



وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
جامعة صالح بونيدر - قسنطينة 03-
كلية العلوم السياسية
قسم التنظيم السياسي والإداري.



الرقم التسجيلي:

الرقم التسلسلي:

أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه LMD في العلوم السياسية
تخصص السلطة السياسية والحوكمة المحلية
العنوان

السياسة العامة في الجزائر بين الأسس النظرية وآليات التطبيق (1989-2017).

تحت إشراف الأستاذ الدكتور:

رياض بوريش.

من إعداد الطالبة:

مفيدة مقورة

لجنة المناقشة:

الصفة	الجامعة الأصلية	الدرجة العلمية	الإسم واللقب
رئيسا	بونيدر قسنطينة 03	أستاذ التعليم العالي	بوروي عبد اللطيف
مشرفا ومقررا	بونيدر قسنطينة 03	أستاذ التعليم العالي	بوريش رياض
عضوا مناقشا	باجي مختار عنابة	أستاذ التعليم العالي	ناجي عبد النور
عضوا مناقشا	بونيدر قسنطينة 03	أستاذ محاضر «أ»	بن عبد الرحمن يسمينة
عضوا مناقشا	منتوري قسنطينة 01	أستاذ محاضر «أ»	معلم يوسف
عضوا مناقشا	الجزائر 3	أستاذ محاضر «أ»	سالمي العيفة

السنة الدراسية 2018-2019

شكر وتقدير.

الحمد لله الذي وفقني لإتمام هذا العمل

.

أتقدم بالشكر الجزيل إلى الأستاذ الدكتور بوريش
رياض علي توجيهه، ومتابعته لهذا العمل .
إلى كل أعضاء لجنة المناقشة الذين سأل شرفه مناقشتهم
وتقييمهم لهذا العمل.

إلى كافة هيئة التدريس بكلية العلوم السياسية.
كما أتقدم بالشكر الجزيل لكل من ساعدني ووفر لي وسائل
البحث والدراسة وخص بالذكر أخي صباح وأختي روفية
وزوجها عدة كما أتقدم بالشكر إلى زوجة أخي ليندة التي
كانت تساعدني في الترجمة.

وإلى كل من ساهم من بعيد أو قريب في إنجاح
هذا العمل وإخراجه بهذا الشكل.

مفيدة مقورة.

إهداء.

إلى الحبيبة الغالية التي كان حلمها في الحياة أن
تتفوق في الدراسة...أهي رحمتها الله وأسكنها فسيح
جناته.

إلى أعز الناس في هذه الحياة والذي سهل لي الطريق
وساعدني ماديا ومعنويا لتحقيق هذا النجاح أبي الغالي
لخضر مقورة أطل الله في عمره.

إلى إخوتي وأخواتي الذين تقاسمت معهم حلو الحياة
ومرها (خير الدين، شمس الهدى، نذير، صباح، روفية،
سارة، مؤيد، وأزواجهم وأولادهم) وأخص بالذكر أخي
الصغير لطفي.

إلى من قاسمته حياتي فكان سندا لي.....زوجي العزيز.
إلى البراءة التي أنارت حياتي ابني العزيز مقيم.
أهدي ثمرة جهدي وعملي.

مفيدة مقورة.

حقائق

مقدمة.

يطلق على السياسة العامة عدة تسميات منها السياسات الحكومية، المشاريع الحكومية، أو برامج الحكومة، وغيرها من التسميات الأخرى، ورغم تعدد هذه التسميات إلا أنها تبقى برنامج عمل حكومي، أي مجموعة من النشاطات التي تقوم بها مؤسسات الدولة الرسمية، التي تسعى من خلالها لحل المشاكل القائمة في المجتمع، ولقد عرفت باعتبارها علم قائم بذاته عدة تطورات علمية ومنهجية كبيرة، خاصة من حيث مداخل صنعها وطرق تحليلها، حيث ازداد الاهتمام بها عندما بدأ التركيز علي مفهومها باعتبارها عنصر استجابة حيوية للمشاكل القائمة في المجتمع نظرا لما عرفتته الدولة مؤخرا من تطور كبير في وظائفها وسعيها الدائم من أجل تحقيق التنظيم والتنسيق بين مجالات الحياة المجتمعية المختلفة، وسعيها لخدمة المصلحة العامة.

وقد أولت الدولة أهمية كبيرة للسياسة العامة التي أصبحت تعبر عن مصالح ومطالب أفراد المجتمع، حيث تعتمد هذه السياسة أساسا على المطالب التي تأتي من البيئة الخارجية والتي تعبر عن احتياجات المجتمع وتسهر من خلال مؤسساتها المختلفة بما فيها الرسمية وغير الرسمية على صنع وتنفيذ السياسة العامة، حيث تشارك هذه الأخيرة في هذه العملية وكل حسب أساليبها ووسائلها في ذلك.

ولقد حظيت باهتمامات كبيرة لدى الباحثين والمفكرين، خاصة منهم الغربيين الذين خصصوا لها أبحاث ودراسات تعمل من اجل ترشيد عملية صنعها وتنفيذها، وذلك بالاعتماد على مختلف النظريات والمداخل الخاصة بعملية التصنع والتنفيذ ، حيث نلاحظ في مقابل ذلك دراسات محدودة تكاد تحصى في البلدان العربية نظرا لنقص المعلومات والدراسات الخاصة بالسياسة العامة، غير أنها عرفت في الآونة الأخيرة تطورا ملحوظا واهتماما من طرف الباحثين والمختصين نظرا لأهميتها بالنسبة للحكومات في أداء مهامها وحل مشاكلها العمومية، بالإضافة الى ظهور فاعلين جدد في المشاركة في عمليات التصنع والتنفيذ والتي كانت غائبة سابقا، كما حظيت بتطوير وتحسين آليات تطبيقها.

إذا ما رجعنا الى السياسة العامة في الجزائر ابتداء من سنة 1989م، نجد أن الدولة الجزائرية عرفت عملية الانتقال الديمقراطي، هذه الأخيرة فرضت عليها بناء مؤسساتي ودستوري جديدين يساعدها على التكيف مع المنهج الديمقراطي الجديد ولقد عرفت مؤسسات الدولة الجزائرية في هذه المرحلة فراغ ناجم عن عدم التحكم في آليات الانتقال الديمقراطي ونقص الخبرة لدى مسئوليتها، ناهيك عن الوضع الأمني والذي طالت مضاعفاته كل المجالات الاقتصادية والاجتماعية، والثقافية، بسبب

المرحلة الانتقالية التي جاءت نتيجة لأحداث أكتوبر 1988م، والتي كانت انعكاس لتدهور سعر البترول، بالإضافة الى انعكاسات الأزمة الاقتصادية الخارجية على الاقتصاد الوطني، التي رافقها سوء التسيير وتراكم الديون على الدولة الجزائرية، كل هذه الظروف والأسباب جعلت من الدولة الجزائرية أمام ضرورة القيام بإصلاحات شاملة. وعليه فقد تم على إثر صدور دستور فيفري 1989م، تغيير النظام الجزائري تغييرا جذريا حيث نقل الجزائر من التوجه الاشتراكي ونظام الحزب الواحد الذي تميز بوحدة السلطة ودمج بين سلطاتها الثلاث، الى نظام ديمقراطي ليبرالي تميز بالتعددية الحزبية وتبني مبدأ الفصل بين السلطات.

كل هذه الظروف الاستثنائية السالفة الذكر أثرت على عملية صنع وتنفيذ السياسة العامة في الجزائر، والتي تميزت في هذه الفترة بتعدد المشاكل العامة وتعددتها في مقابل ندرة الموارد المالية والكفاءات البشرية والتي حالت دون حل هذه المشاكل، الأمر الذي أوصل المؤسسات العمومية الجزائرية الى عجز تام في جميع المجالات، (السياسية، الاجتماعية، الاقتصادية)، وحتى على المستوى الثقافي أين تم تسجيل ارتفاع نسبة الأمية الى مستويات عالية، إلا أن هذا لم يمنع الحكومة الجزائرية من القيام بعدة إصلاحات لتحسين أوضاعها والنهوض بمؤسساتها المختلفة، والتي بدأت مع التعديل الدستوري لسنة 1989، الأمر الذي أثر دون شك على عمليتي الصنع والتنفيذ سواء من خلال كيفية صنعها أو الفواعل المساهمة في صنعها وحتى كفاءات التنفيذ والآليات الخاصة بذلك.

إشكالية الدراسة:

يعتبر دستور 1989 نقطة انعطاف هامة في مسار الدولة الجزائرية كان لها أثر هام في تحديد نظام الدولة الجديد وطريقة أدائها لوظائفها المختلفة لا سيما تلك المتعلقة بعملية صنع وتنفيذ السياسة العامة، ومن خلال ما سبق، فإن إشكالية بحثنا هذا تدور حول كيفية إعداد وتطبيق السياسة العامة في الجزائر باعتبارها مدخلا لحل المشاكل القائمة في المجتمع؟

يقودنا هذا التساؤل الرئيسي لطرح مجموعة من الأسئلة الفرعية:

- الى أي مدى يخضع تنفيذ السياسة العامة في الجزائر الى أسس نظرية ثابتة؟
- ما مدى مساهمة السياسة العامة في الجزائر في حل المشاكل القائمة في المجتمع؟
- هل أثرت عملية الانتقال الديمقراطي التي عرفتها الجزائر مع مطلع التسعينات على عملية صنع السياسة العامة؟
- وما هي أهم الفواعل التي برزت بعد الانتقال الديمقراطي؟

فرضيات الدراسة:

للإجابة على هذه الإشكالية نقترح الفرضيات الآتية:

- تبني الانتقال الديمقراطي لمبدأ المشاركة يؤدي إلى ظهور فواعل جديدة في عملية صنع وتنفيذ السياسة العامة.
- اعتماد الإدارة على موارد بشرية ذات كفاءة يؤدي إلى مرونة في التعامل مع التطورات الحاصلة على مستوى الإدارة والعكس صحيح.

أهمية الموضوع:

تكمن أهمية دراسة هذا الموضوع في الجزائر بعد عملية الانتقال الديمقراطي لسنة 1989م، في معرفة الجهات المعنية بصنع وتنفيذ السياسات العامة بما فيها الرسمية وغير الرسمية كما تكمن أهمية الدراسة أيضا في معرفة مدى التطابق بين البرامج النظرية للسياسة العامة التي تصنع وبين ما يتم تطبيقه، وأهمية الموارد المادية والبشرية التي تخصص لها حتى يتم تطبيقها على أرض الواقع خاصة مع النقص الذي كانت تعاني منه الجزائر بالنسبة للموارد المالية والكفاءات البشرية، كما تكمن أهمية الدراسة في توضيح مدى تطبيق مختلف النظريات الخاصة بالسياسة العامة أثناء صنع وتنفيذ وتقييم السياسات من عدمه، مثل نظريات صنع القرار المختلفة وإتباع مراحل صنع السياسة العامة. بالإضافة إلى معرفة كيفية اكتساب السياسة العامة للشرعية القانونية.

بالإضافة إلى محاولة معرفة تأثير عملية الانتقال الديمقراطي في الجزائر والظروف التي صاحبتة في تلك الفترة على عملية صنع وتنفيذ السياسات العامة.

أسباب اختيار الموضوع:

تعددت أسباب اختيارنا لهذا الموضوع منها الشخصية ومنها الموضوعية ولعل أهمها:

أسباب شخصية:

الرغبة الشخصية في دراسة موضوع السياسة العامة ومحاولة معالجة مثل هذه المواضيع المعاصرة التي لا تزال محل اهتمام لدى الباحثين في حقل العلوم السياسية.

أسباب موضوعية:

النقص الواضح الذي تعانيه مكتبة العلوم السياسية في مجال الدراسات المتخصصة المتعلقة بحقل السياسات العامة، بالإضافة إلى حداثة الموضوع ومحدودية الدراسات والأبحاث في هذا المجال

خصوصا في الجزائر. كما أن دراسة السياسة العامة في الجزائر في الفترة الممتدة من 1989م، الى غاية 2017م، يعتبر موضوع مهم للبحث خاصة مع الظروف الخاصة التي عرفتها الجزائر، كما أن الجزائر في الفترة الممتدة ما بين (1989حتى 2017)، عرفت تغيرات كثيرة على جميع الأصعدة خاصة على الصعيد المالي أين عرفت تحسنا ملحوظا، الأمر الذي انعكس على عملية صنع وتنفيذ السياسة العامة في الجزائر، التي عرفت فترات زمنية مختلفة أثرت عليها إما بالسلب وإما بالإيجاب.

أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى معرفة العلاقة بين البرنامج النظري لسياسة العامة، واليات تطبيقه حيث توفر مجموعة من الموارد والإمكانات من أجل تطبيقها على أرض الواقع، وتهدف هذه الدراسة أساسا إلى محاولة تحديد حجم التطابق والتباين بين البرنامج النظري عند تطبيقه على أرض الواقع وذلك من خلال تقييمه وتقييم أثره، وكيفية منح السياسات العامة الشرعية والجهات والمؤسسات المعنية بذلك ولأن الجزائر كانت تعاني من نقص مصادر التمويل لتنفيذ السياسات العامة، بالإضافة الى قلة الخبرة لدى العنصر البشري وعليه فههدف الدراسة هو توضيح الانعكاسات السلبية على السياسة العامة في ظل النقائص السابقة الذكر كما تهدف الدراسة الى معرفة مستوى السياسة العامة بعد توفر الجزائر على مختلف الموارد المادية والبشرية في الآونة الأخيرة وكيف انعكس ذلك على مستوى السياسة العامة في الجزائر.

مناهج ومقتربات الدراسة:

المنهج التاريخي:

حيث يتناسب هذا المنهج مع البحث من خلال معرفة المراحل التاريخية لتطور السياسة العامة بصفة عامة، وفي الجزائر منذ 1989م، الى غاية 2017م، بصفة خاصة.

المنهج المقارن:

حيث لا بد في مثل هذه الدراسات المقارنة بين ما تم وضعه في البرنامج النظري وما تم انجازه على أرض الواقع من جهة، ومقارنة السياسات العامة في الجزائر لما كانت تعاني من نقص الموارد المادية والبشرية، مع السياسة العامة في الجزائر في الآونة الأخيرة بعدما تحسن الوضع المادي لها مقارنة على ما كانت عليه كما سبق وان ذكرنا.

المقرب المؤسسي:

تم الاعتماد عليه لأنه يهتم بالمؤسسات التي تقوم بصياغة السياسة العامة بما فيها المؤسسات الرسمية مثل السلطات الثلاث وغير الرسمية مثل الأحزاب السياسية والإعلام، كما اعتمدنا عليه في التعرف على العلاقة بين المؤسسات التي تقوم بصناعة السياسات العامة والمؤسسات التي تنفذها، ومدى فاعلية وتأثير كل منها في هذه العملية.

المقرب القانوني:

كما استخدمنا هذا المقرب للرجوع إلى النصوص القانونية والدستورية التي تضيء طابع الشرعية على السياسات العامة المختلفة.

أدبيات الدراسة:

إن موضوع دراستنا وبهذا الشكل لم يتم تناوله من قبل، لكن هناك بعض الدراسات التي تناولت أحد جوانب هذا الموضوع، وسواء كانت هذه الدراسات عبارة عن كتب أو مقالات، والتي اعتمدنا عليها بصفتها تخدم أحد جوانب الموضوع.

ولعل أهم هذه الدراسات:

1- كتاب صنع السياسة العامة، للمفكر الأمريكي "جيمس أندرسون"، المترجم من طرف الدكتور عامر الكبيسي، الصادر عن (عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 1998م) قام فيه الكاتب بدراسة شاملة حول السياسة العامة، انطلاقاً من ماهية السياسة العامة وأهمية دراستها مروراً بصانعي السياسة وبيئتهم، بالإضافة إلى التعريف بمختلف مراحلها انطلاقاً من صنع السياسة العامة إلى وضع السياسة العامة حيز التنفيذ، إلى معرفة آثارها وصدائها من خلال التقييم.

2- كتاب السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل للدكتور "فهمي خليفة الفهداوي"، الصادر بعمان عن دار المسيرة للنشر والتوزيع، سنة 2001م، والذي قدم فيه تحليلاً فنياً متخصصاً حول السياسة العامة على صعيد المفاهيم والنظريات بالإضافة إلى أنماط السياسة العامة ومركزاتها البنوية، كما أشار إلى تحليل السياسة العامة كأسلوب عملي وإطار منهجي للتعامل مع القضايا السياسية.

3- كتاب "الدولة العصرية دولة مؤسسات"، لدكتور "حسن أبشر الطيب" والتي تعد محاولة للمساهمة في النمو التراكمي للمعرفة في موضوع السياسة العامة، هذه الأخيرة تشكل في جوهرها حسب الدكتور أطر فكرية وعملية تنظم نشاطات المؤسسات الحكومية وإحداث التغيير، أو منعه أو تقييده، ويكون

الهدف منها بناء الدولة، وتأكيد سيادتها وتحقيق التنمية المستدامة، وحل المشكلات المجتمعية الماثلة أو المتوقعة في المستقبل المنظور.

4- مقال للدكتور رياض بوريش، بعنوان السياسة العامة من منظور حكومي، الصادر عن مجلة الحوار المتوسطي، جامعة جيلالي اليابس سيدي بلعباس، العدد 05، مارس 2013، يتناول فيه عملية صنع السياسة العامة من منظور حكومي، موضحا من خلال ذلك مسؤولية الحكومة عن عملية صنع السياسات العامة المختلفة التي تخدم المجتمع.

5- مقال هشام زغاشو، صنع السياسة العامة من منظور تحليل السلطة وعلاقتها بالرأي العام في الأنظمة المفتوحة، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، العدد 10، 2015، جامعة قسنطينة 3، تسلط هذه الدراسة الضوء على عملية صنع السياسة العامة من منظور توزيع السلطة، ومدى تأثير الرأي العام في العملية السياسية.

6- مقال سلمة بورياح، مراكز الأبحاث وآليات تأثيرها على صنع السياسات العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أمحمد بوقرة - بومرداس-، تسلط هذه الدراسة الضوء على أهمية مراكز البحث والاستشارة وتأثيرها في عملية صنع السياسة العامة.

صعوبات الدراسة:

أهم صعوبة واجهتنا في الدراسة هو موضوع الدراسة في حد ذاته والذي يعتبر موضوع شاسع ومتشعب، وذلك للفترة الزمنية الطويلة التي تمتد منذ 1989 الى غاية 2017، والذي يتطلب خلال هذه الفترة دراسة السياسة العامة من جانبيها النظري والتطبيق بالإضافة الى دراسة مساهمة الفواعل الرسمية وغير الرسمية ومدى تأثيرها في عملية صنع السياسة العامة، كل على حدى ودراسة مختلف مراحل تطورها، الأمر الذي يجعل من الصعوبة التحكم في الموضوع بكل جوانبه بشكل دقيق كما يتطلب الكثير من الجهد والوقت والبحث، وهو الأمر الذي اكتشفناه بعد تعمقنا في الدراسة.

ناهيك عن صعوبة الحصول على المراجع الخاصة بالموضوع لسببين نقص المراجع الخاصة بالسياسة العامة من جهة، وصعوبة الحصول على المعلومات لاسيما تلك التي تتعلق بالمؤسسات الرسمية خاصة مؤسسة الرئاسة والمؤسسة العسكرية والتي كثيرا ما لاحظنا الغموض في كيفية القيام بدورها في عملية صنع السياسة العامة، ما عدا تلك الموضحة في الدستور والتي استعنا بها كثيرا.

تبرير خطة الدراسة:

فيما يخص خطة الدراسة فقد قسمناه الى مقدمة وأربعة فصول وخاتمة، وكانت كالتالي:

مقدمة.

الفصل الأول: يتمحور هذا الفصل حول الإطار المفاهيمي والنظري للسياسة العامة، حيث نتناول فيه نشأة وتطور السياسة العامة، المراحل المختلفة التي تمر بها، ثم عناصرها وخصائصها بالإضافة الى مستويات وأنواع السياسة العامة، كما خصصنا مبحث لدراسة الأسس النظرية لهذه العملية في الجزائر في الفترة المحددة من 1989 الى غاية 2017.

الفصل الثاني: تطرقنا في هذا الفصل لمختلف الفواعل الرسمية وغير الرسمية المساهمة في عملية الصنع، مع تتبع كل التغيرات التي مرت بها طوال فترة الدراسة.

الفصل الثالث: خصصنا هذا الفصل لدراسة العوامل المؤثرة في عملية صنع السياسة العامة في الجزائر، بنوعها العوامل الداخلية والعوامل الخارجية.

الفصل الرابع: خصصنا هذا الفصل لدراسة آليات تطبيق السياسات العامة، وذلك من خلال معرفة أهم متطلبات التنفيذ والمتمثلة في مختلف الموارد المادية والبشرية، بالإضافة الى الأجهزة الرقابية التي تسهر على رقابة السير الحسن للمشاريع، كما قمنا بتسلط الضوء على رؤية وأفاق جديدة في كيفية الصنع والتنفيذ في الجزائر.

خاتمة.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي والنظري للسياسة العامة.

يتمحور هذا الفصل حول الجانب المفاهيمي والنظري للسياسة العامة، وهذا ما يتطلبه كل بحث حيث لا بد من التطرق أولاً إلى المفاهيم الأساسية التي تعتبر قاعدة كل بحث ومن خلالها يتم توضيح المقصود بالسياسة العامة، وعليه سنقوم في هذا الفصل بدراسة مفهوم وتطور السياسة العامة، وأهم تعاريفها، وخصائصها، ومختلف تصنيفاتها، كما سنتناول بالدراسة أهم مداخل ومراحل السياسة العامة بالإضافة إلى الفواعل المختلفة المساهمة في صنع السياسة العامة

المبحث الأول: ماهية السياسة العامة.

لا يوجد إجماع حول تعريف واحد وموحد للسياسة العامة وهذا راجع إلى تعدد منظورات ووجهات النظر حول السياسة العامة من طرف علماء ومختصين في السياسة العامة، وسنحاول من خلال هذا المبحث توضيح مفهوم وتطور السياسة العامة.

المطلب الأول: مفهوم وتطور السياسة العامة.

تعددت تعاريف السياسة العامة، حسب تعدد المفكرين والباحثين في هذا المجال، إلا أنها تصب جميعها في معنى واحد وقد عرفت السياسة العامة من مختلف المنظورات، وقبل تناول مفهوم السياسة العامة من خلال مختلف المنظورات السابقة الذكر، لا بد من توضيح معنى "السياسة"، حيث توجد هناك تعاريف متعددة ومتفاوتة، تتفاوت من حيث البساطة والتعقيد، ويعود اختلاف هذه التعاريف فيما بينها نتيجة لتنوع المفاهيم المحددة لطبيعة وممارسات الهياكل الإدارية والهياكل السياسية في الدراسات والكتابات التي تناولت هذا الموضوع.

إذا ما رجعنا إلى منشأ المصطلح فنجد أن كلمة *policy* و *politics*، كما يستعملها الفرنسيون كذلك بصفة المؤنث *la politique* وكلاهما يستعمل في مجال دراسة الظواهر السياسية وكلها من أصل يوناني بحكم إنها مشتقة من *Epolis*، وهي تعني المدينة أو اجتماع المواطنين الذين يكونون المدينة، أي الدولة وجاءت كذلك *la polititca*، ومعناها الأشياء المدنية والتي تتعلق بالدولة والدستور، أي التي تتصل بحياة الإنسان.¹

أما عامة فهو كل ما يتعلق بالمصلحة العامة، وهو كل ما هو موجه لخدمة المواطنين كافة، والذي يصدر عن السلطات العامة الحكومية في الدولة.

¹ إبراهيم شلبي، علم السياسة في قواعده الأصولية وضوابطه النظرية، (بيروت: دار الجامعية للطباعة والنشر، د.ت)، ص. 15.

أولاً: مفهوم السياسة العامة.

عرفت السياسة العامة حسب عدة منظورات متعددة ومختلفة عن بعضها البعض ولقد جاءت حسب صانعي السياسات الحكوميين التي تشمل على السلطات الرسمية للدولة، أو حسب الفواعل الأخرى غير الرسمية والتي تؤثر في عملية صنع السياسة العامة مثل جماعات الضغط والأحزاب السياسية وغيرها، وتعرف السياسة العامة حسب هذه المنظورات كما يلي:

1- السياسة العامة من منظور ممارسة القوة (power).

تمثل القوة تلك القدرة التي يحظى بها شخص ما، للتأثير على الأفراد والجماعات والقرارات ومجريات الأمور، بشكل تميزه عن غيره، نتيجة امتلاكه لواحد أو لأكثر من مصادر القوة المعروفة مثل: الإكراه، المال، المنصب، الخبرة، الشخصية.¹

ولقد عرف المفكر " هارولد لا سويل H. Lasswell"، السياسة العامة في عبارة مشهورة:

<> من يحوز على ماذا؟ ومتى؟ وكيف؟>. من خلال نشاطات تتعلق بتوزيع الموارد والمكاسب والقيم والمزايا المادية والمعنوية، وتقاسم الوظائف والمزايا الاجتماعية، بفعل ممارسة القوة أو النفوذ والتأثير بين أفراد المجتمع من قبل المستحوزين على مصادر القوة.

كما عرف كل من " مارك ليند نبيرك M.Lindenberg"، و " بنيامين كروسبي B.crosby "

من منطلق برغماتي، عملي يخضع لعمليات الأخذ والجذب والمساومات، السياسة العامة على أنها: <> عملية نظامية تحظى بميزات ديناميكية متحركة للمبادلة والمساومة وللتعبير عن يحوز على ماذا؟ ومتى؟ وكيف؟ كما تعبر حسبهم عن ماذا أريد؟ ومن يمتلكه؟ وكيف يمكن أن أحصل عليه؟>. حيث يعكس منظور القوة إمكانية الصفوة (Elite)، في حصولها على القيم (values)، الهامة عبر التأثير (Influence) على قوة الآخرين في المجتمع وان السياسة العامة، يمكن لها أن تكون انعكاساً لوجهة نظر أو إرادة أصحاب النفوذ والقوة، الذين يسيطرون على محاور النظام السياسي ونشاطات مؤسساته المختلفة.²

إلا انه لا يمكن الجزم بأن السياسة العامة، تتم وفق هذا المنظور لوحده نظراً للانتقادات التي وجهت له أهمها أن القوة ليست العامل الوحيد الذي يتحكم في النشاطات والتفاعلات المعبرة عن جوهر السياسة العامة.

¹ فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة: منظور كلي في البنية والتحليل (عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع، ط.01، 2001)، ص 32.

² المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

2- السياسة العامة من منظور تحليل النظام (System Analysis):

يعرف النظام حسب "روبرت دال" في كتابه التحليل السياسي على انه نمط مستمر للعلاقات الإنسانية يتضمن التحكم والنفوذ والقوة، أو السلطة بدرجة عالية.¹

ويرى "دافيد استون D.Easton" أن النظام يتألف من مجموعة متغيرات تتصف بدرجة من العلاقة المكثفة ذات التأثير المتبادل فيما بينها.² وعليه ينظر "دافيد استون D.Easton" إلى السياسة العامة كنتيجة متحصلة في حياة المجتمع من منطلق تفاعلها الصحيح مع البيئة الشاملة التي تشكل فيها المؤسسات والمرتكزات والسلوكيات والعلاقات أصولاً للظاهرة السياسية التي يتعامل معها النظام السياسي ومنه يعرفها على أنها توزيع القيم (الحاجات المادية والمعنوية) في المجتمع بطريقة سلطوية أمره، من خلال القرارات والأنشطة الإلزامية الموزعة لتلك القيم، في إطار عملية تفاعلية بين المدخلات (Inputs) والمخرجات (Out puts)، والتغذية الراجعة (Feed back).³

- فالمدخلات تمثل مطالب الأفراد أو دعمهم.

- المخرجات تمثل القرارات والأنظمة والأنشطة الملزمة للأفراد.

- التغذية الراجعة تمثل ردود أفعال الأفراد حيال المخرجات.

أما "بربارة مكلينان Barbara Maklinane" فيرى أن السياسة العامة من منظور النظام تمثل: «النشاطات والتوجهات، الناجمة عن العمليات الحكومية استجابة للمطالب الموجهة من قبل النظام الاجتماعي إلى النظام السياسي».⁴

من خلال التعاريف السابقة الذكر، نستج أن السياسة العامة من منظور تحليل النظام، تمثل تلك النشاطات والبرامج الناتجة عن عملية التفاعل بين المدخلات والمخرجات والتغذية الرجعية، الموجهة لأفراد المجتمع.

¹ روبرت دال، التحليل السياسي الحديث، ترجمة علاء أبو زيد (القاهرة: الأهرام، 1993)، ص.10.

² الفهداوي، مرجع سابق، ص.33.

³ David Easton, *Analyse de système politique* (paris : traduction de P. R Armand colin, 1979), p125.

-انظر كذلك:

- كمال المنوفي، مقدمة في مناهج وطرق البحث في علم السياسة (القاهرة: وكالة المطبوعات، 2006)، ص. 35.

- الفهداوي، مرجع سابق، ص.33.

⁴ Frank Fischer, Gerald J.Meller, Maras. *Hand book of public analysis: Théory, politics and Methods* (CRC press Taylor& Francis group, 2000), p.35.

3- السياسة العامة من منظور ممارسة الحكومة.

يوصف الحكومة سلطة تمارس السيادة في الدولة لأجل حفظ النظام وتنظيم الأمور داخليا وخارجيا، فضلا عن كونها بنية تنظيمية، تتمثل بالأجهزة والمؤسسات التي تقوم بوضع القواعد القانونية وتنفيذها، إلى جانب كونها كممارسة تمثل عملية اتخاذ القرارات ورسم السياسات العامة، داخل الأجهزة والمؤسسات الحكومية وكيفية انسياب العلاقة بين التشريع والتنفيذ والقضاء.¹ وقد عرفها من هذا المنظور مجموعة من المفكرين اختلفت تعاريفهم إلا أن جميعها انطلقت من عمل الحكومة في تحديد تعريف السياسة العامة، فمن وجهة نظر "جاي بيترز Guy Peters"، السياسة العامة من هذا المنظور تعبر عن «أسلوب محدد من الأفعال التي يتخذها المجتمع بشكل جماعي أو يتخذها ممثلوا ذلك المجتمع، وتتصب على مشكلة تهم ذلك المجتمع وتعكس مصلحته أو جزء منه».²

أما "خيري عبد القوي"، فيرى أنها: «تلك العمليات والإجراءات السياسية وغير السياسية التي تتخذها الحكومة بقصد الوصول إلى اتفاق على تعريف المشكلة والتعرف على بدائل حلها، وأسس المفاضلة بينها، تمهيدا لاختيار البديل الذي يقترح إقراره في شكل سياسة عامة ملزمة تنطوي على حل مرضي للمشكلة».³ فهي تمثل مختلف النشاطات الحكومية الهادفة التي لها تأثير مباشر على المجتمع وحياة الأفراد.⁴

ويعرفها "أحمد سعيغان" أيضا على أنها: «تعبير عن الرغبة الحكومية بالعمل، أو الامتناع عن العمل، وهي مجموعة مبنية ومتماسكة من القرارات والانجازات يمكن أن تقوم بها سلطة عامة محلية وطنية أو فوق وطنية، فتضم بذلك أربع عناصر، وهي الهدف، اختيار الأفعال التي تحققها، إعلان الفاعلين لهذه السياسة، تنفيذ هذه السياسة».⁵ كما تعرف على أنها فعل أو مجموعة من الأفعال الإستراتيجية تقوم بها سلطة عامة تخص أحد المشاكل التي تهم الشعب، هذا الفعل أو مجموعة

¹ الفهداوي، مرجع سابق، ص.34.

² Martin potuck, Lance T. leloup, Gyorgy Jemei, *public policy in central and Eastern Europe: theories, methods, practices*, (slavkia: Nispoe, 2003), p.26.

³ ثامر كامل محمد الخزرجي، *النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة: دراسة معاصرة في إستراتيجية إدارة السلطة*، (عمان: دار مجدلاوي، 01، 2004)، ص.28.

⁴ Cahm, A, Matthew, Institutional and noninstitutional Actors in the policy process, retrived, *in* : [http // : www. Pearsonlighered.com/ assets/ hip.us_ . Pearsonlighered / samplechapter PDF](http://www.Pearsonlighered.com/assets/hip.us_.Pearsonlighered/samplechapterPDF) : consultez in 12/2/2016.

⁵ أحمد سعيغان، *قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية*، (بيروت: مكتبة لبنان، 2004)، ص.213.

الأفعال قد تمس كل الشعب أو فئة محددة.¹ ويذهب "ماجد راغب الحلو" في تعريف السياسة العامة من منطلق الأهداف التي تقوم بها الحكومة حيث يعرفها على أنها: «الأهداف التي تقرر الحكومة تنفيذها في مختلف مجالات النشاط الذي تتدخل فيه الدولة».²

كما يعرفها "جبريال ألموند"، في كتابه السياسة المقارنة، على أنها: «تعبيرات عن النوايا التي يتم سننها وإقرارها من قبل السلطة التنفيذية والتشريعية التي تقوم بتخصيص الموارد وتحديد الجهات المسؤولة عن تطبيق وإنجاز هذه الأهداف، حيث يعتمد هذا التطبيق على الإدارة البيروقراطية وعلى استجابة الجماعات المتأثرة بهذه الأهداف، حيث يرى "ألموند" أن السياسة العامة قد تضيع في خضم عدم الفهم أو المعارضة الإدارية البيروقراطية التي تعترضهم».³

وهناك من يعرفها من زاوية أخرى تدل على أنها مجموعة من القرارات التي تقوم بها الحكومات، لمعالجة المشاكل العامة في المجتمع، حيث يعرفها في هذا الصدد " د يكو سيولاس D. Kousoulas" بأنها: «تلك القرارات والخطط التي تضعها الهيئات الحكومية، من أجل معالجة القضايا العامة في المجتمع».⁴ أما "كارل فريديك C. Friedrich" فقد عرف السياسة العامة على أنها: «مجموعة القرارات الحكومية المتضمنة لكل ما يجب أن يعمل أو لا يعمل، في ظل معطيات الأوضاع القائمة فيها».

فالسياسة العامة هي مجموعة من القواعد والبرامج الحكومية التي تشكل قرارات أو مخرجات النظام السياسي بصدد مجال معين، ويتم التغيير عن السياسة العامة في عدة صور وأشكال منها: القوانين واللوائح، القرارات الإدارية والأحكام القضائية.⁵ ومن خلال هذا التعريف المختصر نستنتج أن السياسة العامة من منظور الحكومة هي ترجمة لما تقوله الحكومة، وما تفعله إزاء المشاكل الحساسة.⁶

¹ *Méthode de synthèse de connaissances sur les politiques publiques*, centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé, rapport, septembre, 2010. P. 13.

² ماجد راغب الحلو، *علم الإدارة العامة*، (الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر، 2004)، ص. 51.

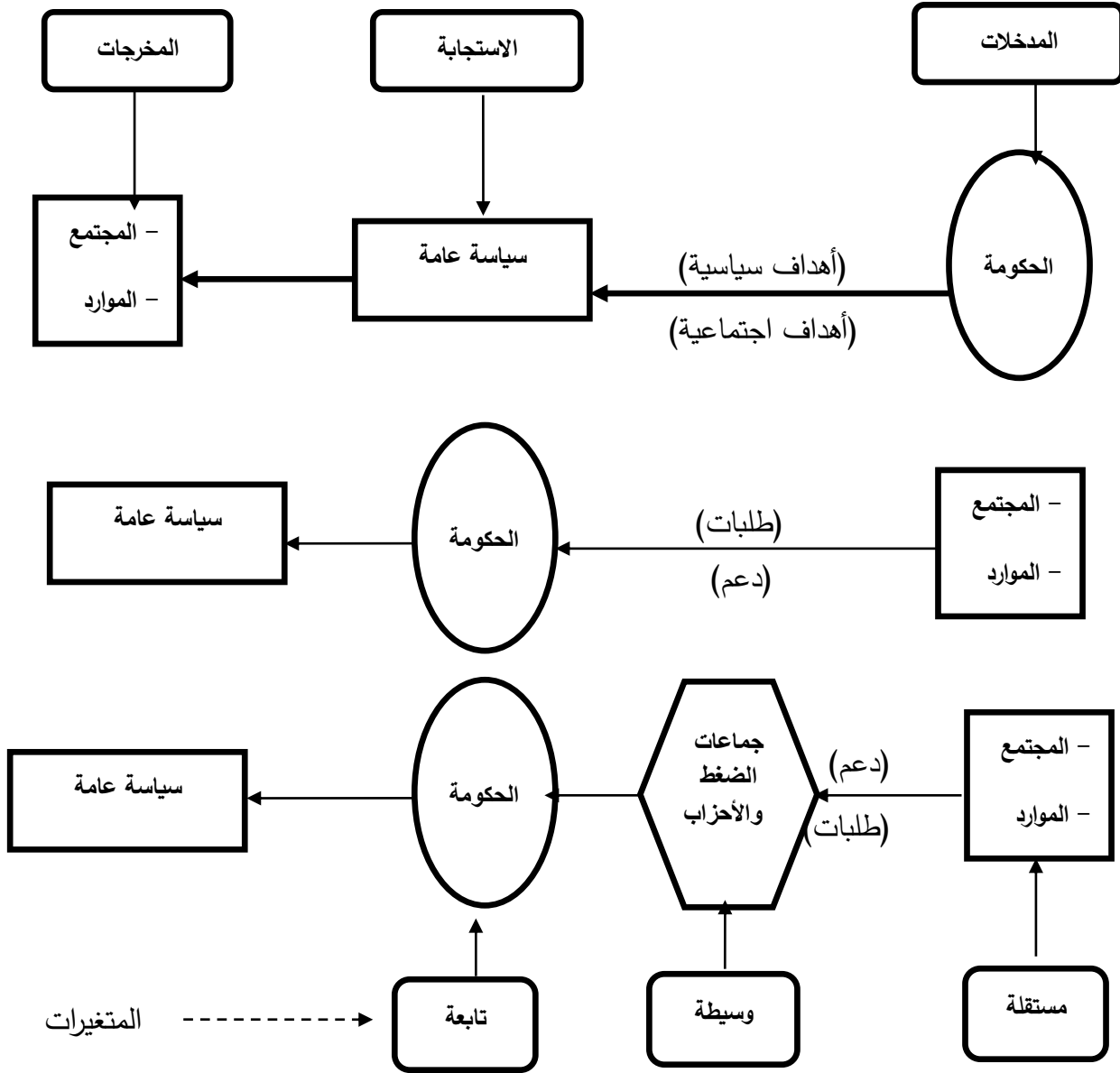
³ جبريال ألموند، وآخرون، *السياسة المقارنة: إطار نظري*، ترجمة محمد زاهي بشير المغربي، (بنغازي: منشورات جامعة قار يونس، 1996)، ص. 272-273.

⁴ الفهداوي، مرجع سابق، ص. 35.

⁵ المرجع نفسه، ص. 37.

⁶ William lasser, *American Politics: the Enduring constitution*, (Bosron: Houghton Mifflin company, 2Ed, 1999), p.451.

ومنه فالسياسة العامة من منظور الحكومة ترمز لكل ما تقرر الحكومة بشأن القيام به أو عدم القيام به.¹ وفي ما يلي هذا الأنموذج لتوضيح مفهوم السياسة العامة، ومعطياتها في إطار تحويل أدوار الحكومة واستجابتها المتفاعلة.



شكل رقم (01): يوضح السياسة العامة من منظور استجابة الحكومة وتحول أدوارها.

المصدر:

فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة: منظور كلي في البنية والتحليل (عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع، ط. 01، 2001)، ص. 39.

¹ Bouriche Riadh, Analyse des politiques publiques, *revue sciences humaines* université Mentouri, n°25 juin 2006, p. 87.

ومنه لا بد من الحديث عن العناصر الأساسية المكونة للسياسة العامة والتي توضح مضامين ومكونات السياسة العامة، وهي كما يلي:

1- المطالب السياسية (Political Demands):

هي كل ما يقدم وي طرح على طاولة المسؤولين في الحكومة، من قبل أبناء المجتمع والمواطنين عموماً، بصرف النظر عن هوياتهم وأجناسهم وصفاتهم الرسمية وغير الرسمية، والتي تحت الحكومة نحو التحرك إزاء القضية المعروضة أمامها.¹ فهذه المطالب المطروحة من طرف العامة هي التي تثير انتباه الجهات المعنية برسم السياسات العامة، فهي حسب "جيمس أندرسون"، نقطة البدء في دراسة عملية صنعها.² ومنه فالمطالب السياسية تمثل حاجات الأفراد والمجتمع وتفضيلاتهم المتنوعة حيث تتوجه الى النظام السياسي في صورة مطالب تستدعي استجابة السلطات لها بصورة أو بأخرى حيث تعمل المؤسسات والتنظيمات على تنظيم حجم وتعدد هذه المطالب.³

2- قرارات السياسة (Policy Decisions):

تمثل قرارات السياسة العامة ما يصدره صانعي القرارات والموظفين العموميين المخولون بإصدار الإيرادات الملكية والمراسيم والأوامر والتوجيهات المحركة للفعل الحكومي، فقرارات السياسة العامة هي غير القرارات الروتينية المعتادة.⁴ فهي تعبير عن إرادة الحكومة المستجيبة مع المطالب المقدمة إليها أو المتعاكسة معها، وتشمل تلك القرارات على الأطر التشريعية المتخذة صبغة القوانين، أو إصدار الأوامر لأغراض التنفيذ ومباشرة التطبيق، أو وضع اللوائح الإدارية والقواعد التنظيمية الموجهة لأعمال الإدارة والمنظمات أو تقديم التفسيرات الإجرائية للعملية القضائية حيال تطبيق القوانين.

3- إعلان محتويات السياسة (Policy Contents Advertisement):

في كل الأحوال فإن الغاية من الإعلان هو بيان جهد الحكومة وسعيها من أجل النفع الاجتماعي ولمنع الإشكاليات في فهمهم مضمون السياسة العامة عند جميع الأفراد الرسميين وغير الرسميين، بما يدلل يقينا ويعبر عن الموقف الحكومي الواضح.⁵ إلا أن مضمون السياسة العامة قد يكون غامض، كما قد نجد تناقض عند شرح مضمونها في المستويات أو السلطات المختلفة أو حتى

¹ الفهداوي، مرجع سابق، ص.40.

² جيمس أندرسون، صنع السياسة العامة، ترجمة عامر الكبسي، (عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع، ط01، 1999)، ص.17.

³ محمد شلبي، المنهجية في التحليل السياسي: المفاهيم، الإقترابات والأدوات، (الجزائر: دار هومة، ط05، 2007)، ص.135.

⁴ الخزرجي، مرجع سابق، ص.29.

⁵ الفهداوي، مرجع سابق، ص.41.

الوحدات الإدارية المتعددة، كما نجد ذلك التناقض أيضا في مجال تفسير السياسة العامة، وإذا أخذنا على سبيل المثال: سياسة المحافظة على البيئة من التلوث، في مقابل سياسة استخدام الطاقة.¹

4- مخرجات السياسة (Policy Out put):

السياسة العامة من هذا المنطلق هي النتائج الصادرة عن أفعال الحكومة،² فمخرجات السياسة محصلة النتائج المتطورة أو المعطيات الملموسة الناجمة عن السياسة العامة، عن عملية تنفيذها بالشكل الذي يمكن معانيته والتحقق من وجوده في واقع الحياة العملية، كما تمثل تلك المخرجات الحكم أو الفيصل بين ما أعلنته الحكومة من وعد بالعمل والتنفيذ، وبين ما تحقق فعليا من ذلك الإعلان أو الوعد بشكل مرئي وحقيقي ومتجسد للعيان ويمكن تقييمه وقياسه بحيث قد تأتي تلك المخرجات مرضية وكما كان يتوقع لها، أو غير مرضية خلافا للتوقع مما يؤكد هذا على أهمية ودور التنفيذ للسياسة العامة، حيث يرى " جاي بيترز Guy Peters " بأن الأولوية العليا في الاهتمام، ينبغي أن تكون لعملية تنفيذ السياسة العامة، وذلك لأن السياسة العامة الحقيقية للحكومة هي تلك السياسة العامة كما تم تنفيذها، بأكثر من كونها قرارات أو بيانات متداولة بين المشرعين والمنفذين السياسيين.³

إذن فمخرجات السياسة العامة تمثل تلك البيانات والمؤشرات الملموسة والنتيجة عن السياسة العامة، والتي تمثل ما تم انجازه نتيجة القرارات المتخذة والبيانات الوضعية.⁴

5- أثر السياسة العامة (Policy Impact):

تمثل العوائد والنتائج المتحصلة، المقصودة وغير المقصودة جراء السياسة العامة التي تجسد موقف الحكومة إزاء القضايا أو المشكلات، حيث أن لكل سياسة عامة تم تنفيذها آثار معينة، قد تكون ايجابية لكنها مصحوبة بمضاعفات وأثار سلبية، تحتاج هي الأخرى الى تبني سياسات عامة جديدة أو ملحقه بسابقتها.⁵

¹ موفق حديد محمد ، الإدارة العامة: هيكله الأجهزة وضع السياسات وتنفيذ البرامج الحكومية، (عمان: دار الشروق، 2007)، ص.118.

² Léonidas manirakiza, les politiques publiques : de la conception à l'évaluation,(école nationale d'administration, BURUNDI), voir le cite: <http://www.fgimello.free.fr/documents/cours-politique-publique-PDF>. Consultes le :25 /07/2016.

³ الفهداوي، مرجع سابق، ص.42.

- انظر كذلك الخرزجي، مرجع سابق، ص.30.

⁴ محمد نصر مهنا، العلوم السياسية بين الأصالة والمعاصرة، (الإسكندرية: مركز دالتا للطباعة والنشر والتوزيع، 2002)، ص.168.

⁵ الفهداوي، مرجع سابق، ص.42.

ثانياً: نشأة وتطور السياسة العامة.

لقد عرفت السياسة العامة كحقل معرفي تطورات وتغيرات منهجية، وعلمية سواء من حيث تعريفها، مداخل صنعها، وحتى طرق تحليلها، ويعود الفضل في ذلك للعديد من الاتجاهات الفكرية على غرار نظرية البيروقراطية، نظرية التنظيمات، نظرية التسيير العمومي، وخاصة التطورات الفكرية الأوروبية منها والأنجلوسكسونية، خاصة التطورات التي جاءت في فترة الستينات والسبعينات، أي ما بعد الحرب العالمية الثانية أين أصبح التركيز منصبا أكثر على المخرجات بدلا من المدخلات.¹

إن مرحلة التسعينات وما بعدها، وفي ظل متطلبات القرن الحادي والعشرين وما صاحبها من تغيرات في دور الدولة وظهور فواعل جديدة مثل القطاع الخاص وشركات متعددة الجنسيات والمنظمات الغير حكومية، أسهمت في بلورة اتجاهات حديثة ترى أن السياسة العامة ما هي إلا محصلة متجمعة للتفاعلات الرسمية وغير الرسمية، بين عدد من المؤثرين والفاعلين على المستويين المحلي والمركزي، والذين هم عادة ما يكونون أعضاء في شبكة منتظمة أصبحت تعرف اليوم بشبكة السياسة، (policy net work) في السياسات العامة.²

ولقد تعاظم الاهتمام بموضوع السياسة العامة، حين جرى التركيز على مفهوم السياسة العامة وكيفية بلورتها والتبصر بأهدافها ومضامين وأساليب تنفيذها ضمن إطار تحليلي بحسب الأولويات والإمكانيات المتوفرة، وبفعل تنامي الأصوات المنادية بضرورة تدخل الدولة كمحرك للنشاط الاقتصادي وتوجيه الموارد لسد حاجيات عموم المواطنين، لأجل استيعاب النمو المتزايد في الخدمات المطلوبة وضرورة توفيرها وتحقيقها، كالتعليم، الصحة، المواصلات... الخ بالإضافة الى إقامة المشروعات العمومية وغيرها، كل هذا أدى الى التركيز على التبريرات الفلسفية للأجهزة التي توكل لها مهمة وضع السياسات العامة والقوى التي تسهم في بلورتها، ولقد كان لإسهام عالم السياسة " هارولد دي لاسويل Harold D Lasswell"، في مؤلفه << علوم السياسات >>، وطرحه العلمي في دراسة السياسات العامة كحقل له أسسه ومناهجه، بالإضافة الى شيوع أفكار المدرسة السلوكية الحركية فكرية شكلت ثورة علمية حقيقية في عالم المفاهيم، وتحديث المفاهيم التقليدية بإدخال مصطلحات جديدة في تناول

¹ Pierre Muller, *politiques publiques, que sais-je?* Presses universitaire de France, paris, septembre 2003, pp, 8- 15.

² سلوى الشعراوي، مرجع سابق، ص. 3.

الظواهر السياسية والاجتماعية، مثل النسق، السلوك، النظم، القرار... وغيرها، ووضعت عدة اقتراحات ومناهج أدت الى إحلال الحركية في تحليل شؤون السياسة العامة.¹

ولقد ظهر موضوع السياسات العامة منذ عقود قليلة ماضية كأحد المواضيع التي حظيت باهتمام واسع على الصعيدين العملي والأكاديمي، فقد نال هذا الموضوع اهتمامات واسعة من قبل المختصين في علم السياسة والإدارة العامة، باعتباره موضوع يرتبط أساسا بوظائف السلطات الرئيسية الثلاثة في الدولة (التنفيذية، التشريعية، القضائية)، وما كان لحقل السياسات العامة أن يتطور لولا مساهمة حقول علمية عديدة كالاقتصاد، القانون والإدارة الاجتماع والدراسات الكمية وغيرها من العلوم الأخرى، وذلك لمساندتها في تغذية صانع السياسة العامة بالمعلومات الاقتصادية، القانونية المالية التجارية، الادارية، الفنية، التقنية... وغيرها، وعليه فان عملية تحليل السياسة العامة تقتض من المفاهيم الرئيسية لكل هذه العلوم وبالتالي هذا ما تتطلبه دراسة السياسات العامة من التأكيد على أهمية الجمع بين المؤثرات الكمية والكيفية في التحليل والاستعانة بالمنهجية البحثية المستخدمة في العلوم الأخرى.²

وعليه يمكن القول أن مفهوم السياسة العامة حديث نسبيا لكننا على يقين من الاهتمام به كممارسة على مر العصور والحضارات، فلم تقم أي حضارة دون تدبير شؤون أمتها وتقوية أصل الحكم فيها ليأخذ بعدها صورا عدة في ظل النظم الحديثة الديمقراطية التي تتجلى فيها بوضوح معالم السياسات العامة، التي لم تعد حكرا على الزعماء والحكام بل أصبحت مفهوما شاملا تقوم عليه الاتجاهات الحديثة بوصف السياسة العامة كمحصلة لتفاعلات عدة رسمية وغير رسمية على المستويين الدولي والمحلي.³

ثالثا: مفهوم تنفيذ السياسة العامة.

1- تعريف تنفيذ السياسة العامة (public Policy implémentation) :

هناك مجموعة من التعاريف التي توضح مفهوم عملية تنفيذ السياسة العامة حسب الدكتور "فهمي خليفة الفهداوي" حيث يعرفها على أنها: >> عملية تتمثل في مجموعة النشاطات والإجراءات التنفيذية الهادفة لإخراج السياسة العامة، أو قراراتها الى حيز الواقع العملي وتقوم على استخدام

¹ المرجع نفسه، ص. 29.

² رياض بوريش، السياسة العامة من منظور الحكومة، مجلة الحوار المتوسطي، ع5، مارس 2013، ص. 133.

³ أحمد طييب، مرجع سابق، ص. 20.

المصادر والموارد البشرية والمادية والتكنولوجية وغيرها، وفي سبيل تحقيق مقاصد السياسة العامة». كما يعرفها أيضا على أنها: «عملية لوضع الأفعال والإجراءات وجعلها فاعلة ومؤثرة من قبل أفراد القطاعين العام والخاص، من خلال المشاهد التطبيقية والممارسات العملية، التي تدلل على عمليات ضمن البرامج أو المشروعات التي دعت إليها السياسة العامة بالشكل الذي يؤكد على قدرة الإدارة العامة والانجاز لأهدافها».

وفي تعريف آخر فإن عملية تنفيذ السياسة العامة: «هي خطوات ضرورية تسهم في تحويل السياسة العامة أعمال ذات تأثير»¹.

ويعتبر مفهوم تنفيذ السياسة العامة كأحد أهم وظائف الإدارة العامة، حيث تستدعي هذه العملية تنفيذ البديل الذي تم تبنيه أي تحويله الى نتائج عملية ملموسة، وتشير هذه العملية الى مجموعة النشاطات والإجراءات والتدابير التنفيذية الهادفة لوضع السياسة العامة حيز الواقع العملي باستخدام الوسائل والامتيازات المادية والبشرية في سبيل تحقيق مقاصد السياسة العامة، والإدارة العامة هي الأداة التنفيذية التي تكلف بالانجاز حسب ما تقتضيه القرارات الصادرة عن سلطات الدولة، وتجدر الإشارة الى أن الأجهزة الادارية غالبا ما تعمل في ضوء قوانين عامة تجعلها تتحرك في حيز واسع لتقرير ما تريد فعله، وذلك ضمن الهامش الذي توفره السلطة السياسية عادة لإصدار اللوائح التنفيذية والتنظيمية وفق الحدود والصلاحيات المخولة لإدارة العامة في الهيئات المركزية أو المحلية، كما يعني تنفيذ السياسة العامة تنفيذ الأوامر الشرعية للسياسة من خلال البرامج العامة.² والتنفيذ له عدة اتجاهات مفسرة اتجاه واسع لمعنى التنفيذ واتجاه ضيق، أما الاتجاه الذي يفسر التنفيذ تفسيرا ضيقا فيرى أن مهمة التنفيذ هي التي تقتصر على تنفيذ أحكام القانون دون إضافة حكم جديد إليه فلا يجوز تضمين القرارات قواعد تضاف الى القواعد التي نص عليها القانون كان تضيف شرطا جديدا الى الشروط التي وضعها القانون أو تحدث تعديلا فيها أو تسقط من القانون قواعد قد وردت فيه.³

أما التفسير الواسع لمعنى التنفيذ فهو الذي يذهب الى استحالة تطبيق القواعد التشريعية تطبيقا أليا، كما لا يمكن للسلطة التنفيذية أن تنقيد بالتطبيق الحرفي للقانون، بل يحتم عليها أن توافق بين

¹ المرجع نفسه،

² تنفيذ سياسات وبرامج الرعاية الاجتماعية، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، في الموقع: <http://www.arab-api.org/images/training/programs/1/2013/215-2017/4/29>. تم تصفح الموقع يوم: 2017/4/29. p14007-4pdf.

³ بلحاج نسيم، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية، مذكرة ماجستير في القانون (جامعة الجزائر يوسف بن خدة، كلية الحقوق، 2007)، ص. 245.

أحكامه وبين الاعتبارات التي تواجهها في الميدان، فإذا استدعت هذه الاعتبارات إضافة قواعد جديدة للقانون يمكن للإدارة تضمين قراراتها التنفيذية بما تراه ضروريا لتنفيذ القانون.¹ وهناك عدة تعريفات لعملية تنفيذ السياسات العامة لعل أهمها:

أن عملية تنفيذ السياسة العامة هي عبارة عن مجموعة من الأنشطة والإجراءات الهادفة لإخراج السياسات العامة أو قراراتها الى حيز الواقع، وذلك باستخدام الموارد البشرية والمادية والتكنولوجية المتاحة في سبيل تحقيق الأهداف العامة.

كما تعرف أيضا على أنها تلك الأنشطة والأفعال التي تبذل من أجل ترجمة السياسات العامة على أرض الواقع، بما تنطوي عليه من أهداف وقواعد ومبادئ، إلى خطط وبرامج عمل محددة تهدف إلى تحقيق الأهداف المرجوة.²

2- آليات تنفيذ السياسة العامة:

تعتبر عملية تنفيذ السياسة العامة عملية مركبة ومعقدة، فهي تتطلب وجود مجموعة من العناصر المتكاملة التي تقوم، بتنفيذ أعمال الحكومة، ضمن مجموعة من الوظائف المتتالية والمتتابعة والمكاملة لبعضها البعض في نفس الآن، ذلك أن نقصان واحدة منها يؤدي الى خلل في تحقيق الأهداف المسطرة بكفاءة وفعالية مجسدة في مجموعة من الوسائل المادية والبشرية والتكنولوجية، كما يوضحها الشكل الآتي:

¹ محمد محمود حافظ، *القرار الإداري*، (القاهرة: دار النهضة العربية، ط1، 1976)، ص. 216.

² يوسف طارق، غفران الخياط وآخرون، *مقدمة في تحليل ورسم السياسات العامة*، دليل تدريبي، مركز هي للسياسة العامة، 2015، ص.71.



شكل رقم (02): يبين تفاعل مكونات الجهاز الإداري في تنفيذ السياسة العامة.

المصدر:

- من إعداد الباحثة.

أ- الجهاز الإداري.

الإدارة هي الجهاز التنفيذي للسياسات العامة والبرامج الحكومية المختلفة، وهي أهم صلاحياتها لان الإدارة هي الجهاز التنفيذي بالدرجة الأولى للدولة، وهي المنوطة بدور تنفيذ قرارات السلطات الرسمية المكلفة بعملية الصنع، أما عن تعريف الإدارة العامة فقد تعددت واختلفت التعاريف، وهذا راجع حسب الخلفية التي ينطلق منها الباحثون في ضبط تعاريف الإدارة العامة، حيث يختلف التعريف السياسي عن التعريف القانوني، والاقتصادي، لكنها جميعها تتفق على أن الإدارة العامة، هي تلك الأداة التي تضطلع بتنفيذ العامل الحكومي والذي يتمثل في السياسة العامة، انطلاقاً أو اعتماداً على مؤسساتها المختلفة.

وعليه فالإدارة هي العملية التي تتولى قيادة أي نشاط إنساني والذي يشمل على مختلف وظائف العملية الإدارية من تخطيط وتنظيم وتنفيذ وتنسيق وغيرها، من أجل تحقيق مجموعة من الأهداف المسطرة مسبقاً، وتعرف الإدارة على أنها مجموعة الخطوات المتتالية والمتعاقبة التي تهدف الى توجيه الموارد المادية والبشرية، نحو تحقيق الأهداف المنشودة، وذلك عن طريق تنسيق الجهود والترتيب الهادف لوسائل الإنتاج، وتعتبر الإدارة الأداة الفعالة لتنفيذ المشاريع وضمان نجاحها، عن طريق توجيه

وتوحيد الجهود والمشاركة في تحقيق الأهداف، فالإدارة تتمثل في كيفية جعل الأفراد يجتهدون لتحقيق أهداف عامة ومشتركة ومحددة.¹ أما عامة فهي تشير الى كل ما هو حكومي، وهو الأمر الذي يميز الإدارة العامة عن غيرها من الإدارات الخاصة الأخرى مثل، إدارة الأعمال، إدارة المنظمات الخاصة وغيرها.

أما الإدارة العامة **Public administration** يقصد بها جميع العمليات أو النشاطات الحكومية التي تهدف إلى تنفيذ السياسة العامة للدولة، فهي موضوع متخصص من الموضوع الأكثر شمولاً وهو الإدارة، والإدارة هي تنفيذ الأعمال باستخدام الجهود البشرية والوسائل المادية استخداماً يعتمد التخطيط والتنظيم والتوجيه، وفق منظومة موحدة تستخدم الرقابة والتغذية الراجعة في تصحيح مساراتها، وترمي إلى تحقيق الأهداف بكفاية وفعالية عاليتين، وتقيد في ذلك من العلوم النظرية والتطبيقية، وحين تتعلق هذه الأعمال بتنفيذ السياسة العامة للدولة تسمى الإدارة إدارة عامة.² وتعرف الإدارة العامة على أنها تلك العمليات المتعلقة بتحقيق أهداف الحوكمة، بأكبر مقدار من الكفاءة وبما يحقق الرضا لأفراد الشعب، كما تعرف من منظور آخر على أنها تنظيم وإدارة الأفراد والمواد لتحقيق أهداف التي تصنعها الدولة، فهي العملية التي تجمع بين العلم والفن الإداري المطبق في مجالات الأعمال الحكومية.³

إن الإدارة العامة هي تلك الإدارة التي ترتبط ارتباط وثيق بالعمل الحكومي، فهي الجهاز الذي تتضافر فيه مجموعة العوامل المادية والبشرية لتنفيذ السياسات العامة للحكومة، وذلك عن طريق توحيد الجهود وتنسيقها لتحقيق نجاح الأهداف المسطرة من طرف الدولة، والإدارة العامة تقوم بتنفيذ السياسة العامة على مستويين مستوى مركزي تضطلع به الإدارة العامة المركزية، والمستوى المحلي الذي تضطلع به الإدارة المحلية، وهي كما يلي:

¹ رافيق بن مرسل، الأساليب الحديثة للتنمية الإدارية بين حتمية التغيير ومعوقات التطبيق - دراسة حالة 2001، 2011-، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، (جامعة مولود معمري تيزي وزو: كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2011)، ص.22.

² محمد نشوان الأتاسي، الإدارة العامة، في الموقع: <http://www.ao-academy.org/mob//ar/2014/7/2>

تم الاطلاع على الموقع يوم: 2015 /5/19.

³ عمران نزيهة، الإدارة العمومية والمواطن أية علاقة تشخيص الاختلالات وسبل الإصلاح على ضوء التجربة الجزائرية، مجلة المفكر، ع 12، ص.476.

المستوى الأول: الإدارة المركزية:

إن المؤسسات العامة في الدولة تمثل قطاع الإدارة العامة (الإدارة الحكومية)، الذي يتولى مهام تنفيذ كل السياسات العامة، ولهذا فالإدارة العامة هي جزء أساسي من السلطة التنفيذية والتي تشمل الوزارات والهيئات العامة والمؤسسات الرسمية، وتقاديا للتكرار سنتناول الإدارة المركزية بشكل مفصل في الفصل الرابع ضمن آليات تنفيذ السياسة العامة في الجزائر.

المستوى الثاني: الإدارة المحلية:

تعرف الإدارة المحلية على أنها المناطق المحددة التي تمارس نشاطها المحلي بواسطة هيئات منتخبة من سكانها المحليين تحت رقابة وإشراف الحكومة المركزية.¹

والإدارة المحلية هي فرع من فروع الإدارة العامة، فهي نظام إداري لا مركزي يقوم على أساس منح الوحدات المحلية الشخصية المعنوية وإيجاد مجالس محلية منتخبة تتولى الإشراف على أداء الخدمات وإنتاج السلع ذات الصفة المحلية وفق السياسة العامة للدولة ورقابتها.² وذلك من خلال عملية تنازل السلطة المركزية على مجموعة من الصلاحيات السياسية والإدارية والمالية، لهيئات محلية، ومنحها سلطة اتخاذ القرارات وإدارة الخدمات العمومية على المستوى المحلي، مع بقائها تحت رقابة السلطة الحكومية.³

وهي عملية إدارة الوظائف والشؤون المحلية المختلفة عن طريق الهيئات والمجالس الإدارية المحلية المنتخبة من طرف السكان المحليين، بالإضافة إلى إشراك المواطنين تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية، حيث تتنازل الحكومة عن جزء من سلطة إصدار القرارات الإدارية إلى هذه الهيئات المنتخبة محليا.

1- مقومات الإدارة المحلية:

النظام الإداري المحلي هو النظام الإداري الذي يقوم على توزيع السلطات والوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية (الحكومة)، وهيئات ووحدات إدارية أخرى إقليمية أو مصلحة مستقلة قانونيا عن

¹ عبد الرزاق الشخيلي، *الإدارة المحلية*، (عمان: دار المسيرة، 2001م)، ص 27.

² حميد علي نجيب، *الإدارة المحلية: مفهومها وعناصرها، المجلة العربية للإدارة*، مجلد 07، العدد الأول، 1983م، ص 66.

³ Stacey white, *Government Decentralization in the 21st Century*, a Report of the csis program on crisis, conflict and cooperation, center strategic and international studies, December ,2011.

الإدارة المركزية بمقتضى اكتسابها للشخصية المعنوية، مع بقائها خاضعة لقدر معين من رقابة تلك الإدارة.¹ فمن خلال هذا التعريف نستشف مقومات الإدارة المحلية وهي كما يلي:

تمتعها بالشخصية المعنوية:

تعتبر الشخصية المعنوية السند القانوني لتوزيع الوظيفة الادارية بالدولة، من خلال إعطاء بعض الأجهزة الاستقلال القانوني حتى تتمكن من القيام بنشاطها بما يترتب عن ذلك من الحقوق والالتزامات وتحمل المسؤولية.²

الشخص المعنوي هو مجموعة من أشخاص أو أموال، تتكاتف وتتعاون، أو ترصد لتحقيق غرض وهدف مشروع بموجب اكتساب الشخصية القانونية (**personne juridique**)، أي القدرة أو المكنة على اكتساب الحقوق، وبالمقابل التحمل بالالتزامات، ومن ثم فان الشخصية القانونية حتى تتمكن من القيام بنشاطاتها بما يترتب عن ذلك من حقوق ومن التزامات وتحمل للمسؤولية، وعليه فان الاعتراف بالشخصية القانونية يشكل على المستوى القانوني، المبدأ الأساسي للامركزية والإدارة المحلية،³ وهو الأساس الذي يحدد استقلالها عن الحكومة المركزية والمقصود بالشخصية المعنوية هو تمتع الإدارة المحلية بالأهلية القانونية وتحمل مسؤولياتها كاملة فيما يخص ممارسة مهامها وفق التفويض الممنوح لها من قبل الحكومة المركزية، وهي بذلك مستقلة عن السلطة المركزية وتتمتع بذمة مالية مستقلة وشخصية معنوية تقاضي الغير أمام القانون، لكن هذا لا ينفي كونها تخضع للرقابة والمتابعة من طرف السلطات المركزية.

وجود مجالس محلية منتخبة تؤمن المصالح العامة:

الاعتراف للإدارة المحلية بالشخصية المعنوية لا يكفي للقيام بمهامها نظرا لتعذر قيام سكان الإقليم المحلي بمباشرة مهامهم بصفة جماعية، وعليه يجب قيام هيئات محلية، وذلك عن طريق إعطاء الحق للمواطنين على المستوى المحلي، من اختيار ممثلهم في هذه الهيئات المحلية، والذي يمنح هؤلاء الممثلين سلطة اتخاذ القرار من جهة وترسيخ الديمقراطية من جهة أخرى لأنها تقوم على مبدأ المشاركة ومنع احتكار السلطة، وهو ما يتم عن طريق الانتخاب وفق معايير محددة.⁴

¹ محمد الصغير بعلي، *الولاية في القانون الإداري الجزائري*، (عنابة: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2014)، ص.23.

² المرجع نفسه، ص.29.

³ المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

⁴ Draft Ine Neven, *Background paper on Decentralization*, National Forest Programmes in the European Context, Institute Alterra ; Contribution to Cost-Action E19, p.02.

وتدير هذه الهيئات المنتخبة شؤون ومصالح السكان المحليين عن طريق الممثلين المنتخبين وباعتبارهم من أبناء المنطقة المحلية، الذين يكونون على دراية كاملة بمشاكلها وحاجاتها وسكانها، فهم يرغبون في خدماتها وحل مشاكلها.¹

وعليه فإن المجالس المحلية المنتخبة، تعبر عن إرادة السكان المحليين في اختيار ممثليهم في إدارة شؤونهم ومصالحهم المحلية، ذلك أن المصالح المحلية تختلف عن المصالح العامة القومية، لان المشاكل تختلف من منطقة الى أخرى، وعليه فإن على كل إدارة محلية مرعاة مشاكل سكانها المحليين وخدمتهم وفقاً لذلك، لاسيما انه تم تزكيتهم من طرفهم وحتى تتمتع هذه الهيئات بشرعية أكثر فذلك يتطلب منها وضع خدمة مصالح المواطنين أولى أولوياتها.

➤ المجالس المنتخبة مستقلة وخاضعة للحكومة المركزية (إشراف ورقابة السلطة المركزية):

تحتفظ الحكومة المركزية بحق الإشراف والمراقبة لعمل الإدارة المحلية لضمان السير الحسن لمهامها وفق الأهداف العامة ووفق السياسات المسطرة للقيام بمتطلبات الشأن المحلي للسكان، وذلك وفقاً لنصوص قانونية تحدد المهام وكيفية القيام بها على أحسن وجه.²

ويُعتبر استقلال الهيئات المحلية وعدم تبعيتها للسلطة المركزية من الأركان الأساسية التي تقوم عليها الإدارة المحلية، ولكن الاستقلال التام أمر غير قائم لأنه يسبب للدولة العديد من المشكلات كنشوء الكيانات السياسية التي تطالب بالانفصال عن الدولة ما يهدد وحدتها وسلامة أراضيها، فكما لا يمكن تصور وجود المركزية المطلقة لا يمكن أيضاً تصور وجود اللامركزية المطلقة، ولضمان الاستقلال والحد من عيوبه، ولتحقيق متطلبات الإدارة الجيدة، وُضعت الهيئات المحلية تحت إشراف ورقابة خاصة تُدعى الرقابة الإدارية أو الوصاية الإدارية، تُمارسها السلطة المركزية ضمن الحدود التي يرسمها القانون.³

¹ أيمن عودة المعاني، *الإدارة المحلية*، (عمان: كلية الأعمال، الجامعة الأردنية، دار وائل للنشر والتوزيع، ط01، 2010)، ص.52.

² محمد محمود الطعامنة، *نظم الإدارة المحلية (المفهوم والفلسفة والأهداف)*، ورقة بحث قدمت في فعاليات الملتقى العربي الأول حول نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، صلالة، سلطنة عمان، 18-20 أوت 2003م، ص 09.

³ بن حدة باديس، *الاتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة المحلية في الوطن العربي - دراسة مقارنة لنماذج مختارة -*، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية تخصص إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، (جامعة قاصدي مرباح ورقلة: كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2012)، ص.34.

تنصب هذه الرقابة أو الوصاية الإدارية على الهيئات والمجالس المحلية المنتخبة، الرقابة على الأشخاص الطبيعيين وأعضاء الهيئات والمجالس المحلية، كما تتم على مجموعة الأعمال والتصرفات الصادرة عنها.

2- وظائف الإدارة المحلية:

إن الأسس والمبادئ التي تقوم عليها الإدارة المحلية، والتي تمنحها الاستقلالية في التسيير، تعطيها الحق في القيام بمجموعة من الوظائف على المستوى المحلي في جميع مجالات الحياة ولعل أهمها:

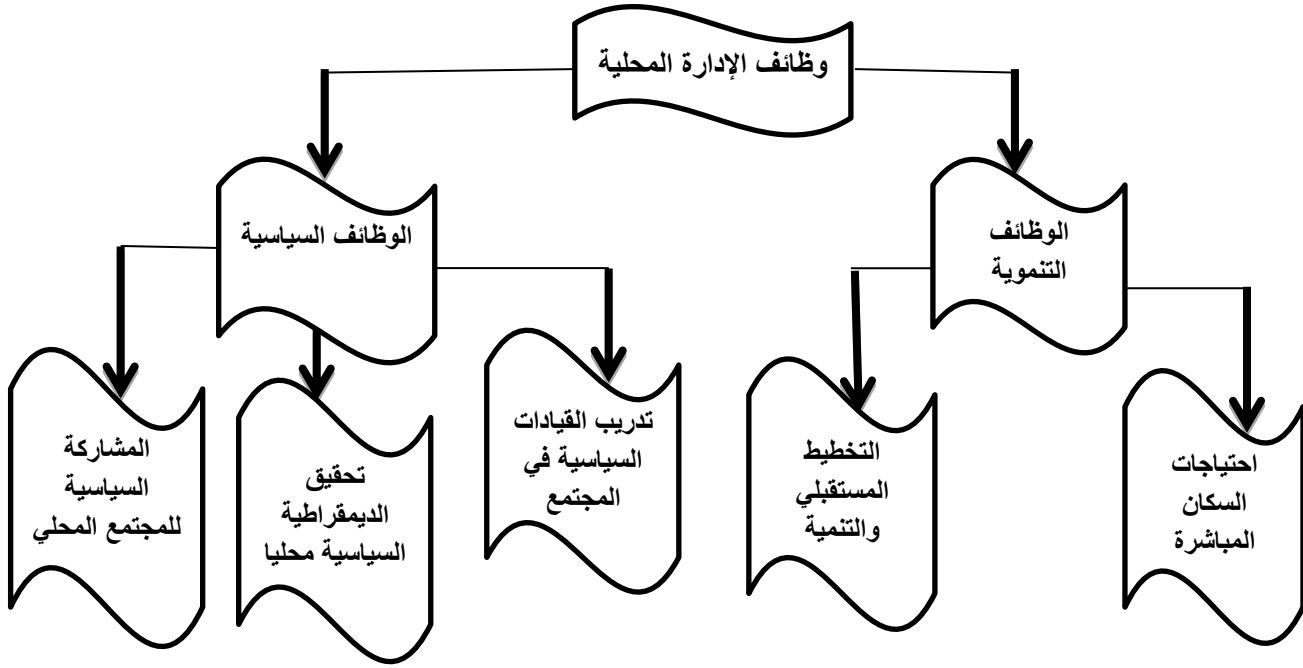
✓ الوظيفة التنموية:

تهدف الوظيفة التنموية الى تحقيق التنمية الاقتصادية، والاجتماعية من خلال إدارة التنمية المحلية وهي تنقسم الى قسمين وظيفة مرتبطة باحتياجات السكان المباشرة، ووظيفة مرتبطة بالتخطيط المستقبلي والتنمية.

✓ الوظيفة السياسية:

تهدف الوظيفة السياسية الى تحقيق الديمقراطية السياسية محليا، وهي إحدى أهم أهداف الإصلاحات الحكومية التي عرفها العالم في السنوات الأخيرة، وهي تعزز المواطنة، وذلك عن طريق التمثيل العادل لأفراد المجتمع في المؤسسات السياسية، بالإضافة الى إشراك المواطنين في عملية صنع القرار دفع والمشاركة الفعالة في أداء وممارسة دورهم السياسي،¹ بالإضافة الى تدريب القيادات السياسية على مستوى المجتمع.

Jean Paul Faguett, *Decentralization and Governance*, (London : London school of Economics ¹ and political science, 2011), pp.5.6.



شكل رقم(03): يوضح وظائف الإدارة المحلية.

المصدر:

حسام قضيب، "تقييم كفاءة وفاعلية الآليات المحلية لصناعة القرار في إدارة العمران الحضري"، المؤتمر العربي الإقليمي، حول تحسين الظروف المعيشية من خلال التنمية الحضرية المستدامة، ديسمبر 2003م.

رابعاً: النماذج الإدارية ودورها في تنفيذ السياسات العامة:

من خلال هذا العنصر سنحاول تحديد العلاقة بين التسيير العمومي الجديد والسياسة العامة وكيف يؤثر التسيير العمومي الجديد على نجاعة وكفاءة وتحسين مستوى السياسة العامة.

1- النموذج الهرمي التقليدي.

تعاقبت على هذا النموذج مجموعة من النظريات والمدارس التي ساهمت من جهة في تطوير الإدارة العامة، وأهمها ثلاث مدارس وهي:

الإدارة العلمية، "لفردريك تيلور (Frederick Taylor)"، مبادئ التنظيم التي جاء بها "هنري فايول (Henri Fayol)" والبيروقراطية عند "ماكس فيبر (Max Weber)"، فمن خلال دراسة هذه المدارس الثلاث نجدها تركز على الخطط

مقابل التقليل من أهمية التنفيذ، وتأكيدهم على هرمية الأوامر، أي أن الأوامر تأتي من الأعلى الى الأسفل طالما أن هناك سياسة ستنفذ، ويعتمد هذا الأنموذج في تنفيذ السياسات العامة على مجموعة من المرتكزات:

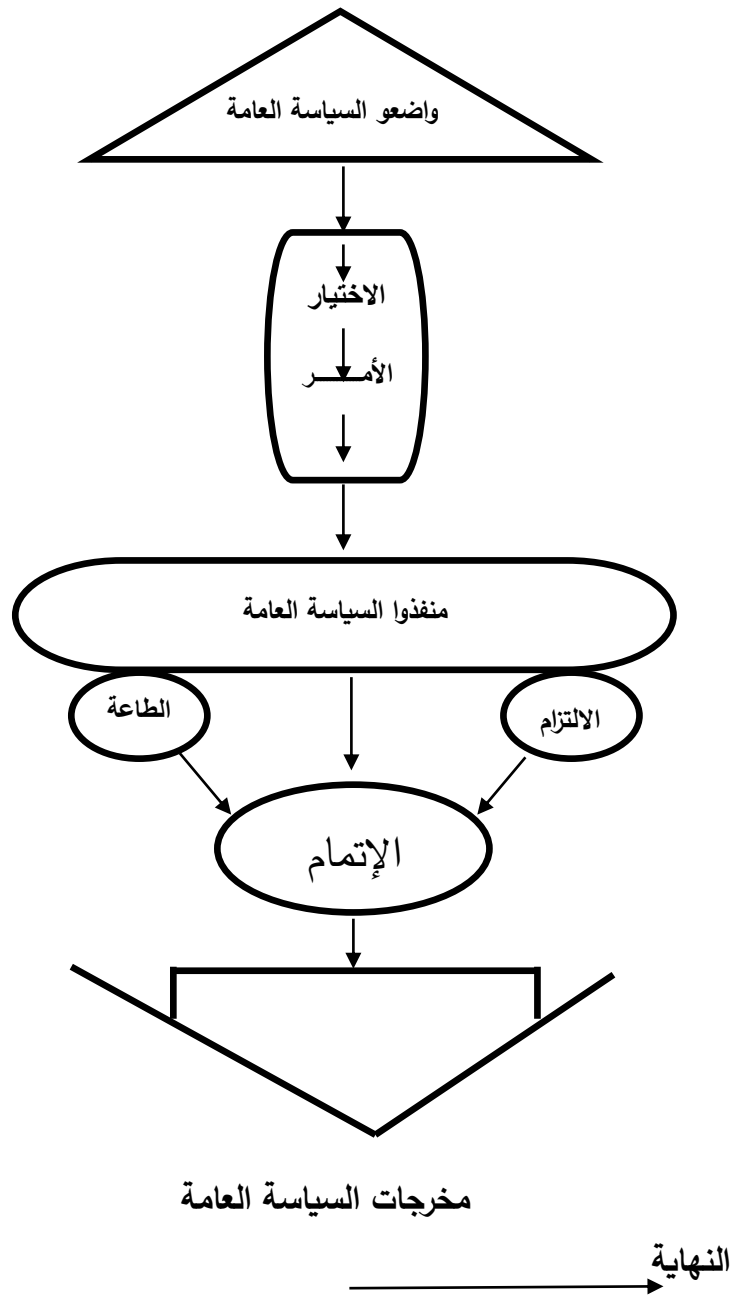
- اختيار الأشخاص الذين يعملون في تنفيذ السياسة العامة، يتم اختياره من قبل صناع السياسة في ضوء مجموعة من المعايير الفنية، تتمثل في قدرته على العمل وإدراك الوسائل المناسبة لإتمام المهام وأهداف السياسة العامة.

- السياسة العامة التي يقوم الأشخاص بتنفيذها تأتي على شكل تعليمات وأوامر محددة متسلسلة يجب الالتزام بها.

- جميع العناصر التنفيذية يجب عليها الالتزام بالأوامر والتعليمات المقررة والالتزام بالقواعد والخطوط الإرشادية للاتصال الهرمي والمرتبطة مع صانعي السياسة العامة.¹

يعاب على هذا النموذج المركزية الشديدة في القرارات والهرمية، حيث أن صانعو السياسة وحدهم هم المسؤولون عن رسم وصنع السياسات العامة، حيث يقوم المنفذون بتنفيذها فقط وتأتيهم على شكل أوامر وقواعد على يجب الالتزام بها دون مشاركتهم باقتراحاتهم في اتخاذ القرارات، كما هو موضح في الشكل الآتي:

¹ الفهداوي، مرجع سابق، ص، 279.



شكل رقم(04) يبين التحليل الهرمي والتقليدي لتنفيذ السياسة العامة.

المصدر:

فهمي خليفة الفهداوي، *السياسة العامة: منظور كلي في البنية والتحليل* (عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع، ط.01 2001)، ص298.

وقد عرفت الدولة في عصر التسيير التقليدي عدة إخفاقات في تقديم الخدمات والسياسات العامة حيث كانت واضحة وخصوصا إذا ما لاحظنا أن الإطار المؤسساتي لتطبيق نشاط الدولة وسياساتها يعمل بصعوبة في بعض الدول بدون كفاءة، إلا أن الأمر الذي يؤدي حتما إلى التبذير كما تعد مشكلة

توافر المعلومة أكثر وضوحا في الاقتصاد الذي تسيطر عليه الدولة، أي الدولة المحتركة لمعظم الخدمات. من جانب آخر من المعروف أن العمل وفق مبادئ البيروقراطية والعقلانية لـ " ماكس فيبر Max Weber"، يتطلب قدرا كبيرا من المعرفة ومن المعلومات والقدرة على صياغة القرارات المبنية على المعلومات الى حد يتيح لذلك العمل أن يكون فعالا نظرا لتشابك العمليات وتأثيرها على البعض لهذا نجد في معظم دول العالم بيروقراطية الدول بطيئة الاستجابة فكما كبرت المنظمات أو عدد الإدارات زاد احتمال أن تختلف النتيجة عن القصد الأساسي بسبب عدد حلقات الربط التي لا بد أن توجد بين من يصنعون السياسات ومن يتولون تنفيذها، ومن الصعوبات التي تواجه إدارة الأساسات العامة هو عدم وجود نظام مناسب لتقدير القيم الأمر الذي يجعل معرفة ما إذا كانت نشاطات الحكومة تنتج أي شيء لا يمكن إنتاجه من طرف الغير بأقل تكلفة.¹

ويؤكد محللو السياسات من جهة أخرى على القيود المفروضة على المعلومات في إدارة السياسات العامة حيث تعاني من نقص المعلومات، والوقت اللازم والمتباعد لتحليل الشامل لسياسات المتبعة، بالإضافة الى إخفاقات الإدارة التقليدية في إعادة تقييم الميزانيات، وإعادة تخصيص الموارد لجعلها تتوافق مع الاحتياجات والأولويات المتغيرة ففي الإدارة العامة التقليدية ما إن يتم إرساء نمط معين من الإنفاق حتى يميل لأن يصبح أمرا مؤسساتيا ويستمر من عام لآخر دون تأقلمه مع إجراء قليل من الجدول حوله وبمرور الوقت تصبح أنماط الإنفاق بعيدة عن أنماط الحاجة.

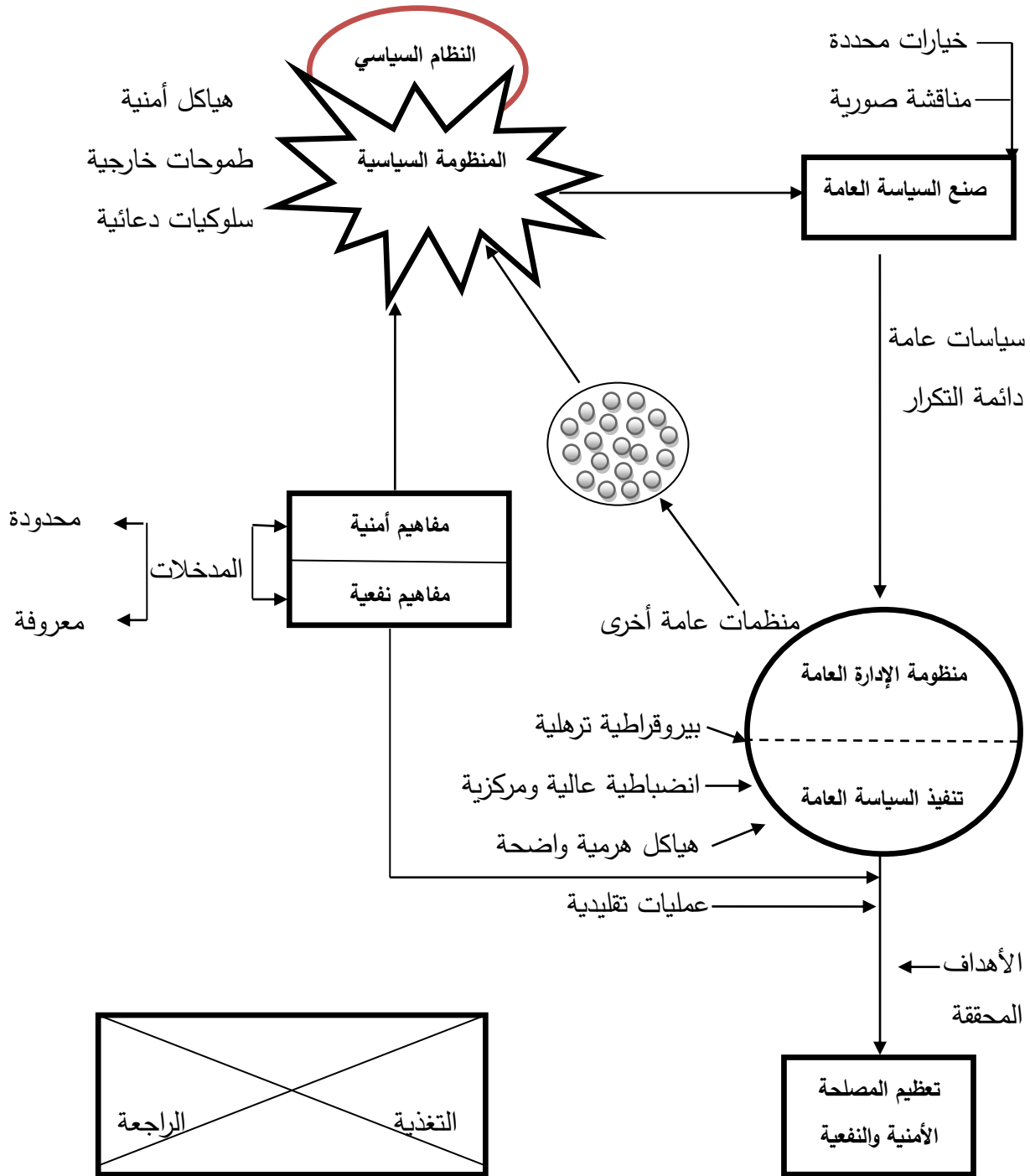
- بالإضافة الى افتقار إدارة السياسات العامة والخدمات إلى المقاييس الموضوعية للأداء.
- السياسة العامة التي تتم في ظل الإدارة التقليدية تتميز بعدم المساواة في التوزيع، وخاصة في توزيع السلطة والامتيازات، حيث يتمتع السياسيون والبيروقراطيون الكبار بمساحة مناورة لا مبرر لها.

هذه القضايا ساعدت مؤخرا على المطالبة وبإلحاح إدخال مبدأ العقلانية في تسيير إدارة السياسات والخدمات العامة، فقد أظهرت الإدارة العامة التقليدية عجزا واضحا حيث لم تعد الدولة غير قادرة على تلبية وحل الأزمات فحسب، بل تعمل أحيانا على تعقيدها باستخدامها السياسة أو أخرى عن طريق التجربة والخطأ والتي تقع نتائجها السلبية في النهاية على المواطنين والمؤسسات باستخدام الضرائب واقتطاعات بأشكال مختلفة وبتقليص الاستثمارات.²

¹ شريفة رفاع، " نظرية الإدارة العامة الحديثة ودورها في معالجة إشكالية إدماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية"، مجلة الباحث، ع، 06،

2008، ص، 107.

² المرجع نفسه، ص، 108.



شكل قم(05): يوضح المنظور التقليدي الهرمي في عملية تنفيذ السياسة العامة.

المصدر:

فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة: منظور كلي في البنية والتحليل (عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع، ط.01، 2001)، ص 301.

2- النموذج الحديث (المناجنت العمومي الجديد NBM).

لقد أصبح تقدم الدول يقاس بكفاءة الجهاز الإداري المنفذ للسياسة العامة للدولة، فمع افتراض أي مستوى من الكفاءة للسياسة العامة تصبح هذه الكفاءة متوقفة في التطبيق العلمي على كفاءة تحقيقها أي على الجهاز الإداري، حيث يواكب الجهاز الإداري مختلف الإصلاحات التي تسعى لتحسين أداء الخدمات العمومية، ويعتبر التسيير العمومي الجديد أهم ما توصلت إليه مختلف المدارس والنظريات التي ساهمت في تطوير الإدارة العامة.

إذا رجعنا للأصول العلمية للمناجنت العمومي كعلم وفن، فإن أصوله العلمية تعود إلى مجموعة مكونات علمية أهمها القانون العمومي، العلوم السياسية والإدارية، علوم التسيير، الاقتصاد العمومي فالشخص الممارس للمناجنت العمومي ينبغي عليه الإلمام بهذه العلوم ذات الصلة بمجال المناجنت العمومي الجديد.

أ- التعريف اللغوي:

"المناجنت" هو مصطلح انجليزي الأصل مشتق من الفعل (to manage)، الذي يعني أدار وسير، وقد يكون هذا المفهوم قريباً من الكلمة الفرنسية (management) التي تعني حسن التدبير والصيانة.¹

كما عبر مجموعة من الباحثين عن "المناجنت" بعبارة أخرى لها نفس مدلول الأول كالتجديد **Renouveau** أو التحديث الإداري، **Modernisation administrative**. كما تعني الكلمة الفرنسية (Ménagement)، التي ظهرت في القرن السابع عشر (17) لتدل على فن تسيير المنزل أو التسوية والحل بعناية.²

أما مصطلح "التسيير الحديث" ومصطلح "المرافق العمومية"، "وتجديد المرافق العمومية"، فهي مصطلحات استعملت في الجزائر للدلالة على المناجنت العمومي الذي يعبر عن "فن التسيير" (art **de conduire**) وتعبر هذه الأخيرة عن ترجمة للمرادفات الفرنسية.³

¹ المعهد الوطني لتكوين مستخدمي التربية وتحسين مستواهم، هيئة التأطير بالمعهد، سند تكويني لفائدة سلكي الإدارة والتسيير بعنوان "المناجنت وقيادة التسيير"، 2005، ص، 14.

² Caroline vayo, *le ménagements public, discours et fonction*. (paris : université pantheon, ASSAS, 1995), p03 .

³ محمد إبراهيم المبارك، "الإدارة والتسيير"، مجلة الإدارة العامة، ع51 سبتمبر 1986، ص، 81.

ب- التعريف الاصطلاحي:

أما المعنى الاصطلاحي لهذه الكلمة أصبح جد مهم في المجتمعات المعاصرة ويعود ذلك أصلا إلى تطور التصنيع وتشعب وظائف الإدارة بصفة عامة، كما يعني أيضا إعادة النظر في نمط التسيير الإداري، حيث أصبح التغيير أمرا مفروضا لان هذا التغيير أفرز مع مر الزمن جيلا من المسيرين يطالبون بعقلنة عملية التسيير لمؤسساتهم بحيث لا يترك أي شيء للصدفة، وهذا من العوامل الأساسية التي أدت إلى ظهور نمط جديد من أساليب التسيير الإداري يستجيب إلى أفاقهم ومتطلبات السوق بصفة عامة.¹

ويعرف المناجمنت على أنه: «فن وعلم لأنه يستند على الخبرة والقدرات الشخصية للأفراد وعلم من حيث أنه يطبق المعارف العلمية المستنتجة من النظريات العلمية».²

ولا يمكن تعريفه بالتسيير (la gestion)، لأنه سيؤدي إلى الإنقاص من أهمية المناجمنت باعتباره فنا وعلمًا في آن واحد فالتسيير عبارة قديمة الاستعمال، وذلك للتعبير عن قيادة وتوجيه الوسائل المادية والبشرية لتحقيق أهداف المجموعة أو المنظمة أو الإدارة إلا أن التطور الذي عرفته المجتمعات وتعقيدها بالإضافة إلى التطورات العلمية العديدة أدت إلى تعدد الأدوار والوظائف داخل المؤسسة وهذا ما أدى بالنتيجة إلى البحث في كيفية التسيير لكن بطرق أكثر نجاعة وعلمية للتحكم أكثر في سير المؤسسات وهذا ما جعل التسيير لا يعتمد فقط على القواعد التنظيمية فحسب بل يبحث في طرق جديدة لجعل هذا التسيير فعالا لا يحقق الأهداف المسطرة.

تلعب الإدارة العامة دورا مهما وتمثل عنصرا هاما في عملية صنع وتنفيذ السياسات العامة وهذا ما يتضح لنا من خلال العلاقة بين السياسة العامة من ناحية والإدارة العامة من ناحية أخرى، حيث تؤكد هذه الأخيرة الصفة الاجتماعية للعملية الإدارية في الجهاز الإداري (عملية التسيير)، وتهتم معظم الدول في الوقت الحاضر بدراسة المشاكل الإدارية بأجهزتها العمومية بهدف رفع كفاءتها الإنتاجية ولاشك أن الجهود الدولية المستمرة في هذا المجال تعمل على توسيع وتطوير عملية الإدارة العامة. وقد أدى الاتساع الذي حدث في النشاط الحكومي خلال القرن الحالي أدى إلى تعقد المشكلة الإدارية، لدخول الدولة في ميادين نشاطات جديدة نتيجة للتغيرات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التي حدثت في معظم دول العالم أدى إلى زيادة عدد وحداتها وتضخم حجمها، وتعتبر الكفاءة الإدارية

¹ سند تكويني لفائدة سلكي الإدارة والتسيير بعنوان "المناجمنت وقيادة التسيير"، مرجع سابق الذكر، ص، 14.

² AMIEL BONNET, et JACOBS, *Management de l'administration*, (Belgique : Bruxelles, 1993), p5.

في التسيير العمومي الجديد التي أصبحت تتميز بها المؤسسات من أهم العوامل اللازمة للنجاح والنمو وينطبق وإدارة شؤون الدولة، فالدولة لها وظائف أساسية أهمها السياسة العامة والخدمات العمومية لأفراد المجتمع وسن التشريعات والقوانين التي تنظم العلاقات في المجتمع الى جانب توفير البنية الأساسية لدولة.

حيث أن الدولة لا تستطيع القيام بأنشطتها من سياسة عامة وخدمات عمومية أخرى ووظائفها المختلفة بأقل تكلفة وأفضل وسيلة ما لم تكن هناك إدارة فاعلة وذات كفاءة ذلك لأن الإدارة الغير التي تتميز بنقص الكفاءة تنتج خدمات متدنية الجودة ومرتفعة التكلفة وبذلك يتم إهدار موارد المجتمع.¹ إلا أن هذا ما عالجته التسيير العمومي الجديد حيث أصبح يعتمد على وسائل واليات تعتمد على الإستراتيجية في التخطيط والرشادة في اتخاذ القرارات، بالإضافة الى ترشيد الموارد المالية، حيث يتم القيام بمشاريع أكبر بأقل تكلفة، وهذا ما تسعى الإدارة الى تحقيقه، والذي يعكس كفاءة الإدارة الحديثة فالسياسة العامة في ظل التسيير العمومي الجديد تتميز بكونها سياسات رشيدة، بالإضافة الى بروز فواعل جديدة في الصنع مثل القطاع الخاص والمجتمع المدني، كما تقلص دور الدولة في التدخل في جميع النشاطات والمجالات وفتح باب المشاركة واللامركزية في القرارات.

ويهدف التسيير العمومي الجديد الى تحسين مستوى السياسة العامة وذلك عن طريق الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة وتجنب الضياع والإسراف أثناء الصنع والتنفيذ، والمحافظة على الاستخدام الفعال للموارد، حيث أن الاهتمام بميدان التسيير العمومي الجديد والتعامل معه كحقل دراسي متخصص هو التعرف على كيفية ترشيد وتحسين ورفع كفاءة منظمات الأجهزة العامة، حيث أيقن الدارسون أن تحسين ورفع كفاءة أداء الإدارات العمومية لا يمكن أن يتم في إطار منظور ضيق يركز على الهدف وحده واتجهت الدراسات نحو فهم المؤثرات والعوامل التي تعمل في إطارها منظمات الجهاز العام للدولة وفي نطاق أبعد وأوسع من إبعاد العمليات الإدارية بجوانبها الإجرائية والقواعد والضوابط القانونية المنظمة لعملها وأنشطتها، أي الجوانب الحركية التي تتعلق بعمل المنظمات التنفيذية للدولة وتحليل إبعادها السلوكية مع الأخذ في الاعتبار كل ما يحيط بيئة هذه الإدارة من أنماط ثقافية وحضارية.²

¹ شنوفي نور الدين، المناجمت العمومي، دراسة موجهة للموظفين المرشحون لرتبة المتصرف، ص، 19. في

[http://www.e-compus.ufc.dz/cour/administrateur/Management-publicueadministratpdf\(09/08/2014 12 :57\)](http://www.e-compus.ufc.dz/cour/administrateur/Management-publicueadministratpdf(09/08/2014%2012%2057))

² مرجع نفسه، ص، 20.

ج- مرتكزات النموذج الحديث:

جاء هذا النموذج بمجموعة من المرتكزات والمبادئ المغايرة تماما لما جاء به النموذج التقليدي حيث عرف هذا النموذج الحديث التعاون المتبادل التأثير بين الفواعل في الإدارة على عكس الهرمية في اتخاذ القرارات في النموذج التقليدي وعليه تنفيذ السياسة العامة حسب النموذج الحديث تقوم على مجموعة من المرتكزات:

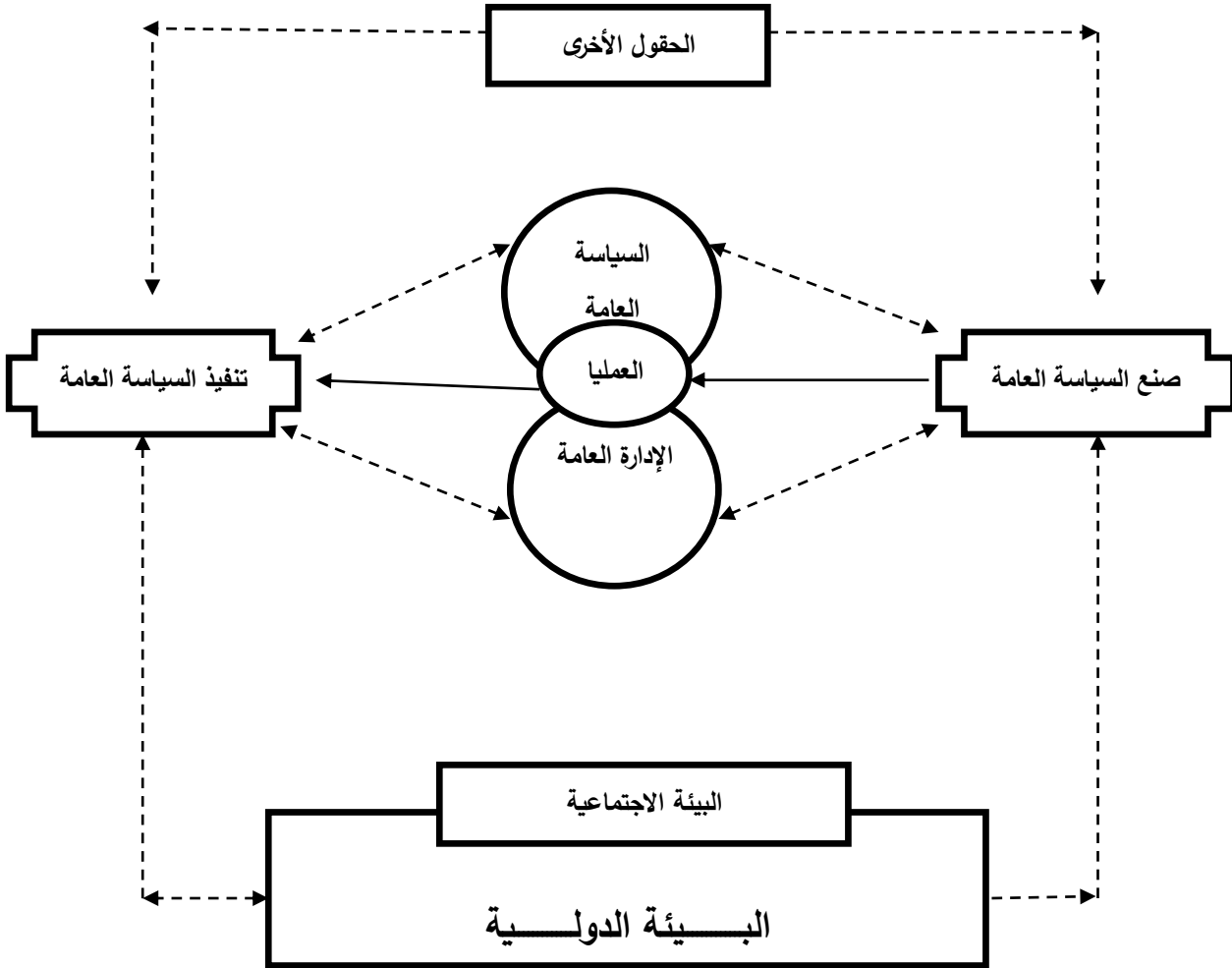
- المشاركة في تحمل المسؤوليات، واستيعاب الابتكارية والاستجابة لقضايا السياسة العامة الجديدة، التي تفرض ذاتها على الأجندة السياسية، ويهتم بالقضايا المركزية، كما يهتم بقضايا الجماعات والأقليات.

- كما يمثل هذا النموذج التوجيهات الحديثة في عملية تنفيذ السياسة العامة وفي إحلال النظرة الجديدة إلى العملية الإدارية في الوسط البيئي والاجتماعي وضمن الإطار الرسمي وغير الرسمي، حيث أن السياسة العامة معقدة أكثر مما هي في النموذج الهرمي التقليدي فتكلفة المعلومات في صنع القرارات يمكن أن تكون مرتفعة للغاية لان العديد من القرارات يتم اتخاذها في ظل ظروف عدم التأكيد بما يتنافى مع النموذج التقليدي.

- الاهتمام المعاصر من قبل السلطات الثلاثية في الدولة بدور الإدارة العامة الكبير في حل المشكلات الاجتماعية والسياسية والقانونية والتشريعية من خلال الوسائل لتنفيذ البرامج والخطط المؤثرة، حيث أصبح من السهل تشريع سياسة اجتماعية معينة، لكن من الصعب تنفيذ هذه السياسة بغير الإمكانيات اللازمة.¹

وفي مايلي شكل يوضح نموذج الحديث في عملية صنع وتنفيذ السياسات العامة.

¹ الفهداوي، مرجع سابق، ص، 300.



الشكل رقم(06): يبين المنظور الحديث غير التقليدي في عملية تنفيذ السياسة العامة.

المصدر:

فهيم خليفة الفهداوي، *السياسة العامة: منظور كلي في البنية والتحليل* (عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع، ط.01، 2001)، ص 303.

خامسا: أساليب تنفيذ السياسات العامة.

هناك عدة أساليب تتبعها الإدارة أثناء عملية تنفيذ السياسة العامة، حيث تضمن هذه الأساليب التنفيذ الجيد لمختلف السياسات العامة، منها الثواب والعقاب حيث يلزم هذا الأسلوب المنفذ على القيام بالتنفيذ وفق الخطة المرسومة، لأنه يحصل على مقابل حيث تعتمد الإدارة على آلية التحفيز حتى يقوم الموظفين بأعمالهم على أكمل وجه من جهة وتساعد على الإبداع في العمل من جهة أخرى، كما تلجا الى كل من الإذعان والانصياع وتجبرهم على تنفيذ السياسات العامة، حيث يلعب مصدر السياسة

العامة دورا هاما في توضيح مدى الزاميتها حسب الجهة المصدرة لها، كما تعمل من حين الى آخر لتحسين وتطوير مختلف استراتيجيات تنفيذ السياسات العامة، وهو الأمر الذي يعكس مدى فعاليتها. وسنلخص هذه الأساليب في المخطط التالي:



شكل رقم (07): يوضح أساليب تنفيذ السياسة العامة.

المصدر:

- يوسف طارق، غفران الخياط وآخرون، مقدمة في تحليل ورسم السياسات العامة، دليل تدريبي، مركز هي للسياسة العامة، 2015، ص.73.

فمن خلال ما سبق تبين أن عملية تنفيذ السياسة العامة هي العملية الملموسة حيث تقع على عاتق الأجهزة الإدارية، كما أنها عملية تتطلب توفير مختلف الموارد المادية والبشرية، من أجل تنفيذها بالإضافة الى طابع الشرعية الذي يمنحها القوة القانونية.

ب- الموارد المالية:

إن الموازنة العامة للدولة هي سياسة مالية ترسمها الدولة، ويتم على أساسها تحديد النفقات العامة للدولة والتي تشمل على التسيير والتجهيز، بالإضافة الى إيراداتها وذلك لفترة لاحقة ومحددة وتتمثل هذه النفقات في الأموال المخصصة لتنفيذ السياسة العامة، أي أنها تمثل برنامجا ماليا يتضمن السياسات المالية والأهداف التي تسعى الدولة لتحقيقها، وتخصص الدولة ميزانية محددة، بغية تنفيذ السياسة العامة، تكون مفصلة ومفسرة لكيفية الاستغلال، وتاريخ معين حيث تكون سنوية، كما تخصص ميزانية إضافية في حال نفاذ الميزانية الأولية.

أ- تعريف الموازنة العامة.

تختلف تعاريف الموازنة العامة وتعددت حسب اختلاف جوانب تعريفها فمنها من يعرفها من الجانب السياسي ومنها من يعرفها من الجانب المالي ومنها من يعرفها من الجانب التخطيطي. الموازنة العامة للدولة عبارة عن برنامج عمل متفق عليه فيه تقدير الإنفاق العام للدولة ومواردها لفترة لاحقة تلتزم به الدولة وتكون مسؤولة عن تنفيذه وتتكون الموازنة العامة من جانبين يشمل الأول النفقات العامة (الاستخدامات)، ويشمل الجانب الثاني كافة الإيرادات التي تؤول الى خزينة الدولة مهما كان مصدرها.¹ ومن هذا التعريف نجد أن الميزانية تحمل شقين الشق الأول ويتضمن الإيرادات وهي التي تعنى بدراسة مصادر تمويل الخزينة العمومية، وذلك لضمان ديمومة واستمرارية تمويلها، والشق الثاني والذي يتمثل في النفقات وهي التي تعنى بدراسة الأموال المخصصة لتنفيذ السياسة العامة بكافة جوانبها من تسيير، تجهيز... الخ.

والميزانية هي عملية مبرمجة ومخططة فهي تدخل ضمن السياسات العامة للبلاد لأنها عمل حكومي بالدرجة الأولى، فهي تدرس ويتم التصويت عليها وتكتسب مشروعيتها على مستوى البرلمان، وعليه يمكن تعريف الموازنة العامة للدولة من الجانب التخطيطي على أنها عملية مخططة وهي تعكس مضمون خطة مالية قصيرة الأجل أي لمدة سنة.²

¹ دراوسي مسعود، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي، حالة الجزائر 1990-2004، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، (جامعة الجزائر: كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، قسم العلوم الاقتصادية، 2006)، ص.129.

² جمال لعمارة، تطور فكرة ومفهوم الموازنة العامة للدولة، مجلة العلوم الإنسانية، ع01، 2001، ص.114.

ويعرفها قانون (17-84)، المتعلق بالميزانية في المادة (06) منه على أنها: «تشكل من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفق للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول به»¹.

كما يعرفها قانون (21-90)، المتعلق بالمحاسبة العمومية على أنها: «الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ومنها نفقات التجهيز الداخلية والنفقات بالرأس مال وترخص بها»². وعليه فإن الموازنة العامة للدولة تتمثل في تلك الوثيقة الأساسية لدراسة المالية العامة لأي دولة من الدول، إذ أنها تشمل بنود الإنفاق العام وكيفية توزيع موارد الدولة على مختلف الخدمات التي تقدمها لمواطنيها بالإضافة إلى أنها تبين لنا كيفية حصول الدولة على مختلف الإيرادات العامة التي تمول بها هذا الإنفاق، وبالتالي فإن الموازنة العامة للدولة ماهي إلا خطة مالية يتم على أساسها اتخاذ القرارات الخاصة بالنفقات العامة للدولة وإيراداتها لفترة لاحقة، أي أنها تمثل برنامجا ماليا يتضمن السياسات المالية والأهداف التي تسعى الدولة لتحقيقها.³

من خلال التعاريف السابقة نخلص إلى أن الميزانية العامة للدولة هي عبارة عن وثيقة أساسية تشريعية سنوية، تقرر هذه الوثيقة الموارد والنفقات النهائية للدولة وترخص بها، وذلك بغية تسيير وتجهيز المرافق العمومية للدولة، والموازنة العامة هي أحد أهم أنشطة الدولة لأنها تشمل على عملية استغلال الدولة لمواردها المالية وفق ميزانية منظمة ومضبوطة يتم صرفها سنويا، من أجل تحقيق أهدافها المختلفة وذلك ضمن عملية تنفيذ سياساتها العامة.

كما تعرف الميزانية العامة للدولة على أنها عبارة عن تقدير وإجازة للنفقات والإيرادات العامة لسنة المقبلة،⁴ فمن خلال هذا التعريف وباعتبار الميزانية العامة للدولة وثيقة ذات طبيعة قانونية فهي تقوم على عنصرين أساسيين:

✓ التقدير:

أي أن الميزانية تعتبر بيانا تقديريا مفصلا لما تتوقعه الحكومة من إيرادات، وكل ما يمكن أن تحصل عليه ومن نفقات أي ما يجب عليها إنفاقه خلال فترة زمنية معينة محددة سابقا.⁵ فعملية

¹ قانون الميزانية (17-84) المادة (06).

² قانون (21-90) المتعلق بالموازنة العمومية.

³ دراوسي مسعود، مرجع سابق، ص. 129، 130.

⁴ Yahia Denidni, *la pratique du système budgétaire en Algérie*, (Alger : office des publication universitaire, 2002), p.98.

⁵ سوزي ناشد، *الوجيز في المالية العامة*، (الإسكندرية: دار النشر الجامعية، 2000)، ص. 273.

تحضير الميزانية تقوم على تقدير النفقات المنتظر والمتوقع إنفاقها من طرف الحكومة في السنة المقبلة من جهة، والإيرادات المنتظر تحصيلها في الفترة نفسها من جهة أخرى.

✓ الإجازة:

بعد تحديد وتسجيل توقعات الحكومة بشأن النفقات والإيرادات العامة للدولة لسنة مقبلة، يتم عرض مشروع الحكومة على السلطة التشريعية كي تتأكد من مشروعيتها وملائمته وذلك من خلال فحص الأسس التي يعتمد عليها والأهداف المرجوة منه.¹ وإجازة الميزانية في الجزائر تتم من خلال مرورها على السلطة التشريعية للمصادقة عليها ضمن مشروع قانون المالية وتمنحها بذلك الشرعية القانونية للتنفيذ مع مطلع السنة الجديدة.

ب- المبادئ الأساسية للميزانية العامة.

تتميز الميزانية العامة بعدة مبادئ تعكس أهميتها كآلية أساسية في تنفيذ السياسة العامة للدولة وقد اكتسبت هذه الميزات من خلال كيفية إعدادها والسلطة التي تصدر عنها، بالإضافة الى المدة التي تنفذ فيها وأهم هذه المبادئ هي:

✓ مبدأ السنوية:

يستند هذا المبدأ الى اعتبارات مالية عديدة منها أن النطاق السنوي يتوافق مع النظام الذي يسير عليه الأفراد والمؤسسات في إجراء حساباتهم، وتترتب على مبدأ السنوية فهي كالتالي:

- تقدير النفقات والإيرادات يجب أن يكون لسنة واحدة.
- الإذن بالجباية والإنفاق يجب أن يتجدد كل سنة.
- جميع ما جاء في الميزانية يجب أن ينفذ خلال سنة مالية واحدة.

✓ مبدأ وحدة الميزانية:

يراعي هذا المبدأ عملية إدراج إيرادات الدولة ونفقاتها في ميزانية واحدة وشاملة، وهذا هو مبدأ الوحدة وطبقا لعدم التخصيص فان الإيرادات والنفقات تسجل في الميزانية بدون أي إغفال أو استثناء كي لا تقوم السلطة التنفيذية بتحصيل الضرائب أو أي إيراد كان أو صرف أي مبلغ بدون إذن من البرلمان.²

¹ منصور يونس، مبادئ المالية العامة، (طرابلس، د.د.ن، 2004)، ص.191.

² الميزانية العامة للدولة وقانون المالية في الموقع:

✓ مبدأ شمول الميزانية:

يهدف هذا المبدأ الى تسجيل كل الإيرادات العامة والنفقات العامة في وثيقة الموازنة دون إجراء أية مقاصة بينهما، ومعنى ذلك أن يتم تسجيل كل تقدير بنفقة وكل تقدير بإيراد دون إجراء أية مقاصة بين نفقات وإيرادات أحد المرافق لإظهار صافي القيمة والالتزام بمبدأ عمومية الموازنة الأخذ بالميزانية الإجمالية حيث تظهر كافة تقديرات نفقات المرافق وكافة تقديرات إيراداته وبعبارة أخرى فإن الموازنة العامة يجب أن تشمل جميع أوجه النشاط للحكومة مهما كان صغيراً أو كبيراً ويبرر هذا الالتزام لاعتبارات سياسية مالية.

✓ مبدأ توازن الميزانية:

توازن الموازنة له مفهومان مفهومان تقليدي والأخر حديث فالأول يقضي تعادل الإيرادات العامة مع النفقات العامة، ويقضي هذا التوازن عدم وجود عجز وفائض، حيث يمنع على السلطة التنفيذية أحداث أي زيادة أو عجز وعليه الخطة المالية المتمثلة في وثيقة الموازنة يجب أن تكون متوازنة، كما أن الميزانية التي تظهر الواقع الفعلي لإيرادات ونفقات السنة المنصرمة يجب أن تكون متوازنة هي الأخرى وذلك بغض النظر عن الظروف الاقتصادية التي تمر بها الدولة.

أما المفهوم الحديث يقوم على أساس التوازن المالي والاقتصادي حيث يعتبر توازن الموازنة من أهم عوامل تحقيق التوازن الاقتصادي العام للاقتصاد الوطني والمحافظة عليه، فإذا لم يتحقق مثل هذا التوازن فإن ذلك من شأنه أن يؤدي الى عدم توازن اقتصادي.¹

وعلى غرار مشاريع القوانين الأخرى فإن الميزانية تمر بعدة مراحل حتى يتم إعدادها وخروجها في شكلها الأخير فهي تبدأ بعملية التحضير على مستوى الوزارات حيث تقوم كل وزارة بإعداد مشروع ميزانية وذلك من خلال تقدير كل وزارة لنفقاتها للسنة المقبلة ليأتي دور وزير المالية في إعداد الميزانية حيث يطع على جميع مشاريع نفقات كل وزارة ثم تأتي مرحلة الإقرار حيث يتم عرضها على البرلمان للتصديق عليها وذلك بعد دراستها وتعديل ما يجب تعديله وفي الأخير وبعد كل هذه الإجراءات تدخل الميزانية حيز التنفيذ، وذلك بتنفيذ الميزانية بشقيها تحصيل الإيرادات وصرف النفقات المقدره للسنة المقبلة.

¹ دراوسي مسعود، مرجع سابق، ص ص. 141، 151.

ج- تعريف النفقات العامة.

حرص التقليديون على دراسة النفقات العامة في ظل المنطق الكلاسيكي الذي كان يحدد النفقات اللازمة للوفاء بالحاجات العامة التي كانت الدولة تقوم بإشباعها طبقاً لمقتضيات المذهب الاقتصادي الحر، ولهذا لم يكن هناك مبرر حينذاك لتحصيل الإيرادات العامة سوى التمكن من تغطية حجم النفقات العامة اللازمة من المرافق التي كانت الدولة تتدخل فيها في حياة الأفراد من أمن، عدل، دفاع وغيرها... الخ، وعليه فإن المنطق التقليدي الذي كان يعتبر نفقات الدولة مجرد نفقات للاستهلاك العام الذي كانت تقوم به الدولة وهي بصدد تحقيق دورها الضيق في حياة الأفراد (الدولة الحارسة، إلا أنه ومع التطور في العصر الحديث لم تعد الدولة مجرد دولة حارسة كما كانت، وإنما أخذت تتدخل بشكل متزايد في النشاط الاقتصادي القومي وفي الحياة الاجتماعية فزادت أهمية الإنفاق العام لمواجهة أوجه التدخل المتعددة التي صار لزاماً على الدولة إشباع حاجات الأفراد كما أصبحت النفقات العامة أداة فعالة في التأثير على الهيكل الاقتصادي والاجتماعي وتحقيق التوازن المطلوب بين الأفراد.

ولقد أدت هذه التطورات إلى خروج الموازنة العامة للدولة على منطق التوازن الحسابي (توازن النفقات مع الإيرادات حسابياً) الذي كان سائداً في الفكر التقليدي، وأمكن زيادة الإنفاق العام لتحقيق الأغراض والأهداف للدولة الحديثة كافة على الرغم من احتمال وجود عجز في الموازنة العامة للدولة ولقد أظهرت التجارب والتطبيقات المالية الحديثة فكرة إحداث عجز منظم في الموازنة العامة لتحقيق التوازن الاقتصادي ومحاربة الآثار الضارة للدورات الاقتصادية.¹

وتعرف النفقة العامة بأنها مبلغ نقدي يخرج من الذمة المالية للدولة أو إحدى هيئاتها، بقصد إشباع حاجة عامة.² والنفقات العامة أنواع تختلف حسب اختلاف معايير تصنيفها، وإذا ما أخذناها كآلية من آليات تنفيذ السياسة العامة نجد هناك نوعان من الإنفاق تشمل على التسيير والتجهيز، حيث يختص جانب التجهيز على توفير وتجهيز مختلف الإدارات العمومية بمختلف الوسائل المادية في حين نخصص جانب لتسيير هذه المرافق المختلفة، وهذه النفقات كما يلي:

¹ محمد خالد المهياني، محاضرات في المالية العامة، (المعهد الوطني للإدارة العامة، 2013)، ص ص 15-16.

² كمامسي محمد الأمين، دادن عبد الغاني، تحليل تطور النفقات في الميزانية العامة للدولة باستخدام أسلوب التحليل إلى المركبات الأساسية - حالة الجزائر في الفترة الممتدة بين 1970-2000 - مجلة الباحث، ع01، 2002، ص.71.

• نفقات التسيير:

وهي التي تدفع من أجل تسيير مصالح الدولة وإدارتها، بالإضافة إلى مختلف المرافق العمومية مثل رواتب الموظفين وشراء الموارد واللوازم المادية المختلفة...الخ.

• نفقات التجهيز:

تتمثل في النفقات التي تتميز بطابع الاستثمار الذي ينتج عنه زيادة الناتج الوطني الإجمالي وبالتالي زيادة ثروة البلاد مثل بناء السدود والجامعات والمستشفيات وشق الطرق، بالإضافة إلى تجهيز مختلف المرافق العمومية...الخ، ومنه فالنفقات العامة تتمثل في تلك الأموال التي ترصد بغية تنفيذ السياسات العامة.¹

2- الموارد البشرية:

الموارد البشرية كأحد عناصر تنفيذ السياسة العامة، لاقت مؤخرا اهتماما كبيرا والحديث اليوم عن الموارد البشرية العاملة في المؤسسات المختلفة يختلف عنه في الأمس القريب، ذلك أن التطورات التكنولوجية التي وصلنا إليها اليوم أصبحت تؤثر بشكل أو بآخر على الأداء والسرعة والفاعلية، لان إدخال وسائل تكنولوجيات الإعلام والاتصال في الإدارة، يتطلب اليد العاملة ذات الكفاءة والتي تواكب هذه التطورات.

أ- تعريف الموارد البشرية.

تمثل الموارد البشرية مجموع الأفراد والجماعات التي تكون المؤسسة في وقت معين، ويختلف هؤلاء الأفراد فيما بينهم من حيث تكوينهم، خبرتهم، سلوكهم، اتجاهاتهم، وطموحهم كما يختلفون في وظائفهم، مستوياتهم الإدارية وفي مساراتهم الوظيفية، فهي تمثل مزيجا من المعارف، المهارات الكفاءات والاتجاهات، تستخدمها المؤسسة من أجل تحقيق أهدافها؛ كما أن هذه الموارد تختلف من مؤسسة إلى أخرى.² ويتطلب تنظيم هذا العنصر الحيوي داخل الإدارات والمؤسسات إدارة إستراتيجية للاستخدام والتوظيف الأمثل لهذه الموارد البشرية، وإدارة الموارد البشرية حسب **Sekula** هو استخدام القوى العاملة داخل المؤسسة أو بواسطة المؤسسة، ويشمل ذلك عملية تخطيط القوى العاملة

¹ الميزانية العامة للدولة وقانون المالية في الموقع:

<http://www.onefd.edu.dz>

² الداوي الشيخ، تحليل اثر التدريب والتحفيز على تنمية الموارد البشرية في البلدان الإسلامية، مجلة الباحث، ع06، 2008، ص10.

بالمؤسسة، الاختيار التعيين، تقييم الأداء، التدريب والتنمية والتعويض والمرتببات العلاقات الصناعية تقديم الخدمات الاجتماعية والصحية للعاملين، وأخيرا بحوث الأفراد.¹

إن عملية توظيف واختيار الموارد البشرية يتطلب مجموعة من الإجراءات، حيث تخصص الإدارة جانبا لإدارة الموارد البشرية حتى يكون مسؤولا عن اختيار الموظفين الذي يتناسبون، وذلك عن طريق الاستناد الى مجموعة من المعايير.

ب- أساليب اختيار وتنمية الموارد البشرية:

حتى تتمكن إدارة الموارد البشرية من اختيار أحسن الكفاءات، واستغلالها لتنفيذ أهداف الإدارة المسطرة بأعلى مستويات الكفاءة والفعالية فهي تتبع لذلك مجموعة من الأساليب:

✓ البحث والاستقطاب:

فهي تقوم بإعداد خطة حول القوى العاملة، مع تحديد احتياجات المؤسسة من اليد العاملة مع مراعاة في ذلك النوع والعدد، وتقوم بعد ذلك بتحديد المصادر التي تحصل منها على اليد العاملة اللازمة، المفهوم العلمي للاستقطاب هو عملية البحث من أجل الحصول على مرشحين محتملين للوظائف، وذلك للعدد المطلوب وبالنوعية المرغوبة، وفي الوقت المناسب، حتى يمكن أن تختار من بينهم الأكثر ملائمة لشغل الوظائف الشاغرة على ضوء متطلبات وشروط شغلها.²

✓ الاختيار والتعيين:

بعد تحديد مصادر الحصول على الموارد البشرية واستهدافها، يجب المفاضلة بين الأفراد المترشحين لشغل المناصب الشاغرة بهدف تحقيق التوافق بين الأفراد المتقدمين لشغل الوظائف من جهة ومتطلبات وواجبات هذه الوظائف من جهة أخرى، بمعنى الوصول إلى وضع الشخص المناسب في الوظيفة المناسبة، ويجب أن الاعتماد في ذلك على أسس علمية بعيدا عن الاعتبارات الشخصية لأن ذلك سيؤدي الى التقليل من معدل دوران العمل والتكاليف الناتجة عنه، بالإضافة الى تحسين مردودية المؤسسة وتجنب دفع الأجور غير المستحقة، ناهيك عن الاقتصاد في التكاليف الخاصة

¹ تيرورت علال، إستراتيجية تطوير الموارد البشرية دراسة حالة مجمع صيدال لصناعة الأدوية، مذكرة ماجستير في إدارة الأعمال، (جامعة الجزائر: كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير، فرع إدارة الأعمال، 2006)، ص.06.

² محمد حسين سيد، أهمية العنصر البشري في تحقيق أهداف الشركات، رسالة دكتوراه في إدارة الموارد البشرية، (الأكاديمية العربية البريطانية)، في الموقع: <http://www.abahe.co.uk>

بجميع مراحل التوظيف، كما يؤدي الى ارتفاع الرضا الوظيفي لدى العمال وتوثيق الصلة بينهم وبين المؤسسة، لكون كل شخص قد وضع في مكانه الصحيح دون تحيز.¹

✓ التدريب والتنمية:

تتجلى أهمية التدريب في أنه يتيح للعمال التأقلم مع التغيرات التي تحدث على مستوى العمل نظرا لحالة التطورات التي تمس أسلوب العمل التقنيات والآلات والتي تؤدي بدورها إلى تغيير طبيعة العمليات الإنتاجية فضلا عن أن التدريب هو في حد ذاته صقل للمهارات والخبرات والمعلومات والمعارف؛ وتكمن أهمية التدريب في عدة ايجابيات أهمها أن التدريب يمكن المؤسسات من زيادة إنتاجيتها من خلال تحسين مهارات ومعارف عناصرها البشرية؛ الأمر الذي ينعكس في سرعة تنفيذ المهام والعمليات الموكلة إليهم، ومن ثم الحصول على الناتج المرغوب فيها، كما يؤدي التدريب من جهة أخرى تأقلم العمال مع المستجدات الحاصلة في البيئة الخارجية للمؤسسة، والمتعلقة بالمهام والوظائف الموكلة لهم.²

المطلب الثاني: أنواع وخصائص السياسات العامة.

تقوم الحكومة بسياساتها العامة وفق عدة أنواع تفسر هذه الأنواع علاقة كل من الحكومة أو الجهات الرسمية الخاصة بصنع السياسة العامة والجهات المنفذة لها، بالإضافة الى الجهة المتلقية لهذه السياسات، كما تتميز بمجموعة من الخصائص التي تميزها كفعل أو عمل حكومي عن غيرها من النشاطات الأخرى وسنتناول في مايلي أنواع وخصائص السياسات العامة.

أولا: أنواع السياسة العامة.

لأن السياسة العامة هي تعبير عن أفعال الحكومة فسنركز في هذا العنصر على أنواعها في ضوء الأفعال التي تقوم بها الحكومة لان هذه الأنواع من السياسات تعبر عن كل المراحل الخاصة بالصنع بداية من صياغتها إلى تنفيذها وصولا إلى المجتمع المتلقي لها. وعليه فأنواع السياسة العامة في ضوء أفعال الحكومة هي خمسة أنواع:

¹ عقون شراف، سياسات تسيير الموارد البشرية بالجماعات المحلية - دراسة حالة بولاية ميله -، (جامعة منتوري قسنطينة: كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، فرع تسيير الموارد البشرية، 2007)، ص ص. 44، 45.

² الداوي الشيخ، مرجع سابق، ص. 12.

– السياسة العامة الإستخراجية (Extractive):

تمثل هذا النوع من السياسات توجهات الحكومة ونظامها السياسي القائم نحو تعبئة الموارد المادية والبشرية، واستخراجها مثل: النفوذ، السلع، الأشخاص، الخدمات من خلال حسن توظيفها واستغلالها لبيئتها الداخلية أو الدولية الخارجية حيث جميع الحكومات وحتى ابسطها، تقوم بإصدار سياسات عامة محققة لهذا الغرض لاستخراجي للموارد. وتعتبر الضرائب أهم الأشكال الإستخراجية للموارد التي يدفعها أبناء المجتمع إلى الحكومة، دون أن يلتقوا مقابلها منفعة فورية أو خدمة مباشرة حيث نميز بين نوعين من الضرائب.¹ وهما:

أ- الضرائب المباشرة:

تتمثل تلك الضرائب التي تفرض على المال مباشرة، أي أن وعائها هو مال بالذات.² مثل الضرائب على دخول الأفراد والأصول الرأسمالية مثل: (الأطباء والمحامين والمهندسين... الخ)، التركات والعقارات مثل الرسوم العقارية على الملكيات المبنية، المنشآت التجارية، مستودعات وورشات الصيانة، أماكن إيداع البضائع وغيرها من الأماكن من نفس النوع.³ حيث تدفع هذه الضرائب سنويا.

ب- الضرائب غير المباشرة:

تتمثل في الضرائب على السلع والخدمات، كالرسوم الجمركية ورسوم المنتجات الصناعية والضرائب على المبيعات والمنتجات. ومنه فالسياسة العامة الإستخراجية تهدف إلى استدامة الإيرادات العامة لأجل تغطية النفقات العامة، وتسهم في إعادة ترتيب التوزيع للدخل ولحماية المنتجات الوطنية ومعالجة العجز في ميزانية المدفوعات.⁴

1- السياسة التوزيعية (distributive):

تهدف هذه السياسة إلى توزيع المنافع والقيم بشكل شامل على عموم المجتمع، بحيث يتم تجزئة وتخصيص تلك المنافع والقيم إلى أجزاء صغيرة يستطيع كل فرد من أفراد المجتمع الاستفادة.⁵ ويعتمد مستوى كفاءة وفاعلية الأداء التوزيعي لنظام الحكم على اعتبارين: أولهما: كمية القيم الموزعة، وثانيا:

¹ الفهداوي، مرجع سابق، ص. 73.

² حسين الصغير، دروس في المالية والمحاسبة العمومية، (الجزائر: دار المحمدية العامة، ط2، 2001)، ص. 53.

³ لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، ع، 07، فيفري، 2005، ص. 04.

⁴ الفهداوي، مرجع سابق، ص. 74.

⁵ الفهداوي، مرجع سابق، ص، 74.

نطاق المستفيدين من التوزيع وتعني سياسات التوزيع في المكان الأول بالخدمات الأساسية: كالتعليم الصحة، الأمن الدفاع والإسكان، وما يماثلها من خدمات.¹

ومنه كفاءة الأداء التوزيعي للسياسات العامة، يتم تقديرها وقياسها من خلال ما قدمته من منافع وما حققته من مطالب لأفراد المجتمع بالإضافة إلى تعدد أحواض الحياة المختلفة التي مستها تلك السياسات، وأهم من هذا كله هو تحقيق السياسات العامة لمبدأ العدالة بين الأفراد والجماعات المختلفة.

2- السياسة العامة لإعادة التوزيع (Redistributive):

تتمثل تلك السياسات العامة التي تضطلع بها الحكومة والتي تقضي صراحة بإعادة النظر في توزيع الدخل وجعله لصالح فئات من ذوي الدخل المنخفض أو المحدود، كما تمثل خياراً تفضيلياً تتبناه الحكومة عبر سياساتها العامة في سبيل تحقيق بعض الامتيازات المادية لجماعة معينة من المجتمع على حساب جماعة أو جماعات أخرى موجودة فيه.²

بالرغم من أن السياسة العامة تهدف لتحقيق العدالة وخدمة المصالح العامة فإن هذا النوع من السياسات العامة، تعتمد فيه الحكومة على التفضيل أي استعادة فئة معينة تتميز بمجموعة من الصفات التي تجعلها تستفيد من سياسة ما دون غيرها كفئة ذوي الدخل المنخفض مثلاً.

3- السياسة العامة التنظيمية (Regulative):

تهتم هذه السياسة في مجملها بالتنظيم، حيث تمثل جميع التعليمات الحكومية المتعلقة بضبط ورقابة الأنشطة والسلوكيات للالتزام بدواعي المصلحة العامة وتطبيق القانون. كما يضمن عمل أعضاء المجتمع أو عدم عملهم، وفرض العقوبة اللازمة عند حصول الانتهاكات والتجاوزات، حيث تشمل على مختلف الأنشطة والمجالات التي تقوم عليها الإدارة العامة في المجتمع، حيث توظف لذلك مختلف الأدوات القانونية الجبرية الملزمة إلى جانب توجيه السلوكيات بالنصح والإرشاد وتقديم الإغراءات المادية المعززة للاستجابة والالتزام، ويعتبر ضبط وتنظيم الجوانب الأمنية وحماية الممتلكات الاجتماعية من السرقة والاعتداءات والحد من الجرائم.

بالإضافة إلى ضبط وتنظيم الشؤون الاقتصادية والمالية من حيث الأجور والأسعار، وتنظيم حقوق العمال ورواتبهم من أهم المجالات العامة التي تعنى بها السياسات العامة التنظيمية.³

¹ أبشر الطيب، مرجع سابق، ص، 51.

² الفهداوي، مرجع سابق، ص. 75.

³ المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

والسياسات العامة التنظيمية إن صح التعبير فهي سياسة ضبطية تعبر عن الضبط والرقابة، تهدف لإدامة التنظيم والتزام بالسلوكيات ومجمل اللوائح القانونية لسير الأعمال الحكومية المختلفة على أحسن ما يرام من أجل تحقيق المصلحة العامة.

4- السياسات الرمزية (Symbolic):

هي سياسات قيمة ذات طابع معنوي تهدف بالدرجة الأولى الى المحافظة على هوية المجتمع ومقوماته الشخصية، ويرى في هذا الشأن "أبشر حسن الطيب" أن السياسات الرمزية تهدف لإذكاء الوجدان الوطني وتأسيس الوعي بالهوية الحضارية، وتنمية شعور الأفراد والجماعات بالانتماء والمواطنة المسؤولة، ومن هذه السياسات الاحتفاء بالرموز الوطنية.¹ والسياسة العامة الرمزية وعلى خلاف الأنواع الأخرى من السياسات لا تتطلب توزيع مواد، كما لا تستلزم جزءا من جهود العملية التشريعية في إصدارها. لكنها يقول "الفهداوي" هي سياسات تعبر عن حاجة قيمة ومعنوية، تظل الحكومات مهتمة بها الى جانب المجتمعات.² أذن فهذا النوع من السياسات لا يتطلب التجهيزات والموارد المادية، بل يعتمد على مدى اهتمام الحكومات بتكريس الهوية والشخصية الوطنية الذي تميز دولة عن غيرها مثل اللغة والدين والعادات والتقاليد، النشيد وغيرها لدى أفراد المجتمع.

ثانيا: خصائص السياسات العامة.

تتميز السياسة العامة بمجموعة من الخصائص، ويقودنا البحث في هذه الخصائص لتفسير مضمون السياسة العامة وفهم محتواها وأهم النشاطات التي تضطلع بها الحكومات، وهي كما يلي:

1- السياسة العامة برنامج عمل حكومي.

تمثل السياسة العامة من هذا المنظور الخيارات الحكومية ونشاطاتها الرسمية المتطورة والمستمرة، حيث تتبنى الحكومة سياسة عامة معينة إزاء مشكلة أو قضية مجتمعية، وتصدر بشأنها قانونا أو مرسوما أو تعليمات نظامية أو قرارات تحدد المسارات والأنشطة والأهداف التي ستكون من مهام المؤسسة الحكومية المعنية بتلك المشكلة أو القضية.³ ويرى "جيمس أندرسون" من نفس المنظور أن السياسة العامة تشمل البرامج والأعمال المنسقة التي تصدر عن القادة الحكوميين وليست

¹ أبشر الطيب، مرجع سابق، ص. 52.

² الفهداوي، مرجع سابق، ص. 76-77.

³ حسن أبشر الطيب، "أهداف السياسات العامة ودورها في ترشيد مشروعات التنمية"، مجلة الإداري، ع، 51، 1992، ص. 49.

القرارات المنفصلة والمتقطعة؛ مثل المراسيم الصادرة بتشريع القوانين وكذلك القرارات المنفذة لهذه القوانين.¹

فالساسة العامة تهدف لمواجهة قضايا ومشاكل تمس مجالات عديدة في المجتمع، منها المجال الاجتماعي، الثقافي، الاقتصادي وغيرها من المجالات هدفها الأساسي خدمة المصلحة العامة وتحقيق الحياة الكريمة لأفراد المجتمع من سكن، تعليم، صحة، خدمات عمومية مختلفة.

2- السياسة العامة تتميز بالشرعية والقوة الإلزامية.

تتم السياسة العامة في إطار تنظيمي محدد له صفة دستورية قانونية، هذا الإطار التنظيمي هو في الحقيقة النظام السياسي والإداري لدولة معينة، وهو يمثل كل مؤسسات الحكومة السياسية بما فيها الرسمية وغير الرسمية.² ولا شك أن هذا الإطار التنظيمي والدستوري للدولة، والذي تتم وفقه عملية صنع السياسة العامة هو ما يجعلنا نميز بين السياسة العامة والسياسات الأخرى.

والسياسة العامة تمثل بعدا من أبعاد الالتزامات القانونية والشرعية، حيث بمجرد إقرار سياسة عامة معينة من قبل صانعيها لا بد أن يصدر بشأنها قانون أو مرسوم أو نظام يمنع بدوره أو يجيز تصرفا معين وترتبط هذه الخاصية أصلا بعملية تنفيذ السياسة العامة وتطبيق مقرراتها كنشاط عملي وممارسة فعلية.³

فعند إقرار سياسة عامة معينة من قبل المؤسسات التشريعية والتنفيذية، تصدر الحكومة بشأنها قانونا أو مرسوما أو نظاما أو قرارا ومن هنا تكتسب الشرعية وقوة الإلزام القانوني وللحكومة السلطة في تنفيذها وإلزام المواطنين بالعمل وفق المحددات والنظم والأساليب التي تم إقرارها.⁴ إذن فالحكومة دون مسؤولية ولها السلطة الكاملة في تنفيذ السياسات العامة المختلفة ومنحها الشرعية القانونية بالإضافة الى قدرتها لما لها من قوة وشرعية قانونية في إخضاع المواطنين لاحترامها والعمل بها.

¹ أندرسون، مرجع سابق، ص.16.

² أحمد مصطفى الحسين، تحليل السياسات: مدخل جديد للتخطيط الأنظمة الحكومية، (دبي: مطابع لبنان التجارية، ط01، 1994)، ص.21.

³ الفهداوي، مرجع سابق، ص. 46.

⁴ حسين أبشر الطيب، الدولة العصرية دولة مؤسسات، مرجع سابق، ص. 35.

3- السياسة العامة لها أهداف ومقاصد:

فهي تعتبر بمثابة بلورة للإرادة المجتمعية حيال حاجة أو مشكلة مجتمعية معينة، ولا جدال في أن بلورة الإرادة المجتمعية تستوجب بالضرورة الاتفاق على أهداف مطلوبة ومقصودة لتحقيق منفعة محددة.¹

كما تعكس كل ما يعبر عن الغايات الواضحة التي تهم البيئة والمجتمع، وكل ما يهدف أساسا الى تحقيق المصلحة العامة المتفق دستوريا على تحقيقها وإدامتها وان هذه الأخيرة ومن بداية تشكيلها بوصفها تعليمات تصدر من قبل صانعيها الى تنفيذها، وحتى تحقيقها كأهداف فإنها تمثل سلسلة من الترابط المنطقي الدقيق والتزاما منهجيا في ضوء الأداء التخصصي وبحسب المقتضى الدافع لإقامتها وبذلك تكون السياسة العامة سلوكا موضوعيا وعقلانيا بعيدا عن العشوائية والتخبطية.²

4- السياسة العامة استجابة واقعية ونتيجة فعلية:

فهي تعبر عن الأمور والمسائل الواقعية التي تشكل مطلبا محسوسا أو ملموسا وينبغي لها أن تكون على نتائج ومخرجات يمكن إدراكها ومعايشتها، وليست معبرة عن أمور غائمة أو معتمة، كأن تدعي الحكومة عن قيمتها للقيام بجهد أو عمل لا حق أو بالمستقبل دون وجود مباشر الى المباشرة بالعمل الحقيقي والفعلي، ذلك لأن السياسة العامة هي (وعود+جهود) أو (قول+عمل)، من خلال كونها أيضا بلورة لإرادة مجتمعية منظمة حيال مشكلة أو قضية قائمة تستوجب الاتفاق وتوحيد الاتجاهات لتحقيق ما ينبغي القيام به، وصولا الى الهدف المطلوب، وتعتمد الحكومة في اتخاذ السياسة العامة السليمة على درجة اهتمامها بالمشكلات التي يريد المجتمع والناس أن تلتفت إليها الحكومة وتهتم بها على حلها.³

5- السياسة العامة ذات طابع مجتمعي شمولي:

إن الحكومات الحديثة تمارس أنواعا متعددة من السياسة العامة في سبيل حماية المصلحة العامة، التي تشكل مضمون المصالح المتفاوتة التي تعني فئات المجتمع وشرائحه المختلفة؛ ويترتب على ذلك أن السياسة العامة ومهما تنوعت أنماطها فإنها تقع ضمن مجموعتين هامتين هما:

¹ أبشر الطيب، مرجع سابق، ص. 36.

² الفهداوي، مرجع سابق، ص. 47.

³ المرجع نفسه، ص ص، 47-48.

المجموعة الأولى: السياسة العامة ذات الطبيعة المادية التي تحتاج للإنفاق عليها من مصادر الأموال العامة والعائدات المندرجة في إطارها، لغرض معالجة المشكلة القائمة والملحة على أساس تشريعي معتمد في هذا الخصوص.

المجموعة الثانية: تمثل هذه المجموعة السياسات العامة ذات الطبيعة الرمزية، وهي كما سبق الحديث عنها في أنواع السياسات العامة، حيث تمثل توجهات الحكومة وأعمالها التي ينجم عنها التزاما عاطفيا أو وطنيا يدعو الى الاعتبار والفخر الوطني، ومنه فإن كلتا المجموعتين تتسمان بالشمولية والعموم لجميع المجتمع.¹ كما أنه لا يكمن فصل هذين المجموعتين عن بعضهما، كونهما متكاملتان فلا يمكن للحكومات تبني سياسات لحل المشاكل الاجتماعية، في حين أن المجتمع يفتقر للاستقرار ومشاكل الهوية، فلا بد في البداية أن يتمتع المجتمع بالاستقرار ولغة ودين ورموز وطنية مختلفة تميزه عن غيره من المجتمعات، حتى يستمر ذلك المجتمع، ويتمكن للالتفات الى المشاكل الأخرى.

6- السياسة العامة تعبير عن التوازن بين الفئات والجماعات المصلحية:

تتأثر السياسة العامة بعدة قوى فاعلة والمتمثلة في مجموعات المصالح والضغط التي تقيم وتشكل تحالفات للحفاظ على مصالحها، وهذا ما يسمى بتحالفات المثلثات الجديدة (مجموعات المصالح، اللجان التشريعية للسياسات العامة، والوكالات والأجهزة الإدارية المنفذة لها)، حيث تعتبر هذه المثلثات نتيجة طبيعة لسياسات أقطاب المصالح التي تعمل جاهزة في سبيل تطوير حجمها وفعاليتها السياسية.

7- السياسة العامة قد تكون غير معلنة أو غير ومؤطرة بقانون ونظام:

إن صانعي السياسة العامة بمقدورهم وضع سياسات معينة من خلال عدم فعل أي شيء وكأنهم يؤدون شيئا، وهذا ما ذهب إليه "داي"، حينما عرفها بأنها اختيار الحكومات لما تفعله وما لا تفعله ضمن مجال معين فما لا تفعله الحكومة يعني بصورة واضحة ما يسمى بسياسة (كف الأيدي **Hands off**) وبما فيه اندراج ضمني في إطار السياسة العامة لما له من قصدية في الفعل والسلوك، تؤثر في الميدان الاجتماعي والسكاني أو القطاعي وبغض النظر عن كون طبيعة السياسة العامة وما يمكن أن توصف به، سلبية كانت أم ايجابية ولها تأثيراتها على المعنيين بها.²

¹ المرجع نفسه، ص، 48.

² المرجع نفسه، ص ص. 49-50.

8- السياسة العامة تعكس ما يسمى بالأجندة السياسية:

تعكس هذه الخاصية تقويماً قديلاً للأثار المتوقعه من السياسة العامة المتخذة قبل المباشرة بتنفيذها، حيث تشكل الجدوى مؤشراً هاماً من مؤشرات نجاح السياسة العامة وحسبما يرى ذلك " ماثيوكان Mathewcann" الذي أشار لفائدة المجال الذي تغطيه السياسة العامة من حيث تنفيذها ونتائجها بالتركيز على معطيات المؤشر التقويمي لجدوى السياسة العامة، الذي يقوم على الإجابة عن التساؤل الى أي مدى تسفر أو سوف هذه السياسة العامة، عن تحقيق النتائج والأهداف المرجوة منها.¹

9- السياسة العامة تقوم على التنبؤ:

يقصد بها التنبؤ بالمستقبل، لذلك نجد أن استراتيجيات وضع برنامج عمل حكومي يختلف عبر اختلاف المدة الزمنية فمنها سياسات قصيرة المدى ومنها السياسات المتوسطة المدى، ومنها السياسات الطويلة المدى، والتي توصف بالسياسات الإستشرافية لأنها لا تكتفي بالوقت الحاضر بل تمتد لزمان متقدم.

إذن من خلال دراستنا للخصائص، استطعنا من خلالها تحليل عملية أو مضمون السياسة العامة، حيث تعبر في البداية عن برامج عمل تتبناها الحكومات من خلال سلطاتها المختلفة بوصفها أهم الفواعل الرسمية عن عملية رسم وتنفيذ السياسات، حيث تمنحها الشرعية القانونية كي تصبح قابلة لتنفيذ في إطار قانوني منظم، كما أن هذه السياسات تسعى لتحقيق المصلحة العامة، وتتميز بالشمولية والعموم حيث تمس جميع مجالات الحياة كونها سياسات وبرامج تخدم متطلبات الأفراد في كل مجتمع فهي خاضعة أو معبرة عن الإرادة المجتمعية، فهي من وجهة نظر النظام تعتمد على تحليل المدخلات وهي التي تعبر عن مطالب الأفراد ومنه توضع السياسات وفقاً لها، وحسب أهمية المطلب وضرورته. وفق برنامج عمل مخطط يسمى بالأجندة السياسية، إلا أن السياسة ليست بالضرورة حل لمشاكل وقضايا أنية بل تكون في بعض الأحيان تنبؤية واستشرافية حيث تقوم على التنبؤ ووضع سياسات على مدى زمني بعيد.

¹ المرجع نفسه، ص.50.

المطلب الثالث: مستويات السياسة العامة.

أخذ الكثير من العلماء والباحثين في مجال السياسة العامة بتصنيف "جيمس أندرسون G.Anderson"، الذي صنفها الى ثلاث مستويات، وذلك حسب مستوى المشاركة في اتخاذها وتبعاً لنطاقها وتبعاً لطبيعة موضوعها وهي كما يلي:

أولاً: السياسة العامة الكلية (Macro Politics):

السياسة العامة الكلية هي تلك السياسات التي تبنى على الآثار المباشرة للسياسات في مجمل التوجهات والغايات المتصلة ببناء الدولة وتحقيق سبل النمو والتجديد الحضاري فيها. ويعطي الدكتور "أبشر حسن الطيب"، في كتابه "الدولة العصرية دولة مؤسسات" مثال عن السياسات العامة في إطار الأهداف الكلية للدولة مثل: السياسات العامة الهادفة الى تأمين سيادة الدولة وتحديد هويتها، بالإضافة الى تأكيد استقلالها وأمنها القومي.¹

كما تتميز بكونها سياسات تحظى باهتمام جماهيري واسع النطاق، وتجذب إليها شرائح وقطاعات كبيرة من أبناء المجتمع، بحيث تصبح القضايا التي تعالجها هذه السياسات العامة، مثاراً لانتباه الجميع، ويتجلى عنها تباين في وجهات النظر والجدال والنقاش في بدايتها حتى تنتقل من مستواها الجزئي الى مستواها الكلي الواسع، الذي يضيف عليها سمة من التعقيد والتشابك واشتراك الأقطاب المتعددة فيها، كالأحزاب السياسية، أعضاء البرلمان، والإدارات الحكومية ووسائل الإعلام والجماعات المصلحية بالشكل الذي يعبر فيه كل منهم عن رأيه وموقفه إزاء القضايا التي تمثل السياسة العامة وتتميز السياسات العامة الكلية بمجموعة من السمات أهمها: أنها سياسات عامة، تتسم موضوعاتها بالوضوح النسبي، وسهولة التباحث حولها، بالإضافة الى تعدد الجهات الرسمية الداخلة في مناقشتها الحكومية.²

نستج من خلال ما سبق ذكره فان السياسات العامة الكلية هي السياسات التي تقع وبصورة مباشرة على عاتق الرؤساء بالدرجة الأولى الى جانب الفواعل الأخرى في المجتمع مثل الأحزاب السياسية، ومن أمثلة هذه السياسات الحفاظ على هوية الدولة، الحفاظ على الاستقرار سواء سياسي، أو اقتصادي مثل الأمن الغذائي وغير ذلك من السياسات، حيث يجب على الدولة توفير الأمن بمختلف أنواعه لمختلف أفراد المجتمع، وتتطلب هذه السياسات موارد مادية وبشرية كبيرة تسهر الدولة على

¹ أبشر الطيب حسن، الدولة العصرية دولة مؤسسات، (القاهرة: الدار الثقافية للنشر، 2000)، ص ص. 39-40.

² الفهداوي، مرجع سابق، ص ص. 59-60.

توفيرها، فإذا أخذنا سياسة الدفاع والأمن الوطني نجد أن الدولة توفر عدد كبير من المجندين لخدمة الوطن بالإضافة إلى موارد مالية ومختلف التجهيزات والوسائل للقيام بمهام الدفاع والحفاظ على الأمن الوطني، بالإضافة إلى أن هذه السياسات العامة الكلية هي تلك التي تخدم المصالح العامة، وتمس دائرة كبيرة في المجتمع، كما تحظى باهتمام أوسع وأكبر، وهذا ما لمسناه من خلال تدخل الرؤساء في مثل هذا النوع من السياسات.

ويقول في هذا الصدد "جيمس أندرسون G.Anderson"، أن السياسات العامة الكلية تمثل قضايا تثير انتباهها أكبر، ويصبح الاختلاف حولها واسعاً لتدخل في المستوى السياسي الكلي، (Macro Politics)، حيث يرى أن السياسة الكلية ليست بالضرورة سياسة بدأت على مستوى كلي، فقد تبدأ القضية على المستوى الجزئي ثم تتسع لتصبح قضايا من المستوى الكلي، تستقطب اهتمام ومشاركة الأحزاب السياسية ومختلف الإدارات التنفيذية، بالإضافة إلى وسائل الاتصال وجماعات الضغط، وبذلك نلاحظ أن دائرة المشاركين تتسع لتمس الرؤساء.¹ تدخل رئيس الدولة في سياسة ما يعكس حجم وأهمية تلك السياسة التي تتمثل في التي تخدم المصلحة العامة والشاملة، أو المصلحة القومية التي تمس جميع أطراف المجتمع.

ثانياً: السياسة العامة الجزئية (Micro Politics):

يتمثل هذا النوع من السياسات في السياسات العامة التي تحظى باهتمام محدود يتمثل في جهود الفرد أو شركة معينة لإستحصال امتياز خاص بهما، بعيداً عن اتصافها بطابع العمومية والشيوع، مثل السعي للحصول على قرض لإدانة أعمال ومشاريع أهلية.² ومثل هذه السياسات تتم على مستوى أضيق مقارنة بالسياسات الكلية، حيث تمس مجموعة من الأفراد أو الشركات أو المؤسسات دون أخرى، أي أنها تختص بجزء من المجتمع ولا تتميز بالشمولية والعمومية، حيث أن المصلحة التي تنجر عنها لا توصف بالشمولية لأنها لا تخدم المصلحة العامة، فهي تخدم فئة معينة، إلا أن هذا لا يعني أنها لا قد تتسع لتصبح سياسات عامة كلية.

ثالثاً: السياسة العامة الفرعية (Subsystem Politics):

تتمثل في جملة السياسات ذات الطبيعة الوظيفية والتنظيمية التي تتعلق بالقطاعات المتخصصة حسب المجالات المختلفة، وتصدر هذه السياسات عن النظم الحكومية الفرعية حيث يتضح من مقولة

¹ أندرسون، مرجع سابق، ص 72 - 73.

² الفهداوي، مرجع سابق، ص 60.

"ايرنست كالفن"، أن السياسات الفرعية هي التي تعالج مشاكل خاصة وجاء في مقولته: «لا يستطيع المرء أن يعيش في واشنطن لفترة طويلة دون أن يشعر بأن هناك سلسلة نشاطات تركز على مشاكل خاصة»¹. فإذا أسقطنا هذه المقولة على مناطق مختلفة نجد أنه لكل منطقة نشاطات ومشاكل وسياسات خاصة بها، كما أن السياسات العامة الفرعية هي أقرب إلى معالجة المصالح والمشاكل الاجتماعية الخاصة والتي تختلف من قطاع لآخر في المجتمع، كأن تختلف مشاكل القطاع الصحي عن مشاكل النقل وشق الطرق في قطاع المواصلات... الخ .

المبحث الثاني: فواعل صنع السياسة العامة.

نظرا لأهمية فواعل صنع السياسة العامة فقد خصصنا هذا المبحث من أجل التعرف عليها، وكما هو معروف فإن فواعل رسم وتنفيذ السياسات العامة هي كثيرة ومتعددة، حيث كانت تقتصر في وقت سابق ليس ببعيد عن الفواعل الرسمية فقط مثل السلطات الثلاث (التشريعية، التنفيذية، القضائية)، ومع الاهتمام المتزايد وتطور الدراسات في هذا المجال بالإضافة الى تطور أدوار مختلف الفواعل مثل المجتمع المدني والقطاع الخاص جعلها تشارك بطرقها المختلفة في رسم السياسات العامة، ومن خلال هذا المبحث سنحاول التعرف على هذه الفواعل المختلفة وبنوعها الرسمية، وغير الرسمية.

المطلب الأول: الفواعل الرسمية في صنع السياسة العامة.

تحتل الفواعل الرسمية الريادة في عملية صنع السياسات العامة، وذلك من خلال تمتعها بمجموعة من الصلاحيات التي يمنحها لها الدستور، فهي تمارس اختصاصات في ظل القواعد والقوانين التي منحها إياها الدستور، مع تميز كل سلطة باختصاصاتها عن الأخرى فالدستور يضمن سير عمل هذه المؤسسات الرسمية، وكما سبق وان ذكرنا فإن فواعل رسم السياسات العامة، صنفان الصنف الأول يمثل الفواعل الرسمية، أما الثاني فيمثل الفواعل غير الرسمية، حيث نخصص هذا المطلب للتعرف على الفواعل الرسمية، والتي تتمثل في:

أولاً: السلطة التشريعية ووظيفتها (legislative power)

1- تعريف السلطة التشريعية:

يختلف تكوين الهيئات أو المؤسسات التشريعية من دولة لأخرى، وذلك بسبب اختلاف كل دولة في النظام الذي تأخذ به، سواء كان نظام المجلس الواحد أو نظام المجلسين، فإذا أخذنا عللاً سبيل

¹ أندرسون، مرجع سابق، ص. 71.

المثال الدول التي تأخذ بنظام المجلس سنجد أن تكوينها من حيث عدد أعضاء المجلس أو كيفية تشكيله وانتخابه تختلف عن تلك التي تأخذ بنظام المجلس.

والسلطة التشريعية هي من أهم السلطات في الدولة، ومهمتها الأساسية هي عمل القوانين، أي تشريع القواعد العامة التي تنظم مختلف أوجه الحياة الاجتماعية في الدولة، وعليه فالقانون هو من عمل السلطة التشريعية وحدها.¹

حيث تهدف السلطة التشريعية من وراء وضع هذه القواعد والقوانين لحفظ الجماعة وأفرادها.² ويضيف " جيمس أندرسون"، أن دور الهيئات التشريعية في صنع السياسة العامة يتباين من نظام لآخر، حيث يبرز في الأنظمة الديمقراطية، حيث يظهر في النظام الديمقراطي أن دور المشرعون مهم وأكبر منه في الأنظمة الفردية والتسلطية.³ وعليه فنوع النظام يلعب دور مهم في ممارسات المشرعون لوظائفهم.

2- وظائف السلطة التشريعية:

جرى التقليد في اعتبار السلطة التشريعية الجهة الوحيدة التي تقوم بتشريع القوانين، لكونها الهيئة الممثلة للشعب.⁴

وتقوم السلطة التشريعية بدور مركزي، ألا وهو تشريع القوانين وصنع السياسات في النظام السياسي، وهذه السمة تضيء علا السلطة التشريعية ليس لكونها مخولة بذلك دستوريا فحسب وإنما يستلزم الأمر الممارسة الفعلية لذلك.⁵

إلا أن هذا الدور الذي تلعبه الهيئات التشريعية يتباين ويختلف من نظام سياسي لآخر، فإذا أخذنا مثال مجلس العموم البريطاني، لا أهمية تذكر له، عادة في مجال صنع السياسة العامة، لأن حزب الأغلبية الحاكم يسيطر عليه، لكن مجلس العموم ومناقشاته هي مراكز لتأهيل النخبة وتوظيفهم ويلعب الكونغرس الأمريكي ولجانه دورا رئيسيا في جميع المصالح وصنع السياسة العامة.⁶

1 وصال نجيب العزاوي، مبادئ السياسة العامة، (عمان: أسامة للنشر والتوزيع، ط01، 2003)، ص.41.

2 حسن مصطفى البحري، النظم السياسية، (دمشق: د، د، ن، 2012)، ص. 32

3 أندرسون، مرجع سابق، ص. 58.

4 حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، (بغداد: مطبعة جامعة بغداد، 1986)، ص.327.

5 أندرسون، مرجع سابق، ص. 56.

6 غابريال ألموند، جي، بنجهام باول، السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر، ترجمة هشام عبد الله، (عمان: الأهلية للنشر والتوزيع، ط01، 1998)، ص. 171.

ثانيا: السلطة التنفيذية ووظيفتها:

1- تعريف السلطة التنفيذية.

السلطة التنفيذية هي الهيئة التي يقع على عاتقها تنفيذ القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية واتخاذ الإجراءات اللازمة لحفظ الأمن وإدارة مختلف المؤسسات والمصالح العامة في الدولة. ويختلف تكوين الهيئة الموجهة لهذه السلطة من دولة الى أخرى ففي النظام الرئاسي يعتمد على مبدأ فردية السلطة التنفيذية ومباشرة رئيس الدولة للسلطات الفعلية. أما في النظام البرلماني يكون هذا التوجيه بيد رئيس الدولة ومجلس الوزراء، فالنظام البرلماني يقوم على عنصر ثنائية السلطة التنفيذية. أما في الدول التي تأخذ بنظام الجمعية النيابية فان هذا التوجيه يكون بيد هيئة مكونة من عدة أشخاص منتخبين من قبل الجمعية النيابية وخاصين لها خضوعا تاما.¹

وللسلطة التنفيذية الأهمية الأولى في انجاز العملية السياسية، وهي تعد أهم بنية في صنع السياسات العامة، فالهيئة التنفيذية تباشر سياسات جديدة واعتمادا على تقسيم السلطات بين التنفيذية والتشريعية يكون لها جزء هام تتبناه وتشرف السلطة السياسية التنفيذية أيضا على تنفيذ السياسات ويمكنها أن تحاسب المسؤولين التابعين على تنفيذها.²

ومنه فالمهمة الأساسية للهيئة التنفيذية هي تنفيذ القوانين والإشراف على الإدارة وليس من مهمتها أن تضع سياسة الدولة، إلا انه وفي بعض الأنظمة، نلاحظ أنه هناك خلط في مهام السلطتين التشريعية والتنفيذية نظرا لعدة أسباب مثل: سيطرة الحزب الحاكم والذي يمثل السلطة التنفيذية، هذا ما نجده في نظام الحزب الواحد، خاصة وان العملية الأخيرة لعملية اتخاذ القرارات يعود في النهاية لرئيس السلطة التنفيذية والذي يتمثل عادة إما في رئيس الجمهورية، أو رئيس الوزراء.

2- وظائف السلطة التنفيذية:

تتمتع السلطة التنفيذية بهيمنة واضحة، وهذا ما أشار له " جيمس أندرسون"، حين قال: >> أننا نعيش مرحلة يطلق عليها مرحلة الهيمنة التنفيذية، وفيها تكون فعالية الحكومة معتمدة كلياً على القيادة التنفيذية في صنع وتنفيذ السياسات العامة>>³ إذن فالهيمنة التنفيذية التي تتمتع بها السلطة التنفيذية على حساب السلطات الأخرى واضحة، حيث تتحكم مجموعة من العوامل في هذه الهيمنة، أهمها أن

¹ نجيب العزاوي، مرجع سابق، ص. 46.

² المرجع نفسه، ص. 47.

³ جيمس أندرسون، مرجع سابق، ص. 58.

السلطة التنفيذية تتمثل في شخص رئيس الدولة، أو مجلس الوزراء وبالتالي فهؤلاء يتمتعون بالقوة والنفوذ، التي تمكنهم بالتحكم في العملية الخاصة بالسياسة العامة سواء في الوضع أو التنفيذ، بغض النظر عن ما يمنحه الدستور لكل سلطة من مهام.

ويبرز دور السلطة التنفيذية في السياسات العامة، في عملية صنع السياسة العامة، خصوصا في إطار السياسة الخارجية والعسكرية.¹

ولا يقتصر دور السلطة التنفيذية في مجال رسم السياسة العامة الخارجية، فهي أيضا لها الأهمية الأولى في العملية السياسية، فقد تدافع عن بعض المصالح المحددة، كأن يدعم الرئيس مطالب تتقدم بهما مجموعة أقلية أو أحد قطاعات العمل، أو أن يدعم رئيس الوزراء مصالح المتقاعدين ومناطق أصابها الكساد، ويتحدث أعضاء الوزارة عادة عن مصالح معينة، مثل العمل الزراعي، الأقليات ويمكن لهم أن يلعبوا دورا حيويا كمجمعين للمصالح في أثناء سعيهم لإيجاد ائتلافيات تجند تشريعاتهم، والسلطة التنفيذية عادة هي أهم بنية في صنع السياسية، فهي عادة تباشر سياسات جديدة واعتمادا على تقسيم السلطات التنفيذية والتشريعية، يكون لها جزء هام تتبناه وتشرف السلطة التنفيذية أيضا على تنفيذ السياسات ويمكنها أن تحاسب المسؤولين التابعين على تنفيذها.²

من خلال ما سبق نستنتج أن النظام السياسي يلعب دور مهم في هيمنة السلطة التنفيذية وهذا ما نلاحظه في الدول النامية التي تبرز فيها سيطرة السلطات التنفيذية بشكل واضح وكبير، في عمليتي رسم وتنفيذ السياسات العامة، ذلك أن معظم الدول النامية تتميز بهيمنة وتركيز السلطة في يد الرئيس الذي يمثل السلطة أو الهيئة التنفيذية ما يعكس تبعية باقي المؤسسات وخضوعها.

ثالثا: الجهاز الإداري ووظائفه:

1- الجهاز الإداري:

تتباين النظم الإدارية في العالم من حيث الحجم ودرجة التعقيد والهرمية ونطاق الإشراف، ودرجة الاستقلالية. وعلى الرغم من النظرة التقليدية التي كانت شائعة في العلوم السياسية حول الدور الآلي أو الإجرائي للنظام الإداري في تنفيذ السياسات العامة وعدم مشاركة الإدارة في صنعها، فإن هناك

¹ ناجي عبد النور، مقدمة في دراسة السياسة العامة، مرجع سابق، ص. 41.

² غابريال ألموند، مرجع سابق، ص. 177.

إجماعاً على تدخل البيروقراطيين والمؤسسات الإدارية في صياغة ومناقشة السياسات وبطرق مختلفة بل أنه هناك من يرى بان الإدارة قادرة على صنع السياسة مثلما هي قادرة على إعاقتها.¹

حيث يتخذ الجهاز الإداري شكلاً هرمياً متدرجاً من المراكز الإدارية على قمته كبار الموظفين وفي أدناه صغار العاملين، يتحرك هؤلاء بواسطة منظومة من التشريعات والقوانين والأوامر توضح أسلوب العمل وطبيعة العلاقات بين المراكز من خلال الوحدات الإدارية يتم تنفيذ السياسات العامة.²

2- وظائف الجهاز الإداري.

للجهاز الإداري دور هام وفعال، يتجلى من خلال وظائفه المختلفة، حيث يعمل على تحديد أهداف الدولة ذات الصبغة الإدارية، بالإضافة إلى تحديد الوسائل اللازمة لتحقيقها خلال فترة زمنية محددة.³

ويمارس الجهاز الإداري مجموعات عدة من الوظائف تكون ذات طبيعة مرفقيه وخدمية ووظائف إنتاجية، ووظائف محلية إقليمية، وكل هذه المجموعات يتم التعبير عنها في السياسة العامة وفي توجهات النظام الحاكم.

والمهام الرئيسية للجهاز الإداري هو تنفيذ القوانين وتنفيذ القواعد والتعليمات والجهاز الإداري هو الذي يمثل المخرج من النظام السياسي.

يتجاوز دور الجهاز الإداري مهمة التنفيذ إلى التأثير في عملية صنع السياسة العامة، ولعل ذلك يعود لارتباط الجهاز الإداري الوثيق بالسلطة التنفيذية مما جعله جزءاً من السلطة التنفيذية في الدولة، وهذا ما يجعله يؤثر وبشكل غير مباشر في عملية صنع القرارات، وذلك من خلال الدور الذي تلعبه السلطة التنفيذية في صنع السياسة العامة للدولة إلى جانب السلطة التشريعية.

ولأن الجهاز الإداري يعد العصب الرئيس للدولة الحديثة، وهو المنفذ الأكثر فاعلية للأهداف التي تضعها السلطة السياسية، فهو يلعب دور حيوي وهام في عملية تنفيذ السياسة العامة، ومنه لا يستطيع أي دولة ومهما كان نظامها الذي تأخذ به الاستغناء عن دور وأهمية الجهاز الإداري. حيث أن الجهاز الإداري أهمية وأدواره تطورت في الأنظمة السياسية الحديثة وتعدى دوره من مجرد التنفيذ إلى المشاركة أو التأثير بطرق مختلفة في صناعة القرارات المختلفة.

¹ جيمس أندرسون، مرجع سابق، ص. 60.

² ناجي عبد النور، مقدمة في دراسة السياسة العامة، مرجع سابق، ص. 43.

³ عوض الله السواط، الإدارة العامة: المفاهيم، الوظائف، الأنشطة، (لناشر: دار الحافظ، ط02)، ص. 13.

وهذا ما أشار إليه " نورمان توماس " قائلاً: «إنه من المتعذر في أي مجتمع صناعي متطور تمشية الأمور اليومية، وتسيير الشؤون العامة دون تدخل المنظمات البيروقراطية في صلب السياسات والقرارات المتعلقة بها».¹

رابعاً: السلطة القضائية ووظائفها.

1- السلطة القضائية.

لا يختلف اثنان أن مهمة المحاكم، هي تحقيق العدالة، وذلك من خلال تفسير القانون وتطبيقه على الوقائع المعنية التي تعرض عليها في المنازعات، وتعتبر السلطة القضائية من الناحية السياسية في كثير من الدول ولاسيما البرلمانية منها فرعا خاصا من السلطة التنفيذية.

وتلعب السلطة القضائية دورا مهما وأساسيا في صنع السياسات العامة في الولايات المتحدة الأمريكية خاصة أين لعب القضاء دوره في تفسير السياسات العامة، أو من خلال مراجعة النصوص أو تعديلها حين تفرض عليهم لتقديم المشورة سواء تعلق الأمر بمضمون السياسة العامة أو تطبيقها.

2- وظائف السلطة القضائية:

بصفة عامة يتمثل دور القضاء في مراقبة وتقييم تنفيذ السياسات العامة حيث يقوم بمهمة صياغة وتفسير النصوص القانونية فإذا أخذنا على سبيل المثال الولايات المتحدة الأمريكية، نجد أن القضاء له دور هام في تقييم ومراقبة وتفسير السياسات العامة، أو من خلال مراجعة النصوص أو تعديلها حين تفرض عليهم لتقديم المشورة، سواء تعلق الأمر بمضمون السياسة العامة أو تطبيقها وتكتسب المحاكم هذا الدور خلال سلطاتها القضائية فالمراجعة القضائية عادة هي من سلطات المحاكم التي تقرر من خلالها دستورية وشرعية النصوص وعدم تعارضها مع القوانين النافذة.²

من خلال ما سبق فإن عملية صنع السياسة العامة تتداخل مجموعة من الفواعل الرسمية في صناعتها، حيث تقوم الأولى برسم وصياغة السياسات، في حين تعمل السلطات القضائية على تسييرها وتقييمها، في حين يعمل الجهاز الإداري بمختلف مستوياته على تنفيذ السياسات العامة، حيث يقع هذا الأخير تحت مسؤولية السلطات التنفيذية، ومن خلال دراستنا للفواعل الرسمية في صنع وتنفيذ السياسات العامة نلاحظ انه وبالرغم من تمتع كل سلطة باختصاصاتها المستقلة عن غيرها، والتي يضمنها له الدستور، إلا انه وفي بعض الأنظمة يلعب النظام الذي تأخذ به كل دولة دوره في، صنع

¹ أندرسون جيمس، مرجع سابق، ص. 60.

² المرجع نفسه، ص. 61.

وتنفيذ السياسات العامة وهذا ما لاحظناه خاصة في الدول النامية أين يغيب العمل الديمقراطي وتحتل القوة والدكتاتورية مكانة في عملية الصنع، حيث ترجح الكفة لصالح السلطة التنفيذية، التي تهيمن وتسيطر على السياسات العامة سواء من حيث الوضع أو التنفيذ، حيث تقع كل السلطات تحت سيطرة السلطة التنفيذية والتي تتمثل في شخص الرئيس أو مجلس الوزراء.

المطلب الثاني: الفواعل غير الرسمية في صنع السياسة العامة.

بعدما كانت الدولة هي الفاعل الوحيد والرئيسي في عملية صنع السياسة العامة، وخاصة في ظل الأنظمة الديكتاتورية والاشتراكية التي تتميز بالتسيير المركزي، فقد ظهرت العديد من الفواعل الغير رسمية إلى جانب الفواعل الرسمية، وذلك في ظل التطورات التي عرفها العالم مع ظهور الأنظمة الحديثة القائمة على مبدأ الديمقراطية، والتي جاءت بمختلف المبادئ والمفاهيم الحديثة أهمها المشاركة التي تعد من أهم مبادئ الديمقراطية، حيث فتحت المجال أمام المشاركين غيري رسمين للإسهام في عملية صنع السياسة العامة وتعددت الفواعل الغير رسمية أهمها الأحزاب السياسية، جماعات الضغط، المواطن الرأي العام وغيرها، حيث يختلف كل فاعل في طريقة مشاركته وأساليبه في عملية وضع أو توجيه السياسة العامة، ومنه فيما تتمثل الفواعل الغير رسمية؟ وما هي أهم أساليب المشاركة؟ هذا ما سنتعرف عليه من خلال هذا المطلب.

أولاً: الأحزاب السياسية.

تؤثر النظم الانتخابية على تشكيل الأحزاب السياسية وعلى نشاطها، حيث يرى الكثير من الخبراء المختصين أنه هناك نظم انتخابية تحفز على إيجاد أحزاب سياسية واضحة المعالم تستند إلى قيم سياسية وإيديولوجية تعكس بشكل أفضل الرأي العام لمجموع المواطنين وتطلعاتهم، ومنه تحقق أعلى درجة ممكنة من التمثيل.¹

1- تعريف الأحزاب السياسية:

حسب العديد من المفكرين، وحسب العديد من الاتجاهات تعرف الأحزاب السياسية على أنها: أولاً يعرف الحزب في المعاجم الغربية على أنه: «جماعة من الناس تعتق وجهة نظر، وتسعى لتحقيق هدف».²

¹ أندور رنولدز، وآخرون، أشكال النظم الانتخابية، ترجمة أيمن أيوب، (السويد: بولز غرافيكس، 2005)، ص 187.

² *Le petit Larousse Illustré*, (France : paris, Edition Larousse, 2003), p, 751.

أما التعريف الليبرالي للأحزاب السياسية، يعرفها على أنها: «الحزب هو اجتماع رجال يعتقدون العقيدة السياسية نفسها»، هذا من منظور الحزب كجماعة عقائدية.¹ أما الحزب من منظور اشتراكي: «يعبر عن مجموعة من الناس مصالح اقتصادية في المحل الأول وتحاول أن تصل إلى الحكم عبر طرق مختلفة مثل الإصلاح». ² أما التعريف الحديث للحزب هو: «هو تنظيم دائم على المستويين القومي والمحلي يسعى للحصول على مساندة شعبية، بهدف الوصول إلى السلطة وممارستها، من أجل تنفيذ سياسة محددة». ³

2- وظائف الأحزاب السياسية:

تختلف وظائف الأحزاب السياسية باختلاف الأنظمة السياسية، كما تختلف من حزب لآخر، حيث أن وظيفة الحزب الحاكم تختلف عن وظائف الأحزاب المعارضة، ورغم هذه الاختلافات إلا أنه توجد مجموعة من الوظائف التي يمكن وصفها بالأساسية، أين يسعى كل حزب إلى تحقيقها ألا وهي الوصول إلى الحكم وتولي مقاليدته، فيما تأتي وظيفة المعارضة في الدرجة الثانية بعد الوظيفة الأولى إلا أن هذه الوظيفة قد تكون وسيلة للوصول إلى السلطة والحكم. وهناك مجموعة من الوظائف التي تقوم بها الأحزاب السياسية، وتؤثر من جهتها على عملية صنع السياسات العامة، وأهم هذه الوظائف مايلي:

أ- وظيفة المشاركة في صنع القرارات والسياسات العامة ومراقبة تنفيذها:

حيث تعتبر هذه الوظيفة من أهم الوظائف التي يمارسها الحزب السياسي، وهذا راجع لمرجعية طبيعة الحزب حيث يعتبر أو يمثل امتدادا لأجهزة الدولة وأحد أدواتها للتعبئة والتوجيه والضبط والسيطرة في بعض الحالات، أو باعتباره المسيطر على أجهزة الدولة في حالات أخرى.⁴

ب- التجنيد السياسي والمشاركة في الحياة السياسية:

تعتبر المشاركة السياسية في أوسع معانيها عن حق المواطن في أن يؤدي دورا معينا في عملية صنع القرارات السياسية بكل الوسائل الشرعية، أما في أضيق معانيها فتعني حق المواطن في مراقبة

¹ موريس ديفرجيه، *الأحزاب السياسية*، ترجمة علي مقلد، عبد المحسن سعد، (القاهرة: شركة الأمل للطباعة والنشر، 2011) ص 02.

² أسامة غزالي حرب، *الأحزاب السياسية في العالم الثالث*، (الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، 1987)، ص. 18.

³ سعاد الشرفاوي، *الأحزاب السياسية: أهميتها، نشأتها، نشاطها*، (مركز البحوث البرلمانية، 2005)، ص 13.

⁴ علي الدين هلال دسوقي، محمد إسماعيل محمد، "اتجاهات حديثة في علم السياسة"، في حسن توفيق، *الأحزاب السياسية في العالم الثالث*، (اللجنة العلمية للعلوم السياسية والإدارة العامة، 1999) ص. 184.

هذه القرارات بالتقويم عقب إصدارها من طرف الحاكم.¹ والحزب السياسي هو المؤسسة التي تضمن تنظيم هذه المشاركة حيث توفر الأحزاب فرصة مناسبة لكل أفراد المجتمع فرصة المساهمة بعملية صنع القرارات والسياسات المختلفة فيه.

ج- التنشئة السياسية ورفع مستوى الوعي السياسي:

حيث أن قيام الأحزاب بالتعبئة والتثقيف السياسي لأعضائها تساهم في رفع مستوى الوعي السياسي لدى أفراد المجتمع بشكل عام.

د- تجميع المصالح والتعبير عنها:

حيث تقوم الأحزاب السياسية بتجميع القضايا والمصالح المشتركة لأعضاءها، ومؤيديها من أجل صياغتها في برنامجها السياسي إلى جانب القضايا والسياسات العامة التي تهم عامة أفراد المجتمع.

هـ- تمثيل الآراء المختلفة والتعبير عنها:

حيث تقوم الأحزاب ببلورة وجهة نظر سياسية واحدة على مستوى الحزب، والتعبير عنها أمام الهيئات السياسية.²

الأحزاب السياسية عادة تسعى للوصول إلى السلطة، والأحزاب الناجحة هي أحزاب المعارضة والتي تمارس نشاطاتها المختلفة على مدار السنة إن لم تتمكن من تقلد مناصب الحكم إلا أن ما نلاحظه، على مستوى الأحزاب حالياً، وخاصة على مستوى دول العالم الثالث فإنها غائبة تماماً، كما أنها لا تمارس النشاطات السابقة الذكر، حيث يرتبط تواجدها على الساحة السياسية، مع المناسبات السياسية الخاصة مثل الانتخابات بأنواعها المختلفة، وبمجرد نهاية هذه المناسبات ينتهي دور الأحزاب، كما أنها أحزاب غير قادرة على تقديم برامج بديلة، وبرامج حقيقية.

ثانياً: جماعات المصالح

تساهم جماعات المصالح بقدر مهم في عملية صنع السياسات العامة في جميع البلدان، ولكن تختلف في ذلك من بلد إلى آخر، وذلك راجع لطبيعة النظام السياسي المتبع في كل بلد سواء كان ديمقراطي أو غير ديمقراطي، متقدم أو نامي، لهذا تتعدد جماعات المصالح وتعمل بصورة علنية في

¹ شريفة ماشطي، المشاركة السياسية: أساس الفعل الديمقراطي، مجلة الباحث الاجتماعي، ع10، سبتمبر 2010، ص، 151.

² إسماعيل عبد الفتاح عبد الكافي، أسس ومجالات العلوم السياسية، (الإسكندرية: مركز الإسكندرية للكتاب، 2011)، ص ص297-298.

دول مثل الولايات المتحدة وبريطانيا، ومهما كانت طبيعة النظام السياسي والإداري الموجود فإن جماعات المصالح تلعب دورا أو وظيفة طرح وبيان طبيعة المصلحة التي تدافع عنها، بمعنى آخر هي تقدم مطالب سياسية في مجال معين وبدائل للنشاط الحكومي المتعلق بذلك المجال، كما أنها قد تقوم بتقديم معلومات غالبا ما تكون فنية عن طبيعة السياسات والتأثيرات والنتائج المحتملة لمقترحات السياسات، وبهذا الدور فإنها تساهم في ترشيد عملية صنع السياسات العامة.¹

1- تعريف جماعات المصالح:

يمكن تعريف جماعات المصالح على أنها: «جماعة من الناس لها مصلحة مشتركة، وتوجد في حالة من الكموت لا النشاط، منتظرة حتى تنشطها قضية متعلقة بها».² وتعرف أيضا على أنها: «جماعة أو فئة لها مصالح أو توجهات مشتركة، ويغلب أن يكون لهذه الجماعة عمل أو مهنة واحدة، وتسعى إلى التأثير في السياسات العامة حفاظا على مصالحها أو تأكيدا لتوجهاتها، وليس من أهدافها تحمل مسؤولية مباشرة في الحكم».³ ومنه فجماعة الضغط عبارة عن تنظيم يتكون من مجموعة من الأفراد لهم نفس التوجهات، يقوم هذا التنظيم من أجل الدفاع عن مصالح معينة، عن طريق الضغط.

2- وسائل جماعات المصالح في الضغط:

لكي تتمكن جماعات الضغط والمصالح، من القيام بوظائفها وتحقيق أهدافها تستعمل مجموعة من الوسائل، أهمها:

أ- الاتصال:

يعتبر الاتصال وسيلة هامة في يد جماعات الضغط والمصالح مثل الاتصال بأعضاء البرلمان فهي وسيلة هامة للضغط وتحقيق أهداف الجماعات ومصالحها، حيث يتم هذا الاتصال قبل إجراء الانتخابات وأثناء الانتخابات، كما يتم بعد إعلان النتائج، ومعرفة الفائزين، وهذه الاتصالات قد تمثل خطرا على استقلال أعضاء البرلمان، وقد تحجب عنهم رؤية المصلحة العامة في إشباع مصالح جماعات الضغط.

¹ أحمد مصطفى الحسين، *مدخل إلى تحليل السياسات العامة*، (جامعة اليرموك الأردنية: المركز العلمي للدراسات السياسية، د.ت.ن)، ص. 238.

² حسين عبد الحميد أحمد رشوان، *الأحزاب السياسية وجماعات المصلحة والضغط*، دراسة في علم الاجتماع، (الإسكندرية: مركز الإسكندرية للكتاب، 2008)، ص. 233.

³ حسن أبشر الطيب، *الدولة العصرية دولة مؤسسات*، مرجع سابق، ص. 168.

ب- المفاوضات:

تستخدم جماعات الضغط، وسيلة المفاوضات وتثير الحجج لإقناع الموظفين وأعضاء البرلمان حتى تصل إلى تحقيق أهدافها، وتأخذ المفاوضات شكلين، شكل رسمي وشكل غير رسمي، حيث تعتبر الموائد المستديرة التي تضم الجماعات ذوات المصالح ورجال الحكومة الرسميين صورة من الصور الرسمية لإجراء المفاوضات.¹

أما الشكل غير الرسمي للمفاوضات فنلجأ فيه جماعات الضغط وخاصة النقابات إلى احد أربعة الوسائل منها:

الوسيلة الأولى: إرسال متحدث باسم الجماعة يتفاوض مع الحكومة.

الوسيلة الثانية: هي الضغط للحصول على المساعدة المطلوبة.

الوسيلة الثالثة: هي وضع الإدارة في موقف المفاوض الضعيف وتسليح جماعة الضغط بقوة تجعلها في موقف القوى مثل الإضرابات.

الوسيلة الرابعة: هي خلق أزمة بين النقابة والسلطات العامة لإجبار هذه الأخيرة على حل المشكلة

ج- تعبئة الرأي العام:

تعتبر تعبئة الرأي العام احد الوسائل التي تلجأ إليها جماعات الضغط على الحكومة، وذلك عندما تكون جماعات الضغط مقتنعة بان الوسائل التي تملكها عاجزة عن تحقيق أهدافها. في هذه الحالة تجبر الحكومة على الاستجابة لطلبات جماعات الضغط، ومعنى ذلك أن الجمهور يقوم بدور الممثل بينما يكون محرك النشاطات هو جماعات الضغط.²

ثالثا: الرأي العام (public opinion).

يعتبر الرأي العام، أحد أهم الوسائل غير الرسمية في التأثير على السياسة العامة، وذلك لان له القدرة على الضغط كون تلك السياسات موجهة للعامة، وبالتالي فإمالة الرأي العام وتوجيهه نحو سياسة ما للقيام بها.

1- تعريف الرأي العام:

ويعرف الرأي العام حسب " ماكينون W.A.Mackinon " >> هو رأي في موضوع ما يضمه الأشخاص المتميزون بالذكاء وحسن الخلق، وهو يتسم بالانتشار التدريجي>> أما " ليونارد دوب

¹ سعاد الشرقاوي، *النظم السياسية في العالم المعاصر*، (القاهرة، د.د.ن، 2007)، ص ص. 256 - 257.

² المرجع نفسه، ص ص، 257 - 258.

Dob Leonard، فالرأي العام حسبه: «> اتجاهات ومواقف الناس إزاء موضوع يشغل بالهم يشترط أن تكون هذه الجماهير في مستوى واحد».¹

يعرف هذان المفكران الرأي العام من خلال طبيعة الأشخاص، حيث يرى أن الرأي العام هو الذي يصدر عن الأشخاص الذين يتميزون بالذكاء دون غيرهم، وحتى يعبر هذا الرأي عن اتجاهات الناس يشترط أن يكونوا من مستوى اجتماعي واحد، وذلك لأنه يعبر عن قضايا ومواضيع ذات الصلة بجماعة معينة، حيث يعبر الرأي العام عن مجموعة من الآراء والاتجاهات مجموعة من الناس حول مسألة معينة، ولا يصدر الرأي العام بصفة عشوائية، بل يتم عبر مناقشات واعية لأنه نابع عن المثقفين، سمي بالرأي العام لأنه يعكس إرادة الشعب، وحتى وإن كان صادرا عن أولئك الذين يتميزون بالذكاء إلا أنه يعكس رأي العامة، ويختلف الرأي العام عن الرأي الخاص ذلك أن الرأي الخاص يعبر عن قلة من الناس بينما يعبر الرأي العام عن الأغلبية في المجتمع، بعد نقاشات عقلية قابلة للصياغة إلى أفكار محددة تخدم مصالحهم المشتركة، لا عن طريق الانفعالات، وهذا ما تحدث عنه "ماكينون" أين حدد الأشخاص الذين يوظرون الرأي العام، وهم حسب الأذكاء.

2- تأثير الرأي العام في السياسة العامة:

للرأي العام القدرة على إثارة القضايا، والمشكلات، مثل طرح موضوع معين للجدل والمناقشة بين فئات الجمهور المعني بالاستفتاء، وعندما تنطلق الآراء وتمتدح وجهات النظر وتتفاعل الاتجاهات يمكن بعد ذلك أي بعد ظهور عملية الفوارق والفاعلية القيام بدراسة اتجاهات الرأي العام، التي قد تشكل الآراء العامة للمجتمع.² ولأن الرأي العام يعبر عن الإرادة الشعبية، فالسياسات العامة تعتمد في تشكيلها ووضعها وتنفيذها على الإنسان وقدرته في التعبير عن اتجاهاته، ومنه فإن الرأي العام يمثل عاملا أساسيا في التأثير على السياسات العامة من زوايا متعددة منها:³

✓ السلطة التشريعية (البرلمان):

حيث أن النواب عادة يضعون اعتبارا خاصا لاتجاهات الرأي العام إزاء المسائل أو القضايا المتنازع عليها ومنه إن الرأي العام يؤثر تأثيرا مباشرا في التشريعات والسياسات العامة التي تقرها السلطة التشريعية.

¹ إسماعيل عبد الفتاح عبد الكافي، أسس ومجالات العلوم السياسية، مرجع سابق، ص. 239-240.

² محمد طلعت عيسى، قياس اتجاهات الرأي العام وأهميته في العلاقات العامة، المجلة المصرية للعلوم السياسية، ص. 38.

³ أبشر الطيب، الدولة العصرية دولة مؤسسات، مرجع سابق، ص. 176-177.

✓ السلطة التنفيذية

حرصا منها على تأمين قبول وتنفيذ ما تقرره من سياسات عامة فهي تحرص للتعرف على اتجاهات الرأي العام، لاسيما تلك المسائل والقضايا المتنازع عليها، وهذا ما نلاحظه عندما تلجأ الحكومات للاستفتاء في القضايا المتنازع عليها.

✓ رغبات الشعب

إن النمو المتزايد في رغبات ومطامح الشعب وأماله في مزيد من الرفاهية، كما تعكسها اتجاهات الرأي العام تشكل في مجموعها وجوهرها إحدى قوى الضغط على الحكومة لوضع سياسات عامة جديدة تستجيب لهذه الرغبات.

✓ الاتصال

إن أجهزة الاتصال الجماهيري، هي المعبرة عن اتجاهات الرأي العام، قد تتخذ مبادرات في تحديد المشاكل الماثلة التي تستوجب تدخل الحكومة وبهذا تضع اللبنة الأولى في تشكيل سياسات عامة جديدة. كما قد تقدم نقدا لسياسات عامة في مرحلة التنفيذ، وتكون نتائج هذا النقد التراجع أو التعديل لهذه السياسات.

يلعب الاتصال دورا مهما في تشكيل وتحديد وتوجيه الرأي العام للمتلقين من الجماهير المختلفة ولا سيما في ظل التطورات التكنولوجية التي تعددت من خلالها وسائل الإعلام واختلفت، فقد أثر هذا على الرأي العام ذلك أن الرأي العام أصبح متقلبا وغير ثابت، نظرا لوجود الكثير من وسائل الإعلام وخاصة منها المرئية مثل: التلفاز والانترنت التي قد لا يمكن تصديقها وبالتالي تظل الرأي العام، الذي يبقى بين مد وجزر، حيث يكون موقفه ايجابيا تجاه سياسة معينة، ثم سرعان ما يتقلب ليقف موقفا سلبيا أمام نفس السياسة، نظرا لتضارب الآراء بين وسائل الاتصال المختلفة.

يرتبط مستوى الرأي العام، ارتباطا وثيقا بوعي الشعب، حيث كلما كان الشعب واعيا كلما كان له رأي واعى ومؤثر لان الرأي العام حسب المختصين ذلك الذي يصدر عن الأذكى، بخصوص قضايا معينة تهمهم وترتبط بحياتهم التي تتجسد في مجموعة المطالب، والرغبات، وكان للرأي العام حظ وافر من بين المبادئ التي جاءت بها الديمقراطية، في ظل ما يسمى في ظل ما يسمى بحقوق الإنسان وسيادة الشعب، والرأي العام يتأثر بصفة مباشرة بطبيعة النظام السياسي الذي تأخذ به كل دولة، بحيث أن الرأي العام يعبر عن نفسه بكل حرية في الأنظمة الديمقراطية، أكثر منه في الأنظمة الدكتاتورية.

رابعاً: المواطن.

السكان هم احد أركان قيام الدولة، التي تمارس سلطاتها المختلفة عليه، وإذا ما فرقنا بين السكان الذين يقيمون في دولة ما نجدها فئات عديدة، منها المواطنين، والمقيمون، والأجانب، حيث يعبر كل من المقيمون والأجانب عن فئة لا تتمتع بالمواطنة ولا يتعدى دورها أغراض معينة مثل السياحة والاقتصاد والتجارة وغيرها، أما المواطنون والذين يمثلون أحد أركان المجتمع واصله، فلهم الحق في المشاركة في تسيير أمور مجتمعهم خاصة في ظل التحولات الديمقراطية التي عرفتتها المجتمعات مؤخرًا، ولأسيما تلك المبادئ التي تحت على احترام حقوق الإنسان وفتح المجال للمواطن وإشراكه في مختلف عمليات صنع واتخاذ القرارات، حيث أصبحت شرعية الدول تقاس بمدى رضا وإشراك مواطنيها ومدى خدمتهم، إلا أن دور وتأثير المواطن في الحياة العامة يختلف من بلد إلى آخر، وذلك حسب النظام الذي يأخذ به كل بلد فهناك نظام يسمح ويتيح المجال للمواطن بأداء آراءه والأخذ باقتراحاته، وهذا ما نجده في الأنظمة الديمقراطية والتي تنادي بالتشاركية* بجميع أنواعها، بينما يغيب هذا الدور في أنظمة أخرى مثل الأنظمة الديكتاتورية* والتي تتميز بالتسيير المركزي، والذي يعتبر فيها رسم وصنع السياسات العامة حكرا على الرئيس، دون إشراك فواعل أخرى في هذه العملية، كما قد يغيب في بعض الأحيان حتى دور الهيئات الرسمية، أما دور المواطن ضعيف إن لم نقل مهمش تماما.

أما "جيمس أندرسون"، يرى أنه غالبا ما يهمل دور الأفراد عند مناقشة كيفية صنع السياسات العامة وتشريع القوانين واللوائح، وذلك لبروز دور الأحزاب والجماعات المصلحية واللجان التشريعية. ويضيف "أندرسون"، إن هذا الإهمال لا يتناسب والدور الحقيقي الذي قد يلعبه المواطن الفرد في مجال السياسات العامة، واتخاذ القرارات المهمة، فالموظفون كما هو معلوم هم الذين يصدرون القرارات، لكن الأفراد في الكثير من الحالات يلعبون دورا مهما، ومباشرا في صياغتها.¹

وإذا أخذنا البرازيل كنموذج في تطبيقها لأهم ما جاءت به الديمقراطية التشاركية، كما يطلق عليها بالديمقراطية الجوارية أو ديمقراطية القرب، والتي تهدف أساسا الى تقريب المواطن من الإدارة وفسح المجال له بالمشاركة في جميع مجالات الحياة السياسية، والاجتماعية وغيرها من المجالات

* يشارك الأفراد في صنع السياسات العامة في الولايات المتحدة الأمريكية عن طريق التصويت على مختلف السياسات والقرارات.

* أنظمة تعتمد على شخص الدكتاتور، الذي يتمتع بجميع الصلاحيات وهذا النوع من الأنظمة هي مؤقتة تنتهي بزوال الدكتاتور مثل ما حصل للفاشية في إيطاليا والنازية في ألمانيا، حيث تعود السياسات والقرارات لهذا الشخص لأنه نظام فردي والسلطة تتركز في يد الشخص الدكتاتور.

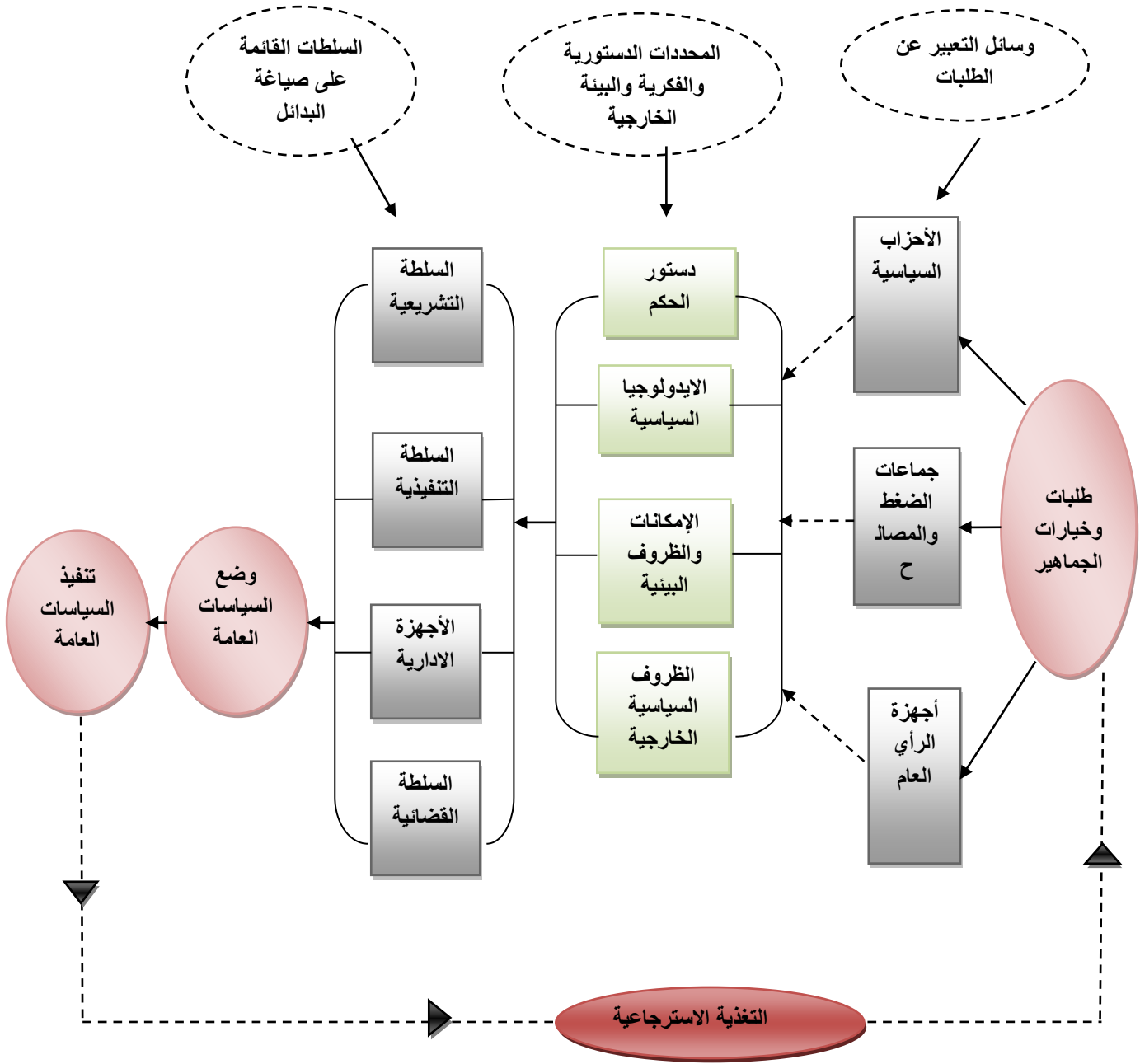
¹ أندرسون، مرجع سابق، ص. 67.

الأخرى، فبالإضافة إلى مجالس الإدارة تبرز تجارب الموازنة التشاركية في الإدارة المحلية، وتعتبر هذه العملية أوسع لتحديد السياسات العامة لأنها لا تقوم بجمع ممثلين سويًا داخل مجلس فحسب بل يجمع الجمهور المعني من حي أو منطقة معينة ويركز غالبًا على قرارات الاستثمار في الأشغال العامة والجدير بالذكر، هو التقدم الذي حدث مؤخرًا على صعيد المبادرات الفيدرالية فقد تم إعادة تشكيل وتكوين المجالس كما تم تأسيس دواوين مظالم، وعقدت مؤتمرات ومشاورات عامة من أجل توسيع المشاركة المجتمعية للمشاركة في صياغة ورقابة وتقييم السياسات العامة على مستوى الحكومة الفيدرالية.¹

إذا من خلال دراستنا لأهمية المواطن الفرد في عملية رسم وصنع السياسات العامة، وجدنا أنها تتباين من حيث الأهمية والتهميش من دولة لأخرى، وهذا راجع لطبيعة النظام الذي تأخذ به كل دولة فقد وجنا الكثير من المبادرات التي تقوم بها الدول الديمقراطية التي تنادي بضرورة تبني العديد من المبادئ، أهمها التحول من الديمقراطية التمثيلية إلى ديمقراطية تشاركية يضع فيها المواطن بصمته من خلال المجال الذي تفسحه له الدولة، إلى جانب السلطات الرسمية فيها، عبر طرق مختلفة، مثل التصويت كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، أو عن طريق مجالس مخصصة يجمع فيها الجمهور المعني بسياسة معينة كما هو الحال في البرازيل، أما بالنسبة للأنظمة الدكتاتورية وحتى بعض الدول إن لم نقل جميع الدول النامية والتي رغم التحولات الديمقراطية التي عرفتها غير أنها بقيت شكلية، حيث أن عملية رسم وصنع السياسات العامة، بقيت حصرية لدى المؤسسات الرسمية والتي تعاني هي الأخرى بهيمنة السلطات التي تقع تحت يد الرئيس مثل الهيئة التنفيذية التي لا تقتصر فقط على التنفيذ بل، طالت يدها لتشمل جميع الوظائف، هل الجزائر أحد هذه الدول وهل تفصح المجال للمواطن؟ وهذا ما سنتناوله في لاحقًا.

سنحاول من خلال هذا الشكل الآتي، تلخيص فواعل رسم السياسة العامة الرسمية وغير الرسمية، والبيئة التي تعمل فيها.

¹ محمد العاني، كلوفيكس هنري كدي سوزا، نوران أحمد، من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية، أوراق وبحوث تصدر بصفة غير دورية، (القاهرة: روافد للنشر والتوزيع)، ص.08.



شكل رقم (08): وضع وتشكيل السياسات العامة.

المصدر:

أبشر الطيب حسن، *الدولة العصرية دولة مؤسسات*، (القاهرة: الدار الثقافية للنشر، 2000)، ص 287.

المبحث الثالث: مراحل ومداخل ومقاربات صنع السياسة العامة.

إن عملية صنع وتنفيذ السياسة العامة، هي عملية معقدة ومركبة وليست بالعملية السهلة، حيث يتطلب القيام بهذه العملية وإخراجها على أرض الواقع بالصور التي ترضي رغبات الجمهور مجموعة من المراحل المتداخلة والمتسلسلة والمكاملة لبعضها البعض، حيث يؤثر غياب مرحلة معينة على عملية صنع السياسات العامة، مستعينة في ذلك على مجموعة من النماذج المختلفة، التي تؤثر في عملية صنعها وعلى التوالي سنتناول كل من مراحل ومداخل صنع السياسات العامة:

المطلب الأول: مراحل صنع السياسة العامة.

أولاً: مرحلة التعرف على المشكلة

إن التعرف على المشكلة وضبطها يعتبر مفتاح كل سياسة، ذلك أن وجود مشكلة تثير انتباه الجهات المعنية برسم السياسة العامة، يعني بداية التخطيط لرسم ووضع سياسة معينة، ولهذا يجب التحديد الجيد لكل مشكلة، وجمع المعلومات الخاصة بها، قبل الشروع في العمل عليها وتحديد المشكلة وضبطها يمر بمجموعة من المراحل نتعرف عليها كما يلي:

1- تحديد المشكلة (problem Identification):

تعرف المشكلة على أنها: «موقف أو حالة تحرك الحاجات والشعور بعدم الرضا لدى أفراد المجتمع، مما يدفعهم لطلب العون أو تدخل الحكومة لمساعدتهم في إزالة ما يعانون به»¹. إذا فالمشكلة هي حالة تتعلق بحياة الأفراد اليومية، حيث أن ظهور المشكلة يؤدي بهم إلى الثوران، وبالتالي فالمشكلة في السياسة العامة هي عبارة عن منبه لإثارة انتباه الفواعل المعنية برسم السياسات العامة، لرسم سياسة معينة بهدف تغطية طلبات معينة لأفراد المجتمع.

1- تشخيص المشكلة:

تكمن أهمية هذه المرحلة، مرحلة تشخيص المشكلة في كونها مفتاح لبقية المراحل لان التشخيص الخاطئ للمشكلة سيؤدي بطبيعة الحال إلى تبني سياسات خاطئة، ويرى في هذا الصدد "السلطان فهد صالح" أن التعرف على طبيعة المشكلة وتحري الدقة والسلامة وتحليل الأخطاء في تشخيصها من شأنه أن يؤدي إلى ترشيد استهلاك الثروات وتقليل الأخطار التي تتجم عن التشخيص

¹ ناجي عبد النور، مرجع سابق الذكر، ص، 65.

الخاطئ وغير الدقيق كما يرى أنه لا بد من تصنيف المشكلة وتبويبها لسلامة هذه المرحلة ولذلك يتم عن طريق تحديد نوعها وطبيعتها وحجمها ومدى تعقدها ونوع الحل الأمثل لمواجهتها.¹

وتعتبر المشكلة القاعدة الأساسية التي تبنى عليها السياسة العامة، وذلك من خلال الإحاطة بالمشكلة وتحديد أبعادها المختلفة² فالتحديد الخاطئ لمشكلة ما يؤدي إلى مواجهة مضاعفات أخرى بسبب عدم التقدير الجيد لتكاليف القيام بمواجهة هذه المشكلة، حيث قد يؤدي هذا إلى إضافة جهود وتكاليف إضافية لم تكن متوقعة نتيجة التشخيص الخاطئ أو غير الدقيق. لهذا فالدقة في التشخيص يؤدي إلى التكفل الجيد بالمشكلة، والقدرة على مواجهة المضاعفات الواردة والتحكم فيها.

عادة ما تواجه الدولة ومختلف مؤسساتها الرسمية مشاكل عديدة، عند بداية تنفيذها لسياساتها المختلفة على أرض الواقع نتيجة لعدم تجانس ما هو نظري مع الواقع التطبيقي، كما حدث في السياسة الخاصة بالطريق السيار شرق غرب أين تأخر عن موعد تسليمه كثيرا نظرا لمختلف المشاكل التي ظهرت بعد بداية انجاز المشروع، مثل الانزلاقات التي ظهرت بعد الانتهاء من الطريق مثل المقطع المتواجد على مستوى الخروب بولاية قسنطينة أين اضطرت الوزارة لإعادة النظر وإعادة دراسة التجربة، أين ظهرت تكاليف جديدة وميزانية جديدة وتمديد وقت التسليم الذي كان قد انتهى، وكل هذا راجع لعدم الدراسة الدقيقة ونقص المعلومات حول طبيعة الأرض ما أدى عند العمل الميداني إلى ظهور عديد من المشاكل والتي حالت دون تطبيق السياسة المعينة وحل المشاكل المطروحة، وعليه فالتشخيص يجب أن يتم بكل دقة مع جمع كل المعلومات والبيانات الخاصة بالمشكلة، أسبابها موقعها، والبدائل المختلفة في حال وقوع طارئ وبالتالي تجنب مشاكل إضافية.

وغالبا ما يتم تشخيص المشكلة بعد الإحساس والشعور بها، حيث يتم اكتشاف المشكلة والتعرف عليها بطرق مختلفة لعل أهمها:

- اكتشاف المشكلة والتعرف عليها من خلال تحسس ودراسة الظواهر والوقائع والحقائق والمؤشرات.
- اكتشاف المشكلة والتعرف عليها بواسطة وسائل الاستخبارات والتبليغ من طرف آخرين من أعضاء المنظمة أو من طرف أفراد عاديين.

¹ فهد، صالح السلطان، الأسلوب العلمي في اتخاذ القرارات الإدارية ودوره في تحسين الأداء رؤساء البلديات، مجلة البلديات، العدد 17، السنة 2005م، الرياض ص35.

² George Edwards, Irasharkansky, *les politiques publiques*, (paris : les éditions d'organisation, 1981), p. 75.

- اكتشاف المشكلة والتعرف عليها بواسطة وسائل الرقابة الإدارية المختلفة مثل التحريات، والتفتيش والإشراف والتحقيقات وفحص التقارير والتظلمات.¹

بالإضافة اليوم إلى وسائل الإعلام التي أصبحت تفتح المجال من خلال فضائها المختلفة للمواطنين للإدلاء باقتراحاتهم أو التعبير عن مشاكلهم وتوجيهها للسلطات عبر القنوات المختلفة، حيث تسمح هذه الوسيلة بالتعرف على الكثير من المشاكل التي يعانيها أفراد المجتمع، ولما لا فقد تثير انتباه الحكومة وتبناها كسياسة عامة.

ويتم تشخيص المشكلة بعد التأكد من وجودها حسب "عمار عوابدي"، في كتابه "نظرية القرارات الإدارية" عن طريق توصيفها أولاً بواسطة تحديد أسبابها ومكانها وحدودها وحجمها ووقتها، ثم القيام ثانياً بدراسة وتحليل وتفسير المشكلة ثم وضع تصورات وأفاق علاج هذه المشكلة وحلها بالطريقة العلمية الصحيحة.² حيث يجب أن تتميز المشكلة بالعمومية* ذلك أن المشكلة العامة هي التي يكون تأثيرها واسعاً وشاملاً وتمس أكبر شريحة في المجتمع.

ثانياً: الأجندة السياسية (جدول الأعمال Policy Agenda)

رغم أنه توجد الكثير من المشكلات إلا أنها لا تلقى نفس الاهتمام من صانعي السياسة العامة، وهذا ما نلاحظه عندما نجد أن مشكلة ما لقيت اهتماماً من صناع القرار وتم تبنيها كسياسة عامة، بينما نجد أن بعض المشاكل ورغم أهميتها لم ترقى كونها مشكلة لدى صناع القرار، وحتى تلك التي لاقت اهتمام السلطات ترتب حسب الأولوية، فهناك مشاكل توضع في المراتب الأولى وتخصص لها ميزانية مالية أكثر من غيرها، إذا كل هذا يستعدي جدول أعمال تتم من خلاله انتقاء المشاكل وتصنيفها ودراستها والبحث لها عن حلول، وتعتبر الأجندة السياسية المرحلة الثانية من مراحل صنع السياسة العامة لما لها من أهمية سبق وان اشرنا إليها، ومن هنا نطرح مجموعة من التساؤلات ماهي الأجندة السياسية؟ وكيف يمكن وكيف يمكن الدفع بالمشكلة لتكون جزءاً من أعمال الأجندة السياسية؟

¹ محمد، عبد الفتاح ياغي ، عملية اتخاذ القرارات، المجلة العربية للعلوم الإدارية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان ، العدد2 1983م.ص 105.

² عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية: بين علم الإدارة والقانون الإداري، (الجزائر: دار هومة، 1999)، ص، 73.
* هذا لا ينفي وجود مشكلات أخرى ليست عامة مثل: المشاكل التي تعالج على المستوى الجزئي أو المستوى الفرعي وهذين المستويين يشملان على المشاكل الخاصة.

1- مفهوم الأجندة السياسية:

يعرفها "روس Ross" بأنها: >> قائمة الموضوعات التي توضع للبحث والمناقشة من أجل التوصل إلى حلول عامة لها<<، أما "جون كينجدون Jch Kingdon" فيعرفها على أنها: >> جدول مهام أو أعمال السياسة العامة أو ما يعرف باسم أجندة سياسة الحكومة **Gouvernements** **Policy Agenda** أي أنها قائمة تتضمن الموضوعات والمشكلات الموجودة أمام موظفي الحكومة والتي يشارك الناس من خارج الحكومة للموظفين الرسميين فيها، وفي إعطائها قدرا من الاهتمام والعناية خلال أية فترة من الوقت<<¹.

من خلال التعاريف السابقة فإن الأجندة السياسية هي: >> قائمة تضم مجموعة من المشكلات أو المطالب التي نالت أو لاقت اهتمام صناع القرار، والتي يشارك جميع الفواعل الرسمية وغير الرسمية في رسمها<<. ومنه كيف يمكن لمشكلة ما أن تحظى باهتمام صناع القرار؟ وتصبح ضمن قائمة مشاكل الأجندة السياسية.

يعد وضع مشكلة ما على أجندة السياسة العامة من أصعب القضايا خاصة، أن الكثير من المشكلات توضع وفق نفوذ ومصالح الفاعلين سواء رسميين أو غير رسميين، ففي ظل تواجد الكثير من المشكلات المجتمعية يتم انتقاء البعض منها فقط، ويرى في هذا الصدد "جيمس أندرسون" أنه من بين الآلاف من المشاكل والمطالب نجد أن قلة قليلة منها هي التي تحظى باهتمام متخذي السياسات العامة، ومنه فقائمة المشاكل التي يختارها هؤلاء بمحض إرادتهم أو التي يجدون أنفسهم ملزمين بها هي التي تسمى بجدول أعمال السياسة.² ويرى بعض الباحثين وعلى رأسهم "كينجدون Kingdon" لأهمية الأجندة السياسية أو كما أسموها بنافذة السياسة **Policy Windows**، حيث عرفها على أنها: >> الوقت الذي تلتقي فيه كل الخيوط في أوقات حرجة، حيث يتم الاعتراف بالمشكلة ويتم تطوير حلول لها في أوساط المهتمين بالسياسات العامة، ويشكل المناخ السياسي العام فرصة للتغيير في السياسة، دون أن تشكل العوائق المحتملة للتغيير قيودا كبيرا... فنوافذ السياسات تلك الفرص التي تتحرك فيها وتتفاعل بعض المبادرات المعنية وتقدم نفسها ولكنها لا تبقى مفتوحة لفترة طويلة<<³.

¹ الفهداوي، مرجع سابق، ص. 235.

² جيمس أندرسون، مرجع سابق، ص. 81.

³ كيف تصنع السياسات العامة، دليل تدريبي حول كتابة أوراق السياسات العامة، ص ص، 05-06. في الموقع:

فمن خلال هذه النوافذ قد تثار مشاكل وتلفت إليها انتباه صنّاع القرار بغض النظر عن الجهة التي أثارَت المشكلة، والتي قد تكون جهة غير رسمية مثل أفراد المجتمع.

وحتى تحظى المشاكل باهتمام صنّاع السياسات وتوضع ضمن قائمة مشكلات السياسة العامة لابد من:

التأكد من أن المشكلة مصاغة بشكل يحظى باهتمام صنّاع السياسة العامة ومنفذيها، فعند وضع السياسة العامة أو اقتراحها يجب تحديد المشكلة وتعريفها بشكل جيد مع مراعاة العوامل القيمية والتوجهات الفكرية والقيم التي يتبناها صنّاع القرار ومتخذيها، حيث أن جزء من شرعنة السياسة أو اكتساب التأييد اللازم لتطبيقها في الواقع لابد أن يراعي في جزء منه على الأقل القيم الاجتماعية، كما أنها يجب أن تقدم المشكلة على أساس أنها مشكلة اجتماعية عامة وذلك حتى تتمكن من التقدم على أولويات صنّاع القرار، وأيضاً حتى تحوز على القبول السياسي والاجتماعي اللازم لها لعلاجها.¹

والأجندة السياسية أو جدول الأعمال هي أنواع، حيث يميز "كوب Cobb" و"أيدر Elder"

بين نوعين من جداول الأعمال هي:

أ- جدول أعمال نظامي systemic:

يمثل هذا النوع جدول للنقاش فالعمل والتحرك إزاء مشكلة يستلزم إدراج المشكلة أولاً وعرضها على المستوى الحكومي المخول بمناقشتها تمهيداً لمعالجتها، ويضم جدول الأعمال النظامي كل القضايا التي يتحسسها أعضاء السلطة على أنها تستحق الاهتمام.

ب- جدول أعمال حكومي (مؤسسي) Institutional Agenda:

أما هذا النوع من الجداول فهو الذي يتولاه الرسميون والحكوميون باهتمام جاد وأولوية خاصة ولأن هناك قضايا متنوعة يمكن للمنظمات أن تعالجها فهناك أيضاً أكثر من جدول أعمال حكومي أو مؤسسي.²

فمن خلال ما سبق فالأجندة السياسية هي عبارة عن قائمة تضم مجموع القضايا والمشاكل التي اتفق صنّاع القرار على إيجاد الحلول لها، حيث تتميز هذه المشكلات بالتحديد الدقيق والصياغة الجيدة التي تضمن التحاقها بجدول أعمال الحكومة، حيث يلعب القادة السياسيين دوراً مهماً في تحديد

¹ مرجع نفسه، ص. 08

² جيمس أندرسون، مرجع سابق، ص. 81-82.

السياسات التي تحظى بالاهتمام، إلا انه هناك ما يعرف بنوافذ السياسة الذي يتيح المجال لبعض السياسات الأخرى (المشكلات) للانضمام الى قائمة الأجندة السياسية.

كما أن المشكلة التي تتميز بكونها اجتماعية وعامة لها الحظ الأوفر لنيل اهتمام صناع السياسة العامة وبالتالي ترأسها لقائمة مشكلات الأجندة السياسية، كونها تخدم أمرين أما الأول فهو أنها تتميز بالعمومية، أي تخدم جميع أفراد المجتمع وبالتالي تحقيق رضا الجمهور هذا الشيء الذي يضمن الأمر الثاني المتمثل في شرعية هذه السياسة والتي تستمد من رضا الجمهور، نتحدث هنا عن مدى قبول ورفض الجماهير لسياسة ما بغض النظر عن الشرعية القانونية التي تمنحها لها المؤسسة القضائية، وتعتبر هذه المرحلة مهمة جدا لأنها مرحلة يتم فيها الإحاطة بالمشكلة بمختلف جوانبها ومنه وضع الحلول والبدائل المقترحة المناسبة لها.

ثالثا: مرحلة بلورة صياغة السياسة العامة ووضع البدائل:

تتضمن العملية السياسية في هذه المرحلة بلورة مقترحات أولية لبرامج العمل اللازمة لمواجهة المشكلة.¹ وتشعر هنا الحكومة في وضع البدائل بمعنى البحث عن البدائل المختلفة لحل المشكلة وتحديدها ثم القيام بعملية دراسة كل بديل على حدة وفق لمعايير علمية ومنطقية محددة، ثم يتم بعدها ترتيب هذه البدائل وفقا لدرجة ملائمتها وأهميتها وفعاليتها في حل المشكلة بعد مقارنتها.² أما تحديد البدائل وتقييمها فيتم عن طريق مجموعة من الخطوات التي تضمن الوصول الى البديل الأفضل وهي كما يلي:

- محاولة دراسة كل بديل على حدة وتعديره وتقييمه وتقديره، وفقا لمعايير منطقية ثم يتم استخلاص مزاياه وعيوبه ودرجة قدرته على حل المشكلة.

- ترتيب البدائل في سلم تدريجي، على أساس درجة اختلافها في الفاعلية والأهمية والملائمة والشرعية لحل المشكلة، وذلك تمهيدا لاختيار البديل الأمثل للمشكلة.³

ويتبع في هذا الصدد المعنيون بعملية طرح البدائل القاعدة التي تقول: «عندما تطرح مشكلة... اطرح معها تصوراتك للحلول الممكنة».⁴ والتصورات هنا تعني مجموعة من البدائل والاختيارات التي

¹ أندرسون، مرجع نفسه، ص. 90.

² محمد علي شهيبي، السلوك الإنساني في التنظيم، (القاهرة: مؤسسة روز اليوسف، ط2، 1976)، ص. 364.

³ هارفي كي، قوة القرار (كيف تتخذ قراراتك بثقة)، (القاهرة: الشركة العربية للإعلام العلمي شعاع، ع01، يناير، 1994)، ص. 05.

⁴ المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

يمكن أن تكون حلا مناسباً للمشكلة، كما أن الاعتماد على بعض البدائل التي استعملت في حل مشاكل مشابهة كثيراً ما يلجئ إليها المعنيون بوضع السياسة العامة مع مراعاة بعض التغييرات البديهية، ومنه فالبدل هنا يكون له الأولوية لكونه بديل تم تجربته من قبل. كما أنه لا بد من الاعتماد في وضع البدائل على الاستشارة والمشاركة ذلك أن الأخذ بآراء مختلفة يساعد على إيجاد بدائل مختلفة لأن كل يرى البديل أو الحل الخاص بالمشكلة من وجهة نظره الخاصة وبالتالي اختلاف التصورات يؤدي إلى اختلاف البدائل وتنوعها ومنه سهولة الحصول على البديل الأنسب.

وهناك ثلاث أنماط أساسية تتبع للوصول إلى البديل والاتفاق حوله وهي كما يلي:

1- المساومة:

تمثل المساومة النمط الغالب والشائع، وتعرف المساومة على أنها: «عملية تفاوض بين شخصين أو أكثر ممن يتمتعون بالسلطة والصلاحيات للاتفاق على حل مقبول ولو جزئياً لمصلحة أهدافهما، وليس بالضرورة أن يكون حلاً مثالياً»، والمساومة تتضمن المفاوضات المعتمدة على مبدأ أعط وخذ، والتوفيق بين المواقف وصولاً إلى حل مقبول من قبل الطرفين.

2- الإقناع:

يحاول عن طريق هذا الأسلوب أن يكسب طرف ما طرف آخر ويجعله يقبل موقفه وعرضه إزاء مشكلة أو قضية ما بعد أن يقتنع بسلامة الرأي أو القيم المعروضة عليه، حيث يسعى هذا الطرف لأن يقبل الآخرين ما يطرحه ويوافقون على شروطه دون أن يعدل فيها أو يغير.

3- الفرض والإجبار:

يمثل هذا النمط الاتجاه المعاكس للمساومة، فإذا كانت المساومة تتم بالتفاعل والمشاركة وتبادل الآراء فإن الاتجاه الأمر يتم عبر السلم الهرمي، أي من الرؤساء إلى المرؤوسين، حيث يسعى الرؤساء وبناءً على هذا النمط توجيه مرؤوسيهم للموافقة على مواقفهم أو برامجهم، كما يستخدم هنا الرؤساء الثواب والعقاب لمن يؤيد ويعارض المواقف.

رابعاً: الصياغة النهائية للسياسة العامة:

بعد المراحل السابقة التي تمر بها عملية رسم السياسة العامة، لا بد من صياغتها في شكل يسمح بوضعها في الإطار الذي سطرته من أجله وهو معالجة مشكلة ما، وعملية الصياغة النهائية للسياسة العامة تمر هي الأخرى بمراحل عدة وهي كما يلي:

1- مرحلة اختيار البديل:

بعد مرحلة وضع البدائل المتاحة، لحل المشكلة وبعد التوصل ووضع العديد من البدائل التي تم اقتراحها بمختلف الطرق السابقة الذكر سواء المساومة، أو الإقناع... وغيرها تأتي الى مرحلة الصياغة النهائية للسياسة العامة، حتى تتمكن من ضبطها من أجل تنفيذها، حيث تشمل هذه الأخيرة مجموعة من الخطوات انطلاقا من الخطوة الأولى والتي تتمثل في عملية اختيار البديل الأمثل، والذي يتم اختياره وفقا لمعايير محددة للمفاضلة بين البدائل المتاحة للتوصل للبديل الأمثل من أجل منحه الشرعية باعتباره الأنسب، وأهم المعايير التي تعتمد في ترشيح البديل الأمثل هي:

✓ الفاعلية:

والتي تعكس مدى استجابة هذا البديل لحل المشكلة، المطروحة، حيث أن هذا البديل يحمل ميزات كثيرة تؤهله ليكون الأفضل، كأن يكون يحمل حولا بأقل تكلفة ووقت ممكنين.

✓ الكفاءة:

وهي مدى قدرة هذا البديل على إعطاء نتائج جيدة بتكلفة أقل، أي أن كفاءة بديل عن غيره تقاس بالتكلفة المادية التي يستهلكها لإعطاء نتائج فكلما اخذ أقل تكلفة مادية مع إعطاء نتائج ايجابية عكس مدى فاعليته.

✓ إمكانية تطبيق البديل:

كلما أمكن من تطبيق هذا البديل، وتلاءم مع البيئة المحيطة كلما تم ترشيحه لكونه البديل الأنسب.

2- مرحلة تبني السياسات العامة:

بعد عملية اختيار البديل الأمثل نكون قد وصلنا الى مرحلة صياغة هذه البدائل ووضعها في قالبها القانوني وإصدارها من جانب متخذي القرارات، في صور قوانين وقرارات، أو تعليمات أو تشريعات، وهنا يجب التأكيد على أن شكل النظام السياسي والهيكل المؤسسي المتبع في الدول يلعب دورا كبيرا في التأثير على البدائل السياسية التي لها الحظ الأكبر في أن يتم قبولها من جانب متخذي القرار، فبمجرد أن يتم قبول البديل من طرف الجهات الرسمية المعنية بالسياسة العامة فإنه يتحول الى سياسة عامة.

خامسا: مرحلة تنفيذ السياسة العامة.

مع تحويل البديل أو مجموعة البدائل المطروحة من جانب الجهات الرسمية إلى سياسة عامة، تقوم هذه الجهات الرسمية طبعا المعنية بتنفيذ السياسة العامة إلى تحديد أكثر الطرق فاعلية لتطبيق

السياسة، من خلال ما تراه من أدوات تتناسب لتطبيق هذا البديل السياسي، ويكمن التعقيد في مرحلة تطبيق السياسة المختارة ومتابعتها، أو تحويل القرارات والتشريعات الى خطوات عملية قابلة للتنفيذ من أجل تحقيق أهداف صناع السياسة العامة وتتطلب هذه المرحلة بذات توفير التمويل اللازم للتطبيق من موارد بشرية ومادية لازمة، بالإضافة إلى وضع خطط تفصيلية للعمل لتحديد مشكلة ما، إيجاد الحل اللازم لها، وتقنيته لا معنى له دون توفير الموارد اللازمة لتنفيذه لغرض حل تلك المشكلة.¹

ولأن التنفيذ يعبر عن عملية وضع الأفعال والإجراءات وجعلها فاعلة ومؤثرة من قبل أفراد القطاعين العام والخاص، من خلال المشاهد التطبيقية والممارسات العملية التي تدل على عمليات ضمن البرامج أو المشروعات التي دعت إليها السياسة العامة، بالشكل الذي يؤكد على قدرة الإدارة العامة من الإجراءات ولانجاز لأهدافها.² ويستدعي هذا ويتطلب توفير أدوات التطبيق أو تنفيذ السياسة العامة وهي عبارة عن مجموعة من المستلزمات المادية والبشرية تضمن إخراج هذه الأخيرة من طابعها النظري الموجود ضمن مجموعة الملفات والسندات الى أرض الواقع أين نلمسها من خلال ما ينتج عنها من أهداف كانت منتظرة ومختلف الخدمات اليومية في حياتنا ولعل أهم هذه المستلزمات:

- توفير التمويل اللازم، والكفاءات البشرية المدربة والمؤهلة من أجل تنفيذ السياسة العامة، حيث يلعب هذين العنصرين دورا مهما في إنجاح عملية تنفيذ السياسة العامة.
- المزج بين الفعل الحكومي والفعل غير الحكومي (غير الرسمي)، القطاع العام والقطاع الخاص ومختلف منظمات المجتمع المدني، حيث أن تطبيق السياسات لا يقتصر في تنفيذه على الجهات الحكومية ولكن أيضا يمكن أن تشارك فيه مؤسسات وجهات خاصة والمجموعات ذات المصلحة في تنفيذ هذه السياسات، وهو الأمر الذي يفسر لماذا تقبل بعض السياسات العامة في حال اقتصر تطبيقها على الحكومة.³

أما حسب وجهة نظر عالم الإدارة الأمريكي "Leonard Dupee White"، أن الجهاز الإداري يقوم بمجموعة من العمليات التي تهدف إلى تنفيذ السياسة العامة.⁴

¹ كيف تصنع السياسة العامة، مرجع سابق، ص ص.10، 11.

² الفهداوي، مرجع سابق، ص، 273.

³ المرجع نفسه.

⁴ عبد اللطيف قطيش، الإدارة العامة: من النظرية الى التطبيق دراسة مقارنة، (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ط01، 2013)، ص.

ورغم أهمية الجهاز الإداري في تنفيذ السياسة العامة، لا ينفي هذا جهود بعض الجهات الأخرى في عملية التنفيذ منها المشرعون، ورغم أن دورهم يرتبط برسم السياسة العامة إلا أنهم يؤثرون بطرق مختلفة في عملية التنفيذ، كما أن توفير الموارد المادية والبشرية اللازمة، وتحديد الأهداف بدقة وتفصيلها وعرضها للتنفيذ ليس كاف إن لم نعطي هذه السياسة الشرعية* القانونية التي تجلب تأييد أكبر حولها، وبالتالي تجنب المشاكل التي قد تواجهها أثناء التنفيذ، ويقع هذا الأمر على عاتق المحاكم، بالإضافة إلى جهات أخرى وهي غير الرسمية كما سبق التعبير عنها مثل جماعات الضغط ووسائل الإعلام التي تلعب دورا هاما في الترويج لسياسة ما من خلال عرض مختلف التقارير حولها، ما يمنحها الدعم الايجابي.

سادسا: مرحلة تقييم أثار السياسة العامة.

إن تقويم السياسة العامة هي عملية مقارنة بالدرجة الأولى، حيث نقوم في هذه المرحلة بمقارنة النتائج بالوسائل التي تم استخدامها بالأهداف المحددة مبدئيا، حيث يتم التوصل الى إصدار حكم مشترك حول فعالية هذه السياسة.¹

فهذه المرحلة مهمة، ورغم أنها آخر مراحل عمليات صنع السياسة العامة إلا أنها قد تكون بداية لسياسة أخرى، ذلك أن كثيرا من الأحيان وخلال تقييم الآثار يلاحظ المختصين بعض النقائص التي تؤدي الى تبني سياسات التعديل، أو حتى تبني سياسات جديدة، إذا ما تطلب الأمر وعليه فلا يمكن القول بأنها المرحلة الأخيرة.² لأنها كثيرا ما تعد نقطة انطلاق لسياسات أخرى جديدة، أما الهدف من التقييم هو معرفة درجة فاعلية السياسة العامة التي تم تنفيذها، ومدى نجاحها في تحقيق الهدف الذي وضعت من أجله.

تتسلسل عمليات ومراحل السياسة العامة يقودنا للوصول إلى تقويمها، وذلك بعد نهاية عمليتي الإعداد والتنفيذ، ويعرف التقويم حسب مختلف المفكرين ومنهم "هاري هاتري Harry Hatry" على أنه: «عملية منظمة تستهدف تقويم النشاطات الحكومية حتى تقدم معلومات متكاملة عن الآثار بعيدة وقريبة المدى للبرامج الحكومية».³

* يقول "ماكس فيبر"، في ما يخص الشرعية هي ضمان التأييد والطاعة المستمدة من إيمان الأفراد.

¹ Jacques fontanel, *évaluation des politiques publiques*, (France : Grenoble, office des publication universitaires, 2005), p.79 .

² Steve Jacob, Christine Rothmayr, *L'analyse des politiques publiques*, pp72.73. Voir le site : <http://www.virtual> Library : the world wide Evaluation Gateway, <www.policy-évaluation.org> /27/07 /2016

³ الفهداوي، مرجع سابق، ص. 311.

1- أنواع التقييم:

التقييم أنواع وأشكال عديدة وأهمها:

أ- التقييم المتقدم:

يعنى هذا التقييم بدراسة الجدوى قبل اتخاذ القرار، أي أن هذا النوع من التقييم يتقدم عملية التنفيذ، حيث أن نتائج هذا التقييم هي التي ستسمح وتعطي إشارة انطلاق التنفيذ أولاً والعمل بهذه السياسة الجديدة أم لا.

ب- التقييم الاستراتيجي:

يمكن الاعتماد على هذا النوع من التقييم لتحديد فاعلية التنفيذ وإدخال بعض التعديلات والتحسينات الضرورية لتنفيذ البرامج المختلفة، وسد الفجوة بين الأداء والتخطيط وربط ما هو نظري بالتطبيق، مع إجراء التقييمات الشاملة للبرامج في ضوء مؤثرات الكفاءة والفاعلية.

ج- تقييم عمليات التنفيذ:

تتخلل هذه المرحلة مرحلة تنفيذ البرامج، حيث يركز على تحليل العمليات التنفيذية للبرامج من حيث الإستراتيجية وعمليات التشغيل والتكاليف والتدخلات بين المستفيدين من البرامج ومنفذي هذا البرنامج بما يضمن تطوير أو تحسين تلك العمليات.

د- تقييم الفعالية:

وهذا النوع الذي يتضمن التقييم في سبيل معرفة قدرة البرنامج على تحقيقه لأهدافه الأساسية التي أقيم من أجلها، حيث يمكن تحديد فعالية برنامج السياسة العامة، من خلال الأهداف المتحققة وما يترتب عنها من المنافع والفوائد.

هـ- تقييم الكفاءة:

وهو النوع الذي يعني بتقييم الدرجة التي تحافظ فيها أية سياسة عامة أو برنامج، على أقل نفقة ممكنة، كمؤشر اقتصادي يتفق ومنطق تقديم الخدمات العامة التي تضطلع بها برامج السياسة العامة الحكومية في الوسط الاجتماعي.

و- تقييم النتائج:

وهو النوع الذي يعنى بقياس النتائج وأثار البرامج السلبية أم الايجابية على مجموعة الناس المستفيدين من ذلك البرنامج، وكشف المؤشرات والمسببات المباشرة وغير المباشرة المرتبطة بتلك الآثار والنتائج الناجمة عن البرنامج اللازمة لانجاز الأعمال المحددة لتحقيق أهداف السياسة العامة أو

تكوين البيروقراطية اللازمة للتنفيذ لضمان الدقة والسرية والسرعة والوضوح واحترام السلطة وخفض التكاليف.¹

1- معايير التقويم:

هناك العديد من المعايير العلمية التي من المفترض أن يؤخذ بها المعنيون بتقييم السياسة العامة، وسنقدم التقويم حسب كل من المفكرين " ساپرو Sapru " و " وليم دان William Dunn " وهي كما يلي:²

أ- الفاعلية: تقاس فاعلية السياسة العامة من حيث القدرة على تحقيق النتائج والأهداف المرجوة.

ب- الكفاءة: تقاس من حيث قدرة الجهد في تحقيق النتائج.

ج- الكفاية: من حيث قدرة الإمكانيات في تحقيق النتائج وحل المشكلات.

د- العدالة: تقاس من حيث التوزيع العادل للكلف والمنافع بين مختلف الجماعات.

هـ- المسؤولية: تتمثل في مدى قدرة نتائج السياسة العامة في إشباع الحاجات ودعم قيم الجماعات المعنية بها.

و- الملائمة: من حيث النتائج المرغوبة بصورة موضوعية وفعالية وقيمة فضلى.

وتأخذ عملية تقويم السياسة العامة في حد ذاتها أبعاد مختلفة، وأهم ما يركز عليه في عملية التقويم هو السياسة العامة في حد ذاتها، أي ما مدى أثرها على المشكل الذي قد تمت من أجل حله وهنا نطرح سؤال هل نجحت هذه السياسة في حل المشاكل التي صنعت لأجلها، ما مدى رضا الجماهير فإذا أخذنا على سبيل المثال طوابير استرجاع الوثائق الإدارية التي من شأنها تعطيل أعمال المواطنين، فقد قدمت الدولة الجزائرية سياسة قصد التخفيف وتسهيل استخراج الوثائق والتي كانت تستغرق أكثر من يومين ما يؤدي الى تأخر أعمال المواطنين، قامت الدولة باتخاذ سياسة استخراج الوثائق الكترونيا حيث أصبح استخراج مختلف الوثائق الإدارية لا يتطلب أكثر من ساعتين ومنها ما لا يتطلب أكثر من دقائق، هذه السياسة مثلا: لاقت استحسان ورضا الجماهير وبعد تقييمها تم توسيع عملية التخفيف في الإجراءات الإدارية، منها إلغاء المصادقة على الوثائق... الخ.

فهنا تقوم الحكومة بسياسة ما وبعد تنفيذها تقوم بتقييم أثارها على المشكلة، هل نجحت فعلا في حلها ونالت رضا الجماهير، ولم يعد التقييم ولا سيما في ظل التطورات التي صاحبت الجهاز

¹ المرجع نفسه، ص ص. 318-319.

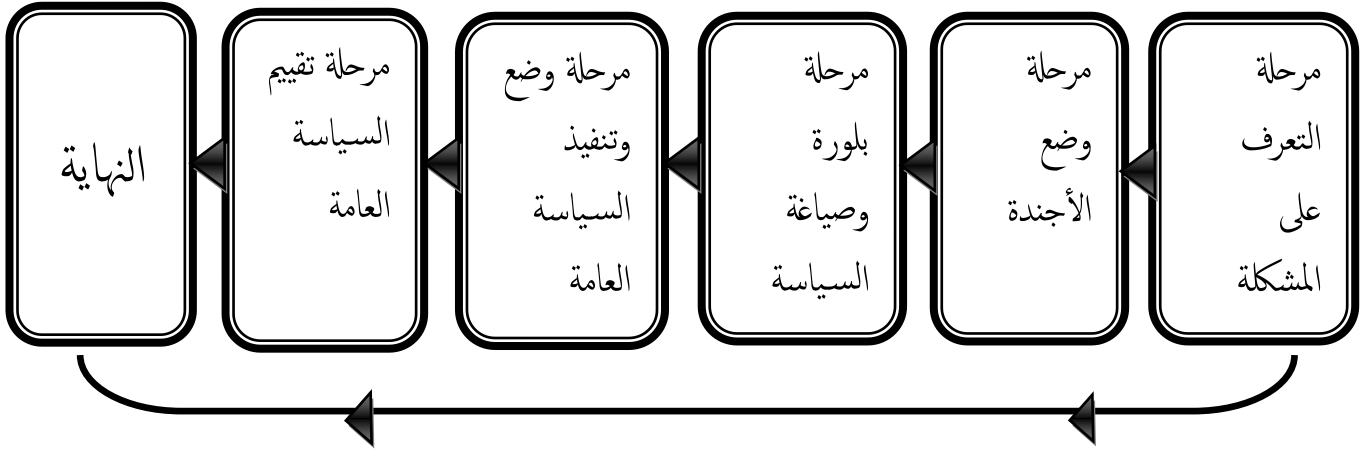
² الفهداوي، مرجع سابق، ص ص، 321-322.

الإداري ومختلف وظائفه، صاحبه بالضرورة إدخال الوسائل الحديثة مثل التسيير العمومي الحديث الذي أصبح يعتمد على وسائل واليات وتقنيات تتميز بالإستراتيجية في التخطيط والرشادة في اتخاذ القرارات، بالإضافة إلى ترشيد الموارد المالية، فعملية التقييم هنا لم تعد تركز على النوعية فحسب بل حتى على التكاليف التي تمت بها، وهذا أهم ما يسعى له التسيير العمومي الجديد وخاصة في تقييم الأداء والأعمال فهو يركز على تقديم مختلف الخدمات بأعلى جودة وبأقل تكلفة ممكنة.

حيث أن التقييم الحديث لم يعد يقتصر على تقييم آثار السياسة العامة وهل حلت تلك المشاكل التي كانت مطروحة بل تعداه إلى غاية أخرى وهي ترشيد الموارد والسعي لحل الكثير من المشاكل المطروحة التي تشغل بال المواطن بأقل تكلفة وبأحسن جودة وفي أقل وقت ممكن وهذا ما تسعى إليه الإدارة اليوم، حيث تهدف إلى اقتصاد المال والوقت، اللذان أصبحا أمران أساسيان في قياس كفاءة السياسة العامة المنتهجة التي تعكس كفاءة الإدارة في حد ذاتها، حيث أن الإدارة هنا تقيم استخدامها للموارد المتاحة، مدى استغلالها لهذه الموارد؟ هل هناك عدم إسرار وضياع في الموارد المالية؟ وبما أنه بإمكانها احتساب التكاليف المالية يتم المقارنة بين ما كان متوقع صرفه على سياسة ما وبين ما تم صرفه فعلا في تطبيق السياسة.

ويعتبر التقييم مرحلة مهمة من السياسة العامة ذلك أن نجاحها أو فشلها قد ينعكس على استقرار أو عدم استقرار النظام السياسي، حيث تؤثر المخرجات عند تقييمها وإذا ما حققت أهدافها ونالت رضا الجماهير على استقرار النظام السياسي عند ما تكون منسجمة مع المطالب الأساسية، أي عندما تكون هذه المطالب قد قدمت بطريقة شرعية، كما أن تقييم المخرجات يتضمن تقييم قدرات النظام المختلفة، (الإستراتيجية، التنظيمية التوزيعية، الرمزية، وقدرة الاستجابة أي مدى استجابته لمطالب الجماهير) وهي حسب "ألموند"، أساس في تقييم والحكم على أداء النظام.¹ وفي مايلي شكل يبين مراحل صنع السياسة العامة.

¹ شيرزاد أحمد النجار، دراسات في علم السياسة، (عمان: دار دجلة، 2010)، ص. 45.



شكل رقم (11): يبين مراحل دورة السياسة العامة.

المصدر:

Steve Jacob, Christine Rothmayr, L'analyse des politiques publiques, voir le site : [http://www.virtual Library : the world wide Evaluation Gateway,](http://www.virtualLibrary.org) <[www.policy-évaluation .org](http://www.policy-évaluation.org) > /27/07 /2016

المطلب الثاني: مداخل صنع السياسة العامة

يعبر المدخل عن المنفذ أو الإطار الذي يسمح لنا بالاقتراب من عملية صنع السياسة العامة والتي تعمل على توجيه وتوعية القائم بها، حيث لهذه الأخيرة (المدخل)، علاقة وطيدة بدراسة النظم السياسية، لاسيما أن للنظام دور كبير في فهم وتحليل هذه النماذج، كما أن النموذج السائد في عملية صنع السياسة العامة يفسر طبيعة النظام السائد ومن بين هذه المداخل نجد (مدخل الجماعة، النخبة المدخل المؤسساتي، مدخل النظم، مدخل العمليات والأنشطة الوظيفية، مدخل دراسة الحالة).

أولاً: مدخل الجماعة في عملية صنع السياسة العامة.

يقوم هذا الأنموذج على اعتبار أن التفاعل الحاصل بين الجماعات* يشكل مركز السياسات العامة، حيث يرتبط الأفراد ذوو المصالح المتشابهة مع بعضهم البعض بصورة رسمية أو لا رسمية لغرض الإلحاح على الحكومة في مطالبهم.¹

حيث يعبر هذا المدخل على أن السياسة العامة كحالة من حالات التوازن بين الجماعات فلا تعدو العملية السياسية أن تكون صراعا بين الجماعات في سبيل التأثير على السياسة العامة للدولة ولا يمثل هنا التفاعل بين الجماعات محور الحياة السياسية، ويعكس من جهة أخرى أهمية الأفراد في

* يميز المفكر الألماني " فرديناند تونير" بين المجموعة والمجتمع، ويشير الى شكل التنظيم الاجتماعي القائم على أساس التضامن الطبيعي العضوي والعفوي، والذي تحببه أهداف مشتركة.

¹ الفهداوي، مرجع سابق، ص. 168.

السياسة العامة عندما يتصرفون كجزء من أو باسم جماعات المصلحة للتأثير على السياسة العامة ومهمة النظام السياسي من هذا المنظور هي إدارة الصراع بين الجماعات عن طريق:

- وضع قواعد اللعبة لهذا الصراع، وهذه القواعد نفسها انعكاس لصراع وتنافس بين الجماعات، فهي تعكس المصالح الأقوى والأكثر دوماً في المجتمع.

- تنظيم المصالح الأقوى المتوافقة والمتوازنة، وينبغي هنا لأن نميز بين المنظمات الحكومية عندما تعمل كمجرد مسجل ومنظم للمصالح وعندما تعمل كجماعات مصالح لها مصالحها المتميزة التي تعد من قبيل الضغوط الواردة على النظام السياسي.

- إصدار الحلول التوفيقية في شكل سياسة عامة.¹

وينظر هذا المدخل للجماعة، ويصفها من خلال مجموعة من الأفكار أهمها:

- الجماعة هي عبارة عن كتلة نشاط، وليس مجرد تجميعاً للأفراد وكمعملية متحركة وليست جامدة.

- تعيش الجماعة وتعمل وسط تفاعلات الجماعات، وبما يسمح لها بنشاط توجيهي.

- لكل جماعة مصلحة خاصة بها ينبغي دراستها وتحليلها، لكونها تجسد نشاطاتها الموجهة نحو سياسة عامة ما.

- أن جوهر نموذج الجماعة، يتركز على تحليل عملية التفاعل، بين عدد كبير من الجماعات التي تشكل بدورها النظام الاجتماعي ككل.

- تتفاوت قوة الجماعات تبعاً للعديد من العوامل مثل: عدد الأعضاء، كثافة الاهتمام، أشكال التنظيم وغير ذلك.²

حيث تعمل الحكومة هنا بمثابة حكم بين الجماعات في صراعها، كما تعمل على إزالة جماعات معينة عن محيط التأثيرات في السياسة العامة.³

ومن هذا المنطلق يمكن التأكيد على دور الجماعة في عملية صنع السياسة العامة إذ كلما ساد التفاهم بين عناصر الجماعة كلما كان أقرب إلى الدور الذي تلعبه وإلى الهدف الذي تسعى لتحقيقه إلا أن الجماعات التي يعبر عنها هذا المدخل هي الجماعات التي تتمتع بالنفوذ، والتي تتمكن بنفوذها بالضغط والتأثير على صانعي السياسة العامة وتوجيهها وفق ما يخدم مصالحهم.

¹ عبد النور ناجي، مقدمة في السياسة العامة، مرجع سابق، ص. 112.

² الفهداوي، مرجع سابق، ص. 169.

³ الفهداوي، مرجع سابق، ص. 169.

وينصب تحليل الجماعة على تجمعات الأفراد الذين يتفاعلون لتحقيق أهداف السياسة العامة و ثم يكون التركيز الأساس على الجماعات وليس الأفراد لان الجماعات لدى هذا الفريق هي ذات التأثير الأكد على عملية السياسية وليس الأفراد.¹

ثانيا: مدخل النخبة في عملية صنع السياسة العامة.

يعبر مدخل النخبة * عن سلوك عدد صغير نسبيا من صناع القرار وليس على مؤسسات الحكم، حيث يبرز نفوذ تأثير مجموعة واحدة بعينها² واتخاذ النخبة كوحدة للتحليل السياسي، ونظرية للتفسير يعود الى محاولات معارضة نظرية الطبقة، وتقديم بديل لها يحل محلها، وقد حاول "موسكا" وهو أول من تناول نظرية النخبة بصورة منهجية أن يحولوا مفهوم الطبقة الماركسي القائم على علاقات الإنتاج الاقتصادية الى مدخل سياسي يقسم المجتمع الى حاكمين ومحكومين حيث يركز هذا المدخل على سلوك الجماعات الصغيرة نسبيا لصانعي القرار السياسي أكثر من تركيزه على القواعد المؤسسة الحكومية الرسمية.³

ولأن السياسة العامة حسب نظرية النخبة تتحكم في صنعها أقلية قليلة يعلل "موسكا" هذا قائلا: >> أن صغر حجم الصفوة وسهولة وسائل الاتصال المتوفرة لديها يمنحها المقدرة التنظيمية العالية ويمكنها من وضع السياسات واتخاذ القرارات بسرعة، والاستجابة الفورية للظروف المتغيرة، وهذا ما يميزها عن الجماعة حيث يرى أنها أقل تنظيما حيث أنها تضم أفرادا كثر ليس لهم هدف مشترك غالبا، أو نظام اتصال معروف أو سياسات متفق عليها <<.⁴

لذا فالسياسة العامة وفق مدخل النخبة تعتبر بمثابة القيم والتفضيلات لدى النخبة الحاكمة والجماهير ليسوا هم الذين يحددون السياسة العامة من خلال مطالبهم وأفعالهم، وإنما القلة الحاكمة ومن خلال البيروقراطية الحاكمة التابعة لها هي التي توجه السياسة العامة وتضعها، وبمعنى أدق تلفت نظر النخبة السياسية للانتباه الى دور القيادة في صنع السياسة العامة وتؤكد بان الأقلية هي

¹ نصر محمد عارف، *ابستومولوجيا السياسة المقارنة*، (بيروت: مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط1، 2002)، ص. 238.

* عرفت الموسوعة السياسية النخبة على أنها: >> فئة قليلة من الناس يحتلون مركزا أساسيا أو اجتماعيا مرموقا، كما تعبر النخبة عن مجموعة من الأشخاص الذين يملكون سلطة التأثير في مجالات الحياة المختلفة في المجتمع، حيث يتحكمون في القرارات الرئيسية...بغض النظر عن أماكن تواجدهم في هرم السلطة.<<

² الخزرجي، *مرجع سابق*، ص. 47.

³ نصر عارف، *ابستومولوجيا السياسة المقارنة*، *مرجع سابق*، ص. 225-227.

⁴ الخزرجي، *مرجع سابق*، ص. 48.

التي تحكم في كل النظم السياسية... أي أن النخبة هي التي تحكم والأقلية منها هي التي تضع السياسة العامة، والأكثرية لا تمارس أي نفوذ.¹

1- تحليل السياسة العامة من منظور النخبة:

تتلخص عملية السياسة العامة من منظور النخبة في مجموعة من النقاط:

- السياسة العامة لا تعكس مطالب الجماهير العامة، وإنما هي انعكاس لإرادة النخبة السياسية ومطالبها، وعليه فإن أي تغيير أو تحويل في السياسة العامة يأتي نتيجة قيام النخبة بإعادة تعريف أو تغيير قيمها أولاً.

- إن النخبوية لا تعني أن السياسة العامة، تكون ضد مصلحة الجماهير، ولا ضد رفاهيتها، وإنما مصلحة الجماهير ورفاهيتها من مهام الواقعة على عاتق النخبة السياسية، وليس على عاتق الجماهير نفسها.

- إن خطوط الاتصال بين الجماهير والنخبة تجري بشكل راسي هابط، ولهذا فالانتخابات العامة والمنافسة الحزبية لا تمكن الجماهير من قيادة دفة الحكم، وإن السياسة العامة، نادراً ما يتم إقرارها من قبل الناس، عن طريق التمثيل في الأحزاب السياسية أو الانتخابات والقيمة الوحيدة لهذا التمثيل الديمقراطي، تبقى رمزية المعنى لأجل توظيفها في المساعدة على ربط الجماهير بالنظام السياسي عبر منحهم في يوم الانتخابات دوراً هامشياً يلعبونه لأغراض التنفيس وجعلهم على يقين بان لديهم حزبا ينتمون إليه.²

ومنه فالسياسة العامة هي من عمل النخبة، حيث يرى المختصين أن النخبة هي التي تقوم باتخاذ القرارات المختلفة من منطلق أنها تعمل للمصلحة العامة وهي أدري بمصالح الشعب الذين يجهلون أو أنهم أقل دراية بها، بينما النخبة وما تتميز به من ذكاء أو نفوذ أو مراكز اجتماعية وسياسية مرموقة في المجتمع فهي المسؤولة عن صنع السياسات واتخاذ القرارات المختلفة وبالتالي النخبة تشكل رأي العامة، والسياسة العامة وفق هذا المدخل هي عبارة عن نتائج لتفصيلات النخبة، وما قررت، وما على العامة إلا الخضوع واحترام جملة القرارات والسياسات الصادرة عنها، كما أنها غالباً لا تأخذ المطالب بعين الاعتبار لأنها تعتبر نفسها أدري بمصالح الناس.

¹ المرجع نفسه، ص، 50.

² الفهداوي، مرجع سابق، ص. 173.

ثالثاً: المدخل المؤسسي في عملية صنع السياسة العامة.

لقد ظهر التحليل المؤسسي كرد فعل للاقترب التاريخي من ناحية والمثالي والقانوني من ناحية أخرى، حيث أدرك العديد من علماء السياسة أن الظاهرة السياسية هي أكثر من مجرد الأبعاد القانونية والدستورية، ومن ثم حدث تحول في بؤرة التركيز، وأصبح الاهتمام منصب على دراسة الحقائق السياسية كالمؤسسات التشريعية والتنفيذية والمحاكم، ثم دراسة القوى والإدارة والوظائف الخاصة بالرئيس ونظم الانتخابات والأحزاب السياسية والبيروقراطيات.¹

ويؤثر المدخل المؤسسي من خلال أنماطه الهيكلية للسلوك الفردي والجماعي في مضمون السياسة العامة، ذلك أن تكوين بعض المؤسسات قد تكون من أجل تفعيل مخرجاتها، أو الحد من مخرجات أخرى وهذا يعني أن أي تغيير مؤسسي مرتبط بتغيير في السياسة العامة يعني ذلك وجود علاقة بين المؤسسة الحكومية والسياسة التي تقوم بها وهما يتصلان بدرجة كبيرة بالقوى الاجتماعية والاقتصادية.²

وهذا الارتباط الخاص بين السياسة العامة والمؤسسات الحكومية له جملة من المبررات والتي تتميز السياسة العامة عن غيرها من السياسات الأخرى، هذا ما ذهب إليه مختص السياسة العامة أن المؤسسات الحكومية تمتلك ثلاث ميزات هامة تمنحها لها حتى تثبت وجودها في المحيط العملي والاجتماعي وهي كما يلي:³

الميزة الأولى: الشرعية (Legitimacy)

أي أن الحكومة تمنح السياسة العامة شرعيتها، بحيث تصبح سياسات حكومية عامة تحظى بالالتزامات القانونية، التي تتطلب من المواطنين الولاء أو الإخلاص لها. وهذا يعني أن السياسة العامة يترتب عنها وجود التزامات قانونية عامة حيالها، هي تلك السياسة الحكومية العامة.

الميزة الثانية: الشمولية والعمومية (Universality)

السياسة العامة تتصف بالشمولية وبطابعها العام، الذي يمتد ليشمل كافة الناس في المجتمع على خلاف سياسات الجماعات أو المنظمات الأخرى التي تقتصر على شريحة ضيقة في المجتمع.

¹ نصر عارف، ابستومولوجيا السياسة المقارنة، مرجع سابق، ص 204-205.

² ناجي عبد النور، مقدمة في دراسة السياسة العامة، مرجع سابق، ص 109.

³ الفهداوي، مرجع سابق، ص 181.

الميزة الثالثة: الفرض والإجبار (Coercion)

أي أن الحكومة وحدها التي تستطيع معاقبة المخالفين لسياساتها العامة، وهي وحدها تمتلك هذه السلطة، التي تمكنها من التحكم بولاء مواطنيها، وبالتالي تجعلها على يقين من أن السياسة العامة ملتزم بها من قبل كافة أعضاء المجتمع بأكمله.

إذن من خلال هذه الميزات الثلاث نستنتج أن ما يمنحه المدخل المؤسسي للسياسات العامة، قد يغيب في النماذج الأخرى مثل: الشرعية، العمومية، الفرض والإجبار.

يركز هذا المدخل على دراسة المؤسسات الحكومية التي تضطلع بجميع الأنشطة والوظائف الحكومية المختلفة والتي تتوزع وفق لمؤسساتها الثلاث التشريعية، القضائية التنفيذية، ولعل أقرب المداخل في تفسير عملية السياسة العامة هو المدخل المؤسسي، ذلك أن السياسة العامة هي عملية متسلسلة تنطلق عبر هذه المؤسسات وكما سبق الحديث أنفاً ومن خلال تعريفنا للسياسة العامة ورغم اختلافها وتعددتها باختلاف وجهات نظر المفكرين إلا أن ما لاحظناه أن جميع التعاريف ودون استثناء أجمعت على أن السياسة العامة هي عبارة عن برنامج عمل حكومي تقوم به المؤسسات الحكومية الثلاث وتتبناه.

حيث لا يمكن الحديث عن سياسة عامة ولا يمكن القول بوجود سياسة عامة ما لم تتبناها المؤسسات الحكومية، انطلاقاً من المؤسسة التشريعية التي ترسم هذه السياسة مروراً بالمؤسسة التنفيذية التي تقوم بتنفيذ مختلف السياسات بالإضافة إلى المؤسسة القضائية والتي يكمن دورها المهم في تفسير مختلف القوانين والقرارات وإضفاء طابع الشرعية عليها حتى تحظى بالالتزام والتأييد بغض النظر عن نوع المؤسسة المهيمنة في عملية صنع السياسة العامة، ومنه فإن هذه الأنشطة التي تقوم بها هذه المؤسسات هي عبارة عن مجموعة من الوظائف المتكاملة والمتداخلة والتي تشكل وتنتج عنها سياسة عامة.

رابعاً: مدخل النظم في عملية صنع السياسة العامة.

ينطلق مدخل النظم في دراسة وتحليل السياسة العامة من مخرجات النظام السياسي، التي تتضمن إنجازات النظام السياسي في نطاق البيئة الاجتماعية والتي لها نتائج مهمة بالنسبة للمجتمع وبدونها لا يمكن تحديد نشاطات النظام بدقة، ومنه فمخرجات النظام هي النشاطات التي يقوم بها

النظام* السياسي استجابة لطلبات أو الضغوط عليه وتأخذ شكل سياسة الحكومة وبرامجها وقراراتها وتشمل جميع البنى والوظائف التي تساهم في هذه القرارات، والسياسة العامة وفق لنموذج النظم هي تفاعل مجموعة من العناصر التي تؤثر عليه ويعبر عن هذه العناصر ب:¹

1- المدخلات (Inputs):

تشمل كل أنواع المطالب السياسية، الاجتماعية والاقتصادية والثقافية المتأتية من البيئة المحيطة بالنظام أو حتى المتأتية من داخل النظام نفسه والمدخلات نوعين هي:

أ- المطالب (Demands):

هي مجموع المطالب التي ترفع الى النظام السياسي لمعالجتها وإصدار القرارات بشأنها، أي أن النظام السياسي يتعين عليه أن يتخذ سياسة وقرارا ملزما حول مسألة معينة.

ب- الدعم والمساندة (Support):

يشير الى الدعم والمساندة التي تقدم للنظام السياسي من المحيط حيث أن هذه المساندة تعتبر من النشاطات الفردية والجماعية التي تؤدي الى تقوية موقع النظام في المجتمع.

2- المخرجات (Out Puts):

تعبّر عن تلك المطالب المقدمة للنظام التي تحولت الى مخرجات على شكل قرارات وسياسات وفعاليات، فالمخرجات هي الاستجابة الفعلية من قبل النظام السياسي للمطالب الفعلية المقدمة إليه، أو تلك التي يتوقع النظام أن تقدم إليه، وهذه الاستجابة هي إحدى الأساليب المهمة لتقوية ارتباط المواطنين مع النظام السياسي.

1- التغذية الاسترجاعية (Feed back):

هي عملية تشير الى أن البيئة المحيطة بالنظام السياسي ترسل إشارات ومعلومات الى النظام عن النتائج المنبثقة عن تنفيذ القرارات والسياسات التي أصدرها النظام نفسه، وبهذه الطريقة فإن المدخلات والمخرجات تتفاعل مع بعضها البعض بشكل مستمر وبحلقة دائرية.²

على ضوء ما تقدم به أصحاب هذا المدخل فإن السياسة العامة تتمثل أساسا في مخرجات النظام السياسي، والتي تمثل كل الأفعال التي تقوم بها الحكومة في مقابل المطالب التي تتلقاها من

* النظام هو وحدة التحليل الرئيسية وقد عرف النظام على أنه: «مجموعة من العناصر المترابطة والمتفاعلة وعليه فإن أي ظاهرة يمكن معالجتها كنظام أي ككل مركب من عدة أجزاء يرتبط كل منها بغيره ويؤثر فيه ويتأثر به».

¹ شيرزاد النجار، مرجع سابق، ص 22-23.

² المرجع نفسه، ص. 38.

البيئة المحيطة، وقد تفسر هذه المخرجات تحت شعار المصلحة العامة، إلا أنها تعبر غالباً عن تفضيلات ذوو النفوذ مثل النخبة وجماعات الضغط وحتى صانعو السياسة في حد ذاتهم والمتواجدون في هرم السلطة وقلما تعبر أو تعكس رغبات وطلبات الجماهير العامة، إلا أن النظام السياسي قد يأخذ بعين الاعتبار ما يتلقاه من خلال التغذية العكسية، حيث يقوم بتبني سياسات أو تعديل سياسات سابقة، وذلك لتجنب غضب الجماهير لا سيما مع ظهور ما يعرف بالثورات العربية أين أصبح الشارع وسيلة ضغط على مختلف البرامج الحكومية، كما أنها ترى في بعض المطالب منفعة تمس جميع الأطراف بما فيها أصحاب النفوذ بمختلف أنواعهم.

ورغم أن السياسة العامة من منظور النظام السياسي عملية دائرية ومتسلسلة وتبدو واضحة، إلا أن هذا هو الظاهر نظراً لما يتم من خلال ما يسمى بالعلبة السوداء أين تتم كل العمليات الحقيقية للسياسة العامة، فكل ما يتم تلقيه من مطالب من البيئة الخارجية يتم معالجته ضمن العلبة السوداء الشيء الذي يعكس قدرة النظام على تحويل المطالب الى سياسات حقيقية تخدم الجماهير العامة بالدرجة الأولى يكسب النظام من خلالها تأييد ورضا الجمهور ويحافظ على استقراره، والعكس صحيح إذا ما أخذ بتفضيلات أصحاب المصالح الخاصة دون غيرهم من الجماهير العامة.

خامساً: مدخل العمليات والأنشطة الوظيفية في عملية صنع السياسة العامة (The Functional Activites and Process Model).

تفسر السياسة العامة وفق لهذا المنظور تفاعل مجموعة النشاطات والوظائف المختلفة التي تضع السياسة العامة من خلالها، أي أن السياسة العامة هي محصلة تفاعل هذه النشاطات والوظائف التي تقوم بها جميع الفواعل التي تساهم في عملية رسم السياسة العامة وفي مقدمتها الفواعل الرسمية مثل المشرعون والتنفيذيون... ولأن العمليات والأنشطة كثيرة ومتعددة سنحاول وعلى ضوء ما تقدم به "هارولد لاسويل" التطرق لبعض هذه العمليات التي تصنع السياسة العامة في ظلها وهي كما يلي:¹

1- الاستخبار: أحد أهم طرق تجميع المعلومات ومعالجتها، وهذه المعلومات ذات صلة وطيدة بعمليات صنع السياسة العامة، وهي ذات اهتمام لدى صناع السياسات العامة.

2- التوصيات: وهي محصلة كل سياسة، حيث لا بد من صياغة وتبني التوصيات المتعلقة بمسألة معينة.

¹ أندرسون، مرجع سابق، ص. 37.

3- الوصف: تعبر عن نشاط شامل يضمن كيفية تبني وتطبيق القواعد بالإضافة الى الأطراف المعنية بالقيام بكل ذلك.

4- الإنفاذ: يكمن اعتبار هذا النشاط بمثابة المقارنة بما هو نظري مع ما هو تطبيقي، أين يتم تقييم السلوك الذي تم، ما إذا كان يتوافق والقوانين والقواعد التي لا بد أن يتم وفقها أم لا.

5- التطبيق: يعبر هذا النشاط على التطبيق الفعلي للقوانين والقواعد وفقا لكيفيات مدروسة مسبقا.

6- التقييم: هو تقييم الأفعال والسياسات وهو يأتي كمنشأ أخير لمعرفة ما مدى نجاح تلك السياسة أو فشلها، وذلك بتقييم ما تم التخطيط له وما تم تطبيقه أو انجازه.

7- الإنهاء: يتم من خلالها الإنهاء، أي إقرار ما يتم العمل والاستمرار بمجموعة القواعد والقوانين الأصلية وذلك في حال نجاحها، أو إنهاء العمل بها وصياغة قوانين جديدة بدلا لها في حالة فشلها.

فمن خلال هذه النشاطات السبع التي قمنا بتلخيصها كما جاء به عالم السياسة "هارولد لاسويل"، وجدنا أنها أنشطة متنوعة وشاملة حيث لا تكفي هذه العمليات بصنع السياسات العامة فحسب بل تهتم بالسياسات التنفيذية، والتقييم، والذي قد ينجر عنه إما الإبقاء على مجموعة القواعد والقوانين، أو الإنهاء لهذه القوانين ويتم هذا القرار وفقا لمدى نجاحها أو فشلها في صنع سياسة معينة حيث ونظرا لتقييم هذه المراحل قد يلجأ صانعو السياسة العامة الى الاعتماد على نفس المراحل لتبني سياسات جديدة أو إضفاء التعديل عليها، وهذا في حال نجاح سياسات سابقة، وما يميز هذا النموذج هو أنه لا يقتصر على سياسات معينة بل يتعدى مختلف السياسات، وذلك راجع لقدرته على المقارنة بين ما هو نظري وما هو تطبيقي، أي إخراج السياسة العامة من كونها مجرد خطط وبرامج الى عمليات واقعية تؤثر في البيئة المحيطة وتتأثر بها.

والسياسة العامة هي عملية تتم عبر مراحل وخطوات مختلفة تبدأ من التعرف على المشكلة إلى غاية تنفيذها على أرض الواقع وتقييمها، حيث يقاس مدى رضا الجماهير عليها، لكونها موجهة لخدمة المصالح العامة وإلا لما سميت بالسياسات العامة، هذا ما نتوصل إليه لو قمنا بتحليل معنى السياسة العامة فهي مركبة من سياسة وهي تعبر وتعكس كل ما هو نظري والذي يصدر عن المؤسسات الحكومية المختلفة، أما عامة فهي تعكس كل ما هو واقعي ويخدم المصلحة العامة، حيث يبدأ الحديث عن المصلحة العامة عندما نلمس مشروع أو سياسة قد طبقت ونتج عنها مصلحة عامة، وعلى غرار ما قدمه المفكر "هارولد لاسويل" قدم "توماس داي" هو الأخر مجموعة من النشاطات التي تجسم السياسة العامة، وقد عددها في خمس أنشطة وتتمثل أساسا في خطوات السياسة العامة التي تبدأ من

مرحلة التعرف على المشكلة إلى تنفيذ وتقييم السياسة العامة، إلا أن هذه الخطوات لا تتم بهذه السهولة والبساطة بل تتخللها مجموعة من الصعوبات والصراعات لاسيما بين جماعات الضغط والمصالح أين يسعى كل طرف إلى تحقيق تفضيلاته ومصالحه الخاصة، حيث تلعب القوة والنفوذ دورا أساسيا في بلورة السياسات العامة المختلفة.

سادسا: مدخل دراسة الحالة في عملية صنع السياسة العامة (Case Study Model).

يمثل هذا المدخل صورة مغايرة لما جاء في النماذج السابقة حيث تعتبر الحالة جوهر دراسة صنع السياسة العامة، أين يتم دراسات السياسة العامة على أنها نابعة من حالات معينة مختلفة، حيث تتميز كل حالة بخصوصياتها، ويجب الإشارة هنا انه لا يمكن تعميم دراسة حالة على جميع الحالات، بل تنحصر فقط في الحالات المشابهة، فإذا أخذنا على سبيل المثال: حالة في القطاع الصحي لها خصوصياتها يتم دراسة بصفة تفصيلية يمكن تعميم نتائجها على حالة مشابهة ومن نفس القطاع، أي لا يمكن تعميم نتائجها على حالة أو مشكلة أخرى من قطاع التعليم مثلا ذلك انه لكل حالة خصوصياتها.

يعتبر نموذج دراسة الحالة كما جاء في قاموس " ويبستر " هي: «تحليل مكثف لوحدة مستقلة شخصا كان أم مجتمعا بالتأكيد على العناصر التطورية لذلك الشخص أو لذلك المجتمع في إطار علاقته مع البيئة المحيطة»¹. ومنه فنموذج دراسة الحالة، هي عبارة عن وحدة تحليل مستقلة نظرا لاستقلال تلك الحالة بخصوصياتها عن حالة أخرى سواء كانت هذه الحالة عبارة عن شخص أو مجتمعا، أو حتى مشكلة اجتماعية... وغيرها كما أن هذه الحالة قابلة للتغيير والتطور نظرا لتأثرها بالبيئة المحيطة بها، وعليه يجب مراعاة وتتبع هذه التغييرات أثناء التحليل.

كما أنه لا يمكن دراسة حالة واعتمادها لصناعة سياسة معينة إلا إذا أثارت انتباه الجهات المعنية وأصبح لها أبعاد سياسية تتطلب التدخل الرسمي للمؤسسات الحكومية المختلفة من خلال برنامج عمل منظم يستدعي تدخل جميع الأطراف المعنية التي قد تساعد بخبراتها للتوصل لسياسة ناجحة ذات أبعاد فاعلة والدراسة لا تكون عشوائية بل هي عملية منظمة، يتم فيها جمع مختلف المعلومات والاستعانة بمختلف الخبرات في المجال وتتميز بالدقة والوضوح، إلا انه وما يعاب على نموذج دراسة الحالة هو أنه توجد حالات كثيرة لا تتكرر وبالتالي لا يمكن الاستفادة بالخبرات السابقة لحالة قد تم دراستها، وبالتالي عدم تعميم النتائج المتحصل عليها من الدراسة على حالات أخرى ما

¹ الفهداوي، مرجع سابق، ص. 190.

يستدعي القيام بدراسة لكل قضية أو مشكلة جديدة، كما أن هذا الأنموذج قد لا يحقق الموضوعية المطلوبة في كل دراسة ذلك أن كل باحث أو صانع سياسة يدرس القضية من وجهة نظره ورغبته الشخصية.

من خلال دراستنا لهذه المداخل نجد أنه لكل مدخل خصوصياته التي تميزه عن غيره، حيث يمكن من خلال هذه النماذج دراسة السلوك الإنساني والسياسي، ونفهم من خلالها العوامل التي تتحكم في صناعة السياسة العامة ومن هي أهم العناصر التي تعكس السياسة العامة تفضيلاتها وما مدى خدمة السياسة العامة للمصالح العامة؟، حيث يلعب نوع النظام السياسي دورا مهما في فهم السياسات العامة من خلال دراستنا لمخرجات النظام يمكن التعرف على أهم المطالب التي تم تحقيقها ومن هي الجهة التي تعود عليها هذه المطالب بالإيجاب.

المطلب الثالث: مقاربات السياسة العامة.

هناك مجموعة من المقاربات والمساهمات التي جاء بها الباحثين، والذي يعود لهم الفضل في إبراز عوامل وأسباب ظهور وتطور حقل السياسة العامة، وأهم هذه المقاربات:

أولاً: مقارنة الباحث " ديليون بيتر Deleon Peter ":

يرى الباحث "ديليون بيتر" الذي ألف فصل كامل تحت عنوان "الجنور التاريخية للحقل" the historical roots of field - يقصد السياسة العامة - الذي ورد في موسوعة أكسفورد للسياسة العامة الصادرة عام 2006م، أن معظم أدبيات السياسة العامة تجمع بأن أعمال الباحث الأمريكي "هارولد لازويل Harold Lasswell" في الأربعينيات والخمسينيات من القرن الماضي يعود لها الفضل بالدرجة الأولى في ظهور حقل السياسة العامة من جهة، وتوجيه العلوم السياسية إلى القضايا التي تؤثر على الحكم والحكومة من جهة أخرى.¹

يرى الباحث " ديليون بيتر " أن السبب الحقيقي في ظهور الحقل وتطوره يعود إلى الأحداث السياسية باعتبارها المحرك الأساسي لذلك التطور، وفي رأيه تعتبر هذه المقاربة: " نموذجا مواز ولكن إلى حد ما أكثر تعقيدا والذي ربط فيه الأنشطة التحليلية بالأحداث السياسية المحددة".² وأهم الأحداث السياسية هي أحداث سياسية حدثت كلها في أمريكا وأهمها: الحرب العالمية الثانية، الحرب على الفقر، حرب الفيتنام، فضائح ووترغيت، أزمات الطاقة.

¹ Deleon Peter, the historical roots of field ,in Michel Martan and all , the oxford handbook of public policy ,(Oxford :Oxford University press, 2006) ,p 39.

² Ibid , p 43.

بالإضافة إلى هذه الأحداث أضاف الباحث "ديليون" أن تطور هذا الحقل المعرفي الخاص بالسياسة العامة مرتبط بالأحداث السياسية التي عرفت الولايات المتحدة الأمريكية في النصف الثاني من القرن العشرين لم يتوقف على تلك الأحداث فقط بل شمل أيضا الأحداث السياسية التي عرفت الولايات المتحدة الأمريكية ما بعد الحرب الباردة، حيث أكد الباحث على أن تطور السياسة العامة كحقل علمي ومعرفي في الواقع كان نتيجة الأحداث السياسية، وفي تعليقه على هذه المقاربة يقول الباحث "عبد الفتاح ياغي" أن تطور حقل السياسة العامة حسب مقاربة "ديليون" : "يتمركز حول الطلب والعرض كحافزين رئيسيين لتطور هذا العلم. الطلب كان من قبل الحكومة وإداراتها المختلفة والتي كانت تبحث عن مرجعية علمية تساعدها على تحديد جوانب الضعف وجوانب القوة في برامجها وسياساتها وتقدم عليها حلولاً بديلة، أما العرض فأنتجته مكاتب الاستشارات والجماعات التي سعت بجهد كبير إلى تلبية حاجة الحكومة من خلال توظيف معارف الأكاديميون والمحترفين والاستفادة من خبراتهم لتقديم تحليلات لمشكلات وقضايا كثيرة في المجتمع".¹

ثانياً: مقاربة "بيرل رادين Beryl Radin" :

تعتبر مقاربة الباحثة "بيرل رادين" مقاربة مهمة في تتبع تطور السياسة العامة وحسب الباحث ديليون بيتر Deleon Peter إنها: "تمثل الدراسات التحليلية للسياسات استمراراً من أوائل القرن العشرين الحركة التقدمية في الولايات المتحدة، على وجه الخصوص، في التركيز على التحليل العلمي الاجتماعي والقضايا السياسية والنظام الديمقراطي".² وما ميز مقاربة الباحثة رادين حسب الباحث "ديليون" هو: "تصويرها يميز بشكل خاص النمو المؤسسي لنهج السياسة، والاعتماد مجازياً على (الوظيفية)".³

كما تقوم مقاربة الباحثة "بيرل رادين" للتطور التاريخي للسياسة العامة على فكرة محورية وهو أن الحاجات هي التي فرضت تدخل الحكومات الأمريكية وذلك من منطلق: "أن تطور حقل السياسة العامة، جاء نتيجة لحاجت الحكومات الأمريكية لسياسات فاعلة قادرة على مواجهة المشكلات العويصة التي مر بها المجتمع الأمريكي مثل الكساد الكبير في الثلاثينات من القرن الماضي، وتبعات

¹ عبد الفتاح ياغي، السياسات العامة بين النظرية والتطبيق، (مصر: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، 2010)، ص15

² Deleon Peter, *op cit*, p42.

³ *ibid*, p42.

دخول أمريكا الحرب العالمية الثانية ثم بدء الحرب الباردة وما رافقها من منافسة أمنية ومخابراتية كبيرة مع الاتحاد السوفيتي".¹

وجاءت معادلة ظهور السياسة العامة حسب الباحثة "ريدين" كمايلي :

مشكلة ← تدخل الحكومة ← الاستعانة بالخبراء والمحللين السياسيين ← النتيجة سياسات فعالة.

ثالثا: مقارنة "دانيال كيبلر" و "جاك دي مايار":

هي عبارة عن مقارنة سردية وصفية عامة حيث تعرضا الباحثان "باتريك هاسنتوفل Patrick Hassenteufel" و"أندي سميث Andy Smith"، تطرقا من خلالها الباحثان الى تطور السياسية العامة في كل من الولايات المتحدة الأمريكية، وفرنسا.

1- تطور السياسة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية:

يعود ظهور مصطلح السياسة العامة حسب الباحثان "باتريك هاسنتوفل" و"أندي سميث" إلى سنوات الثلاثينات من القرن الماضي في الولايات المتحدة الأمريكية أو ما يعرف آنذاك بالعهد الجديد The new Deal ،حيث يرى الباحثين أن ظهور الكتابات الأولى المتعلقة بالسياسة العامة كان نتيجة: "مشاريع التدخل للحكومة الفيدرالية الأمريكية التي تعرضت للدراسة من قبل محللين مختلفين".²

2- ظهور السياسة العامة في فرنسا:

إن ظهور السياسة العامة حسب الباحثان كحقل معرفي له مفاهيمه و نماذجه ونظرياته كان متأخرا في فرنسا حيث أخذ مكانه في الأوساط الجامعية الأكاديمية الفرنسية منذ منتصف عقد السبعينيات والثمانينات من القرن الماضي ، وحسب الباحثان باتريك هاسنتوفل وأندي سميث فإن التأثيرات الخارجية هي التي ساعدت في الواقع في ظهور وتطور حقل السياسة العامة في فرنسا.³

فحسب الباحثان 'دانيال كيبلر Daneil Kubler"، و'جاك دي مايار Jacques De

Maillatrd"، أن السياسة العامة هي: >> ميدان مهم في علم السياسة والاجتماع وهناك مجالات

¹ عبد الفتاح ياغي، مرجع سابق، ص 14

² Daniel Kubler et Jacques De Maillard, *analyser les politiques publiques*, (Grenoble : Presse Universitaires de Grenoble ,2009,p 9.

³ Patrick Hassenteufel et Andy Smith, "Essoufflement ou second souffle à la france ? l'analyse des politiques publiques à la française ", *Revue Française de science politique* , (52^e année ,n 1,2002),p53.

وباحثين وقواميس وتمويل لبحوث السياسة العامة وأصبحنا نتحدث عن مقارنة فرنسية للسياسات العامة¹.

رابعاً: مقارنة الباحثين "جوزف ستيوارت J. Stewart" و"دافيد ادج David M.Hedge" و"جايمس لستر James P.Lester":

جاءت هذه المقاربة لشرح تطور دراسات السياسة العامة والأدوات المستخدمة في تحليل السياسات العامة منذ ظهورها في سنوات الخمسينات إلى غاية عام 2000م، ولقد مرت بعدة مراحل تاريخية كما يوضح ذلك الباحثين، حيث تركزت دراسات السياسة العامة حسبهم في سنوات الخمسينات والستينات من القرن الماضي في دراسة وبحث مشكلة صياغة السياسات العامة، حيث حاول المحللون في هذه الفترة دراسة وشرح لماذا تصاغ السياسات العامة ولأي استخدام². ولقد تميزت هذه الفترة حسبهم باستخدام أدوات البحث والتحليل حيث يشيران إلى أن أول الأدوات المستخدمة في التحليل في هذه الفترة هي دراسات الحالة التي ركزت على شرح العوامل المؤثرة في صياغة السياسات العامة، وقد كان المقرب السائد في هذه الفترة هو مقرب ما قبل السلوكية³.

أما سنوات الستينات والثمانينات من القرن الماضي فقد شكلت تحول مهم في دراسة وتحليل السياسات العامة حسب الباحثين وهذا يرجع إلى بداية الاستخدام الفعلي للإحصائيات الكمية والتقنية لدراسة مختلف العوامل المؤثرة في صياغة السياسات العامة. ولقد عرفت هذه المرحلة حسب الباحثين مقاربة جديدة وهي ما يعرف بالسلوكية⁴.

حيث أصبح حسب الباحثين ستيوارت وزملائه هناك توجه جديد يرى أن: «> السياسة العامة يمكن أن تكون دراسات علمية إذا كانت فرضياتها يمكن أن تصاغ حول الظواهر وثم يتم اختبارها من خلال التحليل الإحصائي الدقيق >>»⁵. أما عن سنوات التسعينيات من القرن العشرين إلى الوقت الحاضر (2000م)، فيرى الباحثين ستيوارت وزملائه أن هذه المرحلة عرفت استخدام المقرب ما بعد الوضعية وهذا يعني في رأيهم: «> إن العديد من الظواهر لا يمكن دراستها بالطرق العلمية

¹ Daniel kubelr et Jacques De maillard, op cit pp, 11.

² Joseph Stewart .Jr and others , **public policy :an evolutionary approach**, (Boston:Michael Rosenberg, 2008) .p 13.

³ Joseph Stewart .Jr and others , op cit, p 13

⁴ ibid. p 13

⁵ ibid, p 13

والإحصائيات التقنية، حيث تجادل المدارس ما بعد الوضعية بأن مفاهيم مثل تنفيذ السياسات تتطلب مقتربات أكثر سهولة >>¹.

خامسا: مقارنة خليفة فهمي الفهداوي.

مقاربة الباحث "خليفة فهمي الفهداوي" هي عبارة عن مقارنة سردية وصفية، حيث قدم الباحث أهم المراحل التي مر بها ظهور حقل السياسة العامة، وهي كمايلي²:

1- مرحلة القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين:

شهدت هذه المرحلة سيطرة ما يسميه "الجهود التقليدية" التي ركزت أعمالها وأبحاثها بشكل أساسي على البناء المؤسسي للدولة وعلى الهياكل فقط مثل تناول المؤسسات وصلاحيتها دون محاولة تحليل السلوك السياسي، وهذا ما جعل هذه الجهود البحثية وصفية وسطحية، ويرى الباحث في هذه المرحلة أن الأمور بدأت تتطور ببطء وتنتقل من الجوانب الفلسفية الغيبية إلى الجوانب العلمية التي بدأت تمهد لظهور علم السياسية وفيما بعد السياسية العامة.

2- مرحلة ما بين الحربين العالميتين الأولى (1914م-1919م) والثانية (1939م-1945م):

يرى الباحث أن هذه المرحلة شهدت تطور في مفهوم السياسة العامة والذي جاء نتيجة المدرسة السلوكية التي ركزت الاهتمام أكثر على تصرفات وأنشطة وأعمال الحكومات، كما اهتمت أيضا بدراسة العوامل والمتغيرات النفسية والاجتماعية المؤثرة في الأفراد والجماعات وكذا المواضيع المتعلقة بالجماعات المصلحية والأحزاب السياسية، كما شهدت أيضا التركيز على وصف مضمون السياسة العامة وعلى القوى السياسية والاجتماعية والاقتصادية المؤثرة على ذلك إلى جانب التركيز على تقييم نتائج السياسات العامة.

3- مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية.

شهدت هذه المرحلة حسب الباحث تطور في مفهوم السياسة العامة من ناحية محاولة التركيز على كيفية صنع السياسة العامة وتحليل أهدافها ومضامينها وطرق تجسيدها، وقد جاء هذا التحول في نظر الباحث نتيجة تزايد المطالبة بتدخل الدولة خاصة في الدولة النامية.

² فهمي خليفة الفهداوي، المرجع السابق، ص ص 27-31.

4- مرحلة الخمسينيات والستينات من القرن العشرين:

شهدت هذه المرحلة حسب الباحث ظهور ما يعرف بـ: "علم السياسة العامة" الذي بلوره الباحث الأمريكي هارولد لازويل، كما شهدت هذه المرحلة أيضا ظهور المدرسة السلوكية التي ركزت بشكل مهم على عدة مفاهيم مثل السلوك والجماعات، والعمليات والنظم كما اعتمدت على الجوانب الكمية والإحصائية، وكذا تزايد الاهتمام في هذه الفترة بمقترَب تحليل النظم الذي يحل النظم في إطار بيئته ضمن ما يعرف بالمدخلات والمخرجات.

وقد شهدت الدراسات حسب الباحث في حقل السياسة العامة فيما بعد تطور في عدة نواح مثل الدراسات التي ركزت على مفهوم المجال العام Public Realm، وكذا الدراسات التي ركزت على القضايا السياسية Political Issues التي تشمل المواضيع التي لها علاقة بالحياة المعيشية للناس كالفقر والطاقة والبيئة وغيرها.

5- مرحلة التسعينيات وما بعدها:

يرى الباحث أن هذه المرحلة شهدت اتجاه أدبيات السياسات العامة للتركيز على الفواعل الجديدة في السياسة العامة ويدور الحديث هنا عن ما يسمى "القطاع الثالث" والذي يشير إلى الدور الذي أصبحت تلعبه الشركات والمنظمات غير الحكومية في مجال السياسة العامة، وقد كان هذا التطور في رأي الباحث فيما يتعلق بالفواعل السياسية الجديدة نتيجة تراجع الدولة وكذا تأثير تكنولوجيات الإعلام والاتصال، وهو يشير هنا إلى ظهور الفواعل غير الرسمية المساهمة في عملية صنع وتنفيذ السياسة العامة إلى جانب الفواعل الرسمية التي لم تعد الفاعل الوحيد في هذه العملية.

المبحث الرابع: الأسس النظرية لعملية صنع السياسة العامة في الجزائر (1989-2017).

تعتبر عملية صنع السياسة العامة أهم النشاطات التي تقوم بها الحكومة، وهي تمس جميع مجالات الحياة بما فيها السياسية الاجتماعية، الاقتصادية، بالإضافة إلى مجال الدفاع والأمن الوطني وحتى السياسة الخارجية، وتقودنا دراسة الجانب النظري إلى دراسة طبيعة النظام ومراكز صنع القرار فيها أو بمعنى آخر بحث في طبيعة النظام السياسي للدولة، ذلك أن نوع النظام هو الذي يحدد طبيعة ومراكز صنع القرار وبالتالي تحديد فواعل الصنع، ومدى اعتماد هذا النظام على مراكز البحث الخاصة بوضع السياسات العامة بالاعتماد على مختصين في مجالات الحياة المختلفة.

المطلب الأول: طبيعة النظام السياسي في الجزائر.

عرف النظام السياسي في الجزائر عدة تغيرات فبعد ما كان نظام يقوم على أحادية الحزب الذي كان يمثل محور العملية السياسية والمتمثل أساسا في حزب جبهة التحرير الوطني والذي اكتسب شرعيته من الثورة التحريرية حيث كان الحزب المنسق والمنظم لمختلف العمليات التحريرية الى جانب جيش التحرير الوطني، والذي عزز من مكانته لدى الشعب، فقد تبنى نظام التعددية الحزبية مع دستور 1989، الذي يعتبر أول دستور تعددي في تاريخ الجزائر المستقلة، فمن خلاله أسست الجزائر لمبدأ التعددية السياسية وفتحت المجال أمام مختلف الفواعل للمشاركة السياسية، وعلى رأسها الأحزاب السياسية.

أولا: النظام السياسي الجزائري في ظل الأحادية الحزبية.

تظهر طبيعة الواقع السياسي الفعلي في الجزائر تفوق الدولة كجهاز قوي منظم على بقية المؤسسات السياسية، وهذا يعني تركيز السلطة في المؤسسة التنفيذية التي هي المسيرة للدولة والحزب ومن ثمة تتجسد وحدة القيادة والتوجيه في شخص رئيسها الذي هو رئيس الجمهورية فهو مفتاح ممارسة السلطة لأنه يجمع قانونيا وواقعيا في شخصه الشرعية الثورية والشرعية الدستورية، فالتمثيل الحزبي يمنحه الشرعية التاريخية والثورية ويضعه على قمة الحزب أما التمثيل الحزبي الانتخابي فيمنحه الشرعية الدستورية مما يضعه على قمة الدولة.¹

حيث يرى في هذا الصدد كل من "لوكا" و"فاتان"، وفي حديثهما عن الوظيفة الرئاسية كما حددها دستور 1976، أن السلطة السياسية في الجزائر تمارس من طرف الرئيس، ويلاحظ نفس الباحثان أن السلطة السياسية في الجزائر تعود الى الشعب من الناحية النظرية لكنه لا يمارسها عمليا وقانونيا إلا من خلال القنوات التي تحددها "السلطة الثورية"، وهي بدورها تتحصر في شخص واحد يوازن بين أعضائها ويتوسط بينهم لحل خلافاتهم وحماية مصالحهم حيث ينتهي هذا الباحثان الى وصف هذا الشكل من الممارسة السياسية بالحكم السلطاني.²

وعليه فقد سيطرت مؤسسة الرئاسة على الحياة السياسية في البلاد، وذلك من خلال سيطرتها على الحزب والجيش، وقيامها بالدور التشريعي الى جانب المجلس الشعبي كما سخرت وسائل الإعلام

¹ ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية الى التعددية، (منشورات جامعة قلمة 5 ماي 1945، 2006)، ص. 103.

² محمد بوضياف، مستقبل النظام السياسي الجزائري، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، (جامعة الجزائر: كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2008) ص ص. 57، 58.

التي عملت على نشر إيديولوجية الحزب الواحد، وبقيت على نفس الحال حيث لم يعد النظام السياسي الجزائري طوال تلك الفترة بقادر على استيعاب القوى السياسية التي ظهرت على الساحة عقب الأحداث الذي شهدها عام 1988 لغياب التقاليد السياسية في هذا المجال الأمر الذي خلق نوعا من التصادم بين ما اعتاد عليه النظام والأوضاع الجديدة.¹ وتعتبر فترة الحزب الواحد فترة تمحور فيها العمل السياسي في يد الحزب الواحد وسلطة الرئاسة، في مقابل ذلك كانت تمارس قيود ضد الجمعيات ذات الطابع السياسي وتمنعها من ممارسة أي نشاط سياسي هذا الأمر الذي ساهم في تعزيز سلطة الحزب الواحد حيث كانت كل النصوص القانونية آنذاك تخدم الحزب الواحد.

ثانيا: النظام السياسي الجزائري في ظل التعددية الحزبية:

بدأ الحراك التعددي مع مطلع التسعينات، حيث جاء دستور 1989 بمبدأ التعددية الحزبية عن طريق الانتقال من الأحادية الحزبية الى الثنائية الحزبية وعليه فقد تمخضت الكثير من الجمعيات ذات الطابع السياسي عن قانون الجمعيات ذات الطابع السياسي لسنة 1989، حيث أسس هذا الانتقال الى جانب التعددية السياسية لمبدأ الشرعية القانونية بعدما تميزت سابقا بالشرعية الثورية.

مع زوال النظام الأحادي واعتماد دستور 1989، بدأت الأمور ولو بشكل نسبي تعود الى نصابها فقد نص الدستور الجديد على أن " الشعب مصدر كل سلطة " وأنه حر في اختيار ممثليه وهذا كما تنص عليه المواد (6 - 10) من الدستور، وأن الدولة تستمد مشروعيتها وسبب وجودها من إرادة الشعب.²

وعليه فقد أجريت أول انتخابات تعددية تشريعية سنة 1991، وأول انتخابات رئاسية في ظل التعددية سنة 1995، إلا أن النظام السياسي في الجزائر بقي يتمحور في يد السلطة التنفيذية وذلك رغم ما جاء به الدستور التعددي لسنة 1989 والذي يضمن حق المشاركة السياسية لمختلف الفواعل الأخرى، وذلك أن دستور 1989 أسس لثنائية السلطة التنفيذية من خلال سلطة رئيس الحكومة الى جاني سلطة رئيس الجمهورية، ليحدد هذا المنحى سنة 1996، إلا أن هذا الأخير استبدل بموجب تعديل 15 نوفمبر 2008 بمنصب الوزير الأول حيث جاء في المادة (77) فقرة 5 ضمن صلاحيات رئيس الجمهورية انه يعين الوزير الأول وينهي مهامه بدلا من رئيس الحكومة.³

¹ ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية الى التعددية، مرجع سابق، ص.119.

² دستور 1989، المواد (6،10).

³ دستور 2008، المادة (77)، فقرة (5).

وعليه فليست التسمية هي التي تعبر عن حقيقة هذه الازدواجية في السلطة التنفيذية بل بالعكس النظام القانوني المخصص لكل من هاتين المؤسستين ودرجة التوازن في توزيع الاختصاصات بينها هو الذي يسمح بتكثيف هذه الثنائية الفعلية من عدمها، واستنادا الى ذلك يظهر أن رئيس الجمهورية هو محور السلطة التنفيذية بل هو السلطة التنفيذية، فالمركز القانوني لرئيس الجمهورية المنتخب بالاقتراع العام المباشر على أساس برنامج سياسي والمكلف بتجسيد وحدة الأمة والدولة واستشارة الشعب عن طريق الاستفتاء كل ذلك في محيط سياسي يشهد ضعف المعارضة السياسية يجعل الحكومة والوزير الأول تابعين عضويا لرئيس الجمهورية الذي يتمتع بسلطة مطلقة في تعيينهم وإنهاء مهامهم.¹

ومنه فالطبيعة النظام السياسي في الجزائر تتسم بطابع مركزية السلطة في يد السلطة التنفيذية وذلك سواء في النظام السياسي في ظل الأحادية أو حتى في النظام السياسي في ظل التعددية الحزبية، ورغم ما جاء به الدستور من مبادئ التي تأسس لمبدأ المشاركة السياسية لمختلف الفواعل إلا أن تمركز السلطة في شخص الرئيس حال دون ذلك وسنحاول توضيح ذلك أكثر لاحقا.

المطلب الثاني: صنع السياسة العامة في الجزائر بين هيمنة المؤسسة التنفيذية وغياب أسس نظرية.

أولا: هيمنة رئيس الجمهورية على عملية صنع السياسة العامة.

يظهر دور الرئيس في عملية صنع السياسة العامة من خلال مكانته السامية بالنسبة للنظام السياسي بالإضافة لمختلف الصلاحيات التي خولها له الدستور، وبداية من دستور 1989م، ومختلف التعديلات التي عرفها الدستور الجزائري سنة 1996، و2008م، ما هي إلا تأكيد على هيمنة السلطة التنفيذية والتي يترأسها رئيس الجمهورية والتي تظهر هيمنته على باقي المؤسسات السياسية وهناك مجموعة من المظاهر التي تقوي مكانة رئيس الجمهورية وتأثيره على المؤسسات الأخرى كما يلي:

- توسيع صلاحيات رئيس الجمهورية التي امتدت إلى السلطة التشريعية والقضائية الدبلوماسية والعسكرية بالإضافة إلى الهيمنة التامة على السلطة التنفيذية.

¹ أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، أطروحة دكتوراه في العلوم، تخصص القانون، (جامعة مولود معمري تيزي وزو: كلية الحقوق، والعلوم السياسية، 2013)، ص ص، 19.20.

○ إضعاف دور البرلمان بجعله من مجلسين (مجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة)، وإخضاع كل القوانين التي يصادق عليها مجلس الشعبي الوطني لموافقة ومراقبة مجلس الأمة.¹ حيث ترسل المناقشات والمبادرات التشريعية المصوت عليها من طرف المجلس الشعبي الوطني، إلى رئيس مجلس الأمة في غضون عشر (10) أيام، ويشعر الوزير الأول بهذا الإرسال.² حيث يمكن لمجلس الأمة وبناء على استنتاجات اللجنة المختصة أن تقدم توصيات معلة في تقريرها التكميلي.

○ إهدار السيادة الشعبية وإفراغ البرلمان عن إرادة الشعب من فعاليته بسبب تقييد البرلمان بقيود تجعله حبيس المؤسسة التنفيذية والذي يترأسها رئيس الجمهورية.

○ قيام الوزير الأول بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية تحت سلطته المباشرة.³

كما يعتبر مجلس الوزراء أهم آلية تتيح للرئيس التدخل في عملية صنع السياسة العامة لاسيما وان رئيس الجمهورية هو الذي يترأسه ويناقش فيه جميع أعمال الدولة المتعلقة بالمجتمع بالتشاور مع رئيس الحكومة سابقا ومع الوزير الأول حاليا، وأهم هذه الصلاحيات التي يضطلع بها مجلس الوزراء ما يلي:

○ تقديم الحكومة سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيان عن السياسة العامة والذي تعقبه مناقشة عمل الحكومة.⁴

○ اتخاذ القرارات الهامة الملزمة للحكومة، ودراسة الموافقة على مشاريع النصوص ذات الطابع التشريعي أو ذات الطابع التنظيمي.⁵

الانتخابات التنافسية التعددية والتي تمنح من جهتها لرئيس الجمهورية شرعية شعبية ودستورية وديمقراطية تدعم وزنه ومركزه في النظام السياسي، كما تعطيه مكانة أفضل من مكانة المؤسسات الأخرى، خاصة بالمقارنة مع النواب في البرلمان الذين ينتخبون على أساس القوائم وعلى مستويات محلية، ولذا فان قيمتهم التمثيلية أقل بكثير من القيمة التمثيلية لرئيس الجمهورية الذي يعتبر هو كذلك

¹ عبد النور ناجي، تجربة التعددية الحزبية والتحول الديمقراطي: دراسة تطبيقية في الجزائر، (القاهرة: دار الكتاب الحديث، 2010)، ص. 212.

² القانون العضوي 99/02، مرجع سابق، المادة(42).

³ عبد النور ناجي، تجربة التعددية الحزبية والتحول الديمقراطي: دراسة تطبيقية في الجزائر، مرجع سابق، ص. 212.

⁴ الجريدة الرسمية رقم 76 المؤرخة 08 ديسمبر 1996 المعدل ب:

القانون رقم 02/03 المؤرخ في 10 أبريل 2002، الجريدة الرسمية رقم 25 المؤرخة في 14 أبريل 2002.

القانون رقم 08/19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، الجريدة الرسمية رقم 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.

⁵ ناصر لباد، القانون الإداري: التنظيم الإداري، (الجزائر: مطبعة دحلب، 1999)، ص ص 104، 105.

أحد أهم ممثلي الأمة، كما أضافت الطبيعة التعددية والانتخابات التنافسية بعدا ديمقراطيا جديدا لشريعة الرئيس الأمر الذي يؤسس لهيمنة وسيطرته على مختلف مؤسسات وأجهزة الدولة.¹

رئاسة مجلس الوزراء هي سلطة يتمتع بها رئيس الجمهورية، تمنح هذه السلطة للرئيس حق مناقشة واتخاذ القرارات الهامة بشأن الدولة، من جهة وتعزز مكانته وسلطته وهيمنته على العملية السياسية من جهة أخرى، ذلك أنه لا يمكن اتخاذ قرارات أو تبني برنامج سياسة عامة دون موافقة رئيس الجمهورية.

ثانيا: غياب مراكز البحث والاستشارة الخاصة بعملية صنع السياسة العامة.

تعتمد عملية رسم السياسات العامة في الجزائر بشكل كلي على المؤسسات الرسمية، وبالتحديد المؤسسة الرئاسية والمتمثلة في السلطة التنفيذية، ولا يوجد مؤسسات استشارية ومراكز بحث خاصة بعملية رسم السياسة العامة في الجزائر، ماعدا بعض المؤسسات الاستشارية التي ترجع إليها المؤسسة التنفيذية للاستشارة في بعض المجالات وهي محددة كالمجال الاقتصادي، ومجال الأمن، إلا أن هذه المؤسسات ذات طابع استشاري محدود وهي ليست خاصة بعملية صنع السياسة العامة، كما أن استشارتها تكون في بعض الأمور المحددة.

يرى الأستاذ عمار بوحوش أنه يوجد خلل في السياسات العامة في الجزائر وهذا راجع بطبيعة الحال الى غياب مراكز بحث واستشارة خاصة بدراسة السياسات العامة بدقة أثناء وضعها، وي طرح الأستاذ عمار بوحوش سؤال عن الجهة التي تضع السياسات المختلفة وبرامج التنمية في كل قطاع؟ هل يضعها ويشرف على تنفيذها السياسيون؟ أي القادة الذين بيدهم اتخاذ القرارات أم المختصون من رجال العلم والكفاءات المهنية وذوي التخصصات الدقيقة في كل حقل من حقول المعرفة؟ وعليه فان المتمعن في السياسات العامة في الجزائر سيلحظ من أول وهلة انه هناك خلل في هذه السياسات عند عملية الوضع قبل أن تكون هناك خلل في عمل المسؤولين على تنفيذ تلك السياسات، فإذا رجعنا الى دور الحكومة في بلدنا أو في أي بلد كان فان تعمل على تنظيم الصراعات وإشراك الأحزاب والمنظمات المختصة في وضع السياسات وتنمية المهارات في كل قطاع، غير أن الذي يحصل عمليا هو محاولة الحكومة الانفراد بالسلطة والسيطرة وإخراج الآخرين من دائرة الصراع حتى لا تشاركها الجماعات الأخرى في الحكم، واتخاذ القرارات التي تخدم مصالحها.²

¹ ناجي عبد النور، تجربة التعددية الحزبية والتحول الديمقراطي (دراسة تطبيقية في الجزائر)، مرجع سابق، ص. 201.

² عمار بوحوش، أبحاث ودراسات في السياسة والإدارة، (بيروت: دار الغرب الإسلامي، ط1، 2007)، ص. 716.

ثالثاً: عدم الاعتماد على الأسس النظرية لعملية صنع السياسة العامة.

حاولنا من خلال دراستنا لعملية صنع السياسة العامة من الجانب النظري التعرف على مدى اعتماد الحكومة ومختلف فواعل الصنع على أسس نظرية أثناء عمليات صنع مختلف السياسات، إلا أن الواقع العملي في الجزائر أثبت لنا عدم الاعتماد على الأسس النظرية، حيث لاحظنا في الكثير من السياسات أنه تم وضعها بناء على قرارات ارتجالية، غير مدروسة، كما لا تستند لمختلف قواعد التسيير الجيد مثل الرشادة والعقلانية والملائمة، أي ملائمة ما يتم صنعه ووضع لسياسة قابلة للتنفيذ وتهدف لتحقيق آثار ايجابية في المجتمع مع الإمكانيات اللازمة لتنفيذ هذه السياسة.

خلاصة الفصل الأول.

قمنا في هذا الفصل بإحاطة حول السياسة العامة كإطار نظري ومفاهيمي حيث خرجنا من خلال مختلف ما قدمه العلماء والمختصين في مجال السياسة العامة والإدارة حول مفهومها والذي اتفق عليه جميع الباحثين رغم اختلاف طريقة تحليلهم ووصفهم لعملية صنع السياسة العامة، على أنها برنامج عمل حكومي، ولعل هذا التعريف يربطها بصفة مباشرة بالمؤسسات الرسمية للدولة، حيث لا يمكن الحديث عن سياسة عامة ما لم تتبناه الحكومة أو الجهات الرسمية، إلا أنه وفي ظل التغييرات التي عرفها العالم في ظل التحولات الديمقراطية ظهرت العديد من المبادئ وعلى رأسها المشاركة في الحياة السياسية هذه الأخيرة فتحت المجال أمام فواعل تساهم بوسائلها المختلفة في صنع السياسة العامة، والذي انعكس بدون شك على مستوى هذه الأخيرة، أين اتسعت دائرة المشاركة وتغير منحها من السلم الهرمي في عملية الصنع والتي يتلقى فيها المنفذون الأوامر من الأعلى إلى الأسفل إلى منحى أفقي يقوم على التشاور والتشارك لجميع الفواعل سواء كانت رسمية أو غير رسمية، ما قرب المواطن من الدولة، حيث أصبح بإمكانه التعبير عن رغباته وطلباته، ما أدى إلى ظهور أفكار جديدة قد تكون بداية لسياسات قد غفل عنها صانعو السياسة الرسميون والتي تمس بدورها آمال وطموحات ومطالب شرائح جميع المجتمع.

والسياسة العامة ليست بالعملية السهلة وليست كل قضية أو مشكلة تطرح تساؤلات تعتمد كسياسة عامة، فهي تمر بمراحل مختلفة متسلسلة ومتتابعة، تبدأ بالمشكلة والمشكلة هنا تعتبر جوهر أو مفتاح كل سياسة، ذلك أن المشكلة التي تثير انتباه صانعو السياسات تمثل مسألة أو قضية تستحق البحث عن حلول لاسيما التي تنبثق من الواقع، هي التي تعتمد كسياسة عامة، ولا تنتهي هذه الأخيرة

بمجرد تحديد المشكلة والبحث عن حلول لها بل تتعدى ذلك للتنفيذ والتقييم، أين يمكن الحكم عن مدى نجاح أو فشل سياسة ما.

ورغم أن السياسة العامة موجهة للشعب، ولأن المؤسسات الحكومية تعمل من أجل خدمة هذا الشعب بتعبير دقيق والذي يمثل احد أهم أركان قيام هذه الدولة، إلا انه كثيرا ما تعبر السياسات عن تفضيلات الأقلية في المجتمع وهذا ما توصلنا إليه من خلال دراستنا لنماذج صنع السياسة العامة، وهذا راجع طبعا لطبيعة النظام، الذي يميل وفق للقوى التي تحكمه، فإذا كان النظام ديمقراطي فمخرجاته تعبر عن طلبات الجماهير العامة، وهذا راجع لمنطق الديمقراطي بالشعب وللشعب، إما إذا كان النظام دكتاتوري، فان المخرجات تعبر عن تفضيلات النخب الحاكمة وهذا راجع لمنطق النفوذ أن النخبة أدري بمصالح الجماهير وان أفراد المجتمع يجهلون مصالحهم، كما تعبر أحيانا أخرى عن رغبات ومصالح جماعة الضغط التي تسير بعض السياسات.

ورغم اختلاف الأنظمة السياسية والمنطق الذي يحكم طريق عمل كل نظام إلا أن هذا لا ينفى التطور الذي عرفته البحوث في مجال السياسة العامة لا سيما بعد ما جاءت به المدرسة السلوكية ومختلف المدارس الإدارية مثل المدرسة السلوكية التي ركزت على دراسة سلوك صانعي السياسات العامة (كفرد وليس كمؤسسة) ومختلف المدارس الأخرى التي طورت مفهوم السياسة العامة من مجرد الصنع والتنفيذ إلى التقييم، إذن كل هذه الدراسات والاهتمام الذي لاقته السياسة العامة كعلم مؤخرًا ساهم في بلورة السياسة العامة وفق لمنظور علمي وعملي يتأثر ويؤثر في البيئة المحيطة فالسياسة العامة تبدأ من البيئة وتنتهي إليها.

الفصل الأول:

الإطار المفاهيمي

والنظري للسياسة

العامة.

الفصل الثاني:

فواعل صنع

السياسة العامة في

الجزائر (1989-1989)

(2017).

الفصل الثاني: فواعل صنع السياسة العامة في الجزائر (1989 - 2017).

أهم المبادئ التي جاءت بها الديمقراطية هي المشاركة بشتى أنواعها، والجزائر على غرار الدول الديمقراطية عرفت تحولا كبيرا في مسارها السياسي، بداية من 1989م، أين عرفت عملية الانتقال الديمقراطي، وقد صاحب هذه العملية الكثير من التغييرات في المجتمع لاسيما من الجانب السياسي أين عرفت الجزائر التعددية الحزبية، ومع هذا التحول برزت العديد من الفواعل المختلفة في صنع السياسة العامة، وان لم تكن دفعة واحدة وبنفس مستوى المساهمة فان إشراكها أصبح أمر حتمي يعكس شرعية السلطة، من منطلق أن المشاركة هي أحد مبادئ الديمقراطية، ومنه لم تعد عملية صنع السياسة العامة تقتصر على بعض الجهات الرسمية التي تحتكر هذه العملية والتي كانت فيها هيمنة السلطة التنفيذية واضحة، فقد ظهرت العديد من الفواعل غير الرسمية واتسعت دائرة المشاركة، إلا أن السؤال المطروح هنا هل هذه المشاركة حقيقية وفعالة؟ أم هي مجرد شعارات؟

وقد تفاوتت درجات المشاركة في عملية صنع السياسة العامة سواء على مستوى الفواعل الرسمية أو غير الرسمية، منذ سنة 1989م، إلى يومنا هذا وهذا راجع لمختلف التطورات التي حدثت على مستوى المسرح السياسي والتي أثرت دون شك على تطور نسب المشاركة من جهة و بروز فواعل جديدة من جهة أخرى، وسنحاول من خلال هذا الفصل تحديد أهم الفواعل الرسمية وغير الرسمية التي تساهم في عملية صنع السياسات العامة في الجزائر، وذلك في الفترة الممتدة من 1989م إلى غاية 2017م.

المبحث الأول: الفواعل الرسمية ودورها في عملية صنع السياسة العامة.

غالبا ما يركز المحللون انتباههم على الفواعل المشاركة في وضع السياسة العامة ويبرزون استراتيجياتهم في ذلك.¹ وأهم هذه الفواعل هي الفواعل الرسمية وقد اتفق العديد من المختصين في السياسة العامة على أن فواعل صنع السياسة العامة الرسميون تتمثل في السلطات الثلاثة (التشريعية التنفيذية، القضائية)، دون إغفال دور الجهاز الإداري إلى جانب هذه السلطات، حيث تتم عملية صنع السياسة العامة من طرف هذه الفواعل وكل حسب اختصاصها وصلحاياتها التي تتمتع وحسب ما ينص عليه الدستور، ويختلف تشكيل هذه السلطات من نظام إلى آخر، والمؤسسات الرسمية في الجزائر عرفت تطورات وتغييرات مختلفة جعلتها بالصورة التي هي عليها اليوم، وسنحاول من خلال هذا المبحث التعرف على الفواعل الرسمية ودورها في صنع السياسات العامة.

¹ Bouriche Riadh, *Op.cit.* p90.

المطلب الأول: المؤسسة التنفيذية ودورها في صنع السياسة العامة في الجزائر.

تبنى المؤسس الدستوري الجزائري عبر مختلف الدساتير لاسيما دستور 1989م، والتعديل الدستوري لسنة 1996م، النظام البرلماني* الذي يقوم على مبدأ الثنائية المتمثلة في رئيس الجمهورية من جهة ورئيس الحكومة من جهة ثانية إلا أن إعادة منصب الوزير الأول في التعديل الدستوري لسنة 2008م، بدلا من منصب رئيس الحكومة أصبحت السلطة التنفيذية تقوم على مبدأ الأحادية هذا ما كرس شيء وحيد لا يمكن إخفاءه هو هيمنة السلطة التنفيذية الواضحة ولتوضيح دور السلطة التنفيذية في صنع السياسة العامة على امتداد الفترة من 1989 إلى غاية 2017م ولمعرفة مختلف التغييرات التي حدثت على مستوى الحكومة سنقوم بتفكيك السلطة التنفيذية من رئيس الجمهورية، والحكومة بالإضافة إلى الوزير الأول ودراسة كل على حدى في عملية رسم السياسة العامة وذلك من خلال التعرف على كل هيئة وصلاحياتها.

أولا: دور رئيس الجمهورية في عملية صنع السياسة العامة

تتمثل السلطة التنفيذية في المؤسسة التي تسهر على تنفيذ القوانين، وتحويلها من أطرها النظرية إلى أطر إجرائية.¹ ويتولى هذه السلطة في الجزائر رئيس الجمهورية.* كما نصت المادة (70) من دستور 1996م.² ويستند جزء منها إلى رئيس الحكومة الذي هو نفسه معين من طرف رئيس الجمهورية.³

1- صلاحيات رئيس الجمهورية كفاعل رسمي ومهيمن في عملية صنع السياسة العامة:

➤ **على الصعيد الخارجي:**

إن مساهمة رئيس الجمهورية في عملية صنع السياسة العامة تتجسد من خلال مختلف الصلاحيات التي يمنحها له الدستور على الصعيدين الداخلي والخارجي، فاعتباره رئيسا للدولة ويجسد الدولة داخل وخارج البلاد فهو يضطلع بصنع السياسة العامة على الصعيدين الداخلي والخارجي فعلى

* يقوم النظام البرلماني على ثنائية السلطة التنفيذية والمتمثلة في رئيس الجمهورية من جهة ورئيس الحكومة من جهة أخرى.

¹ محمد نصر مهنا، علم السياسة بين الأصالة والمعاصرة، (الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، 2006م)، ص. 175.

* يعتبر رئيس الجمهورية في الجزائر بأنه المسؤول الأول عن السلطة التنفيذية حيث نصت المادة (70) من دستور 1996م، بأن رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ويجسد وحدة الأمة وهو حامي الدستور، كما يجسد الدولة داخل البلاد وخارجها، وينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري ويتم الفوز في الانتخابات بالحصول على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنها، لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، وقد مددت هذه العهدة إلى أربعة مرات مع التعديلات المختلفة.

² دستور 1996، المادة 70.

³ دستور 1996م، المادة 85.

المستوى الخارجي يعتبر رئيس الجمهورية صاحب القرار الأول المسؤول عن وضع السياسة الخارجية للبلاد والعمل على توجيهها، وهذا طبقا للمادة (77)، الفقرة (03): >> يقرر السياسة الخارجية للأمم ويوجهها>>، كما يقوم طبقا لنفس المادة الفقرة (09): >> بإبرام المعاهدات الدولية ويصادق عليها >> بالإضافة إلى: >> تعيين سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج، وينهي مهامهم، كما يتسلم أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب وأوراق إنهاء مهامهم>>¹.

من خلال هذه المادة نلاحظ أن السياسة الخارجية للدولة يضطلع بها رئيس الجمهورية دون سواه، حيث يعتبر المسؤول الأول والوحيد أمام الدستور.

➤ على الصعيد الداخلي:

يتمتع رئيس الجمهورية بمكانة سامية في الدولة، ويعتبر محور العملية السياسية، فهو يقوم بدور محوري وفعال وقوي في أن واحد انطلاقا من مجموعة من الصلاحيات التي يقوم بها وهي كما يلي:

✓ رئاسة مجلس الوزراء:

يترأس رئيس الجمهورية مجلس الوزراء حسب ما نصت عليه المادة "74" الفقرة الرابعة من دستور 1989م، والمادة "77" الفقرة الرابعة من دستور 1996م، ويعتبر مجلس الوزراء أهم هيئة تتيج للرئيس التدخل في صنع السياسة العامة لاسيما وان رئيس الجمهورية هو الذي يترأسه ويناقش فيه جميع أعمال الدولة المتعلقة بالمجتمع بالتشاور مع رئيس الحكومة وأهم هذه الصلاحيات التي يضطلع بها مجلس الوزراء مايلي:

تحديد السياسات العامة للدولة.

اتخاذ القرارات الهامة الملزمة للحكومة.

دراسة الموافقة على مشاريع النصوص ذات الطابع التشريعي أو ذات الطابع التنظيمي.

فمن خلال هذه السلطة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية والتي تتمثل في ترأسه لمجلس الوزراء إنما تدل على تعزيز مكانة الرئيس وسلطته، وبالتالي لا يمكن اتخاذ قرار أو تبني برنامج سياسة عامة، دون موافقته.²

¹ دستور 1996م، المادة 77.

² ناصر لياد، مرجع سابق، ص ص 104، 105.

✓ سلطة التعيين:

حسب دستور 1989م، وكما نصت عليه المادة(77) من الدستور الفقرة (05)، يعين رئيس الجمهورية رئيس الحكومة وينهي مهامه.¹ ومع التعديل الدستوري 2008م، أصبح رئيس الجمهورية يعين الوزير الأول،* وينهي مهامه حسب المادة(77) الفقرة(05).² كما يتمتع رئيس الجمهورية بسلطة التعيين في مختلف الوظائف المدنية والعسكرية، وهذا كما نصت عليه المادة(78): << يعين رئيس الجمهورية في الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة، يقوم بمختلف التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء، كما يقوم بتعيين رئيس مجلس الدولة، والأمين العام للحكومة، محافظ بنك الجزائر، القضاة مسؤولوا أجهزة الأمن الولاية، ويعين رئيس الجمهورية سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج وينهي مهامهم، ويتسلم أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب وأوراق إنهاء مهامهم >>.³

✓ سلطة التشريع وإصدار الأوامر الرئاسية:

استنادا للدستور وكما جاء في المادة (124) لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان أو في الحالات الاستثنائية.⁴، إذن من خلال هذه الصلاحية التي يمنحها له الدستور للرئيس الحق في إصدار وتشريع ما شاء من التشريعات التي تخدم السياسة العامة للبلاد، ويقوم رئيس الجمهورية بالتشريع عن طريق الأوامر في عدة حالات منها الظروف العادية والظروف غير العادية أي بعض الحالات الاستثنائية التي قد تعيشها البلاد.

✓ سلطة التشريع بأوامر رئاسية في الظروف العادية:

حتى يشرع الرئيس في الظروف العادية يجب توافر عدة شروط تسمح له بالتشريع، الشرط الأول فيتمثل في ضرورة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو بين دورتي البرلمان وهذا كما جاء في نص المادة (124)، السابقة الذكر كما يمكنه التشريع بدورة استثنائية، حيث بإمكان رئيس الجمهورية أن يصدر قانون المالية بأمر حتى في حالة انعقاد البرلمان حيث جاء في المادة(120)، يصادق

¹ دستور 1989م، المادة(77)، الفقرة(05).

* منصب الوزير الأول كان موجودا في دستور 1979، حيث كان يمثل الوزير الأول المساعد الأول لرئيس الجمهورية في تطبيق برنامجه وتنسيق عمل الحكومة وأعمال مجلس الوزراء، ومنه يقاسم كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول مهام السلطة التنفيذية بهدف إحداث الانسجام والفعالية كما يحق لرئيس الجمهورية أن يعين نائبا أو أكثر للوزير الأول حتى يساعده في مهامه، وذلك لجعل السلطة التنفيذية قوية وموحدة والهدف الرئيسي من إعادة النظر بتركيزها في يد رئيس الجمهورية هو إضفاء الطابع الرئاسي على النظام السياسي الجزائري الذي أصبح أكثر وضوحا خلال عهدي الرئيس عبد العزيز بوتفليقة.

² دستور 2008م، المادة(77)، الفقرة(05).

³ دستور 2008 المادة 78.

⁴ دستور 1996 المعدل سنة 2008، مرجع سابق، المادة (124).

البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75)، من تاريخ إيداعه وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر.¹ ومنه فان لرئيس الجمهورية أن يشرع بأمر في المجال المالي وفيما يخص قانون المالية، وذلك إذا لم يصادق البرلمان على مشروع القانون في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما، إبتداء من تاريخ إيداع مشروع قانون المالية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، باعتباره الغرفة التي تناقش مشاريع القوانين وتصادق عليها.

✓ سلطة التشريع بأوامر رئاسية في الظروف غير العادية:

حتى يتمكن رئيس الجمهورية من التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية يجب أولا إعلان قيام حالة استثنائية، ولقد حدد الدستور وكما جاء في المادة (93)، منه يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها، وعليه فان المشرع حدد حالات التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية وهي الخطر الداهم مساس مؤسسات الدولة الدستورية، المساس باستقلاليتها وسلامة ترابها.

وإذا ما نظرنا الى عدد استعمال أو تشريع رئيس الجمهورية بأوامر نجده قد أصدر خلال المرحلة الممتدة من شهر مارس سنة 2000 الى شهر أوت 2010، حوالي 59 أمر وهو ما يعادل تقريبا نصف عدد النصوص الصادرة عن البرلمان خلال الفترة نفسها والمتمثلة في 126 قانون.² بالإضافة الى حالة الطوارئ أو الحصار، حيث تنص المادة (91) من الدستور أنه يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار، لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي، ورئيس الأمة والوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع.³

أما في حالة الحرب فقد نصت المادة(95) من الدستور أنه إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة، يعلن رئيس الجمهورية الحرب بعد اجتماع مجلس الوزراء والاستماع الى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس

¹ دستور 1996 المعدل سنة 2008، مرجع سابق، المادة (120)، الفقرة (7.8).

² أومايوف محمد، مرجع سابق، ص.272.

³ دستور 1996 المعدل سنة 2008، مرجع سابق، المادة (91).

الشعبي الوطني ورئيس الأمة، وعليه يجتمع البرلمان وجوبا ويوجه رئيس الجمهورية خطابه للأمة يعلمها بذلك.¹

✓ متابعة وتقييم السياسات العامة:

يشرف رئيس الجمهورية سواء بنفسه أو عن طريق التقارير التي تعدها له مختلف اللجان المختصة على تقييم ومتابعة السياسات العامة، حيث ومن خلال الخرجات التي يقوم بها، مثل الخرجات الميدانية المتكررة عبر كافة التراب الوطني لكل الولايات دون استثناء التي كان يقوم بها الرئيس عبد العزيز بوتفليقة والتي كانت إما بهدف تدشين مشاريع أو متابعة مدى تقدم المشاريع طور الانجاز، بالإضافة إلى الخرجات الميدانية التي يقوم بها حاليا الوزير الأول عبد المالك سلال نيابة عن رئيس الجمهورية- نظرا لظروفه الصحية- لمختلف ولايات الوطن أين يقوم برصد مدى تقدم المشاريع ويقوم بمعاينتها شخصيا والتأكد من مدى حسن سيرورتها، ومدى التقدم فيها من خلال نسب التنفيذ مقارنة مع الوقت المفترض الانتهاء فيه من مشروع ما، ويقوم من خلال هذه المعاينة بتقديم مجموعة من التوصيات، أو وضع إنذارات، من أجل تدارك التخلف في المشاريع كما يقوم أحيانا أخرى بتدعيم ميزانية مشروع ما لانهاهه.

ثانيا: دور الحكومة في عملية صنع السياسة العامة.

الحكومة في النظام السياسي الجزائري، لاسيما حسب ما نص عليه كل من دستور 1989 و1996م تعد الطرف الثاني من السلطة التنفيذية وتتكون الحكومة من رئيس الحكومة المعين من قبل رئيس الجمهورية، ومن الوزراء الذين يختارهم رئيس الحكومة ويتم تعيينهم من قبل رئيس الجمهورية مع مراعاة الشخص المناسب في المنصب والذي يجب أن يتميز بالكفاءة العلمية التجربة والسمعة الحسنة والانتماء السياسي.²

يجتمعون في مجلس واحد يسمى "مجلس الحكومة" وبحضور رئيس الجمهورية ويسمى "مجلس الوزراء"، الذي تتخذ فيه أهم القرارات وتناقش مشاريع القوانين قبل إحالتها على المجلس الشعبي الوطني، أين يعرض برنامج الحكومة ويضبط.³

¹ المرجع نفسه، المادة (95).

² فوزي أو صديق، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، (الجزائر:ديوان المطبوعات الجامعية ط 3، 2008)، ص، 195.

³ المادة (75)، من دستور 1989م.

➤ دور الحكومة في صنع السياسة العامة:

الحكومة كطرف ثاني في السلطة التنفيذية ونظرا لهيمنة رئيس الجمهورية فكل صلاحياتها مستمدة من رئيس الجمهورية ومن جملة هذه الصلاحيات مايلي:

✓ التشريع من خلال المبادرة بمشاريع قوانين:

يعتبر البرلمان صاحب الاختصاص في مجال التشريع بالقوانين إلا أن الدستور يمنح الحكومة مبدأ المبادرة بتشريع القوانين اللازمة لتنفيذ برامجها المختلفة التي كانت قد التزمت بها أمام البرلمان يقدم رئيس الحكومة مشروع القانون باسم الحكومة وهناك إجراء خاص يتعين استيفاؤه إذ يتعين أن يدرس مجلس الدولة كل مشاريع القوانين قبل عرضها على مجلس الوزراء ويكون رأيه استشاريا وعموما لا يعلن للعموم والمفروض أن تنصب دراسة مجلس الدولة على شرعية ونظامية أحكام المشروع محل الدراسة، كما يهتم مجلس الدولة على وجه الخصوص في دراسته بالتأكد من أن أحكام المشروع تندرج ضمن المجال المخصص للقانون، ويمكن أن يلفت نظر الحكومة الى أن بعض أحكام القانون مثلا تندرج ضمن المجال التنظيمي، ويمكن أن تتوسع الدراسة أحيانا الى الملائمة، يخضع مشروع القانون لمداولة مجلس الوزراء بعد مناقشته في مجلس الحكومة وبعدها يودعه رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني.¹ يشعر مكتب المجلس الشعبي الوطني بالاستلام، كما يتلقى مكتب مجلس الأمة مشروع أو اقتراح القانون لاطلاع عليه.

✓ تنفيذ البرامج التي تمت الموافقة عليها وتقديم بيان السياسة العامة:

يسهر رئيس الحكومة على تنفيذ البرامج الذي صادق عليه البرلمان كما يقدم رئيس الحكومة سنويا الى المجلس الشعبي الوطني بيان عن السياسة العامة وذلك كل سنة إبتداءا من تاريخ المصادقة على برامجها والذي يترتب عليه إجراء مناقشة من طرف أعضاء البرلمان تتناول عمل الحكومة، ويمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة.²

ثالثا: دور الوزير الأول في صنع السياسة العامة بداية من 2008:

سبق وأن عرف الدستور الجزائري منصب "الوزير الأول"، لاسيما دستور 1976م، الذي كان أول من وضع منصب الوزير الأول أين كان دور يمثل المساعد الأول لرئيس الجمهورية في تطبيق

¹ مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، مجلة النائب، ع02، ص08.

² القانون العضوي 02/ 99 مؤرخ في 20 فيفري 1999 الذي يحدد تنظيم غرفتي البرلمان وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية، الجزائر، ع15، _ مارس 1999 المادة(50).

برنامج وتتنسيق عمل الحكومة وأعمال مجلس الوزراء، ومع دستور 1989م، استبدل منصب الوزير الأول بمنصب رئيس الحكومة والتي كرسها دستور 1996م، ليعود المشرع الجزائري مرة أخرى لإلغاء منصب رئيس الحكومة واستبداله بمنصب الوزير الأول مكانه، الشيء الذي انجر عنه استبدال "برنامج عمل الحكومة" "بمخطط عمل الوزير الأول"، وهذا ما نصت عليه المادة (77) الفقرة (05) يعين رئيس الجمهورية الوزير الأول وينهي مهامه،¹ حيث يضبط الوزير الأول مخطط عمله لتنفيذه.²

➤ مهام الوزير الأول في ضوء صنع السياسة العامة:

كرس دستور 2008م منصب الوزير الأول، وحدد مهامه والتي تعدت مجرد البحث في محتوى برنامج الحكومة بل أضحت تتمثل في الآليات والكيفيات التي ينفذ بها برنامج الرئيس، حيث لا يسأل الوزير الأول عن البرامج الموضوعية لأنه يتم وضعها من طرف رئيس الجمهورية، إلا أنه يسأل عن الإستراتيجية المتبعة في التنفيذ وإجراءات مخطط العمل التي تحكم هذا البرنامج والتي يتوقف عليها نجاح أو فشل تنفيذه.³ يضبط الوزير الأول مخطط عمله لتنفيذه ويعرضه على مجلس الوزراء، يقدم الوزير الأول مخطط عمله الى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة، ويمكن للوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا على ضوء هذه المناقشة بالتشاور مع رئيس الجمهورية ويقدم الوزير الأول عرضا حول مخطط عمله بمجلس الأمة مثلما وافق عليه مجلس الشعبي الوطني.⁴

نلاحظ مما سبق أن صلاحية الوزير تحتوي على شقين، أما الشق الأول فهو يمثل الأجندة السياسية وقائمة جداول الأعمال التي تتمثل في مخطط عمل الوزير الأول، أما الشق الثاني فهو يعبر عن مختلف الوسائل والإجراءات اللازمة للتنفيذ هذا المخطط.

¹ دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية رقم 76 المؤرخة في 8 ديسمبر معدل ب:

القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002 الجريدة الرسمية رقم 25 المؤرخة في 14 أبريل 2002، والقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 الجريدة الرسمية رقم 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008 المادة (77) الفقرة (05).

² المرجع نفسه، المادة (79).

³ شوقي يعيش تمام، مكانة الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة، ع28، نوفمبر 2001، ص، 146.

⁴ دستور 2008م، المادة (79-80).

المطلب الثاني: المؤسسة التشريعية ودورها في صنع السياسة العامة في الجزائر

أهم التسميات التي تطلق على السلطة التشريعية هي البرلمان، وهذه الكلمة في الأصل مشتقة من الكلمة "parler" بالفرنسية أي أنها كلمة ذات الصلة بفعل الكلام والحديث، ويرتبط فعل الكلام عادة بحرية الرأي والتعبير، أي أن البرلمان عبر العالم ظهرت وبرزت في فترة سادها العدل حيث أصبح للشعب ممثلين وهم أعضاء البرلمان مهمته الأساسية التعبير عن رغبات الشعب وتطلعاته لدى الجهة الحاكمة ومنه فالسياسات العامة يفترض أن ترسم وفق ما يرضي ويلبي متطلبات الشعب، ولأن البرلمان هو السلطة التي تسهر على إعداد القوانين والتصويت عليها وفق لأحكام الدستور من هنا نطرح تساؤل هل البرلمان الجزائري عمليا يتمتع بسلطة أداء مهامه كما ينص عيه الدستور؟ أم هناك عراقيل تحول دون ممارسته لمهامه؟ هذا ما سنحاول التعرف عيه من خلال هذا المطلب.

أولاً: دور البرلمان في صنع السياسة العامة بداية من 1989:

تضطلع المؤسسة التشريعية بسن القوانين ومختلف القواعد العامة في المجتمع ومن المسلم به أن المؤسسة التشريعية في الجزائر تتألف من مجلسين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة أي أن البرلمان الجزائري اعتمد نظام المجلسين بدلا من نظام المجلس الواحد.¹ والذي كان معمول به حسب كل من دستور 1976 ودستور 1989م حيث كان البرلمان الجزائري يتكون من مجلس واحد يمارس وظيفة التشريع يسمى المجلس الشعبي الوطني.²

أقر المشرع الجزائري الأخذ بنظام المجلسين "Bicaméralisme" وإنشاء غرفة ثانية للبرلمان تتمثل في مجلس الأمة إلى جانب الغرفة الأولى المتمثلة في المجلس الشعبي الوطني ولأول مرة في تاريخ الجزائر السياسي منذ التعديل الدستوري لسنة 1996م وذلك كما جاء حسب المادة(98):

>> يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه <<.³

¹ وسيم حسام الدين الأحمد، *برلمانات العالم العربية والأجنبية*، (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ط01، 2010)، ص. 311.
² صالح بلحاج، *النظام السياسي الجزائري من (1962 الى 1978): السلطة- المؤسسات- الاقتصاد والسياسة- الإيديولوجيا*، (القاهرة: دار الكتاب الحديث، 2012)، ص. 126.
³ دستور 1996م، المادة(98).

1- غرفتي البرلمان:

أ- المجلس الشعبي الوطني:

المجلس الشعبي الوطني هو الغرفة الأولى في البرلمان الجزائري، يتكون من 462 عضواً¹ يتم انتخابهم عن طريق الاقتراع العام السري والمباشر ويتكون المجلس الشعبي الوطني من:

➤ رئيس المجلس الشعبي:

يتم انتخابه بالاقتراع السري في حالة تعدد المترشحين ويفوز المترشح الحاصل على الأغلبية المطلقة.² يقوم بمجموعة من الصلاحيات أهمها:

- تمثيل المجلس الشعبي الوطني، أمام المؤسسات الوطنية والدولية.

- ضمان الأمن والنظام داخل المجلس الشعبي الوطني.

- إدارة مناقشة المجلس الشعبي الوطني، ومداولاته.

- تحديد مهام نواب الرئيس، وتوزيعها فيما بينهم.

➤ مكتب المجلس:

يتكون هذا من رئيس المجلس وثمانية (08) نواب للرئيس منتخبين لمدة سنة قابلة للتجديد.³ يقوم المكتب بمجموعة من الصلاحيات أهمها:

- تنظيم سير الجلسات.

- ضبط جدول أعمال الجلسات، ومواعيد عقدها بالتشاور مع الحكومة.

➤ اللجان البرلمانية:

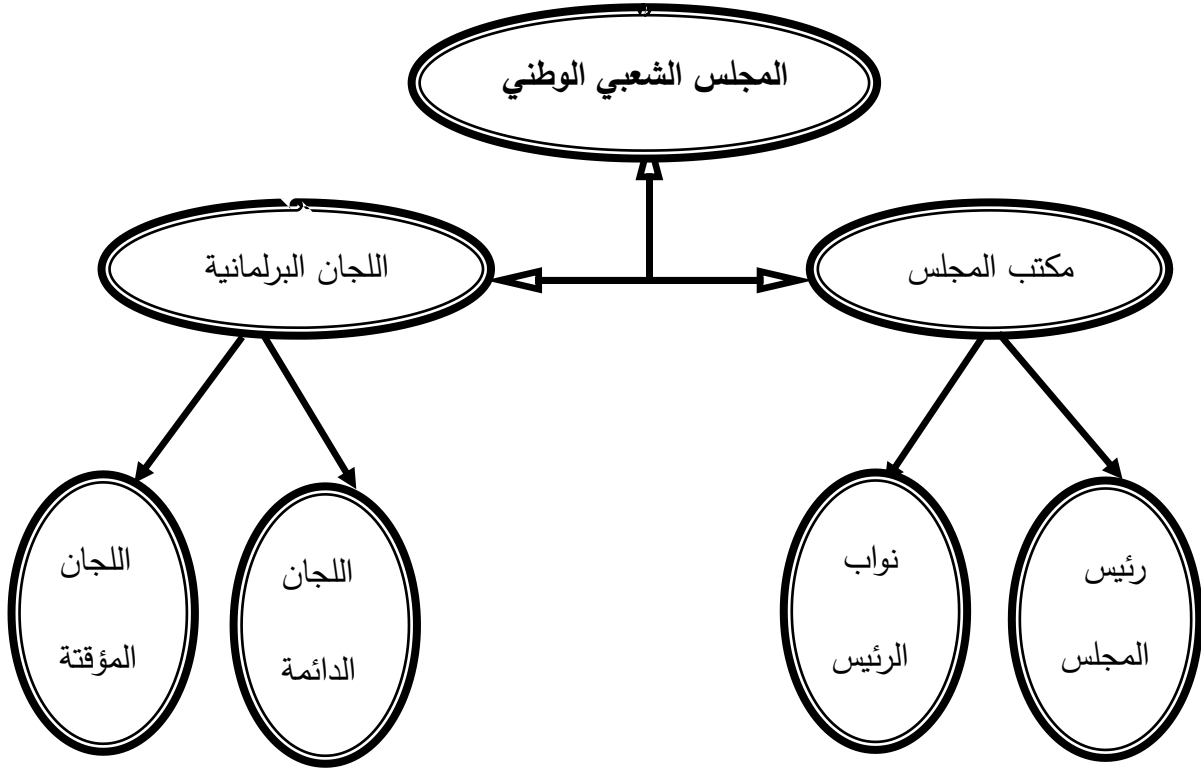
هي نوعان لجان دائمة، ولجان مؤقتة، ينشئ المجلس الشعبي الوطني من بين أعضائه لجان دائمة، حيث يحدد النظام الداخلي للمجلس عددها ومهامها،⁴ كما يمكن للمجلس إنشاء لجان مؤقتة مؤقتة إذا اقتضت ذلك الضرورة.

¹ الأمر 01/12، المؤرخ في 13 فيفري 2012، المتعلق بتحديد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها.

² النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية رقم (46) المؤرخة في 28 ربيع الثاني 1421هـ، الموافق لـ 30 يوليو 2000م، المادة(07).

³ المرجع نفسه، المواد(21، 23).

⁴ قانون عضوي رقم 02/99، مؤرخ في 08 مارس 1999 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة، المادة(15).



شكل رقم(10): يبين الأجهزة الأساسية للمجلس الشعبي الوطني.

من إعداد الباحث بالاعتماد على:

- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية رقم (46) المؤرخة في 28 ربيع الثاني 1421هـ، الموافق لـ 30 يوليو 2000م، المواد(21، 23).
 - قانون عضوي رقم 02/99، مؤرخ في 08 مارس 1999 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة، المادة(15).
- ب- مجلس الأمة:

هو الغرفة الثانية في البرلمان الجزائري ينتخب ثلثا أعضائه عن طريق الاقتراع غير المباشر من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية، بمعدل عضوين من كل ولاية، أي بمعدل بمجموعة ستة وتسعون(96) عضوا عبر الوطن، أما الثلث الآخر والمقدر عدده ثمانية وأربعون (48) عضوا، فيعنه رئيس الجمهورية من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية.¹ ويتكون مجلس الأمة من:

¹ دستور 1996، المادة(101).

➤ رئيس مجلس الأمة:

ينتخب رئيس مجلس الأمة عن طريق الاقتراع السري، لمدة ستة (06) سنوات، يجدد هذا المجلس نصف أعضائه كل 03 سنوات، ما عدا رئيس مجلس الأمة الذي يمارس العهدة لمدة ستة سنوات كاملة (06).¹ يقوم بمجموعة من الصلاحيات وهي نفس الصلاحيات التي يقوم بها المجلس الشعبي الوطني، وذلك كما نصت عليها المادة 13 من النظام الداخلي.

➤ مكتب مجلس الأمة:

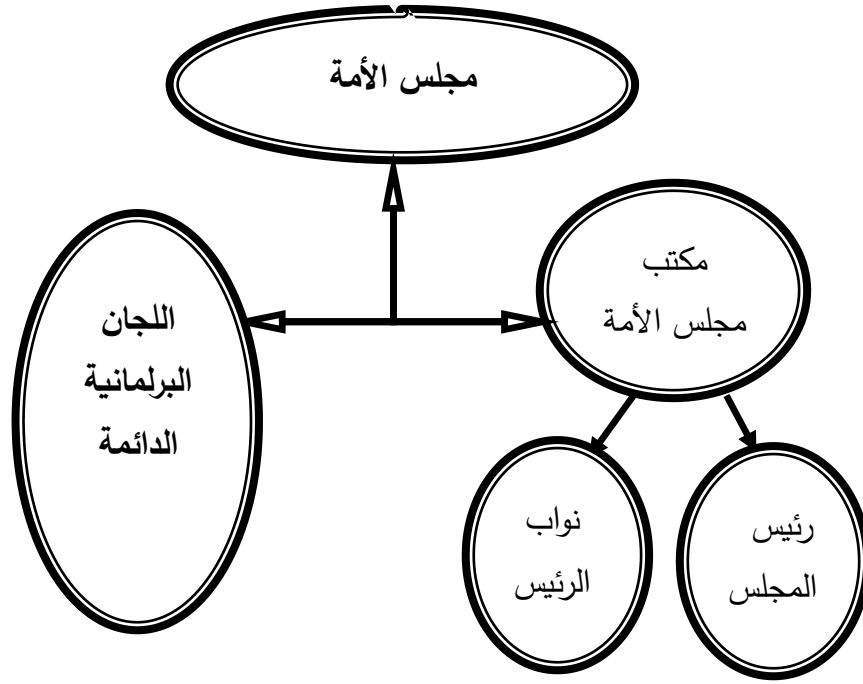
يتشكل مكتب مجلس الأمة من رئيس المجلس، وأربعة (04) نواب منتخبين لمدة سنة واحدة قابلة لتجديد.² مهام هذا المجلس لا تختلف عن مهام المجلس الشعبي الوطني.

➤ اللجان البرلمانية:

يتكون مجلس الأمة من تسعة (09) لجان، حيث يختلف عدد كل لجنة باختلاف اللجان، وهذه اللجان تتمثل في:

- لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان.
- لجنة الدفاع الوطني.
- لجنة الشؤون الخارجية والتعاون الدولي والجالية الجزائرية في الخارج.
- لجنة الفلاحة والتنمية الريفية.
- لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية.
- لجنة التربية والتكوين والبحث العلمي والشؤون الدينية.
- لجنة التجهيز والتنمية المحلية.
- لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتضامن الوطني.
- لجنة الثقافة والإعلام والشبيبة والسياحة.

¹ نور الدين فكايير، العضوية في البرلمان، مجلة النائب، ع، 01، المجلس الشعبي الوطني، 2003، ص. 26.
² النظام الداخلي لمجلس الأمة، الجريدة الرسمية، ع، 08، المؤرخة في 01 فيفري 1998، المادتان (21-22).



شكل رقم (11): يبين الأجهزة الأساسية لمجلس الأمة.

من إعداد الباحث بالاعتماد على:

دستور 1996، المادة (114).

النظام الداخلي لمجلس الأمة، الجريدة الرسمية، ع، 08، المؤرخة في 01 فيفري 1998، المادتان (21-22).

ج- أعمال البرلمان:

تتم أعمال البرلمان وفق لبرنامج من الأحكام الواردة في النظام الداخلي لكل منهما، حيث تقضي هذه الأحكام بتنظيم كل من المجلسين، لاسيما تلك الأحكام التي نص عليها القانون العضوي رقم (99-02) المؤرخ في 08 مارس سنة 1999م، وهو القانون العضوي المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما والعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، حيث حدد هذا القانون ونظم طريقة وأوقات عمل البرلمان وهي كما يلي:

➤ الدورات البرلمانية:

✓ الدورات العادية:

يجتمع البرلمان في دورتين عاديتين كل سنة، مدة واحدة منها أربعة (04) أشهر على الأقل.¹ وكما هو معروف تسمى هاتان الدورتان الدورة الربيعية والدورة الخريفية، حيث تحتتم دورة المجلس

¹ دستور 1996، مرجع سابق، المادة (118)

الشعبي الوطني العادية بعد أشهر من تاريخ افتتاحها باستثناء حالة تمديدتها ولا يجب أن تتعدى الدورة خمسة (05) أشهر.

✓ الدورات الغير العادية:

يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية، أو باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول، أو بطلب من ثلثي (2/3) أعضاء المجلس الوطني،¹ تختتم الدورة غير العادية بمجرد ما يستنفذ البرلمان جدول الأعمال الذي استدعى من أجله حيث أي أن البرلمان يدرس في هذه الدورة الغير العادية إلا المشاريع أو المواضيع المبرمجة في جدول الأعمال الذي استدعى من أجلها، فهذه الدورة لا يمكن فيها للنواب أو الحكومة اقتراح أو إضافة أي موضوع وذلك لخصوصية هذه الدورة بجدول أعمال معين.

وقد اجتمع البرلمان الجزائري في دور استثنائية، من أجل المصادقة على التعديل الدستوري لسنة 2016، وذلك بحضور الوزير الأول "عبد المالك سلال" أين تم عرض مشروع التعديل الدستوري كمشروع عضوي، يتم تقديمه للتصويت كاملا إما بالقبول أو الرفض، دون مناقشة مواده، ولقد تمت مصادقة البرلمان بغرفتيه على مشروع تعديل الدستور في جلسة علنية جرت بقصر الأمم نادي الصنوبر يوم الأحد 07 فيفري 2016،² وجاءت النتائج كما يلي:

عدد الأصوات	المصوتون
499	نعم
2	لا
16	امتناع

جدول رقم (01): يوضح نتائج التصويت على التعديل الدستوري 2016.

من إعداد الباحث بالاعتماد على:

عبد القادر بن صالح "المصادقة على التعديل الدستوري بداية لمرحلة جديدة"،

<http://www.aljazairalyom.com>

¹ المرجع نفسه، المادة نفسها.

<http://www.aljazairalyom.com>

² عبد القادر بن صالح "المصادقة على التعديل الدستوري بداية لمرحلة جديدة"، في

تم تصفح الموقع يوم: 2016-2-22.

✓ الدورات الوجوبية:

يرتبط انعقاد هذه الدورات بفترات وظروف معينة في البلاد لرصد مجرياتها ومتابعتها وتنعقد هذه

الدورات في الحالات التالية:¹

- الحالة الاستثنائية وحالة الحرب، وذلك كما نصت عليه المادة(96).
- في حالة الشغور، أو وقع مانع لرئيس الجمهورية.
- بالإضافة إلى الاجتماع الوجوبي لافتتاح الدورة التشريعية للمجلس الشعبي الوطني.

➤ الجلسات:

كما نصت المادة(116)، من الدستور تتم الجلسات البرلمانية علانية وتدون مداولاته في محاضر تنشر طبقا للشروط التي يحددها القانون العضوي، كما يجوز للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة أن يعقدا جلسات مغلقة بطلب من رئيسيهما، أو من أغلبية أعضائهما الحاضرين أو بطلب من الوزير الأول.²

➤ جدول الأعمال:

إن إعداد جدول الأعمال عملية صعبة ودقيقة وتخضع لعدة اعتبارات فنية وسياسية باعتباره يحدد مصير أي مبادرة قانونية بوضعها في سكة النقاش أو استبعادها بصفة مؤقتة أو بصفة كلية ومع التطور الذي تعرفه الحياة العامة وكذا الحياة السياسية لم يعد البرلمان حرا ومستقلا بدرجة كبيرة في تنظيم وتسيير أعماله بعد ما تم إقرار عدة امتيازات للسلطة التنفيذية تسمح لها بالتدخل في وضع وتحديد جدول أعمال السلطة التشريعية.³

وتنص المادة(16) من القانون العضوي الذي ينظم عمل كل من المجلس على أن يقوم مكتبا الغرفتين وممثل الحكومة المجتمعون في مقر المجلس الشعبي الوطني جدول أعمال الدورة في بداية كل دورة برلمانية تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة، كما يمكن للحكومة حين إيداع مشروع قانون أن تلح على استعجاله، ويضبط مكتب كل غرفة باستشارة الحكومة جدول أعمال جلساتها.⁴

¹ المرجع نفسه، المادة(96).

² دستور 1996، مرجع سابق، المادة(116).

³ نصر الدين معمري، التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب، ص. 32.

قانون عضوي رقم 99-02، مرجع سابق، المواد(16-17-18).⁴

➤ التعديلات:

يحق للجنة المختصة ونواب المجلس الشعبي الوطني والحكومة، دون أعضاء مجلس الأمة تقديم اقتراحات وتعديلات عن مشروع أو اقتراح قانون مقدم للجنة لدراسته، حيث يحدد النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني إجراءات تقديم اقتراحات التعديلات وشروطها.

فتقدم الحكومة أو اللجنة المختصة بالموضوع أو عشرة (10)، نواب التعديلات على مشاريع واقتراحات القوانين، ويجب أن تكون التعديلات معللة وبإيجاز وأن تخص مادة أو مواد من النص المودع ولها علاقة مباشرة به وأن تضمنت إدراج مادة إضافية توقع تعديلات النواب من قبل جميع أصحابها وتودع في أجل ثلاث (03) أيام بعد توزيع التقرير التمهيدي للجنة المختصة ويقدر مكتب المجلس الشعبي الوطني، مدى قبول التعديلات ويقرر قبول التعديل أو رفضه شكلا.¹

2- مبررات إنشاء الغرفة الثانية

أخذت بعض الدساتير بنظام المجلسين ومنها الدستور الجزائري وذلك نظرا لما يحققه من مزايا يمكن إجمالها فيما يلي:

○ تلافي الأخطاء في التشريع فوجود مجلس آخر كفيل بتلافي ما قد يقع فيه المجلس الآخر من أخطاء.

○ إمكان الانتفاع بكفاءات غير متوافرة في المجلس الشعبي، أما عن طريق التعيين وإما باشتراك كفاءة خاصة في أعضاء مجلس الأمة.

○ تمثيل الولايات في مجلس الأمة تمثيلا عادلا، أمام المجلس الشعبي الوطني فيمثل فيه السكان بحسب أهميتهم العددية كما هو الحال في الجزائر.²

○ منع استبداد السلطة التشريعية فهي تنظر إلى نفسها على أنها أقوى سلطة في الدولة باعتبارها مصدر جميع القوانين، فمنعنا لهذا الاستبداد وتحقيقا للتوازن بين السلطات الأخرى كان من اللازم إيجاد مجلس ثان يقف بين المجلسين الشعبي والسلطات الأخرى.³

○ المحافظة على التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات، ويعود ذلك إلى احتمال التغيير المفاجئ في الأغلبية بالمجلس الشعبي الوطني اثر انتخابات تشريعية عامة ومسبقه، أو بعد انتهاء العهدة أو

¹ غارو حسبية، دور الأحزاب السياسية في رسم السياسة العامة-دراسة حالة الجزائر من 1997 إلى 2007-، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية،(نيزي وزو: جامعة مولود معمري، كلية الحقوق والعلوم السياسية)، ص. 112-113.

² حسين فريجة، هل تعديل الدستور أصبح ضرورة حتمية؟ مجلة الاجتهاد القضائي، ع 04، جامعة محمد خيضر بسكرة، ص. 98.

³ المرجع نفسه، ص. 99.

بفعل الصراعات التي قد تنشأ بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة والتي من شأنها أن تقضي إلى حل المجلس الأول (المجلس الشعبي الوطني).

○ تقادي الوقوع في الفراغ المؤسساتي، بحيث يتولى رئيس مجلس الأمة رئاسة الدولة بالنيابة في حالة وقوع حالة وفاة أو استقالة أو ثبوت المانع لرئيس الجمهورية إلى غاية إجراء انتخابات جديدة.

○ إكساب البرلمان الجزائري كافة عناصر ومقومات العصرية والمصدقية والفاعلية والقوة بالقدر اللازم لترسيخ مسيرة الإصلاح والتطوير الديمقراطي.

○ ترسيخ المسار الديمقراطي وتعميقه بتوسيع التمثيل لفئات وشرائح المجتمع واستيعاب أوسع لتطلعات ومطالب المواطنين، والتكفل بها بواسطة الأدوات والوسائل البرلمانية المتعددة في مجال التشريع والرقابة البرلمانية على الحكومة.¹

○ ويرى "مسعود شيهوب" أنه على مستوى إعداد القانون فان الغرفة الثانية تلعب دور هيئة تفكير إذ تقوم هذه الغرفة بدور في غاية الأهمية ذلك بتحسين صياغة النصوص وتطوير نوعيتها فما تمت المداولة فيه من قبل هيتئين أفض مما تمت المداولة فيه من قبل هيئة واحدة.²

ثانيا: تطور دور البرلمان في عملية صنع السياسة العامة (1989-2017).

كما سبق وان ذكرنا فان دستور 1989 اقر بأحادية الغرفة والتي تتمثل في المجلس الشعبي الوطني الذي كان يضطلع بوظيفة التشريع ويسهر على إعداد القوانين والتصويت عليها بما يتوافق وأحكام الشرع.

إلا انه خلال الفترة الممتدة بين (1992-1996) ونتيجة للوضع السياسي والأزمة الأمنية التي مر بها النظام السياسي الجزائري بعد توقيف المسار الانتخابي وحل البرلمان واستقالة رئيس الجمهورية ووجود فراغ مؤسساتي تم ملأه عن طريق إنشاء مؤسسة مؤقتة هي "المجلس الأعلى للدولة"، الذي ركزت بيده كافة السلطات المخولة لرئيس الجمهورية وتساعده هيئات استشارية تتمثل في كل من المجلس الاستشاري* والمجلس الانتقالي.¹

¹ مقرر أبت العربي، نظرة على مجلس الأمة في نهاية العهدة الأولى، مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص، ديسمبر 2003، ص. 68.

² مسعود شيهوب، نظام الغرفتين: النشأة والتطور، مجلة النائب، ع01، ص. 36.

* تأسس المجلس الأعلى للدولة في مرحلة الفراغ الدستوري والقانون الذي عانت منها الدولة الجزائرية بعد الاجتماع الذي تم عن طريق وخمسة أعضاء وهم: محمد بوضياف، خالد نزار، علي كافي، تيجاني هدام، علي هارون ترأسه محمد بوضياف.

* يتكون المجلس الاستشاري من أعضاء ممثلين ومؤهلين في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ويقدر عددهم ب:180 عضو يتوزعون 50% في القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، و25% في الإدارات ومؤسسات الدولة، و25% تمثل الشخصيات المؤهلة المعنية

وقد لعب في هذه المرحلة المجلس الاستشاري دور مهم في صنع السياسة العامة للبلاد حيث كان يضمن التشاور والحوار لاتخاذ القرارات وسياسات ناجعة لاسيما في الميادين الاقتصادية والاجتماعية في ظل الظروف المأساوية والشغور المؤسساتي الذي عرفته الدولة الجزائرية إلى جانب المجلس الأعلى للدولة، ويكمن دور المجلس الأعلى للدولة في رسم السياسة العامة وقيامه بأدوار المؤسسات الرسمية التي تغيبت في هذه الفترة ومن خلال المداولة التي تمت في 14 أفريل 1992 قرر على إثرها ما يلي:

يتخذ المجلس الأعلى للدولة التدابير التشريعية اللازمة لضمان سيرورة الدولة بموجب مراسيم ذات طابع تشريعي يصدرها رئيس المجلس الأعلى للدولة وتنتشر في الجريدة الرسمية.²

ثالثا: دور البرلمان في صنع السياسة العامة بداية من 1996.

وفي إطار عملية البناء المؤسساتي، وملئ الشغور الذي عانت منه الدولة الجزائرية أثناء الظروف الاستثنائية التي عاشتها وبصدد العودة إلى الشرعية الدستورية وبعد الانتخابات الرئاسية التعددية الأولى في أفريل 1995م، الذي أقر على الثنائية البرلمانية تغيرت معه وظيفة البرلمان التي انقسمت على غرفتين وعليه أصبح البرلمان بغرفتيه باعتباره فاعل رسمي في عملية رسم السياسة العامة يمارس مجموعة من الاختصاصات وهي كما يلي:

1- الاختصاص التشريعي

➤ المبادرة بالتشريع:

يعتبر البرلمان هو صاحب الاختصاص الأصيل بالتشريع وممثل سيادة الشعب يتمتع بحق المبادرة بالتشريع من خلال الاقتراحات التي يتقدم بها عشرون نائبا³، حيث يتم إبداء هذه المقترحات لدى المكتب من طرف أصحابها، قم يتم توجيهها إلى الأمانة العامة للحكومة* التي تقوم بمجموعة من المهام في سبيل تحضير النصوص وضبطها حيث يتولى مراقبة مدى مطابقة مشاريع القوانين والتنظيمات والتنسيق القانوني للنشاط الحكومي، يحضر مشاريع النصوص التي تقدم لتوقيع رئيس

بالنظر الى تأهيلها الشخصي، ولمزيد من المعلومات يمكن الرجوع للمرسوم رقم 225/ 93 المؤرخ في 5 أكتوبر 1993 المتضمن إنشاء المجلس الوطني الاستشاري.

¹ ناجي عبد النور، تجربة التعددية الحزبية والتحول الديمقراطي (دراسة تطبيقية في الجزائر)، مرجع سابق، ص. 183.

² مرجع نفسه، الصفحة نفسها.

³ مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، مجلة النائب، ع02، ص. 11.

* الأمانة العامة للحكومة هي جهاز دائم في رئاسة الجمهورية يكلف أساسا بتنسيق النشاط القانوني الحكومي، وهي تشكل قاعدة تنظيم النشاط القانوني للدولة.

الجمهورية والوزير الأول ويتولى نشرها في الجريدة الرسمية، كما يتابع من جهة أخرى كل مراحل الإجراء التشريعي، لاسيما تلك التي تتعلق بإرسال مشاريع قوانين الحكومة الى البرلمان، استلام اقتراحات القوانين من أعضاء البرلمان ومعالجتها، بالإضافة الى تنفيذ الإجراءات المرتبطة بسلطة رئيس الجمهورية الدستورية أو في مجال إخطار المجلس الدستوري.¹

تبلغ الاقتراحات المقبولة من طرف المكتب بشكل فوري الى الحكومة لكي تبدي الرأي فيها وفي حال الموافقة عليها تعرض اللجنة المختصة لدراستها ومناقشتها وإدراج تعديلات عليها وإعداد تقرير تمهيدي عنها يعرض للمناقشة داخل المجلس أثناء المناقشة يمكن إدراج بعض التعديلات وان تمت تعديلات تحال المبادرة من جديد على اللجنة لدراستها مرة أخرى وإصدار تقرير جديد يدعى التقرير التكميلي وهذا الأخير يعرض للتصويت.²

وقد مس التشريع مجال القوانين العضوية وإطارها ضيق إذا ما قارناها مع القوانين العادية، حيث يشرع البرلمان بالقوانين العضوية وحسب ما جاء في المادة(123) من الدستور يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:

- تنظيم السلطات العمومية.
- نظام الانتخاب
- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية.
- القانون المتعلق بالإعلام.
- القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي.
- القانون المتعلق بقوانين المالية.
- القانون المتعلق بالأمن الوطني.

ويتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب وبالأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء مجلس الأمة ويخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره.³

¹ مهام تنظيم وسير الأمانة العامة للحكومة، في www.joradp.dz/TRV/A2003B01.pdf تم الاطلاع على الموقع: 29-03-2015 على الساعة 51:09.

² النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المؤرخ في 17 ربيع الأول عام 1418هـ، الموافق لـ: 22 يوليو 1997م المادتين(70 - 71).

³ دستور 1996، المادة(123).

➤ التعديل:

لقد قنن القانون العضوي رقم 99/02 حق التعديل في مادته (28)، لتلافي الرتوشات التي يمكن أن تقدم في الجلسة وتلافي كذلك أي كبح للنقاش ويتعين على النواب تقديم التعديلات مسبقا وتستطيع الحكومة أن تعارض أي تعديل لم يقدم مسبقا ويناقش في اللجنة المختصة.¹ حيث تنص المادة(61) الفقرة الأولى من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المعدل سنة 2000، أن يقدم التعديل من طرف عشرة (10) نواب، أي وجوب النصاب القانوني.² إلا أن التضييق على النواب يبدو واضحا وذلك من خلال المدة الزمنية التي حددت من أجل إيداع اقتراح التعديل، والتي حددت كما جاء في المادة (61) الفقرة الثالثة من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني: «> يودع ف أجل أربع وعشرين (24) ساعة ابتداء من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل».³

كما يجب أن يكون اقتراح التعديل معطلا وان يخص مادة من مواد النص المودع أو لها علاقة مباشرة به أن تضمنت إدراج مادة إضافية.⁴ أما الشرط الآخر والمتمثل في ضرورة توافق تعديلاتهم مع مقتضى نص المادة(121) من الدستور أي أن التعديلات يجب أن لا تحدث اختلالات في التوازن المالي بحيث لا يقبل قانون يتسبب مضمونه في تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية. إذن من خلال ما سبق يبدو أن حق التعديل صمم ليكون من الصعب التمتع به من طرف الجهات المخول لها دستوريا حق التعديل، نظرا للشرط التي وضعت والتي أصبحت بمثابة صعوبات تواجه النائب حيال مبادرة التعديل والتي تحول بدون شك دون ممارسته لهذا الحق، فإذا ما نظرنا على سبيل المثال للمدة الممنوحة للنائب والتي تتمثل في أربع وعشرين (24) ساعة، هذه الأربعة والعشرين ساعة تبدأ مع بداية المناقشة العامة أي أن النائب في هذه الأثناء يحضر الجلسات العامة وبالتالي لا يمكنه إيفاء الشروط الأخرى والمتمثلة في تعليل التعديل مثلا والقيام باحتياطات هذا التعديل بما يتماشى وأحكام المادة (121) والتي تنص بضرورة عدم الإخلال بالتوازن المالي وزيادة النفقات العمومية حيث أن هذه الشروط تمس مجموعة من الأمور الدقيقة والتي تتطلب وقت وجهد أكثر من ما هو منصوص عليه في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

¹ مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، مرجع سابق، ص. 12.

² النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية رقم (46) المؤرخة في 28 ربيع الثاني 1421هـ، الموافق لـ 30 يوليو 2000م، المادة(61)، الفقرة (01).

³ المرجع نفسه، المادة(61) الفقرة (03).

⁴ المرجع نفسه، المادة(61) الفقرة(02).

2- الاختصاص الرقابي

يملك البرلمان بغرفتيه مجموعة من الأدوات أو الآليات الرقابية وهذا ضمن دوره الرسمي في عملية رسم السياسة العامة، حيث تعتبر الرقابة أحد أهم مراحل تنفيذ السياسات العامة حيث أنها تضمن السيرورة الحسنة لعملية تنفيذ السياسات العامة المختلفة التي تسهر الحكومة على تنفيذها ويرى "السعيد بو الشعير"، أن البرلمان الجزائري قد منح آليات للرقابة لتمكينه من مراقبة مدى تقيده وتنفيذ الحكومة للتشريع باعتبارها الأداة القانونية لتنفيذ لسياساتها وبرامجها الموافق عليها من طرفه.¹

وهذا الاختصاص يتم ضمن مجموعة من الآليات الرقابية والتي تندرج ضمن نوعان وهما آليات الرقابة التي تتجر عنها المسؤولية السياسية الحكومية واليات الرقابة التي لا تتجر عنها المسؤولية السياسية الحكومية، وسنفصل أكثر في العنصر الرقابي في الفصل الرابع والذي يتناول الرقابة كآلية من آليات تطبيق السياسة العامة.

3- الاختصاص المالي

يصادق البرلمان على قانون المالية خلال مدة أقصاها خمسة وسبعون(75) يوما، من تاريخ إيداعه، يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع(4/3) أعضاءه أما في حالة خلاف بين الغرفتين تجتمع بطلب من الوزير الأول لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، حيث تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه، ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة، وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر.²

رابعا: اللجان البرلمانية ودورها في صنع السياسة العامة.

اللجان البرلمانية نوعان تتمثل في اللجان الدائمة واللجان متساوية الأعضاء ويتم تشكيل هذه اللجان وفق مبدأ التخصص وتقسيم العمل، وتلعب هذه الأخيرة دورا هاما الى جانب البرلمان في رسم السياسة العامة.

¹ سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، (عين مليلة: دار الهدى، 1990)، ص. 384.

² دستور 2008م، المادة(120).

1- اللجان الدائمة:

تتشكل اللجان الدائمة عند بداية الفترة التشريعية، ويتم تجديد تشكيلها كل سنة، يبلغ عدد اللجان الدائمة في المجلس اثنا عشر (12) لجنة وتحدد المواد من (27 إلى 39) تسميتها واختصاصاتها (نظام الداخلي)، يحدد عدد أعضائها بين ثلاثون وخمسون (30) و (50) عضوا على الأكثر بالنسبة للجنة المالية والميزانية وبين عشرون وثلاثون (20) و (30) عضوا على الأكثر بالنسبة للجان الأخرى. تقوم اللجان الدائمة بدراسة النصوص المحالة إليها وكل حسب اختصاصاتها، إلا أنه لا يمكن للجان الدائمة أن تدرس مشروع أو اقتراح قانون إلا بإحالة من رئيس المجلس الشعبي الوطني ولكن يجوز لها أن تجتمع في إطار جدول أعمال تبلغه مسبقا إلى رئيس المجلس بغرض مناقشة تتصل بمجال اختصاصاتها.¹

2- اللجان غير الدائمة (اللجان المتساوية الأعضاء):

تتشكل اللجان غير الدائمة (اللجان المتساوية الأعضاء)، في حالة حدوث خلاف بين غرفتي البرلمان كما جاء في نص المادة (120): «تجتمع بطلب من الوزير الأول لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف».² إنشاء وعمل هذه اللجان يتزامن والخلافات التي قد تقع في البرلمان بين غرفتيه، فيمكن القول أن هذه اللجان بمثابة آلية يلجئ إليها الدستور من أجل تقادي الصراعات والخلافات التي قد تحدث داخل البرلمان فهي على عكس اللجان الدائمة والتي تتشكل كل سنة لدراسة بعض المشاريع أو اقتراح أخرى.

¹ نافذة على برلمان الجزائر (المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة) <http://www.30dz.justgoo.com/t962-topi> (2015/03/29).

² دستور 2008م، المادة (120).

المطلب الثالث: السلطة القضائية ودورها في صنع السياسة العامة في الجزائر.

السلطة القضائية هي السلطة الثالثة التي تحكم المجتمع وتسير الدولة، وكلما اتسعت السلطة القضائية بالاستقلالية عن السلطات الأخرى (تشريعية، تنفيذية)، ومارست وظائفها بعيدا عن مختلف الضغوطات عكست مكانة القضاء الذي يتميز بها في دولة القانون وهذا ما كرسه دستور 1996 والذي أقر صراحة باستقلالية السلطة القضائية في المادة (138)، التي تنص على أن السلطة القضائية مستقلة وتمارس في إطار القانون حيث يعبر مبدأ الاستقلالية عن عدم جواز التدخل والتأثير من قبل أطراف أخرى على ما يصدر من القضاء من إجراءات وأحكام وقرارات كما يحظر على السلطتين التشريعية والتنفيذية التدخل في شؤون القضاء، كما يجب على السلطة القضائية الالتزام بالحياد المباشر في أدائها لمهامها المنصوص عليها قانونا وعدم الانصياع للحساسيات السياسية والمحاباة والبيروقراطية لأنه لا يمكن إقامة دولة القانون دون سلطة قضائية مستقلة وفي الجزائر تعتبر المحكمة العليا أساس القضاء وهي أعلى مؤسسة قضائية في البلاد وتلعب السلطة القضائية دور مهم في عملية صنع السياسة العامة وذلك عن طريق هيئتين قضائيتين هما:

أولاً: المجلس الدستوري.

نص دستور 1963م، على إنشاء مجلس دستوري بتشكيلة مختلطة تمثل فيها السلطات الثلاثة في الدولة مهمته النظر في دستورية القوانين والأوامر التشريعية بناء على طلب من رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الوطني وليس له أية صلاحيات في مجال المنازعات الانتخابية، ورغم أن دستور 1976 قد تخلى عن المجلس الدستوري، فان دستور 1989م تبنى من جديد هذه الهيئة مع تغيير اختصاصاتها والحفاظ على الطابع المختلط للمجلس الدستوري.¹

المجلس الدستوري حسب دستور 1989م يتكون من سبعة أعضاء اثنان منهم يمثلون السلطة ويعينهم رئيس الجمهورية، وعضوان اثنان يمثلون السلطة القضائية تنتخبهم الجمعية العامة لقضاة المحكمة العليا بالإضافة إلى رئيسي الغرفتين المدنية والإدارية حكما هما ممثلي السلطة القضائية بالمجلس الدستوري، أما المجلس الدستوري والعضو السابع هو رئيس المجلس الذي يعين من قبل رئيس الجمهورية وهكذا يصبح للسلطة التنفيذية ثلاثة ممثلين لتكون أكثر تمثيلا وهيمنة في المجلس.

أما دستور 1996م، أضفى تغييرا على تشكيلة المجلس الدستوري، حيث أضيف عضوان ممثلان لمجلس الأمة يتم تعيينهما عن طريق الانتخاب من بين أعضاء مجلس الأمة فيصبح عدد

¹ مسعود شيهوب، المجلس الدستوري الجزائري (تشكيلته ووظائفه)، مجلة النائب، ص. 09.

أعضاء المجلس الدستوري تسعة (09) أعضاء، كما أعيد توزيع ممثلي السلطة القضائية بتحويل ممثل لمجلس الدولة المنشأ بموجب هذا التعديل ويبقى للمحكمة العليا ممثل واحد.¹

1- اختصاصات المجلس الدستوري

من خلال أحكام دستور 1996م، نجد أن للمجلس الدستوري اختصاصات كثيرة، إذ تنص المادة (163) على إنشاء مجلس دستوري يكلف بالسهر على احترام الدستور كما يسهر على صحة عمليات الاستفتاء وانتخاب رئيس الجمهورية والانتخابات التشريعية، كما يعلن نتائج هذه العمليات بالإضافة إلى دوره كجهاز استشاري وهي كما يلي:

➤ المجلس الدستوري كمراقب لمدى دستورية القوانين:

وقد حصرها المجلس الدستوري في كل من النصوص العضوية في النظام الداخلي لتنظيم غرفتي البرلمان، المعاهدات، القوانين، والتنظيمات هي المجال المحدد لعمل المجلس الدستوري سواء عن طريق الرقابة السابقة أو الرقابة اللاحقة.

فبالنسبة للقوانين العضوية تتمثل في تلك النصوص التي لا يمكن سنها إلا بعد مراقبتها من طرف المجلس وإصدار قرار بمطابقتها ومن ثم يقوم رئيس الجمهورية بالمصادقة عليها ونشرها، وفي حالة رفضها كلياً أو جزئياً، فعلى رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات حسب ما جاء في قرار المجلس فإذا كانت المطابقة جزئية ولا تؤثر على باقي النصوص فله إصدار القانون ونشره، أما إذا كان لها تأثير على باقي النصوص ففي هذه الحالة لا يباشر عملية الصدور والنشر وإنما يعيد القانون ككل إلى البرلمان لإدخال تعديلات على ضوء ما جاء في رأس المجلس ويسلمه مرة أخرى رئيس الجمهورية للمجلس الدستوري لمراقبة مدى دستورتها على ضوء التعديلات الجديدة، أما في حالة الرفض الكلي للنص فلا يمكن لرئيس الجمهورية القيام بالمصادقة عليه.²

أما النظام الداخلي لغرفتي البرلمان فيخضع كذلك للرقابة السابقة ولنفس إجراءات مراقبة القوانين العضوية فالملاحظ أن رئيس الجمهورية هو الجهة المخطرة بالنسبة للفتنتين (القوانين العضوية والأنظمة الداخلية).

بالنسبة للمعاهدات الدولية فإنها تخضع للرقابة السابقة واللاحقة، أما الرقابة السابقة فرئيس الجمهورية هو وحده الذي يمكنه أن يخطر المجلس الدستوري بها، لأنه هو المشرف بصفة مباشرة أو

¹ المرجع نفسه، ص. 10.

² العام رشيدة، المجلس الدستوري: تشكيل وصلاحيات، مجلة العلوم الإنسانية، ع07، فيفري 2005م، ص. 04.

غير مباشرة على إبرامها وخاصة تلك المعاهدات البسيطة التي تدخل حيز التنفيذ بمجرد التوقيع عليها من طرف السلطة التنفيذية، فهنا يمكن لرئيسي غرفتي البرلمان القيام بإخطار المجلس الدستوري، أما بالنسبة للرقابة اللاحقة فنرى أنها غير ممكنة لأن المعاهدات بعد دخولها حيز التنفيذ تسمو على القانون، وهذا ما أكدته النصوص التشريعية وحتى المجلس الدستوري في قراره رقم 01 المؤرخ في 1989/08/20م، والمعروف أن المجلس الدستوري الجزائري لم يخطر منذ نشأته بنص قانوني محتواه معاهدة دولية.

إن القوانين والتنظيمات تكون محل مراقبة سابقة قبل دخولها حيز التنفيذ، وأما بعد دخولها حيز التنفيذ فتكون المراقبة لاحقة.¹

➤ المجلس الدستوري كمراقب للانتخابات والاستفتاءات:

يقوم المجلس الدستوري في هذا المجال بدراسة ملفات الترشح للرئاسات وإصدار قائمة المرشحين المقبولة لملفاتهم وتبرير رفض الملفات، وبعدها يقوم بإعلان نتائج الانتخابات والاستفتاءات بعد دراسة المحاضرة الانتخابية المرسلة إليه، وذلك في الآجال المحددة قانوناً، وفي نفس الإطار يقوم المجلس بدراسة الطعون المتعلقة بهذه العمليات في جلسات مغلقة، مقدمة له من طرف المعنيين بالأمر أو باسم الحزب الذي ينتمون إليه وذلك في آجال محددة قانوناً.

➤ المجلس الدستوري كجهاز استشاري:

يجتمع المجلس الدستوري بصفة وجوبية لإثبات استحالة ممارسة رئيس الجمهورية لمهامه بسبب مرض خطير أو مرض مزمن، وهذا بتقديم اقتراح تصريح للبرلمان بثبوت مانع، وكذلك يجتمع بقوة القانون في حالة الشغور النهائي لمنصب رئيس الجمهورية بالوفاة أو الاستقالة لإثبات الحالة. كما يقوم رئيس الجمهورية باستشارة المجلس الدستوري في حالات خاصة إلى جانب أجهزة أخرى في الدولة لاتخاذ قرار يهيم الدولة ومؤسساتها، فيستشار رئيس المجلس الدستوري عند ما يريد رئيس الجمهورية إعلان حالي الطوارئ والحصار كما يستشار المجلس الدستوري بكل أعضائه في الحالة الاستثنائية.²

¹ المرجع نفسه، ص. 05.

² المرجع نفسه، ص. 06.

2- أشكال الرقابة الدستورية

رقابة المجلس الدستوري على رقابة القوانين تتم عبر شكلين هما الرقابة الإلزامية والرقابة الاختيارية:

➤ الرقابة الإلزامية:

يختص هذا النوع من الرقابة بالقوانين العضوية، والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان ويمارس المجلس الدستوري هذه الرقابة عن طريق الإخطار من طرف رئيس الجمهورية، وذلك بعد مصادقة البرلمان على هذه القوانين وهذا حسب ما نصت عليه المادة(165) من دستور 1996م: <<بيدي المجلس الدستوري بعد أن يخطر رئيس الجمهورية رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان، كما يفصل المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور>>.

➤ الرقابة الاختيارية:

وكما جاء في نص المادة السابقة الذكر: << يفصل المجلس الدستوري، بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات، إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ، أو بقرار في الحالة العكسية >>¹.

➤ الإخطار:

يسمح هذا الإجراء (الإخطار)، للمجلس الدستوري مباشرة عمله ولقد منح هذا الحق لكل من رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان وحسب المادة(166) من الدستور، يخطر رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي، أو رئيس الأمة المجلس الدستوري.²

يعين رئيس المجلس الدستوري مقرر يهتم بموضوع الإخطار، وذلك بدراسته وجمع المعلومات عن طريق الاطلاع على الكتب والوثائق المتعلقة بالموضوع، كما يمكن له أن يستشير ويسمع أي شخص يمكن أن يساعده في عمله، ثم يحضر تقريرا أو مشروع قرار أو رأي ثم يجتمع المجلس في جلسة مغلقة يناقش فيها الموضوع على ضوء كما قدمه المقرر ويتخذ القرار أو الرأي بالأغلبية وفي حالة تساوي الأصوات يعد صوت الرئيس مرجحا لإحدى الكفتين، ويبلغ القرار أو الرأي إلى الجهة المخطرة وفي كل الحالات إلى رئيس الجمهورية سواء كان الجهة المخطرة أم لا.³

¹ دستور 1996م المعدل سنة 2008، المادة (165).

² دستور 1996 المعدل سنة 2008م، المادة(166).

³ العام رشيدة، مرجع سابق، ص. 07.

ثانيا: مجلس الدولة.

مجلس الدولة عبارة عن هيئة قضائية في البلاد، حيث نصت المادة(02) من القانون العضوي رقم(01/98) على أن مجلس الدولة:» عبارة عن هيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية وهو تابع للسلطة القضائية «¹.

ويلعب مجلس الدولة دورا محوريا في العملية السياسية لا سيما في الجانب الاستشاري حيث يضمن توحيد الاجتماع القضائي الإداري في البلاد ويسهر على احترام القانون وأهم ما يتميز به هو تمتعه بالاستقلالية القضائية أثناء ممارسته اختصاصات وهذا حسب الفقرة(03) من نفس القانون العضوي رقم (01/98).

1- اختصاصات مجلس الدولة:

الاختصاصات التي يقوم بها مجلس الدولة مختلفة ومتنوعة منها الاختصاصات القضائية والاختصاصات الاستشارية:

➤ الاختصاصات القضائية:

باعتباره هيئة قضائية فإنه يقوم بمجموعة من الاختصاصات:

○ يفصل مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا في الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.
○ كما يفصل في الطعون الخاصة بالتفسير ومدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة.

○ يفصل في استئناف القرارات الصادرة ابتدائيا من قبل المحاكم الإدارية في جميع الحالات ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

○ كما يفصل في الطعون بالنقض في قرارات الجهات القضائية الإدارية الصادرة نهائيا وكذا الطعون بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة.²

➤ الاختصاصات الاستشارية:

حيث يبدي مجلس الدولة في هذا المجال رأيه في المشاريع التي يتم إخطاره بها وعليه يبدي رأيه في مشاريع القوانين، حيث يقتصر دوره الاستشاري في مشاريع القوانين التي تقترحها وتبادر بها الحكومة.

¹ القانون العضوي رقم(01/98)، مؤرخ في 04 صفر عام 1919هـ، الموافق لـ: 30 مايو 1998م، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، المادة(02).

² القانون العضوي رقم(01/98)، مرجع سابق، المواد(09، 10، 11).

المطلب الرابع: الجهاز الإداري ودوره في صنع السياسة العامة.

يلعب الجهاز الإداري الجزائري دورا فعالا في عملية صنع السياسة العامة، نظرا للمركز القانوني الذي يحتله وسط المؤسسات الأخرى، حيث أسندت له مهمة تنفيذ وتطبيق السياسة العامة ولقد عرف مجال تدخل الإدارة في العملية السياسية تطورا ملحوظا بفعل التطور الحاصل في مجال القانون واللائحة، فبعدما كان مجال اللائحة مقيدا بالقانون محل التنفيذ الذي يعد مجاله مطلقا، أضحى مفتوحا وهذا ما اعتنقه المشرع الدستوري بدءا من دستور 1976 بحيث يقتصر المشرع على وضع القواعد والمبادئ العامة للمجالات الأساسية للدولة بينما يعود كل ما هو غير مخصص له لمجال اللائحة أو التنظيم الذي يتولى تأطيره كما يضع التفاصيل ويسد النقائص والثغرات الموجودة فيه عند قيامه بتنفيذه في الميدان وعليه فإن تأثيره الإداري في العملية السياسية نابع من كون معظم تشريعات السياسة العامة هي تشريعات عامة، لا يمكن تطبيقها بفاعلية إلا إذا ما قام المسؤولون الإداريون بوضع اللوائح التفصيلية لها، بالشكل الذي يجعل من تطبيق السياسة العامة قائم بالأساس على تفسيرات وتأويلات هؤلاء المسؤولين ودرجة حماسهم لتطبيقها.

ولقد كان لانسحاب الدولة من التدخل المباشر في المجال الاقتصادي وخصوصة الكثير من القطاعات الاقتصادية، دور كبير في تقوية حجم مساهمة الجهاز الإداري في العملية السياسية، لأنه أدى إلى انتشار القواعد القانونية الضبطية خاصة تلك النابعة من الهيئات الإدارية المستقلة ومختلف التنظيمات المهنية المتشعبة التي تعد سلطات إدارية وتتمتع باختصاص وضع التنظيمات في المجالات المرتبطة بنشاطها كمجلس النقد والقرض، سلطة الضبط للبريد والمواصلات، لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وما يميز الضبط هو المهنية والتخصص والواقعية مما يجعله قانونا بذاته.¹

ويساهم الجهاز الإداري في عملية صنع السياسة العامة بكيفيات مختلفة أهمها:

- مساهمة الأجهزة الإدارية بشكل أو بآخر في عملية صنع واقتراح سياسات التي تناقشها السلطة التشريعية، نظرا لما يتصف به القائمين على تلك الأجهزة من خبرات، توافرت من الممارسة العملية والتي ولدت لديهم نظرة أعمق فيما يتصل بوسائل التنفيذ، دون أن ننسى مصادر المعلومات والإمكانيات التي يمتلكها الجهاز الإداري الشيء الذي يؤدي في حالة عدم الأخذ بعين الاعتبار بإمكانيات التنفيذ إلى عجز تلك المؤسسات، وهو ما يفسر الدور الفعال للإدارة في إقرار السياسة العامة، أو مشاركتها في اقتراح سياسات معينة، ومشاريع قوانين على الهيئة التشريعية.

¹ ضميري عزيزة، الفواعل السياسية ودورها في صنع السياسة العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص. 102.

- إن مشاركة السلطة الادارية في اقتراح السياسات يؤدي الى ارتباطها بالأهداف المسطرة ضمن هذه السياسات، ورغبة الأجهزة الادارية في إنجاح التنفيذ والارتقاء بالتنفيذ الى أعلى مستوياته.

- خلق نوع من التجانس بين الأجهزة الادارية التي تتولى عملية التنفيذ، والسلطة التشريعية التي تتولى عملية رسمها، مما يزيد من اقتناع تلك الأجهزة بالأفكار السياسية والاجتماعية للدولة.¹

المبحث الثاني: الفواعل غير الرسمية ودورها في صنع السياسة العامة في الجزائر (1989-2017).

توجد إلى جانب الفواعل الرسمية في عملية رسم السياسة العامة، مجموعة من الفواعل غير الرسمية ويغض النظر على درجة تأثيرها وقدرتها على فرض سياساتها إلا أنها تبقى مكملة للفواعل الرسمية، ولو كان ذلك بصفة شكلية لا لشيء إلا لما فرضته الديمقراطية، وباعتبار أن الجزائر أحد الدول التي تبنت النظام الديمقراطي منذ سنة 1989، حيث تحولت من نظام الأحادية إلى نظام الثنائية الحزبية، الذي يتطلب إشراك مختلف الفواعل غير الرسمية في الحياة السياسية للبلاد وسنحاول من خلال هذا المبحث التركيز على أهم هذه الفواعل غير الرسمية، ومدى تأثير كل منها في عملية رسم السياسة العامة في البلاد؟

المطلب الأول: الأحزاب السياسية ودورها في صنع السياسة العامة.

يعتبر الأخذ بقاعدة الأغلبية أساس من أسس الديمقراطية، وحتى يتحقق هذا الأساس لا بد من وجود تعددية حزبية والجزائر أخذت بهذا النظام مع مطلع التسعينات حيث كرس دستور 1989، مبدأ التعددية الحزبية وفتح المجال أمام المنافسة الحزبية بعد ما كانت تعتمد الحزب الواحد منذ الاستقلال واستنادا لهذا الحق المخول دستوريا تم إنشاء عشرات الأحزاب تتنافس فيما بينها على كسب التأييد ولالتماف الجماهيري، إلا أن هذه الأحزاب ورغم كثرتها لم تحز على نفس المصداقية وذلك راجع لتباين فيما بينها سواء التفاوت المادي حيث كانت بعض الأحزاب تتمتع بالقوة والنفوذ والدعم الجماهيري من جهة ودعم المؤسسات العليا في البلاد من جهة أخرى، حيث كان مثلا حزب جبهة التحرير يتمتع بالشرعية ومؤيد من طرف الأغلبية الساحقة في مقابل أخرى لم تكن تتمتع ولا بواحدة من هذين الامتيازين، وقد يعكس هذا التفاوت من جهة أخرى في النظام وتأثيرها في عملية رسم السياسات العامة، باعتبار الأحزاب السياسية هي أم قنوات الاتصال المباشرة مع المواطنين والتي لها القدرة على

¹ بن عيشة عبد الحميد، العلاقة بين السياسة والإدارة العامة في الجزائر، أطروحة دكتوراه في الحقوق، (جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق،

2011)، ص.223.

التعبير على مطالب المواطنين وبلورتها ضمن برامجها لتخرج في شكل سياسات عامة تتبناها هذه الأخيرة.

أولاً: الأحزاب السياسية في الجزائر النشأة والتطور.

عرفت الجزائر نظام الحزب الواحد منذ الاستقلال، إلى غاية مجيء دستور 1989 والذي أقر بالتعددية الحزبية في الجزائر والذي تمخض عنها تحولات ذات أبعاد سياسية وأخرى قانونية، أهمها حرية تكوين الأحزاب وقيام التعددية الحزبية، هذا ما يؤدي إلى إقرار المنافسة السياسية وبالتالي مبدأ التداول على السلطة.¹ وقد أفرز هذا المبدأ الدستوري في الجزائر أحزاب كثيرة تطورت عبر ما يزيد عن خمسة وعشرون سنة (25)، سمحت هذه الفترة للأحزاب بتكوين نفسها فمنها من فرض وجوده في الساحة السياسية وحافظ على مكانته ومنها من تراجع أدائه، فبعد ما وصلت إلى ما يفوق الـ60 حزب أو كما كانت تسمى بالجمعيات ذات الطابع السياسي، لا حظنا اليوم تقلص هذا العدد إلى أقل من النصف.

1- القوى الحزبية في الجزائر:

يعتبر دستور 1989 الوثيقة التي تأسست من خلالها قاعدة التعددية الحزبية في الجزائر، أو بالتدقيق الجمعيات ذات الطابع السياسي،* ولعل أحداث أكتوبر 1988 هي أحد أهم العوامل التي أدت بالنظام إلى التغيير وتبني نظام التعددية، حيث يرى البعض، أن النظام أثبت فشله باعتماده على الأحادية الحزبية، دليل على ذلك عدم قدرته على احتواء هذه الأحداث واستعانتة بالجيش. وما لا يمكن تجاهله هو أن جبهة التحرير الوطني لعبت دور كبير في طرد الاستعمار إلا أنه من الضروري فتح المجال لأحزاب جديدة تساهم في التنمية والتطوير.²

وقد تولى قانون 5 جويلية 1989 ضبط الشروط المتطلبة لإنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي، وأهم هذه الشروط وكما نص عليها دستور 1989 في المادتين (5-6)، هو امتناع كل جمعية ذات طابع سياسي عن المساس بالأمن والنظام العام وكذا المساس بحقوق وحرريات الآخرين

¹ Pierre poctet, *Institution politique droit constitutionnel*, (paris : armedcolin 6ed, 2000), p136.

* الجمعيات ذات الطابع السياسي هو الاسم الذي كان أطلقه المشرع الجزائري في دستور 1989 على الأحزاب السياسية، إلا أنه وبعد صدور دستور 1996 وبعد إعادة النظر في النظام الحزبي في الجزائر تم اعتماد مصطلح الأحزاب السياسية بدلا عن الجمعيات ذات الطابع السياسي، وهذا ما كرسه قانون الأحزاب السياسية لسنة 1997.

² Lise Garon, *L'obsession unitaire et la nation trompée, la fin de l'Algérie socialiste* (canada : presse de l'université de Laval, 1993), p2.

كما لا يمكن لأي جمعية ذات طابع سياسي أن تقيم نشأتها على أساس ديني أو لغوي أو عرقي أو سني أو مهني.¹

ورغم وضوح النص وخاصة ممنوعاته إلا انه برزت العديد من الجمعيات ذات طابع سياسي تقوم على أسس دينية وعقائدية، هذا الاختلاف في أسس تكوين الجمعيات نتج عنه تنوع وتعدد اتجاهات كل جمعية، واعتماد على هذا الاختلاف يمكننا تصنيف الأحزاب السياسية في الجزائر إلى عدة تيارات، وهي كما يلي:

➤ التيار الوطني:

يتمثل هذا التيار في حزبان أساسيان هما: جبهة التحرير الوطني FLN، والتجمع الوطني الديمقراطي RND.

• حزب جبهة التحرير الوطني FLN:

أما حزب جبهة التحرير الوطني فهو يتمثل في الحزب العتيد في الجزائر باعتباره امتداد لجبهة التحرير الوطني التي خاضت حرب التحرير ضد المستعمر الفرنسي، ويعتبر أحد أهم مكونات النظام السياسي، منذ الاستقلال إلى غاية 1989، فهو الحزب الذي احتكر النشاط السياسي في هذه الفترة ليقر بعد ذلك دستور 1989م التعددية الحزبية.²

• التجمع الوطني الديمقراطي RND:

تأسس هذا الحزب في فبراير 1997م، لتأييد برنامج الرئيس الجزائري السابق الليامين زروال بعد أن رفضت جبهة التحرير المشاركة في الانتخابات الرئاسية التي جاءت به، حاز على أغلبية مقاعد المجلس الشعبي الوطني سنة 1997 والأغلبية الساحقة لمقاعد المجالس المحلية من نفس السنة، يعرف هذا الحزب باسم حزب الإرادة حيث أسس ليكون حزب السلطة البديل أثناء أزمة جبهة التحرير الوطني آنذاك.³

¹ عمر مرزوقي، حرية الرأي والتعبير في الجزائر في ظل التحول الديمقراطي (1989 - 2004)، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، (جامعة يوسف بن خدة: كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع التنظيم السياسي والإداري، 2005)، ص. 96.

² ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، (قائمة: مديرية النشر لجامعة قلمة، 2006)، ص. 99.

³ عبد الرزاق مقري، التحول الديمقراطي في الجزائر: رؤية ميدانية،

2- التيار الإسلامي:

وينتمي لهذا التيار:

• الجبهة الإسلامية للإنقاذ FIS:

حزب سياسي إسلامي تأسس سنة 1989، يعبر الهيكل البنائي للجبهة عن تفاعل عدة تيارات في داخلها أبرزها:

التيار الأول وهو التيار الاصطلاحي الذي ينادي بثورة إسلامية ولكن بأسلوب برغماتي، أما التيار الثاني فهو تيار الإسلام المتشدد، أما التيار الثالث فهو تيار "الجزارة"، ويختلف هذا التيار عن غيره من التيارات داخل الجبهة كونه انضم إلى الجبهة بعد فترة من تأسيسها.¹ ولقد قدمت الجبهة الإسلامية للإنقاذ نفسها على أنها حركة قادرة على لم شمل المجتمع الجزائري، والمحافظة على الوحدة الوطنية والإسلام وتحقيق العدالة الاجتماعية.² كانت أهم خرجاته مع أول موعد انتخابي في محليات سنة 1990، أين شاركت في 48 ولاية و1265 بلدية، حيث تحصلت على نسبة 54,25%، من الأصوات وقد فازت بـ 855 بلدية و32 ولاية.³

• حركة مجتمع السلم (حمس) HMS:

تأسست حركة مجتمع السلم سنة 1991، سميت آنذاك حركة المجتمع الإسلامي (حماس)، ثم غيرت اسمها إلى حركة مجتمع السلم تكيفا مع متطلبات التعديل الدستوري لسنة 1997، تتبنى هذه الحركة توجهها إسلامي معتدلا، ترأس هذه الحركة مؤسسها الشيخ "محفوظ نحناح"، إلى أن توفي سنة 2002، فخلفه "أبو جرة سلطاني"، للحركة مساهمة طلائعية في إعادة المسار الانتخابي بعد إلغاءه سنة 1991، شاركت في عدة حكومات منذ 1994.

• حركة النهضة الإسلامية :

تم الإعلان عنها رسميا سنة 1989م، بزعامة "عبد الله جاب الله"، لها توجهات إسلامية معتدلة قريبة جدا من حركة مجتمع السلم، عان هذا الحزب من عدة انشقاقات داخلية أدت لتراجعها إلى صفوف الأحزاب الصغيرة في الجزائر، حيث فاز هذا الحزب بمقعد واحد سنة 2002 في المجلس

¹ مهدي أنيس جرادات، الأحزاب والحركات السياسية في الوطن العربي، (عمان: دار أسامة للنشر والتوزيع، ط1، 2006)، ص ص. 90-91.

² Mohamed Mesli Elyes, *l'Algerie en question*, (Alger: édition Houma,2000),p56

³ إسماعيل لعبادي، أثر النظام الانتخابي في تشكيل المجالس المحلية في الجزائر في ظل التعددية الحزبية، مجلة العربية للعلوم السياسية، مركز دراسات الوحدة العربية، ع12، 2006، ص. 76.

الشعبي الوطني وفي الانتخابات التشريعية سنة 2007 حصل على 4 مقاعد بعد ما كان يتمتع بـ34 مقعدا سنة 1997.¹

3- التيار الديمقراطي:

يضم هذا التيار عدة أحزاب هي:

• حزب العمال:

حزب يساري تبني الفكر التروتسكي، تأسس الحزب عام 1990، برئاسة " لويزة حنون"، وهي التي ترشحت كأول امرأة في تاريخ الجزائر لمنصب رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى كونها نائب في مجلس النواب الجزائري، قاطع الحزب الانتخابات الرئاسية عامي 1990 و1999، وفي الانتخابات التشريعية لعام 1997 حصل الحزب على أربعة (4) مقاعد، وفي الانتخابات التشريعية 2002 نال الحزب واحد وعشرون (21) مقعدا في المجلس الشعبي الوطني.²

• جبهة القوى الاشتراكية:

تأسست سنة 1963، بزعامة "حسين أيت حمد"، وكانت ناشطة في الخارج إلى غاية 1989 أين أصبحت حزبا شرعيا يمثل المعارضة.³ وقد اقتصر وجود هذا الحزب ونشاطه على منطقة جغرافية محددة هي منطقة القبائل شارك في الانتخابات التشريعية سنة 1997، وقاطع التي بعدها أي الانتخابات التشريعية لسنة 2002، تعتبر جبهة القوى الاشتراكية من أهم رواد بعث الديمقراطية وتبني التعددية.

• حزب التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية:

تأسس هذا الحزب سنة 1989، عن عدد من الكوادر المنشقة عن جبهة القوى الاشتراكية وعلى رأسهم " سعيد سعدي"، له توجهات علمانية من الناحية الفكرية وهو ذو اتجاه تشاركي رغم لجوئه للمقاطعة في بعض الأحيان، شارك في الانتخابات الرئاسية سنة 1995، والتي نال فيها مرشحه سعيد سعدي 9% كما شارك في الانتخابات التشريعية سنة 1997، وقاطع الانتخابات التشريعية لسنة 2004، ثم عاد ليشارك في الانتخابات التشريعية لسنة 2007 أين تحصل على تسعة عشر مقعدا وهو نفس العدد الذي حصل عليه سنة 1997.⁴ تميز هذا الحزب بأنه حزب نخبوي يضم مجموعة

¹ عبد الرزاق مقري، مرجع سابق، ص ص. 23-24.

² مهدي أنس جرادات، مرجع سابق، ص. 101.

³ سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية 1994)، ص. 48.

⁴ عبد الرزاق مقري، مرجع سابق، ص ص. 24، 25.

من الكوادر المندمجة في وسط النظام الاقتصادي والاجتماعي والبعيدة عن الطبقات الاجتماعية، وتفتقر للشعبية.¹

ثانيا: التعددية الحزبية والنتائج التي أفرزتها من خلال تشريعات 1997-2012.

جرت أول انتخابات تشريعية تعددية في تاريخ الجزائر المستقلة يوم 26 ديسمبر من سنة 1991، شارك فيها (56) حزبا معتمدا، إضافة إلى المرشحين الأحرار،² وبلغ عددهم 7512 مرشحا منهم 4691 في إطار الأحزاب، والباقي مرشحون أحرارا يتنافسون جميعا على 430 مقعدا. وكانت نتائج هذه الانتخابات صادمة للجميع وذلك بفوز الجبهة الإسلامية للإنقاذ.³ ولقد أفرزت الانتخابات التشريعية التعددية الأولى النتائج كما يبينها الجدول الآتي:

الأحزاب	عدد المقاعد	النسبة المئوية	عدد الأصوات	النسبة المئوية
الجبهة الإسلامية	188	43,62 %	3260,222	59,24 %
جبهة القوى الاشتراكية	25	5,81 %	51,661	3,85 %
جبهة التحرير الوطني	16	3,72 %	1612,947	12,17 %

جدول رقم (02): يبين نتائج الانتخابات التشريعية الأولى في الجزائر.

المصدر: الجريدة الرسمية السنة 29، العدد الأول، 4 جانفي 1992، ص. 05.

من خلال هذه النتائج نستنتج أن الجبهة الإسلامية احتلت المركز الأول وذلك بفوزها الساحق بـ 188 مقعدا أي ما يعادل نسبة 70%، من المقاعد تليها جبهة القوى الاشتراكية بـ 25 مقعدا، في حين احتلت جبهة التحرير الوطني بـ 16 مقعدا، ركزنا في هذا الجدول على أهم الأحزاب فقط حيث أن المرتبة الرابعة عادت للأحرار في حين كانت النتيجة سلبية للأحزاب المتبقية وكان عددها 46 حزبا إلا أن عمر هذه الانتخابات لم يدم طويلا، وذلك بسبب إلغاء المسار الانتخابي، ولم تعد الجزائر على اثر

¹ Ali El Kenz, Algérie : les enjeux d'une crise. France, *revue du monde musulman et de la méditerranée* N°2,1995. p24.

² Lahouari Addi, *L'Algérie et la démocrate : pouvoir et cris du politique dans l'Algérie contemporaine*, (paris : éditions la Découverte,1995),p. 176.

³ Jacques fontaine, les élections législatives Algériennes : résultats du 1^{er} tour 26 décembre 1991, *le monde arabe_ machreck* n°135, janvier, mars 1992, p. 155.

هذا الحدث السياسي للانتخابات التشريعية حتى سنة 1997، وذلك بعد أول انتخابات رئاسية جرت سنة 1995.

1- الانتخابات التشريعية 1997:

عرفت هذه الانتخابات مشاركة حزبية قوية، حيث شارك فيها (39) تسعة وثلاثون حزبا يتنافسون على ثلاثمائة وثمانين (380)، مقعدا في البرلمان، من مجموع هذه الأحزاب المشاركة أفرزت انتخابات 1997 التشريعية عشرة (10) أحزاب فائزة وممثلة في البرلمان بنسبة مشاركة عالية قدرت بـ: 65,60%¹ وكانت هذه الانتخابات كما يوضحها الجدول الآتي:

الحزب السياسي	عدد الأصوات المتحصل عليها	نسبة عدد الأصوات المعبر عنها بالمقارنة مع الأصوات المعبر عنها على المستوى الوطني	عدد المقاعد المتحصل عليها	نسبة التمثيل في المجلس الشعبي الوطني
التجمع الوطني الديمقراطي	3533434	33,66%	155	40,79%
حركة مجتمع السلم	1553154	14,80%	69	18,16%
جبهة التحرير الوطني	1497285	14,26%	64	16,84%
حركة النهضة	915446	8,72%	34	8,95%
جبهة القوى الاشتراكية	527848	5,03%	19	5,00%
التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية	442271	4,21%	19	5,00%
الأحرار	459233	4,38%	11	2,89%
حزب العمال	194493	1,85%	4	1,05%
الحزب الجمهوري	653771	0,62%	3	0,79%

¹ ناجي عبد النور، تجربة التعددية الحزبية والتحول الديمقراطي، مرجع سابق، ص. 172.

التقدمي				
الاتحاد من أجل الديمقراطية	51090	% 0,49	1	% 0,26
الحزب الاجتماعي الحر	36374	% 0,35	1	% 0,26
المجموع	9275999	% 88,37	380	%100

جدول رقم(03): يبين نتائج الانتخابات التشريعية لسنة 1997.

المصدر:

ناجي عبد النور، *تجربة التعددية الحزبية والتحول الديمقراطي*، (القاهرة: دار الكتاب الحديث، 2010)، ص. 173.

من خلال هذا الجدول نستنتج أن الحزب الفائز هو أصغر حزب من حيث مدة تكوينه، وهو حزب التجمع الوطني الديمقراطي، بـ 155 مقعد يليه كل من حركة مجتمع السلم، وجبهة التحرير بـ 69 مقعد، و64 مقعد لكل حزب على التوالي، في حين حصلت الأحزاب الأخرى على نسب متفاوتة وهي من متوسطة إلى ضعيفة.

2- الانتخابات التشريعية 2002:

جاءت الانتخابات التشريعية 2002 في ظل تطورات معتبرة في الساحة السياسية أهمها:

- هيمنة رئيس الجمهورية على الساحة بكثرة تنقلاته لمختلف ولايات الوطن وخارج البلد وتدخلاته التلفزيونية المتواصلة ومبادراته السياسية،(الوثام المدني، *دسترة اللغة الأمازيغية*)، بالإضافة إلى مختلف المشاريع الاقتصادية التي أطلقها عبر مختلف ولايات الوطن، تحسن محسوس في الأوضاع الأمنية ولقد أسفرت هذه الانتخابات على النتائج التالية:

الأحزاب السياسية	الأصوات	النسبة	عدد المقاعد
جبهة التحرير الوطني	2632705	% 35,52	199
التجمع الوطني الديمقراطي	630241	% 8,50	48
حركة الإصلاح الوطني	746884	% 10,08	43

38	7,74 %	573801	حركة مجتمع السلم
29	10,65 %	789495	الأحرار
21	4,80 %	355405	حزب العمال
8	3,16 %	234530	الجبهة الوطنية الجزائرية
1	3,58 %	265495	حركة النهضة
1	2,19 %	162308	حزب التجديد الجزائري
1	0,18 %	139919	حركة الوفاق الوطني

جدول رقم(04): يبين نتائج الانتخابات التشريعية لسنة 2002.

المصدر: وزارة الداخلية الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

تبينا لنا من خلال هذه النتائج أن حزب جبهة التحرير الوطني سجلت تقدما ملحوظا باحتلالها المركز الأول وهذا مقارنة مع نتائج التشريعات السابقة، في مقابل تراجع حزب التجمع الوطني الديمقراطي الذي تصدر تشريعات 1997.

3- الانتخابات التشريعية 2007:

أجريت هذه الانتخابات التشريعية في 17ماي 2007، في ظل العزوف الكبير عن المشاركة السياسية بين المواطنين في مقابل ارتفاع نسبة الأحزاب السياسية المشاركة فيها، والتي تقدر بـ: أربعة وعشرون (24) حزبا سياسيا. هذا العدد لم يستطع استقطاب الناخبين وحثهم على الالتحاق بصناديق الاقتراع، حيث أن نسبة المشاركة لم تبلغ الـ: 50% كما هي موضحة في الجدول الآتي:

عدد الناخبين المسجلين	18,760.400
عدد المصوتين	6,687.838
نسبة المشاركة	35,65%
عدد الأوراق الملغية	961,751
عدد الأصوات المعبر عنها	5,726.087

جدول رقم(05): يبين نسبة المشاركة في تشريعات 2007.

المصدر: ناجي عبد النور، تجربة التعددية الحزبية والتحول الديمقراطي، (القاهرة: دار الكتاب الحديث، 2010)، ص.175.

وفيما يلي جدول يوضح نتائج الانتخابات التشريعية 2007، والتي وصفت فيها المشاركة السياسية بالضئيلة كما أن نسبة الأصوات الملقاة كان مرتفع، وان دل هذا على شيئا إنما يدل على عدم اقتناع المواطنين بهذه الأحزاب والبرامج التي طرحت عليهم، ولقد كانت نتائج تشريعات 2007 كما هي موضحة في الجدول التالي:

عدد المقاعد	النسبة	عدد الأصوات	الأحزاب السياسية
136	22,98 %	1315686	جبهة التحرير الوطني
62	10,33 %	591940	التجمع الوطني الديمقراطي
51	9,64 %	552104	حركة مجتمع السلم
33	9,83 %	562986	الأحرار
26	5,09 %	291312	حزب العمال
19	3,36 %	192492	التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية
13	4,18 %	239563	الجبهة الوطنية الجزائرية
7	2,00 %	114767	الحركة الوطنية من أجل الطبيعة والنمو
5	3,39 %	194067	حركة النهضة
5	2,31 %	132268	حركة الشبيبة والديمقراطية
4	2,21 %	126444	التحالف الوطني الجمهوري
4	2,14 %	122501	حركة الوفاق الوطني
4	1,80 %	103328	حزب التجديد الجزائري
3	2,53 %	144880	حركة الإصلاح الوطني
3	2,51 %	143936	حركة الانفتاح
3	1,96 %	112321	الجبهة الوطنية للأحرار

من أجل الوثام			
عهد54	129300	2,26 %	2
الحزب الوطني للتضامن والتنمية	119353	2,09 %	2
الحركة الوطنية للأمل	99179	1,73 %	2
التجمع الوطني الجمهوري	84348	1,47 %	2
التجمع الجزائري	100079	1,75 %	1
الجبهة الوطنية الديمقراطية	78865	1,38 %	1
الحركة الاجتماعية الديمقراطية	51219	0,89 %	1
الحزب الجمهوري التقدمي	81046	1,42 %	0
حزب العمال	42735	0,75 %	0
المجموع	5726087		389

جدول رقم(06): يبين نتائج الانتخابات التشريعية 2007

المصدر: وزارة الداخلية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

نستنتج من نتائج تشريعات 2007، محافظة جبهة التحرير على الصدارة رغم تراجعها من حيث عدد المقاعد المتحصل عليها مقارنة بتشريعات 2002، عودة بعض الأحزاب إلى المقدمة مقارنة مع تشريعات 2002 مثل حركة مجتمع السلم، في مقابل تراجع أحزاب أخرى إلى المؤخرة مثل: حركة الإصلاح الوطني التي حصلت على 3 مقاعد في حين تحصلت على 43 مقعدا في تشريعات 2002.

4- الانتخابات التشريعية 2012:

عدد المقاعد المتحصل عليها	قائمة الأحزاب السياسية
221	جبهة التحرير الوطني
70	التجمع الوطني الديمقراطي
47	تكتل الجزائر الخضراء
21	جبهة القوى الاشتراكية
17	حزب العمال
19	الأحرار
09	الجبهة الوطنية الجزائرية
07	جبهة العدالة والتنمية
06	الحركة الشعبية الجزائرية
05	حزب الفجر الجديد
04	جبهة التغيير
04	الحزب الوطني للتضامن والتنمية
02	التجمع الجزائري
03	الجبهة الوطنية للعدالة الاجتماعية
03	عهد 54
03	اتحاد القوى الديمقراطية والاجتماعية
03	التحالف الوطني الجمهوري
02	جبهة المستقبل
02	الحركة الوطنية للأمل
02	التجمع الوطني الجمهوري
02	حركة المواطنين الأحرار
02	حزب النور الجزائري
02	حزب الكرامة
02	حزب الشباب
01	حركة الانفتاح
01	الجبهة الوطنية للأحرار من أجل الوئام

01	الجبهة الديمقراطية
01	حزب التجديد الجزائري

جدول رقم (07): يوضح نتائج الانتخابات التشريعية 2012.

المصدر: المجلس الدستوري يعلن عن النتائج الرسمية لاقتراع تشريعات 10 ماي 2012

من الموقع: <http://www.alibenhaj.net/php?catsmktba=9>

عرفت هذه الانتخابات التشريعية التي جرت في ظل ظروف دولية متقلبة تعرف الكثير من الانزلاقات السياسية أو ما يعرف بالربيع العربي والتي مثلت في نفس الوقت عوامل ضغط على السلطة الحاكمة قد تدفع بها الى التغيير الى الأحسن، تحسنا طفيفا في نسبة المشاركة والتي بلغت نسبة 43%، ولعل سبب هذا الارتفاع المحسوس راجع لخطاب رئيس الجمهورية الذي عشية الانتخابات، والذي كان له تأثير كبير على المواطنين والذي انعكس إيجابا على نسبة المشاركة، حافظ من خلال هذه الانتخابات حزب جبهة التحرير على الصدارة، حيث استطاع رفع رصيده من المقاعد إلى 220 مقعد بعدما حصد 136 في تشريعات 2007 وعلى غرار حزب جبهة التحرير فقد سجل حزب التجمع الوطني الديمقراطي ارتفاع عدد المقاعد أين تحصل على 68 مقعد في مقابل هذا تراجعت بعض الأحزاب مثل حزب العمال بـ: 6 مقاعد، وفي مايلي تفصيل أكثر لنتائج تشريعات 2012.

ثالثا- مساهمة الأحزاب السياسية في صنع السياسة العامة من خلال العهدة التشريعية (1997-2017).

فتح النظام السياسي في الجزائر المجال أمام الأحزاب السياسية للمشاركة في رسم السياسة العامة من خلال البرلمان، وقد عرفت الجزائر بداية من 1989، أربعة عهدة تشريعية كما سبق وأن أشرنا إليها، وسنحاول من خلال هذا العنصر التعرّيج على كل عهدة تشريعية ومعرفة مدى مساهمة الأحزاب السياسية في عملية رسم السياسة العامة من خلال تمثيلها في البرلمان؟

1- مساهمة الأحزاب السياسية في عملية صنع السياسة العامة من خلال العهدة التشريعية 1997-2002.

تعتبر المبادرة بالتشريع أهم آليات رسم السياسة العامة، حيث يبادر النواب بالتشريع بتقديم اقتراحات قوانين بشرط أن تكون موقعة من (20) نائبا، وقد عرفت الفترة التشريعية الممتدة من

1997-2000، تقديم الحكومة 47 مشروع قانون تم المصادقة على 44 قانون، في حين بلغت اقتراحات النواب في نفس الفترة 17 اقتراح قانون لم يصوت على أي منها.¹ ومثال على ذلك جبهة القوى الاشتراكية التي تقدمت باقتراح إلغاء مرسوم حالة الطوارئ بعد مناقشة الوضع الأمني في البلاد بتاريخ 2 فيفري 1998، لكن البرلمان صوت بالرفض في الجلسة المنعقدة بتاريخ 27 جانفي 1999. وفي نفس الفترة التشريعية وبالتحديد سنة 2000، أودعت الحكومة لدى البرلمان 61 مشروع قانون منها 9 أوامر، في حين قدمت الأحزاب السياسية 19 اقتراح قانون، لم يصدر منها سوى قانون واحد المتعلق بالقانون الأساسي لعضو البرلمان يوم 19 نوفمبر 2000.²

فمن خلال ما تقدم فإن دور البرلمان والأحزاب ضعيف مقارنة مع السلطة التنفيذية لأنها لم تساهم في تفعيل التداول ولم تقم بوظيفتها كما يجب، فهي خلال 5 سنوات لم تساهم سوى باقتراح قانون واحد تم المصادقة عليه، كما أن هذا القانون يخدم الأحزاب السياسية بالدرجة الأولى وهو بعيد عن المصلحة العامة لأنه يخص عضو البرلمان دون غيره للحصول على الامتيازات المادية.

2- مساهمة الأحزاب السياسية في عملية صنع السياسة العامة من خلال العهدة التشريعية 2002-2007.

عرفت هذه الفترة انعقاد 9 دورات عادية قامت فيها اللجان بدراسة 91 مشروع قانون، و5 اقتراحات قوانين من بين 24 اقتراحا مودعة من قبل النواب و54 لائحة، وقد صادق البرلمان على 92 نصا منها 91 مشروع قانون واقتراح قانون واحد فقط، وهو القانون العضوي المعدل والمتمم للأمر رقم 97-07 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات كما عرفت هذه الفترة أيضا صدور 31 أمرا رئاسيا، استعمل رئيس الجمهورية حقه في التشريع بالأوامر في هذه العهدة التشريعية بشكل مكثف، نجد في مقابل هذا أن عدد القوانين المصادق عليها من طرف البرلمان هي 92 منها اقتراح قانون واحد.³ في هذه الفترة التشريعية لم يبادر النواب سوى بمقترح قانوني واحد وهذا يدل على أن المجلس تولى عن كافة صلاحياته في مجال مقترحات القوانين وتميزت بالركود في أداء مهامه التشريعية، ما جعل رئيس الجمهورية يستعمل حقه في التشريع عن طريق الأوامر في فترتي راحة البرلمان بين كل دورتين.

¹ نصر الدين معمري، التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب، ص. 24.

² مرزود حسين، الأحزاب والتداول على السلطة في الجزائر 1989-2010، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، (جامعة الجزائر 03، كلية العلوم السياسية والإعلام، 2012)، ص ص، 246. 247.

³ أحمد بنيني، أثر النظام الانتخابي على الأداء البرلماني في الجزائر، مجلة المفكر، ع08، ص. 296.

فإذا أخذنا الفترة التشريعية ما بين ربيع 2000 إلى ربيع 2006 نجد أن عدد الأوامر الرئاسية بلغ آنذاك ما يفوق الـ32 أمرا رئاسيا وسنذكر كما هو موضح في الجدول الآتي بعضا منها:

الرقم	الدورة	عنوان الأمر الرئاسي	اللجنة المكلفة بدراسة الأمر
01	دورة ربيع 2000	الأمر المتعلق بإدارة ولاية الجزائر والبلديات التابعة لها	لجنة الشؤون القانونية والإدارية
02	دورة ربيع 2001	الأمر المعدل والمتمم لقانون النقد والقروض الصادر في سنة 1990	لجنة المالية والميزانية
03	دورة خريف 2001	الأمر المتضمن تأسيس تعريفية جمركية	لجنة المالية والميزانية
04	دورة خريف 2001	الأمر المتعلق بتطوير الاستثمار	لجنة الشؤون الاقتصادية
05	دورة خريف 2001	الأمر المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها	لجنة الشؤون الاقتصادية
06	دورة ربيع 2002	الأمر المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2002	لجنة المالية والميزانية
07	دورة ربيع 2002	الأمر المعدل والمتمم للتعريفية الجمركية المؤسسة بالأمر 01-02.	لجنة المالية والميزانية
08	دورة ربيع 2002	الأمر والمتضمن الأحكام المطبقة على مفقودي فيضانات 10-11-2001.	لجنة الشؤون القانونية والإدارية
09	دورة ربيع 2002	الأمر المعدل للأمر رقم 97-08 المحدد للدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان	لجنة الشؤون القانونية والإدارية
10	دورة خريف	الأمر المتعلق بالمناطق الحرة	لجنة المالية والميزانية

			2003	
لجنة الشؤون الاقتصادية	الأمر المتعلق بالمنافسة	خريف	دورة 2003	11
لجنة الشؤون الاقتصادية	الأمر والمتعلق بالقواعد العامة المطبقة على عمليات استيراد البضائع وتصديرها	خريف	دورة 2003	12
لجنة التربية والتعليم العالي	الأمر المعدل والمتمم للأمر رقم 76-35 المتضمن التربية والتكوين	خريف	دورة 2003	13
لجنة المالية والميزانية	الأمر المتعلق بالنقد والقرض	خريف	دورة 2003	14
لجنة المالية والميزانية	الأمر المتعلق بالزامية التأمين على الكوارث الطبيعية وبتعويض الضحايا	خريف	دورة 2003	15
لجنة الثقافة والاتصال والسياحة	الأمر المتعلق بحقوق المؤلف والحقوق المجاورة	خريف	دورة 2003	16
لجنة الشؤون الاقتصادية	الأمر المتعلق بالعلامات	خريف	دورة 2003	17
لجنة الشؤون الاقتصادية	الأمر المتعلق بحماية التصاميم الشكلية للدوائر المتكاملة	خريف	دورة 2003	18
لجنة النقل والمواصلات والاتصالات	الأمر المعدل والمتمم للقانون رقم 98-06 للمحدد للقواعد العامة المتعلقة بالطيران	خريف	دورة 2003	19
لجنة المالية والميزانية	الأمر المتعلق بقمع مخالفة الغش والتنظيم الخاص بالصرف وحركة رؤوس الأموال من وإلى الخارج	خريف	دورة 2003	20
لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتكوين	الأمر المعدل والمتمم للأمر رقم 76-106 المتضمن قانون المعاشات العسكرية	خريف	دورة 2004	22

23	دورة ربيع 2005	الأمر المعدل والمتمم للأمر رقم 70-86 المتضمن قانون الجنسية	لجنة الشؤون والإدارية	القانونية
24	دورة ربيع 2005	الأمر المعدل والمتمم للأمر رقم 84-11 المتضمن قانون الأسرة	لجنة الشؤون والإدارية	القانونية
25	دورة 2005	الأمر المعدل والمتمم للقانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية	لجنة الشؤون والإدارية	القانونية
26	دورة 2005	الأمر المعدل والمتمم للقانون رقم 90-09 المتعلق بالولاية	لجنة الشؤون والإدارية	القانونية
27	دورة 2005	الأمر المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2005	لجنة المالية والميزانية	
28	دورة 2005	الأمر المتعلق بمكافحة التهريب	لجنة الشؤون والإدارية	القانونية
29	دورة 2005	الأمر الذي يحدد القواعد العامة التي تحكم التعليم في مؤسسات التربية والتعليم الخاصة	لجنة التربية والتعليم العالي	
30	دورة ربيع 2006	الأمر المتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية	لجنة الشؤون والإدارية	القانونية
31	دورة ربيع 2006	الأمر المتضمن القانون الأساسي العام للمستخدمين العسكريين	لجنة الدفاع الوطني	
32	دورة ربيع 2006	الأمر المحدد لشروط وقواعد ممارسة الشعائر الدينية لغير المسلمين	لجنة التربية والتعليم العالي	

جدول رقم(08): يبين عدد الأوامر الرئاسية في الفترة الممتدة من 2000 الى 2006.

المصدر: ضمبيري عزيزة، الفواعل السياسية ودورها في صنع السياسة العامة في الجزائر، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، (جامعة باتنة: كلية الحقوق قسم العلوم السياسية، 2008)، ص ص. 66، 67.

من خلال هذا الجدول نلاحظ الاستعمال المكثف لرئيس الجمهورية في استعمال حقه الدستوري فيما يخص بالتشريع عن طريق الأوامر الرئاسية في فترات راحة البرلمان، وفي مقابل هذا الاستعمال المكثف للتشريع عن طريق الأوامر، نلاحظ هناك ركود من طرف السلطة صاحبة التشريع ألا وهي البرلمان.

4- مساهمة الأحزاب السياسية في عملية صنع السياسة العامة من خلال العهدة التشريعية (2007 - 2012).

لا تختلف هذه الفترة التشريعية عن سابقتها كثيرا، حيث عرفت هذه الأخرى تخلي المجلس الشعبي الوطني، عن كامل صلاحياته ووظائفه في مجال مقترحات القوانين، حيث تميزت هذه الفترة بالركود في أداء مهامه التشريعية والحصيلة أن رئيس الجمهورية واصل في استعمال سلطته في التشريع عن طريق الأوامر منذ وصوله إلى الحكم في فترتي راحة البرلمان بين كل دورتين ليمارس هذه السلطة، إذ بلغ عدد الأوامر 73 أمرا من مارس 2000 إلى أوت 2010¹ وإذا ما أخذنا على سبيل المثال حصيلة دورتي الربيع والخريف 2008 نجد أنه تم في دورة الربيع المصادقة على 7 نصوص قانونية تضمنت 6 مشاريع قوانين وأمرا واحد، وأهم ما ميز هذه الدورة التشريعية هو مصادقة البرلمان بغرفتيه يوم 12 نوفمبر 2008، على مبادرة فخامة رئيس الجمهورية المتعلقة بالتعديل الدستوري وفقا للمادة 176 منه، بالإضافة إلى مصادقة البرلمان على مخطط عمل الحكومة في شهر ديسمبر 2008².

من خلال دراستنا لهذه الفترة التشريعية سجلنا في سنة 2008 إيداع 09 نصوص قانونية منها 06 مشاريع قوانين و03 أوامر، حيث تمت المصادقة على 08 قوانين وتم تأجيل مشروع قانون واحد فيما كان هناك غياب تام لاقتراحات القوانين والتي لم تسجل ولا واحد.

ويذهب اغلب المراقبين إلى القول بأن مقارنة بسيطة بين اغلب المجالس الشعبية الوطنية التي شهدتها الجزائر منذ عام 1963 تجعل برلمان العهدة الحالية 2007/2012 أسوأ برلمان في تاريخ الجزائر، والأضعف في مواجهة الحكومة، والأقل تأثيرا على قراراتها، وبالمقابل الأكثر استهلاكا لقراراتها وقوانينها دون مناقشة أو تعديل وذلك راجع حسب تقدير الأستاذ "أحمد بنيني" إلى ما أفرزه

¹ المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

² حصيلة دورة الخريف 2008 للعهد التشريعية السادسة 2007-2012، وزارة العلاقات مع البرلمان، فيفري، 2009، ص. 03.

النظام الانتخابي من تعددية داخل البرلمان والتي بلغت 21 حزبا وقائمة أحرار، وما رتبته كذلك من ضعف كفاءة أغلبية الأعضاء من جهة، ومن جهة أخرى أن اغلب النواب يخضعون لتوجيهات حزب الأغلبية وتعليماته، ويلتزمون بمواقفه إزاء المسائل العامة المطروحة للمناقشة، وبذلك تصبح حرية هؤلاء النواب مقيدة فيما يبدونه من آراء وملاحظات أو يتقدمون به من اقتراحات، فلا يستطيعون الخروج عن المواقف و التعليمات المحددة سلفا مما يؤدي إلى الحد من دور البرلمان ذاته بتحويل أعضائه من ممثلين للشعب إلى ممثلين لأحزابهم السياسية المختلفة.¹

4- مساهمة الأحزاب السياسية في عملية صنع السياسة العامة من خلال العهدة التشريعية (2012 - 2017).

لا تختلف هذه الفترة التشريعية عن سابقتها من العهديات التشريعية، بل قد عرفت تراجعاً فإذا ما أخذنا حصيلة التشريع لسنة 2014، نجد أنه تم تسجيل ثمانية عشر (18) مشروع قانون ضمن جدول أعمال البرلمان لدورة خريف 2014، حيث تم المصادقة على أربعة عشر (14) مشروع قانون، أربعة منها تم تأجيلها الى دورة ربيع 2014، في حين كان هناك غياب تام لاقتراحات القوانين،² كما سجل في جدول أعمال دورة الربيع للبرلمان لسنة 2015، ثمانية عشر (18) مشروع قانون، تسعة (09) منها مؤجلة من دورة الخريف 2014، وأربعة (04) مشاريع قوانين أخرى تم إيداعها خلال هذه الدورة، في حين لم يتم إيداع المشاريع الخمسة المتبقية.³ ومن خلال حصيلة ربيع 2015 وعلى سنتين على التوالي لاحظنا غياب لاقتراحات القوانين وأن العمل التشريعي حكرا على الحكومة من خلال ما تقدمه من مشاريع قوانين.

يعتبر التمثيل الحزبي في البرلمان أهم آلية في يد الأحزاب السياسية للمشاركة في عملية رسم السياسة العامة، وذلك من خلال وظيفة التشريع التي خولها لها الدستور، فبعد دراستنا للعهدات التشريعية في الجزائر وبداية من 1997 إلى غاية 2017، أكدت لنا هذه العهدات أن البرلمان لم يؤدي دوره المنوط به بالرغم من التوازن الذي أصبح موجود داخله والمستويات العلمية الموجودة في تشكيلته، كما أنه لا يعبر عن تطلعات الشعب الجزائري والذي قام باختيار هؤلاء الممثلين لإيصال

¹ أحمد بنيني، مرجع سابق، ص. 298.

² الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة العلاقات مع البرلمان، حصيلة متابعة أشغال البرلمان خلال دورة الخريف 2014 للعهدة التشريعية السابعة 2012-2017، ص. 2.

³ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة العلاقات مع البرلمان، حصيلة متابعة أشغال البرلمان خلال دورة ربيع 2015، جويلية 2015، ص. 01.

انشغالاته لصناع القرار إلا أنه وعلى ما يبدو أن مصالح الأحزاب الشخصية حالت دون تذكر تطلعات الجماهير، ومن دراستنا حول تقييم أداء الأحزاب السياسية في عملية رسم السياسة العامة من خلال التشريع خرجنا بمجموعة من الاستنتاجات أهمها:

- التخلي الكامل من طرف الأحزاب السياسية عن وظائفها في مجال مقترحات القوانين حيث تميزت بالركود والضعف في أداء المهام التشريعية.
- سجلت الأحزاب السياسية غياب تام في أداء وظيفة التشريع والذي بدا واضحا بشكل ملفت سنة 2008، أي في العهدة التشريعية السادسة.
- سيطرة كل من رئيس الجمهورية والحكومة على عملية التشريع ذلك أن مشاريع القوانين المقدمة من طرف الحكومة والأوامر المقدمة من طرف رئيس الجمهورية تفوق بكثير اقتراحات القوانين، حيث نجد في مقابل هذه الأعداد الكبير لمشاريع القوانين والأوامر اقتراح قانون واحد للعهد، ما جعل رئيس الجمهورية يستعمل سلطته في التشريع عن طريق الأوامر منذ وصوله إلى الحكم في فترتي راحة البرلمان.

ومنه فإن أداء الأحزاب السياسية في عملية رسم السياسة العامة من خلال التشريع ضعيف جدا إلى غائب تماما في بعض الأحيان.

المطلب الثاني: جماعات الضغط والمصالح في الجزائر ودورها في صنع السياسة العامة.

يتفق كل من "غونثر و دايموند"، على أن أهم وظيفة للأحزاب السياسية هي تجميع المصالح لا سيما تلك التي تكون متضاربة فتسعى هنا الأحزاب لإقامة التوازن فيما بينها.¹ ولأن الأحزاب السياسية اليوم أصبحت عاجزة على احتواء مطالب أفراد المجتمع والتعبير عنها، خاصة أن الأحزاب السياسية في الجزائر هي أحزاب مناسبات لا تتشط سوى في المناسبات الانتخابية، الشيء الذي جعل كل فئة تعبر عن مطالبها في ظل هذا الانفتاح الذي عرفه العالم اليوم، الذي تعددت فيه المطالب وتنوعت، وكل بالطرق والوسائل التي تراها مناسبة لتحقيق مطالبها، وقد تعبر هذا النوع من الفئات عن جماعات الضغط والمصالح، حيث تعتمد هذه الأخيرة في تحقيق مطالبها على وسائل الضغط بالدرجة الأولى إلا أنها تخضع لقواعد وشروط العملية السياسية، مثل: المساواة التوفيق، والتفاوض.

¹ Kenneth Janda , political parties and Democracy in théoretical and pratical perspectives : (washington : national Democratic Institute for International Affairs(الموقع), في <http://www.ned.org/mena/ar/Documents/36.pdf> 13/02/2016

وتتنشط جماعات الضغط والمصالح بحرية لأكثر في الأنظمة الديمقراطية التي تقوم على حرية الرأي والتعبير والتجمع، وتشكيل الجمعيات ويتمكن أفراد هذه الجماعات عن طريق وسائل الضغط من التأثير في السياسة العامة للحكومة، وتكمن قوة هذه الأخيرة في تلاحمها فيما بينها حيث تحكمها مصلحة حول قضية معينة سواء كان ذلك على أساس قبلي أو عرقي، أو قومي، أو قضايا سياسية أو اجتماعية وغيرها. وتعتبر جماعات المصالح كحلقة وصل بين المواطنين والحكومة ووسيلة للتواصل مع صناعات السياسة العامة وإيصال مطالبهم الى مسؤولين في الحكومة، ومن جهة أخرى تعتبر جماعات المصالح بالنسبة للحكومة أو صانعي السياسات بمثابة قنوات للمعلومات ووسائل اتصال سياسي والتي تطلعهم على مختلف القضايا الجديدة التي تجسد رغبات وطلبات أصحاب المصالح.¹

وجماعات الضغط والمصالح في الجزائر منذ 1989م، ورغم تبني مبدأ الديمقراطية لم تنشط على نفس الوتيرة وذلك راجع لمخلفات تعثر الديمقراطية وما ينتج عنه من أزمات سياسية ضربت بمبادئ الديمقراطية لا سيما تلك المتعلقة بحرية الرأي والتعبير والتجمع بعد توقيف المسار الانتخابي في الجزائر وإعلان حالة الطوارئ أصبح التجمع والإضراب والمظاهرات ممنوع، إلا أنه ومع تحسين الظروف الأمنية في الجزائر ظهرت العديد من جماعات المصالح والضغط تقوم على أسس مختلفة سواء عرقية أو مهنية أو سياسية وحتى اجتماعية تدافع عن مصالحها، ولقد أشار الدستور صراحة الى ضرورة تبني هذه الجماعات الطرق المشروعة قانونا حيث جاء في المادة (33) منه: «الدفاع الفردي أو عن طريق الجمعية عن الحقوق الأساسية للإنسان وعن الحريات الفردية والجماعية مضمون».

فمن خلال هذه المادة نجد أن الدولة الجزائرية منحت قانونا لهذا النوع من الجماعات بالدفاع عن حقوقها، قد تكون بشكل منظم مثل الجمعيات وقد تكون غير منظمة وعشوائية كالدفاع الفردي يدفعنا هذا للتساؤل هل هذه المساحة القانونية التي منحتها الجزائر لهذه الجماعات يجعلها ناشطة على أرض الواقع؟ أم هناك معيقات تحول دون ذلك؟

للإجابة على هذا التساؤل وبغية رصد تأثير جماعات الضغط والمصالح على السياسة العامة في الجزائر سنتناول فيما يلي تصنيف هذه الجماعات، وسائل وكيفيات تأثيرها في السياسة العامة.

¹ أحمد طليب، مرجع سابق، ص. 173.

أولاً: تصنيف جماعات الضغط والمصالح في الجزائر:

1- جماعات مصالح منظمة:

يعمل هذا النوع من الجمعيات بشكل منظم في التعبير عن مصالحها، حيث تعمل بصفة مشتركة وجماعية لحماية مصالحها مثل: النقابات ومنظمات رجال الأعمال والصناعة، وتتميز هذه الجماعات بدرجة عالية من التنظيم والتخصص حيث نجد مثلاً: الجماعات التي تقوم على أساس مهني متخصصة في الدفاع عن المصالح المهنية وظروف العمل والأجور وغيرها بالمصالح ذات الصلة بالمصلحة التي أسست من أجلها كما أن مطالبها وأساليب عملها تتميز بالشرعية، ويعتبر الاتحاد العام للعمال الجزائريين "المركزية النقابية"، في الجزائر الشريك الاجتماعي الوحيد المعترف به لدى الحكومة كممثل لعمال القطاع العمومي، وبناء على ذلك فهو يقوم بالكثير من المفاوضات واللقاءات مع الحكومة حول الأمور المتعلقة بأحوال العمال والسعي الى التعبير عن مطالبهم وتجميع مصالحهم، وأهم نتائج هذا الاتحاد ما جاء على لسان أمينه العام "سيدي سعيد" الذي أكد على الدور الهام الذي لعبه الاتحاد في رفع الأجر الأدنى المضمون الى 12 ألف دينار جزائري في 2007 بعدما كان 10 آلاف دينار جزائري سابقاً.¹

وتسعى هذه الجماعات الضاغطة المصلحية والاتحادات العمالية والمهنية لبلورة المطالب الاجتماعية وتوصيلها الى الجهات المسؤولة وطرحها كبديل للسياسة العامة بالشكل الذي يجعلها مؤثرة على أداء صناعات السياسة وعلى أداء المنفذين أيضاً، وفي الجزائر ومن خلال وسائل السيطرة والنفوذ المشروعة تقدم هذه التشكيلات معلومات وبيانات ومواقف وأراء وردود أفعال لصناع السياسة العامة والتي تجعلهم على إحاطة شاملة بالمشكلات العامة كما تكون لديهم صورة عن السياسات التي سيطرحونها في المستقبل أو يستلمها صناعات السياسة العامة.²

وقد عرف هذا النوع من الجماعات في الجزائر ضعف من ناحية تأثيرها في العملية السياسية فالبرغم من امتلاكها القدرة على التعبير عن مصالح ومطالب فئات كبيرة من المجتمع إلا أنها تبقى عاجزة في أغلبها عن تجميع هذه المصالح وتحويلها الى بدائل لسياسات عامة وإقناع الحكومة أو الضغط عليها لأجل تبنيها باعتبارها الحل الأمثل.

¹ ضميري عزيزة، مرجع سابق، ص. 128.

² أحمد طييب، مرجع سابق، ص. 175.

وقد لاحظنا مؤخرا كثرة الاحتجاجات والإضرابات المتصاعدة في الآونة الأخيرة الى جانب ما تتعرض له هذه الجماعات من تهميش وإقصاء وعدم الاعتراف بشرعية مطالبها والعمل على قمعها أو احتوائها لدليل على البيئة الصعبة التي تتحرك فيها هذه الجماعات مما يؤثر على مردوديتها ويضعف من قدرتها على الضغط على السلطة وإرغامها على الاستجابة لمطالبها في كثير من الأحيان.¹

2- جماعات مصالح غير منظمة:

يعمل هذا النوع من الجماعات بشكل غير منظم، وغير مترابط لأنها جماعات تحكمها مصلحة معينة على أساس القرابة أو الديانة، أو اقتصادية أو ثقافية وتتميز بضعف التنظيم وعدم الاستمرارية ذلك أنها تتفكك بمجرد تحقيق المصلحة المشتركة، أهم وسائل ضغط هذه المصالح هي الاحتجاجات والمظاهرات والإضرابات وقد لاحظنا في الآونة الأخيرة في الجزائر بروز الكثير من هذه الجماعات ومثال ذلك: الإضرابات التي قام بها الأساتذة المتعاقدين، بعد إعلان وزيرة التربية عن إجراء مسابقة التوظيف، أين دخل أكثر من ألف متعاقد في إضراب عام أبريل 2016، من أجل تحقيق مطلبهم المتمثل في الإدماج في مناصب شغلهم بصفة مباشرة دون مسابقة توظيف، وقد حدث مثل هذا الإضراب وذلك في مارس 2011م، وجاء هذا الإضراب للضغط على وزارة التربية من أجل الاستجابة لهم وتحقيق مطلبهم المرفوع، وقد لقي إضراب مارس 2011 من قبل هذه الجماعة الضاغطة وبعد عدد من الأوامر التي صدرت من رئاسة الجمهورية الاستجابة الايجابية حيث تم إدماج 30 ألف متعاقد من أصل 40 ألف.²

أما إضراب أبريل 2016 فقد جاء بعد رفض وزارة التربية لمطلب الأساتذة الذين تم رفعه سابقا الى الجهات المعنية ولما قوبل مطلبهم بالتماطل في الاستجابة من طرف وزيرة التربية "تورية بن غبريت" التي أكدت أن التوظيف المباشر للأساتذة المتعاقدين غير ممكن وأن القانون واضح ولا يسمح بذلك وكانت وزيرة التربية الوطنية قد صرحت أن اقتراح تامين الخبرة المهنية للأساتذة المتعاقدين مقبولا مبدئيا.³

¹ ضميري عزيزة، مرجع سابق، ص. 128.

² ألف أستاذ متعاقد في إضراب عام هذا الثلاثاء في الموقع: <http://algpess.com/elkhabaria.article-47657.htm>

تم تصفح الموقع يوم: 30 / 05 / 2016.

³ الأساتذة المتعاقدين بشعار مسيرة+ إضراب= إدماج في الموقع:

http://www.ennaharonline.com/ar/algeria_news/index.1.html

تم تصفح الموقع يوم: 30/05/2016.

وبعد هذا الضغط والإضراب والمفاوضات التي أجريت مع الأساتذة المتعاقدين ووزيرة التربية "نورية بن غبريت" أكدت أن مطلب الإدماج المباشر دون قيد أو شرط يستحيل تحقيقه، إلا أن الحكومة تجاوزت مع جانب من هذا المطلب، وذلك من خلال تثمين الخبرة المهنية للأساتذة المتعاقدين، الأمر الذي سيكسبهم نقاط إضافية تتراوح من نقطة الى ستة نقاط حسب كل حالة، وهو المكسب الذي تم تحقيقه في أول لقاء مع ممثلي الأساتذة المتعاقدين.¹

3- جماعات المصالح المؤسسة:

كثيرا ما تعمل هذه الجماعات تحت مظلة مؤسسة معينة، حيث تقوم بالدفاع عن مصالح هذه المؤسسة ودعمها والحفاظ على استمرارية قيام مصالحها، وتتميز هذه الأخيرة بكونها مؤسسة ومؤطرة قانونا لها مصالحها ووظائفها الخاصة التي تقوم بها ضمن صلاحياتها من جهة ونشاطها في الدفاع عن مصالحها من جهة ثانية، وإذا ما رجعنا الى هذا النوع في الجزائر لوجدنا أن المؤسسة العسكرية لها نفوذ كبير، حيث تلعب دورا فاصلا في عملية صنع السياسة العامة وذلك من خلال وسائل الضغط التي تمارسها بحكم مركزها ونفوذها وبمختلف الطرق المباشرة وغير المباشرة فهي المؤسسة الوحيدة في الجزائر الأكثر استقلالية ونفوذاً الأمر الذي يجعلها تكسب لنفسها مكانة وفضاء تستطيع من خلاله التعبير عن مصالحها والعمل على تجميعها من دون أن تصادفها أي عراقيل أو معارضة فعلية، وذلك منذ الانقلاب العسكري في 19 جوان 1965.²

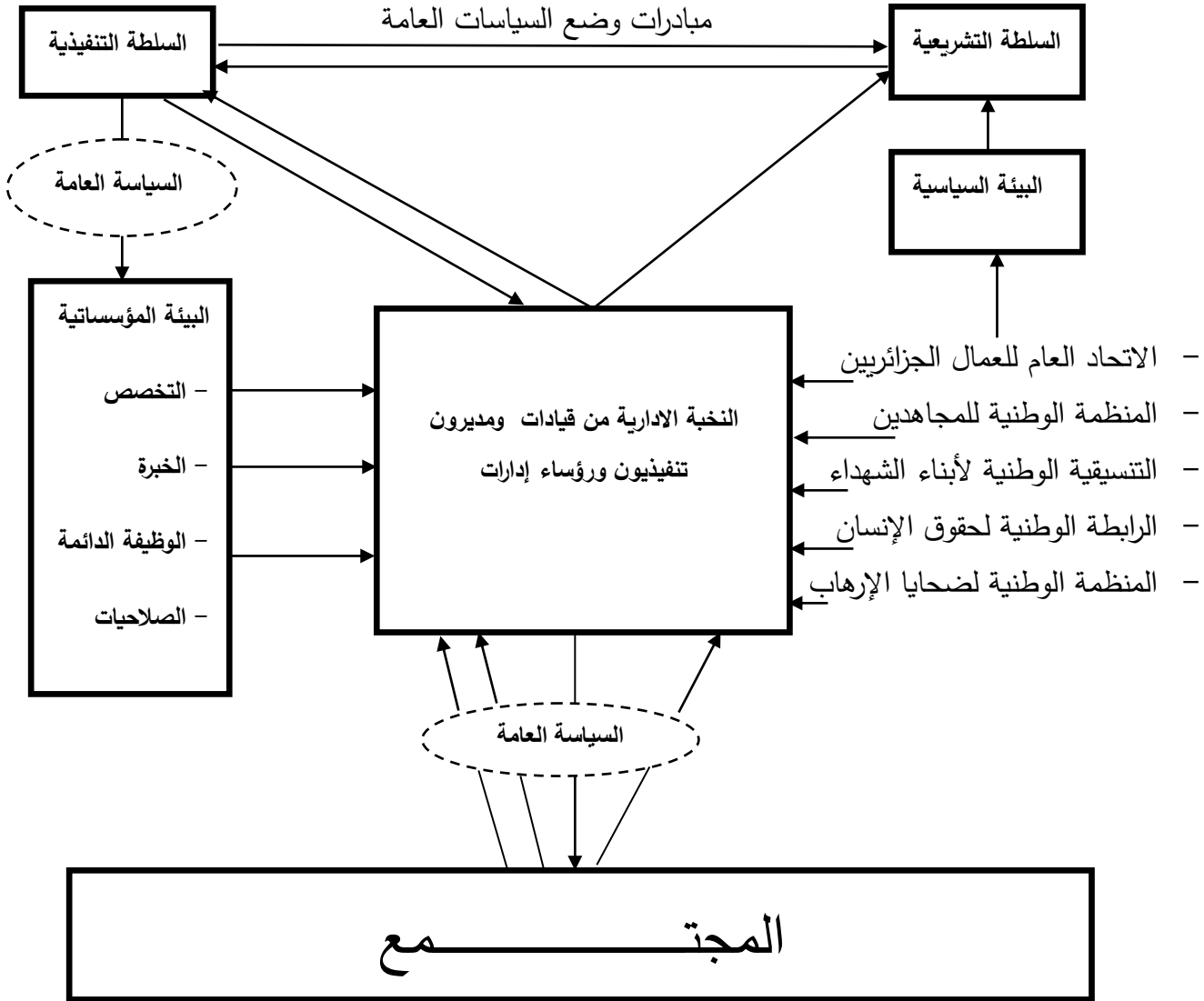
¹ بن غبريت: الحكومة تجاوزت مع الأساتذة المتعاقدين من خلال تثمين الخبرة المهنية، في الموقع:

<http://www.radioalgerie.dz/news/sites/default/files/ministre-education.mp3?uuid=574c1a1f9c37a>

تم تصفح الموقع يوم: 2016/05/30.

² ضميري عزيزة، مرجع سابق، ص. 128.

الشكل رقم (12)



المصدر:

أحمد طييب، دور المعلومات في رسم السياسات العامة في الجزائر دراسة حالة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، مذكرة ماجستير في التنظيم السياسي والإداري، (جامعة بن يوسف بن خدة: كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2007)، ص. 175.

ثانيا: طرق تأثير جماعات المصالح في عملية صنع السياسة العامة:

إن جماعات الضغط هي جماعات يرتبط نشاطها بطبيعة النظام أو البيئة التي تنشط فيها فكلما كان النظام ديمقراطيا كلما سهل ذلك من توفر وتنوع وسائل تدخل وضغط هذه الجماعات على النظام من أجل تحقيق أهدافها وعادة ما تكون أهداف هذه الأخيرة إما مادية مثل الدفاع على مصالحها

التي تسعى من خلالها لتحقيق الربح أو معنوية كسيعيها للدفاع عن قيم ومبادئ معينة مثل: مطلب الأمازيغ المتمثل في الاعتراف وترسيم اللغة الأمازيغية كلغة رسمية الى جانب اللغة العربية حيث تتبع لتحقيق ذلك كفاءات مختلفة فقد تقوم بتأييد سياسة معينة، كما قد تعارض سياسة، أو تعمل على تقديم واقتراح سياسات جديدة، وفي مايلي سنقوم بتناول أهم صور وكفاءات تدخل جماعات الضغط في عملية صنع السياسة العامة.

1- معارضة سياسة عامة:

عادة ما تتحرك جماعات الضغط والمصالح عندما تتبنى الحكومة سياسة تتعارض مع مصالحها، وعدم قبولها لتلك السياسة القائمة فهي تعارض، وذلك بهدف إلغاء هذه السياسة، وعادة ما نلاحظ هذا النوع من المعارضة في الجزائر وذلك سواء بالنسبة للجماعات الترابطية المنظمة أو غير المنظمة وحتى الجماعات المؤسسة، وقد تختلف هذه المعارضة باختلاف تنظيم الجماعة فقد تكون معارضة كلامية حيث يرى المختصون في علم الاجتماع السياسي يعبر عن التعبير عن الرأي المعارض، وفيه انتقاد للنظام القائم وقد يتخلل هذا الفعل استخدام القوة ضد الممتلكات العامة والإضرابات والمظاهرات والاعتصامات، ويسمى في هذه الحالة العصيان المدني.¹

وقد عرفت الجزائر هذا النوع من الضغط والتأثير على السياسة القائمة سنة 1988م، نتيجة لرفض الشعب الجزائري للأوضاع الاجتماعية والاقتصادية القائمة والتي حالت دون تمتعه بظروف الحياة الكريمة، ولأن الشعب الجزائري لم يتم إشراكه في عملية صنع السياسة العامة، كما جاء على لسان الرئيس الراحل "محمد بوضياف": «المبالغة من طرف النظام في تهيمش الفئات الاجتماعية وعدم إشراكها في رسم السياسة العامة». رأت المعارضة والضغط لتأثير على النظام منفذها الوحيد حيث بدأت أعمال الشغب التي عرفت الجزائر في أكتوبر 1988، من حي شوفالي بالجزائر العاصمة ومع صبيحة اليوم الموالي وهو الخامس من أكتوبر 1988 عمت أرجاء البلاد، والتي دامت لمدة أسبوع كاملا تخللها كل أنواع الفوضى وراح ضحيتها 189 قتيل و1142 جريح من المدنيين وما يفوق عن مليار دولار من الخسائر المادية الى جانب 144 قتيل من قوات الأمن.²

¹ مولود زايد الطيب، علم الاجتماع السياسي، (ليبيا: جامعة السابع من أبريل، ط01، 2007)، ص.89.

² محمد بوضياف، مرجع سابق، ص. 121.

وقد عاشت الجزائر أيضا هذا النوع من المعارضة سنة 2012 على اثر حادثة الزيت والسكر أين خرج المواطنين الى الشوارع للتنديد بغلاء الأسعار لا سيما تلك التي مست بعض المواد الأساسية وعلى رأسها الزيت والسكر.

كما عملت المؤسسة العسكرية بوصفها جماعة ضغط مؤسسة على الدفاع عن مصالح الوطن وذلك عندما قامت بإلغاء المسار الانتخابي سنة 1992 عندما رأت في أن فوز الجبهة الإسلامية للإنقاذ يتعارض ومصالح الوطن وبالتالي عملت على إلغاء وتنظيم انتخابات لاحقا، ووضع الشخص الذي يضمن استمرارية هذه المصالح ونفوذها مستعملة في ذلك كل نفوذها، وحسب أنواع جماعات الضغط التي قمنا بتصنيفها سابقا فقد يمكننا تصنيف هذا النوع ضمن الجماعات وفي هذه الفترات بالتحديد بجماعات غير المنظمة، لا سيما في ظل غياب جماعات منظمة آنذاك وغياب البيئة الملائمة التي تنشط فيها.

2- تقديم مقترحات لسياسة عامة:

تسعى جماعات المصالح في الكثير من الأحيان الى تقديم جملة من الاقتراحات والتي تتعلق ببعض السياسات العامة والتي تخدم مصلحتها بالدرجة الأولى، ويتم ذلك على مستوى السلطات العمومية المعنية بذلك، وعلى رأسها الحكومة باختلاف وزاراتها، وأهم الأمثلة على ذلك نجد أن الاتحاد العام للعمال الجزائريين باعتباره شريكا اجتماعيا مقربا من السلطة يتولى تقديم مقترحات بخصوص إعادة النظر في سياسة الأجور الجديدة من خلال اقتراح رفع النقطة الاستدلالية الموحدة المتفق عليها والمحددة بـ: 45 دينار جزائري الى 50 دينار جزائري سعيا منه لتحقيق نوع من التوازن والتراضي بين الأطراف المتصارعة ونقصد بذلك الحكومة والنقابات المستقلة للوظيف العمومي.¹

3 - التعديل من السياسات القائمة أو تعطيل تنفيذها:

تقوم جماعات المصالح بالتدخل في عملية صنع السياسة العامة بهدف تعديلها بالشكل الذي يتلاءم مع أهدافها ومطالبها وتقادي مخاطر عدم تحقيق أو تعديل تلك السياسات العامة، ومثال ذلك ما قامت به "الفيدرالية الوطنية لجمعيات أولياء التلاميذ"، عندما دعت نقابات التربية الى توقيف الإضراب الذي قامت به لأن ذلك ليس من صالح التلاميذ كما أنها في نوفمبر 2009 قامت بمفاوضات ومناقشات مع وزير التربية "أبو بكر بن بوزيد" لأجل ضبط مخطط وطني للاستدراك الفوري للدروس المتأخرة جراء هذا الإضراب مع تقادي التسرع والحشو وتكديس الدروس واحترام وتيرة

¹ ضميري عزيزة، مرجع سابق، ص. 135.

دراسية متوازنة وعادية وبالفعل تمكنت الفيدرالية من تعديل السياسة، وذلك من خلال ضغطها المتواصل على وزارة التربية الوطنية.¹

قد تعمل جماعات المصالح في الكثير من الأحيان للجوء الى محاولة تعطيل تنفيذ بعض السياسات العامة، ذلك في حال رأت هذه الجماعات أن استمرار وتنفيذ هذه السياسات قد يؤدي بالإضرار بمصالحها، ويحول دون تحقيق أهدافها ومثال ذلك تباطؤ وتيرة تنفيذ سياسة إصلاح البنوك الجزائرية نظرا لتدخل قوى مالية وسياسية في ذلك، حيث تعمل هذه الجماعات المصلحية على تعطيل مسار الإصلاح الفعلي للقطاع ومقاومته للحفاظ على مصالحها.² فجماعات المصالح وأثناء الضغط تعمل بقاعدة أو مبدأ الغاية تبرر الوسيلة فقد تستعمل الاحتجاجات العنيفة مثل تخريب العمومية، أو حتى الفساد دون الاكتراث للنتائج التي تترتب عن العنف، لكن هذا لا ينفى وجود جماعات ضغط تنشط بطرق قانونية وشرعية في المطالبة أو الدفاع عن مصالحها.

نخلص في الأخير أن جماعات الضغط والمصالح في الجزائر ضمن عملية رسم السياسة العامة، من خلال مختلف الطرق والكيفيات التي يتدخل من خلالها في عملية صنع السياسات العامة سواء بمعارضة سياسات معينة أو محاولة تعطيل تنفيذ سياسات أخرى أو حتى تقديم مقترحات للسلطات المعنية وبغض النظر عن كون هذه الجماعة منظمة وترابلية أو غير منظمة، فان دورها ضعيف جدا سواء من حيث النشاط أو من حيث قدرتها على الضغط على المؤسسات الرسمية رغم قدرتها في الكثير من الأحيان على التعبير عن مطالبها إلا أنها تبقى مجرد أمال لذلك لعدم القدرة على تحويلها الى بدائل للسياسات عامة، وهذا راجع إما لعدم قدرتها على إقناع الحكومة بها أو تهميش الحكومة لهذه السياسات عمدا، وعدم العمل بها، في غياب وسائل الضغط الحقيقية لا سيما أن جماعات المصالح في الجزائر تتميز بالقطاعية أي أنه عادة ما تكون الجماعة هي فئة قليلة ومصالحها عادة ما لا تخدم جميع المجتمع مثل مشاكل الأساتذة الذي يعنى به قطاع التربية، مشاكل الأطباء يعنى به قطاع الصحة... الخ،

هذا ما يجعلها تقوم بعملية تضغط لكنها سرعان ما تخضع للأمر النظام، قد تنجح أحيانا إذا ما كانت الجماعة قوية ومتحدة وهدفها واحد فقد سبق وأن نجحت جماعات الضغط في أحداث

¹ ابتسام قرقاج، دور الفواعل غير الرسمية في صنع السياسة العامة في الجزائر 1989-2009، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص السياسات العامة والحكومات المقارنة، (جامعة باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2011)، ص. 78.

² ضميري عزيزة، مرجع سابق، ص. 136.

أكتوبر، فقد لعب اتحاد كل أفراد المجتمع دورا كبيرا في تحقيق هدفهم وقد أسفر هذا الضغط على النظام تغيير نظام بأكمله، ذلك أن كل أفراد المجتمع اتفقوا حول مصلحة واحدة تخدم جميع فئات المجتمع دون استثناء، وعليه فجماعات المصالح وباستثناء البعض منها مثل الجماعات المؤسسة والمنظمة تبقى أغلب الأحيان مجرد جماعات ملاحظة في ومقيمة ومؤيدة للسياسات التي تتبناها وترسمها وتنفذها الحكومة.

المطلب الثالث: القطاع الخاص في الجزائر ودوره في عملية صنع السياسة العامة.

يلعب القطاع الخاص دور فعال في عملية رسم وتنفيذ السياسات العامة خاصة بعدما شهدته العالم في أواخر القرن العشرين من تحولات في مختلف أدوار الدولة ومنها التغيير الذي حدث على مستوى فواعل رسم السياسة العامة، ويعتبر القطاع الخاص أحد أهم هذه لفواعل الذي بدا يظهر دوره في التأثير على عملية رسم السياسة العامة، تماشيا مع دوره في عملية التنمية في البلاد.

أولاً: تعريف القطاع الخاص

يعرف القطاع الخاص على أنه القطاع المملوك للخواص، حيث تتولى آليات السوق توجيه دفة الأمور للأنشطة الاقتصادية الخاصة، والقطاع الخاص يسعى لتحقيق أقصى ربح ممكن، كما يعرفه آخرون على انه وجود ملكية وسائل للإنتاج في يد فرد واحد أو عدد من الأفراد داخل إطار الشركة ويتحمل مالك رأس المال نتائج نشاط المشروع.¹ كما يعتبر أداة ووسيلة تستطيع الحكومة من خلالها توفير المال عن طريق الاستثمار فيها وتقديم خدمات بأكثر جودة.²

والقطاع الخاص يعتبر قطاع يهدف لتحقيق الربح، لهذا فهو يسعى لتقديم أحسن الخدمات والاعتماد على أجود الإمكانيات، ويسعى دائما لتحسين أداءه ذلك لأنه قطاع يعتمد على المنافسة بالدرجة الأولى لتحقيق أقصى ربح ممكن.

ثانياً: أساليب الخصخصة

أساليب الخصخصة متنوعة وعديدة، ويمكن للدولة اختيار الأسلوب الذي يتناسب مع ظروف الاقتصاد فيها وطبيعة النشاط وظروف المشروع الذي يخضع لعملية الخصخصة. ويمكن حصر أهم هذه الأساليب فيما يلي:

¹ موسى سعادي، دور الخصخصة في التنمية الاقتصادية - حالة الجزائر -، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، (جامعة الجزائر: كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، فرع تخطيط اقتصادي، 2007)، ص.242.

² Koens Chir, privatization in state Government, *public administration review*, 1998, vol.58, n°=4, p.374.

1- بيع وحدات القطاع العام:

حيث تطرح الحكومة أسهم المشروع العام في سوق الأوراق المالية، ويمكن أن يتم طرح كل أسهم المشروع للبيع، فيتحول المشروع من مشروع عام إلى مشروع خاص، أو طرح جزء من أسهم المشروع، وبذلك يتحول إلى مشروع مشترك.

2- طرح المشروع العام للبيع لصالح مجموعة من المستثمرين أو مؤسسات خاصة:

من خلال نظام العطاءات أو المزادات، وكذلك يمكن تحويل الشركة العامة إلى شركة خاصة من خلال السماح للعاملين بالشركة بشراء أسهم الشركة وتملكها، فضلا عن نظام الصكوك أو الكوبونات الذي يتم بموجبه توزيع كوبونات على المواطنين تمنحهم ملكية عدد من الأسهم أو الدخول في مزادات عامة للحصول على عدد من الأسهم.

3- خصخصة الإدارة:

حيث تبقى ملكية رأس مال الشركات في يد الدولة في حين تتنافس وحدات القطاع الخاص للحصول على عقود تخولها حق الإدارة لحساب الدولة مقابل مزايا معينة كحصة في الربح أو الإنتاج وهي تتضمن عقد الإدارة والتأجير والامتياز.

4- تنظيم القطاع، أي السماح للقطاع الخاص بمزاولة نشاطات يحتكرها القطاع العام:

وتتم الخصخصة بتحرير القطاع المعني الذي كان محتكرا في السابق من قبل القطاع العام بهدف توسيع مدى المنافسة وتحسين الأداء وسرعة الخدمة وإزالة القيود التي تحول دون دخول القطاع الخاص لبعض الأنشطة ويؤدي هذا الأسلوب بمرور الوقت إلى توسيع مشاركة القطاع الخاص دون الحاجة لتغيير ملكية المنشآت العامة ولذا فهو يسمى الخصخصة التلقائية¹.

ثالثا: تأثير القطاع الخاص في عملية صنع السياسة العامة.

يعتبر تنامي عدد ونوعية منظمات القطاع الخاص في الجزائر وكذلك عدد الاجتماعات بين الحكومة وممثلي منظمات القطاع الخاص أحد المؤشرات الأساسية الدالة على اتساع قوة منظمات القطاع الخاص وتنامي دوره في التأثير على صنع السياسة العامة، حيث أصبحت العلاقة بينهما تقوم على الاستشارة والحوار وهذا ما يمكن القطاع الخاص من التأثير بطرق مختلفة في النشاط الاقتصادي واتخاذ القرارات السياسية، كوضع المخططات الاقتصادية والتنموية، كما أن الحكومة ترجع بين الحين والأخر إلى التحوار مع القطاع الخاص قبل اتخاذ عدة قرارات مثل عمل الحكومة على إقناع منظمات

¹ نبيل الكومي، الخصخصة، مرجع سابق، ص. 2.

القطاع الخاص والمتعاملين الاقتصاديين بالتجاوب الايجابي مع قرار انضمام الجزائر الى المنطقة العربية للتبادل الحر، كما أخذت الحكومة من اقتراحات وأراء منظمات القطاع الخاص التي أصبحت تأخذ بعين الاعتبار لاقتراح العودة لنظام عطلة نهاية الأسبوع العالمي.¹

ويرجع هذا القرار والذي انطلق القطاع الخاص في تنفيذه قبل صدور قرار بذلك الى الخسائر الذي يتكبدها القطاع الخاص بسبب اختلاف أيام عطل الأسبوع بين الجزائر والدول الأخرى التي يتعاملون معها.

كما يؤثر القطاع الخاص على صنع السياسة العامة في الجزائر من خلال مساهمته فيها مثل مساهمته في عملية التنمية من خلال مختلف المشروعات التي يقوم بها والتي يساهم بها من جهة أخرى في سياسة التشغيل والقضاء على مشكل البطالة حيث يشغل القطاع الخاص أكثر من خمسة (5) ملايين عامل سنة 2005، أي بنسبة 63% من حجم التشغيل مقارنة بـ 37% للقطاع العام وبالتالي يعتبر أهم قطاع منشأ لمناصب الشغل وعليه فان القطاع الخاص الذي بدأ يتهيكلي ويتطور في إطار اقتصاد السوق سيكون له في المستقبل أهم قطاع يوفر مناصب الشغل فقد ازداد عدد المستخدمين في القطاع الخاص من 4026 سنة 2003 الى 5120 سنة 2004 ثم الى 5080 سنة 2005، وفي المقابل بقي حجم التشغيل في القطاع العام شبه ثابت خلال نفس الفترة.²

وعليه فان القطاع الخاص يساهم بشكل كبير في التأثير في عملية السياسات العامة، وذلك سواء من حيث عملية الرسم أو التنفيذ حيث كما سبق الذكر فان القطاع الخاص أصبح يؤثر في العديد من القرارات الحكومية والتي أصبحت تعود الى الحوار معه في عدة قضايا، وهو بدوره يقترح الى العديد من السياسات التي تخدمه بالدرجة الأولى كما يعارض العديد من السياسات العامة، ويمنع العمل بها في حال تكون هذه السياسات معارضة لأهدافه وتسبب له خسائر، كما أصبح القطاع الخاص يؤثر إيجابا في عملية التنمية في البلاد، وأصبح له دور فعال في خلق مختلف المشاريع التنموية كما أصبح يلعب دور كبير في حل عدة مشاكل اجتماعية في المجتمع مثل أزمة الشغل حيث يتمكن القطاع الخاص ويتفوق على القطاع العام في خلق مناصب الشغل فقد تفوق في هذا المجال على الحكومة التي أصبحت عاجزة أمام مشكل البطالة وغير قادرة على استيعاب الأعداد الهائلة من

¹ ابتسام قرقاج، مرجع سابق، ص. 104.

² مولاي لخضر عبد الرزاق، بونوة شعيب، دور القطاع الخاص في التنمية الاقتصادية بالدول النامية - دراسة حالة الجزائر - مجلة الباحث، ع07، 2009، ص. 144.

طلبات التشغيل، حيث أصبح مشكل البطالة يتفاقم من سنة الى أخرى، لا سيما في ظل تحسن ظروف التعليم وأصبح عدد المتخرجين يزداد سنويا، إلا أن القطاع الخاص امتص نسبة كبيرة من البطالة وأدخل عدد كبير من الشباب عالم الشغل، بالإضافة الى دوره الفعال في خلق إنتاج خارج المحروقات في ظل الانخفاضات التي عرفت أسعار النفط مؤخرا، وهو الأمر الذي أصبحت تشجع عليه الحكومة نظرا للارزمة المالية التي مست البلاد.

المطلب الرابع: الإعلام وتأثيره في عملية صنع السياسة العامة.

يمكن القول أن وسائل الإعلام اليوم هي أكبر قوة تأثير على الفرد والمجتمع، ذلك لما أصبحت تحتله اليوم من مكانة هامة، حيث أصبحت وسائل الإعلام أداة تقاس بها مدى تطور المجتمعات نظرا لتنوعها وتطورها من جهة أخرى، حيث لم تعد وسائل الإعلام والاتصال اليوم تقتصر على مجرد الجريدة والإذاعة والتلفاز بل تعدته الى أكثر من ذلك، فالحاسوب والهواتف الذكية صنعت فرقا كبيرا من حيث نسبة استعمالها والتأثر بوسائل الإعلام، وباعتبارها أداة اتصالية بالدرجة الأولى فهي تسمح بالتدفق المعلوماتي الهائل لمستخدميها وباعتبارها أفراد من المجتمع، فهذا يعني أن لها دورا هاما ومؤثرا في عملية صنع السياسات العامة، باعتبارها فاعل رئيسي وقناة مهمة للتعبير عن الرأي العام كما أنها الوسيلة الوحيدة القادرة على التأثير في اتجاهات الرأي العام إزاء مختلف القضايا التي تهتمه،¹ والجزائر تمتلك منظومة إعلامية متنوعة سمعية وبصرية ومنها المكتوبة، وسنحاول من خلال العناصر الآتية التعرف على مراحل تطور الإعلام في الجزائر ومدى تأثيره في عملية صنع السياسة العامة؟

أولا: تطور وسائل الإعلام في الجزائر.

1- وسائل الإعلام في الجزائر قبل التعددية:

ظهرت وسائل الإعلام في الجزائر منذ فترة الاستعمار، حيث عرفت مجموعة من الصحف والدوريات الصادرة باللغة الفرنسية نشاطا واسعا، ورغم نشاط بعض المواطنين الجزائريين وإصدارهم لبعض الصحف الأسبوعية المتواضعة إلا أن المستعمر الفرنسي حال دون نجاح ذلك الى غاية سنة 1956 أين ظهرت الصحافة السرية مثل: إصدار جبهة التحرير الوطني FLN، صحيفة تحت عنوان المجاهد باللغة الفرنسية في البداية ثم بعد 1957 أصبحت تصدر باللغة العربية والتي كانت هذه الجريدة تطبع في تونس ويتم تهريبها الى الجزائر وبعد الاستقلال مباشرة سنة 1962، عادت هذه

¹ Jaques Gerstlé, *La communication politique*, (paris : édition Armand colin, 2004), p.24.

الجريدة الى أرض الوطن، وبعد إعلان دستور 1963 أن الجزائر دولة يحكمها حزب واحد فقدت الصحف تنوعها وتعددتها.

حيث عرفت الفترة من 1963 الى 1989 هيمنة النظام على الصحف حيث عكست الصحف نوعا من موقف الزي الموحد في مجال السياسة العامة، ولقد فرضت الحكومة هذا الأمر من خلال استخدام سلطاتها الرقابية للتعامل مع أي صحف خاصة غير حكومية والتي تتجراً على تجاوز الخط العام، ولقد روج النظام لصحيفة المجاهد حيث قام بين سنتي 1962 و1963، بإنشاء ثلاثة صحف يومية جديدة وعشرة مطبوعات أخرى لترويج آراء ووجهات نظر النظام الى غاية 1973 أين عملت الحكومة الجزائرية على حظر جميع الصحف الخاصة سامحة فقط لتلك الصحف التي يسيطر عليها الحزب الحاكم بالعمل كما قام الرئيس السابق "بن بلة" بمصادرة الصحيفة الفرنسية (La Dépêche d'Algérie)، وتحويل ممتلكاتها الى صحيفة (Le peuple) التي تملكها جبهة التحرير، حيث كانت الصحيفة الوحيدة الباقية هي صحيفة (Alger Republication)، التي أصبحت اليوم موالية للنظام وسرعان ما تم دمجها مع صحيفة (Le people).¹

2- الإعلام في الجزائر بعد التعددية:

رغم إقرار دستور 1989، لمبدأ التعددية والديمقراطية والذي يضمن حرية الرأي والتعبير بقي مجرد حبر على ورق ولم يدخل مبدأ حرية الرأي والتعبير حيز التطبيق نظرا لإيقاف إصدار بعض الصحف بسبب نشرها لمعلومات تخص جهات معينة، أما فيما يخص المجال السمعي البصري، فقد بقي تحت سيطرة السلطة وهو ما ينافي ما تضمنه الدستور الجديد، ونتيجة لحدة الصراع القائم بين السلطة والصحافة في تلك الفترة فقد بقي الإعلام بعيدا كل البعد عن اهتمامات المواطن الجزائري والذي لم يعد يصدق ما تنشره وسائل الإعلام الوطنية وبالتالي يستجد بالإعلام الخارجي للبحث عن الحقيقة خاصة مع سيطرة السلطة على وسائل الإعلام الثقيلة وهذا نظرا للأثر الكبير الذي توقعه هذه الوسائل على الأفراد.²

¹ مهند على تهامي، سؤدد فؤاد الأوسي، النظام الإعلامي العربي نحو نموذج نظري جديد، (عمان: دار أسامة للنشر والتوزيع، ط01، 2012)، ص ص. 307. 308.

² اليمين شعبان، الإعلام والتوعية الأسرية في المجتمع الجزائري، دراسة ميدانية للأسر المقيمة بمدينة باتنة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في علم الاجتماع العائلي، (جامعة الحاج لخضر باتنة، كلية العلوم الاجتماعية والعلوم الإنسانية، 2006)، ص. 40.

➤ بالنسبة لوسائل الإعلام المكتوبة:

بالرغم من كل هذه العراقيل التي واجهها الإعلام في الجزائر فقد عرف قفزة نوعية ففي سنة 1991، أخذ النظام يتحول الى أكثر ديمقراطية وأخذت الصحف الجزائرية تتوسع في ممارسة حرية التعبير، كما سمح قانون 1990 بملكية وعمل الصحف غير الحكومية بما فيها الصحف التابعة للإعلام كما أصبحت تتمتع بالتمويل المالي من الحكومة الذي يعادل 08 مليون دولار حيث ارتفع عدد الصحف سنة 1991 من 31 الى أكثر من 160 دورية وهي 18 صحيفة يومية و69 صحيفة أسبوعية.¹

إلا أن هذا الرفاه والتنوع الإعلامي لم يدم طويلا حيث أن الإضرابات السياسية التي عصفت بالبلاد سنة 1992 حالت دون أن يستمر الإعلام ويتطور، حيث عاودت الحكومة سياسة الاحتكار والرقابة على مختلف وسائل الإعلام وحيث قامت بداية من 1992 و1993 بتعطيل الكثير من الصحف سواء منها الحكومية أو غير الحكومية وهذا راجع لنوع المادة الإعلامية التي كانت تقدمها، لا سيما المتعلقة بالأخبار الأمنية، وليست وسائل الإعلام فقط من تم إيقافهم بل حتى الصحفيين أنفسهم عانوا من العنف ومنهم حتى من لقي حذفه.

ورغم صدور قانون الإعلام سنة 2003 فهو لم يغير في الأمر شيء حيث أن النظام بقي على ما هو عليه يسير الإعلام كما شاء وفق للظروف التي يمر بها فقد عمل طوال هذه الفترة على تقييد حرية النشاط الإعلامي، ولقد كان تطور وسائل الإعلام المكتوبة أو الجرائد في الجزائر منذ سنة 1980 الى 2008 كما يوضحه الجدول الآتي:

¹ مهند علي تهامي، مرجع سابق، ص. 310.

2008	2007	2005	2000	1991	1990	1980	الفترات المؤشرات
68	52	43	31	18	06	04	عدد الجرائد اليومية
98	98	63	41	69	08	06	عدد الأسبوعيات
05	03	03	03	37	02	02	عدد المجالات العامة
127	41	20	10	96 للأفراد 8 للأحزاب 28 للجمعيات	35	00	عدد المجالات المتخصصة

جدول رقم (09): تطور وسائل الإعلام المكتوبة أو الجرائد في الجزائر منذ سنة 1980 الى

2008.

المصدر:

من اعداد الباحثة بالاعتماد على:

- ساسي غبغب، تحليل السياسة العامة البيئية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، (جامعة الجزائر-03- كلية العلوم السياسية والاعلام)، ص. 165.

- مهند على تهامي، سؤدد فؤاد الألويسي، النظام الإعلامي العربي نحو نموذج نظري جديد، (عمان: دار أسامة للنشر والتوزيع، ط1، 01، 2012)، ص 309.

➤ بالنسبة لوسائل الإعلام السمعية البصرية:

ارتبط ظهور التلفاز في الجزائر بالاستعمار الفرنسي، والذي أدخله للجزائر خدمة لمصالحه وأغر اضه فقد بدأ البث التلفزيوني في الجزائر بتاريخ 1956/12/24، وكانت محطة الارسال توجد بمنطقة " رأس تيمينيفوست " وهي تقع على بعد 20 كلم من مدينة الجزائر، وكانت مزودة بجهاز قدرته 500 واط، الذي جعل الارسال يصل فقط لمدينة الجزائر وضواحيها.¹

¹ نور الدين تواق، الصحافة المكتوبة والسمعية البصرية في الجزائر، (الجزائر: دار الخلدونية للنشر والتوزيع، ط 1، 2008)، ص. 98.

وقد تم انشاء عدة محطات للربط والتوزيع شمال البلاد، أين تمكن سكان شمال البلاد من مشاهدة التلفزيون سنة 1970 وقد قدر عدد أجهزة التلفاز آنذاك بـ: 200.000 جهاز بعد ما كان يقدر سنة 1962 بـ: 70.000 جهاز وقد أنشأت محطتان بسوق أهراس سنة 1972 ومحطة بباتنة سنة 1974، وبعدها تم انشاء محطتان بالمدينة ومشرية، وبهذا وصلت سنة 1976 لنسبة 2,97% وبهذا أصبحت الاذاعة والتلفاز يسمعان بشكل جيد داخل البلاد وحتى خارجها، وعلى اثر المرسوم 147 المؤرخ في 1 جويلية تأسست المؤسسة الوطنية للتلفزيون الجزائري، وهي مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري ولها مهمة اجتماعية وثقافية، كما تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية والتابعة لوصاية وزارة الاتصال والثقافة كما أنشئت سنة 1986 دار الاذاعة والتلفزيون بقسنطينة.¹

أما سنة 1990 تعتبر مرجعية مهمة في مجال الإعلام الجزائري، حيث تم إصدار قانون رقم 90-70 المؤرخ في 8 رمضان 1410هـ، الموافق لـ 03 أفريل 1990 المتعلق بالإعلام وأهم ما جاء فيه هو أن الإعلام حق للمواطن بكيفية كاملة وموضوعية (المادة 02).²

3- وسائل الإعلام في الجزائر من الاحتكار الى الخصوصية:

يعتبر العام 2012 نقطة تحول في عالم الإعلام والاتصال بالجزائر، حيث حدثت ثورة إعلامية فتحت المجال أمام خصوصية وسائل الإعلام والاتصال وبالتحديد المجال السمعي والبصري وعليه برزت الى الساحة الاعلامية العديد من القنوات الفضائية المختلفة منها الاخبارية ومنها الثقافية وجاءت ظاهرة التعددية الاعلامية استكمالات للديمقراطية التي تبنتها الجزائر منذ 1989، والتي تمنح حرية الراي والتعبير، والمادة(02) من قانون الاعلام 2012 تضمن حق المواطن في اعلام كامل وموضوعي في اطار احكام القانون السابق الذكر.³

وعليه قررت الدولة رفع احتكار القطاع السمعي والبصري وسهلت ذلك من خلال الاعانات التي تمنحها من أجل ترقية حرية الراي والتعبير حيث جاء في نص المادة (127) من نفس القانون:

« تمنح الدولة اعانات الترقية حرية التعبير لا سيما من خلال الصحافة الجوارية والصحافة المتخصصة ».⁴

¹ المرجع نفسه، ص ص. 82-90.

² قانون رقم 90-70 المؤرخ في 8 رمضان 1410هـ، الموافق لـ 03 أفريل 1990 المتعلق بالإعلام، المادة 02.

³ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون عضوي رقم 12-05 المؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق لـ 12 يناير سنة 2012 يتعلق بالإعلام 2012 المادة (02).

⁴ مرجع نفسه، المادة (127).

ولقد استطاعت هذه القنوات من خلال البرامج التي تقدمت سواء السياسية منها او الثقافية او الترفيهية معالجة بعض الاشكالات والقضايا الراهنة.

بالإضافة الى أن الجزائر حققت تقدما في مجال توفير تكنولوجيا المعلومات وتحديث شبكة اتصالية واسعة، حيث بلغ عدد مستعملي الانترنت 7,9%، من السكان العام 2008، كما قد فتحت العولمة الإعلامية والالكترونية فضاء شبكات التواصل الاجتماعي ومنها على وجه الخصوص Twitter- Facebook- youtube.

يتمتع هذا الفضاء بقدرة كبيرة في توفير المعلومة وإتاحتها للجماهير في أقل وقت ممكن، حيث يتيح هذا الفضاء لمستعملها بالاطلاع على المعلومة وحتى التعليق ومعارضة السلطة حيث تعدت بذلك الرقابة التقليدية للحكومة على وسائل الإعلام.¹

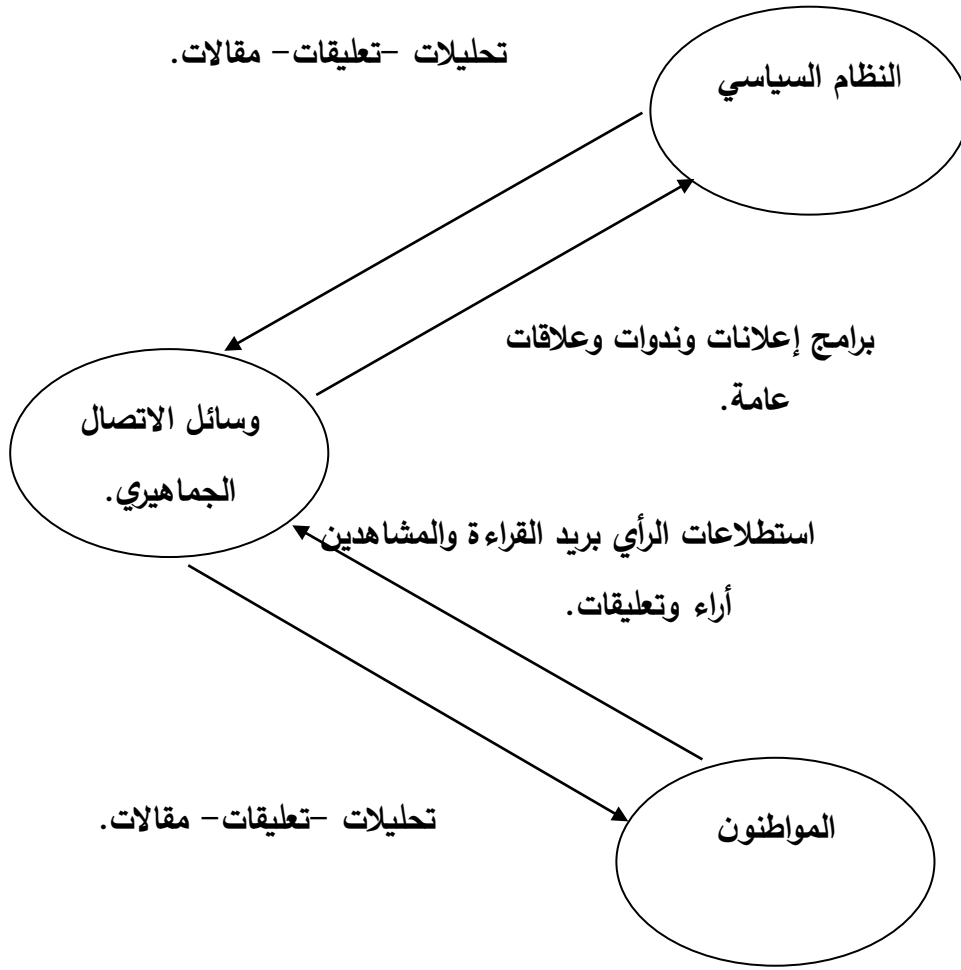
ثانيا: تأثير وسائل الاعلام في عملية صنع السياسة العامة.

يمنح الإعلام المتفتح للجمهور فرصة سماع الأخبار والمعلومات بأسرع وقت ممكن، وهذا من أجل توعيته بما يدور من حوله من أحداث ومواقف بغية القيام بعملية التثقيف والتغيير في آراء هذا الجمهور، مما يسمح ويساهم في عملية صنع القرار السياسي بعدما أصبحت تعبر عن نشاط وأفكار مختلف التيارات السياسية، فعادة ما يعمل هذا النوع من القنوات على تكوين الثقافة السياسية للجمهور، ذلك أنها غير متحكم فيها من قبل هيئة معينة، كما أنها تساهم في معرفة الفرد لمختلف حقوقه وقد أضحت هذه القنوات تتنافس فيما بينها من أجل جلب أكثر للمشاهد والمساهمة في عملية الإدراك المعرفي للفرد والمجتمع بالقضايا الآنية.²

ومن جهة أخرى تستطلع السلطة أو النظام على الرأي العام حول مختلف القضايا وذلك من خلال المدخلات، حيث يساعد الإعلام على نقلها للنظام أو يطلع عليها النظام من خلال وسائل الإعلام والاتصال المختلفة، وتتم هذه العملية وفق عملية تأثير متبادلة بين النظام والمواطنين ويبين هذا الشكل هذه العلاقة.

¹ Vincent Ducrey, *Le guide de l'influence*, (paris : EYROLLES, 2010).p. 303.

² بوحزام نوال، نعيمة مليكة، القنوات الفضائية الخاصة ودورها في تشكيل المجال العمومي – دراسة ميدانية على تمثيلات شباب معسكر- مجلة الدراسات والبحوث الاجتماعية، جامعة الوادي، ع06، أفريل 2014، ص. 76.



شكل رقم(13): يوضح عملية التأثير المتبادلة بين النظام والمواطنين عن طريق وسائل الإعلام والاتصال.

المصدر:

لحسن رزاق، الحملة الانتخابية لرئاسيات 2009 من خلال الصحافة الجزائرية الخاصة -دراسة في تحليل مضمون صحيفتي الخبر والشروق اليومي- مذكرة ماجستير في علوم الإعلام والاتصال (جامعة منتوري قسنطينة: كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، قسم علوم الإعلام والاتصال، 2010)، ص.46.

فالسطة تسعى لتوظيف الاتصال السياسي للتأثير والتحكم في الرأي العام بخصوص الأحداث وذلك بواسطة وسائل الإعلام.¹

¹ Jaques Gerstlé, *OP CIT*. P.11.

وفي الجزائر يتم التحكم في مضمون الخطاب الإعلامي للفضائيات من خلال القنوات المرئية والمخفية التي تدير الأجهزة بواسطتها الصحافة المكتوبة بعد وصول الرئيس عبد العزيز بوتفليقة إلى سدة الحكم في 1999، وعلى هذا الأساس اعتبر الوزير السابق رحابي أن السلطات لا تملك الإرادة السياسية لتكريس التعددية الحقيقية وتوجيه البلد في طريق الانتقال الديمقراطي، مؤكداً أن الرئيس بوتفليقة لن يقبل أبداً بإطلاق التعددية الإعلامية ولن يسمح بانتقاد أعماله أو مطالبته بجرده حساب انطلاقاً من اعتقاده أن وسائل الإعلام المرئية والإذاعية ليست سوى لعبة تتعكس على مرآتها فضائل السلطة، وبالنتيجة تبقى المحطات الإذاعية والتلفزيونية، وإن تعددت، أداة للمحافظة على الحكم.¹

فقد كانت وسائل الإعلام قبل التعددية الإعلامية تابعة للسلطة ولا يمكنها إثارة قضايا معينة أو تحديد مشاكل معينة يتبناها صانع القرار بل كل البرامج والقضايا التي تتناولها وسائل الإعلام مؤيدة لسياسات النظام وتعمل على تشكيل رأي عام مؤيد للنظام، فهي ظلت تابعة تماماً للسلطة منذ الاستقلال وتعكس وجهات نظرها فقط سواء منها المرئية أو المكتوبة وربما لمصادر تمويلها دخل في ذلك حيث أن اعتمادها على عائدات القطاع العام ما يحد من قدرتها على انتقاد النظام أو معارضته.²

الى أن حدث الانفتاح أخيراً على القطاع الخاص، حيث أطلقت عدة جهات إعلامية خاصة تمتلك صحفاً مكتوبة مثل الشروق، النهار... الخ، فهي قنوات لمسنا فيها وجهة نظر معارضة وبعض حرية التعبير.³

فهي تثير قضايا حقيقية من الجزائر العميقة تعنى بمشاكل اجتماعية تمس حياة الأفراد اليومية مثل أزمت السكن، المياه، الطرق التهيئة الإقليمية، ومنها حتى الجرائم والتي تمس استقرار حياة الأفراد اليومية مثل جرائم اختطاف الأطفال القصر وقتلهم وغيرها من المشاكل المشابهة، الشيء الذي يجعل الحكومة تتحرك إزاء هذه القضايا وإذا أخذنا على سبيل المثال قضية أو كما يصطلح عليها الإعلام ظاهرة اختطاف الأطفال فقد عرفت سنة 2015 عودة هذه الظاهرة الى الساحة وتعتبر من بين القضايا التي هزت الرأي العام حيث عاشت العديد من المدن الجزائرية مثل (مدينة قسنطينة، شلغوم العيد، سطيف، وهران بسكرة)، على ظاهرة اختطاف الأطفال تتجاوز أعمارهم ما بين ستة (6) الى

¹ رشيد خشانة، الجزائر تعددية إعلامية تحت السيطرة، في الموقع:

[http://www.Dc4mf.org/Doha centre for media freedom/ar/spcial-reports/8008](http://www.Dc4mf.org/Doha%20centre%20for%20media%20freedom/ar/spcial-reports/8008).

تم تصفح الموقع يوم: 2016/07/25.

² World report 2012 : *Events of 2011* (New York : United states, Human Rights, 2012), p. 531.

³ منير مباركية، مفهوم المواطنة في الدولة الديمقراطية المعاصرة وحالة المواطنة في الجزائر، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط1، 01، 2013)، ص.196.

ثلاثة عشر (13) سنة.¹ هذه القضية هزت الرأي العام وجعلت منها وسائل الإعلام قضية الساعة ذلك من خلال ما تقدمه من صور حول القضايا بالمرودة لا سيما التي مات ضحيتها الأطفال أثارت هذه المأساة حفيظة الرأي العام الذي ردد عبر وسائل الإعلام بضرورة تحرك السلطات المعنية، لإيجاد حل جذري لمثل هذه المشكلة التي راح ضحيتها أطفال صغار، وقد تم اتخاذ قرار الإعدام لكل من يسبب في مثل هذه الجرائم التي تسببت في زعزعت الاستقرار الاجتماعي، وعليه فقد تم الحكم بالإعدام لقاتل الطفلة "شيماء" في جوان 2016.²

مما سبق فإن وسائل الإعلام تؤثر في عملية رسم السياسة العامة عن طريق نقل الاهتمامات والمطالب من الجمهور العام الى المسؤولين وصناع القرار في الدولة، فوسائل الإعلام هي قناة رئيسية للتعبير عن الرأي العام ولأن السياسات العامة تهدف أساسا الى حل المشاكل العامة فوسائل الإعلام دور قوي في التأثير في السياسة العامة من خلال قدرتها على إثارة القضايا وتحديدها وتكوين رأي عام إزاءها بل وتوجيهه كلية نحو قضية معينة، وذلك عن طريق الاهتمام بالمشكلة وتغطيتها من مختلف جوانبها وجمع المعلومات حولها بالإضافة الى تخصيص برامج حولها ما يجعل الجمهور يهتم بتلك القضية وفي نفس الوقت تثير انتباه صناع القرار والسياسات حول تلك القضية، والتي تعتبر بمثابة مشكلة وقد تكون بداية سياسة معينة، فالفتح الإعلامي الذي عرفته الجزائر أدى الى تحسن ملحوظ في التأثير في السياسات العامة م خلال ما تنقله هذه الوسائل من حقائق الى الجمهور حول قضايا اجتماعية وسياسية عادة ما تكون هذه القضايا معرضة للنظام ما يجعله يتحرك إزاء هذه القضايا وإيجاد الحلول، لا سيما أن هذه القنوات لها جمهور عريض ولها قدرة كبيرة على التأثير فيه وتوجيه الرأي العام نحو قضايا حساسة في المجتمع.

¹ زهير مجراب، عودة اختطاف وقتل الأطفال يهز الشارع الجزائري، *جريدة الشروق*، ع، 4963، الأربعاء 30 ديسمبر 2015 الموافق لـ 18 ربيع الأول 1437، ص. 17.

² ب. بوجمعة، الإعدام لقاتل الطفلة شيماء يوسف بالمعاملة، *جريدة الشروق*، ع، 5125، الخميس 9 جوان 2016 الموافق لـ 4 رمضان 1437، ص. 9.

المطلب الخامس: المواطن الجزائري ودوره في صنع السياسة العامة.

المواطن فاعل أساسي تقوم عليه السياسة العامة، فالمواطن مستهلك، به وله تقوم السياسة العامة المركزية ثم المحلية، وإشراكه في عملية صياغة السياسة العامة المحلية ليس تجاوزا للخيارات التمثيلية، بل إتاحة فرصة لمشاورة الطرف المتلقي للسياسة العامة، الذي يسمح التشاور معه ومحاورته بتقادي الفشل التنموي والأخطاء التسييرية التي تضع الفرص التنموية على الساكنة، فالمواطن حسب الجيل الثالث من المناظير الحقوقية بحاجة إلى كافة الحقوق الحياتية المادية منها والمعنوية حتى يكتمل شعوره بالحرية، وهي حقوق مترابطة وغير قابلة للتجزئة، عندما يحصل عليها المواطن، يكون قادرا على تأدية واجباته من الخدمة العمومية.¹ والجزائر باعتبارها دولة ديمقراطية فإنها فتحت المجال أمام مشاركة المواطنين في الحياة السياسية، هذا الشيء يجعله يؤثر بطريقة أو بأخرى في عملية صنع السياسات العامة، ومن هنا نطرح سؤال كيف يؤثر المواطن الجزائري في عملية وضع السياسات العامة؟

أولاً: مشاركة المواطن الجزائري في عملية وضع السياسة العامة.

لقد ساهم المواطن الجزائري في عملية رسم السياسة العامة من خلال عدة مناسبات، سمحت له بإبداء رأيه في قضايا مصيرية بالنسبة له من جهة وبالنسبة للدولة من جهة أخرى، ولقد فتحت الحكومة الجزائرية أبواب المشاركة للمواطن في عملية رسم السياسة العامة من خلال عدة طرق، وفي عدة قضايا، وسنحاول التعرف على كيفية مساهمة المواطن في عملية رسم السياسة العامة، وأهم القضايا التي شارك فيها.

1- الاستفتاء:

هناك عدة طرق يشارك بها المواطن الجزائري في عملية وضع السياسات العامة منها المباشرة ومنها الغير مباشرة ويعتبر الاستفتاء أحد هذه الطرق التي تسمح للمواطن الجزائري بالتعبير عن رأيه حول قضية معينة أو سياسة ما، بطريقة مباشرة وقد نصت المادة(07) من الدستور أن السلطة التأسيسية ملك للشعب يمارس الشعب سيادته بواسطة المؤسسات الدستورية التي يختارها، ويمارس الشعب هذه السيادة عن طريق الاستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين لرئيس الجمهورية أن يلتجئ الى

¹ حريزي زكرياء، المشاركة السياسية للمرأة العربية ودورها في محاولة تكريس الديمقراطية التشاركية - الجزائر نموذجا - ، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، (جامعة الحاج لخضر باتنة: كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2011)، ص.37.

إرادة الشعب مباشرة.¹ والاستفتاء الشعبي هو عرض مشروع قانون أو قاعدة قانونية على الشعب لأخذ رأيه فيها بالموافقة أو عدم الموافقة،² وقد استطاع المواطن الجزائري من خلال الاستفتاء لتعبير عن رأيه حول العديد من القضايا والسياسات في البلاد عبر محطات تاريخية مختلفة ومنذ سنة 1989 رجعت السلطات العليا في الجزائر لتمنح السلطة للشعب في إبداء رأيه في عدة قضايا تخص مصير البلاد أهمها:

➤ الاستفتاء الشعبي حول التعديل الدستوري 1996:

جاءت مبادرة الاستفتاء الشعبي على تعديل دستور 1996 بمبادرة من الرئيس السابق "اليامين زروال" وذلك يوم 28 نوفمبر 1996 والذي نال ثقة أغلبية المصوتين، وأهم السياسات أو التعديلات التي تضمنها هذا التعديل الدستوري هي ازدواجية القضاء بإنشاء المحاكم الادارية ومجلس الدولة ومحكمة التنازع، والمحكمة العليا للدولة،³ كما تضمن هذا التعديل حق إنشاء الأحزاب السياسية حيث نصت المادة(42)، منه على أن حق إنشاء الأحزاب السياسية معترف به ومضمون.⁴ وكانت نسبة المشاركة في هذا الاستفتاء 79,8%.

➤ الاستفتاء الشعبي حول قانون الوئام المدني. 1999

يعتبر الاستفتاء الشعبي حول قانون الوئام المدني فرصة ثانية تمنحها السلطة للشعب للتقرير والمشاركة حول قضية لها أبعاد مختلفة سياسية، أمنية، اجتماعية، وهي تمس حياة الأفراد بصفة مباشرة حيث تقدم الشعب في 16 سبتمبر 1999 من صناديق الاقتراع وذلك بغية أخذ رأيهم فيما يخص قانون الوئام المدني، حيث يعتبر هذا القانون أهم السياسات التي اهتم بها رئيس الجمهورية بعد توليه للسلطة، وسرعان ما وجه الرئيس انتباهه إلى تسوية النزاع الداخلي، حيث عرض هذا القانون على البرلمان وطُرحت خطة السلام في إطار استفتاء جرى في 16 سبتمبر 1999 واستقطب تأييداً حاشداً من قبل الناخبين، واستناداً إلى الأرقام الرسمية، فإن 98.63 % من الناخبين صوتوا لصالح الخطة، مع الإشارة إلى أن نسبة إقبال الناخبين على صناديق الاقتراع بلغت 85.03 % .

¹ دستور 1996، المادة(07).

² عاطف البناء، الوسيط في النظم السياسية،(دار الفكر العربي، ط 02، 1994)، ص. 227.

³ Ahmed Mahiou, *notes sur la constitution Algérienne* de 28/11/1996 annuaire de l'Afrique du nord, 1996, CNRS, p. 480.

⁴ دستور 1996 المادة (42).

➤ الاستفتاء الشعبي حول ميثاق السلم والمصالحة الوطنية 2005.

تعزيزا لمسار المصالحة الوطنية واستكمالاً لمشروع الوئام المدني لسنة 1999، جاءت حملة المصالحة في 29 سبتمبر 2005، ومن خلال الخطاب الذي ألقاه الرئيس بوتفليقة وصرح من خلاله قائلاً أن: «إخراج البلد من الأزمة المميتة التي يمر بها اليوم رهن بدعم الجزائريين لمبدأ المصالحة الوطنية وذلك من خلال الاستفتاء»¹.

فمن خلال هذا الخطاب ترى أن الرئيس عمل على أساس أن الشعب أو المواطن هو أساس هذا القرار المصيري وهو صاحب القرار الأول في ما يخص المصالحة الوطنية ومنه تعتبر ثاني مشاركة مباشرة للمواطن في قضايا كبرى تهتم مصير البلد والمواطن ولها أبعاد مختلفة تمس جميع جوانب الحياة اليومية وكانت مشاركة المواطنين في هذا الاستفتاء قد بلغت نسبة 97%، من الناخبين الذين صادقت على الميثاق خلال الاستفتاء.

2- الانتخابات:

تعتبر الانتخابات أحد الطرق التي من خلالها يشارك المواطن ويؤثر في السياسة العامة، حيث يعتبر اختياره الحزب معين فهو بذلك تبنى سياسة معينة، سواء من خلال اختياره للرئيس الذي توجه وسياسات معينة أو من خلال انتخابه للممثلين في البرلمان الذين يمثلون مصالحه فهو بذلك يؤثر في السياسة العامة بطريقة غير مباشرة وقد شارك المواطن الجزائري منذ سنة 1989 في عدة مناسبات انتخابية اختلفت فيها نسب المشاركة من مناسبة انتخابية الى أخرى، منها الرئاسية، ومنا التشريعية ومنها المحلية.

➤ الانتخابات الرئاسية:

منذ إقرار التعددية الحزبية في الجزائر سنة 1989، أجريت عدة انتخابات رئاسية، أولها سنة 1995 فاز بها الرئيس السابق اليامين زروال، ثم أجريت ثاني انتخابات رئاسية سنة 1999، فاز بها المرشح الحر عبد العزيز بوتفليقة، الذي تقلد الرئاسة لأربع عهديات متتالية وسنعرض فيما يلي الانتخابات التي شارك فيها المواطن الجزائري مع نسب المشاركة وهي كالتالي:

¹ رشيد تلمساني، الجزائر في عهد بوتفليقة: الفتنة الأهلية والمصالحة الوطنية، أوراق كارينغي، ع.7، يناير 2008. ص.8. 11

الانتخابات الرئاسية	المرشح الفائز	النسبة المتحصل عليها	نسبة المشاركة
1995	اليامين زروال	%75	%61,29
1999	عبد العزيز بوتفليقة	%	%60,25
2004	عبد العزيز بوتفليقة	%84,99	%58,07
2009	عبد العزيز بوتفليقة	%	%74,11
2014	عبد العزيز بوتفليقة	%	%50,70

جدول رقم(10): يوضح نسب المشاركة في رئاسيات(1995، 1999، 2004، 2009، 2014).
➤ الانتخابات التشريعية:

كانت أول مناسبة تشريعية سنة 1990، وذلك تماشيا مع مسار الديمقراطية، ولقد أجريت في الجزائر أربع انتخابات تشريعية بالإضافة الى أول تشريعات والتي ألغيت وسنلخص في الجدول الآتي نسب مشاركة المواطنين في هذه التشريعات:

الانتخابات التشريعية	حزب الأغلبية	نسبة المشاركة في الانتخابات	عدد المقاعد المتحصل عليها
1997	التجمع الوطني الديمقراطي	%56,60	155
2002	جبهة التحرير الوطني	%46	199
2007	جبهة التحرير الوطني	%35,65	136
2012	جبهة التحرير الوطني	%43,14	220

جدول رقم(11): يبين نسب المشاركة في الانتخابات التشريعية(1997، 2002، 2007، 2012).

المصدر:

من إعداد الباحثة بالاعتماد على:

- Willam B Quandt, traduit par Ben semien et autres, *Société et pouvoir la decennia des rubtures*(Alger: casbah editions, 1998), p. 98.

- المجلس الدستوري يعلن عن النتائج الرسمية لاقتراع تشريعات 10 ماي 2012

من الموقع: <http://www.alibenhaj.net/php?catsmktba=9>

ثانيا: مشاركة المواطن الجزائري في عملية تنفيذ السياسة العامة.

إن مساهمة المواطن في عملية صنع و رسم السياسة العامة لا يقتصر على التدخل في صياغتها أو التأثير فيها، بل يتعداه إلى الالتزام بها أو السهر على تنفيذها انطلاقا من ممارسته مجموعة من النشاطات أطلق عليها أُموند نشاطات المواطن كرعية أو تابع هي عكس النشاطات السابقة الذكر والتي يصطاح على تسميتها بنشاطات المواطن كمشارك، بحيث صنف أُموند نشاطات المواطن كرعية إلى أربعة أصناف وهي:

توفير الموارد: كدفع الضرائب والالتحاق بالخدمة العسكرية.

تلقي الموارد: كتلقي إعانات الضمان الاجتماعي، الحصول على المنح والمساعدات الحكومية.

تنظيم السلوك: من خلال طاعة القوانين وتطبيق مختلف اللوائح و التعليمات الحكومية.

تلقي وتوفير الرموز: كأداء قسم الولاء والطاعة وتطبيق مختلف اللوائح والتعليمات الحكومية¹.

من خلال النشاطات التي يقوم بها المواطن كرعية حسب "أُموند" يمكننا تصنيف مشاركة المواطن في السياسة العامة من خلال الحقوق والواجبات.

1- توفير الموارد:

تعتبر الموارد بنوعها المادية والبشرية أهم آليات تنفيذ السياسات العامة، والجزائر كغيرها من الدول تعتمد على المواطن كأحد مصادر تمويل خزنتها العمومية. ومن خلال الضرائب التي تفرضها عليه لأجل تمويل نفقات الدولة العمومية في مختلف القطاعات، التعليم، الصحة، الأمن فهي تهدف من خلالها الى تحقيق منافع عامة للمجتمع.² بالإضافة الى الاعتماد على العنصر البشري في حد ذاته كأداء الخدمة العسكرية، حيث تلعب هذه الأخيرة دور كبير في تحضير دفاع وطني من خلال التأثير في سلوك وتفكير المجندين ونشر الوعي الوطني من قبل المؤسسة العسكرية.³

2- تلقي الموارد:

يكفل الدستور الجزائري هذا النوع من خلال ما يمنحه للمواطن من منح ومساعدات وتخفيضات في مختلف المجالات، حيث يستفيد المواطن في الجزائر من المنافع والمنح والمساعدات مثل: مجانية

¹ ضميري عزيزة، مرجع سابق، ص. 121.

² يحي لخضر، دور الامتيازات الضريبية في دعم القدرة التنافسية للمؤسسة الاقتصادية الجزائرية: دراسة حالة مؤسسة المطاحن الكبرى للجنوب بسكرة للفترة 2003-2005، (جامعة محمد بوضياف المسيلة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية)، مذكرة ماجستير في علوم التسيير فرع إستراتيجية السوق في ظل اقتصاد تنافسي، 2007، ص. 5.

³ عميرة إسماعيل، دور المؤسسة العسكرية في التنمية الاقتصادية للمجتمع الجزائري، مذكرة ماجستير في علم الاجتماع، (جامعة الجزائر، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، قسم علم الاجتماع، 2009)، ص. 105.

التعليم في مختلف الأطوار بما فيها التعليم العالي، دعم العديد من السلع والخدمات والإعانات والسكنات الاجتماعية الموجهة لذوي الدخل المحدود، مجانية الخدمات الصحية... الخ.¹

3- تلقي وتوفير الرموز:

يعتبر النشيد الوطني والعلم أهم رموز الجمهورية الجزائرية، وهما غير قابلين للتغيير كما تنص عليه المادة (5) من الدستور، والذي جاء فيها: «> العلم الوطني والنشيد الوطني من مكاسب ثورة أول نوفمبر 1954 وهما غير قابلين للتغيير هذان الرمزان من رموز الثورة هما رمزان للجمهورية بالصفات التالية علم أخضر وبييض تتوسطه نجمة وهلال أحمر اللون، النشيد الوطني هو قسما بجميع مقاطعه».²

وعليه واحتراما لهذين الرمزين تلتزم جميع الأطوار التعليمية (ابتدائي، متوسط وثانوي)، برفع العلم والنشيد الوطني صباح ومساء كل يوم دراسي، كما هو الحال بالنسبة للبرلمان والذي يفتتح ويختتم جميع دوراته بالاستماع الى النشيد الوطني، مثال ذلك بدأت مراسيم التعديل الدستوري 2016 بقراءة الفاتحة ثم عزف النشيد الوطني.³

4- تنظيم السلوك:

إن المواطن مجبر لا مخير في احترام قوانين الدولة ومختلف لوائحها التنظيمية، ذلك أنه مقابل كل عصيان عقاب، حيث نجد في ديباجة كل دستور مايلي: «> إن الدستور فوق الجميع وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية والجماعية ويحمي مبدأ حرية اختيار الشعب، ويضفي الشرعية على ممارسة السلطات ويكفل الحماية القانونية ورقابة عمل السلطات العمومية في مجتمع تسوده الشرعية ويتحقق فيه تفتح الإنسان بكل أبعاده».⁴

فمن خلال هذه الديباجة نستنتج أن الدستور هو عبارة عن مجموعة من القوانين التي تنظم وتحكم الشعب ومختلف المؤسسات في البلاد ولأنه فوق الجميع فان الجميع يخضع لما تنص عليه أحكام هذا الأخير وهو ملزم باحترامه وتطبيقه.

¹ منير مباركية، مرجع سابق. ص. 180.

² دستور 2016، المادة (5).

³ افتتاح جلسة الموافقة على تعديل الدستور، في الوقع:

المبحث الثالث: دور الهيئات الاستشارية والمؤسسات الأمنية في عملية صنع السياسة العامة
كغيرها من الدول عرفت الجزائر تكوين هيئات استشارية بغية العودة إليها واستشارتها من أجل توضيح الرؤى أكثر حول مختلف السياسات وبغية اتخاذ قرارات أكثر رشادة، ذلك أن الهيئات الاستشارية هم مجموعة من الأفراد من ذوي الخبرة والكفاءة في مختلف التخصصات ولعل التحول الديمقراطي والأنظمة الديمقراطية الحديثة التي تتطلب الاعتماد على مثل هكذا مؤسسات، والهيئات الاستشارية هي الجزائر كثيرة ومتعددة، لكننا سنركز على أهم الهيئات التي تلجأ الحكومة إلى استشارتها في بعض المجالات.

تعرف الهيئات الاستشارية حسب الأستاذ "محمد فؤاد مهنا" على أنها تلك الهيئات الاستشارية التي الفنية التي تعاون أعضاء السلطة الإدارية بالأراء الفنية المدروسة في المسائل الإدارية التي تدخل في اختصاصهم، وتتكون هذه الهيئات من عدد من الأفراد المختصين في فرع معين من فروع المعرفة.¹ وتعرف أيضا على أنها هيئات إدارية بالأساس، تقوم على معاونة الهيئات التنفيذية الرئيسية فهي بمثابة هيئات فنية في هذا الجانب غير أنها تختلف عنها في كون مهمتها الأساسية تتمثل في الإعداد والتحضير والبحث ثم تقديم النصح للجهاز التنفيذي المالك لحق اتخاذ القرار، ولا يحق لها اتخاذ قرارات في نطاق اختصاصها على خلاف الهيئات الفنية.²

المطلب الأول: المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي.

أولاً: تعريفه:

يعتبر المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، من الهيئات التي تذهب الدولة إلى استشارتها والأخذ باقتراحاتها عند عملية رسم السياسات العامة للبلاد، لا سيما في الميدان الاقتصادي والاجتماعي، ولقد تم إنشاء هذا المجلس بعد الاستقلال سنة 1968، حيث شملت عضويته آنذاك 170 عضوا كممثلين لمختلف القطاعات، وبفعل التغييرات التي شهدتها البلاد على إثر تبني دستور 1989، تمت إعادة هيكلة المجلس حيث ارتفع عدد أعضائه إلى 180 عضو سنة 1993، وذلك

¹ بوحنية قوي، بوطيب بن ناصر، الهيئات الاستشارية في النظام القانوني الجزائري، في الموقع:

<http://www.bouhania.com/members.php?action=info&userid=1>

تم تصفح الموقع يوم: 11-4-2016.

² سليمان محمد الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، (القاهرة: دار الفكر العربي، 2000)، ص 103.

طبقا للمرسوم رقم(93- 225) المؤرخ في 05 أكتوبر 1993، المتضمن إنشاء مجلس وطني اقتصادي واجتماعي.¹ ويتكون هذا المجلس من 180 عضو موزعين كالآتي:
50% يمثلون كافة المؤسسات والتنظيمات العامة والخاصة العاملة في القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

25% يمثلون الإدارة العامة المركزية والمحلية.

25% يمثلون الشخصيات المؤهلة نظرا لخبرتهم وتأهيلهم الشخصي، يعينون من قبل رئيس الجمهورية.

ثانيا: أجهزة المجلس:

يقوم المجلس بأداء مهامه عن طريق جهاز منظم يتشكل من:

➤ الرئيس:

ينتخب المجلس من ضمنه رئيس المجلس بالأغلبية المطلقة، ويقاد رئيس المجلس مهامه بمرسوم رئاسي، وهذا حسب ما نصت عليه المادة(13)، من المرسوم رقم (93- 225).

➤ مكتب المجلس:

تنتخب الجمعية العامة مكتب يتكون من 6 إلى 9 أعضاء، حيث يتم التشاور بين المجموعات الاجتماعية المنصوص عليها في المادتين (8-9) من النظام الداخلي لتحديد قائمة الأعضاء التسعة(9)، في مكتب المجلس، حيث ينبغي أن تعكس هذه التشكيلة التنوع في تمثيل المؤسسات والمنظمات داخل المجلس وهذا طبقا لأحكام المادة(12) من المرسوم رقم (93- 225).

➤ اللجان الدائمة:

عملا بالمادة (16) من المرسوم السابق يقوم المجلس بتشكيل ومن ضمنه لجان دائمة وهي لجنة التقويم، لجنة أفق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، لجنة علاقات العمل، لجنة التهيئة الإقليمية والبيئة، لجنة السكان والاحتياجات الاجتماعية.

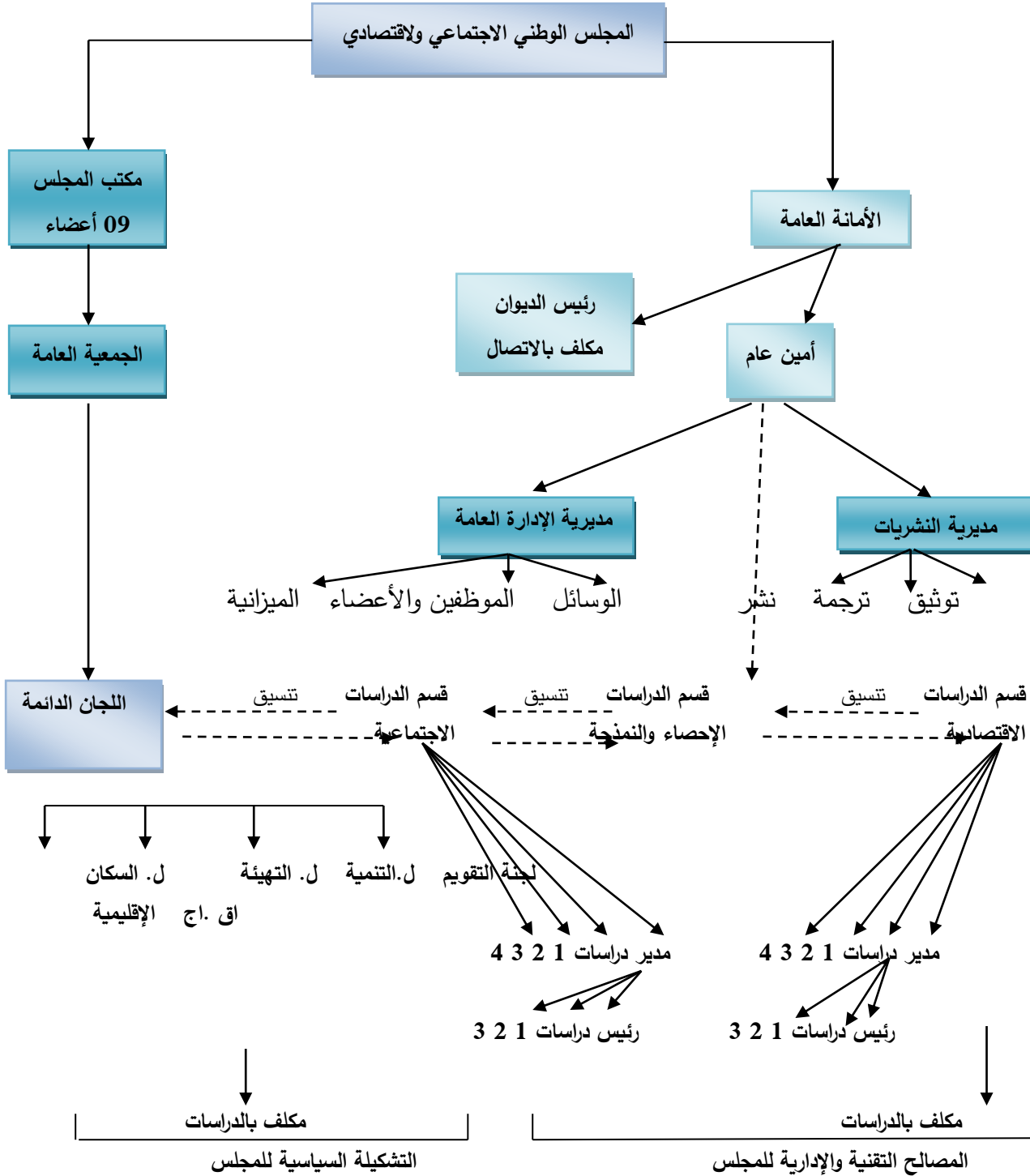
➤ اللجان المؤقتة:

يمكن للمجلس عند الحاجة الاستعانة بلجان مؤقتة متخصصة.

➤ الأمانة العامة:

¹ المرسوم رقم(93- 225) المؤرخ في 05 أكتوبر 1993، المتضمن إنشاء مجلس وطني اقتصادي واجتماعي.

حسب المادة (25)، يزود المجلس بأمانة إدارية وتقنية توضع تحت سلطة الرئيس ويسيرها أمين عام يعين بمرسوم تنفيذي.¹



شكل رقم (14): يوضح الهيكل التنظيمي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي.

¹ المرجع نفسه، المواد (12- 13- 16).

المصدر:

أحمد طييب، دور المعلومات في رسم السياسات العامة في الجزائر دراسة حالة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، مذكرة ماجستير في التنظيم السياسي والإداري، (جامعة بن يوسف بن خدة: كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2007)، ص. 216.

كما يعتبر المجلس من أهم المؤسسات والهيئات الإدارية المركزية الوطنية الاستشارية، باعتباره مساحة تضمن مبدأ الحوار والتشاور في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي والثقافي، وقد كرس هذا المبدأ دستور 2016، من خلال الفقرة السابعة المادة 173، الذي يرى أن المجلس هو بمثابة مستشار للحكومة،¹ حيث يمثل ضمانا لاستمرار الحوار والتشاور بين الشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين، حيث يتولى هذا المجلس تقويم المسائل ذات المنفعة الوطنية المتعلقة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعمل على دراستها إلى جانب تقديم المشورة للأجهزة الإدارية المركزية (الحكومة)، دون البرلمان لتتمكن من إصدار قراراتها التنفيذية في شتى الميادين بناء على الدراسات والتوصيات والاقتراحات والآراء التي يعمل المجلس على تقديمها.²

ثالثا: دور المجلس الاقتصادي والاجتماعي في عملية صنع السياسة العامة:

باعتبار أن المجلس يضم أشخاصا ذوي كفاءة وحكمة ودراية في مجال تخصصهم وخاصة تلك الذين يعينهم كل من رئيس الجمهورية بالنصف حسب ما ينص عليه المرسوم، فإن هذه النخبة من المستشارين تلعب دورا مهما وكبيرا على مستوى عملية صنع السياسة العامة الاقتصادية والاجتماعية للحكومة، وذلك من خلال الدراسات والبحوث الميدانية والمقابلات التي تقوم بها لجانه الدائمة والمؤقتة، بالإضافة إلى فرق العمل التي ينشئها، عن طريق استقصاء البيئة الاقتصادية والاجتماعية وجمع المعلومات والبيانات والحقائق وتقييم الآثار التي تتركها السياسات المطبقة، ثم الخروج بتقويم عام للظروف الاقتصادية والاجتماعية بكل المعطيات والإحصائيات حول جميع القطاعات التي تدخل في نطاق اختصاصاته، ودراسة كل قطاع على حدى كما يقدم المجلس بيانات مفصلة عن تطور الانجازات وحتى الإخفاقات في كل مجال، حيث يخرج بتوصيات عامة وآراء وانتقادات، والتي تعبر عن الصيغة النهائية للمعلومات التي يقدمها المجلس للحكومة لغرض توظيفها

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 01-16، ر.ت. د، مؤرخ في 28 يناير 2016، يتعلق بالمشروع المتضمن التعديل الدستوري، ع، 06، المادة 173 الفقرة 07.

² ضميري عزيزة، مرجع سابق، ص. 139.

في وضع السياسة العامة للسنة المقبلة،¹ أو العمل على تعديل سياسات قائمة أو متابعة عملية تنفيذها، ومثال على ذلك اللجنة المختصة والمكلفة بإيجاد بدائل جديدة لسياسة تمويل صناديق الضمان الاجتماعي، والتي ضمت ممثلين عن المجلس.²

ولقد لجأت الحكومة منذ 1989، وفي ظل عملية صنع السياسة العامة إلى استشارة المجلس في عدة مناسبات ولعل أهم أعمال المجلس هو تقييمه لبرنامج الإنعاش الاقتصادي الذي يعد من أبرز السياسات الاقتصادية المطبقة، وقد سبق للمجلس وأن أشار إلى جدوى التفكير الذي يركز على المدى الطويل كطابع استراتيجي ثابت ومن الضروري تخليص الاقتصاد الوطني من سيطرة المدى القصير وتبني عمليات إعادة تنظيم تأخذ بعين الاعتبار التهديدات والتقلبات التي تؤثر على الاقتصاد والمجتمع.³

من خلال تقييمه برنامج الإنعاش الاقتصادي توصل المجلس الوطني الاجتماعي والاقتصادي الى أن الاقتصاد الوطني بقي يعاني من أزمة على الرغم من الرخاء المالي المعن والظرف الدولي الملائم وأرباح محققة في مجال تثمين المحروقات، فإن النتائج التي حققها الاقتصاد الوطني تؤكد ضعف النمو الإجمالي المقدر ب (1,9) وهي نسبة دون الأهداف المسطرة، وهذا دائما في انتظار حركية النمو التي يهدف إليها مخطط الإنعاش الاقتصادي.⁴

ومنه فان المجلس الوطني الاجتماعي والاقتصادي يلعب دور مهم في توجيه السياسات العامة ذلك من خلال تشكيلته المكونة من أهم الخبراء واللجان المختصة في مجالات مختلفة، والتي من شأنها إثراء السياسات العامة من خلال الملاحظات والآراء والبدايل التي يطرحها بعد دراسات ومشاورات معمقة ثم يقدمها للحكومة في شكل تقارير مفصلة والتي غالبا ما تكون مدعومة بجملة من الإحصائيات، من شأنها أن تساعد الحكومة على رسم سياسات عامة جديدة ببدايل مثالية، انطلاقا من قاعدة ذات صلة بأرض الواقع.

1 أحمد طيلىب، دور المعلومات في رسم السياسات العامة في الجزائر دراسة حالة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، مذكرة ماجستير في التنظيم السياسي والإداري، (جامعة بن يوسف بن خدة: كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2007)، ص. 229.

2 ضميري عزيزة، مرجع سابق، ص. 139.

3 أحمد طيلىب، مرجع سابق، ص. 236.

4 الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المجلس الاقتصادي والاجتماعي، تقرير حول الظرف الاقتصادي والاجتماعي، للسداسي الأول الدورة (25)، ديسمبر 2004، ص.2.

المطلب الثاني: المجلس الإسلامي الأعلى.

أنشأ المجلس الإسلامي الأعلى بمقتضى المادة(171)، من دستور 1996، حيث جاء في نص المادة: «يؤسس لدى رئيس الجمهورية مجلس إسلامي أعلى»، وحددت نفس المادة الخصائص الاستشارية للمجلس وهي كما يلي:

- الحث على الاجتهاد وترقيته.

- إبداء الحكم الشرعي فيما يعرض عليه.

- رفع تقرير دوري عن نشاطه إلى رئيس الجمهورية.

ويتكون المجلس الأعلى للأمن من خمسة عشر (15) عضوا منهم الرئيس يعينهم رئيس الجمهورية من بين الكفاءات الوطنية العليا في مختلف العلوم، أما عن دوره في عملية رسم السياسة العامة لم نرى أنه ساهم في رسم السياسات العامة، ورغم أن أول ملاحظة تؤخذ عن هذا المجلس كون صلاحياته واختصاصاته حددت على سبيل الحصر في الوظيفة الاستشارية لهذا المجلس، الذي نص صراحة عليها الدستور واعتبره من المؤسسات الاستشارية، إلا أن دوره في الحياة اليومية يكاد يكون محدود جدا أحيانا ومغيب أحيانا أخرى.¹

المطلب الثالث: المجلس الأعلى للأمن.

أولاً: تعريفه :

يعرف المجلس الأعلى للأمن حسب الدستور على أنه هيئة استشارية، حيث تنص المادة(173)، على تأسيس مجلس أعلى للأمن يرأسه رئيس الجمهورية مهمته تقديم الآراء إلى رئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني كما يحدد رئيس الجمهورية كيفية تنظيم المجلس الأعلى للأمن وعمله، ويتكون المجلس الأعلى للأمن من الأعضاء:

○ رئيس المجلس الشعبي الوطني.

○ رئيس الحكومة.

○ وزير الدفاع.

○ وزير الداخلي.

○ وزير العدل.

○ وزير الاقتصاد.

¹ دستور 1996، المادة(171).

○ قائد أركان الجيش الشعبي.

ثانيا: دوره في عملية صنع السياسة العامة.

ورغم أن المجلس الأعلى للأمن هيئة استشارية محددة الاختصاص فدوره يكاد ينحصر في إبداء الرأي والمشورة في المسائل المتعلقة بالأمن، وما يلاحظ أيضا أن العضوية فيه تكاد تكون محصورة فالخبراء والفنيين استبعدوا من هذا المجلس كإطارات السالفة في الأمن والجيش ومراكز الدراسات الأمنية،¹ إلا أن هذا لا ينفي الدور الذي لعبه المجلس الأعلى للأمن في توجيه سياسات البلاد، وتقرير مصيرها، ولعل الظروف التي عاشتها الجزائر في التسعينات بعد إلغاء المسار الانتخابي سنة 1992 ساهمت في تعبيد الطريق أمام المجلس بدافع استمرارية الدولة وضمان سيرورة الحياة اليومية، وعليه فقد ترأس المجلس الأعلى للأمن اجتماع المؤسسات المخولة بالسلطات المنصوص عليها في المواد (24 - 75 - 79 - 130 - 153)، من الدستور.

وقد أصدر المجلس الأعلى للأمن وهو مجرد هيئة استشارية قرارات مست مصير البلاد، حيث أعلن المجتمعون برأسته استحالة مواصلة المسار الانتخابي وإن المجلس يتكفل بكل قضية من شأنها المساس بالنظام، وبأمن الدولة وأنهم في دورة مفتوحة حتى يصلوا إلى حل لمشكلة الشغور منصب رئيس الجمهورية.

فقد تحمل المجلس الأعلى للأمن مسؤولية قرار إلغاء المسار الانتخابي والانعكاسات التي تترتب على ذلك، كتجميد عمل المؤسسات الدستورية المنتخبة بالرغم من أن هذا القرار لم يرتكز على أي أساس دستوري أو قانوني، حيث قام بالبت في استخلاف رئيس الجمهورية والبت في مسألة الشغور، بالإضافة إلى تأسيس المجلس الأعلى للدولة وتعيين رئيس الدولة في ندوة الوفاق الوطني من جانفي 1992.²

وعليه فإن المجلس الأعلى للأمن لم يضحى مجرد هيئة استشارية ينحصر دوره في إبداء الرأي والمشورة بل تعداه لأكثر من ذلك، حيث تحول المجلس من هذا المقام إلى مؤسسة تأسيسية بحتة ذات أهمية وتأثير كبيرين في توجيه كل سياسات البلاد، بما في ذلك تلك التي تخرج عن نطاق اختصاصاته كمؤسسة أمنية.

¹ بوحنية قوي، بوطيب بن ناصر، مرجع سابق.

² محمد بوضياف، مرجع سابق، ص ص. 164، 165.

المطلب الرابع: دور المؤسسة العسكرية في عملية صنع السياسة العامة.

تساهم المؤسسة العسكرية في عملية صنع السياسة العامة بعدة طرق، فقد تقوم بدعم سياسة ما وتسعى من أجل تنفيذها، وإما معارضتها والعمل على إلغائها، وسنقف عند بعض المجالات والمواقف التي قامت بها المؤسسة العسكرية تجاه بعض السياسات العامة للبلاد سواء تلك التي تبنتها و عملت على دعمها وتنفيذها، أو تلك التي رفضتها و عملت على إلغائها.

أولاً: المجال الأمني والسياسي:

ساهمت المؤسسة العسكرية على الصعيد السياسي والأمني في صنع وتوجيه السياسات العامة في العديد من المناسبات، ولعل أهمها هي معارضة وإفشال السياسات التي لا تتلاءم مع أهدافها التي تسعى لخدمة المنفعة العامة كسياسة الحوار التي أراد الرئيس "اليامين زروال"، تطبيقها بشكل جدي ومع كل الأطراف السياسية دون أي إقصاء باعتبارها الحل الأنسب لتجاوز الأزمة الأمنية، وهذه المعارضة جاءت بناء على تمسك وتطبيق المؤسسة العسكرية لسياسة الاستئصال، والتي جاءت في إطار مكافحة الإرهاب والعمل على قمعه وهي أكبر السياسات التي اهتمت بها المؤسسة العسكرية، و عملت على وضعها وإنجاحها كما أن المؤسسة العسكرية كانت ترى أنه في إطار هذه السياسة توجد مصلحة ومنفعة عامة.¹

كما تبنت المؤسسة العسكرية سياسة الحوار عندما تدخل في مارس 2015 بعين صالح لإطفاء نار الفتنة، وفتح أبواب الحوار الذي ضم الجيش من جهة والمناهضين لمشروع استغلال الغاز الصخري من جهة أخرى، حيث استطاع الجيش احتواء هذا الاحتجاج الذي وصل إلى حد العنف والخسائر المادية والبشرية، عن طريق السماح لهم بالاحتجاج بطرق سلمية مع تخصيص أماكن الاحتجاج، بالإضافة إلى تكفل مصالح الجيش بتعويض الخيم المحروقة، محذرين في نفس الوقت المعتصمين من خطورة المواجهات التي من شأنها أن تسجل انزلاقات ذات أبعاد سياسية وأمنية قد تمس باستقرار البلاد.²

¹ ضميري عزيزة، مرجع سابق، ص 113.

² أحمد بلحاج، الجيش يتدخل بعين صالح لإطفاء نار الفتنة وفتح أبواب الحوار، جريدة المحور اليومي، ع، 746، الأربعاء 4 مارس 2015، ص. 3.

ثانيا: المجال الاجتماعي والثقافي:

استطاع الجيش تطوير بنيته التنظيمية والهيكلية وتعزيز ميزانيته، وتعتبر الخدمة الوطنية المدخل الرئيسي للمؤسسة العسكرية للمساهمة في تنشئة الفرد، حيث يربي أفرادها على العلم والإدراك والاحترام على أساس مبدأ الحقوق والواجبات، فالتنشئة قوام حياة المواطن والمجتمع والدولة، وهي مرحلة عبور أساسية لتكوين هويته الفردية، وتأمين الترقية الاجتماعية والثقافية لأكبر عدد ممكن للمساهمة في تنمية البلاد، وتقوم المؤسسة العسكرية بعملية التنشئة داخل صفوف الجيش على صعيدين اثنين، يتمثل الأول في كونه سياسي يهدف لفهم حالات التسييس والبناء الإيديولوجي للمجتمع، أما الثاني فهو اجتماعي وذلك لفهم الواقع الاجتماعي ولضرورة تفهم العسكريين للتركيبية الاجتماعية.¹

فمن هذا المنطلق فإن الخدمة الوطنية واعتمادا على ما توفره للمجندين الشباب إنما تمهد لمختلف الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية، من خلال ما تحققه من رفع مستواهم العلمي والفكري والثقافي وتعميق وعيهم ما يسهل سرعة إدراكهم وإدماجهم في مجال التنمية.

ثالثا: المجال الاقتصادي والتنمية:

قامت المؤسسة العسكرية بأهم انجازين اقتصاديين في الجزائر، وهما السد الأخضر لمواجهة الزحف الصحراوي، وطريق الوحدة الإفريقية، ذات الأبعاد السياسية والاجتماعية والاقتصادية بالإضافة إلى دورها في مواجهة الكوارث الطبيعية اثر زلزال مدينة الشلف سنة 1980، تقديم المساعدات للمواطنين فك العزلة وإيصال المؤونة للمواطنين اثر تساقطات الثلوج الكثير سنة 2012، بالإضافة إلى كونها مؤسسة إنتاجية وخدمانية، حيث تقوم بعقد الصفقات وتشارك في المناقصات خاصة في مجال الأشغال العمومية والبناء، وذلك لتفوق في مجال ما تملكه من عوامل للإنتاج والانجاز كالعتاد الحديث على المؤسسات العامة والخاصة، وما عزز كل هذا هو جديتها في العمل ناهيك عن سهولة التمويل الذي تحضى به وعدم خضوعها للبيروقراطية.²

إن تدخل المؤسسة العسكرية في مختلف مجالات الحياة، إنما يعكس قوة هذه المؤسسة، حيث تملك مختلف العتاد والوسائل التي تساعدها، ومما لا شك فيه أنها تساهم من خلال هذه الوسائل

¹ إسماعيل عميرة، دور المؤسسة العسكرية في التنمية الاقتصادية للمجتمع الجزائري، مذكرة ماجستير في علم الاجتماع، (جامعة الجزائر: كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، قسم علم الاجتماع، 2009)، ص. 104-105.

² محمد بوضياف، مستقبل النظام السياسي الجزائري، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، (جامعة الجزائر: كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2008)، ص. 54.

المادية من عتاد والبشرية من خبراء ومختصين في مختلف المجالات في عملية التنمية للبلاد، حيث تعتبر المؤسسة العسكرية أحد أكبر المؤسسات استقطابا لليد العاملة، وعليه فان تفوق المؤسسة العسكرية من ناحية الموارد التي تتوفر عليها عزز من مكانتها وجعل منها فاعل مهم في العملية التنموية.

خلاصة الفصل الثاني.

تقوم الدولة الحديثة على مبدأ المشاركة، وذلك من خلال إشراك فواعل جديدة في عملية صنع السياسات العامة للبلاد الى جانب الفواعل الرسمية، وتتيح لهم فرص إبداء الرأي والاقتراحات وكل حسب الوسائل والإمكانات التي تملكها، ومن خلال دراستنا لمختلف الفواعل في الجزائر تعرفنا على أهم الفواعل التي المشاركة في عملية الصنع، ولقد خرجنا بمجموعة من الاستنتاجات أهمها انه هناك فواعل رسمية مساهمة ومؤثرة وصاحبة القرار الأول والأخير في عملية صنع السياسة العامة، ومن جهة أخرى لاحظنا وجود فواعل غير رسمية تسعى للمشاركة، و يختلف حجم تأثيرها من فاعل لآخر حيث وجدنا أن بعض الفواعل تساهم بشكل كبير ودورها في عملية وضع السياسات العامة بمثابة الوظيفية الأساسية لها مثلها مثل المؤسسات والفواعل الرسمية، وهناك مؤسسات استشارية، يكمن دورها في إعطاء الاستشارة للفواعل الرسمية في بعض القضايا التي تتطلب أصحاب الاختصاص.

دور الفواعل الرسمية يتباين من مؤسسة الى أخرى، فالمؤسسة التشريعية رغم أنها صاحبة الاختصاص في عملية صنع السياسة العامة من خلال دورها في التشريع و سن القوانين إلا أن السلطة التنفيذية تتفوق عليها في هذه العملية ، وذلك من خلال تفوق السلطة التنفيذية بشقيها رئيس الجمهورية من جهة والحكومة من جهة أخرى في عملية التشريع على حساب السلطة التشريعية والتي تعتبر صاحبة الاختصاص، فقد لاحظنا من خلال دراستنا التفوق الحكومي من خلال مشاريع القوانين، في مقابل ضعف اقتراح القوانين والذي يعكس ضعف الأداء البرلماني، بالإضافة الى الفواعل غير الرسمية التي تتميز بالضعف وعدم القدرة للتأثير في عملية صنع السياسة العامة في الجزائر وهذا راجع لطبيعة النظام السياسي الذي يسيطر على هذه العملية، إلا انه لاحظنا تطور دور الإعلام في عملية صنع السياسات العامة حيث أصبح يؤثر في مختلف السياسات وذلك من خلال دوره الفعال في كشف الحقائق وتنوير الرأي العام لا سيما بعد عملية خصخصة القطاع منذ سنة 2012 وفتح المجال أمام الخواص الذين يتمتعون بنسب عالية من المشاهدة، كما ينقلون انشغالات المواطنين من مشاكل سكن،

بطالة، وغيرها حيث استطاعت أن تثير انتباه صناع القرار لمثل هذه المشاكل، كما لا حظنا ضعف أداء جماعات الضغط والأحزاب السياسية في عملية صنع السياسة العامة.

أما بالنسبة للأحزاب السياسية فهي رغم تواجدها في أهم مراكز صنع السياسات إلا وهو البرلمان ورغم انه يتشكل منها إلا أنها تتميز بالضعف في الأداء، خاصة يخص مجال الاقتراح، ضف الى ذلك فان مهمتها تكمن فقط في التصويت على مشاريع القوانين التي تعدها الحكومة، كما لاحظنا أنها لا تتميز بقدرة النقد والمعارضة وذلك راجع لضعف أداءها وعدم قدرتها على طرح البديل، أما جماعات الضغط والمصالح فهي جماعات غير منظمة عادة ما تكون مؤقتة ترتبط بمصلحة معينة وزمن معين قد تكون تمثل نقابات معينة تطالب بتحسين ظروف العمل أو الزيادة في الأجور.

باعتبار المواطن العنصر الأساسي الذي تصنع من أجله السياسة العامة ، فهو يساهم في صنع السياسة العامة في الجزائر غالبا عن طريق المشاركة في الانتخابات فهي الوسيلة الوحيدة التي تتيح له الفرصة لإبداء رأيه في اختيار ممثليهم الذين يتبنون سياسات يتم عرضها على المواطنين قبل مواعيد الانتخابات وبالتالي اختيار المواطن لممثليهم إنما هو اختيار لبرامج معينة، ولان الممثلين عادة ما يخلفون بوعودهم المقدمة أثناء الحملات الانتخابية فقد قلل ذلك من الثقة بين المواطن والأحزاب الأمر الذي أدى الى ظهور أزمة مشاركة وعزوف المواطنين عن المشاركة في العديد من المناسبات الانتخابية بمختلف أنواعها الرئاسية منها والتشريعية وحتى المحلية، ذلك راجع لضعف الأحزاب السياسية وعدم قدرتها على تبني سياسات جديدة تحمل بدائل للمشاكل الموجودة في المجتمع ناهيك عن كونها أحزاب مناسبات تظهر أيام الانتخابات وتردد شعارات مثالية وتطرح حلولاً وبرامج خيالية لا تمس للواقع المعيش بصله، ما قلل من مصداقيتها لدى المواطنين.

كما تلعب المؤسسات الاستشارية دور مهم في عملية صنع السياسة العامة، باعتبار تتوفر على العديد من الخبراء والمختصين في مجالات مختلفة، لكن الهيئات الاستشارية غالبا ما تكون محدودة في المجال الاقتصادي والأمني، الأمر الذي يتطلب إعادة النظر في دور هذه الهيئات لا سيما وأنها تملك الكفاءات المختلفة والتي لها القدرة في إثراء وترشيد عملية صنع السياسة العامة في الجزائر.

الفصل الثالث:

العوامل المؤثرة في

عملية صنع السياسة

العامة في الجزائر

(1989-2017).

الفصل الثالث: العوامل المؤثرة في عملية صنع السياسة العامة في الجزائر (1989-2017).

لقد عرفت السياسة العامة في أحد المواضيع على أنها تمثل تلك النشاطات والبرامج الناتجة عن عملية التفاعل بين المدخلات والمخرجات والتغذية الراجعة، وبهذا فهي تمس جميع أطراف المجتمع من المؤسسات بكل أنواعها الرسمية منها وغير الرسمية التي تقوم بصنع أو التأثير في عملية صنع السياسات العامة الى أفراد المجتمع التي تعود عليه هذه السياسات العامة بالدرجة الأولى، فمن الطبيعي أن هذه السياسات العامة تتأثر بكل الظروف التي يمر بها المجتمع، وسنركز من خلال هذا الفصل على أهم العوامل الداخلية والخارجية التي أثرت بشكل كبير في صنع السياسات العامة في الجزائر في الفترة الممتدة من 1989 الى 2017، أين عرفت الجزائر في هذه المرحلة تغيرات كبيرة في جميع المجالات السياسية والاقتصادية، وحتى الاجتماعية.

المبحث الأول: العوامل الداخلية المؤثرة في عملية صنع السياسة العامة.

هناك مجموعة من العوامل الداخلية والظروف التي عاشتها الدولة الجزائرية في محيطها الداخلي، والتي أثرت بشكل أو بآخر في عملية صنع السياسة العامة ولعل أهم هذه العوامل مايلي:

المطلب الأول: العوامل السياسية المؤثرة في عملية صنع السياسة العامة.

الحديث عن العوامل السياسية يقودنا أولاً للحديث عن الاستقرار السياسي، لأن الاستقرار السياسي يلعب دور مهم في توفير البيئة التي يعمل فيها النظام بشكل سليم، وغياب الاستقرار السياسي يؤدي سلبا على السير الحسن لأعمال ونشاطات النظام اليومية داخل المجتمع، ويعبر الاستقرار السياسي على أن النظام مستقر وتغيب فيه كل أنواع العنف والإكراه والقطيعة مع النظام السياسي، كما يعبر عن الاستمرارية الدالة عن الغياب النسبي في التغيير في مكونات النظام السياسي بتدني مستوى الاستمرارية في التطور السياسي وغياب القوى الاجتماعية وحركات سياسية تسعى الى إدخال تغيرات جوهرية على النظام السياسي.¹ وغياب الاستقرار السياسي لا يرتبط فقط بحالة الحرب والاستعمار الخارجي بل قد يغيب الاستقرار السياسي، بسبب مشاكل داخلية مثل الحروب الأهلية، أو الإرهاب وغيرها، وإذا ما رجعنا الى الجزائر وبداية من العام 1989 نجد أنها قد عرفت عدة انزلاقات سياسية وأمنية وذلك مع عملية الانتقال الديمقراطي الذي عرفته البلاد، أثرت هذه الانزلاقات دون شك

¹Jean Erik and svante Arvante Arvson, *polition and society in western Europe*, (London : sage publications jour th Edition, 1999), p.294.

على عملية صنع وحتى نوع السياسات العامة المتبناة آنذاك، هذا ما سنحاول التعرف عليه من خلال المطالب الآتية.

أولاً: الانتقال الديمقراطي المتعثر وأثاره على السياسة العامة.

تبنى دستور 1989 عملية الانتقال الديمقراطي الذي عرفته الجزائر من النظام الأحادي الى النظام التعددي، حيث نظمت على إثره أول انتخابات تعددية سنة 1992.

1- مخرجات الانتقال الديمقراطي.

تعتبر عملية الانتقال الديمقراطي والتعددية الحزبية أهم نتائج أحداث أكتوبر 1988، حيث جاء في برنامج عمل رئيس الحكومة سنة 1988 "قاصدي مرياح" وسعياً منه لإعادة التوازن للنظام السياسي في الجزائر عن طريق مجموعة من القوانين أهمها:

- قانون الجمعيات ذات الطابع السياسي والجمعيات غير السياسية في 5 جويلية 1989.
- قانون الانتخابات في 7 أوت 1989 المعدل للقانون السابق الصادر في 25 أكتوبر 1980.¹

وأهم ما ركز عليه هذا القانون هو إلغاء ربط الترشح باسم جبهة التحرير الوطني حسب المادة (66) منه ليصبح الترشح حق لجميع المواطنين، وقد جاء قرار تبني التعددية بالقليل من الجدية حيث يلتقي (15) خمس عشرة شخصاً فيؤسسون حزبا سرعان ما يمنح الاعتماد القانوني ومعه اعتمادات مالية من الحكومة في مدة قصيرة بلغ تعداد الأحزاب ستين حزبا(60)، هذه الأحزاب ولدت من أزمة وترعرعت في أزمة سياسية وأمنية إضافة الى وجود أحزاب كانت تهدد باستعمال السلاح وترفض تقبل الآخر ويرى بان الديمقراطية كفر وتدعي بامتلاك الحقيقة الكاملة مما يعتبر اغتialا في حد ذاته للديمقراطية.²

لقد تضمن دستور 1989 عدة إصلاحات مست جميع الأصعدة السياسية والاقتصادية، لكن السؤال المطروح هل تلك المجموعة من المواد التي حملها هذا الدستور وتلك الأحزاب الناشئة التي فتح أمامها باب المنافسة كانت كافية لبناء ديمقراطية حقيقية على أرض الواقع كما هي عليه في الدستور؟

¹ مرزود حسين، مرجع سابق، ص. 144.

² أحمد عظيمي، دور المعارضة في بناء الديمقراطية في الجزائر، محاضرة قدمها الدكتور أحمد عظيمي في إطار فعاليات اليوم البرلماني المنظم من طرف المجموعة البرلمانية للجبهة الوطنية الجزائرية بالمجلس الشعبي الوطني حول دور المعارضة في بناء الديمقراطية في الجزائر،

<http://admiahmed.over-blog.com/articl-62684248.html>

في 28 جانفي 2010 في الموقع:

تم تصفح الموقع: يوم: 2016/2/22.

أ- إلغاء المسار الانتخابي:

عرفت الجزائر في المرحلة من 1992 الى 1995 ظروف سياسية خاصة، حيث أن ميلاد التعددية الحزبية ومع أول تجربة لم يدم طويلا، فسرعان ما توقف المسار الانتخابي وتم إلغاءه من طرف قادة المؤسسة العسكرية بعد ما كان يؤمل من الانتخابات الكثير فهي كانت تمثل المؤشر الأساسي لرسوخ الانتقال الديمقراطي وهي الأداة المثلى لعملية التداول على السلطة وفرز القيادات الجديدة ومن ثم فإن القبول بنتائجها هو فوز وانتصار للديمقراطية في الجزائر، كما أن رفض نتائجها والتلاعب بها يشكل انهيار للمشروع الديمقراطي وانتكاسا لمساره، ومن ثم فقد شكلت هذه الانتخابات التعددية امتحانا صعبا ومأزقا حقيقيا للنخب الحاكمة في الجزائر والتي اعتادت على احتكار السلطة والانفراد بالقرار الوطني وقد حرصت كل الحرص وخططت لكي لا تصل المعارضة الى الحكم، وان تواصل هي تحكما في مقتضيات الحياة السياسية.¹

إن الحديث عن إلغاء المسار الانتخابي في الجزائر يقودنا للحديث عن تشريعات 1992، وهو بمثابة انتهاك للحريات العامة، حيث أن اختيار الشعب للحزب هو بمثابة اختيار سياسة معينة يتبناه ذلك الحزب، وان توقيف السلطة الحاكمة للمسار الانتخابي الذي فاز فيه حزب معين هو بالتالي رفض سياسة معينة اختارها الشعب وفرض سياسات أخرى تتبناه السلطة الحاكمة، وتعتبر انتخابات 1991 أول انتخابات تشريعية تعددية في تاريخ الجزائر، جرت في 26 ديسمبر 1991، وانطلقت هذه الانتخابات في ظروف استثنائية اتسمت بالتنافس الحاد بين الأحزاب المشاركة في هذه الانتخابات وانتهت هذه الانتخابات بفوز الجبهة الإسلامية للإنقاذ، وكانت نسبة المشاركة في هذه الانتخابات كما هو موضح في الجدول الآتي:

عدد المسجلين	13,258,544
عدد المصوتين	7,822,625
عدد الممتنعين عن التصويت	5,435,929
نسبة المشاركة	59%

جدول رقم(12): يبين نسبة المشاركة في الانتخابات التشريعية الملغاة.

¹ محمد بوضياف، مستقبل النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص. 137.

المصدر:

من إعداد الباحثة:

بالاعتماد على محمد بوضياف، *مستقبل النظام السياسي الجزائري*، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، (جامعة الجزائر: كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2008)، ص 142.

لم يدم فوز الجبهة الإسلامية للإنقاذ طويلا فسرعان ما تدخل الجيش وذلك فور إعلان النتائج الدور الأول من الانتخابات التشريعية التي فاجأت الجميع بما في ذلك الجبهة الإسلامية نفسها والتي حصلت على 188 مقعدا.¹

انتهجت هذه الأخيرة إستراتيجية جديدة تهدف الى تغيير قمة السلطة والتي كانت متخوفة مسبقا من نتائج الانتخابات وهذا ما ترجم من خلال صياغة جديدة للقانون الانتخابي وقانون جديد يقسم الدوائر الانتخابية.² رغم أن الانتخابات التشريعية لسنة 1991 تعتبر أول انتخابات تعددية وديمقراطية إلا أن تدخل قادة المؤسسة العسكرية وإيقاف المسار الانتخابي حال دون استمرار هذه الانتخابات التعددية الديمقراطية التي تمثل حرية تعبير واختيار الشعب لمن يريد أن يكون ممثل له، بالإضافة الى التداول السلمي على السلطة، إلا أن هذا ما لم يحدث مع الديمقراطية في أول خرجاتها في الجزائر.

ب- غياب مؤسسات صنع السياسة الرسمية.

كانت أهم نتائج عملية الانتقال الديمقراطي بعد فوز الجبهة الإسلامية للإنقاذ هي وقف عملية الانتقال في حد ذاتها، فعقب استقالة الرئيس بن جديد وفي الوقت الذي كان هو نفسه قد حل البرلمان قبلها بأيام، وعليه أصبح النظام السياسي في الجزائر خال تماما من المؤسسات المنتخبة، حيث يرى الكثير من المختصين أن هذا الفراغ الدستوري مفتعل وقد كان مخطط له ولم يحدث بمحض الصدفة. وعليه تحرك الجيش ليعيد تشكيل مختلف العلاقات، فبعد إعلان رئيس المجلس الدستوري "عبد المالك بن أجليس" ثبوت الفراغ الدستوري وذلك بخلو منصب رئيس الجمهورية في ظل حل البرلمان، أعلن

¹ Jacques fontaine, *op.cit.* pp. 155 ,156.

² Robert Mortimer, *Islam and multiparty politique in Alegria*, middle East journal volume 45, n°4, Autumn 1991, p583.

رئيس الحكومة مواصلة مهام حكومته وطلب من المؤسسة العسكرية أن تتخذ في صور وقائية الإجراءات اللازمة من أجل المساهمة في حماية الأمن العمومي وأمن المواطنين.¹

يرى البعض أن كل ما ألت إليه الحياة السياسة في الجزائر، راجع لعدم تحكّمها في آليات الانتقال الديمقراطي ونتيجة للفراغ الدستوري الذي عرفته كان لا بد من وجود حل وتم ملئ هذا الفراغ من أجل استمرار تسيير شؤون البلاد الى غاية تجاوز هذه الأزمة، وقد لجأت الجزائر في هذه المرحلة ونظرا لتعدد الشؤون العامة للبلاد تم اللجوء الى إنشاء مؤسسات استشارية تمارس الأولى جميع الصلاحيات الخاصة برئيس الجمهورية وتساعد الثانية بصفتها استشارية بكل ما تملكه من خبرة في مجالات مختلفة وقد عرفت الجزائر مثل هذا النوع من المؤسسات سنة 1965 في مرحلة الأحادية أين لجأت لإنشاء "مجلس الثورة"، والذي حل محل المجلس الشعبي الوطني، أما بعد سنة 1989 ومع الأزمات التي تتالت على النظام السياسي في الجزائر في أول خرجاتها التعددية وبالضبط سنة 1991، ونتيجة للشغور الذي عرفتها جميع المؤسسات الرسمية للبلاد لجأت الى إنشاء مؤسسات تستلم شؤون البلاد الى حين معاودة تنظيم انتخابات جديدة وعودة الأمور لطبيعتها القانونية ومن هنا نطرح سؤال ما طبيعة هذه المؤسسات؟ وما هي الصلاحيات التي استلمتها؟

❖ المجلس الأعلى للدولة:

يعتبر المجلس الأعلى للدولة تنظيم هيكلي جديد غير منصوص عليه في الدستور، تم تنصيبه يوم 16 جانفي 1991م، برئاسة "محمد بوضياف" يساعده أربعة (04)، أعضاء تدوم مدته حتى انتهاء العهدة الانتخابية للرئيس المستقيل، يساعد المجلس في أداء مهامه الحكومة، ولقد أسندت للمجلس كافة السلطات والصلاحيات المخولة دستوريا لرئيس الجمهورية بما فيها التشريعية بموجب المداولة رقم (02) للمجلس الأعلى للدولة المؤرخة في 14 أفريل 1992، وعليه أصبح المجلس يتخذ التدابير التشريعية اللازمة لضمان استمرارية الدولة ويصدر مراسيم ذات طابع تشريعي، هذا بالإضافة الى إصدار القرارات التنظيمية وترأس مجلس الوزراء.² رغم أن هذا المجلس استلم صلاحيات رئيس الجمهورية وهو بمثابة أعلى مؤسسة دستورية في البلاد، إلا انه استمد شرعيته من فراغ، واهم الصلاحيات التي أسندت لهذا المجلس هي:

- القائد الأعلى لجميع القوات المسلحة للجمهورية.

¹ عبد الله بالحبيب، مرجع سابق، ص. 45.

² ناجي عبد النور، النظام السياسي في الجزائر من الأحادية الى التعددية السياسية، مرجع سابق، ص. 205.

- تولي مسؤولية الدفاع الوطني.
- يقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها.
- ترأس مجلس الوزراء.
- تعيين رئيس الحكومة وإنهاء مهامه.
- التوقيع على المراسيم الرئاسية.
- التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة.
- له الحق في إصدار العفو وحق تخفيض العقوبات واستبدالها.
- يمكنه استشارة الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء.
- تعيين سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة الى الخارج وينهي مهامهم، كما يستلم أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب وأوراق إنهاء مهامهم.
- إبرام المعاهدات الدولية ويصادق عليه.
- يسلم أوسمة الدولة ويناشينها، وشهاداتها التشريعية.
- كما يعين أعضاء الحكومة.

كما يقرر إذا دعت الضرورة حالة الطوارئ أو الحصار، ويقرر التعبئة العامة ويعلن الحرب ويوقف العمل بالدستور، ويتولى جميع السلطات، يصدر القوانين وله حق إجراء مداولة ثانية، كما يمكنه مخاطبة الأمة مباشرة أمام مجلس شعبي وطني، كما يمكنه حل المجلس الشعبي الوطني وإجراء انتخابات مسبقة ويجسد وحدة الأمة في الداخل والخارج، ويمارس السلطة السامية في الحدود المثبتة في الدستور ويمارس السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، ويرأس المجلس الأعلى للأمن، وله حق المبادرة بالتعديل الدستوري.¹

أما بصفته سلطة تشريعية فهو يقوم بعدة صلاحيات أهمها:

لأن الدستور لا يمنع صلاحية التشريع عن طريق الأوامر لرئيس الجمهورية في حالة غياب المؤسسة التشريعية ولأن المادة(90) من الدستور تفتح المجال واسعا أمام رئيس الجمهورية وتوليه جميع السلطات شريطة أن تقتزن بمدة حالة الحرب.²

¹ محمد بوضياف، مستقبل النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص. 167.

² الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1989، المؤرخ في 23 فيفري 1989 المادة(90).

يتولى المجلس الأعلى للدولة وظيفة التشريع استنادا لنظرية الضرورة القصوى وأصدر مداولته الثانية رقم 22-02 التي تسمح له باتخاذ التدابير التشريعية وذلك كضرورة لضمان استمرارية الدولة وتنفيذ برنامج الحكومة المحلّة، وقد هذا المجلس لنفسه سلطة التشريع فقد أقام خلال الفترة التي حكم فيها بأربع مداولات وإصدار 18 مرسوما تشريعيًا حيث تصدر هذه الأخيرة في الجريدة الرسمية.¹ كان هذا المجلس بمثابة جميع المؤسسات الرسمية للدولة حيث مارس جميع السلطات الصلاحيات نظرا للشعور الذي حدث بعد استقالة الرئيس وحل المجلس الشعبي الوطني ورغم عدم وجود شرعيته دستورية وقانونية يستبدلها المجلس عند إنشائه فقد تمكن وبفضل الظروف والأزمة التي عاشتها الجزائر أن يخلق لنفسه شرعيته يستند لها ويمارس خلالها تسيير شؤون البلاد ورسم جميع سياساتها.

❖ المجلس الاستشاري:

تم إنشاء هذا المجلس طبقا للمرسوم الذي أصدره "محمد بوضياف"، تحت رقم 92-39 كهيئة استشارية تساعد المجلس الأعلى للدولة في أداء مهامه وتتمتع بمجموعة من الصلاحيات أهمها:

- دراسة تحليل وتقويم المسائل التابعة لصلاحيات المجلس الأعلى للدولة.
- تقديم اقتراحات تساعد على استمرارية الدولة وتوفير الشروط الضرورية للسير العادي للمؤسسات والنظام الدستوري.
- دراسة القضايا ذات الطابع التشريعي التي يمكن عرضها على المجلس الأعلى للدولة.
- إبداء الآراء والتوصيات المتعلقة بالمسائل ذات المصلحة أو البعد الوطني.²

2- الأزمات السياسية في الجزائر

عانت الجزائر من أزمات سياسية مختلفة منذ فترة الاستعمار، مازالت تبعاتها امتدت الى يومنا هذا رغم المحاولات الكثيرة من طرف النظام لإيجاد حلول جذرية لهذه الأزمات إلا أن تعقدها وعدم قدرة النظام كونه هو الآخر بحاجة الى حلول حال دون ذلك ولعل أهم هذه الأزمات التي ضربت بعمق استقرار النظام هي أزمة الشرعية، أزمة المشاركة، أزمة الهوية، حيث لا تقل كل أزمة من هذه الأزمات عن نظيرتها من حيث التعقيد والتأثير على سير الشؤون العامة للبلاد.

¹ محمد بوضياف، مستقبل النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص. 168.

² المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

أ- أزمة الشرعية.

تعود أزمة الشرعية في الجزائر الى تاريخ الجزائر الثوري، فرغم الاستقلال بقي حزب جبهة التحرير هو الحزب الواحد وعمل النظام على المحافظة على أحادية الحزب الذي حكم البلاد، فلطالما كانت شرعية النظام تستند الى الثورية دون مراعاة الشرعية المكتسبة من رضا المواطنين، وما ساهم في تقادم هذا الوضع هو الثقافة السائدة آنذاك، ناهيك عن غياب أحزاب قوية تعارض النظام كما أن القانون كان يخدم الحزب الواحد، ولم تكن تتوفر حرية إنشاء الأحزاب السياسية .

فالشرعية الثورية ترتب عنها تداخل بين الدولة والجبهة لما يقرب من الاندماج لذا فان أزمة الشرعية تعد في نشأتها الى الأيام الأولى للاستقلال وقد أخذ مفهوم الدولة في عهد "يومدين" معنى جديداً، فالدولة لديه هي السلطة والنظام ووحدة الشعب، وبعد إعلانه عن بناء جهاز دولة فعال ومؤسسات تستجيب لمطالب الشعب، فانه يكون بذلك قد طرح مصدراً جديداً للشرعية هي الشرعية الدستورية.¹

وهذه الشرعية اليوم هي الشرعية الوحيدة التي لا بديل عنها والشرعية الثورية التي نادى بتأجيل الديمقراطية السياسية بذريعة إعطاء الأسبقية لأهداف وطنية وقومية قد عجزت عن تحقيق أهدافها تلك سواء أكان فشلها بسبب عوامل ذاتية داخلية أم بسبب تدخلات خارجية وعليه إن النتيجة الوحيدة التي تفرض نفسها اليوم هي الحاجة الى الديمقراطية بوصفها حقاً لا شيء يبرر تعليقه أو وضعه تحت الرقابة أو الوصاية من أي جهة كانت، أما الشرعية التاريخية التي قد يدعيها هذا الحاكم أو ذاك فإنها لم تعد قادرة على تبرير ذاتها بذاتها في الوقت الحاضر.²

إذن فأزمة الشرعية خلقت استياء لدى المواطن وخلقت معه أزمة مشاركة لأنها لم تعد تراعي خيارته حيث تعتبر الشعوب رأسمال الأمة وصاحبة الشرعية الأولى والأخيرة.³ والشرعية كأزمة تشير انتباه صناع القرار والسياسات العامة، وأزمة الشرعية في الجزائر جعلت صناع القرار يغيرون ويتبنون سياسات تقضي على أزمة الشرعية من جهة وتبني سياسات إصلاح جديدة، وأزمة الشرعية هي واحدة من الأزمات في الجزائر التي كانت سبب في تغيير الكثير من السياسات حتى ولو كان هذا التغيير

¹ ناجي عبد النور، النظام السياسي في الجزائر من الأحادية الى التعددية السياسية، ص. 63، 62.

² وليد خالد أحمد حسين، إشكالية الشرعية في الأنظمة السياسية العربية مع إشارة الى تجربة الجزائر، مجلة العربية للعلوم السياسية، ع13، شتاء 2007، ص. 195.

³ ج.ف، البناء تشيد بروح المبادرات السياسية، جريدة الخبر، الخميس 19 نوفمبر 2015 الموافق لـ 7 صفر 1437، ص. 03.

شكلي كتغيير نظام بأكمله من أجل البحث عن الشرعية والانتقال من الشرعية الثورية الى شرعية دستورية، والسؤال المطروح هنا هل تمكنت الجزائر من بناء شرعية ديمقراطية؟

بدأت بوادر تحقيق الشرعية الدستورية في الجزائر مع أول انتخابات تعددية سنة 1991، إلا أن توقيف المسار الانتخابي وإلغاء هذه الانتخابات من جذورها، بالإضافة الى الممارسات السياسية التي صاحبته من تهميش للمعارضة والممثلة للأغلبية الشعبية ورافضة لبعث حوار وطني على أسس تشرك الجميع لوضع حد نهائي لظاهرة العنف في الجزائر، فالسلطة الفاقدة للشرعية تحت حكم المجلس الأعلى للدولة لم يكن لها وزن سياسي وقانوني يمكنها من فرض نفسها في الساحة السياسية، فهي في الواقع سلطة فعلية.¹

ولا تزال الجزائر الى يومنا هذا تعاني أزمة شرعية حيث يذهب الكثير الى أن الجزائر متعددة من حيث مصادر الشرعية منها الدينية والتاريخية الثورية، بالإضافة الى الشرعية الديمقراطية، وتعتبر الشرعية أم الأزمات لأن غياب الشرعية يدخل النظام السياسي في الكثير من الصراعات الداخلية ومنها من يؤدي الى التدخل الخارجي وانهيار النظام السياسي بأكمله.

ب- أزمة المشاركة السياسية.

تعتبر المشاركة السياسية عن مجموعة النشاطات والاختيارات الواعية، والتعبير الواعي، والذي يعني الدراية بالبدائل ثم المشاركة العملية، ورغم هذا فليس من الضروري أن يتوافر في هذا النشاط عقلانية القرار.² وترتبط المشاركة السياسية أساسا بالحرية الشخصية للمواطن، مع إقرار الحاكمين بحق المحكومين حقهم الدستوري المتمثل في المشاركة في اتخاذ القرار، والمشاركة السياسية تختلف من نظام الى آخر، وهذا الاختلاف راجع لمدى احترام الأنظمة لمبادئ الديمقراطية القائمة أساسا على حرية التعبير في إطار ما يسمح به القانون واحترام حقوق الإنسان بما في ذلك الحق في المشاركة في اتخاذ القرارات واختيارهم بحرية لممثليهم في السلطة، إلا أن غياب هذا الحق قد يؤدي الى خلق أزمة وهي أزمة مشاركة، وهذا يحدث نتيجة حدوث عزوف عن المشاركة السياسية.

وتشير أزمة المشاركة السياسية الى تدني معدلات مشاركة الجماهير في الحياة السياسية نظرا للجوء الصفوة الى وضع العراقل أمام المتطلعين الى المشاركة السياسية من جهة وشيوع الأمية

¹ Mohamed Brahim, *le pouvoir en Algérie et ses formes d'expression institutionnelle* (Alger : opu, 1995), pp, 143,144.

² سامية خضر صالح، المشاركة السياسية والديمقراطية اتجاهات نظرية ومنهجية حديثة تساهم في فهم العالم من حولنا، (د.د.ن)، (2005)، ص.21.

واستشراف الفقر في صفوف أبناء الشعب من، وتصبح المشاركة السياسية أزمة من أزمات التنمية السياسية.¹

وإذا ما عدنا إلى تاريخ الجزائر، وبالتحديد قبل الانتقال إلى التعددية الحزبية نجد أنها لم تكن تمتلك أية تقاليد أو ميراثا يفصح عن مشاركة سياسية حقيقية فالمفهوم السائد هو التعبئة وليس المشاركة كما أن الساحة السياسية كانت مغلقة تماما أمام الجبهة التي تسيطر عليها العناصر العسكرية المتعددة والتكنوقراط وبالرغم من التطور الذي شهدته الجزائر في تكوين الجمعيات خلال السبعينات إلا أن النظام السياسي بقي مفتقدا ذلك النضج المؤسسي الذي يجعل من الديمقراطية قيمة عليا تحكم حياة المجتمع، ولم يبدأ النظام الجديد بالتحول إلا متأخرا حيث سعى إلى إعلان قانون رقم 1987/5 الذي أفسح المجال لإنشاء الجمعيات، والذي عدل بمرسوم 1988/66 في فبراير والذي نص على دراسة طلب اعتماد الجمعية خلال ثلاثة أشهر من تاريخ الإيداع مع السماح للسلطة بإبداء التحفظات على برامجها إذا كانت تتعارض مع القوانين المعمول بها.²

ج- أزمة الهوية

ترتبط أزمة الهوية ارتباطا وثيقا بالثقافة الوطنية، وباعتبارها أحد أهم مكوناتها، فإن غيابها يؤدي إلى أزمة هوية وتشير أزمة الهوية إلى غياب فكرة المواطنة بين أفراد الجماعات البشرية المشكلة للمجتمع بما يعنيه ذلك من انتقاء الولاء السياسي الموحد الذي يتجه إلى حكومة وطنية واحدة، وبالتالي تعدد الولاءات السياسية داخل المجتمع الواحد بحيث يكون ولاء الفرد لجماعته العرقية وليس ولاءه للحكومة المركزية.³

وتمتد جذور أزمة الهوية في الجزائر إلى مرحلة الاستعمار الفرنسي الذي أنتج مأزق الهوية وتسبب في تشويه البنية الاجتماعية والثقافية بممارسته لما يسميه "أحمد طالب الإبراهيمي"، المحو والطمس للشخصية والثقافة وكلاهما عنده هو تعبير عن الهوية في بعدين نفسي وعقائدي أو إيديولوجي، واستمرت أزمة الهوية إلى ما بعد الاستعمار ولعل اعتماد سياسة التعريب منذ سنة 1967 هو ما زاد من حدة الخلاف والتناقض الثقافي بفعل الشعور بالغربة، والإحساس بالتهميش لا سيما في منطقة القبائل التي تقيم بها الأقلية البربرية أو الأمازيغية التي تعتبر حسب "سعد الدين إبراهيم" أكبر

¹ ناجي عبد النور، أزمة المشاركة السياسية في الجزائر، دراسة تحليلية للانتخابات التشريعية، 2007.

² ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية الحزبية مرجع سابق، ص. 64، 65.

³ المرجع نفسه، ص. 65.

الجماعات اللغوية في الوطن العربي، والتي تتركز في دول المغرب العربي ومن بينها الجزائر حيث يمثل البربر المتكلمون بالأمازيغية (25-20%) من سكانها في منتصف التسعينات، و(75-40%) من الجزائريين المقيمين بفرنسا.¹

وما زاد من حدة هذه الأزمة هو استغلال الأحزاب السياسية بعد التعديل الدستوري لسنة 1989 والذي فتح باب التعددية لمقومات الهوية الوطنية لاكتساب قاعدة شعبية فاستند كل حزب على إحدى هذه المقومات فبعضها استغل الإسلام والأخر الأمازيغية وآخرين العروبة والبعض الآخر استولى على الوطنية وتاريخ الثورة المجيدة فتحول بذلك الصراع السياسي الى صراع بين مكونات الهوية الوطنية.² ولقد أثرت أزمة الهوية باعتبارها أهم ركائز ومقومات الثقافة الوطنية مشكلة لدى صنّاع القرار تستدعي التدخل، وعليه قامت الدولة بتبني سياسات مختلفة من أجل محاربة هذه الأزمة وتعتبر سياسة التعريب وسياسة ترسيم اللغة الأمازيغية أهم سياسيتين قامت بهما الدولة لمواجهة هذه الأزمة.

❖ سياسة التعريب:

سياسة التعريب هي أهم سياسة قامت بها الدولة الجزائرية لمواجهة أزمة الهوية من جهة وإعادة الاعتبار للغة العربية باعتبارها اللغة الوطنية والرسمية للبلاد من جهة أخرى، وذلك جراء ما عانت منه جراء مخلفات الاستعمار من فرنسة ودمج قسري، حيث شكلت سنة 1965 لجنة وطنية مهمتها دراسة كل الجوانب المتعلقة بتنفيذ السياسة التعريب، وقد شرع في تنفيذ هذه السياسة سنة 1967، ليصدر في السنة الموالية لها مرسوما يقضي بإجبارية التعامل باللغة الوطنية بالنسبة للموظفين، وفي سنة 1971 صدر مرسوم آخر يقضي بتعريب الشعب العلمية ويلزم التعامل باللغة الوطنية داخل الجامعة وأصبحت اللغة العربية بذلك لغة السيادة كما نص على ذلك الميثاق الوطني سنة 1976 حيث جاء فيه: >> إن اللغة العربية عنصرا أساسيا للهوية الوطنية الثقافية للشعب الحر ولا يمكن فصل شخصيته عن اللغة الوطنية التي تعبر عنها.<<³

❖ سياسة ترسيم اللغة الأمازيغية:

إن طريقة التعامل مع الأمازيغية كتراث شعبي وفلكلوري لا علاقة له بالرمزية الوطنية جعلت مواطني منطقة القبائل يرفعون مطالبهم اللغوية والثقافية بشكل واضح منذ الثمانينات، وتزايد النشاط

¹ بوروني زكرياء، النخبة السياسية وإشكالية الانتقال الديمقراطي - دراسة حالة الجزائر -، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، (جامعة منتوري قسنطينة: كلية الحقوق، قسم العلوم السياسية، 2010)، ص ص، 181-183.

² رابح لونيبي، الجزائر في دوامة الصراع بين العسكريين والسياسيين، (الجزائر: دار المعرفة، 1999)، ص ص، 226، 225.

³ محمد بوضياف، الثقافة السياسية في الجزائر (1988-1962)، مجلة العلوم الإنسانية، ع، 11، ماي 2007، ص 116.

السياسي والاجتماعي للهيئات والتنظيمات التي تتبنى هذه القضية رغم تجاهلها من طرف النظام السياسي، وبلوغها حد المواجهة العنيفة مع الأجهزة الأمنية للدولة مثلما حصل سنة 1980 في أحداث ما يعرف بالربيع الأمازيغي، وهي الأحداث التي تكررت في ربيع 2001.¹

رغم أن النظام السياسي تجاهل الأمازيغ في بادئ الأمر إلا أن دخوله في أزمة هوية جعله يتحرك نحو حلها ولقد تبنى التعديل الدستوري لسنة 2002 سياسة إدماج اللغة الأمازيغية كلغة وطنية الى جانب اللغة العربية، حيث جاء في المادة (03) مكرر: «تأمازيغت هي كذلك لغة وطنية تعمل الدولة لترقيتها وتطويرها بكل تنوعاتها اللسانية المستعملة عبر التراب الوطني».² وقد أثارت مسألة اللغة الأمازيغية حفيظة صنّاع القرار حيث عمل صانعو السياسات العامة على العمل لمواجهة هذه الأزمة والقضاء عليها من جذورها، ولقد جاء على لسان العديد من المسؤولين في السلطة السياسية إن ترسيم اللغة الأمازيغية كلغة رسمية ليس مجرد إعادة اعتبار للغة الأمازيغية بل يعتبر بمثابة استكمال للهوية الوطنية، باعتبار المدرسة أحد أهم ركائز المجتمع فقد اعتمدتها وزارة التربية والتعليم كأحد الوسائل التي تستطيع من خلالها تنفيذ سياسة نشر اللغة الأمازيغية وترسيخها في المجتمع كأحد مقومات الهوية، فقد عملت على إدراجها ضمن مناهج التعليمية في الأطوار الثلاث الابتدائية والمتوسطة والثانوية.

أعلنت وزيرة التربية الوطنية، "نورية بن غبريط" في تصريحاتها الأخيرة حول تعميم تدريس الأمازيغية في كلّ الولايات وليس بولايات القبائل فقط الجدل القديم حول الدّفع باللغة الأمازيغية، التي ظلّت لعقود حبيسة نضالات الحركة البربرية، التي لم تفلح لحد الآن في إدراجها إلا كلغة وطنية بعيدا عن ترسيمها استكمالاً للهوية الوطنية.³

ولقد انضمت حكومة سلال الثالثة على لسان وزيرة التربية، نورية بن غبريط إلى حكومات سابقة ومسؤولين ورؤساء، دافعوا عن الأمازيغية واعتبروا الاعتراف بها وإن لم يتكلموا صراحة عن ترسيمها من الأمور التي تنقص استكمال الهوية الوطنية، وجاء تصريح بن غبريط بضرورة تعميم تدريس الأمازيغية في كلّ مدارس الجمهورية دون تمييز، ليكمل ما سبق أن صرّح به الوزير الأول، "عبد المالك سلال" خلال ترأسه الحكومة السابقة، خلال زيارة عمل قادتة لولاية تيزي وزو، أين ردّد

¹ بوروني زكرياء، مرجع سابق، ص. 116

² دستور 2002، مادة (03) مكرر.

³ الأمازيغية بين الترسيم واستكمال الهوية الوطنية في الموقع:

الحدث /9272/Mobile/ar/index.elmihwar.com

تم الاطلاع على الموقع: يوم 29-04-2015م. على 19:31سا.

"من المجنون، الذي يريد إلغاء "اللغة الأم"، وما صرّح به رؤساء ومسؤولين بالدولة، ظلّت مقولاتهم راسخة على مدار عشرات طويلة، تعكس سياسة التهذئة والاعتراف بالهوية الأمازيغية الوطنية، التي لم تستكمل بعدم ترسيم اللغة، وذلك بداية من عهد الرئيس "اليمين زروال"، الذي اتّسم به تعاطي الحكومة مع موضوع اللغة الأمازيغية بالليونة مقارنة بعهد سابقه، خاصة أول رئيس للجمهورية، " أحمد بن بلة"، الذي كان صاحب المقولة الشهيرة "عرب عرب عرب"، وصرّح "زروال" في انتقال صريح في موقف الحكومة من مطالب استكمال الهوية الوطنية "كلنا أمازيغ"، وتأتي تصريحات بن غبريط، لتؤكد مجدداً أنّ ما كان ورقة انتخابية بمناسبة الرئاسيات الأخيرة، أصبح واقع وان الحكومة ماضية للنهوض بالأمازيغية، استكمالاً للهوية الوطنية، أين حققت الحركة البربرية طيلة عقود من النضالات عدّة مكاسب تنتظر فقط التتويج بترسيم اللغة بعد الاعتراف بها كلغة وطنية، ومرّ هذا المسار العسير بعدّة منعرجات قبل أن ينتهي عند إقرار الحكومة تعويض ضحايا وذوي حقوق ضحايا الأحداث، التي رافقت استكمال مسار الهوية الوطنية.¹

ولقد عزز هذه السياسة التعديل الدستوري لسنة 2016، والتي كانت قضية ترسيم اللغة الأمازيغية أهم مساعيه والتي تعمل على استكمال الهوية الوطنية، وترسيخ الوحدة الوطنية، حيث جاء في المادة الثالثة (03) مكرر:

>> تامازيغت هي كذلك لغة وطنية ورسمية تعمل الدولة لترقيتها وتطويرها بكل تنوعاتها اللسانية المستعملة عبر التراب الوطني <<، يحدث مجمع جزائري للغة الأمازيغية يودع لدى رئيس الجمهورية.² هذه السياسة التي عملت بها الدولة لأجل القضاء على أزمة الهوية، كونها مشكلة أثرت على صناعات السياسة العامة، حيث كان في البداية تجاهل الأمازيغ إلا أن الضغط المتواصل منهم على هذه القضية الذي وصل الى حد العنف جعل منها قضية أو مشكلة تتطلب حلول سريعة من طرف صناعات القرار والسياسات العامة في البلاد، وبعد ما كانت اللغة الأمازيغية لغة غير معترف بها أصبحت لغة وطنية ثم ترقّت لتصبح لغة وطنية ورسمية الى جانب اللغة العربية، وأصبحت تدرس في المناهج التعليمية كعنصر من عناصر الهوية الوطنية في البلاد.

¹ المرجع نفسه.

² الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، ع06، دستور 2016، الأربعاء 24 ربيع الثاني، 1437هـ، الموافق لـ 3 فبراير 2016، المادة (03) مكرر.

ثانيا: انعكاسات الوضع الأمني في الجزائر على السياسة العامة.

من بين العوامل التي أثرت على السياسة العامة في الجزائر هي الوضع الأمني، فالأمن هو أساس التنمية لأنه لا يمكن إحداث تغيير وتنمية بدون استقرار سياسي وأمني، لان النظام الذي يعيش حالة ألالاستقرار يبقى دائما في حالة بحث عن وسائل وكيفيات تحصين حدودها هذا في حال ما إذا كان التهديد خارجي، أما إذا كان عدم الاستقرار وعدم الأمن داخلية فان جهود الدولة تبقى منصبه على كيفية تهدئة الأوضاع داخليا وذلك عبر مختلف السياسات التي تتبناها حيال ذلك، وهذا قد يكون على حساب سياسات أخرى مثل السياسات الاجتماعية والاقتصادية، وهذا في حال تعقد وتأزم الوضع الأمني، والأمن كما جاء على لسان "باري بوزان Barry Buzan" هو: «العمل على التحرر من التهديد، وهو قدرة الدول والمجتمعات على الحفاظ على كيانها المستقل وتماسكها الوظيفي ضد قوى التغيير التي تعتبرها معادية»¹. أما "أرنولد وولفر Arnold wolfz"، فيرى من جهته أن الأمن هو «غياب التهديدات ضد القيم المركزية في معنى ذاتي، غياب الخوف من أن تكون تلك القيم محل الهجوم»².

إذا فالأمن هو يعبر عن حالة من الاستقرار واللاخوف من أي تهديدات تمس بكيان الدولة فكلمة امن **sécurité** بالفرنسية تعبر عن وضعية لا تطرح أي خطر ومخاطرة جسدية أو حوادث أخرى مثل السرقة والتدمير³. والجزائر عاشت كلا النوعين للإستقرار جراء المستعمر وللاستقرار جراء حروب أهلية وتهديدات داخلية دون شك هذه الأخيرة أثرت على عملية صنع السياسات العامة بل حتى على نوع السياسات العامة المتبعة، في البلاد وسنتناول من خلال هذا المطلب تأثيرات الوضع الأمني على السياسات العامة في البلد، وماهي أهم السياسات التي تبنتها الدولة الجزائرية بحثا عن السلم والاستقرار السياسي؟

1- سياسة الوئام المدني:

تصاعدت وتيرة تدهور الوضع الأمني في الجزائر بصورة كبيرة بعد إلغاء الانتخابات والانقلاب العسكري لسنة 1992م، وانتقلت حملة العنف التي استهدفت مفكرين وصحافيين وشخصيات حكومية رفيعة المستوى الى المواطنين الأجانب، وكان الهدف من ذلك هو لفت انتباه العالم لهذه القضية⁴. هذه

¹ Barry Buzan, *people, state and fear : an agenda for international Securities in the post-col war Era*, (Boulder Lynne riener Publisher, 2ed, 1991), p.05.

² Dario Battistella, *théorie des relations internationals*, (paris : press de sciences politique, 2003), p.432.

³ *Larousse, Grant format, illustré couleur*, (France : édition le petite Larousse, 2001), p.928.

⁴ رشيد تلمساني، الجزائر في عهد بوتليقة، مرجع سابق، ص.4.

القضية الدامية حصدت أرواح مئات الآلاف من الجزائريين وحطمت أركان اقتصادهم وشوهت صورة بلدهم.¹

بكل ما تحمله هذه القضية من آثار وأبعاد شكلت أزمة لدى صناع القرار تستدعي التدخل وتبني هذه المشكلة وإيجاد الحلول لها لان الأمن هو عصب البلاد، فلا يمكن تحقيق تنمية في ظل غياب الأمن، وعليه فان صناع السياسات العامة في الجزائر لم تتبنى هذه المشكلة فحسب بل صخرت كل الإمكانيات المادية والمعنوية من أجل استئصالها. وتعتبر سياسة الوئام المدني أحد أهم الملفات التي كانت تحمل الحلول لهذه القضية، وهي إحدى أهم السياسات التي تبناها الرئيس "عبد العزيز بوتفليقة" في برنامجه منذ بداية حملته الانتخابية الأولى لسنة 1999، وسرعان ما عمل الرئيس "عبد العزيز بوتفليقة" على تسوية النزاع الداخلي وفي يوليو 1999 عرض على البرلمان قانون الوئام المدني الذي عرفه بأنه الصيغة السياسية للاتفاق، وطرحت خطة السلام في إطار استفتاء جرى في 16 سبتمبر 1999، واستقطب تأييدا حاشدا من قبل الناخبين واستنادا الى الأرقام الرسمية فان 98,63% صوتوا لصالح الخطة، حيث صودق على القانون من دون مناقشة مطولة وبمطلق أصوات أعضاء المجلس الشعبي الوطني والبرلمان.²

2- سياسة المصالحة الوطنية.

المصالحة الوطنية كإستراتيجية تم الاعتماد عليها تعزيزا لمسار المصالحة الأولى والمتمثل في الوئام المدني وتبني مثل هذه الإستراتيجية من طرف صناع السياسة العامة في الجزائر وعلى رأسهم رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة هو أحد الحلول والبدائل الذي اعتمد لمواجهة الأزمة الأمنية ذات الأبعاد المختلفة التي ضربت باستقرار النظام السياسي في الجزائر وامتد أثرها لجميع القطاعات في البلاد الاجتماعية الاقتصادية وحتى الثقافية كتقاوم مشكل الهوية وغيرها، على مدى عشرية من الزمن.

كونها سياسة تبناها النظام في سبيل إعادة النظام الى طبيعته الأولى جاءت سياسة السلم والمصالحة الوطنية التي دعي إليها الرئيس عبد العزيز بوتفليقة كتتويج لسلسلة من المحاولات التي قام بها النظام السياسي الجزائري لاحتواء الحرب الأهلية التي اندلعت في أعقاب إلغاء المسار الانتخابي سبق وان حاول الرئيس السابق "اليامين زروال" في منتصف التسعينات عند تبنيه سياسة أو مبادرة من

¹ محمد بوضياف، مستقبل النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص. 225.

² رشيد تلمساني، الجزائر في عهد بوتفليقة: الفتنة الأهلية والمصالحة الوطنية، مرجع سابق، ص. 8.

أجل وقف هذه الحرب الأهلية سنة 1995، والمتمثلة في قانون الرحمة إلا أن هذه السياسة لم تحض بالنجاح الذي كان يأمله رئيس الجمهورية وذلك لرفض الجماعات المسلحة له من جهة وتملص السلطات من مسؤوليتها تجاه من سمو بالتائبين واختلال التسيير السياسي بسبب تطاحن الجماعات والهياكل الجهوية على أعلى مستويات القرار الوطني.¹

وقد طرح الرئيس عبد العزيز بوتفليقة سياسة المصالحة الوطنية على شكل مسودة تحتوي على مختلف البدائل الممكنة لحل مشكلة العنف التي عاشها المجتمع الجزائري، ولم تقتصر هذه السياسة على رأي صناع القرار فحسب بل كان للمواطن رأي في ذلك، حيث تم في 29 سبتمبر من سنة 2005 وضع هذه السياسة أمام المواطنين للإدلاء برأيهم بخصوص قبول أو رفض هذه السياسة إلا أنه ومن غير المتوقع فإن نسبة التصديق على هذه السياسة خلال الاستفتاء الذي اجري كانت بنسبة 97% من الناخبين.

يعتبر العامل الأمني أهم العوامل التي تؤثر في عملية صنع السياسة العامة كون أن الاستقرار النظام مهم لتبني مختلف السياسات التنموية في المجتمع لكن غياب الأمن يوجه النظام نحو تبني سياسات أمنية قد تكون هذه الأخيرة على حساب السياسات الأخرى وهذا ما لاحظناه على الجزائر كحالة عاشت الإستقرار ما جعل سياسات البحث عن الاستقرار هي أهم السياسات التي تبنتها الجزائر من أجل حل أزمة الأمن حيث عاشت لمدة عشرية دامية في ظروف اجتماعية وسياسية واقتصادية مزرية، فالمشكلة قد تصبح أزمة تحول دون صنع سياسات أخرى ما عداها بغض النظر عن نوعها. وقد تضمنت هذه السياسة مجموعة من الحلول المقترحة أهمها:

- العفو عن المتمردين المسلمين باستثناء الذين اقترفوا مجازر واغتصبوا نساء، ونفذوا عمليات تفجير في أماكن عامة.
 - إلغاء الدعاوي المقامة ضد المتمردين الإسلاميين بمن فيهم الذين هربوا الى الخارج أو صدرت في حقهم أحكام صورية.²
- خلاصة المبحث.**

مرت الجزائر بظروف أمنية استثنائية على مدار عشرية من الزمن، خلفت آثار بليغة ذات أبعاد سياسية اجتماعية أمنية وحتى ثقافية، خلقت أزمت كثيرة انعكست على شرعية النظام السياسي في

¹ محمد بوضياف، مستقبل النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص. 227.

² رشيد تلمساني، الجزائر في عهد بوتفليقة: الفتنة الأهلية والمصالحة الوطنية، مرجع سابق، ص. 11.

الفصل الثالث العوامل المؤثرة في عملية صنع السياسة العامة في الجزائر (1989-2017).

الجزائر، حيث لم تكن العشرية السوداء التي مرت بها الجزائر مجرد ظرف امني عابر بل دمرت البنية التحتية للبلاد وهدمت اقتصاد قائم، كما ذهبت بكامل المؤسسات الرسمية في البلاد، ما أدى الى غياب مؤسسات رسم سياسة عامة حقيقية للبلاد تخدم مصالح المواطن، بل اتجهت كل الأنظار نحو كيفية إخماد نار الفتنة وإعادة الاستقرار الأمني والسياسية للبلاد، وتحولت الجزائر من دولة مستقلة ومستقرة سياسيا ذات مؤسسات رسمية تعمل على تحقيق التنمية، الى دولة منهارة تغيب فيها كل المؤسسات الرسمية لصنع السياسة العامة، وتعتمد على مجلس أعلى منصب من طرف مؤسسات دنيا دستوريا مقارنة مع المهام التي تولاها آنذاك.

وعليه فان البعد الأمني والسياسي والظروف التي عاشتها الجزائر جراء اللإستقرار من كلا الجانبين جعل السياسة العامة فيها تتأثر بشكل أو بآخر بهذه العوامل، وذلك من خلال السياسات البعدية التي قامت بها من أجل إعادة بناء دولة الجزائر من خلال مختلف سياسات التي وضعها رئيس الجمهورية السيد "عبد العزيز بوتفليقة"، وعمل على متابعتها ونجاحها مثل سياسة بسياسة الوثام الوطني، والذي اتبعه السلم والمصالحة الوطنية بالإضافة الى مختلف السياسات الأخرى التي جاءت لحل مختلف الأزمات السياسية مثل أزمة الشرعية وأزمة الهوية وأزمة المشاركة السياسية.

وعليه نخلص في الأخير أن لهذه العوامل تأثير على عملية صنع السياسة العامة ذلك أن هذه العوامل كانت بمثابة المشكلات التي أثارت انتباه صناع القرار والسياسات العامة، التي تبنت مختلف هذه الأزمات وعملت على إيجاد الحلول لها، مخصصة لها ميزانية وموارد بشرية ومالية تسهر على إنجاحها وتطبيقها على ارض الواقع كما هو مخطط لها.

المطلب الثاني: العوامل الاقتصادية المؤثرة في عملية صنع السياسة العامة.

يعتبر العامل الاقتصادي عامل حيوي بالنسبة لأي نظام سياسي تعتمد الدول لقياس مدى تقدم وتأخر أي دولة، لأنه الركيزة الأساسية لقوة الدول، ويعتبر أهم دافع لعجلة النمو حيث لا يمكن الحديث عن التنمية في ظل غياب اقتصاد وطني قوي، والجزائر على غرار الدول الأخرى فان نظامها يتأثر بشكل كبير بالاقتصاد، وعليه فهي توليه أهمية كبيرة باعتباره محور سياساتها العامة، حيث لا تخلو مناقشاتها ومطاراتها السياسية اليومية من الأمور الاقتصادية، وعليه فان تحسن الاقتصاد في الجزائر أو تدهوره يؤثر بلا شك في عملية صنع السياسات العامة، وإذا ما تناولنا الاقتصاد في الجزائر بداية من 1989م، الى يومنا هذا نجد انه قد بمرآحل مختلفة يتحسن أحيانا ويسوء أحيانا أخرى لا سيما وان الجزائر تعتمد على المحروقات بالدرجة الأولى وعليه فان وضعية الاقتصاد ترتبط ارتباطا مباشرا

بوضعية المحروقات في السوق الدولية، الذي يعرف تقلبات في الأسعار بين الحين والآخر، ولهذه التقلبات تأثير على السياسة العامة في الجزائر، وباعتبار إن الجزائر لجأت في فترة التسعينات لصندوق النقد الدولي من أجل سد حاجياتها الاقتصادية وكما هو معروف فان صندوق نقد الدولي والبنك العالمي مساعدتهم للدول المحتاجة تكون مشروطة فهل للمشروطة دخل في توجيه السياسات العامة للبلاد؟ هذا ما سنحاول الإجابة عليه من خلال هذين المطلبين.

أولاً: الوضعية الاقتصادية للجزائر بعد 1989

النظام الاشتراكي، ونظام الحزب الواحد هو النظام الذي اتبعته الجزائر بعد الاستقلال، تعتبر فيه الدولة هي المحرك المركزي وبوصف عام للوضعية الاقتصادية الجزائرية فان الدولة هي المحرك المركزي في عمليات الإنتاج والتنمية، وغداة انهيار أسعار النفط في الأسواق الدولية وبحكم أن الجزائر تعتبر دولة ريعية وان معظم ثرواتها الطبيعية من استخراج النفط والغاز، وهي تعتمد عليها كأساس للصناعة،¹ فقد تعرضت الجزائر على إثرها لازمة اقتصادية حادة فتقلصت الموارد الاقتصادية بصورة محسوسة في مقابل تزايد مستوى الإنفاق العام نظرا الى نمط الحياة الاستهلاكي الذي برز مع بداية الثمانينات وكان النظام أحد المشجعين عليه.²

حيث وصلت نسبة انخفاض مداخل الجزائر من المحروقات الى 40%، في حين أنها تمثل 98% من صادرات الجزائر وقد كان هذا الانخفاض بمثابة المؤشر الذي أظهر اختلال الإستراتيجية التنموية التي تعتمد في تمويلها على مصدر وحيد وهو الريع البترولي، بالإضافة الى نقائص أخرى متعلقة أساسا بسوء التسيير والمركزية الشديدة في اتخاذ القرارات فالمؤسسات العمومية كانت تعتبر أدوات لتحقيق الإستراتيجية التنموية بعيدا عن مفهوم المؤسسة الاقتصادية التي تسعى لتحقيق الرشادة الاقتصادية.³

1- الأزمة الاقتصادية في الجزائر.

دخلت الجزائر أزمة اقتصادية على اثر الانخفاض الذي عرفته عائدات البترول جراء الأزمة الاقتصادية العالمية 1986، والذي انعكس سلبا على فعالية الاقتصاد الجزائري وعلى حجم عمليات

¹ Rachid Bendib, *l'Etat rentier en crise Elément pour une économie politique de la transition en Algérie*, (Alger : opu, 2006), p.10 .

² عبد الله بالحبيب، مرجع سابق، ص. 65.

³ لمياء زكري، فضيلة عكاش أثار الانفتاح الاقتصادي على مسار الإصلاحات السياسية بالجزائر، مداخلة قدمت في الملتقى الوطني حول: التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر واقع وتحديات، أيام 16-17 ديسمبر 2008.

الاستثمار بانخفاض الاستثمار في مختلف القطاعات، إذ بلغ معدل انخفاض الاستثمار الكلي في سنة 1987 إلى 14% من الناتج الداخلي الخام و27% سنة 1988، الأمر الذي جعل الجزائر تلجأ إلى الديون كحل مبدئي للزمة التي دخلت فيها، حيث بلغت المديونية الخارجية في الجزائر العام 1988 ما يقارب 29 مليار دولار والتي عملت على تهديد النظام السياسي الحاكم نتيجة عدم قدرته على استيراد العديد من الموارد الاستهلاكية الأساسية التي عرفت الندرة بشكل حاد في السوق لتلبية حاجيات السكان فأنتجت بروز بعض المظاهر كالمضاربة والتلاعب بأسعار وأدت إلى عدم الرضا الشعبي، ما نتج عنها توترات اجتماعية أهمها أحداث أكتوبر 1988، هذا ما جعل البعض يولي أهمية كبيرة للجانب الاقتصادي وبالأخص لمداخل المحروقات في تعزيز استمرارية النظام السياسي الجزائري وفي عملية الاحتفاظ بالسلطة وتركيزها لأن مستقبل استمرارية النظام مرهون بها لأنها كانت تمول الوفاق الاجتماعي وتساعد النخب الحاكمة غير المستعدة لفقدان السلطة والتخلي عنها.¹

من خلال ما سبق فإن الجزائر اتبعت وانتهجت سياسة مركزية، كان النظام وحده يلعب دور عملية صنع وتنفيذ السياسة العامة وذلك وفق ما يراه هو الأنسب للدولة، خاصة في ظل الظروف المالية المتردية والتي أنتجت قرارات سياسية تتلاءم والوضع المزري الذي دخلت فيه الدولة الجزائرية كما يصفها البعض بالقرارات القاسية.

وقد واجهت الدولة الجزائرية في هذه المرحلة صعوبات كثيرة بخصوص المدفوعات الخارجية وتراجعت معدلات النمو الاقتصادي ومعدل التضخم، وقد برزت حساسية الاقتصاد الجزائري تجاه المحيط الدولي وساهمت في تبرير توجه المخططين الجزائريين نحو تعديل الأهداف المحددة بموجب المخطط والشروع في توجيه الاقتصاد والتخطيط نحو لامركزية واستقلالية أكبر من ذي قبل ليفسح المجال أمام مبادرات الأعوان الاقتصاديين والتطوير استخدام آليات التنظيم الاقتصادي حيث صدر قانون استقلالية المؤسسات في بداية عام 1988، وكانت هذه الخطوة أحد محاولات للإصلاح الذاتي من أجل النهوض بها وترقيتها وتحرير نشاطها من التدخل المباشر لأجهزة الدولة وقد رافق هذا المشروع مجموعة من القوانين التي تعمل على تهيئة المناخ المناسب لتطبيق استقلالية المؤسسات ودخولها في اقتصاد السوق.²

¹ مرزود حسين، مرجع سابق، ص. 82.

² Mustafa M'kideche, *l'Algérie entre l'économie de rente et économie émergente*, (Alger : éd dahleb, 2000), p.36.

الفصل الثالث العوامل المؤثرة في عملية صنع السياسة العامة في الجزائر (1989-2017).

ويقوم هذا القانون على التمييز بين الإدارة والملكية، فالملكية تكون للدولة 100% في حين توكل الإدارة والتسيير إلى المؤسسة التي تكون مسؤولة عن كافة النتائج، يشير هذا القانون إلى أن الدولة هي المالكة فالأول تتنازل على ملكيتها للمؤسسة، وعليه تملك الجهة المسيرة الحرية التامة في اتخاذ القرارات واختيار الاستثمارات دون العودة للدولة بصفتها مالكة.

ثانيا: الانتعاش الاقتصادي وتأثيره في عملية صنع السياسة العامة.

بدأ الاقتصاد الجزائري يتحسن تدريجياً، استطاعت من خلاله تسديد ديونها إلى كل من صندوق النقد الدولي والبنك العالمي، قبل الموعد وساعدها كثيراً على الخروج والتخلص من سياسة المشروطية وتبني سياسات ذاتية وفق ما يخدم المجتمع وحسب ما تراه الدولة مناسبة لبلدها دون أي قيود أو شروط ودون أي تدخل خارجي بأي طريقة كانت، وعليه فقد قامت الجزائر بمجموعة من السياسات التنموية عبر مجموعة من المخططات.

1- مخطط الإنعاش الاقتصادي 2001-2004.

قامت الجزائر بمجموعة من المخططات التنموية، وذلك بغية الاستجابة لتطلعات الجزائريين والمتمثلة في رفع المستوى المعيشي والتشغيل والأمن الاقتصادي، ومن أهم هذه الإصلاحات تلك المشاريع الكبرى التي قامت بها الجزائر والتي تجسدت من خلال برنامج الإنعاش الاقتصادي 2001م-2009م وكذلك السياسات المصاحبة لهذا البرنامج التي ترمي إلى خلق الاستقرار وتشجيع الاستثمار والتي تعكس كذلك صورة واضحة لمجهود متواصل من طرف الدولة لإنعاش النمو في جميع المجالات وتحقيق التنمية المستدامة، ويتمحور برنامج الإنعاش الاقتصادي الذي يمتد من 2001م إلى غاية 2004م حول الأنشطة الموجهة لدعم المؤسسات والأنشطة الإنتاجية الفلاحية، كما خصص لتعزيز المصلحة العامة في ميدان الري، النقل، تحسين المستوى المعيشي وتنمية الموارد البشرية من أجل تحقيق التنمية المحلية، ويعتبر برنامج الإنعاش الاقتصادي أداة مرفقة للإصلاحات الهيكلية التي التزمت بها البلاد قصد إنشاء محيط ملائم لاندماجه في الاقتصاد العالمي، حيث تميز بإنعاش مكثف للتنمية الاقتصادية.

أ- محتوى برنامج الإنعاش الاقتصادي (2001م-2004م):

إن برنامج الإنعاش الاقتصادي الذي يمتد من 2001م إلى غاية 2004م يتمحور حول الأنشطة الموجهة لدعم المؤسسات والأنشطة الإنتاجية الفلاحية، كما خصص لتعزيز المصلحة العامة

في ميدان الري، النقل، تحسين المستوى المعيشي وتنمية الموارد البشرية من أجل تحقيق التنمية المحلية، وتجسد ذلك في عدة إنجازات نذكر منها:

✓ دعم النشاطات الإنتاجية:

❖ الفلاحة :

يندرج هذا البرنامج في إطار المخطط الوطني للتنمية الفلاحية (PNDA) ويتمحور حول البرامج المرتبطة بـ:

- تكثيف الإنتاج الفلاحي خاصة المواد واسعة الاستهلاك وترقية الصادرات من المنتجات الفلاحية.
- إعادة تحويل أنظمة الإنتاج للتكفل أحسن بظاهرة الجفاف في إطار إجراء خاص.
- حماية الأحواض المنحدرة والمصببات وتوسيع مناصب شغل الريفي.
- حماية النظام البيئي الرعوي وتحسين نوعية العلف.
- مكافحة الفقر والتهميش، لاسيما عن طريق مشاريع تجريبية للتنمية الجماعية ومعالجة ديون الفلاحين، وقد قدرت تكلفة هذا البرنامج بـ 65 مليار دينار جزائري.

❖ الصيد والموارد المائية:

بالرغم من طاقته، فإن هذا القطاع لا يحظى بالعناية المستحقة له نظرا لطول الساحل الجزائري، يمكن القول أن الصيد مصدر ثروة لم يستغل بكفاية إن البرنامج يتضمن أساسا في أول وهلة البناء، التصليح والصيانة البحرية...الخ) وأخيرا التكييف، التقييم، التبريد والنقل...الخ للأنشطة الإنتاجية، إن إنجاز هذا البرنامج يتطلب إجراءات تأسيسية وهيكلية مرفقة يجب التكفل بها، في إطار قانون المالية 2001 وبواسطة آليات أخرى مناسبة. يتعلق الأمر هنا على وجه الخصوص بـ:

- تخصيص الموارد للصندوق الوطني المساعد في الصيد التقليدي والصيد البحري (FNAPAA) الوسيلة المفضلة لتشغيل وتنفيذ البرنامج.
- إنشاء مؤسسة للقرض من أجل الصيد وتربية المائيات، بفتح فرع لدى صندوق التعاون الفلاحي (CNMA) الذي يتمتع بشبكة للصناديق الواقعة على مستوى مراكز الصيد وتربية المائيات.
- إدخال لإجراءات جبائية، شبه جبائية، جمركية رامية إلى دعم نشاط المتعاملين.¹

¹ زرنوخ ياسمين، مرجع سابق، ص.180.

- معالجة ديون المهنيين المتعاقدين من طرف المستفيدين من مشاريع FIDA و CEE . ويقدر المبلغ الإجمالي لتمويل هذا البرنامج يقدر ب 9,5 مليار دج.

✓ التنمية المحلية والبشرية:

❖ التنمية المحلية:

إن البرنامج المقترح يحدد نشاط الدولة في التكفل بالانشغالات المحلية على عدة مستويات التدخل فيما يخص التحسين النوعي والمستدام للإطار المعيشي للمواطنين.

- إن البرنامج يتضمن انجاز مخططات بلدية موجهة أغلبيتها لتشجيع (PCD) موجهة أغلبيتها لتشجيع التنمية والتوزيع التوازني للتجهيزات والأنشطة على كل التراب الوطني.

- إن المشاريع المرتبطة بالطرق "طرق ولائية وبلدية" تطهير الماء والمحيط، وكذلك الخاصة بإنجاز البنى التحتية للاتصال تشجع كلها على استقرار ورجوع السكان، ولاسيما منها المناطق التي مسها الإرهاب.

- يستجيب هذا البرنامج لحاجات ملموسة، معبر عنها بمشاريع رامية إلى تنمية مستدامة على صعيد المجموعات الإقليمية.

❖ التشغيل والحماية الاجتماعية:

إن البرنامج المقترح بالنسبة لهذه الفترة في ميدان الشغل والحماية الاجتماعية يتطلب غلاف مالي يقدر ب 16 مليار دج، فهو يخص برامج الأشغال ذات الكثافة العالية لليد العاملة (HUMO - TUP) والمتعلقة بالولايات المحرومة، إن هذه البرامج من شأنها أن تسمح بعرض إضافي ل 70.000 منصب شغل دائمين لتلك الفترة، أما عن النشاط الاجتماعي، يتعلق الأمر بنشاطات التضامن اتجاه السكان الأكثر ضعفا وإعادة الاعتبار للمؤسسات المتخصصة واكتساب 500 حافلة نقل مدرسي للبلديات المحرومة 0,7 وأخيرا 3 ملايين دج ترمي إلى تأطير سوق العمل.

❖ تعزيز الخدمات العامة وتحسين إطار المعيشي:

في إطار الأشغال الكبرى للتجهيز والتهيئة العمرانية قدر الغلاف المالي ب 210,5 مليار دج. هذا البرنامج يشكل من ثلاثة جوانب: التجهيزات الهيكلية للعمران، إعادة إحياء الفضاءات الريفية في الجبال، الهضاب العليا والواحات والسكن والعمران.¹

¹ المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

❖ التجهيزات الهيكلية لل عمران:

تهدف إلى تحسين إطار معيشة حياة سكان المراكز الحضرية الكبرى حيث يتمركز الفقر والعزلة، تم تقدير هذا البرنامج ب 142,9 مليار دج. يتوزع على الشكل التالي:

- البنى التحتية للموارد المائية 31,3 مليار دج.
- البنى التحتية للسكك الحديدية 54,6 مليار دج.
- الأشغال العمومية 45,3 مليار دج.
- تأمين الموانئ والمطارات والطرق: يهدف هذا البرنامج إلى تعزيز الأمن عبر نقاط دخول الموانئ والمطارات والطرق بواسطة وسائل الكشف والمراقبة قصد حماية الاقتصاد الوطني من الغش والمساس بكل أنواعه حيث قدرت تكلفته ب 1,7 مليار دج.

✓ مجال الاتصالات:

مشروع حظيرة تكنولوجية للمدينة الجديدة لسيدى عبد الله، وتكلفة هذا المشروع تقدر ب: 10 ملايين دج، إحياء الفضاءات الريفية بالجمال، الهضاب العليا والوحدات، إن هذا البرنامج ينص على حماية الفضاءات الساحلية على طول الخط الساحلي والمحافظة على مستوى مناطق الهضاب العليا والجنوب، وإعطاء نفس جديد للأحياء المحرومة على مستوى المراكز الحضرية، سيسمح هذا البرنامج بتحسين ملحوظ في حياة السكان المعنيين سيكون السبب في خلق مناصب الشغل¹.

✓ تنمية الموارد البشرية:

تقدر تكلفة البرنامج ب 90,3 مليار دج. تم اختيار المشاريع وفقا لانعكاسها المباشر على حاجيات السكان وكذلك لتقييم الإمكانيات والقدرات الموجودة منشآت الصحة والترفيه كما احتفظ أيضا بالبرامج التي تقدر الإمكانيات العلمية والتقنية والتي تقلص من ضغط تدفق الطلبة عند الدخول الجامعي. يتوزع هذا البرنامج على الشكل التالي:

¹ المرجع نفسه، ص. 181.

القطاع	الغلاف المالي
التربية الوطنية	27 مليار دج
التكوين المهني	9,5 مليار دج
التعليم العالي	18,9 مليار دج
البحث العلمي	12,38 مليار دج
الصحة والسكان	14,7 مليار دج
الشباب والرياضة	04 ملايين دج
الثقافة والاتصال	2,3 مليار دج
الشؤون الدينية	1,5 مليار دج.

جدول رقم (13): يبين كيفية توزيع الغلاف المالي من اجل التنمية الموارد البشرية.

الجدول من إعداد الباحثة بالاعتماد على:

- زرنوخ ياسمين، إشكالية التنمية المستدامة في الجزائر: دراسة تقييمية، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، (كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، 2006)، ص. 180.

إن تطبيق برنامج الإنعاش الاقتصادي قد يتطلب تجنيد موارد هامة، ومن اجل إنجازه وبأقل تكلفة والحصول على نتائج مرضية، وجب تطبيق مجموعة من التعديلات المؤسسية والهيكلية التي سوف تسمح بإنشاء محيط يسهل تطبيق قوى السوق بصفة فعالة وفي هذا الإطار تم اتخاذ مجموعة من التدابير الجبائية والأحكام المالية والتي يمكن تلخيصها في الجدول التالي:

المجموع	2004	2003	2002	2001	القطاعات
20 مليار دج	9,8 مليار دج	7,5 مليار دج	2,5 مليار دج	0,2 مليار دج	عصرنة إدارة الضرائب
22,5 مليار دج	5 مليار دج	5 مليار دج	7 مليار دج	5,5 مليار دج	صندوق المساهمة والشراكة
2 مليار دج	0,4 مليار دج	0,5 مليار دج	0,8 مليار دج	0,3 مليار دج	تهيئة المناطق الصناعية
2 مليار دج		0,7 مليار دج	1 مليار دج	0,3 مليار دج	صندوق ترقية المنافسة الصناعية
0,08			0,05 مليار دج	0,03 مليار دج	نموذج التنبؤ على المدى المتوسط والطويل
46,58 مليار دج	15,2 مليار دج	13,7 مليار دج	11,35 مليار دج	6,33 مليار دج	المجموع

جدول رقم (14): يبين السياسات المصاحبة لبرنامج دعم الإنعاش الاقتصادي التي قامت بها الحكومة.

Source : *Bilan du programme de soutien de la relance économique*, septembre 2001 à décembre 2003, p.20.

2- نتائج برنامج الإنعاش الاقتصادي 2001-2004م.

- تميزت السنوات 2001-2004م بإنعاش مكثف للتنمية الاقتصادية رافق استعادة الأمن عبر ربوع بلادنا وتجسد هذا الإنعاش من خلال نتائج عديدة هامة نذكر منها ما يأتي:
- استثمار إجمالي بحوالي 46 مليار دولار أي 3.700 مليار دينار، منها حوالي 30 مليار دولار أي 2.350 مليار دينار من الإنفاق العمومي.
- نمو مستمر يساوي في المتوسط 8, 3 % طوال السنوات الخمس بنسبة 8, 6 % في سنة 2003.
- تراجع في البطالة أكثر من 29% إلى 24%.
- إنجاز الآلاف من المنشآت القاعدية وكذلك بناء وتسليم الآلاف من المساكن الجاهزة.
- لقد خرجت الجزائر بسلام من هذه التجربة، إذ أن التوازنات الاقتصادية الكلية قد استرجعت، وحققت الجزائر في سنة 2003 نسبة نمو قدره 6,8% واحتياطات صرف قدرها 32.9 مليار دولار في زيادة

مستمرة، وبالمقابل فان ديون الجزائر الخارجية قد انخفضت من 28.3 مليار دولار إلى 22 مليار دولار كما تقلصت الديون العمومية الداخلية للدولة من 1059 مليار دج في سنة 1999 إلى 911 مليار دج في سنة 2003.¹

3- البرنامج التكميلي لدعم الإنعاش الاقتصادي 2005-2009م.

لقد شكلت الانتخابات الرئاسية ل 8 أبريل 2004 منعطفا حاسما في مسار التقويم الوطني الذي عكفت الجزائر على انتهاجه .حيث سجل التزام السيد رئيس الجمهورية" عبد العزيز بوتفليقة " بمواصلة وتكثيف المسار المتمثل في إعادة بناء الاقتصاد الوطني، وزيادة على ذل فقد تم تأكيد هذا الالتزام بالتعليمية الرئاسية التي وجهها للحكومة فور تنصيبها من اجل تحضير برنامج تكميلي لدعم النمو. ولذلك ركزت الحكومة على مواصلة مجهود إنعاش النمو وتكثيفه في جميع قطاعات النشاط ومرافقة أداة الإنتاج الوطنية الموجودة في تحولها الحتمي لتكون مستعدة للانفتاح على الاقتصاد العالمي.ولقد تضمن الإصلاح الاقتصادي مايلي:

أ- تحسين إطار الاستثمار:

وذلك من خلال:

❖ ترقية الاستثمار وضبطه :

من خلال التعديلات لتشريعية والتنظيمية التي سبق إجرائها أو الواجب استكمالها في إطار التحضير لشراكة الفعلية مع الاتحاد الأوروبي والانضمام إلى المنظمة العالمية للتجارة وكذا قانون الاستثمارات الذي تمت مراجعته لتوفير إطار قانوني ملائم لترقية الاستثمار، كما تسهر دائما الحكومة على تحسين جهودها لجلب الاستثمار والشراكة الأجنبيين.

❖ تسوية مسألة لعقار:

فيما يخص العقار الصناعي الذي غالبا ما يشار إليه على أنه عائق أمام ترقية الاستثمار، فقد سبق وأن كان محل إصلاح لتسيير المناطق الصناعية ومناطق النشاط وهو الإصلاح الذي سوف يتم استكمالها على المدى القصير.²

¹ زرمان كريم، التنمية المستدامة في الجزائر: من خلال برنامج الإنعاش الاقتصادي 2001-2009م، أبحاث اقتصادية وإدارية، المركز الجامعي خنشلة، ع 07 جوان 2010م.

² زرنوخ ياسمين، مرجع سابق، ص. 189.

الفصل الثالث العوامل المؤثرة في عملية صنع السياسة العامة في الجزائر (1989-2017).

- استكمال عملية مسح الأراضي على المستوى الوطني، واستكمال مخططات التهيئة والتعمير عبر الوطن، والعمل على احترام التشريع المتعلق بتهيئة الإقليم، وذلك بغية مضاعفة العرض في مجال أراضي البناء لفائدة الاستثمار في ميادين الترقية العقارية والسياحة.

❖ أما بالنسبة للعقار الفلاحي:

فإن الحكومة تقترح ضمن هذا البرنامج، تشريعا يؤسس نظام الامتياز الذي سيضبط بكيفية واضحة حقوق مانح وصاحب الامتياز وواجبات كل منهما. إن اللجوء إلى منح الامتياز بالنسبة للأراضي الفلاحية التابعة للأموال الخاصة للدولة، سيسمح بإقامة صلة متينة بين الأرض ومستغلا وسيؤدي إلى حماية هذه الثروة الوطنية من تحويلها عن طابعها الأصلي، وسيسهل للفلاح في نهاية المطاف، عملية الحصول على القرض الضروري لتنمية النشاط الفلاحي. بالإضافة إلى عمل الحكومة على تسهيل عملية تسهيل سندات الملكية، في إطار القانون.

ب- مكافحة الاقتصاد غير الرسمي:

إن تطوير الاستثمار يتطلب احترام جميع المتعاملين قواعد الشفافية والمقاييس والقوانين، غير أنه ينبغي أن نلاحظ أن ظهور اقتصاد السوق في بلادنا مؤخرا صاحبه ظواهر طفيلية وضارة عقدت الحكومة العزم على محاربتها. وتعزم الحكومة دعم مكافحة الاقتصاد غير الرسمي الذي صار مصدر ريع مرده إلى الغش، يعرقل تطوير الاستثمار ويعرض المؤسسات العمومية والخاصة التي تمارس نشاطها في ظل احترام القوانين.

ج- عصنة المنظومة المالية:

إن عصنة المنظومة المالية ورشة مفتوحة ينبغي استكمالها في الوقت الحاضر على ضوء الظروف الاقتصادية الكلية الملائمة أكثر وفي سياق المسار الشامل للإصلاحات الذي يتحكم في نجاحها، وتسعى الحكومة لتحقيق الأهداف التالية:

- استكمال عصنة أدوات وأنظمة الدفع الجارية حاليا.
- تحسين إدارة البنوك والمؤسسات العمومية للتأمين بما في ذلك عن طريق الترقية النشيطة للشراكة.
- تعزيز سوق رؤوس الأموال وضبطها الفعال، سواء تعلق الأمر بالفروع أو المنتجات، من أجل حشد مكثف للموارد الداخلية لتطوير الاستثمار، وتسيير نشيط أكثر للأصول المالية.¹

¹ زرنوخ باسمينة، مرجع سابق، ص. 189.

الفصل الثالث العوامل المؤثرة في عملية صنع السياسة العامة في الجزائر (1989-2017).

- التطوير المؤسساتي للقطاع المالي لاسيما من خلال إقامة صندوق ضمان القروض لفائدة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، وصناديق الاستثمارات الأخرى.

- التطوير المنظم للموارد البشرية في القطاع المالي سواء تعلق الأمر بالبرامج أو بالمؤسسات، لاسيما من أجل التحكم في المهن الجديدة، بالإضافة الى إنعاش البورصة وتطويرها.

4- البرنامج الخماسي 2010-2014.

يندرج هذا البرنامج ضمن برامج التنمية الوطنية التي انطلقت في البداية ببرنامج دعم الإنعاش الاقتصادي الذي تمت مباشرته سنة 2001، قدر الغلاف المالي لمباشرة هذا البرنامج الخماسي (2010-2014)، بـ 21,2114 مليار دج، أو ما يعادل 286 مليار دولار، وذلك بغية استكمال المشاريع الكبرى الجاري انجازها ويخصص برنامج (2010-2014)، أكثر من 40% من موارده لتحسين التنمية البشرية وذلك على وجه الخصوص من خلال:

- ما يقارب 5000 منشأة للتربية الوطنية) منها 1000 إكمالية و 850 ثانوية (و 600.000 مكان بيداغوجي جامعي و 400.000 مكان إيواء للطلبة وأكثر من 300 مؤسسة للتكوين والتعليم المهنيين أكثر من 1500 منشأة قاعدية صحية منها 172 مستشفى و 45 مركبا صحيا متخصصا و 377 عيادة متعددة التخصصات بالإضافة إلى أكثر من 70 مؤسسة متخصصة لفائدة المعوقين.

- مليوني (02) وحدة سكنية منها 1.2 مليون وحدة سيتم تسليمها خلال الفترة الخماسية على أن يتم الشروع في أشغال الجزء المتبقي قبل نهاية سنة 2014 ، بالإضافة الى توصيل مليون بيت بشبكة الغاز الطبيعي وتزويد 220.000 سكن ريفي بالكهرباء.

- تحسين التزويد بالماء الشروب على الخصوص من خلال إنجاز 35 سدا و 25 منظومة لتحويل المياه وإنهاء الأشغال بجميع محطات تحلية مياه البحر الجاري إنجازها أكثر من 5.000 منشأة قاعدية موجهة للشبيبة والرياضة منها 80 ملعبا و 160 قاعة متعددة الرياضات و 40 مسبح وأكثر من 200 نزل ودار شباب هذا ويخصص برنامج الاستثمارات العمومية هذا ما يقارب من 40% من موارده لمواصلة تطوير المنشآت القاعدية الأساسية وتحسين الخدمة العمومية وذلك عن طريق تخصص البرنامج الخماسي لما يقارب 500 مليار دج لتهيئة الإقليم والبيئة، وما يقارب 1.800 مليار دج لتحسين إمكانيات وخدمات الجماعات المحلية وقطاع العدالة وإدارات ضبط الضرائب والتجارة والعمل.

إن الوفرة المالية التي وصلت إليها الجزائر بعد ارتفاع أسعار النفط جعل الدولة الجزائرية تتبنى إصلاحات أو سياسات ذاتية من أجل التنمية الوطنية، بعيدة كل البعد عن سياسات الضغط والمشروطية التي خضعت لها سابقا من طرف المؤسسات المالية الدولية بسبب القروض، ولقد خصصت أغلفة مالية ضخمة وخاصة البرنامج الخماسي 2010-2014، الذي خصص له أكبر المبالغ المالية والذي قدر كما اشرفنا سابقا 286 مليار دولار حيث يرى بعض المختصين أن مثل هذا المبلغ لم يسبق وان خصص لبرنامج تنمية من قبل، وهذا راجع إلى الظروف المالية التي أصبحت تعيشها الجزائر في هذه الفترة التي تماشت وفترة انجاز هذا البرنامج، وعليه فإن برنامج الإنعاش الاقتصادي الممتد من 2001م إلى 2014م هو أحد البرامج الاقتصادية التي تزامنت مع الوفرة المالية وارتفاع أسعار النفط.¹

ولقد التزمت الجزائر بهذا البرنامج الذي اعتبر أداة مرفقة للإصلاحات الهيكلية التي التزمت بها الجزائر قصد إنشاء محيط ملائم لاندماجه في اقتصاد عالمي، وتميز هذا البرنامج بإنعاش مكثف للتنمية في شتى المجالات وتجسد ذلك في مختلف الانجازات السابقة الذكر كما يمكن القول إن هذا البرنامج قد استجاب لحاجات ملموسة معبر عنها بمشاريع رامية إلى تنمية مستدامة في كامل تراب الوطن وإن لم نقل أن هذا البرنامج قد حل جميع المشاكل المطروحة فقد قلص من التأخر الاقتصادي والاجتماعي المتراكم طوال الأزمة التي استغرقت عقدا من الزمن، وعليه فإن الوضع الاقتصادي يلعب دورا كبيرا في توجيه السياسات العامة للبلاد فحين كانت الجزائر تعيش أزمة كانت تقدم سياسات محتشمة لا ترضي المواطن بل لا ترقى في بعض الأحيان لأن تكون سياسات عامة، وهذا جاء نتيجة لنقص السيولة والتمويل، ما دفعها إلى اللجوء إلى صندوق النقد الدولي والبنك العالمي للاستدانة هذان الأخيران ربطا المساعدة والمنح المقدمة للدولة وعلى رأسها الجزائر بشروط تتبناها الدولة المدينة، إلا أن الجزائر ومع عودة ارتفاع أسعار النفط وتحسن أحوالها المادية أصبحت قادرة على تبني سياسات ذاتية بتخطيط داخلي دون ضغوط وشروط أو تدخل خارجي وعليه فإن للاقتصاد دخل في توجيه السياسات العامة للبلاد.

¹ برنامج التنمية الخماسي (2010-2014)، بيان اجتماع مجلس الوزراء، عقد يوم الاثنين 24 ماي 2010، في الموقع: [http // :algeria embassy- saudi-com/pdf/](http://algeria-embassy-saudi-com/pdf/) تم تصفح الموقع يوم: 2016/11/30.

الفترة	الخطة	الهدف	القطاعات المستهدفة والأدوات	الانجاز
1985 1989	برنامج الخماسي الثاني	الاستمرارية دعم الفلاحة بأولوية تحقيق فائض اقتصادي سنوي متاح للتنمية 0,7 %	تخصيص 40% من الناتج للاستثمار وتوجيهه وتوجيهه 56,6% من الاعتمادات للقطاع الإنتاجي: الفلاحة الري الصناعة و 43,6%	الاستثمار الفعلي السنوي أقل من المتوسط التقديري بكثير. - عدم موافقة المنجز مع المتوسط التقديري حتى ضمن الهدف السنوي وبداية كشف الستار عن الأزمة
1994 1998	التعديل الهيكلي	استعادة التوازنات الكبرى: أهداف، نقدية	- برنامج صندوق النقد للتثبيت الاقتصادي والتعديل الهيكلي. - تدخل البنك الدولي في مرحلة متأخرة لدعم تنمية القطاعات الإستراتيجية ضمن سياسة منظمة لمكافحة الفقر دوليا.	- معدلات نمو موجبة وترجع التضخم. - تقليص العجز في الميزانين. - ارتفاع معدل البطالة وعدم التحكم في زيادة السكان.
2001 2009	الإنعاش الاقتصادي والبرنامج التكميلي لدعم الإنعاش الاقتصادي	- تثبيت التوازنات - دعم التنمية الفلاحية - دعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة	- استخدام الاحتياطي المتراكم وعائدات البترول لزيادة الطلب. - برنامج إنفاق رأسمالي إضافي معتبر الى جانب الإنفاق الرأسمالي العادي في الميزانية	معدل نمو حقيقي 5,1%. - تعثر الخوصصة. - فائض مع الخارج وزيادة الإيرادات والاحتياطات

2010- الي 2014. يومنا هذا	البرنامج الخماسي 2014/2010.	يندرج هذا البرنامج ضمن برامج التنمية الوطنية وذلك بغية استكمال المشاريع الكبرى الجاري انجازها	- أكثر من 40% من مواردها لتحسين التنمية البشرية. - تحسين التزويد بالماء الشروب. - انجاز برامج سكنية جديدة.	- مليوني (02) وحدة سكنية منها 1.2 مليون وحدة تم تسليمها. - تحسين إمكانات وخدمات الجماعات المحلية وعصرنة قطاع العدالة.
---------------------------------	--------------------------------	--	--	---

جدول رقم(15): يلخص برامج التنمية في الجزائر منذ سنة 1989.

المصدر:

من إعداد الباحثة بالاعتماد على:

- لمياء عماني، شهرزاد زغبیب، إدارة الموارد بين الدولة والسوق والتنمية المستدامة في الاقتصاديات
الريعية - حالة الجزائر - مجلة التواصل في الاقتصاد والإدارة والقانون، ع38، جوان 2014،
ص.60.

- برنامج التنمية الخماسي(2010-2014)، بيان اجتماع مجلس الوزراء.
خلاصة المبحث.

إذن كان الهدف من إنشاء كل من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، هو العمل على مساعدة
الدول المتخلفة أو الفقيرة من أجل التخفيف من حدة الفقر وتحقيق تنمية مستدامة، وكان لزاما على هذه
الدول إن تتبع السياسات الموضوعة من طرف هذين المؤسستين وتطبيقها شكلا ومضمونا، لأنها
ليست مجرد تطبيقات لاتفاقية إقراض عادية بين بلدين، ولحق البلد المقرض التصرف في المبلغ كما
يشاء بل الإقراض من صندوق النقد الدولي والبنك العالمي هو إقراض من نوع آخر لأنه مشروط
وذلك من خلال تقديم الإقراض المالي مع وصفة إصلاحية يجب على البلد المقرض إتباعها، ولا
يمكنه أن يتصرف في المبلغ المالي من غير تلك الوصفة، كما أن هذين المؤسستين تقوم بمتابعة
السياسات الاقتصادية للبلدان النامية، كما تقوم بمراقبة وبصورة غير مباشرة هذه الدول ومدى تطبيقها
لشروط الإقراض.

المطلب الثالث: العوامل الاجتماعية المؤثرة في عملية صنع السياسة العامة.

إن الأسباب الاجتماعية والثقافية تتلخص في تعقيدات الوضعية الاجتماعية والثقافية وهي مرتبطة بالصعوبات السابقة السياسية والاقتصادية، من جراء فشل السياسات الاقتصادية والاجتماعية وعدم كفايتها في القضاء على الفوارق الاجتماعية وتحسين معيشة السكان، وتجلت في عدة صعوبات منها ارتفاع معدل الفقر والأمية وتدني مستوى المعيشة، فنسبة الأمية قدرت بحوالي 43,60 % سنة 1987 من مجموع السكان، والبطالة تفاقمت بشكل واضح بارتفاعها 5,24% عام 1989.

ولا يقل العامل الاجتماعي أهمية مقارنة بالعوامل الاقتصادية والسياسية في التأثير على عملية صنع السياسات العامة، لا سيما أن العامل الاجتماعي يتميز بالحركة والتغيير كونه مرتبط بالفرد كوحدة أساسية في التحليل، فالحديث عن وضع اجتماعي في بلد ما يقودنا للحديث عن الفرد وعن المستوى الاجتماعي والحياة التي يعيشها، من خلال قياس ما توفره له الدولة من خدمات ونوعية هذه الخدمات مثل الصحة السكن، التعليم، مع ظروف الحياة الكريمة، وهذا يرتبط أساسا في مدى استقرار المجتمع وتوفر الدولة على الأموال من أجل تحقيق ظروف الحياة الكريمة من جهة وثقافة الفرد في المطالبة بحقوقه من جهة أخرى.

ومن خلال هذا المبحث سنتطرق الى تغيير البنية الاجتماعية للمجتمع الجزائري والظروف الاجتماعية للمجتمع الجزائري، وذلك بداية من سنة 1989، وكيف اثر ذلك على السياسة العامة في الجزائر؟

أولا: الظروف الاجتماعية في الجزائر بعد سنة 1989.

تناول في هذا المطلب الظروف الاجتماعية التي عاشتها الجزائر بداية من 1989، وهي التي تعبر عن الأوضاع والمشاكل التي مست الحياة الاجتماعية بالدرجة الأولى وفي مقابل ذلك نتحدث عن أهم السياسات الاجتماعية التي قامت بها الدولة الجزائرية من أجل الوقوف على هذه المشاكل ومحاولة إيجاد الحلول لها.

1- النمو الديمغرافي المتسارع والغير منظم.

بلغ عدد سكان الجزائر غداة الاستقلال 10236000 نسمة، وتأكيدا لظاهرة التعويض الناتج عن الحرب التي تشهدها الشعوب بعد خروجها من الحرب فإن الجزائر قد عرفت موجة قوية من التزايد السكاني، حيث وصل متوسط معدل الزيادة السكانية خلال الفترة الممتدة بين 1966- 1977 الى

الفصل الثالث العوامل المؤثرة في عملية صنع السياسة العامة في الجزائر (1989-2017).

3,2%، وتعتبر هذه النسبة من أعلى المعدلات التي عرفتها دول العالم الثالث في نفس الفترة التي بلغت 2,5%.

إن وتيرة النمو السكاني المرتفعة التي تعرفها الجزائر منذ الاستقلال سمحت بانتقال عدد السكان من 10236000 نسمة سنة 1962 إلى 23126000 نسمة سنة 1987، وعليه فإن عدد الجزائريين تضاعف خلال 25 سنة من الاستقلال في حين استغرقت هذه العملية 75 سنة في الفترة بين 1836 إلى 1911، و50 سنة في الفترة ما بين 1911 إلى 1961.¹

السنة	عدد السكان	الفترة الزمنية	متوسط معدل النمو
1966	12018000	-	-
1977	17058000	1977-1966	3,2%
1987	23126000	1977	3%

جدول رقم(16): يوضح عدد سكان الجزائر ومعدل نموهم السنوي في الفترة (1966-1977-1987).

Source : ONS et DGS annuaire statistique de l'Algérie, n°=31,1991.

ولقد تطور عدد السكان في الجزائر عبر ثلاث مراحل:

أ- مرحلة الانفجار السكاني (1962 - 1987):

دخل معدل النمو السكاني في الجزائر بعد الاستقلال مستوى مرتقعا يصيب كل محاولات التحكم السريعة، خاصة في ظل الوضع الاقتصادي المتدهور والموروث من زمن الاستعمار حيث أدى إلى زيادة سكانية بأكثر من ثلاث مرات منذ عام 1962، فمعدل النمو السكاني السنوي حافظ على وتيرة تفوق 3% خلال الفترة الممتدة ما بين سنتي (1962 - 1985).

ب- مرحلة النمو البطيء (1988 - 2000):

تم تسجيل تباطؤ محسوس في وتيرة معدل النمو السكاني في الفترة الممتدة بين (1988 و2000)، وذلك راجع لتأثير المزدوج للتنمية والانتشار الواسع لوسائل تنظيم النسل في المجتمع، وقد

¹ محمد بوضياف، مستقبل النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص. 33، 34.

الفصل الثالث العوامل المؤثرة في عملية صنع السياسة العامة في الجزائر (1989-2017).

قدرت نسبة النمو في هذه المرحلة بـ 1,43% عام 2000 وهو يمثل انخفاضا بحوالي النصف تقريبا (42,57%) خلال عقد التسعينات (1990-2000).¹

ليصل التزايد السكاني سنة 2000 الى 30 مليون نسمة، وقد كان المعدل العمري للفرد الجزائري بعد الاستقلال 47 سنة ليصبح في بداية التسعينات 67 سنة، إضافة الى إن نسبة الشباب كانت لا تشكل سوى نسبة 25%، سنة 1970 ثم قفزت لتصبح 70% مع بداية التسعينات كما تضاعفت القدرة الشرائية ثلاث مرات كذلك فبعد ما كانت 1200 دولار أمريكي للفرد أصبحت 3500 دولار أمريكيا للفرد.² وأهم عامل ساعد على التزايد الكبير هو انخفاض معدلات الوفيات كما هو موضح في الجدول الآتي:

السنة	معدل المواليد الخام %	معدل الوفيات الخام %	معدل الزيادة الطبيعية %
1967	50,12%	15,87%	34,2%
1977	45,02%	14,38%	31,7%
1986	34,73%	7,34%	27,4%
1987	34,60%	6,97%	27,6%
1988	33,91%	6,61%	27,3%
1989	31%	6%	25%

جدول رقم (17): يوضح التزايد السكاني في الفترة الممتدة من 1967 الى 1989.

Source : ONS, revue statistique, Alger : n°35,1992.

ج- مرحلة عودة النمو (2001-2008):

شهدت هذه المرحلة تزايدا طفيفا حيث انتقلت من 1,86%، سنة الى 2008 الى 1,91% سنة 2009، وقد وصلت نسبة السكان في الجزائر سنة 2015، الى ما يفوق الأربعين نسمة، وهي نسبة تزايد كبيرة جدا مقارنة مع عدد السكان في الجزائر بعد الاستقلال.

¹ نورة عمارة، النمو السكاني والتنمية المستدامة - دراسة حالة الجزائر-، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، (جامعة باجي مختار عنابة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، 2012)، ص ص. 130-135.

² عبد الله بالحبيب، مرجع سابق، ص. 77.

اثر الانفجار السكاني الذي عرفته الجزائر على الظروف الاجتماعية حيث أصبحت تعيش ظروف مزرية تمثلت في مجموعة من الأزمات ولعل أهمها البطالة، السكن، التعليم، الصحة بالإضافة الى سوء الخدمات المقدمة من طرف الإدارة، ويرجع البعض أن الدولة لم تكن قادرة على استيعاب النمو الديمغرافي المتسارع، الذي حدث في فترة وجيزة، والذي تمثل في ارتفاع عدد السكان في مقابل انخفاض مناصب الشغل والمرافق الصحية، تزايد عدد الطلبات على السكن في مقابل نقص الهياكل المتوفرة، ولقد تطلب هذا الأمر من الدولة إعادة النظر وتبني سياسات تتماشى والكثافة السكانية التي وصلت إليها.

2- الواقع الاجتماعي في الجزائر بداية من 1989.

عرف سوق النفط العالمي سنة 1986 صدمة كبيرة بسبب انخفاض حاد في أسعار النفط حيث وصل سعر البرميل الواحد الى 15 دولار بعدا ما كان قد وصل سعره الى حوالي 30 دولار للبرميل الواحد.¹

أدت هذه الصدمة البترولية، والانخفاض الحاد في الأسعار الى تقاوم المشاكل الاقتصادية التي انعكست على الظروف الاجتماعية التي سجلت تدهورا كبيرا هي الأخرى، بعد أن شهدت مرحلة ازدهار في ظل تدخل الدولة وسياساتها الاجتماعية وتوجهها الشعبي، من خلال برامج الترقية الاجتماعية الخاصة بالصحة والتعليم والسكن وغيرها،² إلا أن هذا ما لم يدم طويلا فمجرد انخفاض أسعار البترول ظهرت العديد من المشاكل الاجتماعية تطفو على سطح مثل ضعف القدرة الشرائية للمواطن، ارتفاع أسعار المواد الأولية، نتج عنه طوابير طويلة ومنتشرة في كل مدن البلاد من أجل الحصول على بعض المواد الضرورية، ناهيك عن أزمة السكن جراء الانفجار السكاني الذي عرفته الجزائر غداة الاستقلال في مقابل سوء التسيير وغياب الشفافية، ضعف الخدمات الصحية المقدمة ضعف التعليم وانتشار الأمية حيث أن أكثر من ثلثي الأطفال لم يصلوا الى المرحلة الثانوية.

زد على ذلك الارتفاع الهائل لفئة الشباب والذي خلق أزمة بطالة لعدم قدرة المؤسسات على توفير مناصب الشغل لكل الشباب حيث بلغت 3,2 %، وهي أعلى نسبة أي بزيادة قدرها 800 ألف نسمة سنويا انعكس ذلك على مستوى المعيشة، وفي رأي الوزير الأول "أحمد بن بيتور" فان أسباب هذا التدهور راجع الى عدم التناسب بين النمو الديمغرافي والطلب الاجتماعي على الشغل والسكن

¹ F. Yaici, Géopolitique du pétrole et du gaz : quel rôle pour l'Algérie ?, *revue d'économie et statistique appliquées*, n°06, Mai 2006, p.93.

² بوروني زكرياء، مرجع سابق، ص. 175.

والتعليم والصحة، مضيفا أن نسبة القوى النشيطة وصلت فيما بين 1985-1993 الى 1980.000، أما مناصب الشغل التي تم توفيرها فقد وصلت الى 1.800.000¹

وعليه فقد عاشت الجزائر أزمات اجتماعية عديدة أثرت على الحياة اليومية للأفراد وفي ما يلي سنتناول أهم الأزمات الاجتماعية في الجزائر والتي تعكس الواقع الاجتماعي الحقيقي في الجزائر ولقد أرتئينا تسليط الضوء على أهم أربع أزمات لأنها تمس الجانب الاجتماعي بصفة مباشرة .
أ- أزمة البطالة.

وجد الاقتصاديون صعوبة في الوصول إلى مفهوم محدّد للبطالة، فمنهم من يرى بأنها ترتبط بوصف حالة المتعطلين عن العمل القادرين عليه، ويبحثون عليه، إلا أنهم لا يجدونه، والبعض الآخر يرى أنها تمثل ظاهرة اختلال سوق العمل وهي عبارة عن مجموعة من الأفراد الذين لا يعملون ولديهم الرغبة في العمل عند الأجر السائد في السوق، ويعبر عن مقدار البطالة بالفرق بين مستوى التوظيف الكامل و مستوى التوظيف الفعلي الذي يتمخض عنه عدم اشتغال جزء من قوة العمل بسبب القيود التي تفرضها حدود الطاقة الاستيعابية وقدرتها في الاقتصاد القومي بينما ترى فئة أخرى أنها عدم قدرة جزء من قوة العمل في الحصول على فرص عمل.²

أما الديوان الوطني للإحصائيات(ONS)، فيرى أن البطالة تعبر عن كل شخص يتراوح عمره ما بين 15 الى 64 سنة ولا يملك عمل، وذلك عند قيام الديوان بعملية الإحصاء، كما يجب أن يكون الشخص العاطل عن العمل في حالة بحث عن العمل، وقد قام بكل الإجراءات اللازمة لذلك مثل إيداع ملفات البحث عن العمل.³ من خلال التعاريف السابقة نجد انه رغم اختلاف المبدأ الذي انطلق منه كل تعريف حول البطالة إلا أن النتيجة هي أن البطالة تعبر عن كل فرد لا يعمل أو لا يحوز على منصب عمل سواء بإرادته أو بغير إرادته، لكن ما يعاب على تعريف الديوان الوطني للإحصائيات انه ربط البطالة بالفترة التي يقوم فيها بالإحصاءات، فقط وهذا قد يقودنا الى مؤشرات غير دقيقة حول معدل البطالة.

والجزائر كأحد الدول التي عانت من مشكلة البطالة فقد انتشرت فيها أزمة البطالة بمؤشرات كبيرة ، حيث أعلنت الجهات الرسمية عن وجود 1,2 مليون شخص عاطل عن العمل بما يمثل 20%

¹ Ahmed ben bitour, *Op.cit.* Pp. 86.87.

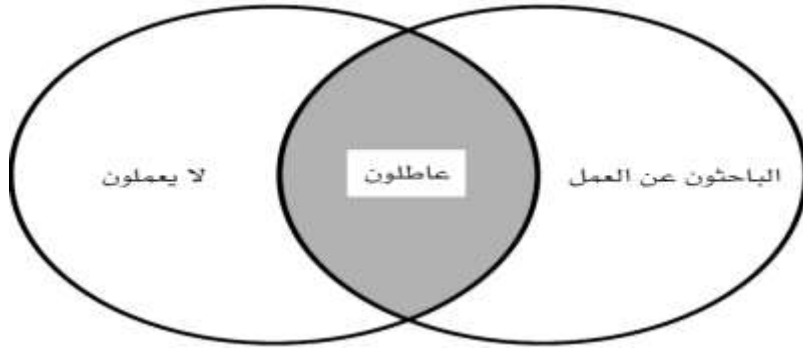
² دحماني محمد ادريوش، إشكالية التشغيل في الجزائر: محاولة تحليل، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، (جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، 2013)، ص. 28.

³ Office national des statistiques, *l'emploi et le chômage*, donnés statistiques, n°226, Algérie, 1995, p.8.

الفصل الثالث العوامل المؤثرة في عملية صنع السياسة العامة في الجزائر (1989-2017).

من قوة العمل قدرت أوساط أخرى عدد العاطلين بحوالي 1,5 الى 2 مليون شخص الى بحوالي 25% الى 30% فيما تزداد قوة العمل بمقدار 200 ألف شخص كل عام ولا تستطيع الحكومة استيعاب كل تلك الطاقة.¹ وقد تضاعفت مشكلة البطالة وتفاقت بشكل كبير وارتفعت بشكل واضح من 15% سنة 1984 الى أن وصلت الى 24,5%، عام 1989 أي ما يعادل 1,3 مليون عاطل عن العمل.²

إذا مع حلول سنة 1985 شهدت نسب البطالة نموًا متزايدًا حيث أصبحت الحكومة عاجزة عن خلق مناصب شغل، وذلك نتيجة لتقلص إيرادات الدولة وبالتالي تقلص الاستثمارات التي كانت في وقت سابق تمتص أعداد كبيرة من البطالين، كما انعكس عن الإصلاحات الهيكلية التي تبنتها الحكومة الجزائرية خلال التسعينيات مستويات جد مرتفعة لنسب البطالة نتيجة للتسريحات الجماعية لعمال المؤسسات العمومية قصد تقليص نفقات الدولة.³ والعاطلون عن العمل كما يوضحهم الشكل الآتي هم:



شكل رقم (15): يوضح فئة العاطلون عن العمل.

المصدر:

- شليل عبد اللطيف، بن عزة محمد، دور السياسات العمومية في ترقية قطاع الشغل والقضاء على البطالة في الجزائر خلال الفترة 2010/1990، مداخلة قدمت ضمن فعاليات الملتقى العلمي الدولي حول: إستراتيجية الحكومة في القضاء على البطالة وتحقيق التنمية المستدامة، جامعة المسيلة. تعتبر أزمة البطالة إحدى الأزمات الاجتماعية التي عانت منها الدولة الجزائرية، والتي أثرت سلبا على الحياة اليومية للفرد، ولقد ارتفعت نسبة البطالة في الجزائر بشكل محسوس منذ سنة 1984،

¹ ناجي عبد النور، النظام السياسي في الجزائر من الأحادية الى التعددية السياسية، مرجع سابق، ص. 68

² Abde louahab rezige.op.cit.p.104.

³ بن طجين محمد عبد الرحمن، دراسة قياسية لمعدلات البطالة في الجزائر خلال الفترة (1970-2008)، مجلة الباحث، ع10، 2012، ص.175.

ولقد تدخلت مجموعة من العوامل في تشكيل هذه الأزمة، ولقد كان الفرد احد العوامل أحيانا والدولة أحيانا أخرى، فقد كان للنمو الديمغرافي السريع سبب في تزايد نسبة العاطلين عن العمل وعد قدرة الدولة على استيعاب الأعداد الهائلة لطلبات العمل، كما كان لها يد في التسبب في البطالة مثل تسريح العمال في التسعينات من اجل التخفيف الأعباء المالية على الخزينة، بالإضافة الى سوء التسيير والأمراض البيروقراطية المختلفة التي زادت من حدة الأزمة وانتشارها، كل هذه الأسباب ساهمت في ارتفاع معدل البطالة من سنة الى أخرى، لكن السؤال المطروح هو كيف تعاملت الدولة الجزائرية مع هذه الأزمة؟

ب- أزمة السكن.

باعتبار أزمة السكن هي اختلال التوازن بين العرض والطلب قياسا بمعدل النمو الديمغرافي وحجم الأسرة، ويمكن إرجاع جذور الأزمة السكنية في الجزائر الى مرحلة الستينات من خلال ظهور الأحياء القصدية في ضواحي المدن وعلى أطرافها مما شوه مظهرها، والشيء الذي زاد من صعوبة الوضع هو عدم توقف تيار الهجرة الريفية المتجهة نحو المدن هذا بطبيعة الحال أدى الى زيادة عدد سكان المدن بشكل مفرغ، فضلا عن إهمال الدولة لهذا القطاع بالاعتماد على الرصيد الشاغر الذي تركه المستعمر والاهتمام بالقطاعات الأخرى وخاصة التصنيع على حساب هذا القطاع.¹

وعليه فقد أصبحت الجزائر تعيش على أزمة سكن خانقة لا تزال تتفاقم بشكل كبير ولا تزال تترق الحكومات المتعاقبة التي فشلت في إيجاد الحلول لها، حتى باتت ظاهرة معقدة تترق حكام الجزائر ومسؤوليها، وتشهد الجزائر تقاوم هذه الظاهرة سنويا، والى يومنا هذا لا يزال مشكل السكن مطروح ورغم أننا في العام 2016، إلا أن أحياء العاصمة والتي يفترض أن تكون من أحسن ما يكون من ناحية التهيئة فهي لا تزال تشهد عودة القصدية رغم المحاولات الكثيرة للحفاظ على فكرة العاصمة بلا قصدية إلا أن أزمة السكن حالت دون اكتمال ذلك.

ومن انعكاسات أزمة السكن الخانقة وبالإضافة الى ظاهرة القصدية برزت ظاهرة جديدة، تتمثل في الاستيلاء على الأقبية واستغلالها كمساكن وذلك بعد تهيئتها وتخصيصها بمدخل خاص ومن ثم تحويلها الى ملكية خاصة.²

¹ سهام وناسي، النمو الحضري ومشكلة السكن والإسكان -دراسة ميدانية بمدينة باتنة حي 1020-، مذكرة ماجستير في علم الاجتماع الحضري، (جامعة الحاج لخضر باتنة: كلية العلوم الاجتماعية والعلوم الإسلامية، فرع علم الاجتماع والديمغرافيا، 2009)، ص.157.

² كريمة خلاص، الأحياء القصدية تعود الى العاصمة... من السماء، جريدة الشروق، ع5294، الأربعاء 30 نوفمبر 2016، الموافق ل30 صفر 1438، ص. 15.

وما يجب الإشارة إليه أن العجز في السكن هو من دون شك أحد العناصر التي كان لها دور رئيسي في تفجير الأزمة الاجتماعية في الجزائر والتي لا يمكن فصلها عن الجانب السياسي والأمني فلقد ساعد الانفجار السكاني والنزوح الريفي الجماعي خلال سنوات العنف على احتدام أزمة السكن الأمر الذي استدعى تدخلا سريعا للدولة الجزائرية من أجل إرساء قواعد سياسية تحفيزية في الكراء والبناء وطمأنة المالكين فيما يتعلق بعقود الكراء من أجل تحفيزهم على تأجير سكناتهم، ومن ثم المساهمة في تقليص أزمة السكن، ومن شدة هذه الأزمة يمكن أن نلاحظ أن كثيرا من مطالب العمال المضربين سواء أعلق الأمر بالمصانع الكبرى أو بقطاع التعليم العالي تتضمن قضية السكن ضمن أولويات انشغالاتهم الاجتماعية المشروعة التي لا يمكن إغفالها أو تجاهلها ويشير علماء الاجتماع إلى دور أزمة السكن في الاحتقان الاجتماعي لاسيما لدى الشباب.¹ وتعود أزمة السكن في الجزائر الى عدة أسباب أهمها:

✓ النمو الديمغرافي:

يعتبر الانفجار السكاني الذي عرفته الجزائر غداة الاستقلال أهم الأسباب الجوهرية لخلق أزمة سكن وكان تأثيره وخيما على الأزمة حيث تضاعف عدد السكان بثلاث مرات ما بين التعداد الأول والأخير (1966-1998)، من 12 مليون الى 30 مليون بينما حظيرة السكن تضاعفت مرتين من 1908000 مسكن الى 4053493 مسكنا وبهذا بقيت كثافة السكان مرتفعة.

✓ النزوح الريفي:

بالإضافة الى النزوح الريفي الذي غزا المدن في ظل غياب الرقابة لعمليات النمو الحضري منذ الستينات دون إغفال الدور البارز الذي لعبه العامل الأمني "العشرية السوداء"، في الفرار الإجباري والنهائي لآلاف العائلات من القرى والأرياف صوب ضواحي المدن والتجمعات الحضرية، اعتماد على إمكانياتها الذاتية وبطريقة غير قانونية في إقامة بناءات فوضوية، وغير لائقة.²

أخذنا هذين السببين كأحد أهم الأسباب التي ساهمت في الزيادة من حدة أزمة السكن، ذلك أن لهذين السببين علاقة متبادلة وغير متكافئة مع التنمية الاجتماعية وعلى رأسها السكن ذلك انه يفترض زيادة الهياكل السكنية بمجرد زيادة تعداد السكان، لكن هذا ما لم يحدث في الجزائر لان الزيادة

¹ بن زين نوري، السكن بالجزائر عامل للتنمية ومؤشر للسلم الاجتماعي، في الموقع:

<http://www.onef.edu.dz/infpe/2MFF/cours-pdf-emef/env.pdf>.

تم تصفح الموقع يوم: 2016/11/30.

² سهام وناسي، مرجع سابق، ص ص. 161 و160.

الديمغرافية الكبيرة أو بصيغة أدق الانفجار السكاني جعل الدولة غير قادرة على استيعاب هذا العدد الهائل من السكان مقارنة مع ما توفره من هياكل ما أدى الى عدم التحكم في هذه العلاقة المتبادلة التي أصبحت غير متكافئة، بالإضافة الى النزوح الريفي الذي يزيد من الضغط على المدن والذي يؤدي أحيانا الى توسع مجالات وحدود المدن.

ج- أزمة التعليم

وجدت الجزائر نفسها غداة الاستقلال أمام موجة من التخلف والامية، وذلك راجع لمخلفات الاستعمار الذي طالما عمل على طمس الهوية الوطنية وتكريس الجهل والامية، حيث وضع منظومة تربوية أجنبية تخدم مصالحه ومصالح المواطنين الفرنسي، والتي لا تمت بصلة بكل ما هو عربي أو له علاقة بالواقع الجزائري سواء من حيث المبدأ أو المضمون، ولقد عملت منذ ذلك الوقت على العمل على تحسين ظروف التعليم في الجزائر وقد اتبعت لذلك منظومة تربوية تتم وفق أربعة، مرحلة التعليم الابتدائي، مرحلة التعليم المتوسط، مرحلة التعليم الثانوي، والمرحلة الأخيرة هي الجامعة.

لكن هذه المنظومة اتسمت بمجموعة من المشاكل حالت دون السير الحسن لأداء واجبها، حيث عرف التعليم في الجزائر عدة نقائص واختلالات أثرت على نوعية التعليم الممنوح وكذا على مردود المنظومة في مجملها ومع ما تميزت به سنوات التسعينات من جمود على مستوى التعليم وتدهور وضعيته والذي ارتبط أساسا بتقليص الوسائل المتاحة له بسبب الأزمة التي عرفت البلاد، ورغم تخطي هذه المرحلة إلا أن منظومة التعليم في الجزائر مازلت تعاني من مشاكل مختلفة مثل رداءة ونوعية مردود المنظومة التربوية التي تعكسها كثرة الضياع المدرسي بسبب الإعادة على مستوى كل الأطوار إضافة الى الضعف الكبير لنسب النجاح في امتحان شهادة البكالوريا وشهادة التعليم المتوسط، وهذه الوضعية ناجمة أساسا عن تراجع نسبة التأطير في المتوسط والثانوي بسبب ارتفاع عدد التلاميذ الذي لم تصاحبه زيادة في عدد المدرسين والافتقار الى المدرسين الأكفاء، بالإضافة الى ارتفاع عدد التلاميذ في القسم الواحد ناهيك عن ضعف البرامج والمناهج التعليمية التي أثبتت عدم فعاليتها من خلال المشاكل التي يعاني منها القطاع كصعوبة الاستيعاب، وعدم مسايرة التغييرات الجديدة الحاصلة في مجال المعرفة والعلوم والتكنولوجيا الجديدة وعجز البرامج التعليمية وعدم نجاعتها.¹

¹ مسعود البلي، واقع السياسات الاجتماعية في الجزائر ومدى ارتباطها بالتنمية المستدامة، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، تخصص سياسات عامة وحكومات مقارنة، (جامعة الحاج لخضر باتنة: كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2010)، ص.ص. 85،

أصبح قطاع التعليم يعيش أزمات جديدة، تتماشى العصرنة والتطورات التكنولوجية الحديثة والتي أصبحت وسيلة رغم كل ايجابياتها تؤثر سلبا على القطاع، بدلا من الاستفادة منها وترسيخها لصالح العلم والمعرفة فبعد أن تعدى أزمات نقص الهياكل والتجهيزات وارتفاع نسبة الأمية ، ونقص المؤطرين فقد أصبح يعيش أزمات جديدة مثل الإضرابات المتكررة بسبب سوء ظروف الأساتذة على حد تعبيرهم والتي تنعكس على مستوى المتدرسين الذين تتراكم عليهم الدروس من جهة ويضطرون لاستدراك ما فاتهم على حساب البرنامج الأصلي من جهة أخرى بالإضافة الى تسريبات الأسئلة التي تمس امتحانات مصيرية مثل شهادة التعليم المتوسط وشهادة البكالوريا، والتي مست هذه الأخيرة مصداقية هذه الشهادات.

وهناك من ذهب الى ابعد من ذلك حيث يرى البعض أن تسريبات البكالوريا تحولت الى أزمة قد تتعدى القطاع وتمس الاستقرار لان هذه الفضيحة اهتزت لها أركان الدولة وادخلوا الجزائر في دوامة وغرضهم المساس باستقرار البلاد،¹ ولقد صنفت هذه الفضيحة كجريمة إلكترونية لأنها تستهدف أساس من أسس المجتمع الجزائري والمتمثل في التعليم، وهو يضم اكبر شريحة في المجتمع.

د- أزمة الصحة

كغيره من القطاعات الأخرى تأثر قطاع الصحة بالظروف التي مرت بها الجزائر في التسعينات حيث نتج عنها تخريب مجمل الهياكل والبنى التحتية ومنها الهياكل الصحية مما جعلها خارج الخدمة،² وعليه فقد عان القطاع الصحي من عدة اختلالات بحيث أن الدولة سعت الى التعامل مع هذا القطاع بكيفية الكم على حساب الكيف ومن باب تقديم مساعدات صحية وليست رعاية صحية بالمعنى الصحيح، وهذا ما ظهر جليا من خلال تسيير السياسات لم يكن تسييرا بالأهداف بل هو عبارة عن برنامج اعد مسبقا لخص في جملة أوامر دون تحديد للأولويات المطروحة والمشاكل التي يعاني منها القطاع.³

¹ إيمان ع، التسريبات تقسم السياسيين ووزيرة التربية تثير الجدل، *جريدة الشروق*، ع 5122، الاثنين 6 جوان 2016 الموافق لـ 1 رمضان 1437.

² خروبي بزاره عمر، *إصلاح المنظومة الصحية في الجزائر 1999-2009*، دراسة حالة المؤسسة العمومية الاستشفائية الإخوة خليف *بالشلف*، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص رسم سياسة عامة، (جامعة الجزائر-3- كلية العلوم سياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2011)، ص. 45.

³ مسعود البلي، واقع السياسات الاجتماعية في الجزائر ومدى ارتباطها بالتنمية المستدامة، *مرجع سابق*، ص. 209.

وعلى المستوى الصحي فقد تمثل التحول في عودة بعض الأمراض والأوبئة المتنقلة عن طريق المياه، وظهور الأمراض المزمنة كالسكري وأمراض القلب والتنفس ويرجع هذا الوضع الى قلة النظافة العمومية وتدهور السكنات وتوسع رقعة الفقر بالإضافة الى نقص التغذية عند بعض الطبقات الاجتماعية وكذا التغييرات المناخية، ضف الى ذلك نقص الموارد المالية والذي قلص من أداء القطاع العام للصحة في مواجهة الطلب على الخدمات الصحية الاستشفائية خاصة مع تدهور قيمة العملة الوطنية، حيث بات موضوع اقتناء الأدوية والأجهزة الطبية من أصعب ادوار قطاع الصحة في الجزائر، وعلى اثر ذلك جاء قرار سياسي عبارة عن منشور وزاري في 1995 والمتعلق بمساهمة المرضى في تسديد نفقات الإيواء والإطعام في الوسط الاستشفائي.

وهناك جملة من الاختلالات على المستوى الصحي في الجزائر أهمها:

- الاختلالات المرتبطة بالتمويل، حيث أصبحت مديونية المستشفيات مرتفعة جدا مما يعيق عمل هذه الأخيرة، وهذا ناتج عن سوء التخطيط والتسيير المصاحب لعدم عقلانية الإنفاق العام والاستعمال العشوائي للموارد المرصودة غموض العلاقة بين النظام الصحي وقطاع الضمان الاجتماعي.

- الاختلالات المرتبطة بكل من التنظيم، الإعلام، تكوين المستخدمين، حيث يمكن الحديث عن أي تمويل للنظام الصحي في غياب تنظيم محكم الوسائل المادية والموارد البشرية، وكذلك غياب نظام إعلامي موثوق به وتكوين نظام فعال للمستخدمين.¹ حيث أن معظم المشاكل التي تعاني منها المؤسسات الصحية، مرتبطة أساسا بمشاكل التنظيم والتسيير، وفي اتخاذ القرارات، حيث يقتصر دور المسيرين على تنفيذ الميزانيات لا غير، إلى جانب عدم عمل الأجهزة التسييرية كما ينبغي، عدم القيام بالمراقبة من قبل مديريات الصحة للولايات إلى هذه المؤسسات، وإن قامت بها فهي شكلية، الشيء الذي أدى إلى الإهمال الكبير في هذه المؤسسات وإلى ارتفاع تكاليف العمل، ونوعية العلاج لم تتوقف عن التدهور، بالإضافة الى العنصر الذي يعتبر أهم الموارد التي تتمتع بها المؤسسات الصحية وعنصرها الفعال، حيث تحتل أجور المستخدمين الجزء الأكبر من نفقات هذا القطاع، فتمثل ما بين 80-90% من ميزانية هذه المؤسسات، لكن هذا المورد الهام والثروة الدائمة غير مستخدم بفعالية وبدون تحفيز وآفاق، نتيجة لضعف الأجور، كما لا تستطيع الإدارة مكافأة العمال المجدين، مما أدى

¹ خروبي بزارة عمر، إصلاح المنظومة الصحية في الجزائر 1999-2009، دراسة حالة المؤسسة العمومية الاستشفائية الإخوة خليف بالشلف، مرجع سابق، ص.46.

بهم أن لا يدافعوا إلا عن حقوقهم، مثل الأجور، العلاوات، شروط العمل... الخ، ونسوا واجباتهم، حيث تطالعتنا الصحف الوطنية من يوم لآخر بقيام عمال هذه المؤسسات بإضراب في كل مناطق البلاد.¹ ولقد انعكست هذه الاختلالات التي عان منها قطاع الصحة على السير الحسن للمؤسسة الاستشفائية، وعلى تقديم خدمات الرعاية الصحية للمواطن، خاصة على الفئات المحرومة والتي لا تملك المال من أجل الفحص أو حتى لاقتناء الأدوية لا سيما في ظل المديونية التي عانت منها المؤسسات العمومية الاستشفائية، وخاصة بعد القرار السياسي الذي صدر في شكل منشور وزاري في 1995 والمتعلق بمساهمة المرضى في تسديد نفقات الإيواء والإطعام في الوسط الاستشفائي، والذي تزامن مع الظروف الاجتماعية المزرية في الجزائر بعد الأزمة الأمنية والتي مست كل من السكن والتعليم، العمل... الخ، الأمر الذي زاد من سوء الخدمات المقدمة من طرف القطاع.

والى يومنا هذا لا يزال القطاع الصحي في الجزائر وبمختلف مؤسساته الصحية يمر بوضعية صعبة، حيث أصبح هذا القطاع اليوم محط لانتقادات عديدة سواء من قبل المرضى المستعملين، أو من قبل المستخدمين الصحيين بما فيهم مسؤولين سامين في وزارة الصحة، هذه الانتقادات مؤسسة حول الإهمال الكبير في المؤسسات الصحية التي تكون قطاع غير منظم، عدم تحريك والاستعمال السيئ لموارد بشرية مؤهلة ولكن بدون تحفيز وآفاق تمثل من 70 إلى 80% من ميزانية هذه المؤسسات، عطل المعدات والتجهيزات الطبية في حين تبقى معدات حديثة غير مستغلة، إلى جانب التبعية إلى الخارج، الشيء الذي لم يسمح بالتكفل بالمرضى على أحسن وجه.²

ثانيا: السياسات الاجتماعية المتخذة من طرف الدولة الجزائرية.

إن الظروف الاجتماعية التي أُل إليها المجتمع الجزائري بعد الصدمة البترولية وارتفاع أسعار المواد الغذائية، بالإضافة إلى انتشار أزمة السكن، جعلت الدولة تأخذ كل هذه الأمور بعين الاعتبار وتبنيها كسياسات تتطلب التدخل السريع، باعتبار أن المقاربة الاجتماعية هي أحد أهم مقاييس مدى تقدم وتخلف الدول وباعتبارها أحد أهم العوامل التي تضمن استقرار المجتمعات، وعليه فإن تأثير العوامل الاجتماعية على السياسة العامة، ينطلق من الأزمات التي تسببها الظروف الاجتماعية مثل (بطالة، سكن، صحة، تعليم، سوء الخدمات المقدمة)، وإذا ما رجعنا إلى الجزائر وبالتحديد سنة 1988

¹ بن لوصيف زين الدين، تسيير المؤسسات الصحية العمومية الجزائرية في ظل المتغيرات المعاصرة، في الموقع:

<http://www.Startimes.com/f.aspx?mode=f&edit=newtopic>.

تم تصفح الموقع يوم: 2016/12/24.

² المرجع نفسه.

نجدها عاشت مثل هذه الأزمات حيث خرج الشعب الى الشارع للتعبير على ما ألت إليه حياتهم بسبب تردي الأوضاع الاجتماعية، وربما طبيعة المجتمع الجزائري زاد من حدة ورداءة الظروف لأنه مجتمع فتي، تفوق نسبة الفئة المستهلكة فيه نسبة الفئة العاملة ومنه فإن المجتمع الجزائري في هذه الفترة هو عبارة عن مجتمع استهلاكي أكثر منه منتج، هذا ما صعب من الأمور وزاد من حدة تطور الأوضاع الاجتماعية، لا سيما على صعيد توفير المواد الغذائية والسكن.

وسنحاول من خلال هذا المطلب تسليط الضوء على أهم الأزمات التي عاشها المجتمع الجزائري؟ وماهي أهم السياسات المنتهجة من طرف الدولة لتحسين الأوضاع الاجتماعية.

1- مفهوم السياسات الاجتماعية وعناصرها.

أ- مفهوم السياسات الاجتماعية.

السياسة الاجتماعية من وجهة نظر الأوربيين هي السياسة التي تهتم بدراسة الأنظمة الاجتماعية الضرورية، للإنسان كتوفير الرفاهية وتنميتها، ويفضل الأوربيون إضافة مدة الرفاهية والعيش الكريم لان الرفاهية في رأيهم هي الطريقة التي يكون عليها الناس، وتتوفر عن طريق الخدمات الضرورية مثل نظم الرعاية الاجتماعية والتربية وتوفير الشغل، والأجور العادلة، لكن الآن يجب البحث عن طريق تنظيم وتوفير هذه الأمور واستدامتها من طرف الحكومات والهيئات الرسمية والمؤسسات والجماعات الاجتماعية والجمعيات الخيرية المحلية،(رسمية وغير رسمية)، وعبر الأحياء والعائلات وعليه فان فهم هذه الأمور يقودنا الى استيعاب معنى السياسات الاجتماعية،¹ التي تعبر بطريقة مباشرة عن سياسات مصممة بمجال الرعاية الاجتماعية كأحد مجالات السياسة الاجتماعية.²

وعليه فان السياسات الاجتماعية تعبر عن محصلة الأفكار المنظمة التي تستمد من ايديولوجية المجتمع، والتي تهدف الى تحقيق الأهداف الإستراتيجية طويلة المدى في مجالات خاصة بالخدمات والبرامج الاجتماعية عن طريق مجموعة من جهود التخطيط للخدمات الاجتماعية،³ وتتطلق عملية صنع السياسة الاجتماعية بمجموعة من الأنشطة تتضمن تحديد المشكلات التي يعاني منها المجتمع

¹ مسعود البلي، واقع السياسات الاجتماعية في الجزائر ومدى ارتباطها بالتنمية المستدامة، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، تخصص

سياسات عامة وحكومات مقارنة، (جامعة الحاج لخضر باتنة: كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2010)، ص. 31.

² Michael Hill, *Under standing social policy*, (new jersey : black Publishers), p.14.

³Karen k. kirst, *introduction to social work and social welfare- critical thinking perspective*, (new York : Brooks kole), p.179.

والتي تنتهي بقرارات مناسبة حيال ذلك،¹ وترتبط هذه السياسات ارتباطا وثيقا بالعدالة الاجتماعية، فهي عملية توجيه حكومية لمواجهة المشكلات العامة والقضايا المجتمعية.²

من خلال هذه التعريف نجد أن السياسات العامة الاجتماعية هي عبارة عن مجموعة من المخططات والبرامج الحكومية، والتي تهدف الى تحسين الأوضاع الاجتماعية القائمة، حيث تنطلق من تحديد المشكلات المجتمعية الراهنة وتنتهي بصياغة سياسات وقرارات مناسبة لحل هذه المشكلات، وتراعي في ذلك تحقيق العدالة والرفاه الاجتماعيين.

ب- عناصر السياسات الاجتماعية:

يقصد بعناصر السياسات الاجتماعية مجموعة من المكونات التي تنطلق منها عملية صنع السياسات الاجتماعية والتي تكمل بعضها البعض، لتشكل في الأخير نسق اجتماعي يهدف الى تحقيق الرفاهية الاجتماعية للأفراد، والتي يطلق عليها السياسات الاجتماعية، وتشمل هذه العناصر:

✓ اتخاذ القرارات:

هي عملية سياسية بالدرجة الأولى، وتتمثل في مجموعة القرارات التي يتم اتخاذها على مستوى مجموعة من الأجهزة ذات الصلاحية والمخولة لهم سلطة اتخاذ القرار وإصداره، ومن أهم هذه السلطات السلطة التنفيذية، السلطة التشريعية، والمجالس الشعبية.

✓ الإيديولوجية السائدة في المجتمع:

تتمثل في مجموعة الأفكار المذهبية التي يعتنقها الغالبية العظمى من المجتمع، وهي الفلسفة الموجهة لسلوك المجتمع بطبقاته كافة، وهي خليط من الذات الثقافي والاجتماعي والحضاري والآداب العامة المتفاعلة معا لشعب من الشعوب.

✓ الأهداف بعيدة المدى:

هي مجموعة الغايات المطلوب تحقيقها حتى يتمتع أفراد المجتمع بالرفاهية، ومن بين الأهداف العامة التي يسعى الدول الى تحقيقها توفير مظلة من التأمينات تشمل جميع الأفراد مثل توفير فرص التعليم لكل المواطنين وتوفير الرعاية الصحية وتحقيق مبدأ تكافؤ الفرص، وتوفير كافة برامج الرعاية للأطفال والشباب والفئات الخاصة وغيرها.³

¹ طلعت مصطفى السروجي وآخرون، السياسة العامة الاجتماعية، (عمان: دار الفكر، ط1، 2015)، ص.19.

² Jon Simon saop, *social policy in encyclopedia of social work*, 20th Edition, NASW press, New York, oxford university, p.178.

³ طلعت مصطفى السروجي وآخرون، مرجع سابق، ص.22، 21.

✓ الاتجاهات الملزمة والمنظمة للعمل الاجتماعي:

ونقصد بها القواعد والمبادئ التي تحدد أبعاد العمل ومستواه، وتتحدد أهم الاتجاهات العامة في المجتمع من خلال الديمقراطية في إصدار القرارات والتفكير الجماعي ومنع احتكار القيادة وتوفير نوع من الرقابة والتصدي للمشكلات المختلفة والعدالة في تكافؤ الفرص في كافة المجالات، وتذويب الفوارق بين الطبقات وتحقيق المساواة بين المواطنين جميعهم.¹

2- السياسات الاجتماعية في الجزائر بداية من 1989.

أ- سياسة التشغيل ومكافحة البطالة.

عملت السلطات المعنية بمكافحة البطالة في الجزائر عبر مختلف السياسات والبرامج على وضع حد لتفاقم مشكلة البطالة، التي ما زالت في تزايد مستمر وأهمها برامج وكالات لدعم تشغيل الشباب، من بينها جهاز الإدماج المهني للشباب، عقود ما قبل التشغيل، الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب عن طريق المؤسسة المصغرة، القرض المصغر، أجهزة إعادة الإدماج التي يسيّرها الصندوق الوطني للتأمين على البطال، وغيرها من البرامج، ولعل أهم هذه البرامج والسياسات التي جاءت في إطار مكافحة البطالة هي:

✓ برنامج الشبكة الاجتماعية من خلال جهاز المساعدة على الإدماج المهني (DAIP):

شرع في تنفيذ إجراءات جديدة للمساعدة على الإدماج المهني في جوان 2008، والموجه للباحثين عن العمل لأول مرة سواء المؤهلين منهم وغير المؤهلين والذين دخلوا سوق العمل وتشمل عقود إدماج حاملي الشهادات (CID)، الموجهة لفئة المتحصّلين على شهادات جامعية، بالإضافة إلى عقود الإدماج المهني (CIP)، وتخص طلبة التعليم المتوسط والمتحصّلين على شهادات التكوين والتعليم المهنيين، وعقود التكوين والإدماج والموجهة للفئات غير المؤهلة (CFI)، ويتم تسيير ومتابعة وتقييم ومراقبة هذا الجهاز من قبل الوكالة الوطنية للتشغيل (ANEM)، والمديريات والولاية.

✓ التعويض مقابل النشاطات ذات المنفعة العامة (IAIG):

بالإضافة إلى المنحة الجزافية للتضامن (AFS)، الموجهة للأشخاص عديمي الدخل والغير قادرين على العمل، والغير المستفيدين من برامج المساعدة الاجتماعية الأخرى، تساهم الوكالة أيضا في إدماج الفئات السكانية التي تعيش حالة هشاشة وعدم استقرار على مستوى النسيج الاجتماعي

¹ المرجع سابق، ص 22، 21.

وهذا عن طريق القيام بنشاطات الإدماج الاجتماعي والتنمية الجماعية في إطار برنامج التعويض مقابل نشاطات ذات المنفعة العامة (IAIG).¹

✓ برنامج الأشغال ذات المنفعة العامة للاستعمال المكثف لليد العاملة (TUO. HIMO).

انشأ هذا الجهاز على أساس القرض الممنوح للجزائر من قبل البنك الولي للإنشاء والتعمير سنة 1997، ويهدف هذا البرنامج الى تنمية وتطوير المجتمعات السكانية الأقل نموا بهدف إنشاء عدد معتبر من مناصب الشغل المؤقتة من خلال تنظيم ورشات عمل تخصص العناية بشبكات الطرقات والري والمحافظة على البيئة والغابات ومشاريع أخرى خاصة بالإصلاحات الحضرية، وما يميز هذه الأشغال بأنها لا تتطلب تأهيل عالي ولا معدات ضخمة.²

✓ عقود ما قبل التشغيل (CPE):

جاء هذا البرنامج من اجل تصحيح السير السيئ والمتدهور للسوق العمل تم إنشاء جهاز موجه الى حاملي شهادات التعليم العالي وخريجي معاهد التكوين الذين لهم مستوى تقني سامي على الأقل وذلك من خلال المرسوم التنفيذي رقم 402/98 المؤرخ في 1996/12/02، بالإضافة الى التعليم رقم 08 الصادرة في 1998/06/29، المتعلقة بإجراءات تطبيق الجهاز في إطار عقود ما قبل التشغيل، ويهدف هذا الجهاز الى توظيف حاملي الشهادات الجدد في المؤسسات والإدارات والتكفل بأجورهم من الخزينة العمومية لأجل تمكينهم من اكتساب خبرة مهنية ترفع من إمكانية إدماجهم في سوق العمل.³

✓ الشغل المأجور بمبادرة محلية (تشغيل الشباب ESIL):

انطلق هذا البرنامج للمرة الأولى سنة 1990، في إطار أول جهاز للإدماج المهني للشباب فقد ظلت الى سنة 1997 كوسيلة إدماج اجتماعي ومهني للشباب طالبي الشغل، غير أن حجم الوظائف المأجورة بمبادرة محلية يبقى خاضعا لمستوى التمويل المخصص في إطار الغلاف المالي الموجه لتمويل مختلف أجهزة تشغيل الشباب.⁴

¹ دحماني محمد ادريوش، مرجع سابق، ص. 212.

² سليم عقون، قياس اثر المتغيرات الاقتصادية على معدل البطالة: دراسة قياسية تحليلية - حالة الجزائر -، مذكرة ماجستير في علوم التسيير، تخصص تقنيات كمية، (جامعة فرحات عباس سطيف: كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير، 2010)، ص. 61.

³ قندوز سناء، دور الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب ANSEJ في ترقية الاستثمار الخاص الجزائري، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، (جامعة الجزائر: معهد الحقوق والعلوم الادارية، 2005)، ص. 30.

⁴ سميرة العابد، زهية عياز، ظاهرة البطالة في الجزائر بين الواقع والطموحات، مجلة الباحث، ع11، 2012، ص. 79.

✓ البرامج التي يسيرها الصندوق الوطني للتأمين على البطالة (CNAC):

نظرا لعمليات التسريح الجماعي للعمال الناجمة عن إعادة الهيكلة وخصوصة المؤسسات العمومية فقد وضع المشرع الجزائري جهاز للتأمين على البطالة والإحاطة على التقاعد المسبق، حيث صدر المرسوم التنفيذي رقم 11/94 المؤرخ في 26/05/1994، المتعلق بإحداث نظام التأمين على البطالة لفائدة الأجراء الذين قد يفقدون عملهم بصفة لا إرادية ولأسباب اقتصادية والمرسوم التنفيذي رقم 09/94 المؤرخ في 26/05/1994 المتضمن الحفاظ على الشغل وحماية الأجراء الذين قد يفقدون عملهم بصفة لا إرادية بالإضافة الى المرسوم التنفيذي رقم 188/94 المؤرخ في 06/05/1994 يتضمن القانون الأساسي للصندوق الوطني للتأمين على البطالة وقد شرع في تطبيق جهاز CNAC في أواخر سنة 1994.¹

✓ الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار (ANDI):

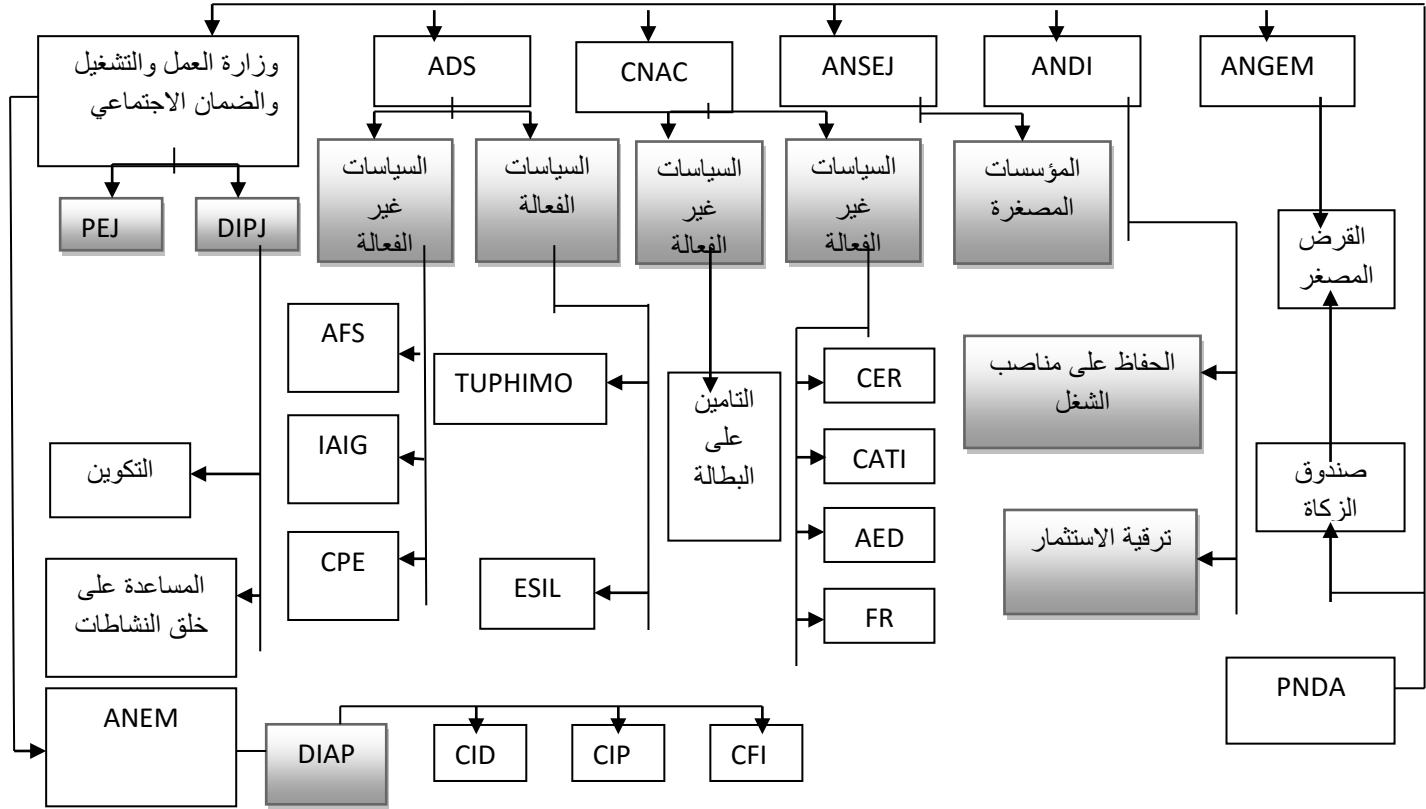
تم استحداث هذه الوكالة كبديل لووكالة دعم وترقية ومتابعة الاستثمار (APSI)، كونها لم تصبوا الى الأهداف التي أنشأت لأجلها، تتكون الوكالة من مجموعة من الإدارات والهيئات التي تعمل على مساعدة المستثمرين في تحقيق استثماراتهم حيث تركز على تقييم المشاريع ودراساتها، ومن ثم اتخاذ القرارات بشأنها سواء بالقبول أو الرفض، الى أن تم تعديل هذا المرسوم بإصدار أمر يتعلق بتطوير الاستثمار ومناخه واليات عمله، وذلك بإنشاء هيئة حكومية جديدة تجمع بين المهام ووسائل وكالة ترقية ودعم الاستثمار (APSI)، والوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب (ANSE)، متمثلة في الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار (ANDI).

✓ القرض المصغر (ANGEM):

هي آلية جديدة أنشأت سنة 2004، لترقية الشغل الذاتي تشكل الوكالة إحدى الوسائل الفعالة لتجسيد سياسة الحكومة فيما يخص التخفيف من حدة البطالة في المناطق الحضرية والريفية عن طريق تشجيع العمل الذاتي والمنزلي، وخاصة لدى فئة الإناث وتنمية روح المقاولات التي تساعد الأفراد في اندماجهم الاجتماعي.² وفي مايلي شكل يلخص أهم الأجهزة والبرامج التي أنشأت لمكافحة ظاهرة البطالة.

¹ قندوز سناء، مرجع سابق، ص. 32.

² دحماني محمد ادريوش، مرجع سابق، ص ص، 225-228.



الشكل رقم(16): الأجهزة والبرامج المتخذة للحد من تفاقم مشكلة البطالة.

المصدر:

دحماني محمد ادريوش، إشكالية التشغيل في الجزائر: محاولة تحليل، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، فرع اقتصاد التنمية،(جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان: كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، 2013)، ص. 219.

تعتبر هذه البرامج السابقة الذكر أهم السياسات التي قامت بها الحكومة الجزائرية، في ظل ارتفاع الكبير للبطالة، ورغم كل هذه السياسات إلا أن الحكومة لم تصل الى هدفها المرجو من هذه السياسات وهو القضاء على البطالة أو تخفيضها الى نسب دنيا، ولقد انتقلت أزمة البطالة تدريجيا إذ لم تعد تقتصر على الأشخاص غير المؤهلين بل امتدت لذوي الشهادات الجامعية، لاسيما وان الجامعة الجزائرية اليوم تخرج الآلاف من ذوي الشهادات سنويا، هذا ما صعب من عملية التحكم في هذه الظاهرة والقضاء عليها، فرغم كل السياسات السابقة الذكر لمحاربة أو لحل هذا المشكل إلا انه مازلت البطالة ظاهرة تفرق السلطات المعنية الى يومنا هذا.

ب- سياسة السكن

نظرا لازمة السكن الخانقة التي عرفتها الجزائر، والتي تزامنت مع النمو الديمغرافي الكبير عملت الجزائر على تبني سياسات سكنية ومخططات عمرانية تهدف الى التخلص من هذه الأزمة، أو محاولة الموازنة بين العرض والطلب المتزايد باستمرار على السكن وتتخذ الحكومة الجزائرية لذلك عدة أشكال للسكن في الجزائر. ولقد راعت الدولة من خلال هذه الأشكال السكنية كل طبقات المجتمع بما فيها أصحاب الدخل الضعيفة والمتوسطة في المجتمع، حيث تمنحهم الدولة دعم الذي يمثل مجموعة من الإعانات موجهة لإتمام هذا السكن، والهدف الأساسي من هذه التسهيلات هو الاستثمار في قطاع السكن،¹ ونظرا لأهميته فهي تخصص له سنويا ما يقارب 130 مليار دينار جزائري كدعم للسكن.²

✓ السكن الاجتماعي:

يخصص هذا النوع من السكن للفئات ذات الدخل الضعيف في المجتمع، وهو أحد أنواع السكنات التي تمولها الدولة وهو موجه للأشخاص الذين تم تصنيفهم حسب دخلهم الشهري، وهم ضمن الفئات الاجتماعية المعوزة والمحرومة التي لا تملك سكنا أو تقطن في سكنات غير لائقة تتعدم فيها شروط النظافة والصحة، ويستفيد من هذه السكنات من يقل دخلهم شهريا عن 12000 دج، ولا يزيد عن الضعف أي 24000 دج.³

✓ السكن التساهمي:

هو صيغة بديلة للسكن التطوري، تعود هذه الصيغة في الأصل الى انجاز نواة سكنية بمساحة أرضية صغيرة للأسر متوسطة الدخل التي تتحمل تكاليف إتمام أشغال البناء، الى جانب الحصول على إعانة مالية تقدمها الجماعات المحلية،⁴ وتسمى الإعانة للحصول على الملكية ويستهدف عرض السكن المدعوم، أساسا طلبات السكن التي تتقدم بها الطبقات ذات الدخل المتوسط التي لا يمكنها الحصول على ملكية المسكن دون هذه الإعانة المقدمة من طرف الدولة، والإعانة يتكفل بها صندوق عمومي تم تأسيسه خصيصا لهذا الغرض يسمى الصندوق الوطني للسكن (CNL)، ويشارك في كل

¹ Séminaire sur la politique du logement en Algérie : *Rapport de synthèse*, Boumerdes, 21et 22 décembre, 2002,p .27.

² Séminaire sur la politique du logement en Algérie : *L'analyse des blocages de l'offre de logement en Algérie*, ministère de l'habitat et de l'urbanisme, banque mondiale, Alger Boumerdes, 21et 22 décembre, 2002,p .18.

³ بن زنين نوري، مرجع سابق.

⁴ لمياء بولجر، السكن الاجتماعي التساهمي في ولاية قسنطينة -دعم للطبقة المتوسطة وتفعيل للترقية العقارية-، مذكرة ماجستير في التهيئة العمرانية،(جامعة منتوري قسنطينة: كلية علوم الأرض، الجغرافيا والتهيئة العمرانية، قسم التهيئة العمرانية، 2006)، ص. 14.

عمليات التدعيم المالي للسكن ويمكن الإشارة إلى أن الإعانة تعطى دون تعويض، إذ هي هبات مالية تساهم بها الدولة بغرض القضاء على أزمة السكن، ويستفيد من خدمات الصندوق وإعاناته ذوي الدخل القار وينقسمون إلى ثلاثة فئات:

الفئة الأولى: تستفيد من إعانة مالية تقدر بـ400.000 دج وهو ما يعادل 6500 دولار وتقتصر على من يفوق دخلهم الشهري أكثر 5.2 مرات الأجر الوطني الأدنى المضمون.

الفئة الثانية: تستفيد من إعانة تقدر بـ350.000 دج ما يعادل 5600 دولار تقدم لمن يفوق دخلهم أكثر من 4 مرات الأجر الوطني الأدنى المضمون.

الفئة الثالثة: تستفيد من إعانة تقدر بـ300.000 دج ما يعادل 4900 دولار تقدم لمن يفوق دخلهم أكثر من 5 مرات الأجر الوطني الأدنى المضمون.¹

✓ سكن البيع عن طريق الإيجار:

هي إحدى الطرق المعتمدة في السكن بالجزائر، تعرف دعما من طرف الدولة، يتمثل في دعم مالي مخصص لعمليات البناء، حيث يتم من خلالها احتساب ثمن كراء السكن كثمن بيع بالتقسيط حيث عند بلوغ المستأجر للقيمة المالية للسكن التي سددتها لمدة سنوات يتم التنازل له من قبل الدولة وفق دفتر شروط موقع بين الدولة صاحبة السكن والمواطن المستأجر. تلقى هذه الصيغة إقبالا كبيرا في الجزائر نظرا لسهولة التسديد على المدى الطويل والتي يفوق الـ25 سنة وهو ما يلقي إغراء المواطنين ذوي الدخل الضعيف على اعتبار أنه يتماشى وظروفهم الاقتصادية والمعيشية .

✓ السكن الريفي:

برامج السكن الريفي هي إحدى السياسات التي اعتمدها الدولة في مجال القضاء على أزمة السكن، وهذا البرامج موجهة إلى الأشخاص الطبيعيين المزاولين لنشاط أو المقيمين في وسط ريفي ويودون بناء سكن جديد،² ويأتي مشروع السكن الريفي بعد عملية النزوح الريفي التي شهدتها البلاد جراء الأزمة الأمنية، إذ أدى غياب الأمن وشعور الآلاف من العائلات بأنها مهددة في أرواحها إلى خلق وضع من الفوضى تمثل في ظهور بناءات الصفيح على مشارف المدن وبروز تجمعات سكنية انعدمت فيها أدنى ضروريات الحياة، وقد أدى ذلك كله إلى خلق وضع اجتماعي مزري زاد من

¹ بن زنين نوري، مرجع سابق.

² السكن الريفي، في الموقع:

<http://www.cnl.gov.dz/ar/aides-part-ar/habit-rural-ar>

تم الاطلاع على الموقع يوم: 2016/11/30.

المتاعب الاجتماعية والصحية للسكان، وفي بعض الأحيان تسبب في تداعيات أمنية حيث خلقت هذه التجمعات السكنية الفوضوية وضعيات استحالة التحكم فيها أمنيا بسبب انتشار الجريمة بشتى أنواعها نظرا لتراكمات عدة حيث كانت طبيعة السكن الهش ملاذ آمنا لمروجي المخدرات، وقد عجلت هذه الأوضاع إلى دفع السلطات العمومية بالتفكير جليا في خلق مشروع السكن الريفي.

هذا البرنامج السكني ازدواجي التسيير، إذ تشرف عليه وزارتا الفلاحة والسكن والعمران اللتان تعملان على إعطاء الأولوية لسكان الأرياف لوضع حد لظاهرة النزوح الريفي أين توفر لهم كل ضروريات الحياة خاصة التغطية الصحية والصرف الصحي والماء والكهرباء إضافة إلى المرافق الاجتماعية الترفيهية المتنوعة فضلا عن ذلك يوفر لهم الأمن بمنح حصة لأفراد القوات النظامية المختلفة ممن يرغبون في السكن بالريف والمنحدرين عادة من أوساط ريفية.¹ ويتم دفع الإعانة الخاصة بالسكن الريفي على شطرين:

➤ **الشرط الأول:** 60 % من الإعانة تحرر بعد تقديم رخصة البناء وستستعمل لإنجاز القاعدة والأشغال الكبرى.

➤ **الشرط الثاني:** 40 % من الإعانة تحرر بعد معاينة انتهاء الأشغال الكبرى.

ويتم دفع مبلغ الإعانة من طرف الصندوق الوطني للسكن وفقا لمدى تقدم الأشغال المصرح به عن طريق محضر أشغال تعده مديرية السكن.²

فسياسة السكن الريفي هي إحدى السياسات التي جاءت لهدف القضاء على أزمة السكن وسياسة السكن الريفي بعد آخر إلى جانب القضاء على أزمة السكن، ويتمثل في كونه يندرج ضمن إطار سياسة التنمية الريفية ويهدف لتنمية المناطق الريفية وتثبيت السكان المحليين والحد من النزوح للمدن، الذي نتج عنه عدة مظاهر شوهدت المظهر العام للمدينة أين ظهرت البيوت القصديرية والسكنات الهشة والتوسع الحضري الغير منظم وعليه فان سياسة السكن الريفي تعمل على تشجيع سكان الأرياف على إنجاز سكنات لائقة في محيطهم الريفي في إطار البناء الذاتي، أما عن سياسة السكن بصفة عامة فقد كان اهتمام الجزائر بعملية القضاء على مشكل السكن حاضر في كل البرامج والمخططات، حيث كانت تخصص حصص مالية ضخمة لبرامج السكن، في كل مخطط.

¹ بن زنين نوري، مرجع سابق.

<http://www.mhuv.gov.dz>

² وزارة السكن والعمران والمدينة، السكن الريفي، في الموقع:

تم الاطلاع على الموقع يوم: 30/11/2016.

وعليه فقد عرفت برامج السكن في الجزائر تقدما من حيث تلبية الطلب المتزايد على السكن حيث خصصت في برنامج الإنعاش الاقتصادي (2005-2009)، غلاف مالي قدر بـ: 1550مليار دينار، وعليه فقد تعهدت الدولة من خلال هذا البرنامج بتسليم مليون مسكن جديد خلال الخمس (05) سنوات القادمة التي تلي انطلاق البرنامج، أما البرنامج الخماسي (2010-2014)، فقد وضع ضمن البرنامج مليوني (02) وحدة سكنية وبالإضافة الى تغطية الحاجة من السكن فقد كان الهدف الآخر هو تحسين المحيط العمراني ووضع حد للفوضى من بناءات قصديرية وشغل الأقبية، والسكنات الهشة التي شوهدت المدينة.

حظي قطاع السكن ونظرا للطلب المتزايد عليه بأهمية كبيرة لدى السلطات المعنية فحيث أصبح الاهتمام بالسكن وتطويره، يحظى بأهمية كبيرة، حيث تعدى مجرد بناء سكن بل الاهتمام بكل ما له علاقة بالرفاهية للمواطن وتعتبر المدينة الجديدة سيدي عبد الله، والتي تشمل على 1067 وحدة سكنية بالعاصمة من أرقى المدن السكنية وهي مدينة ذكية بامتياز حيث تتميز بمختلف المرافق الضرورية للمواطن من انترنيت مرافق للترفيه، نقل ومدارس وكل وسائل الترفيه في العطلة الأسبوعية من نوادي للفروسية ومدن العاب بمقاييس عالمية، ولقد جاء هذا تماشيا مع التطور الذي عرفه العالم في بناء المدن الجديدة، ويعتبر يوم 17 ديسمبر 2016 أول يوم لتسليم السكن في المدينة الجديدة وهي بصيغة.

ج- سياسة التعليم

✓ التعليم في الجزائر:

تتكون المنظومة التربوية في الجزائر من ثلاث قطاعات كبرى تسيروها ثلاث وزارات منفصلة، وهي وزارة التربية الوطنية، وزارة التكوين المهني، ووزارة التعليم العالي والبحث العلمي ويضمن النظام التربوي في الجزائر:¹

➤ **تعليما أساسيا وإجباريا** لكل الأطفال الذين تتراوح أعمارهم من ستة(06) سنوات الى ستة عشر(16) سنة يشمل عشر مرحلتين أساسيتين هما مرحلة التعليم الابتدائي ومرحلة التعليم المتوسط، ويوم تسعة سنوات يتوج في الأخير بشهادة التعليم المتوسط.

1 صياد باية، الإصلاح الإداري في الجزائر (1999-2007) - دراسة حالة المنظومة التربوية -، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع التنظيم السياسي والإداري، (جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة: كلية العلوم السياسية والإعلام، معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2008)، ص. 117.

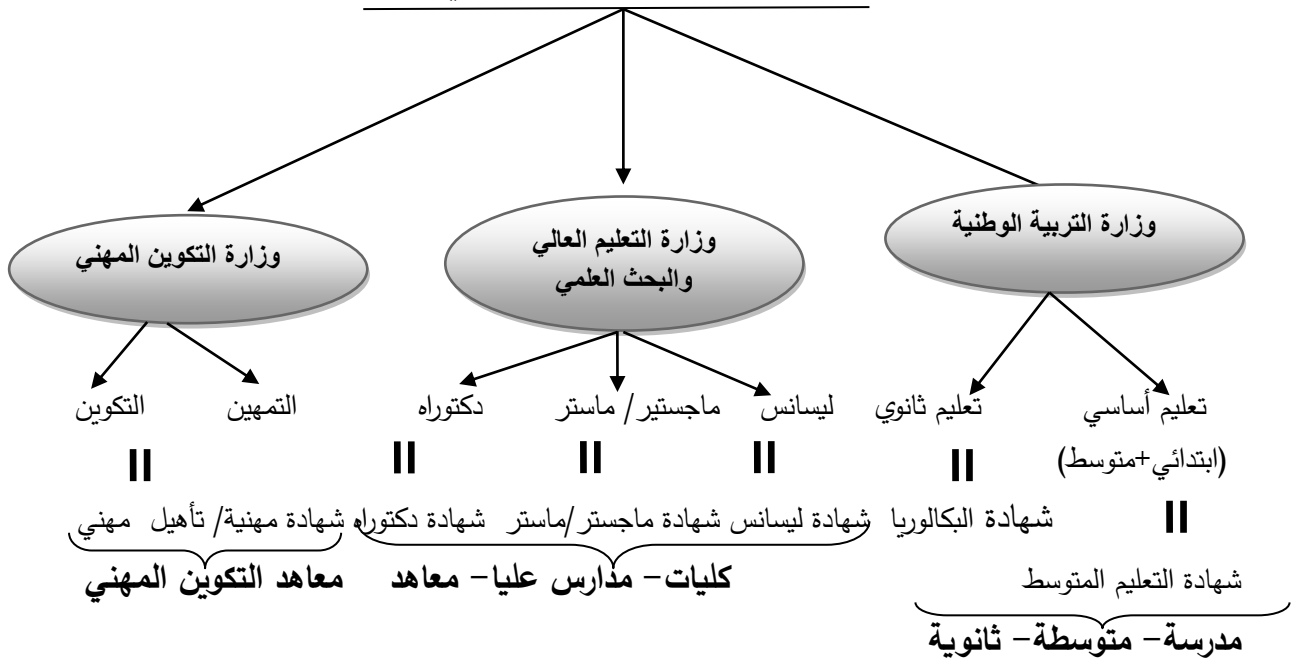
تعليم ثانوي يستغرق ثلث (03) سنوات، يستقبل حوالي 50% من تلاميذ التعليم المتوسط، وهم الحاصلين على شهادة التعليم المتوسط، وينتهي المسار الثانوي بالحصول على شهادة البكالوريا.

التعليم العالي ويوفر تكويناً متنوعاً في مرحلة التدرج أو ما بعد التدرج في جامعات منظمة في شكل كليات مدارس عليا، ومعاهد.

تكوين مهني يحقق تكويناً أولياً وتكويناً مستمراً يتوج بشهادات مهنية أو تأهيل مهني في فروع مهنية واختصاصات متعددة.

وفي مايلي شكل يلخص هيكل المنظومة التربوية في الجزائر حسب الوزارة التي تسيروها.

هيكل المنظومة التربوية في الجزائر.



شكل رقم (17): يبين منظومة التعليم وما تنتجه في الجزائر حسب الوزارة التي تسيروها.

المصدر:

من إعداد الباحثة بالاعتماد على:

- صياد باية، الإصلاح الإداري في الجزائر (1999-2007) - دراسة حالة المنظومة التربوية -،
 مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع التنظيم السياسي والإداري، (جامعة الجزائر
 بن يوسف بن خدة: كلية العلوم السياسية والإعلام، معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2008)،
 ص. 117.

✓ سياسات إصلاح التعليم في الجزائر:

عمدت القطاعات المسؤولة عن التربية والتعليم في الجزائر الى القيام بمجموعة من السياسات والإصلاحات على مستوى القطاع، وذلك نظرا للظروف المتردية التي عرفها القطاع، سواء من الناحية التنظيمية أو من الناحية البيداغوجية، أو حتى على مستوى الإمكانيات المتوفرة من اجل تلقي التعليم في الجزائر وسنحاول من خلال هذا العنصر تناول أهم السياسات المتخذة من طرف الجهات الوصية على القطاع بغية تحسينه، والوقوف به نظرا لحساسية دوره في تكوين أفراد المجتمع، ونظرا لان الجزائر عرفت تزايدا سكانيا كبيرا تطلب ذلك إعادة النظر في الإمكانيات المتوفرة على مستوى الوطن ونوعية التعليم الذي يتلقاه هؤلاء، وعليه فقد قامت الجهات المسؤولة بتبني سياسات مختلفة على عدة مستويات منها التي تمس الجانب الكمي ومنها من تمس الجانب النوعي ولعل أهمها ما يلي:

على مستوى البيداغوجيا:

تم تشكيل لجنة فرعية لإصلاح البيداغوجيا ضمن لجنة إصلاح المنظومة التربوية والتي بدأت أشغالها بتاريخ 31 ماي 2000، وقد ضمت في تشكيلها 43 عضوا مهمتها تقديم الاقتراحات والآراء وقد اعتمدت هذه اللجنة لتسير أشغالها على منهجية تقوم على تشخيص الأوضاع التي كانت سائدة ومن ثم تقديم الاقتراحات والبدائل التي تراها مناسبة، وقد أكدت هذه اللجنة على أن واقع البيداغوجيا موسوم أساسا بالتناقص بين مستلزمات البناء العقلاني والتسيير الفوضوي، وهذا مرده الى المكانة الهامة التي تبوأها السياسي على حساب البيداغوجي، وحسب هذه المواد التعليمية نظام التقويم والتوجيه والمناهج، فعلى مستوى المواد التعليمية سجلت مجموعة من النقائص أهمها:

- غياب التكامل بين مختلف أطوار التعليم من الابتدائي الى المتوسط الى الثانوي.
- كثافة البرامج وكثرة المواد الأمر الذي يقلل من نجاعة النشاط التربوي ويترتب عنه ضعف نسبة النجاح في مختلف الامتحانات.
- عدم نجاعة الطرائق المعتمدة في التدريس حيث يطغى عليها التركيز على الحفظ والاسترداد على حساب تنمية قدرة التحليل والاستنتاج والحكم والروح النقدية والإبداع.¹

من خلال الأشغال التي قامت بها اللجنة خرجت بعدة ملاحظات على رأسها نظام التقويم والتوجيه الذي أكدت على وجود عدة نقائص تتخلله، وأرجعت ذلك الى ضعف الانسجام بين النماذج النظرية والتطبيق الميداني الأمر الذي جعل التقويم بعيد عن العلمية والموضوعية لمكتسبات المتعلم،

¹ مسعود البلي، واقع السياسات الاجتماعية في الجزائر ومدى ارتباطها بالتنمية المستدامة، مرجع سابق، ص. 130.

وقد نتج عن ذلك عدة سلبيات مثل ارتفاع نسبة الرسوب المدرسي، وضعف نتائج مختلف الامتحانات في جميع المستويات والتي تعد فعلا مؤشرا خطيرا لضعف الكفاءة التربوية والمردود المدرسي.¹ وعليه فقد جاءت السياسات الإصلاحية الآتية:

- إدراج برامج جديدة ترافقها كتب مدرسية جديدة متوفرة للإعارة، وإدخال الرموز العالمية في تعليم التخصصات العلمية والتكنولوجية.

- دعم تعليم اللغة العربية والأمازيغية واللغات الأجنبية وملائمة مضامين التربية الإسلامية والتربية المدنية والخلقية مع سن التلاميذ وتطور نموهم العقلي والنفسي بهدف إكسابهم المبادئ الأخلاقية والدينية في إطار القيم الحضارية للشعب الجزائري، وبالتالي تحضيرهم لممارسة المواطنة.

- تطبيق مسار الإصلاح الذي شرع فيه سنة 2003، وذلك ابتداء من السنة الدراسية 2007-2008، لوضع ترتيب للتقييم التلقائي لهذه البرامج والكتب الجديدة قصد تحيينها بصفة دورية وتكييفها. - إصلاح نظام التقييم وذلك في إطار التحول الكيفي لمخرجات المنظومة التربوية من خلال التركيز على التقييم البيداغوجي للتعليمات والانتقال شيئا فشيئا الى المحاور التي لها علاقة بتقويم أداء المعلمين والمؤطرين للمؤسسات التعليمية.²

على الرغم من كل هذه الإصلاحات على المستوى البيداغوجي إلا أن هذا لا يكتمل بدون تكوين الإطارات والتي تكونت هي الأخرى وفقا لهذه البيداغوجيا التي أثبتت فشلها، لان نجاح التغيير الذي حدث على مستوى البيداغوجيا مرتبط بمدى إلمام المؤطرين بهذه التغييرات.

على مستوى المؤطرين:

يعتبر تعداد الموظفين الذي عرفته المنظومة التربوية نتيجة الأمر الصادر بتاريخ 16 أفريل 1976، الذي نتج عنه توظيف عدد هائل من المعلمين وأساتذة التعليم الأساسي بالمعاهد التكوينية للتربية، فكانت مقاييس التوظيف تخضع لضغوط الكم لا النوع، ولم يتعد أعلى مستوى لمعظم المترشحين لهذا التوظيف بما فيهم سلك الأساتذة -مستوى القسم النهائي الثانوي- كما اقتصر التكوين أثناء الخدمة حينها على مجرد بعض الدروس المسائية أو الملتقيات أو الأيام التربوية التي كانت تنظم تحت إشراف المفتشين، ونظرا لهذه الاختلالات في مجال التكوين تقرر إنشاء مديرية مركزية خاصة

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، لجنة إصلاح المنظومة التربوية، تقرير تشخيص واقع المنظومة التربوية من الجانب البيداغوجي، سبتمبر 2000، ص. 29.

² صياد باية، الإصلاح الإداري في الجزائر (1999-2007) - دراسة حالة المنظومة التربوية، مرجع سابق، ص. 121.

الفصل الثالث العوامل المؤثرة في عملية صنع السياسة العامة في الجزائر (1989-2017).

بالتكوين تم تكليفها بتجسيد ومتابعة سياسية التكوين وبالرغم من أن هذه الأخيرة قد حققت بعض النتائج إلا أنها بقيت دون المستوى المطلوب، فحسب إحصائيات سنة 2000 أنه من بين 158.000 معلم، بينهم فقط 2000 لهم مستوى البكالوريا زائد ثلاث سنوات جامعية، بالإضافة الى تكوين مهني بيداغوجي، كما أن 93.000 من بينهم 99.000 أستاذ تعليم متوسط لا تتوفر فيهم شروط التوظيف التي قررتها وزارة التربية الوطنية.¹

وعلى ضوء هذه الإحصائيات سطرت الحكومة مجموعة من البرامج التي تهدف الى تحسين مستوى المؤطرين وهي:²

- تحسين ظروف تكوين مستوى المعلمين بشكل معبر، ورفع مستوى توظيف معلمي الطور المتوسط بالإضافة الى وضع نظام جديد للتكوين أثناء الخدمة يكون مكثفا ومتنوعا ويستند الى آلية لتحضير المعلمين والمكونين وتشجيعهم على تحسين مستوى مؤهلاتهم.
- تكوين أساتذة التعليم الابتدائي من حملة البكالوريا ويخضع الى تكوين خاص مدة ثلاث سنوات.
- وقد حدد برنامج حكومة بلخادم لسنة 2007 في إطار العمل على تنمية رأس المال البشري مخططا تطويريا قائم على:

➤ **تكوين أولي:** ويتعلق الأمر بإجراء تقييم شامل للترتيب الذي شرع فيه سنة 2003، والذي تميز باشتراط الحصول على شهادة البكالوريا لمزاولة التكوين الخاص بالمدرسين، وتمديد فترة التكوين من أجل إدخال التصحيحات الضرورية من حيث إعادة تنظيم برامج التكوين وتثمين التكوين البيداغوجي والمهني.

➤ **التكوين المتواصل:** ويتعلق الأمر بمواصلة تنفيذ البرنامج العشري للتكوين خلال التشغيل الذي شرع فيه سنة 2005 لفائدة مدرسي التعليم الابتدائي والمتوسط للارتقاء بهم الى مستوى الليسانس.

- انجاز برنامج واسع لتكوين المدرسين للتحكم في الأداة المعلوماتية.

على مستوى التنظيم:

✓ **إعادة تنظيم التعليم الأساسي:**

مست إعادة الهيكلة جميع أطوار التعليم الأساسي ولقد تمثلت أهم التعديلات في ما يلي:

¹ مسعود البلي، واقع السياسات الاجتماعية في الجزائر ومدى ارتباطها بالتنمية المستدامة، مرجع سابق، ص. 132، 133.

² صياد باية، الإصلاح الإداري في الجزائر (1999-2007) - دراسة حالة المنظومة التربوية، مرجع سابق، ص. 124.

- إجبارية التعليم التحضيري:

بناء على التعديلات التي تمت، تم إقرار ضرورة التعليم التحضيري، والذي كان الهدف الأساسي منه إكساب التلميذ العناصر الأولى للقراءة والكتابة والحساب.

- تقليص مدة الطور الابتدائي الى خمس سنوات وتمديد الطور المتوسط الى أربع سنوات:

تم تقليص مدة الطور الابتدائي الى خمس سنوات وتمديد مدة الطور المتوسط الى أربعة سنوات وبالتالي وضع نظام للتعليم القاعدي مشكل من تسع سنوات بالإضافة الى السنة التحضيرية، ويهدف التعليم الأساسي الى إكساب التلميذ المعارف الضرورية والكفاءات الأساسية لمواصلة الدراسة في المستوى الموالي والالتحاق بالتعليم والتكوين المهنيين، ومنحه المعارف والمهارات والقيم التي تمكنه من التشبع بقيم المواطنة ومقتضيات الحياة في المجتمع.¹

✓ التعليم الثانوي:

بالنسبة لمدة التعليم الثانوي بقيت كما هي وتتمثل في ثلاث سنوات إلا انه تم هيكلتها بالشكل الذي يحقق تعزيز وتعميق المعارف المكتسبة في مختلف مجالات المواد التعليمية، تطوير طرق وقدرات العمل الفردي، والعمل الجماعي وكذا تنمية ملكات التحليل والتلخيص والاستدلال، وتوفير مسارات دراسية متنوعة تسمح بالتخصص التدريجي في مختلف الشعب تماشيا مع اختيارات واستعدادات التلاميذ مثل (علوم تجريبية، آداب وفلسفة، اللغات، تسيير واقتصاد...الخ).

✓ التعليم العالي:

تميز التعليم العالي بإدخال إصلاحات على نظام الدراسة الجامعية حيث تم الاعتماد على نظام **LMD**، (اليسانس - ماستر - دكتوراه)، وهذا النظام مستوحى من الدول الأنجلو سكسونية، وقد بدأ منذ سنة 2004، في الجامعة الجزائرية، ومع سنة 2008 أصبحت مؤسسات التعليم العالي من جامعات ومراكز جامعية ومدارس ومعاهد عليا تتبنى نظام التعليم العالي **LMD**.² ويعتمد نظام **LMD**، في هيكلته على ثلاث (03) مراحل تكوينية تتوج كل مرحلة منها بشهادة جامعية هي:

- شهادة اليسانس: شهادة البكالوريا + ثلاث سنوات.

- شهادة الماستر: شهادة البكالوريا + خمس سنوات.

¹ المرجع نفسه، ص ص. 125، 126.

² Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique, *Guide du nouveau Bachelier*, 2008, p.03.

- شهادة الدكتوراه: شهادة الماستر + ثلاث سنوات.

في كل مرحلة من هذه المراحل تنظم المسارات الدراسية في شكل وحدات تعليم تجمع في سدايسات لكل مرحلة وتتميز وحدة التعليم بكونها قابلة للاحتفاظ والتحويل، وهذا يعني أن الحصول عليها يكون نهائيا ويمكن استعماله في مسار تكويني آخر.¹

د- السياسة الصحية

تعتبر السياسة الصحية عن موقف الحكومة الرسمي في ميدان الصحة، والذي تعبر عنه من خلال الخطابات الرسمية أو من خلال وثائقها الدستورية والإدارية، وهي تمثل مجمل الأهداف المراد تحقيقها في مجال الحفاظ على صحة السكان والأدوات الموضوعة لتحقيق هذه الأهداف من هياكل وأطباء وشبه طبيين وإداريين واليات التمويل الضرورية لاستدامة هذا النشاط الحيوي لأي مجتمع.² وإذا ما رجعنا للنظام الصحي الجزائري نجده حاليا مسير من طرف وزارة الصحة، السكان وإصلاح المستشفيات (MSPRH)، والتي تقوم بدورها بإدارة مؤسسات العلاج الاستشفائي والقطاع الصحي العمومي، توجد خمس مناطق صحية عبر جميع أنحاء الوطن مع 05 مجالس إقليمية للصحة (CRS) و 5 مرصد إقليمية للصحة (ORS)، على الصعيد الولائي يوجد 48 مديرية للصحة والسكن (مديرية في كل ولاية).³

ونظرا للمشاكل التي عان منها القطاع فقد عملت الوزارة الوصية والمسؤولة عن قطاع الصحة وبهدف النهوض بهذا القطاع، بإجراء عدة سياسات إصلاحية، ظهرت من خلال مختلف البرامج والمخططات الحكومية التي تهدف الى التنمية الوطنية، وقد بدا التغيير على مستوى الوزارة حيث تم تغيير اسم وزارة الصحة من وزارة الصحة والسكان الى وزارة الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات وكان لهذا التغيير علاقة بمختلف المشاكل التي كان يعاني منها قطاع الصحة في الجزائر منذ الاستقلال، واهم هذه الإصلاحات هي التي جاءت في الفترة 2004 الى 2009، وضمن برنامج

¹ سمينة خدنة، واقع تكوين طلبة الدراسات العليا في الجامعة الجزائرية - دراسة حالة جامعة منتوري قسنطينة-، مذكرة ماجستير في علم الاجتماع تخصص التنمية وتسيير الموارد البشرية، (جامعة منتوري قسنطينة: كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، قسم علم الاجتماع، 2008)، ص. 63.

² حسيني محمد العيد، السياسة العامة للصحة في الجزائر، دراسة تحليلية من منظور الاقتراب المؤسسي الحديث 1990-2009، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، تخصص سياسات عامة مقارنة، (جامعة قاصدي مرباح ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2013)، ص. 63.

³ قطاع الصحة، في الموقع: <http://www.andi.dz/index.php/ar/secteur-de-sente?tmpl=component&print=1&page> تم الاطلاع على الموقع يوم: 2016/12/24.

الفصل الثالث العوامل المؤثرة في عملية صنع السياسة العامة في الجزائر (1989-2017).

الإنعاش الاقتصادي، والمخطط التوجيهي للصحة الممتد من 2009 الى 2025، وجاءت هذه السياسات لضمان الحق في الخدمات الصحية وتمكين جميع المواطنين من الحصول على العلاج الوقائي والإستشفائي وهي كما يلي:

- عملت الحكومة ومن اجل تحسين الأداء في المؤسسات الاستشفائية على تحسين قدرات المنظومة الصحية وتحسين العلاج الاستشفائي، بالإضافة الى إصلاح المستشفيات الذي يهدف الى تحسين ظروف استقبال المرضى وإقامتهم، ودوام أعمال الرعاية الصحية الاستشفائية.
- تحسين التزويد بالوسائل الملائمة للخدمات الطبية المتخصصة، ولاسيما، الخدمات المختصة في الأمراض التي تستوجب التحويل إلى الخارج، بالإضافة الى تعزيز قدرات تقييم النشاط والأداء ومراجعة الإطار القانوني لمؤسسات الصحة، زد على ذلك السياسة الخاصة بالأدوية، والتي كانت موضوع مراجعة من طرف الجهات المختصة والتي عملت على تحسين الحصول على الأدوية الجوهرية وضمان نوعية المنتجات الدوائية ومراقبتها بالخصوص عن طريق تعزيز عمليات التفتيش بالإضافة الى تطوير التكوين في مجال تسيير المستشفيات، والصيدلة الصناعية، تامين الوارد البشرية في مجال الصحة.¹

بالإضافة الى السياسات الصحية الجديدة والتي تعمل على إنشاء مؤسسات عمومية للصحة الجوارية المستقلة في تسييرها (EPSP) والتي تتمثل مهامها في ضمان تنفيذ برامج الوقاية وتقديم الرعاية الطبية الأساسية وإنشاء مؤسسات عمومية إستشفائية مستقلة أيضا في تسييرها ومهامها هي تقديم مجموعة واسعة من خدمات من الرعاية الطبية للسكان وكذا محو الفوارق الجغرافية، يتوقع المخطط التوجيهي للصحة للفترة 2009-2025 استثمارات تقدر ب 20 مليار أورو لبناء مرافق صحية جديدة وكذا تحديث المستشفيات الموجودة في هذا الصدد تم الشروع في الإصلاحات المتعلقة على تفريد وظيفة صيانة البنى التحتية ومعدات المستشفيات وتدريب الهيئات الصحية، في إطار برنامج الاستثمارات العمومية للفترة الممتدة ما بين 2010-2014، إستفاد قطاع الصحة من غلاف مالي قدر بـ 619 مليار دينار جزائري، وتعترم الخطوط العريضة لهذا لبرنامج إنجاز 172 مستشفى، 45 مجمع صحي متخصص، 377 مستوصف، 1.000 قاعة علاج، 17 مدرسة للتدريب شبه الطبي وأكثر من 70 مؤسسات متخصصة للأشخاص ذوي الإعاقة.²

¹ زمران كريم، التنمية المستدامة في الجزائر: من خلال برنامج الإنعاش الاقتصادي 2001-2009م، مرجع سابق، ص. 219.

² قطاع الصحة، مرجع سابق.

إن أهم السياسات التصحيحية التي قامت بها الحكومة الجزائرية، لحل الأزمات التي تعاني منها المؤسسات الصحية العمومية الجزائرية تمس بصفة مباشرة المشاكل التنظيمية التسييرية، لهذا القطاع الذي يلقي اهتمام كبير من طرف الوزارة الوصية، ذلك أن قطاع الصحة في الجزائر يتوفر على مختلف الإمكانيات والموارد البشرية والمادية، والتي تعاني من سوء التسيير والاستخدام، الشيء الذي انعكس على عدم القدرة على حل مشاكل المواطنين الصحية، وعليه فإن الاختلالات المالية والتنظيمية التسييرية كانت أهم النقاط التي ارتكزت عليها السياسات الإصلاحية التي قامت بها الحكومة من أجل تحسين القطاع الصحي وتحسين الخدمات الصحية التي يوفرها، وتوفير الرعاية الصحية المناسبة لجميع المواطنين على حد سواء.

خلاصة المبحث.

من خلال ما سبق نجد أن الأزمات الاجتماعية والظروف التي أل إليها المجتمع الجزائري جعل من السلطات المعنية وعلى رأسها الحكومة بصفتها المسؤول الأول تتحرك من خلال سياسات مختلفة من أجل مكافحة هذه الأزمات والتخلص منها أو على الأقل التقليل من حدتها، ولقد لحظنا من خلال ما سبق أن نسبة النمو أو بطريق أصح الانفجار السكاني ساهم كثيرا في زيادة وتفاقم آثار هذه المشاكل لاسيما أزمة السكن والبطالة فزيادة عدد السكان بطريقة سريعة جعل من الصعب التحكم أو التغلب على مشكل البطالة والسكن فرغم كل الإجراءات والبرامج السكنية وبرامج التشغيل ومكافحة البطالة إلا أن هذين المشكلين مزال يورقان السلطات المعنية.

المبحث الثاني: العوامل الخارجية المؤثرة في عملية صنع السياسة العامة.

هناك مجموعة من العوامل الخارجية والظروف الدولية المحيطة بالدولة الجزائرية، والتي تأثر عليها، الأمر الذي يؤدي بالضرورة الى تأثيرها على مختلف السياسات العامة في الجزائر سواء منها التي تتم على الصعيد الداخلي أو الخارجي، ولعل أهم عاملين هما العامل الاقتصادي، والعامل الأمني.

المطلب الأول: العوامل الاقتصادية الدولية المؤثرة في عملية صنع السياسة العامة.

يلعب العامل الاقتصادي دور مهم في عملية صنع وتنفيذ السياسة العامة في أي دولة، والجزائر كغيرها من الدول تتأثر بالظروف الاقتصادية التي تعيشها، ويتميز الاقتصاد الجزائري بالتقلبات المستمرة وذلك لارتباطه، بالبتروول حيث تعتمد الجزائر على أكثر من 95% من مداخيلها على مداخيل البتروول، وعليه فان تقلبات أسعار البتروول تؤثر إما بشكل سلبي في حالة انخفاضها، أو بشكل ايجابي في حالة ارتفاعها، على مختلف السياسات العامة في البلاد.

أولاً: تقلبات أسعار البتروول وتأثيره على عملية صنع السياسة العامة.

يعتبر البتروول مصدراً هاماً للطاقة التي تحرك الصناعة العالمية، من جهة ومصدر بالغ الأهمية للموارد المالية بالنسبة للدول المنتجة والمصدرة من جهة أخرى، وباعتبار أن الجزائر من بين الدول المنتجة والمصدرة والمستهلكة أيضاً، فان البتروول أخذ مكانته الهامة في كل الاستراتيجيات والسياسات التي باشرتتها، وعلى الرغم من عزم صناع القرار في الجزائر بضرورة خلق منتجات أخرى تساهم في ضمان الموارد المالية إلى جانب المحروقات، إلا أن البتروول لا يزال المصدر الأول و شبه الوحيد في تأمين الموارد المالية من العملة الصعبة وتمويل الإيرادات العامة للدولة بنسبة لا تقل عن 55%¹.

1- لمحة حول أسعار البتروول في الجزائر (1989-2017):

تحتل موارد المحروقات المرتبة الأولى في توازن الميزانية العامة للدولة، ذلك أن إيرادات النفط تعتبر المصدر الأول من مصادر تمويل الميزانية في الجزائر، وإذا ما رجعنا الى تطور أسعار البتروول في الجزائر وخاصة بعد سنة 1989 نجد أنه قد مر بعدد من المحطات أدت الى تأرجح أسعار بين الارتفاع تارة والانخفاض تارة أخرى، وذلك خلال الفترة الممتدة بين 1990 و 2013، حيث ارتفعت أسعار النفط سنة 1990 بسبب الإنتاج المنخفض والمخاوف التي ارتبطت بغزو العراق للكويت

¹ هاجر أميرة بوشليط ، إشكالية الإنفاق العمومي في الجزائر وأزمة تراجع أسعار النفط سنة 2014، المجلة الجزائرية للعلوم والسياسات الاقتصادية، ع7، 2016، ص.172.

وانطلاق حرب الخليج، وسرعان ما دخلت أسعار البترول في فترة انخفاض دائم حتى العام 1994 وعليه فقد وصلت الى ادني مستوى لها منذ العام 1973، إلا انه وبحلول سنة 1996 استعادت الأسعار عافيتها لتصل الى 25 دولار للبرميل سنة 1999، واستمرت في الارتفاع لتصل الى 30 دولار للبرميل سنة 2002، و36 دولار للبرميل في السنة التي تلتها، ليشهد بعدها العام 2004 ثورة في أسعار البترول فقد حقق سعر البترول 42 دولار للبرميل، ليتخطى حدود الـ50 دولار للبرميل مع نهاية السنة نفسها.¹

أما سنة 2006 فقد عرفت فيها أسعار البترول أرقام غير مسبقة في تاريخ النفط حيث تخطت 78 دولار للبرميل، واستمرت في الصعود حيث بلغت 98 دولار للبرميل سنة 2008، ثم بدأ ينخفض من جديد ليصل الى 61 دولار للبرميل سنة 2009 لفترة قصيرة ليعاود الارتفاع من جديد وبلغ 80 دولار للبرميل، وبقي في حالة ارتفاع ليصل سعره مجددا الى 100 دولار للبرميل في الفترة الممتدة من 2011 الى غاية المنتصف الأول من سنة 2014،² حيث عاد للانخفاض بشكل متواصل حتى سنة 2015، ورغم الاجتماع الذي انعقد بالجزائر مع مختلف الدول المصدرة للبترول لدراسة وتسقيف الإنتاج سنة 2016 والذي عادت من خلاله أسعار البترول للارتفاع إلا أنها لم تتعدى 60 دولار للبرميل بعد ما وصلت الى 100 دولار للبرميل سنة 2011 كما سبق وأشرنا.

2- آثار انخفاض أسعار البترول على الاقتصاد الجزائري.

لقد شهد سوق النفط عدة أزمات مرتبطة بتقلبات أسعار النفط منذ بداية السبعينات إلى غاية 2014م، التي أثرت على الدول التي تعتمد صادراتها بشكل كبير على المحروقات، الأمر الذي ينعكس بشكل سلبي على الاقتصاد الوطني، وتعتبر الجزائر واحدة من هذه الدول التي يتأثر اقتصادها بشكل مباشر بتقلبات أسعار البترول، ولقد عرفت الجزائر عدة أزمات اقتصادية منذ السبعينات، أثرت هذه الأخيرة على عملية صنع السياسة العامة في البلاد، ولعل هذه الأزمات هي :

¹ طارق بن قسبي، الزهرة فرحاني، تقلبات أسعار النفط في السوق العالمية وأثرها على النمو الاقتصادي في الجزائر -دراسة قياسية للفترة 1990-2013-، ورقة بحثية قدمت في إطار فعاليات المؤتمر الأول حول: السياسات الاستخدامية للموارد الطاقوية بين متطلبات التنمية القطرية وتأمين الاحتياجات الدولية، جامعة سطيف 01، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2015، ص. 3.

² كارول نخلة، تأثيرات انخفاض أسعار الطاقة: تحد وفرصة للإصلاح الاقتصادي بالجزائر، تقرير مركز الجزيرة للدراسات، سبتمبر، 2015، ص.03.

أ- أزمة الديون الخارجية وضغط المؤسسات المالية الدولية.

الأزمة الاقتصادية التي آلت إليها الجزائر والتي سببت لها أزمة ذات أبعاد سياسية واجتماعية، جعلت الحكومة الجزائرية أمام موقف لا تحسد عليه بعد ما كانت في مرحلة الستينات والسبعينات منارة دول إفريقيا، كان لا بد عليها من إيجاد حلول جذرية اللازمة لمواجهة تداعيات هذه الأزمة والصعود الاجتماعي الذي اثر على الحياة اليومية وكانت أهم السياسات المتبعة آنذاك هو اللجوء الى المديونية من صندوق نقد الدولي والبنك العالمي، لكن هذه الأخيرة تقدم قروض ومساعدات للدولة المتأزمة وفق لبرنامج من الشروط التي تلتزم بها هذه الدول مقابل القروض، وهذه التي تسمى بسياسة المشروطة ولأنها مشروطة فهي أثرت دون شك على السياسة العامة للبلاد.

وقد طرحت فكرة المشروطة مع أواخر سبعينيات وأوائل ثمانينيات القرن العشرين؛ حيث ظهر ما يعرف باسم الجيل الأول المشروطة الذي ركزت على آليات الإصلاح الاقتصادي مدفوعاً بما عانته دول العالم الثالث من أزمات اقتصادية في ذلك الوقت، وكان مضمون هذا الجيل الأول من المشروطة هو تبني برامج التكيف الهيكلي كشرط لتلقي المساعدات من المؤسسات المالية الدولية ولأن تلك البرامج عكست اتجاهاً لفرض الليبرالية الاقتصادية على دول العالم الثالث؛ فإنها لم تخل من بُعد سياسي؛ لأنها هدفت لفرض النمط الغربي للتنمية على تلك الدول النامية وعلى رأسها الدول الأفريقية باعتبارها أكثر الدول النامية اعتماداً على المساعدات الخارجية، ومع بداية التسعينيات ظهر الجيل الثاني للمشروطة حيث بدأت الدول المانحة الأوروبية والأمريكية، والمؤسسات المالية النقدية ممارسة الضغوط السياسية والاقتصادية على الدول الإفريقية لإقامة نظام ديمقراطي مدني يستمد شرعيته من إجراء انتخابات تنافسية متعددة الأحزاب، وكانت وسيلتها للوصول إلى هذا الهدف هي التهديد بإيقاف المعونات والتسهيلات المالية أو إيقافها فعلاً بهدف فرض نوع من العزلة والحصار على النظم التي لا تتبع النهج الديمقراطي لإجبارها على السير في طريق التحول الديمقراطي، وهو ما أصبح يعرف باسم المشروطة السياسية.¹

وعليه فقد كانت البلدان المحتاجة ملزمة بإتباع الصفات السياسية لصندوق النقد الدولي بمقتضى برنامج التكيف الهيكلي شكلاً ومضموناً والذي كان شرطاً للحصول على قروض من المؤسسات متعددة الأطراف، وقد واجهت البلدان التي رفضت قبول تدابير الصندوق السياسية التصحيحية صعوبات خطيرة في إعادة جدولة ديونها أو الحصول على قروض تنمية ومساعدات دولية

¹ رواية توفيق، القوى الكبرى والمشروطة السياسية في إفريقيا، مجلة البيان، ع238، في الموقع: <http://www.islamport.com>

تم تصفح الموقع يوم: 2016/01/19.

جديدة، وبهذه الطريقة تم إخضاع البلدان ذات الحاجة للقروض لوصاية المؤسسات المالية الدولية وعلى رأسها صندوق النقد الدولي والبنك العالمي.

فصندوق النقد الدولي يقيد قروضه بشروط، ولأن صندوق النقد الدولي ليس وكالة للمعونة أو بنكا للتنمية فهو يقدم القروض لمساعدة بلدانه الأعضاء على معالجة مشكلات ميزان المدفوعات واستعادة النمو الاقتصادي القابل للاستمرار، وقروض صندوق النقد الدولي مشروطة بسياسات، بمعنى أن البلد المقترض لا بد أن يعتمد سياسات تعمل على تصحيح مشكلة ميزان المدفوعات، وتساعد الشريطة المرتبطة بقروض صندوق النقد الدولي على ضمان عدم استخدام البلد المعني، لقروض الصندوق لمجرد تأجيل الاختبارات الصعبة وإنشاء مزيد من الديون، والتأكيد من قدرته على تعزيز اقتصاده، وسداد المبلغ المقترض، ولا بد أن يتفق صندوق النقد الدولي والبلد المقترض على إجراء السياسة الاقتصادية اللازمة، كذلك فان صندوق يقوم بصرف القروض على مراحل ترتبط بتنفيذه لالتزاماته المقررة على صعيد السياسات فخلال الفترة (2001-2000)، عمل الصندوق على ترشيد هذه الشريطة بجعلها أكثر تركيزا على سياسات الاقتصاد الكلي والقطاع المالي، وأقل تدخلا فيما تختاره البلدان من سياسات، مما يزيد من شعور البلد بملكية برامج السياسات ويزيد من درجة فعاليتها.¹ وهدف صندوق النقد الدولي من وراء هذه القروض المشروطة ضمان عدم استخدام البلد المعني للقروض لأغراض غير التنمية وتعزيز اقتصاد الوطن والعمل على توفير المبلغ الذي تم إقراضه لا زيادة الديون وعليه فان صندوق النقد الدولي يضع سياسات مسبقة، ويجب على البلد المقترض إتباعها أو بمعنى آخر أن المبلغ الذي سيأخذ البلد يكون بغرض إجراء هذه السياسات التي تكون بمثابة شروط تلتزم بها الدولة المستفيدة من القرض.

ب - لمحة عن المؤسسات الدولية المالية:

يعتبر كل من صندوق النقد الدولي (F M I)، والبنك العالمي أهم مؤسستين عالميتين تقوم بتقديم التمويل المالي أو المساعدة للدول المحتاجة بصيغة القروض المشروطة، وقد تم إنشاءهما بموجب اتفاقيات " برتون وودز Bretton woods " الشهيرة عام 1944 م، ولقد كان الهدف المتفق عليه من طرف هذين المؤسستين هو ضرورة تبني إستراتيجية جديدة فيما يخص برنامج التنمية

¹ أسامة محمد إبراهيم محمد، صندوق النقد الدولي كمصدر من مصادر التمويل، <http://www.eastlaws.com>

تم تصفح الموقع يوم: 2015/08/17.

ومكافحة الفقر العالمي والتفاوت في النمو من أهم الأولويات والتحديات التي تواجهها مؤسسات
Bretton woods¹.

➤ صندوق النقد الدولي (Fond monétaire internationale FMI) :

تبلورت فكرة صندوق النقد الدولي في يوليو 1944م، أثناء مؤتمر للأمم المتحدة عقد في بريتون وودز، بولاية نيوها مبشير الأمريكية عندما اتفق خمس وأربعين حكومة على إطار للتعاون الاقتصادي يستهدف تجنب تكرار كارثة السياسات الاقتصادية الفاشلة التي أسهمت في حدوث الكساد الكبير في الثلاثينات من القرن العشرين، وصندوق النقد الدولي هو عبارة عن وكالة متخصصة من وكالات منظومة الأمم المتحدة، وهو المؤسسة المركزية في النظام النقدي أي نظام المدفوعات الدولية وأسعار صرف العملات الذي يسمح بإجراء المعاملات التجارية بين الدول المختلفة، ويعد صندوق النقد الدولي أهم مؤسسة دولية تعنى بشؤون السياسات الاقتصادية الكلية النقدية والمالية، فهو وكالة متخصصة تابعة للأمم المتحدة أنشئت بموجب المعاهدة الدولية عام 1945 ويقوم أساسا على فكرة أن النمو الاقتصادي القوي يعتمد بدرجة رئيسية على تحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي وإقامة إطار مؤسسي أساسي لاقتصاد السوق والانفتاح على الاقتصاد العالمي وانتهاج سياسات هيكلية تتماشى مع متطلبات السوق.²

✓ الهيكل التنظيمي لصندوق النقد الدولي (FMI):

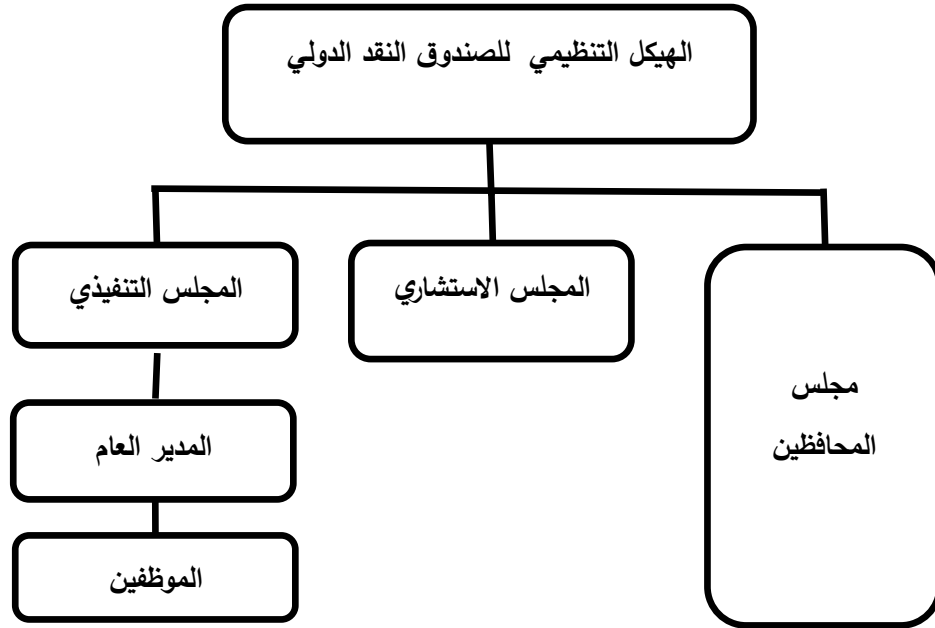
يتألف صندوق النقد الدولي من 188 عضوا (بلدا)، المقر العاصمة واشنطن،³ ويتكون الهيكل التنظيمي للصندوق النقد الدولي من مجلس المحافظين والمجلس التنفيذي الذي يتكون من 24 مديرا تنفيذيا يمثل كل منهم بلدا واحدا أو مجموعة من البلدان، والمدير العام، والموظفين الذين يمثلون الموارد البشرية والين يزيد عددهم عن 2600 موظفا من 147 بلدا، بالإضافة إلى المجلس الاستشاري.⁴

¹ Jean coussy, *F M I et banque mondiale : une nouvelle stratégie*, mondialisation économique et développement, p.38

² أسامة محمد إبراهيم محمد، مرجع سابق، ص. 03.

³ The IMF at a Glance in : <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/glance.htm>, 2015.p.3.

⁴ *Articles of agreement of the international Monetary Fund, 1944, washington, D.C* : international Monetary Fund, 2011.p.29.



شكل رقم(18): يوضح التنظيم الهيكلي للصندوق النقد الدولي.

المصدر:

من إعداد الباحثة بالاعتماد على:

- The IMF at a Glance in : <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/glance.htm>,2015.p.3.
- *Articles of agreement of the international Monetary Fund, 1944, washington, D.C :* international Monetary Fund, 2011.p.29.

✓ وظائف صندوق النقد الدولي:

- تدعيم استقرار أسعار الصرف و منع لجوء الدول إلى التنافس على تخفيض قيم عملاتها.
- إقامة نظام للمدفوعات متعدد الأطراف والتخلص من قيود الصرف التي تحول دون نمو وتنشيط التجارة الدولية.
- تمويل العجز المؤقت في موازين المدفوعات للدول الأعضاء بإتاحة الموارد اللازمة لتمكينهم من تصحيح هذا الاختلال دون اللجوء إلى إجراءات تقييدية ويمنح في ذلك قروضا قصيرة ومتوسطة الأجل.
- توفير السيولة الدولية اللازمة لتسوية المدفوعات الدولية من خلال زيادة الاحتياطات الدولية وقد ابتدع في ذلك ما يسمى "بحقوق السحب الخاصة.
- اقتراح السياسات التصحيحية التي يجوز للدولة العضو إتباعها وتطبيقها لتحقيق التوازن الخارجي والمرتبط بتحقيق التوازن الداخلي.

- إبداء المشورة للدولة العضو فيما يتعلق بالأمور النقدية والاقتصادية ذات العلاقة وبالتالي يقوم المستشار النقدي في مجال التشاور والتعاون المتعلق بمشاكل النقد الدولية.

- التعاون مع البنك الدولي فيما يتعلق بعلاج الاختلالات الهيكلية حيث أدخل صندوق النقد الدولي على عملياته في محيط السياسة الاقتصادية، عمليات التكيف الهيكلية لتصحيح مسار السياسة الاقتصادية على مستوى الاقتصاد ككل، ولذلك زاد اهتمامه منذ الثمانينات بعلاج الاختلال في التوازن الهيكلية وبالتالي بدأ يخصص موارد وقروضا، تسمى بتسهيلات التصحيح الهيكلية، وقد خصصت تلك التسهيلات حديثا للبلاد المنخفضة الدخل وبمثل ذلك تداخلا كبيرا مع اختصاصات ووظائف البنك الدولي.

- يركز صندوق النقد الدولي في معالجته للسياسات الاقتصادية الكلية، على الفترة القصيرة وأحيانا الفترة المتوسطة ويطلق عليها سياسات التثبيت.¹

➤ البنك العالمي (la Banque mondiale):

أنشئ البنك الدولي للإتشاء والتعمير المعروف باسم البنك العالمي، بموجب اتفاقية (بريتون وودز) عام 1945 ويضم المؤسسة الدولية للتمويل (IFC)، والمؤسسة الدولية للتنمية (IDA)، وهو يهتم بالقضايا الأطول أجلا والمتعلقة بالتنمية وتخفيف حدة الفقر.²

ولقد كان الهدف الأساس من إنشائه هو تعزيز التنمية الاقتصادية في البلدان النامية وذلك عن طريق تقديم القروض طويلة الأجل للبلدان النامية التي تتمتع بالأهلية الائتمانية وتقتصر هذه القروض على المشاريع ذات الجدوى الاقتصادية، معتمدين في ذلك على آليات السوق وتدني دور الدولة في الشأن الاقتصادي، وتشمل القروض التي يمنحها البنك الدولي قروض التكيف الهيكلية، والتي يتم استردادها على أقساط لمدد تتراوح بين خمس وعشر سنوات، من أجل دعم البرامج الزامية إلى إجراء التغييرات الأساسية اللازمة لتصحيح الهيكل الاقتصادي، بما يتيح للاقتصاد استمرارية النمو وتحقيق التوازن في ميزان المدفوعات، وقروض التكيف القطاعي التي يمنحها البنك الدولي لغرض إجراء التغييرات المطلوبة في قطاعات معينة كقطاع الطاقة أو المعادن، وقروض التكيف الاجتماعي التي يمنحها البنك عادة لتمويل صناديق التنمية الاجتماعية بهدف تخفيف أو تقادي ما يمكن أن يترتب من

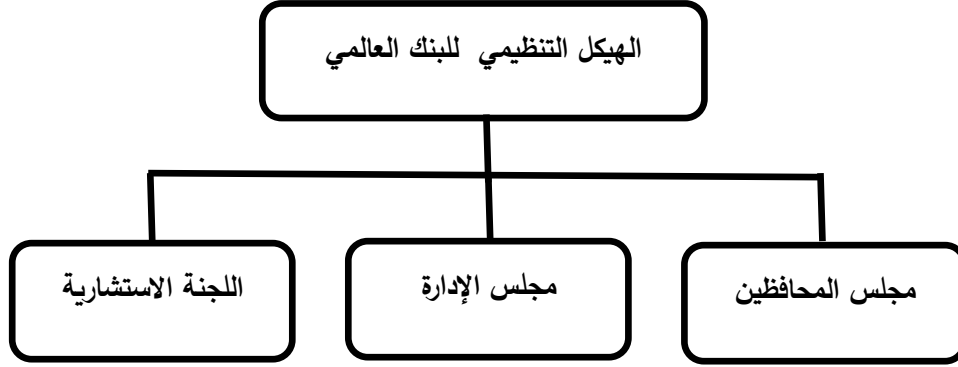
¹ زرنوخ ياسمينة، مرجع سابق، ص.73.

² أسامة محمد إبراهيم محمد، مرجع سابق، ص. 05.

آثار سلبية ناجمة عن عملية الإصلاح، وتمويل التأمين الاجتماعي بالنسبة للعمال الفائضين عن حاجة السوق.¹

✓ الهيكل التنظيمي للبنك العالمي:

يتكون البنك العالمي من ثلاث مجالس تدير أعماله وهي كما يوضحها الشكل الآتي:



شكل رقم (19): يوضح التنظيم الهيكلي للبنك العالمي.

المصدر:

من إعداد الباحثة بالاعتماد على:

- علي كنعان، النقود والصيرفة والسياسة النقدية، (بيروت: دار المنهل اللبناني، 2012)، ص.423.

ثانيا: علاقة الجزائر بصندوق النقد الدولي والبنك العالمي.

وإذا ما رجعنا للجزائر كأحد الدول المستفيدة من قروض صندوق النقد الدولي والبنك العالمي نجد أن كل الظروف والأزمات الاقتصادية التي مرت بها جعلت النظام أمام ضرورة القيام بتنمية شاملة، وعليه فقد تبنت الجزائر جملة من الإصلاحات الاقتصادية وبناء على ذلك فقد تحصلت الجزائر على الدعم الخارجي لسياساتها وذلك من طرف كل من صندوق النقد الدولي والبنك العالمي كمقدمة لعقد اتفاقية مكملة لها تتعلق بإعادة هيكلة جزء من الديون تلتهم 80% من حصيله الصادرات²، وفي ما يلي جدول يوضح تطور ديون الجزائر في الفترة من 1990 إلى 1998 وهي تعتبر أكثر فترة ارتفعت فيها ديون الجزائر.

¹ حسين البختاري، الإصلاح الاقتصادي: المفهوم، السياسات، الأهداف، في : <http://www.econ.to.relax.net>

تم الاطلاع على الموقع يوم: 2014/01/07.

² بطاهر علي، سياسات التحرر والإصلاح الاقتصادي في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، ع01، ص.181.

الوحدة: مليار دولار أمريكي.

1998	1997	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	السنوات الديون
30.261	31.060	33.230	31.317	28.850	25.024	25.886	26.636	26.588	ديون متوسطة وطويلة الأجل
0.212	0.162	0.421	0.256	0.636	0.700	0.792	1.239	1.791	ديون قصيرة الأجل
30.473	31.222	33.561	31.573	29.486	25.724	26.678	27.875	28.379	المجموع

جدول رقم(18): يوضح تطور المديونية الجزائرية في الفترة (1990 - 1998).

المصدر:

- زيرمي نعيمة، التجارة الخارجية الجزائرية من الاقتصاد المخطط الى اقتصاد السوق، مذكرة ماجستير في التسيير الدولي للمؤسسات،(جامعة أبي بكر بلقايد: كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية، 2011)،ص.119.

وحتى تتمكن الجزائر من تحقيق التنمية الشاملة فهي بحاجة الى تحقيق الاستقرار الاقتصادي والذي عرف تازمنا كبيرا حيث وصل الى الذروة سنة 1988 أين عاشت الجزائر فترة أكتوبر من نفس السنة حيث خرج الشعب الجزائري الى الشارع للتعبير على ما ألت إليه حياتهم اليومية التي تأثرت بانهيار الاقتصاد الجزائري والتي كانت تعبيرا صريحا على أن الجزائريون اقل استعدادا لتقبل الحرمان وصعوبة العيش التي وصلوا إليه.¹ فما كان على الدولة الجزائرية إلا البحث عن الحلول لهذه الأزمة من اجل تحسين ظروف العيش وتحقيق التنمية الشاملة التي ترتبط حسب البنك الدولي بتحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي.²

¹ R. Boudjema, Algérie : chronique d'un ajustement structurel, *revue d'économie et statistique appliquées*, n°06, mai 2006, p.39.

² Banque mondiale, le déficit du développement, *Rapport sur le développement dans le monde*, washington, 1991.

بناء على ما وصلت إليه الجزائر وبعد أحداث أكتوبر بشهور قليلة وبالتحديد في ماي 1989 ولأول مرة شرعت الجزائر في القيام بإصلاحات اقتصادية واسعة وذلك بالاعتماد على برنامج التكيف والاستقرار الإصلاحي الذي سطرته المؤسسات المالية الدولية¹، وقد تعهدت الجزائر بتنفيذ برنامج التكيف والاستقرار المدرج في الاتفاقيات المبرمة مع صندوق النقد الدولي وذلك ضمن سياسة المشروطية مقابل القروض التي تمنحها لها. حيث استفادت الجزائر بقرض قيمته 886 مليون دولار² بالإضافة الى الاتفاقيات المبرمة مع البنك العالمي في سبتمبر من نفس السنة وعلى ضوء تلك الاتفاقيات 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.

أما ثاني اتفاق مع صندوق النقد الدولي والبنك العالمي فقد كان في جوان 1991، بغلاف مالي قدر بـ: 403 مليون دولار،³ وقد جاء هذا الأخير ليستكمل تطبيق برنامج التعديل في معظم المجالات مثل إعطاء الاستقلالية الكاملة للمؤسسات في اتخاذ القرارات الادارية والمالية وحرية تحديد الأسعار وتقليص دور خزينة الدولة في تمويل عجز تلك المؤسسات.⁴

إلا أن الجزائر لم تنفذ هذا الاتفاق لعدة أسباب منها:⁵

- أن الجزائر لم تستقد من قيمة القرض كله، بالإضافة الى نتيجة المعارضة الشديدة من طرف الشركاء الاجتماعيين وتبني حكومة السيد "بلعيد عبد السلام" لإصلاحات ذاتية تتعارض ومحتوى الاتفاق، فقد عرفت السياسة المالية توسعا بسبب الظروف الأمنية والانفلات الأمني الخطير الذي عاشته البلاد، كما سبق وان ذكرنا.

- زيادة الأجور الحكومية ومخصصات دعم الأسعار، وهذا ما تنافى مع سياسة صندوق النقد الدولي. أشرنا لبعض السياسات التي جاءت في الاتفاق الذي تم بين الجزائر وصندوق النقد الدولي والبنك العالمي، وهي أهم السياسات التي فرضها ضمن ما يسمى بسياسة المشروطية على الجزائر عندما

¹ R. Boudjema, *op cit*, p.40.

² Mustapha Mekideche, *L'Algérie entre l'économie de rente et économie émergente*, (Alger : Ed dahlab), p.63.

³ Ahmed Ben bitour, *l'Algérie au troisième millénaire* (Alger : Ed marimour, 1998), p.78.

⁴ بظاهر علي، مرجع سابق، ص. 182.

⁵ حمزة بن حافظ، دور الإصلاحات الاقتصادية في تفعيل الاستثمار الأجنبي المباشر: دراسة حالة الجزائر-1998، 2008-(جامعة منتوري قسنطينة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، مدرسة الدكتوراه تسيير ومناجنت)، مذكرة ماجستير، 2011، ص. 134.

تقدمت لطلب المساعدة المالية لهدف التنمية، ليس الهدف دراسة كل السياسات بل توضيح بل توضيح كيف ساهمت سياسة المشروطية في توجيه السياسات العامة في البلاد، فالجزائر التزمت بسياسات التي أملاها عليها صندوق النقد الدولي والبنك العالمي، مقابل القروض رغم أنها لم تكن مدروسة، ولم يكن مخطط لها.

ثالثا: السياسات الحكومية المتخذة تحت الضغوط الخارجية.

لم يكن للجزائر الخيار الحر والمستقل في تبني سياسات إصلاحية تتماشى وبيئتها وما تملكه لا سيما في ظل الأزمات التي كانت تعاني منها، وخاصة الأزمة الاقتصادية، بل هي كمثيلاتها من الدول الكثيرة التي كانت تخضع لما تمليه عليها إرادة المؤسسات الدولية المانحة للقروض والذي جاء وفق سياسة المشروطية، وبما أن الجزائر كانت دولة مدينة من طرف صندوق النقد الدولي والبنك الدولي فقد كان لزاما عليها إتباع سياساته حتى تتمكن من الاستفادة من القروض وإعادة جدولة ديونها، وهذا بالضبط ما حصل فقد تبنت الجزائر بناءا على سياسة المشروطية عدة إصلاحات أهمها:

أ- سياسة تحرير الاقتصاد والتوجه نحو الخصوصية.

للخصوصية منظورين اقتصادي وسياسي، فمن المنظور الاقتصادي تهدف عملية الخصخصة إلى استغلال المصادر الطبيعية والبشرية بكفاءة وإنتاجية أعلى، وذلك بتحرير السوق وعدم تدخل الدولة إلا في حالات الضرورة القصوى، وعبر أدوات محددة لضمان استقرار السوق والحد من تقلباته أما من المنظور السياسي فالتخصيص يدعو إلى اختزال دور الدولة ليقصر على مجالات أساسية مثل الدفاع والقضاء والأمن الداخلي والخدمات الاجتماعية، لذا فإن التخصيص يتجاوز مفهومه الضيق المقصر على عملية بيع أصول أو نقل ملكية ليكون بمثابة نقلة اقتصادية واجتماعية وسياسية كبيرة وفلسفة جديدة لدور الدولة.¹

وهي الفلسفة التي تحدث عنها رئيس البنك الدولي "Wolfensohn James" في مقالة كتبها سنة 1996 قال فيها: «إن الانتقال من الاقتصاد المخطط إلى اقتصاد السوق يعد ضرورة حتمية فالعالم اليوم يعرف تحولا سريعا، قد ظهر بجلاء في السنوات الأخيرة في حجم المبادلات الدولية

¹ إضاءات مالية ومصرفية، نشرة تصدر عن معهد الدراسات المصرفية، دولة الكويت، يناير 2011، ع، 06، في:

<http://www.kibs.edu.kw>

تم الاطلاع على الموقع يوم: 2012/12/15.

والاستثمار الخاص الذي فتح آفاقا واسعة للنمو والتشغيل، وتحقيق مداخيل مرتفعة ورفع مستويات المعيشية بفضل حرية حركية آليات السوق¹.

والسوق كعنصر مهم تركزت حوله أطروحات المؤسسات المالية العالمية، وعلى رأسها البنك العالمي، وصندوق النقد الدولي، التي ترى أن الكفاءة الاقتصادية تتطلب توفير جميع عناصر السوق الحرة من حرية التملك وتقليص دور الدولة في النشاط الاقتصادي وزيادة الادخار، وتفعيل دور القطاع الخاص، وتمارس هيئات التمويل ضغوطات على الدول النامية والجزائر واحدة منها بإخضاعها لبرامج التكيف الهيكلي عند تقدمها للحصول على تسهيلات مالية والقيام بإعادة جدولة الديون، وتعمل هذه البرامج على تحفيز خصوصية المؤسسات العمومية حيث أن تصفية المؤسسات العمومية غير القادرة على الاستمرار، وقد أصبح شرطا من شروط الاقتراض لأغراض التكيف الهيكلي، بما يسمّى الإقراض لدعم السياسات الاقتصادية.²

وقد كانت نية الجزائر في الدخول إلى اقتصاد السوق ظاهرة بوضوح كبير في بيان السياسة العامة للحكومة في ديسمبر 1990 أمام المجلس الشعبي الوطني، وفي رسالة النية والمذكرة اللتين وجهتهما الحكومة (وزارة الاقتصاد والمالية) في 21 أوت 1990 وتتمثل خصوصية الانتقال إلى اقتصاد السوق في نقطتين أساسيتين هما الانفصال عن نظام اقتصادي أثبت فشله وعدم فعاليته ليس في الجزائر فقط وإنما حتى في دول العالم وتحقيق هذا الانفصال في محيط سياسي متعدد أي ناتج عن انتخابات ديمقراطية تعددية.³

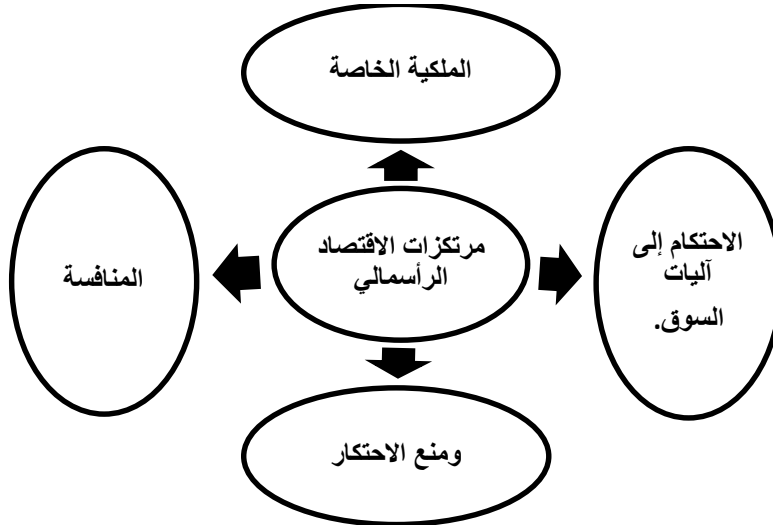
إن بداية التحول نحو اقتصاد السوق كانت من خلال نص قانوني، وبشكل خاص في الدستور حيث تم التحول من اقتصاد موجه اشتراكي قائم على التخطيط إلى اقتصاد الرأسمالي " ليبرالي " حر بمعنى اقتصاد السوق،⁴ ويقوم الاقتصاد الرأسمالي على الركائز التالية:

¹ زرنوخ ياسمين، مرجع سابق، ص.173.

² نسيلي جهيدة، اثر العجز المالي على المؤسسات الاقتصادية في الجزائر، مذكرة ماجستير في علوم التسيير، (جامعة الجزائر: كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير، 2005)، ص.112.

³ دراوسي مسعود، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي حالة الجزائر: 1990-2004، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، (جامعة الجزائر: كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير قسم العلوم الاقتصادية، 2005)، ص.366، 367.

⁴ لمياء عماني، شهرزاد زغيب، إدارة الموارد بين الدولة والسوق والتنمية المستدامة في الاقتصاديات الريعية - حالة الجزائر-، مجلة التواصل، ع،38، جوان 2014، ص. 60.



شكل رقم (20): ركائز الاقتصاد الرأسمالي.

ب- الإصلاحات النقدية والمالية:

قبل عملية الإصلاح الاقتصادي كان عجز الميزانية الكبير يتم عن طريق الإصدار النقدي من البنوك مما أدى بالتالي الى رفع معدل التضخم وعدم توازن الحساب الخارجي مع وجود اختلافات تتعلق بتدفقات الائتمان والاستثمار، وبالتالي تشجيع هروب رأس المال وفي هذا السياق يمكن القول انه لا يمكن الحديث عن وجود سياسة نقدية واضحة، وذلك للتداخل بين الخزينة العامة والبنك المركزي من جهة وضعف الوساطة المالية من جهة أخرى.¹ لهذا تعتبر عملية إصلاح السياسة النقدية أهم النقاط التي أوصى بها صندوق النقد الدولي ضمن سياسة المشروطة ولقد كان على الجزائر تبني مجموعة من الإصلاحات النقدية تمثلت في إتباع السياسة النقدية التالية:

✓ وضع سقف على الائتمان المحلي :

هذه الأداة لن تمكن البنك المركزي من التوسع في منح الائتمان للحكومة أو البنوك التجارية وهذا بدوره سيقيد عرض النقود تلقائياً، ومن ثم ينخفض مستوى الإنفاق الحكومي، وبالتالي الطلب على الواردات. من ناحية أخرى إذا أدى انخفاض عرض النقود إلى ارتفاع أسعار الفائدة المحلية، يمكن اجتذاب المزيد من تدفقات رأس المال الأجنبي، وكلا الأمرين سيؤدي إلى تحسين وضع ميزان المدفوعات.

¹ بظاهر علي، مرجع سابق، ص. 186.

✓ رفع أسعار الفائدة :

يلعب سعر الفائدة دورا هاما في تحقيق التوازن الداخلي والخارجي وضمان التخصيص الكفء للموارد المالية في الاقتصاد الوطني، ويرى الصندوق أن تقييد أسعار الفائدة عند المستويات المنخفضة لا يعكس الندرة النسبية لعنصر رأس المال ولا معدلات التضخم ومن ثم فأسعار الفائدة الاسمية تتطوي على أسعار فائدة حقيقية سالبة لهذا فإن الصندوق ينصح برفع سعر الفائدة وذلك ضمانا لتحويل الموارد المالية من الاستهلاك إلى الادخار وتغيير شكل ونمط توزيع الادخار في السلع المعمرة والعقارات والمعادن النفيسة والأصول المالية الأجنبية لصالح الأصول المالية المحلية فالاتجاه للادخار على حساب الاستهلاك بفعل سعر الفائدة المرتفع يؤدي إلى انخفاض في سرعة دوران النقود، ومن ثم يقل معدل التضخم ويزداد الدخل الحقيقي وهو ما يساعد على زيادة معدلات الادخار والاستثمار. - تساعد أسعار الفائدة المحلية الموجبة آخذا في الاعتبار سياسة تخفيض قيمة العملة الوطنية على تقليل هروب رؤوس الأموال إلى الخارج والاحتفاظ بالمدخرات محليا، ومن ناحية أخرى تشجع على جذب رؤوس الأموال الأجنبية وزيادة تحويلات العمال المهاجرين إلى الداخل.¹

ج- تحرير التجارة الخارجية:

تحرير التجارة الخارجية هي أحد أهم نقاط التي جاءت ضمن سياسة المشروطية مع صندوق النقد الدولي والبنك العالمي، قامت الحكومة على إثرها بتحرير التجارة الخارجية بشكل كبير على الرغم من بقاء الكثير من العوائق غير التعريفية مع ارتفاع التعريفية الجمركية على كثير من الواردات، وقد بدأ برنامج التجارة الخارجية بشكل تدريجي حيث جسده أولا قانون 88-29 الذي أعطى مرونة أكثر في مجال التجارة مع الخارج، وقد تدعم اتجاه إعادة تنظيم التجارة الخارجية بواسطة قانون المالية التكميلي لسنة 1990 الذي يسمح باللجوء الى الوسيط من اجل انجاز المعاملات مع الخارج ورفع القيود المتعلقة بدخول العملات الأجنبية وتجارة الاستيراد، حيث أقر بنك الجزائر لكل شخص مادي أو معنوي له صفة التاجر أن يقوم بالاستيراد في كل السلع دون اتفاق أو تصريح مسبق ما عدا القيام بتوطين العملة لدى بنك وسيط معتمد.²

¹ بلعوز بن علي، كتوش عاشور، دراسة لتقييم انعكاس الإصلاحات الاقتصادية على السياسة النقدية، جامعة حسيبة بن بوعلوي الشلف، ص.7.

² بظاهر علي، مرجع سابق، ص ص. 195،196.

وأهم الإجراءات التي صاحبت تحرير التجارة الخارجية هي تحرير الواردات بتخفيض التعريفات الجمركية من 60% إلى 45% بين سنتي "1994 و 1997"، وتم إلغاء العديد من القيود المعيقة لعملية الاستيراد كذلك الخاصة بتحديد القيمة المالية لقروض الاستيراد، أو قائمة السلع الممنوعة من الاستيراد، وفي إطار تحرير الصادرات، فقد أصبحت كل المنتجات قابلة للتصدير، باستثناء تلك المواد ذات القيمة التاريخية والأثرية، كما تم إنشاء بعض الهيئات كالصندوق الخاص بترقية الصادرات والشركة الجزائرية للتأمين وضمان الصادرات، لتشجيع الصادرات استكمالاً لسياسة تخفيض قيمة الدينار الجزائري.¹

د- تحرير الأسعار:

في نطاق التحرير المتبعة من طرف الدولة الجزائرية تم تحرير الأسعار بشكل كبير خلال سنوات التسوية الاقتصادية والبدائية كانت بمراجعة نظام الأسعار من خلال قانون 89-12 المتعلق بالأسعار، وهذا القانون يفرق بين نوعين من الأسعار، أما الأولى فهي الأسعار الإدارية وهي خاضعة لإدارة الدولة وتهدف إلى تدعيم القدرة الشرائية للأفراد والنشاط الإنتاجي ويتم ضبطها عن طريق تحديد الأسعار القصوى وأسعار الهامش، أما النوع الثاني فيمثل الأسعار الحرة، وهو ما يعرف بنظام التصريح بالأسعار من خلاله يصرح الأعوان الاقتصاديين بالمنتجات والأسعار المرغوبة لدى المصالح التجارية ويتعين على الأعوان الالتزام بتلك الأسعار وهي موجهة لتحسين عرض السلع عن طريق ممارسة سياسة حقيقية للأسعار.²

ولقد جاءت هذه السياسة الإصلاحية على مستوى السياسة المالية بسبب ما تعرضت له السياسة المالية ونظام الأسعار في أواخر الثمانينات من اختلالات جراء انخفاض أسعار النفط، وأهم هذه الاختلالات هي انخفاض نسبة النمو، زيادة نسبة التضخم، وانخفاض تدفق العملة الأجنبية، ارتفاع خدمة الديون.

¹ حمزة بن حافظ، دور الإصلاحات في تفعيل الاستثمار الأجنبي المباشر - دراسة حالة الجزائر 2008/1998-، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، (جامعة منتوري قسنطينة: كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، مدرسة الدكتوراه تسيير ومناجمت، 2011)، ص.137.

² بظاهر علي، مرجع سابق، ص. 197.

و- إصلاح نظام المدفوعات:

يعرف ميزان المدفوعات لدولة ما بأنه: «عبرة عن سجل لكافة المعاملات الاقتصادية الخارجية التي تتم بين المقيمين في دولة معينة والمقيمين في الخارج خلال فترة زمنية معينة عادة ما تكون سنة واحدة»¹.

عرف ميزان المدفوعات في الجزائر عجزا كبيرا في مراحل مختلفة تماشت وتقلبات أسعار النفط ولأن التنوع لم يكن يميز صادرات الجزائر، وكانت تعتمد معظم صادراتها على المحروقات بنسبة تفوق الـ:90%، والمعروف أن المحروقات تتعرض لتقلبات في الأسعار من حين لآخر فان ميزان المدفوعات في الجزائر تعرض هو الآخر للعجز متأثرا بهذه التقلبات وعليه فقد كان ميزان المدفوعات في الجزائر يتصدر قائمة الإصلاحات التي بادرت بها الجزائر في التسعينات ضمن وصفة الصندوق النقد الدولي.

عرف ميزان المدفوعات في فترة التسعينات جهدا مبذولا من طرف الدولة من أجل إصلاحه وذلك بالاعتماد على برامج إصلاح مدعومة من قبل المنظمات الدولية، ولقد مست هذه الإصلاحات مايلي:

- النظام الجبائي بتبسيطه وتكييفه مع الأنظمة الضريبية في دول الجوار .
- نظام النقد والبنوك بإعطاء الاستقلالية للسلطة النقدية في وضع وإدارة السياسة النقدية وإبعاد الخزينة العمومية عن دائرة الائتمان وتمكين البنك المركزي من القيام بأدواره التقليدية.
- نظام الاستثمار بتكريس مبدأ حرية الاستثمار وإزالة التمييز بين الاستثمار الوطني ولأجنبي من جهة وبين العمومي والخاص من جهة ثانية، ومنحه مجموعة من الحوافز الايجابية والمالية والقانونية وتبسيط الإجراءات المتعلقة به لتشجيع القطاعات خارج المحروقات بهدف زيادة مساهمتها في الناتج المحلي الخام، رغم هذه النتائج فان هذه الإصلاحات لم تستطع تغيير بنية الاقتصاد الجزائري بحيث لم يستطيع التخلص من هيمنة المحروقات عليه على مستوى بنية الناتج المحلي الخام، وهو ما انعكس على وضعية ميزان المدفوعات التي بقيت رهينة تقلبات السوق النفطية.²

¹ حمزة بن حافظ، مرجع سابق، ص. 120.

² جميلة الجوزي، ميزان المدفوعات الجزائرية في ظل السعي للانضمام الى المنظمة العالمية للتجارة، مجلة الباحث، ع11، 2012، ص ص. 230.231.

الفصل الثالث العوامل المؤثرة في عملية صنع السياسة العامة في الجزائر (1989-2017).

ويقودنا الحديث عن إصلاح ميزان المدفوعات الى الحديث عن كل من خدمة الدين الخارجي والميزان التجاري كعنصرين مهمين في التأثير على ميزان المدفوعات.

خدمة الدين الخارجي:

بلغ المديونية الخارجية سنة 1993 نسبة 87,5% ما يعني أن معظم الجهد الاقتصادي المتمثل في الإيرادات المالية التي تتحصل عليها الدولة تتحول الى الخارج دون مقابل من السلع والخدمات أي أن الجزائر أصبحت تدفع ما يعادل مديونيتها الخارجية كل ثلاث سنوات كخدمات ديون فقط،¹ والجدول التالي يوضح ذلك.

الوحدة: مليار دولار أمريكي.

السنوات	1989	1990	1991	1992	1993
المديونية الخارجية	26,1	26,7	27	26,1	26,4
خدمة الدين	6,6	8,6	9,2	8,8	9,1
نسبة خدمة الدين/ الصادرات	68,8	66,7	74,2	76,5	87,5

جدول رقم(19): يوضح تطور المديونية الخارجية.

نلاحظ من خلال هذا الجدول ارتفاع كبير في نسبة خدمة الدين الخارجي، هذه الديون التي لجأت إليها الجزائر كأحد الحلول لتخفيف من حدة الأزمة التي دخلت فيها جراء انخفاض أسعار البترول سنة 1986، لم يلبث أن تحولت الى هي الأخرى الى أزمة لاسيما على مستوى التوازنات المالية الخارجية.

الميزان التجاري:

نتيجة للإصلاحات عرف الميزان التجاري رصيذا موجبا في كل السنوات باستثناء سنة 1994 أين عرف رصيذا سالبا ففي الفترة الممتدة من 1990 الى 1994 سجل تناقض في حصيلة الصادرات الجزائرية، حيث تراجعت الصادرات النفطية نتيجة انخفاض سعر البرميل من النفط مع استقرار في الصادرات غير النفطية والتي تعتبر قيمتها ضئيلة جدا، أما في الفترة الممتدة من 1995 الى 1999 فقد عرفت الصادرات ارتفاعا محسوسا في الصادرات النفطية باستثناء سنة

¹ بظاهر علي، مرجع سابق، ص.201.

1998، وكان ذلك راجع الى ارتفاع أسعار النفط في السنوات 1995، 1996، 1997، هذا ما جعل الصادرات النفطية تصل حصيلتها الى ما يقارب 14 مليار دولار سنة 1997¹. ويوضح الجدول الآتي أسعار النفط في هذه السنوات.

الوحدة: دولار أمريكي

السنوات	1995	1996	1997
سعر البرميل	17,6	19,8	21,7

جدول رقم(20): يوضح ارتفاع أسعار البترول في السنوات(1995،1996،1997).

المصدر:

من إعداد الباحثة بالاعتماد على:

- جميلة الجوزي، ميزان المدفوعات الجزائرية في ظل السعي للانضمام الى المنظمة العالمية للتجارة، مجلة الباحث، ع11، 2012، ص.231.

ونظرا لتفاقم أزمة الديون والعجز المالي الذي عرفته الجزائر، والظروف التي ألت إليها حيالها وبسبب سياسة المشروطة وجب عليها الالتزام بتطبيق برامج التثبيت وبرامج التعديل الهيكلي، ومنه كان على الجزائر أن بدأت انتقالها من اقتصاد مخطط مركزيا إلى اقتصاد السوق، ومختلف الإصلاحات المصاحبة له وبات التغيير أو الانتقال الى الليبرالية الاقتصادية والسياسية أمرا حتميا عليها، هذا الأمر الذي لم يكن يعبر بالضرورة عن حاجة موضوعية تتماشى ومتطلبات المجتمع في مرحلة معينة كما انه لم يكن كنتيجة لتقييم جاد لأداء المؤسسات العمومية والذي كشف عن قصورها مما يستدعي نقل ملكيته للقطاع الخاص، بافتراض أنه الأقدر على تحقيق العملية الاقتصادية التي تحقق التنمية المستدامة، بل جاء نتيجة لسياسة المشروطة التي فرضت على الجزائر إتباع هذا النهج في حين أن إتباع مثل هكذا سياسة كان يتطلب دراسة معمقة لمعرفة مدى الحاجة للخصخصة أو الاستمرار في الاعتماد على القطاع العام، بل هذه السياسة كانت تتطلب الوسائل المناسبة والوقت المناسب.

¹ جميلة الجوزي، مرجع سابق، ص. 231.

المطلب الثاني: التهديدات الأمنية الخارجية المؤثرة في عملية صنع السياسة العامة.

تواجه الجزائر عدة تهديدات أمنية تؤثر هذه الأخيرة دون شك في عملية صنع السياسة العامة في الجزائر، وسنحاول من خلال هذا المطلب تناول أهم التهديدات الأمنية التي تواجهها، والسياسات التي قامت بها الجزائر لمواجهة هذا النوع من التهديد.

أولاً: تردي الأوضاع الأمنية في الساحل الإفريقي:

تميزت دول الساحل الإفريقي بتردي الأوضاع الأمنية، لاسيما في الآونة الأخيرة، حيث تميزت هذه الدول بفشلها في تحقيق أمنها الداخلي والحفاظ على استقرارها السياسي، كما فشلت في حماية مواطنيها من العنف والحروب، الأمر الذي أدى الى تأثر الدول المجاورة بنتائج هذه الظروف الأمنية وتعتبر الجزائر أكثر الدول تأثراً من هذه الظروف حيث تواجه تهديدات أمنية متعددة على الصعيد الخارجي، ولعل أهم هذه التهديدات مايلي:

1- أزمة مالي :

تعتبر أزمة مالي من بين أهم الأزمات السياسية، والأمنية التي أثرت مؤخراً على الأمن الجزائري بسبب الصراع الداخلي بين الشمال والجنوب، حيث يمكن تصنيف النزاع في مالي على أنه نزاع داخلي كبير وعنيف بحكم تواجد الأطراف الداخلية والخارجية، مما أدى الى استخدام الأسلحة بين الأطراف في إطار الصراع على السلطة وتعتبر دولة مالي الحلقة الأضعف في منطقة الساحل.¹ حيث بدأت الأزمة في منتصف جانفي 2012 أين هاجمت الحركة الوطنية لتحرير الأزواد عدد من المدن المالية يوم 17 جانفي 2012 مما هدد الحدود النيجرية والجزائرية بحيث حاولت العديد من الطوارق التمرد ضد السلطة المركزية في باماكو، وكان أبرزها حركة الأزواد بحيث سعت الى بناء شبكة معارضة محلية ، وحشد الدعم الدولي لمشروع استقلال عن الشمال في مالي، وسبب الرئيسي للازمة مالي أن الرئيس "توما نوتوري" لم يدمج التوارق في العملية السياسية، وأبعدهم عن المشاركة في القرار السياسي، وهذا ما أدى إلي الصراع بين المنطقة الشمالية والمنطقة الجنوبية.²

¹ جمال بوازدية، الساحل البعد الاستراتيجي للحرب في مالي وتداعياتها للحرب على بلدان المغرب العربي، مجلة المفكر: ع9، ماي 2013، ص.537

² الحافظ النوني، أزمة الدولة ما بعد الاستعمار في إفريقيا حالة دولة الفاشلة نموذج مالي، مجلة المستقبل العربي، ع2، سبتمبر 2012، ص

حيث يشكل ارتفاع سقف المطالب لمتحمدي الطوارق لحدود "تقرير المصير والاستقلال" خطرا كبيرا يهدد وحدة وانسجام الدول المجاورة، ومن بينها الجزائر والتي تتأثر من هذه الأزمة بشكل أو بآخر.

2- اللجوء والهجرة غير الشرعية من مالي الى الجزائر وأثارها:

تعرضت الجزائر لموجة الهجرة الجماعية والسرية من طرف عدد كبير من المهاجرين الأفارقة نحو الجزائر هروبا من الظروف الأمنية التي أصبحت تعيشها هذه الدول، ومن بينهم المهاجرين الماليين الذين يشكلون عدد كبير منهم، حيث أن هذا التواجد الكبير للمهاجرين يؤثر سلبا على البلاد كما يولد أزمة وتهديد أمني داخلي، سواء كان على المستوى الاقتصادي أو الأمني، حيث أثار استقبال الجزائر لعشرات الآلاف من اللاجئين الفارين من النزاع منذ اندلاع الحرب في شمال مالي عام 2012، إضافة إلى مهاجرين غير شرعيين فارين من الفقر والإرهاب في دول أفريقية عدة، مخاوف أمنية واقتصادية، وجدت الحكومة الجزائرية نفسها مع مرور الوقت مثقلة بعبء أمني واقتصادي إضافي، إثر قيام مهاجرين بإقامة أحياء من صفيح وامتهان التسول، لا سيما مع قرار بعضهم الاستقرار في الجزائر، وفرض هذا الوضع على السلطات الجزائرية التعامل بجدية أكبر مع المشاكل المترتبة على تواجد ما بين 50 و200 ألف مهاجر غير شرعي.

ويرى خبراء في المجال الإنساني أن الجزائر تتوجس من انفلات أمني وأعباء اقتصادية، كما تخشى اهتزاز صورتها لدى المنظمات الدولية في حال ترحيل المهاجرين. ويشكو مواطنون جزائريون من ضلوع مهاجرين في أعمال سرقة واعتداءات طالتهم كما تحدث مسئولون جزائريون حول ضرورة إيجاد حل لمشكلة تواجد أعداد كبيرة من المهاجرين غير الشرعيين في الجزائر، واعتبر وزير الخارجية الجزائري "عبد القادر مساهل" أن "تدفق المهاجرين غير الشرعيين بهذه الأعداد الكبيرة تقف وراءه مافيا منظمة تضم جزائريين، وأشار إلى أن "عمليات الهجرة غير الشرعية توجهت إلى الجزائر، بعد إغلاق المعبر الليبي بفعل وجود القوات الأجنبية وممثلي المنظمة الدولية للهجر، وهي تشكل خطرا على الجزائر".¹

2- أزمة ليبيا:

شهدت سنة 2011، في مختلف أنحاء ليبيا تظاهرات حاشدة ضد نظام العقيد "معمر القذافي" وبالتحديد في 17 فيفري كان يوم احتجاجات ضد الحكومة، وقد حاولت الحكومة تفريق الاحتجاجات

¹ المهاجرون الأفارقة عبئ على أمني واقتصادي يتقل كاهل الحكومة الجزائرية، في الموقع: <https://alarab.co.uk> تم الاطلاع على الموقع يوم: 2018/5/22.

بالقوة الأمر الذي تسبب في سقوط قتلى مما زاد من حدة التظاهرات الشعبية، كل هذا أدى الى انهيار النظام السياسي ونشوب الحرب الأهلية في ليبيا.

هذا الضعف السياسي والأمني في إطار عملية إعادة بناء الدولة، والنتائج العكسية للحرب في ليبيا ساهمت في ما يعرف بالتعزيز الذاتي للانكشافات الأمنية الموجودة مسبقاً في المنطقة والمتمثلة في، تمويل مختلف التدفقات عبر الوطنية لشبكات التهريب في ظل حدود قابلة للاختراق ومراقبة أمنية هشة، ما يفسر المخاوف والتحذيرات التي أعلنت عنها معظم دول الجوار ومن بينها الجزائر.¹

ولأن المشهد الليبي يزداد تقاماً مع وجود عناصر التنظيم الإرهابي بعد سقوط نظام "القذافي" أدى إلى افتقار الشديد إلى المؤسسات وظهر الحرب الأهلية مما أنتج تدهور الوضع الاقتصادي الليبي والاجتماعي مشكلة اللاجئين.²

وعليه فإن الجزائر مهددة بعدة تهديدات منها الإرهاب والجريمة المنظمة وتهريب المخدرات والهجرة غير الشرعية، كما تبقى أزمة ليبيا مشهد خطيراً يؤثر على العلاقات المغربية في ظل ظهور الحرب الأهلية الليبية بالإضافة الى ظهور الجماعات الإرهابية المسلحة ستكون مصدر تهديد مباشر لدول المغرب العربي بصفة عامة والجزائر بصفة خاصة.³

3- النزاعات المتصاعدة بين الجزائر والمغرب:

أ- الخلاف الحدودي:

تعيش العلاقات الجزائرية والمغربية على وقع العديد من الخلافات التي زادت من حدة التوتر بين البلدين، حيث تحتل العلاقات المغربية الجزائرية مرتبةً متقدمة بين العلاقات العربية المتوترة لاكتسابها طابعا عنيفا وحادا ولارتباطها بأطراف متعددة ومختلفة سياسيا واقتصاديا، وقد ساهمت في تعقيد العلاقة الثنائية بين البلدين قضية الحدود البرية بين الطرفين علاوة على ملف الصحراء الغربية فتعدد المتدخلين وتشابك المصالح، والتصادم بين الدول الفاعلة في المنطقة بعد مرحلة الاستقلال زاد الوضعية تعقيدا، ومن ثم يظل الوضع العام للعلاقات المغربية الجزائرية حبيس التناقض الحاد بين

¹ مصطفى دله أمانة، العمق الاستراتيجي للأمن الجزائري: أمن الحدود بين مالي وليبيا، *المجلة العربية للعلوم السياسية*، ص.117.

² محمد مالكي، الأزمة الليبية وتداعياتها على منطقة المغرب العربي: تطور الوضع في ليبيا ما بعد القذافي، *ورقات سياسية*، ع 6 سبتمبر 2011، ص.2.

³ ديدوي ولد السالك، الأزمة الليبية وتداعياتها على منطقة المغرب العربي: مخاطر استمرار النزاع في ليبيا على التحول الديمقراطي في منطقة المغرب العربي، *ورقات سياسية*، ع6، سبتمبر 2011، ص، 4.

البلدين إزاء قضية الصحراء بسبب عدة عوامل تاريخية وجغرافية وإيديولوجية، فضلا عن العوامل الدولية التي تشكلت طوال الفترات السابقة.¹

ب- مشكلة الصحراء الغربية:

بعد إعلان تكوين جبهة البوليساريو سنة 1973، التي تدعو إلى استقلال منطقة الصحراء المغربية بالجنوب، كدولة مستقلة، قامت الجزائر - بالإضافة إلى دول أخرى- بدعم الجبهة عسكرياً ولوجستيكياً في قتالها مع القوات المغربية في نهاية السبعينيات، الشيء الذي أدى بالجيش المغربي بعد دحره قوات البوليساريو بعد عناء، في عام 1980 إلى بناء جدار أمني استمر تشييده مدة 7 سنوات، يمتد على طول الحدود الجنوبية بين البلدين الجارين، واستمر دعم الجزائر جبهة البوليساريو سياسياً ولوجستيكياً لحد هذه الساعة، بدعوى "حق تقرير المصير والشرعية الأممية"، الأمر الذي لم يتقبله المغرب واعتبر ذلك وما يزال تأمرًا على وحدته الترابية.

تسبب الخلاف السياسي بين الجزائر والمغرب حول مسألة الصحراء، في فشل كافة محاولات الصلح بين البلدين وتطبيع العلاقات بينهما، وهو ما جعل المغرب يدعو في الآونة الأخيرة الجزائر إلى التفاوض مباشرة لحل قضية الصحراء، لكن الجزائر ترفض وتقول إنها ليست طرفًا في ذلك النزاع وإنما تساند الشرعية الأممية.²

بالإضافة إلى أزمة غلق الحدود بين البلدين منذ العام 1994 وإلى يومنا هذا زد على ذلك وسباق التسلح بين البلدين، فسباق التسلح المحموم بين البلدين يثير الفزع حيث يصرف كل منهما مليارات الدولارات سنويًا في شراء الأسلحة.

4- الربيع العربي في تونس:

تعتبر الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية والسياسية السيئة في تونس سببا لاندلاع الثورة التونسية سنة 2010، حيث خرج الآلاف من المتظاهرين الرافضين للأوضاع المزرية من بطالة وغياب العدالة الاجتماعية، وتفاقم الفساد داخل نظام الحكم، وسرعان ما تحولت هذه المظاهرات إلى حراك شعبي

¹ محمد مزيان، المغرب والجزائر: الجوار الصعب، سياسات عربية، ع12، يناير 2010، ص. 42.

² خالد بن الشريف، كل ما يجب أن تعرف عن الجزائر والمغرب: مسباته وسيناريوهات المستقبلية، في الموقع: <https://www.sasapost.com/all-you-need-to-know-about-the-moroccan-algerian-conflict-causes-andimplications/>

تم الاطلاع على الموقع يوم: 2018/5/22.

وصل الى العديد من المدن التونسية مثل تونس العاصمة وسوسة يطالب فيه الشعب بحقوقه المختلفة.¹

هذا الفراغ الأمني والمؤسسات في دول الجوار التونسي والليبي أدى الى انتشار عمليات التهريب في الحدود الجزائرية التونسية والليبية، هذا الأمر يشكل خطرا على الأمن الداخلي للجزائر. ثانيا: الاستراتيجيات والسياسات الأمنية لمواجهة التهديدات الأمنية على الدولة الجزائرية.

في مواجهة التهديدات الخارجية المحيطة بالجزائر، قامت الحكومة الجزائرية بعدة سياسات لمواجهة هذه التهديدات وحماية حدودها واستقرار نظامها السياسي، وأهم هذه السياسات مايلي:

1- الوساطة في حل النزاعات:

تقوم الجزائر بتدعيم مساعيها الدولية في إطار التنسيق والتعاون ووضع إستراتيجية مشتركة لمكافحة الإرهاب في منطقة الساحل خاصة، وقارة إفريقيا عامة، من خلال توسيع دائرة التنسيق الأمني والعسكري الى عدة دول أخرى بالمنطقة في إطار عمليات ضبط الحدود ومكافحة الإرهاب الى ثمانية دول إفريقيا، بعد اقتناع هذه الدول بالانضمام الى المسعى الجزائري بعد تأزم الوضع في ليبيا حيث أنه من شأن الاتفاقيات الأمنية التي وقعتها الجزائر مع الدول الإفريقية الثمانية تدعيم الأمن على الحدود بين هذه الدول، وتقضي على تهريب السلاح والتصدي للتهديدات الإرهابية عبر تبادل المعلومات الإستخبارية.²

كما تعتمد الجزائر في سياساتها الخارجية على الطرق والوسائل السلمية، وترتكز على أليات الوساطة في حل النزاعات الدولية فمنذ استقلال الجزائر وهي تبادر بالمساهمة في بناء الأمن الدولي من خلال حالات الوساطة العديدة التي قامت بها كالوساطة الإيرانية، العراقية 1975، المساهمة في حل أزمة الرهائن الأمريكية في إيران سنة 1980، كما تنشط حاليا من أجل حل الأزميتين المالية والليبية، اللتين تعتبران سببا رئيسيا في تنامي التهديدات الأمنية بالمنطقة والساحل الإفريقي.³

هذه الأزمات جعلت الجزائر في الفترة الأخيرة تكثف من لقاءاتها الأمنية المتعددة الأطراف والتي تجاوزت الـ60 لقاء في سنة 2012، وما يقاربها سنة 2013، كما تمت عدة لقاءات بين مسؤولين من

¹ محمد ياسين الجلاصي، تونس تعزز التأهب الأمني بعد تهديدات إرهابية: في الموقع:

<http://www.alhayat.com>

تم الاطلاع على الموقع يوم: 2018/5/22.

² عتيقة كواشي، الإستراتيجية الأمنية الجزائرية في مواجهة الظاهرة الإرهابية في منطقة الساحل الإفريقي، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، 8، جانفي 2016، ص. 465.

³ أمال مرابطي، القمة العربية تتعقد في ظرف منقلب وتفعيل العمل المشترك ضرورة ملحة، في الموقع: <http://www.aljazaires.com> تم الاطلاع على الموقع يوم: 2018/5/23.

الجزائر وليبيا تم فيه التنسيق من أجل تبادل المعلومات بين وزاراتي الداخلية، وتجهيز خطة لتأمين الحدود ومحاربة الإرهاب في ضوء التدهور الأمني على الحدود، وانتشار شبكات تهريب السلاح وسيطرة ميليشيات غير نظامية بشكل يزيد من الهواجس الأمنية الجزائرية.¹

2- التنسيق الأمني مع دول الجوار:

بالإضافة الى الدور الفعال الذي للدبلوماسية الجزائرية في الوساطة في حل النزاعات خصوصا على مستوى القارة الإفريقية، حاولت الجزائر بناء شركات مع دول الجوار في إطار محاربة المخاطر المشتركة، كما تؤدي الجزائر دورا مهما في هيكلة ومكافحة الإرهاب الذي أنشأته الولايات المتحدة في منطقة الساحل عموما، ففي سنة 2012، تم توسيع الشراكة عبر الصحراء لمكافحة التهديدات بالإضافة الى الإسراع بالتنسيق مع دول الجوار في تشكيل دوريات وقوات مشتركة لتأمين الحدود ومنع تدفق السلاح والهجرة غير الشرعية ومكافحة المخدرات وكذلك المجموعات المسلحة.²

كما الدولة الجزائرية بالإضافة الى دور الوساطة والتنسيق الأمني على تطبيق حدودها وتأمينها وذلك من خلال توفير الأمن ومكافحة الجريمة بمختلف أنواعها في نطاق حدودها، وهذا من خلال تنفيذ القوانين واللوائح التي تشمل أجهزة تأمين الحدود مع التخطيط العلمي لمكافحة الجريمة.³ من خلال ما سبق نستنتج أن التهديدات الأمنية على الجزائر والمتمثلة في عدم الاستقرار الأمني في دول الساحل الإفريقي والتهديدات الأمنية التي خلفها الربيع العربي في بعض دول الجوار جعل من الجزائر تكثف من جهودها الأمنية وتتخذ إجراءات أمنية من أجل حماية حدودها والحفاظ على استقرارها الداخلي.

خلاصة الفصل الثالث.

[http // www.studies.aljazeera.net](http://www.studies.aljazeera.net)

¹ بوحنية قوي، الجزائر والانتقال الى دور اللاعب الفاعل في إفريقيا في الموقع: تم الاطلاع على الموقع يوم: 2018/5/23.

² عاشور شوايل، *تداعيات الربيع العربي أمنيا على ليبيا: واقع رؤية*، ورقة بحثية مقدمة الى المؤتمر تحول قطع الأمن العربي في المرحلة الانتقالية برعاية مركز كارينغي للشرق الأوسط، من 12 الى 23 يناير، 2014، ص. 11.

³ عبد الرحمن الغبري، *أمن الحدود البحرية الدولية ودوره في تعزيز أمن الدولة*، ورقة بحث قدمت لأشغال الملتقى حول قضايا الملاحة البحرية وتأثيرها على الأمن، 2012/3/6، ص. 9.

أردنا من خلال هذا الفصل توضيح كيف أن الأزمات تكون عامل يتحكم في عملية صنع السياسة العامة للبلاد، وذلك إما بأن تكون كمنبه ايجابي يلفت انتباه صناع السياسة العامة لمشكلة ما والتي تكون انطلاقة لعملية رسم السياسة العامة أو ينعكس سلبا كأن يكون عائق أمام رسم أو تنفيذ سياسة معينة، حيث نجد أن الجزائر كدولة عاشت مجموعة من الأزمات أثرت عليها بأشكال مختلفة فمنها من وقفت عائق أمام سياسات معينة وأخذ القسط الكامل من اهتمام صناع السياسة العامة كما هو الحال بالنسبة للملف الأمني في الجزائر، أين عملت الدولة الجزائرية بكل ما تملكه من أموال ومجهودات لنجاح السياسات الأمنية والمتمثلة في سياسة المصالحة الوطنية وسياسة الوئام المدني من أجل إعادة الهدوء والاستقرار الأمني بعد الذي عرفته الجزائر جراء العشرية السوداء.

حيث كانت بمثابة المنبه الذي أثار انتباه صناع السياسة لمشكلة معينة، مثل الأزمات الاجتماعية كأزمة البطالة وأزمة السكن وانتشار المشاكل الاجتماعية المتعددة كالتخلف الاجتماعي والثقافي وانتشار الرشوة، والمحسوبية والزيونية وروح الاتكال وممارسات طالت التوظيف والترقية والتعيين في المناصب الحكومية على حساب الكفاءة والجهد والإبداع، وأصبحت هذه الممارسات معايير يستخدمها أفراد مقربون من السلطة في تحقيق مصالحهم، وقد عملت الدولة عبر مختلف المشاريع من أجل حل هذه الأزمات، ومنها من جعلت صناع السياسة مجبرين على تبني سياسات معينة ومحددة دون غيرها، حيث وجدت الجزائر نفسها وبالتحديد مع نهاية الثمانينات بسبب ما آلت إليه أوضاعها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية مجبرة لا مخرية لخوض تجربة الاقتراض من صندوق النقد الدولي والبنك العالمي والالتزام بالوصفة التي يقدمانها رغم أنها ليست مدروسة ولا تتماشى والبيئة والنظام السياسي الجزائري آنذاك.

الفصل الرابع:

آليات تنفيذ

السياسة العامة في

الجزائر

(1989 - 2017).

الفصل الرابع: آليات تنفيذ السياسة العامة في الجزائر (1989 - 2017).

مما لا شك فيه أن الهدف من وضع السياسة العامة هو إخراجها وتطبيقها على أرض الواقع بالشكل الجيد الذي يرضي أفراد المجتمع باعتبارهم المقصودين من هذه السياسة في سبيل تحقيق التنمية ولأن عملية تنفيذ السياسة العامة ليست بالعملية السهلة فهي تتطلب تضافر مجموعة من الوسائل المختلفة من أجل تنفيذ هذه السياسة التي تعكس العمل الحكومي، الذي يهدف إلى خدمة المواطنين بشكل يومي وعليه سنتناول في هذا الفصل آليات تنفيذ السياسة العامة.

المبحث الأول: مستلزمات تنفيذ السياسة العامة.

يتطلب تنفيذ السياسة العامة وجود جهاز إداري منظم ومنتوع حسب تنوع الخدمات أو العمل الذي تنفذه، حيث تتميز الإدارة بالتخصص في الوظائف، وتبدأ عملية تنفيذ السياسة العامة بمجرد انتهاء المشرعون من عملية رسم السياسة العامة وإعطاءها السند القانوني الذي يلزم الالتزام بها، وإذا ما رجعنا إلى الجهاز الإداري في الجزائر نجد أنه أخذ هذا النمط الذي هو عليه اليوم متأثراً بمختلف التطورات التاريخية التي مر بها، مثل التنظيم العثماني، الاستعمار الفرنسي، حيث تميز خلالها بالمركزية الشديدة، حتى سنة 1989، أين تبنت الجزائر نظام الإدارة المحلية، وأخذت تتجه نحو اللامركزية، وحتى نتعرف على دور وأهمية الجهاز الإداري كمتطلب أساسي في عملية تنفيذ السياسة العامة في الجزائر سنحاول التعرف على النظام الإداري في الجزائر، وأهم المراحل التاريخية التي تطور من خلالها، وكيف يقوم بعملية تنفيذ السياسة العامة.

المطلب الأول: الجهاز الإداري في الجزائر كمتطلب أساسي لتنفيذ السياسة العامة.

باعتبار أن الإدارة العامة هي المؤسسة المخولة بتنفيذ السياسة العامة للدولة بالدرجة الأولى فهي تقوم بذلك على مستويين اثنين، المستوى المركزي والمستوى المحلي، وعليه سنتناول من خلال هذا المطلب تطور الإدارة المركزية والإدارة المحلية والصلاحيات المخولة لكل منهما في ظل تنفيذ السياسة العامة في الجزائر.

أولاً: الإدارة المركزية كآلية لتنفيذ السياسة العامة في الجزائر.

1- تطور الإدارة العامة في الجزائر:

الإدارة هي المؤسسة التي تقوم بتنفيذ السياسة العامة للدولة، وهي المكلفة بتطبيق قوانين الدولة وتقديم الخدمات الضرورية للمواطنين في إطار القوانين المرسومة والأهداف التي وضعتها القيادة

السياسية في خططها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وعليه فان علم الإدارة هو العلم الذي يهتم خاصة برؤساء الحكومات والبرلمانيين الذين تنتخبهم الشعوب لكي يناقشوا السياسة العامة للدولة ويحددوا أهدافها الدقيقة ويعطوها صفة المشروعية ثم يحيلوها على الجهاز التنفيذي لتحويلها من نظريات الى أعمال ملموسة.¹

كما يجسد الجهاز الإداري آلية من آليات تنفيذ وتطبيق السياسة العامة للدولة، فهو المسؤول عن تمرير مخرجات النظام السياسي، وذلك ضمن مجموعة الصلاحيات التي يمارسها في إطار ما يسمح به القانون، ولقد عرف الجهاز الإداري في الجزائر عدة تطورات ساهمت في تشكيله على ما هو عليه الآن، ولقد كان لفترة الاستعمارية تأثير عليه، فرغم أن الجزائر حققت استقلالها سياسيا سنة 1962، إلا أنها لم تحققه إداريا حيث أنها بقيت تابعة للمنظومة الادارية الفرنسية الى حد الآن، ما جعل الكثير يرى بان الإدارة العامة في الجزائر هي إدارة مقلدة أكثر منها أصلية، إذ تحاول أن تنقل صورة البيروقراطية الغربية، خاصة النموذج الغربي الفرنسي الاستعماري.

يشمل هذا التراث الإداري الاستعماري مظهرا مستمرا في تأثيره على التنظيم الإداري،² الذي ورث مشاكل كثيرة متعددة الجوانب ومنها انعدام الإطارات اللازمة القادرة على تسيير البلاد، ووجود فراغ رهيب في مختلف الوظائف الادارية والفنية بسبب انسحاب الفرنسيين من الأجهزة الادارية من جهة والنقص الفادح من الجزائريين الذين باستطاعتهم سد الفراغ من جهة أخرى، ويرجع ذلك الى السياسة الاستعمارية التي كانت تعطي الأولوية في التوظيف للمعمرين، ذلك أن الجزائريين كثيرا ما يصطدمون بحاجز التمييز العنصري ولا يستطيعون الانخراط في الجهاز الإداري الاستعماري إلا بصعوبة وهذا ما ألزم الدولة على فتح باب التوظيف على مصرعيه دون انتقاء، وهذا ما استغله الكثير لاقتناص المناصب الحساسة سواء لتواجدهم في الأجهزة الادارية قبل الاستقلال أو نتيجة لمستواهم الثقافي الذي كان أحسن من مستوى أفراد الشعب الآخرين، يمكن القول أن دستور 1963 لم يدخل حيز التنفيذ نظرا للأوضاع التي سادت السنوات الأولى للاستقلال ومع صدور بيان 19 جوان 1965 الذي عمل به كدستور صغير.

وفي هذه المرحلة أخذت الجزائر بنموذج "دوبارنيز الروسي" وهو نموذج المشاريع المصنعة من أجل تحقيق المصلحة العامة حيث يتم في هذا النموذج استخدام مخططات طويلة المدى، وفي دستور

¹ عمار بوحوش، مرجع سابق، ص. 582.

² بومدين طاشمة، التنمية الادارية مدخل بديل للإصلاح والتمكين للتنمية السياسية في الجزائر.

1976 عملت الإدارة العامة على تحقيق المصلحة العامة عن طريق إتباع سياسة اتبعتها جل البلدان النامية¹، وتتمثل في سياسات وبرامج صناعية تعتمد على الصناعات الثقيلة، وتتميز هذه السياسات بكونها مزودة بخطط وبرامج تدار وتنفذ بصفة مباشرة ومركزية من قبل الدولة ذات النظام الاقتصادي المركزي كما أنها مجرد سياسات تعمل على توجيه طموحات المؤسسات العامة لتتلاءم مع مجموعة من أهداف التنمية الشاملة.²

ولأن الجهاز الإداري الموروث عن المستعمر كان يعاني من الهشاشة والضعف، نظرا لافتقاده للموارد التقنية والكفاءات البشرية ذات الخبرة العالية، فإنه واجه العديد من الصعوبات والعراقيل أثناء تنفيذه لهذه السياسات وكننتيجة لذلك انحرفت السياسات عن مقاصدها وفشلت في تحقيق أهدافها، وما زاد من تعزيز هذا الفشل سوء تسيير وإدارة الجهاز الإداري لهذه السياسات في ظل عدم حرص السلطة الحاكمة على إسناد مهمة تنفيذها ومتابعتها للجهاز الإداري الأنسب والأقدر على تحقيق ذلك، ومع مرور الوقت تحول الجهاز الإداري إلى عامل تخلف عوض أن يكون عاملا جوهريا في تحقيق التنمية الشاملة، وقد عرف هذا الأخير تغييرا في حجمه ونشاطاته، وغاياته بعدما تم التحول والتوجه نحو الليبرالية واقتصاد السوق.³

حيث مس هذا التغيير الإدارة العامة كونها الأداة الفعالة لتنفيذ السياسة العامة للبلاد، وبناء على هذا فان تطوير وتحسين أداء الإدارة العامة في الجزائر قد برز في ظل التحولات السياسية التي عرفتها البلاد سنة 1989، نظرا لانفتاح السياسي وإرساء التعددية السياسية، كما يندرج ضمن التحولات المؤسساتية التي عرفتها، البلاد بعد العشرية السوداء التي أفقدت مؤسسات الدولة هيبتها ومشروعيتها ومن ثم كان البحث عن تعزيز مؤسسات الدولة عن طريق إعادة البناء الهندسي للمؤسسات، مراعية في ذلك حجم تقليص الجهاز الحكومي وضبط هيكله الادارية والوظيفية من خلال الإبقاء على الضرورية منها فقط، واللازم لأداء الدوار الجهاز الحكومي بعد إعادة تشكيلها، بالإضافة الى إعادة

¹ الإدارة العامة في الجزائر، في الموقع:

<http://www.Sciencesjuridiques.net/t1311-topic>.

تم تصفح الموقع يوم: 2016/12/24.

² عبود زرقين، الإستراتيجية الملائمة للتنمية الصناعية في الجزائر، مجلة بحوث اقتصادية وعربية، ع 45، 2009، ص. 160.

³ ضميري عزيزة، مرجع سابق، ص. 102.

تشكيل ادوار الجهاز الحكومي وإعادة النظر في وظائفه، وذلك بتنمية ادوار الحكومة في بعض المجالات الاقتصادية والاجتماعية.¹

الإدارة العامة في الجزائر عانت من عدة اختلالات انعكست على أداءها، والذي لطالما تميز بالضعف أحيانا والعجز أحيانا أخرى، باعتبارها موروث استعماري تفتقد للخبرة الوطنية لأن الإدارة العامة الجزائرية وبمجرد الاستقلال بقيت تعاني من شغور كبير بسبب نقص الكفاءات التي تتمكن من تسييرها لان الوظائف سابقا كانت جميعها في يد المعمرين، ما جعل الدولة تتبنى سياسيات توظيف عشوائية، لا تراعي ادني المؤهلات للالتحاق بالوظائف، نظرا لتدني مستوى التعليم والجهل الذي خلفه الاستعمار.

وعملية تنفيذ السياسة العامة في الجزائر، تتم على عدة مستويات فبعد أن كان النظام الإداري يتميز بالمركزية الشديدة سواء من حيث عملية رسم أو تنفيذ السياسات فقد أصبح يتميز باللامركزية وذلك بعد التوجه نحو اللامركزية الادارية، والتي تمت بمقتضى دستور 1989، حيث أجريت على إثرها أول انتخابات تعددية، وعلى رغم من فشل النظام في أول خرجاته التعددية وتم إلغائها كما ذكرنا سابقا فقد، تم إعادة انتخابات جديدة تبنت التوجه نحو اللامركزية وتنازل الدولة عن بعض صلاحياتها للإدارة المحلية، وذلك راجع لتزايد أعباء الدولة وتوسع صلاحياتها، وعليه فان الجهاز الإداري في الجزائر يسهر على تنفيذ السياسات العامة على عدة مستويين، المستوى المركزي والمستوى المحلي.

2- الهيئات المركزية ودورها في تنفيذ السياسة العامة في الجزائر.

تتداخل على المستوى المركزي في عملية تنفيذ السياسة العامة السلطات الرسمية الثلاث وكل حسب الوظائف المخولة لها دستوريا، ورغم التفاوت بين سلطة وأخرى إلا أن وظيفة كل منها تكمل الأخرى بحيث انه لا يمكن تغييب دور أي منها وهي كما يلي:

أ- السلطة التشريعية:

تبرز وظيفة البرلمان في تنفيذ السياسة العامة من خلال سلطته وصلاحيته في مراقبة ومتابعة تنفيذ السياسات العامة، وذلك من خلال اضطلاع بوضع القوانين المختلفة التي تنظم مختلف أوجه الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية في الدولة، كما يسهر البرلمان من خلال وظيفة الرقابة على السير الحسن لتنفيذ السياسات العامة، وهو الذي يؤطر عملية التنفيذ من خلال مختلف التشريعات

¹ رافيق بن مرسل، مرجع سابق، ص ص. 143، 144.

التي يعمل على وضعها وذلك حسب ما تنص عليه المادة (99)، من الدستور، وتقاديا للتكرار سنتناول دوره بشكل مفصل في العنصر الخاص بالرقابة في عملية تنفيذ السياسة العامة.

ب- السلطة التنفيذية:

تختص السلطة التنفيذية بوضع القواعد العامة موضع التنفيذ، ومن ثم نجد أن السلطة التنفيذية تلعب دورا هاما في تحديد التفاصيل الكاملة لبرنامج العمل التنفيذي، وذلك عن طريق تقريرها لمختلف الأولويات في هذا الشأن وقد حددت دساتير الجزائر وبداية من دستور 1989، ثنائية التنفيذ الموزعة بين رئيس الجمهورية المنتخب عن طريق الاقتراع العام المباشر والحكومة المعينة من قبله.¹ ولقد حدثت عدة تغييرات على منصب رئيس الحكومة أين استقر المشرع الجزائري مؤخرا ولا سيما بعد تعديل 2008 الى اعتماد منصب الوزير الأول بدلا من رئيس الحكومة، والذي تغير معه برنامج عمل الحكومة الى مخطط عمل الوزير الأول، وباعتبار السلطة التنفيذية الجهاز التنفيذي المركزي فهي تتميز بالثنائية التنفيذية لكونها تتمثل في كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، فكيف وزع المشرع الجزائري صلاحيات تنفيذ الساسة العامة للدولة؟ وهل يتمتع الوزير الأول كأداة لتنفيذ السياسة العامة للدولة بالاستقلالية التامة؟

➤ قوة رئيس الجمهورية في توجيه تنفيذ السياسة العامة.

يعزز مجلس الوزراء في الجزائر قوة رئيس الجمهورية باعتباره ممر جميع القوانين والتشريعات وباعتبار أن رئيس الجمهورية هو الذي يترأس هذا الأخير فله كل صلاحيات في الموافقة على مشاريع معينة، أو معارضة مشاريع أخرى كما له صلاحية إنهاء مهام المعارضين له في الاجتماعات المختلفة لمجلس الوزراء.

أما بالنسبة للمجالات التي يتدخل فيها مجلس الوزراء في الجزائر فهي محدودة، حيث كان يتدخل قبل تعديل 2008، وبالتحديد عندما كان يعتمد منصب رئيس الحكومة بدلا من الوزير الأول عند عرض رئيس الحكومة لبرنامج عمله على مجلس الوزراء وذلك كما نصت عليه المادة (79) الفقرة (2): يضبط رئيس الحكومة برنامج حكومته ويعرضه في مجلس الوزراء، وبقي مجلس الوزراء يتدخل بنفس الطريقة رغم التغيير الذي حدث على منصب رئيس الحكومة واستبداله بمنصب الوزير

¹ بن أحمد نادية، تنظيم السلطة السياسية في الجزائر منذ 1989، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، (جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان: كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص سياسات مقارنة، 2013)، ص. 109.

الأول وتغيير برنامج رئيس الحكومة بمخطط عمل الوزير الأول حيث تنص المادة (79) الفقرة (3) بعد تعديل 2008 على يضبط الوزير الأول مخطط عمله لتنفيذه، ويعرضه في مجلس الوزراء.¹ كما تعرض عليه مشاريع القوانين حيث جاء في المادة (119)، تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول، مكتب المجلس الشعبي الوطني، كما أشارت المادة (124) من الدستور أن الأوامر التشريعية تتخذ في مجلس الوزراء، هذا بالنسبة للحالات العادة، أما في حالة حدوث أي حالة استثنائية مثل الحرب فان رئيس الجمهورية يعلن عن ذلك بعد اجتماع مجلس الوزراء، وذلك حسب نص المادة (95) من الدستور.² إذا من خلال ما سبق نجد أن المشرع الجزائري، ساهم من خلال مختلف مواد الدستور في تعزيز مكانة رئيس الجمهورية وجعله مهيم على السلطة التنفيذية نظريا وعمليا، ورغم أن مجلس الوزراء يعتبر ممر جميع القوانين والتشريعات إلا أن رئيس الجمهورية هو الذي يتأسسه بحيث تكون له الكلمة في جميع الأمور، كما له الحق في إنهاء من يخالفه في ذلك، ناهيك عن كون دور مجلس الوزراء يبقى مجرد دور استشاري ليس له أثره في أخذ القرارات النهائية.

➤ الوزير الأول أداة تنفيذ للسياسة العامة في الجزائر:

يعتبر الوزير الأول أحد أهم أدوات تنفيذ السياسة العامة، لأنه يساهم في تنفيذ السياسة العامة من جهة ويساهم في وضع أداة تنفيذها الى جانب رئيس الجمهورية من جهة أخرى، وذلك حسب ما ينص عليه الدستور، فإذا ما رجعنا الى المادة (119)، للوزير الأول حق وضع أدوات تنفيذ السياسة العامة من خلال حقه في المبادرة بالقوانين، حيث جاء في نص المادة لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين، وتكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قدمها عشرون (20) نائبا لتعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول مكتب المجلس الشعبي الوطني.³

كما يسهر الوزير الأول على تنفيذ القوانين والتنظيمات، وذلك عن طريق المراسيم التنفيذية وهو الذي يسهر على حسن سير الإدارة العمومية وذلك حسب ما تنص عليه المادة (85) من الدستور الفقرة (3)، يوقع المراسيم التنفيذية، كما تسهر الحكومة ضمن عملية تنفيذ السياسة العامة على تنفيذ

¹ دستور 1996 المادة (79)، دستور 2008 المادة (79).

² دستور 2008، المواد (119، 124، 95).

³ دستور، 2008، المادة (119).

البرنامج الذي يصادق عليه المجلس الشعبي الوطني،¹ كما تضمن تقديم بيان عن سياستها العامة السنوية، الى المجلس الشعبي الوطني وذلك لتقييمه ومناقشته لوسائل التي أعدها الوزير الأول لتنفيذ برنامجه، لا سيما بعد التعديلات التي عرفها الدستور الجزائري سنة 2008، والذي تم بمقتضاه تغيير منصب رئيس الحكومة بمنصب الوزير الأول، والذي حدد وظائفه التنفيذية في وضع الوسائل التي تتم بواسطتها تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية ضمن مخطط العمل الذي يعرضه للمناقشة أمام النواب.²

رغم أن المشرع الجزائري أقر بان الوزير الأول هو أداة تنفيذ السياسة العامة، وأعطاه العديد من الوسائل والآليات التي تساعد في تنفيذ السياسات العامة مثل المبادرة بالقوانين، والتعيين في الوظائف العليا والمقصود هنا هو تعيين الأشخاص الأكفاء والمناسبين لتنفيذ السياسة العامة، بالإضافة الى توقيع المراسيم التنفيذية، إلا أن دور الوزير الأول كأداة لتنفيذ السياسة العامة لطالما بقي مقيدا بسلطة الرئيس، باعتباره هو الذي يتزأس مجلس الوزراء حيث تمر عليه كالقوانين.

كما أن سلطة الوزير الأول في التعيين في الوظائف العليا تكون بعد موافقة رئيس الجمهورية ضف الى ذلك فان توقيع المراسيم التنفيذية تكون بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك، ولو أن دستور 2016 وبعد التعديل الذي مس المادة (85)، حيث تم حذف موافقة رئيس الجمهورية على المراسيم التنفيذية التي يوقعها الوزير فان استقلاليتها تبقى نسبية، ولان الحكومة يتم تعيينها من طرف رئيس الجمهورية، فكل وزراءها مسئولون أمام رئيس الجمهورية عن تنفيذ برامجهم حيث يكون كل وزير مسؤول عن قطاع معين، وهو حريص بتخصيص كل الوسائل لتنفيذ برامج قطاعه ومتابعته حيث يعتبر الوزير ومهما كان قطاعه شخصية سياسية تنفيذية تقوم بوضع المشاريع المتعلقة بمجال اختصاصاته والتي يشرف على السير الحسن لها بنفسه.

ج - السلطة القضائية:

تلعب السلطة القضائية دورا هاما مؤثرا في عملية تنفيذ السياسة العامة، وذلك من خلال كونها السلطة التي تكفل احترام القواعد القانونية والتنظيمية التي تصنعها المؤسسات التشريعية والتنفيذية فهي تكمل عملهما،³ ومن خلال الرقابة التي يمارسها الجهاز القضائي المتخصص - في حالة الاحتكام إليه - والمتعلقة بمدى شرعية أو عدم شرعية القرارات والتصرفات الإدارية الصادرة عن الجهات

¹ دستور 2016، المادة (85).

² دستور 2008، المادة (79).

³ بين أحمد نادية، مرجع سابق، ص.92.

الإدارية، وبالتالي تحديد مدى الانحرافات والتجاوزات القائمة فيها، وحجم تعسفها في تطبيق وتنفيذ التشريعات المختلفة، وفي حال ثبوت خروج الهيئات الإدارية عن هذه الأخيرة ومقاصدها وأهدافها، فإن السلطة القضائية تصدر أحكاما تدعو فيها إلى إلغاء قراراتها الموسومة بعدم الشرعية والزامها بالتقيد بالقوانين المعمول بها، كما قد يصل الأمر إلى فرض غرامات مالية على الإدارة لصالح المحكوم له عن كل يوم تتأخر فيه عن تنفيذ الحكم، والذي يتم اقتطاعه عنوة من الحساب المالي للإدارة المعنية لدى أمين خزينة الولاية التي تقع الإدارة فيها، إلى جانب كون القاضي يملك سلطة تقديرية في تحديد مبلغ الغرامة التي تعد آلية لإجبار الإدارة على تنفيذ قراراته.¹

وعليه فالقاضي هو حامي الحريات خاصة القضاء الإداري منه نظرا لما يملكه من سلطة إلغاء قرارات الضبط المخالفة لقواعد المشروعية خاصة منها عيب السبب والغاية، فضلا عن إمكانية الحكم ضد الإدارة من خلال تقرير مسؤوليتها عن تعويض المتضررين عن نشاط وأعمال الدولة.²

ومنه فإن وظيفة السلطة القضائية لا تقل أهمية عن وظائف السلطات الأخرى لأنها الجهة التي تضمن احترام القواعد والقوانين، أثناء عملية تنفيذ مختلف السياسات العامة للدولة، واستنادا لمجموع القواعد الضابطة والمنظمة تعمل كل الجهات على احترام أداء واجباته، إلا أن تنفيذ السياسات العامة في الجزائر كثيرا ما يعرف وجود بعض التجاوزات عن القوانين، والذي يؤدي إلى اختلالات كثيرة أثناء عملية التنفيذ، ولعل أهمها انتشار ظاهرة الفساد الإداري الذي أصبح مرض عضال بالنسبة للإدارة الجزائرية.

ثانيا: الإدارة المحلية في الجزائر كآلية لتنفيذ السياسة العامة.

تعزز مجال الإدارة المحلية في الجزائر بداية مع دستور 1989، الذي أقر التعددية، ولعل صدور كل من قانوني الولاية والبلدية لسنة 1990، كان له أثره الكبير في تغيير وظائف الدولة لا سيما تلك التي تهدف إلى تقديم الخدمات العمومية للمواطن وتنفيذ السياسات العامة، إذ أن ازدياد وظائف الدولة وتعقدتها، وتنوعها جعل من الإدارة المركزية عاجزة أمام التوسع في جميع مناطق البلاد لاسيما في البلدان الفسيحة الأقاليم مثل الجزائر، وعدم تمكنها من الوصول بسياساتها المختلفة إلى أبعد نقطة في البلاد، الأمر الذي جعل الأخذ بنظام اللامركزية (الإدارة المحلية) أمرا محتوما.

¹ ضميري عزيزة، مرجع سابق، ص. 103.

² عليان بوزيان، دولة المشروعية بين النظرية والتطبيق دراسة مقارنة بين الشريعة والقانون، (دار الجامعة الجديدة، 2009)، ص. 638.

زد على ذلك فإن مدى شرعية السلطة السياسية في الدول ومدى مصداقيتها أصبح مرهونا بما تقدمه للمواطن من خدمات مختلفة، بشكل دائم ومرضي تماشيا مع متطلباتهم، فالإدارة المحلية أصبحت تشكل الرابط الأول بين المواطن والدولة كونها القناة التي تمرر الدولة من خلالها خدماتها للمواطن والمجال الذي من خلاله يعبر المواطن عن مختلف احتياجاته ومطالبه، بالإضافة الى أن الإدارة المحلية تمثل القاعدة الأساسية والأقرب للمواطن حيث عملت الدولة على تطويرها وتحسين الأداء فيها ولعل القانون الأخير للجماعات المحلية الولاية والبلدية دليل على ذلك.

1- البلدية كآلية لتنفيذ السياسة العامة

تقوم البلدية بتنفيذ السياسة العامة للدولة من خلال الصلاحيات المخولة لها دستوريا، حيث تناول قانون البلدية صلاحيات البلدية، وهي صلاحيات متنوعة ومتعددة، تمس جميع مجالات الحياة على المستوى المحلي منها السياسية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التي يخرج بها المجلس الشعبي البلدي من خلال مداولاته، والتي تهدف الى التنمية وتتم المصادقة عليها وهي كما يلي:

أ- التهيئة والتنمية:

يعد المجلس الشعبي البلدي برامج السنوية والمتعددة السنوات الموافقة لمدة عهده ويصادق عليها ويسهر على تنفيذها، تماشيا مع الصلاحيات المخولة له قانونا، وفي إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم وكذا المخططات التوجيهية القطاعية، ويكون اختيار العمليات التي تنجز في إطار المخطط البلدي للتنمية من صلاحيات المجلس الشعبي البلدي يشارك المجلس الشعبي البلدي في إجراءات إعداد عمليات تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة وتنفيذها طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما.

تخضع إقامة أي مشروع استثمار أو تجهيز على إقليم البلدية أو أي مشروع يندرج في إطار البرامج القطاعية للتنمية، إلى الرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي ولاسيما في مجال حماية الأراضي الفلاحية والتأثير في البيئة، كما يسهر المجلس الشعبي البلدي على حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء ولاسيما عند إقامة مختلف المشاريع على إقليم البلدية.¹

¹ قانون البلدية، (10-11)، المواد، (107-124).

ويبادر المجلس الشعبي البلدي بكل عملية ويتخذ كل إجراء من شأنه بعث وتنمية نشاطات اقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية ومخططها التنموي لهذا الغرض، يتخذ المجلس الشعبي البلدي كافة التدابير التي من شأنها تشجيع الاستثمار وترقيته.

ب- التعمير والهيكل القاعدية والتجهيز:

تتزود البلدية بكل أدوات التعمير المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما بعد المصادقة عليها بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي وبمساهمة المصالح التقنية للدولة تتولى البلدية التأكد من احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها، السهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء، ذات العلاقة ببرامج التجهيز والسكن، كما تسهر على احترام الأحكام في مجال مكافحة السكنات الهشة غير القانونية.

كما تسهر البلدية على الحفاظ على وعائها العقاري ومنح الأولوية في تخصيصها لبرامج التجهيزات العمومية والاستثمار الاقتصادي، وتسهر أيضا على الحفاظ على الأملاك العقارية التابعة للأملاك العمومية للدولة، كما يمكنها القيام أو المساهمة في تهيئة المساحات الموجهة لاحتواء النشاطات الاقتصادية أو التجارية أو الخدماتية كما تساهم البلدية الى جانب الدولة في التحضير والاحتفال بالأعياد الوطنية كما هي محددة في التشريع الساري المفعول وإحياء ذكرى الأحداث التاريخية ولا سيما منها تلك المخددة للثورة التحريرية.

ج- نشاطات البلدية في مجال التربية والحماية الاجتماعية والرياضة والشباب والثقافة والتسليّة والسياحة:

يقوم المجلس الشعبي البلدي في هذا المجال بإنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي طبقا للخريطة المدرسية الوطنية وضمان صيانتها، إنجاز وتسيير المطاعم المدرسية والسهر على ضمان توفير وسائل نقل لتلاميذ والتأكد من ذلك، المساهمة في انجاز الهياكل القاعدية للبلدية الجوارية الموجهة للنشاطات الرياضية والشباب والثقافة والتسليّة ونشر الفن والقراءة العمومية، كما تقوم في ذات السياق بمجموعة من التدابير:

- اتخاذ كل التدابير التي ترمي الى توسيع قدراتها السياحية وتشجيع المتعاملين المعنيين باستغلالها.
- تشجيع عمليات التمهين واستحداث مناصب الشغل.

- حصر الفئات المحرومة أو الهشة أو المعوزة وتنظيم التكفل بها في إطار التضامن والحماية الاجتماعية.

- المساهمة في صيانة المساجد والمدارس القرآنية المتواجدة على ترابها وضمان المحافظة عليها.

- تشجيع ترقية الحركة الجمعوية في ميادين الشباب والثقافة والرياضة والتسليّة وثقافة النظافة والصحة.

د - النظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية:

تقوم البلدية فيما يتعلق بحفظ الصحة والنظافة العمومية بما يلي:

- توزيع المياه الصالحة للشرب، وصرف المياه المستعملة ومعالجتها.

- جمع النفايات الصلبة ومعالجتها، ومكافحة نواقل الأمراض المتقلبة.

- المحافظة على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور.

- صيانة طرق البلدية ووضع إشارات المرور التابعة لشبكة طرقها.

- تتكفل البلدية في مجال تحسين الإطار المعيشي للمواطن، وفي حدود إمكانياتها بتهيئة المساحات

الخضراء ووضع العتاد الحضري وتساهم في صيانة فضاءات الترفيه والشواطئ.¹

2- الولاية كآلية لتنفيذ السياسة العامة:

تمارس الولاية باعتبارها جماعة إقليمية لا مركزية بمجموعة من الصلاحيات، تشمل جميع

أعمال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتهيئة إقليم الولاية وحماية البيئة، وتتمثل هذه

الصلاحيات في:

✓ التنمية الاقتصادية:

يعد المجلس الشعبي الولائي مخططا للتنمية على المدى المتوسط بين الأهداف والبرامج والوسائل

المعبأة من الدولة، في إطار مشاريع الدولة والبرامج البلدية للتنمية ويعتمد هذا المخطط كإطار للترقية

والعمل من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية للولاية، بحيث يتم إنشاء بنك معلومات على مستوى كل

ولاية يجمع فيه كل الدراسات المعلومات والإحصائيات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية المتعلقة

بالولاية.² كما يقوم المجلس الشعبي الولائي في إطار المخطط المذكور بما يأتي:

- يحدد المناطق الصناعية التي سيتم إنشاؤها ويساهم في إعادة تأهيل المناطق الصناعية ومناطق

النشاط في إطار البرامج الوطنية لإعادة التأهيل.

¹ المرجع نفسه، (10-11)، المواد، (107-124).

² قانون الولاية (07-12)، المادة (80، 85، 86، 101، 99).

- يسهل استفادة المتعاملين من العقار الاقتصادي، ويشجع الاستثمارات في الولاية، كما يساهم في إنعاش نشاطات المؤسسة العمومية المتواجدة بالولاية.

- يطور المجلس الشعبي الولائي أعمال التعاون والتواصل بين المتعاملين الاقتصاديين ومؤسسات التكوين والبحث العلمي والإدارات المحلية من أجل ترقية الإبداع في القطاعات الاقتصادية ويعمل على ترقية التشاور مع المتعاملين الاقتصاديين.

✓ الفلاحة والري:

ويبادر المجلس الشعبي الولائي ويضع حيز التنفيذ كل عمل في مجال حماية وتوسيع وترقية الأراضي الفلاحية والتهيئة والتجهيز الريفي. ويتخذ كل الإجراءات الرامية إلى إنجاز أشغال تهيئة وتطهير وتنقية مجاري المياه في حدود إقليمية، كما يبادر بكل الأعمال لمحاربة مخاطر الفيضانات والجفاف، ويشجع أعمال الوقاية من الكوارث والآفات الطبيعية.

ويقوم بكل الأعمال الموجهة لتنمية وحماية الأملاك الغابية في مجال التشجير وحماية التربة وإصلاحها.

يساهم أيضا في تطوير كل أعمال الوقاية ومكافحة الأوبئة في مجال الصحة الحيوانية والنباتية ويعمل المجلس الشعبي الولائي على تنمية الري المتوسط والصغير، كما يساعد تقنيا وماليا بلديات الولاية في مشاريع التزويد بالماء الصالح للشرب والتطهير.

✓ الهياكل القاعدية الاقتصادية:

يقوم المجلس الشعبي الولائي في هذا المجال بالأعمال الآتية:

- تهيئة الطرق والمسائل الولائية وصيانتها والحفاظ عليها، كما يقوم بالاتصال مع المصالح المعنية للقيام بالأعمال المتعلقة بترقية وتنمية هياكل استقبال الاستثمارات. ويرمي إلى تشجيع التنمية الريفية ولا سيما في مجال الكهرباء وفك العزلة.

✓ تجهيزات التربية والتكوين المهني:

تتولى الولاية في إطار المعايير الوطنية وتطبيقها للخريطة المدرسية والتكوينية وإنجاز مؤسسات التكوين المتوسط والثانوي والمهني وتتكفل بصيانتها والمحافظة عليها وكذا تجديد تجهيزاتها المدرسية على حساب الميزانية غير الممركزة للدولة المسجلة لحسابها.¹

¹ المرجع نفسه، (07-12)، المادة (80، 85، 86، 101، 99).

✓ النشاط الاجتماعي والثقافي:

- المساهمة في برامج ترقية التشغيل بالتشاور مع البلديات والمتعاملين الاقتصاديين.
- انجاز تجهيزات الصحة التي تتجاوز إمكانيات البلديات، ويسهر على تطبيق تدابير الوقاية الصحية ويتخذ في هذا الإطار كل التدابير لتشجيع إنشاء هياكل مكلفة بمراقبة وحفظ الصحة في المؤسسات المستقبلية للجمهور وفي المواد الاستهلاكية.
- تنفيذ البرنامج الوطني للتحكم في النمو الديمغرافي مثل (حماية الأم والطفل، مساعدة، مساعدة المسنين والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة.
- إنشاء الهياكل القاعدية الثقافية والرياضية والترفيهية وحماية التراث التاريخي والحفاظ عليه بالتشاور مع البلديات وكل الهيئات الأخرى، كما يسهر على حماية القدرات السياحية للولاية وتثمينها ويشجع كل استثمار متعلق بذلك.

✓ السكن:

يمكن المجلس الشعبي الولائي إن يساهم في انجاز برامج السكن، عن طريق عمليات تجديد وإعادة تأهيل الحظيرة العقارية المبنية وكذا الحفاظ على الطابع المعماري، كما يساهم المجلس الشعبي الولائي بالتنسيق مع البلديات والمصالح التقنية المعنية في برنامج القضاء على السكن الهش وغير الصحي ومحاربه.

إن تبني نظام الإدارة المحلية والذي يتم من خلاله توسيع الصلاحيات الممنوحة للإدارة المحلية وذلك من خلال منح الهيئات المحلية اختصاصات واسعة في مختلف الميادين والمرافق، والتي تهدف الى تقريب المواطنين من الإدارة وبالتالي الاهتمام بمتطلباته وحاجياتها الأساسية بطريقة مباشرة والتعرف على تطلعاتهم، بالإضافة الى مشاركة المواطنين في صنع القرارات المختلفة وذلك من خلال إعطائهم فرص الاقتراحات وما تتلقاه الإدارات المحلية المتمثلة في مدخلات البيئة المحلية، إلا أن هذه الهيئات المحلية ورغم استقلاليتها المالية والإدارية، ولا مركزية قراراتها إلا أنها ليست ببعيدة عن الوصاية (السلطة المركزية) وقيامها بالتدخل في جميع القضايا المحلية وبقاءها دائما خاضعة للسلطة المركزية، وذلك لضمان السير الحسن لها.

ثالثا: العصرية الادارية كآلية لتحسين أداء الإدارة في الجزائر.

الإدارة الالكترونية* هي الإدارة التي تقوم أساسا على توظيف وسائل تكنولوجيايات الإعلام والاتصال أثناء أداءها لوظائفها المختلفة، فقد أصبحت هذه الوسائل تستخدم في أغلب إن لم نقل كل جوانب العمل الإداري بحيث أصبحت ضرورة حتمية في الأداء الإداري في جميع الإدارات، حتى أنه قد لا يمكن للمؤسسة الاستمرار في العمل دونما اعتمادها على مختلف وسائل الإعلام والاتصال نتيجة للمنافسة بين الإدارة حيث تقدم للإدارة العصرية أداء أفضل وفي أقل وقت ممكن وبأقل تكاليف فهي بذلك تحقق الكفاءة والفعالية في الأداء، وعليه فالعمل الإداري انتقل من الأساليب التقليدية التي تعتمد على المعاملات اليدوية والورقية والإجراءات الروتينية الى أساليب الالكترونية في الإدارة والتي تتميز بالدقة والسرعة والسهولة، كما تضمن عقلانية في التسيير.

والجزائر بغية مواكبة التطورات الحاصلة وبهدف تحسين أداء الإدارات، من اجل تقديم أحسن الخدمات للمواطن في أحسن ظروف عمل، فقد تبنت سياسة عصرية الإدارة وتوجهت نحو الإدارة الالكترونية، وخطت خطوة هامة في إدخال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، والتي تعتبر ثورة حقيقية في عالم الإدارة مفادها تحويل الأعمال والخدمات الإدارية التقليدية إلى أعمال وخدمات إلكترونية تعمل على تحسين الكيان الإداري والارتقاء وتحقيق استخدام أمثل للخدمات بسرعة عالية ودقة متناهية. ومن هنا نطرح التساؤل الأتي كيف تعاملت الإدارة كأداة لتنفيذ السياسة العامة مع ظاهرة العصرية؟ وماهي أهم الإجراءات التي اتخذت لا سيما على الجانب البشري؟

1- أهداف العصرية والانتقال الى الادارة الالكترونية.

إن الانتقال من الإدارة التقليدية الى الإدارة الالكترونية له أهداف وفوائد مختلفة تؤدي بلا شك الى تبسيط الإجراءات داخل الإدارة بمختلف أنواعها وخدماتها وتنعكس إيجابا على نوعية وكفاءة وفعالية الخدمات المقدمة ولعل أهم هذه الفوائد ما يلي:

* تشير الإدارة الالكترونية الى استغلال تكنولوجيا المعلومات والاتصال لتطوير وتحسين تدبير الشؤون العامة ويتمثل ذلك في انجاز الحكومات الرسمية سواء بين الجهات الحكومية أو بين هذه الجهات والمتعاملين معها بطريقة معلوماتية تعتمد على الانترنت، وفق ضمانات أمنية تحمي المستفيد والجهة صاحبة الخدمة.

انظر :

- علاء فرج الطاهر، الحكومة الالكترونية بين النظرية والتطبيق، (عمان: دار الراهية، ط1، 2009)، ص ص، 89، 90.

أ- رفع مستوى الأداء:

ونقصد بذلك سهولة انتقال المعلومات بدقة وإنسانية بين الدوائر الحكومية والإدارات المختلفة الشيء الذي ينتج عنه تقليص الازدواجية في إدخال البيانات والحصول على المعلومات الدقيقة من المواطنين والمتعاملين مع الإدارات الحكومية، كما أن الحصول على المعلومات بطريقة إلكترونية يساعد العنصر البشري والمسؤولين على جميع المستويات وكذلك المواطنين المتعاملين مع الإدارات الحكومية على إنجاز الإجراءات بسرعة، وفي خلال ساعات محددة بدلا من انتظار إتمام الإجراءات لمدة طويلة من الزمن.

ب- دقة البيانات:

إن إدخال البيانات بطريقة إلكترونية يسمح لجهات الإدخال الأولية بالحصول واسترجاع المعلومات المطلوبة بدقة بدلا من الأخطاء التي تتخلل عملية ملئ الخانات ورقيا وبالتالي احتمال الوقوع في الخطأ بين الحين والآخر.

ج- تقليص الإجراءات الإدارية:

بفضل المعلومات المخزنة في جهاز الكمبيوتر تستطيع الإدارات الحكومية أن تقلص من الأعمال الورقية وتعبئة البيانات كل مرة للحصول على خدمة من الإدارة الحكومية كما يمكن لهذه الحكومة أن تحصل على الوثائق المطلوبة من مصدرها بدون تكليف المواطن مشقة التنقل الى مراكز إدارية مختلفة للحصول على الوثائق المطلوبة لقضاء حاجاته.¹

2- مشروع الإدارة الإلكترونية في الجزائر:

خطت الجزائر خطوة هامة نحو عملية العصرنة الادارية وتعتبر البلدية بصفتها القاعدة الأساسية للدولة واقرب إدارة من المواطن أكبر مستفيد من عملية العصرنة، حيث أن معظم معاملات المواطنين ومختلف الخدمات تتم عن طريق البلدية فقد لاقت عصرنة المعاملات الادارية ورقمنة سجلات الحالة المدنية اهتماما كبيرا، ففي إطار تنظيم العمل بجواز السفر البيومتري وكذلك بطاقة التعريف البيومترية أعلنت وزارة الداخلية والجماعات المحلية عن انطلاق عملية عصرنة الوثائق الالكترونية وبداية من سنة 2012 بدأت عملية عصرنة جوازات السفر وتلتها عملية عصرنة بطاقة

¹ عمار بوحوش، نظريات الإدارة الحديثة في القرن الواحد والعشرين، (بيروت: دار الغرب الإسلامي، 2006)، ص.180.

التعريف الوطني واستخراج مختلف الوثائق الكترونيا مثل وثائق الحالة المدنية مثل شهادة الميلاد التي أصبحت تستخرج من أي بلدية بعد ما كان استخراجها يكون من بلدية الميلاد.

وعليه فان الإدارة الالكترونية تعدت منطق المكان والزمان وانطلقت من بعض البلديات ثم عممت على جميع بلديات الوطن، بالإضافة الى عصرنة قطاعات أخرى والتي توفر للمواطن مختلف الخدمات بجودة اكبر وسهولة ووقت اقل، ويمثل توجه الجزائر نحو تغيير جذري كيفية ممارسة الأعمال الحكومية كوسيلة لتمكين أو تحسين الخدمات والتي تتميز بكفاءة وفعالية، وبالتالي تمكنها من تنفيذ سياساتها وبرامجها بكفاءة مرتفعة ولقد استفادت الجزائر من خدمات شبكة الانترنت سنة 1994 ومنذ ذلك الوقت عرفت الجزائر تزييدا وتقدما هاما في مجال الاشتراك والتعامل بالانترنت.

أطلقت الجزائر من خلال وزارة البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال، أحد الملفات الكبرى وهو مشروع برنامج الجزائر الالكترونية 2008 - 2013، الذي تم التشاور فيه مع المؤسسات والإدارات العمومية والمتعاملين الاقتصاديين العموميين والمتعاملين الاقتصاديين العموميين والخواص والجامعات ومراكز البحث والجمعيات المهنية التي تنشط في مجال العلوم وتكنولوجيات الإعلام والاتصال، إذ شارك أكثر من ثلاثمائة شخص في طرح الأفكار ومناقشتها خلال 6 أشهر وتتضمن عدة محاور الأهداف الرئيسية والخاصة من وراء التوجه للإدارة الالكترونية، ولعل أهمها هو ضمان الفعالية في تقديم الخدمات الحكومية للمواطنين وان تكون متاحة للجميع بالإضافة الى مكافحة البيروقراطية التي تشكل عائق أمام التنمية الوطنية، بالإضافة الى تحسين نوعية الخدمات المقدمة للمواطنين في مختلف مجالات الحياة، والمساهمة كذلك في تجسيد مبادئ العدالة الاجتماعية والمساواة على ارض الواقع وكذا تحقيق السياسة الوطنية الجوارية عن طريق تقريب الإدارة من المواطن.¹

ولقد استفادت من التجربة الالكترونية وانتقلت من الإدارة التقليدية الى الإدارة الالكترونية عدة قطاعات لعل أهمها قطاع البريد والاتصالات والذي استفاد من إعادة هيكلة جذرية واستنادا الى القانون المتعلق بالبريد والمواصلات الصادرة سنة 2000 فقد تم الشروع منذ ذلك الحين ف عصرنة قطاع البريد، وتم إدراج تكنولوجيا الإعلام والاتصال لتطوير الخدمات المقدمة للمواطن والتأسيس لنظام الخدمات العامة الالكترونية التي تبذلها مؤسسة بريد الجزائر وأهمها الشباك الالكتروني، والذي يقوم بتوفير خدمات للمتعاملين ويشمل على الأجهزة الالكترونية التي تسمح بعملية سحب الأوراق النقدية

¹ بلعربي عبد القادر، وآخرون، مرجع سابق، ص. 8.

أليا بالإضافة الى بطاقة السحب الالكترونية (la carte ccp)، التي يتم استعمالها للحصول على الخدمات المالية لدى مؤسسة بريد الجزائر، مثل خدمات السحب التي توفرها الموزعات الآلية، خدمات الاطلاع على الرصيد.¹

كما استفاد قطاع العدالة ضمن برامج الإصلاحات التي تبنتها الجزائر من عملية العصرية وإدخال الإدارة الالكترونية على أعمال العدالة والهدف من ذلك تحقيق النزاهة والشفافية على عمل القضاء وكونه أهم قطاع يؤسس للدولة الحق والقانون ولإرساء هذا الأساس وتقويته في ظل تبني مبادئ الحكم الراشد فقد عملت الدولة الجزائرية على عصرية هذا القطاع، ولقد تعززت هذه الخطوة بمجموعة من القوانين التي حددت أهم آليات عصرية قطاع العدالة، ذلك من خلال وضع منظومة معلوماتية تقوم بالمعالجة الآلية للمعطيات التي تخص جميع أنشطة وزارة العدل والمؤسسات التابعة لها.

بالإضافة الى التصديق الالكتروني، حيث تضمن هذه العملية السير الحسن والآلي للملفات القضائية المختلفة، بالإضافة الى اعتماد آلية تسيير الأوامر بالقبض الكترونيا، وتسمح هذه العملية بالتعرف على كل مبحوث عنهم قانونا الكترونيا، وتعزز مؤخرا قطاع العدالة بتقنية جديد تتمثل في السوار الالكتروني* حيث سيشرع قضاة محاكم الوطن في العمل بهذه التقنية الجديدة للمحكومين عليهم بالحبس كبديل للإجراء السالب للحرية ابتداءا من جانفي 2017، وتكون الانطلاقة من محاكم الجزائر العاصمة وتيبازة والبلدية، على أن يعمم عبر كامل التراب الوطني، حيث وجه وزير العدل حافظ الأختام "الطيب لوح" تعليمية الى رؤساء المحاكم يأمرهم فيها بالبدا بالعمل بالسوار الالكتروني انطلاقا من سنة 2017، ويدخل هذا الإجراء في إطار مراجعة قانون الإجراءات الجزائية، وأن السلطة التقديرية في الحكم ضد المتهمين الموضوعين تحت الرقابة القضائية تعود الى قضاة الحكم بالدرجة الأولى وبحسب الملف الموضوع بين يديه إذا كان المتابع سيخضع لنظام السوار الالكتروني أو لنظام

¹ عشور عبد الكريم، دور الإدارة الالكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص الديمقراطية والرشادة، (جامعة منتوري قسنطينة: كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2010)، ص.135.

* السوار الالكتروني يعتبر كمرحلة أولى بديلا للحبس المؤقت وهي التقنية التي تحدد بصفة دقيقة مكان وجود المتابع قضائيا في حالة ما إذا أراد الإفلات من المحاكمة، ويعتبر السوار الالكتروني طريقة لتنفيذ العقوبة السالبة للحرية خارج أسوار السجن يقرر إما في إطار تدابير تحديد الإقامة أو في انتظار المحاكمة أو كبديل عن العقوبة، يعتمد على التزام الشخص بالبقاء في منزله السالبة للحرية خارج أسوار السجن يقرر إما في إطار تدابير تحديد الإقامة أو كبديل عن العقوبة، يعتمد على التزام الشخص بالبقاء في منزله خلال ساعات محددة من طرف القضاء على أن يحمل الشخص المعني سوارا الكترونيا في قدمه وإذا ابتعدت عن قدمه يتم إنذار المراقب مباشرة بطريقة الكترونيا.

الحبس المؤقت أي حسب خطورة الجريمة المرتكبة والهدف من هذا الإجراء هو تخفيض عدد المتهمين الموجودين رهن الحبس المؤقت، كما يسهل من عملية الرقابة البعدية.¹

استمرت الجزائر في عملية عصرنه مختلف القطاعات وتعميم الاستفاده من تكنولوجيات الإعلام والاتصال لخدمة وتسهيل الحياة اليومية للمواطن، ويعتبر قطاع التجارة أحد القطاعات الذي استفاد من عملية العصرنه وعليه أطلقت مؤسسة بريد الجزائر خدمة الدفع الإلكتروني وتتيح هذه الخدمة تسهيل وتطوير مختلف الأنشطة التجارية بين المواطن والمراكز التجارية المختلفة ومراكز الخدمات العمومية مثل تسديد الفواتير الاستهلاكية الخاصة بالكهرباء، الغاز والماء، بالإضافة الى التسوق واقتناء السلع والتسديد بطريقة الكترونية كما ستشمل مستقبلا على عصرنه محطات الوقود حيث يصبح الدفع بها الكترونيا.²

ولقد أكد الوزير المنتدب "معتصم بوضياف"، أن القانون المقبل للدفع الإلكتروني من شأنه أن يعمم الدفع الإلكتروني في الجزائر عبر تأطير المبادلات التجارية بشكل دقيق في فضاءات الانترنت كما أكد من جهة أخرى أن العمل جار من أجل توفير جميع الشروط لتفعيل الدفع عبر الانترنت للشركات المفوترة الكبرى وشركات النقل وغيرها.³

إن التوجه نحو عصرنه الإدارة العمومية، تهدف الى تقريب المواطن من الإدارة وتسهيل مختلف عمليات ونشاطات الإدارة المختلفة، كما توفر أحسن الخدمات للمواطن وتحقيق درجة عالية من الراحة والملائمة مقارنة بتسليم الخدمة وجها لوجه أو الاتصال المباشر مع المستفيد كما يحقق ذلك أيضا السرعة في انجاز المهام وأداء الخدمات والحصول عليها أو طلبها والسهر على إشباع رغبة المواطن كما أن عصرنه الإدارة تؤدي الى محدودية وقلة الأخطاء في الأداء وتسليم الخدمة، وذلك بفضل الدقة المتناهية التي تتميز الإدارة الإلكترونية زيادة الى توفير واختصار الوقت لصالح طالبي الخدمة بشكل ينهي مشاكل التعقيد الإداري والبيروقراطية كما أن عملية عصرنه الإدارة تعكس مدى فعالية منظمات الخدمة العامة من خلال حرص وضمأن هذه الأخيرة على تقديم أحسن الخدمات للمواطن باعتمادها

¹ نورة باشوش، الحكم بالسوار الإلكتروني على المتهمين رسميا في جانفي، جريدة الشروق، الأربعاء 30 نوفمبر 2016، ع 5294، ص.05.

² مؤسسة بريد الجزائر تطلق بطاقة الدفع الإلكتروني، في الموقع: <http://www.aps.dz/ar/economie-sciencetech> تم الاطلاع على الموقع يوم: 2017/01/11.

³ نسرین لعراش، معتصم بوضياف الدفع الإلكتروني بداية من سبتمبر، في الموقع: <http://www.aljazeera.net/enclopedia/economy/2016/8/D8/>

تم الاطلاع على الموقع يوم: 2017/02/13.

على وسائل التكنولوجيات الحديثة التي تطورت مهارات وكفاءات القائمين على تقديم الخدمة العمومية وجعل اهتمامهم ينصب على تحويل الأفكار الى نتائج مجسدة في أرض الواقع وان تحقق فوائد للمواطن تتمثل في تحقيق العبء عن المواطنين من حيث الجهد والمال والوقت، بالإضافة الى توفير الخدمات على مدار (24) أبع وعشرون ساعة.¹

كما ساهمت عملية العصرية بشكل كبير في تحسين جودة الخدمات وتنفيذ السياسة العامة بأكثر دقة وجودة مقارنة بالإدارة التقليدية، ولاقت استحسانا كبيرا لدى المواطنين خاصة في المجال الإداري الذي ساهم كثيرا في تخفيف المعاناة عن المواطنين من انتظار وأخطاء وغيرها، حيث أصبحت المعاملات الادارية مثل استخراج مختلف وثائق الحالة المدنية تتم بشكل سريع ودقيق، إلا أن نجاح العصرية في قطاعات أخرى مثل القطاع التجاري تتطلب القيام بحملات تحسيس موسعة حول استعمال والإقبال على اقتناء هذه بطاقات الدفع الالكترونية واستعمالها لأنها لم تحز بعد على ثقة المواطن الذي مازال يشكك في مصداقيتها وضمن أموالهم التي يتم التعامل بها عن طريق الانترنت وذلك لتخوفهم الكبير من عمليات سرقة حساباتهم، وخوفهم من كونها ليست مؤمنة جيدة.

المطلب الثاني: دور الموارد المالية والبشرية في تنفيذ السياسة العامة في الجزائر (1989-2017).

تعتبر الموارد المالية والبشرية أحد أهم عناصر تنفيذ السياسة العامة، ذلك أن عملية رسم السياسة العامة ترتكز على ميزانية معينة، وموارد بشرية مخصصة، حيث أن كل قطاع تخصص له موارد مالية معينة حسب العمل المراد انجازه بالإضافة الى اليد البشرية المخصصة في ذلك المجال وحسب الإمكانيات المستعملة لتنفيذ تلك السياسة العامة، ومدى تحكم العنصر البشري فيها. **أولا: الموارد المالية كآلية لتنفيذ السياسة العامة.**

تحظى الموارد المالية بأهمية كبيرة في عملية تنفيذ السياسة العامة، لدرجة أن المورد المالي يتحكم في مدى تطبيق السياسة العامة من عدمه، وذلك حسب قدرة الحكومة على توفير هذا المورد ولأن عملية تنفيذ السياسة العامة ترتبط بضرورة توفير الموارد المالية فان الدولة بمؤسساتها المختلفة المسؤولة على تنفيذ السياسة العامة تسعى لتخصيص موارد مالية لذلك.

¹ لقرع مصطفى، عمادية فايزة، الإدارة الالكترونية كمدخل لتحسين جودة الخدمة العمومية قطاع وزارة الداخلية نموذجاً، في الموقع:

<http://www.bibliodroit.com/2017/01/pdf-36html>

تم الاطلاع على الموقع يوم: 2017/01/11.

ولأن المال هو الوقود الحقيقي لكل سياسة عمومية، فالتنفيذ المادي لكل سياسة عامة يتوقف على ما يرصد من موارد مالية تهدف إلى إنجاز وتنفيذ هذه السياسة، وكثيرا ما تبرر الحكومات عجزها عن مواجهة المشاكل التي تعترض تطبيق برامجها بنقص الاعتمادات المالية، وبالتالي عدم توفرها على الوسائل التي توصل إلى تحقيق أهدافها، إلا أن الحكومة تأخذ مواردها من المجتمع من خلال مختلف أنظمة الضرائب وتعود مرة أخرى لتوزيعها من خلال تنفيذ مختلف السياسات العامة القطاعية التي تشرف عليها، فإن البعد المالي يرتبط بسياسة تعبئة الموارد التي تتبعها الحكومة والأجهزة العمومية التابعة لها، وكل سياسة عمومية لا تتوفر على الوسائل المالية لإنجاحها تعتبر سياسة بدون مفعول يذكر، ويعبر عن ضعف الإرادة السياسية للحكومة، وتوفير الموارد المالية لبعض البرامج الحكومية بشكل مستمر أو استثنائي يترجم الاهتمام الحكومي بالقطاع المستهدف الذي توليه الحكومة العناية المطلوبة.¹

تعتمد الحكومة الجزائرية على مجموعة من المصادر لتمويل الخزينة العمومية، متبعة في ذلك سياسة مالية محددة يتم على أساسها تحديد النفقات العامة للدولة والمتمثلة أساسا في الأموال المخصصة لتنفيذ السياسات العامة المختلفة، وهناك العديد من المصادر التي تعتمدها الدولة لتمويل خزينتها العمومية على رأسها البترول الذي يمثل نسبة كبيرة تفوق الـ 95%، وهي كما يلي:

1- مصادر تمويل الخزينة العامة في الجزائر:

لكي تتمكن الدولة من تنفيذ سياساتها العامة وتغطية نفقاتها المختلفة التي تهدف لتحقيق جملة من الأهداف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية فهي بحاجة الى تمويل خزينتها العمومية وأهم المصادر التي تعتمد عليها الدولة في تمويل خزينتها مايلي:

أ- مصادر ذات طابع اقتصادي:

تتمثل في إيرادات الدومين العام وهي تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة بصفقتها شخص اعتباري قانوني يملك ثروة ويقدم خدمات عامة، ومن هذه الإيرادات، الإيرادات الناجمة عن تأجير العقارات العائدة لها فوائد القروض وأرباح المشروعات، وهي نوعان دومين عام ودومين خاص، أما

¹ حسن بلا، مدخل لفهم السياسات العامة، ص ص. 11، 12، في الموقع :

الدومين العام فيتكون هذا النوع من كل ما تمتلكه الدولة ويخضع للقانون العام ويختص أيضا بتلبية الحاجات العامة مثل الطرق والمطارات والموانئ والحدائق العامة... الخ.

ويتميز الدومين العام بعدة مميزات لا يجوز بيعه طالما هو مخصص للمنفعة العامة ولا يجوز تملكه بالتقادم، ملكية الدولة له هي ملكية عامة تخضع لأحكام القانون الإداري، والغاية من الدومين العام تقديم خدمات عامة وليس على أموال للخزينة العامة، وهذا لا يمنع من إمكان تحقيق إيراد كما هو الحال عند دخول الحدائق أو المطارات... الخ، أما الدومين الخاص فهو يتمثل في كل ما تملكه الدولة ملكية خاصة وهي التي تخضع لأحكام القانون الخاص شأنها في ذلك شأن الأفراد والمشروعات الخاصة، والدومين الخاص لا يخصص للمنفعة العامة، ويدير الدومين الخاص إيرادات ولهذا يعتبر مصدر مالي مهم للدولة.¹

ب- مصادر ذات طابع سيادي:

تعتبر إيرادات سيادية لأن الدولة تحصل عليها جبرا من الأفراد بقوة القانون وهي نوعان:

✓ الضرائب:

تعرف الضريبة على أنها: «> اقتطاع مبلغ من المال يلزم الأفراد دفعه للسلطات العامة بشكل إجباري بدون مقابل وفقا لقواعد مقررة من أجل تغطية أعباء الدولة والسلطات الجهوية <<.² كما تعرف أيضا أنها: «> عبارة عن مساهمة نقدية تفرض على المكلفين بها حسب قدراتهم التساهمية والتي تقوم عن طريق السلطة بتحويل الأموال المحصلة وبشكل نهائي ودون مقابل محدد نحو تحقيق الأهداف المحددة من طرف السلطات العمومية <<.³

ولقد اختلفت تعاريف الضريبة باختلاف المفكرين، ولا يوجد تعريف موحد لها، لكنها تصب جميعها في معنى واحد كونها عبارة عن مبلغ نقدي يكون الفرد ملزم بدفعه للسلطة التي تملك قوة سيادية وذلك لتحقيق جملة من الأهداف التي تكون في خدمة الأفراد، هذه الضريبة تختلف من فرد الى آخر وذلك كل حسب قدراته الضريبية والتي تحددها السلطة العمومية والهدف الأساسي من وراء تحصيل الضرائب لصالح الدولة هو تحقيق المنفعة العامة، وهو موجه لأوجه الإنفاق العام المختلفة.

¹ دراوسي مسعود، مرجع سابق، ص. 176.

² صالح الرويلي، اقتصاديات المالية العامة، (الجزائر: ديوان المطبوعات، ط4، 1992)، ص. 109.

³ محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، 2005)، ص. 175.

✓ الرسوم:

يعتبر الرسم مبلغ نقدي محدد سلفا يدفعه الفرد جبرا مقابل خدمة خاصة يحصل عليها من طرف الدولة.¹ ومن التعاريف السابقة حول الضرائب والرسم فانه يوجد فرق بينهما يتمثل في:

- الرسم يدفع مقابل خدمة معينة من طرف الدولة.
- أما الضريبة تدفع بدون مقابل.
- الغاية من الضريبة أشمل من الغاية من الرسم، فالرسم يدفع لأجل تزويد الخزينة العامة بالأموال أما الهدف من الضريبة فهو يهدف الى تحقيق أهداف اجتماعية واقتصادية وسياسية، كما انه يهدف الى تحقيق المنفعة العامة ولا تكون موجهة لجهة معينة.

ج- مصادر ذات طابع ائتماني:

قد تحتاج الدولة في كثير من الأحيان الى إنفاق مبالغ كبيرة في وجوه الإنفاق العام، بحيث لا تسمح الإيرادات الدورية المنتظمة بتغطيتها، وعندئذ تلجأ الدولة لمثل هذا النوع من الإيرادات في عدة حالات كوصول الضرائب الى حدها الأقصى، وذلك ببلوغ المعدل الضريبي حجمه الأقصى، ويعرف القرض العام على انه: « مبلغ نقدي تقترضه الدولة أو الهيئات العاملة من الأفراد أو الهيئات الخاصة أو الهيئات العامة الوطنية أو الأجنبية أو المؤسسات الدولية مع الالتزام برد المبالغ المقترضة وفوائدها طبقا بشروط القرض».²

فالقروض هي الاحتمال الأخير الذي تلجأ إليه الدولة من أجل تمويل خزنتها العمومية، والإنفاق على مختلف مصالح الدولة العامة، وذلك لما يترتب عليها من أعباء خدمة الدين، وقد مرت الجزائر بمثل هذه الحالة في سنوات التسعينات جراء الأزمة المالية أين لجأت لكل من صندوق النقد الدولي والبنك العالمي من أجل الاقتراض، والذي حصلت على القرض علاوة على مجموعة من الشروط والتي كانت ملزمة على تنفيذها حتى وان كانت غير مدروسة وملائمة وبيئة النظام السياسي في الجزائر.

لكن كل هذه المصادر تعتبر غير كافية، فهي تعتمد بنسبة تقوق 95% من عائدات البترول الأمر الذي يؤدي بالضرورة تأثير تقلبات أسعار البترول على تنفيذ السياسة العامة في الجزائر.

¹ دراوسي مسعود، مرجع سابق، ص. 178.

² المرجع نفسه، ص. 192.

ثانيا: عائدات البترول مصدر رئيسي لتمويل الخزينة العمومية.

تعتبر الموارد المالية أحد أهم وسائل تنفيذ السياسات العامة، والجزائر على غرار بعض الدول وباعتبارها دولة تعتمد بشكل كبير على مداخيل البترول فهي تضع سعر مرجعي أثناء عملية وضع مشروع ميزانية العامة السنوية للدولة، يتماشى وسعر البترول في السوق العالمي، وعليه فإنه لتقلبات أسعار البترول انعكاس على إعداد ميزانية الدولة وعلى سيرورة تنفيذ سياساتها العامة بشكل مستقر فهي تتأثر وفقا لارتفاع وانخفاض أسعار البترول فقد يكون التأثير سلبي وقد يكون ايجابيا وسنحاول من خلال هذا العنصر توضيح كيفية تأثير تقلبات أسعار النفط على تنفيذ السياسات العامة في الجزائر.

1- انعكاسات تقلبات أسعار النفط على عملية تنفيذ السياسة العامة.

إن تقلبات أسعار النفط له دوره في التأثير على الميزانية العامة لأي دولة، ولأن الجزائر تعتمد بنسبة 97%، من إيرادات المحروقات كمصدر لتمويل الميزانية العمومية فهي تتأثر بتقلبات البترول بشكل كبير كما أن الميزانية العامة توضع استنادا لسعر المرجعي يحدد بناءا على سعر البترول لتلك السنة، وعليه فإن انخفاض سعر البترول يؤدي الى انخفاض الإنفاق العام للدولة، بينما يؤدي ارتفاع أسعار البترول تؤدي الى انتعاش الميزانية العامة، وبالتالي ارتفاع معدل الإنفاق العام.

منذ بداية الألفية الجديدة وحتى النصف الأول من سنة 2014، ارتفع معدل الإنفاق العام للدول العربية عامة والجزائر خاصة بمتوسط سنوي بلغ 22,9 منتقلا من 200,9 مليار دولار عام 2000 الى مستوى 565,9 مليار دولار عام 2008.¹ ولأن البترول في الجزائر يعتبر ركيزة الاقتصاد والتنمية فقد انعكس ارتفاع أسعاره بشكل ايجابي على اقتصاد الوطن، وذلك من خلال زيادة العوائد النفطية التي تنعش الخزينة العمومية للدولة والذي يعزز قدرة الحكومة على تنفيذ سياساتها العامة بكل أريحية وتنفيذ خطط التنمية الاقتصادية المختلفة الأمر الذي يؤدي الى تطور وتحسن المستوى المعيشي للأفراد.²

وهذا ما حصل في الجزائر حيث انتعشت الخزينة العمومية في ظل ارتفاع أسعار البترول وقامت ضمن برنامج الإنعاش الاقتصادي (2001-2009)، بجملة من المخططات التنموية ذات

¹ براهم بلقلة، تطورات أسعار النفط وانعكاساتها على الموازنة العامة للدول العربية خلال الفترة (2000-2009)، مجلة الباحث، ع12، 2013، ص.12.

² طارق بن قسيمي، الزهرة فرحاني، مرجع سابق، ص.6.

أبعاد مختلفة اجتماعية وسياسية واقتصادية، حيث كانت تتمتع بوفرة مالية لتنفيذها ولقد كان هذا البرنامج من أكبر المشاريع التنموية في الجزائر والذي شمل على جميع مجالات الحياة والذي عكس صورة واضحة لمجهود متواصل من طرف الدولة الجزائرية من أجل تنمية جميع مجالات الحياة وتحقيق التنمية المستدامة وتحسين مستوى المعيشي للأفراد.

ولقد رصد لبرنامج الإنعاش الاقتصادي (2001-2004)، غلاف مالي قدر بـ: 525 مليار دج، منها 114 مليار دج، للتنمية المحلية مستخدمة في ذلك عائدات البترول الغير متوقعة ولقد خصص لجملة من المشاريع منها دعم المؤسسات التي تعزز المرافق العمومية في ميدان الري، النقل والمنشآت القاعدية، تحسين ظروف المعيشة والتنمية المحلية وتنمية الموارد البشرية، وتعزز هذا البرنامج ببرنامج دعم النمو امتد من (2005-2009)، وقد خصص لهذا البرنامج مبلغ إجمالي بحوالي 4200 مليار دج، من النفقات العمومية التنموية حيث أعطيت فيه الأولوية لمكافحة البطالة والسكن وقطاع النقل وإمداد الأرياف بالكهرباء والغاز وتطوير الزراعة، ولقد أتى هذا البرنامج بعدة مشاريع مدعومة بمخصصات مالية من قبل الدولة، وقد خصص أكثر من 1900 مليار دج رصد لتنفيذ عدة سياسات منها:

- بناء مليون وحدة سكنية بمبلغ مالي قدره 555 مليار دينار جزائري.
- تنمية المنشآت الأساسية للصحة بمبلغ مالي قدره 85 مليار دج.
- ترقية التشغيل والتضامن الوطني بمبلغ يقدر بـ: 95 مليار دج، والتي تغطي بناء 15000 محل عبر سائر بلديات الوطن.¹

من جهة أخرى فقد تأثرت عملية تنفيذ السياسة العامة في الجزائر جراء انخفاض أسعار النفط، لاسيما وأنها تعتمد بشكل كلي على المحروقات في مقابل عدم وجود تنوع اقتصادي ومصادر مالية خارج مجال المحروقات، حيث سجلت الحكومة الجزائرية عجز في ميزان المدفوعات وذلك خلال السداسي الأول من سنة 2014 قدر بـ: 1,32 مليار دولار مقابل فائض قدر بـ: 0,88 مليار دولار في نفس الفترة من العام السابق، ونتيجة لذلك تقلصت الاحتياطات الرسمية للصرف حيث تراجع احتياطي الجزائر من العملة الصعبة الى 193 مليار دولار نهاية جوان 2014م، بعد أن بلغ في نهاية 2013 حوالي 194 مليار دولار، وذلك قبل أن تتخفص مرة أخرى الى 185 مليار دولار في نهاية شهر

¹ مسعود البلي، مرجع سابق، ص. 188.

سبتمبر فتكون الجزائر بذلك قد خسرت 8 مليار دولار من احتياطات صرفها خلال سنة بسبب أزمة البترول.¹

هذا بالنسبة للتأثير الذي مس ميزان المدفوعات بالإضافة الى آثار اجتماعية التي مست بالدرجة الأولى برامج التنمية والتشغيل حيث صاحب انخفاض أسعار النفط لسنة 2014 وبالتحديد منذ جوان 2014 تجميد التوظيف في الوظيفة العمومية لسنة 2015، وعلاوة على ذلك تجميد المشاريع الكبرى التي لا ترتدي طابعا عاجلا ولا تحظى بالأولوية وليس لها أثر اقتصادي واجتماعي مثل ورش الترامواي والنقل الحديدي والطريق السيار.² كما عملت الحكومة على تجميد بعض المشاريع الكبرى مثل تجميد مشاريع انجاز خمس (05) مستشفيات ومراكز صحية كبرى، وذلك في إطار ترشيد الاستهلاك التي تنتهجها منذ حلول 2015 وهي المشاريع التي كانت مبرمجة في ولايات العاصمة وتيزي وزو، تلمسان، قسنطينة بسعة 120 سرير بالإضافة الى قرار الوزارة الوصية في ما يخص استيراد الأدوية التي تنتج في الجزائر بشكل يكفي السوق المحلية.³

ولقد وجدت الحكومة نفسها في أزمة جديدة حيث صاحب انتهاء فترة المخطط الخماسي (2009-2014)، مع بقاء مشاريع معلقة وذلك بسبب الميزانية المخصصة لهم ليجد وزراء سلال أنفسهم أمام مضاعفة وتيرة العمل أو تأجيل المشاريع الى الخماسي القادم (2015-2019)، وهذا بالفعل ما حصل فقد تم تأجيل العديد من المشاريع التنموية وإلحاقها بالخماسي القادم نظرا لنهاج الميزانية المخصصة لهذا البرنامج وانخفاض أسعار النفط الذي يعتبر اكبر ممول للخزينة العمومية.⁴ وعليه فان الموارد المالية كآلية من آليات تنفيذ السياسة العامة تلعب دور ذو أهمية كبيرة فالموارد المالي كما يؤثر بشكل ايجابي في حالة الوفرة المالية والإنعاش فهي تؤثر بشكل سلبي على عملية تنفيذ السياسة العامة في حالة حدوث أزمة مالية، ولقد سلطنا الضوء على تقلبات أسعار النفط كمتغير يؤثر بشكل كبير في تمويل الخزينة العمومية، وبالتالي فهو ينعكس على حسن سيرورة تنفيذ السياسة

¹ مريم شطبي محمد، انعكاسات انخفاض أسعار النفط على الاقتصاد الجزائري، مداخلة قدمت ضمن فعاليات أشغال الندوة حول: أزمة أسواق الطاقة وتداعياتها على الاقتصاد الجزائري يوم 14 ماي 2015، جامعة الأمير عبد القادر، قسنطينة، ص.06.

² المرجع نفسه، ص. 09.

³ مصطفى بسطامي، تجميد مشاريع خمس مستشفيات كبرى، جريدة الخبر، الخميس 3 ديسمبر 2015، ص. 05.

⁴ الحكومة تقرر تحجيل البرامج العالقة في الخماسي الجاري الى الخماسي 2015-2019، جريدة الفجر، الاثنين 8 جوان 2015، في

العامة، فهو يمول الخزينة العمومية بنسبة 97%، وعليه فان الحكومة الجزائرية تعتمد بالدرجة الأولى على ما تحققه من عائدات وإيرادات البترول لذلك فان الميزانية العامة للدولة توضع استنادا الى سعر مرجعي يحدد انطلاقا من سعر البترول.

2- البحث عن البديل خارج المحروقات وتشجيع الاستثمار.

تعتمد الجزائر على المحروقات كمصدر أول ورئيسي وهي العامل المحرك لعملية التنمية بجميع أبعادها، وعليه فان انخفاض أسعار النفط ووصولها الى ما دون الـ70 دولار للبرميل دق ناقوس الخطر على السياسة الاقتصادية التي تتبعها الجزائر حاليا، حيث أكد وزير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة سابقا أنه على الجزائر مراجعة سياساتها الاقتصادية التي تعتمد على المحروقات كمورد رئيسي وشدد على الاهتمام بالاقتصاد المحلي والبحث عن بديل خارج المحروقات حيث أن الإنتاج لا يغطي سوى نسبة 30% من الاحتياجات الاستهلاكية.¹

وعليه فان الحكومة الجزائرية أمام ضرورة البحث عن بديل خارج المحروقات وذلك من أجل توفير مصادر إيرادات أخرى غير المحروقات، وتحقيق الاكتفاء الذاتي من أجل التقليل من الاستيراد وخاصة وأن الدولة الجزائرية تتوفر على الكثير من الخصائص الطبيعية التي تساعد على الاستثمار خارج المحروقات، وذلك من خلال خلق صناعات جديدة أو الاستثمار في السياحة أو التجارة وغيرها فان الجزائر تتوفر على جميع الإمكانيات التي تمكنها من تحقيق الاكتفاء الذاتي وخلق استثمارات مختلفة وبالتالي الحصول على مصادر جديدة لتمويل الخزينة العمومية حتى تكون بعيدة عن مخاوف تقلبات النفط التي تعتبر الجزائر من أكبر البلدان تضررا حيال انخفاض أسعار النفط.

المطلب الثالث: الموارد البشرية كآلية لتنفيذ السياسة العامة.

يعتبر المورد البشري أهم مورد تنفيذي الى جانب الجهاز الإداري، ولقد بدا الاهتمام مؤخرا واضحا بالموارد البشرية لا سيما في ظل التطورات التي أصبح العالم يعيشها اليوم وتنوع الوسائل التكنولوجية الحديثة التي أصبحت تتطور يوم بعد يوم ولهذه الأخيرة، تأثيرا واضحا على عملية تنفيذ السياسة العامة، ما يؤدي الى ضرورة الاهتمام بالمورد البشري الذي يتميز بالتمكن التكنولوجي، لا سيما في ظل التنافسية وجودة الأعمال والاستغلال الأمثل لعامل الوقت بات من الضروري الاعتماد

¹ تراجع أسعار النفط لأقل من 70 دولار يشكل خطرا على اقتصاد الجزائر، في الموقع:

<http://www.ennaharonline.com/ar/specialpages/economie>

تم الاطلاع على الموقع يوم: 2015/05/27.

على التكنولوجيا المختلفة وبالتالي اقتناء العنصر البشري الذي يتمتع بالكفاءة العالية في استخدام هذه الوسائل، وعليه سنتناول في هذا المطلب مفهوم الموارد البشرية، وأساليب استقطابها بالإضافة الى العمل على تحيينها وفق ما متطلبات العصر الحديثة.

أولاً: أهمية الموارد البشرية في تنفيذ السياسة العامة.

الهدف الأساسي لإدارة الموارد البشرية هي أن المنظمة يمكن أن تكون أكثر فعالية إذا أدارت مواردها البشرية بسياسات وتطبيقات قادرة على تزويد المنظمات بالحجم المناسب للأفراد مع السلوكيات المناسبة والكفاءات المطلوبة لكن ما هو جيد ومناسب ومطلوب يتوقف على الاحتياجات والأهداف الرئيسية للمنظمة والتي تصدر من المضمون الداخلي والخارجي للمنظمة،¹ لا سيما في ظل التطورات التكنولوجية التي وصل إليها العالم اليوم وباعتبار الجزائر إحدى الدول التي بدأت تتجه نحو عصنة إدارتها وتحسين الأداء فيها وفق متطلبات العصر ولتنفيذ السياسات العامة بأكثر فعالية فهي بحاجة الى رفع مستوى موظفيها وفق ما تتطلبه هذه التطورات، لان اعتماد الإدارة على موارد بشرية ذات كفاءة يودي إلى مرونة في التعامل مع التطورات الحاصلة على مستوى الإدارة وتسهيل عملية تنفيذ السياسات العامة، التي تقوم على خدمات عصرية تتطلب عنصر بشري عصري، وتقوم الدولة الجزائرية ومن أجل تحسين الأداء في الإدارة بمجموعة من الإجراءات:

1- تكوين وتدريب الموظفين القدامى:

إن عملية التحول من الإدارة التقليدية الى الإدارة الالكترونية، يجعل الإدارة أمام ضرورة إحداث تغييرات جذرية في نوعية العناصر البشرية الملائمة لعملية التحول نحو الحكومة الالكترونية، فالوضع الجديد يتطلب استحداث برامج تعليمية وإدخال التقنيات الجديدة في مواد التعليم بحيث يستوعب الأفراد محتوى المواد المقررة عليهم ويعرفون الأساليب العلمية التي يتم تطبيقها في المستقبل.² أما على مستوى الموظفين القدامى فان عملية التدريب وبناء القدرات، تشمل تدريب كافة الموظفين على طرق استعمال أجهزة الكمبيوتر وإدارة الشبكات وقواعد المعلومات والبيانات وكافة المعلومات اللازمة للعمل على إدارة وتوجيه " الإدارة الالكترونية بشكل سليم ويفضل أن يتم ذلك بواسطة معاهد أو مراكز تدريب

¹ زهية موساوي، الإستراتيجية وإدارة الموارد البشرية، مجلة الباحث، ع01، 2002، ص. 97.

² عمار بوحوش، نظريات الإدارة الحديثة في القرن الواحد والعشرين، مرجع سابق، ص. 187.

متخصصة وتابعة للحكومة، أضيف إلى هذا أنه يجب نشر ثقافة استخدام "الإدارة الالكترونية" وطرق ووسائل استخدامها للمواطنين أيضا وبنفس الطريقة السابقة.¹

حيث أن رفع كفاءة القوى العاملة التقنية والفنية، التي تطرح كضرورة ومطلب أساسي في التحول الناجح نحو الإدارة الالكترونية، أصبحت مهمة قبل التفكير في شكل التحول الالكتروني للإدارة العامة المراد إتباعه، وضمن هذا الإطار تركز المحاور الرئيسية لإستراتيجية الجزائر الالكترونية - (E) (**Algérie 2013**، على تطوير الكفاءات الإستراتيجية، وتنطلق من وجوب تطوير الكفاءات البشرية، وترقية البنى والهياكل التحتية - وما تشمله من مبادرات تعميم النفاذ إلى تكنولوجيا الإعلام والاتصال - بإجراءات ملموسة في مجال التكوين وتطوير الموارد البشرية، بهدف تعميم أفضل وكامل لتكنولوجيا المعلومات والاتصال، وكذا ضمان تملكها على مستويات عدة ومختلفة، إذ تتجه الإستراتيجية الالكترونية الجزائرية لتحقيق التطوير في مجال الكفاءات البشرية نحو هدفين أساسيين:

✓ إعادة النظر في برامج التعليم العالي والتكوين المهني في مجال تكنولوجيا الإعلام والاتصال.

✓ تلقين تكنولوجيا الإعلام والاتصال لجميع الفئات الاجتماعية.²

2- إعادة النظر في كيفية تعيين موظفين أكفاء:

يتطلب هذا العنصر محاربة أشكال المحاباة والرشوة، في اختيار وتعيين الموظفين والتي قد لا تتطابق فيهم مواصفات المنصب الذي قد يتحصلون عليه من خلال توظيفهم بطرق غير شرعية، ما ينجر عنه الرجل غير المناسب في المكان غير المناسب، الأمر الذي يزيد من تقادم الأمراض الادارية وتعقدها، وفي الإدارة الجزائرية نجد انه هناك اختلاف كبير في التوظيف بين الشكليات والواقع، فعملية التوظيف الشكلية تقوم على مجموعة من الشروط أهمها المؤهلات العلمية، مراعاة التخصصات، إجراء مسابقات... الخ.

إلا أن الواقع بعيد كل البعد عن هذه الشكليات، فواقع التوظيف في الجزائر يشوبه مختلف أشكال المحاباة والرشوة كما سبق الذكر، وعليه فان تبني الإدارة الجزائرية لعملية العصرية والتي تعتمد على مجموعة من الوسائل الحديثة والعتاد المتطور، ويتطلب هذا الأخير موظف مميز ويد عاملة

¹ العربي بوعامة، رقاد حليلة، مرجع سابق، ص.38.

² عشور عبد الكريم، دور الإدارة الالكترونية في ترشيد الخدمات العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص الديمقراطية والرشادة(جامعة منتوري قسنطينة: كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية،2010)، ص.135.

متمكنة من تقنيات تكنولوجيا الإعلام والاتصال الحديثة، هذا ما يفرض إعادة النظر في إمكانيات توظيف الموظفين في الإدارة، وهذا ما يضع الإدارة أمام ضرورة انتقاء الموظفين الأكفاء والاعتماد على شروط التوظيف التي تعتمد على الكفاءة والمؤهلات العلمية، والابتعاد عن كل أنواع الوساطة والمحاباة.

ثانيا: مكانة التنمية البشرية في سياسات الإصلاح.

نظرا لكون العنصر البشري هو مصدر كل سياسات الإصلاح والعامل الرئيسي لنجاحها، فقد خصصت وزارة الداخلية والجماعات المحلية جزءا كبيرا من مخطط عملها لتنمية القدرات المهنية للمستخدمين وتأهيل الكفاءات قصد الارتقاء إلى مستوى التحديات التي تفرضها الإصلاحات الجديدة لاسيما فيما يتعلق بـ:

- مواصلة سياسة تحسين معدل التأطير على مستوى الإدارات المحلية، وذلك بترجيح إدماج المستخدمين في إطار جهاز المساعدة على الإدماج المهني (DAIP).
- تمكين الولايات المنتدبة الجديدة من الاستفادة من برنامج خاص للتوظيف وإعادة نشر الموظفين كفيل بجعلها عملياتية فورا.
- إعادة تشكيل شبكة مؤسسات التكوين عن طريق إتمام إنجاز هياكل التكوين الجهوية المتواجدة حاليا في طور الإنجاز.
- مباشرة تجسد مخطط التكوين الذي سيشمل جميع الفئات المهنية، وذلك بتعبئة جميع مؤسسات القطاع وتعزيز قدرات التكوين من خلال تنفيذ برنامج للتعاون مع قطاعي التعليم العالي والتكوين والتعليم المهنيين، إضافة إلى التعاون الدولي في مجال التكوين.
- تطوير مناهج التكوين باستحداث أروضيات معلوماتية حديثة للتعليم والتكوين عن بعد، والتي ستمكن من تكوين عدد أكبر من الموظفين.
- إعادة تنظيم المدرسة الوطنية للإدارة ومراجعة نظام التكوين فيها، وذلك بتطوير تكوين ذو نوعية في مجال الإدارة العمومية العليا.
- مراجعة تنظيم المركز الوطني للبحث والتحليل الخاصة بالسكان والتنمية وجعله أداة فعالة للبحث والتحليل في خدمة التنمية المحلية، وذلك في إطار التوجهات الجديدة.

- وضع حيز التنفيذ لبرنامج التعاون مع قطاع التعليم العالي في ميدان البحث العلمي، وهو ما سيسمح بنتائج البحث واستغلالها في إطار المحاور الإستراتيجية لتطوير السياسات العمومية التي باشرتها وزارة الداخلية والجماعات المحلية.¹

من جهة أخرى، شرعت وزارة الداخلية والجماعات المحلية في تجسيد أعمال أخرى من أجل مرافقة هذه الجهود، لاسيما من خلال مباشرة إعداد نظام الإعلام الخاص بالموارد البشرية (SIRH)، الذي سيسمح بعصرنة تسيير الموارد البشرية وإدراجها في إطار التسيير الإستراتيجي للمستخدمين وإدخال المعلوماتية في أعمال التسيير الروتينية، وهو الأمر الذي سينجم عنه مستقبلا توجيه الجهود نحو الأبعاد الإستراتيجية لتنمية المورد البشري.

ومنه فإن الإدارة تقوم بعدة إجراءات تكوينية على مستوى المورد البشري لمسايرة التطورات الحاصلة على المستوى التكنولوجي، وذلك بتدريب الموظفين الذين يشغلون المناصب من جهة، وإعادة النظر في كيفية اختيار وتوظيف وانتقاء الموظفين الجدد من جهة أخرى، ويعتبر التدريب أحد الطرق التي تلجا إليها الإدارة بعد إدخال وسائل الحديثة وعصرنة كل المعاملات، وبالتالي حدوث تغيير جذري وتصبح عملية عصرنة اليد العاملة والموظفين محور التغيير فلا يمكن تسيير إدارة الكترونية في ظل غياب العنصر البشري العصري.

إن عدم مسايرة التطورات الحاصلة على مستوى تكنولوجيات الحديثة وعدم تكوين الموظفين في مقابل إدخال وسائل حديثة على الوظائف يؤدي الى عدم تمكنهم من التأقلم مع المتغيرات الجديدة التي تصبح تمثل اختصاصاتهم ما ينتج عنه عدم قدرتهم على المساهمة في تنفيذ أهداف الإدارة التي تتمثل في السياسات العامة بسرعة وفعالية، بل قد يخلق ذلك مشاكل حديثة للإدارة كما قد يخلق ضغوط عمل على الموظف المتمكن من تكنولوجيات الحديثة، الأمر الذي يؤدي الى عرقلة السير الحسن لعملية تنفيذ السياسات العامة، وعليه فهذه الفئة ملزمة بالتأقلم مع المعطيات الجديدة للبيئة ومواكبتها وذلك من خلال الدورات التكوينية، تعيش فيها لا سيما وتجنب ضغوط المواطنين باعتبارهم المتلقين لمختلف مخرجات السياسة العامة، والتي تتمثل في مختلف الخدمات التي تقدمها الإدارة.

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السياسة الحكومية في مجال الجماعات المحلية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية، أكتوبر 2015، ص 7، 8.

المبحث الثاني: الرقابة على عملية تنفيذ السياسة العامة.

تعد الرقابة من أهم الميكانيزمات التي تحافظ على السير الحسن لمختلف الأعمال التي تصدر عن السلطات العامة، وفي مقدمتها السياسة العامة بمختلف أشكالها، وذلك لضمان تنفيذها على أرض الواقع كما تم التخطيط لها، وضمان تطبيقها، فالرقابة هي العملية التي من خلالها يمكن معرفة مدى تطابق ما هو نظري بما هو تطبيقي، والرقابة تتم عبر عدة مراحل أثناء وبعد عمليات التنفيذ، وتخضع هذه الأعمال للرقابة من طرف عدة جهات مختلفة، تكون صاحبة سلطة ومشروعية ومؤهلة للرقابة وحتى نتعرف أكثر على الرقابة كآلية من آليات تطبيق السياسة العامة سنحاول أولاً التطرق لمفهومها أنواعها، وأهميتها في إنجاح تنفيذ السياسة العامة وسنركز في دراستنا على الرقابة البرلمانية بصفاتها آلية من الآليات التي تضمن حسن تطبيق السياسة العامة.

المطلب الأول: الرقابة البرلمانية.

تلعب الرقابة* البرلمانية دور مهم في الدولة والمجتمع، وانطلاقاً من مقولة "مونتيسكيو" السلطة توقف السلطة فإن الرقابة هي الوسيلة والآلية التي يتمتع بها البرلمان لمراقبة ومحاسبة أدوات رقابية مختلفة أعمال الحكومة ذلك أن الحكومة وبصفتها سلطة سياسية عامة لها وزنها في الدولة، لذلك فإن الدستور ومن أجل كبحها ومراقبة أعمالها منح حق الرقابة للمؤسسة التشريعية (البرلمان)، والغرض من

* الرقابة لغة، تعني مراقبة الشيء بغرض حراسته والمحافظة عليه، والرقيب هو الحافظ والترقب هو الانتظار.
انظر:

- عيسى مومني، قاموس "الممتاز"، (دار العلوم، ط 2، 2000_2002)، ص 197.
أما الرقابة بمعناها الاصطلاحي فهي تعني متابعة وملاحظة وتقييم التصرفات والأشياء بواسطة الفرد ذاته أو بواسطة الغير، وذلك بهدف التأكد من أنها تتم وفق القواعد والأحكام المسطرة لتبيان الانحرافات والأخطاء تمهيداً، وفي هذا التعريف ضمان لتنفيذ الأعمال المطلوبة في مواعيدها المحددة.

وعليه فإن العملية الرقابية معناها العام هي مراقبة التصرفات التي يقوم بها الفرد في أعماله اليومية سواء كان هذا العمل فردي أو ضمن مجموعة (مؤسسة، شركة، ورشة... الخ)، وذلك بغية تحقيق أهداف مسطرة مسبقاً، يجب إنجازها في فترة زمنية محددة.
أما الرقابة بالمفهوم الإسلامي أيضاً، متابعة وملاحظة وتقييم التصرفات والأشياء بواسطة الفرد ذاته أو بواسطة الغير، وذلك بهدف التأكد من أنها تتم وفق قواعد وأحكام الشريعة الإسلامية وبيان الانحرافات والأخطاء تمهيداً لعلاجها والقضاء عليها.

انظر:

- حزام ماطر المطيري، الإدارة الإسلامية المنهج والممارسة، (الرياض: مطابع الفرزدق، ، 1997)، ص 191.
وعليه فإن الجانب الإسلامي يركز على الجانب الذاتي أو الرقابة يجب أن تكون ذاتية لأن الله يعلم كل صغيرة وكبيرة ويراقبنا في كل تفاصيل حياتنا وعليه فإن كل مسلم على يقين أن الله تعالى معه ويعلم تفاصيل ما يقوم به وذلك مصداقاً لقوله تعالى: "ما يلفظ من قول إلا لديه رقيب عتيد".

- سورة ق، الآية 18.

هذه الرقابة هو التحقق ما إذا كانت عملية التنفيذ تسير وفق مخطط العمل الذي تم تقديمه مسبقاً للمصادقة عليه في البرلمان، حيث يقول في هذا الصدد "هنري فايول" الرقابة هي التحقق ما إذا كان كل شيء يسير وفق الخطة المرسومة والتعليمات الصادرة والقاعدة المقررة، أما موضوعها فهو تبيان نواحي الضعف أو الخطأ من أجل تقويمها ومنع تكرارها.¹

فالرقابة تهدف الى التحقق أولاً بان التنفيذ يتم وفق ما هو مقرر في الخطة، وفي حدود التعليمات والقواعد المقررة بغية اكتشاف نواحي الخطأ والانحرافات وإيجاد الحلول المناسبة لها وعلاجها وبالتالي تجنب الوقوع في الأخطاء المتشابهة مستقبلاً، وذلك شريطة أن تتناول الرقابة كامل أوجه نشاط الجهة الخاضعة للرقابة وعلى اختلاف مستوياتها الادارية، ووظيفة الرقابة هي وظيفة أساسية من وظائف الإدارة تساهم في إعداد السياسات والأهداف والخطط والبرامج عن طريق التأكد من أن الخطط تترجم أهداف الوحدة.²

أولاً: آليات الرقابة البرلمانية.

تطرفت الدساتير المتعاقبة على النظام السياسي في الجزائر على مجموعة من الآليات الرقابية التي يتمتع بها البرلمان كهيئة تشريعية، تسهر على متابعة مدى تنفيذ القوانين والالتزام بما تم تشريعه واليات الرقابة نوعان رقابة تنجر عنها المسؤولية السياسية للحكومة تتمثل في مناقشة مخطط عمل الحكومة، واليات الرقابة التي لا تنجر عنها المسؤولية السياسية للحكومة وتتمثل في السؤال بنوعيه شفوي وكتابي، الاستجواب، التحقيق البرلماني، وهذه الرقابة هي رقابة قبلية حيث يتم الموافقة على مخطط العمل قبل الشروع في تنفيذه، ثم تتم مراقبته أثناء تنفيذه، ثم تأتي الرقابة البعدية وذلك بعد نهاية مدة تنفيذ مخطط العمل لمقارنة ما تم تنفيذه على أرض الواقع مع ما تم الموافقة عليه سابقاً.

1- آليات الرقابة التي تنجر عنها المسؤولية السياسية للحكومة:

تتمحور آليات الرقابة التي تنجر عنها المسؤولية السياسية للحكومة حول محورين أساسيين وهما:

أ- مناقشة برنامج الحكومة:

قبل الشروع في تنفيذ برنامج الحكومة الذي يعده الوزير الأول بعد موافقة رئيس الجمهورية يبقى حاجة للمصادقة عليه من طرف البرلمان، الذي من خلاله يتم العمل بهذا البرنامج ومنح الثقة

¹ موفق حديد محمد، الإدارة العامة هيكلية الأجهزة ووضع السياسات وتنفيذ البرامج الحكومية، (عمان: دار الشروق للنشر والتوزيع، 2003)، ص.187.

² عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، (مكتبة الإشعاع للطباعة والنشر، ط1، 1997)، ص.19.

للحكومة برئاسة الوزير الأول حاليا، أو رفضه وبالتالي سحب الثقة الذي ينجر عنها تقديم الوزير الأول لاستقالته وبالتالي استقالة الحكومة وتعيين حكومة جديدة، كما يجب أيضا على الوزير الأول عرض مخطط عمله على مجلس الوزراء الذي يترأسه رئيس الجمهورية، لكن السؤال المطروح هنا كيف تتم عملية مناقشة برنامج الحكومة؟ وهل سبق وان تعرضت الحكومات في الجزائر لا سيما بعد 1989 للإقالة؟

✓ مناقشة برنامج الحكومة في البرلمان:

تعتبر عملية مناقشة برنامج الحكومة، خطوة هامة لتقييم أعمال الحكومة، حيث نص المادة (76) من دستور 1989م، على أن يقدم رئيس الحكومة برنامج حكومته أمام المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه وذلك قبل أن يشرع في العمل، ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة تتناول جميع الجوانب والمجالات والمحاور الاقتصادية، الاجتماعية والسياسية، بالإضافة الى خطة العمل ووسائل تنفيذها، ويحق لنواب المجلس الشعبي الوطني أن يقترحوا أية تعديلات يروها ضرورية حول هذا البرنامج، ويجوز لرئيس الحكومة أن يأخذ هذه الاقتراحات بعين الاعتبار وكيف برنامج حكومته على ضوءها كما يجوز له أن لا يأخذ بها ويقنع النواب، وبعد اختتام المناقشة يقوم المجلس الشعبي الوطني بالتصويت على برنامج الحكومة بالموافقة أو بالرفض.

وفي حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على البرنامج المعروض عليه يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته لرئيس الجمهورية، أما في حالة الموافقة يقدم رئيس الحكومة عرضا له عن طريق برنامجه أمام مجلس الأمة الهدف من ذلك إعلام المجلس كما يمكن لهذا الأخير بعد المناقشة أن يصدر لائحة يضمنها ملاحظاته واقتراحاته.¹

هذا حسب ما كان معمول به حسب الدستور الجزائري بداية من دستور 1989م إلى غاية دستور 2008م، أين تم استبدال منصب رئيس الحكومة بمنصب الوزير الأول كما ذكرنا أنفا، حيث يقوم الوزير الأول بتقديم مخطط عمله للمجلس الشعبي الوطني بدلا من تقديم برنامج الحكومة كما كان سابقا، ومن هنا يقوم إلى المجلس الشعبي الوطني ويصدد الموافقة عليه بإجراء مناقشة عامة لهذا الغرض ويمكن الوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا، على ضوء هذه المناقشة، بالتشاور مع رئيس الجمهورية.

¹ ناجي عبد النور، تجربة التعددية الحزبية والتحول الديمقراطي: دراسة تطبيقية في الجزائر، مرجع سابق، ص. 194.

يقدم الوزير الأول عرضا حول مخطط عمله لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني، حيث يمكن لمجلس الأمة أن يصدر لائحة¹ ونفس الشيء يقوم به الوزير الأول وهو تقديم استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية في حالة عدم الموافقة على مخطط عمله من طرف المجلس الشعبي الوطني.²

إن البرلمان وبموافقته على مخطط عمل الوزير الأول تعد منحا للثقة له ولرئيس الجمهورية، كما يمنحه بذلك فرصة مواصلة عمل حكومته لان عدم الموافقة على مخطط عمل الوزير الأول تؤدي به تلقائيا لتقديم استقالته ومن خلال دراستنا لدور البرلمان سواء من حيث التشريع أو مناقشة مخطط عمل الوزير الأول أو بيان السياسة العامة نجد أن البرلمان يتميز بالضعف من حيث المنافسة وتقديم البديل، وإذا ما رجعنا لسنة 2008 والى يومنا هذا ومنذ تولي الوزير الأول منصبه بعد تغيير منصب رئيس الحكومة نجد أنه كل برامج حازت على الثقة ولم يقدم استقالته.

وبالفعل تعتبر المناقشة التي لا تدوم سوى عشرة (10) أيام طبقا للمادة (48)، من القانون العضوي رقم (99-02)، محدودة زمنيا وبالتالي قد لا تسمح لكل النواب بالتدخل وحتى وان حدث عكس ذلك فيكون الوقت لا يكفي للتعرض لتفاصيل البرنامج أو مخطط العمل، وهو ما يجعل المناقشة تتحول الى إجراء شكلي بدون محتوى يغلب عليها الطابع السطحي، وتنتهي في كل الحالات بالمصادقة من طرف الأحزاب المشكلة للأغلبية في البرلمان، وبتنديد الأقلية المعارضة والتشكيك بشأن ما تعرضه الحكومة على المجلس.³

✓ مناقشة برنامج الحكومة في مجلس الوزراء:

يعتبر مجلس الوزراء هيئة حكومية سامية في الدولة يحضرها جميع الوزراء، والوزير الأول حاليا، (رئيس الحكومة سابقا) وذلك تحت رئاسة رئيس الجمهورية، تناقش فيه جميع قضايا البلاد أهمها:

- تحديد السياسة العامة للبلاد.
- اتخاذ القرارات الهامة التي تلزم الحكومة.
- دراسة والموافقة على مشاريع النصوص ذات الطابع التشريعي والتنظيمي.

¹ دستور 2008، المادة (80).

² دستور 2008، المادة (81).

³ أومايوف محمد، مرجع سابق، ص. 156.

ونظرا لهذه الأهمية التي يتميز بها خاصة من حيث الصلاحيات التي يقوم بها المجلس، والذي يعزز مركز رئيس الجمهورية داخله، ويعتبر أهم سبب يلزم المؤسس الدستوري على عرض عدة أعمال على المجلس ومنها عرض البرنامج الحكومية أو مخطط الوزير الأول حاليا.¹

ولقد نص الدستور الجزائري ومن خلال المادة (79)، على إلزامية عرض الوزير الأول مخطط عمله أمام مجلس الوزراء حيث جاء في نص المادة (79)، فقرة (3)، يضبط الوزير الأول مخطط عمله لتنفيذه ويعرضه في مجلس الوزراء، ولما كان الوزير الأول ملزما يعرض مخطط عمله في مجلس الوزراء الذي يترأسه رئيس الجمهورية، فإن ذلك يدل على أن مسؤولية هذا الأخير تكون من المفروض قائمة من الناحية السياسية، وبالتالي ستعكس عليه سياسيا في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني عليه.²

ب- بيان السياسة العامة:

تقدم الحكومة سنويا بيان عن السياسة العامة إلى المجلس الشعبي الوطني يتناول فيه ما أنجزته الحكومة، ويعقب بيان السياسة العامة مناقشة تتمحور حول خطة عمل الحكومة ومدى التزامها بالبرنامج المصادق عليه ويمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة لاختتام المناقشة، كما يمكن أن يترتب على هذه المناقشة إيداع مُلتمس رقابة يقوم به المجلس الشعبي الوطني.³ طبقا لأحكام المواد (135، 136، 137)

حيث يمكن للمجلس الشعبي الوطني لدى مناقشته بيان السياسة العامة، أن يصوت على ملتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة، ولا يقبل هذا الملتمس إلا إذا وقع سُبُع (7/1) عدد النواب على الأقل، وتتم الموافقة على ملتمس الرقابة بتصويت أغلبية ثلثي (3/2) النواب ولا يتم التصويت إلا بعد ثلاث (3) أيام من تاريخ إيداع ملتمس الرقابة. إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة، يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية.⁴

خلال عرض بيان السياسة العامة تقوم الحكومة بتبيان ما قد تم فعله وما سيتم فعله خلال فترة عملها مع شرح أهم مراحل الانجاز والعراقيل والصعوبات التي تواجه عملية التنفيذ، وأهم السياسات

¹ بوسالم دنيا، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير في القانون العام، تخصص قانون إداري ومؤسسات دستورية، (جامعة باجي مختار عنابة: كلية الحقوق قسم القانون العام، 2007)، ص. 26.

² أومايوف محمد، مرجع سابق، ص. 156.

³ دستور 1989 المادة (80)، دستور 2008، المادة (84).

⁴ دستور 2008، المواد (135، 136، 137).

العامة وبرامج العمل التي عرضت ونوقشت أمام مجلس الأمة هي تقديم الحكومة لبيان لسياسة العامة خلال الفترة التشريعية (2002-2007)، وذلك في أواخر شهر ماي 2005، أمام المجلس الشعبي الوطني، وبداية شهر جوان 2005 أمام مجلس الأمة، وقد اعتبر السيد رئيس الحكومة آنذاك لدى تقديمه لبيان السياسة العامة أن برنامجه هو تجسيد لبرنامج فخامة رئيس الجمهورية، خاصة وأنه تزامن مع الإعلان عن اعتزام السيد رئيس الجمهورية التوجه الى الشعب للاستفتاء حول العفو الشامل تكريسا للمصالحة الوطنية، وكذلك الإعلان عن البرنامج التكميلي لدعم الإنعاش الاقتصادي.¹

ولقد ركز السيد "أحمد أويحي"، رئيس الحكومة آنذاك على النتائج التي حققها رفقة طاقمه الحكومي الائتلافي مشيدا بما تم انجازه حيث تم التطرق لأهم قضايا الساعة آنذاك مثل تناول مؤشرات تحسن الوضع الأمني للبلاد ونجاح مسار المصالحة الوطنية، من خلال تزايد المساندة لها.

كما تناول في الجانب الاقتصادي من خلال التطرق للارتفاع الذي عرفه القطاع الاقتصادي والذي انعكس ايجابيا على الظروف المعيشية للأفراد، والذي أدى بدوره إلى الاستقرار الاجتماعي الذي لطالما عرف تدني كبير، حيث اعتمد رئيس الحكومة في تدخله هذا على مجموعة من الإحصائيات والأرقام، لا سيما عند إشارته للأفاق المستقبلية وبالتحديد البرنامج التي تسعى الحكومة إلى تحقيقه مستقبلا والمتمثل في البرنامج التكميلي الضخم الذي رصد له مبلغ مالي كبير يقدر بـ: 4200 مليار دينار جزائري حيث قام الرئيس بعرض وشرح المنهجية التي تعزم الحكومة على إتباعها لتنفيذ هذا البرنامج الضخم من جهتهم فقد أعلن النواب دعمهم للمصالحة الوطنية والعفو الشامل حيث كان هناك إجماع حول تحسين الوضع الأمني، مع تثمين مجهودات رئيس الجمهورية الخاصة بالمخطط الخماسي الذي اشتمل على الجانبين الاجتماعي والاقتصادي وعلى اثر تدخل النواب فقد طالبوا بمجموعة من الإصلاحات أهمها التكفل الجيد بالحاجات اليومية للمواطنين، بسط هيبة دولة الحق والقانون والعمل على مكافحة كل أنواع الفساد وعلى رأسها الرشوة والمحسوبية، كما أعلنوا تأييدهم وثقتهم للحكومة ولرئيس الجمهورية.²

¹ حصيلة الدورة التشريعية الخامسة، مرجع سابق، ص. 28.

² موقع العلاقات مع البرلمان على الانترنت

كما أشار رئيس الحكومة آنذاك إلى ضرورة تبني مبدأ الاستمرارية ومواصلة دراسة الملفات التي تتعلق بقضايا البلاد العامة، وقد جاء برنامج حكومة "أحمد أو يحي"، كخطة وإستراتيجية لتجسيد برنامج رئيس الجمهورية ميدانيا وفق ستة أبواب وهي:

الباب الأول: محور هذا الباب حول ترقية المصالحة الوطنية في كنف دولة الحق والقانون.

الباب الثاني: استكمال الإصلاحات بما يخدم المصالحة الوطنية والتنمية وإصلاح العدالة، وإصلاح مهام الدولة وتنظيمها، بالإضافة إلى الإصلاح في المجال الاقتصادي بترقية الاستثمار وتسوية مسألة العقار، ومكافحة الاقتصاد غير الرسمي.

الباب الثالث: النهوض بتنمية مستمرة عبر أرجاء الوطن، وذلك بتهيئة الإقليم وتوفير مصادر الحياة وتسييرها ودعم نسيج المنشآت الأساسية.

الباب الرابع: تبني سياسة اجتماعية وثقافية تتماشى وتحدياتها الوطنية في التكفل بالصحة وتطوير الحماية الاجتماعية والتضامن الوطني، وإصلاح المنظومة الوطنية للتربية.

الباب الخامس: تحديث القدرة الدفاعية الوطنية.

الباب السادس: تعزيز مكانة الجزائر ومصالحتها على الساحة الدولية.¹

إذا من خلال هذا النقاش يمكن للبرلمان أن يأخذ صورة كاملة ومعرفة لاحقة بما فعلته الحكومة وما تنوي فعله والسياسات التي تنتهجها في تنفيذ برنامجها، كما يمكن للحكومة من جهة أخرى توضيح الصعوبات التي تواجهها أثناء التنفيذ حتى تضع الجهة المراقبة في الصورة إذا ما كان هناك تأخر أو تراجع في تطبيق برنامج معين، حتى تستفيد بفرصة لتدارك الوضع، ويجب عليها في نفس الآن توضيح أو إعطاء صور على الأفاق المستقبلية المترتبة على هذا البرنامج، ذلك أن مناقشة بيان السياسة العامة ليس نقاش عادي بل هو عبارة عن نقاش جدي دقيق، قد يتبع بلائحة، ذلك أن هذا النقاش يكون بين الحكومة التي تنفذ البرنامج والجهة المراقبة التي تمثل في نواب الشعب الذي يعود عليه البرنامج بالدرجة الأولى.

2- آليات الرقابة التي لا تنجر عنها المسؤولية السياسية للحكومة:

وتتمثل أشكال الرقابة التي يمارسها البرلمان الجزائري دون أن تترتب عنها مسؤولية الحكومة في: الاستجواب السؤال، ولجان التحقيق.

¹ ناجي عبد النور، تجربة التعددية الحزبية والتحول الديمقراطي: دراسة تطبيقية في الجزائر، مرجع سابق، ص. 222.

أ- الاستجواب وشروط صحته:

يعتبر حق الاستجواب من أخطر وأهم أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال الوزارة، حيث يحق للعضو في البرلمان بمقتضى حق الاستجواب أن يطلب من الوزير أو الوزارة البيانات عن السياسة العامة للدولة وسياسة الوزير في تسيير شؤون وزارته وهو من أخطر أدوات الرقابة كونه قد يؤدي إلى حجب الثقة عن الوزير أو الوزارة وللاستجواب أهمية كبيرة على خلاف غيره من الوسائل الرقابية البرلمانية، حيث أن أهميته تتبع من كونه يفتح باب المناقشة العامة التي يشترك بها جميع أعضاء المجلس ومن أن المناقشات التي يثيرها الاستجواب بعضها يؤدي إلى التصويت على الثقة بالوزارة أو الوزير، وهنا تظهر أهمية تطور الاستجواب عن غيره من الوسائل.¹

أما في الجزائر، فيمكن إعطاء تعريف الاستجواب من خلال الدستور والنصوص المنظمة له بأنه: وسيلة دستورية يستطيع بموجبها عدد من النواب أو عدد من أعضاء مجلس الأمة، أن يطلبوا من الحكومة تقديم توضيحات لكشف الحقيقة حول موضوع من مواضيع الساعة التي تهم الدولة من خلال تبيان موقفها في ممارسة السلطة وتسيير الشأن العام.²

ولأن الاستجواب هو العمل أو الإجراء الذي يمكن به لعضو البرلمان أن يكلف الحكومة بتوضيح عمل معين أو السياسة العامة.³ وكما تنص عليه المادة (133) من الدستور يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة ويمكن للجان البرلمان أن تستمع إلى أعضاء الحكومة.⁴

➤ شروط صحة الاستجواب:

حتى يتم الاستجواب ويكتسب شرعيته فهو يتم وفق شروط موضوعية وضعها المشرع، وذلك حتى تنقيد جهة الرقابة بأحكام الدستور ولا تخرج عن إطارها القانوني، وتتمثل هذه الشروط في مجموعة من الشروط الشكلية والموضوعية والتي يتم وفقها أهمها:

¹ أحمد نبيل أحمد صوص، *الاستجواب في النظام البرلماني (دراسة مقارنة فلسطين ومصر)*، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الدراسات العليا في جامعة النجاح الوطنية في نابلس، فلسطين، 2007، ص 37، 33.

² أونيسي ليندة، شراد يحيى، *الاستجواب البرلماني في الجزائر بين الوثيقة الدستورية والممارسة البرلمانية*، مجلة ع، 05، جانفي 2016، ص. 208.

³ إيهاب زكي سلام، *الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني*، (القاهرة: عالم الكتب، 1983)، ص. 85.

⁴ دستور 1996 المعدل سنة 2008م المادة (133).

✓ الشروط الشكلية:¹

أن يقدم طلب الاستجواب كتابة إلى رئيس الغرفة المعنية) المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الأحوال، وهذا ما يستخلص من نص المادة 65 من القانون العضوي 02/99 القاضي بضرورة تسليم رئيس الغرفة المعنية نص الاستجواب، الذي يوقعه حسب الحالة ثلاثون نائبا أو ثلاثون عضوا في مجلس الأمة خلال الثماني والأربعين ساعة الموالية لإيداعه، واشتراط الكتابة تسهل إطلاع أعضاء المجلس المعني ليمكنوا من مناقشة ومعرفة أبعاده والتحقق من صحة الوقائع التي ينطوي عليه.

أن يوقعه ثلاثون نائبا، فالاستجواب في الجزائر حق جماعي وليس حقا فرديا، وبذلك يختلف عن السؤال ويشترط لقبوله أن يوقع على الأقل من طرف ثلاثون نائبا أو ثلاثون عضوا من مجلس الأمة كحد أدنى، وهذا الحد مبالغ فيه مقارنة بالحد القانوني اللازم للمبادرة بالقانون وهو عشرون نائبا(4)، مما يؤدي إلى إضعاف هذه الآلية، وما يؤكد ذلك أن الممارسة العملية لهذه الوسيلة من طرف المجلس الشعبي الوطني كانت قليلة جدا وصلت إلى سبع استجابات فقط في الفترة التشريعية الرابعة.

أن يكون الاستجواب موجه إلى الحكومة، حيث حصرت النصوص القانونية المنظمة للاستجواب توجيهه إلى الحكومة فقط ممثلة في رئيسها الوزير الأول وكل أعضاء حكومته من الوزراء وبالتالي لا يمكن توجيه الاستجواب إلى رئيس الجمهورية باعتباره غير مسؤول سياسيا أمام البرلمان أو إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، أو إلى أحد موظفي الدولة مهما كانت مكانته داخل النظام السياسي، كما لا يجوز استجواب النواب بعضهم لبعض.

✓ الشروط الموضوعية:

عدم مخالفة الاستجواب لأحكام الدستور والقانون، ولما كان هذا الأخير في حقيقته اتهام للحكومة، أو أحد أعضائها بمخالفة الدستور أو القانون، لذا جاء الاستجواب كوسيلة رقابية تستهدف الحفاظ عليهما، بحيث يتعين على رئيس المجلس رفض أي استجواب يتضمن مخالفة للدستور أو القانون، ومن أجل ذلك يبلغ مقدم الاستجواب كتابة حتى يتدارك هذه المخالفة.

¹ أونيسي ليندة، شراد يحيى، مرجع سابق، ص ص. 209. 210.

تحقيق المصلحة العامة، حيث تعتبر المصلحة العامة أهم الأهداف التي تسعى الدولة لتحقيقها وعليه فإن الاستجواب يهدف الى تحقيق المصلحة العامة، وذلك من خلال ضبط الأداء الحكومي في ممارسة سلطاتها غير أنه في بعض الحالات تتداخل المصلحة الخاصة للمستجوب، ولا سيما أن الفصل بين المصلحتين أمر صعب، فضلا عن الإشكال الذي يطرح عن الجهة المختصة بعملية تحديد توافر المصلحة العامة من عدمها.

كما يشترط أن يقع الاستجواب في دائرة اختصاص الحكومة زمنيا ومكانيا، لأن مساءلة الحكومة جميعها أو أحد الوزراء عن عمل معين يجب أن يكون متعلقا باختصاصها، فيحق لأي عضو في البرلمان أن يقدم الاستجواب في أي شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاص الحكومة، أو أحد أعضائها سواء كان موضوعا يتعلق بالشؤون الداخلية أو الخارجية للدولة، سواء كانت عامة أو محلية.¹

ارتباط موضوع الاستجواب بإحدى قضايا الساعة ويعني ارتباطه بقضية راهنة تكون محل اهتمام عام، فلا ينبغي أن تكون المسألة قديمة أو مستقبلية بعيدة ولا ذات أهمية مستمرة في قطاع من القطاعات الوزارية، لكن رغم ذلك فعبرة قضايا الساعة تتسم بالغموض والعمومية وتفتح المجال للتأويل خاصة في الجزائر نعيش كل يوم جملة من قضايا الساعة التي تستقطب اهتمام الرأي العام.²

ويأخذ الاستجواب عدة معاني بحيث يعتبر وسيلة لتبادل النقاش ووجهات النظر بين أعضاء الحكومة وأعضاء البرلمان، كما يعتبر وسيلة لكشف المخالفات التي قد تقع فيها الحكومة ضمن تنفيذها لبرامج عملها، أو أحد الوزراء كل على حدى، والتي تحرك المسؤولية السياسية التي تؤدي إما لسحب الثقة أو منح فرصة للحكومة للإصلاح، وعليه فهي أهم وسيلة رقابية التي تعمل على جعل كل وزير ينفذ برنامجه ضمن ما ينص عليه الدستور.

➤ آثار الاستجواب على برامج وأعمال الحكومة:

للاستجواب آثار ونتائج حاسمة في الرقابة على العمل الحكومي، إذ يعتبر آلية دستورية لمحاسبة الحكومة والوزراء وتوجيه اللوم لهم، وإثارة مسؤوليتهم إذا ثبت تقصيرهم أو إخلالهم بما تعهدوا به من برامج أو مخططات، إلا أن المشرع الجزائري في دستور 96 وتعديل 2008، وكذلك الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان لم يرتب أي أثر على حالة تقديم الوزراء لإجابة غير مقنعة عن الاستجواب الموجه لهم، فلا يمكن حتى فتح مناقشة حول الموضوع، ويقتصر دور الوزير على الرد على تدخلات

¹ تشعبت محمد، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة - دراسة مقارنة - مذكرة ماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات، (جامعة الجزائر 01، كلية الحقوق، 2014)، ص ص. 43-45.

² أونيسي ليندة، شراد يحيى، مرجع سابق، ص. 210.

بعض النواب دون الأخرى المنصبة على الاستجواب، والإجابة قد يشوبها الكثير من الاقتضاب ونقص الدقة فتأتي عامة وسطحية.¹

كما أن آلية الاستجواب تتميز بالندرة من حيث التوظيف مقارنة مع نظيرتها من الآليات الأخرى لا سما إليه السؤال بنوعيتها الشفوي والكتابي، فعملية الرقابة البرلمانية في الجزائر تتميز بطغيان آلية السؤال كما سبق الذكر، وإذا ما أخذنا آلية الاستجواب نجدها قليلة التوظيف رغم أهميتها مقارنة مع الآليات الأخرى، فإذا ما أخذنا الفترة التشريعية (2002-2007)، فقد تم تقديم جملة من الاستجابات وجهت للحكومة خلال الفترات الأولى من العهدة، وقد تمحورت مواضيع الاستجابات حول عدم خرق قانون تعميم استعمال اللغة العربية، إصلاح المنظومة التربوية، خرق الحصانة البرلمانية، الى جانب مواضيع أخرى وهي كما يوضحها الجدول الآتي:

الرقم	الموضوع	الإرسال الى الحكومة	جلسة العرض
1	خرق القانون رقم (05-91)، المتضمن تعميم اللغة العربية والأمر (96-30) المعدل والمتمم له.	2002/12/22.	2003/01/09 الإجابة دون العرض.
2	أضرار التجارب النووية الفرنسية بمنطقة رقان	2003/01/09	2003/10/06
3	خرق الحصانة النيابية خلال المسيرة السلمية لحركة مجتمع السلم في 2003/02/27	2003/03/12	2003/10/06
4	النتائج التي خلفها زلزال 21 ماي 2003	2003/6/15	2003/10/06
5	خرق الأمر الرئاسي 76-35 الخاص بالمنظومة التربوية (التربية والتكوين).	2003/09/17	2003/10/6
6	إضراب أساتذة الثانويات	2003/09/22	2003/12/25
7	منكوبو زلزال 21 ماي 2003	2004/01/05	لم يتم الرد عنه
8	الاعتداءات التي تعرض لها مناصر والفريق الوطني بتونس	2004/02/25	تم سحبه في 30 ماي 2004
9	التعليق التلفزيوني باللغة الفرنسية للقاءات كأس إفريقيا للأمم.	2004/06/05	لم يتم الرد عنه.

جدول رقم(21): يوضح الاستجابات الموجهة للحكومة من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني

(2002-2006).

¹ المرجع نفسه، ص. 212.

المصدر:

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، *حصيلة دورة الخريف 2008، للعهد التشريعية السادسة (2007-2012)*، وزارة العلاقات مع البرلمان، فيفري 2009، ص.34.

فمن خلال ما سبق نستنتج أن الاستجواب ووظف سنة 2003، أي مرة واحدة على مدار الخمس سنوات للعهد التشريعية الممتدة من (2007-2002)، كما أن هذه الأخيرة لا تمس خدمة المجتمع أو اهتمامات المواطن المباشرة مثل السكن، الصحة، البطالة... وغيرها.

ب- السؤال البرلماني وشروط صحته.

يعتبر السؤال البرلماني أحد الأدوات الرقابية التي يوظفها البرلمان، وذلك بغية رقابة النشاط الحكومي وضمان سيره حيز القانون، ويعرف السؤال البرلماني على أنه أداة من الأدوات الرقابية البرلمانية يمكن لأعضاء البرلمان بواسطتها رقابة النشاط الحكومي، وذلك باستفهام أحد النواب حول موضوع يجله للتعرف على نية الوزراء بشأن ذلك الموضوع.¹ كما يعرف على انه استفهام عضو البرلمان عن أمر يجله أو رغبته في التحقيق من حصول واقعة وصل علمها إليه أو استعلامه عن نية الحكومة في أمر من الأمور وهو استيضاح لا ينطوي على اتهام.²

أما المشرع الجزائري فقد عرفه على أنه طلب مقدم من عضو البرلمان الى أحد أعضاء الحكومة لأجل الحصول على معلومات تخص احد الموضوعات ذات المصلحة العامة.³ تعد الأسئلة وسيلة إعلامية ورقابية للنواب حول تصرفات الحكومة، حيث يطلب النائب من الوزير تقديم توضيحات حول نقطة أو موضوع معين، وعن طريق هذه الأسئلة يتقصى عضو من أعضاء البرلمان من وزير معين أو من رئيس الحكومة عن حقيقة أمر معين يخص نشاط الوزارة المعنية أو الحكومة ككل.⁴ والأسئلة في الدستور الجزائري نوعان شفوية أو كتابية كما جاء في المادة (134): «يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي الى أي عضو في الحكومة».

¹ سامي جمال الدين، *القضاء الإداري - الرقابة على أعمال الإدارة - (الإسكندرية: منشأة المعارف، 2003)*، ص. 278.

² فيصل شطناوي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الأردني خلال فترة (2003-2009)، *مجلة جامعة النجاح للأبحاث*، م25، ع9، 2011، ص.08.

³ شتاتحة وفاء أحلام، *الأسئلة الشفوية والكتابية كأسلوب رقابة برلمانية على أعمال الحكومة*، أطروحة دكتوراه في القانون العام، (جامعة الجزائر 1: كلية الحقوق، 2013)، ص.22.

⁴ إيهاب زكي سلام، *مرجع سابق*، ص. 32.

➤ الأسئلة المكتوبة:

هي الأسئلة التي يقوم أعضاء البرلمان بتوجيهها الى أعضاء الحكومة كتابة، ويتم الرد عليها أيضا كتابة في أجل أقصاه ثلاثين (30) يوما من تاريخ تبليغ السؤال المكتوب الى عضو الحكومة ولقد بقي النص الدستوري حاليا من حيث عدم ذكره للجزء المترتب على عدم رد الحكومة على السؤال الكتابي أو رفض الإجابة على السؤال، ولهذا أصبح النواب يترددون عن طرح الأسئلة لسبب عدم ردهم على الأسئلة أو تقديم إجابات سطحية وعامة.¹ حيث جاء في نص المادة السابقة الذكر (134)، الفقرة (2) ويكون الجواب عن السؤال الكتابي كتابيا، خلال أجل أقصاه ثلاثون(30) يوما.

➤ الأسئلة الشفوية:

يمكن من خلال السؤال الشفوي لأحد أعضاء البرلمان أن يطلب من أعضاء الحكومة تقديم توضيحات حول موضوع معين، وإذا كانت الكتابة شرط ضروري لتقديم الأسئلة مكتوبة أو الشفوية فان ما يميز هذه الأخيرة هو طرحها شفويا من طرف عضو البرلمان في الجلسة المخصصة والرد عليها شفويا من قبل الوزير المختص خلال نفس الجلسة والسؤال الشفوي قد يكون متبوع بمناقشة.² وذلك إذا رأت أي من الغرفتين أن جواب عضو الحكومة شفويا كان أو كتابيا، يبرر إجراء مناقشة، تجري المناقشة حسب الشروط التي ينص عليها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة تنشر الأسئلة والأجوبة طبقا للشروط التي يخضع لها نشر محاضر مناقشات البرلمان.³

➤ شروط تقديم السؤال:

يعتبر السؤال بنوعيه أحد أهم الوسائل الرقابية التي يمارسها البرلمان، وهي أكثر الآليات استعمالا وحتى يقوم البرلمان بتوظيف هذه الآلية عليه إتباع مجموعة من الشروط.

✓ الشروط الشكلية:

الكتابة:

سواء تعلق الأمر بتقديم السؤال شفويا أو كتابيا يجب أن يقدم السؤال مكتوبا الى رئيس المجلس الذي يدرجه بدوره ضمن جدول الأعمال، وقد نصت على هذا الشرط أغلب لوائح البرلمان كالفرنسي

¹ نقادي حفيز، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، *دفاتر السياسة والقانون*، ع10، جانفي 2014، ص. 72.

² المرجع نفسه، ص. 72.

³ دستور 2008، مادة (134)، الفقرة (3،4).

المصري الانجليزي، إلا أن المشرع الجزائري لم يذكرها لكن الممارسات البرلمانية الجزائرية أثبتت وجود هذا الشرط.¹

الاختصار في صياغة السؤال:

الأصل أن يقدم السؤال في عبارات موجزة تكون في غاية الوضوح مع بيان القصد منها،² وذلك لعدة أسباب منها إعطاء الفرصة لطرح اكبر عدد من الأسئلة ومناقشة أكثر من موضوع. الشروط الموضوعية:

هناك مجموعة من الشروط الموضوعية التي تكمل الشروط الشكلية ليخرج السؤال في شكله القانوني المقبول وهي كما يلي:

المصلحة العامة:

يجب أن يتضمن السؤال أحد المواضيع العامة حيث يشمل على أمر من الأمور ذات الأهمية العامة، ولا يكون متعلقا بمصلحة خاصة أو أن تكون له صفة شخصية كما يجب أن يكون واضحا ومقصورا على الأمور المراد الاستفهام عنها دون تعليق.³

يجب أن يكون السؤال خاليا من العبارات غير اللائقة:

معنى ذلك ألا يحتوي السؤال على عبارات تمس الوزير الموجه إليه السؤال، أو الأشخاص الذين يدور حولهم السؤال، أو يتعرض لهم بألفاظ تتسم بالتجريح أو الهجوم على شخص الوزير، وبذلك يخرج السؤال من كونه وسيلة رقابية دستورية يستخدمها عضو البرلمان للاستفهام أو الرقابة الى وسيلة للهجوم على الأخرى.⁴

ج- توظيف السؤال خلال العهود التشريعية المختلفة:

إن ما يميز عملية الرقابة البرلمانية هو التركيز المحسوس على الأسئلة الشفوية والكتابية باعتبارها الآلية الأكثر سهولة واستعمالا بحيث أنها تتيح الفرصة لأعضاء البرلمان محاورة الوزراء ومناقشتهم بصفة مباشرة حول المواضيع التي تعكس اهتمامات وتطلعات المواطنين، كما أن هذه الآلية

¹ شتاتحة وفاء أحلام، مرجع سابق، ص. 34.

² فيصل شطناوي، مرجع سابق، ص. 9.

³ نقادي حفيظ، مرجع سابق، ص. 73.

⁴ فيصل شطناوي، مرجع سابق، ص. 10.

تشكل بالنسبة للحكومة الفرصة لشرح وتبرير توجيهات سياستها أمام منتخبي الشعب والمواطنين على حد سواء.¹

ولو رجعنا الى مجال متابعة الرقابة البرلمانية لوجدنا أنه ومن خلال حصيلة التشريعات المختلفة الى غاية سنة 2017 أن مجال الرقابة البرلمانية عرف توظيفا مكثفا لآلية السؤال بنوعيه الشفوي والكتابي، ولقد عرفت العهدة التشريعية (1997-2002) توظيف هذه الآلية، حيث جاءت كما هو موضح في الجدول الآتي:

الغرفة	الأسئلة الشفوية	الأسئلة الكتابية	المتبقي بدون إجابة
المجلس الشعبي الوطني	476 سؤالاً	678 سؤالاً	05 شفوي 57 كتابي
مجلس الأمة	18 سؤالاً	21 سؤالاً	08 شفوي 05 كتابي

جدول رقم(22): يبين عدد الأسئلة الموظفة في العهدة التشريعية (1997-2002).

المصدر:

- شتاتحة وفاء أحلام، الأسئلة الشفوية والكتابية كأسلوب رقابة برلمانية على أعمال الحكومة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، (جامعة الجزائر 1: كلية الحقوق، 2013)، ص.178.
من خلال الجدول نجد أن هذه الفترة التشريعية عرفت 678 سؤالاً كتابياً، بالإضافة الى 476 سؤالاً شفويًا، أي بمجموع 1154 سؤالاً خلال هذه العهدة على مستوى المجلس الشعبي الوطني، في حين عرف مجلس الأمة توظيف هذه الآلية بكمية اقل بكثير حيث وظفت 18 سؤالاً شفويًا، بالإضافة الى 21 سؤالاً كتابياً أي بمجموع 39 سؤالاً على مستوى مجلس الأمة، وهو يعتبر عدد قليل جداً مقارنة مع عدد توظيفها على مستوى المجلس الشعبي الوطني.

أما العهدة التشريعية (2002-2007)، فقد تميزت هي الأخرى باستعمال مكثف لهذه الآلية وعدد توظيفها يختلف من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، ويوضح الجدول الآتي عدد الأسئلة الموظفة في هذه العهدة على مستوى المجلس الشعبي الوطني.

¹ حصيلة الدورة التشريعية الخامسة (2002-2007)، مرجع سابق، ص. 27.

الأسئلة	عدد الأسئلة المطروحة	عدد الأسئلة المجاب عنها	عدد الأسئلة المتبقية	عدد جلسات الرد عن الأسئلة
كتابية	400	372	28	/
شفوية	466	426	40	36

جدول رقم (23): يبين عدد الأسئلة الشفوية والكتابية على مستوى المجلس الشعبي الوطني.

أما عدد الأسئلة التي تم توظيفها في نفس العهدة على مستوى مجلس الأمة فهي كما يلي:

الأسئلة	عدد الأسئلة المطروحة	عدد الأسئلة المجاب عنها	عدد الأسئلة المتبقية	عدد جلسات الرد عن الأسئلة
كتابية	43	36	07	/
شفوية	92	57	35	12

جدول رقم (24): يبين عدد الأسئلة الشفوية والكتابية على مستوى مجلس الأمة.

المصدر:

- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة العلاقات مع البرلمان، *حصيلة الدورة التشريعية الخامسة (2002-2007)*، ص.29.

من خلال الجدول نلاحظ ارتفاع توظيف آلية السؤال حيث تميزت هذه الدورة بطرح 400 سؤالاً كتابياً و 466 سؤالاً شفويًا على مستوى المجلس الشعبي الوطني، أما على مستوى مجلس الأمة فقد عرفت الدورة طرح 92 سؤالاً شفويًا بالإضافة إلى 43 سؤالاً شفويًا، ولقد كانت هذه الأسئلة ذات طبيعة اجتماعية، اقتصادية، وسياسية كل هذا العدد من الأسئلة في مقابل 9 استجابات فقط في كل من سنتي 2003، و 2004.

هذا وقد استمر البرلمانين في التركيز على آلية السؤال فقد عرفت سنة 2008 توظيفاً مكثفاً للأسئلة الشفوية والكتابية، حيث وصل عددها على مستوى المجلس الشعبي الوطني لسنة واحدة إلى 127 سؤالاً مقابل 21 سؤالاً على مستوى مجلس الأمة.¹ وهي كما يوضحها الجدول:

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة العلاقات مع البرلمان، *حصيلة دورة خريف 2008 للعهد التشريعي السادسة (2007-2012)*، فيفري 2009، ص.15.

الأسئلة الشفوية:

عدد جلسات الرد عن الأسئلة الشفوية	عدد الأسئلة المسحوبة أو لعدم الاختصاص	عدد الأسئلة المتبقية	عدد الأسئلة المجاب عنها	عدد الأسئلة المطروحة	
03	03	40	02	45	مجلس الشعبي الوطني
03	02	13	13	28	مجلس الأمة
06	05	53	15	73	المجموع

جدول رقم (25): يبين عدد الأسئلة الشفوية على مستوى المجلسين لسنة 2008.

الأسئلة الكتابية:

عدد الأسئلة المسحوبة أو لعدم الاختصاص	عدد الأسئلة المتبقية	عدد الأسئلة المجاب عنها	عدد الأسئلة المطروحة	
02	34	91	127	مجلس الشعبي الوطني
01	05	15	21	مجلس الأمة
03	39	106	148	المجموع

جدول رقم (26): يوضح الأسئلة الكتابية على مستوى الغرفتين خريف 2008.

المصدر:

- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة العلاقات مع البرلمان، *حصيلة دورة خريف 2008 للمعدة التشريعية السادسة (2007 - 2012)*، فيفري 2009، ص.16.

من خلال هذا الجدول نجد أن عدد الأسئلة الموظفة على مستوى المجلسين لسنة 2008، قد وصل الى 221 سؤال بين شفوي وكتابي، وهو عدد مرتفع لأنه يمثل حصيلة سنة واحدة من الرقابة وتبقى هذه الآلية في ارتفاع ففي سنة 2014 مثلا وحسب حصيلة خريف 2014 فإنه تم استعمال الية السؤال بشكل مكثف على غرار العهديات السابقة، فقد تميزت الدورة بطرح 191 سؤالاً كتابياً، و101 سؤالاً شفويًا في المجلس الشعبي الوطني، أما على مستوى مجلس الأمة فقد عرفت الدورة طرح 69

الفصل الرابع

آليات تنفيذ السياسة العامة في الجزائر (1989-2017).

سؤالا شفويا و6 أسئلة كتابية،¹ أي بإجمالي 367 سؤالا على مستوى المجلسين بين كتابي وشفوي لسنة واحدة، وهي كما يوضحها الجدول الآتي:

الأسئلة الشفوية:

الأسئلة المطروحة	عدد الأسئلة المطروحة	عدد الأسئلة المتبقية	نسبة الإجابة	عدد جلسات الرد عن الأسئلة
المجلس الشعبي الوطني	101	77	23,76 %	09
مجلس الأمة	69	23	66,66 %	10
المجموع	170	100	41,17 %	19

جدول رقم(27): يبين عدد الأسئلة الشفوية في دورة خريف 2014.

الأسئلة الكتابية:

الأسئلة المطروحة	عدد الأسئلة المطروحة	عدد الأسئلة المتبقية	نسبة الإجابة
المجلس الشعبي الوطني	191	136	71,20 %
مجلس الأمة	06	04	66,66 %
المجموع	197	140	71,06 %

جدول رقم(28): يبين عدد الأسئلة الكتابية في دورة خريف 2014.

المصدر:

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة العلاقات مع البرلمان، *حصيلة متابعة أشغال البرلمان خلال دورة الخريف 2014 للعهدة التشريعية السابعة 2012-2017*، ص. 25.

لقد تميزت هذه الدورة الرقابية بتوظيف 367 سؤال بين شفوي وكتابي، على مستوى المجلسين بالنسبة لسنة واحدة وهي سنة 2014.

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة العلاقات مع البرلمان، *حصيلة متابعة أشغال البرلمان خلال دورة الخريف 2014 للعهدة التشريعية السابعة 2012-2017*، ص. 24.

أما دورة ربيع 2015 فقد تميزت بطرح 196 سؤالاً كتابياً و 151 سؤالاً شفويًا في المجلس الشعبي الوطني، أما على مستوى مجلس الأمة فقد عرفت الدورة طرح 36 سؤالاً شفويًا، بالإضافة إلى سؤالين كتابيين.

عدد جلسات الرد عن الأسئلة الشفوية	العدد الإجمالي للأسئلة المتبقية	عدد الأسئلة غير المجاب عنها من هذه الدورة	عدد الأسئلة المجاب عنها من الدورات السابقة	عدد الأسئلة المجاب عنها من هذه الدورة	عدد الأسئلة المطروحة	الأسئلة
07	257	138	119	59	151	المجلس الشعبي الوطني
06	24	18	06	36	36	مجلس الأمة
13	281	156	125	95	187	المجموع

جدول رقم (29): يبين الأسئلة الشفوية على مستوى الغرفتين ربيع 2015، ص.25.

المصدر:

- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة العلاقات مع البرلمان، *حصيلة متابعة أشغال البرلمان خلال دورة ربيع 2015*، جويلية 2015، ص.25.

➤ السؤال كآلية لمتابعة عملية تنفيذ السياسة العامة:

يعتبر السؤال أكثر الآليات استعمالاً لمراقبة أعمال الحكومة، وتعتبر سهولة هذه الآلية من حيث الإجراءات سبب في ذلك، كما أن العقبات والشروط التي يجب توافرها في الآليات الأخرى تحول دون قدرة النواب البرلمانين على توظيفها، وربما كان المشرع الجزائري متعمد في ذلك، ناهيك عن ضعف المعارضة في الجزائر ومحدودية قدرة النواب في البرلمان والتي تظهر من حيث المناقشة أو طرح البدائل وذلك راجع للمستوى الثقافي للنائب ومستواهم العملي، كما أن المعلومة في الجزائر ليست متوفرة على مدى يستطيع الجميع الحصول عليها وتوظيفها، لأن صاحب السؤال يجب أن يكون مطلع على موضوع من جميع جوانبه، كما أن قدرة الأحزاب تختلف من حزب لآخر من حيث الحصول على المعلومة، الأمر الذي يجعل المعلومة ليست متوفرة لدى الجميع، وعليه فإن فعالية السؤال مرتبطة بشخص البرلمان ومدة توافر المعلومات لديه، وكيفية توظيفها.

تعمل الحكومة على تنفيذ مجموعة من البرامج والمشاريع، وذلك خدمة للمصلحة العامة ولضمان تنفيذها والالتزام بما تم الموافقة عليه ضمان الرقابة القبيلة لبرنامج الحكومة، وتقاديا لأي خروج عن ذلك يعتبر السؤال أحد أهم الآليات استعمالا لمراقبة عملها، حيث نجد أن جل الأسئلة تأخذ من متابعة سير وتنفيذ المشاريع الحكومية محورا لها سواء تلك التي تحمل الطابع الوطني أو الطابع المحلي خاصة، والتي سوف تعكس بالتأكيد حرص النائب وانشغاله بدائرته الانتخابية من حيث تعميمها ومحاولة لفت انتباه الحكومة لكل ما ينقصها من مشاريع ومرافق ضرورية، كما يعكس حرص النائب وانشغاله بمعرفة مصير الأموال العمومية خاصة في مجال النفقات العامة والتي تمثل أموال الشعب الواجب صرفها وفق ما قضت به الموازنة العامة حفاظا لها من التبذير والإسراف الحكومي والتلاعبات المختلفة للجهاز الإداري.¹

وسنعرض فيما يلي بعض النماذج عن الأسئلة البرلمانية في هذا المجال المطروحة على مستوى المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة. متابعة سير وتنفيذ ومراقبة المشاريع المدرجة ضمن برنامج الحكومة على مستوى مجلس الأمة:

صاحب السؤال العضو الحكومي	الموجه إليه السؤال	تاريخ السؤال	موضوع السؤال
الطاهر خويضر	وزير التجهيز والتنمية العمرانية	ربيع 1999	حول انجاز الطريق الوطني رقم 11.
نذير زربي	وزير التجهيز والتهيئة العمرانية	خريف 1999	إنجاز الطريق الرابط بين دائرة زربية الوادي وولاية الوادي.
عبد المجيد جبار	وزير الصناعة	ربيع 2000	بخصوص قضية المصنع الكهربائي للصلب.
محمد بوشكير	وزير الموارد المائية	خريف 2001	تأخر إنجاز سد ولاية تبسة.
محمد بوشكير	وزير الاتصال والثقافة	خريف 2001	فيما يخص نجاح برنامج الإنعاش الاقتصادي.
لزهارى بوزيد	وزير الموارد المائية	2002-10-17	حول تنفيذ البرنامج الاستعجالي للمياه.
عبد الله بوسنان	وزير التجارة	2003-01-16	أسباب تأخر إنجاز مشروع

¹ شتاتحة وفاء أحلام، مرجع سابق، ص. 304.

المنطقة -01- وزير التجارة 16 الاقتصادية الحرة (بلارة).			
أسباب اختيار بئر العاتر لإقامة مشروع معالجة النفايات الصلبة.	2003-01-11	وزير التهيئة العمرانية والبيئة	محمد بوديار
أسباب عدم تسجيل إنجاز سد كبير بجيجل في قانون المالية وذلك رغم الوعود المقدمة في ذلك.	ربيع 2004	وزير الموارد المائية	الطيب ماطلو
حول أسباب عدم الانتهاء من الترميمات التي يخضع لها المعلم التاريخي " قصر الباي " بعد كل هذه السنوات ومتى ستنتهي الأشغال ؟	ربيع 2005	وزير الثقافة	لزهارى بوزيد
مدى تقدم وتيرة إنجاز الطريق السيار شرق-غرب، وحجم الاعتمادات المخصصة له والمؤسسات التي ستقوم بالإنجاز .	ربيع 2005	وزير الأشغال العمومية	//
حول مشروع دنيا بارك في مدينتي الجزائر ووهران ومدة إنجازه	خريف 2007	وزير التهيئة العمرانية والبيئة	//
مشروع إنجاز المسجد الأعظم بالعاصمة.	ربيع 2008	وزير الشؤون الدينية والأوقاف	//
وضعية مشروع المدينة السياحية.	ربيع 2008	وزير التهيئة العمرانية والبيئة	//
حول الاستثمار في أرض وقفية بولاية برج بوعريبيج	ربيع 2008	وزير الشؤون الدينية والأوقاف	ناصر بوداش
أسباب توقف العمل بالقاطرة التي تربط قسنطينة بعنابة.	خريف 2008	وزير النقل	لزهارى بوزيد
وضعية مشروع مسجد الأنصار بولاية جيجل.	ربيع 2009	وزير الشؤون الدينية والأوقاف	مسعود بدوحن

مدى تحقيق مشروع الجزائر البيضاء	ربيع 2009	وزير التضامن الوطني والأسرة والجالية الوطنية بالخارج	عبد الله بن التومي
مشكل تمويل برنامج المشاريع الجوارية للتنمية الريفية المندمجة.	ربيع 2009	وزير الفلاحة والتنمية الريفية	لزهارى بوزيد
بخصوص المشاريع المستقبلية في مجال المساحة المسقية.	2010-04-07	وزير الفلاحة والتنمية الريفية	كمال بوناح
بخصوص وضعية برنامج الطاقة المتجددة DESERTEC	2010-04-14	وزير الطاقة والمناجم	//
بخصوص مشروع الجزائر -الإلكترونية 2013 -	2010-06-28	وزير البريد والمواصلات	محمد الطيب العسكري

جدول رقم (30): يبين متابعة سير وتنفيذ ومراقبة المشاريع المدرجة ضمن برنامج الحكومة على مستوى المجلس الشعبي الوطني:

موضوع السؤال	تاريخ السؤال	العضو الحكومي الموجه إليه السؤال	صاحب السؤال
حول إنشاء وحدة قانونية للحماية المدنية بدائرة بوقطب بالبيض.	2001-04-28	وزير الدولة وزير الداخلية والجماعات المحلية	ميلود محمدي
حول إنشاء مصلحة لصحيفة السوابق القضائية ببوقطب.	2001-04-28	وزير العدل حافظ الأختام	ميلود محمد
حول إنشاء مؤسسة عقابية ببوقطب المسجلة ضمن برنامج 2003	2002-10-23	وزير العدل حافظ الأختام	ميلود محمد
حول تأخر انجاز الحواجز المائية لولاية معسكر	2003-01-14	وزير الموارد المائية	رفيق بن ثابت
حول تأخر إنجاز طريق رقاصة -بوقطب	2003-01-14	وزير الأشغال العمومية	ميلود محمدي

محمد صالح بوشارب	وزير السكن والعمران	2003-01-06	حول وضعية ومستقبل السكن التطوري المدعم من البنك العالمي لولاية عنابة
ميلود محمدي	وزير التشغيل والتضامن الوطني	2003-01-06	ما هو الغلاف المالي المخصص لولاية البيض للتضامن المدرسي. هل استفادت ولاية البيض من النقل المدرسي ما هي التدابير المتخذة لمساعدة البلديات النائية في مجال النقل المدرسي.
مداح عرابي أحمد	وزير الشباب والرياضة	2004-06-16	عن هدم المركب الجوازي بتنس والتسبيقات المالية الممنوحة لإحدى المقاولات قبل بدء الأشغال.
محمد الشريف بوزيان	وزير الصناعة وترقية الاستثمار	2004-06-16	حول تأخر إنجاز مركب الحامض الفوسفوري بمدينة بئر العاتر ولاية تبسة.
أحمد إسعاد	وزير الطاقة والمناجم	2007-07-01	حول الإجراءات العملية التي تتوي الوزارة القيام بها لإعادة بعث مشروع استغلال البترول بالمنطقة الشمالية بصفة عامة ومنطقة ديرة بسور الغزلان بصفة خاصة.
بوشنافة عبد العزيز	وزير الداخلية والجماعات المحلية	2004-09-19	حول الإجراءات التي تتوي الوزارة القيام بها للحد من تلاعب المصالح التقنية المكلفة بمتابعة ومراقبة وانجاز مختلف المشاريع
مولاي الهاشمي	وزير الأشغال العمومية	2004-10-11	حول أسباب تأخر إنجاز

جسرين واقعين في الطريق الرابط بين أدرار ويشار.			
حول إلغاء مشروع بناء سد دار الصفصاف بولاية تبسة.	2004-10-25	وزير الموارد المائية	محمد جميعي
عن أسباب خوصصة وحدة الرياض ولاية ميله.	2005-02-16	وزير الصناعة وترقية الاستثمار	الطاهر بن حومار
عن المستوى الذي وصلت إليه عملية الشراكة والخوصصة وعن الوضعية المزرية لشركة ENIEM بسيدي بلعباس .	2005-02-16	وزير الصناعة وترقية الاستثمار	عدة فلاحي
عن عدم إنجاز مشاريع سياحية كبرى.	2005-04-14	وزير السياحة	حسن عربي
عن التدابير المتخذة لتحويل مسار قنوات وانايبب الغاز المتواجدة تحت المجمعات السكنية بسوق أهراس	2005-12-27	وزير الطاقة والمناجم	خضر ماضي
حول مشروع استصلاح الأراضي الممنوحة لشركة Générale des Concessions Agricoles	2006-02-28	والتنمية الفلاحة وزير الريفية	خالد أحمد
حول تعطيل انجاز مشروع 150 سكن ببلدية القادرية ولاية البويرة.	2006-02-28	وزير السكن والعمران	أحمد معوش
حول مشروع تزويد سكنات اجتماعية بالبويرة بالغاز الطبيعي.	2006-02-28	وزير السكن والعمران	أحمد معوش
عن التأخير في إنجاز المشاريع الكبرى بولاية وهران.	2006-04-04	وزير الأشغال العمومية	بوكصيصة بلخير
عن أسباب توقف الأشغال للتخلص من المياه القذرة	2006-04-04	وزير الموارد المائية	العايب العياشي

التي تصب في رافد الواد برغاية.			
بخصوص حالة الطرقات الوطنية 45،70،46،08 بولاية المسيلة.	2006-10-30	وزير الأشغال العمومية	بوشنافة عبد العزيز
بخصوص مشروع 190 وحدة سكنية بمدينة قصر البخاري المسجل في سنة 1999 - 2000.	2007-8-30	وزير السكن والعمران	مرزوق شيبانة
حول الإجراءات المتخذة من طرف الوزارة لإخراج وحدتي نفضال للوقود CLP والغاز GPL من داخل النسيج العمراني لمدينة سكيكدة.	2007-09-25	وزير الطاقة والمناجم	وهاب قلمي

المصدر:

- شتاتحة وفاء أحلام، الأسئلة الشفوية والكتابية كأسلوب رقابة برلمانية على أعمال الحكومة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، (جامعة الجزائر 1: كلية الحقوق، 2013)، ص ص 305-310.

إن السؤال البرلماني له أهمية كبيرة، وهو ليس مجرد سؤال لتقصي بقدر ما هو آلية لترقية برامج الحكومة وذلك من خلال ما يميز به من كونه وسيلة تكشف عيوب ومخالفات الحكومة والتخاذل والتعاس أو ربما حتى اختلاس الأموال العامة من خلال تقليص موارد مخصصة لمشروع معين بحيث يؤدي الى تأخر المشاريع أو عدم إكمالها وغير ذلك من مظاهر الفساد، الأمر الذي يجعل الحكومة تحت الرقابة الدائمة ولو بمجرد الأسئلة والاستفسار ما يجعلها حريصة على أخذ الحيطة والالتزام الى أقصى حد في تنفيذ برامجها لا سيما في ظل التعددية الحزبية وتعدد المعارضة.

ورغم بساطة تدخلاتها ومحدودية قدرتهم والذي يعود لسبب ثقافة تدني مستويات العلمي للبرلمانيين إلا أن البرلمان بدأ يعرف تحسنا في مستوى التعليم وذلك من خلال انضمام كفاءات جامعية وذو مستويات علمية عالية في الأحزاب والتي شكل البرلمان الأمر الذي سيؤدي الى تحسن نوعية الأسئلة وكيفية صناعتها وطرحها خاصة في مقابل وزراء يجيبون على تلك الأسئلة البسيطة

والمعروف أن الوزراء ذو مستويات علمية مرتفعة ويتميزون بحنكة وذكاء وعليه فهم قادرون على التحكم والإجابة في كل الأسئلة.

ج- التحقيق البرلماني:

يعتبر التحقيق البرلماني آلية من آليات التحقيق التي يستعملها البرلمان والتي تعد أصلا وظيفة من وظائف السلطة التشريعية، التي تمارسها للرقابة أعمال الحكومة، ويحظى التحقيق البرلماني بدور هام في الحياة العملية كوسيلة يستطيع البرلمان بمقتضاها مراقبة أعمال الحكومة وعليه فهو وسيلة لرقابة البرلمان على الحكومة يمارسها لمعرفة الحقائق عن موضوع محدد يتعلق بنشاط الحكومة، حيث يذهب البعض الى تعريفه بأنه حق البرلمان في أن يتوصل بنفسه الى ما يريد معرفته من الحقائق، وذلك بتشكيل لجنة خاصة من بين أعضائه لإجراء التحقيقات اللازمة له، لكي يستتير أمامه الطريق في الشؤون التي تدخل في اختصاصاته.¹

ويجمع الفقه الدستوري على أن التحقيق تباشره لجنة من لجان المجلس التشريعي لتأخذ مظهرا جماعيا أكثر عمقا من الاستجواب للنظر في موضوع معين من المواضيع المهمة التي تؤثر على الجهاز الحكومي والتي لها علاقة بنشاط الحكومة سواء أكانت فضيحة مالية، أو عملا إداريا أو حدثا سياسيا، وبذلك يكون البرلمان واقفا بنفسه على حقيقة هذه الأوضاع، فرغبة البرلمان في الاطلاع على معلومات عن السلطة التنفيذية تتيح له ممارسة صلاحياته عن طريق التحقيق بتكليف لجنة من أعضائه تتولى جمع المعلومات والحقائق على أن تنفذ أعمالها بتقديم تقرير يتخذ البرلمان قراره على ضوءه عملا بالمبدأ القائل لا حقيقة إلا بموجب تحقيق.²

ولقد نص الدستور الجزائري وحسب ما تنص عليه المادة (161) أنه يمكن كل غرفة من البرلمان في إطار اختصاصاتها أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة،³ وعليه فإنه يتم إنشاء لجان التحقيق بناء على التصويت على اقتراح لائحة موقعة من قبل عشرين نائبا من المجلس الشعبي الوطني أو عشرون عضو من مجلس الأمة.⁴

¹ فيصل شطناوي، مرجع سابق، ص. 20.

² شريط وليد، مرجع سابق، ص. 361.

³ دستور 2008، مرجع سابق، المادة (161).

⁴ نقادي حفيظ، مرجع سابق، ص. 76.

وعليه فإن لجان التحقيق هي أحد آليات الرقابة البرلمانية، وهي تعتمد أساسا على جمع المعلومات والبيانات المتعلقة بمختلف المواضيع التي أحيلت عليها، وذلك بالاعتماد على كل المصادر التي قد تكون لها علاقة أو معلومة حول موضوع التحقيق.

➤ الشروط المتعلقة بتشكيل لجان التحقيق:

كغيرها من الآليات هناك مجموعة من الضوابط الشكلية والموضوعية التي وضعها المشرع، والتي تنظم العمل بالية التحقيق البرلماني، وذلك حتى تبقى ضمن ضوابط قانونية وهي كما يلي:

✓ الضوابط الشكلية:

يستلزم لإنشاء لجنة تحقيق التصويت على اقتراح لائحة موقعة تودع من طرف عشرين (20) نائبا، لدى مكتب الغرفة التي ينتمي إليها مودعو اللائحة، وحسب ما تنص عليه المادة (77) من القانون العضوي رقم 99-02 فمصدر إنشاء لجان التحقيق هو تلك اللائحة، وتتضمن هذه الأخيرة أساس وأسباب إنشاء هذه اللجنة وذلك من حيث موضوعها والوقائع الدافعة الى اللجوء الى هذه الوسيلة وتحديد الهياكل أو المصالح التي يشملها التحقيق أو الجهة المعنية بالتحقيق على أن يتحدد تحقيق اللجنة بأجال قانونية لا يمكنها تجاوزها.

✓ الضوابط الموضوعية:

هناك مجموعة من الضوابط الموضوعية التي وضعها المشرع من أجل ضمان سير التحقيق البرلماني في مجاله القانوني ولعل أهمها:

- يجب أن لا يكون محل التحقيق خاضعا لتحقيق من الجهات القضائية ما زالت تمارس اختصاصها عليه، وهذا احتراما لمبدأ الفصل بين السلطات.
- يجب أن ينصب التحقيق البرلماني على الأجهزة الادارية والمصالح والهيئات العامة ويضاف إليها حتى الأشخاص المعنوية الخاصة إذا كانت تشرف على إدارة مرفق عام.
- لا يمكن أن يعاد تشكيل لجنة التحقيق لنفس الموضوع قبل انقضاء أجل اثني عشر (12) شهرا ابتداء من تاريخ انتهاء مهمتها.
- كما يشترط في التحقيق أن لا يكون موضوعه من المسائل ذات الطابع السري والاستراتيجي للدولة مثل (الدفاع الوطني، وأمن الدولة الداخلي والخارجي، المصالح الحيوية للاقتصاد الوطني).¹

¹ يحيواي حمزة، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون العام، (جامعة محمد خيضر بسكرة: كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2010)، ص.143.

د- التحقيق البرلماني كآلية لمراقبة تنفيذ السياسة العامة في البلاد:

تكتسي لجان التحقيق طابع مؤقت فمهمتها تنتهي بمجرد إيداع تقريرها لدى المجلس أو بانقضاء أجل ستة (06) أشهر قابلة للتمديد ويبلغ التقرير الى كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول كما يوزع على كل النواب والأعضاء.

يمكن للمجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة أن يقرر نشر التقرير كلياً أو جزئياً بناء على اقتراح المكتب ورؤساء المجموعات البرلمانية بعد أخذ رأي الحكومة، كما يمكن لكل من الغرفتين فتح مناقشة في جلسة مغلقة بخصوص نشر التقرير اثر عرض موجز يقدمه مقرر لجنة التحقيق، وقد ينتهي تقرير لجنة التحقيق الى وجود نوع من التقصير الذي لا يستوجب المساءلة إنما يحتاج الى الإصلاح ورفع أثاره فيكون دورها مجرد التوجه ولفت نظر الحكومة لاتخاذ اللازم لإزالة أوجه وأسباب هذا القصور.¹

وعليه فان عمل لجان التحقيق البرلماني قد يترتب عليه عدة أثار أهمها:

- الوقوف على نقائص المنظومة القانونية وإمكانية المطالبة بتشريع جديد

باستكمال لجنة التحقيق لأعمالها حول قضية عامة معينة لاستجلاء الحقيقية حولها قد تصل الى قناعة في أن مرد الخلل أو الفساد أو التقصير يرجع الى وجود نقص في القوانين القائمة أو ثغرات تعترى هذه القوانين أو افتقاد كاملاً للقوانين في موضوعه، فيتضمن تقريرها توصيات بوجود سيد النقص التشريعي باقتراح مشروع قانون أو اقتراح تعديل نصوص قائمة.

- الدعوة الى الإحالة على التحقيق القضائي:

قد تصل لجان التحقيق أثناء إجراء عمليات التحقيق حول موضوع معين أنه هناك تجاوزات قانونية من الجهات أو الأشخاص الذين اخترقوا القواعد القانونية السارية المفعول، وكانوا سببا في الفساد أو الخلل الحاصل، فاللجنة ليس بإمكانها طلب إحالة المخالفين على القضاء مباشرة أو مجرد إخطار الجهة المختصة مباشرة، وحتى هذا الأمر ليس متيسرا للبرلمان الجزائري، لأن الرقابة التي يمارسها هي رقابة سياسية فضلا على أنه يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات غير أن المجلس

¹ نقادي حفيظ، مرجع سابق، ص.77.

المهني بإنشاء لجنة تحقيق، وذلك من خلال تدعيم تقرير اللجنة بالتصويت على اللائحة تدعوا الحكومة من خلالها برفع دعوى قضائية حول المخالفات.¹

➤ الممارسة العملية للتحقيق البرلماني في الجزائر بداية من 1989:

لجان التحقيق البرلماني هي لجان يتم إنشائها وهي ليست للجان الدائمة أو المؤقتة للبرلمان بل هي لجان خاصة يتم إنشائها في حالة، وجود مخالفات وتجاوزات تتطلب التحقيق، ومنذ تبني الجزائر للتعددية السياسية مارس البرلمان دوره الرقابي عن طريق الية التحقيق عدة مرات، وهي تعتبر محدودة من سنة 1989 الى سنة 2017 فهي قليلة مقارنة مع الية السؤال مثلا الذي يتم توظيفه من قبل البرلمان بشكل مكثف، ولعل أهمها:

لجنة التحقيق حول اختلاس 26 مليار دولار 13 / 05 / 1990

تعتبر هذه القضية أول قضية فتحت الباب للمجلس الشعبي الوطني للممارسة حقه الرقابي عن طريق الية التحقيق في ظل أول دستور تعددي تعرفه الجزائر منذ الاستقلال وهو دستور 1989 وعلى اثر هذه القضية تقدم مندوب الموقعين على اللائحة بسرد دواعي تقديم اللائحة، والمتمثلة في الرشاوى والعمولات الغير الشرعية التي اتضحت بعد تصريحات الوزير الأول السابق **عبد الحميد الإبراهيمي** والذي أورده صحيفه المساء بتاريخ 22/03/1990 وتصريحات السيد عبد السلام بلعيد في جريدة الآفاق الصادرة بتاريخ 26/04/1990 حول الفضائح المالية التي أصبحت شائعة في القطاع العام الوطني.² ولقد توصلت هذه اللجنة بعد التحقيق المتعلق بوجود رشاوى نسبتها 20% من كل عقد يبرمه الأعوان الاقتصاديون و إن مبلغ هذه الرشاوى يقارب 26 مليار دولار .

بالإضافة لجنة التحقيق حول الانتخابات المحلية 1997، لجنة التحقيق في أوجه صرف المال العام 2004/01/14، لجنة تحقيق بعد أحداث ما يعرف بالزيت والسكر سنة 2011، والتي لم تفرز أية نتائج على ارض الواقع.

إلا أن هذه اللجان لم تأتي بنتائج ولم تسفر على أية تغيير واقعي بعد عمليات التحقيق، فقيامها الشكلي أكثر منه التحقيق والبحث في الحقائق ومحاسبة المتورطين.

¹ يحيوي حمزة، مرجع سابق، ص. 153.

² جريدة مداوات المجلس الشعبي الوطني رقم 138، المدونة لجلسة 13-05-1990، السنة الرابعة، المؤرخة في 14-06-1990 ص 09.

المطلب الثاني: الرقابة الحكومية على عملية تنفيذ السياسة العامة.

تقوم الحكومة بالإشراف على أداء أجهزتها بموجب الخطط الموضوعة للتنفيذ من قبل هذه الأجهزة والدوائر حيث تعمل على مقارنة الأداء الفعلي مع الخطط الموضوعة، وأهم هذه الوسائل المستخدمة في هذا الصدد هي الميزانية التقديرية للإيرادات والمصاريف التي تعدها لتنفيذ من قبل تلك الدوائر على مدار السنة القادمة والوقوف على مدى حاجة تلك الخطط للتغيير بقصد تحقيق الأهداف المرسومة.

أولاً: مفهوم الرقابة الحكومية.

وعليه فإن الرقابة الحكومية في مدلولها العلمي تشمل على الرقابة المالية التي تمارسها الدولة على وحداتها وأجهزتها الحكومية المختلفة بغرض المحافظة على المال العام.

ولقد عرفها مكتب المحاسبة العام General Accounting Office بالولايات المتحدة الأمريكية

الرقابة المالية الحكومية بأنها عملية تتمثل في الآتي:¹

1- فحص العمليات المالية ومدى الالتزام بالقوانين والتشريعات ومراجعتها لبيان:

- ما إذا كانت القوائم المالية تمثل بعدالة المركز المالي للحكومة وفيما إذا كانت نتائج العمليات قد تمت وفق المبادئ المحاسبية المقبولة والمتعارف عليها.

- مدى التزام الوحدة الحكومية بالقوانين والأنظمة المالية النافذة.

2. فحص كفاءة واقتصادية العمليات ومراجعتها لبيان:

- مدى قيام الوحدة الحكومية باستخدام الموارد وإدارتها بكفاءة وبطريقة اقتصادية.

- أسباب التصرفات غير الاقتصادية أو التي تدل على عدم الكفاءة.

- مدى التزام الوحدة بالتشريعات التي تتعلق بالكفاءة الاقتصادية.

3. فحص ومراجعة نتائج البرامج لبيان:

- مدى تحقيق النتائج أو المنافع التي سبق تحديدها من قبل السلطة التشريعية.

- ما إذا كانت الوحدة الحكومية قد قامت بالأخذ في الحسبان البدائل التي تحقق النتائج المرجوة بأقل تكلفة في ضوء الموازنة بين هذه البدائل لاختيار أفضلها.

<https://accdiscussion.com/acc3526>.

¹ يوسف كمال، الأدبيات العامة للرقابة الحكومية، في الموقع:

تم الاطلاع على الموقع يوم: 2018/5/23.

ويعنى المدلول القانوني للرقابة المالية الحكومية: الرقابة التي تقوم بها هيئات يتم إنشاؤها بموجب قانون أو نظام أو أي سند قانوني آخر، وتحدد اختصاصاتها بموجب ذلك السند القانوني وتهدف إلى مطابقة العمل ذي الآثار المالية للقانون أو بمعنى أدق مطابقته لمختلف القواعد القانونية التي تحكمه سواء ما كان منها داخلاً في إطار الشكل القانوني، أي أن يكون العمل المالي مطابقاً للتصرف القانوني، أو ما كان منها داخلاً في إطار الموضوع القانوني، وهي التي تنظر في طبيعة التصرف وفحواه ومكوناته، ويتم بموجب هذا النوع من الرقابة رقابة التصرف المالي من حيث تحصيل الإيرادات العامة أو رقابة الإنفاق المالي.

يرتبط بموضوع المدلول القانوني للرقابة الحكومية بشكل أساسي الحديث عن مبدأ الشرعية والذي يعد الأساس القانوني للرقابة على أعمال الإدارة، وهذا المبدأ يعني خضوع الإدارة في جميع تصرفاتها وأعمالها لأحكام القانون بمعناه الواسع، فالإدارة لا تستطيع القيام بأي عمل قانوني أو مادي إلا وفقاً للقانون ووفقاً للإجراءات الشكلية المحددة فيه تحقيقاً للأهداف التي يتوخاها. وتبدوا أهمية مبدأ الشرعية في مجال الرقابة الحكومية في كونه يمثل أهم الضمانات الممنوحة للأفراد في مواجهة السلطة العامة، فهذا المبدأ يحمي الأفراد من تجاوزات الإدارة العامة وتعدياتها على حقوقهم على خلاف ما يجيزه القانون، وبمقتضى هذا المبدأ يستطيع الأفراد مراقبة الإدارة في أدائها لوظائفها، بحيث يمكن لهم أن يردوها إلى طريق الصواب إذا ما خرجت عن ذلك سواء عن عمد أو إهمال.

بالإضافة إلى ما سبق فإن أهمية مبدأ الشرعية تبرز أيضاً في سندها القانوني للجهات المكلفة بالعمل الرقابي حيث ينص هذا المبدأ ضمن مضمونه إلى قيام السلطة التشريعية في الدولة بتزويد الوحدات والأجهزة الرقابية بالضمانات اللازمة التي تكفل لها تنفيذ سير أعمالها بطمأنينة وعدم التأثير بالتيارات السياسية وتبعية ذلك من الحصانات القانونية الممنوحة لهذه الأجهزة الرقابية.¹

ثانياً: أهمية الرقابة الحكومية.

تعد الرقابة من العناصر الأساسية للعملية الإدارية التي تشمل على التخطيط والتنظيم والتنسيق إضافة إلى الرقابة، وقد تطورت أهمية الرقابة الحكومية مع تطور دور الدولة من الدولة الحارسة التي تهدف إلى المحافظة على الأمن الداخلي والخارجي والفصل في المنازعات بين الأفراد - إلى ما يسمى بدولة الرفاهية، التي تتدخل في مختلف مناحي الحياة الاقتصادية في كافة القطاعات والميادين، ذلك

¹ المرجع نفسه.

أن تدخل الدولة في جميع شئون المواطنين يتطلب توافر أجهزة إدارية كفئة تنجز الأعمال وتؤدي الخدمات الموكلة بكفاءة وفاعلية مع خضوع هذه الأجهزة للرقابة والمحاسبة للتحقق من قيامها بأعمالها على أكمل وجه.

نظراً لاتساع نطاق الأجهزة الإدارية وتعدد مجالاتها وزيادة عدد العاملين فيها، كل ذلك أدى إلى ضرورة الاهتمام بالرقابة على أداء الأجهزة الإدارية بهدف التحقق من إنجاز الأعمال الإدارية بكفاءة وفي أسرع وقت ممكن وبأيسر الطرق.

تبرز أهمية الرقابة الحكومية في هذا المجال في أنها تقدم المساعدة إلى الدولة ممثلة في أجهزتها الحكومية المكلفة بالرقابة في شأن التعرف على كيفية سير الأعمال داخل الوحدات الحكومية والتأكد من أن الموارد تحصل طبقاً للقوانين واللوائح والتعليمات المخططة، وتبعاً لذلك التأكد من أن الإنفاق يتم بصورة سليمة فيما خصص له مقدماً من أغراض. بالإضافة إلى التأكد من مدى تحقيق الوحدات الحكومية بشكل عام لأهدافها بكفاءة وفاعلية بغرض المحافظة على الأموال العامة والتأكد من سلامة تحديد نتائج الأعمال والمراكز المالية وتحسين معدلات الأداء والكشف عن المخالفات والانحرافات وبحث مسبباتها وتدعيم الموجب منها واقتراح الوسائل العلاجية للسالب من هذه الانحرافات لتفادي تكرارها مستقبلاً في تلك الوحدات الخدمية والاقتصادية.¹

ثالثاً: أنواع الرقابة الحكومية.

تتمثل أنواع الرقابة في مايلي:

1- الرقابة المالية الخارجية:

تعتبر الرقابة المالية الخارجية أداة يمكن عن طريقها التأكد من تنفيذ الدوائر والمؤسسات الحكومية للمهام المنوطة بها وفقاً للخطط والبرامج الموضوعة مسبقاً وفي ظل الإمكانيات المادية المتاحة. ويمكن تعريف الرقابة المالية الخارجية بأنها: نشاط تقييمي مستقل عن السلطة التنفيذية يهدف إلى التأكد من صحة العمليات المالية والبيانات المحاسبية ومشروعيتها والتحقق من كفاءة وفعالية أداء الأجهزة الحكومية من إنجاز أهدافها ومشاريعها في نهاية الفترة المالية، وفي كثير من دول العالم تعتبر أجهزة المراجعة الخارجية هي الجهات المكلفة بعملية الرقابة المالية الخارجية.²

¹ المرجع نفسه.

² المرجع نفسه.

2- الرقابة المالية الداخلية:

تسعى الأجهزة الحكومية جاهدة إلى تأدية مهامها بصورة كفؤة وفاعلة تسمح لها بالاستعمال الاقتصادي الأمثل للموارد المتاحة، وتسعي السلطة التنفيذية بكل الوسائل المتاحة لديها لمنع موظفيها من ارتكاب الأخطاء أو إساءة استعمال الموارد وحمايتها من الضياع أو الاختلاس، وذلك عن طريق إصدار تعليمات تحدد الإجراءات اللازمة للحفاظ على موجوداتها من ناحية ودقة بياناتها المالية والمحاسبية من ناحية أخرى، ويرتكز مفهوم الرقابة المالية الداخلية بشكل عام على الفكرة التي تقول أن إدارة كل وحدة اقتصادية يترتب عليها مسؤولية أساسية تكمن في تأدية مهامها الخاصة بطريقة معينة وبدرجة من الكفاءة والفتنة بحيث تسمح لها بتخفيض حاجتها إلى الرقابة الخارجية المستقلة إلى الحد الأدنى وهو الأمر الذي يعنى صراحة أن أداء أجهزة الرقابة المالية الخارجية لمهامها يعتمد بشكل كبير على أداء أجهزة الرقابة المالية الداخلية بالكيانات الحكومية لأنها تمثل رقابة سابقة أي وقائية ورقابة متابعة ورقابة لاحقة أيضاً.¹

يمكن تلخيص مفهوم علمي للرقابة المالية الداخلية بأنها: نشاط تقييمي مستقل داخل الوحدة الاقتصادية من أجل فحص النواحي المحاسبية والعمليات الأخرى بغرض حماية الموجودات وضبط دقة البيانات المالية ومدى إيمان الاعتماد عليها الوثوق بها في شأن اتخاذ القرارات، وزيادة الكفاءة في الأداء وتشجيع العاملين على الالتزام بالسياسات الإدارية مقدماً، وعادة ما يمثل مهام الرقابة المالية الداخلية في كثير من الدول جهاز المراجعة الداخلية لأجهزة الدولة. كما قد تقوم بعض الوحدات الحكومية في حالات نادرة وخاصة بإنشاء جهاز داخلي للرقابة المالية لأغراض خاصة إلى جانب جهاز الرقابة المالية الداخلية المكلف من السلطة التنفيذية، ومثال ذلك: إدارة الرقابة المالية الحكومية بوزارة الطاقة بالدول المختلفة التي تتولى مزاوله مهامها في الرقابة على أعمال شركات إنتاج النفط في ضوء ما أبرم من عقود قانونية بين الدولة مالكة أرض النفط وتلك الشركات. والجدير بالذكر هنا: أن الأهداف بالقطاع الحكومي في ظل الرقابة المالية الداخلية والخارجية تلتقي عموماً في سبيل المحافظة على المال العام للدولة حتى وإن اختلفت وسائلها الإجرائية.

ويهدف هذا النوع من الرقابة إلى حماية وترشيد الأموال من خلال التأكد من المعاملات المالية بعد مراجعة المتحصل من الإيرادات والمتصرف من النفقات وأنها تمت وفق للقوانين والتعليمات

¹ المرجع نفسه.

والقواعد العامة، التي تم وضعها في برنامج معين، أي انه كل برنامج تم وضعه هناك ميزانية ترصد بغية تنفيذه، وعليه يجب مطابقة الأموال التي تم لنفاقها مع تلك التي قدرت لتنفيذ مسبقا، وان كان هناك فرق يجب دراسة ذلك الفرق والأسباب التي أدت إليه، والتعرف عليها إن كانت بداعي منطقي أو سببها الفساد مثلا.

المطلب الثالث: رقابة الادارة العامة والجماعات المحلية.

الرقابة الادارية هي الرقابة التي تصدر عن الجهاز الإداري، الذي يمثل الجهاز التنفيذي للدولة والذي يضطلع بوظيفة تنفيذ البرامج الحكومية للدولة، وهي نوعان مركزية ومحلية، وذلك راجع لتواجد الهيئات الادارية التنفيذية على المستويين المركزي والمحلي، والرقابة الادارية كما يعرفها الدكتور " فؤاد العطار " على أنها وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقا للأهداف المرسومة بكفاءة وفي الوقت المحدد لها.¹ وهناك عدة مظاهر للرقابة الادارية في الجزائر وهي كما حددها المشرع الجزائري: رقابة على الأشخاص، رقابة على الهيئات، رقابة على الأعمال.

أولا: الرقابة على الأشخاص :

وتتمثل في الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي وأعضاء المجلس الشعبي الولائي وتأخذ الرقابة على المنتخبين ثلاث أشكال، الإقالة، التوقيف، الإقصاء.

الإقالة : هي تجريد عضو المجلس الشعبي البلدي أو الولائي من صفته كمنتخب لسببين يظهران بعد انتخابه وهما:

عدم قابليته للانتخاب.

إعترائه حالة من حالات التنافي وهذا حسب المادة 40 من القانون 10-11 المتضمن قانون البلدية والمادة 44 من قانون 07-12 المتضمن قانون الولاية.²

التوقيف : هو تجميد مؤقت لعضوية المنتخب في المجالس المحلية (البلدية-الولائية) ويرجع السبب في ذلك إلى المتابعة الجزائية التي يتعرض لها العضو، وهذا حسب المادة 43 من قانون 10-11 المتضمن قانون البلدية والمادة 45 من قانون 07-12 المتضمن قانون الولاية.³ ويستمر توقيف

¹ فؤاد العطار، مبادئ الإدارة العامة، (القاهرة: دار النهضة العربية، 1974)، ص.

² المادة 40 من قانون البلدية 10-11.

- المادة 44 من قانون الولاية 07-12.

³ المادة 43 من قانون البلدية 10-11 والمادة 45 من قانون الولاية 07-12.

المنتخب (عضو المجلس) إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية المختصة، فإن ثبتت براءته أعيدت له العضوية بقوة القانون ودون الحاجة إلى إثبات ذلك بمداولة من المجلس الشعبي البلدي أو بموجب قرار من الوالي.

الإقصاء: هو إسقاط كلي ونهائي لعضوية المنتخب في المجالس المحلية (الولاية-البلدية). وهي المرحلة الثانية بعد توقيف العضو، فإن ثبتت إدانة العضو من قبل الجهات القضائية المختصة بموجب حكم نهائي فمن غير المعقول أن يحتفظ هذا الأخير بعضويته، وهذا حسب ما تنص عليه المادة 44 من قانون البلدية 10-11 والمادة 46 من قانون الولاية 07-12.¹

ثانيا: الرقابة على الأعمال :

وتأخذ هذه الرقابة ثلاثة أشكال:

الشكل الأول: التصديق.

يعد التصديق أهم السلطات الرقابية الممنوحة للوصاية لأنه شرط أساسي لنفاد المداولة، حيث أُلزم المشرع الوالي ووزير الداخلية والجماعات المحلية بالتصديق مسبقا على بعض المداولات،² وهي المداولات التي يتناول موضوعها الميزانيات والحسابات، والمداولات المتعلقة بإحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية وولائية.

والتصديق نوعان:

✓ صريح:

عندما يصدر الوالي قراره المتضمن المصادقة على المداولة بالنسبة لمداولات المجلس الشعبي البلدي. أما فيما يخص مداولات المجلس الشعبي الولائي فكذلك يكون التصديق صريحا عندما يُصدر وزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية قراره المتضمن المصادقة على هذه المداولات.

✓ ضمني :

في حالة سكوت الوالي وعدم اعتراضه على تنفيذ المداولة خلال 30 يوما من تاريخ إيداعها الولاية بالنسبة لمداولات المجلس الشعبي البلدي، في حين أن مداولات المجلس الشعبي الولائي لا تتخذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها في أجل أقصاه شهران (02).³

¹ أنظر المادة 44 من قانون البلدية 10-11، والمادة 46 من قانون الولاية 07-12.

² أنظر المادة 55 من قانون الولاية 07-12 والمادة 57 من قانون البلدية 10-11.

³ المادة 55 من قانون الولاية 07-12.

الشكل الثاني: البطلان.

على خلاف التصديق، البطلان هو التقنية الوحيدة التي تراقب مدى مشروعية أعمال المجلس وينقسم إلى نوعين، بطلان مطلق وبتلان نسبي، وينصب البطلان المطلق على المداولات المشوبة بعيب عدم المشروعية المحددة على سبيل الحصر في المادة 59 من قانون البلدية 10-11 والمادة 57 من قانون الولاية 12-07.¹

وهي ثلاث حالات:²

✓ المداولات التي تتناول موضوع خارجا عن اختصاصات المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولاوي.

✓ المداولات التي تكون مخالفة لأحكام الدستور خاصة المواد 9،3،2 وللقوانين والتنظيمات.

✓ لمداولات التي تخرج خارج الاجتماعات الشرعية للمجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولاوي.

أما البطلان النسبي فيهدف إلى المحافظة على مصداقية المجلس وشفافية عمله بإبعاد أعضائه عن كل شبهة فإذا قدرت السلطة الوصية - بعد معاينة الوقائع- أن عضو أو أكثر من المجالس الشعبية المنتخبة قد شارك في اتخاذ المداولة وله مصلحة شخصية في القضية المطروحة أو كان وكيفا عنها جاز لها إلغاء مداولة المجلس.³

- يثبت بطلان هذه المداولة بقرار من الوالي.⁴

- يمكن للوالي أن يثير بطلان المداولة خلال (15) خمسة عشرة يوم التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولاوي التي اتخذت خلالها المداولة.⁵

الشكل الثالث: الحلول:

يعتبر الحلول أخطر أنواع الرقابة الممارسة فقط على المجالس الشعبية البلدية لأنه يسمح للسلطة المركزية بتسيير الشؤون المحلية بطريقة مباشرة ولهذا قيده المشرع بجملة من الشروط فلا يطبق الحلول:

¹ قانون البلدية 10-11 المادة (59)، قانون الولاية 12-07 المادة (57).

² بوشامي نجلاء، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 08/90، أداة الديمقراطية، المبدأ والتطبيق، مذكرة ماجستير، (جامعة قسنطينة 2006-2007)، ص 207.

³ قانون البلدية 10-11 المادة 59 من قانون الولاية 12-07. والمادة 57

⁴ من قانون البلدية 10-11، المادة (60)

⁵ من قانون الولاية 12-07، المادة (57)

✓ إلا بنص صريح يسمح للسلطة الوصية بالحلول محل السلطة الموصى عليها.

✓ أو في الحالة التي تتعاس فيها السلطة الموصى عليها عن أداء واجباتها.

✓ أو بعد إنذار السلطة الموصى عليها دون جدوى.¹

والصورة الغالبة للحلول هو مجال ميزانية البلدية.²

ثالثا: الرقابة على الهيئات :

تأخذ هذه الرقابة شكلا واحدا، وهو الحل الذي ينتج عنه إنهاء مهام المجلس وتجريد أعضائه من صفة العضوية نهائيا، ونظرا لخطورة هذه الرقابة لمساسها بمبدأ الديمقراطية وتعيدها على إدارة الناخبين، فقد أحاطها المشرع بشروط واستثناءات ضامنا لاستقلال الإدارة اللامركزية.

يتم حل المجلس بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير وزير الداخلية، إذا كان المجلس (البلدي الولائي) في إحدى الحالات التي حددها المشرع على سبيل الحصر:

✓ عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف عدد الأعضاء.

✓ حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس المنتخب.

✓ حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجالس الشعبية المنتخبة، والذي يحول دون السير العادي لهيئات هذه المجالس.

عندما يكون الإبقاء على المجلس من شأنه أن يشكل مصدرا للاختلاف في التسيير وفي الإدارة المحلية أو يمس مصالح المواطن وسكينته.

- حالة ضم البلديات لبعضها أو تجزئتها، ينجر عنه تحويل إداري للسكان.³

لقد أراد المشرع أن يحمي استقلالية المجالس المحلية من خلال تحديده لحالات الحل حصرا، غير أنه بإقراره للحالة 3 و 4 يكون قد فتح المجال واسعا أمام السلطة المركزية للجوء إلى تقنية الحل متى أراد ذلك.⁴

¹ من قانون البلدية 11-10، المادة (101)

² من قانون البلدية 11-10، المادة (102)

³ قانون الولاية 12-07، المادة (47)، قانون البلدية 11-10، المادة (46)

⁴ أنظر المادة 46 من قانون البلدية 11-10، والمادة 48 من قانون الولاية 12-07.

خلاصة المبحث الثالث.

إن فعالية الرقابة على عملية تنفيذ السياسة العامة في الجزائر ترتبط بمدى تفعيل وجدية هذه الآليات، إلا أنه ما يعاب على آلية الرقابة في الجزائر بأنواعها المختلفة من مناقشة مخطط العمل بيان السياسة العامة، سؤال استجواب لجان تحقيق، أنها تتميز بعدم التفعيل، فرغم وجود وتعدد المعارضة داخل المجلس الشعبي الوطني، إلا أنه هو الآخر لم يرقى إلى المستوى المطلوب حيث أنه ومن خلال حصيلة المجلس الشعبي الوطني وخلال الفترات التشريعية المتعاقبة والمتعلقة بالاختصاص الرقابي لاحظنا أن البرلمان لم يمارس آليات الرقابة المخولة له دستوريا وقانونيا على عمل الحكومات التي توالى منذ 1997 إلى يومنا هذا، ما عدا آلية السؤال الشفوي والكتابي الذي يعد الوسيلة الأكثر استخداما وشيوعا في مباشرة الوظيفة الرقابية على أعمال الحكومة من قبل أعضاء البرلمان وهو في حقيقته مجرد استقهام أو استفسار، ذلك أن الممارسة العملية لم تبرهن على فعالية السؤال إذ لا يزال مجرد وسيلة استعلامية لم تصل بعد إلى درجة التأثير في توجهات الحكومة وإحاطتها برقابة برلمانية جدية، والسبب في ذلك أنه لا يوجد ما يلزم الحكومة بضرورة الإجابة.¹

وكما سبق وأن وضحنا في الجداول السابقة فإنه هناك الكثير من الأسئلة التي لم تجب عنها الحكومة كعدم إجابتها على 130 سؤال في الفترة التشريعية (2002-1997)، كما لم تجب على 42 سؤال، أما في دورة ربيع 2008 لم تجب على 101 سؤال، أما في دورة ربيع 2015 فإن الحكومة لم تجب على 138 سؤال من أصل 151، وهذه الأسئلة تتراوح ما بين الأسئلة الشفوية والكتابية والتي طرحت على المجلس الشعبي الوطني.

فالسؤال البرلماني كان مجرد وسيلة إعلامية وللوزير حق الإجابة أو السكوت ولا أحد يحاسبه كما أن النائب تخلى عن دوره الرقابي بشكل نهائي وإن قام بدوره فهو لا يتعدى مجرد السؤال، ورغم أن النائب منتخب ومكلف بشكل أساسي من أجل الدفاع عن مصلحة الشعب وحمايتها من خلال وظيفة الرقابة والتي تعتبر من صميم عمله، والنائب إذا قام بوظيفة الرقابة فهذا لا يعني أنه ضد وزير أو قطاع معين بل هي من صميم عملة البرلماني والهدف الذي انتخب لأجله وهو حماية المصلحة العامة من كل أنواع الفساد أو التقاعس وغيرها.

¹ أحمد بنيني، مرجع سابق، ص. 297.

وإذا ما أخذنا توظيف مختلف الآليات الرقابية في الجزائر سواء في ظل الأحادية أو الثنائية الحزبية وما عدى السؤال فإن بقية الآليات غير مفعلة وعدد توظيفها محدود جدا، فهي منذ زمن طويل ما يقارب 13 سنة لم تشكل لجان تحقيق في مختلف قضايا الفساد والاختلاس وتأخر مختلف المشاريع في مقابل العديد من المشاكل من هذا النوع فمنذ سنة 1989 تم تشكيل لجنتين فقط تخص المصلحة العامة المباشرة، مثل لجنة التحقيق حول اختلاس 26 مليار دولار 13 / 05 / 1990، لجنة التحقيق في أوجه صرف المال العام 14/01/2004، وثلاث لجان لتحقيق في قضايا أخرى مثل تشكيل لجنة التحقيق حول سير الانتخابات المحلية 1997، لجنة التحقيق حول الإهانة والتجاوزات التي لحقت بالنواب 24/11/1997، لجنة التحقيق حول خرق الحصانة البرلمانية 13/01/2004، بالإضافة الى التوظيف المكثف لآلية السؤال بنوعيه إلا انه لا يوجد سؤال نتج نقاش لماذا فالرقابة هنا غير فعالة وغير مجدية ورغم أن الدستور منح الوسائل المختلفة من سؤال الى لجان الى الاستجواب إلا أن هذا لا يجسد فعليا على أرض الواقع .

وعليه فإن الحكومة مطالبة بإعادة النظر في كيفية تفعيل هذه الوسائل، ولقد أعطى دستور 2016 أهمية لوسائل الرقابة وان تم تطبيقها فعليا على أرض الواقع من قبل النواب فستصبح الوظيفية الرقابية أكثر صرامة وانضباطا مما كانت عليه سابقا.

المبحث الرابع: تقييم عملية تنفيذ السياسة العامة في الجزائر (1989-2017).

تعتبر عملية تقييم تنفيذ السياسات العامة أهم مراحل التي تمر بها السياسة العامة، ورغم أن عملية التقييم تعتبر آخر المراحل التي تمر بها هذه الأخيرة إلا أنها قد تكون سبب ومنبه لبداية سياسة عامة جديدة، وتعتبر الجزائر كغيرها من الدول التي تقوم بوضع السياسة العامة من خلال مجموعة من المؤسسات الرسمية وغير الرسمية وكل تتدخل في هذه العملية حسب ما يسمح به لها القانون، وتعتبر عملية التقييم عملية لا تقل أهمية عن باقي العمليات والمراحل التي تمر بها السياسة العامة. فهل الجزائر تعطي أهمية لموضوع تنفيذ السياسة العامة؟ وهل بيان السياسة العامة كمرحلة تقييمية لعملية تنفيذ السياسة العامة يعكس حقيقة التنفيذ الفعلي لما تم وضعه وعرضه والمصادقة على تنفيذه ضمن مخطط عمل الحكومة؟

هذا ما سنحاول الإجابة عليه في العناصر وهي تتمثل في مطلبين مطلب أول يتناول حكومات الجزائر منذ التعددية الى يومنا هذا، أما المطلب الثاني فيتناول بيان السياسة العامة كآلية يمكننا من خلالها تقييم عملية تنفيذ السياسة العامة في الجزائر.

المطلب الأول: بيان السياسة العامة كآلية لتقييم عملية تنفيذ السياسة العامة في الجزائر.

تعاقبت عدة حكومات على النظام السياسي في الجزائر، ولقد اختلفت نجاعة كل حكومة عن غيرها وذلك راجع لعدة أسباب منها السياسية، الاقتصادية والأمنية وغيرها، وحتى يمكن تقييم عمل أي حكومة من هذه الحكومات وتقييم مدى نجاعتها في تنفيذ السياسات العامة من مخططات عمل الى واقع يعود بآثار حقيقية ملموسة على أرض الواقع وتتعكس ايجابيا على جميع جوانب الحياة في المجتمع فانه يتعين على كل حكومة تقديم بيان للسياسة العامة نهاية كل سنة، تقدم فيها توضيحا أو حصيلة لما قد تم القيام به ضمن مخطط العمل المقدم والمصادق عليه مسبقا من طرف كل من غرفتي البرلمان.

لكن من خلال دراستنا لموضوع السياسة العامة في الجزائر ولا سيما تقييم موضوع تنفيذ السياسة العامة وجدنا أنه رغم أن تقديم بيان السياسة العامة نص عليه الدستور كما أشرنا لهذا سابقا إلا انه هناك العديد من الحكومات قد تهربت من هذا الالتزام الدستوري، الأمر الذي يجعل عملية تقييم عملية تنفيذ السياسة العامة صعبة ذلك راجع لصعوبة الحصول على المعلومات ما لم يقوم الوزير الأول بتقديم عرض حول المشاريع المزمع القيام بها وفق مخطط العمل والميزانية التي رصدت للقيام بتنفيذها.

بالإضافة الى أجال بداية ونهاية تنفيذ هذه السياسات الحكومية، في مقابل ذلك يقدم عرضا حول ما قد تم القيام به وهل تم في الأجال المحددة وفق برنامج العمل أم تم تسجيل تأخيرات، هل الميزانية التي تم تقديرها لتنفيذ تلك السياسات كانت كافية، أم لا ؟ مع التطرق للأسباب المفسرة لكل

اختلاف بين مخطط العمل وحصيلة تنفيذ هذا المخطط، هذا ما يقودنا لطرح عدة تساؤلات لعل أهمها من هم رؤساء الحكومات أو من تقلدوا منصب الوزير الأول منذ سنة 1989 الى يومنا هذا الذين قاموا بتقديم بياننا لسياسة العامة عن كل مخطط عمل تبناه كل منهم؟ ومن هم الذين تهربوا من تقديم بياننا لسياسة العامة عن كل مخطط تبنيه كذلك؟ وما هي مبرراتهم في ذلك؟

سنحاول من خلال هذين العنصرين التعرف على الحكومات التي قدمت بياننا للسياسة العامة كحصيلة لتقييم تنفيذ السياسة العامة، وعلى الحكومات التي تهربت من تقديم بيان السياسة العامة. أولاً: تقديم بيان السياسة العامة التزام قانوني.

عرض بيان السياسة العامة هو التزام قانوني ينص عليه الدستور، ولقد تم تجديد هذا الالتزام مع مختلف التعديلات التي تعرض لها الدستور الجزائري، لا سيما تعديل دستور 1989، ولقد كرس ذلك تعديل سنة 1996، ويتجلى هذا الالتزام في ضرورة تقديم رئيس الحكومة بيان سياسته العامة سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني حسب المادة (84) من القانون الأعلى في البلاد، ويتم تقديم بيان السياسة العامة تقريبا بنفس الإجراءات التي يتم بها عرض برنامج الحكومة أول مرة، حيث يقوم الوزير الأول بتقديم عرض للخطوط العريضة لحصيلة حكومته، وترك التفاصيل الدقيقة للبيان المكتوب الذي يتم تسليمه مسبقا لأعضاء البرلمان.

حيث قال " أحمد أو يحيي " بمناسبة عرضه لبيان السياسة العامة لحكومته في نوفمبر 2010 في هذا الصدد لقد سلمت لكم الحكومة منذ بضعة أيام وثيقة من سبعون (70) صفحة، تتضمن عرضا لحصيلة عملها منذ بداية السنة الفارطة الى غاية الصائفة الأخيرة، كما تبرز محتوى وأهداف برنامج الاستثمارات العمومية للفترة من سنة 2010 الى غاية 2014، بعد انتهاء الوزير الأول من عرض حصيلة حكومته، تحال الكلمة لأعضاء البرلمان لمناقشة ما ورد فيه، الأمر الذي ينتج له الفرصة لتسجيل الآراء والنصائح الثمينة لأعضاء البرلمان والرد على تساؤلاتهم وتقديم كل التوضيحات التي طلبت منه.¹

على هذا الأساس يشكل عرض بيان السياسة العامة للحكومة فرصة لأعضاء البرلمان للاطلاع على مدى تنفيذ الحكومة للوعود التي قطعتها عند تشكيلها، الأمر الذي يسمح للمساندين بتجديد الثقة

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، بيان السياسة العامة للحكومة، نوفمبر، 2010، بوابة الوزارة الأولى، في الموقع:

<http://www.cg.gov.dz/ar/premier-ministre/archives-gouvernementales/ahmed-ouyahia.htm>

تم الاطلاع على الموقع يوم: 2017/11/24.

آليات تنفيذ السياسة العامة في

الجزائر (1989-2017).

فيها، وللمناوئين بنقدها ومحاولة إسقاطها من خلال الوسائل الدستورية المتاحة سواء بعدم التصويت على الثقة إن طلبها الوزير الأول، أو محاولة المبادرة بملتمس رقابة والتصويت عليه بالنصاب المطلوب الأمر الذي ينتج عنه استقالة الحكومة.¹

وتنص نفس المادة السابقة الذكر على إمكانية إيداع ملتمس الرقابة يقوم به المجلس الشعبي الوطني وفق إجراءات محددة في الدستور دائماً، في حين تعطي لرئيس الحكومة الحق في طلب تصويت بالثقة، وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة من قبل النواب، يقدم رئيس الحكومة استقالته آلياً لرئيس الجمهورية، الذي يمكنه قبولها أو اللجوء إلى أحكام المادة 129 من الدستور، وتنص هذه الأخيرة من جهتها على إمكانية لجوء رئيس الجمهورية لانتخابات تشريعية مسبقة بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ورئيس الحكومة الذي يفقد ثقة النواب إلى هنا، يمكن اعتبار الدستور الجزائري قد وضع آليات كافية لضمان سير ديمقراطي للمؤسسات الجزائرية.²

إلا أنه ورغم هذه النصوص الدستورية التي تنص صراحة على إلزامية عرض بيان السياسة العامة نجد هناك العديد من الحكومات التي تهربت من هذا الالتزام، فإذا ما رجعنا إلى عدد بيانات السياسة العامة المفروض تقديمها منذ سنة 1989 إلى 2017 وكما ينص عليه الدستور نجدها ثمانية وعشرون (28)، إلا أن عدد البيانات التي تم تقديمها لا يتجاوز الربع منها، وتعتبر حكومة "مولود حمروش" أول حكومة عرضت بيان السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني، امتثالاً لأحكام دستور 1989، حيث طلب من النواب عقب عرض بيان السياسة العامة التصويت على منح الثقة لحكومته حتى يتسنى له مواصلة عملها مدعومة بأغلبية أعضاء المجلس الشعبي الوطني، بيان السياسة العامة ديسمبر 1998 عن حكومة أحمد أو يحيى الممتدة من 1996 إلى 1998، بالإضافة إلى بيان السياسة العامة نوفمبر 2001 عن حكومة بن فليس الممتدة من 2000 إلى 2003، ثم بيان

¹ عمار عباس، مرجع سابق، ص. 05.

² بيان السياسة العامة إجراء دستوري فقد محتواه:

<http://www.al-fadjr.com/ar/index.php?news=73073?print>

تم الاطلاع على الموقع يوم: 2017/12/13.

آليات تنفيذ السياسة العامة في

الجزائر (1989-2017).

السياسة العامة ديسمبر 2004 وبيان السياسة العامة ماي 2005 عن حكومة أحمد أو يحيى الممتدة من 2003 الى 2006. بيان السياسة العامة 2010 عن حكومة أحمد أو يحيى الممتدة من 2008 الى 2012.

ثانيا: أهمية عرض بيان السياسة العامة في تقييم عملية تنفيذ السياسة العامة.

تكمن أهمية عرض بيان السياسة العامة في توفير المعلومات حول ما تم تنفيذه وما هو بصدد التنفيذ والأفاق المستقبلية التي تنوي الحكومة القيام بها، ولأن الحكومة هي المصدر الوحيد لإعطاء المعلومة الحقيقية حول مدى تنفيذ برنامجها الذي تم المصادقة عليها مسبقا، وعليه فهي تقوم بتقديم عرضا سنويا عن التطورات الجديدة والهامة لحصيلة سياساتها العامة المختلفة.

كل هذا يجعل من تقديم الحصيلة السنوية لعمل الحكومة مختلفة عن تلك المقدمة من طرف المؤسسات الاقتصادية لمجالس إدارتها، فهي قبل كل شيء وثيقة سياسية وأداة من أدوات الحكم الرشيد وألوان الممارسة السياسية في الجزائر، أثبتت أن رؤساء الحكومات عادة ما يركزوا في عرضهم على النتائج الايجابية التي حققتها حكوماتهم، مؤيدين ذلك بالأرقام مع تقادي ذكر العيوب والنقائص.¹

كما تكمن أهمية عرض بيان السياسة العامة في كونه يفصل ويوضح السياسة الحكومية التي انتهجتها في السنة، كما يسمح هذا العرض بقاء نواب البرلمان في حالة متابعة مستمرة لتفاصيل تطبيق البرنامج الحكومي بالإضافة إلى ممارسة مهمة الرقابة على النشاط الحكومي، كما أن المناقشة التي تعقبه، إلزامية من شأنها تبيان مدى التزام الحكومة بالبرنامج المصادق عليه من طرف البرلمان.

وعليه فان عرض بيان السياسة العامة له أهمية كبيرة في تقييم تنفيذ السياسة العامة حيث يعتبر بيان السياسة العامة وثيقة توضيحية إن صح التعبير وحصيلة لما قامت به الحكومة وفق لبرنامج العمل الذي قامت بتقديمه، مسبقا كما يعبر عن شفافية عمل الحكومة من خلال إتاحة المعلومات واطلاع الجهة المسؤولة على رقابة عمل الحكومة والمتمثلة أساسا في البرلمان الذي يتم عرض بيان

¹ عمار عباس، بيان السياسة العامة للحكومة بين الإلزام الدستوري والتقدير السياسي، ورقة بحثية قدمت لأشغال الملتقى الدولي الثاني حول تنظيم السلطات في الدساتير العربية، جامعة عباس لغرور خنشلة، يومي 22-23 أكتوبر 2014، ص.04.

آليات تنفيذ السياسة العامة في

الجزائر (1989-2017).

السياسة العامة أمامه بالإضافة الى اطلاع عامة الشعب على المعلومة من خلال العرض المباشر لمختلف القنوات الإعلامية لبيان السياسة العامة، والذي يمكن من خلاله مقارنة ما قدم في مخطط العمل مع ما تم انجازه ما يسهل عملية تقييم موضوع تنفيذ السياسة العامة وذلك بالنظر للآثار الواقعية لسياسة العامة التي تم وضعها مسبقا، إلا أن هذا ما يبدو صعبا في النظام السياسي الجزائري نظرا للغموض الذي يكتنف الكثير إن لم نقل جميع السياسات العامة في البلاد سواء من حيث وضعها أو تنفيذها، فالمعلومات حولها عادة ما تكون من سطحية أحيانا الى منعدمة، خاصة أن الحكومة لا تقدم سوى الخطوط العريضة لبيان السياسة العامة، كما أنها لا تركز سوى على ما تم انجازه مدعمة ذلك بمختلف الأرقام، في حين تتهرب من توضيح ما تأخرت عن انجاز أو تبرر ذلك بمبررات مختلفة كثيرا ما تبدو غير مقنعة.

المطلب الثاني: معوقات تقييم عملية تنفيذ السياسة العامة.

تعتبر عملية تقييم تنفيذ السياسة العامة عملية صعبة ومعقدة، وذلك راجع لعدة أسباب ومعوقات لعل أهمها ما يلي:

أولا: عدم تقديم بيان السياسة العامة.

الهدف من تقديم بيان السياسة العامة سنويا من طرف الحكومة هو تقييم مدى تقدمها في تنفيذ برنامجها الذي سبق وأن عرضته أمام البرلمان الذي صادق عليه، فهو بذلك وسيلة لإبلاغ البرلمان وإحاطته بما تم تطبيقه وتنفيذه من البرنامج أثناء السنة الماضية، وما هو في طور التنفيذ، موضحة الحكومة الصعوبات التي واجهتها والأفاق المستقبلية التي هي تسعى لتحقيقها.¹

وعليه لا يمكن تقييم مدى نجاعة سياسة عامة ما، ما لم نطلع على حصيلة تنفيذ مخططات عمل الحكومات ضمن ما يعرف ببيان السياسة العامة، ورغم انه التزام قانوني ينص عليه الدستور كما سبق وذكرنا فانه مرت على الجزائر عدة حكومات تهربت من هذا الالتزام ولم تقد بتقيد بيان السياسة

¹ بوقفة عبد الله، الدستور الجزائري آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري - دراسة مقارنة -، (دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2002)، ص.136.

آليات تنفيذ السياسة العامة في

الجزائر (1989-2017).

العامة نهاية كل سنة أو حتى نهاية كل عهدة لرئيس حكومة سابقا أو الوزير الأول حاليا، وإذا ما بدأنا منذ سنة 1989 إلى سنة 2017 وهو الإطار الزمني الذي حددناه لدراستنا هذه فإنه توجد العديد من الحكومات التي لم تقم بتقديم بيان لسياستها العامة، ورغم أن هذا التصرف مخالف للقانون ومخالف لما نص عليه الدستور إلا أنه لكل حكومة مبرراتها لعدم تقديمها لبيان السياسة العامة، وأهم الحكومات التي لم تلتزم بهذا الواجب هي:

1- امتناع بعض الحكومات عن تقديم بيان السياسة العامة:

رغم الإقرار بأن تقديم بيان السياسة العامة نهاية كل سنة هو واجب قانوني وامتنال لما تنص عليه المادة 84 من الدستور التي جاء فيها: >> تقدم الحكومة سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بياناً عن السياسة العامة، تعقب بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة، يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة>>، فقد تأخر رئيس الحكومة " أحمد أو يحيى " سنة 1998، عن تقديم بيان السياسة العامة بالإضافة إلى تأخر رئيس الحكومة لسنة 2001 عن تقديم بيان السياسة العامة للحكومة التي كان يرأسها آنذاك، حيث اعتبر البعض أن مثل هذا السلوك هو مخالفة صريحة لما تنص عليه المادة 84 من الدستور، إلا أن رئيس المجلس الشعبي الوطني آنذاك برر تأخر الحكومة عن تقديم بيان السياسة العامة بتزامنه مع موعد البيان السنوي مع قانون المالية، مؤكداً على أن رئيس الحكومة طلب ما يلي: >> تتم المناقشة في الموعد المحدد ولكن لاعتبارات تتعلق بترتيب الأولويات في مجال تقديم قانون المالية الذي يعتبر جزء من نقاش عمل الحكومة، ارتأينا تقديم دراسة هذا القانون>>¹.

قد لا يعكس هذا التأخر تزامن ترتيب مواعيد بعض الأولويات مع بعضها البعض بقدر ما يعكس عجز الحكومة عن ترتيب مواعيد عملها، وضبطها ورغم مناقشتها لقانون المالية هذا لا يمنعها من ترتيب موعد لتقديم بيان السياسة العامة، حيث يبقى مبرر تزامن الأولويات غير مقنع بقدر ما يقنعنا التهرب الحكومي من هذا الالتزام الدستوري، ولقد سبق هذا التأخر في مخالفة المادة 84 من

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، مداوات المجلس الشعبي الوطني رقم 318، المؤرخة في 3 ديسمبر 2001، ص.03.

آليات تنفيذ السياسة العامة في

الجزائر (1989-2017).

الدستور التي تنص على تقديم بيان السياسة العامة كل من حكومة "إسماعيل حمداني" الممتدة من 1998 الى 1999 و"أحمد بن بيتور" الممتدة من 1999 الى 2000 و"علي بن فليس"، كما تلتها عدة حكومات على غرار حكومات " عبد المالك سلال" التي تأخرت عن تقديم بيان السياسة العامة لثلاث سنوات متتالية 2014، 2015، 2016، الأمر الذي جعل بعض النواب يطالبون الحكومة بتقديم بيان السياسة العامة، الأمر الذي جعل نواب البرلمان يطالبون الحكومة الحالية بعرض بيان السياسة العامة، حيث يرى بعض النواب إنه يتعين على الحكومة الثالثة للوزير الأول عبد المالك سلال عرض بيان السياسة العامة كما ينص عليه الدستور، خاصة في ظل التطورات المالية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تعيشها الجزائر، مشيرا إلى أن عرض الوزير الأول بيان السياسة العامة واجب دستوري على الحكومة وهو حق للمجلس الشعبي الوطني، معتبرا أن ما يترتب على عرض السياسة العامة هو سحب الثقة من الحكومة وإمكانية إسقاطها تطبيقا لقوانين الجمهورية.¹

رغم أن عدم عرض بيان السياسة العامة هو خرق دستوري إلا أن رؤساء الحكومات الجزائرية في كل مرة يقدمون مبررات، لا ترقى لتكون في حجم الخرق الذي قام به مختلف رؤساء الحكومات، كإرجاع البعض منهم سبب عدم تقديم بيان السياسة العامة لضيق الوقت، أو تزامن عرض بيان السياسة العامة مع نشاط حكومي آخر كمناقشة قانون ما، وهو الأمر الذي قام به الوزير الأول " عبد المالك سلال"، حيث برر عدم عرضه لبيان السياسة العامة لثلاث سنوات متتالية لضيق الوقت. ويبقى هذا التهرب الحكومي عن تقديم بيان السياسة العامة بدون مبررات فعلية وقانونية.

خلاصة مبحث

هناك حقيقة لا يمكن إنكارها، وهي قيام الحكومة بمجهودات كبيرة في سبيل تحقيق التنمية والسهر على تلبية احتياجات المواطنين المختلفة، وهذا ما لحظناه من خلال البرامج التنموية المختلفة على غرار المخططات المتنوعة، وبرامج الإنعاش الكبرى والمدعمة ببرامج تكميلية في الكثير من

<https://www.djazairess.com/elbilad/228828>

¹ عبد الله ندور، سلال يرفض عرض بيان السياسة العامة، في الموقع:

تم الاطلاع على الموقع يوم: 2017/12/9.

آليات تنفيذ السياسة العامة في

الجزائر (1989-2017).

الأحيان، لكن هناك حقيقة أخرى لا يمكن إنكارها وهي الغموض الذي تمارسه الحكومة سواء على مستوى رسم أو تنفيذ السياسة العامة، حيث إذا ما رجعنا الى تقديم بيان السياسة العامة كأحد آليات تقييم عملية تنفيذ السياسة العامة سنويا من طرف الوزير الأول حاليا ورئيس الحكومة سابقا، يعتبر التزام قانوني يكفله الدستور نجد بعض الوزراء تهربوا من تقديم بيان السياسة العامة كالوزير الأول "عبد المالك سلال"، الذي لم يقد بيان السياسة العامة لمدة ثلاث سنوات متتالية 2014، 2015، 2016، الأمر الذي يدعو الى طرح العديد من التساؤلات حول سبب التهرب من تقديم بيان السياسة العامة هذا من جهة، بالإضافة الى السخط الجماهيري إن صح التعبير، عبر مختلف وسائل الإعلام المختلفة لا سيما منها الخاصة، والتي ساهمت في توصيل معانات مختلف المواطنين عبر كامل التراب الوطني، وتعتبر مختلف القضايا التي نقلتها من مسؤولية الحكومة، حيث كانت بمثابة تنبيه لسياسات عامة تبنتها الحكومة وعملت على إيجاد الحلول لها.

كما فضحت هذه الأخيرة العديد من الأشياء التي كان يجهلها الشعب نظرا لعدم توفر المعلومة سابقا، كمختلف التلاعبات الحاصلة على مستوى السلطات الرسمية سواء تلك التي تعمل على مستوى صنع أو تنفيذ السياسة العامة، بالإضافة الى تهرب المسؤولين من الإجابة عن مختلف التساؤلات التي يطرحها المواطن فداثما نجد هناك غموض حاضرا بإلحاح حول مختلف المؤسسات الرسمية في البلاد، وعن طريقة عملها وي طرح معه تساؤلات عديدة قد لا نجد لها إجابة كأسباب هذا الغموض والتهرب من مختلف القضايا في المجتمع.

المبحث الرابع: صنع وتنفيذ السياسة العامة في الجزائر: أفاق مستقبلية.

في هذه الرؤية الإستراتيجية نسلط الضوء على رؤية وأفاق جديدة في كيفية صنع السياسة العامة، وخاصة بعد سنة 1989، والذي فتحت المجال للتعددية السياسية، أين يفترض أن يكون للفواعل خاصة الغير رسمية دور أكثر أهمية وتأثيرا وفاعلية، باعتبار أن الهدف الأساسي من التعددية هو فتح المجال للمشاركة في مختلف أوجه الحياة السياسية، وذلك من خلال مشاركة كل فاعل في عملية رسم السياسات العامة حسب إمكانياته ووظائفه وفقا لما يسمح به القانون، حيث تكمل هذه

آليات تنفيذ السياسة العامة في

الجزائر (1989-2017).

الفواعل بعضها البعض، فالنظام السياسي هو مجال للتفاعل بين مختلف الفواعل من رسمية وغير رسمية، وعليه حتى تعزز الدولة عملية المشاركة في رسم السياسة العامة لا بد من القيام بعدة إصلاحات أهمها:

المطلب الأول: تعزيز المشاركة الفعالة لمختلف فواعل صنع السياسة العامة.

تعتبر المشاركة من بين المفاهيم التي شغلت الكثير من علماء السياسة، و فيها يشارك المواطنون مشاركة مباشرة لا من خلال نوابهم في صنع السياسات العامة و صنع القرار، لأن الشيء الأصيل في السياسة هو المشاركة وحق تقرير المصير من قبل مواطنين يتمتعون بالمساواة وأما الباقي فهي همجية واستبداد على حد قول أستاذ النظرية السياسية " أندرو أراتو " ¹.

وعليه يجب العمل على تجسيد الديمقراطية الجوارية(*) ، التي تستهدف المواطن بصفة مباشرة وتجعله فاعل مهم ومؤثر في عملية صنع السياسة العامة، ذلك أنه المعني بنتائج السياسات العامة التي تم رسمها من طرف الحكومة، إذا فليس من الخطأ فتح المجال للمواطن بالمساهمة في عملية رسم السياسة العامة من خلال ما يقدمه من اقتراحات مختلفة، حيث أن المواطن هو أدري من

¹ حريزي زكرياء، مرجع سابق، ص. 35.

(*) إن الأخذ بالديمقراطية التشاركية والدعوة إليها جاء نتيجة الانتقادات المتكررة والمتزايدة للنظام النيابي الذي لم يعد يوفر للمواطنين مكانة لائقة في الحياة السياسية سواء من الناحية المحلية أو البرلمانية، خاصة أن دور الناخب ينتهي بمجرد عملية الانتخاب ولقد استعملت الولايات المتحدة الأمريكية ودول أمريكا اللاتينية مثل الأرجنتين والبرازيل هذا النموذج خلال فترة السبعينات في مدينة مونتيفيديو البرازيلية التي تشكل نموذج راق في الديمقراطية التشاركية وبعدها انتقلت عملية التطبيق إلى الدول الأوروبية خلال فترة الثمانينات خاصة في بريطانيا وأطلق عليها مصطلح الديمقراطية التداولية وكذا ألمانيا من خلال مدينة برلين، أما فرنسا فلقد استعملت مصطلح الديمقراطية الجوارية وأصدرت قانون سنة 2002 الذي جعل من الديمقراطية التشاركية ذات بعد محلي أي تطبق على المستوى المحلي، وتحاول مقارنة الديمقراطية التشاركية أن ترمم العجز الذي تفرضه نتائج العملية الانتخابية في خلق مجالس تمثيلية لا تتناسب بالضرورة ورأي الأغلبية المطلقة، إضافة إلى حل معضلة كون المواطن مستغلا بصوته الذي أدلى به وقتياً وموسمياً، دون أن يكون له الحق في متابعة القضايا التي تمس واقعته اليومي بالنقد أو المساءلة والرقابة، حيث تحولت حقوق المواطن السياسية إلى حقوق انتخابية موسمية وليست حقوقاً مستمرة ومباشرة تمكنه من نقد خيارات التدبير والتسيير المحلي عن قرب.

انظر:

<http://www.nador.com a 5116html&description>

- نجيم مزيان، المقاربة التشاركية في مجال التشريع، في :

- عصام بن الشيخ، الأمين سويقات، إدماج مقاربة الديمقراطية التشاركية في تدبير الشأن المحلي - حالة الجزائر والمغرب -، نقلا عن:

<http://www.Nador.com a 5116html&description>.

آليات تنفيذ السياسة العامة في

الجزائر (1989-2017).

الحكومة بمختلف المشاكل التي يعيشها، كما أن الحكومة ليس بإمكانها الاطلاع على كل مناطق الوطن وظروف حياة كل مواطن، فهي ترسم سياسات عامة دون دراسة دقيقة وشاملة، وبما أن الجزائر تتجه نحو العصرية وفي ظل الإدارة الالكترونية فإن تجسيد المشاركة الالكترونية من خلال تخصيص مواقع أو بوابات الكترونية يستطيع المواطن من خلالها المشاركة في رسم السياسة العامة، وذلك من خلال إبداء رأيه وتقديم اقتراحات ووجهات نظر وبدائل قد تفيد الحكومة وقد تأخذ بها لا سيما مع واقع الممارسة الديمقراطية الذي تعرفه الكثير من المجتمعات النامية ومن بينها الجزائر، حيث تتميز بالتخلف الواضح للبرلمانات والبنيات السياسية والاقتصادية والثقافية والتغيب الممنهج للمواطن عن المشاركة في الشأن العام المحلي.

وتجسيد الديمقراطية الجوارية يتطلب هو الأخر عدة إجراءات أهمها:

أولاً: توسيع صلاحيات رئيس البلدية

تعتبر البلدية القاعدة الأساسية للدولة، وهي كما جاء في نص الدستور: "القاعدة الإقليمية للإقليمية اللامركزية ومكان لممارسة المواطنة وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية".¹ وهي وأحد أهم مؤسسات تنفيذ السياسة العامة، وعليه يجب توسيع صلاحيات رئيس البلدية مع الاهتمام بطريقة اختيار رؤساء بلديات يتمتعون بالخبرة والمستويات العلمية العالية وهذا ما يغيب عند رؤساء البلديات في الجزائر، أين لا حظنا حضور مستوى الابتدائي عند الكثير من رؤساء البلديات، ولا يتمتعون لا بخبرة علمية نظرية ولا بخبرة عملية في ميدان التسيير أو الإدارة.

وعليه يجب توسيع صلاحيات رئيس البلدية وإعطاءه صلاحيات تتعدى مجرد التنفيذ، بل صنع سياسات عامة محلية، تتماشى ومتطلبات المواطن أين نلاحظ الكثير من السياسات التي تتم على المستوى الوطني لا تخدم الكثير من المواطنين، بل الكثير من المناطق مهمشة ولا تتوفر على أدنى مستويات الحياة الكريمة، حيث أن رئيس البلدية أدرى بمشاكل تلك المنطقة، وبمشاكل المواطنين

¹ قانون البلدية، (10-11)، مرجع سابق، المادة (02-01).

آليات تنفيذ السياسة العامة في

الجزائر (1989-2017).

القاطنين بها، الأمر الذي يفقده رئيس الدولة أو وزير القطاع المعني بمشاكل معينة، خاصة في دولة مثل الجزائر التي تتمتع بمساحة شاسعة يصعب فيها على السلطة المركزية الاطلاع على كل المشاكل القائمة في المجتمع وحلها بسياسات واحدة ترسم كل سنة وتطبق على جميع الحالات، وبدلا من حل تلك المشاكل فهي تخلق مشاكل جديدة وتعمل على تراكم المشاكل القائمة.

إن توسيع صلاحيات رئيس البلدية تجعله مسؤول على حل المشاكل القائمة محليا، بالإضافة الى مسؤوليته على تنمية قدرات البلديات في مجال خلق الثروة، وتوفير مداخيل خاصة بها، بدلا من الاعتماد على التمويل من طرف الدولة، وتقليل العبء عن الخزينة العمومية، لا سيما في ظل التغيرات التي تعرفها بسبب تراجع أسعار النفط، حتى تحافظ على استمرار تنفيذ السياسات العامة التي تتم على المستوى المحلي مثل برامج السكن مثلا.

وفوق كل ذلك فإن توسيع صلاحيات رئيس البلدية يقودنا نحو غربة القدرات والكفاءات التي باستطاعتها تسيير بلدية بهذه المسؤولية، لأن أمر كهذا يتطلب قدرات ذات مهارات وكفاءات في التسيير، تملك القدرة على المبادرة والتنمية ووجود الحلول لمختلف المشاكل القائمة، بالإضافة الى القدرة على توفير مختلف آليات التنفيذ كالقدرة في الاستثمار وخلق الثروة، واختيار الموارد البشرية المؤهلة سواء في التشريع أو التنفيذ.

ثانيا: تفعيل مشاركة المواطن في عملية صنع السياسة العامة.

على الإدارة فتح المجال أمام التجسيد الفعلي للديمقراطية الجوارية، وذلك من خلال إتاحة فرص المساهمة للمواطن في صنع السياسات العامة، وذلك من خلال منحه مواقع مشاركة مختلفة، لاسيما في ظل العصرنة التي أصبحت تتجه نحوها الدولة، نظرا لتوسع مجال استعمال تكنولوجيات الإعلام والاتصال والتوجه نحو الإدارة الالكترونية، كما تصبح السياسات موجه أكثر على المستوى المحلي حيث تتوسع صلاحيات البلديات، وتتيح فرص للمواطن في المشاركة في رسم السياسات العامة بطريقة مباشرة من خلال مواقع الكترونية مخصصة لإيداع الاقتراحات أو التصويت على السياسات المقترحة.

آليات تنفيذ السياسة العامة في

الجزائر (1989-2017).

خاصة مع تراجع مستوى التمثيل البرلماني وضعف الأداء والتشريع من جهة، وعدم القيام بالدور الرقابي الفعال.

والتجسيد الفعلي لكل ذلك يتطلب توفير ضمانات التعددية والانفتاح في عملية صنع القرار، من خلال ترسيخ حرية الرأي والتعبير، ودفع المواطنين للمشاركة الفعالة في السياسة العامة عن طريق حق المبادرة والاقتراح، من خلال توفير وسائل المشاركة ولعل أهم تلك الوسائل والآليات هو تعزيز الديمقراطية التشاركية التي تسمح للمواطن بأن يكون شريكا في الحكم وليس فقط مجرد وعاء انتخابي مع تفعيل مقومات الحكم الراشد من مسائلة مختلف الجهات المسؤولة، ومسؤولية وشفافية حكومية.

ثالثا: تفعيل مشاركة المجتمع المدني والقطاع الخاص في عملية صنع السياسة العامة.

يعتبر المجتمع المدني أحد أهم الفواعل الأساسية في المجتمع، بالإضافة الى كونه أحد أهم عناصر الحكم الراشد، الى جانب الدولة والقطاع الخاص، فهو يلعب دور مهم للنهوض بمختلف المبادرات الاجتماعية على المستوى المحلي ويعتبر المجتمع المدني المؤسسة الأقرب للمواطن، وهو أكثر معرفة بحاجيات ومتطلبات المجتمع المحلي، وذلك راجع لاحتكاكه اليومي بواقع المواطن وقدرته الفعالة على متابعة وصياغة وتنفيذ المبادرات التنموية المحلية التي تحل مشاكل المجتمع، كما يلعب المجتمع المدني دور هام في تثقيف المواطن بقضاياها التي تقترب من واقعه.

ضرورة إشراك القطاع الخاص في العملية التنموية، لا سيما بعد فشل المؤسسات العمومية في تسير المرافق العمومية وتحسين الخدمات، ومسايرة التطورات الحاصلة، في ظل العولمة وتوسع تكنولوجيات الإعلام والاتصال، والتي تطورت معها تطلعات المواطنين، فمنحت هذه الآلية للشراكة مع القطاع الخاص فرصا حقيقية لتدبير المرافق المحلية عن طريق عقد الاتفاقيات التي تسهل الشراكة والتعاون الشرعي وخلق أنماط من (الاقتصاد المختلط، التدبير المفوض، عقود الامتياز)، حتى تصبح عملية تنفيذ السياسات التنموية المحلية من طرف القطاع الخاص، أكثر فعالية من الناحية التنموية كما أنه يساهم في حل الكثير من المشاكل الى جانب الجودة في الخدمات، وخلق المنافسة كامتصاص عدد كبير من البطالين.

المطلب الثاني: إنشاء مراكز البحث والاستشارة الخاصة بعملية صنع السياسة العامة.

وباعتبار أن عملية رسم السياسة العامة تتم عبر مجموعة من المراحل المتعددة وفق مبادئ وأسس علمية محددة، يستحسن إنشاء وتكوين مراكز بحث ومراكز خاصة بعملية رسم السياسة العامة في الجزائر، أين تعتمد فيها على مختلف القدرات والكفاءات العلمية من مختصين وعلماء، التي تقوم بدراسات دقيقة حول مختلف المشاكل المطروحة في المجتمع، استنادا الى معلومات توفرها مسبقا، كما تقوم بوضع بدائل واقتراحات لحل هذه المشاكل تراعي فيها الرشادة والعقلانية، ويتم ذلك عن طريق:

أولا: أهمية مراكز البحث والاستشارة في إثراء عملية صنع السياسة العامة.

تلعب مراكز الأبحاث والاستشارة دور مهم في عملية صنع السياسة العامة، وذلك لما تملكه من كفاءات علمية تساهم في إثراء عملية صنع السياسة العامة من خلال الأفكار والدراسات والأبحاث التي تقدمها في سبيل حل المشاكل والقضايا المجتمعية المختلفة.

1- مفهوم مراكز البحث والاستشارة والهدف من إنشائها.

لا يوجد تعريف شامل وموحد لمراكز البحث والاستشارة، حيث يطلق عليها عدة تسميات مثل: مراكز الأبحاث والدراسات، مراكز فكر، مراكز خزانة فكر، مصانع الفكر والرأي، مؤسسات بحثية وغيرها.

حيث يعرفها: قاموس كامبرج (انجليزي - انجليزي) على أنها: >> جماعة خبراء يجتمعون معا غالبا مع الحكومة لتطوير أفكار من أجل قضايا معينة ووضع حلول لها <<¹.

أما "غال مولك Gaël Moullek"، يعرفها على أنها: >> خزان للأفكار كالمعاهد الخاصة بدون هدف ربحي، مستقلة إداريا وجامعيا وعن المصالح الاقتصادية هدفها إثراء النقاش العام وتشجيع

¹ Cambridge dictionary, <http://cambridgedictionaryonline> ,22 /05/2016 .

آليات تنفيذ السياسة العامة في

الجزائر (1989-2017).

التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة عن طريق القيام بتحقيقات ونشر دراسات موجهة للشعب ووسائل الإعلام ومديري الشركات، وخاصة للمسؤولين السياسيين¹.

كما عرفتها "عبير عبد الرحمان ثابت" على أنها: «تجمع وتنظيم لنخبة متميزة ومتخصصة من الباحثين تسهر على دراسة معمقة ومستفيضة لتقدم استشارات أو سيناريوهات مستقبلية يمكن أن تساعد أصحاب القرارات في تعديل أو رسم سياساتهم بناء على هذه المقترحات في مجالات مختلفة»².

من خلال التعاريف السابقة نجد أنه أجمعت على كون مراكز البحث والدراسات هي عبارة عن مراكز أنشأت من أجل السهر على تقديم أبحاث ودراسات تخدم السياسة العامة، وتساعد الحكومات في تقديم اقتراحات فعالة وحلول ملائمة لمختلف المشاكل المجتمعية. والهدف من إنشاء هذه المراكز هو:

إجراء البحوث وإنتاج معارف مستقلة وجديد تسد فراغ في غاية الأهمية بين العالم الأكاديمي من جهة وبين عالم الحكم من جهة أخرى، حيث أن دافع الأبحاث في الجامعات يكون في كثير من الأحيان مبنيا على النقاشات النظرية والمنهجية الغامضة التي تكون بعيدة عن الواقع الحقيقي.

نشأت مراكز البحث كرد فعل على أزمات خطيرة لم تستطيع الحكومات حلها، وغالبا ما كانت من أجل دفع فكرة تعتبر أساسية من قبل الأوساط الثقافية لكن أصحاب القرار السياسي لم يدركوا أهميتها بوضوح³.

تساعد مراكز البحث والدراسات على الاعتراف في العمل الحكومي، لأنها تهدف لدفع عجلة المصلحة العامة عن طريق تزويد صناعات السياسة الرسميين بالنصائح والأفكار الجديدة المدروسة لحل مختلف المشاكل المجتمعية.

¹ Gaël Moullec, *Penser et orienter la société : Les think tanks dans le débat public aux Etats -Unis, question d'Europe*, n :14, le 10 -9-2001.P 13.

² عبير عبد الرحمان ثابت، دور مراكز الفكر والدراسات في صناعة القرار الإسرائيلي مركز جافا كنموذج، أطروحة دكتوراه، (جامعة الجزائر: كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2008-2009)، ص. 49.

³ les think tanks origine et perspectives. <http://www.nonfiction.fr/article-768-le22/5/2016>.

2- وسائل تأثيرها في عملية صنع السياسة العامة.

تلعب مراكز الأبحاث والدراسات دورا حيويا في عملية صنع السياسة العامة، وتعتبر هذه الوظيفة فريدة من نوعها في توفير الأبحاث للسياسات العامة، حيث تمتلك عدة طرق ووسائل لتأثير في عملية صنع السياسة العامة أهمها:

- التوسط بين الحكومة والمجتمع.
- بناء الثقة في المؤسسات العامة.
- تحويل الأفكار والمشاكل المطروحة الى قضايا سياسية.
- تحديد وتوضيح وتقييم القضايا السياسية، وتقديم الاقتراحات والبرامج.
- تفسير القضايا والأحداث والسياسات في وسائل الإعلام الالكترونية أو المطبوعة، وتسيير فهم القضايا السياسية محليا ودوليا.
- توفير وبناء منتديات للأفكار والمعلومات.
- توفير وتزويد وإعلام الأشخاص بالتشريعات والفروع التنفيذية للحكومة.¹

ثانيا: مراكز البحث والاستشارة في الجزائر.

حظيت مراكز البحث والاستشارة بأهمية كبيرة في عملية صنع السياسة العامة بالنسبة للدول المتطورة ولعل أهمها الولايات المتحدة الأمريكية، بريطانيا، وذلك للدور الفعال الذي تلعبه في عملية صنع السياسة العامة، الأمر الذي يجعلنا نطرح التساؤل حول أهمية هذه المراكز ومدى اهتمام الدولة الجزائرية بإنشائها وتطويرها.

1- غياب مراكز البحث والاستشارة في الجزائر.

المعروف أن السياسات العامة في الجزائر لا تعتمد على أسس نظرية خاصة بعملية صنع السياسة العامة، كما أنها لا تعتمد على مراكز بحث خاصة بعملية صنع السياسة العامة، تديرها مختلف الكفاءات والقدرات في مجالات سياسية واقتصادية اجتماعية... الخ، حيث تبحث في قضايا

¹ James G McGann , *Think Tanks and Policy Advice in the United States* ,(New York: Routledge research in American politics ,2007) , p 5

آليات تنفيذ السياسة العامة في

الجزائر (1989-2017).

ومشاكل المجتمع المختلفة، فدور الكفاءات والقدرات العلمية مغيب تماما بل انه ينشط في الخارج أكثر وذلك للاهتمام الذي يجده في العديد من البلدان، وهذا ما لاحظناه عند تقدم الكثير من الكفاءات أو المخترعين لطلب الدعم من الدولة نجدها لا تهتم بهم في حين تتبناهم دولة أخرى في الخارج وتوفر لهم كل الظروف للعمل في راحة والاستفادة من كل ما يقدمونه، ولا شك أنهم سيقدمون الكثير في مجال الاستشارة والبحث على مختلف البدائل الرشيدة التي تخدم مختلف السياسات العامة.

2- الاستثمار في الطاقات والكفاءات البشرية في الجزائر

الاستثمار في الطاقات البشرية الموجودة في مختلف التخصصات واستقطابها لخدمة الوطن بدلا من تهميشها وجعلها مستقطبة من دول الخارج التي تستفاد من خدماتها المختلفة، وما لا يخفى للجميع أن الجزائر تتوفر على كفاءات عالية في مجالات مختلفة، لكنها كلها هاجرت وذلك بسبب عدم الاعتماد عليها في الجزائر وعدم استثمارها، بينما تجد ضالتها في الخارج، حيث يقول في هذا الصدد الأستاذ "عمار بوحوش" >> ينبغي أن نعترف بأنه من الخطأ أن نلوم الأطارات العلمية على الهجرة الى الخارج ونحرمها من المساهمة في خدمة المجتمع الذي يرغب قادته أن يستعينوا بالاختصاصيين الجزائريين حتى ينجحوا في تحسين الإنتاج والخدمات المقدمة لمجتمعهم <<¹.

بالإضافة الى الاهتمام بتطوير وتحيين الموارد البشرية الموظفة، وذلك حسب ما تتطلبه العصرية والتطورات التكنولوجية الحالية، لا سيما مع العصرية التي باتت أحد أهم الإصلاحات التي تنتهجها الحكومة على مستوى الادارة، والتي تتطلب موارد بشرية مؤهلة للتحكم في مختلف الوسائل التكنولوجية الحديثة.

المطلب الثالث: إعادة النظر في آليات تنفيذ وتطبيق السياسة العامة.

تعاني الجزائر مشاكل عديدة على مستوى آليات تنفيذ السياسة العامة، كاعتمادها على عائدات البترول بالدرجة الأولى وبنسبة تفوق الـ95%، كمولد للخزينة العمومية، الأمر الذي يجعلها تتأثر مع

¹ بوحوش عمار، أبحاث ودراسات في السياسة والإدارة، (بيروت: دار الغرب الإسلامي، ط1، 2007). ص.713.

آليات تنفيذ السياسة العامة في

الجزائر (1989-2017).

تقلبات أسعاره وعليه فإنها مجبرة على القيام بإعادة النظر في آليات تنفيذ السياسة العامة، بالإضافة الى الية الرقابة والتي تعتبر غير فعالة، وغيرها من الآليات الأخرى الخاصة بعملية التنفيذ.
أولاً: خلق الثروة بعيداً عن المحروقات.

تعتبر الموارد المالية من بين أهم الآليات في تنفيذ السياسة العامة للبلاد، وعلى الدولة أن تتوجه نحو اقتصاد منتج خارج المحروقات وتشجيع الاستثمار والقطاع الخاص، أكثر لأنه يوفر المال خارج المحروقات، لأن الجزائر تعتمد بنسبة 95% على المحروقات لتعبئة الخزينة العمومية، وكما لاحظنا فإنه كان لتقلبات أسعار النفط اثر كبير في تعطيل تنفيذ بعض السياسات العامة، هذا من جهة من جهة أخرى فان البحث عن بديل خارج المحروقات سيقود بالضرورة الى الاستثمار في مختلف المجالات الأمر الذي يؤدي الى القضاء على العديد من المشكلات في المجتمع مثل القضاء على مشكل البطالة، الذي مزال يؤرق السلطات الى يومنا هذا، إنعاش الخزينة العمومية.

وعليه فان الاستثمار يمثل أحد أهم وسائل خلق الثروة خارج المحروقات، ومن هذا المنطلق يجب على الدولة تشجيع الاستثمار وتقديم الدعم للمستثمرين، وذلك من خلال تقديم تسهيلات فيما يخص الاستثمار، وإعادة النظر في القوانين الموجودة، بالإضافة الى تقديم الدعم لمختلف المؤسسات وكمثال على ذلك المؤسسات الصغيرة والمتوسطة التي أصبحت عنصر فعال في خلق الثروة، لكنها تنشط على مستوى ضيق، وبإمكانيات بسيطة.

ثانياً: تفعيل آلية الرقابة على عملية تنفيذ السياسة العامة.

تفعيل الدور الرقابي لأن الرقابة مهمة لعملية السير الحسن لتنفيذ السياسة العامة، لأنها ترافق جميع مراحل التنفيذ قبلية، وأثناء التنفيذ ورقابة بعدية، الأمر الذي يجعل عملية التنفيذ تسير وفق ما هو مخطط له وفق ما هو محدد ضمن جدول العمل أو برنامج العمل الحكومي الموزع على مختلف هيئات التنفيذ، وهذا هو الأمر المغيب في الجزائر حيث أن الرقابة لا تتابع عملية التنفيذ، بل تقتصر على الرقابة البعدية التي تتم أثناء عرض بيان السياسة العامة، وهذا الأخير بات لا يمثل التزاماً قانونياً حيث لاحظنا تهرب العديد من الحكومات على عرض بيان السياسة العامة، وحتى إن تم هذا العرض

آليات تنفيذ السياسة العامة في

الجزائر (1989-2017).

فان الرقابة تبقى مجرد رقابة شكلية، وذلك لضعف قدرة الهيئة الرقابية على أداء دورها فهي تقتصر على مجرد طرح أسئلة بديهية، حيث لا ترقى للتأثير أو التصحيح. في الأخير نخلص الى أن إصلاح عملية صنع وتنفيذ السياسة العامة تتطلب إستراتيجية دقيقة وشاملة لمختلف عناصرها، نظرا لطبيعة السياسة العامة، فهي ليست بالعملية السهلة، بل هي عملية صعبة ومعقدة نظرا لتعدد مراحل وفواعل الصنع المختلفة بما فيها الرسمية وغير الرسمية، بالإضافة الى ضرورة توفر آليات التنفيذ، والتي ينبغي أن تكون على قدر من الفعالية.

خلاصة الفصل الرابع:

تسخر الدولة مجموعة من الآليات والوسائل المختلفة بغية تنفيذ السياسات العامة من شقها النظري الى الشق الميداني وتجسيدها على أرض الواقع حيث تنعكس أثارها على شكل خدمات مختلفة توفرها الدولة لتلبية رغبات ومتطلبات المواطنين اليومية من سكن، عمل، نقل، وغيرها من متطلبات الحياة الأخرى، وتستمد هذه السياسات أهميتها من أهمية المواطن كأحد أهم أركان قيام الدولة وباعتباره

آليات تنفيذ السياسة العامة في

الجزائر (1989 - 2017).

المتلقي لهذه السياسات التي تهدف الى خدمته فهي في مجملها تتمثل في الخدمات التي تقدمها له الدولة، وترسم أساسا لإرضاء رغباته.

وتتطلب عملية التنفيذ كما سبق وان تناولنا بالذكر تضافر مجموعة من الآليات منها المادية ومنها البشرية، حيث تنطلق عملية التنفيذ من وجود جهاز إداري قوي باعتباره الأداة الأولى لتنفيذ السياسات العامة لأي دولة، تقوم مجموعة من الموارد البشرية المؤهلة بتسييره، وفق ما يتطلبه كل جهاز والوظيفة المسندة إليه.

ولقد عرف الجهاز الإداري في الجزائر عدة تطورات وإصلاحات بهدف تحديث الجهاز الإداري وجعله يتماشى والتغيرات التي حدثت على مستوى الدولة خاصة بعد التعديل الدستوري لسنة 1989 والذي غير مسار النظام ككل في الجزائر حيث تم الانتقال عبره من الأحادية الى التعددية الحزبية. والجهاز الإداري في الجزائر يمتد على مستويين المستوى المركزي والذي يتمثل في الهيئات المتواجدة داخل السلطة المركزية والتمثلة في السلطة التنفيذية والتي تتشكل أساسا من رئيس الجمهورية والحكومة بمختلف حقائبها الوزارية والتي تسهر على تنفيذ السياسة العامة باعتباره المسؤول الأول على ذلك.

بالإضافة الى مستوى محلي يتشكل من مختلف الأجهزة اللامركزية أو كما يصطلح عليها بالإدارة المحلية والتي تتمثل في مختلف المؤسسات الادارية والمرافق العامة والتي تسهر على تقديم مختلف الخدمات المباشرة للمواطن بصفتها القاعدة الأساسية الأقرب للمواطن لأنها تتعامل معه بصفة مباشرة من خلال هيئاتها المختلفة المتمثلة في كل من الولاية والبلدية خاصة، ولقد حظي الجهاز الإداري مؤخرا وبغية إصلاحه وتحديثه بالعديد من الإصلاحات ولعل تحويله من الادارة التقليدية والمعاملات الورقية الى الادارة الالكترونية دليل على المضي في إصلاحه، ويعتبر إدخال مختلف الوسائل التكنولوجية في الأعمال الادارية لما لها من مزايا وإيجابيات في تحسين الأداء الإداري وتحسين جودة الخدمات من أهم خطوات العصرية التي تسعى الحكومة الجزائرية لتحقيقها.

آليات تنفيذ السياسة العامة في

الجزائر (1989-2017).

وهذا الجهاز الإداري بحاجة الى موارد مالية وبشرية لإدارته، فكما سبق وان ذكرنا فانه كلما تم وضع سياسة معينة يتم تخصيص ميزانية مالية محددة لتنفيذها، والجزائر تعتمد بشكل كبير على مداخل البترول.

وعليه فان ميزانية التنفيذ تعرف تقلبات من حين الى آخر نظرا لتقلبات أسعار النفط، ولا يقل المورد البشري أهمية عن المورد المالي لأنه المحرك الأساسي لهذه الموارد وقد عملت الدولة على تحيين الموارد البشرية خاصة في ظل التطورات التكنولوجية حيث أصبحت الإدارة توظف مختلف الوسائل التكنولوجية كما عملت على رقمنة مختلف القطاعات، لذلك كان لا بد من إعادة النظر في ما يخص نوعية ومستوى وكفاءة العنصر البشري حتى يتمكن من تأدية مهامه بسرعة وفعالية باستعمال الوسائل التكنولوجية المختلفة، لا سيما بعد عصرنة الجهاز الإداري.

وبالحديث عن هذه السياسة العامة وحتى يتم تنفيذها وتحقيق الأهداف المرجوة منها يجب متابعتها ومراقبة مدى التزام الجهاز التنفيذي بما تم صنعه ووضعه، وذلك من خلال الدور الرقابي الذي تمارسه السلطة التشريعية، بحيث تتم متابعة ومساءلة القيادات الادارية في أجهزة الإدارة العامة عن مدى تحقيقهم للأهداف التي تم وضعها ضمن السياسة العامة للدولة، وبذلك تعد الرقابة البرلمانية بمختلف آلياتها من سؤال واستجواب، لجان تحقيق، ومناقشة مخطط عمل الحكومة بالإضافة الى تقديم بيان السياسة العامة، وسيلة سياسية للرقابة على أعمال المكلفين بتسيير الشؤون العامة للدولة والمسؤولون الأوائل عن تنفيذ السياسة العامة التي تستند للشرعية القانونية لكونها سياسات تصدر عن مؤسسة رسمية يتم مناقشتها والمصادقة عليها وتقدير ميزانية تنفيذها.

بالإضافة الى تحديد زمن بداية ونهاية تنفيذها وعلى هذا الأساس تلعب الرقابة دورها في متابعة وتنفيذ مدى التزام الجهاز التنفيذي بما تم وضعه والمصادقة عليه في البرلمان ومدى احترام أجل تنفيذها.

وعليه ومن خلال ما سبق فان تنفيذ السياسة العامة يتطلب توافر مجموعة من الآليات السابقة الذكر(الجهاز الإداري، العنصر البشري، والموارد المالية)، والتي تكمل كل واحدة منها الأخرى ولا يمكن الحديث عن أهمية الية في غياب الأخرى فالجهاز الإداري بحاجة الى العنصر البشري الذي يحركه، والعنصر البشري بحاجة الى موارد مالية لتنفيذ مختلف الأعمال، والتي تبقى بحاجة الى

آليات تنفيذ السياسة العامة في

الجزائر (1989 - 2017).

شرعية قانونية تسهل هذه الأخيرة عملية تنفيذها وتذلل الصعوبات التي قد تواجهها، بالإضافة إلى الرقابة التي تكون قبل أثناء وبعد التنفيذ والتي تضبط عمل الجهاز الإداري.

الخاتمة.

حاولنا من خلال هذه الدراسة أن نتعرف على كيفية صنع وتطبيق السياسة العامة في الجزائر باعتبارها مدخل لحل المشكلات القائمة في المجتمع انطلاقا من التعديل الدستوري لسنة 1989، الذي أعاد تنظيم وهيكله طبيعة النظام السياسي الجزائري، الذي صاحبه تغيير في هذه العملية كما حدد كفاءات الصنع وأدوات التنفيذ المختلفة ووسائل الرقابة عليها بالإضافة الى تحديد المؤسسات المخولة بذلك بما فيها الرسمية وغير الرسمية، ولقد تبين من خلال هذه الدراسة أن النظام السياسي في الجزائر ينفرد بمجموعة من الخصائص التي تجعل من الصعب الوصول الى معرفة حقيقة عملية صنع السياسة العامة والأسس التي تقوم عليها، ولقد خرجنا من خلال هذه الدراسة بمجموعة من النتائج التي تبين لنا ذلك جليا:

- عملية صنع السياسة العامة وكل عمليات صنع القرار في الجزائر محصورة في دائرة ضيقة تتمثل في السلطة التنفيذية، إذ يعتبر رئيس الجمهورية محور العملية السياسية في الجزائر، وذلك من خلال هيمنة رئيس الجمهورية والحكومة، حيث لا حطنا استعمال كبير لحق الرئيس في التشريع عن طريق الأوامر في مقابل ضعف أداء السلطة المعنية بالتشريع، والسبب راجع الى مكانة رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري، الذي يعزز ويقوي دوره في عملية صنع السياسة العامة على حساب المؤسسات الأخرى مثل البرلمان والحكومة، ورغم فتح مجال التعددية للمشاركة السياسية إلا أن النظام السياسي في الجزائر يتجه نحو إعادة تركيز السلطة في يد شخص واحد والمثال على ذلك الرئيس "عبد العزيز بوتفليقة" والذي حكم البلاد أربعة عهديات متتالية أي ما يعادل العشرون سنة.

- الارتجالية في عملية صنع السياسة العامة، فالكثير من السياسات تم وضع بشكل قرارات ارتجالية غير مدروسة، بالإضافة الى سياسة المشروطية التي كان لها دخل كبير في توجيه السياسات المختلفة في البلاد، حيث فرضت المؤسسات المالية الدولية مثل صندوق النقد الدولي والبنك العالمي على الحكومة تبني مختلف السياسات الإصلاحية مقابل القروض المالية، الأمر الذي جعلها تضع العديد من السياسات تحت ضغط وتوجيه هذه المؤسسات.

- غياب التنسيق والتكامل بين الوزارات والقطاعات المختلفة، أين يفترض أن تكون هناك سياسات شراكة وتنمية بين مختلف القطاعات من أجل تحقيق التنمية والتواصل بينها للاستفادة وتبادل الخبرات بينها، إلا أن هذا ما يغيب في الحكومة الجزائرية، حيث نلاحظ انفصال القطاعات وعدم وجود آليات شراكة وتعاون فيما بينها.

- وجود خلل في عملية التنفيذ فعادة ما تعاني عملية تنفيذ السياسة العامة على أرض الواقع، من عدة مشاكل، كالمشاكل المالية التي كثيرا ما تعطل إتمام عمليات التنفيذ، أو بعض الصعوبات التقنية وغيرها من المشاكل، وهذا يدل على أن السياسة تتم بطرق ارتجالية وغير مدروسة.

- ضعف المشاركة السياسية وذلك رغم إقرار دستور 1989 لمبدأ التعددية السياسية، ولعل السبب الرئيس في ذلك راجع لعجز النظام السياسي في الجزائر على قدرته في استيعاب كل القوى السياسية التي برزت الى الوجود والتي وصل عددها الى ما يفوق الستين (60) حزبا، ضف الى ذلك فالأحزاب السياسية في الجزائر هي أحزاب مناسبات إذ تنشط في فترات الانتخابات وتختفي بمجرد انقضاء فترة الانتخابات، كما أنها تعتمد على برامج قديمة تكررهما مع كل موسم انتخابي لا ترقى لكونها برامج تسعى لحل مختلف المشاكل القائمة في المجتمع، وتجعله يتفاعل معها، حيث كان يفترض عليها إدارة اللعبة السياسية من خلال فرض آليات حقيقية للتداول على السلطة، وتمكنها من تكوين مؤسسات ذات مصداقية تحظى بالشرعية الديمقراطية التي أسس لها دستور 1989، وتحوز على أغلبية برلمانية تعبر عن إرادة المواطنين والإسهام بصوتهم في عملية صنع السياسة العامة للبلاد، لكن بدلا عن تمثيل المواطن والتعبير عن إرادته، وضعت بين خيارين إما عازف عن الانتخابات، وإما متمسك بما هو عليه النظام السياسي، الأمر الذي جعل النظام يتوجه تدريجيا نحو إعادة سيطرة الحزب الواحد.

- لم تستطع تجربة التعددية السياسية في الجزائر والتي أقرها دستور 1989 من إخراج النظام السياسي الجزائري من دائرة الأحادية، كما أنها لم تساهم بأي شكل من الأشكال في عملية صنع السياسة العامة، ورغم فتح مجال المشاركة لمختلف الفواعل الرسمية وغير الرسمية إلا أن معظم الفواعل غير الرسمية يغيب دورها في عملية الصنع، كما أن بعض الفواعل الرسمية أو المختصة بعملية الصنع والمتمثلة في البرلمان تتميز بضعف الأداء في وظيفتها، أحيانا وانعدامه أحيانا أخرى.

- عملية صنع السياسة العامة في الجزائر لا تقوم على أسس نظرية عالمية، ولا تعتمد الحكومة على مراكز البحث والاستشارة، والتي يفترض أن تقوم بدراسة وتحليل هذه العملية، بالإضافة الى البحث في ترشيدها وفق ما تملكه من موارد.

على رغم من وجود هيئات استشارية في الجزائر إلا أنها تقتصر بتقديم الاستشارة في مجالات محدودة مثل المجال الاقتصادي والاجتماعي، كما أنها لا تقدم الاستشارة إلا إذا لجأت الحكومة لاستشارتها والأخذ باقتراحاتها.

- تعتمد الحكومة الجزائرية على المحروقات بشكل أساسي وبنسبة 95%، كمصدر لتمويل الخزينة العمومية وبالتالي أول مصدر مالي لتنفيذ السياسة العامة، والملاحظة التي خرجنا بها أن عملية صنع وتنفيذ السياسة العامة في الجزائر يتأثر إيجابا وسلبا بتقلبات أسعار النفط، فحين ارتفعت أسعار النفط وانتعشت الخزينة العمومية عملت الدولة على تبني سياسات ذاتية، ساهمت من خلالها في تحقيق الاستقرار السياسي والاجتماعي، حيث استطاعت من خلال هذه الوفرة المالية استيعاب الكثير من المشاكل مثل أزمات السكن، البطالة، كما تأثرت سلبا بانخفاض أسعار النفط أين لجأت على إثرها الى المديونية، ودخولها في أزمة انعكس على عملية تنفيذ السياسة العامة حيث ألغت سياسات وتعطلت تنفيذ بعض السياسات، وتبنت سياسات تحت الضغوط أو ما يسمى بسياسة المشروطة.

- عدم تفعيل آليات الرقابة فمن خلال دراستنا لآلية الرقابة خاصة البرلمانية باعتبارها المسؤول الأول عن رقابة تنفيذ السياسة العامة، لاحظنا أن الرقابة البرلمانية ورغم النص عليها في الدستور وتنوع طرقها إلا أنها ليست مفعلة، كما أنها تقتصر سوى على آلية السؤال والذي يعتبر مجرد آلية للاستعلام في حين لاحظنا غياب آلية التحقيق التي تعتبر أهم آلية للبحث في التلاعبات التي قد تحصل أثناء عملية التنفيذ، حيث أن البرلمان لم يشكل سوى أربعة (4) أو خمسة (5) لجان في الفترة الممتدة من (1989-2017)، كما أنها لم تأتي بنتائج.

- ظاهرة الغيابات التي توسعت وانتشرت بين النواب، حيث أصبحت هذه الظاهرة تشكل عائقا أمام السير الحسن للأشغال التي يقوم بها البرلمان سواء تعلق الأمر بالحضور لجلسات اللجان الدائمة أو الجلسات العامة، وهذا ما ينجر عنه ضعف المشاركة وإثراء النقاش في مختلف الجلسات، وبالتالي تراجع المثابرة على متابعة أشغال الوزارات الأخرى، وعدم رقابتها بشكل فعلي يجعل منها تحرص على تنفيذ مختلف المشاريع المسندة إليها وفق ما هو متفق عليه، الأمر الذي جعل من آلية الرقابة مجرد إجراء شكلي، يكون في شكل سؤال شفهي أو كتابي قد يجيب عنه الوزير صاحب العلاقة به أو لا يجيب، وعليه فكيف يمكن الحديث عن رقابة فعلية في ظل غياب المخول الأول بها قانونا؟

- تأثر عملية صنع السياسة العامة في الجزائر بالعديد من الظروف الاستثنائية التي عاشتها البلاد لا سيما في فترة التسعينات، حيث عاشت الجزائر الكثير من الأحداث المختلفة منها الأمنية السياسية الاجتماعية، ولقد كان لأحداث أكتوبر 1988، الأثر الكبير في تغيير مسار النظام السياسي في الجزائر والذي تحول جذريا وفتح مجال التعددية، إلا أنه ومع أول انتخابات تعددية محلية والتي كان يفترض أن تؤسس للشرعية الديمقراطية فقد أسست الى كل ما له علاقة بالعنف والدمار، والذي أتى

على كل جوانب الحياة في المجتمع، حيث اهتز الأمن في البلاد وأصبحت الدولة الجزائرية تعيش على وقع القتل والدماء، بالإضافة الى الخراب الذي مس الاقتصاد الوطني، ليصل الأمر الى المؤسسات الرسمية في البلاد التي فقدت الشرعية وأصبحت تعيش فراغ دستوري، أين وصل الأمر لقيام مؤسسة دنيا لتأسيس مؤسسة أعلى منها لتسيير شؤون البلاد في هذه الظروف الاستثنائية، وذلك عند قيام المجلس الأعلى للأمن بتأسيس المجلس الأعلى للدولة الذي حكم البلاد في فترة الأزمة والشغور المؤسساتي، ومنه فقد تحول الاهتمام في هذه المرحلة بتوفير الأمن وإعادة الشرعية للنظام السياسي، الذي عرف الانهيار وشغور جميع مؤسساته الرسمية على حساب باقي السياسات الأخرى الاجتماعية والاقتصادية وغيره.

من خلال ما سبق نستنتج أن عملية صنع السياسة العامة في الجزائر هي عملية مركبة ومعقدة يشوبها الكثير من الغموض، ذلك أن الدارس لهذه العملية يلمس الكثير من الاختلاف الكبير بين ما هو نظري، وبين ما هو تطبيقي فيما يخص عملية الصنع، فإذا ما رجعنا للدستور نجده يحدد الفواعل المسؤولة عن عملية صنع السياسة العامة مع تحديد كفاءات الصنع والدراسة بالإضافة الى آليات التطبيق، والقوانين التي تمنحها الشرعية، في مقابل ذلك نجد الواقع العملي لعملية الصنع في الجزائر يختلف تماما، فعادة ما تعبر هذه السياسات عن إرادة الرئيس وهذا ما نلاحظه مع كل عرض لبرنامج عمل خاص بالوزير الأول فعادة ما يردد الوزير الأول نحن بصدد تنفيذ "البرنامج الرئاسي"، أو نحن بصدد تنفيذ "برنامج رئيس الجمهورية".

كما أن البرلمان في الجزائر يتميز بالضعف في الأداء، ولا يقوم باختصاصاته التي خولها له الدستور على أكمل وجه حيث نلاحظ ضعف كبير أحيانا وانعدام اقتراحات القوانين أحيانا أخرى، في حين تظهر بشكل جلي هيمنة السلطة التنفيذية من خلال قوة التشريع عن طريق مشاريع القوانين، بالإضافة الى الاستعمال المكثف للأوامر الرئاسية التي تعتبر من صلاحيات رئيس الجمهورية، ومع ذلك فإن هذه الهيمنة تعتبر قانونية وتتم بشكل قانوني.

من جهة أخرى تتأثر عملية التنفيذ بالآليات التي توفرها الدولة لذلك فعلى المستوى المالي تعتبر المحروقات الممول الرئيس للخزينة العمومية في الجزائر بنسبة تفوق الـ95%، ما يجعل عملية تنفيذ السياسة العامة تتأثر وفق لارتفاع وانخفاض المحروقات كما وضحنا ذلك سابقا فهي تفتقد الى إستراتيجية تمويل خارج المحروقات، الأمر الذي يجعل سعر البترول يتحكم في وضع الميزانية، كما يتحكم في المشاريع التي ستضعها الدولة وتكون لها القدرة على تنفيذها.

بالإضافة الى كل ذلك الفساد الذي ينخر الادارة الجزائرية، والذي عادة ما يحول دون التنفيذ الدقيق، بالإضافة الى العنصر البشري الذي أصبح يتعايش مع كل أنواع الفساد من اختلاس، رشوة محسوبة وغيرها.

سوء استخدام السلطة والوظيفة التي تستغل غالبا لخدمة المصلحة الخاصة، الأمر الذي ألغى من جهته قاعدة الكفاءة كمعيار أساسي في تقلد المناصب المختلفة ولا سيما المناصب العليا والحساسة في الدولة، ولقد لاحظنا هذا التلاعب الذي وصل الى غاية المناصب العليا أين تم تنصيب وزير السياحة والصناعات التقليدية سنة 2017 والذي تم تزكيته على أساس انه كفاءة وطنية ممتازة لكن في الواقع أنه شخص مسبوق قضائيا ولا يتمتع بالكفاءة والخبرة التي تؤهله لمثل هذا المنصب، ولقد وصف البعض هذا التصرف بأنه مرض دولة، وهي أكبر ما قد يصل إليه الفساد وسوء استغلال الموارد البشرية.

وعليه فان الحكومة الجزائرية بحاجة الى إستراتيجية إصلاح شاملة، ويعتبر العنصر البشري أهم ما يجب التركيز عليه، لأنه محرك كل العناصر الأخرى، لأن المشكلة هي مشكلة كفاءات وليست مشكلة وسائل مادية، فالدولة الجزائرية عاشت الرفاهية المالية مع ارتفاع أسعار النفط لكنها لم تستطيع تحقيق تنمية والقضاء على مختلف المشاكل القائمة في المجتمع مثل السكن والبطالة... وغيرها، لكن لاحظنا تجدد هذه المشاكل مع كل سنة، ناهيك عن ظهور مشاكل جديدة كغلاء الأسعار لمختلف المواد الاستهلاكية ما يؤدي الى ضعف القدرة الشرائية للمواطن.

رغم أن الهدف الأساسي من كل السياسات التي تضعها الدولة هي تحقيق الرفاهية والحياة الكريمة للمواطن إلا أن السياسة العامة في الجزائر تتسم بالغموض على المستوى النظري خاصة في دوائر صنع القرار المركزية حيث لا توجد شفافية تتيح المعلومة للمواطن وتجعله على اطلاع بما يجري حتى يتمكن من تجسيد الرقابة فعليا والمطالبة بحقوقه، خاصة في ظل عدم التجسيد الفعلي للرقابة البرلمانية التي يمارسها النواب وتبقى السياسة العامة في الجزائر محصورة في السلطة التنفيذية رغم أنها من صلاحيات الحكومة التي يجب أن تكون حكومة أغلبية تضع وتنفذ فيها سياسة الأحزاب المسيطرة والمشكلة لهذه الأغلبية البرلمانية لكن الأحزاب السياسية في الجزائر لم تتمكن من فرض إرادتها سواء من خلال الأغلبية أو المعارضة.

يعتبر موضوع عملية صنع السياسة العامة في الجزائر من أهم المواضيع التي ستحظى بكثير من الاهتمام مستقبلا، وذلك لكونها عملية معقدة وحيوية تهدف لتحقيق التنمية الشاملة التي تضمن

الخاتمة

الحياة الكريمة للأفراد، وعليه لابد من توسيع دائرة المشاركة في عملية صنع السياسة العامة لمختلف الفواعل الرسمية وغير الرسمية، بالإضافة الى توظيف مختلف الوسائل وتكنولوجيات الإعلام والاتصال في خدمة صنع وتنفيذ السياسة العامة، في ظل مختلف التطورات التكنولوجية المتوصل إليها.

بالإضافة الى ضرورة إنشاء مراكز البحث والاستشارة الخاصة بعملية صنع تنفيذ السياسة العامة تضم مختلف المختصين في مختلف مجالات الحياة الاقتصادية، الاجتماعية، السياسية وغيرها والتي تساهم بدورها في عملية صنع السياسة العامة، بشكل مخطط وعقلاني حيث تساهم في عملية ترشيد السياسات العامة وجعلها تتماشى مع ما تملكه الدولة من آليات التنفيذ المختلفة لا سيما تلك المتعلقة بالموارد المالية، وتجنب القرارات الارتجالية الأمر الذي يضمن تحسين الأداء الحكومي من جهة وتحقيق نتائج فعالة على أرض الواقع ترضي جميع أفراد المجتمع، وتخدم الصالح العام من جهة أخرى

قائمة المراجع:

أولاً: الوثائق الرسمية:

أ - الدستور

- 1- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1989، المؤرخ في 23 فيفري 1989.
- 2- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية رقم 76 المؤرخة في 8 ديسمبر معدل ب: القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002 الجريدة الرسمية رقم 25 المؤرخة في 14 أبريل 2002، والقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 الجريدة الرسمية رقم 63 المؤرخة في 16 نوفمبر.
- 3- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 01-16، ر.ت. د، مؤرخ في 28 يناير 2016، يتعلق بالمشروع المتضمن التعديل الدستوري، العدد 06.
- 4- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، ع06، دستور 2016، الأربعاء 24 ربيع الثاني، 1437هـ، الموافق لـ 3 فبراير 2016.

ب - القوانين:

- 1- قانون رقم 90-70 المؤرخ في 8 رمضان 1410هـ، الموافق لـ 03 أفريل 1990 المتعلق بالإعلام.
- 2- قانون (90-21) المتعلق بالموازنة العمومية.
- 3- القانون العضوي رقم (01/98)، مؤرخ في 04 صفر عام 1919هـ، الموافق لـ: 30 مايو 1998م، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله
- 4- القانون العضوي 99/02 مؤرخ في 20 فيفري 1999 الذي يحدد تنظيم غرفتي البرلمان وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية، الجزائر، العدد 15، _ مارس 1999.
- 5- قانون عضوي رقم 02/99، مؤرخ في 08 مارس 1999 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة.
- 6- الجريدة الرسمية رقم 76 المؤرخة 08 ديسمبر 1996 المعدل ب: القانون رقم 02/03 المؤرخ في 10 أبريل 2002، الجريدة الرسمية رقم 25 المؤرخة في 14 أبريل 2002. والقانون رقم 08/19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، الجريدة الرسمية رقم 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.

قائمة المراجع

2- الجريدة الرسمية، قانون البلدية(10-11)، المؤرخ فيمؤرخ في 20 رجب عام 1432هـ الموافق ل 22 يونيو سنة 2011م يتعلق بالبلدية.

3- الجريدة الرسمية العدد12، قانون(07-12) مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433هـ، الموافق ل21 فبراير سنة 2012م يتعلق بالولاية.

ب- المراسيم:

المرسوم رقم(93- 225) المؤرخ في 05 أكتوبر 1993، المتضمن إنشاء مجلس وطني اقتصادي واجتماعي.

ج- الأوامر:

1- الأمر 01/ 12، المؤرخ في 13 فيفري 2012، المتعلق بتحديد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها.

2- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المؤرخ في 17 ربيع الأول عام 1418هـ، الموافق ل: 22 يوليو 1997م.

3- النظام الداخلي لمجلس الأمة، الجريدة الرسمية، ع، 08، المؤرخة في 01 فيفري 1998.

4- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية رقم (46) المؤرخة في 28 ربيع الثاني 1421هـ، الموافق ل 30 يوليو 2000م.

5- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية رقم (46) المؤرخة في 28 ربيع الثاني 1421هـ، الموافق ل 30 يوليو 2000م.

د- حصيلة أشغال البرلمان:

1- جريدة مداوات المجلس الشعبي الوطني رقم 138، المدونة لجلسة 13-05-1990، السنة الرابعة، المؤرخة في 14-06-1990.

2- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، مداوات المجلس الشعبي الوطني رقم 318، المؤرخة في 3 ديسمبر 2001.

3- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة العلاقات مع البرلمان، حصيلة دورة خريف 2008 للعهد التشريعية السادسة (2007- 2012)، فيفري 2009.

4- حصيلة دورة الخريف 2008 للعهد التشريعية السادسة 2007- 2012، وزارة العلاقات مع البرلمان، فيفري، 2009.

5- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة العلاقات مع البرلمان، حصيلة متابعة أشغال البرلمان خلال دورة ربيع 2015، جويلية 2015.

6- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السياسة الحكومية في مجال الجماعات المحلية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية، أكتوبر 2015.

7- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة العلاقات مع البرلمان، حصيلة متابعة أشغال البرلمان خلال دورة الخريف 2014 للعهد التشريعية السابعة 2012-2017.

ثانيا: الكتب:

أ- باللغة العربية:

1- الأحمد، وسيم حسام الدين. *برلمانات العالم العربية والأجنبية*. بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ط.01، 2010.

2- البحري، حسن مصطفى. *النظم السياسية*. دمشق: د، د، ن، 2012.

3- البناء، عاطف. *الوسيط في النظم السياسية*. دار الفكر العربي، ط. 02، 1994.

4- الحسين، أحمد مصطفى. *تحليل السياسات: مدخل جديد للتخطيط الأنظمة الحكومية*. دبي: مطابع لبنان التجارية، ط.01، 1994.

5- الحسين، أحمد مصطفى. *مدخل إلى تحليل السياسات العامة*. جامعة اليرموك الأردنية: المركز العلمي للدراسات السياسية، د.ت.ن.

6- الحلو، ماجد راغب. *علم الإدارة العامة*. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر، 2004.

7- الطيب، حسن أبشر. *الدولة العصرية دولة مؤسسات*. القاهرة: الدار الثقافية للنشر، 2000.

8- الطيب، مولود زايد. *علم الاجتماع السياسي*. ليبيا: جامعة السابع من أبريل، ط.01، 2007.

9- الطماوي، سليمان محمد. *الوجيز في الإدارة العامة*. القاهرة: دار الفكر العربي، 2000. الكفراوي، عوف محمود. *الرقابة المالية في الإسلام*. مكتبة الإشعاع للطباعة والنشر، ط.1، 1997.

10- ألموند، جبريال. وآخرون. *السياسة المقارنة: إطار نظري*. ترجمة محمد زاهي بشير المغربي، بنغازي: منشورات جامعة قار يونس، 1996.

11- أندور، رنولدز. وآخرون. *أشكال النظم الانتخابية*. ترجمة أيمن أيوب، السويد: بولز غرافيكس، 2005.

- 12- المنوفي، كمال. *مقدمة في مناهج وطرق البحث في علم السياسة*. القاهرة: وكالة المطبوعات، 2006.
- 13- المعاني، أيمن عودة. *الإدارة المحلية*. عمان: كلية الأعمال، الجامعة الأردنية، دار وائل للنشر والتوزيع، ط. 1، 2010.
- 14- النجار، أحمد شيرزاد. *دراسات في علم السياسة*. عمان: دار دجلة، 2010.
- 15- السواط، عوض الله. *الإدارة العامة: المفاهيم، الوظائف، الأنشطة*. للناشر: دار الحافظ، ط. 2. السروجي، طلعت مصطفى وآخرون. *السياسة العامة الاجتماعية*. عمان: دار الفكر، ط. 1، 2015.
- 16- العاني، حسان محمد شفيق. *الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة*. بغداد: مطبعة جامعة بغداد، 1986.
- 17- العزاوي، وصال نجيب. *مبادئ السياسة العامة*. عمان: أسامة للنشر والتوزيع، ط. 1، 2003.
- 18- العطار، فؤاد. *مبادئ الإدارة العامة*. القاهرة: دار النهضة العربية، 1974.
- 19- الفهداوي، فهمي خليفة. *السياسة العامة: منظور كلي في البنية والتحليل*. عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع، ط. 1، 2001.
- 20- الرويلي، صالح، *اقتصاديات المالية العامة*، الجزائر: ديوان المطبوعات، ط. 4، 1992.
- 21- الشخيلي، عبد الرزاق، *الإدارة المحلية*. عمان: دار المسيرة، 2001م.
- 22- الشرقاوي، سعاد. *الأحزاب السياسية: أهميتها، نشأتها، نشاطها*. مركز البحوث البرلمانية، 2005.
- 23- الخزرجي، ثامر كامل محمد. *النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة: دراسة معاصرة في إستراتيجية إدارة السلطة*، عمان: دار مجدلاوي، ط. 1، 2004.
- 24- أندرسون، جيمس. *صنع السياسة العامة*. ترجمة عامر الكبيسي، عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع، ط. 1، 1999.
- 25- بوالشعير، سعيد. *النظام السياسي الجزائري*. عين مليلة: دار الهدى، 1990.
- 26- بوالشعير، سعيد. *القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة*. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية 1994.
- 27- بوزيان، عليان. *دولة المشروعية بين النظرية والتطبيق دراسة مقارنة بين الشريعة والقانون*. دار الجامعة الجديدة، 2009.

- 28- بوحوش، عمار. *نظريات الإدارة الحديثة في القرن الواحد والعشرين*. بيروت: دار الغرب الإسلامي، 2006.
- 29- بوحوش، عمار. *أبحاث ودراسات في السياسة والإدارة*. بيروت: دار الغرب الإسلامي، ط.1، 2007.
- 30- بوقفة، عبد الله. *الدستور الجزائري آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري - دراسة مقارنة*. دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2002.
- 31- بلحاج، صالح. *النظام السياسي الجزائري من (1962 الى 1978): السلطة - المؤسسات - الاقتصاد والسياسة - الإيديولوجي*. القاهرة: دار الكتاب الحديث، 2012.
- 32- بعلي، محمد الصغير. *الولاية في القانون الإداري الجزائري*. عنابة: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2014.
- 33- جمال، الدين سامي. *القضاء الإداري - الرقابة على أعمال الإدارة - الإسكندرية: منشأة المعارف*. 2003.
- 34- جرادات، مهدي أنيس. *الأحزاب والحركات السياسية في الوطن العربي*. عمان: دار أسامة للنشر والتوزيع، ط.1، 2006.
- 35- دال، روبرت. *التحليل السياسي الحديث*. ترجمة علاء أبو زيد القاهرة: الأهرام، 1993.
- 36- ديفرجيه، موريس. *الأحزاب السياسية*. ترجمة علي مقلد، عبد المحسن سعد. القاهرة: شركة الأمل للطباعة والنشر، 2011.
- 37- دسوقي، علي الدين هلال وإسماعيل، محمد محمد. "اتجاهات حديثة في علم السياسة"، في حسن توفيق، *الأحزاب السياسية في العالم الثالث*. اللجنة العلمية للعلوم السياسية والإدارة العامة، 1999.
- 38- حافظ، محمد محمود. *القرار الإداري*. القاهرة: دار النهضة العربية، ط. 1، 1976.
- 39- حديد، محمد موفق. *الإدارة العامة هيكله الأجهزة ووضع السياسات وتنفيذ البرامج الحكومية*. عمان: دار الشروق للنشر والتوزيع، 2003.
- 40- حسين، الصغير. *دروس في المالية والمحاسبة العمومية*. الجزائر: دار المحمدية العامة، ط.2، (2001).

- 41- ياغي، عبد الفتاح. *السياسات العامة بين النظرية والتطبيق*. مصر: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، 2010.
- 42- يونس، منصور. *مبادئ المالية العامة*. طرابلس، د.د.ن، 2004.
- 43- لباد، ناصر.، *القانون الإداري: التنظيم الإداري*. الجزائر: مطبعة دحلب، 1999.
- 44- لونيسي، رايح . *الجزائر في دوامة الصراع بين العسكريين والسياسيين*. الجزائر: دار المعرفة، 1999.
- 45- مباركية، منير. *مفهوم المواطنة في الدولة الديمقراطية المعاصرة وحالة المواطنة في الجزائر*. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط.1، 2013.
- 46- مهنا، محمد نصر. *العلوم السياسية بين الأصالة والمعاصرة*. الإسكندرية: مركز دالتا للطباعة والنشر والتوزيع، 2002.
- 47- مهنا، محمد نصر. *علم السياسة بين الأصالة والمعاصرة*. الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، 2006م.
- 48- محرزي، محمد عباس. *اقتصاديات المالية العامة*. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، ط.1، 2005.
- 49- ناشد، سوزي . *الوجيز في المالية العامة*. الإسكندرية: دار النشر الجامعية، 2000.
- 50- سلام، إيهاب زكي . *الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني*. القاهرة: عالم الكتب، 1983.
- 51- عارف، نصر محمد. *ابستومولوجيا السياسة المقارنة*. بيروت: مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط. 1، 2002.
- 52- عبد الكافي، إسماعيل عبد الفتاح. *أسس ومجالات العلوم السياسية*. الإسكندرية: مركز الإسكندرية للكتاب، 2011.
- 53- عبد النور، ناجي . *النظام السياسي الجزائري من الأحادية الى التعددية*. منشورات جامعة قالمة 5 ماي 1945، 2006.
- 54- عبد النور، ناجي . *النظام السياسي الجزائري من الأحادية الى التعددية السياسية*. قالمة: مديرية النشر لجامعة قالمة، 2006.
- 55- عبد النور، ناجي. *تجربة التعددية الحزبية والتحول الديمقراطي: دراسة تطبيقية في الجزائر*.

- (القاهرة: دار الكتاب الحديث، 2010).
- 56- عوابدي، عمار. *نظرية القرارات الإدارية: بين علم الإدارة والقانون الإداري*. الجزائر: دار هومة، 1999.
- 57- صديق، فوزي. *النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي*. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية ط. 3، 2008.
- 58- قطيش، عبد اللطيف. *الإدارة العامة: من النظرية الى التطبيق دراسة مقارنة*. بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ط. 1، 2013.
- 59- رشوان، حسين عبد الحميد أحمد . *الأحزاب السياسية وجماعات المصلحة والضغط*. دراسة في علم الاجتماع. الإسكندرية: مركز الإسكندرية للكتاب، 2008.
- 60- شهيبي، محمد علي . *السلوك الإنساني في التنظيم*. القاهرة: مؤسسة روز اليوسف، ط. 2، 1976.
- 61- شلبي، إبراهيم. *علم السياسة في قواعده الأصولية وضوابطه النظرية*. بيروت: دار الجامعية للطباعة والنشر، د.ت.
- 62- شلبي، محمد. *المنهجية في التحليل السياسي: المفاهيم، الإقترابات والأدوات*. الجزائر: دار هومة، ط. 05، 2007.
- 63- تهامي، مهند على الآلوسي، وسؤدد، فؤاد . *النظام الإعلامي العربي نحو نموذج نظري جديد*. عمان: دار أسامة للنشر والتوزيع، ط. 1، 2012.
- 64- تواق، نور الدين . *الصحافة المكتوبة والسمعية البصرية في الجزائر*. الجزائر: دار الخلدونية للنشر والتوزيع، ط. 1، 2008.
- 65- خضر، صالح سامية. *المشاركة السياسية والديمقراطية اتجاهات نظرية ومنهجية حديثة تساهم في فهم العالم من حولنا*. د.د.ن، 2005.
- 66- غزالي، حرب أسامة، *الأحزاب السياسية في العالم الثالث*. الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، 1987.
- ب :- باللغة الأجنبية:

1- Addi , Lahouari. *L'Algérie et la démocrate : pouvoir et cris du politique dans l'Algérie contemporaine*. paris : éditions la Découverte, 1995.

2- Buzan, Barry. *people, state and fear : an agenda for internationals Securities in*

- the post-col war Era*. Boulder Lynne riener Publisher, 2ed, 1991.
- 3- Bendib, Rachid .*l'Etat rentier en crise Elément pour une économique politique de la transition en Algérie*. Alger : opu, 2006.
- 4- BONNET, AMIEL et JACOBS. *Management de l'administration*. Belgique : Bruxelles,1993,
- 5- Ben bitour, Ahmed. *l'Algérie au troisième millénaire*. Alger : Ed marimour, 1998.
- 6- Dario , Battistella. *théorie des relations internationals*. paris : press de sciences politique, 2003.
- 7- Daniel, Kubler et Jacques De Maillard. **analyser les politiques publiques**. Grenoble :Presse Universitaires de Grenoble.
- 8- Denidni ,Yahia. *la pratique du système budgétaire en Algérie*.Alger : office des publication universitaire, 2002.
- 9- Ducrey, Vincent. *Le guide de l'influence*.paris : EYROLLES, 2010).
- 10- Easton, David. *Analyse de système politique*. paris : traduction de P. R Armand colin, 1979.
- 11- Edwards, George Irasharkansky. *les politiques publiques*. paris : les éditions d'organisation, 1981.
- 12- Erik. Jean and svante Arvante Arvson. *polition and society in western Europe*. London : sage publications jour th Edition, 1999.
- 13- Faguett Jean Paul, *Decentralization and Governance*, (London : London school of Economics and political science, 2011),
- 14- Fontanel , Jacques. *évaluation des politique publiques*. France : Grenoble, office des publication universitaires, 2005.
- 15- Fische, Frank r, J.Meller Gerald, Maras. *Hand book of publicy analysis: Théory, politics and Methods* . CRC press Taylor& Francis group, 2000.
- 16- Garon, Lise. *L'obsession unitaire et la nation trompée, la fin de l'Algérie socialiste* (canada : presse de l'université de Laval, 1993.
- 17- Gerstlé , Jaques. *La communication politique* .paris : édition Armand colin, 2004.
- 18- G McGann, James. *Think Tanks and Policy Advice in the United States*. New York: Routledge research in American politics ,2007.
- 19- Joseph, Stewart .Jr and others. **public policy :an evolutionary Approach**. Boston: Michael Rosenberg,2008.
- 20- k. kirst Karen. *introduction to social work and social welfare- critical thinking perspective*. new York : Brooks kole.
- 21- M'kideche, Mustafa. *l'Algérie entre l'économie de rente et économie émergente*. Alger : éd dahleb, 2000.
- 22- Mekideche, Mustapha. *L'Algérie entre l'économie de rente et économie Emergente*. Alger : Ed dahlab.
- 23- Michael, Hill. *Under standing social policy*. new jersey : black Publi. Mohamed, Brahim. *le pouvoir en Algérie et ses formes d'expression Institutionnelle* .Alger : opu, 1995.
- 24- Neven, Draft Ine. *Background paper on Decentralization*. National Forest

Programmes in the European Context, Institute Alterra ; Contribution to Cost-Action E19.

25- Peter, Deleon. **the historical roots of field** ,in Michel Martan and all , **the oxford handbook of public policy** ,(Oxford :Oxford University press, 2006).

26- Pierre , Poctet. *Institution politique droit constitutionnel* .paris : arnedcolin 6ed, 2000.

27- potuck ,Martin, Lance T. leloup, Gyorgy Jemei. *public policy in central and Easterneurope: theories, methods, practices*, (slavkia: Nispoe, 2003).

28- Lasser, William. *American Politics: the Enduring constitution*. Bosron: Houghton Miffin company, 2Ed, 1999,

29- vayou, Caroline. *le ménagements public, discours et fonction*. paris : université panthean, ASSAS, 1995.

ثالثا: القواميس.

أ- باللغة العربية:

1- سعيغان، أحمد. *قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية*. بيروت: مكتبة لبنان، 2004.

ب- باللغة الأجنبية:

1- *Larousse, Grant format. illustré couleur*. France : édition le petite Larousse, 2001.

2- *Le petit Larousse Illustré*. France : paris, Edition Larousse, 2003.

رابعا: المجلات:

أ- باللغة العربية:

1- أحمد حسين وليد خالد. "إشكالية الشرعية في الأنظمة السياسية العربية مع إشارة الى تجربة الجزائر" *مجلة العربية للعلوم السياسية*، ع13، (شتاء 2007).

2- أونيسي ليندة، شراد يحيى، "الاستجواب البرلماني في الجزائر بين الوثيقة الدستورية والممارسة البرلمانية"، *مجلة* ع05، (جانفي 2016).

3- أيت العربي، مقران، "نظرة على مجلس الأمة في نهاية العهدة الأولى"، *مجلة الفكر البرلماني*، عدد خاص، (ديسمبر 2003).

4- الجوزي ، جميلة . "ميزان المدفوعات الجزائرية في ظل السعي للانضمام الى المنظمة العالمية للتجارة"، *مجلة الباحث*، ع11، (2012).

5- الطيب، حسن أبشر. " أهداف السياسات العامة ودورها في ترشيد مشروعات التنمية"، *مجلة الإداري*، ع، 51، (1992).

- 6- المبارك، محمد إبراهيم. "الإدارة والتدبير"، *مجلة الإدارة العامة*، ع51 (سبتمبر 1986).
- 7- النوني، الحافظ. "أزمة الدولة ما بعد الاستعمار في إفريقيا حالة دولة الفاشلة نموذج مالي"، *مجلة المستقبل العربي*، ع2، (سبتمبر 2012).
- 8- السلطان، فهد صالح. "الأسلوب العلمي في اتخاذ القرارات الإدارية ودوره في تحسين الأداء رؤساء البلديات" *مجلة البلديات*، ع17، (2005م)، الرياض.
- 9- العابد، سميرة. زهية، عياز. "ظاهرة البطالة في الجزائر بين الواقع والطموحات"، *مجلة الباحث*، ع11، (2012).
- 10- العام، رشيدة. "المجلس الدستوري: تشكيل وصلاحيات"، *مجلة العلوم الإنسانية*، ع07، (فيفري 2005م).
- 11- العاني، محمد . كلوفيكس، هنري كدي سوزا، نوران أحمد. "من الديمقراطية التمثيلية الى الديمقراطية التشاركية"، *أوراق وبحوث تصدر بصفة غير دورية*، (القاهرة: روافد للنشر والتوزيع).
- 12- الشيخ، الداوي. "تحليل اثر التدريب والتحفيز على تنمية الموارد البشرية في البلدان الإسلامية"، *مجلة الباحث*، ع06، (2008).
- 13- إسماعيل، لعبادي. "أثر النظام الانتخابي في تشكيل المجالس المحلية في الجزائر في ظل التعددية الحزبية"، *مجلة العربية للعلوم السياسية*، مركز دراسات الوحدة العربية، ع12، (2006).
- 14- بوازديّة، جمال. "الساحل البعد الاستراتيجي للحرب في مالي وتداعياتها للحرب على بلدان المغرب العربي"، *مجلة المفكر*: ع9، ماي (2013).
- 15- بوحزام، نوال. نعيمة مليكة. "القنوات الفضائية الخاصة ودورها في تشكيل المجال العمومي - دراسة ميدانية على تمثلات شباب معسكر- " *مجلة الدراسات والبحوث الاجتماعية*، جامعة الوادي، ع06، (أفريل 2014).
- 16- بوريش، رياض. "السياسة العامة من منظور الحكومة"، *مجلة الحوار المتوسطي*، ع5، (مارس 2013).
- 17- بوشليط، هاجر أميرة . "إشكالية الإنفاق العمومي في الجزائر وأزمة تراجع أسعار النفط سنة 2014"، *المجلة الجزائرية للعولمة والسياسات الاقتصادية*، ع7، (2016).
- 18- بطاهر، علي. "سياسات التحرر والإصلاح الاقتصادي في الجزائر"، *مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا*، ع01.

- 19- بلقلة، إبراهيم. "تطورات أسعار النفط وانعكاساتها على الموازنة العامة للدول العربية خلال الفترة (2000-2009)", *مجلة الباحث*، ع12، (2013).
- 20- بن طجين، محمد عبد الرحمن. "دراسة قياسية لمعدلات البطالة في الجزائر خلال الفترة (1970-2008)", *مجلة الباحث*، ع10، (2012).
- 21- بنيني، أحمد. "أثر النظام الانتخابي على الأداء البرلماني في الجزائر"، *مجلة المفكر*، ع08.
- 22- بن علي، بلعزوز. كتوش، عاشور. *دراسة لتقييم انعكاس الإصلاحات الاقتصادية على السياسة النقدية*، جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف.
- 23- دله، أمينة مصطفى. "العمق الاستراتيجي للأمن الجزائري: أمن الحدود بين مالي وليبيا"، *المجلة العربية للعلوم السياسية*.
- 24- هارفي، كي. "قوة القرار (كيف تتخذ قراراتك بثقة)"، القاهرة: الشركة العربية للإعلام العلمي شعاع، ع01، (يناير، 1994)،
- 25- ولد السالك، ديدي، "الأزمة الليبية وتداعياتها علي منطقة المغرب العربي: مخاطر استمرار النزاع في ليبيا علي التحول الديمقراطي في منطقة المغرب العربي"، *ورقات سياسية*، ع6، (سبتمبر 2011).
- 26- زرمان، كريم. "التنمية المستدامة في الجزائر: من خلال برنامج الإنعاش الاقتصادي 2001-2009م"، *أبحاث اقتصادية وإدارية*، المركز الجامعي خنشلة، ع 07 (جوان 2010م).
- 27- زرقين، عبود. "الإستراتيجية الملائمة للتنمية الصناعية في الجزائر"، *مجلة بحوث اقتصادية وعربية*، ع 45، (2009).
- 28- طاشمة، بومدين. "التنمية الادارية مدخل بديل للإصلاح والتمكين للتنمية السياسية في الجزائر".
- 29- طلعت، محمد عيسى. "قياس اتجاهات الرأي العام وأهميته في العلاقات العامة"، *المجلة المصرية للعلوم السياسية*.
- 30- ياغي، محمد عبد الفتاح. "عملية اتخاذ القرارات، المجلة العربية للعلوم الإدارية"، *المنظمة العربية للعلوم الإدارية*، عمان ، ع2(1983).

- 31- كواشي، عتيقة. "الإستراتيجية الأمنية الجزائرية في مواجهة الظاهرة الإرهابية في منطقة الساحل الإفريقي"، *مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية*، ع8، (جانفي 2016).
- 32- كماسي، محمد الأمين. دادن، عبد الغاني. "تحليل تطور النفقات في الميزانية العامة للدولة باستخدام أسلوب التحليل الى المركبات الأساسية - حالة الجزائر في الفترة الممتدة بين 1970-2000" *مجلة الباحث*، ع01، (2002).
- 33- لعمارة، جمال. "تطور فكرة ومفهوم الموازنة العامة للدولة"، *مجلة العلوم الإنسانية*، ع01، (2001).
- 34- مالكي، محمد. "الأزمة اللدبية وتداعياتها على منطقة المغرب العربي: تطور الوضع في ليبيا ما بعد القذافي"، *ورقات سياسية*، ع6 (سبتمبر 2011).
- 35- ماشطي، شريفة. "المشاركة السياسية: أساس الفعل الديمقراطي"، *مجلة الباحث الاجتماعي*، ع10، (سبتمبر 2010).
- 36- مزيان، محمد. "المغرب والجزائر: الجوار الصعب"، *سياسات عربية*، ع12، (يناير 2010).
- 37- مولاي، لخضر عبد الرزاق. بونوة، شعيب. "دور القطاع الخاص في التنمية الاقتصادية بالدول النامية - دراسة حالة الجزائر- " *مجلة الباحث*، ع07، (2009).
- 38- موساوي، زهية. "الإستراتيجية وإدارة الموارد البشرية"، *مجلة الباحث*، ع01، (2002).
- 39- معمري، نصر الدين. "التشريع عن طريق المبادرة"، *مجلة النائب*.
- 40- مرغاد، لخضر. "الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر"، *مجلة العلوم الإنسانية*، جامعة محمد خيضر بسكرة، ع، 07، (فيفري، 2005).
- 41- نجيب حميد علي، الإدارة المحلية: مفهومها وعناصرها، *المجلة العربية للإدارة*، مجلد 07، العدد الأول، 1983م.
- 42- نصر الدين، معمري. "التشريع عن طريق المبادرة"، *مجلة النائب*.
- 43- نقادي، حفيظ. "وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية"، *دفاتر السياسة والقانون*، ع10، (جانفي 2014).
- 44- عبد النور، ناجي. "أزمة المشاركة السياسية في الجزائر، دراسة تحليلية للانتخابات التشريعية، 2007".

45- عماني، لمياء. زغبیب، شهرزاد. "إدارة الموارد بين الدولة والسوق والتنمية المستدامة في الاقتصاديات الريفية - حالة الجزائر-"، *مجلة التواصل*، ع،38، (جوان 2014).

46- عمران، نزيهة. "الإدارة العمومية والمواطن أية علاقة تشخيص الاختلالات وسبل الإصلاح على ضوء التجربة الجزائرية"، *مجلة المفكر*، ع 12.

47- فكايير، نور الدين . "العضوية في البرلمان"، *مجلة النائب*، ع،01، المجلس الشعبي الوطني، (2003).

48- فريجة، حسين . "هل تعديل الدستور أصبح ضرورة حتمية؟" *مجلة الاجتهاد القضائي*، ع 04 جامعة محمد خيضر بسكر.

49- رفاع، شريفة . " نظرية الإدارة العامة الحديثة ودورها في معالجة إشكالية إدماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية "، *مجلة الباحث*، ع، 06، 2008.

50- شوقي، يعيش تمام. "مكانة الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري"، *مجلة الفكر البرلماني*، مجلة تصدر عن مجلس الأمة، ع28، (نوفمبر 2001).

51- شطناوي، فيضل. "وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الأردني خلال فترة (2003-2009)"، *مجلة جامعة النجاح للأبحاث*، م25، ع9، (2011).

52- شيهوب، مسعود. " نظام الغرفتين: النشأة والتطور"، *مجلة النائب*، ع01.

53- شيهوب، مسعود. "المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة"، *مجلة النائب*، ع02.

54- شيهوب، مسعود. "المجلس الدستوري الجزائري (تشكيلته ووظائفه)"، *مجلة النائب*.

55- تلمساني، رشيد. "الجزائر في عهد بوتفليقة: الفتنة الأهلية والمصالحة الوطنية"، *أوراق كارينغي*، ع7، (يناير 2008).

ب- باللغة الأجنبية:

- 1- Bouriche, Riadh. "Analyse des politiques publiques", *revue sciences humaines* université Mentouri, n°25 (juin 2006).
- 2- Chir, Koens." privatization in state Government, *public administration review* ", 1998, vol.58, n°=4.
- 3- El Kenz, Ali. " Algérie : les enjeux d'une crise. France", *revue du monde musulmane et de la méditerranée* N°2,(1995).
- 4- F. Yaici, "Géopolitique du pétrole et du gaz : quel rôle pour l'Algérie ?", *revue d'économie et statistique appliquées*, n°06(Mai 2006) .

- 5- Hassenteufel, Patrick, et Smith Andy, "Essoufflement ou second souffle à la France ? l'analyse des politiques publiques à la française ", **Revue Française de science politique**, (52^e année ,n 1,2002).
- 6- Muller, Pierre. "*politiques publiques, que sais-je* "? Presses universitaire de France, paris,(septembre2003) .
- 7- R. Boudjema, "Algérie : chronique d'un ajustement structurel", *revue d'économie et statistique appliquées*, n°06,(mai 2006).

رابعاً: الرسائل والمذكرات الجامعية:

أ- أطروحات الدكتوراه:

- 1- ادريوش، دحماني محمد . *إشكالية التشغيل في الجزائر: محاولة تحليل*. أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية. جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، 2013.
- 2- أومايوف، محمد. *عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري*. أطروحة دكتوراه في العلوم، تخصص القانون. جامعة مولود معمري تيزي وزو: كلية الحقوق، والعلوم السياسية، 2013.
- 3- بوضياف، محمد. *مستقبل النظام السياسي الجزائري*. أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية. جامعة الجزائر: كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2008.
- 4- بن عيشة، عبد الحميد. *العلاقة بين السياسة والإدارة العامة في الجزائر*. أطروحة دكتوراه في الحقوق. جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، 2011.
- 5- دراوسي، مسعود. *السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي حالة الجزائر: 1990-2004*. أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير. جامعة الجزائر: كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير قسم العلوم الاقتصادية، 2005.
- 17- مرزود، حسين. *الأحزاب والتداول على السلطة في الجزائر 1989-2010*. أطروحة دكتوراه

- في العلوم السياسية والعلاقات الدولية. جامعة الجزائر 03، كلية العلوم السياسية والإعلام، 2012.
- 18- سعداوي، موسى . *دور الخصوصية في التنمية الاقتصادية -حالة الجزائر-*. أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية. جامعة الجزائر: كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، فرع تخطيط اقتصادي، (2007).

19- شتاتحة، وفاء أحلام. *الأسئلة الشفوية والكتابية كأسلوب رقابة برلمانية على أعمال الحكومة*.

أطروحة دكتوراه في القانون العام. جامعة الجزائر 1: كلية الحقوق، 2013.

ب- مذكرات الماجستير :

1- البلى، مسعود. *واقع السياسات الاجتماعية في الجزائر ومدى ارتباطها بالتنمية المستدامة*.

مذكرة ماجستير في العلوم السياسية. تخصص سياسات عامة وحكومات مقارنة. جامعة الحاج لخضر

باتنة: كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2010.

2- بوسالم، دنيا. *الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996*. مذكرة ماجستير في

القانون العام، تخصص قانون إداري ومؤسسات دستورية. جامعة باجي مختار عنابة: كلية الحقوق

قسم القانون العام، (2007).

3- بوروني، زكرياء. *النخبة السياسية وإشكالية الانتقال الديمقراطي- دراسة حالة الجزائر*. مذكرة

ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية. جامعة منتوري قسنطينة: كلية الحقوق، قسم العلوم

السياسية، 2010.

4- بوشامي، نجلاء. *المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 08/90، أداة الديمقراطية،*

المبدأ والتطبيق. مذكرة ماجستير. جامعة قسنطينة 2006-2007.

بلحاج، نسيم، *مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية*.

مذكرة ماجستير في القانون. جامعة الجزائر يوسف بن خدة، كلية الحقوق، 2007.

5- بولجر، لمياء. *السكن الاجتماعي التساهمي في ولاية قسنطينة - دعم للطبقة المتوسطة*

وتفعيل للترقية العقارية. مذكرة ماجستير في التهيئة العمرانية. جامعة منتوري قسنطينة: كلية علوم

الأرض، الجغرافيا والتهيئة العمرانية، قسم التهيئة العمرانية، 2006.

6- بن أحمد، نادية. *تنظيم السلطة السياسية في الجزائر منذ 1989*. مذكرة ماجستير في العلوم

السياسية. جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان: كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية والعلاقات

الدولية، تخصص سياسات مقارنة، 2013.

7- بن حافظ، حمزة. *دور الإصلاحات في تفعيل الاستثمار الأجنبي المباشر - دراسة حالة الجزائر*

2008/1998. مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير. جامعة منتوري قسنطينة: كلية

العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، مدرسة الدكتوراه تسيير ومناجمنت، 2011.

- 8- بن حدة، باديس. *الاتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة المحلية في الوطن العربي - دراسة مقارنة لنماذج مختارة* - مذكرة ماجستير في العلوم السياسية تخصص إدارة الجماعات المحلية والإقليمية. جامعة قاصدي مرباح ورقلة: كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2012.
- 20- بن مرسل، رافيق. *الأساليب الحديثة للتنمية الإدارية بين حتمية التغيير ومعوقات التطبيق دراسة حالة 2001، 2011* - مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة مولود معمري تيزي وزو: كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2011.
- 21- وناسي، سهام. *النمو الحضري ومشكلة السكن والإسكان - دراسة ميدانية بمدينة باتنة حي 1020* - مذكرة ماجستير في علم الاجتماع الحضري. جامعة الحاج لخضر باتنة: كلية العلوم الاجتماعية والعلوم الإسلامية، فرع علم الاجتماع والديمقراطية، 2009.
- 22- حسيني، محمد العيد. *السياسة العامة الصحية في الجزائر، دراسة تحليلية من منظور الاقتراب المؤسسي الحديث 1990 - 2009*. مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، تخصص سياسات عامة مقارنة. جامعة قاصدي مرباح ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2013.
- 23- حريزي، زكرياء. *المشاركة السياسية للمرأة العربية ودورها في محاولة تكريس الديمقراطية التشاركية - الجزائر نموذجا* - مذكرة ماجستير في العلوم السياسية. جامعة الحاج لخضر باتنة: كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2011.
- 24- طيلىب، أحمد . *دور المعلومات في رسم السياسات العامة في الجزائر دراسة حالة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي*، مذكرة ماجستير في التنظيم السياسي والإداري. جامعة بن يوسف بن خدة: كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2007.
- 25- يحيوي، حمزة. *دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني في الجزائر*. مذكرة ماجستير في القانون العام. جامعة محمد خيضر بسكرة: كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2010.
- 26- مرزوقي عمر ، *حرية الرأي والتعبير في الجزائر في ظل التحول الديمقراطي (1989-2004)*. مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية. جامعة يوسف بن خدة: كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع التنظيم السياسي والإداري، 2005.
- 27- عقون، سليم. *قياس اثر المتغيرات الاقتصادية على معدل البطالة: دراسة قياسية تحليلية -*

- حالة الجزائر- مذكرة ماجستير في علوم التسيير، تخصص تقنيات كمية. جامعة فرحات عباس سطيف: كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير، 2010.
- 28- عقون، شراف. *سياسات تسيير الموارد البشرية بالجماعات المحلية - دراسة حالة بولاية ميلة*-. مذكرة ماجستير. جامعة منتوري قسنطينة: كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، فرع تسيير الموارد البشرية، 2007.
- 29- عاشور، عبد الكريم. *دور الإدارة الالكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر*. مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص الديمقراطية والرشادة. جامعة منتوري قسنطينة: كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2010.
- 30- عمارة، نورة. *النمو السكاني والتنمية المستدامة - دراسة حالة الجزائر*-. مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير. جامعة باجي مختار عنابة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، 2012.
- 31- عميرة، إسماعيل. *دور المؤسسة العسكرية في التنمية الاقتصادية للمجتمع الجزائري*. مذكرة ماجستير في علم الاجتماع. جامعة الجزائر، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، قسم علم الاجتماع، 2009.
- 32- لخضر، يحي. *دور الامتيازات الضريبية في دعم القدرة التنافسية للمؤسسة الاقتصادية الجزائرية: دراسة حالة مؤسسة المطاحن الكبرى للجنوب بسكرة للفترة 2003-2005*. جامعة محمد بوضياف المسيلة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية)، مذكرة ماجستير في علوم التسيير فرع إستراتيجية السوق في ظل اقتصاد تنافسي، 2007.
- 33- قندوز، سناء. *دور الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب ANSEJ في ترقية الاستثمار الخاص الجزائري*، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، (جامعة الجزائر: معهد الحقوق والعلوم الادارية، 2005).
- 34- قرقاح، ابتسام. *دور الفواعل غير الرسمية في صنع السياسة العامة في الجزائر 1989-* 2009. مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص السياسات العامة والحكومات المقارنة. جامعة باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2011.

- 35- نسيلي، جهيدة. *اثر العجز المالي على المؤسسات الاقتصادية في الجزائر*، مذكرة ماجستير في علوم التسيير، (جامعة الجزائر: كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير، 2005).
- 36- تبرورت، علال. *إستراتيجية تطوير الموارد البشرية دراسة حالة مجمع صيدال لصناعة الأدوية*، مذكرة ماجستير في إدارة الأعمال. جامعة الجزائر: كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير، فرع إدارة الأعمال، 2006.
- 37- تشعبت، محمد. *الاستجاب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة - دراسة مقارنة* - مذكرة ماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات، جامعة الجزائر 01، كلية الحقوق، 2014.
- 38- صياد، باية. *الإصلاح الإداري في الجزائر (1999-2007) - دراسة حالة المنظومة التربوية* - مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع التنظيم السياسي والإداري. جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة: كلية العلوم السياسية والإعلام، معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2008).
- 39- صوص، أحمد نبيل أحمد . *الاستجاب في النظام البرلماني (دراسة مقارنة فلسطين ومصر)*. مذكرة ماجستير في القانون العام، (كلية الدراسات العليا في جامعة النجاح الوطنية في نابلس، فلسطين، 2007).
- 40- شعبان، اليمين. *الإعلام والتوعية الأسرية في المجتمع الجزائري، دراسة ميدانية للأسر المقيمة بمدينة باتنة*. مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في علم الاجتماع العائلي. جامعة الحاج لخضر باتنة، كلية العلوم الاجتماعية والعلوم الإنسانية، 2006.
- 41- خدنة، سمينة. *واقع تكوين طلبة الدراسات العليا في الجامعة الجزائرية - دراسة حالة جامعة منتوري قسنطينة* - مذكرة ماجستير في علم الاجتماع تخصص التنمية وتسيير الموارد البشرية. جامعة منتوري قسنطينة: كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، قسم علم الاجتماع، 2008).
- 42- خروبي، بزاره عمر. *إصلاح المنظومة الصحية في الجزائر 1999-2009، دراسة حالة المؤسسة العمومية الاستشفائية الإخوة خليف بالشلف*، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص رسم سياسة عامة. جامعة الجزائر -3- كلية العلوم سياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2011.

43- غارو، حسيبة. دور الأحزاب السياسية في رسم السياسة العامة-دراسة حالة الجزائر من 1997 إلى 2007-. مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية. تيزي وزو: جامعة مولود معمري، كلية الحقوق والعلوم السياسية.

خامسا: الملتقيات:

أ - باللغة العربية:

1- الطعامنة، محمد محمود . "نظم الإدارة المحلية (المفهوم والفلسفة والأهداف)"، ورقة بحث قدمت في فعاليات الملتقى العربي الأول حول نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، صلالة، سلطنة عمان، 18- 20 أوت 2003م.

2- الغبري، عبد الرحمن . "أمن الحدود البحرية الدولية ودوره في تعزيز أمن الدولة"، ورقة بحث قدمت لأشغال الملتقى حول قضايا الملاحة البحرية وتأثيرها على الأمن، 6/3/2012.

3- بن قسمي، طارق. فرحاني، الزهرة . "تقلبات أسعار النفط في السوق العالمية وأثرها على النمو الاقتصادي في الجزائر -دراسة قياسية للفترة 1990 - 2013-"، ورقة بحثية قدمت في إطار فعاليات المؤتمر الأول حول: السياسات الاستخدامية للموارد الطاقوية بين متطلبات التنمية القطرية وتأمين الاحتياجات الدولية، جامعة سطيف 01، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2015.

4- زكري، لمياء. فضيلة، عكاش. أثار الانفتاح الاقتصادي على مسار الإصلاحات السياسية بالجزائر. مداخلة قدمت في الملتقى الوطني حول: التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر واقع وتحديات، أيام 16-17 ديسمبر 2008.

5- عباس، عمار . "بيان السياسة العامة للحكومة بين الإنزام الدستوري والتقدير السياسي"، ورقة بحثية قدمت لأشغال الملتقى الدولي الثاني حول تنظيم السلطات في الدساتير العربية، جامعة عباس لغرور خنشلة، يومي 22-23 أكتوبر 2014.

6- شوابل، عاشور. تداعيات الربيع العربي أمنيا على ليبيا: واقع رؤية"، ورقة بحثية مقدمة الى المؤتمر تحول قطاع الأمن العربي في المرحلة الانتقالية برعاية مركز كارينغي للشرق الأوسط، من 12 الى 23 يناير، 2014.

7- شطيبي، مريم محمود. "انعكاسات انخفاض أسعار النفط على الاقتصاد الجزائري"، مداخلة قدمت ضمن فعاليات أشغال الندوة حول: أزمة أسواق الطاقة وتداعياتها على الاقتصاد الجزائري يوم 14 ماي 2015، جامعة الأمير عبد القادر، قسنطينة.

ب - باللغة الأجنبية:

1 - Séminaire sur la politique du logement en Algérie : " *L'analyse des blocages de l'offre de logement en Algérie* ", ministère de l'habitat et de l'urbanisme, banque mondiale, Alger Boumerdes, 21et 22 décembre, 2002

سادسا: التقارير:

أ- باللغة العربية:

- 1 - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المجلس الاقتصادي والاجتماعي، " *تقرير حول الظرف الاقتصادي والاجتماعي* "، للسداسي الأول الدورة (25)، ديسمبر 2004 .
- 2- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، لجنة إصلاح المنظومة التربوية، " *تقرير تشخيص واقع المنظومة التربوية من الجانب البيداغوجي* "، سبتمبر 2000.
- 3- المعهد الوطني لتكوين مستخدمي التربية وتحسين مستواهم، هيئة التأطير بالمعهد، سند تكويني لفائدة سلكي الإدارة والتسيير بعنوان " *المناجمت وقيادة التسيير* "، 2005.
- 4- يوسف طارق، غفران الخياط وآخرون، " *مقدمة في تحليل ورسم السياسات العامة* "، دليل تدريبي، مركز هي للسياسة العامة، 2015.
- 5- محمد خالدي المهاني، " *محاضرات في المالية العامة* "، المعهد الوطني للإدارة العامة، 2013.
- 6- نخلة كارول، " *تأثيرات انخفاض أسعار الطاقة: تحد وفرصة للإصلاح الاقتصادي بالجزائر* "، تقرير مركز الجزيرة للدراسات، سبتمبر، 2015.

ب - باللغة الأجنبية:

- 1- coussy, Jean . " *F M I et banque mondiale : une nouvelle stratégie* ", mondialisation économique et développement.
- 2- fontaine, Jacques. " *les élections législatives Algériennes : résultats du 1^{er} tour 26 décembre 1999* ", *le monde arabe_machreck* n°135, janvier, mars 1992.
- 3- Mahiou Ahmed, " *notes sur la constitution Algérienne* " de 28/11/1996 annuaire de l'Afrique du nord, 1996, CNRS.
- 4- Mortimer Robert, " *Islam and multiparty politique in Alegria* ", middle East journal volume 45, n°4, Autumn 1991.
- 5- white Stacey, " *Government Decentralization in the 21st Century* ", a Report of the

crisis program on crisis, conflict and cooperation, center strategic and international studies, December, 2011.

6- *"Méthode de synthèse de connaissances sur les politiques publiques"*, centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé, rapport, septembre, 2010.

7- Séminaire sur la politique du logement en Algérie : *"Rapport de synthèse,"* Boumerdes, 21 et 22 décembre, 2002.

8- "World report 2012 : *Events of 2011*" (New York : United states, Human Rights)

9- Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique, *"Guide du nouveau Bachelier, 2008"*

10- Office national des statistiques, *l'emploi et le chômage*, données statistiques, n°226, Algérie, 1995.

11- *"Articles of agreement of the international Monetary Fund, 1944, washington"*, D.C : international Monetary Fund, 2011.

12- Banque mondiale, le déficit du développement, *"Rapport sur le développement dans le monde"*, washington, 1991.

13- Moullec Gaël, *"Penser et orienter la société : Les think tanks dans le débat public aux Etats –Unis, question d'Europe"*, n :14, le 10 -9-2001.

سابعاً: الجرائد:

أ - باللغة العربية:

1- إيمان، ع. "التسريبات تقسم السياسيين ووزيرة التربية تثير الجدل"، *جريدة الشروق*، ع 5122، الاثنين 6 جوان 2016 الموافق لـ 1 رمضان 1437.

2- باشوش، نورة . "الحكم بالسوار الالكتروني على المتهمين رسميا في جانفي"، *جريدة الشروق*، الأربعاء 30 نوفمبر 2016، ع 5294.

3- بوجمعة ، ب. "الإعدام لقاتل الطفلة شيماء يوسف بالمعاملة"، *جريدة الشروق*، ع، 5125، الخميس 9 جوان 2016 الموافق لـ 4 رمضان 1437.

4- بلحاج، أحمد. "الجيش يتدخل بعين صالح لإطفاء نار الفتنة وفتح أبواب الحوار"، *جريدة المحور اليومي*، ع، 746، الأربعاء 4 مارس 2015.

5- بسطامي، مصطفى. "تجميد مشاريع خمس مستشفيات كبرى"، *جريدة الخبر*، الخميس 3 ديسمبر 2015.

6- ج.ف، "البناء تشيد بروح المبادرات السياسية"، *جريدة الخبر*، الخميس 19 نوفمبر 2015 الموافق لـ 7 صفر 1437.

7- مجراب، زهير. "عودة اختطاف وقتل الأطفال يهز الشارع الجزائري"، *جريدة الشروق*، ع، 4963، الأربعاء 30 ديسمبر 2015 الموافق لـ 18 ربيع الأول 1437.

8- خلاص، كريمة. "الأحياء القصدية تعود الى العاصمة... من السماء"، *جريدة الشروق*، ع5294، الأربعاء 30 نوفمبر 2016، الموافق لـ 30 صفر 1438.

ب- باللغة الأجنبية:

1- Jon, Simon saoe". *social policy in encyclopedia of social work*", 20the Edition, NASW press, New York, oxford university.

تاسعا: المواقع الكترونية:

أ- باللغة العربية:

1- البخيتاوي حسين ، الإصلاح الاقتصادي: المفهوم، السياسات، الأهداف، في :

<http://www.econ.to.relax.net>

2- إبراهيم محمد أسامة محمد، صندوق النقد الدولي كمصدر من مصادر التمويل، في الموقع:

<http://www.eastlaws.com>

3- بوحنية قوي، الجزائر والانتقال الى دور اللاعب الفاعل في إفريقيا في الموقع:

[http // :www.studies.aljazeera.net](http://www.studies.aljazeera.net)

4- بوحنية قوي، بوطيب بن ناصر، الهيئات الاستشارية في النظام القانوني الجزائري، في الموقع:

<http://www.bouhania.com/members.php?action=info&userid=1>

5- بن زنين نوري، السكن بالجزائر عامل للتنمية ومؤشر للسلم الاجتماعي، في الموقع:

[http// :www.onef.edu.dz/infpe/2MFF/cours-pdf-emef/env.pdf](http://www.onef.edu.dz/infpe/2MFF/cours-pdf-emef/env.pdf)

6- بن لوصيف زين الدين، تسيير المؤسسات الصحية العمومية الجزائرية في ظل المتغيرات

المعاصرة، في الموقع: [http // :www.Startimes.com/f.aspx?mode=f&edit=newtopic](http://www.Startimes.com/f.aspx?mode=f&edit=newtopic).

7- بن الشريف خالد ، كل ما يجب أن تعرف عن الجزائر والمغرب: مسبباته وسيناريوهات

المستقبلية، في الموقع:

<https://www.sasapost.com/all-you-need-to-know-about-the-moroccan-algerian-conflict-causes-andimplications/>

8- بلا حسن، مدخل لفهم السياسات العامة، في الموقع:

<https://www.marocdroit.com>

9- لعراش نسرين ، معتصم بوضياف الدفع الالكتروني بداية من سبتمبر، في الموقع:

<http://www.aljazeera.net/encllopedia/economy/2016/8/D8/>

- 10- لقرع مصطفى، عمايدية فايزة، الإدارة الالكترونية كمدخل لتحسين جودة الخدمة العمومية قطاع وزارة الداخلية نموذجاً، في الموقع:
- <http://www.bibliotdroit.com/2017/01/pdf-36html>
- 11- محمد حسين سيد، أهمية العنصر البشري في تحقيق أهداف الشركات، رسالة دكتوراه في إدارة الموارد البشرية، (الأكاديمية العربية البريطانية)، في الموقع: <http://www.abahe.co.uk>
- 12- محمد نشوان الأتاسي، الإدارة العامة، في الموقع: <http://www.ao-academy.org/mob//ar/2014/7/>
- 13- محمد ياسين الجلاصي، تونس تعزز التأهب الأمني بعد تهديدات إرهابية: في الموقع: <http://www.alhayat.com>
- 14- مرابطي أمال ، القمة العربية تنعقد في ظرف منقلب وتفعيل العمل المشترك ضرورة ملحة، في الموقع:
- 15- نور عبد الله، سلال يرفض عرض بيان السياسة العامة، في الموقع: <https://www.djazairess.com/elbilad/228828>
<http://www.aljazaires.com>
- 16- عبد القادر ين صالح "المصادقة على التعديل الدستوري بداية لمرحلة جديدة"، في <http://www.aljazairalyom.com>
- 17- عبد الرزاق مقري، التحول الديمقراطي في الجزائر: رؤية ميدانية، <http://www.Boulemkahel.volosite.com/resources/PDF>
- 18- عظيمي أحمد، دور المعارضة في بناء الديمقراطية في الجزائر، محاضرة قدمها الدكتور أحمد عظيمي في إطار فعاليات اليوم البرلماني المنظم من طرف المجموعة البرلمانية للجبهة الوطنية 20- الجزائرية بالمجلس الشعبي الوطني حول دور المعارضة في بناء الديمقراطية في الجزائر، في 28 جانفي 2010 في الموقع: <http://admiahmed.over-blog.com/articl-62684248.html>
- 21- شنوفي نور الدين، *المناجنت العمومي*، دراسة موجهة للموظفين المرشحون لرتبة المتصرف، في <http://www.e-compus.ufc.dz/cour/administrateur/Management-publiqueadministratpdf>
- 22- توفيق راوية ، القوى الكبرى والمشروطية السياسية في إفريقيا، *مجلة البيان* ع، 238، في الموقع: <http://www.islamport.com>
- 23- خشانة رشيد ، الجزائر تعددية إعلامية تحت السيطرة، في الموقع: [http://www.Dc4mf.org/Doha centre for media freedom/ar/spcial-reports/8008](http://www.Dc4mf.org/Doha%20centre%20for%20media%20freedom/ar/spcial-reports/8008).
- 24- تنفيذ سياسات وبرامج الرعاية الاجتماعية، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، في الموقع: <http://www.arab-api.org/images/training/programs/1/2013/215>

- 25- المهاجرون الأفارقة عبئ أمني واقتصادي يثقل كاهل الحكومة الجزائرية، في الموقع:
<https://alarab.co.uk>
- 26- الميزانية العامة للدولة وقانون المالية في الموقع:
<http://www.onefd.edu.dz>
- 27- الميزانية العامة للدولة وقانون المالية في الموقع:
<http://www.onefd.edu.dz>
- 28- الحكومة تقرر ترحيل البرامج العالقة في الخماسي الجاري الى الخماسي 2015 - 2019.
- 29- جريدة الفجر، الاثنين 8 جوان 2015، في الموقع: <http://www.Alfadjr.com/ar/économie>
- 30- تراجع أسعار النفط لأقل من 70 دولار يشكل خطرا على اقتصاد الجزائر، في الموقع:
<http://www.ennaharonline.com/ar/specialpages/economie>
- 31- كيف تصنع السياسات العامة دليل تدريبي حول كتابة أوراق السياسات العامة، في الموقع:
afaegypt.org/edu/wp_content/uploads/2013/02/ch10pdf
- 32- مهام تنظيم وسير الأمانة العامة للحكومة، في الموقع:
www.joradp.dz/TRV/A2003B01.pdf
- 44- نافذة على برلمان الجزائر (المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة
<http://www.30dz.justgoo.com/t962-topic>
- 45- ألف أستاذ متعاقد في إضراب عام هذا الثلاثاء في الموقع:
<http://algpess.com/elkhabaria.article-47657.htm>
- 46- الأساتذة المتعاقدون بشعار مسيرة+ إضراب= إدماج في الموقع:
http://www.ennaharonline.com/ar/algeria_news/index.1.html
- الإدارة العامة في الجزائر، في الموقع: <http://www.Sciencesjuridiques.net/t1311-topic>.
- 36- بن غبريت: الحكومة تجاوزت مع الأساتذة المتعاقدين من خلال تامين الخبرة المهنية، في
الموقع: <http://www.radioalgerie.dz/news/sites/default/files/ministre-education.mp3?uuid>
- 37- افتتاح جلسة الموافقة على تعديل الدستور، في الموقع:
<http://www.aljairalyom.com>
- 38- الأمازيغية بين الترسيم واستكمال الهوية الوطنية في الموقع: الحدث
elmihtar.com/ar/index.Mobile/9272/
- 39- برنامج التنمية الخماسي (2010-2014)، بيان اجتماع مجلس الوزراء، عقد يوم الاثنين 24
ماي 2010، في الموقع:
- <http://algeria-embassy-saudi-com/pdf/>
- 40- قطاع الصحة، في الموقع:

- <http://www.andi.dz/index.php/ar/secteur-de-sente?tmpl=component&print=1&page>
- 41- السكن الريفي، في الموقع: <http://www.cnl.gov.dz/ar/aides-part-ar/habit-rural-ar>
- 42- وزارة السكن والعمران والمدينة، السكن الريفي، في الموقع: <http://www.mhuv.gov.dz>
- 43- إضاءات مالية ومصرفية، نشرة تصدر عن معهد الدراسات المصرفية، دولة الكويت، يناير 2011، ع، 06، في: <http://www.kibs.edu.kw>
- 44- موقع العلاقات مع البرلمان على الانترنت
- <http://www.mrp.gov.dz/ministere-Arabe>
- 45- مؤسسة بريد الجزائر تطلق بطاقة الدفع الالكتروني، في الموقع:
- <http://www.aps.dz/ar/economie-sciencetech>
- 46- يوسف كمال، الأدبيات العامة للرقابة الحكومية، في الموقع:
- <https://accdiscussion.com/acc3526>
- 47- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، بيان السياسة العامة للحكومة، نوفمبر، 2010، بوابة الوزارة الأولى، في الموقع:
- <http://www.cg.gov.dz/ar/premier-ministre/archives-gouvernementales/ahmed-ouyahia.htm>
- 48- بيان السياسة العامة إجراء دستوري فقد محتواه:
- <http://www.al-fadjr.com/ar/index.php?news=73073?print>
- 1 - باللغة الأجنبية:
- 1- Jacob, Steve. Christine Rothmayr, "L'analyse des politiques publiques". Voir le site : <http://www.virtualLibrary.org> : the world wide Evaluation Gateway, <www.policy-évaluation.org>
- 2- Janda, Kenneth. "political parties and Democracy in théoretical and pratical perspectives" : (washington : national Democratic Institute for International Affairs : <http://www.ned.org/mena/ar/Documents/36.pdf/>.
- 3- Manirakiza. Léonidas, "les politiques publiques : de la conception à l'évaluation", (école nationale d'administration, BURUNDI), voir le cite: <http://www.fgimello.free.fr/documents/cours-politique-publique-PDF>.
- 4- Matthew, Cahm, A , "Institutional and noninstitutional Actors in the policy process, retrived", in : <http://www.Pearsonlighered.com/assets/hip.us> . Pearsonlighered / sample hapter PDF .
- 5- "The IMF at a Glance" in : <http://www.imf.org/external/n/exr/facts/glance.htm,2015>
- 6- Cambridge dictionary, <http://cambridgedictionaryonline>.
- 7- "les think tanks origine et perspectives" in : <http://www.nonfiction.fr/article-768->.

قائمة الجداول:

الرقم	عنوان الجدول	الصفحة
01	نتائج التصويت على التعديل الدستوري 2016.	122
02	نتائج الانتخابات التشريعية الأولى في الجزائر.	142
03	نتائج الانتخابات التشريعية لسنة 1997.	144
04	نتائج الانتخابات التشريعية لسنة 2002.	145
05	نسبة المشاركة في تشريعات 2007.	145
06	نتائج الانتخابات التشريعية 2007.	147
07	يوضح نتائج الانتخابات التشريعية 2012.	-148 149
08	عدد الأوامر الرئاسية في الفترة الممتدة من 2000 الى 2006.	153
09	تطور وسائل الإعلام المكتوبة أو الجرائد في الجزائر منذ سنة 1980 الى 2008.	171
10	يوضح نسب المشاركة في رئاسيات (1995، 1999، 2004، 2009، 2014).	180
11	يبين نسب المشاركة في الانتخابات التشريعية (1997، 2002، 2007، 2012).	180
12	يبين نسبة المشاركة في الانتخابات التشريعية الملغاة.	197
13	يبين كيفية توزيع الغلاف المالي من اجل التنمية الموارد البشرية.	218
14	يبين السياسات المصاحبة لبرنامج دعم الإنعاش الاقتصادي التي قامت بها الحكومة.	219
15	يلخص برامج التنمية في الجزائر منذ سنة 1989.	-224 225
16	يوضح عدد سكان الجزائر ومعدل نموهم السنوي في الفترة (1966-1977-1987).	227
17	يوضح التزايد السكاني في الفترة الممتدة من 1967 الى 1989.	227
18	يوضح تطور المديونية الجزائرية في الفترة (1990 - 1998).	264
19	يوضح تطور المديونية الخارجية.	272
20	يوضح ارتفاع أسعار البترول في السنوات (1997، 1996، 1995).	273
21	يوضح الاستجابات الموجهة للحكومة من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني (2002 - 2006).	322
22	يبين عدد الأسئلة الموظفة في العهدة التشريعية (1997-2002).	326

327	يبين عدد الأسئلة الشفوية والكتابية على مستوى المجلس الشعبي الوطني.	23
327	يبين عدد الأسئلة الشفوية والكتابية على مستوى مجلس الأمة.	24
328	يبين عدد الأسئلة الشفوية على مستوى المجلسين لسنة 2008.	25
328	يوضح الأسئلة الكتابية على مستوى الغرفتين خريف 2008.	26
329	يبين عدد الأسئلة الشفوية في دورة خريف 2014.	27
329	يبين عدد الأسئلة الكتابية في دورة خريف 2014.	28
330	يبين الأسئلة الشفوية على مستوى الغرفتين ربيع 2015.	29
331- 336	يبين متابعة سير وتنفيذ ومراقبة المشاريع المدرجة ضمن برنامج الحكومة على مستوى المجلس الشعبي الوطني.	30

قائمة الأشكال.

الرقم	عنوان الشكل	الصفحة
01	يوضح السياسة العامة من منظور استجابة الحكومة وتحول أدوارها.	15
02	يبين تفاعل مكونات الجهاز الإداري في تنفيذ السياسة العامة.	22
03	يوضح وظائف الإدارة المحلية.	28
04	يبين التحليل الهرمي والتقليدي لتنفيذ السياسة العامة.	30
05	يوضح المنظور التقليدي الهرمي في عملية تنفيذ السياسة العامة.	32
06	يبين المنظور الحديث غير التقليدي في عملية تنفيذ السياسة العامة.	37
07	يوضح أساليب تنفيذ السياسة العامة.	38
08	وضع وتشكيل السياسات العامة.	71
09	يبين مراحل دورة السياسة العامة.	85
10	يبين الأجهزة الأساسية للمجلس الشعبي الوطني.	119
11	يبين الأجهزة الأساسية لمجلس الأمة.	121
12	مبادرات وضع السياسات العامة	161
13	يوضح عملية التأثير المتبادلة بين النظام والمواطنين عن طريق وسائل الإعلام والاتصال.	174
14	يوضح الهيكل التنظيمي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي.	185

231	يوضح فئة العاطلون عن العمل.	15
243	الأجهزة والبرامج المتخذة للحد من تفاقم مشكلة البطالة.	16
248	يبين منظومة التعليم وما تنتجه في الجزائر حسب الوزارة التي تسيروها.	17
261	يوضح التنظيم الهيكلي للصندوق النقد الدولي.	18
263	يوضح التنظيم الهيكلي للبنك العالمي.	19
268	ركائز الاقتصاد الرأسمالي.	20

فهرس المحتويات:

أ.....	شكر وتقدير	10
ب.....	إهداء	2
2.....	مقدمة	10
10.....	الفصل الأول: الإطار المفاهيمي والنظري للسياسة العامة	10
10.....	المبحث الأول: ماهية السياسة العامة	10
10.....	المطلب الأول: مفهوم وتطور السياسة العامة	11
11.....	أولاً: مفهوم السياسة العامة	18
18.....	ثانياً: نشأة وتطور السياسة العامة	19
19.....	ثالثاً: مفهوم تنفيذ السياسة العامة	28
28.....	رابعاً: النماذج الإدارية ودورها في تنفيذ السياسات العامة	37
37.....	خامساً: أساليب تنفيذ السياسات العامة	46
46.....	المطلب الثاني: أنواع وخصائص السياسات العامة	46
46.....	أولاً: أنواع السياسة العامة	49
49.....	ثانياً: خصائص السياسات العامة	54
54.....	المطلب الثالث: مستويات السياسة العامة	54
54.....	أولاً: السياسة العامة الكلية (Macro Politics)	55
55.....	ثانياً: السياسة العامة الجزئية (Micro Politics)	55
55.....	ثالثاً: السياسة العامة الفرعية (Subsystem Politics)	56
56.....	المبحث الثاني: فواعل صنع السياسة العامة	56
56.....	المطلب الأول: الفواعل الرسمية في صنع السياسة العامة	56
56.....	أولاً: السلطة التشريعية ووظيفتها	58
58.....	ثانياً: السلطة التنفيذية ووظيفتها	59
59.....	ثالثاً: الجهاز الإداري ووظائفه	61
61.....	رابعاً: السلطة القضائية ووظائفها	

62.....	المطلب الثاني: الفواعل غير الرسمية في صنع السياسة العامة
62.....	أولاً: الأحزاب السياسية
64.....	ثانياً: جماعات المصالح
66.....	ثالثاً: الرأي العام
69.....	رابعاً: المواطن
72.....	المبحث الثالث: مراحل ومداخل ومقاربات صنع السياسة العامة
72.....	المطلب الأول: مراحل صنع السياسة العامة
72.....	أولاً: مرحلة التعرف على المشكلة
74.....	ثانياً: الأجنحة السياسية (جدول الأعمال Policy Agenda)
77.....	ثالثاً: مرحلة بلورة صياغة السياسة العامة ووضع البدائل
78.....	رابعاً: الصياغة النهائية للسياسة العامة
79.....	خامساً: مرحلة تنفيذ السياسة العامة
81.....	سادساً: مرحلة تقييم آثار السياسة العامة
85	المطلب الثاني: مداخل صنع السياسة العامة
85	أولاً: مدخل الجماعة في عملية صنع السياسة العامة
87	ثانياً: مدخل النخبة في عملية صنع السياسة العامة
89	ثالثاً: المدخل المؤسسي في عملية صنع السياسة العامة
90.....	رابعاً: مدخل النظم في عملية صنع السياسة العامة
The Functional	خامساً: مدخل العمليات والأنشطة الوظيفية في عملية صنع السياسة العامة
92.....	(Activites and Process Model)
94.....	سادساً: مدخل دراسة الحالة في عملية صنع السياسة العامة (Case Study Mode)
95.....	المطلب الثالث: مقاربات السياسة العامة
95.....	أولاً: مقارنة الباحث " ديلون بيتر Deleon Peter
96.....	ثانياً: مقارنة "بيرل رادين Beryl Radin"
97.....	ثالثاً: مقارنة "دانيال كيبلر" و "جاك دي مايار"

رابعاً: مقارنة الباحثين "جوزف ستيوارت Joseph Stewart.J " و"دافيد ادج David M.Hedge	
و"جايمس لستر James P.Lester".....	98
خامساً: مقارنة خليفة فهمي الفهداوي.....	99
المبحث الرابع: الأسس النظرية لعملية صنع السياسة العامة في الجزائر(1989-	
2017).....	100
المطلب الأول: طبيعة النظام السياسي في الجزائر.....	101
أولاً: النظام السياسي الجزائري في ظل الأحادية الحزبية.....	101
ثانياً: النظام السياسي الجزائري في ظل التعددية الحزبية.....	102
المطلب الثاني: صنع السياسية العامة في الجزائر بين هيمنة المؤسسة التنفيذية وغياب أسس	
نظرية.....	103
أولاً: هيمنة رئيس الجمهورية على عملية صنع السياسة العامة.....	103
ثانياً: غياب مراكز البحث والاستشارة الخاصة بعملية صنع السياسة العامة.....	105
ثالثاً: عدم الاعتماد على الأسس النظرية لعملية صنع السياسة العامة.....	106
خلاصة الفصل الأول.....	106
الفصل الثاني: فواعل صنع السياسة العامة في الجزائر(1989 - 2017).....	109
المبحث الأول: الفواعل الرسمية ودورها في عملية صنع السياسة العامة.....	109
المطلب الأول: المؤسسة التنفيذية ودورها في صنع السياسة العامة في الجزائر.....	110
أولاً: دور رئيس الجمهورية في عملية صنع السياسة العامة.....	110
ثانياً: دور الحكومة في عملية صنع السياسة العامة.....	114
ثالثاً: دور الوزير الأول في صنع السياسة العامة بداية من 2008.....	115
المطلب الثاني: المؤسسة التشريعية ودورها في صنع السياسة العامة في الجزائر.....	117
أولاً: دور البرلمان في صنع السياسة العامة بداية من 1989.....	117
ثانياً: تطور دور البرلمان في عملية صنع السياسة العامة (1989-2017).....	125
ثالثاً: دور البرلمان في صنع السياسة العامة بداية من 1996.....	126
رابعاً: اللجان البرلمانية ودورها في صنع السياسة العامة.....	129

المطلب الثالث السلطة القضائية ودورها في صنع السياسة العامة في الجزائر.....	131
أولاً: المجلس الدستوري.....	131
ثانياً: مجلس الدولة.....	135
المطلب الرابع: الجهاز الإداري ودوره في صنع السياسة العامة.....	136
المبحث الثاني: الفواعل غير الرسمية ودورها في صنع السياسة العامة في الجزائر(1989-2017).....	137
المطلب الأول: الأحزاب السياسية ودورها في صنع السياسة العامة في الجزائر.....	137
أولاً: الأحزاب السياسية في الجزائر النشأة والتطور.....	138
ثانياً: التعددية الحزبية والنتائج التي أفرزتها من خلال تشريعات (1997-2012).....	142
ثالثاً: مساهمة الأحزاب السياسية في صنع السياسة العامة من خلال العهدة التشريعية (1997-2017).....	149
المطلب ثاني: جماعات الضغط والمصالح في الجزائر ودورها في صنع السياسة العامة.....	156
أولاً: تصنيف جماعات الضغط والمصالح في الجزائر.....	158
ثانياً: طرق تأثير جماعات المصالح في عملية صنع السياسة العامة.....	161
المطلب الثالث: القطاع الخاص في الجزائر ودوره في عملية صنع السياسة العامة.....	165
أولاً: تعريف القطاع الخاص.....	165
ثانياً: أساليب الخصخصة.....	165
ثالثاً: تأثير القطاع الخاص في عملية صنع السياسة العامة.....	166
المطلب الرابع: الإعلام وتأثيره في عملية صنع السياسة العامة.....	168
أولاً: تطور وسائل الإعلام في الجزائر.....	168
ثانياً: تأثير وسائل الاعلام في عملية صنع السياسة العامة.....	173
المطلب الخامس: المواطن الجزائري ودوره في صنع السياسة العامة.....	177
أولاً: مشاركة المواطن الجزائري في عملية وضع السياسة العامة.....	177
ثانياً: مشاركة المواطن الجزائري في عملية تنفيذ السياسة العامة.....	181
المبحث الثالث: دور الهيئات الاستشارية والمؤسسات الأمنية في عملية صنع السياسة العام..	183

المطلب الأول: المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي.....	183
أولاً: تعريفه.....	183
ثانياً: أجهزة المجلس.....	184
ثالثاً: دور المجلس الاقتصادي والاجتماعي في عملية صنع السياسة العامة.....	186
المطلب الثاني: المجلس الإسلامي الأعلى.....	188
المطلب الثالث: المجلس الأعلى للأمن.....	188
أولاً: تعريفه.....	188
ثانياً: دوره في عملية صنع السياسة العامة.....	189
المطلب الرابع: دور المؤسسة العسكرية في عملية صنع السياسة العامة.....	190
أولاً: المجال الأمني والسياسي.....	190
ثانياً: المجال الاجتماعي والثقافي.....	191
ثالثاً: المجال الاقتصادي والتنمية.....	191
خلاصة الفصل الثاني.....	192
الفصل الثالث: العوامل المؤثرة في عملية صنع السياسة العامة في الجزائر (1989-2017)	195
المبحث الأول: العوامل الداخلية المؤثرة في عملية صنع السياسة العامة.....	195
المطلب الأول: العوامل السياسية المؤثرة في عملية صنع السياسة العامة.....	195
أولاً: الانتقال الديمقراطي المتعثر وأثاره على السياسة العامة.....	196
ثانياً: انعكاسات الوضع الأمني في الجزائر على السياسة العامة.....	202
المطلب الثاني: العوامل الاقتصادية المؤثرة في عملية صنع السياسة العامة في الجزائر.....	211
أولاً: الوضعية الاقتصادية في الجزائر بعد 1989.....	212
ثانياً: الانتعاش الاقتصادي وتأثيره في عملية صنع السياسة العامة.....	214
المطلب الثالث: العوامل الاجتماعية المؤثرة في عملية صنع السياسة العامة في الجزائر.....	226
أولاً: الظروف الاجتماعية في الجزائر بعد سنة 1989.....	226
ثانياً: السياسات الاجتماعية المتخذة من طرف الدولة الجزائرية.....	237

المبحث الثاني: العوامل الخارجية المؤثرة في عملية صنع السياسة العامة.....	256
المطلب الأول: العوامل الاقتصادية الدولية المؤثرة في عملية صنع السياسة العامة.....	256
أولاً: تقلبات أسعار البترول وتأثيره على عملية صنع السياسة العامة.....	256
ثانياً: علاقة الجزائر بصندوق النقد الدولي والبنك العالمي.....	263
ثالثاً: السياسات الحكومية المتخذة تحت الضغوط الخارجية.....	266
المطلب الثاني: التهديدات الأمنية الخارجية المؤثرة في عملية صنع السياسة العامة.....	274
أولاً: تردي الأوضاع الأمنية في الساحل الإفريقي.....	274
ثانياً: الاستراتيجيات والسياسات الأمنية لمواجهة التهديدات الأمنية على الدولة الجزائرية.....	278
خلاصة الفصل الثالث.....	279
الفصل الرابع: آليات تنفيذ السياسة العامة في الجزائر (1989 - 2017).....	282
المبحث الأول: مستلزمات تنفيذ السياسة العامة.....	282
المطلب الأول: الجهاز الإداري ودوره في تنفيذ السياسة العامة.....	282
أولاً: الإدارة المركزية كآلية لتنفيذ السياسة العامة.....	282
ثانياً: الإدارة المحلية كآلية لتنفيذ السياسة العامة.....	289
ثالثاً: العصرية الادارية كآلية لتحسين أداء الإدارة في الجزائر.....	295
المطلب الثاني: دور الموارد المالية والبشرية في تنفيذ السياسة العامة في الجزائر (1989 -	
2017).....	300
أولاً: الموارد المالية كآلية لتنفيذ السياسة العامة.....	300
ثانياً: عائدات البترول مصدر رئيسي لتمويل الخزينة العمومية.....	304
المطلب الثالث: الموارد البشرية كآلية لتنفيذ السياسة العامة.....	307
أولاً: أهمية الموارد البشرية في تنفيذ السياسة العامة.....	308
ثانياً: مكانة التنمية البشرية في سياسات الإصلاح.....	310
المبحث الثاني: الرقابة على عملية تنفيذ السياسة العامة.....	312
المطلب الأول: الرقابة البرلمانية على عملية تنفيذ السياسة العامة.....	312
أولاً: آليات الرقابة البرلمانية.....	313

- 341.....المطلب الثاني: الرقابة الحكومية على عملية تنفيذ السياسة العامة.
- 341أولاً: مفهوم الرقابة الحكومية.
- 342.....ثانياً: أهمية الرقابة الحكومية.
- 343.....ثالثاً: أنواع الرقابة الحكومية.
- 345.....المطلب الثالث: رقابة الإدارة العامة والجماعات المحلية.
- 345.....أولاً: الرقابة على الأشخاص.
- 346.....ثانياً: الرقابة على الأعمال.
- 348.....ثالثاً: الرقابة على الهيئات.
- 351.....المبحث الثالث: تقييم عملية تنفيذ السياسة العامة في الجزائر(1989-2017).
- 351.....المطلب الأول: بيان السياسة العامة كآلية لتقييم السياسة العامة.
- 352.....أولاً: تقديم بيان السياسة العامة التزام قانوني.
- 345.....ثانياً: أهمية عرض بيان السياسة العامة في تقييم عملية تنفيذ السياسة العامة.
- 355.....المطلب الثاني: معايير تقييم عملية تنفيذ السياسة العامة.
- 355.....أولاً: عدم تقديم بيان السياسة العامة.
- 358.....المبحث الرابع: صنع وتنفيذ السياسة العامة في الجزائر: آفاق مستقبلية.
- 358.....المطلب الأول: تعزيز المشاركة الفعالة لمختلف فواعل صنع السياسة العامة.
- 359.....أولاً: توسيع صلاحيات رئيس البلدية.
- 360.....ثانياً: تفعيل مشاركة المواطن في عملية صنع السياسة العامة.
- 361.....ثالثاً: تفعيل مشاركة المجتمع المدني والقطاع الخاص في عملية صنع السياسة العامة.
- 362.....المطلب الثاني: إنشاء مراكز البحث والاستشارة الخاصة بعملية صنع السياسة العامة.
- 362.....أولاً: أهمية مراكز البحث والاستشارة في إثراء عملية صنع السياسة العامة.
- 364.....ثانياً: مراكز البحث والاستشارة في الجزائر.
- 365.....المطلب الثالث: إعادة النظر في آليات تنفيذ السياسة العامة.
- 365أولاً: خلق الثروة بعيداً عن المحروقات.
- 366ثانياً: تفعيل آلية الرقابة على عملية تنفيذ السياسة العامة.

367.....	خلاصة الفصل الرابع.....
370.....	خاتمة.....
377	قائمة المراجع.....
403.....	قائمة الجداول والأشكال.....
407.....	فهرس المحتويات.....
416	ملخص.....

ملخص.

حاولنا من خلال هذه الدراسة تقديم مناقشة عامة حول عملية صنع السياسة العامة في الجزائر وذلك في الفترة الممتدة من سنة 1989 الى غاية 2017، في ظل مجموعة من المؤشرات المهمة والأساسية، أهمها عملية الانتقال الديمقراطي وإقرار مبدأ التعددية الحزبية، هذه العملية صاحبها عدة تحولات منها ظهور فواعل جديدة في عملية صنع السياسة العامة، حيث فتح دستور 1989، مجال المشاركة في عملية صنع السياسة العامة لمجموعة من الفواعل الرسمية وغير الرسمية، إلا أن الواقع العملي أثبت أنه هناك تباين في مشاركة هذه الفواعل في عملية صنع السياسة العامة، كما تتأثر عملية صنع السياسة العامة بمجموعة من العوامل الداخلية والخارجية، التي ساهمت بشكل كبير في توجيه وتحديد نوع السياسات العامة، كما تناولنا بالدراسة آليات تنفيذ السياسة العامة، التي تكمل بعضها البعض لتنفيذ السياسة العامة، والتي تتمثل في الجهاز الإداري ومكوناته المختلفة من موارد بشرية ومالية.

Résumer :

Dans le cadre de cette étude, nous avons essayé de présenter une discussion générale sur le processus de l'élaboration de la politique générale en Algérie entre la période de 1989 jusqu'à 2017 en prenant en considération plusieurs indicateurs importants et fondamentaux notamment, l'établissement d'un système démocratique et l'instauration du principe de multipartisme, qui a été accompagné par différentes transformations y compris l'émergence de nouveaux acteurs dans le processus de l'élaboration de la politique publique. La constitution de 1989 a permis la participation dans la création et élaboration de politique générale en Algérie à des groupes d'acteurs formels et non-formels. Par ailleurs, la réalité montre qu'il existe une divergence dans la participation de ces acteurs dans l'élaboration de la politique publique. Cette réalité montre que la politique générale en Algérie est aussi influencée par des facteurs internes et externes, qui participent à l'orientation de la politique générale de l'État en définissant sa nature. Cette étude analyse aussi les mécanismes qui se complètent pour la mise en œuvre de la politique générale y compris l'appareil administratif et l'ensemble de ses différents constituants des ressources humaines, matérielles, et financières.

Abstract:

In this study, we attempted to present a general discussion on the policy-making process in Algeria in the period from 1989 to 2017 in light of a set of essential and fundamental indicators, the most important of which is the process of democratic transition and the adoption of the principle of multi-partyism. This process has been accompanied by several transformations, including the emergence of new elements in the process of policy-making. The Constitution of 1989 opened the doors to a range of formal and informal actors to participate in the process of policy-making. However, in practice, there has been a divergence in the participation of these actors in the policy-making process, which is also influenced by a combination of internal and external factors that have significantly contributed to the orientation and definition of the type of public policies. Moreover, this study discusses the mechanisms of implementation of public policy, including the administrative officials and its various components of human and financial resources, complement one another in the implementation of policies.