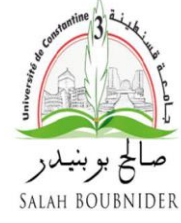


جامعة قسنطينة 3

كلية العلوم السياسية

قسم التنظيم السياسي والإداري



التخصص: التنظيم السياسي والإداري

الشعبة: العلوم السياسية

العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في إطار صنع السياسة العامة

- دراسة حالة الجزائر -

أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم

إعداد الطالبة:

عزيزة ضميري

السنة الجامعية 2022/2023

جامعة قسنطينة 3

كلية العلوم السياسية

قسم العلاقات الدولية

الرقم التسلسلي:

الرمز:

تخصص: التنظيم السياسي و الإداري

شعبة: العلوم السياسية

العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في إطار صنع السياسة العامة
- دراسة حالة الجزائر -

أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم

إشراف الأستاذة

أ.د. يسمينة بن عبد الرحمان

إعداد الطالبة

عزيزة ضميري

أعضاء لجنة المناقشة

الإسم واللقب	الدرجة العلمية	الصفة	الجامعة الأصلية
مليكة فريمش	أستاذ التعليم العالي	رئيسا	قسنطينة 03
يسمينة بن عبد الرحمان	أستاذ التعليم العالي	مشرفا ومقررا	قسنطينة 03
وليد قارة	أستاذ محاضر "أ"	عضوا مناقشا	قسنطينة 03
هاجر خلافة	أستاذ محاضر "أ"	عضوا مناقشا	خنشلة
نعيم شلغوم	أستاذ محاضر "أ"	عضوا مناقشا	سطيف 2
سليم بلحاج	أستاذ محاضر "أ"	عضوا مناقشا	أم البواقي

السنة الجامعية 2023/2022

تصريح شخصي

أشهد أن الأطروحة التي قدمتها للحصول على شهادة دكتوراه علوم من كلية العلوم السياسية، جامعة قسنطينة 3، هي نتيجة جهد شخصي، احترمت فيه أخلاقيات البحث العلمي (وخاصة منها: تجنب السرقة العلمية، واحترام خصوصية المبحوثين)، مما يجعلني صاحب حقوق ملكيته الفكرية مع تحمل مسؤولية محتوياتها، وأعلن أنه يُسمح بالاعتباس منها شريطة الإقرار بذلك وفق قواعد المنهجية العلمية كما أُؤكد أن نص أطروحتي تمت مراجعته لغويا من قبل متخصصين.

الطالبة: ضميري عزيزة

شكر وعرفان

الشكر والحمد لله عز وجل على نعمه

أصدق دعاء بالرحمة والمغفرة لأستاذي الكريم أ. د. بوريش رياض الذي كان قضاء الله وقدره أقوى من أن يكمل مسام إشرافه على هذه الأطر وحتة،

والشكر الخالص للأستاذة الدكتورة بن عبد الرحمن يسمينة لقبولها تبني هذا العمل وإكمال مشوار زوجها المنتقل إلى جوار ربه،

والشكر موصول أيضا إلى كل أساتذة لجنة المناقشة جزاهم الله ألف خير لقبولهم مناقشة هذا العمل وتكبد هم عنا ذلك.

إهداء

إلى مروح أبي الغالي تعمده الله برحمته الواسعة،

إلى أمي الحبيبة، أطال الله في عمرها بالصحة والعافية،

إلى زوجي سندي، أولادي، إخوتي وأخواتي،

إلى أسنادي الكريم: د- زروق محمد البشير،

إلى أخ وأخت لمرتلدهم أمي: أ. د غربي عزوز وحرمة زمريق نفيستا.

المخلص

تتجلى أهمية الموضوع في محاولة تحليل وضبط العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مجال صنع السياسة العامة نظريا وواقعا، لإدراك أوجه الاختلال أو التوازن في هذه العلاقة والكشف عن طبيعة وديناميكية النظام السياسي واستيعاب توزيع القوة بين السلطتين، وبناء على ذلك يمكن التوصل إلى حلول مناسبة لتصويب العلاقة وإعادة توازنها ضمن استراتيجية تحليلية شاملة بالنظر إلى مسؤولية كل سلطة ودورها كفاعل رسمي في الاستجابة لمطالب واحتياجات المواطنين ضمن سياسات عامة، ومدى استقلاليتها وقدرتها الفعلية على ممارسة السلطات الموكلة إليها.

موضوع الدراسة معقد ومتعدد الأبعاد، تتطلب منا الإجابة عن إشكاليته الرئيسية وإثبات مدى صحة الفرضية الأساسية استخدام مناهج ومقتربات تساعد على وضع متغيرات الدراسة في سياقها الزمني والمكاني، لذلك اعتمدنا المنهج التاريخي، منهج دراسة الحالة، التحليلي والمقارن، إضافة إلى الإقتراب القانوني والمؤسسي، وإقتراب النخبة.

تؤكد لنا نتائج البحث حجم الخلل في العلاقة التي تشكل الدعامة الأساسية للنظام السياسي سواء على المستوى النظري أو العملي، وذلك بالنظر إلى حجم وطبيعة الصلاحيات والمهام الموكلة للمشروع والمنفذ والتي تعرف رجحان لصالح الثاني على حساب الأول، وعليه نؤكد على أن نجاح مشروع الإصلاح السياسي لدعم المسار الديمقراطي يستدعي توفر إرادة سياسية لدى السلطة وجميع الفواعل للبحث عن حلول فعلية للوضعية القائمة، ولغاية إقامة نظام ينتهج التداول السلمي على السلطة بعيدا عن التعديلات الدستورية التي أفقدت الوثيقة الدستورية قيمتها وهيبتها في المنظومة القانونية للدولة، ولعل أولى هذه الحلول التحديد الدقيق لطبيعة النظام السياسي لتضبط على أساسه العلاقة بين السلطات وتحدد قوانين الانتخابات وطبيعة الحقوق والمسؤوليات.

الكلمات المفتاحية: السياسة العامة، السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية، العلاقة، الجزائر.

Abstract

The importance of the subject is reflected in an attempt to analyze and set the relationship between the legislative and executive authorities in the field of public policy making, to realize the balances or imbalances in this relationship, reveal the nature and dynamics of the political system, and accommodate the distribution of power between the two authorities, accordingly appropriate solutions can be found to correct the relationship and re-balancing it within a analytical strategy in view of the responsibility of each authority and its role as an official actor in responding to the demands and needs of citizens within public policies, and the extent of its independence and ability to exercise the powers entrusted to it.

The subject of study is complex and multidimensional, requiring us to answer its main problematic and prove the validity of the basic hypothesis using methods and approaches that help to put the variables of the study in its temporal and spatial context, so we used the historical, case study, analytical and comparative methods, in addition to the legal and institutional approaches, and the elite approach.

The results of the research confirm the defect in the relationship that constitutes the mainstay of the political system, whether at the theoretical or practical level, according to the size and nature of the powers and roles of the legislator and the executive, therefore we stress that the success of the political reform project to support The democratic path requires the political will of the authority and all actors to search for actual solutions to the existing situation, and in order to establish a system that pursues the rotation of power away from the constitutional amendments that have lost the constitutional document's value and prestige in the state's legal system.

Keywords: Public Policy, Legislature, Executive Authority, Relationship, Algeria.

فهرس المحتويات

الصفحة	الموضوع
	الشكر
	الإهداء
3	الملخص باللغة العربية
4	الملخص باللغة الانجليزية
5	فهرس المحتويات
7	مقدمة
17	الفصل الأول: السياسات العامة: رؤية فكرية ونظرية
18	1.1 السياسات العامة: النشأة والتعريف.
18	1.1.1 نشأة السياسات العامة
27	2.1.1 التعريف بمفهوم السياسة العامة
42	2.1 خصائص وأصناف السياسات العامة والمداخل المفسرة لها
42	1.2.1 خصائص السياسات العامة وأصنافها
53	2.2.1 المداخل التفسيرية لصنع السياسات العامة
68	3.1 عملية صنع السياسات العامة
68	1.3.1 صناعات السياسات العامة (الفواعل)
84	2.3.1 مراحل صنع السياسات العامة
99	الفصل الثاني: ثنائية السلطة التنفيذية وأثرها في صنع السياسات العامة
101	1.2 محددات هيمنة رئيس الجمهورية على صنع السياسات العامة للدولة
101	1.1.2 المحددات القانونية المؤسسة للهيمنة الرئاسية
113	2.1.2 المحددات السياسية المؤسسة للهيمنة الرئاسية
124	2.2 العلاقة العضوية بين طرفي السلطة التنفيذية وأثرها في صنع السياسات العامة
124	1.2.2 تعيين الوزير الأول (رئيس الحكومة سابقا) وإنهاء مهامه اختصاص رئاسي غير مقيد
138	2.2.2 تعيين أعضاء الحكومة وتوزيع المهام بينهم وإنهائها اختصاص رئاسي غير مقيد.
149	3.2 العلاقة الوظيفية بين طرفي السلطة التنفيذية وأثرها في صنع السياسات العامة

150	1.3.2 آليات التحكم الرئاسي في النشاط الحكومي لغاية التحكم في صنع السياسة العامة
164	2.3.2 أثر استحواد رئيس الجمهورية على اختصاصات الوزير الأول في تنفيذ السياسة العامة
179	الفصل الثالث: الثنائية المجلسية وأثرها في صنع السياسات العامة
181	1.3 اعتماد الثنائية المجلسية في تكوين السلطة التشريعية (المبررات والطبيعة)
181	1.1.3 مبررات الأخذ بالثنائية البرلمانية
190	2.1.3 ثنائية برلمانية قائمة على المغايرة بين المجلسين
203	2.3 تأثير بنية البرلمان وسير عمله على دوره في صنع السياسات العامة
203	1.2.3 تأثير بنية غرفتي البرلمان على دوره في صنع السياسات العامة
215	2.2.3 تأثير إجراءات سير أعمال غرفتي البرلمان على دوره في صنع السياسات العامة
229	3.3 إجراءات وتقنيات التدخل البرلماني في صنع السياسات العامة
229	1.3.3 مساهمة البرلمان في صنع السياسات العامة عن طريق الإجراءات التشريعية
244	2.3.3 مساهمة البرلمان في صنع السياسات العامة عن طريق تقنيات الرقابة
264	الفصل الرابع: التوازن المفقود بين السلطتين في مجال صنع السياسات العامة
266	1.4 اختلال العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في المجال المالي
268	1.1.4 ضعف الرقابة البرلمانية السابقة على قانون المالية (التقييم القبلي)
279	2.1.4 محدودية الرقابة البرلمانية الآتية واللاحقة على قانون المالية (التقييم الآتي والبعدي)
291	2.4 اختلال العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الظروف العادية بفعل التشريع الرئاسي
291	1.2.4 رئيس الجمهورية فاعلا مهيمنا في الظروف العادية لانفراده بالتشريع المباشر والموازي
306	2.2.4 رئيس الجمهورية فاعلا مهيمنا في الظروف العادية لتحكمه في مصير القانون
320	3.4 اختلال العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في المجال الخارجي وفي الظروف غير العادية
320	1.3.4 الهيمنة الرئاسية على السياسات العامة في المجال الخارجي
333	2.3.4 الهيمنة الرئاسية على السياسات العامة في الظروف غير العادية
349	الخاتمة
362	القائمة العامة للمراجع
381	الملاحق

مقدمة

تولدت لدى الدول عبر حكوماتها المختلفة وعلى طول مراحل تطورها ورغم تباين أنظمتها واتجاهاتها الفكرية والأيدولوجية، قناعة تامة بأن قدرتهم على التأثير في سلوكيات الأفراد وإحداث التغيير المطلوب والمرغوب ضمن مختلف القطاعات، يستدعي دعم ومساندة مواطنيها لما تتخذه من قرارات وما تسلكه من تصرفات في جميع الظروف وعلى كل المستويات، وفي ضوء ذلك فإنها تحرص على تقديم حلول لمشاكلهم والاستجابة لمطالبهم وانشغالاتهم عبر مجموعة متماسكة من الخطط والبرامج أو ما يعرف بالسياسات العامة، التي تعد معيارا أساسيا لمدى نجاحها في تحقيق الأهداف المجتمعية.

لقد شهدت السياسات العامة كحقل معرفي تطورات وتغيرات منهجية وعلمية ملحوظة من حيث تعريفها ومداخل صنعها وحتى طرق تحليلها، ويعود الفضل في ذلك إلى تطور الاتجاهات الفكرية خاصة بعد الحرب العالمية الثانية أين أصبح الاهتمام منصبا أكثر على المخرجات بدلا من المدخلات، وفي ضوء كل التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية وحتى الأمنية التي شهدها العالم خلال هذه الحقبة تغير مفهوم السياسة العامة ليصبح أكثر تعبيراً عن مصالح واحتياجات أفراد المجتمع، وأكثر تجسيدا لمحصلة التفاعل والتمازج بين النشاطات المختلفة للفواعل الرسمية وغير الرسمية الذين يمكن أن يكونوا أعضاء في شبكة منتظمة تعرف بشبكة السياسة.

يعتبر موضوع الفواعل من المواضيع المهمة في مجال السياسات العامة نظرا لما له من انعكاس على نوع السياسات وعلاقتها بالفرد والمجتمع ونظام الحكم، وفي هذا الإطار المرتبط بموضوع دراستنا تبرز السلطة التنفيذية مجسدة في رئيس الجمهورية كفاعل رسمي مهيم على صنع السياسات العامة بأشكال وطرق مختلفة، في مقابل التهميش المتواصل لدور السلطة التشريعية في ذلك على الرغم من حرص النظام السياسي الجزائري على تبني النهج الديمقراطي منذ بداية التسعينات ومحاولة تكريس ذلك ضمن سلسلة من التعديلات والاصلاحات الدستورية والسياسية.

واعتبارا بأن الديمقراطية هي الفضاء الوحيد الذي يتيح المجال لكل الفواعل بالمساهمة في عملية صنع السياسات العامة للبلاد، فإن السلطة التشريعية بقيت عاجزة عن المشاركة الفعلية في العملية فالتحول الديمقراطي لم يتولد عن إرادة سياسية ولا عن فكر وثقافة ديمقراطية ولم يكن متبوعا بإجراءات وآليات تعمل على تجسيده، لذلك وإن تم إقرار دستور 1996 وتبني خيار الثنائية المجلسية لغاية دعم السيادة البرلمانية وإحياء العملية الديمقراطية، إلى جانب الإبقاء على الثنائية التنفيذية والسعي نحو

تعزير التعددية الحزبية، فإن الفصل المرن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بما يحقق التعاون والتأثير التبادل بينهما ضمانا لرشادة السياسات العمومية لم يجد له تجسيدا على أرض الواقع لتحافظ بذلك العملية والممارسة السياسية على نفس المسار والتوجه.

لقد عجز دستور 1996 عن إخراج النظام من دائرية الأحادية لتبقى سيرورة صنع السياسات العامة ذاتها خاصة على مستوى العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كفاعلين رسميين، في ضوء الدعم المستمر لهيمنة هذه الأخيرة عن طريق رئيسها رئيس الجمهورية في ضوء الصلاحيات المسندة إليه، والتي فتحت له المجال دستوريا وعمليا للتحكم عضويا ووظيفيا في الحكومة وأعضائها وكذلك البرلمان الغائب الأكبر في عملية صنع السياسات العامة .

وفي إطار البحث عن إقامة توازن حقيقي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أكد رئيس الجمهورية السابق السيد عبد العزيز بوتفليقة بعد انتخابه للعهد الرابع، على ضرورة مواصلة الإصلاحات السياسية التي يجب أن تكون عميقة من خلال مراجعة دستورية توافقية تسمح بتعزيز مسار الديمقراطية، الأمر الذي ترتب عنه تعديل دستوري سنة 2016 أخذ حيزا زمنيا معتبرا في إعداداته على خلاف الدساتير السابقة التي تميزت بكونها دساتير أزمات، وهو ما يمكن اعتباره مؤشرا على إمكانية تحقيق انتقال ديمقراطي حقيقي.

- أهمية موضوع الدراسة:

تتجلى أهمية موضوع الدراسة ضمن أبعاد مختلفة، منها ما يرتبط بالدراسات السياسية على أساس أن دراسة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مجال صنع السياسة العامة يعتبر مجالا بحثيا جديدا تفتقر إليه الدراسات الأكاديمية عموما، خاصة وأن علماء السياسة العامة قد أهملوا إلى حد كبير الجانب البرلماني في الموضوع، بالنظر إلى استخدام البرلمان في الغالب لأساليب ولغة تبعده عن استراتيجية السياسة العامة، إضافة إلى البعد الأكاديمي اعتبارا بأن دراسة العلاقة بين السلطتين تساعد على الربط بين النظرية والواقع، وتسمح لنا بإدراك أوجه الإختلال أوالتوازن في هذه العلاقة وأثر ذلك في عملية صنع السياسات العامة، وبذلك فهي تساعد على الكشف عن طبيعة وديناميكية النظام السياسي للدولة واستيعاب توزيع القوة بين السلطتين كفاعلين رسميين، ومنه القدرة على تحديد مستوى وطبيعة العلاقة في ضوء حقيقة المبادئ الدستورية والقانونية وتطبيقها مع واقع الممارسة.

والأكيد أن لموضوع الدراسة أهمية علمية لا يمكن تجاهلها تجعل من هذه الدراسة أداة بحثية أولية يمكن أن تفتح المجال واسعا أمام بحوث ودراسات علمية أخرى تركز على تحليل وتفسير أشمل لهذه العلاقة بهدف التوصل إلى حلول مناسبة لتصويبها وإعادة توازنها ضمن استراتيجية تحليلية شاملة، كما لا تخلو هذه الدراسة من الأهمية العملية التي يمكن ارجاعها إلى مسؤولية كل سلطة ودورها كفاعل رسمي في الاستجابة لمطالب واحتياجات المواطنين ضمن سياسات عامة، علما أن التقييم الفعلي لدورها ولمكانتها الحقيقية في الممارسة السياسية لا يجب أن يتم بناء على موقعها التأسيسي أو من خلال تعداد سلطاتها كما وردت في الدستور، بل بناء على درجة استقلاليتها وقدرتها الفعلية على ممارسة السلطات والاختصاصات الموكلة إليها.

- أسباب اختيار موضوع الدراسة:

اختيارنا لدراسة موضوع العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مجال صنع السياسات العامة مرتبط بأسباب ذاتية وأخرى موضوعية، تتضح في التالي:

الأسباب الذاتية: تكمن في اهتمامي الشخصي بمتابعة الشؤون البرلمانية والرئاسية ضمن مجال تخصصي في الدراسة ألا وهو السياسات العامة، والذي تولدت عنه الرغبة في البحث في موضوع العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية الذي يعد موضوعا حيويا يحمل في طياته رؤى وأبعاد تحليلية مختلفة، تزامنا مع الوقوف على الأسباب الحقيقية التي قادت إلى اختلال هذه العلاقة على نحو مبالغ فيه لصالح الثانية على حساب الأولى.

الأسباب الموضوعية: إعادة التوازن المفقود بين السلطتين التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية والسلطة التشريعية في ظل التآكل الكلي لأدوار هذه الأخيرة في تسيير الحياة السياسية، أصبح من المواضيع التي تفرض نفسها بقوة، خاصة بعدما احتدم النقاش وازداد الجدل حول الجدوى من وجود برلمان بغرفتين غير قادر على ممارسة أدنى مهامه، في مقابل سعي بعض المهتمين بالبحث عن آليات لتفعيل العمل البرلماني.

- الهدف من الدراسة:

انعدام الاستقرار الدستوري والسياسي يعد مبررة جوهرية في النظام السياسي الجزائري، حرمت بعض المؤسسات السياسية كالبرلمان بغرفتيه والحكومة من حيابة مكانة قوية داخل النظام وأفقدتها

القدرة على ضمان استمراريته واستقلاليتها عن هرم السلطة أي رئيس الجمهورية، ونحن في هذه الدراسة لا نسعى إلى ضبط الحدود بين سلطة هذا الأخير والوزير الأول - رئيس الحكومة سابقا - ضمن السلطة التنفيذية ولا بينه وبين السلطة التشريعية، بقدر ما نحاول معرفة مستوى التعاون والتأثير المتبادل بين هذه المؤسسات، أي معرفة بمفهوم المخالفة درجة هيمنة إحداها على الأخرى، وذلك من خلال إدراك نطاق مشاركة كل مؤسسة ومدى فاعليتها في ممارسة سلطاتها لغاية الكشف عن الثغرات الدستورية والقانونية وحتى الأوضاع السياسية، التي يمكن أن تكون سببا رئيسيا في جنوح الرسمي عن الفعلي وخلق تفاوت كبير بين هذه المؤسسات إلى حد قد يصل إلى تعارض كلي بين ما يجب أن يكون عليه سيرها وما هو قائم فعلا، وما لذلك من انعكاسات على أدوارها في صنع السياسات العامة للبلاد.

- اشكالية الدراسة:

لا تقام الدولة العصرية دولة المؤسسات إلا في نطاق القواعد الدستورية والمبادئ القانونية والسياسية كمبدأ الفصل بين السلطات، وقد يبدو دور السلطتين التشريعية والتنفيذية في عملية صنع السياسات العامة واضحا وبسيطا، غير أنه بالعودة للواقع العملي يتجلى لنا أن سعي كل سلطة إلى تأدية دورها على طول مراحل العملية، غالبا ما يجعل من طبيعة العلاقة بينهما يغلب عليها طابع الصراع حتى في الأنظمة الأكثر ديمقراطية التي تحرص على إقامة حدود فاصلة بينهما حفاظا على استقلاليتها، لكن دون أن تصل الأمور فيها إلى حد القضاء أو الإلغاء الكلي لها من التعاون بما يضمن التوازن والترابط بينها في إطار عملية صنع السياسات العامة خدمة للصالح العام.

يتميز النظام السياسي الجزائري - على غرار أنظمة العالم الثالث - بالازدواجية والاختلاف الكبير بين النص والممارسة العملية، مما أفضى إلى اختلال العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية الأمر الذي أثر فعليا على طبيعة السياسات المنتهجة ودرجة رشادتها، وكمحاوله لتدارك الوضع وردم الفجوة بينهما انتهجت سلسلة اصلاحات توجت في نهايتها بإقرار تعديل دستوري سنة 2016، الذي أثير بشأنه جدل سياسي واسع وتباينت الآراء بين مؤيد ومعارض فيما يتعلق بقدرته على إعادة التوازن المفقود بين السلطتين.

من هذا المنطلق تتبلور إشكالية الموضوع في التالي:

ما طبيعة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في إطار صنع السياسة العامة للبلاد في ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016 ؟

الأكيد أنه تحت هذه الإشكالية تندرج مجموعة من التساؤلات الفرعية التالية:

- ما هي السياسات العامة، وما دور السلطتين التشريعية والتنفيذية في عملية صنعها؟.
- ما هي طبيعة الثنائية التنفيذية في النظام السياسي الجزائري؟ وما أثر ذلك في عملية صنع السياسات العامة؟.
- كيف ساهمت الثنائية المجلسية في تهميش أو تعزيز دور البرلمان في عملية صنع السياسات العامة؟، ودعم مركزه في مواجهة السلطة التنفيذية؟.
- ما هي أدوار السلطتين كفاعلين رسميين وما هي المعايير المعتمدة لقياسها؟ هل هي الصلاحيات والالتزامات المحددة في التعديل الدستوري لسنة 2016 أم الممارسات العملية في ظل عدم تطابق النص مع الواقع؟
- هل يوجد توازن فعلي في العلاقة بين السلطتين؟ وما هي مظاهره؟.
- فرضيات الدراسة:

لغاية الإجابة عن هذه الإشكالية نقترح الفرضية التالية: كلما كانت العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في إطار صنع السياسات العامة متزنة قائمة على التعاون والتأثير المتبادل كلما كانت السياسات العامة أكثر رشادة.

- الحدود المكانية والزمانية للدراسة:

تقتصر الدراسة من ناحية المكان على دولة الجزائر، وتحديدًا على السلطتين التشريعية والتنفيذية ضمن نظامها السياسي، أما من حيث الزمان ولأن الدراسة تركز على طبيعة العلاقة بين السلطتين في ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016، كونه ثمرة اصلاحات سياسية لرئيس جمهورية دام حكمه أربع عهديات متتالية، فإن هذه الدراسة ستغطي حقبة ما بعد دستور 1996 - وأحيانًا ما قبله - وصولًا إلى ذات التعديل، ومرد ذلك أن دراسة المؤسسات السياسية يستدعي قدرًا من التاريخ السياسي ومتابعة

لمراحل تطورها، مما يساعد على تحديد مكانتها ودرجة استقلاليتها واستمراريتها لغاية التفسير والتحليل الدقيق لهذه العلاقة ومنه الحكم على حجم التغييرات التي أحدثتها التعديل الدستوري.

- مناهج ومقتربات الدراسة:

لاعتبارات مرتبطة بموضوع الدراسة وحتى يكتسي البحث الدقة العلمية، تم الاعتماد والمزاوجة بين مجموعة من المناهج والمقتربات، التي يمكن حصرها في التالي:

المنهج التاريخي: يركز على تحليل وتفسير الأحداث التاريخية التي يعد واقعها نتاج لتراكمات سابقة، واستخدامنا له في الدراسة يساعدنا على تحديد عوامل وامتداد اختلال العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وحجم تراكمها عبر التاريخ، إضافة إلى تتبع مراحل الإصلاحات السياسية والدستورية ومدى تأثيرها في طبيعة هذه العلاقة.

المنهج المقارن: تم استخدامه ضمن هذه الدراسة لأجل المقارنة بين الآليات الممنوحة لكل سلطة في مواجهة السلطة الأخرى، وكذلك المقارنة بين الآليات الممنوحة لنفس السلطة ضمن النصوص القانونية والدستورية المختلفة، لغاية الكشف عن أوجه الشبه والاختلاف بين هذه الآليات ومنه تحديد طبيعة العلاقة بين السلطتين وحجم التغيير المحدد بفعل التعديل الدستوري لسنة 2016.

منهج تحليل المضمون: هو منهج يعتمد بالأساس على دراسة وتحليل النصوص الدستورية والقانونية، لذلك سيكون النص الدستوري لسنة 2016 وبعض النصوص القانونية مرجعا أساسيا له خاصة تلك المتعلقة بتنظيم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

منهج دراسة الحالة: يركز المنهج على جمع البيانات المتعلقة بوحدة ما بهدف الإحاطة بها وتحديد العوامل المؤثرة فيها وكذلك طبيعة العلاقة بين أجزائها، وقد تم توظيفه في نطاق هذه الدراسة عند الإحاطة بالسلطة التنفيذية كوحدة وتحديد طبيعة العلاقة بين قطبيها، إلى جانب الإحاطة بالسلطة التشريعية كوحدة أيضا وطبيعة العلاقة بين غرفتيها، وصولا إلى تحديد طبيعة التفاعل القائم بين الودعتين هل يستند على الصراع؟ الإنتلاف؟ المساومة أم الهيمنة؟.

الإقترب القانوني: يركز في دراسته للأحداث والعلاقات والمؤسسات على الجوانب القانونية لمعرفة مدى تطابق الفعل مع القاعدة القانونية، ومنه تحديد شرعية الفعل أو المؤسسة أو العلاقة أو عدم شرعية ذلك، وقد تم استخدامه ضمن هذه الدراسة لغاية وصف المؤسسات التشريعية والتنفيذية وتحديد الشروط والاجراءات الواجب اتباعها قانونيا في عملية صنع السياسات العامة.

الإقتراب المؤسساتي: ينظر للسياسات العامة على أنها نتاج المؤسسات ذات القدرة على التأثير في العملية السياسية، وقد تم اعتماده في دراسة المؤسستين التشريعية والتنفيذية لمعرفة تكوينيهما مراحل تطورهما، وسائل عملهما، تنظيمهما الداخلي وتوزيع الأدوار فيهما، وبناء على ذلك يمكن التوصل إلى الحكم على مدى فاعلية كل مؤسسة وطبيعة التفاعل القائم بينهما.

إقتراب النخبة: يركز على طبيعة الاستراتيجيات التي تسلكها النخب بنفوذها لتحافظ على قوة تأثيرها في العملية السياسية، وفي ضوء ذلك تكون السياسات العامة انعكاس لتفضيلات النخبة الحاكمة وقيّمها في المجتمع، واستخدامنا لهذا الإقتراب سيساعدنا على استيعاب الطبيعة الحقيقية للعلاقة بين المؤسستين في إطار صنع هذه السياسات.

- أدبيات الدراسة:

اعتمدت في هذه الدراسة على بعض الأدبيات الخادمة لموضوعها أو ذات العلاقة به، من ضمنها:

كتاب Dye, T بعنوان *Understanding Public Policy*، قدم فيه أدوات ملموسة لفهم وتحليل السياسة العامة، بالتركيز على السياسات التي تتبعها الحكومات، لماذا تتبعها وما هي عواقبها، كما أنه قدم ثمانية نماذج تحليلية يستخدمها حاليًا علماء السياسة لوصف الحياة السياسية وشرح السياسة العامة في مجالات مختلفة لغاية توضيح الديناميكيات المعقدة لعملية صنع السياسة العامة.

كتاب Muller, P بعنوان *Les Politiques Publiques*، أكد فيه أن تحليل السياسات العامة أداة أساسية لفهم التحديات التي تواجه المجتمعات المعاصرة، وأن تعدد التدخلات العمومية في جميع مجالات الحياة اليومية، ومحاولات الاستجابة للقضايا الاقتصادية أو البيئية الرئيسية، إلى جانب الحكومات المتشردمة بين القيود المتزايدة المرتبطة بالعولمة ومطالب المواطنين بالمشاركة السياسية المتجددة، يقود للتساؤل عن قدرة النموذج الفرنسي للعمل العامومي على الاستجابة لهذه التحديات؟ ويقترح على مفترق طرق المعرفة القانونية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية مقدمة لعلم تدخل الدولة **كتاب** Jيمس أندرسون بعنوان *صنع السياسة العامة* ترجمة الدكتور عامر الكبيسي، الذي اعتمد فيه مدخل صنع السياسة العامة وتحليلها، لكن من خلال عرض إطار عام لتحليل عملية صنعها وإجراء مناقشة تفصيلية لها في الولايات المتحدة الأمريكية.

كتاب J فهمي خليفة الفهداوي بعنوان *السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل* الذي اعتبر للسياسة العامة طريقة الحكومة في التعبير عن فعلها ونشاطها، وأن المعرفة الجيدة بها تكون من

خلال معالمها، آلياتها، إشكالياتها، كل متغيراتها وتحليلها، قواعد صنعها وظروف مخرجاته، مؤكداً على أن قوام السياسة العامة يكمن في تفاعلها البيئي والمجتمعي.

كتاب لـ السعيد بوالشعير عن النظام السياسي الجزائري بأجزائه المختلفة، تناول فيه بالدراسة والتحليل، نظرياً وتطبيقياً النظام السياسي الجزائري في ظل الدساتير المختلفة، مبرزاً مدى أخذ النظام خلال مساره بالمذهب الدستوري وميكانيزمات التوازن بين المؤسسات أو السلطات، مركزاً على الممارسات الواقعية كونها عنصراً حاسماً لتحديد طبيعة نظام الحكم ومدى انسجامه مع مطامح الشعب والمحيط العالمي.

كتب لـ عبد الله بوقفة بعنوان أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري: دراسة مقارنة - العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية -، تناول فيه بالدراسة والتحليل، نظرياً وتطبيقياً هذه العلاقة مؤكداً على ضرورة صقل الدستور نصاً وروحاً حتى تتأق لللائق العضوية والوظيفية وفق مقتضيات مبدأ الإتصال والإنصال بين البرلمان والهيئة التنفيذية في ضوء الفصل النسبي بين السلطات العامة.

- صعوبات الدراسة:

رغبتي في إتمام هذه الدراسة كانت أقوى من جميع الصعاب التي صادفتني خلال إعدادها أبرزها قلة المادة العلمية المتخصصة وذات الصلة بموضوع الدراسة، وحتى الدراسات التي تناولت موضوع العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أغلبها دراسات قانونية محضة تفتقر للتحليل إضافة إلى عدم الاستفادة من التريصات إلا مرتين وبعد التسجيل الخامس واختلاس حاسوبي الشخصي بعد انجاز العمل بنسبة تفوق الخمسين بالمئة، وما زاد الأمور سوء عدم استقرار المنظومة الدستورية والقانونية خلال فترة إعداد الدراسة مما كان يضطرنني في كل مرة إلى تحيين الموضوع بما يتماشى والتعديلات الدستورية، وهو ما يتضح أكثر من خلال استخدامي لمصطلح رئيس الحكومة والوزير الأول أحياناً بالتناوب في حال وجود اختلافات من حيث الصلاحيات وأحياناً أخرى معاً في حال التشابه تفادياً للتكرار.

- هيكل الدراسة:

لغاية تحليل ودراسة الموضوع وإبراز العناصر الأساسية له اعتمدنا الخطة المنهجية التالية:

الفصل الأول: تضمن إطارا نظريا للسياسات العامة لكونه الموجه الفعلي لمسار الدراسات العملية ولغاية التوصل إلى فهم أوسع لمراحل تطور المفهوم، معانيه خصائصه وأصنافه، إلى جانب دور الفواعل في عملية صنع السياسات العامة ومراحل العملية، مع الإشارة إلى أن سبب تقديم نشأة وتطور المفهوم على تعريفه مرده أن جل التعاريف وأبرز أسباب تعددها ناتج عن تأثير المفهوم بالتوجهات العملية والممارسات التطبيقية إضافة إلى المدارس الفكرية التي سادت كل مرحلة تاريخية ودون ذلك سيقى تعريف السياسات العامة غير واضح.

الفصل الثاني: أردما من خلال محاوره ضبط أبرز محددات وعوامل التفوق الرئاسي القانونية والسياسية، التي جعلت من رئيس الجمهورية الفاعل المهيمن على عملية صنع السياسات العامة في ظل غياب أو تغييب الحكومة كطرف الثاني في السلطة التنفيذية وتهميش دورها نظرا لتبعيتها المطلقة عضويا ووظيفيا للرئيس.

الفصل الثالث: تطرقنا فيه إلى المبررات الأساسية والحقيقية للأخذ بالثنائية المجلسية كفسفة جديدة للعمل البرلماني وما أحدثته من تغييرات على السلطة التشريعية من حيث البنية والإختصاص بهدف الكشف عن حجم التأثير الفعلي لخيار الثنائية على دور البرلمان بغرفتيه كصانع للسياسات العامة انطلاقا من الاختصاصات التشريعية والرقابية الممنوحة له.

الفصل الرابع: حاولنا ضمن هذا الفصل التأكيد على أن التوازن المفقود بين السلطتين في إطار صنع السياسات العامة، راجع إلى إختلال العلاقة بينهما في الجانب المالي، وإلى أنماط التشريعات الرئاسية في الظروف العادية، إضافة إلى بسط الهيمنة الرئاسية على السياسات العامة في المجال الخارجي وفي الظروف غير العادية، وكلها عوامل مكنت رئيس الجمهورية من الاستحواذ على مصادر القوة بالنظر إلى الاختلال في التوزيع السلطوي للقيم وانحيازها كليًا لكفته.

الخاتمة: تضمنت أهم النتائج المعبرة عن فشل التعديل الدستوري لسنة 2016 في إقامة علاقة متوازنة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ولأن هذا الفشل إلى جانب عوامل أخرى قد ترتب عنه وضع دستور 2020 فقد حاولنا تحليل بعض مواد في جانبها المتعلق بطبيعة العلاقة بين السلطتين في انتظار ما ستسفره عنه الممارسة الواقعية لها.

الفصل الأول:

السياسات العامة: رؤية فكرية ونظرية

تعد المفاهيم القاعدة الأميركية للعلم وتشكل العناصر الأساسية في أي دراسة، لذا يتوجب تحديدها تحديدا دقيقا وتحبيدها عن غيرها من المفاهيم، بحيث يكون الهدف من التحديد معرفة معانيها ومضامينها، أما الغرض من التحديد فهو التفرقة ما بين المفاهيم موضوع الدراسة وغيرها من المفاهيم التي تبدو لنا أنها مرادفة لها أو تحمل أو تؤدي نفس المعنى، فالتحديد والتحديد هو السبيل الوحيد لاستيعاب موضوع الدراسة وفهمه بشكل أفضل.

رغم ما شهده مفهوم السياسات العامة من تطورات فكرية وعلمية، إلا أن ذلك لم يكن كافيا للقضاء على اللاستقرار المفاهيمي الذي يتخبط فيه المفهوم بالنظر لكثرة الخلط بينه وبين مفاهيم عدة. وعلى هذا الأساس سندرست ضمن رؤية فكرية ونظرية واضحة نشأة وتطور مفهوم السياسة العامة عبر مراحل تاريخية مختلفة، إضافة إلى جانب من التعاريف المسندة لها والبعض من خصائصها وتصنيفاتها والمداخل المفسرة لطرق وضعها لأجل توضيح وإدراك معانيها، ولأن هذه الرؤية لن تكتمل إلا بإضفاء صورة أعمق عن المفهوم، فإننا سنتحدث أيضا عن عملية صنع السياسات العامة.

1.1.1 السياسات العامة: النشأة والتعريف.

إضفاء غلالة من الحداثة على مفهوم السياسات العامة لا ينفى ما كان له من إرهابات في التراث الحضاري والإنساني القديم، لذلك فإن دراسة ورصد عوامل نشأة السياسات العامة ومجموع الظروف والأحداث وحتى الإسهامات الفكرية التي كان لها دور معتبر في تطورها كحقل علمي ومعرفي، سيساعدنا على نحو كبير في استيعاب المنظورات المختلفة للتعريف بمفهومها ويقدم لنا مبررا كافيا لعدم وجود تعريف واحد وموحد له في ضوء رصد مجموعة من التعاريف اللغوية والاصطلاحية للمفهوم.

1.1.1.1 نشأة السياسات العامة.

تاريخيا من الصعب تحديد نقطة بداية السياسات العامة (Lascoumes & Le Galès, 2007, p. 7) فحقل علمي هي حديثة العهد لكن كفكرة ترجع جذورها التاريخية إلى ظهور الإنسان وتطوره عبر الحضارات، ليزير الاهتمام العلمي بها حديثا في ضل دراسة العلماء للسلوك السياسي، لذا كان من الضروري البحث في الأسباب والعوامل التي كانت بمثابة محفزات لنشأة وظهور حقل السياسات العامة وتطوره عبر مراحل تاريخية مختلفة.

■ المرحلة التقليدية وبداية التأصيل الفكري والعلمي للسياسة العامة:

ترجع جذور السياسة العامة إلى العصور القديمة في الصين واليونان والرومان ومن جاء بعدهم، غير أن الاهتمام العلمي بها بدأ مع مطلع القرن العشرين، وهو ما سيتضح من خلال دراستنا للمرحلة التقليدية للسياسات العامة بين النشاط والممارسة، ومرحلة بداية التأصيل الفكري والعلمي لها.

● المرحلة التقليدية للسياسة العامة بين النشاط والممارسة:

الظاهرة السياسية امتداد طبيعي للحياة الإنسانية، بدأت مع بداية الوجود الإنساني وتطورت بتطور حياته واندماجه في مجتمعات شغلت قضايا تطورها وطرق تنظيمها في شكل من أشكال الدولة اهتمام الكثير من الفلاسفة (الفهداوي، 2001، صفحة 27)، فأكد Confucius أن رجل السياسة عليه إتباع الحكمة والقُدوة الحسنة والإدراك الواعي لعادات وسلوك التابعين والأخذ بأرائهم وهو ما يعد تعبيراً فعلياً عن السياسة العامة، وكان لليونانيين أشكال مختلفة للسياسات ولأن ممارسة شؤون الحكم تحتاج إلى التفكير فقد طالب Platon في جمهوريته أن يكون الحكم للفلاسفة، وأخذت السياسة عند الرومان الطابع القانوني والتقسيم الجغرافي لأقاليمها وكيفية صياغة الحكم بها وعلاقتها بالإمبراطورية وهذه هي الممارسة الواقعية للسياسة العامة آنذاك بهدف حماية الممتلكات وتنظيم مختلف الرعايا بها، و قدم الإسلام نهجا قويا واهتماما جدياً بقضايا المجتمع البشري والسياسة وفق ما أقره الكتاب والسنة في الدولة والحكومة والخلافة، ونادى بالقيم والمبادئ التي يطالب بها المتحضرون اليوم كركائز للسياسة العامة الرشيدة مطورا بذلك الفكر السياسي والإداري بإرساء العديد من القواعد العامة للديمقراطية كالشورى والسلطة.

اشتهر فلاسفة ومفكري العصور الحديثة بالبحث في موضوع الدولة والسلطات والعلاقات بالمجتمع، فأهتم Michiavelli بالشعب والدولة والقوة والعلاقة بين الغاية والوسيلة وأهمية توفير المعلومات للأمير حتى يتخذ القرارات الصائبة، وذهب George Bacon إلى أن ممارسة القوة تحتاج إلى السلطة والشرعية بكسب عطف الشعب وتأييده بدلا عن ممارسة العنف معه، مؤكدا أهمية المعرفة في وضع السياسات وتنفيذها والصدق والعقلانية لأنها محور الموضوعية في صنع السياسة العامة (البرسان، 2014، الصفحات 315-316).

اهتم الفكر السياسي التقليدي بدراسة نظم الحكم بحثا عن نظام الحكم الأمثل والدستور الأفضل والمؤسسات الرسمية الأكفأ، بفعل سيطرة النموذج المعرفي المعياري الفلسفي والأخلاقي على أدبياته

فانحصر في الدراسة الوصفية والسطحية للسياسة مبتعدا بذلك عن الدراسات الفعلية للسياسة العامة وتحليلها.

أكد T . Dye أن دراسات العلوم السياسية التقليدية وصفت المؤسسات الصانعة للسياسة العامة دون البحث في العلاقة بين الترتيبات المؤسساتية ومضمون السياسة العامة (Sapru, 2011, p. 21) لتتطور هذه الأخيرة كحقل معرفي نتيجة الاعتراف بعدم قدرة التحليلات التقليدية على وصف النشاطات السياسية بصورة كلية، خاصة بعدما أصبحت العلاقة بين المجتمع والمؤسسات العمومية أكثر تعقيدا وترابطا، مما تطلب تقديرا أشمل لما تقوم به الحكومات وكيف تنفذ قراراتها ولماذا أصبحت تُنفذ بعض البدائل أكثر من أخرى (Gerston, 2015, p. 4).

• مرحلة بداية التأصيل الفكري والعلمي للسياسة العامة :

التطورات الكبيرة التي عرفتتها المجتمعات الغربية نتيجة التصنيع خلال القرنين الثامن عشر والتاسع عشر كان لها دورا بارزا في ظهور تدخلات الدولة، التي سيطلق عليها فيما بعد السياسة العامة، فقد أرجع Pierre Muller أصل السياسة العامة إلى المرور من المجتمعات التقليدية الإقليمية إلى المجتمعات القطاعية (Muller, 2009, pp. 8-14) مؤكدا أنه لاستيعاب وسائل تدخل الدولة لاسيما السياسات العامة، لا بد من الإجابة على التساؤل التالي: لماذا التقدم الصناعي في المجتمعات الغربية كان سببا في إنشاء، ثم تطوير وسائل جديدة للتنظيم الاجتماعي؟ (بوريش، 2004-2005).

تميّزت نهاية القرن التاسع عشر بتصاعد الأنظمة الديمقراطية أين انتشرت الحكومات التمثيلية وتعاضمت المشاركة الشعبية مما منح شرعية أكبر للقرارات الحكومية، وفي ظل مجموع الحريات التي وفرتها هذه الأنظمة والرغبة في إعداد الموظفين الإداريين والسياسيين إعدادا علميا للرفع من فاعلية المؤسسات السياسية تولد فضاء ملائم لنمو علم السياسة (الحمداني، 2012، صفحة 59)، ليتبلور هذا الأخير كفرع للعلوم الاجتماعية عقب استقلاله عن الفلسفة الأخلاقية، وأصبحت السياسة جزء من النشاط الاجتماعي والنفسي للمجتمع والظاهرة الاجتماعية، وعندما كانت وجها للقانون وللعلاقة المتبادلة بين المؤسسات الرسمية في ظل الأطر القانونية، انتقلت من حالة السياسة ضيقة النطاق للقرن التاسع عشر، إلى حالة السياسة في كل مكان للقرن العشرين (البرصان، 2014، صفحة 317).

لقد انحصر سابقا الميدان السياسي بمحاضرات علمية وثقافية وأخلاقية ودينية، فكان الاختبار في علم الوراثة مستحيلا ولم يكن بإمكان السلطات السياسية تناول الموضوع ولا إهماله ليصبح الآن مسألة سياسية وبالقوة، وكانت المجاعة والأوبئة والكوارث وفقا للمنظور المسيحي للوضع البشري نتاج للإدارة الإلهية ورسائل لتطهير البشر واختبار إيمانهم وأن النضال لمواجهتها عمل غير مجد وكافر يجسد تمردا بشريا على الإدارة الإلهية، وحتى القرن التاسع عشر كانت مسألة الإجهاض مسألة أخلاقية ودينية خارجت عن نطاق الصراع بين الفئات المتنافسة على السلطة، إضافة إلى مواضيع الصحة والتربية والمرأة والأسرة التي كانت تستبعد عن تدخل السياسة بإسم الحياة الخاصة (دانكان، 1992، الصفحات 41-46).

بالنتيجة إذا كانت نشاطات ومسائل في وقت ما لم تحدد على أنها سياسات في المجتمع، فهذا لا يعني أنها ليست ذات بعد سياسي ولا يمكن تحديدها كسياسات في فترات لاحقة في التاريخ الحديث، فمسائل كثيرة اعتبرت لوقت طويل بعيدة عن السياسة لتتحول إلى مسائل جوهرية (سليمان، 1989، الصفحات 7-8) تشكل اليوم موضوع تدخل السلطات، ومن هذا المنطلق يجب الأخذ بعين الاعتبار أن حدود السياسة لا يمكن تحديدها بدقة والاهتمام من منظور علمي بتسييس القضايا الاجتماعية (Nay & al., 2014, p. 438).

وكان لانحصار فلسفة النظام الاقتصادي الحر ومبادئه بعد الحرب العالمية الثانية دورا جوهريا في تطور حقل السياسة العامة ودراساتها، فبعدما عجزت المدرسة التقليدية عن تغيير الأزمة الاقتصادية التي أصابت العالم في سنوات الثلاثينات وإيجاد حلول لها، برزت المدرسة الكينزية التي تصدت لتفسير العوامل المؤدية إلى ظهور الأزمة باقتراح السياسات الضرورية لعلاجها في الأجل القصيرة (بن شهرة، 2008، صفحة 8)، فكل من الأزمة الاقتصادية والنظرية الكينزية منحنا للدولة أدوات وآليات ساعدتها على أداء دورها التدخلي الجديد كمنسق ومحرك للنشاطات الاقتصادية في ظل تصاعد الأصوات المنادية بضرورة تدخلها، ليتعاضد دورها وتصبح المهيم والمنسق لكافة الوظائف، وهو ما دفع بعض المفكرين السياسيين للقول أن هذا العصر هو عصر تدخل الدولة (الطيب، 2000، صفحة 18).

لكي تتمكن الدولة من القيام بكل هذه الوظائف كان لزاما عليها وضع العديد من السياسات العامة، التي تحولت إلى موجّه فكري وعلمي ذو أثر مباشر على حياة الأفراد والجماعات ليتزايد على

إثر ذلك اهتمام المفكرين ببلورة المحاور الأساسية لعلم السياسة العامة في دراسات جديدة سعت إلى توظيف المعرفة العلمية لإثراء قدرات وضع السياسة واستكشاف الأساليب العلمية لتنفيذها بالكفاءة المطلوبة (الطيب، 2000، الصفحات 54-55).

نشأ علم السياسة العامة نتيجة الاهتمام الفكري والتجريبي بها في خمسينات القرن العشرين على يد العالم H.D Lasswel الداعي لضرورة تقنين منهجية في عملية صنع السياسة العامة، بالتزامن مع التغيّر في أدوار الدولة بعد الحرب العالمية الثانية وتوظيف معارف العلوم الاجتماعية في العملية، مؤكداً أن هذه العلوم بصورتها المتخصصة المجزأة لا تفيد صنع السياسات بل قد تضرها خاصة وأنها ليست موجهة نحوها كنقطة تركيز مما يضعف قدرتها على إفادة صانع السياسة منها (الحسين، 2002، الصفحات 58-59)، مشدداً على ضرورة استخدام التخصصات التطبيقية لهذه العلوم على المشاكل التي تواجه الحكومة رغبة منه في جعل العلوم السياسية العلم الذي يُفسّر ويدرس صنع السياسة، ولهذا فمحورية تعريفه لهذا العلم هي اعتقاده بأنه حقل يجب أن يكون موجهاً لمشكلة ما متعدد التخصصات ومنطوراً منهجياً ونظرياً (Theodoulou & Cahn, 2013, pp. 1-2).

إصرار الكثير من الباحثين على أن Lasswel مؤسس علم السياسة العامة يسمح لنا باستيعاب ارتباط مفهوم السياسة العامة وعملية تحليلها بالعلوم السياسية وتحديدًا بنظام الحكم في أمريكا، إلى جانب ارتباطه بالمدرسة السلوكية التي ارتبطت بدورها بمدرسة "شيكاغو" الداعية إلى تركيز الدراسات السياسية على السلوك السياسي للأفراد عوض التركيز على المؤسسات الشكلية (محمد، 2009، الصفحات 43-45) وإستخدام مناهج علمية تجريبية بدلاً من أساليب تاريخية وصفية وقانونية، في ظل اقتباسها من العلوم الأخرى والاستفادة من مناهجها سعياً إلى تحديد المفاهيم ومناهج التحليل والوصول إلى أدوات قياسية (مصباح، 2002، صفحة 39).

في سياق متصل، بعدما سيطر الاتجاه العاكس لمقولة "السياسي" على الأقسام الأكاديمية للدراسات السياسية في الجامعات منذ نهاية القرن التاسع عشر دافعاً إيّاها نحو القانون الدستوري والفلسفة السياسية والإدارة العامة، أخذت هذه الأقسام تطور من اهتماماتها بدراسة النظرية السياسية والسياسة المقارنة والعلاقات الدولية، ليصبح مفهوم السلوك السياسي مدخلاً جديداً للبحث في الظواهر السياسية (محمد، 2009، صفحة 40)، ولتعرف السياسة العامة تطوراً ملحوظاً نتيجة اهتمام التوجه السلوكي لعلم السياسة بالسلوكيات المصاحبة لأعمال الحكومة وتحليلها، ودراسة القواعد النفسية

والاجتماعية لسلوك الأفراد والجماعات، ومحددات التصويت في الانتخابات، ووظائف الأحزاب السياسية وجماعات المصالح والسلوك التصارعي للمؤسسات العمومية، بالاعتماد على آلية واضحة لوصف العمليات السياسية وشرح أسباب ونتائج النشاطات الحكومية بناء على وصف مضمون السياسة العامة وتحليل مختلف القوى وتقويم النتائج المتوقعة وغير المتوقعة لهذه السياسة على المجتمع (الفهداوي، 2001، صفحة 28).

■ مرحلة المنظور المعاصر للسياسة العامة:

شهدت فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية تعاظم دور الدولة لتصبح الفاعل المهيمن على جميع الوظائف، وهو ما اصطلح عليه بمرحلة تدخل الدولة، إلا أن الوضع لم يستمر على حاله بفعل تشابك الأحداث والتطورات في ظل انتشار العولمة والتأكيد على دور الفاعلين الجدد في العملية السياسية في إطار ما عرف بالبعد العالمي للسياسات العامة.

● مرحلة تدخل الدولة:

ترافق ظهور دراسات السياسة العامة مع توسيع معظم الدول الغربية من نطاق مسؤولياتها، أين شهد القرن العشرين توسعا في نطاق النشاطات الحكومية وتسارعا في نسبة الدخل القومي المحصل من الضرائب والإنفاق الحكومي، وكانت فترة الستينات فترة لتسارع معدل النمو وامتداد النشاط العمومي كبرنامج مكافحة الفقر ومحاربة التمييز العنصري وسياسات تحسين الرعاية الصحية العمومية... إلخ.

عملت الولايات المتحدة الأمريكية على محاكاة دول أوروبا الغربية لوضع وتنفيذ بعض السياسات الاجتماعية بعيدة المدى، وقام Lyndon Johnson بعد انتخابه رئيسا في 1964 بإقناع الكونغرس بوضع برنامج المجتمع العظيم والحرب على الفقر، ورفعت بعض الدول الغربية الإنفاق العام لتخفيف المشاكل العامة، كل هذه السياسات والبرامج الجديدة حفزت علماء السياسة على دراسة جوانب كثيرة من السياسة كان يعتقد حتى اليوم أنها غير مهمة.

لفترة من الزمن هيمنة قضايا السياسة الاجتماعية على السياسة الانتخابية الرئاسية والتشريعية في الولايات المتحدة الأمريكية، نتيجة الاعتقاد بأن النشاط العمومي يمكنه حل المشاكل الاجتماعية المزمنة وهو الرأي العاكس للتفاوت والثقة التي سادت العقد، انطلاقا من الإيمان بأنه مثلما تمكنت الحكومات الأمريكية من وضع البشر في الفضاء فهي قادرة على القضاء على هذه المشاكل، هذا

التفاؤل أثر على العلوم الاجتماعية وأقنع العلماء أن دراسة بحوث السياسة العامة سيساهم في نجاح النشاط العمومي، كنتيجة لذلك أنشئت في الولايات المتحدة الأمريكية و بعدها أوربا معاهد للبحوث السياسية وأصبح توظيف علماء السياسة في الحكومة أمرا مألوفا إلى جانب ظهور الأنظمة الفرعية Subdiscipline للسياسة العامة إلى حيز الوجود (John, 2003, pp. 3-5).

وخلال حقبة الستينات شرعت الدول النامية الحديثة العهد بالاستقلال في التدخل المباشر في جميع شؤون المجتمع، بوضع وتنفيذ العديد من السياسات العامة في مختلف المجالات والقطاعات الحياتية لتجاوز الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية المتردية وبناء الدولة العصرية المستقلة والاستغلال الأمثل للموارد والإمكانيات المتاحة (الطيب، 2000، صفحة 54).

ولدت العلوم السياسية في خمسينات وستينات القرن الماضي من رحم التفاؤل ببروز جيل واثق من قدرة الحكومة على حل المشاكل الخاصة بالحرب والسلم، لكن الأمر لم يستمر خلال سبعينات وثمانينات ذات القرن، فالعصر الذهبي لحل المشاكل العامة لم يتحقق والمجتمع العظيم ثم تجاوزه بأعمال الشغب في الشوارع وحرق الأحياء اليهودية وإعلان كل من الإعلام والشعب الهزيمة في الحرب على الفقر، إلى جانب تلوث الهواء والماء بفعل التكنولوجيا وإظهار حرب الفيتنام هزيمة الهندسة الاجتماعية في الحرب والسلم، ليظهر جيل ثاني جديد من الطلاب الرافضين للتفاؤل وحتى المساهمات الشخصية لمعلميهم، وتراجع العديد من المدافعين عن قوة تحليل السياسة إلى مهامهم كأكاديميين وباحثين مهنيين.

على إثر ذلك، انقسم حقل السياسة العامة إلى ثلاث تيارات بحثية منفصلة، فالأول يعكس تركيز تحليل السياسة على فشلها أكثر منه نجاحاتها الأقل وضوحا بالتركيز على التنفيذ والنتائج خاصة وأن النتائج غير المتوقعة أحبطت أفضل الخطط كما جعلت الانتهازية التنظيمية والفردية تنفيذ السياسة العامة ضربا من العبث، وعكس التيار الثاني تركيز الدراسات النظرية على حدود الحكومة وتفوق السوق الحرة في تخصيص القيم في المجتمع، مما قاد بعض الباحثين إلى اعتبار الحكومة هي المشكل وليس الحل مطالبين بنقل الخدمات العامة إلى القطاع الخاص متى أمكن ذلك لأن أمراض صنع السياسة العامة نظامية وليست تقنية وكلية وليست محلية، أما التيار الثالث فقد شهد نمو في الولايات المتحدة الأمريكية، وتجسد في نزوح تحليل السياسة إلى مجموعة من المعاهد السياسية ومراكز

للفكر وتحوّل محلّوا الجيل الثاني إلى فواعل سياسية وليس مهندسين سياسيين مثل معلّمهم مع تزايد دورهم في صياغة السياسة وانخفاضه في تنفيذها (Biggs & Helms, 2007, pp. 9-11).

في منتصف الثمانينات تبلور اهتمام عالمي بدراسة السياسة العامة لاسيما بعد عقد الجمعية الدولية للعلوم السياسية IPSA المؤتمر الدولي للعلوم السياسية في باريس، وإعلان رئيسها الألماني "كلوس فون" أنه آن الأوان للانتقال من دراسة مدخلات النظام السياسي إلى دراسة مخرجاته مما يبرز أهمية دراسة مجال السياسة العامة، فالعبرة بأداء النظام وجودة الخدمات التي يقدمها للمواطنين وهذا لن يتم بدراسة مدخلاته وإنما بدراسة مخرجاته التي يستشعر بها المواطن العادي (هلال، 2004، صفحة 12).

• مرحلة البعد العالمي للسياسة العامة:

خلال التسعينات تسارعت وتشابكت الكثير من الأحداث والتطورات في ظل انتشار العولمة، كالتغيير في أدوار الدولة وارتفاع مستويات التفاعل بين مؤسسات القطاع الخاص والعام وتعاضم دور الشركات المتعددة الجنسيات والمنظمات الدولية وغير الحكومية في صياغة السياسة العامة وتحديد مساراتها، كما وفر التغيير في مفهوم السيادة وتسارع الإنجازات المعلوماتية والثورة الاتصالية القدرة على التدخل في السياسات العامة الداخلية للدول بالتأثير في مضامينها أو التعديل أو التغيير في توجهاتها.

بالنتيجة، ظهرت كتابات جديدة تركز على دور الفاعلين الجدد في صنع السياسة العامة كالشركات الكبرى ومنظمات حقوق الإنسان والقطاع الثالث (المنظمات غير الحكومية) (الفهداوي، 2001، الصفحات 30-31)، لتعكس بذلك السياسة العامة في مضمونها وأهدافها محصلة التفاعلات الرسمية وغير الرسمية للفواعل المؤثرة فيها الذين غالبا ما يكونون في شبكة منظمة تسمى Policy Network (جمعة، 2004، صفحة 31) أي شبكة السياسة.

شبكات السياسة العامة هي تحالفات لينة فضفاضة من الوكالات الحكومية والتنظيمات الدولية والشركات ووحدات المجتمع الدولي التي تجتمع معا لتحقيق ما لا يمكنها تحقيقه بمفردها، هذه التجمعات الجديدة تنشأ في بيئة بلا حدود وتنمو فيها وتستفيد من الابتكار التكنولوجي والظروف ذاتها التي تعيق صناعات السياسة في المؤسسات التقليدية، كما تتعرض لعدة قضايا بدءاً من الجريمة مرورا بالمصايد والصحة العامة، و يدعوا أنصار مفهوم الشبكات إلى التركيز على المفهوم واستخدامه كوحدة

لتحليل السياسة العامة مما يمنح للمشاركين في المجتمع المدني صوتاً أكبر في صياغة السياسة العامة تعميقاً للمشاركة الشعبية و توسيعاً لمساحتها (Reinicke, 1999-2000, pp. 44-45).

عندما أصبحت السياسة العامة تتأثر على نحو متزايد بالظروف العالمية، افتقر صناع السياسة العامة الرسميون للإمكانيات والسرعة والاتصال للحصول واستخدام المعلومات الحاسمة اللازمة لصناعة سياسة فعالة، كما أن تزايد الاندماج الاجتماعي والاقتصادي في جميع أنحاء العالم وسع النطاق الجغرافي للسياسة العامة إلى أبعد من الحدود الوطنية، وهو ما فرض على صناعاتها استيعاب التحديات الجديدة والاستجابة لها خاصة وأنها قد تتجاوز نطاقها الفضائي، فمثلاً إطلاق مركب الكلورو فلوروكربون Chlorofluorocarbons في أي أمة سيؤدي إلى استنزاف طبقة الأوزون ومنه ظاهرة الاحتباس الحراري التي ستؤثر لا محالة على جميع الدول، وهنا سيجد صناع القرار أنفسهم محاصرين من قبل سلطاتهم الإقليمية في البيئات التقليدية، وغالباً ما يكون لديهم القليل من الخيارات لمعالجة الأعراض فقط بدلاً من الأسباب الحقيقية للمشكلة العمومية.

الوتيرة المتسارعة للتغيير التكنولوجي قللت بدورها من قدرة صانعي السياسة على تطوير كفاءات جديدة واتخاذ قرارات جوهرية، إلى جانب القيود الجغرافية والزمانية التي فرضت عليهم معالجة المزيد من القضايا والمشاكل التي تقاطع مجالات البيروقراطية أو الخبرة في التخصصات المختلفة، ليُفتح المجال أمام شبكات السياسة العامة لمساعدة صناعاتها على مواجهة التحديات الجديدة، خاصة وأن اتساع مجال العضوية في الشبكات سيجتنب الاستفادة من المعلومات والخبرات الآتية من خلفيات مختلفة ويزودها بصورة أكثر اكتمالاً عن القضايا السياسية ومنح الصوت لجماعات غير مسموعة سابقاً (Reinicke, 1999-2000, p. 46).

بدأ الاهتمام بقضايا جديدة تعكس مختلف التغيرات العالمية مع التركيز على البعد الخارجي على حساب البعد الداخلي على خلاف فترة السبعينات والثمانينات، وأصبحت القضايا ذات الصبغة العالمية تحتل أجندة السياسات العامة كقضايا التحول الديمقراطي، حقوق الإنسان، الجندر، البيئة، الخصوصية، الحوكمة Governance حتى برز ما يسمى بـ Global Public Policy أي السياسات العامة العالمية (جمعة، 2004، الصفحات 34-35).

عرف حقل السياسة العامة تجديدًا فعليًا منذ 1999 إلى يومنا هذا بظهور الجيل الثالث لمحلي السياسة العامة وتساعد الاهتمام بتحسين أداء المؤسسات الحكومية، فالتوجه الشعبي نحو اعتبار

الحكومة هي المشكل دفع بالموظفين العموميين إلى الاستعانة بمناهج وتقنيات القطاع الخاص لتحسين تقديم الخدمات العمومية، وتحول المسؤولون الحكوميون إلى مدراء وليس منتخبين، إضافة إلى تواجد صناع السياسة في كل مكان لتعلم كيفية العمل مع القطاع الخاص لتصبح حدود الشراكة بين الخاص والعام أكثر ضبابية في ظل عدم خلوها من الالتزامات والمخاطر، وبفعل تراكم مجموعة من التطورات في الآونة الأخيرة كأحداث 11 سبتمبر والحرب العالمية ضد الإرهاب، تم التخفيف من خطاب الحكومة باعتبارها "المشكلة" وأعيد تنظيم الحركة لجعل الحكومة تعمل بشكل أفضل، مما وسع من دورها، ويصبح الطلب على تحليل السياسة ومحللوا السياسة من داخل وخارج الحكومة في تزايد مستمر، فالأزمة المالية منذ 2007 ولدت تدخلا كبيرا من قبل الدولة لاحتواء آثارها، أين تدخلت الحكومات الأمريكية والأوروبية لحماية البنوك من الإفلاس فنتائج الأزمة والمضاربات المحفوفة بالمخاطر تفسر لنا إدراج أضرار وحدود التحرر الاقتصادي في المفكرة (Bossy & al., 2015, p. 83).

2.1.1 التعريف بمفهوم السياسة العامة.

تعاني العلوم الاجتماعية بشكل عام والعلوم السياسية بشكل خاص من صعوبة التحديد الدقيق للمفاهيم، وعلى هذا الأساس سنقدم تعاريف مختلفة لمفهوم السياسة العامة لغاية الإحاطة الوافية به نظرا لتباين وجهات النظر حول الأسس التي ينطلق منها الباحثون في تحديد موقفهم وتعريفهم للمفهوم وفي ظل اختلاف آرائهم حول تعريف مفهوم السياسة والعام.

▪ تعريف مفهوم السياسة ومفهوم العام.

تحديد المفاهيم وضبطها باعتبارها الألفاظ التي نعبر بها عن الظواهر يعد خطوة أساسية في البحث العلمي فهي الدليل الاسترشادي والأداة الأساسية للمعرفة التي لا غنى عنها، ولاستيعاب مفهوم السياسة العامة وضبطه على نحو جيد ارتأينا ضرورة تحديد أولا مفهوم السياسة تم مفهوم العام.

• التعريف بمفهوم السياسة.

أكد Maurice Duverger في كتابه "دراسة السياسة" على صعوبة إيجاد تعريف موحد للسياسة (سعد، 1988، صفحة 19) رغم الاستخدام الشائع لها، نظرا لتباين آراء المفكرين حول مدلولها اللغوي، وإن

لمسنا نوعاً من الاتفاق بأن كلمة سياسة بالفرنسية *Politique* وبالإنجليزية *Policy* هي في الأصل كلمة يونانية قديمة، إلا أنه هناك جهات نظر مختلفة حول اشتقاقاتها، إذ يرى بعض المفكرين أنها مشتقة من كلمة *police* التي تعني الدولة المدينة (*city state*) أي القلعة المتواجدة في قلب المدينة ليرمز لها فيما بعد إلى كامل المدينة بما في ذلك ساكني الضواحي المساهمين في صنع سياساتها (طشطوش، 2006، صفحة 16)، أما البعض الآخر فيرى أن كلمة *Policy* تعني في اللغة الإنجليزية "سياسة" وأن أصلها يرجع إلى كلمة **بوليطيقي** وهو الإسم الذي أطلقه أرسطو على كتابه "السياسة" على اعتبار أن الكلمة تتكون من مقطعين هما *Polis* الحاضرة (سليمان، 1989، الصفحات 7-8) أو البلدة أو المقاطعة و *City* اجتماع المواطنين المكونين للمدينة، وعليه فترجمة الكلمة هي المدينة-الدولة التي في وقت متزامن حُمِلت عدة معاني ذات دلالات مختلفة (الحمداي، 2004، صفحة 21).

يصر بعض المفكرون أنه بالاستناد إلى اللغة الإنجليزية نستطيع إرجاع كلمة سياسة *Politique* إلى ثلاثة كلمات ذات معاني متباينة هي *Policy*, *Politics*, *Polity*، بحيث أن *Polity* مشتقة من الكلمة اليونانية *Polis* و *Politeia* أي الفواعل والمؤسسات المكونة للمدينة، والسياسة *Le politique* بصيغة المذكر هي شكل من أشكال السلطة القائمة على احتكار وسائل الإكراه المادي الشرعي الذي تستند عليه السلطات العمومية للتصرف والممارسة في الجماعة لفض النزاعات وفرض قواعد الحياة العامة، وتعود كلمة *Politics* إلى النزاع بين الفواعل الفردية والجماعية خاصة الأحزاب السياسية لأجل امتلاك السلطة السياسية، فممارسة السياسة هي المشاركة في التنافس على مراقبة سلطة الدولة لاحتلال مناصب سلطوية في قلب مؤسساتها، أما *Policy* فهي مرتبطة بفكرة القيام أو عدم القيام بالنشاطات المبررة على أساس الحكم العقلاني، إذ يمكن تمييز برنامج العمل أو الأعمال المتابعة بشكل مترابط من طرف فاعل فردي أو جماعي الذي قد يكون سياسياً أو غير سياسي، فعندما يكون الفاعل سياسياً نتحدث عن السياسة الاجتماعية أو الثقافية للحكومة، وعندما يكون غير سياسي نتحدث مثلاً عن السياسة التجارية لمؤسسة ما (Hassenteufel, 2008, p. 7).

بالنتيجة، يعتقد الكثير من الباحثين أن كلمة سياسة هي الأكثر زخماً في اللغة الفرنسية (طاشمة، 2013، صفحة 13) لوجود الكثير من الثنائيات التي تضغط على استخدامها، فالرأي العام لا يزال متبائناً حول قيمة النشاط السياسي، هل هو فن قيادة المجتمع والنشاط السلمي الذي يسمح للمجتمع بالانتظام حول غاية سامية أم أنه نشاط مخزّ نتيجة الأعمال غير المجدية والطموحات التي لا كايح لها، والرأي

العلمي ينقسم بنفس الطريقة عند تقدير مجال الساحة السياسية، بين اعتبار السياسة متميزة عن المجتمع وباقي النشاطات الاجتماعية لخضوعها لأهداف وقواعد خاصة وبين اعتبارها موجودة في كل مكان وتخترق كل جوانب المجتمع، وبالنسبة للرأي السفسطائي، فإنه يعتبر Le politique مجموع التنظيمات التي تضمن وحدة ودوام مجال اجتماعي غير متجانس وتصارع، و La politique الساحة التي يتصارع ويتنافس فيها الأفراد والجماعات للاستحواذ على السلطة وممارستها (Baudouin, 2009, pp. 2-3).

علماء السياسة العرب يعتقدون أن كلمة سياسة مشتقة من الكلمة الإغريقية Polis أي الدولة المدينة، غير آخذين في الحسبان مفهوم هذه الكلمة قبل الإغريق، ونعلم جيداً أن الحضارة الإغريقية هي نتاج الحضارة العربية الفينيقية، لنصل إلى أن كلمة سياسة في اللغة العربية القديمة نابعة من دور الضابط الذي يدير الخيول وعرباتها وهو ما يسمى باللغة المسمارية ساكروماش، حيث رُفِعَت قيمة من يقوم بإدارة الخيول لتصبح منزلته في منزلة الوزير، ويلفظ باللغة السومرية - العربية القديمة - كير - داب، وباللغة الأكادية كارتبو التي كانت تُعبر خلال الألف الثالث قبل الميلاد عن الشخص الذي يقوم بقيادة الحيوان من خلال مسكه من لجامه، أي بمعنى السائس (الخطابية، 2010، صفحة 35) وعليه فكلمة سياسة هي في الأصل كلمة عربية وليست معربة.

بالتمعن في وجهات نظر المفكرين العرب والمسلمين حول السياسة، نجد نوع من الاتفاق فيما بينهم على أن الكلمة مشتقة من كلمة السوس: الرياسة، وعندما نقول سوسوه وأساسوه أي رأسوه وجعلوه يسوسهم، والسياسة هي فعل السائس الذي يسوس الدواب سياسة أي يقوم عليها ويروضها والوالي يسوس الرعية أي أنه يأمرهم، والسياسة تعني أيضاً تدبير مشاكل القوم وتولي أمرهم والقيام به بشرط أن يكون القيام بالأمر بما يصلحه لارتباطه بأمر الجماعة لأن كلمة أمر تعني حكم الدولة (خضر، 2008، صفحة 9).

في الإسلام تحديداً في القرآن السياسة كلفظ غير واردة، إلا أن ذلك لا يعني أن الإسلام لا يهتم بالسياسة والأمور السياسية، فقد تم توظيف معانيها في آيات وسور كثيرة (الحمداني، 2004، صفحة 18) تحت عنوان الإمامة والخلافة والولاية والحكم وجعلها أمانة بيد الحاكم وضرورة عقائدية لهداية الإنسان وإصلاح الحياة البشرية لتحقيق العدل والقانون وحفظ الحق والعدل والخير في هذا الوجود (مرسي، 2012، الصفحات 35-36)، أما في السنة النبوية الشريفة فهناك حديث نبوي يتضمن اشتقاقاً من

مشتقات السياسة، فمن رسول الله صلى الله عليه وسلم قال: كان بنو إسرائيل تسوسهم الأنبياء، كلما مات نبيّ جاء نبيّ آخر... .، والمقصود من كلمة تسوسهم الحكم والإدارة وتولي الأمور ويمكن التتويه بما ظهر للعرب والمسلمين من فكر في السياسة، ودليل ذلك آثارهم وأحاديثهم التاريخية وأقوالهم الشعرية (عميراي، 2005، صفحة 93)، حيث عرف التراث العربي الإسلامي وفرة في التأليف في السياسة كان له اسهام في تطور مفهوم السياسة ومعناها (الjasور، 2004، صفحة 219).

الاختلاف في المدلول اللغوي لكلمة سياسة انعكس على مدلولها الاصطلاحي، فتعددت تعاريفها، ولأن رصدها يعد أمراً مستحيلاً سنتطرق للبعض منها على النحو التالي:

❖ السياسة تعنى بممارسة الأعمال الإنسانية التي تسود أو تدعم وتتابع الصراع ما بين الصالح العام وبين مصالح الجماعات الخاصة والتي تشمل دائماً على استعمال القوة أو السعي إليها (بركات و آخرون، 2007، صفحة 16).

❖ السياسة عبارة عن عملية يتم في إطارها توصل مجموعة من الأفراد والجماعات الذين تتباين في العادة آراؤهم واتجاهاتهم ومصالحهم إلى قرارات جماعية تتسم بسمة الإلزام على الجماعة السياسية ككل باعتبارها سياسة عامة (الفلاح، 2010، صفحة 14).

❖ السياسة ما كان فعلاً يكون معه الناس أقرب إلى الإصلاح وأبعد عن الفساد وإن لم يضعه رسول ولم ينزل به وحي (ناجي، 2007، صفحة 8).

❖ السياسة هي مجموعة قرارات يتخذها عنصر سياسي أو مجموعة سياسية بشأن اختيار الأهداف المتعلقة بحالة معينة وطرق الحصول عليها وينبغي أن تكون هذه القرارات من حيث المبدأ ضمن قدرة واضع السياسات على تحقيقها (مصباح ع.، 2009، الصفحات 346-347).

الاختلاف في تحديد مفهوم السياسة لغة واصطلاحاً بين المفكرين والفلاسفة ناتج عن فلسفتهم العامة وفهمهم للحياة والمجتمع والأخلاق وحركة التاريخ، وإن اتفق الفكر الإسلامي على أن السياسة هي كل علاقة يدخل فيها الحاكم والمحكوم بما يرتبط برعاية شؤون الأمة وتدبيرها (مرسي، 2012، صفحة 39)، فإن الاختلاف لا يزال قائماً حتى اليوم في الفكر الغربي، فالبعض يدرج في مدلولها كل ما يتصل بالسلطة أيّاً كانت وفي أي صورة وجدت، والبعض الآخر يحصرها في كل ما يتصل بالسلطة في الدولة دون غيرها (أبو دياب، 1971، صفحة 12).

• التعريف بمفهوم العام:

من المهم ضبط مصطلح العام لمناقشة مفهوم السياسة العامة، لا سيما وأنا غالبا ما نستخدم مصطلحات كالقطاع العام والرأي العام والصحة العمومية ... (Sapru, 2011, p. 22) ، فكلمة عام أو Public تشير إلى المسائل والمصالح المشتركة والشؤون التي يشترك في الاهتمام بها كل أو أغلب الأعضاء البالغين في جماعة أو أمة، مما يولد لديهم شعورا بدرجة معينة من الوحدة والتوحيد (مراد، 2012، صفحة 53)، والتساؤل هنا ما الذي يجعل صنع السياسة العامة مختلف عن صنع السياسة بشكل عام وصنع السياسة غير العامة بشكل خاص؟، ما الذي يجعل السياسة العامة متميزة؟.

مفهوم العام والخاص حديثي العهد نسبيا ظهرت معانيهما الحديثة في القرن التاسع عشر وإن كانت جذورهما تعود إلى اليونان القديمة، أين بدأ الفلاسفة والحكومات وحتى الناس العاديين بالتمييز بين نوعين منفصلين من مجالات أو أنماط السلوك العام والخاص، والتمييز بينهما يجب أن يركز على تصورات المشاركين وليس على تعريف مجرد أو نظرية، فعند خروج نتائج حالة عن السيطرة ويكون تأثيرها على أشخاص غير معروفين يصبح المشكل عموميا والحكومة وسيلة لتنظيم الجمهور ورعاية مصالحه (Biggs & Helms, 2007, pp. 7-8) تأكيدا على المكانة المركزية للدولة، فالعام هو كل ما ينبع من مجال الدولة عكس المجال الخاص الذي يرجع إلى العلاقات بين الأفراد دون تدخل الدولة.

قانونيا نسمي سلطة ما أنها عامة عند ممارستها لسلطة الدولة على الرعايا المقيمين في إقليم محدود والخاضعين لقراراتها، فالسلطات العمومية هي الحكومة والوزراء والإدارات، وهيئات من وضع القانون العام... ، غير أن حدود الدولة غالبا ما تكون غير واضحة لوجود تنظيمات تقع على هامش القطاع العام والخاص، بمعنى قد نجد تنظيمات بقانون خاص تُسير لحساب السلطة العامة كمنظمات الأجراء ومنظمات أرباب العمل التي تُسير صناديق الضمان الاجتماعي، أو مؤسسات خاصة تدير مهام القطاع العام كفرنسا للاتصالات، ومصطلح مؤسسة عامة ذات مصلحة تجارية يوضح التداخل الكبير بين المناهج العامة والخاصة.

الحدود بين العام والخاص لا تزال مشوشة ومختلطة بفعل سياسات التحرر خاصة في مجال النقل ووسائل الاتصال والطاقة، والخصخصة الجزئية للمؤسسات العمومية، وتكاثر أشكال التشارك خاصة المالي بين القطاع العام والخاص، ونشر قواعد القطاع الخاص في قلب الإدارات في إطار

التسيير العمومي الجديد واللجوء المتزايد للفواعل الخاصة في تنفيذ السياسات العامة وتقييمها، والنجاح لأكثر من عشر سنوات لمفهوم الحكم الراشد Gouvernance .

الفرق بين العام والخاص ما هو إلا شبكة قراءة ملائمة لضبط العمل العمومي، فتحليل السياسة العامة لا يجب أن ينحصر في عمل السلطات العمومية التي تعمل بتفاعل مع الفواعل غير الرسمية لصنع عمل عمومي (Hassenteufel, 2008, p. 8)، وفي إطار التمييز بينها نجد أن القطاع العام مقارنة بالقطاع الخاص يواجه مهاماً أكثر تعقيداً وغموضاً والكثير من المشاكل فيما يخص تنفيذ قراراته، كما يستخدم عدد كبير من الناس مع مجموعة واسعة من التحفيز، ويكون أكثر اهتماماً بتحصيل الفرص أو القدرات وبالتعويض عن فشل السوق، ويمارس أنشطة ذات دلالات رمزية كبيرة مع اعتماد معايير أكثر صرامة فيما يرتبط بالالتزام والشرعية، إلى جانب ذلك القطاع العام لديه فرصة أكبر على الاستجابة لقضايا العدالة لأنه يجب أن يعمل أو يجب أن يبدو أنه يعمل لأجل المصلحة العامة والابقاء على حد أدنى من مستويات الدعم العام (Sapru, 2011, pp. 22-23).

السياسة العامة لها علاقة بالمجالات المصنفة على أنها "عامة" أكثر من المجالات المتضمنة لفكرة الخاص، في ضوء افتراض مفهومها أنه هناك نطاق للحياة ليس خاصاً أو فردياً بحثاً لكنه مشترك، فالبعد العام يتضمن مجالاً للنشاط البشري يتطلب تدخلاً حكومياً أو نشاطاً عمومياً، ومع ذلك هناك دائماً صراع بين ما هو عام وما هو خاص (Sapru, 2004, pp. 2-3).

■ تعريف السياسة العامة اصطلاحاً.

السياسة العامة من المصطلحات المتداولة في حياتنا اليومية والعملية والعلمية، وعلى الرغم من أن أمثلتها تأتي إلى ذهننا بسهولة إلا أن تعريفها بعبارات واضحة ليس بالأمر الهين، وحتى علماء السياسة والإدارة تباينت آراؤهم ليترتب عن ذلك تعددًا في تعاريف السياسة العامة، حيث أحصى J C Thoeing في الثمانينات في مقدمة تحليل السياسات العامة ما لا يقل عن أربعين تعريفاً، وإن كان الباحثون قد وجدوا صعوبة في تعريفها تعريفاً علمياً دقيقاً وذهبوا في ذلك اتجاهات عديدة بإتباع مناهج مختلفة تتوافق مع مرتكزاتهم البحثية (الحسين، 2002، صفحة 8)، فذلك لن يمنعنا من حصر هذه الاتجاهات على النحو التالي دون الحاجة إلى تعداد كل التعاريف.

• تعريف السياسة العامة من زاوية الحكومة ونشاطاتها:

الحكومة هي مجموع الهيئات الحاكمة المسيّرة لأمر الدولة، أي الهيئة السياسية والإدارية العليا المشرفة على أحوال الشعب والمنظمة لشؤون وعلاقات أفرادها وهي المسؤولة عن توفير وسائل الأمن ورد العدوان عن أراضي الإقليم وشعبه، وهي السلطة السياسية العليا وما يتبعها من نظم تدار عن طريقها شؤون الشعب، كما يقصد بالحكومة في معنى أقل اتساعاً بأنها السلطة التنفيذية وحدها (مرسي، 2012، صفحة 137).

عرفت السياسة العامة من قبل Thomas Dye على أنها كل ما تختار الحكومة فعله أو عدم فعله (Dye, 2008, p. 1)، وعرفها C.Freidrich على أنها مجموع القرارات الحكومية المتضمنة لكل ما يجب أن يُعمَل أو لا يُعمَل في ظل معطيات الأوضاع القائمة فيها (الفهداوي، 2001، صفحة 35)، وحصرها Ira Shar Kansky في النشاطات الممارسة من طرف الحكومة، في حين أكد Richard Simeon أنها كل ما تفعله الحكومات ولماذا تفعله (Lemieux, 2002, p. 3).

بالنتيجة، السياسات العامة هي ما تقرر الحكومة فعله أو ما تمتنع عن فعله، على اعتبار أنها المؤسسات والعمليات السياسية التي تتخذ من خلالها خيارات السياسة العامة (Kraft & Furlong, 2013, p. 5)، وميّزة هذه التعاريف هي صياغتها في جمل قصيرة، وإن كانت التعاريف ذات الجمل القصيرة أو الجملة الواحدة عملية مرغوبة وشائعة لاسيما في الكتب الدراسية، إلا أن سلبيتها وخطورتها تتجسد في تعامل الطالب معها كمسلمات وحقائق مطلقة غير قابلة للتعديل مما قد يؤدي إلى إحداث شللٍ عقليٍّ عوضاً أن تكون أداة للتوضيح والتنوير (الحسين، 2002، صفحة 7).

الجزم بأن السياسات العامة هي مجموع النشاطات أو القرارات (أو عدم القيام بنشاطات/ أو عدم اتخاذ قرارات) المتخذة من قبل الحكومة جعلها الفاعل الوحيد الصانع للسياسة العامة، أما النشاطات أو القرارات الصادرة عن الفواعل الأخرى غير الحكومية فلا تعد سياسة عامة، وعليه تشديد هذه التعاريف على الفواعل الحكومية يجعلها تتخاذل في منح مكانة ودور مهم للفواعل غير الحكومية التي على الرغم من أن نشاطاتها وقراراتها لا تشكل في حد ذاتها سياسة عامة، إلا أنها بالتأكيد تؤثر بطريقة أو بأخرى على ما تقوم به الحكومات أو ما لا تقوم به.

توظيف هذه التعاريف لمفهوم صعب الإدراك ألا وهو اللاقرار أو اللافعل أو ببساطة الحفاظ على الوضع القائم أعجزها عن توفير وسائل لتصور السياسة العامة (Howlett & Ramesh, 2003, p. 5)

وتبلورت محدوديتها في عدم تحديدها للمسائل أو القضايا التي يقوم عليها نشاط أو عمل السلطات العمومية، فمثلا لو قررت هذه السلطات تنظيم الانتخابات أو تنظيم حفلة صغيرة فيما بينها فأى النشاطين يجسد سياسة عامة (Lemieux, 2002, p. 4).

إدراك السياسة العامة على أنها ما تفعله أو لا تفعله الحكومة أمر غير صحيح، فبالعودة إلى التمييز بين المخرجات Outputs والعوائد Outcomes الذي في جوهره تمييز بين ما تم فعله ونتائج هذا الفعل على المجتمع، نجد أن هذا التمييز في التطبيق العملي عديم الجدوى من دون النظر في المعاني المرتبطة بهذا النشاط من قبل أولئك الذين قرروه والمتضررين أو من قبل المراقبين الخارجيين، ولعله من المفيد التمييز بين النتائج من الدرجة الأولى التي تكون مقصودة أو مدركة مباشرة، والنتائج من الدرجة الثانية إما الحميدة أو الضارة التي تكون غير متوقعة، مع التساؤل ما إذا كانت النشاطات الحكومية التي نطلق عليها سياسات يجب أن تتوافق مع إعلان أو تبيان النوايا أو الهدف.

استخدم Anthony King مصطلح السياسة كدورة اختيار واعية للعمل أو اللاعمل الموجهة نحو هدف ما، كما استخدم مصطلح شبه سياسي لوصف الوضعيات التي قد يكون للحكومة فيها نشاطات في الماضي والحاضر في مجال سياسي معين دون أن تتبنى بالضرورة وبوعي مجموعة شاملة من الأهداف، فالحكومة الكندية مثلا لم يكن لديها سياسة حول توزيع الدخل، لكنها تفعل الكثير من الأشياء التي تؤثر في توزيعه، وقد تكون لديها سياسة خاصة بالفقر لكن مما لاشك فيه أن العديد من نشاطات الحكومة لديها نتائج بالنسبة للفقر دون أن تكون هذه النشاطات مدرجة في سياسة الفقر (Simeon, 1976, p. 557)، إن الوعي بمحدودية هذه التعاريف دفع المفكرين إلى تطوير منظوراتهم للسياسة العامة.

• تعريف السياسة العامة من زاوية العملية.

حاول رواد هذا الاتجاه إعطاء تعريف أكثر دقة للسياسات العامة، فعرفها Richard Rose على أنها سلسلة من الأنشطة المترابطة قليلا أو كثيرا التي تؤثر نتائجها على من تهمهم مستقبلا وليست قرارات منفصلة (Miller & McTavish, 2014, p. 7)، أما William Jenkins فقد عرفها على أنها مجموعة القرارات المترابطة المتخذة من قبل فواعل والمتعلقة باختيار الأهداف وسبل تحقيقها في وضعية محددة التي يجب من حيث المبدأ أن يكون بمقدور هؤلاء الفواعل تحقيقها (Howlett & Ramesh, 2003, p. 5)، وأكد Braybrook and Lindblom بأن السياسات العامة تضم كل من القرارات الواعية والمسار الذي

تتخذ فيه السياسات كنتيجة للعلاقات المتبادلة بين مختلف القرارات متضمنا بعض العمليات السياسية

. (Miller & McTavish, 2014, p. 7)

في إطار الرغبة في إعطاء تعاريف أكثر دقة، تم التأكيد على أن السياسة العامة ما هي إلى مجموعة من القرارات المترابطة، وهي كمفهوم تدفعنا من دون شك إلى التفكير في القرارات ليس بصورة منعزلة أو منفصلة وإنما باعتبارها مندمجة مع بعض في حد أدنى من الاستمرارية، مشروطة بحد أعلى، شارطة لحد أدنى (برو، 1998، صفحة 493).

النظر للسياسة العامة على أنها مجموعة من القرارات يعني اعتبارها عملية وليست اختيارا مثلما ذهب إليه البعض وبالأخص Dye الذي لخص السياسة العامة في ما تقر الحكومة فعله أو عدم فعله فنادرا - إن لم نقل مستحيلا- ما تتم معالجة مشكلة أو قضية ما عن طريق اتخاذ الحكومة أو السلطات العمومية لقرار وحيد، فأغلب السياسات تتدرج ضمن مجموعة من القرارات.

في هذا السياق أثار Jenkins مسألة قدرة الحكومة على تنفيذ القرارات باعتبارها مسألة على درجة كبيرة من الأهمية، معترفا بوجود قيود على الحكومة تحد من الخيارات التي يمكنها أن تختار من بينها في مجال السياسة، هذه القيود سواء كانت داخلية أو خارجية تجعل صنع السياسة العامة والجهود المبذولة لفهم ذلك أمرا صعبا حقا، لأن اختيار الحكومة لسياسة ما يمكن أن يكون محدودا بفعل نقص الموارد والمقاومة الدولية أو المحلية لبعض الخيارات.

تقديم Jenkins فكرة صنع السياسة العامة كسلوكيات موجهة نحو تحقيق هدف معين من قبل الحكومة يوفر معيارا لتقييم السياسة العامة، فعلى الرغم من أنه لم يحدد طبيعة أهداف السياسة العامة المقررة من قبل الفواعل ولا وسائل تحقيقها، إلا أنه قدم معايير لتقييم السياسة كأهمية الهدف وانسجامه مع الوسائل والدرجة التي على أساسها تنتج الوسائل الأساسية أو تفشل في تحقيق الهدف الأولي

.(Howlett & Ramesh, 2003, pp. 6-7)

لم تخلو الجهود المبذولة في إطار هذا الاتجاه من الانتقادات، نتيجة تجاهلها لعنصر اللا قرار أو **اللا فعل** (Dye, 2008, p. 39)، فكثير من السياسات العامة هي لا قرارات أو لا نشاطات، كما أن اللا قرار والقرار متساويان من حيث تنظيم شؤون الدولة غير أن الفرق بينهما يكمن في درجة الوضوح والناس عادة ما يلحظون تصرفات الحكومة عندما يكون هناك قرار أو بيان رسمي من جانبها أو أحد ممثليها، في المقابل قلما يلحظون دورها عندما تختار الصمت أو الامتناع عن التدخل في قضية ما

وقد ينظر للأمر على أنه ضعف منها، بل إن هذه اللاقرارات قد تتميز بالتواصل والترابط فيما بينها لتأخذ صورة العملية ولا تقف عند حد الاختيار، بعبارة أخرى هذا الاتجاه يركز على القرارات الإيجابية وبالتالي السياسات العامة الإيجابية ويُهمل القرارات السلبية أي السياسات السلبية.

وأُعيب على الاتجاه عدم تحديده بدقة للجهات المعنية باتخاذ قرارات السياسة العامة وإصراره على الخاصية الترابطية والتناسقية لها، في حين نجد حالات كثيرة تفتقد فيها السياسات للتماسك والترابط في قراراتها، كما انتقد الاتجاه لتجاهله للخاصية الغائية التي تميز السياسات العامة نتيجة التغاضي عن الهدف أو الأهداف الأساسية لهذه القرارات المتمثلة في معالجة المشاكل الماثلة في المجتمع وإيجاد حلول لها وهو ما يشكل الموضوع الحقيقي للسياسة العامة.

• تعريف السياسة العامة من زاوية المشاكل وإيجاد حلول لها.

عرف Michal Lipsky السياسات العامة على أنها قرارات الحكومة المصممة للتعامل مع المشكل الاجتماعي، حيث يكون للفعل الحكومي تأثير على قراراتها المستقبلية وليس فقط على الأطراف المعنية مباشرة بالمشكلة (الحسين، 2002، الصفحات 9-10)، وعرفها Pal على أنها مجموع النشاطات أو عدم القيام بنشاطات التي تختار السلطات العمومية وضعها أو تبنيها لأجل تسوية مشكل ما أو مجموعة من المشاكل المترابطة فيما بينها، وأكد Rakoff Schaefer أن السياسات العامة ما هي إلا نشاطات أو عدم القيام بنشاطات استجابة للمطالب (Lemieux, 2002, pp. 4-5)، واعتبرها البعض التصريحات الرسمية للمؤسسات العمومية الشرعية حول الطريقة التي يقترحونها للتعامل مع المشاكل السياسية (Roux, 2002, p. 424).

المشكل هو حاجات إنسانية ومسببات عدم رضا وحرمان أو ظلم يتطلب تعويضا أو علاجا (العزاوي، 2003، صفحة 77)، أو هو حالة غير مرغوب فيها تتطلب المعالجة والتصحيح يمكن التخفيف من حدتها من خلال العمل الحكومي (Birkland, 2015, p. 10)، لهذا اتجه بعض الباحثين إلى اعتبار أساس أي سياسة عامة هو وجود مشكل عمومي يستدعي تدخل السلطات المختصة لإيجاد حلول له فأعراض المشكل الاجتماعي هي نقطة الانطلاق نحو إدراك ومناقشة ضرورة وضع سياسة عامة ما.

شرح السياسات العامة على أنها استجابات مؤسساتية لحالات اجتماعية متغيرة ينظر إليها على أنها مشاكل هو الاتجاه المهيمن في تحليل السياسات (Knoepfel & al, 2006, p. 25)، مع التأكيد على أنه إذا كان القيام بالفعل لحل مشكل أو مجموعة من المشاكل الاجتماعية يعتبر سياسة عامة، فإن

الامتناع عن الفعل هو أيضا بمثابة سياسة عامة، فقرار حفظ الوضع القائم أو الامتناع عن معالجة والتدخل في قضية أو مشكلة ما هو في حد ذاته سياسة عامة، تعبر عن توجهات ومواقف السلطات العمومية إزاء هذه المشكلة أو القضية، إذا السياسة العامة سلسلة متصلة من النشاطات لتحقيق نتيجة معينة سلبية أو إيجابية، أو تكشف العزم على الامتناع عن التصرف اتجاه قضية أو مسألة معينة (Chakrabarty & Agarwala, 2003, p. 309).

لم يخلو هذا الإتجاه من الانتقادات، فبعض حالات التغيير الاجتماعي لا تسبب مشاكل عمومية ولن تكون موضوع سياسة عامة لعدة أسباب، كعدم وضوح معالمها من حيث الأهمية والمخاطر المترتبة عنها، وعدم قابلية منهج تدخل الدولة للتطبيق لغياب الهياكل والمؤسسات الإدارية المنفذة، كذلك الضعف في تغيير ممارسات وسلوك بعض الفواعل، لذلك كان لزاما التخلي عن النظرة الليبرالية التي تفترض أن الدولة شباك يستجيب بطريقة متساوية وآلية لكل المطالب الاجتماعية.

كما أن بعض السياسات ليست نشاطا جماعيا يرمي لحل مشكل اجتماعي بل أداة لممارسة السلطة وسيطرة جماعة اجتماعية على أخرى، فتيار Néo-marxisme يؤكد أن السياسة العامة للدولة تسعى فقط لتوليد وتقوية التفاوت الطبقي، والمدرسة Néo-wébérienne تفترض أن تدخلات الدولة لا تسمح إلا بإشباع المصالح الداخلية للفواعل البيروقراطية، أما نظرية Le choix rationnel تُعرف السياسة العامة على أنها توزيع أو إعادة توزيع التكاليف والمنافع بين جماعات الناخبين مقابل صوت أو دعم مناصر، أي من منطق الاختيار (أو إعادة الاختيار) الذي يهيمن على أولويات وطرق تدخل الدولة والتواجد الموضوعي لمشكل اجتماعي محدد، وعلى هذا النحو السياسات العامة الجوهرية ليست سوى عمالة تبادل في الحملات الانتخابية، وأكد مدخل Néo-corporatiste على أن السياسة العامة تحمي مصالح الجماعات المنظمة التي تكون لديها القدرة على الهيمنة على المؤسسات السياسية والإدارية وإقامة علاقات زبونية معها (Knoepfel & al, 2006, pp. 25-26).

في سياق متصل، بما أن مشاكل السياسة العامة تنتج بالضرورة عن مطالب مجتمعية تعبر عن مصالح متصارعة لجماعات وفئات مختلفة، فالحديث عن مفهوم المشكل يستدعي الحديث عن مفهومي الصراع والمطالب، اللذان يُعدان محفزات تأتي من بيئة النظام السياسي وتتطلب استجابة من السلطات المعنية في شكل سياسة عامة، كما أن المفاهيم الثلاث هي في الغالب مفاهيم جدّ عامة وغامضة يصعب تحديدها وتعريفها بدقة من زاوية سياسية (Lemieux, 2002, p. 5).

أخيراً، صنع السياسة العامة لا ينحصر في مجرد مسألة حل المشكل لتحقيق هدف عام أو البحث عن الحل الأفضل أو الأكثر فاعلية من حيث التكلفة، بل هي مسألة صراع متولد عن الاختيار في ظل محدودية الموارد أين تكون الأهداف والغايات مختلفة ولا يمكن بسهولة الموازنة فيما بينها، إذ هناك عدد قليل من السلع العامة التي تتوفر للمواطنين على قدم المساواة، فأغلب السلع الموزعة من قبل الحكومة تمنح فوائد متباينة حيث يأخذ البعض أكثر من الآخر والبعض يدفع أكثر من الآخر (Simeon, 1976, p. 550).

• تعريف السياسة العامة من زاوية القوة.

عرّف H Lasswell السياسة العامة على أنها من يحصل على ماذا؟ ومتى؟ وكيف؟ (Lascoumes & Le Galès, 2007, p. 10)، وعرفها M.Lindenberg بأنها عملية نظامية تحظى بمميزات دينامية متحركة للمبادلة والمساومة وللتعبير عن من يحوز على ماذا؟ ومتى وكيف؟ كما تعبر عن ماذا أريد؟ ومن يملكه؟ وكيف يمكن أن أحصل عليه (الفهداوي، 2001، صفحة 32).

تمثل القوة قدرة بعض الوحدات (الأفراد، الجماعات، الطبقات أو المنظمات) على اتخاذ قرارات معينة أو فرض إرادتهم على وحدات أخرى (مصباح ع.، 2009، صفحة 399)، وعرفها Lasswell و Kaplan على أنها شكل في ممارسة التأثير، وإجراءات تهدف للتأثير في البرامج السياسية للآخرين عن طريق اتخاذ عقوبات حقيقية أم افتراضية تجاه البرامج السياسية المختلفة عن تلك التي تعتمدها.

دراسة السياسة العامة من زاوية القوة هو تأكيد آخر على أنها كفكرة تعود جذورها التاريخية إلى ظهور الإنسان وتطوره، فأرسطو صنف الناس إلى فئة تُخلق لتأمر وفئة تُخلق لتطيع، واستعمل الفكر العربي السياسي الأمر والدولة والسياسة كمترادفات، وميكياقلي يعرّف سلطة الأمير من أي اعتبار إلا اعتبار القوة والقدرة على الأمر والقسر والاحتفاظ بالسلطة، كما عرفها هوبز على أنها مجموعة الوسائل التي تمكن الإنسان من الحصول على بعض المقتنيات المقبلة والظاهرة (طاشمة، 2013، الصفحات 32-33).

الحديث عن القوة هو حديث عن توزيع القيم في المجتمع، فبالجمع بين دراسة القدرة والقيم يصبح الموضوع الرئيسي الذي يبحث فيه علم السياسة هو من يحصل على ماذا ومتى وكيف، وبذلك تحول اهتمام الكثير من الباحثين من البحث في موضوع القدرة إلى البحث في موضوع أصحاب القدرة، أي البحث في موضوع الصفة أو النخبة التي تستحوذ على القدرة وتستخدمها لتحقيق أهدافها.

النخبة حسب Lasswell هي جماعة قليلة من أفراد الشعب تملك معظم مصادر الإنتاج في الدولة، وتصل إلى أكثر شيء يمكن الحصول عليه في المجتمع كالقوة الاقتصادية والصناعية والزراعية والمكانة الاجتماعية والقوة السياسية، وإن كانت النخبة تأتي في قمة الهرم الرأسمالي فإن الذي يقابلها هو الأكثرية أي عامة الشعب، ودراسة Lasswell للنخبة (البرصان، 2014، صفحة 170) دراسة نفسية سياسية أوصلته إلى أن أصحاب القدرة السياسية هم دائما أقلية، ليتجه بذلك علم السياسة إلى دراسة القدرة كظاهرة قيادية وليس كظاهرة إرادية أو قيمية في ظل التأكيد على أنها المشاركة في التقرير السياسي (أسعيد، 1986، صفحة 157).

النظر للسياسة العامة من زاوية القوة يعني أنها تعبير عن تفضيلات وتوجهات النخبة أي أصحاب النفوذ المسيطرون على محاور المنتظم السياسي والمتحكمون في نشاطات مؤسساته، هذه النخبة لها القدرة على الحصول على القيم الهامة من خلال التأثير على قوة الآخرين في المجتمع. اصرار أنصار هذا الاتجاه على أن القوة هي مفهوم الأساس في تحليل وتفسير العلاقات والتفاعلات والنشاطات التي تتضمنها عملية صنع السياسة العامة، جعله محل انتقادات عدة من قبل أولئك الذين لا يؤمنون بأن القوة وحدها كافية لتفسير مثل هذه العلاقات والنشاطات، إضافة إلى تداخل المضامين السياسية وغير السياسية للقوة من دون تمييز فعلي لها في ضوء التعامل مع مفهوم السياسة العامة (الفهداوي، 2001، صفحة 32).

• تعريف السياسة العامة من زاوية النظام .

عرف David Easton السياسات العامة على أنها التخصيص السلطوي للقيم في المجتمع (Sapru, 2004, p. 5)، وإن اعتبر من علماء السياسة المعاصرين الذين أكدوا على أن علم السياسة هو علم توزيع القيم في المجتمع بالربط بين السلطة والنفوذ، مما يستلزم تنظيم العلاقة بين القرار السياسي وتوزيع القيم النادرة في المجتمع، فإن الفكر الإسلامي قد سبقه في ذلك بقرون (البرصان، 2014، صفحة 22).

وأكد G. Almond أن السياسات العامة هي تعبيرات عن النوايا التي يتم سنها وإقرارها من قبل السلطة التنفيذية والتشريعية التي تخصص الموارد وتحدد الجهات المسؤولة عن تطبيق وإنجاز هذه الأهداف (الموند و آخرون، 1996، الصفحات 272-273)، في حين عرفها B. McLennan على أنها النشاطات والتوجيهات الناجمة عن العمليات الحكومية استجابة للمطالب الموجهة من النظام

الاجتماعي إلى النظام السياسي، أما M.Roskin فقد عرف السياسة العامة على أنها طلبات المواطنين (المدخلات) التي يستشعرها متخذوا القرار في الحكومة ومعالجتها عن طريق (المخرجات) التي تتمثل بالعمليات والنشاطات والقرارات السلطوية وتفعيل دور (التغذية الراجعة) لأغراض التعديل أو الإضافات (الفهداوي، 2001، صفحة 33).

النظام هو شيء ما يحدث في شيء ما (المحيط)، لأجل شيء ما (غاية أو مشروع) يقوم بشيء ما (نشاط) بواسطة شيء ما (هيئة) الذي سيتغير مع الوقت (Lemieux, 2002, p. 6)، فهو مجموعة من العناصر المتفاعلة والمترابطة وظيفيا مع بعضها البعض بشكل منتظم، حيث أن التغيير في أحد العناصر المكونة للنظام يؤثر في بقية النظام (ناجي، 2006، الصفحات 3-4)، ويعتبر David Easton من الأوائل الذين استخدموا مفهوم النظام في الدراسات السياسية (المغربي، 1998، صفحة 147).
اعتبار النظام السياسي مجموعة متغيرات على درجة من العلاقة المكثفة ذات التأثير المتبادل فيما بينها، يجعل من السياسة العامة نتيجة متحصّل عليها في حياة المجتمع بناء على تفاعلها مع البيئة الشاملة التي تجسد فيها المؤسسات والسلوكيات والعلاقات أصولا للظاهرة السياسية التي يتعامل معها النظام السياسي، فالبيئة الداخلية والخارجية للنظام النشط هي مصدر المشاكل العمومية التي على أساسها توضع السياسة العامة، إذ تنشأ هذه الأخيرة في بيئة النظام وإن كانت هناك عوامل أخرى قد تؤثر فيها.

سعى رواد هذا التوجه إلى إعطاء تصور شامل عن السياسة العامة من منظور بيئي نظامي بالتشديد على أنها من صنع النظام المؤثر والمتأثر بالبيئة التي يعمل فيها، إلا أنه انتقد بفعل أوجه القصور التي شابت تصوراتهِ وإدراكاته للسياسة العامة، نتيجة استخدامه لمفاهيم على درجة عالية من العمومية والتجريد كمفهوم العلبة السوداء والقيم التي لم يحدد طبيعتها ولا أي صنف منها يُدرج في إطار السياسة العامة، كذلك تصوره الخطي لعملية صنعها في ظل اعتبارها استجابة النظام لمدخلات البيئة الكلية الداخلية والخارجية وتحويلها إلى مخرجات بدورها ستتحول إلى مدخلات جديدة عن طريق التغذية الراجعة، من دون ضبطه لخصائص النظام السياسي التي تمكنه من تحويل المدخلات إلى سياسات عامة ولا لكيفية تأثير هذه المدخلات على مضمون السياسة أو تأثير هذه الأخيرة على بيئة وطبيعة النظام السياسي من خلال التغذية الراجعة (Sapru, 2004, pp. 61-62)، يضاف لذلك إغفاله لحالات كثيرة تجعله عاجزا عن تغطية مفهوم السياسة العامة، كقيام النظام السياسي بتبني (أو عدم

تبنى (سياسة عامة ما تعكس عدم استجابته الفعلية لمدخلات البيئة بصورة مقصودة وهادفة، إلى جانب تأسيسه لمفهوم السياسة العامة على فكرة استخدام السلطة في بيئة النظام، وعليه إذا كانت الحكومة هي صانع القرار الرسمي فما الذي يحدث لو أنها لديها القوة وليس السلطة، أي ما الذي يحدث لو أنها ليس لديها شرعية استخدام القوة أو الوصاية من خلال عملية انتخابية ديمقراطية لاتخاذ قرارات تؤثر على المجتمع، وهو ما يطرح التساؤل عن مدى ملاءمة وصلاحيه تعريف السياسة العامة ضمن هذا الاتجاه في النظم غير الديمقراطية.

بالنتيجة، تعاريف السياسة العامة يجب أن تشمل السلطة والقوة وعدم الإقتصار على أحدهما فالقوة هي قدرة شخص ما على فرض إرادته على الآخرين في حين أن السلطة هي الاستخدام الشرعي للقوة التي يمكن استخدامها عن طريق الفرض والإكراه، لكن حق ممارسة القوة يُعطى استنادا لسلطة تقليدية أو كاريزمية أو شرعية دستورية في النظم التسلطية الخالية من الممارسات الديمقراطية، وعليه التساؤل هنا يكون حول هل هذه الحكومات الاستبدادية لديها السلطة لصنع السياسة العامة أم لديها القوة؟ حتى داخل الأنظمة الديمقراطية الليبرالية الحكومات تستخدم القوة إضافة إلى السلطة لصنع السياسات العامة (Miller & McTavish, 2014, pp. 10-11).

قدم المفكرون والباحثون منظورات مختلفة عن مفهوم السياسة العامة، لعدم قدرتهم على التوصل إلى توافق للآراء بشأن تعريفه، فنجد العديد من التعاريف المتنافسة البعض منها بسيط جداً والبعض الآخر على درجة كبيرة من التعقيد مما جعلها مربكة ومشوشة لاعتمادها على اللغة المتخصصة التي عادة ما تكون معبأة بالرطانة، فالمحللون وصناع السياسة والدارسون كثيراً ما يتحدثون دون وضوح عن النوايا والأهداف والخطط والبرامج،... الخ، التي تشكل في مجموعها عناصر للسياسة العامة تتم ترجمتها في تعبيرات قانونية مختلفة من قوانين وأوامر تنفيذية ومراسيم وأحكام قضائية وغيرها، وعلى الرغم من الاختلاف بين المفكرين والباحثين، إلا أنهم يتفقون حول نقطة أساسية ألا وهي أن السياسة العامة تؤثر بعمق على الحياة اليومية للأفراد وتصرفاتهم وأصبحت اليوم أكثر من الأمس تحتل جانبا كبيرا منها، فتغذيتنا مرتبطة بالسياسة الزراعية والبيئية والصحية، ووقت فراغنا متعلق بالسياسة السياحية والثقافية وتهيئة الإقليم والتجهيز، وحتى سياسات التشغيل من خلال تحديد مدة العمل وغيرها من الحالات (Hassenteufel, 2008, p. 5).

تأسيساً على ما سبق يمكن تعريف السياسة العامة على أنها عملية تجسد التفاعلات الحاصلة بين مختلف الفواعل الرسمية وغير الرسمية، تعكس مجموع النوايا أو التطلعات أو الرغبات المعلنة وغير المعلنة، التي قد تأخذ إما صورة الفعل - برنامج عمل أو سلسلة من النشاطات أو القرارات المترابطة أو القوانين أو اللوائح أو الأحكام القضائية - أو اللا فعل، المرتكزة على قيم ومبادئ مرشدة ومحددة للأطر الفكرية والمناهج والأساليب الواجب الالتزام بها أثناء العمل، والكاشفة للأهداف والاختيارات والتوجهات الآنية والمستقبلية المرجو تحقيقها والوصول إليها في ظل تخصيص الموارد والهيئات والإجراءات الشرعية والفعالة الضرورية لذلك.

2.1. خصائص وأصناف السياسات العامة والمداخل المفسرة لها.

يعرف مفهوم السياسة العامة في عصرنا الحالي ارتباطاً وثيقاً بنشاط الحكومة وتحركها ازاء المهام والقضايا المعقدة، استجابة للمشاكل والاحتياجات المجتمعية وحتى الدولية بما يتوافق مع أولوياتها وأهدافها وامكانياتها، وإن كان المفهوم قد أخذ بعداً عاماً لا يمكننا تأطيره أو حصره إلا أن معالمة قد تتجلى أكثر عند البحث في خصائص وأصناف السياسة العامة وكذلك المداخل المفسرة لها.

1.2.1. خصائص السياسات العامة وأصنافها.

التعاريف المتنافسة للسياسة العامة تقودنا إلى القول أنه بدلاً من التركيز على تعريف واحد سيكون من المفيد الحديث ومناقشة الأبعاد والعناصر المشتركة التي تتضمنها غالبية هذه التعاريف أي الخصائص إلى جانب الحديث عن بعض أصنافها، وبذلك يتولد لدينا فهم أوسع وأقل تقييداً لما تعنيه السياسة العامة.

▪ خصائص السياسات العامة :

تتميز السياسات العامة بخصائص كثيرة تبرز لنا طبيعتها وآليات عملها في الوقت الذي تجسد فيه انعكاساً لتعدد التعاريف الممنوحة لها، وبناء على ذلك يمكن إدراج البعض من خصائصها في النقاط التالية:

- السياسة العامة لا تعني ما تعترم الحكومة القيام به أو ما سوف تفعله، بل تعني ما تقوم به في الواقع فيما يتعلق بمشكلة ما (Bhadra, 2006, p. 8)، لأن تقديم السلطات العمومية لعود حول مسألة ما من دون إتباع ذلك بوضع سلسلة من القرارات والقوانين المرتبطة بها وإدخالها حيز التنفيذ لا يعد

سياسة عامة، فوضع قانون خاص بتحسين مستوى الخدمات الصحية في المستشفيات العمومية دون تنفيذه لا يمكن ادراجه ضمن السياسة العمومية الصحية للدولة، ولأن السياسة العامة تعبير عن المشاكل الموجودة في الواقع، فذلك يتطلب أن تكون نتائجها ملموسة ولا تنحصر في الوعود والنوايا الآنية أو المستقبلية.

• لكل سياسة جمهور أفرادا كانوا أو جماعات أو منظمات، فسائقوا السيارات والمؤسسات الصانعة لها وشركات الهندسة المدنية كلهم يشكلون بدرجات متفاوتة رعايا لسياسة أمن الطرقات بعض هؤلاء الرعايا قد يكونون سلبيين أي غير فاعلين (سائقوا السيارات) وبعضهم ينظم نفسه للتأثير في إعداد أو تنفيذ البرامج العمومية (Muller, 2009, p. 22)، كما أن سلوك هذا الجمهور من المفترض أن يكون أصلا ومصدرا للمشكل العمومي المراد حله خاصة وأن تطور وتغير الجمهور هو الاحتمال الأكبر.

• السياسة العامة في النظم الديمقراطية هي نتاج تفاعل الفواعل الرسمية وغير الرسمية الذي يأخذ عدة صور كالتفاوض والمساومة والإقناع والتوفيق بين الآراء والفرص والاكراه، وليست نتيجة لمؤسسات صنع السياسة المستقلة لأن الفواعل غير الرسمية تلعب دورا هاما في صنعها، فالشعب يختار المشرعين ووسائل الإعلام تؤثر في السياسة العامة بالتأثير في المفكرة السياسية والأحزاب تؤثر من خلال إعداد وانتخاب المرشحين... الخ، لذلك السياسة العامة هي عملية مؤسساتية تتأثر بفواعل غير مؤسساتية، أين نجد دائما نظاما غير رسمي يكون موازيا للنظام الرسمي، وهذا الأخير قد يتحول في بعض الحالات إلى أداة لإضفاء الشرعية على السياسة التي تم إقرارها وتطويرها في ظل النظام غير الرسمي، لكون الشرعية الرسمية تستدعي وضع السياسة وإقرارها من مؤسسة أو شخص يحتل موقعا على مستوى صنع السياسة (الحسين، 2002، صفحة 22).

• هدف أي سياسة عامة من المفترض أن يتجسد في تحقيق المصلحة العامة، إذ يتوجب على السلطات العمومية المختصة قبل وضعها لأي سياسة الأخذ بالحسبان عدم تعارضها مع هذه المصلحة التي تعد في الوقت ذاته تبريرا عن عتمادها، حيث أضحى مفهوم المصلحة العامة من المفاهيم المحورية في علم السياسة وبرز كمعيار للخير العام وأداة للتحليل السياسي (الجاسور، 2008، صفحة 578).

• يمكن أن تكون السياسة العامة إيجابية أو سلبية، فهي إيجابية عندما تتخذ الحكومة قرارا للتأثير في مشكل ما بهدف إيجاد حلول له، وهي سلبية عندما لا تتصرف الحكومة بالرغم من أن نشاطها يكون مطلوباً بوضوح إذ تقرر عدم التصرف تبعاً لسياسة عدم التدخل، في هذه الحالة الصمت وعدم التقيد بالفعل باتجاه بعض القضايا يعد موقفاً في حد ذاته، فالامتناع عن الفعل يعد سياسة عامة لأن قرار الحكومة بالحفاظ على الوضع القائم لا يقل أهمية عن القرار الرامي إلى تغيير وضعية ما (Anderson, 2000, p. 11).

• توضع السياسة العامة في إطار تنظيمي دستوري وقانوني في صورة مكتوبة أو غير مكتوبة، ونعني بهذا الإطار النظام السياسي والإداري للدولة الممثل لكل مؤسسات الحكومة الرسمية وغير الرسمية، وجود هذا الإطار التنظيمي لا يستوجب تواجد ترابط عضوي بين تنظيم حكومي معين وبين نوع معين من أنواع السياسات، فوزارة التربية مثلاً لا تعد المؤسسة الوحيدة المسؤولة أو المكلفة بإعداد السياسة التعليمية وتنفيذها (الحسين، 2002، الصفحات 21-22).

• تستند السياسة العامة على القانون الذي يمنحها سلطة الإكراه والشرعية، فإصدار أي سياسة يكون متبوعاً بإصدار مجموعة القوانين والمراسيم التي تتطلب ولاء المواطنين لها، فالالتزامات القانونية هي ما يميز السياسات الحكومية عن غيرها من السياسات، حيث تكتسب السياسة صفة العمومية بصورها عن المؤسسات العامة وأيضاً قوة الإلزام القانوني التي يترتب عن مخالفتها من قبل المواطنين المعنيين بها عقوبات مستحقة (ركاش، 26-27 أبريل 2009، الصفحات 4-5)، وإن كان الجانب السلطوي ضروري في اعتماد وتنفيذ السياسة العامة إلا أنه لا يعتبر العامل الوحيد لضمان فاعليتها، خاصة وأن النشاطات العمومية اليوم هي تحفيزية أكثر منه إكراهية أين تتم التدخلات العمومية عبر إجراءات تعاقدية بين الدولة وأطراف أخرى.

• السياسة العامة سلسلة نشاطات مترابطة فيما بينها ممارسة من قبل فواعل تستخدم الوسائل التي ترى أنها الأنسب لتحقيق أهدافها (Lemieux, 2002, p. 9)، وتكون النشاطات مقصودة وموجهة نحو تحقيق هدف أو أهداف محددة وليست مجرد نشاطات عشوائية، إذ لا بد من تواجد علاقة ترابطية بينها وأن تتجاوز مستوى القرار الوحيد، ويتضح غياب التماسك من خلال الترابط الظرفي المحض للإجراءات المستهدفة لنفس الجماعات لكنها بحسب نية المشرع ليست مترابطة مع بعضها البعض، مثلاً في إطار السياسة الطاقوية يتم وضع إجراءات للاقتصاد في الطاقة ورفع الضريبة على القيمة

المضافة على المنتجات الطاقوية لأسباب إحصائية، في هذه الحالة لا تُدرج الإجراءات الضريبية ضمن السياسة الطاقوية (Knoepfel & al, 2011, p. 27)، وإن أصر البعض على أن وجود سياسة عامة يستدعي اعتماد أنشطة تشريعية وإدارية مترابطة، فإن البعض الآخر اعتبر القرارات الحكومية والأعمال القانونية المنفردة سياسات عامة، وقد ساد هذا المنظور في دراسة التغيرات في نفقات دولة الرفاه، فأحيانا قد يشمل عمل قانوني واحد مجموعة واسعة من الأنشطة المختلفة، بينما في حالات أخرى قد لا يشكل سوى عنصر واحد من عدة عناصر مهمة في السياسة العامة، وعليه من غير الممكن تحديد مقدار عتبة مسار العمل لتحديد سياسة عامة (Knill & Tosun, 2012, p. 5).

• تدرس السياسة العامة لسبب نظري يركز على محاولة فهم وتفسير عالم السياسة لتطوير واختبار تعميمات تفسيرية عن السلوك السياسي للأفراد والمؤسسات، فالعلماء منشغلون بالكيفية التي ترتبط فيها السياسة العامة مثلا ببنية الحزب السياسي وجماعات المصالح والتنافس الحزبي والعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية... ، ويطمحون إلى تفسير للعلم باختبار نظرية السياسة وتطوير نماذج للعملية السياسية لفهم طرق صنع السياسة العامة في مجال ما (Cochran & al., 2009, p. 2) ، وتدرس السياسة العامة لسبب علمي أين يسعى طلاب العلوم السياسية إلى تطبيق المعرفة لحل المشاكل العملية وجعل السياسة العامة أكثر عقلانية وفعالية إزاء العقبات التي تحول دون تنفيذ القرارات والكيفية التي تؤثر بها هذه السياسات على نوعية الحياة الفردية والجماعية، كما تدرس السياسة العامة لسبب سياسي وهو مرتبط بسابقه (Birkland, 2015, pp. 12-13) ، إذ يأمل طلاب وعلماء السياسة وحتى المواطنين من دراسة السياسة العامة العثور على طريقهم ضمن القضايا المعقدة التي عادة ما يحدث خلاف حولها والوصول إلى مقترحات السياسة المتطورة وفهم المواقف والحجج الأيديولوجية التي تحدد الخيارات السياسية (Miller & McTavish, 2014, p. 6) ، لهذا يتوجب على هؤلاء الطلاب أن يكون هدفهم تحليل السياسة العامة وليس الدفاع عنها، باستخدام منهجية العلوم الاجتماعية لاستخلاص الاستنتاجات وتطوير إطار فعال لفهم صنع السياسة العامة وتداعياتها (Theodoulou & Cahn, 2013, p. 4).

• أساس وجود سياسة عامة ما هو تواجد مشكل أو مشاكل عمومية، فكل سياسة تميل إلى حل مشكل اجتماعي معترف به على أنه عمومي ويستدعي إعادة الاتصال المعطل أو المهدد بالزوال بين فواعل اجتماعية كبيرة، ولأن المشاكل تتميز بالتعدد والتنوع فإن الأمر يتطلب تحديدها وترتيبها وفق

سلم الأولويات، في ظل الإمكانيات المادية البشرية والفنية والتقنية المتوفرة لتنفيذ السياسة العامة التي تعد استجابة لها.

• السياسة العامة يجب أن تعكس الجدوى السياسية، بمعنى القدرة وإمكانية التعامل مع محددات المشكلة المراد حلها التي قد تؤثر على نتائج السياسة أو تخرج عن سيطرة صناعتها وتشكل عائقاً أمام خياراتهم، وهو ما يتضح من خلال التقييم القبلي للأثار المترتبة عن السياسة العامة، فتكون الجدوى مؤشراً من مؤشرات نجاحها وإبرازاً لقدرتها على مواجهة محددات القضية وتجاوز السلبات المحتملة الوقوع وتلافي أثارها الجانبية من دون التأثير في مخرجاتها المتوقعة (قنديل، 1989، الصفحات 105-106).

• استفادت السياسة العامة كعلم في منهجيتها الفكرية وأطروحاتها وأدواتها البحثية من الرصيد العلمي والتراكم المعرفي الناتج عن الثورة الكمية والكيفية في مختلف العلوم خلال القرن العشرين، فأصبحت بوتقة تتفاعل في خضمها العديد من النظريات والأطروحات العاكسة لعلاقتها بهذه العلوم، فتتضح علاقتها بالعلوم السياسية في النظر للعملية السياسية على أنها العملية التي تصنع من خلالها السياسة العامة وتنفذ، وتتجلى علاقتها بعلم الاجتماع في كون نشاطات المجتمع والجماعة تشكل جانبا مهما في صنعها، أما بعلم الاقتصاد فتبرز العلاقة بينهما عندما نُوقن أن الكثير من العوامل الاقتصادية تؤثر فيها إضافة إلى استخدام الأدوات الاقتصادية لتطويرها وشرح نجاحها أو إخفاقها وبالنسبة لعلم الإدارة العامة فهو شديد الارتباط بعلم السياسة العامة لأن تسيير البرامج العمومية يعد جزء لا يتجزأ من العملية السياسية (Birkland, 2015, p. 15).

• السياسة العامة ديناميكية غير ثابتة لإتصالها بالقضايا الراهنة في المجتمع، ووجوب تكيفها باستمرار بما يتناسب مع تأثير متغيرات البيئة على النحو الذي يحدده الوقت والمكان، التطورات التكنولوجية، الزيادة السكانية، الكوارث الطبيعية، آثار العولمة والتنمية الاقتصادية والصناعية، ديناميكية الأحزاب السياسية... الخ، وفي كون السياسة ظاهرة ديناميكية ينبغي أن نلاحظ أن الأهداف في حد ذاتها ثابتة، أي أن السياسة التي تحتوي على الخطوط العريضة أو مسار للعمل الحكومي يجب أن تتغير وفقا للحاجة بينما سيتم تحديدها أو تثبيتها من حيث الوقت (Roux, 2002, p. 425).

• هيكلية السياسة العامة تتشكل عبر منظومة من المكونات تتمثل في المطالب السياسية أي حاجات الأفراد والمجتمع وتفضيلاتهم الموجهة إلى النظام السياسي لغاية الاستجابة لها، وقرارات السياسة وهي ما يصدره المسؤولون الحكوميون من أوامر وتوجيهات معبرة عن محتويات السياسة

العامة وعن إرادة الحكومة في الاستجابة للمطالب من عدمها، إلى جانب تصريحات السياسة التي تعد تعبيرات رسمية أو عبارات موحية بالسياسة العامة، وتشمل الأوامر التنفيذية الشفهية والتفسيرات القانونية والضوابط المحددة للسلوك وأراء الحكام والقضاة وخطب المسؤولين وشعاراتهم المعبرة عن المقاصد العامة، يضاف إلى ذلك مخرجات السياسة أي الانعكاسات المحسوسة الناتجة عن السياسة العامة في ضوء قرارات السياسة والتصريحات التي يلتمسها المواطنون عن الأعمال الحكومية، وأخيرا عوائد السياسة وهي المحصلة أو النتائج التي يتلقاها المجتمع من تطبيق السياسة العامة سواء كانت مقصودة أو غير مقصودة (بارة، 26-27 أبريل 2009، الصفحات 6-7).

■ تصنيف السياسات العامة.

بفعل الطبيعة المتغيرة والديناميكية للسياسة العامة، إلى جانب تعدد واضعيها واهتماماتهم ومجموع الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها الفئات المعنية بآثارها والنتائج المترتبة عنها، فإننا سنجد لا محالة تنوعا وتعددا في أصنافها وأنواعها، وعليه سنحاول رصد البعض منها على النحو التالي:

● تصنيف السياسات العامة تبعا لمتغير المحتوى والإجراء.

يمكن تصنيف السياسات العامة تبعا لمتغير المحتوى والإجراء إلى صنفين، على أساس المحتوى (سياسات جوهرية/ فعلية)، أو على أساس إجرائي (سياسات إجرائية) وذلك على النحو التالي:

❖ **السياسات العامة الفعلية أو الجوهرية:** هي تلك السياسات التي تعمل على توضيح وتحديد ما الذي ستقوم الحكومة بفعله أو إنجازه، كبناء الطرق وتقديم إعانات الرعاية الاجتماعية ومنع بيع و تداول بعض السلع، ولأن هذه السياسات تعنى بتوزيع المنافع والخسائر على المواطنين فهي تجسد مجالا للصراع والنزاع وتباين الآراء.

❖ **السياسات العامة الإجرائية:** وتتعلق بتحديد من يقوم بالعمل وكيفية تأديته، أي تحديد الأجهزة المسؤولة عن القيام بالفعل أو تقديم خدمة أو منفعة ما وأيضا طبيعة الإجراءات الواجب على هذه الأجهزة إتباعها عند قيامها بالفعل، هذا النوع من السياسات يندرج ضمنه كل المسائل التنظيمية المعروفة، وقد يكون للسياسات الإجرائية تأثيرات جوهرية على توزيع المنافع والخدمات بفعل تأثير القرارات التنظيمية على جوهر السياسات، إلى جانب لجوء البعض إلى توظيف هذه الإجراءات بما يعرقل السياسات (الحسين، 2002، الصفحات 35-36).

• تصنيف السياسات العامة تبعا لمتغير الإكراه (طبيعته، وطبيعة الخاضع له).

التصنيف الأكثر استخداما الذي يسمح بتوضيح نطاق السياسات العامة، تم وضعه من طرف Theodore Lowi في سنوات الستينات بالاعتماد على متغيرين أساسيين: نوع الخاضع للسياسة العامة ونوع الإكراه الممارس من قبل السلطات العمومية، فتكون السياسة العامة تبعا للمتغير الأول موجهة إما لتصرفات فردية محددة بوضوح أو لتصرفات جماعية أقل تحديدا، وتبعا للمتغير الثاني فإن الإكراه قد يكون مباشرا أو غير مباشر، ويتقاطع هذان المتغيران نحدد أربع أنواع للسياسة العامة (Hassenteufel, 2008, p. 10)، وهي كالتالي:

❖ **سياسة عامة تنظيمية: (إكراه فردي ومباشر):** يركز العمل العمومي على سن قواعد إجبارية تطبق على كل فرد يكون في وضعية معينة، كأمر الدولة بتحديد أو ضبط سرعة السائقين ليصبحوا مجبرين على احترام القواعد بحسب الطريق التي يسيرون عليها تحت طائلة العقاب والجزاء. هذا النوع من السياسات مرتكز على قانون قسري لسلوكات محددة بوضوح، حيث تفرض قيودا على الأفراد والجماعات بالتقليل من حرية تصرفهم، هذه السياسات يمكن أن تكون محلا للصراع إلى حد كبير، لأن الخاضعين لتنظيماتها يعتبرون أنفسهم خاسرين في المعركة — أولئك الداعمين لها (Cochran & al., 2009, p. 5)، بعبارة أخرى، هذه السياسات تثير النزاع بين الأفراد والجماعات التي تدافع عنها وتحرص على تنفيذها من جهة وأولئك الذين يتأثرون سلبا بها من جهة أخرى، وفي كثير من الأحيان تستخدم السياسة الضريبية لتحقيق الأهداف التنظيمية، فالبعض من الضرائب قد يكون الغرض الفعلي من فرضها ليس تحصيل الأموال ولكن التحكم في بعض الأنشطة السياسية عن طريق تحويل ممارسة تلك الأنشطة إلى أنشطة عالية الثمن كالضريبة على استخدام التبغ (الحسين، 2002، صفحة 38)، وعلى الرغم من أن السياسة التنظيمية عادة ما ترتبط بالقسر القانوني أو التهديد به، إلا أن هذا لا ينفي أن السلطات العمومية قد تلجأ إلى استعمال أساليب أخرى كالحث والتوعية وتقديم الإجراءات المادية والمالية خاصة وأن نمط التنظيم يتأثر بشكل كبير بطبيعة التغيرات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية (الموند و آخرون، 1996، صفحة 297).

❖ **سياسة عامة توزيعية: (إكراه فردي غير مباشر):** كسياسة التعليم والصحة والدفاع مثلا حيث يركز العمل العمومي على توزيع الإجازات أو الإعانات الخاصة التي تأخذ شكل سلع وخدمات والفرد لا يحق له الانتفاع من عمل عمومي ما إلا إذا استوفى عددا معينا من الشروط المحددة من

طرف السلطات العامة (Hassenteufel, 2008, p. 11)، والبعض من الباحثين يفضل تسمية هذه السياسات بالسياسات التحفيزية، لضمها النشاطات والأعمال الحكومية الرامية إلى تقديم حوافز للأفراد أو الجماعات أو المؤسسات لأجل القيام بأعمال لم تكن لتقوم بها دون تحفيز، عوضاً عن استخدام التهديد والوعيد للقيام بذلك، وما يميز هذه السياسات أيضاً كونها اختيارية لأن عدم استخدام خدماتها لا يؤدي إلى فرض عقوبات من الدولة، وفي الغالب الجماعات المستفيدة هي التي تسعى لإقناع الحكومة بتقديم الدعم، وتتم السياسات التوزيعية من خلال ثلاثة أساليب وهي :

✓ **الدعم:** يلعب دوراً محورياً في السياسات الحكومية خاصة في الدول النامية، وتشكل الضرائب مصدراً لتمويله، والأفراد يتحملون عبئاً صغيراً من تكلفة الدعم لأنها تتوزع على مجموع السكان، وهو سبب انخفاض الاعتراض على مثل هذه السياسات، وفي المقابل الأفراد والجماعات المستفيدة قد تحتج إذا ما حاولت الحكومة إبطالها كدعم الأسعار الزراعية.

✓ **التعاقد:** يستخدم بهدف تحفيز المؤسسات على تبني سياسات قد تنظر إليها على أنها تشكل عبئاً عليها كالتعاقد على عدم التمييز بين الأجناس في التوظيف.

✓ **الترخيص:** من خلاله يمكن للحكومة تخصيص امتياز للقيام بنشاط ما، وهو ما يسمح للمؤسسات والأفراد القيام بأعمال خاصة ومهنية، وبتيح للحكومة تنظيم العديد من القطاعات والأنشطة (الحسين، 2002، الصفحات 36-37).

إن كان الإنفاق الحكومي لا يقيس كل التوزيعات فإنه يمنحنا مقياساً كمياً للأداء التوزيعي، مع الإشارة إلى إمكانية قياسه ومقارنته انطلاقاً من: كمية و حجم ما يتم توزيعه، مجالات الحياة الإنسانية المتأثرة بهذه المنافع، العلاقة بين الاحتياجات الإنسانية والتوزيعات الحكومية الهادفة للاستجابة لهذه الاحتياجات، والقطاعات السكانية المستفيدة من هذه المنافع (الموند و آخرون، 1996، الصفحات 289-290).

❖ **سياسة عامة لإعادة التوزيع:** (إكراه جماعي مباشر): تقوم السلطة العامة بوضع قواعد وقوانين خاصة بجماعات محددة وفقاً لما تضعه من معايير، وتنطوي على أعمال حكومية هادفة إلى إعادة توزيع الموارد وتخصيص الثروات والممتلكات أو الحقوق بين الطبقات والجماعات الاجتماعية (Bossy & al., 2015, p. 7)، وتتم عملية إعادة التوزيع في اتجاهين من الذين يملكون إلى الذين لا يملكون وأحياناً من الذين لا يملكون إلى الذين يملكون، مثلاً قد تعود سياسات الدعم في القطاع الزراعي

لصالح أصحاب الملكيات الزراعية الكبرى في الوقت الذي يدفع تكاليفها من يقع عليهم العبء الضريبي، إذ تقدم هذه السياسات منافع وامتيازات لمجموعة ما على حساب أخرى وفي المقابل توزع الأعباء الضريبية بصورة تتحملها مجموعة دون سواها وذلك بحسب توجهاتها، وندرج ضمن هذا النوع من السياسات سياسات الضمان الاجتماعي كسياسة التأمين على الشيخوخة وأيضا حالة السياسات المالية عامة الضريبية والنقدية (Hassenteufel, 2008, p. 11).

❖ **سياسة عامة تأسيسية: (إكراه جماعي غير مباشر):** تقوم السلطات العامة بتحديد أو إعادة تحديد قواعد اللعبة والضوابط العامة المؤطرة لسلوك الأفراد (Bossy & al., 2015, p. 7)، بسن قواعد حول الأنظمة أو حول السلطة، حيث تضبط الإجراءات الواجب اتباعها ومراعاتها من قبل مجموع الفواعل المعنية بسياسة عامة ما، في الأغلب مثل هذه السياسات تترجم أيضا من خلال وضع أطر مؤسسية جديدة، وضع الإجراءات التعاقدية كعقود مخطط دولة - إقليم، أو التشاور كإجراءات المناقشة العامة حول مشاريع البنى التحتية الخاصة بالنقل وهي الأكثر تجسيدا لهذه السياسات، ونتحدث اليوم بالأحرى عن سياسات إجرائية لتمييز هذا النوع من السياسات (Hassenteufel, 2008, p. 11).

• تصنيف السياسات العامة تبعا لمتغير المشاركة.

صنف J Anderson السياسات العامة إلى ثلاثة أنواع تبعا لمستوى المشاركة في السياسة ونطاق هذه المشاركة وطبيعة المواضيع التي تقوم بمعالجتها، على النحو التالي:

❖ **السياسة العامة الجزئية:** هي سياسات تحظى باهتمام محدود، أين يحاول فرد ما أو قلة من الأفراد استصدار أمر إداري لصالحهم أو إعفائهم من متطلبات قانون ما، أو تحاول شركة أو مؤسسة تغيير حسابات الضرائب عليها أو الحصول على منحة لإقامة مشروع ما، هذه السياسات تكون محدودة من جانب درجة المشاركة فيها ومن حيث نطاقها وحتى طبيعة موضوعها، فالمطلوب في هذا النطاق هو اتخاذ قرار لصالح فرد أو عدد محدود من الأفراد بحيث مهما كانت الفوائد عظيمة بالنسبة لهم، فإن المتأثرين بها والمشاركين فيها هم دائما قلة مقارنة بالمجموع غير المتأثر أو غير المشارك وعليه ميّزة هذه السياسات هي خصوصيتها ومحدودية القضايا التي تعالجها وعدم تمتعها بالطابع العمومي وقلة المنتفعين والمتأثرين وحتى المشاركين فيها، ولا تتطلب تدخلا أو ضغطا جماعيا لوضعها ولا تحتاج لموارد مالية كبيرة لتنفيذها، كما لا يتم اتخاذها على حساب جماعات أخرى وتتوسع دائرتها بتزايد نشاطات الدولة.

❖ **السياسة العامة الفرعية:** هي سياسات متعلقة بالقطاعات المتخصصة كالموانئ والملاحة البحرية والنهرية والطيران... الخ، وتتضمن علاقات فرعية وأخرى جانبية تقوم بين الدوائر التنفيذية أو جماعات المصلحة المهتمة بقضايا نوعية متخصصة، كما أنها تصدر عن النظم الفرعية أو ما يعرف بالوحدات الحكومية الفرعية، والتي يرجع سبب وجودها إلى طبيعة القضايا التي تضعها بهدف إثارة اهتمام غالبية أفراد المجتمع، والنظم الفرعية صعبة الحصر والتحديد وتتمتع بنوع من الاستقلالية في جمع المعلومات والمطالب وصياغة السياسات العامة المرتبطة بمجال تخصصها، وهو ما يسمح لها بالمساهمة في توجيه السلوك الحكومي وتحديد نشاطاتها العامة كل في ميدانه.

❖ **السياسة العامة الكلية:** تعالج القضايا التي تستقطب اهتماما جماهيريا أكبر، أو التي يصبح الاختلاف حولها واسعا مما يستدعي تدخل ومشاركة العديد من الفواعل السياسية الرسمية وغير الرسمية، كقضايا تلوث المياه، البطالة وانخفاض الأجور والإضراب وارتفاع الأسعار... الخ، وميزة هذه السياسات مقارنة بغيرها هو تدخل الرؤساء فيها لأن دائرة المصالح تكون أكثر اتساعا كما أن القضايا والمشاكل التي تقوم بمعالجتها قد تبدأ جزئية فرعية ثم تتحول إلى قضايا عامة تستدعي تدخل السلطات العمومية في المستويات العليا، وإلى جانب الوضوح النسبي لموضوعاتها واتساع نطاق المشاركة فيها، فإن إقامة توازن بين الخيار العام الممثل لرغبات وتوجهات أغلب شرائح المجتمع وخيار السياسة الذي يجسد الخيار الفعلي المتوقع من حيث نتائجه يعد حتمية لأجل التعامل بشكل صحيح مع التناقضات والاختلافات بما يُبرر الاستفادة من الجهود والموارد وتحليل انعكاساتها بالنظر إلى النتائج المتوقعة عن الخيار (أندرسون، 1999، الصفحات 69-74).

• تصنيف السياسة العامة تبعا لمتغير المنافع.

تصنف السياسات العامة إلى سياسات مادية ورمزية تبعا لنوعية وطبيعة المنافع التي تقوم بتخصيصها وإن كان الأمر غير هيّن لأن المصطلحين يمثلان نهايتين لسلسلة واحدة وقد توضع هذه السياسات على نقاط مختلفة على السلسلة لغرض الدراسة والتحليل، فقانون الضرائب رمزي بالنسبة لغالبية الشعب لتبنيه قاعدة كل حسب قدرته على الدفع، وفي ذات الوقت هو أداة لإحلال الموارد وإعادة توزيعها، كما أن السياسات التي تعتبر مادية من حيث طبيعتها وصياغتها القانونية قد تتحول إلى سياسات رمزية في ظل عدم توافر إمكانيات تنفيذها، وبالمقابل هناك سياسات رمزية قد تتحول بفعل التطبيق إلى سياسات مادية (أندرسون، 1999، صفحة 167)، وبشكل عام فإن:

❖ **السياسة العامة المادية:** تركز بشكل فعلي على تخصيص موارد مادية أو منح قدرة وسلطة حقيقية للمستفيدين منها أو فرض تكاليف ملموسة على المتضررين منها، كالسياسات التي تضع حداً أدنى للأجور، أو تحصل مبالغ محددة من المستخدمين لغرض التأمين الاجتماعي للعاملين، وأيضاً تلك التي تمنح دعماً للمزارعين، فالكل يعبر عن سياسات مادية في محتواها وتأثيرها، إذ يكون لها تأثير حقيقي مادي محسوس ولموس، أين تعمل على توزيع منافع مادية وفي ذات الوقت قد تترتب عليها مضار مادية (الحسين، 2002، صفحة 40)، لهذا فقرارات السياسة المادية تتطلب إنفاقاً للأموال العامة التي غالباً ما تكون نادرة.

❖ **السياسة العامة الرمزية:** تتجلى من خلال الاحتفال بالرموز الوطنية والعناية بالتراث والاهتمام بالآثار وإنشاء المتاحف والإشادة بالأعمال الرائدة في مجال الدفاع عن الوطن (الطيب، 2000، صفحة 48)،...، وتتطوي على القليل من المال أو الموظفين وغالباً لا يتم تجسيدها في قوانين، وتُنشئ ارتباطات عاطفية كحب الوطن والولاء والإذعان أو منح المكانة الاجتماعية لجماعات معينة، فأعلان عطلة رسمية جديدة مثل عيد ميلاد مارتن لوثر كينغ هي سياسة رمزية لا تقدم شيئاً من الناحية المادية لمساعدة الأميركيين الأفارقة، وأشار Murray Edelman في "الاستخدامات الرمزية للسياسات" "The Symbolic Uses Politics" أنه غالباً ما تستخدم الحكومات سياسات رمزية لتوجيه أو صرف الاهتمام العام، والسياسات المادية يمكن أن تكون مكلفة وأن تُثير غضب الجماعات التي تدفع ثمنها، فكل الحكومات تحرص على دعم وتعزيز رموز الوحدة الوطنية، ويتم إنشاء الرموز وتعميمها لإعطاء الناس شيئاً ما يتميزون به، فالأميركيون يتم تحريكهم بصور تمثال الحرية **المجد القديم** ومؤخراً مركز التجارة العالمي، علماً أن الرموز يمكن أن تكون مصدراً للجدل فبالنسبة للبيض علم الدولة كان رمزاً للتراث والاعتزاز أما بالنسبة للسود فكان رمزاً للاضطهاد، وغالباً ما يتم التذرع بالرموز الأخلاقية من جانب الموظفين العموميين لحشد الدعم، ففي أمريكا معظم المترشحين للمناصب العامة كانوا يرغبون في أن تؤخذ لهم صورة في الكنيسة لأنها رمز معنوي قوي مرتبط بقيم الأسرة واستقرارها، ولسنوات عديدة كان انتخاب مسؤول مُطلق من المحضورات وبعد المحافظ Ronald Reagan أول شخص نجح في الرئاسة على الرغم من أنه مطلق، وعليه القضايا الرمزية يمكن أن تصبح مثيرة للانقسام السياسي كما هو الحال في مسألة الصلاة في المدارس العامة (Roskin & al., 2008, pp. 52-53).

2.2.1 المداخل التفسيرية لصنع السياسات العامة.

المدخل هو الاتجاه الذي يتم اعتماده للاقترب من ظاهرة معينة بغية تحليلها تبعا لعلاقتها بمتغير أو مجموعة من المتغيرات (ناصر، 2005، صفحة 276)، ولأن هناك العديد من المداخل التفسيرية للسياسة العامة، التي من المؤكد لن نقوم بسردها كلها ولن نحاول المقارنة أو المفاضلة بينها من حيث فائدتها وأهميتها العلمية خاصة وأن كل واحد منها قد يكون مفيداً في شرح بعض السياسات دون غيرها، فإننا سنتحدث عن بعض المداخل الأكثر انتشاراً وتداولاً، كالتالي:

▪ مداخل صنع السياسات العامة من زاوية العملية.

تعميق معرفتنا بالسياسة العامة وكيفية صنعها وأهدافها وسبل تطويرها وترشيدها يستدعي منا دراسة بعض المداخل المفسرة لها، التي ستسمح لنا بتعليل أسبابها وخلفيات وضعها وأثارها في المجتمع كظاهرة ديناميكية وذلك على النحو التالي:

• مدخل الجماعة.

النظام السياسي وفقاً للمدخل هو شبكة علاقات بين الجماعات التي تكون في حالة تفاعل مستمر فيما بينها والذي يأخذ شكل الضغط والضغط المضاد، ونتيجة التفاعل هي المحددة لحالة النظام في أي وقت، وبعد ابن خلدون أول من فسّر ظهور وسقوط الدول الإسلامية من منظور ديناميكيات التضامن الجمعي القائم على العصبية أي العلاقة الدموية ورابطة الدم، فقد عاش في المغرب العربي وشهد سقوط الدويلات الإسلامية وكيفية بناء الدول على جماعة متحركة مرتبة بعلاقات القرى (البرصان، 2014، صفحة 171)، ومع بداية القرن العشرين، كان للأعمال السياسية الأمريكية وبالأخص A.F.Bentley عملية الحكم في 1908 التي أثرت على أعمال D.Truman العملية الحكومية دور كبير في نشأة مدخل الجماعة، في ضوء التأكيد على أهمية الجماعة كمحدد للعملية السياسية، فقد أصر Truman أن السلوكيات التي تشكل العملية الحكومية لا يمكن فهمها بعيداً عن الجماعات، خاصة تلك المنظمة والقوية التي تكون حركية في كل وقت (John, 2003, p. 67).

يفترض المدخل أن المجتمعات مكونة من عدد من الجماعات الإثنية والاجتماعية والاقتصادية الأكثر أو الأقل تنظيماً، التي تنافس سياسياً مع بعضها لتضغط على الحكومة بهدف وضع السياسة التي تفضلها، وبذلك تتبثق المصلحة العامة عن الصراع بين المطالب المتنافسة للأفراد والجماعات

(Theodoulou & Cahn, 2013, p. 6)، ويكون التفاعل بين الجماعات هو جوهر السياسة العامة، فالأفراد بالمصالح المشتركة يجتمعون بصفة رسمية أو غير رسمية للضغط بمطالبهم على الحكومة مشكلين بذلك جماعة مصلحة يكون لديها اهتمام مشترك وتدعي أن مطالبها فوق مطالب الجماعات الأخرى في المجتمع، التي بحسب Truman لن تكون ذات توجه سياسي ما لم تقدم مطلب للمؤسسات الحكومية أو شكوى ضدها، فالأفراد مهمون في السياسة فقط عندما يتصرفون كجزء أو نيابة عن مصالح الجماعة التي تعد جسر أساسي بين الأفراد والحكومة، والسياسة في حقيقتها هي صراع الجماعات للتأثير في السياسة العامة أين يتدخل النظام السياسي لإدارته بوضع قواعد اللعبة فيه وترتيب الحلول الوسيطة والتوازنات بين المصالح وتشريعها في شكل سياسات عامة يتم فرضها والسعي إلى تطبيقها.

السياسة العامة هي التوازن المتوصل إليه في صراع الجماعة المحدد بالتأثير النسبي لأي جماعة مصلحة، لأن التغييرات في التأثير النسبي لأي جماعة من المتوقع أن يؤدي إلى تغييرات في السياسة العامة، وعليه السياسة تتحرك في الاتجاه المرغوب فيه من قبل الجماعات التي تمتلك النفوذ وتبتعد عن رغبات تلك التي تفتقد التأثير، في ظل توقف هذا الأخير على عدد أعضاء الجماعة وامتلاكهم للثروة وقوتها التنظيمية والقيادة والقدرة على الوصول إلى صناعات القرار والتماسك الداخلي (Dye, 2008, p. 20).

بما أن السياسات العامة تجسد درجة التوازن الممكن تحقيقها بين الجماعات المتنافسة، فإن عمليات صنعها لا بد أن تتضمن نشاط المساومة والتفاوض والوصول إلى حلول وسطى ترضي الجماعات الأكثر تأثيرا ونفوذا، ويجب أن يتضمن النظام السياسي درجة من استمرارية حالة التوازن التي تتحقق بوجود الجماعة الكامنة التي تؤمن بالمبادئ الدستورية وتحرص على القيم المنظمة للنشاطات السياسية (الطيب، 2000، صفحة 97)، إلى جانب العضوية المتداخلة للأفراد داخل الجماعات في منع أي جماعة من التحرك بعيدا عن قيم الاعتدال أو تبني مصلحة فردية للهيمنة على الجماعات الأخرى، كما أن قوة أي جماعة مقيّدة بقوة الجماعات الأخرى المتنافسة مما ينتج سوقا من المنافسة المثالية تقريبا (Cochran & Malone, 2014, p. 7)، وفي أي مجتمع هناك مراكز قوى متعددة تتنافس مع أخرى لتبني سياسات تتماشى مع مصالحها، وفي ظل هذه المنافسة تنقسم القوة على نطاق واسع بين عدد من الجماعات الساعية إلى الوصول إلى عملية صنع السياسات، ولضمان أن ولا جماعة تهيمن

فإن كل جماعة موجودة تقابلها جماعات أخرى داخل قطاع المصلحة نفسه لكن بأجندة مختلفة كالنقابات العمالية والتنظيمات الممثلة لمصالح الشركات (Theodoulou & Cahn, 2013, p. 6).
 وجهت للمدخل عدة انتقادات، فالنظر للسياسات العامة على أنها التوازن المتوصل إليه في صراع الجماعات، ليس بالأمر المطلق لوجود جماعات عدة تمتلك موارد مختلفة إلى حد كبير، بعضها يمثل الشركات والمهنيين الأثرياء وتكون أكثر تنظيماً وتمويلاً، في حين أن الجماعات الممثلة للفئات الفقيرة تكون لديها موارد مالية أقل مقارنة بالأولى وتنظيمها يكون أكثر سوءاً، وهذا ما يقوض الادعاء بتوازن الجماعة لأنه في بعض الحالات تحتكر جماعات قليلة النفوذ في المجال السياسي (Cochran & Malone, 2014, p. 7)، وانتقد المدخل لتكريزه الشديد على دور الجماعات في صنع السياسات والتقليل من دور أطراف أخرى لها إسهامها الكبير في ذلك كالمؤسسات والمواطن كفرد والكوادر والأخطار والظروف الاستثنائية غير المتوقعة وكذلك الموظفين الرسميين.

كما انتقد المدخل لإصراره على أن الجماعات بصراعها المستمر الذي يولد توازناً فيما بينها هي الصانعة للسياسة العامة، لكن في الواقع وعلى العكس من ذلك بعض الجماعات السياسات العامة هي من تعمل على خلقها، مثلاً اتحاد المزارع الأمريكية التي أنشئت حول برنامج الإنفاق الزراعي، والحال نفسه بالنسبة لمنظمة حقوق الرفاهية القومية، كما أن كثير من الموظفين الحكوميين قد يتحولون إلى جماعات مصلحة يتخذون مواقف يعبرون بها عن مصالحهم، مثلما تفعل بعض اتحادات العمال والموظفين المطالبة عن طريق تنظيماتها ببرامج وسياسات خادمة لمصالحها كالدخل المضمون لحمايتها في حالة البطالة أو التقاعد (أندرسون، 1999، صفحة 35).

إضافة إلى ذلك، المدخل نابع من بيئة غربية أمريكية مختلفة عن البيئة العربية مما قلل من إمكانية توظيفه في تفسير العملية السياسية داخلها، فالتعددية في المجتمعات العربية قائمة على أسس تقليدية عشائرية ودينية تتقاطع مع أسس أيديولوجية ومصالح طبقية واجتماعية، من دون أن يكون لهذه التعددية انعكاس حقيقي في المؤسسات السياسية، فالأحزاب في مصر والسودان والعراق وسوريا قائمة على أساس ديني أو مذهبي يحرم الجماعات الأخرى من مشروعية التنظيم ولهذا فتأثير هذه الأحزاب والجماعات الممنوعة على السياسة العامة يكون غير مباشر، وحتى الجماعات المصلحية المتواجدة في شكل نقابات عمالية ومهنية تمارس مهامها وفق توجهات الحزب الواحد كما في العراق وسوريا وفي حالة استقلالها عن النظام الحزبي تجد نفسها مقيدة بالنطاق القانوني كما في الجزائر وتونس

والمغرب، كما أن البعض من هذه الجماعات وبفعل ظروف تاريخية معينة تكون أقرب للأحزاب السياسية في ممارستها للنشاطات السياسية كالحركة النقابية في السودان والنقابات المهنية في الأردن (الحسين، 2002، الصفحات 111-112).

• مدخل النخبة.

حسب H Lasswell النخبة هي جماعة قليلة العدد من أفراد الشعب تمتلك معظم مصادر الإنتاج في الدولة، وتصل إلى أكثر شيء يمكن الحصول عليه من المجتمع كالقوة الاقتصادية والصناعية والزراعية والمكانة الاجتماعية والقوة السياسية (البرصان، 2014، صفحة 170)، وجاء مدخل النخبة كرد فعل على المدخل الطبقي الماركسي (الخيري، 2012، الصفحات 41-42) في إطار الصراع الأيديولوجي بين التيار الماركسي والليبرالي، ويعد من أكثر المداخل اختلافاً مع مدخل الجماعة، لتأكيد على أن السياسات العامة تستجيب لمصالح النخبة أكثر منه لمصالح الجماهير، وأنه رغم اختلاف المشاكل والقضايا وتغير الفواعل الرسمية في السلطات الثلاث إلا أن النخبة بنفوذها تحافظ على قوة تأثيرها في العملية السياسية، في ضوء استمرار الفواعل الحكومية في إضفاء الطابع الرسمي على السياسات بما يستجيب لتطلعات هذه النخبة (شليبي، 1997، صفحة 207)، وعليه فالسياسات العامة هي انعكاس لتفضيلات النخبة الحاكمة وقيمتها في مجتمع منقسم إلى نخب حاكمة وأخرى غير حاكمة أين تكون اللانخب أكثر من النخب.

غالباً ما تعتبر الديمقراطية جيدة بالنسبة للفقراء الذين يفوقون النخب، ولأن الحكمة التقليدية تقتضي أن الديمقراطية ستقود إلى اختيار السياسات التي تعكس تفضيلات الفقراء، فإن النخب في المجتمعات الديمقراطية قلقة إزاء الخطر المطروح من قبل اللانخب التي يمكن أن تتوحد وتطغى في صناديق الاقتراع وتعمل على إعادة توزيع الثروة من الأسفل، في هذا الصدد James Madison طالب بأن يشكل النظام الجديد حماية للأقلية ضد وفرة أو كثرة الأغلبية (Cochran & Malone, 2014, p. 7).

مفكروا المدخل يؤكدون على أن المجتمع ينقسم إلى قلة تملك القوة وأغلبية لا تملكها، وعدد قليل من الأشخاص من يُخصّصون القِيم في المجتمع في حين أن الجماهير لا تقرر السياسات العامة، والقلّة التي تحكم لا تمثل الأغلبية المستضعفة، فالنخب يتم انتزاعها بشكل غير متناسب من الطبقات الاجتماعية والاقتصادية العليا في المجتمع، والحركة من اللانخبة إلى النخبة يجب أن تكون بطيئة ومستمرة للحفاظ على الاستقرار وتجنب الثورة فلا يدخل ضمن فئة النخبة إلا المقتنعون والمؤمنون حقاً

بالنخبة وبقِيَمها، كما تتقاسم النخب الإجماع لصالح القِيَم الأساسية للنظام الاجتماعي والحفاظ على النظام، ففي أمريكا قداسة الملكية الخاصة والحكومة المقيدة والحرية الفردية هي أسس إجماع النخب إضافة إلى أن السياسات العامة تعكس قِيَم النخبة لا مطالب الجماهير وتكون التغيرات فيها تدريجية تصاعدية أكثر منه ثورية جذرية، إلى جانب التأكيد على أن النخب الناشطة تخضع لتأثير مباشر ضئيل من الجماهير اللامبالية لأنها تؤثر على الجماهير أكثر من تأثير هذه الأخيرة عليها (Dye, 2008, p. 22).

تطبيق مدخل النخبة يوضح أن السياسات العامة تعكس إرادة النخبة وليس مطالب الجماهير لذلك فتغييرها يستدعي تغيير أو إعادة تعريف النخبة لقيَمها، كما أن مصلحة الجماهير ورفاهيتهم تقع على عاتق النخبة السياسية لكون النخبوية لا تعني بالضرورة أن السياسة العامة ستكون مضادة لمصلحة الجماهير (الفهداوي، 2001، صفحة 100)، في ظل نظر النخبوية للجماهير على أنها سلبية إلى حد كبير ولا مبالية وغير واعية وأن آراءها غالبا ما يتم التلاعب بها من قبل النخبة، كما أن الاتصال ما بين الجماهير والنخبة يتم بصورة رأسية، وبالتالي الانتخابات العامة والمنافسة الحزبية لن تمكن الجماهير من الحكم، والقضايا السياسية نادرا ما يتم إقرارها من قبل الجمهور من خلال الانتخابات أو تقديم بدائل سياسية عبر الأحزاب السياسية، لتصبح المؤسسات الديمقراطية ذات قيمة رمزية في جانب كبير منها، وتؤكد النخبوية أيضا أن النخب تشترك في الإجماع على القواعد الأساسية المحددة للنظام الاجتماعي بالشكل الذي يضمن استقرار النظام، من دون أن يقود ذلك إلى الاعتقاد بأن أعضاء النخبة لا يتنافسون ولا يختلفون لأن الاختلاف فيما بينهم يكون حول القضايا البسيطة وليس الجوهرية مما يجعل الاتفاق فيما بينهم يطغى على أوجه الاختلاف (Dye, 2008, pp. 23-24).

انتقد مدخل النخبة لعدم انسجام مضامينه مع فكرة الديمقراطية، فالقول أن النخبة هي التي تحكم وتصنع السياسة في مقابل عدم ممارسة اللانخب لأي نفوذ على الرغم من أنها تمثل الأكثرية، يعني أن السياسة المتوصل إليها تكون موجهة نحو مصالح القلة ومعبرة عن قِيَمهم وتفضيلاتهم عوضا أن تتجه نحو تحقيق رفاه الجماهير ومصالحهم، هذا الانتقاد رد عليه Robert. D مؤكدا أن القلة تمثل الأكثرية وتعمل على بلورة كل خياراتها وتفضيلاتها رغم قلة عدد أعضائها، وأن المدخل يتلاءم أكثر مع تركيبة النظام السياسي في المجتمعات النامية والمنحازة للشيوعية أكثر منه النظم الجماعية والتعددية كأمريكا وكندا (أندرسون، 1999، صفحة 37)، ولو أخذنا النظم العربية التقليدية منها والحديثة

نجد أن النخبة فيها منقسمة إلى نخب حاكمة وأخرى معارضة تأخذ شكل أحزاب أو تجمعات محظورة أو سرية عنيفة وتنطلق من أساس أيديولوجي يقوم على الإسلام أو غيره.

مدخل النخبة مفيد جدًا في تفسير السياسات العامة في المجتمعات العربية لكون الحدود بين النخبة واللانخبة شبه دقيقة، فالتعليم والانتماء العشائري والحزبي والأسري تعتبر مؤشرات أساسية لتحديد مكانة الشخص، وتعد النخبة العسكرية أكثر النخب هيمنة في هذه المجتمعات، لكن كل هذا لا يعني عدم وجود تأثير للجماهير العربية على النخب في بعض الحالات أو القضايا، لعل أهمها أثر الشارع في التأثير على النخبة في الصعوبة التي تجدها الولايات المتحدة الأمريكية في ضم عدد كبير من الدول العربية والإسلامية لما تسميه بالتحالف ضد الإرهاب (الحسين، 2002، الصفحات 114-115) وأيضاً الحراك الشعبي الذي عرفته بعض المجتمعات العربية - مصر، تونس، ليبيا، اليمن و سوريا- في ضوء ما عرف بالربيع العربي وما ترتب عنه من إطاحة بالنظام السياسي أي النخبة الحاكمة ومحاولة إيجاد بديل أو بدلاء عنها.

• المدخل النسقي.

D. Easton أحد رواد المدخل الذي ينظر للنظام السياسي على أنه جهاز يتحرك بطريقة آلية ويتأثر من عوامل بيئته الداخلية والخارجية، التي تتضمن قوى رسمية وغير رسمية لها مصالحها الخاصة الرامية إلى تحقيقها من خلال مشاركتها في عملية صنع السياسات العامة، فكل الفواعل الرسمية وغير الرسمية تشارك في العملية إما بتقديم المدخلات أو بالمساهمة في إصدار المخرجات، ويفترض Easton وجود علاقة خطية بين كل من مدخلات النظام ومخرجاته، إذ يتم تحويل المدخلات الآتية من البيئة إلى مخرجات، وأن الإستجابات المترتبة عن المخرجات قد تتحول إلى مطالب جديدة للنظام وهو ما يعرف بالتغذية الراجعة أو العكسية (شريف، 2002-2003، صفحة 125)، وتتمحور أسس المدخل في ثلاث نقاط أساسية:

❖ **المدخلات:** هي تعبير عن تغيرات في بيئة النظام السياسي التي تمارس ضغوطاً عليه، وتأخذ شكل مطالب أو احتياجات أو طموحات للمواطنين التي تصل إليه بعد تجميعها من قبل الفواعل السياسية، بناء على طبيعة وقوة تأثير هذه الفواعل والقيود الموجودة على مستوى بيئة النظام، وقد تأخذ المدخلات شكل التأييد الذي يكون إما محدوداً تقوم به جماعة أو جماعات محدودة ولا يتسم بالصفة العمومية، أو التأييد العام الناتج عن عملية التنشئة السياسية التي تخلق الشعور بالوطنية والولاء

للسلطات العمومية، خاصة وأن استقرار النظام متوقف على توفر حد أدنى من التأييد، ويمكن أن تأخذ المدخلات شكل المقاومة التي تعكس توجهات الفواعل السياسية المعارضة لتوجهات النظام السياسي وسعيها إلى تحقيق مصالحها وكسب تأييد الرأي العام، كما قد تأخذ المدخلات صورة مصادر وموارد مادية أو بشرية يمتلكها النظام السياسي ويسخرها لتنفيذ السياسات العامة وتحقيق أهدافها (المغربي، 1998، الصفحات 150-151).

❖ **المخرجات:** تأخذ شكل سياسة عامة، قرارات، قوانين، أوامر ومراسيم صادرة عن السلطات والهيئات الموجودة في النظام السياسي كاستجابة لمدخلاته، وتختلف درجة الاستجابة باختلاف طبيعة وكمية كل من المدخلات وإمكانات النظام السياسي وقوة تأثير الفواعل السياسية، وتعد استجابة النظام للمطالب والاحتياجات عاملا مهما للرفع من درجة التأييد، إذ يرفع من قدرته الاستجابية باسترجاع المعلومات المتعلقة بوضعيته ووضعيتها بيئته وهو ما يعرف بالتغذية الراجعة، التي تشير إلى تأثير السياسات العامة والقرارات في البيئة والمطالب والاحتياجات المطروحة من قبلها وأيضا في خصائص النظام السياسي ذاته، كما يمكن للسياسة العامة أن تولد مطالباً جديدة تؤدي بدورها إلى مخرجات جديدة (أندرسون، 1999، صفحة 33)، وبناء على ذلك يتم إدراج التعديلات والتغيرات الضرورية في السياسات والقرارات بما يتماشى والاحتياجات والمطالب الفعلية للأفراد والجماعات.

❖ **البيئة الكلية للنظام:** وتنقسم إلى بيئتين، بيئة داخلية تشمل الأنساق الاجتماعية التي تتضمن النسق الاقتصادي، الثقافي، البيولوجي،...، بحيث يعد النسق الاجتماعي نسقا شاملا لنشاطات الأنساق المتفاعلة ضمن الوحدة الثقافية لمجتمعها الكلي، كما تشمل النسق الايكولوجي باعتباره نسقا اجتماعيا جغرافيا مجسدا لعلاقة الجماعات بالوسط الطبيعي الذي تعيش فيه وما يولده من تباين في سلوكيات الجماعات وأساليب عملها، إلى جانب النسق الشخصي المعبر عن مشاركة الفرد في الحياة السياسية سواء بصفته فردا أو حاكما، يضاف إليه النسق البيولوجي المتعلق بالخصائص الوراثية المساهمة في تحديد الدوافع البشرية الاجتماعية والسياسية، أما البيئة الدولية فتشمل الأنساق الاجتماعية، السياسية، والايكولوجية الدولية، وكثيرا ما تضغط العلاقات الخارجية والتغيرات الدولية على الجهاز السياسي أو تعمل على دعمه، لإحداث تغييرات بداخله بما يتماشى ومصالحها وأهدافها (عبد الحفيظ، 1997، الصفحات 189-191).

يسعى النظام السياسي وفقا لـ Easton بفعل ضغوط البيئة إلى إحداث تغييرات في هيكله وتوجهاته بتعبئة موارده وإمكانياته ليتمكن من الاستمرار والتصدي لها، فتكون السياسات العامة نتاجا لمجموع المدخلات التي يتلقاها النظام، وبذلك نستطيع تحديد مضمون السياسات وأهدافها بتحليل وتحديد كمية ونوعية المدخلات التي استجاب لها.

رغم قيام Easton بإدراج تعديلات على نموذج من حيث بيئة الجهاز السياسي وكيفية تعامل هذا الأخير معها ومع مدخلات البيئة الخارجية، وما مدى تأثير ذلك على حركية الحياة السياسية وعملية صنع السياسات العامة، مع التركيز على بعض المتغيرات المؤثرة على النشاطات والسلوكيات السياسية للأفراد والجماعات، وتأكيد على أن الحياة السياسية ما هي إلا مجموعة من النشاطات السياسية الممارسة من قبل الجهاز السياسي وبيئته، إلا أن ذلك لم يجنبه التعرض للانتقاد، فتفسيره الليبرالي الغامض والعام والآلي للأمور بالإدعاء أن المدخل صالح لفهم الحياة السياسية في كل المجتمعات رغم اختلافها، جعل منه أداة بسيطة لفهم عملية صنع السياسة، وقد أعيب عليه تجاهله الطبيعة الجزأة للصندوق الأسود، وافتقاده لعناصر القوة والأفراد والمؤسسات الصانعة للسياسات، إلى جانب تجاهله لصناع السياسة وإمكانياتهم في التأثير على البيئة التي يعملون فيها، في ظل النظر لنظام صنع القرار على أنه تسييري وخالي من القيم أكثر منه سببي لأنه بنية محايدة مما يجعل الاختلافات الهيكلية في النظام السياسي دون تأثير سببي مباشر على السياسات العامة، علاوة على ذلك، النخب السياسية والبيروقراطية تشكل الرأي الجماعي أكثر من تشكيل الجماهير لوجهة نظر القيادة، وبالتالي التغييرات السياسية غالبا ما تحدثها النخب السياسية بإعادة تحديد وجهات نظرها أكثر منه مطالب ودعائم البيئة، وكثيرا ما تنبثق المبادرة السياسية من البيروقراطية التي تصبح مؤسسة قوية في صنع وشرعنة السياسة، ففي المجتمعات الديمقراطية الغربية دور البيروقراطية في تشكيل التوجه السياسي تقني إلى حد كبير وصغير بشكل واضح لأن هذا الدور لا يزال مناطا للنخبة السياسية، وفي المجتمعات النامية التي تتميز بانعدام وضوح تام لأهداف الدولة، البيروقراطية تستفيد بسهولة من عملية الاختيار السياسي من خلال استراتيجيات السياسة البديلة حيث تشارك في صنع السياسات العامة بالإضافة إلى تأدية مهام فنية بحتة (Sapru, 2004, p. 62).

• المدخل المؤسستي.

المؤسسات مجال تصنع فيه السياسيات إذ تتضمن التنظيمات السياسية والقوانين الأساسية للنظام السياسي وتقيّد كيفية تصرف صناع القرار، وتتولى توزيع السلطات والمسؤوليات بين تنظيمات الدولة، ومنح حقوق للأفراد والجماعات وفرض الالتزامات، إلى جانب ضم أو استبعاد بعض الفواعل السياسية من عملية صنع القرار السياسي، كما أنها تجعل الحياة لينة بإضفائها الصبغة الرسمية على قواعد ومعايير السلوكيات، فالمؤسسات هي المحدد لكيفية عمل النظام السياسي، والعلماء المؤسسون يبحثون في المؤسسات كجزء أساسي في الحياة العامة بعدما برزت أهميتها في الأعمال الكلاسيكية للنظرية السياسية كأعمال Tocqueville والأوراق الفدرالية Federalist papers (John, 2003, p. 38).

من وجهة نظر المؤسساتية، السياسات هي نتاج تفاعل المؤسسات في ظل الاعتقاد بأن السلوك البشري يتأثر بالهيكل الرسمي ومعايير التشغيل القياسية فيه لأنه جزء منه، فإفراد المدخل اهتموا بالجوانب الشكلية والقانونية للحكومة آخذين بعين الاعتبار دور المؤسسات الصانعة للقرارات السياسية وكيفية تفاعلها مع الفواعل داخل وعبر المؤسسات، والمعدل الذي على أساسه تساعد هذه الأخيرة النظام السياسي على الاستجابة للمشاكل والكفاءة التي من خلالها يعمل كل منهما على تجميع التفضيلات، إلى جانب التركيز على كيفية ترتيب المؤسسات وكيف تسمح لها القواعد بالعمل.

أكد Ostrom أن تفاعل الفواعل داخل وعبر المؤسسات ضروري لتحديد السياسة النابعة من مؤسسة رسمية، فكل السياسات تصاغ وتكيّف وتنفذ وتفرض من قبلها (Theodoulou & Cahn, 2013, p. 7) أي أن السياسة Policy لن تأخذ شكل سياسات عامة ما لم يتم اعتمادها وتنفيذها من قبل المؤسسات الحكومية التي تمنحها أولاً الشرعية لكي تحظى بالتأييد من قبل الأفراد لما يترتب عنها من التزام قانوني، وثانياً العمومية بنظرها إلى كافة المواضيع والشؤون العمومية وامتدادها لتشمل كل أفراد المجتمع، وثالثاً الفرض والإجبار كون المؤسسات الرسمية وحدها لها القدرة على فرض الالتزام بالسياسات التي تعمل على رسمها ومعاقبة المخالفين لها (الفهداوي، 2001، صفحة 181).

نتيجة العلاقة الوثيقة بين السياسة العامة والمؤسسات الحكومية انصب الاهتمام على دراسة هذه الأخيرة، إذ تمارس القوة في صنع السياسة من قبل جماعات وأفراد وكل ممارسة لها تشكل واحدة من التأثيرات التي تتجه في مجموعها نحو تأسيس عملية صنع السياسة، التي تتم وفق سلسلة مترابطة من القرارات المتخذة تحت تأثير الأفراد والجماعات القوية الذين يشكلون معا ما يسمى مؤسسات الدولة

(Sapru, 2004, p. 64)، ولأن الجوانب الهيكلية للمؤسسات ومجموع الإجراءات والقواعد التي تعمل على تطبيقها لا يمكن إهمالها أو تجاهلها نظرا لدورها الرئيسي في تحليل السياسات ودراساتها ومعرفة كيفية بلورتها، فإنها حظيت باهتمام العديد من المختصين مثل صامويل هانثقتون الذي ركز على تحديد معايير المؤسسة المتمثلة في قابلية التكيف لمواجهة التحول والحفاظ والتجديد عبر مختلف الحقب التاريخية والتي تقاس بالعمر الزمني والجيلي والوظيفي، ومعيار التعقيد الذي تقاس درجته انطلاقا من درجة تعدد وحدات ووظائف المؤسسة وتنوعها، وكذلك معيار الاستقلالية الذي يفترض استقلالية معينة للهياكل السياسية والتي تقاس من خلال معرفة ما إذا كان للهياكل السياسية أو المؤسسات ميزانية مستقلة وإلى أي حد يمكنها تجنيد أعضائها بكل حرية، إلى جانب التماسك أي درجة الرضا والاتفاق بين الأعضاء داخل المؤسسة والذي يقاس بمدى إلتناء الأعضاء للمؤسسة ومدى وجود الأجنحة والخلافات داخلها.

المؤسسة بالنسبة لهانثقتون ضرورية لحماية المجتمع ولتسوية النزاعات ولوضع سياسة عامة متماسكة ومنفقة مع الصالح العام، فالسياسات الحكومية إذا صيغت ونفذت على نحو أفضل ستحظى بدعم مؤسسات متعددة وقوية، وفي حالة العكس فإن الحكومة ستكون ضعيفة لعدم قدرتها على السيطرة على المصالح الخاصة وعجزها عن تطوير النفع العام (بادي، 2001، الصفحات 88-89).

انقُذ المدخل المؤسساتي في خمسينات وستينات القرن الماضي لتمييز دراساته بالطابع الوصفي والقانوني غير التحليلي مما جعله غير نظري وغير قابل للتعميم (Lecours, 2002, pp. 5-6)، فالإصرار على أن السياسات العامة نشاط يجري داخل المؤسسات الحكومية قاد إلى تركيز على الفواعل الحكومية وإهمال كليّ للفواعل غير الحكومية ليتم بذلك إلغاء التفاعلات القائمة بين الفواعل ودورها في صنع السياسات، إلى جانب اقتصار المدخل على دراسة كل حالة على حدا مما ضيق من أفق المقارنة وانحصارها في البلدان الصناعية على حساب الدول النامية، ضف إلى ذلك تحايل الفواعل والجماعات في حالات كثيرة على المؤسسات لتحقيق مصالحهم، كما أن السياق الاجتماعي يشكل ويتوسط الترتيبات الرسمية وقد تكون الآثار المؤسسانية نتاج تغيرات أوسع، لينتج عن ذلك رؤية جامدة للعملية السياسية خاصة وأن المؤسسات تفسر كيف أن الأنظمة السياسية تهيكّل السياسات لكنها لا تفسر لماذا تتغير السياسات، والمؤسسات ليس لها تأثير مستقل في العملية السياسية لكن القواعد

المؤسساتية وعملها يعتمد بالأساس على الخيار المقدم من قبل الأفراد مثل البيروقراطيين والسياسيين (John, 2003, pp. 49-57).

عرف المدخل في ضوء الانتقادات الموجهة له بالتزامن مع بروز المدرسة السلوكية تعديلات جمة، إذ أصبح الاهتمام فيه منصبا على صنع السياسات العامة ضمن المؤسسات الحكومية بالتركيز على سلوكيات الفواعل الحكومية وغير الحكومية المشاركة في العملية والتفاعلات القائمة بينها، والانتقال من دراسة ما يجب أن يكون إلى دراسة ما هو كائن، إلى جانب علاقات التأثير المتبادلة بين المؤسسات والبيئة المحيطة وأثرها في صنع السياسات العامة، وإن اتجه بعض علماء السياسة إلى معارضة المؤسساتية لأنها وصفية ومهوسة بالتفاصيل الإدارية والإجراءات الرسمية وتأكيدا على أهمية التخطيط العقلاني أو دور الجماعات، فإنها حظيت بالأهمية في نقاشات بعضهم عند صنع القرارات لتستعيد مركزها الجوهرية في الدراسات السياسية من خلال التأثير الكبير للمؤسساتية الجديدة (John, 2003, p. 39).

العودة من جديد للمؤسسات كمرجع نظري تعد تطورا في العلوم السياسية، إذ أصبحت المؤسسات محور البنى النظرية والبحوث التجريبية في منتصف الثمانينات، وفي قلب هذا التحول لـ "العودة إلى الدولة" أعيد النظر في المؤسسات السياسية من خلال برامج بحث تدرس تأثيرها على الظواهر الاجتماعية والسياسية، وبالتحديد تأثيرها على سلوك الفواعل واستراتيجياتهم وتفضيلاتهم وطبيعتهم وحتى وجودهم، إضافة إلى دراسة مسألة تطور المؤسسة بالتساؤل عن أصلها وطبيعتها وكيفية إعادة إنتاجها.

تهدف المؤسساتية الجديدة إلى هيكلة السياسة وإعطاء المؤسسات أهمية نظرية (Lecours, 2002, p. 3) بتسليط الضوء على وزنها وترتيباتها في حضور المقررين السياسيين، والتوجه نحو الأعمال المقارنة في السياسات العامة، وهناك على الأقل ثلاثة تيارات تحمل لقب المؤسساتية الجديدة، فتيار المؤسساتية التاريخية يجزم أن الظواهر السياسية نتاج عرضي لعملية تاريخية كبيرة لتطور مؤسساتي أين كل ترتيب سيؤثر على الترتيب المقبل (Hall & Taylor, 1997, pp. 470-471)، وتيار المؤسساتية للاختيار العقلاني يصر على أن المؤسسات تسمح بتوليد آليات للتنسيق بين الفواعل وتزويدهم بإطارات للتشخيص والتنظيم وبذلك يصبح من الممكن إدراك أفضل الخيارات الفردية والمُنتج الجماعي ضمن الاستراتيجيات العقلانية المتخذة في نطاق الترتيبات المؤسساتية، أما تيار المؤسساتية

الاجتماعية فقد أكد على أن المؤسسات تضفي الطابع الرسمي على الممارسات الاجتماعية والثقافية، لذلك فهي لا تتضمن فقط القواعد والإجراءات الرسمية بل تشمل الرموز والأنماط المعرفية والنماذج الأخلاقية التي توفر أطرا للمعاني الموجهة للعمل البشري (Lecours, 2002, p. 9) ، وعلى هذا الأساس فالنقطة المشتركة للمداخل هي اقترابها من المؤسسة واستيعابها بمعنى أوسع على أنها مجموعة نسبيا مستقرة ضمن القيود الزمانية وقواعد لعبة مشتركة، التي تظهر في جانب رسمي أو غير رسمي وتنتج آثارا على سلوكيات الفواعل المختلفة (Bossy & al., 2015, p. 48).

▪ المداخل المفسرة لصنع السياسات العامة من منظور درجة العقلانية.

العقلانية اتجاه عام يضم مجموعة من أساليب دراسة صنع السياسات العامة، فهي أسلوب حميد في التفكير وسلوك جدير بالاتباع، ويتطور فكرة العقلانية أصبحت تعني استخدام الأدوات الفنية والكمية للتوصل إلى سياسات وخطط بالاستعانة بأساليب التخطيط في الاقتصاد وباقي العلوم الاجتماعية، في ظل نظرة العقلانية لعملية تخطيط وصنع السياسة العامة على أنها عملية منطقية متتابعة تتكون من عدة مراحل (الحسين، 1994، الصفحات 46-48)، ورغم تواجد مجموعة من الاتجاهات الفرعية بدخل التوجه العقلاني إلا أننا سنتعرض لثلاثة اتجاهات فقط وذلك على النحو التالي:

• مدخل العقلانية الكاملة: (الرشد الشامل).

السياسات الرشيدة هي المحققة لأكبر عائد اجتماعي، لذا فالحكومات مطالبة باختيار السياسات العامة المنتجة لمكاسب للمجتمع مع تحصيل فوائد كبيرة بأقل التكاليف، إذ لا يجوز تبني سياسة تكاليفها مرتفعة مقارنة بعوائدها، فالفرق بين القيم المتوصل إليها وتلك التي تمت التضحية بها يجب أن يكون إيجابيا تأكيدا على عظمة البديل السياسي المختار، لأن الرشادة تتضمن احتساب جميع القيم الاجتماعية والاقتصادية والسياسية المضحي بها وتلك التي يمكن تحقيقها من خلال السياسات العامة وليس فقط القيم التي يمكن تقديرها ماديا (Dye, 2008, p. 15).

صنع السياسات العامة حسب رواد المدخل نتاج فاعلين سياسيين يمارسون نشاطات عقلانية، يتصرفون بطريقة معينة وفقا للبيئة التي يعملون فيها وأفعالهم ستعزز دائما من مصالحهم الشخصية، ويختارون النشاطات استجابة لاحتساب ما ستكون عليه النشاطات الأخرى ثم يقومون باحتساب احتمال النتائج الممكنة، وفي القيام بذلك إمكانية التكهن بتوجه سلوك الآخر في وضعيات متنوعة

ومنه القدرة على التنبؤ بصنع السياسة، لذا يجب الأخذ بعين الاعتبار قيمهم وما الذي يدركونه على أنه خطر في وضعية معينة إلى جانب مستوى معلوماتهم وما الذي يدركونه حول توقعات الآخرين.

أكد Simon أن الناس بحكم طبيعتهم عقلانيون لكن قوى العالم الحقيقي وانحراف قدراتهم المعرفية لا تسمح لهم بالتصرف دائما بعقلانية، لذلك قرارات السياسات العامة قد لا تكون دائما عقلانية بشكل مثالي، لكن الأفضل أن ندرك الوضعية التي يجد صانع السياسة العامة نفسه فيها لنتوصل إلى الحكم على درجة عقلانية هذه القرارات (Theodoulou & Cahn, 2013, pp. 4-5).

يفترض رواد المدخل أن القائمين على وضع السياسات العامة يجب أن تكون لديهم تفضيلات ثابتة واضحة غير غامضة يسعون إلى تعظيمها ويتصرفون بهدف الإنقاص من التكلفة، لهذا يتبنون الاستراتيجيات ويسمح امتلاكهم للمعلومات الكافية وقت الاختيار بالاختيار الموضوعي، كما أن كل الخيارات الممكنة يمكنهم التعرف عليها والتحكم بها وتقييم النتائج المترتبة عنها بالموازنة بين العوائد والتكلفة، ليتم بعدها اختيار حل وحيد انطلاقا من معايير موضوعية شرعية بعيدة عن النزوات والعواطف، فيكون الحل هو البديل الأمثل الذي يساعد في تحقيق الأهداف بأكفا صورة وأقل تكلفة (Dunn, 2008, pp. 48-49).

واجه تطبيق المدخل العديد من الانتقادات فصناع السياسة العامة غير مدفوعين بصنع سياسات على أساس الأهداف المجتمعية بل يسعون إلى تعظيم منافعهم كالقوة والمكانة وإعادة انتخابهم، ومن الصعب التحقق بدقة من حسابات التكلفة والمنفعة بسبب تعدد أو تعارض القيم المتصلة ببدائل السياسات العامة، كما أن الطبيعة المجزأة لصنع هذه الأخيرة في البيروقراطيات الكبيرة تصعب تنسيق عملية صنع القرار نتيجة توافد المعلومات من كل المتخصصين المختلفين لتُحمّل تحديدا عند نقطة القرار (Sapru, 2004, pp. 68-70)، وقد يحدّ العامل الزمني وحالات اتخاذ القرار من عقلانية السياسات ففي حالة الطوارئ يكون العمل الفوري مطلوب ومدة تحليل الحالة قصيرة جدًا أما في الحالات العادية فإن العدد الهائل للقضايا الأساسية قد يحدّ من الوقت الواجب إتاحتها لدراسة كل قضية بدقة، لأجل ذلك صناع السياسات العامة قد يتمسكون بالبديل الأقرب للسياسات الحالية تجنبًا للمخاطر في ظل عدم اليقين بالآثار المترتبة عن بدائل السياسات الأخرى المختلفة، يضاف إلى ذلك أنهم لا يسعون للبحث عن البديل الأمثل بل البديل القابل للتنفيذ نظرا لصعوبة الحصول على كل المعلومات لكل بديل والنتائج المترتبة عنه في ضوء الوقت والتكلفة التي يقتضيها جمع المعلومات، وكذلك استحالة

مقارنة وزن القيم والعوائد والنفقات المتعارضة إذ يستحيل مثلا وزن قيمة الكرامة الشخصية بزيادة الضريبة على الفرد (Dye, 2008, pp. 16-18).

• مدخل التراكمية (التدرجية).

ظهر المدخل نتيجة الانتقادات الموجهة إلى المدخل العقلاني الشامل، مفترضا أن السياسات العامة عملية تراكمية محورها الإضافة لما تم في الماضي ومحاولة تحسين الوضع بصورة آنية وجزئية، ويعتبر Charles E. Lindblom من دعائه ومؤسسيه في مقالته الشهيرة **علم التخبط العشوائي** (الطيب، 2000، صفحة 101)، مؤكدا استحالة صياغة السياسات العامة من خلال عملية عقلانية ومحسوبة لأن الجزء الأكبر من المشاكل التي تواجه المجتمعات الحديثة معقدة ومتعددة الأبعاد. بالنسبة لـ Lindblom أي نموذج لصنع السياسات العامة كعملية تفاعلية معقدة يجب أن يفحص القوة والتفاعل العددي والتكيف المتبادل بين الفواعل الممثلة للمصالح والقيم والقدرة المعرفية، ولأن عملية صنع السياسات تتطور مع الوقت والقرارات السياسية توضع على أساس التعديلات الصغيرة نسبيا للأوضاع القائمة، فالعملية تكون بطيئة الحركة والتغيرات فيها قليلة جدًا، مما يدفع بصناعها إلى عدم التفكير في هدف مثالي لارتكاز السياسة الجديدة على السياسات السابقة، في ظل وجود القليل من الاتفاق على أهداف السياسة أو كيفية تحقيقها وقلة الاهتمام بإجراءات بحث شامل عن الحلول البديلة.

وعليه، صانع السياسات العامة يبحث عن كيفية العمل في إطار السياسة القائمة وتأثير القوى السياسية، آخذا بعين الاعتبار عدد قليل من الخيارات السياسية مع التغيرات التي تُبدل في الهامش، ولأن القرارات السياسية تدعم الحد الأدنى من التغيير السياسي، فصنع السياسات العامة هي التعديلات الإضافية الصغيرة للترتيبات القائمة التي يمكن النظر إليها على أنها النتيجة المنفرعة عن السياسة السابقة، مما يجعل عملية صنع السياسة عملية مقارنة مثالية، فكل قرار يتخذ بناء على القرارات السابقة (Theodoulou & Cahn, 2013, pp. 5-6) مما يسهل التوصل إلى إجماع وإتفاق بشأن المواضيع المختلف عليها بين الجماعات عن طريق التنازلات والمساومات، لتصبح السياسات حصيلة لمبدأ **خذ و أعط** وليس حصيلة لمبدأ **أحصل على كل شيء أو لا شيء** (أندرسون، 1999، صفحة 27)، خاصة وأن التغييرات محدودة ومندمجة ضمن ما هو قائم واتخاذ السياسات على هذا النحو يقلص من الأخطاء

في ظروف عدم التأكد التي غالبا ما يعمل في ظلها صناع السياسة، إلى جانب التقليل من التكاليف المترتبة عن ذلك.

يتجه رواد المدخل إلى اعتبار السياسة العامة عملية ديناميكية متحركة يتخللها الصراع والتنافس إزاء الموارد والقيم وكيفية توزيعها، وهو ما يُبرز العامل السياسي الذي تجاهله مدخل الرشد الشامل (الفهداوي، 2001، صفحة 132) ويجعل من الأهداف والخطوات المتعلقة بمتغيرات البيئة المحيطة قصيرة المدى.

• مدخل الفحص المختلط (المدخل المزدوج)

دعا عالم الاجتماع Amitai Etzioni إلى ضرورة إيجاد مدخل توفيقى بين مدخلي الرشد الشامل والتراكمي بأخذ جانب من أساسيات كل واحد منهما، خاصة وأن هذا الأخير لم يسلم من الانتقادات فالقرارات التدرجية تساهم في خدمة مصالح الفئات المنتفذة والجماعات المستفيدة في المجتمع على حساب الفئات الضعيفة والأقليات التي تُهمل حقوقها، وبذلك فهذه القرارات لن تعكس ديمقراطية صنع السياسات العامة، واهتمام القرارات التدرجية بالتوقعات القريبة المدى والتركيز على حاضر وماضي المؤسسات وتجاهل التحولات المستقبلية سيؤدي إلى الإستقرار والاستمرار على الأوضاع الحالية مما يحد من الإبداع في المجتمع والإبقاء على الأوضاع الحالية للسياسات العامة، ولأن القرارات الإستراتيجية البعيدة المدى والقرارات المتعلقة بالظروف الاستثنائية خارج نطاق المدخل لاهتمامه بالقرارات الصغيرة والقصيرة المدى، فهناك حاجة قائمة لاتخاذ قرارات عميقة وأساسية تكون محرّكة للقرارات التدرجية الصغيرة بما يسمح بتحقيق أهداف القرارات الكبرى ويساعد على التنفيذ السليم لها (Dunn, 2008, pp. 52-53).

عبر Amitai Etzioni عن نظريته للسياسات العامة في ضوء المدخل المزدوج الذي يساعد على اتخاذ سياسات تحافظ على النظام القائم وتعمق التوجه نحو التغيير، من خلال مثاله الشهير حول وضع نظام للتنبؤات الجوية حول الطقس والمحيط الجوي للأرض، حيث تستدعي الطريقة الرشيدة نصب آلات تصوير متعددة لرصد الأجواء المحيطة وفي أوقات مختلفة لتسجيل التغيرات التي تحدث بصورة دورية، مما يتطلب التعامل مع معلومات كثيرة وجهدا كبيرا لتحليلها الأمر الذي قد يتجاوز الإمكانيات المتاحة، أما الطريقة التدرجية فتكتفي بمراقبة الأجواء القريبة وتقتصر على رصد التغيرات الطارئة على الطقس الاعتيادي متجاهلة بذلك المعلومات المتعلقة بالمناطق البعيدة، في حين أن

الطريقة المزدوجة تتضمن عناصر من كلا الطريقتين، باستخدامها عدسات عريضة ترصد كل أجزاء السماء دون تفاصيل أو تركيز دقيق، وعدسات صغيرة تركز على المناطق التي أوضحت العدسات الكبيرة أنها تستدعي تصويرا دقيقا وأكثر وضوحا.

تسمح الطريقة المزدوجة باستخدام كل من الطريقة الرشيدة والتدرجية معا، ففي مواقف مختلفة وفي ظروف معينة يكون استخدام إحدى الطريقتين أفضل من الأخرى أو استخدامهما معا في ظروف ما، كما أنها تتسجم مع قدرات متخذي القرارات، الذين كلما كانوا أكثر قدرة على تنفيذ قراراتهم اتسعت نظرتهم وكلما كانت نظرتهم أعمق وأدق كانت قراراتهم أفضل، وعليه يساعد المدخل على تعميق فهمنا للتباين في الظروف التي تتخذ فيها القرارات في ظل تباين نطاقها وتأثيرها (أندرسون، 1999، الصفحات 28-29).

يرى Amitai Etzioni أن عمليتي التخطيط والتنفيذ عمليتان متكاملتان ضمن عملية صنع السياسات العامة، مما يعني أن مرحلة إعداد هذه السياسات تتطلب تبني أو اعتماد مدخل الرشد الشامل، بينما تتطلب مرحلة التنفيذ تبني واعتماد المدخل التراكمي، أين تساهم أساليب الرشد الشامل في وضع وتحديد الخطوط العريضة والعامة في مجال السياسات العامة، بينما تساهم الأساليب التدرجية في تطويع تلك السياسات وجعلها متكيفة مع مقتضيات الواقع السياسي والاجتماعي للإدارة الحكومية (الفهداوي، 2001، صفحة 138).

3.1. عملية صنع السياسات العامة.

لاستيعاب السياسات العامة لا بد لنا من التساؤل عن عملية صنعها خاصة وأنها ليست بالسهلة أو البسيطة، فتسليط الضوء على العملية أمر ضروري لتتبلور لدينا صورة أعمق عنها، وفي خضم ذلك سنتحدث عن صانعي السياسات العامة أي الفواعل ومراحل صنعها، وذلك على النحو التالي:

1.3.1. صناع السياسات العامة (الفواعل).

مفهوم الفاعل في السياسات العامة ذو بعدين يتعلق الأول بمساهمته في العملية السياسية والثاني مرتبط بتأثير هذه المساهمة على النتيجة، ومعرفة الفواعل أمر ضروري لأنهم يتطورون مع تحول السياسات العامة (Boussaguet & al., 2010, p. 31)، خاصة وأن مفهوم الفاعل قائم على الاستقلال النسبي لقدرته على اتخاذ القرارات الإستراتيجية في سياق معين، ورغم انحصاره بقيود تحدد سلوكه إلا

أنه يتوصل دائما إلى التغلب عليها جزئيا، ويقر Hassenteufel بإمكانية التمييز بين ثلاثة محددات مركبة ومتداخلة لإستراتيجيات الفاعل في إطار النشاط العمومي، ألا وهي الموارد التي يمتلكها ونظم التمثلات التي يؤمن بها والمصالح المحددة للغايات من نشاطاته (Hassenteufel, 2008, pp. 104-106)، ولأن استخدام المفهوم غير محايد لاحتوائه على حقائق واسعة يجب أن نكون دقيقين حول ما نعنيه بالفاعل (de Maillard & Kübler, 2015, pp. 206-207).

يقر المنظور الدولاتي بأن عملية صنع السياسات العامة تخص المنتخبين والإدارة تحقيقا للمصلحة العامة، غير أن العملية في الواقع تشمل العديد من الفواعل لدرجة أضحت فيه أكثر غموضا وتحديداهم أصبح فاقدا للدقة، في ضوء سماح أنظمة الحكم للانفتاح ومبدأ التغيير من خلال المشاركة في القرار وتفويض سلطة صنعه، وتباين أدوار هذه الفواعل وتأثيرها ومواردها داخل النظام السياسي، وقد ترتب عن تكاثرها وتنوعها تعدد تصنيفاتها، فهناك من صنفها إلى فواعل فردية وجماعية (Boussaguet & al., 2010, pp. 34-36)، وصنفها البعض الآخر إلى فواعل وطنية وفواعل عبر وطنية (Béland & Orenstein, 2009) وأخرى دولية (Howlett & Ramesh, 2003, pp. 59-60)، في حين صنفها البعض إلى فواعل رسمية وغير رسمية، ونحن في هذا السياق ولأغراض الدراسة سننعمد على التصنيف الأخير في ظل التأكيد على أن دور الفاعل يعطي تصورا على وجود تقاسم للوظائف في صنع السياسات العامة وإن كان دور الدولة في ذلك محوري، فالفاعل هو عامل لتقاسم الأعباء مع الدولة في إنتاج سياساتها العامة وكل حسب دوره ووزنه النسبي في صنعها وصياغتها.

▪ صنع السياسات العامة الرسميون (الفواعل الرسمية).

تعتبر الدولة الفاعل الرسمي الأساسي بحكم أنها المنتجة للسياسات العامة لأنها المالكة لأهم مرتكزاتها الممثلة في الموارد، وبالنظر للدولة من زاوية المأسسة نجد أن الفواعل الرسمية في عملية صنع السياسات هي المؤسسات الرسمية للدولة التي تحتل مراكز سامية في العملية انطلاقا من الصلاحيات التي تمنحها إياها القوانين الدستورية، فمهامها في العملية تتم بناء على السلطات الدستورية المباشرة للتصرف والفعل واتخاذ القرارات (الفهداوي، 2001، صفحة 216)، وينحصر هذا النوع من الفواعل في التالي:

• الهيئة التشريعية:

كل النظم السياسية تضم برلمانات أو مجالس تشريعية تحمل تسميات مختلفة، مهمتها الأساسية مناقشة السياسات العامة والتصويت عليها، وموافقتها عليها ضرورة لكي تصبح نافذة وتحظى بالشرعية والإلزامية، إذ يجب على الأقل من الناحية الرسمية أن تعرض السياسات على المجالس حتى وإن كانت في دول وحالات كثيرة تُعد في أماكن ومواقع خارجها (الموند و آخرون، 1996، الصفحات 254-255).

يُعنى المشرعون انطلاقاً من صلاحياتهم الدستورية بوضع التشريعات والقوانين العامة لتنظيم الحياة البشرية، ويكون تأثيرهم على عملية صنع السياسة العامة إما جوهرياً أو هامشياً أو ما بينهما بحسب طبيعة وشكل النظام السياسي والدستوري والتوجه الأيديولوجي والثقافة السائدة في المجتمع، فيكون التأثير أكبر في الأنظمة الرئاسية مقارنة بالأنظمة البرلمانية (أندرسون، 1999، صفحة 58)، وثانويًا في الأنظمة الفردية التسلطية على خلاف الأنظمة الديمقراطية التي يعد البرلمان فيها عصب الدولة ومستودعاً للفكر والخبرة ومن مصادر قوة الدفع فيها للتقدم، لما يحظى به من مكانة بين مؤسساتها الدستورية ولدى هيئة الناخبين التي تمنحه أمانة التشريع وإقرار السياسات العامة إلى جانب مراقبة السلطة التنفيذية (الدباس، 2008، صفحة 120)، وقد يتباين التأثير داخل النظام السياسي الواحد بناءً على طبيعة المسائل والقضايا المطروحة للنقاش.

مساهمة الهيئة التشريعية في عملية صنع السياسات العامة تتحد بناءً على ما تؤديه من وظائف، كوظيفة التمثيل بالاستماع للمواطنين والتواصل معهم وتمثيل احتياجاتهم أو التوسط مع الحكومة نيابة عنهم، أو وظيفة صنع القوانين عن طريق تحديد المشاكل ودراسة القضايا واستقبال مساهمات الخبراء والجمهور وسن التشريعات الرامية إلى معالجة المشاكل، أو وظيفة الرقابة من خلال مراجعتها للأنشطة الحكومية لضمان شفافيتها وخضوعها للمساءلة بما يتفق مع دعم القوانين القائمة.

لا يمكن عزل نشاط الهيئة التشريعية عن المؤسسات السياسية في البلاد، لكن الدرجة التي تُجَزَّ بها الهيئة مهامها ترتبط إلى حد كبير بهيكلها التنظيمي وحجم سلطاتها وإجراءاتها، والدعم الذي تحظى به ومقدار المجال السياسي أو حرية التصرف الممنوح لها مقارنة بالسلطات الأخرى، إضافة إلى أهداف أعضائها وقادتها (Saiegh, 2005, pp. 8-10)، فنشاطها متوقف على مستوى الديمقراطية وطبيعة النظام السياسي القائم.

• الهيئة التنفيذية:

السياسات العامة برنامج عمل حكومي في قطاع من القطاعات أو في فضاء من الفضاءات الجغرافية، لذا تعد السلطة التنفيذية فاعلا أساسيا في عملية صنعها، حيث أكد J. Anderson أن المرحلة الحالية هي مرحلة الهيمنة التنفيذية أين تعتمد فعالية الحكومة على القيادة التنفيذية في صنع وتنفيذ السياسات (أندرسون، 1999، صفحة 58)، علما أن دور الهيئة يبرز أكثر في الدول التسلطية مقارنة بالدول الديمقراطية مهما كان نظامها السياسي، وإن كان رئيس الدولة هو رئيس الحكومة في النظام الرئاسي فإن السلطة التنفيذية في النظام البرلماني تتميز بالازدواجية بحيث تمارس من طرف رئيس الدولة ورئيس الحكومة.

رغم اختلاف الأنظمة السياسية حول كيفية تنظيم السلطة التنفيذية إلا أنها تلعب دورا رياديا في صنع السياسات العامة، لما تمتلكه من قدرات مهنية وإمكانات فنية تسمح لها بالوقوف على ما تم انجازه من سياسات ومراجعتها وتقويمها، إلى حد قد يسمح لها بإعادة تشكيلها أو التراجع عن البعض منها، إضافة إلى انفراد هذه السلطة أو مشاركتها في وظيفة التشريع التي كانت حكرًا على البرلمان، إذ تبادر بسن القوانين الذي تمثل الشرعية القانونية للسياسات واتخاذ اجراءات تنفيذها التي تعد وجها للنشاط التشريعي، كما يتعزز دورها التشريعي بقدرتها على التحكم في البرلمان من خلال دعوته للانعقاد أو تأجيل ذلك وقد يصل الأمر إلى حله.

في سياق متصل، تسعى الهيئة التنفيذية إلى بلورة الرأي العام وتوجيهه بما يتماشى وما تطرحه من سياسات عامة تعبر عن أطروحاتها في الحكم وخياراتها التنموية وتصوراتها لحل المشاكل القائمة، من خلال تأثيرها المباشر وغير المباشر على الأجهزة والوسائل الإعلامية التي تلعب الدور الأكبر في التوعية والتهيئة النفسية للجماهير (الطيب، 2000، الصفحات 126-127).

وتنفرد الهيئة التنفيذية بتسيير الشؤون الخارجية والعسكرية، إذ تتولى وضع السياسة الخارجية وعقد وتقديم المواثيق والاتفاقيات الدولية في إطار إدارة علاقات الدولة مع الدول الأخرى، إلى جانب إقامة السفارات والقنصليات وإرسال البعثات إلى الخارج، كما تتولى تسيير الشؤون العسكرية خاصة إذا كان رئيسها هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، ورغم حاجتها لموافقة الهيئة التشريعية فيما يتعلق بقوة وتنظيم القوات المسلحة ونفقات الدفاع إلا أنها تبقى الهيئة الوحيدة المهيمنة على سياسات الأمن

والدفاع لما يتطلبه هذا النوع من السياسات من درجة عالية من السرية (نصر، 1981، الصفحات 529-530).

السلطة التنفيذية أهم بنية في عملية صنع السياسات العامة، فغالبا ما تباشر بوضع السياسات في ضوء الصلاحيات المخولة لها، وتشرف على تنفيذها ومحاسبة المسؤولين عن ذلك، وإذا كان دورها بارزا في البلدان المتقدمة فإن هذا لا يعني غياب السلطة التشريعية، لأن التوازن بين السلطتين يبقى قائما، خاصة وأن مراقبة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذية وتقييم تنفيذها للسياسات العامة له أهميته التي تؤخذ بعين الاعتبار من قبلها، على خلاف ذلك السلطة التنفيذية في الدول النامية هي صاحبة اليد الطولى في عملية صنع وتنفيذ السياسات العامة، نتيجة تركيز السلطة في يد الحاكم السياسي وشخصنة ممارسة السلطة مما يولد اندماجا واضحا في الاختصاصات بين والسلطات الثلاث للدولة لصالح السلطة التنفيذية.

• الهيئة القضائية:

يعد استقلالها من المبادئ الأساسية لدولة القانون، إذ تنص معظم الدساتير على أنه لا يحق لأي سلطة أو جهة أن تتدخل في سير العدالة أو أن تؤثر سلبا في عمل القضاة، في ضوء إقرارها ل ضمانات متعلقة بكيفية توظيفهم وأداء عملهم وعزلهم، ويمكن ارجاع تدخل الهيئة في العملية السياسية إلى استشارتها أحيانا بشأن دستورية مسودات أو مشاريع التشريعات والسياسات العامة كالمجلس الدستوري في فرنسا، التي يمكن أن تفضي إلى تعديل مضمون السياسة أو اختصاص الجهات المكلفة بتنفيذها بناء على القوة الإلزامية للاستشارة، حيث يكون تأثير الهيئة أكبر عندما تكون الاستشارة ملزمة من حيث مبدأ طلبها والأخذ بنتائجها، كما يمكن ارجاع تدخلها إلى كونها رقبيا قضائيا على السياسات العامة نتيجة مراجعتها الدائمة والمنظمة للقوانين المعبرة عنها ضمانا لشرعيتها، وفي حال تأكدها من عدم دستورية هذه القوانين تعمل على إيقافها ومنه إيقاف العمل بالسياسات المتعلقة بها (الطيب، 2000، الصفحات 127-128)، فتفسيرها السليم للمقصود من السياسات العامة يجعلها وسيطا بين واضعيها ومطبقيها (الفيهاوي، 2001، صفحة 217) ويمنحها القدرة على المطالبة بإجراء تعديلات في الجهات المكلفة بتنفيذها وتقييمها وحتى إحداث تغييرات في مضمونها علما أن ممارستها لهذا الاختصاص لا يتم بمبادرة منها بل انطلاقا من فصلها للمنازعات بين الأفراد والجماعات وبين أجهزة الدولة (الطيب، 2000، صفحة 129).

لقد كان لتعاظم دور الحكومات وتزايد درجة تدخلها في الحياة العامة وفشل أو رفض الأجهزة التشريعية والتنفيذية معالجة بعض المشاكل إلى جانب رغبة المحاكم في التدخل لتلبية بعض الرغبات أو حماية المتضررين، دور في توسيع نفوذ الهيئة القضائية في السياسات العامة وعدم الاكتفاء بتفسيرها وإبداء الرأي حولها، بامتلاكها هامشا من التدخل في تقرير ما ينبغي أن تفعله أو لا تفعله المؤسسات الحكومية إزاء مختلف القضايا في بعض الدول وبعض المجالات والقطاعات، فالمحاكم الأمريكية تضع وتنفيذ الكثير من السياسات الاقتصادية المرتبطة بمواضيع الملكية والعقود وفي حال حدوث انحرافات عن مقاصد وأهداف السياسات العامة فإنها تتدخل لمنع ذلك.

انطلاقاً من العوامل المذكورة أعلاه، يتضح لنا دور السلطة القضائية في عملية وضع السياسة العامة سواء تم ذلك بشكل مباشر أو غير مباشر، والذي يكون أكثر بروزاً في الولايات المتحدة الأمريكية أما في الدول النامية فهو جد محدود إن لم نقل منعدماً (أندرسون، 1999، الصفحات 62-63).

• الجهاز الإداري.

لكل دولة نظام إداري مكون من هياكل تنظيمية مختلفة من حيث درجات التخصص الوظيفي والتسلسل الهرمي والمستويات التنظيمية والصلاحيات إضافة إلى طبيعة العلاقات فيما بينها، ويتباين دور الجهاز الإداري في العملية السياسية من نظام سياسي إلى آخر، وبفعل تعاظم أدوار الدولة العصرية خاصة في البلدان النامية أضحت للجهاز وضع متميز في إعداد السياسات العامة، على نحو دفع ببعض الباحثين إلى التأكيد على أن المهنيين في الإدارة العامة لم يعد بمقدورهم تجنب المشاركة في صنعها، فالإداري الناجح هو سياسي ناجح تزامناً مع تحول البيروقراطيات العمومية إلى أذرع أساسية للحكومات في إعداد سياساتها العمومية وعدم اقتصار أمر تدخلها على تنفيذها، في ظل التخلي عن فكرة الفصل بين الإدارة والسياسة المستندة على التمييز بين الحقائق والقيم (الخشيم، 2002، الصفحات 65-71)، مع إصرار بعض العلماء على أن البيروقراطية العامة ليست جزءاً من السلطة التنفيذية بل سلطة رابعة وإن لم تنص المبادئ الدستورية على ذلك (الطيب، 2000، الصفحات 142-145).

تمثل السياسات العامة في الغالب توجه الحكومة نحو توجيه منظم لمواد الدولة تنفيذاً لخطط مختلفة وتحقيقاً لأهداف محددة يتولى الجهاز الإداري تنفيذها في إطار بيئة سياسية، لذلك لا يمكن الأخذ بمبدأ الفصل بين الإدارة العامة والسياسة العامة القائم على أن الجهاز ليس له أدنى مساهمة في وضع السياسة لاقتصاره على تنفيذها وذلك بغض النظر عن الحجج التي ارتكز عليها (رشيد، 1969،

صفحة 28)، كعدم إضفاء الصبغة السياسية على الجهاز البيروقراطي تجنباً لانتشار الفساد والرشوة وتحقيقاً لمبدأ الحياد الوظيفي والموضوعية، فقد نشر Key عام 1910 مقالة بعنوان *السياسة والإدارة* أقر فيها بدور الموظفين الإداريين في سياسة الدولة وتوجهاتها، ليصبح للإدارة العامة في بعض ممارستها تأثير في السياق السياسي وصنع السياسات العامة، في ظل انتعاش الإدارة اللامركزية وتعدد نظم الرقابة الشعبية على الأجهزة الحكومية وزيادة اعتماد المجالس الاستشارية، مؤكداً على توطيد المدرسة السلوكية للترابط بين الإدارة والسياسة (بن حبتور، 2000، صفحة 68).

يتدخل الجهاز الإداري في السياسات العامة إما بطريقة مباشرة باقتراح سياسات معينة أو مشاريع قوانين على الهيئة التشريعية، وبذلك يكون دوره واضحاً في اقتراح وصياغة السياسات العامة أو بالمطالبة بتعديل أو تغيير هذه الأخيرة بناء على استقباله ودراسته للمعلومات المعبرة عن ردود فعل المواطنين على توجهاتها ومقدار نجاحها أو فشلها في تحقيق أهدافها في إطار ما يعرف بالتغذية الراجعة (الطيب، 2000، صفحة 149)، وإما بطريقة غير مباشرة بتوجيهه للسياسات العامة أثناء وضعها نظراً لحيازته واحتكاره للمعلومات المتعلقة بالقضايا التي يعالجها، باعتباره المصدر الأول والأساسي للكثير من المعلومات التي يحرص على تقديمها بالقدر الذي يتماشى مع الخيارات التي يفضلها، أو بتوجيهه للسياسات العامة أثناء تنفيذها خاصة وأنه المعني الأول بالتنفيذ إذ بمجرد إصدارها تصبح إجراءات التنفيذ وأساليبه المحددة من قبل الجهاز هي الضابطة لمعنى السياسات ومضمونها الفعلي والمانحة للتفسيرات التطبيقية لها (عاشر، 1979، صفحة 29).

تساعد نفوذ الجهاز الإداري في العملية السياسية لعوامل عدة، فتداخل خيارات السياسات العامة جعل للتوجه المهني والتقني أثراً كبيراً في وضعها أين أصبحت السلطات العمومية مضطرة للاعتماد على ما يقدمه الجهاز من دراسات بشأن بدائلها وطرق تنفيذها، وشكل الطابع السري لبعض السياسات فرصة لتدخل الجهاز في وضعها نظراً لما يقدمه من استشارات بصفته المصدر الأساسي للمعلومات والمحتكر الأول لها، إضافة إلى سلطته التقديرية في إعداد اللوائح التنفيذية التي تسمح له بالتأثير على محتوى القانون وطرق تنفيذه، كما لا يمكن تجاهل أهمية القرارات الإدارية التي تمكن الجهاز الإداري من معالجة الحالات الاستثنائية وفق مبرراته الموضوعية واستخدامها للمطالبة بالتعديل في القانون الأساسي اعتماداً على تجربته العملية في التنفيذ، ويزداد نفوذ الجهاز اتساعاً عندما يأخذ صورة جماعة مصلحة تحرص على بقائها أو زيادة نفوذها وإن زالت أسباب إنشائها وضعفت مبرراتها، وفي الغالب

تتبنى الإدارات السياسات العامة المنفقة مع توجهات جماعات المصالح التي تكون على علاقة بها في شكل تفاوض أو تحالف مستتر (الطيب، 2000، الصفحات 146-147).

عادة ما نعتقد أن الفواعل الرسمية تتشارك في صنع السياسات العامة لامتلاكهم السلطة الفعلية في تخصيص الموارد السياسية واتخاذ القرارات النهائية وإضفاء الشرعية عليها، لكن على العكس من ذلك فهم لا يتخذون قراراتهم باستقلالية مطلقة ولا ينفردون بتخطيط وتحديد السياسات العامة نظرا لتدخل فواعل أخرى تبعا لكيفية تنظيم العلاقات بين السلطات العمومية والمجتمع المدني (Dormagen & Mouchard, 2015, pp. 232-233).

▪ صناعات السياسات العامة غير الرسميون (الفواعل غير الرسمية).

تساهم الفواعل غير الرسمية في صنع السياسات العامة من خلال ما تمارسه من تأثير وضغط على الفواعل الرسمية بناء على القوة التي تمتلكها، وليس بفعل الصلاحيات التي تتمتع بها، ولن نتحدث عن جميع هذه الفواعل بل سنقتصر الحديث عن البعض منها كالتالي:

• الأحزاب السياسية.

الحزب السياسي مفهوم غامض ومتعدد الجوانب، إذ يراه البعض تنظيما دائما يستمر ولو اختفى مؤسسوه ويكون منتشرا على المستوى الوطني من خلال مراكز محلية ذات علاقة وطيدة بالمركز ولديه رغبة صريحة في الوصول إلى السلطة تبعا للدعم الشعبي عن طريق الانتخابات وطرق أخرى، ويراه البعض الآخر على أنه جمعيات قائمة على التزام طوعي تهدف إلى توفير السلطة لقادتها ضمن الجماعة وتوفير فرص مثالية أو مادية لمؤيديها لمتابعة الأهداف الموضوعية أو لتحصيل منافع شخصية أو تحقيق الإثنيين معا (Offerlé, 2010, pp. 8-11).

تتواجد الأحزاب السياسية في الدول الديمقراطية وغير الديمقراطية، وتتكون من أشخاص ذوي وجهات نظر مشتركة حول المسائل العامة الراغبين في السيطرة على الحكم، وتتمتع بالتنظيم والولاء للمبادئ المشتركة والتقيّد بالوسائل الدستورية لتحقيق أهدافها خدمة للمصلحة العامة، ونظرا للطبيعة المعقدة للجهاز الحكومي والزيادة الكبيرة للسكان تحولت الأحزاب إلى وسائط للآراء وناقلات للحكم، فلا يمكن لأي دراسة حول الحكم أن تتجاهل دورها أو عمل النظام الحزبي.

الأحزاب السياسية قوة رئيسية خلف الحكومة في السلطة فهي التي تبقّيها في العملية وتضمن استمرارها في المستقبل لأن الحكم التمثيلي هو حكم الحزب (Singh, 1950, pp. 20-21) ، ومنذ نهاية القرن التاسع عشر تحولت الأحزاب إلى فواعل مركزية في الحياة السياسية، تحدد عمل الأنظمة السياسية وتراقب المؤسسات السياسية وتلعب دورا في انتخاب الحكومة نتيجة احتكارها للعرض الانتخابي، لدرجة أصبح فيها معرفة كيفية اشتغال الديمقراطيات المعاصرة مناط بمعرفة كيفية اشتغال هذه الأحزاب (Dormagen & Mouchard, 2015, p. 107)، في المقابل للخصائص المؤسساتية للأنظمة السياسية كطرق التصويت وتوزيع السلطات بين الهيئتين التنفيذية والتشريعية والصلاحيات الدستورية لرئيس الدولة والانضباط الحزبي وتمويل الحياة السياسية تأثير على بنية وقوة الأحزاب السياسية (Nay & al., 2014, p. 421) والوظائف التي تؤديها بهدف المساهمة في صنع السياسات العامة.

تعبّر الأحزاب السياسية عن المصالح وتسلك في ذلك طرقا مختلفة حيث تُخضعها للتصفية وللغربة لحذف بعضها والإبقاء على البعض الآخر، والحزب بممارسته لهذه الوظيفة يطلّع مباشرة على مطالب واحتياجات الأفراد لغرض تنظيمها وترتيبها وإبلاغها إلى الجهات المعنية، وتجميع المصالح كوظيفة تجعل الأحزاب السياسية قناة اتصال بين النظام السياسي والمجتمع إذ تبلور المطالب وتصيغها في شكل مقترحات بناء على المسافة الملائمة التي يتيحها لها النظام (أبو عامود، 2012، الصفحات 30-31)، فهي المحدد لأي المصالح ينبغي تمثيلها سياسيا انطلاقا من المؤثرات الحزبية والمطالب التي تتلقاها والقدرة على تسويتها في صورة اقتراحات لسياسات جديدة، تحقيقا لاستقرار الرأي العام وتخفيفا لحجم التوتر في المجتمع، في ظل تحديد الآراء الفردية وإضفاء الطابع الرسمي عليها لإكسابها سلطانا وبقينا (منصور، 2004، الصفحات 74-76)، وعند تحليلنا لدور الأحزاب في تجميع المصالح يجب أن نأخذ بعين الاعتبار بنيتها والناخبين والقوانين الانتخابية وهيئات صنع السياسات المتفاعلة في النظام الحزبي التنافسي، لأن هذا الدور يتم على مستوى الحزب السياسي أين يختار مرشحيه ويتبنى مقترحات السياسات العامة، وعلى مستوى التنافس الانتخابي أين يعطي الناخبون درجات متباينة من التأييد للأحزاب، وعلى مستوى التفاوض والمساومة وبناء الائتلافات داخل المجالس التشريعية والأجهزة التنفيذية (الموند و آخرون، 1996، صفحة 204).

في إطار سعي الأحزاب السياسية للوصول إلى الحكم والتأثير على القرارات السياسية تتولى تنظيم المعارضة بتوجيه النقد للحكومة مقرونا بحلول بديلة مدرجة في برنامج متكامل قابل للتحويل إلى

قرارات فعلية في حال وصولها إلى السلطة، إلى جانب توجيه الفرد وإنماء شعور المسؤولية لديه، ومساندته في اتخاذ موقف من القضايا العامة من خلال ربطها للمواقف والتنسيق بينها وبلورتها في رأي موحد يحمل توجهها سياسيا معينا.

يعد تكوين واختيار القيادات السياسية من وظائف الأحزاب السياسية، فبالإضافة إلى أولئك الذين تختارهم لتمثيلها في الانتخابات هناك غيرهم تلقنهم قواعد الحكم باعتبارها مدرسة لتعليم مبادئ ممارسة السلطة، ولأن عملية اختيار الحكام تهدف إلى تكوين الهيئة السياسية الحاكمة فالحزب مطالب بترشيح الأصلح لتمثيل الجماعة التي يسعى لتمثيلها (الخرجي، 2004، الصفحات 213-215).

• جماعات المصالح (جماعات الضغط).

يؤكد بعض الباحثين أن مصطلح جماعة المصلحة أعم وأوسع من مصطلح جماعة الضغط التي تعد أحد أنواعها، فيستخدم المصطلح عندما تعمل جماعة المصلحة في القضايا السياسية، في حين أن مصطلح اللوبي هو التطبيق المحدود لكل من جماعة المصلحة والضغط ويتم توظيفه عندما يكون هدف الجماعة إغراء البرلمان للتصويت مع أو ضد مشروع قانون ما، وكثيرا ما يستخدم مصطلح جماعة المصلحة على اعتبار أنه لا توجد جماعة من دون مصلحة، بينما الضغط/ اللوبي هما أحد ألوان النشاط الذي تمارسه الجماعة لتحقيق مصلحة ما (البرصان، 2014، الصفحات 222-223).

نستطيع القول أن مصطلح جماعة الضغط أو جماعة المصلحة، يعني مجموع التنظيمات المختلفة من حيث الهيكل والأهداف والقوة السياسية المتواجدة لتمثيل وجهة نظر أو مصالح قطاعية، وإن كانت تتميز عن الأحزاب السياسية بعدم خوضها للانتخابات إلا أنها قد تؤيدّها في حال وجود مصلحة مشتركة (Harrison & al., 2015, p. 134)، إضافة إلى تميزها بحد أدني من التنظيم والدفاع عن مصالح خاصة - مادية ومعنوية- ودرجة ما من الاستقلالية.

دور جماعات المصالح كفواعل صانعة للسياسات العامة يتضح من نشاطاتها الدافعة للسلطات العمومية إلى اتخاذ قرارات خادمة لمصالحها ومنعها من تبني القرارات المضرة بها، وفي إطار ذلك تمارس ضغوطا على المشرعين عندما تكون القرارات ذات طبيعة تشريعية وعلى الحكومة عندما تكون القرارات ذات طبيعة اقتصادية أو دبلوماسية، وحتى على الرأي العام الذي بدوره سيضغط على الحكومة التي ستكون مستعدة لسماع رغبات المنتخبين لكونه أفضل سلاح للتعبئة، وفيما يخص

القضاء فأبي ضغط تمارسه الجماعة عليّه يعتبر غير شرعي لأن الدافع من القرارات هنا لا بد أن يقوم على اعتبارات القانون (Denquin, 2001, pp. 139-153).

تسعى جماعات المصالح إلى توجيه القرارات العمومية خدمة لمصالحها بممارسة ضغوطات على السلطات العمومية من دون السعي إلى ممارسة السلطة مستخدمة إستراتيجية الضغط الداخلي أو الضغط الخارجي، فيشير الأول إلى جميع النشاطات الرامية إلى بناء علاقات مع السلطات العمومية وإعلامهم بالمصالح المدافع عنها من قبل الجماعة كحشد المسؤولين العموميين وتوفير المعلومات والتحليل والمشاركة في جلسات الاستماع أو لجان الخبراء، أما الضغط الخارجي فيشير إلى النشاطات التي تركز على التبادلات الخارجية لجماعة المصلحة كالتواجد في وسائل الإعلام وبناء تحالفات سياسية أوسع وتطوير المناقشات العامة.

الفرق بين الإستراتيجية الداخلية والخارجية قائم على الرؤية العامة لنشاطات التأثير الممارسة بمعنى الضغط الداخلي يحدث بتحفيز أو سرًا والنشاطات تتم في دائرة محدودة لأن الجماعة المصلحة لا تسعى لتبيان مبادراتها، أما في الضغط الخارجي فإن نشاطاتها تتم في دائرة أوسع رغبة منها في إبراز مبادراتها، واستخدام مبادرة التأثير هذه أو تلك يركز على عوامل مرتبطة بخصائص الجماعة ذاتها، منها ما هو داخلي كحجمها وقدرتها على تعبئة الحلفاء السياسيين ووسائلها التنظيمية ومواردها المالية وسمعتها بين المسؤولين السياسيين وطبيعة المصلحة المدافع عنها، ومنها ما هو خارجي كالسياق السياسي الذي تتطور وتعمل فيه (Attarça & Chomienne, 2014, pp. 103-104)، كما يرتبط هذا الاستخدام بخصائص النظام السياسي الذي يلعب دورا في نجاح جماعة المصلحة، فكلما كان مرنا في تسيير عملية المشاركة والمساهمة في صنع السياسات العامة كلما كانت الجماعات أقرب لتحقيق أهدافها.

• الرأي العام.

يمكن تعريفه على أنه تجميع للآراء الفردية بغض النظر عن درجة الاتفاق التي تعد مسألة يتعين التحقق منها، فلا شيء يمكن تعيينه تعسفيا كشرط لوجود هذا الرأي (Eells, 1942, pp. 391-392)، والبحث في العلاقة بين السياسة والرأي العام يفترض أن هذا الأخير قوة مستقلة وعقلانية يستجيب صناع السياسة لها بدقة بعد إجرائهم لاستطلاعات عنها، على خلاف ذلك يؤكد البعض استقلالية الدولة عن الرأي العام بالتركيز على حالات تتباعد فيها السياسة عنه إلى درجة رفضهم البحث في أي

نوع من الارتباط بينهما، وحجتهم في ذلك عدم اقتناع المسؤولين بأن الانتخابات تمثل الحالة الحقيقية لهذا الرأي، مما يدفع للاعتماد على مؤشرات أخرى له أكثر فاعلية من صناديق الاقتراع بهدف تفسير موقف رأي الأغلبية من القضية، وأيضا بحجة أن صناعات السياسة يتجاهلون تفضيلات الرأي العام بفعل انحرافهم نتيجة الضغوطات التي يتعرضون لها من قبل أطراف أخرى، هذا الانحراف هو ما أسماه Brooks الإحباط الديمقراطي فيصبح نموذج الحزب المسؤول هو البديل أين يقوم صناعات القرار الحكومي بوضع السياسات العامة من تلقاء أنفسهم مع الإبقاء على التفضيلات السياسية المختلفة بالقوة، مما قد يدخلهم في صراع مع الأغلبية التي تدعم السياسات المقدمة من طرف أحزاب المعارضة (Petry & Mendelsohn, 2004, pp. 505-509).

بغض النظر عن كل هذا الجدل، الرأي العام من القوى الفاعلة داخل الوجود السياسي وفي تحديد طبيعة الأوضاع الواصلة بين الحاكم والمحكوم، يمكنه أن يساهم في إنجاح خطط التنمية الشاملة بالقدر الذي يقوم بإحباطها عند عجز النظام السياسي عن إقناعه بتوجهاته، كما أنه يؤثر على القرارات السياسية التي تصدرها الحكومة وأيضا المشاركة في الانتخابات إلى حد أن نجاح أي اتجاه سياسي متوقف على مدى ميل الرأي العام لهذه الفكرة أو هذا الاتجاه (مراد، 2012، صفحة 103).

بين الرأي العام والسياسات العامة علاقة ديناميكية قائمة على التأثير المتبادل تبرز مصداقيتها في كون هذه الأخيرة برنامج عمل حكومي يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة تجسيدا للإرادة الشعبية ليتحول الرأي العام إلى وسيلة لهذه السياسات وهدفا لها في الوقت نفسه، كما أن اعتمادها على الإنسان وقدرته في التعبير عن توجهاته يسمح للرأي العام بممارسة تأثير فعال عليها (الطيب، 2000، صفحة 140).

تبرز الأهمية السياسية للرأي العام بتوليد الضغط الشعبي على الحكومة لاتخاذ موقف محدد اتجاه مسألة ما، أو بتأييده لزعيم سياسي ما، أو بتوجيهه عناية المسؤولين السياسيين نحو المواضيع التي تحظى باهتمام واسع لدى المواطنين، ويأخذ هذا التأثير أشكالا مختلفة مثلما تزداد أهميته في حالات محددة (Edwards III & Sharkansky, 1981, pp. 31-46).

يؤثر الرأي العام في الأجندة السياسية ويساهم في ترتيب أولويات القضايا فيها بالدفع نحو الاهتمام بقضية ما وجعل السلطات المختصة مدركة لأهميتها، كما يؤثر في الأطر العامة للسياسة بوضع ضوابط على قدرة صناعاتها في اختيار البدائل من خلال تحديده للخيارات الممكنة، وبتحكمه في

نوعية الخيارات السياسية فإنه يتدخل في تحديد السياسات وحتى منع تبني سياسة ما (السيد، 1989، الصفحات 256-258).

يكون للرأي العام تأثيراً أكبر في السياسة العامة إذا ما تعلق الأمر بمبادئ الإجماع العام في المجتمع وإذا كانت هناك أغلبية واضحة متمسكة به أو أن الفئة التي يخصها قوية ومنظمة ومتداخلة مع باقي الفئات في الدولة، وتكون مجالات تأثيره أقوى في المواقف التي تشعر فيها الحكومة أن تجاهلها للرأي العام سيؤدي إلى تكوين مواقف معادية لها مما قد يفقدها شرعيتها وشرعية السياسات العامة التي تضعها، وهو ما يتطابق مع تعريف key للرأي العام على أنه تمثيل للاتجاهات التي ترى الحكومة أنه من الحكمة أن تستجيب لها (بركات و آخرون، 2001، صفحة 266).

هناك عوامل عدة تحد من تأثير الرأي العام في السياسة العامة، كطبيعة النظام السياسي صعوبة ترجمة الرأي العام إلى سياسة عامة لصعوبة التعرف على حقيقته اتجاه مسألة ما أو التعرف عليه في الوقت الملائم مما يفقده أهميته بالنسبة لصانعي القرارات السياسية، وتعدر وصول المعلومات الدقيقة عن توجهاته (بدر، 1998، صفحة 303)، إلى جانب طبيعة القضايا المطروحة للنقاش وتزايد رغبات وطموحات المواطنين التي تعكسها اتجاهات الرأي العام تشكل في مجموعها وجوهاً قوى ضغط على الحكومة لوضع سياسة عامة جديدة تستجيب لهذه الرغبات (الطيب، 2000، صفحة 141).

• المواطن.

بتصفح أغلب السياسات العامة نجد أن أكثرها في مسلكها وطريقها قائمة على أفكار فردية أو شخصية تم التعبير عنها من قبل السياسيين والأكاديميين، وهناك العديد من الأمثلة الداعمة لهذا القول، كالسياسات الاقتصادية التي هي في الأصل سياسات تولدت عن النظرية الاقتصادية التي طرحها بعض علماء الاقتصاد، والسياسة الخارجية للولايات المتحدة الأمريكية لاحتواء الشيوعية السوفيتية وإضعافها هي في الأصل نتاج أفكار مستشار السفارة الأمريكية في موسكو George.F. Kenna بترويج من مجلة الشؤون الخارجية، وتعد سياسة الإيدز المنتهجة في الولايات المتحدة الأمريكية تعبيراً عن استجابة عامة حكومية بعد إثارتها كقضية عامة بفعل المساهمات الفردية لكل من الجنرال السابق Everett Koop والروائي Larry Kramer والمساعد في الكونغرس والناشط في سان فرانسيسكو Bill Kraus والباحثة المختصة بالطب Matilde Krim، فالكل جعل من مرض الإيدز قضيتهم الشخصية التي دافعوا عنها إلى أن تم اعتماد سياسة عامة لمواجهةها في ظل المنطلقات

الفكرية التي عملوا على تقديمها، إضافة إلى القضايا البيئية التي لم تلقى اهتماماً من طرف الحكومات الأمريكية إلا في منتصف الستينات من القرن الماضي بفعل نشر ثلاث كتب تحث وتؤكد على ضرورة خلق بيئة خالية من التلوث وهي الربيع الصامت لـ Rachel Carson وقنبلة السكان لـ Paul Ehrlich والدائرة المغلقة لـ Parry Commoner، بانتشار هذه المؤلفات وإطلاع أفراد المجتمع عليها تولد اهتماماً واسعاً بالبيئة لدى عموم المواطنين دافعاً بالحكومة نحو تبني سياسات عامة بيئية (الفهداوي، 2001، الصفحات 226-228)، كما استطاعت د. نعمات فؤاد أن تؤثر في صنع السياسة الثقافية في مصر، فعند حديث وزير الثقافة عن مشروع هضبة الأهرام كتبت الدكتورة مقالات في الصحف تبين أضرار هذا المشروع تأثر بها الكثير من المواطنين وحتى النواب في المجلس لدرجة أن هؤلاء وقفوا معها إلى أن تم وقف المشروع (جمعة، 2004، صفحة 64).

اعتماد الأفكار الفردية كلبنات أساسية لمضامين العديد من السياسات العامة التي تتبناها السلطات العمومية لا تعد الآلية الوحيدة لمشاركة المواطن الفرد في صنع هذه السياسات، فقد يشارك بشكل مباشر في حال إجراء استفتاء شعبي حول القضايا الجوهرية والرئيسية كالتعديل الدستوري مثلاً، أو بشكل غير مباشر من خلال مساهمته في التصويت ومناقشة السياسات العامة مثل ما هو عليه الحال في سويسرا وبعض الولايات الأمريكية كاليفورنيا مثلاً، أو تصويته على مقترحات السياسات العامة قبل أن يتم إقرارها كمقترحات الزيادة في الضرائب، ومن الأمور التي تزيد من قوة وفاعلية تدخل المواطن في العملية السياسية في النظم الديمقراطية هو قدرته على اختيار صناعات السياسات ومتخذي القرارات عن طريق الانتخابات، على اعتبار أن اختيار المواطنين لممثليهم في الانتخابات يؤدي إلى منحهم فرصة لاختيار سياسة عامة دون أخرى، لتتحول بذلك ميولاتهم إلى قاعدة أساسية يتم على إثرها صنع السياسة العامة من قبل ممثليهم، فممارسة الانتخاب هو المعبر الذي يعلن من خلاله المواطن الفرد موافقته على سياسات ما عن طريق ممثليه وبذلك تصل رغبات المواطنين واحتياجاتهم إلى صانعي السياسات.

لمصالح الأفراد ورغباتهم تأثير على إعداد السياسات العامة وإقرارها في النظم السياسية المختلفة بما في ذلك النظم التسلطية الديكتاتورية التي تهدف من وراء عنايتها بمطالب المواطنين إلى الرفع من درجة ارتياحهم، وعليه فمن الخطأ إغفال أو تجاهل دور المواطن كفاعل غير رسمي في السياسات العامة حتى ولو أن الممارسة السياسية للفرد لا تزال محدودة في أكثر الدول الديمقراطية

(أندرسون، 1999، الصفحات 67-69)، لذا ينبغي على الحكومة أو السلطة الحاكمة أن تأخذ بعين الاعتبار اهتمامات ورغبات المواطنين والسعي إلى ترجمتها إلى سياسات عامة في ظل ما تمتلكه من إمكانيات وموارد والسهر على تنفيذها بفاعلية.

• المؤسسة العسكرية.

المؤسسة العسكرية من مؤسسات الدولة وجزء من كيائها السياسي ككل، وهناك من ينظر لها كجماعة مهنية نظامية قومية ذات سمات وخصائص بنيوية ووظيفية تجعلها ذات مكانة متميزة داخل المجتمع، وتلعب طبيعة النظام السياسي والتركيب الطبقي للدولة تأثيرا كبيرا في تحديد طبيعة الدور الذي تؤديه المؤسسة داخل المجتمع، ففي النظم الديمقراطية المتقدمة تكون أكثر حيادا واحترافية أما في النظم غير الديمقراطية فإن دورها يكون أكبر لأسباب متعددة وأشكال تأثير تتراوح بين السلب والإيجاب.

هناك اختلاف كبير حول شرعية تدخل المؤسسة العسكرية في الشؤون السياسية والقضايا المجتمعية ودوافع هذا التدخل ومبرراته، فهناك من ينفي أي شرعية لتدخلها في الحياة السياسية وتوجيهها، بدعوى حيادها واقتصار وظيفتها على الدفاع عن التراب الوطني وحماية الشرعية الدستورية ومساندة القوة المسيطرة على جهاز الدولة، في حين يعتبر البعض الآخر هذا التدخل أمرا مشروعاً على أساس أن المهمة الأساسية للمؤسسة هو الحفاظ على المصالح الوطنية حتى ولو اقتضى الأمر الإحاطة بالنظام السياسي القائم، كما أن اعتبار العسكريين جماعة مهنية يعني أنهم يشكلون جماعة مصلحة وبالتالي فليس من المستبعد اهتمامهم بالمسائل السياسية التي تخدم مصالحهم بشكل مباشر أو غير مباشر، ولأن جوهر العملية السياسية بوجه عام هو توزيع القيم والمنافع والسلع والخدمات بين الأفراد والجماعات، فالمؤسسة كجماعة مصلحة يحق لها التمتع بنصيب من هذه التوزيعات والمطالبة بها والدفاع عنها، دون التردد في اقتحام المجال السياسي دفاعاً عن مصالحها وتحقيقاً للعدالة التوزيعية بين كافة الجماعات والقطاعات (الزيات، 2003، الصفحات 272-274).

إلغاء شرعية تدخل المؤسسة العسكرية في الحياة السياسية أو منحها الأحقية في التدخل باعتبارها جماعة مصلحة تسعى للدفاع عن مصالحها ليس بالأمر الصحيح لأن خير الأمور أوسطها بمعنى، أنه لا مانع من تدخل المؤسسة العسكرية في الحياة السياسية بشرط أن يكون مجال التدخل محدوداً، وإلا تحولت هذه المؤسسة إلى قوة مهيمنة ومسيطرّة مما يخل باستقرار النظام السياسي.

دوافع وأسباب تدخل المؤسسة العسكرية في السياسة العامة متعددة منها ما يرتبط بخصوصية نشأتها التاريخية وتطورها في المجتمعات النامية، وما تنطوي عليه من طاقات بشرية وإمكانات مادية على درجة عالية من التقدم العلمي والتقني، ومعطيات البيئة المحيطة بالمؤسسة وما لها من تأثير في ديناميكيات المجتمع السياسي المحلي وفعاليتها، إلى جانب تهم الفساد وسوء الإدارة الموجهة إلى الحكم المدني وعجزه عن إدارة شؤون المجتمع (حميدشي، 1998، صفحة 201)، وانتشار الاعتقاد بأن السيطرة العسكرية تستطيع إيجاد حل أسرع للصراعات والمشاكل، وكذلك الزعامة العسكرية التي تبرز في وقت الأزمات، وكذلك البيروقراطية الحزبية التي منعت الشباب من بلوغ مراكز في الحكومة ليصبح الجيش أحد البدائل الأساسية أمامهم للوصول إلى السلطة وتحقيق المكاسب الاقتصادية والاجتماعية (الزيات، 2003، الصفحات 275-276)، كما أن تأثير المؤسسة العسكرية بالتركيب الطبقي والسياسي للمجتمع ينعكس على دورها في المجال السياسي إذ غالباً ما تكون طرفاً في اللعبة السياسية باعتبارها فاعلاً غير رسمي.

تنتهج المؤسسة العسكرية للمساهمة في صنع السياسات العامة إستراتيجية التدخل المباشر بالاستيلاء على السلطة وتحويلها من سلطة مدنية إلى عسكرية على إثر انقلاب عسكري، فمعظم دول العالم الثالث شهدت انقلابات عسكرية تحمل طابع الإصلاح وإحداث التغيير حفاظاً على المصلحة العامة وحماية البلاد والسيادة الوطنية، لتتجه المؤسسة فيما بعد إلى الاستئثار بالسلطة والبقاء فيها كهدف رئيسي وبذلك تتحول من جماعة ضاغطة على السلطة إلى المالكة الوحيدة لها، ويمكن للمؤسسة انتهاج إستراتيجية التدخل غير المباشر دون الاستيلاء على السلطة أو تحويلها إلى سلطة عسكرية، لأن تأثيرها على السياسات العامة يتم بصفتها جماعة ضغط تمارس وتفرض توجهاتها على صانعي السياسات خدمة وحفاظاً على مصالحها المتعددة.

مساهمة ودرجة تأثير فواعل السياسات العامة تختلف من فاعل لآخر، هذا الاختلاف هو انعكاس فعلي للتباين في أسباب ودوافع تدخل كل فاعل وأساليب التدخل الممنوحة له ومدى قدرته على استخدامها وتوظيفها، إلى جانب طبيعة النظام السياسي المحددة لحجم وقوة الفاعل في العملية السياسية، وإن كانت النظم الديمقراطية تشهد مشاركة من أغلب الفواعل ولو بدرجات متباينة فإن المشاركة في النظم غير الديمقراطية تقتصر على فاعل أو بعض الفواعل في ظل تهميش الأخرى.

2.3.1. مراحل صنع السياسات العامة.

صنع السياسات العامة كعملية يتم في إطار نظام فكري يبني سياسي محدد تساهم فيه فواعل عدة، وتتميز بالديناميكية والتفاعلية مع البيئتين الداخلية والخارجية، وتختلف بحسب طبيعة النظام السياسي وفلسفة الحكم وثقافة المجتمع، لكن رغم هذا الاختلاف فمعظم الدول تشترك في العمليات الأساسية المعيارية للعملية التي سنحاول تحديدها من منطلق النظر لها كسلسلة نشاطات مترابطة ومتداخلة، مع الإشارة إلى أن هذا التقسيم لغاية تبسيط الدراسة واستيعاب العملية إلى أبعد حد خاصة وأن هذه النشاطات غير مستقلة عن بعضها البعض ولا تحدث بصورة تسلسلية منطقية تؤدي كل واحدة منها إلى النشاط الموالي لها آليا.

وضع Charles Jones النموذج التسلسلي في ظل تصوره لعملية صنع السياسات العامة كسلسلة متعاقبة من العمليات لتقديم رؤية واضحة لمجموع مراحل صنعها، غير أن هذا النموذج مثالي لأنه من الصعب على الصعيد العملي التعرف على بعض مراحلها خاصة وأن بعضها قد يكون غائبا، كما أن Jones لم يعزل مرحلة القرار بالمعنى الدقيق للكلمة ففي رؤيته لهذه العمليات هناك قرارات سياسية وأخرى غير سياسية تتخذ على طول هذه المراحل التي يمكن أن يكون ترتيبها معكوسا، فقد يتخذ قرار خاص بمشكل ما قبل تحديده وتشخيصه وفي هذه الحالة عملية التشخيص تأتي لتقوية القرار المأخوذ إضافة إلى إمكانية حذف مرحلة أو بعض مراحل صنع السياسات العامة بطريقة إيرادية فأحيانا يشرع في تنفيذ البرنامج قبل أخذ قرار تنفيذه، يضاف إلى ذلك صعوبة تحديد بعض المراحل كأوقات تشخيص المشاكل واتخاذ القرار أو تنفيذ وإنهاء البرنامج، وبذلك نتوصل إلى عدم إمكانية تطبيق النموذج بطريقة آلية وميكانيكية، لأن السياسات العامة مجموعة من العمليات المتداخلة والمتجانسة مع بعضها البعض تعمل بتوازن وتكون في تغير وتحسن مستمر (Braud, 2002, pp. 550-553)، وسنحاول تحديد هذه العمليات والنشاطات في النقاط التالية:

■ تحديد المشكل العام وإدراجه في المفكرة السياسية.

تميزت الدراسات التقليدية في حقل السياسات العامة بقلة اهتمامها بتحليل المشاكل العامة اعتبارا أن ذلك يقع خارج اختصاص علماء السياسة، غير أن أي تحليل - حاليا - يتجاهل هذه المشاكل يعد منقوصا كونها الدافع للتحرك الحكومي ولأن طبيعتها تساعد على تحديد السياسة الملائمة (أندرسون، 1999، صفحة 77) التي غالبا ما تكون مدفوعة بالجدل حول ما إذا كان شيء ما مشكلة قابلة

للحل؟ وما هو الحل المحتمل؟ وما هي تكاليفه؟ وما إذا كانت الحلول ذات فعالية كلية أو جزئية؟ (Birkland, 2015, p. 10)، وعلى هذا الأساس فتحديد المشكل العام وإدراجه في المفكرة السياسية يعد مرحلة أولية وأساسية في عملية صنع السياسات العامة.

• تحديد المشكل العام.

مفهوم المشكلة واسع المعنى لتقاربه مع مفاهيم أخرى في ظل اتساع مجاله وضيقة تبعاً للمستوى والنطاق الذي يتواجد فيه (سرير عبد الله، 2011، الصفحات 162-167)، ويمكن اعتبار المشكلة العامة كل حالة أو وضع يُنتج احتياجات أو عدم الرضا من الأفراد الذين يلتمسون المساعدة والإصلاح (Altman & Petkus.Jr, 1994, p. 41)، التي تظهر عند إدراك الفواعل الاختلاف بين ما هو قائم وما يمكن أن يكون عليه الوضع أو ما ينبغي أن يكون عليه فهي تجسد العمل التفسيري للفواعل المستثمرة للوقت والوسائل المادية دفاعاً عن قضاياها.

بروز المشكلة العامة متوقف أولاً على تحديدها بتحليل الظروف الدافعة للفواعل نحو تحويل صعوبات ذات طابع خاص أو انشغالات كامنة إلى قضايا عامة، فكل قضية شخصية يمكن أن تكون موضوع تعبئة عندما تثير مصلحة الجمهور أو شخصيات محددة، وتحدد المشكلة إما عن طريق مؤشرات إحصائية أو أحداث أو بالاستناد على الرموز والأفكار المعبأة والقيم التوافقية داخل المجتمع. وثانياً متوقف على تحديدها من قبل المسؤولين عنها بوضع سجل سببي يربط الأسباب بالنتائج وهو عمل سياسي لأن الهدف من وصف المشكل بطريقة ما هو تدخل السلطات العمومية، علماً أن أسباب المشكلة لا يمكن إيعازها إلى المصير أو الصدفة لأن ذلك سِينكر القدرة على تغيير الوضع، لذا فيبروز المشكلة مرتبط بالمطالبة بالتغيير أين تبحث الفواعل المعبأة عن حل لها يتطابق مع الأسباب التي حددتها ويصبح تدخل السلطات العمومية منتظر لأنها المالكة للشرعية والسلطة التنظيمية (Bossy & al., 2015, pp. 13-14).

القول أن السياسات العامة توجد لحل المشاكل يندرج ضمن الحشو، لأن صنعها لا يعني حل المشاكل بل يعني بناءها (Lascoumes & Le Galès, 2007, p. 66)، ويجب ادراكها على أنها في جزء كبير منها جذب من الأمام أي أنها نظرة مستقبلية، وفي جزء قليل منها دفع من الخلف أي مشكلات تضغط علينا ولا بد أن نجد لها حلاً. فالسياسات العامة ليس نموذجاً لحل مشكلة لأن الجزء الأعظم منها يتعلق بالجذب من الأمام، أي صورة المجتمع أو صورة ما يجب أن يكون عليه (جمعة، 2004، صفحة

(58)، والأصح هو الاعتقاد بأن وجود سياسة عامة يستلزم بالضرورة وجود مشكل أو مشاكل للحل، وهنا ننتاؤل كيف أن مشكل ما يصبح موضوع اهتمام من جانب السلطات العمومية وما الذي يميز المشاكل العامة عن الخاصة؟.

تعدد مشاكل السياسة العامة لاينفي وجود خصائص مشتركة بينها كالترايطية التي تقضي بتأثير مشاكل السياسات على المشاكل السياسية في مجالات أخرى، لأنها ليست كيانات مستقلة بل جزء من أنظمة كاملة من المشاكل تجسد الظروف الخارجية التي تخلق استياء بين مختلف شرائح المجتمع التي يصعب أو يستحيل حلها باستخدام مدخل واحد أو باستقلالية عن غيرها من المشاكل. وتتميز المشاكل أيضا بالذاتية لأن الظروف الخارجية المتسببة فيها تحدد وتصنف وتشرح وتقيم بصورة انتقائية، فرغم الشعور بأن المشاكل موضوعية إلا أن نفس المعلومات الخاصة بها قد تفسر بطرق مختلفة، كما تتميز مشاكل السياسة بالوضعية لأنها تظهر عندما يصدر البشر أحكاما حول الرغبة في تغيير بعض جوانبها، أي أنها نتاج حكم الإنسان الشخصي ولذا يجب اعتبارها بناءات وتغيرات اجتماعية لا وجود لها بعيدا عن الأفراد والجماعات الذين يحددونها، إضافة إلى خاصية الديناميكية التي تعني أنه هناك حلولاً عدة لمشكل محدد بقدر التعريفات الممنوحة له فالحلول والمشاكل متغيرة باستمرار وبالتالي المشاكل ليست لها حل دائم (Dunn, 2008, pp. 75-76).

بالنسبة لـ Charles Jones أي مشكل لا يمكن حله فرديا هو بالضرورة عام، فالتحريض على تدخل الغير يخلق شروط عموميته ويجعله محل اهتمام السلطات العمومية، علما أنه لا توجد عتبة موضوعية قابلة للقياس يصبح على أساسها مشكل ما موضوع انشغالات عمومية، بمعنى وجود عدد 'ن' من الأشخاص المعنيين بالمشكل ليصبح مشكلا عاما، كما أن بعض المشاكل تعتبر عامة في بعض الأحيان دون الأخرى، مثلا الزلزال كان لوقت طويل قضية مرتبطة بالقدر والعقاب الإلهي، أما اليوم هو مشكل عام وموضوع تدخل عمومي متعدد في إطار سياسة الوقاية من الأخطار ووضع وسائل للتنبؤ وقواعد خاصة بالبناءات...، وبالتالي كل مشكل تتورط فيه الجماعات هو قابل لأن يصبح مشكلا عاما (Hassenteufel, 2008, pp. 39-40)، وكلمة " قابل " وظفت لأنه قد تتعدد مشاكل الناس دون أن تُعدّ جميعا مشاكل عامة وهناك العديد من المشاكل تثير انتباه الحكومة وتدفعها للفعل رغم أنها خاصة.

في ذات السياق، يصبح المشكل عاما عندما تقدر الفواعل أن شيء ما يجب أن يفعل لتغيير الوضعية ويصبح سياسيا عندما تتبناه السلطة العامة وتدرجه في مفكرة نشاطها، واقترح P. Favre تمييزا بين بعديّ المنظور الاجتماعي للمشكل وإدراجه في المجال الإعلامي أو السياسي اللذان بتحليل تفاعلها نستطيع فهم الظروف التي تضمن بروز المشكل، وأكد M. Edelman أن المشكل يبقى سياسيا مادام هناك خلافات حول مداه وأسبابه ونتائجه (Lascoumes & Le Galès, 2007, pp. 69-70).

• إدراج المشكل العام في المفكرة السياسية:

أي دولة مهما بلغ حجم إمكانياتها ومواردها لن تتمكن من تلبية كل مطالب بيئتها لذا يتوجب عليها وضع سلم للأولويات، وحسب John Kingdon المفكرة الحكومية هي قائمة المواضيع والمشاكل التي توليها الفواعل الحكومية والأشخاص الذين يتحركون بالقرب من الحكومة أهمية فعلية في وقت معين (de Maillard & Kübler, 2015, pp. 19-20)، وعرفها Padiouleau على أنها مجموع المشاكل التي تتطلب نقاشا عموميا، وحتى تدخل السلطات العمومية الشرعية، ولتدوين المشكل على المفكرة الحكومية يجب أن يكون من اختصاص السلطات العمومية وموضوع إشكالية حقيقية ووجهات نظر مختلفة وأيضا موضوع مناقشة عمومية (Meny & Thoenig, 1989, pp. 181-183).

اختلاف الباحثين في تصوراتهم لمفهوم المفكرة السياسية انعكس على أنواعها، فهناك تصنيفات مختلفة لها (Braud, 2002, p. 546) رغم ذلك عملية التدوين على المفكرة هي عملية ديناميكية غير متكافئة، تجسد علاقات القوة والسلطة داخل المجتمع كاشفة بذلك وصول بعض الجماعات وتأكيداها على مصالحها، وهي بعيدة على أن تكون عملية حيادية لاختيار البدائل من قبل المقريين السياسيين ولأن الفواعل غير متساويين في الحقل السياسي لامتلاكهم موارد مختلفة وقدرات معرفية محدودة سواء بشأن بناء الخيارات المتوفرة لديهم أو اختيار المعلومات التي تسمح لهم بالحفاظ على تمثلاتهم للعالم فإن الوضع على المفكرة يترك حيزا لتحديات الإدراك والإستراتيجية المطورة من قبل الشركاء السياسيين.

الشركاء السياسيون لهم دور مهم في تحديد صياغة المشكل والوقت الملائم لتدوينه على المفكرة (Bossy & al., 2015, pp. 15-16)، إذ أوضح Kingdon كيف أن جمع الشركاء لثلاث تيارات يسمح بشرح بناء المفكرة، حيث يشير تيار المشكلة إلى إدراك المشاكل على أنها مشاكل عامة تتطلب عملا حكوميا وجهود الحكومة لحلها التي تثير اهتمام صناعات السياسة بسبب الأحداث المفاجئة أو من خلال

التغذية الراجعة عن البرامج القائمة، أما تيار السياسة العامة فيتكون من الخبراء والمحلّين الذين يعالجون المشاكل ويقدمون حلولاً لها بعد فحص الاحتمالات المختلفة وحصراً، وأخيراً تيار السياسة المكون من عناصر كالتغيير الإداري أو التشريعي وحملات الضغط لجماعات المصالح، وتعمل التيارات في اتجاهات مختلفة وتتبع طرق مستقلة عن بعضها إلى أن تتقاطع مساراتها في أوقات محددة تسمى نوافذ السياسة، التي في الظروف المناسبة يمكن استغلالها من قبل اللاعبين الرئيسيين في العملية السياسية لتدوين القضايا على المفكرة بربط المشاكل السياسية بالحلول السياسية جنباً إلى جنب مع الفرص السياسية، وإن كان الجمع بين التيارات الثلاثة أمر ضروري لإدراج المشكلة على المفكرة غير أنه غير كافٍ إذ يجب فتح النافذة السياسية (Howlett & Ramesh, 2003, pp. 135-138)، والحديث عن النافذة المناسبة يوحى إلى أن التنوع في طرق التدوين على المفكرة يقود إلى تركيز الانتباه على البعد الزمني لفهم ديناميكيات التدوين والوقت الدقيق له.

قدم Philippe Garraud خمسة نماذج تفسر سيرورة عملية التدوين على المفكرة، كنموذج التعبئة القائم على إثارة طلب اجتماعي قويّ من قبل الشركاء السياسيين لاهتمام وسائل الإعلام ليحدث جدلاً عمومياً يتم استغلاله من قبل الأحزاب السياسية الرامية إلى تعبئة جمهور مختلف في السوق السياسية، ونموذج العرض السياسي أين تكون الأحزاب السياسية هي المودّ للمشاكل والمسبب لها وإثارة الجدل العمومي حولها وتعبئة وسائل الإعلام، وفي نموذج التغطية الإعلامية وسائل الإعلام هي المبرز للقضايا بإثارة نقاشات سياسية مهمة التي على أساسها يجب أن يستجيب صناع القرار، أما نموذج التوقع فتلعب فيه السلطات العمومية دوراً جوهرياً في تدوين المشاكل على المفكرة السياسية من دون طلب اجتماعي أو تغطية إعلامية ولا حتى جدال حولها، هذه القضايا قد تكون روتينية أو تملّيتها الحالات الطارئة، في حين أن الجماعات المنظمة في نموذج النشاط الكوربوراتي هي من يتولى مبادرة إدراج المشاكل في المفكرة السياسية من دون نقاش سياسي ولا دعوة لإبداء الرأي بهدف الحفاظ على مصالحها (de Maillard & Kübler, 2015, pp. 23-24).

رغم تأكيد Garraud أن النماذج لا تمتزج فقط بل يمكن أن تتعاقب في نفس الإطار من سيرورة التدوين على المفكرة إلا أنها لا تستوفي جميعها كل أشكال التدوين، لأن هذا الأخير يمكن أن يكون إجبارياً بخروجه عن سيطرة الفواعل الاعتيادية بشأن تعميم مشكل ما، أو مرتبطاً بقرارات قضائية، كما يمكن أن يتم بناء على الرزنامة المؤسساتية كالمناقشة السنوية للميزانية من قبل البرلمان، أو بفعل

التطورات الاقتصادية كتصاعد أسعار البترول الذي يطرح في المفكرة إشكالية التعويض لبعض الجماعات المتأثرة، وفي بعض الحالة يرتبط التدوين بالتطورات الديمغرافية التي تلعب دورا حاسما وإن كان غير مباشر كإصلاح نظام التقاعد، وحتى بطبيعة القضية في حد ذاتها بحكم الخطر أو الضرر الذي تحمله مما يضطر المسؤولين إلى معالجتها كحوادث المناجم مثلا (Hassenteufel, 2008, pp. 54-55). من المهم عند دراسة السياسات العامة معرفة طبيعة المشاكل التي تصل أو لا تصل إلى المفكرة السياسية، ويعد التردد أو اللاتقرار أداة تفسيرية ملائمة (أندرسون، 1999، صفحة 86) لأنه وسيلة لخلق المطالب قبل الكشف عنها في ظل التأكيد على أن السياسات العامة هي كل ما تفعله أو لا تفعله الحكومة، كما أن وجود المشكلة على المفكرة لا يعني أنه سيتم وضع سياسة عامة بشأنها، فعدم الوعي أو الاهتمام بالمشكلة يعني أنها ستبقى دون معالجة أما الوعي بها لا يعني بالضرورة التحرك الحكومي نحوها، إذ يجب صياغة مقترحات للسياسات في شكل مقترحات أولية لبرنامج العمل الواجب اتخاذه لمعالجتها.

▪ صياغة مقترحات السياسات العامة وإقرار البديل الأفضل.

في المعالجة الأكاديمية غالبا ما يتم الفصل بين صياغة السياسات العامة وإقرارها، لكن في الحياة العملية لا يمكن إنجاز الأولى بمعزل عن الثانية، فالمسؤولين عن الصياغة بحاجة للإقرار أين تستبعد بعض العناصر وتضاف عناصر أخرى، ومقترحوا السياسات العامة يخضعون لتأثير ما يتوقعون حدوثه خلال إدارتها (أندرسون، 1999، صفحة 95).

• صياغة مقترحات السياسات العامة.

تبني سياسات عامة يستدعي تواجد منظومة معلومات لإدراك المشكلة وأبعادها وانعكاساتها، وبفعل محدودية المعلومات وتأثيرها القوي على الاختيارات يسعى صانع السياسة العامة لتكوين حقل معلوماتي يعد مصفاة لتنظيم وترتيب وانتقاء وتصنيف المعلومات، وفي ظل العالم الاحتمالي الذي تتخفف فيه درجة التوقع يصبح الحقل نظاما مرجعيا يستند عليه صانع السياسة (بوريش، 2004-2005)، إذ أكد P. Muller أن صنع السياسات العامة قائم على تمثيل وتصور للواقع الذي بناء عليه نرغب في التدخل، وانطلاقا من هذه الصورة المعرفية تنظم الفواعل تصورها للمشكلة والمقارنة بين حلول لها وتحديد اقتراحاتها للعمل، فهذه النظرة للعالم هي مرجع السياسات المتضمن لأربع مستويات لإدراك العالم التي وإن كانت متميزة إلا أن الروابط فيما بينها واضحة، وهي مستوى القيم أي التمثلات

الجوهريّة لما هو جيّد أو سيء والمرغوب فيه أو المرفوض، ومستوى المعايير أين تحدّد الاختلافات بين الواقع القائم والواقع المرغوب فيه، ومستوى الخوارزميات أي العلاقات السببيّة المعبرة عن نظرية النشاط، إضافة إلى مستوى الصور وهي ناقلات ضمنية للقيم والمعايير وحتى الخوارزميات (Muller, 2009, pp. 60-69)، علماً أنه في أي قطاع هناك مجموعة من التمثيلات وأحياناً من الضروري تعديل القطاع لضمان تحقيق وتطوير سياسة ما، والفهم الخاطيء لهذه التصورات وعدم القدرة على تغييرها سيكون سبباً في إخفاق صانع القرار، كما أكد Muller على دور الوسيط في تكوين مرجع السياسة والمكانة الإستراتيجية التي يحتلونها في نظام اتخاذ القرار (Chagnollaud, 2004, pp. 300-301).

بمجرد تحول مسؤولية حل المشكلة من المجال العام الشعبي إلى المجال الحكومي تتأهل المشكلة لمرحلة صياغة السياسة، أين يتوجب على السلطات العمومية إيجاد خطط للتعامل معها في ظل الاتفاق على تعريفها بصورة واضحة وتقديم حل مقبول لها، وهنا تطرح البدائل الممكنة من قبل الفواعل المتفاعلة عبر شبكة معقدة من الاتصالات وبدرجة من الحرية والمرونة والتشعب، التي تنتهي بإعداد مشروع يُقدّم للوحدة القرارية المعنية باتخاذ قرارات السياسة العامة، ليتم بعدها التأكد من أن المشروع في مضمونه وإجراءات إعدادهِ وصياغة مقترحاتهِ والقيم التي ينطوي عليها، تتفق مع المبادئ الدستورية والتوجهات السياسية والمصلحة العامة، ولأن صناع السياسة يواجهون عدداً من التعاريف والمفاهيم العاكسة لوجهات نظر الفواعل عن طبيعة المشكلة وآثارها والحل المناسب لها، فإنهم يضطرون إلى تكوين تصور ووضع تعريف حكومي للمشكلة يوجه الجهود الرامية لمعالجتها (الخرزجي، 2004، الصفحات 166-168).

صياغة مقترحات السياسة العامة لا تتطوي فقط على إعلان أهداف السياسة بل أيضاً على البرامج الإدارية الواجب اعتمادها لتحقيق تلك الأهداف، لذلك فطريقة الصياغة توجّه الطريقة التي يتم بها التوصل إلى هذه المقترحات (الحسين، 2002، صفحة 257) التي تتراوح بين الإبقاء على الوضع الراهن أو التدخل لتغييره.

• اختيار البديل الأنسب وإقرار السياسات العامة.

نستطيع تمييز صنفين من بدائل السياسات العامة، البدائل التدريجية التي تكون قليلة الاختلاف عن الوضع الراهن في حين تمثل البدائل الأساسية اختلافاً كبيراً عنه من حيث الأفكار التي تتضمنها والمصالح التي تخدمها وأدوات السياسة التي تقترحها، وهناك ميل كبير لدى صناع السياسة باتجاه

البحث عن البدائل التدريجية لأسباب عدة، فالتعديلات الأساسية تتطوي على مخاطرة كبيرة لما يكتنفها من عدم اليقين وتستدعي تغييرات كثيرة في السياسات القائمة في ظل صعوبة الحصول على معلومات وافية عن التأثير المحتمل لهذه التغييرات مما يترتب عنه وضع بعض البدائل جانبا لعدم التثبت منها ومن أهميتها، في المقابل البدائل التدريجية تستهلك موارد أقل وتكون الترتيبات المالية والتنظيمية في المكان المناسب وتحتاج إلى تكييف طفيف لتنفيذ التغييرات المقترحة، كما أن المنظمات الكبيرة والمعقدة التي تتميز خاصة بالروتين والأهداف المتضاربة عادة ما تتحاز بقوة نحو الحفاظ على الوضع القائم (Wu & al., 2010, pp. 32-33).

انتقاء البديل الأنسب ليس بالأمر السهل في ظل تعدد أنماط الرشد (عليوة و درويش، 2000، الصفحات 80-87)، لضرورة إخضاع جميع مقترحات السياسات العامة للنقاش والتفاوض في فضاءات حكومية وغير حكومية للوصول إلى تسويات تحقق اتفاقا على المقترح الأنسب، ويجري النقاش بين المعنيين بصنع السياسات العامة والمستفيدين وحتى المتضررين منها، وبأخذ أشكالاً وأنماطاً مختلفة كالمساومة والصراع والإقناع والمنافسة...، لنتم بعدها المفاضلة بينها لاختيار أفضلها بالاعتماد على أساليب ونظريات معينة وبناء على معايير ذات أبعاد اجتماعية وسياسية واقتصادية في ضوء الكلفة والمنفعة المترتبة عن البديل المختار، ونعني بذلك تكلفة البديل عند تنفيذه وقدرته على استغلال الموارد المسخرة لحل المشكلة ونوعية المعالجة التي يعمل على تقديمها، إلى جانب مقدار الانسجام بين البديل وأهداف السياسات العامة على صعيد النظام والعوامل البيئية إلى جانب السرعة والتوقيت المطلوب لتنفيذ البديل وإظهار نتائجه المحتملة (الفهداوي، 2001، صفحة 103).

اختيار الوحدة القرارية للبديل الأفضل يعني الوصول إلى مرحلة اعتماد السياسات العامة، مع التأكيد أن مرحلة إقرار السياسة لا تعني المفاضلة بين البدائل المطروحة بل العمل على بلورة البديل المعتمد كأفضل بديل مع امكانية تعديله وتغييره إلى أن يتم إصداره في شكل قانوني يكسبه الشرعية وقوة الإلزام (أندرسون، 1999، صفحة 99)، فأقرار السياسة العامة ضروري ليتم فيما بعد تنفيذها على أرض الواقع، علما أنه يأخذ أشكالاً مختلفة تتناسب مع طبيعة المشكلة ومستوى القرار اللازم لعلاجها فقد يأخذ صورة تصريح أو خطاب رسمي لرئيس الدولة أو الحكومة أو الناطق الرسمي المخول بذلك أو قرار حكومي أو إداري، وعليه عملية إقرار السياسة هي نتيجة لإجراءات ومراحل صنعها من جهة

وعملية سياسية تشريعية تتم بحسب طبيعة النظام السياسي ونظام الحكم والنظام التشريعي لكل دولة من جهة أخرى (الخرجي، 2004، صفحة 169).

■ تنفيذ السياسات العامة وتقييمها.

السياسات العامة وإن تم إقرارها فإنها لن تكتسب أي أهمية ما لم يتم إدراجها حيّز التنفيذ بالتزامن مع المتابعة والتقييم المستمر لها لمعرفة حجم وطبيعة الأهداف المحققة، وعلى هذا الأساس سنعالج كل من عمليتي التنفيذ والتقييم كالتالي:

● تنفيذ السياسات العامة.

بمجرد تبني السياسة العامة تشريعياً، تصبح مقترحات ومشاريع القوانين المعبرة عن مضمونها مؤهلة إلى أن تلقب بالسياسة العامة، مع إمكانية تعديل أو تغيير مضامينها ليصبح بذلك تأثيرها على المستفيدين منها مختلفاً، والفصل بين مرحلتي التشريع والتنفيذ من الناحية العملية يعد أمراً صعباً، لأن السياسة تشرع في ضوء إمكانية تطبيقها وتطبق في ضوء ما تنص عليه لائحة تشريعها (أندرسون، 1999، صفحة 123).

تنفيذ السياسات العامة عملية ذات صفة مرنة باستمرار لها القدرة على جعل هذه السياسات حقيقة فعلية، كما تتضمن عملية متحركة باتجاه السياسة وبتجاه الفعل معاً بالشكل الذي يجعل منها سياسة لاستمرار الفعل نحو تحقيق الأهداف، ولأن السياسات العامة قسدية فإن بلوغ أهدافها يتم ضمن عملية مترابطة ألا وهي عملية التنفيذ التي تعد العملية الأكثر واقعية لتعاملها مع قضايا ملموسة مع توافر إمكانيات مهياً على أكمل وجه كما أنها تعد الوظيفة الجوهرية للمنظمات والهيئات الإدارية (الفهداوي، 2001، الصفحات 273-274)، علماً أن الصعوبة التي تواجه أي حكومة ليس تبني السياسات الفعالة بقدر ما هي تحويلها إلى عمليات واقعية عن طريق إيجاد وتحديد الوسائل والإجراءات المناسبة لذلك، بمعنى مهما تكن السياسات جذابة فلا فائدة منها ما لم تكن قابلة للتنفيذ إدارياً، إذ أن الكثير من السياسات تكون جيدة من الناحية النظرية إلا أنها تصبح غير ناجحة أثناء أو بعد تنفيذها.

في سياق متصل، بقيت الأعمال الخاصة بتحليل السياسات العامة لاسيما الأمريكية منها متجاهلة لتنفيذ هذه السياسات إلى غاية 1970، بتركيز الأعمال الأولى في إطار العلوم السياسية على القرار وتطويره على اعتبار أن التنفيذ سيكون بالضرورة سهلاً من منطلق المنظور المثالي لـ weber

عن الإدارة البيروقراطية ومبالغته في تقدير فاعلية القواعد القانونية في إحداث آثار اجتماعية واقتصادية تتم مراقبتها من طرف النشاط الإداري، لكن فيما بعد أبرزت الأعمال الرائدة لـ Merton و Selznick و Blau التباعد بين نموذج weber والملاحظة التجريبية للهياكل الإدارية بإظهارها للاختلافات الوظيفية المتعددة للإدارات أو ما يسمى الحلقات المفرغة للبيروقراطية.

يعد النقد السوسيولوجي للنموذج البيروقراطي ضمن أعمال هؤلاء المفكرين شرطا أوليا لفهم النشاط العمومي في الواقع، ففي إطار المنظور القانوني التمييز بين القرار والتنفيذ يعود إلى الفصل بين السياسة والإدارة، أين يصدر القرار عن فواعل رسمية حكومية وبرلمانية أما التنفيذ فيصدر عن فواعل إدارية، لهذا فالتنفيذ مرتبط بكل المراحل ما بعد برلمانية للسياسات العامة التي تكلف بها الإدارة وهو ذات المفهوم القانوني المثالي البيروقراطي.

أكد weber أن الإدارة البيروقراطية تتكون من موظفين لا يخضعون إلا للالتزامات الموضوعية لمهامهم في إطار تدرج وظيفي قائم على الكفاءات الوظيفية أي على أساس الاختيار المفتوح بحسب الكفاءة المهنية، إضافة إلى تأكيده على أن مبادئ الحياد والتسلسل الوظيفي والتخصص هي التي تضمن التطبيق الصارم للقرارات، غير أن سوسيولوجيا المنظمات كتيار أوضحت منذ 1940 أن تجاهل هذه المبادئ وعدم احترامها هو السيناريو الأكثر تكرارا، وعليه ضرورة الأخذ بعين الاعتبار تنفيذ القرار على هذا النحو وحتمية البحث عن عوامل الانحراف فيه نتيجة صعوبة تطبيق المبادئ البيروقراطية كشروط أساسية لتنفيذ السياسات العامة (Hassenteufel, 2008, pp. 83-87).

بالنتيجة، التنفيذ هو تطبيق برنامج عمل خاص بمشكل ما وتحويل البديل إلى عمل فعال له على أرض الواقع بما يتماشى وتحقيق الأهداف، فلا قيمة ولا أهمية لأي بديل ما لم يكن قابلا للتطبيق من طرف الفواعل المعنية في إطار الصلاحيات الممنوحة لهم، فإلى جانب الجهاز الإداري الذي يتصدر قائمتها هناك فواعل أخرى تتدخل بشكل مباشر أو غير مباشر وتلعب دورا مهما في التنفيذ، بل إنها قد تساهم في عرقلته بالانحراف عن الأهداف المسطرة والعمل على تحويلها (Chagnollaud, 2004, p. 305)، علما أن التنفيذ ليس بالحيادي وفي حالات كثيرة تكون له آثار غير منتظرة أو منحرفة مما يحدث فروقات بين الأهداف المسطرة ومضمون السياسات وتطبيقها في الزمان والمكان المحدد.

فعالية عملية التنفيذ تحقيقا للأهداف المنتظرة تستدعي ضرورة وضع خطة للتنفيذ والالتزام بمجموعة من الإجراءات ومراعاة بعض العوامل، ويجب أن تتضمن الخطة البعد الزمني المخصص

للعملية وعناصر البرنامج أي النشاطات الممثلة لجزيئاته حيث يتم فصل وتجميع النشاطات ذات الطبيعة المتجانسة في وحدة واحدة لتسهيل العملية، مع ربط تنفيذ النشاطات بجدول زمني لأجل مقارنة انجاز الأعمال وفق الزمن المحدد في الخطة، إلى جانب توزيع الموارد الضرورية لتنفيذ عناصر البرنامج وتحديد الاحتياجات من موارد مالية وبشرية وتحديد الإختصاصات والمسؤوليات مع تعديل الهيكل التنظيمي لتعجيل وتسهيل عملية التنفيذ من خلال التنسيق بين النشاطات المختلفة (الحسين، 1994، الصفحات 119-120).

• تقييم السياسات العامة.

تقييم السياسات العامة هو تقدير التأثير الشامل للبرنامج الوطني في تحقيق أهدافه أو تقييم الفعالية النسبية لإثنين أو أكثر من البرامج في تحقيقها للأهداف المشتركة، حيث يندرج ضمن بحث موضوعي ومنهجي وتجريبي لاختبار آثار السياسات الجاري تنفيذها والبرامج العامة بناء على الأهداف التي كان من المفترض تحقيقها (Dye, 2008, pp. 332-333)، كما ينظر للتقييم على أنه قضية سياسية واجتماعية أساسية في المجتمعات التي تواجه خيارات معقدة، يلقي الضوء على آثار السياسات المنفذة ويساهم في تحسين كفاءة وشرعية النشاط العمومي لارتكازه على أسس علمية تساعد في تقييم عمليات السياسات العامة وآثارها والبرامج الفعلية المصاحبة للتنفيذ (قنديل، 1989، صفحة 90).

عند تعريف التقييم غالباً ما يتم ربطه بالأهداف المعلنة للبرنامج أو السياسات، لكننا في الواقع لا نعلم حقا ما هي هذه الأهداف خاصة وأن بعض البرامج والسياسات قد تسعى لتحقيق أهداف متضاربة، لذا فلن نحصر مفهوم تقييم السياسات في تحقيق الأهداف بل سنهتم بنتائج السياسات العامة أي آثارها في ظروف العالم الواقع التي تتضمن:

❖ أثرها على الوضع والجماعة المستهدفة من البرنامج إذ يجب تحديد الجماعة وبعد ذلك يتم تحديد النتيجة المرجوة من البرنامج على أعضائها.

❖ أثرها على الوضعيات والجماعات غير المستهدفة (الآثار الجانبية): كل البرامج والسياسات لها آثار متنوعة على مختلف الشرائح، وبعد تحديد الجماعات غير المستهدفة من السياسة عملية صعبة.

❖ أثرها على الظروف المستقبلية والحالية: متى نشعر بالمنافع أو الخسائر؟، وهل صمم البرنامج على المدى القصير أو الطويل؟، وتشير العديد من الدراسات أن البرنامج الجديد تكون له آثار إيجابية

على المدى القصير لكن كثيرا ما تختفي باختفاء الجدة والحماس منه، كما أن كل البرامج لا تسعى لنفس الدرجة من التغيير الدائم أو المؤقت.

❖ التكاليف المباشرة من حيث الموارد المخصصة للبرنامج: حساب الأثر الصافي للسياسات العامة ليس هيئا، لأنه قائم على احتساب جميع المنافع المادية والمعنوية في الحاضر وعلى المدى الطويل، منقوص منها كل التكاليف المادية والمعنوية في الحاضر والمستقبل، وحتى في حال إدراك جميع هذه المنافع والتكاليف سيكون من الصعب جدًا التوصل إلى رصيد صاف.

❖ التكاليف غير المباشرة بما في ذلك الفرص الضائعة للقيام بأمر آخر: غالبا ما تقيّم البرامج العمومية من خلال تكاليفها المباشرة، في حين أنه من الصعب جدًا تحديد تكاليفها الرمزية وغير المباشرة، فتقنيات حساب التكاليف المتقدمة في مجال الأعمال التجارية صممت حول وحدات الإنتاج لكن ماذا بشأن تحديد وتقييم وحدات الرفاه الاجتماعي؟، في مثل هذه المسائل يصبح الحدس السياسي أفضل دليل متاح لصناع السياسات.

وعليه، كل المنافع والتكاليف الآنية أو المستقبلية يجب أن تقاس في إطار التأثيرات الرمزية والمادية الملموسة، لأن أثر السياسات العامة يختلف عن مخرجاتها، فعند تقييمنا لهذا الأثر لا يمكننا الاكتفاء بقياس النشاط الحكومي والمبالغ المنفقة على أعضاء الجماعة لأنها ليست معيارا لأثر السياسات عليهم بل معيارا لمخرجاتها، بل يجب علينا تحديد التغييرات التي تحدث في المجتمع والمرتبطة بقياس النشاط الحكومي (Dye, 2008, pp. 333-334)، خاصة وأن لبعض السياسات العامة آثار رمزية يصعب ضبطها بصورة دقيقة، اعتبارا أن المخرجات الرمزية قد لا تحدث تغييرات في الظروف الاجتماعية للناس لاكتسابها بعدا أيديولوجيا عاطفيا أكثر منه ماديا (الفهداوي، 2001، صفحة 313).

يهدف القيم إلى تقوية المعرفة بآثار النشاط العمومي من خلال مقارنة النتائج بالأهداف الأولية وتحسين تخصيص الموارد للسياسة والبرنامج المقيّم (Arnaud & Boudeville, 2004, pp. 24-25)، والتقييم كوظيفة لا تقتصر ممارسته على المقومين المتخصصين، فكل من صناع السياسة العامة ومنفذوها يمارسونه بصورة رسمية أو غير رسمية تبعا لطبيعة علاقتهم بمضمون السياسة موضوع التقييم، كما أن النظر لهذا الأخير على أنه المرحلة النهائية في عملية صنع السياسات العامة والتسليم بذلك أمر ينطوي على درجة كبيرة من المغالطة، لأنه كنشاط وظيفي يتم في إطار عمليات الصنع والتنفيذ فنجد أنه أثناء مناقشة وتحديد المشاكل وعند تبني السياسات لما يوفره من معلومات حول مختلف

المقترحات والنتائج المترتبة عنها مما يسمح بانتقاء أفضل البدائل، ويتم اعتماده أثناء تنفيذ السياسات لمراقبة حجم الانحرافات والعمل على تصويبها تحقيقاً للأهداف، لتأتي آخر محطة في التقييم بالتركيز على نتائج وآثار السياسات ومخرجاتها لاتخاذ قرار بشأن الاستمرار قدماً في السياسة أو تعديلها وتطويرها أو إيقاف العمل بها وإنهاء آثارها (أندرسون، 1999، صفحة 191).

من هذا المنطلق نستنتج أن التقييم يمكن أن يكون قبلياً أي مسبقاً مرتبطاً بدراسة التأثير من خلال التركيز على الفوائد المحتملة للسياسة ومنه توضيح أهدافها مما يسمح بوصف الجوانب التي ستتم معالجتها ووضع جدول زمني للأهداف الأساسية المراد بلوغها انطلاقاً من التشخيص الشامل، أو أن يكون وسطيّاً قائماً على تحليل النتائج الأولى للسياسة العامة وإعطاء رؤية واضحة وموضوعية عن المبادرات وتفسير النجاحات والإخفاقات المختلفة مما يسمح بإعادة توجيه البرنامج إذا اقتضى الأمر وقد يكون التقييم بعدياً يقيّم النشاط ويحدد نقاط القوة والضعف في السياسات لأجل الإعداد لتنفيذ سياسة جديدة وتصميم التوجهات المستقبلية تبعاً للتأثيرات الواقعية (Arnaud & Boudeville, 2004, p. 8)، كما يمكن أن يرتبط التقييم بفعالية السياسة العامة بالبحث في العلاقة بين النتائج والإمكانات المستعملة واستخدام أساليب تحليل التكلفة والمنفعة لتحديد تكاليفها لغرض معرفة قدرة السياسة على تحقيق الأهداف الأساسية التي أقيمت من أجلها، إضافة إلى إمكانية ارتباط التقييم بالكفاءة من خلال المقارنة بين آثار السياسة وأهدافها لإدراك ما إذا كانت السياسة قد أنجزت المهام الموكلة لها وستبلغ الأهداف المحددة وانطلاقاً من ذلك يتم اتخاذ القرارات بشأنها، وأخيراً قد يتعلق التقييم بقياس النتائج وآثار السياسة السلبية والإيجابية على مجموع المستفيدين منها بغض النظر عن أهدافها وإبراز المسببات المباشرة وغير المباشرة لتلك الآثار والنتائج (الحسين، 1994، الصفحات 135-137).

اختلاف الباحثين في منظوراتهم لتقييم السياسات العامة لم يمنعهم من الإجماع على عدم خلوها من العراقيل التي تحد من فاعليته، كالصعوبة في تحديد الأهداف المرجوة والجماعات المستهدفة والآثار المرغوبة من البرنامج، بفعل غموض أهداف السياسة العامة وتشعبها كنتيجة لعملية صنعها، وتبني الحكومة في الغالب أهداف عدة لإرضاء الجماعات المختلفة، ولأن التقييم يحرص على إبراز التناقضات في السياسات والبرامج فإن ذلك قد يحدث صراعاً سياسياً تسعى الإدارات الحكومية إلى تجنبه ومقاومة أي تقييم لبرامجها، كما أن الكثير من السياسات تكون لها قيم رمزية لذلك فالإدارات الحكومية لا ترحب بالدراسات التقييمية التي تكشف أن جهودها ليست ذات آثار مادية، وبفعل اهتمام

الإدارات بإبراز التأثير الإيجابي لبرامجها فإن الإداريين ينظرون لمحاولات تقييم آثار برامجهم على أنها محاولة للحد منها أو تدميرها وحتى التشكيك في كفاءتهم مما يولد لديهم مقاومة رسمية للتقييم، إلى جانب ذلك، التقييم عملية منتظمة وجدّ مكلفة تستدعي إمكانيات معتبرة تشكل في مجموعها تكلفة يتم اقتطاعها من المخصصات المالية للسياسة الأمر الذي قد لا يستسيغه الإداريون ويدفعهم لمعارضته (Dye, 2008, pp. 342-343)، وتعد التسببية أحد مشاكل التقييم لصعوبة تحديد طبيعة العلاقة بين النتيجة والسبب ومنه صعوبة تفسير إذا ما كان حدوث أمر ما بفعل السياسة أم لا، وقد يترتب عن توجه السياسات العامة إلى أفراد وجماعات غير الذين وجهت إليهم تشتت في آثارها مما يصعب تقييمها (أندرسون، 1999، الصفحات 199-200)، وغياب النزاهة والموضوعية كقيم أخلاقية لدى المقوم يقضي على شعوره بالمسؤولية الوطنية والأخلاقية والمهنية وبذلك يتحول إلى عامل معيق للتقييم (الفهداوي، 2001، الصفحات 331-332)، بناء على كل ما قيل فإن هذه الصعوبات تحد من دقة نتائج التقييم وتجعله محدود الأثر.

خلاصة الفصل الأول:

بالنتيجة حظيت السياسات العامة باهتمام كبير نظرا لدورها في تنمية ونهضة المجتمعات ولكونها أهم آليات استمرار عمليات التطور، وموضوعها كحقل علمي وجد ضمن تطور مجالات العلوم الاجتماعية المختلفة وفي تقاطع معها، فشغل إهتمام الباحثين والخبراء والقادة وحتى المواطن العادي لأهميته على مستوى المؤسسات والحكومات والمنظمات، لذا فإن كانت نشأة السياسات العامة كفكرة مرتبطة بتطور الإنسان وبروزها في نشاطاته منذ الحضارات العريقة، فإن ظهورها على المستوى العلمي كان بعد الحرب العالمية الثانية بإسهامات مفكرين غربيين وعرب، لتصبح حقلًا دراسيًا يستخدم عدة أساليب لجمع المعلومات لغاية التحليل والمقارنة متضمنًا عدة مفاهيم ومداخل وآليات حولته إلى مجال ديناميكي يهتم بدراسة لماذا؟ ومتى؟ وكيف؟ تقوم الحكومة بفعل معين أو تمتنع عن القيام به في ضوء التعرف على الأهداف التي تسعى لتحقيقها، وتقوم الدولة بتشكيل سياساتها وتنفيذها وتقييمها من خلال آليات وعمليات وبتدخل مباشر أو غير مباشر من فواعل رسمية وغير رسمية.

كما تعنى السياسات العامة بدراسة الطريقة التي تطورت فيها أساليب عمل الحكومات في مجال اتخاذ القرارات والهيكل التنظيمية والعمليات والنشاطات والعوامل البيئية السياسية والثقافية والاجتماعية والاقتصادية وما تتضمنه من قيم وما لها من انعكاسات على نوعية السياسات المتخذة الأمر الذي يعلّل لنا تميزها بالتنوع والشمول والتغلغل في كل جوانب الحياة المجتمعية، مما يجعل من عملية صنعها عملية سياسية في المقام الأول على درجة من الصعوبة والتعقيد تختلف طبيعتها وإجراءاتها من دولة إلى أخرى تبعًا للنظام السياسي ودور الفواعل المشاركة فيها، وفي هذا الكلام تأكيد على أن السياسات العامة نتاج تفاعل ديناميكي معقد يتم في إطار نظام فكري بيئي سياسي تشترك فيه أطراف عدة يعمل النظام السياسي على تحديدها وتطويها على مجموعة من الخصائص وتتم بمراحل مختلفة في طبيعتها وتعقيدها من نظام لآخر وفقا لعوامل كثيرة.

الفصل الثاني:

ثنائية السلطة التنفيذية وأثرها في
صنع السياسات العامة

منح المشرع الدستوري السلطة التنفيذية كمؤسسة في النظام السياسي الجزائري مكانة بارزة، وهو ما يتجلى من خلال طريقة تنظيمها والصلاحيات الممنوحة لها وطبيعة علاقتها بمؤسسات النظام الأخرى، لتصبح بذلك فاعلا مهيمنا على عملية صنع السياسات العامة، فقد أعاد المشرع ترتيبها من الداخل في دستور 1989 والتعديل الدستوري في 1996 بإنشاء منصب رئيس حكومة يكون مسؤولا سياسيا أما المجلس الشعبي الوطني، ليحدث بذلك قفزة نوعية للنظام السياسي بانتقاله من أحادية السلطة التنفيذية إلى ثنائيتها، علما أن هذا المنصب قد استحدث في 1988/11/03 بموجب التعديل الدستوري الأولي لدستور 1976 (عباس، 2010، الصفحات 92-93)، ليعاد تنظيم ذات السلطة في آخر تعديليّن لسنة 2008 و2016 بالتراجع عن فكرة ثنائيتها والتأكيد على أحاديّتها مرة أخرى سعياً نحو تعزيز المركز القانوني لرئيس الجمهورية.

تم إلغاء منصب رئيس الحكومة واستبداله بمنصب الوزير الأول منذ تعديل سنة 2008، وهو ما عدّ انعكاساً لموقف المشرع الدستوري المرتكز على هيمنة طرف وخضوع الآخر، دون أن يصل الصراع غير المعلن بين طرفي السلطة التنفيذية إلى الإلغاء الكلي للمنصب، وبذلك قاد التخلي عن حالة التوازن الجدّ متراجعة (بودة، 2013-2014، صفحة 51) بينهما إلى منح رئيس الجمهورية دوراً رئيسياً في تحديد أجندة السياسات العمومية للبلاد في مختلف القطاعات، ليصبح الفاعل المهيمن على العملية السياسية ضمن أحادية تنفيذية ذات مظهر ثنائي شكليّ وصوريّ.

لم يسبق للدستور الجزائري النص صراحة على أن صنع السياسة العامة للبلاد هو من اختصاصات رئيس الجمهورية، غير أنه بقراءة مواد الدستور الحالي والدساتير السابقة والتمعن في كيفية توليه لمنصب الرئاسة ومجموع الصلاحيات الممنوحة له وإقرانها بواقع الممارسة داخل النظام السياسي نستطيع أن ندرك حجم تحكّمه في العملية السياسية بطرق مختلفة وآليات متباينة إلى حد الاستحواد عليها.

يضغط رئيس الجمهورية باستمرار على العمل السياسي ويساهم بشكل فاعل في صنع القرار نظراً لامتلاكه الوسائل التي تسمح له بالانفراد في تحديد إطار ونطاق سياسته، خاصة وأنه ذو سلطة مستقلة تتيح له فرض قواعد السلوك الواجب اتباعها من قبل الهيئات الدستورية، وهو ما اتضحت معالمه بشكل جليّ بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 الرامي إلى تكريس

ظاهرة التفوق الرئاسي، التي تعد السمة البارزة للدساتير السابقة وإن كان كل دستور يحمل في طياته مؤشرات ومعايير خاصة تعكس حقيقة هذا التفوق (شباح، 2015، صفحة 358).

سمو مركز رئيس الجمهورية يستند بالأساس إلى محددات قانونية وأخرى سياسية جعلت منه الفاعل المهيمن على عملية صنع السياسة العامة في ظل غياب أو تغييب الحكومة الطرف الثاني في السلطة التنفيذية وتهميش دورها نظرا لتبعيتها المطلقة عضويا ووظيفيا للرئيس.

1.2 محددات هيمنة رئيس الجمهورية على صنع السياسات العامة للدولة.

يتميز النظام السياسي بهيمنة السلطة التنفيذية، وهو مظهر لطالما ارتبط بمكانة رئيس الجمهورية نظرا للاستمرار في معادلة سمو الرئاسي ضمن الدساتير الجزائرية، خاصة وأن فعالية هذه السلطة مرهون بفعالية القيادة التنفيذية للرئيس في صنع السياسات العامة (أندرسون، 1999، صفحة 58).

لدى المؤسس الدستوري إرادة قويّة في الإبقاء على مكانة رئيس الجمهورية كمحور للنظام السياسي الجزائري من خلال تفعيل عوامل التفوق الرئاسي، ومن منطلق توفير مجموعة من المحددات ذات أبعاد مختلفة جعلت منه الفاعل الأساسي في صنع السياسة العامة، وعلى هذا الأساس سنتناول بالدراسة البعض من المحددات القانونية والسياسية.

1.1.2 المحددات القانونية المؤسسة للهيمنة الرئاسية.

هيمنة رئيس الجمهورية على عملية صنع السياسة العامة للبلاد مرتبط بتواجد بعض المحددات القانونية كالشرعية الشعبية المكتسبة نتيجة طريقة ترشحه وانتخابه لمنصب الرئاسة ضمن عهدة رئاسية دون تحمله للمسؤولية السياسية، إلى جانب انفراد بالسلطة التجسيدية من منطلق تجسيده لوحدة الدولة والأمة وحق الاحتكام إلى الشعب.

▪ تمتع رئيس الجمهورية بالشرعية الشعبية:

رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري هو الشخصية السياسية الأولى في البلاد باعتباره منتخبا من قبل الشعب عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، ويمارس مهامه واختصاصاته خلال عهدة رئاسية كانت محل مدّ وجزر ضمن التعديلات الدستوريين لسنتي 2008 و 2016 دون أن تترتب عليه المسؤولية السياسية.

• الترشح والانتخاب لمنصب الرئاسة:

طريقة انتخاب رئيس الجمهورية ذات أثر كبير على مركزه من حيث القوة والضعف، فإذا أراد واضعو الدستور رئيسا ضعيفا قرروا انتخابه بواسطة البرلمان أما إذا أرادوه قويا فإنهم يقررون انتخابه بواسطة الشعب (الجنابي، 2015، صفحة 193)، ومن هذا المنطلق تعود المكانة السامية لرئيس الجمهورية الجزائرية إلى شروط ترشحه وطريقة انتخابه (عباس، 2010، صفحة 94)، فمنصب الرئاسة ذو أهمية بالغة كونه الدعامة الأساسية لصنع السياسة العامة للدولة القائمة على الاستجابة لاحتياجات المواطنين ضمن مجالات الحياة المختلفة، وكان لزاما تنظيم المنصب عبر مراحل مختلفة بدءا من الترشح له وصولا إلى الفوز به وقيادة الدولة (عز الدين و كلوم، 2019، صفحة 502).

عرفت شروط الترشح لمنصب الرئاسة وطرق انتخاب الرئيس تطورات عدة تزامنت مع التعديلات الدستورية، فبعدما كان الترشح قائما على مبدأ الأحادية الذي يقتضي مرشحا واحدا يقترحه مؤتمر حزب جبهة التحرير الوطني ويعرضه على الشعب لتجسيد انتخابه، أصبح رئيس الجمهورية في إطار تبني التعددية الحزبية يترشح وينتخب بما يتماشى مع ضروريات هذه التعددية وإن كان الأمر في حقيقته ظاهريا (أومايوف، 2013، الصفحات 24-25).

حرية الترشح للانتخابات الرئاسية من الحريات المكفولة دستوريا لكل شخص تتوفر فيه شروط التمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط وإثبات الجنسية الجزائرية الأصلية للأب والأم، وعدم التجنس بجنسية أجنبية، وأن يدين بالإسلام، إضافة إلى بلوغ سن الأربعين كاملة يوم إيداع طلب الترشح والتمتع بكامل الحقوق المدنية والسياسية، وإثبات أن زوجه يتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط وكذلك الإقامة الدائمة بالجزائر دون سواها لمدة عشر سنوات على الأقل قبل إيداع الترشح، إلى جانب ذلك عليه أن يُثبت مشاركته في ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولودا قبل يوليو 1942 وتأديته الخدمة الوطنية أو المبرر القانوني لعدم تأديتها، مع إثبات عدم تورط أبويه في أعمال ضد ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولودا بعد يوليو 1942، وتقديم التصريح العلني بالامتلاك العقارية والمنقولة داخل الوطن وخارجه (الجمهورية الجزائرية، 2016، الصفحات 16-17)

أثارت البعض من شروط الترشح للانتخابات الرئاسية العديد من النقاشات وتباينت وجهات النظر بشأنها، ففي الوقت الذي رحب البعض بشروط ضرورة حمل المترشح للجنسية الجزائرية فقط وأنه لم يسبق له التجنس بجنسية أخرى باعتباره محاولة لسد الفراغ الدستوري ودسترة الولاء الوطني، انتقده

البعض الآخر بشدة نتيجة الاعتقاد بأنه محاولة لغلق المجال أمام فئة معينة من الشخصيات ذات النفوذ والثقل السياسي والتي يمكن أن تكون أمامها حظوظا للفوز بمنصب الرئاسة (عز الدين و كلوم، 2019، صفحة 505)، وذات الحال بالنسبة لاشتراط الجنسية الجزائرية لأبويّ المترشح الذي يعد شرطا غير مألوف في بقية الاستشارات الانتخابية، وإن استكره البعض لأنه يضيق من حرية الترشح بمنعه انفراد أحد الأبوين في نقل الجنسية الجزائرية للأبناء تأسيسا على حق الدم، فإن البعض الآخر أيده لكونه ضمان لعدم المساس بالمصالح العليا للبلاد، على اعتبار أن ولاء الشخص لوالديه ولموطنهما قد يغلب على ولائه للدولة التي يمثلها، وتجنبنا لما قد يستقر لدى الرأي العام في الدولة من تداعيات لمعان تثيرها معرفته بانتماء والديّ الرئيس لدولة اخرى أو أنه مولود لأبوين مجهولين (بن محمود، 2015، صفحة 295).

باستيفاء الشروط المذكورة أعلاه، يتم التصريح بالترشح للرئاسة بإيداع طلب تسجيل مرفق بملف متضمن تعهد كتابي لدى المجلس الدستوري مقابل تسليم وصل، بشرط أن يعكس برنامج المترشح مضمون هذا التعهد وأن يودع خلال الخمسة وأربعين يوما الموالية لاستدعاء الهيئة الناخبة، حيث يتولى المجلس الدستوري الفصل في صحة الترشيحات في غضون عشرة أيام على الأكثر من تاريخ إيداع التصريح بالترشح (الجمهورية الجزائرية، 2016³، الصفحات 27-28)، ويبلغ قراره إلى المعني فور صدوره مع نشره في الجريدة الرسمية، وعندئذ لا يقبل ولا يعتد بانسحاب المترشح إلا في حال حصول مانع خطير يثبتته المجلس الدستوري قانونيا، وفي حال ثبوت المانع أو وفاة المترشح يتم تأجيل تاريخ الاقتراع لمدة أقصاها خمسة عشر يوما.

ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العامّ المباشر والسريّ (الجمهورية الجزائرية، 2016^أ، صفحة 16) الذي رغم تفنيد البعض لمدى اسهامه في تعزيز الدور السياسي للرئيس (Defert, 2007, p. 162)، إلا أنه يعد عاملا أساسيا لتقوية الشرعية السياسية لهذا الأخير وتأثيره على الحكومة، خاصة وأن هذا الأسلوب الانتخابي هو شكل من أشكال التعبير السياسي الذي تترتب عنه علاقة مباشرة بين المرشح والناخبين الذين يتكونون من مجموع المواطنين البالغين للسن القانوني للتصويت، وفي هذا الإطار سيتمكن جميع هؤلاء المواطنين من ممارسة حق الانتخاب الذي تمنحه إياهم المواطنة (Mel, 2008, pp. 516-517).

تعتبر الانتخابات الرئاسية من اللحظات الأساسية في الحياة الوطنية، خاصة وأنها قد تؤدي إلى إضفاء الطابع الثنائي على الحياة السياسية (Jacqué, 2014, p. 182)، لأن انتخاب رئيس الجمهورية يجري بالاقتراع على الاسم الواحد في دورين بالأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها، وفي حال عدم قدرة أي مترشح على إحراز هذه الأغلبية في الدور الأول ينظم دور ثان لا يشارك فيه إلا المترشحين الاثنين اللذان أحرزا أكبر عدد من الأصوات خلال الدور الأول (الجمهورية الجزائرية، 2016،³، صفحة 27).

كيفية الترشح والانتخاب لمنصب الرئاسة من الآليات التي ساهمت في احتفاظ الرئيس بمكانته السامية وتعزيز هيمنته على صنع السياسة العامة، فالرئيس احتل هذه المكانة بفعل السلطة التأسيسية التي تم تفويضه إياها من قبل الشعب الحامل لها منذ البداية، وإلى السيادة الشعبية بسبب حقيقة أنه منتخب من قبل الشعب بالاقتراع العام والمباشر، الأمر الذي يسمح له بتجسيد أي مشروع يراه ضروريا لسياسته (Mansour, 2007, p. 86)، خاصة ونحن نعلم أن صوت المواطن في الاقتراع يعد موردا سياسيا بمجرد الإدلاء به لصالح مترشح ما يتحول إلى اختيار لسياسة وبرنامج عمومي محدّد يرى أنه الأنسب والبديل الأجدر على الاستجابة لمطالبه وحل مختلف مشاكله.

• العهدة الرئاسية:

العهدة الرئاسية هي إنابة شخص الرئيس للقيام بمهام معينة كممثل للشعب في عنصري السلطة والسيادة وكخصّة للاضطلاع بشؤون الحكم في مدة زمنية محددة (بن سرية، 2010، صفحة 37 وما بعدها)، ولأن السياسة العامة لن تكون رشيدة إلا في نظام ديمقراطي يعد التداول على السلطة فيه آلية وشرطا حتميا لقيامه ومؤشرا قويا على وجوده (Delwit, 2013, p. 134)، فإن مسألة تحديد العهدة الرئاسية من المعايير الأساسية لتفعيل هذه الرشادة، لذلك كان لزاما على المؤسس الدستوري تحديد مدة العهدة بخمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة (الجمهورية الجزائرية، 2016،^أ، صفحة 17).

تحديد مدة العهدة الرئاسية وإن اعتبره البعض تقييدا لسيادة الاقتراع بقدر ما هو حرمان للشعب من انتخاب الرئيس لعهدة ثالثة (Jacqué, 2014, p. 183)، إلا أن الأمر على خلاف ذلك فالتحديد ذو أهمية لأنه يُقرّ بالمجال الزمني المتاح للرئيس حتى يتمكن من تنفيذ برنامجه السياسي الذي تعهد أثناء الحملة الانتخابية على ترجمته وتجسيده على أرض الواقع مقابل الشرعية التي منحها إياه الشعب

(أومايوف، 2013، صفحة 30)، فالرئيس خلال هذه الفترة يكون قد نال من الوقت ما يكفيّه لضمان هامش كبير من الاستقرار والاستمرار في السياسات العمومية القطاعية التي تعكس في جوهرها مجموعة من القرارات السياسية لتنفيذ البرنامج تحقيقاً لأهداف اجتماعية (Birkland, 2015, p. 8)، وفي المقابل فإن هذا التحديد يسمح للشعب صاحب السيادة من مراقبة الرئيس باستخدام الانتخاب وتجديد الثقة فيه إذا كان أهلاً لها، وفي حال العكس سيتاح للشعب امكانية رؤية سياسات عمومية جديدة مغايرة عن تلك التي كانت معتمدة (بيوش، 2018، صفحة 296).

شهدت العهدة الرئاسية ضمن التطور الدستوري للبلاد تجاذبا بين التحديد والتمديد، فبعدما أقر دستور 1996 في مادته 74 حظر التجديد غير المحدود للعهدة بحصرها في مرتين متتاليتين، وتوظيف عبارة **مرة واحدة** كقيّد مطلق وصريح، تم التراجع عن ذلك بموجب التعديل الدستوري لسنة 2008 الذي عاد إلى تكريس ما كان سائدا في الدساتير السابقة، بإقراره للعهدة المفتوحة إلى ما لا نهاية وتوظيف عبارة **يمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية** (الجمهورية الجزائرية، 2008، صفحة 09)، بحجة عدم جواز تقييد حرية الشعب في التعبير عن إرادته، خاصة وأن العلاقة بين الحاكم المنتخب والمواطن الناخب هي علاقة ثقة عميقة متبادلة أساسها الاختيار الشعبي الحرّ والتركيزية بحرية وقناعة، وأن التداول الحقيقي على السلطة نابع من الاختيار الحرّ الذي يقرره الشعب عند استشارته بكل ديمقراطية وشفافية في انتخابات حرة تعددية، وعليه للشعب والشعب وحده تعود سلطة القرار (بوتفليقة، 2008)، ليعود المؤسس الدستوري مرة أخرى على إثر التعديل الدستوري لسنة 2016 إلى تحديد العهدة بعهدتين على الأكثر ومدة العهدة الواحدة لا تتجاوز الخمس سنوات (الجمهورية الجزائرية، 2016، صفحة 17).

التوجه نحو تحديد العهدة الرئاسية هو الصواب، لا سيما وأنه يتوافق مع مطالب أغلب التشكيلات السياسية التي ترى فيه ضمانا أساسية لخلق بيئة ترتكز على سيادة القانون والمساواة والتداول على السلطة، مما يسمح بالتصديّ لإساءة استخدامها وإهدار المال العام ومساءلة القائمين على الشأن العام كآليات لتقييم السياسات العمومية لغاية جعلها أكثر رشادة خدمة للصالح العام ولعل ذلك ما يفسر لنا إدراج مدة العهدة الرئاسية ضمن المحظورات التي يمنع أي تعديل دستوري من المساس بها (الجمهورية الجزائرية، 2016، صفحة 37).

تبدأ العهدة الرئاسية ويباشر رئيس الجمهورية مهامه من تاريخ أدائه اليمين الدستورية أمام الشعب خلال الأسبوع الموالي لانتخابه (الجمهورية الجزائرية، 2016، صفحة 17)، ولأن ولاية الرئيس تتعقد لمدة

محددة من الزمن فمن المنطقي أنها ستتتهي حتى يتسنى لأشخاص آخرين أن يشغلوا منصب الرئاسة بمجرد انتهائها ونفاذ مدتها القانونية المقررة دستوريا، غير أنه في بعض الحالات قد تنتهي العهدة الرئاسة لأسباب استثنائية خارج الإطار الزمني المحدد لها كالوفاة والإقالة والاستقالة والمرض الخطير المزمن، وكلها حالات تم ضبط كفيات واجراءات التعامل معها تجنباً لما قد يترتب عليها من خطورة تعصف باستقرار البلاد وأمنها (بيوش، 2018، الصفحات 297-298).

• انعدام المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية :

انعدام المسؤولية السياسية لرئيس الدولة كمبدأ من مبادئ النظام البرلماني مفادها أنه غير مسؤول أمام البرلمان عن شؤون الحكم لأن المسؤول هو رئيس الوزراء والوزراء، فلا يحق للبرلمان التصويت بعدم الثقة بالرئيس لإرغامه على الاستقالة ولا يجب إثارة اسمه في مناقشاته بحجة - لدى البعض - الحفاظ على المصلحة العامة ولكونه حكما بين السلطات (الجنابي، 2015، الصفحات 12-13).
تقليدياً، وجد مبدأ عدم المسؤولية تبريراً له في ضعف سلطات الرئيس واجبارية التوقيع الوزاري على جميع أعماله (Jacqué, 2014, p. 197)، وبناء على التوقيع يتولى الوزير الموقع المسؤولية بعد ذلك (Ardant, 2004, p. 368)، وإن كان المبدأ قد أثار مشاكل نظرية فقط عندما عمل على حماية رئيس دولة من دون سلطة، فإنه تحول إلى إشكالية حقيقية في الأنظمة التي يلعب رئيس الدولة فيها دوراً محورياً في صنع وتسيير السياسة الوطنية (Nay & al., 2014, pp. 295-296).

ميكانيزمات المسؤولية السياسية عادة ما تنتج عن اعتماد نصوص قانونية جديدة التي غالباً ما تكون مستوحاة من التجارب الأجنبية أو من خلال التطورات العرفية كما هو الحال في إنجلترا، وفي كلتا الحالتين فإن الأمر يتم إما بوضع آليات جديدة أو تطوير الآليات الموجودة أو التغيير في معنى بعض الممارسات (Defert, 2007, p. 161) ، ونتيجة غياب آليات تسمح حقيقة بإثارة المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية الجزائرية فإن التوازن بين سلطته والمسؤولية السياسية المترتبة عن ممارستها أضحي منعدماً، مما ساهم في سيطرة الرئيس على كل القرارات السياسية على نحو جعل من ديناميكيات صياغة السياسات العامة مغلقة أمام أي شكل من أشكال المساهمة الفعلية من قبل باقي الفواعل الرسمية وغير الرسمية لإدراج تعبيراتهم عن المصالح المجتمعية والسعي نحو الإجابة عنها وإيجاد حلول واقعية لها ضمن ما يطرحونه من بدائل متغايرة.

لم يقر النظام الدستوري الجزائري الحالي - على غرار سابقه - صراحة بالمسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية أمام البرلمان المعبر أيضا عن إرادة الشعب صاحب السيادة، في مقابل إقرار المسؤولية السياسية للحكومة أمام هذا الأخير دون أن تمتد للرئيس، وإن كان دستور 1963 قد أقر المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية وحده أمام المجلس الوطني، إلا أن هذه المسؤولية في حقيقتها تضمنها نص ولد ميّتا لاستحالة تجسيدها مما أبقاها مسؤولية نظرية لا واقعية، فتحكم الرئيس في المجلس أفقد هذا الأخير القدرة الكافية على مساعلته سياسيا (قدور، 2016-2017، الصفحات 64-71).

انطلاقا من ذلك نكون أمام مفارقة تناقضية، فالرئيس يستأثر بصنع السياسة العامة لاستحواده على العديد من المهام والصلاحيات الفعلية التي تأخذ منحاً تصاعدياً في الحالات الاستثنائية، والتي من ضمنها وأهمها صلاحية تعيين وإنهاء مهام الوزير الأول والوزراء، وهو ما يجعل الحكومة منبثقة عن إرادته وكل ما تمارسه أو لا تمارسه من أفعال ونشاطات في إطار تنفيذها لبرنامجها السياسي المنتخب على أساسه يكون بإيعاز منه نتيجة تبعيتها العضوية والوظيفية له، ومفاد ذلك أن اختصاص رئيس الجمهورية ضمن التعيين في الحقايب الوزارية أضحى أكثر أهمية، لأنه يتعلق بمحاسبة وتحريك المسؤولية السياسية لحكومة معينة مباشرة من قبله، وهو ما يعني أن هذه المسؤولية تطاله وإن كان بصورة غير مباشرة (مفتاح و تمام، 2014، صفحة 100).

في المقابل، عوض أن تبذل الجهود لترسيخ مبدأ المسؤولية السياسية للرئيس تم بذل العديد من الجهود لتحسينه وإبعاده عن أي قضية يمكن أن تثير هذه المسؤولية، فلم نشهد ولغاية اليوم محاكمة الرئيس أو إقالته تطبيقاً لذلك، هذا الوضع يعكس التعدي على مبدأ **حيث توجد السلطة توجد المسؤولية** (النوري، 2016، صفحة 95) وسيهدّد لا محالة استقرار واستمرار مؤسسات الدولة وتماسكها وبالنتيجة سيفقد ذلك السياسات والبرامج العمومية رشادتها التي تتطلب قدراً من الاستقرار والاستمرارية الضرورية لتأصيل التغيير المطلوب.

رغم تكريس التعديل الدستوري في 2016 ما نص عليه دستور 1996 فيما يخص تقرير مسؤولية رئيس الجمهورية وإسناد مهمة محاكمته إلى هيئة سميت بالمحكمة العليا التي تختص بمحاكمته عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى والتي تعد جريمة ذات طبيعة سياسية (الجنابي، 2015، صفحة 13)، إلا أن هذه المسؤولية تبقى معطّلة وإقرارها في واقعه مجرد إجراء شكلي غير قابل للتطبيق، لغموض النص الدستوري المتعلق بها بالتزامن مع غياب إرادة حقيقية في احترام الدستور وهو ما يعلّل

لنا الانعكاس السلبي على مدى الرغبة في تفعيلها، إذ مرت أكثر من عشرين عاما دون المبادرة باقتراح أو إصدار القانون العضوي التطبيقي لها، ونعني بذلك النص القانوني الذي يحدد تشكيلة المحكمة وتنظيمها وسيرها، لاسيما وأنه هناك الكثير من الممارسات والتصرفات التي قام بها الرئيس خاصة الفترة الممتدة من 1999-2008 التي يمكن تكييفها على أنها خيانة عظمى تم فيها تجاوز أحكام الدستور كالاستيلاء على صلاحيات البرلمان والحكومة والمساس بحقوق الأفراد وحررياتهم بالإبقاء على حالة الطوارئ... إلخ (بوالشعير، 2013، الصفحات 60-64).

بالنتيجة، كان لابد من تفعيل الآليات التي تظهر المسؤولية السياسية غير المباشرة لرئيس الجمهورية لإقامة التوازن المفقود بين سلطته ومسؤوليته، كآلية الاستفتاء وتجديد عهده الرئاسية، فالانتخابات الحرة تمثل قيّدا على ممارسة السلطة لأنها تضع الممارسين لها تحت الرقابة الشعبية بصفة مستمرة (الجنابي، 2015، صفحة 184)، لتصبح بذلك المسؤولية غير المباشرة للرئيس أمام الشعب صاحب السيادة بديلا حقيقيا عن عدم الإقرار بمسؤوليته السياسية وإبقاء تقرير جريمة الخيانة العظمى مجرد إجراء شكلي غير قابل للتطبيق.

وعلى كل حال، من المفترض أن رئيس الجمهورية حتى وإن كان محميا بالقانون تحت شعار الفصل بين السلطات فإنه يظل مسؤولا عن أفعاله أمام الرأي العام خاصة وأن تشويه سمعته قد يؤثر على سلطته الشخصية وقوته الحقيقية (Nay & al., 2014, p. 296)، إلا أن الواقع السياسي في الجزائر ينفى احتمال تحقيق ذلك، فالرئيس في كل مرة كان يعود فيها إلى الشعب كانت غايته البحث أو تعزيز فرص سيطرته وهيمنته على الدولة ومؤسساتها وحشد تأييد أكبر لبرامجه وسياساته المنتهجة في مختلف القطاعات، عوض البحث عن تعزيز شعبيته لدى الهيئة الناخبة (قدور، 2016-2017، صفحة 101).

■ تجسيد وحدة الأمة والاحتكام إلى الشعب:

انتخاب رئيس الجمهورية مباشرة من قبل الشعب صاحب السيادة يكسبه شرعية شعبية، يترتب عنها منحه حق تجسيد وحدة الأمة وتمثيلها، إلى جانب حق اللجوء إلى الشعب لغاية تحكيمه بشأن قضية أو مسألة ذات بعد وطني عن طريق الاستفتاء.

• تجسيد وحدة الأمة:

مكانة رئيس الجمهورية من أبرز مقومات النظام الدستوري، وهي ذات ارتباط وثيق بصلاحيته تجسيده لوحدة الأمة (الجمهورية الجزائرية، 2016، أ، صفحة 16)، فبانتخابه عن طريق الاقتراع العام المباشر والسرّي يدخل في علاقة مباشرة مع الشعب ويصبح الممثل الأول له، لذلك يمكن للرئيس أن يعمل باسمه (Mansour, 2007, p. 86) في إطار التعبير عن توجهاته وخياراته السياسية وحماية مصالحه وتحقيق أهدافه ضمن السياسات القطاعية التي يحرص على تبنيها وتنفيذها.

بفعل هذا النمط الانتخابي، فإن رئيس الجمهورية المنتخب يوحد في شخصه أغلبية الأصوات التي يدلي بها عموم المواطنين - أي الشعب -، كما يستمد شرعيته منه والتي تتعاضد كلما تصور الشعب نفسه في الفائز في الانتخابات، وفي هذا الإطار أكد G. Conac أنه طالما تظل الأمة مشروعاً هشاً، فإنها تحتاج إلى أن تتجسد في رجل يمنحها بطريقة ما هويتها (Mel, 2008, p. 517).

يعتبر رئيس الجمهورية محور النظام السياسي، وهي وضعية ناتجة عن علاقته المباشرة بالشعب المنظمة دستورياً، فبمجرد انتخابه يتحول من ممثل لفئة محدودة العدد إلى ممثل للأمة بأكملها كون الدستور لا يشترط أن يكون المترشح منتقياً أو مهيكلاً في حزب (بوالشعير، 2013، أ، صفحة 70)، حيث تتجسد وحدة الأمة وقوتها وخصائصها وأهدافها في ما يتخذه أو يمتنع عن اتخاذه من سياسات عامة كونها وسيلة تحقيق ذلك ومن منطلق تمثيل الرئيس للأمة فقد تم تكليفه بتجسيدها.

تكمن الغاية المعلنة من التعديل الدستوري لسنة 2016 على غرار سابقه في إثراء محتوى الدستور وترشيد الممارسات السياسية، لكن دون المساس بمبدأ وحدة سلطة الدولة المشخصة في مؤسسة الرئاسة (Mansour, 2007, p. 85)، فرئيس الجمهورية رئيس الدولة ذو مكانة سامية ومركز سياسي وإداري مرموق يعلو جميع المناصب السياسية والمؤسسات الدستورية، مما يسمح له بالتحكم في عملية صنع السياسة العامة في ضوء ما يلعبه من دور رئيسي في توجيه شؤون الحكم.

تجسيد رئيس الجمهورية لوحدة الأمة بنص الدستور سيدفع كل أطراف الشعب إلى الشعور بأنه ممثلها الوحيد المعبر عن إرادتها من خلال توجيهه السلطوي للقيم والمكاسب والموارد المادية والمعنوية للدولة ضمن سلسلة من النشاطات أو القرارات أو التوجيهات والأوامر التي تعكس رغبته في الفعل أو الالفعل، وبذلك يُفتح أمام الرئيس المجال واسعاً لممارسة السلطة السامية.

رئيس الدولة غير مكلف فقط بتأدية المهام الدستورية لأنه المؤسسة التي تشيّد حولها الدولة والأمة بأكملها، وهو ما يفسر لنا انخراط الجميع في ما يتخذه من سياسات دون تحفظ (أومايوف، 2013، صفحة 37)، وعليه الرئيس كمجسد وحامي للأمة يعكس نوعا من الاتفاق بين التيارات السياسية المختلفة على السياسات والبرامج التي طرحها خلال حملته الانتخابية.

• حق الاحتكام إلى الشعب (الاستفتاء):

كرس الدستور الجزائري مبدأ سيادة الشعب والأمة معا، فأضحت بذلك سلطة السيادة تمارس عن طريق الاقتراع والاستفتاء وبواسطة ممثلي الشعب في الهئتين التشريعية والتنفيذية (بوقفة، 2005، صفحة 15)، وإن كان الاقتراع بمستوياته المختلفة (الرئاسية / التشريعية، الوطنية / المحلية) آلية بيد المواطنين لتجميع المصالح والمساهمة بطريقة غير مباشرة في عملية صنع السياسات العامة، فإن الاستفتاء يعد تأشيرتهم للمشاركة المباشرة في ذلك على اعتبار أنه تقنية الديمقراطية المباشرة المرتكزة على تصويت الشعب على النص المعروض عليه (Nay & al., 2014, p. 493).

الاستفتاء الشعبي كأسلوب ديمقراطي في ممارسة الحكم والسلطة هو عرض لمسألة ما على هيئة الناخبين لإبداء رأيهم بالرفض أو القبول عن طريق التصويت (الجنابي، 2015، صفحة 218)، وقد منح رئيس الجمهورية حق اللجوء إلى الاستفتاء الذي يعد محمدا جوهريا لتعزيز هيمنته، لأنه يسمح له بتوسيع صلاحياته بما يضمن له تمرير السياسات والبرامج العمومية التي يرغب فيها، إذ يحق له اللجوء إلى الإرادة الشعبية مباشرة من خلال الاحتكام إلى الشعب واستشارته عن طريق الاستفتاء، إما فيما يخص قضية ذات أهمية وطنية (الجمهورية الجزائرية، 2016^أ، صفحة 18) أو عند اقتراحه إجراء تعديل دستوري، بحيث يعرض نص التعديل على الشعب بعد تصويت غرفتي البرلمان عليه بنفس الصيغة وحسب نفس الشروط المطبقة على النص التشريعي وفي غضون الخمسين يوما الموالية لإقراره (الجمهورية الجزائرية، 2016^أ، صفحة 36).

الملاحظ أنه حتى عندما أقرّ الدستور لثلاثة أرباع غرفتي البرلمان المجتمعين معا إمكانية المبادرة باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية، فإن موازين القوى السياسية داخل البرلمان والممارسة الواقعية تؤكد لنا صعوبة إن لم نقل استحالة هذه المبادرة لتعدّر تحقيق النصاب المطلوب، إلى جانب جعل حق وقرار استشارة الشعب مرهون بمدى قبول الرئيس للاقتراح (الجمهورية الجزائرية، 2016^أ، صفحة 36)، وهو ما يفضي إلى عدم امتلاك البرلمان حق المبادرة بالاستشارة الشعبية.

إجراء الاستفتاء حق حصري شخصي تقديري لرئيس الجمهورية غير مقيد، لانفراده بتقرير اللجوء إليه وتحديد مضمون النص المعروض للاستفتاء، وإن كان الاستفتاء الدستوري محدود المجال فإن عبارة قضية ذات أهمية وطنية تحمل في طياتها عدة تفسيرات، فجميع القضايا اليومية المرتبطة بحياة الشعب هي في واقعها مسائل ذات أهمية وطنية، وقد تعمد المؤسس الدستوري تلك العمومية في الصياغة لفتح المجال واسعا أمام رئيس الجمهورية (لوناسي، د.ت.م، صفحة 182) في اللجوء إلى الإجراء لدعم توجهاته السياسية (قد تكون مشروعا أو برنامجا سياسيا أو قانونا) عندما تكون لديه قناعة تامة بمعارضة البرلمان لها، أو رغبة منه في تجديد الثقة بينه وبين الشعب لتوسيع حظوظه السياسية في مواجهة البرلمان أو المعارضة، وبذلك يحول الإجراء من استفتاء شعبي إلى استفتاء شخصي ليس الهدف منه إشراك الشعب في العملية السياسية بل لأجل ضمان هيمنة الرئيس على صنع السياسة العامة.

إصدار الرئيس **عبد العزيز بوتفليقة** قانون استعادة الوثام المدني بعد موافقة البرلمان عليه أفضل حجة على ذلك، كون القانون هو أحد أهم بنود برنامج الانتخابي، وإعادة طرحه على الاستفتاء الشعبي يوم 16/09/1999 كانت الغاية منه تأكيد شرعية ومشروعية انتخابه بسبب انسحاب المترشحين الست من الانتخابات، خاصة وأن الرئيس كان على يقين مسبق بموافقة الشعب لمساعاه كونه غير معارض لهذه السياسة، كما أن هذه الموافقة في حقيقتها هي تحصيل حاصل طالما أن القانون قد شرع في تطبيقه (بولشعير، 2013، الصفحات 292-294)، على خلاف ذلك، كانت طبيعة التعديل الدستوري المعتمد عن طريق البرلمان في 06/03/2016 تقتضي إقراره عن طريق الاستفتاء الشعبي، غير أن تخوف السلطة ممثلة في رئيس الجمهورية من رد فعل الشعب قادها إلى رفض تنظيم الاستفتاء لإقرار دستورها (Yousfi, 2017, p. 40).

تأسيسا على ذلك، ما من شك أن إجراء الاستفتاء مجرد آلية بيد الرئيس لتفعيل اعتراضه على المبادرات البرلمانية أو لأجل الحصول على مساندة الشعب لبرنامج السياسي (لوناسي، د.ت.م، صفحة 188)، ليعكس الإجراء في جوهره طرحا لمسألة الثقة في سياسات الرئيس، لأنه في حالة رفض الشعب للنص موضوع الاستفتاء فإن ذلك يعد تعبيراً عن سحب الثقة منه، ويصبح الرئيس على إثر ذلك مجبرا - على الأقل سياسيا - على الاستقالة وهو أمر شبه مستحيل، لأن الشعب الجزائري في الحقيقة

يمارس السيادة بمقتضى السلطة الرئاسية التقديرية وليس بموجب الدستور، وعلّة ذلك أن الصياغة التي جاء بها هذا الأخير تجيّر ولا توجب (بوقفة، 2005، الصفحات 28-29).

ممارسة الشعب لسيادته مرهونة بإرادة رئيس الجمهورية، الذي تمكن من إحكام سيطرته على العملية السياسية، في ظل تجميد الرقابة الشعبية مقابل تقوية سلطته الفردية، فالاستفتاء في حقيقته مجرد وسيلة بيد الرئيس للتأثير على القضايا والمسائل الجوهرية ذات الصلة الوثيقة بحياة المجتمع ضمن مختلف القطاعات سواء على المستوى الداخلي أو الخارجي، دون تحمله للمسؤولية السياسية.

2.1.2 المحددات السياسية المؤسسة للهيمنة الرئاسية.

المحددات القانونية لوحدها غير كافية لإبراز طبيعة دور رئيس الجمهورية كصانع للسياسة العامة، فالأمر يقتضي تجاوز الواجهة القانونية والبحث ضمن محددات من طبيعة مغايرة ذات تأثير على الممارسة الفعلية للسلطة حتى نستطيع إدراك حقيقة هذا الدور، ونعني بالأخص الحقل السياسي وما يسوده من محددات كالتعددية الحزبية الشكلية والدور السياسي للمؤسسة العسكرية خاصة في فترة الأزمات السياسية (Ben Abbou-Kirane, 2007, p. 53).

■ التعددية الحزبية الشكلية:

الحزب السياسي إن لم يكن حاكما فإن مساهمته في العملية السياسية تزداد حدتها إذا حاز على مقاعد داخل الهيئة التشريعية، لأن انتخابه من قبل الشعب صاحب السيادة والسلطة يكسبه شرعية وتأثير أكبر على عملية صنع السياسات العامة، حيث يتولى ممثلوه كنواب وأعضاء داخل الهيئة التعبير عن المطالب وتجميع المصالح في ضوء ما يمارسونه من وظيفة تمثيلية واتصالية، وفي هذا الإطار نسعى لإبراز كيف أدت الأحزاب السياسية كفاعول غير رسمية إلى تكريس هيمنة رئيس الجمهورية على العملية السياسية، بتحديد أثر واقع التعددية الحزبية في الجزائر في دور الأحزاب في صنع السياسة العامة، إلى جانب آلية التحالف الرئاسي الداعمة لرئيس الجمهورية في ظل إفلاس الأحزاب السياسية.

• أثر واقع التعددية الحزبية على دور الأحزاب السياسية في صنع السياسة العامة:

شهد النظام السياسي أزمة عميقة سنة 1992 نتيجة تبنيه للتعددية الحزبية ضمن الإصلاح الدستوري لسنة 1989 دون مرافقة ذلك بإرادة فعلية لقبول التداول على السلطة الذي لم يكن متخيلاً أصلاً، فهذا الإصلاح الذي وضع حداً لنظام الحزب الواحد كان يهدف إلى تجديد النظام من خلال تشييد نظام متعدد الأحزاب لكن خاضع للرقابة، أين سيصبح حزب جبهة التحرير الوطني حزباً مهيمناً لكن الانتخابات قادت إلى تطور آخر حيث عاد دور الحزب المهيمن للظهور ثانية بينية مناهضة للنظام يهدد النظام وأركانه (Addi, 2006, p. 143).

واقعيًا وعملياً، التعددية الحزبية في الجزائر تعددية شكلية الغاية منها إضفاء الصبغة الديمقراطية على الحكم لا غير، حاول النظام السياسي من خلالها تغطية ممارسات قديمة قائمة على حسابات سياسية تهدف إلى بناء مؤسسات جديدة لكن للأسف بثوب قديم (باي، 2008، صفحة 40)، لذلك حرص الدستور على أن تساهم الأحزاب السياسية في صنع سياسة الدولة بطريقة غير مباشرة بمنحها حق المشاركة في تكوين الإرادة السياسية للمجتمع ولكن ليس للدولة، فعن طريق نشاطها في الحملات الانتخابية والعمل البرلماني يُسمح لها بتأدية أدوار في النظام السياسي لكن مع بقائها خارج مؤسسات الدولة (شريط 1، 1999، صفحة 252)، الأمر الذي ترتب عنه تصحر سياسي في الحياة الحزبية، إذ رغم وجود أكثر من 60 حزبا إلا أن دورهم وتأثيرهم في السياسة العامة يطرح العديد من التساؤلات (قوي، 2015، صفحة 11).

الطابع الشكليّ للتعددية الحزبية حال دون وجود معارضة حقيقية مرتكزة على اتحاد سياسي يتمحور حول هدف سامي يتجسد في تفعيل الحياة السياسية عن طريق التنافس السياسي النزويّ القائم على برامج وسياسات فعالة واضحة المعالم (باي، 2008، صفحة 43)، فدور الأحزاب السياسية دائما يكون شكليا سواء تعلق الأمر بتلك المتواجدة في الحكومة لأنها تنفذ برنامج رئيس الجمهورية المنتخب من قبل الشعب، ويكفينا دليلا علة ذلك تصريح رئيس حركة مجتمع السلم الراحل محفوظ نحناح قائلا: "نحن في الحكومة ولا نشارك في الحكم"، أو الأحزاب المتواجدة في البرلمان لأنها لا تستطيع معارضة الحكومة ولا إقالتها ولا حتى حجب الثقة عنها كونها حكومة الأغلبية البرلمانية (الهالي، 2015، الصفحات 139-140).

على هذا الأساس، فإن ضعف الأحزاب السياسية باعتبارها منظمات تعبوية راجع في الغالب لعجزها عن التأثير في التطورات التي تنظم خارج الحقل السياسي، وتزداد عدم مصداقيتها أيضا بفعل فشل استراتيجيات المشاركة/الاستقطاب التي يتبعها البعض منها مثل التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية أو حركة مجتمع السلم التي وضعت نفسها بذلك في وضعية ممارسة خطاب معارض مع مشاركتها في الحكومة.

في ذات السياق، تعد الكثرة الحزبية الفاقدة للمصداقية والقاعدة الشعبية إلى جانب التحالف الرئاسي حاجزا منيعا في وجه المعارضة، وتكريسا لثقافة الأحادية التي تسمح لرئيس الجمهورية بالهيمنة على مجال صنع السياسة العامة بمنحه فرصة تمرير برامج وقراراته دون أدنى عرقلة، ومنه فالحزب الواحد لا يعني الرقم واحد بل ثقافة كرستها أحزاب التحالف الرئاسي (بوضياف، 2010، الصفحات 108-109) الداعمة للرئيس، وعكستها ممارسات لكثير من الأحزاب المتواجدة في الساحة السياسية التي تتزاحم وتتنافس فيما بينها على الولاء والمساندة للرئيس في مناسبات عدة، فمثلا سارعت عدة أحزاب سياسية لإعلان تأييدها لبوتفليقة حتى قبل أن يعلن عن ترشحه رسميًا في فيفري 2004 (الهالي، 2015، صفحة 70).

تتميز الأحزاب السياسية (المعارضة أو المهادنة) بالضعف وعدم القدرة على التعبير عن احتياجات وتطلعات ورغبات وحتى معتقدات ومدرجات الفئات المجتمعية المختلفة بما فيها المبادئ والقيم التي تؤمن بها هذه الفئات بصورة منظمة وفعالة، لذا يصعب إيصالها إلى صناع القرار وإثارة اهتمامهم بها لتحوز موقعا في سلم أولوياتهم ومنه إدراجها في المفكرة السياسية، وهو ما يتضح جليا خلال مناقشات ممثلي الأحزاب داخل البرلمان بغرفتيه، وعجزهم عن المبادرة بالتشريع التي تعكس تصورا وطرحا لبدائل السياسة العامة التي تحمل في طياتها حلولاً للقضايا التي تدور حولها المناقشات، ولا يجب إسناد هذا الحال إلى القيود القانونية، لأن المشكل أعمق من ذلك وقد يجد جذوره في عدم قدرة هذه الأحزاب أصلا على تحديد المشكلة أو القضية موضوع النقاش.

في ضوء هذه المعطيات فإن هذه الأحزاب السياسية لن تلعب دورا أساسيا في إنتاج القضايا والمسائل المدرجة في المفكرة السياسية لأنها لن تكون المؤددة للمشاكل والمطالب الاجتماعية، وبذلك لن تعمل على تسييسها لإثارة الجدل العمومي حولها، من خلال تعبئة وسائل الإعلام بشأن طرق

المطالبة وإبداء الرأي، وعليه فلن يكون لنموذج العرض السياسي وجود في تدوين المشاكل على المفكرة السياسية (Bossy & al., 2015, p. 17).

في المقابل، أحزاب التحالف الرئاسي - الذي يعد الائتلاف الحكومي الناتج عن انتخابات 1997/06/05 القاعدة الأساسية له والذي ضم كل من حزب جبهة التحرير الوطني والتجمع الوطني الديمقراطي وحركة مجتمع السلم وحركة النهضة، ليلتحق به بعد رئاسيات 1999 التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية، وليصبح بعد تشريعات 2002 مشكلا من حزب جبهة التحرير الوطني والتجمع الوطني الديمقراطي وحركة مجتمع السلم - هي أحزاب داعمة لرئيس الجمهورية (بوكرا، 2005، صفحة 62) تأسست بناء على مساومات بينها بحثا عن مصالح مشتركة لها والمحافظة عليها.

استحوذت أحزاب التحالف الرئاسي على المبادرة التشريعية لتطرح من خلالها مقترحات وبدائل سياسية، والتي تسعى إلى مصادقة البرلمان عليها لتدخلها حيز التنفيذ في الوقت الذي تحرص فيه على منع مرور أي مبادرة تشريعية اقترحا أو تعديلا من شأنها عرقلة برنامج وسياسة رئيس الجمهورية المعلن عنها خلال حملته الانتخابية، وما ساعد هذه الأحزاب على القيام بذلك تدخلها بإسم الحكومة في ترتيب ووضع الأولويات فيما يتعلق باقتراحات النواب إضافة إلى القدرة على إدراج التعديلات عليها بما يحقق مبتغاها (ناجي، 2006، صفحة 191).

وإن كان للحزب السياسي (معارضا أو مهادنا) دورا محتشما ودون فاعلية في مجال صياغة وتنفيذ السياسة العامة، فإن الأمر لا يختلف بشأن دوره في مجال تقييمها الذي لا يعد مرحلة نهائية في عملية صنع السياسة بل ملازما لجميع مراحلها بما تتخلله من عمليات لتحديد آثار النشاط العمومي في ضوء المقارنة بين النتائج والأهداف، فأحزاب المعارضة بالأخص ليس لها إرادة وقدرة على مراقبة نشاطات الحكومة النابعة عن تحالف أحزاب الأغلبية، وتوجيه انتقادات بناءة لها باستخدام آليات قانونية، وكيف لها أن تقيم برنامج الحكومة أي برنامج رئيس الجمهورية وهي تفتقر لبرامج سياسية متكاملة يمكن ترجمتها إلى قرارات وسياسات فعالة تستخدمها لمواجهة الحكومة، فبرامجها غالبا ما تكون ذات طابع إدعائي تبرز أكثر خلال الحملات الانتخابية، وعند تقييمها للسياسات العمومية تكتفي فقط بإبراز عيوبها وقد تتمادى في ذلك بتضخيمها دون تقديم بدائل أفضل لحل القضايا والمشاكل التي تعالجها، أي أنها عوض أن تساهم في التأطير السياسي والأيديولوجي للناخبين بتوعيتهم بالسياسات

المتبعة (شريط 1، 1999، صفحة 254) من قبل الرئيس وتحديد موقفها منها بدعمها أو انتقادها تقوم بتضليل الرأي العام في ظل بحثها عن وجود سياسي لها.

• التحالف الرئاسي آلية داعمة لرئيس الجمهورية في ظل إفلاس الأحزاب السياسية :

قاد عجز الأحزاب المعارضة عن إفرار أغلبية جديدة في البرلمان إلى منح رئيس الجمهورية الدعم الفعلي لتمرير وتجسيد برنامجها السياسي من طرف أحزاب التحالف الرئاسي (أومايوف، 2013، صفحة 47)، التي تعد آلية بيده ليسط نفوذه على العملية السياسية ومؤشرا على تكريس الممارسة الأحادية في ظل تعددية شكلية، لأنه إن كان لهذا التحالف ما يبرزه في الانتخابات التشريعية لسنة 1997 لعدم حصول أي حزب سياسي على أغلبية الأصوات، فإن الأمر مغاير في انتخابات أخرى، فمثلا خلال تشريعات 2002 رغم حصول حزب جبهة التحرير الوطني على 199 مقعدا أي الأغلبية المطلقة من المقاعد مما يسمح له بتشكيل حكومة إلا أنه تم الإبقاء على التحالف (زياني، 2008، صفحة 116) لدعم الرئيس.

في سياق متصل، لم يسبق وأن اجتمعت أحزاب لها برامجها الخاصة ولا تحمل أي خصائص أو عناصر مشتركة بينها حول برنامج لرئيس جمهورية لم يكن يوما مرشحها بتصريح علني منه خلال ثلاث استحقاقات رئاسية، وإن جهر بولائه للحزب العتيدي أي حزب جبهة التحرير الوطني، فإن تواجد الحزبين الآخرين يطرح تساؤلات عن طبيعة دورهما، خاصة وأن الأحزاب الثلاث اختارت العمل الانفرادي في الانتخابات التشريعية الوطنية والمحلية، مما يفضي إلى الاعتقاد بأنها رافضة لفكرة التحالف إلا أنها مجبرة عليه (قوي، 2011، صفحة 113)، ففي محطات كثيرة وبناء على تصريحات رؤساء أحزاب التحالف والبعض من نوابهم ينكشف لنا أن هذا الأخير ليس هيكلًا منسجما ولا قالبا موحدًا نظرا لما يسوده من تضارب في المصالح واختلاف في التوجهات إلى جانب الانفراد أحيانا في معالجة القضايا المصيرية بسبب الأنانية السياسية كقضية العروش والانتخابات الجزئية في منطقة القبائل، فالتحالف في حقيقته مجرد هيكل لتمرير بعض السياسات في ظل عجز أحزابه عن تجسيد معنى التحالف وإخراجه من دائرة الجهاز الحكومي إلى البرلمان والمجالس المحلية (بوضياف، 2010، الصفحات 105-108).

بالنتيجة، الأحزاب السياسية الجزائرية لم تستطع الانتقال من مرحلة الاعتراف القانوني إلى مرحلة العمل السياسي والفعل الحزبي (قوي، 2011، صفحة 104)، فمن منطلق ما تم ذكره، نجد هشاشة

وضعف وأحيانا عدم جدوى من وجود أحزاب التحالف الرئاسي الذي أصبح رئيس الجمهورية هو الضمان لبقائه أمام ما يعتريه من هزات بسبب بعض القضايا محل الخلاف بين أطرافه، حيث يستخدم الرئيس صلاحياته الدستورية كالتشريع عن طريق الأوامر لتجاوز الخلاف ومنع التحالف من الانفجار (بوكرا، 2005، صفحة 71)، هذا الأخير هو ذات الوضعية التي تتواجد عليها أغلب الأحزاب السياسية حيث أضحت ظاهرة الانشقاقات السمة الأساسية لها تحت مسميات عدة كالحركات التصحيحية أو التقويمية، إذ بمجرد اختلاف المواقف بشأن السلطة أو عدم الاتفاق على ترتيب القوائم الانتخابية أو انعدام الرضا عن قرار القيادة الحزبية قد يعصف بالحزب ويؤدي به إلى الانشطار خاصة في ظل غياب الممارسة الديمقراطية داخله في ضوء مجموعة من العوامل الشخصية والتنظيمية إلى جانب الترسبات التاريخية والثقافية.

في ذات السياق، كل حزب سياسي لابد أن يكون لديه برنامجا مغايرا لبرنامج غيره من حيث الأولويات وكيفيات التطبيق والذي على أساسه يختاره الشعب أو يرفضه، فالبرنامج هو من يتيح للحزب فرصة تحقيق أهدافه بالوصول إلى السلطة أو المشاركة فيها أو تبني المعارضة بداخلها، ولأن أحزاب التحالف الرئاسي قامت بتبني برنامج المرشح للرئاسة كشخص ومساندته في سياسته إلى جانب القيام بحملات انتخابية على أساس برنامجه (بوالشعير، 2013، أ، صفحة 266)، فإن ذلك أخرجها كتنظيمات من دائرة الأحزاب السياسية المتعارف عليها في الأنظمة السياسية.

افتقار أحزاب التحالف والأحزاب الأخرى المتواجدة في الساحة السياسية منذ إقرار التعددية الحزبية لبرامج سياسية حقيقية قابلة للتجسيد على أرض الواقع والاستجابة لمتطلبات شرائح المجتمع وتحقيق غاياته، أوصل الناخبين إلى قناعة بعدم حاجتهم إلى مثل هذه الأحزاب والبحث عن بديل عنها خاصة وأنها أضحت بمثابة تشكيلات عقيمة غير قادرة على تجنيد المناضلين والأنصار في ظل إفلاسها من حيث البرامج والأهداف والتنظيمات التقليدية التي تدور حولها، ولعل ذلك ما يفسر لنا ما عرفته القوائم الحرة من اتساع في دائرتها بداية من تشريعات 2007 التي استطاعت - رغم تضيق الإجراءات وصرامتها مما حال دون تقدمها للانتخابات في بعض الولايات - أن تفتك مقاعدا لها في البرلمان وتشكل معارضة حقيقية (روابة، 2007/06/15، صفحة 5).

لقد ازداد الوضع سوء بفعل نظرة الشك والتحقير اتجاه الأحزاب السياسية، لتصبح المقاطعة والعزوف الخيار الوحيد أمام العديد من الناخبين للتعبير عن مشاكلهم، وهو ذات الخيار الذي تبنته

بعض الأحزاب في مناسبات عدة أين ألحت على ضرورة المقاطعة الانتخابية، فمثلا دعت حركة مجتمع السلم التي شاركت في جميع الاستحقاقات الانتخابية منذ جوان 1990 إلى غاية ماي 2012، إلى مقاطعة الانتخابات الرئاسية في أبريل 2014، وفي إطار تفعيل هذا الخيار قامت بتعبئة مناضليها وتنظيم حملات تحسيسية بجدوى المقاطعة وبالتنسيق مع بعض الأحزاب ذات نفس التوجه، الأمر الذي أفضى إلى ميلاد التنسيقية الوطنية لمقاطعة الانتخابات (ولد الصديق، 2015، الصفحات 159-163).

على إثر تجاهل السلطة لرسالة المقاطعة عمد الناخبون إلى استخدام آلية المظاهرات الشعبية للاحتجاج ضد سياساتها، ورغم تصاعد وتيرة هذه الاحتجاجات في عدة قطاعات إلا أن الرئيس بوتفليقة كان يتعاطى مع مطالب المحتجين ويعمل على تليبيتها بالكيفية التي تحول دون تحويلها إلى مطالب سياسية تهدد سلطته وشرعية النظام، أو بالكيفية التي تفرغها من محتواها دون البحث عن حلول شاملة لها ومعالجة حقيقية لأسبابها ضمن سياسات قطاعية راشدة، ولعل ذلك هو السبب وراء عودة اندلاعها من جديد وانفجار الشارع الجزائري بحراك شعبي يوم 22 فيفيري 2020 ترتب عنه دفع الرئيس إلى تقديم استقالته ومنعه من الترشح لعهدة خامسة، إلى جانب تنظيم انتخابات رئاسية جديدة أفضت إلى فوز السيد عبد المجيد تبون الذي شرع في سلسلة إصلاحات على رأسها التعديل الدستوري كشرط لإقامة دولة ديمقراطية قائمة على التداول السلمي للسلطة في وجود أحزاب ومعارضة سياسية حقيقية.

▪ الدور السياسي للمؤسسة العسكرية:

وضع السياسات العامة يستدعي وجود سلطة شرعية لها القدرة من خلال أبنيتها الداخلية على تعبئة التأييد حول القضايا المختلفة وتجميع الاختلافات وإيجاد حلول وسطى لها، وحشد دعم وتأييد لهذه السياسات بعد نقل وإيصال أهدافها إلى مختلف القطاعات، لذلك فرئيس الجمهورية رئيس السلطة التنفيذية ونظرا لعجزه عن تحقيق ذلك بمفرده فإنه يلجأ إلى عقد نوع من التحالف الضمني مع المؤسسة العسكرية باعتبارها القوة الأولى في البلاد.

بناء على ذلك، تحليلنا لعوامل تفوق رئيس الجمهورية لن يستقيم إلى إذا ما أخذنا بعين الاعتبار الدور الكبير للمؤسسة العسكرية في دعم مركزه نتيجة تدخلها في العملية السياسية إلى حد جعل منها قوة سياسية فاعلة وأمرة، وحتى عند محاولة تحييد دورها عن الحياة السياسية فإن طبيعة علاقتها برئيس الجمهورية بقيت قائمة ولم تبلغ حد القطيعة.

• المؤسسة العسكرية قوة سياسية فاعلة داعمة لمركز رئيس الجمهورية:

يحتل الجيش في جهاز الدولة الجزائرية مكانة متجددة من الكفاح المسلح من أجل الاستقلال هذه المكانة فريدة من نوعها وغالبا ما توصف بالهيمنة (Bourrat, 2011, p. 21)، فقد كان للجيش الوطني الشعبي دورا محوريا في تحرير البلاد من الاستعمار الفرنسي، كما كان له في إطار الحفاظ على الاستقلال الوطني والدفاع عن السيادة الوطنية كمهمة دائمة له (الجمهورية الجزائرية، 2016، أ، صفحة 9) مشاركة فعلية في مختلف القطاعات، ويكفي أن نلاحظ أنه كلما شهدت الجزائر أزمة عميقة فإن الجيش يبرز لضمان وحدة الدولة وكذلك يعود إلى الصف الأول كمنظم لشؤونها (Ben Abbou-Kirane, 2007, p. 80).

تشكل المؤسسة العسكرية وقياداتها جوهر النظام السياسي الجزائري، وتحظى بشرعية ثورية وموقع متميز في المنظومة الدستورية وقوة في التنظيم وانخراط في الحياة الاجتماعية والسياسية (بوضياف، 2010، صفحة 20)، فلم تكن المؤسسة يوما مجرد جماعة مهنية يقتصر دورها على حماية التراب الوطني وشرعية نظام الحكم، كما لم تكن مجرد سند للقوة السياسية الآمرة في المجتمع أو أداة طيعة في يدها، بل هي في الواقع قوة سياسية فاعلة وآمرة، لتتجاوز بذلك أدوارها التقليدية وتباشر أدوارا أكثر من عسكرية جعلتها مؤثر فعلي في دوائر صنع السياسة العامة والقرارات السياسية، وما قد يترتب عن ذلك من تغييرات عميقة في ديناميات العملية السياسية ومخرجاتها وهو ما يسقط معه القول بحيادها (الزيات، 2003، صفحة 283).

لقد واصل جهاز الأمن العسكري بعد الاستقلال مهمة حماية الدولة الناشئة بجمع المعلومات من الداخل والخارج كونها العامل الرئيسي لصنع القرار الرشيد بشأن أي قضية سواء كانت داخلية أو خارجية، وإن كان الكثير من الجزائريين ينتقدون ويعيبون على الجهاز دوره كفاعل مؤثر في صنع القرار السياسي داخل النظام الجزائري، على الرغم من أن الأجهزة المخابراتية والأمنية في الدول المتقدمة الديمقراطية تلعب دورا رئيسيا في صناعة القرار فيها، لذلك فلا يجوز أن نلوم جهاز الأمن العسكري على دوره السياسي بل يجب علينا استيعاب هذا الدور خاصة وأن الجهاز هو بمثابة العين والأذن لأية دولة (لونيس، 2000، صفحة 127)، وعضوا من انتقاده علينا عقلنة دوره في العملية السياسية بما يخدم المصلحة العامة للبلاد.

في ذات السياق، استطاعت القيادة العسكرية بحجة رعاية المصالح العليا للبلاد إحكام قبضتها على السلطة مع تكليف عسكريين ومدنيين بإدارة شؤون الدولة، ليتربط عن ذلك ازدواجية في هيكل النظام السياسي، جعلت من رئيس الجمهورية رئيس الهيئة التنفيذية - المسؤولة عن تسيير الشؤون العامة - يستمد سلطته من الشرعية التاريخية للجيش (بوضياف، 2010، صفحة 54)، إذ حرصت المؤسسة العسكرية على تكريس تبعية الجهاز التنفيذي لها منذ الإطاحة بحكم بن يوسف بن خدة، مؤكدة بذلك عكس ما كان يصرح به هذا الأخير بأن الجيش في خدمة الأمة مما يستوجب خضوعه للسلطة المباشرة والمطلقة للحكومة التي تجسد السيادة الوطنية (Ben Saada, 1992, p. 98).

تحول المؤسسة العسكرية إلى محور توازن في الدولة الجزائرية والعمود الفقري لنظام الحكم فيها، جعل من القرارات السياسية رهينة لموافقتها بل إن اختيار رئيس الجمهورية لا يمكن أن يتم إلا بدعم منها، ليتضح لنا جلياً أنه إن كان الشعب نظرياً هو صاحب السلطة السياسية ورئيس الجمهورية يمارس صلاحياته كمثل لهذا الشعب بنص الدستور، فإنه عملياً لا يمارسها إلا في حالات تحددها " سلطة ثورية " تتكون من جماعات متباينة ومتناقضة لا يمكنها التعايش إلا في نظام يخضع لسلطة شخص واحد لديه القدرة على التوسط بينها وحماية مصالحها (ناجي، 2006، الصفحات 104-106).

احتواء المؤسسة العسكرية للنخب المدنية المكلفة بإدارة الشؤون الحكومية، جعل من النافذين فيها فاعلين أساسيين في الحياة السياسية يشكلون جماعات ضاغطة تستعمل كل الوسائل لبلوغ أهدافها (بوضياف، 2010، صفحة 53) من خلال التعبير عن مصالحها والعمل على تجميعها، هذا الاحتواء يفسر لنا طبيعة العلاقة بين المؤسسة العسكرية في الجزائر ورئيس الجمهورية في مجال صنع السياسة العامة للبلاد، التي تعد انعكاساً فعلياً لإرادة أصحاب النفوذ المسيطرين على النظام السياسي ومؤسساته، أي لإرادة النخبة العسكرية التي اتخذت من الشرعيتين الثورية والدستورية مرجعية لعملها مع تغليب الأولى على الثانية، لتستحوذ بذلك على القوة السياسية.

استحوذت المؤسسة العسكرية على القوة السياسية سمح لها بالتدخل في العملية السياسية لغاية دعم وإقرار بعض السياسات العامة أو الحرص على منع إقرار البعض منها أو حتى إلغائها، ومن السياسات التي أقرتها ونفذتها نذكر مثلاً سياسة الاستئصال - الكل الأمني - في إطار مكافحة الإرهاب وقمعه خدمة للمصلحة العامة، وقد عارضت المؤسسة العديد من السياسات كاعتراضها عن التخلي عن سياسة الاقتصاد الموجه وسياسة إعادة هيكلة المؤسسات الصناعية الكبرى وتبني سياسة

محرارية ندرة الموارد، كما ساهمت في إفشال سياسة الحوار مع كل الأطراف السياسية دون أي إقصاء لتجاوز الأزمة الأمنية في التسعينات لأنها لا تتماشى مع مصالحها، في مقابل ذلك ساهمت المؤسسة العسكرية بفاعلية في تنفيذ العديد من السياسات والبرامج التنموية، إذ قام أفراد الجيش في إطار الخدمة الوطنية بإنجاز العديد من المشاريع لاسيما تلك المتعلقة بإنجاز البنى التحتية كالطرق والسدود (بوضياف، 2010، صفحة 23).

لم يعد مفهوم الدفاع والأمن يقتصر على دور الجيش لامتداده إلى النشاطات السياسية والاجتماعية والاقتصادية، مما أوجب تنظيم قطاع الدفاع وعلاقته بباقي القطاعات وتجنيد كل الموارد حفاظا على استقلال الدولة ووحدتها، ولأن مهمة الدفاع أخذت بعدا سياسيا يندرج ضمن السياسة العامة للبلاد (بوالشعير، 2013، الصفحات 120-121)، فقد توجه المؤسس الدستوري الجزائري نحو إسناد اختصاص قيادة ومسؤولية الدفاع الوطني إلى رئيس الجمهورية (الجمهورية الجزائرية، 2016، صفحة 17) إلى جانب التعيين في الوظائف العسكرية الأمر الذي سمح للرئيس بأن يحتفظ لنفسه بمنصب وزير الدفاع، غير أن تحكم المؤسسة العسكرية في القرارات السياسية والانتخابات الرئاسية جعل من الرئيس كوزير للدفاع في موقع ضعف أمامها.

بالنتيجة، أغلب السياسات القطاعية التي يحرص رئيس الجمهورية على تبنيها وتنفيذها ستكون امتدادا لمرجعية النخبة العسكرية ومدركاتها والمبادئ والقيم التي تلتزم بها في معالجتها لمختلف القضايا المجتمعية على المستويين الداخلي والخارجي، والتي تتضح في طبيعة البدائل السياسية التي تطرحها ضمن الفضاء السياسي، مما يكرس تبعية الرئيس لهذه النخبة لضمان استمراره وتركيز السلطة في يده.

مؤسسات الدولة الجزائرية كانت دائما تحت النفوذ المباشر للمؤسسة العسكرية حتى قبل 1965 فالرئيس هواري بومدين والشاذلي بن جديد ينتميان إلى المؤسسة، ونتيجة الضغط المتولد عن ظروف سنة 1992 استدعى الجيش شخصية مدنية لديها قدرا من المصداقية بهدف ملء الفراغ السياسي ونعني بذلك الرئيس محمد بوضياف الذي تميزت فترة حكمه بالتعايش والتعاون بين الجيش والرئاسة، غير أن اغتياله دفع بالجيش إلى إعادة النظر في موقفه من السلطة، وعلى هذا الأساس تم نصب اليمين زروال لترأس الدولة ليتم انتخابه فيما بعد، غير أن انسحابه قبل انتهاء عهده - تجاذب المواقف بين الإقالة والاستقالة - إلى جانب الضغوط الخارجية لإحراق الديمقراطية وتولي السلطة من

قبل مدنيين، دفع بالمؤسسة العسكرية إلى مراجعة موقفها من السلطة مرة ثانية بالبحث عن شخصية مدنية إلى أن وقع اختيارها على **عبد العزيز بوتفليقة** (بوراو، 2012، الصفحات 253-255).

إذا كان النظام السياسي الجزائري قد تحول إلى نظام عسكري بآتم معنى الكلمة خلال فترة الحرب الأهلية الممتدة من 1992-1999، فإن صناع القرار العسكريين فقدوا السيطرة التامة على مؤسسات الدولة بعد هذا التاريخ، الذي يتوافق مع تولي **عبد العزيز بوتفليقة** كشخصية غير عسكرية رئاسة الجمهورية ورئاسة السلطة التنفيذية، وبغض النظر عن انتقال السلطة إلى المدنيين نتيجة سحبها تدريجيا من الجيش، فإن هذا الأخير وإن لم يمارس الحكم مباشرة فإنه سيمارس بدرجات متفاوتة السيطرة أو حتى الوصاية (Bourrat, 2011, p. 22).

• محاولة تحييد الدور السياسي للمؤسسة العسكرية تعزيزا لمكانة رئيس الجمهورية:

تولي رئيس الجمهورية مهام وزير الدفاع من القواعد العامة للنظام الجزائري، والاستثناء الوحيد ضمن هذه القاعدة كان خلال الفترة الأخيرة من عهد الرئيس **الشاذلي بن جديد** الذي اسند هذه المهمة لـ **خلال نزار (بلحاج، 2010، صفحة 199)**، وقد حاول الرئيس السابق **عبد العزيز بوتفليقة** تحييد الجيش عن الحياة السياسية واسترجاع جميع السلطات الدستورية التي تولاها رئيس الحكومة وديوان الرئيس، وأبرزها مهام وزير الدفاع.

رغم فشل **بوتفليقة** في تعيين **يزيد زرهوني** كسكرتير لوزارة الدفاع لاختراق المؤسسة العسكرية إلا أنه نجح في إجراء تعديل خطير فيها بإقالة التحالف المسيطر على قيادة الجيش العملياتية حيث أقال الفريق **محمد العماري** قائد هيئة الأركان و**شريف فوضيل** قائد الوحدات العامة ضد الإرهاب إلى جانب **محمد مدين المدعو سي توفيق** قائد إدارة الأمن والإرشاد (الصدابي، 2002).

في ذات السياق، قام **بوتفليقة** بمنع أعضاء المؤسسة من التصويت داخل الثكنات للتدليل على تراجع نفوذها وإن كان الأمر في ظاهره يبدو كاستجابة لمطالب الأحزاب السياسية لضمان نزاهة الانتخابات، كما عمل على الدفع ببعض القيادات العسكرية التي لم تشارك في إدارة أزمة التسعينات كالجنرال المتقاعد **عطايطة** الذي عاود الظهور في الساحة السياسية مؤكدا في تصريحاته بأن المؤسسة العسكرية قد أخطأت عندما قررت إيقاف المسار الانتخابي (عرفة، 2002).

لم يكتفي الرئيس **بوتفليقة** بذلك بل قام بتشبيب الجيش، بمنح مناصب مهمة لعسكريين ينتمون للجيل الثالث أي خرجي أكاديمية **شرشال**، الذين لا يرتكزون في ارتقائهم على الشرعية الثورية

والأقدمية بل على الكفاءة المهنية خاصة وأنهم غير مسيّسين مما يجعل من اهتمامهم منصبا على الدفاع بعيدا عن الأمور السياسية (العلوي، 2003)، وبذلك أعاد الرئيس توزيع الصلاحيات بين أطراف في قيادة الجيش تتعامل مباشرة معه لأجل التحرر من ضغوطات هذا الأخير وممارسة سلطات فعلية في وضع السياسات والبرامج العمومية.

سعى الرئيس **بوتفليقة** بعد إقرار سياسة الوئام المدني التي ساهم في تفعيلها لقدرته على إقناع التيارين الإسلامي والائتكي بالعدول عن سياسة الإقصاء للآخر - وإن رأى البعض أنه منحها فقط الغطاء السياسي لأنها كانت محضرة قبالا من خلال اتفاق الهدنة بين الجيش والأياس -، إلى وضع وتجسيد سياسات ضمن استراتيجيات ذات بعد أوسع كاسترجاع المكانة الدولية والإقليمية للدولة وإعادة بناء الاقتصاد الوطني وجلب الاستثمارات الأجنبية الأمر الذي لن يتحقق إلى في بيئة آمنة (لونيس، 2000، صفحة 275).

لم تقف المؤسسة العسكرية مكتوفة الأيدي أمام مسعى الرئيس في تعزيز مكانته في مجال صنع القرار السياسي والانفراد به، فبعدما تدخلت بشكل علني في الانتخابات الرئاسية سنة 1999 للتأكيد على أن مرشحها هو **بوتفليقة** رغم إعلانه بأنه مترشح حر - وإن كان للبعض تصور معاكس بالتأكيد على أن التدخل كان لغاية إيصاله إلى السلطة من موقع ضعف وضمان عدم اندفاعه بعيدا عنها - انسحبت كليًا في الانتخابات الرئاسية سنة 2004 معلنة الحياد لإضعاف موقفه (Bourrat, 2011, p. 29).

إضافة إلى ذلك، حرصت المؤسسة على تعيين المواليين لها في مؤسسة الرئاسة لمنع الرئيس من اتخاذ أي قرار دون الرجوع إليها، كتعيين الجنرال **العربي بلخير** مديرا لديوان الرئاسة إلى جانب الجنرال **محمد تواتي** و**مصطفى شلوفي** للعمل في الرئاسة (راقدي)، كما عاد بعض المتنفذين في الجيش إلى طرح بعض القضايا العامة التي تعد خطوطا حمراء لا يمكن تجاوزها، كعلاقة الجزائر بالمغرب وضرورة ضبطها دون الذهاب بعيدا مع الملك **محمد السادس**، ومسألة الطوارئ، وإطلاق سراح قادة الجبهة الإسلامية للإنقاذ ومسألة المفقودين... وغيرها من القضايا التي تعتبر من الركائز الأساسية لسياسة المصالحة الوطنية التي تشكل النقطة المحورية في البرنامج السياسي للرئيس، وعليه قاد تحكم المؤسسة العسكرية في مثل هذه المسائل إلى منع الرئيس من المضي قدما فيها دون موافقتها.

تأسيساً على ذلك، نستطيع القول أن الرئيس عبد العزيز بوتفليقة قد استطاع نسبياً تحييد الجيش عن النشاط السياسي، لأنه في إطار الصراع القائم بينهما تبنى كل طرف مجموعة من السياسات والآليات لإضعاف الطرف الآخر، غير أن هذا الصراع لم يصل إلى حد الصدام المباشر الذي يمكن أن يبلغ القطيعة، بل وصل إلى التعايش في ظل الاتفاق على حدود سلطة كل طرف وضرورة تحديث الجيش والتوجه نحو احترافيته (Bourrat, 2011, p. 29) أما فيما يخص مكانة ودور المؤسسة العسكرية في الحياة السياسية في فترة ما بعد بوتفليقة فلم تتضح معالمه بعد.

2.2 العلاقة العضوية بين طرفي السلطة التنفيذية وأثرها في صنع السياسات العامة.

تميز النظام السياسي الجزائري بخاصية المزج بين النظامين البرلماني والرئاسي على قدر ما مما أضفى طابع LE PARLEMENTISME PRESIDENTILE على القانون الأساسي لسنة 1996، حيث أخذ المشرع الدستوري بمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية لكن مع اسناد ممارسة السلطة السامية والفعلية لرئيس الجمهورية في مقابل تخويل رئيس الحكومة مباشرة اختصاص تنفيذي تكميلي (بوقفة، 2005، صفحة 63)، وفي إطار حرص المؤسس على تفعيل هذا المنحى أعاد تكريس منصب الوزير الأول كبديل عن رئيس الحكومة بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 الذي سار على نهج التعديل الدستوري السابق لسنة 2008، وهكذا تم الانتقال من ثنائية السلطة التنفيذية التي تعد أهم سمات النظام البرلماني إلى أحاديته بقيادة رئيس الدولة كأحد أهم سمات النظام الرئاسي.

الاستدلال على مكانة رئيس الجمهورية في عملية صنع السياسة العامة باعتباره فاعلاً رسمياً مهيمناً على العملية يستدعي منا ضبط طبيعة علاقته بالجهاز الحكومي، وبالأخص حجم التأثير العضوي الذي يمارسه على الوزير الأول (رئيس الحكومة سابقاً) وأعضاء حكومته والذي تتضح معالمه من خلال طريقة تعيينهم وتوزيع الصلاحيات فيما بينهم إلى جانب إنهاء مهامهم، نظراً لما تلعبه هذه الطريقة من دور كبير في تحديد مدى استقلاليتهم أو تبعيتهم للرئيس.

1.2.2 تعيين الوزير الأول (رئيس الحكومة سابقاً) وإنهاء مهامه اختصاص رئاسي غير مقيّد.

استحدث منصب الوزير الأول في الجزائر بموجب دستور 1976 الذي يتم تعيينه من قبل رئيس الجمهورية، ليفقد هذا الأخير سلطته التقديرية على إثر التعديل الدستوري لسنة 1978 ويصبح ملزماً بتعيين وزير أول يساعده في تنسيق النشاط الحكومي وتنفيذ القرارات المتخذة في مجلس الوزراء ويكون

مسؤولاً أمامه، غير أن هذا التعديل لم يكن له تأثيراً على مبدأ وحدوية السلطة التنفيذية لأن الوزير الأول كان مجرد مساعد لرئيس الجمهورية المكلف وحده بممارسة السلطة التنفيذية، والجدير بالذكر أنه على إثر التعديل الدستوري سنة 1988 أنشئت مؤسسة رئيس الحكومة لتحل محل الوزير الأول، لكن مع الإبقاء على حرية رئيس الجمهورية في اختيار الشخص الذي يعينه في هذا المنصب وإنهاء مهامه (أومايوف، 2013، الصفحات 55-56).

على الرغم من أن دستور 1996 جاء تعديلاً لدستور 1989 ولسد عديد الثغرات التي أظهرت عجزه في إيجاد مرجعية دستورية وقانونية لشرعنة الإجراءات اللازمة لمواجهة الأزمة المتعددة الأبعاد التي تخبطت فيها البلاد، إلا أنه سار على نفس التوجه بالإبقاء على منصب رئيس الحكومة رغم المخاطر التي تترصد البلاد، والمقصود هنا إمكانية عرقلة عمل مؤسسات الدولة وسلطاتها في حالة إفراز الانتخابات التشريعية لأغلبية معارضة لرئيس الجمهورية وسياسته وحتى لسياسة الحكومة وتوجهاتها، ليكون رئيس الجمهورية مضطراً بقوة الظروف إما إلى التعايش مع التيار المعارض له لضمان استمرارية عمل مؤسسات الدولة أو الدخول في صدام مع البرلمان، علماً أن وضع الدولة في تلك المرحلة كان يستدعي السرعة في اتخاذ القرارات والسياسات والتعجيل في عملية تنفيذها بعيداً عن كل الصراعات مهما كانت مرتكزاتها حماية للدولة من السقوط (ريحاني و مرزوقي، 2019، صفحة 285).

لأن الممارسة السياسية قد أسفرت على وجود تناقض صارخ بين رئيس جمهورية منتخب على أساس برنامج تمت تزكيته من قبل الأغلبية المطلقة للناخبين وحكومة مجبرة على تنفيذ برنامجها بمجرد موافقة المجلس الشعبي الوطني عليه، كان لزاماً من وجهة نظر الرئيس السابق **عبد العزيز بوتفليقة** إدخال تعديل جزئي على دستور 1996 في سنة 2008 تلاه تعديل آخر سنة 2016 تم بموجبهما إلغاء منصب رئيس الحكومة واستبداله بمنصب وزير أول مكلف بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية الذي بقي محافظاً على سلطته التقديرية في تعيين الوزير الأول وإنهاء مهامه (الجمهورية الجزائرية، 2016، صفحة 18).

▪ تعيين الوزير الأول (رئيس الحكومة سابقاً) آلية عضوية للتحكم الرئاسي :

بناء على مقتضى مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية فإن رئيس الجمهورية هو المكلف بتعيين الحكومة وبذلك يختار رئيسها، وحتى وإن كان التعيين أحد القواعد الجامعة بين النظم السياسية التي اعتمدت

المبدأ، فلا بد من الأخذ بعين الاعتبار نطاق ومدى السلطة التقديرية للرئيس في هذا المجال (بوقفة، 2005، صفحة 63).

تعيين الوزير الأول (رئيس الحكومة سابقا) في النظام السياسي الجزائري اختصاص رئاسي بنص الدستور، تتم ممارسته بسلطة غير قابلة للتفويض (الجمهورية الجزائرية، 2016، أ، صفحة 20) وبسلطة تقديرية نتج عنها حرية مطلقة في الاختيار تجسدت أبرز مؤشراتهما في عدم ثبات قواعد تعيين الوزير الأول (رئيس الحكومة سابقا)، إلى جانب انعدام أي تأثير أو توجيه للأغلبية البرلمانية على ذلك الاختيار نتيجة صورية وضعف التعددية الحزبية.

• عدم ثبات قواعد تعيين الوزير الأول (رئيس الحكومة سابقا) :

يمتلك رئيس الجمهورية سلطة تقديرية واسعة في تعيين الوزير الأول (رئيس الحكومة سابقا) منحته هامشا كبيرا من الحرية في الاختيار، دون أن يُفرض بنا ذلك إلى الاعتقاد بأن حرّيته مطلقة لأنه قد يكون مجبرا على التقيد من الناحية العملية بعوامل أساسية وإن كانت على درجة متفاوتة من الأهمية، باعتباره حامي الدستور ومجسد الوحدة الوطنية والضامن لاستقرار المؤسسات الدستورية (ناجي، 2006، صفحة 207) إلى جانب ضرورة مراعاته لبعض المقاييس التي تضمن بقاء من وقع عليه الاختيار (عباس، 2010، صفحة 113).

رئيس الجمهورية وإن لم يقيد الدستور في اختيار من يشاء لمنصب الوزير الأول (رئيس الحكومة سابقا) فإنه يراعي بعض الشروط العادية التي يجب أن تتوفر في الشخصية التي ستتولى المنصب، التي من ضمنها يمكن الحديث عن:

❖ **شروط الكفاءة:** خاصة وأن تسيير السياسات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في مجتمع على درجة من الوعي السياسي والثقافي يستدعي تحصيل مجموعة من المؤهلات العلمية والسياسية لشغل ذلك المنصب، علما أن الكفاءة لا تقف عند حد تحصيل الشهادة الجامعية بل لا بد من صقلها بالممارسة والتجربة وبعد النظر حتى تتولد لدى الشخص القدرة على مواجهة المشاكل وإيجاد حلول فعلية لها.

❖ **شروط السمعة:** إن من سيتولى وظيفة وزير أول أو رئيس حكومة سيجد نفسه في مواجهة دائمة مع رئيس الجمهورية وحزبه وشعبه ومعارضيه، وهو أمر منطقي بالنظر إلى طبيعة وأهمية المهمة المسندة إليه، ومن هذا المنطلق فرئيس الجمهورية يجب أن يكون دقيقا في اختياره حرصا منه

على تعيين الشخصية المناسبة التي تحظى بالتأييد من الأغلبية ولما لا الأقلية حتى يضمن نجاح سياسته بتجنب أكبر قدر من المعارضة، إلى جانب تحصيله لثقة هذه الأغلبية خاصة وأن حسن أو سوء الاختيار مرتبط إيجاباً أو سلباً بشخصه (بوالشعير، 2013، الصفحات 384-385).

❖ **شرط الإنتماء السياسي:** هو الأكثر أهمية نظراً لبعده السياسي، والمقصود هنا مراعاة الانتماء السياسي للوزير الأول (رئيس الحكومة سابقاً)، الذي وإن لم يشكل اختياره من الأغلبية البرلمانية التزاماً دستورياً للرئيس فهو من أهم مقتضيات الممارسة السياسية السليمة التي تضمن مصادقة البرلمان على مخطط عمل الحكومة (برنامج عملها سابقاً) لكي تدخل حيز العمل، إلى جانب ضمان استمرارية تنفيذه المرهونة بمدى تجانس المشروع المقدم (مخطط أو برنامج العمل) مع التوجهات السياسية لهذه الأغلبية، لأنه في حال غياب مثل هذا التجانس إما يتم إسقاط الحكومة برفض التصويت على مخطط عملها (برنامج عملها سابقاً) أو عرقلة عملية تنفيذه باختلاق صعوبات سياسية وعملية من قبل الأغلبية الراضة لتوجهاتها (أمجوج، 2015، صفحة 257)، علماً أن هذا الشرط ذو أثر أكبر عندما كان الأمر يتعلق برئيس الحكومة الذي يتولى وضع برنامج عملها - ظاهرياً - والذي من المفترض أن يكون برنامج الأغلبية البرلمانية، على خلاف الوزير الأول على اعتبار أن البرنامج الذي سيعتمد هو برنامج رئيس الجمهورية.

في سياق متصل، تؤكد الممارسة السياسية غياب قاعدة ثابتة لدى رؤساء الجمهورية لاختيار وتعيين رئيس الحكومة سابقاً، فأحياناً كان يتم تغليب الانتماء الحزبي وفي مناسبات أخرى اللانتماء الحزبي، وفي أحيان أخرى يتم الاختيار من الأقلية أو الأغلبية البرلمانية (بن سريّة، 2010، الصفحات 118-119)، وهو ما يمكن توضيحه على النحو التالي (عباس، 2010، صفحة 113):

❖ **تغليب الانتماء الحزبي:** ترأس الحكومة كل من **قاصدي مرياح** و **مولود حمروش** اللذان كانا ينتميان إلى حزب جبهة التحرير الوطني الذي كان أعضاء المجلس الشعبي الوطني ينتمون إليه وقد أثارت طريقة اختيار **سيد أحمد غزالي** رئيساً للحكومة حفيظة بعض النواب بمناسبة مناقشة برنامج حكومته نظراً لتغيب منطق التشاور في تعيينه، مؤكدين على أنه حتى وإن كان التعيين من الصلاحيات الدستورية لرئيس الجمهورية فإن هناك حقاً سياسياً ينشأ إلى جانب الحق الرئاسي بالتعيين.

❖ **تغليب اللانتماء الحزبي:** فيما يخص تعيين أحمد بن بيتور و اسماعيل حمداني اللذان كانا عضوان في مجلس الأمة ضمن كتلة المعيّنين من قبل رئيس الجمهورية، وأشرفا على رئاسة الحكومة بالرغم من أن الأغلبية في غرفتي البرلمان كانت تنتمي إلى حزب التجمع الوطني الديمقراطي.

❖ **اختيار رئيس الحكومة من الأقلية البرلمانية:** تعيين علي بن فليس رئيسا للحكومة وهو المنتمي لحزب جبهة التحرير الوطني في ظل أغلبية برلمانية تابعة لحزب التجمع الوطني الديمقراطي، كما تولى أحمد أويحي رئاسة الحكومة في ظل أغلبية لحزب جبهة التحرير الوطني بعد إقالة علي بن فليس.

❖ **اختيار رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية:** تعيين أحمد أويحي رئيسا للحكومة بعد الانتخابات التشريعية لسنة 1997 التي فاز بها حزبه، كذلك رئاسة علي بن فليس للحكومة بعد فوز حزب جبهة التحرير الوطني بأغلبية المقاعد في المجلس الشعبي الوطني خلال الانتخابات التشريعية لسنة 2002.

بعد التعديل الدستوري لسنة 2008 لم يعد اختيار وتعيين الوزير الأول مشروطا باللون السياسي للأغلبية البرلمانية (Ben Abbou-Kirane, 2009^A, p. 209) ولم يعد يشكل معيار انتماؤه لها ضرورة لاستقرار الحكومة على الرغم من تكليفه دستوريا بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية الذي من الممكن ألا يتوافق مع برنامج هذه الأغلبية وتوجهاتها (بن مسعود، 2015، صفحة 461)، وحتى عندما أقر التعديل الدستوري لسنة 2016 الاستشارة الرئاسية للأغلبية البرلمانية (الجمهورية الجزائرية، 2016، أ، صفحة 18) فيما يخص تعيين الوزير الأول فإننا نلاحظ أن هذه الاستشارة لا تعد قيّدا فعليًا على سلطة الرئيس لاسيما وأنها غير ملزمة من حيث الأخذ بنتائجها.

نستدل مما سبق أن أساس الاختيار هو درجة الولاء والوفاء لرئيس الجمهورية الذي يُعيّن على رأس الحكومة الشخص الذي يدعم سياسته وكذلك الاستراتيجية التي سيعمل على تطويرها تحقيقا لبرنامج (Mansour, 2007, p. 93) بغض النظر عن انتماؤه السياسي أو الحزبي، وينتهي مهامه بسلطة تقديرية غير مقيدة متى ما رأى بأن الظروف القائمة لم تعد تستدعي استمراره في قيادة الحكومة (عباس، 2010، صفحة 111) ومن دون حدوث أي أزمة سياسية.

• **وهمة تأثير الأغلبية البرلمانية على اختيار الوزير الأول (رئيس الحكومة سابقا):**

نظريا، تبني التعددية السياسية والحزبية يجعل من ممارسة رئيس الجمهورية لسلطة التعيين مشروطة بالحياة السياسية التي تتقاسمها عدة تيارات سياسية وحزبية ومرهونة بنتائج الانتخابات التشريعية، فالرئيس يستطيع اختيار من يشاء لرئاسة الحكومة وحتى أعضاءها في نظام الحزب المهيمن، نتيجة انتمائه والأغلبية البرلمانية لحزب واحد، حيث ستجد هذه الأخيرة في سياسة الرئيس تجسيدا لبرنامجها الذي هو في الأصل برنامجه، والحال نفسه إن كانت الأحزاب السياسية المعارضة غير قادرة على تكوين أغلبية نظرا لتشتتها، أين يكون للرئيس حرية واسعة في تعيين من يتراأس الحكومة، لكن الأمور ستكون مغايرة ما إذا أسفرت الانتخابات التشريعية عن فوز حزب أو ائتلاف حزبي معارض للرئيس وذو أغلبية برلمانية، لأن الرئيس سيكون مجبرا من الناحية السياسية غير القانونية على تعيين من يتراأس الحكومة من الأغلبية البرلمانية حفاظا على استقرار المؤسسات السياسية للدولة (ناجي، 2006، صفحة 207).

واقعا، تعيين من يرأس الحكومة هو سلطة حصرية لرئيس الجمهورية، فلا يوجد في الدستور ولا في التقاليد السياسية على الإطلاق ما يجبر الرئيس على اختيار رئيس حكومته من الأغلبية البرلمانية المنتخبة متلما هو عليه الحال في الأنظمة الديمقراطية، أين يكون الشعب على يقين تام بأنه عند اختياره لهذه الأغلبية فهو يقوم في الوقت ذاته باختيار الطاقم الحكومي (Ben Abbou-Kirane, 2009^A, pp. 224-225) الوزير الأول والسياسة، وعليه فإن الناخبين في الممارسة العملية يختارون الوزير الأول بطريقة غير مباشرة (Ardant, 2004, p. 256).

على الرغم من اتجاه المؤسس إلى تبني مبدأ التعددية الحزبية منذ دستور 1989، إلا أنه أبقى على طريقة التعيين نفسها بشأن الشخصية التي تتولى منصب رئاسة الحكومة، ليحدث بذلك تغييرا لا يتجاوز مستوى التسمية باستبداله رئيس حكومة بوزير أول وبرنامج عمل الحكومة بمخطط عمل الحكومة (أومايوف، 2013، صفحة 59)، وقد يتهيا لنا أن صلاحية الرئيس في تعيين الوزير الأول قد تراجعت على إثر التعديل الدستوري لسنة 2016 الذي اشترط استشارة الرئيس للأغلبية البرلمانية في ذلك، بعدما كانت له الحرية المطلقة في اختياره والأمر ذاته بالنسبة لرئيس الحكومة قبل التعديل الدستوري في 2008 لعدم وجود ما يقيد به بحتمية تعيينه من الحزب الفائز بالأغلبية البرلمانية، لكن واقع الممارسة وآليات عمل النظام السياسي ومعطيات المحيط السياسي تؤكد لنا أن صلاحية الرئيس في التعيين تقديرية وأن هذا القيد شكلي.

مراعاة للهيمنة الرئاسية، فإن سلطة رئيس الجمهورية في تعيين الوزير الأول (رئيس الحكومة سابقا) غير مقيدة باللون السياسي للأغلبية البرلمانية، لغياب من الناحية العملية تعددية سياسية حقيقية متزامنة مع إقرار نظام انتخابي قائم على التمثيل النسبي، على نقيض ما إذا كان النظام قائما على الأغلبية المطلقة والتعددية الفعلية، أين تغدو للأغلبية البرلمانية فاعلية وتكون المعارضة السياسية أكثر قوة، وتصبح سلطة الاختيار الرئاسي لرئيس الطاقم الحكومي متوقفة إلى حد كبير على مدى الإقتران بين الأغلبية الرئاسية والبرلمانية (بوقفة، 2005، الصفحات 92-94) على النحو التالي:

❖ **في حالة الإقتران بين الأغلبية الرئاسية والبرلمانية:** سيكون لرئيس الجمهورية الحرية في اختيار وانتقاء الوزير الأول (رئيس الحكومة سابقا)، فانتخاب الرئيس بالاقتراع العام وحيازته للشرعية الديمقراطية إلى جانب سلطة العزل تجعل منه الرئيس الحقيقي للسلطة التنفيذية، إذ يقوم بفرض آرائه وإعطاء توجيهات للحكومة في ظل تحديده للاتجاه العام للسياسة التي ينوي اتباعها، في حين يلعب الوزير الأول (رئيس الحكومة سابقا) دور الحامي له.

❖ **في حالة غياب الإقتران بين الأغلبية الرئاسية والبرلمانية:** أي التعايش، رئيس الجمهورية يأخذ بعين الاعتبار الأغلبية البرلمانية الفائزة بالسلطة باختيار وتعيين الوزير الأول - رئيس الحكومة سابقا - من ضمنها، أين سيلعب هذا الأخير بصفته رئيسا للحكومة دورا محوريا في تسيير النشاط الحكومي (Yousfi, 2017, p. 46)، وبذلك فإن رئيس الجمهورية سيتقيد باللون السياسي لهذه الأغلبية المغاير للونه السياسي (بن بغيلة، 2015-2016، صفحة 105)، وعلى هذا الأساس فسلطته في الاختيار لن تكون مطلقة بل جدّ ضعيفة.

تجاهل رئيس الدولة للبرلمان كليًا عندما يكون الوزير الأول غير منتمي للأغلبية البرلمانية يمكن أن يؤدي إلى الإطاحة بالحكومة (Jacqué, 2014, pp. 184-185)، لذا فإن حالة التعايش (الجنابي، 2015، صفحة 208) تقتضي في الغالب تعيين الوزير الأول (رئيس الحكومة) من ضمن الأغلبية البرلمانية، لأن غياب وحدة في التوجه السياسي سيقف من السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، غير أن الممارسة السياسية في الجزائر تتم على خلاف ذلك، أين قام الرئيس بتعيين الوزير الأول (رئيس الحكومة سابقا) من الأقلية البرلمانية في حالات كثيرة لانعدام ما يمنعه أو يقيدّه (أومايوف، 2013، صفحة 61).

يضاف إلى ذلك، سينجر عن القطيعة المطلقة بين نتائج المسار الانتخابي التشريعي والقرار السياسي المتعلق بتعيين الشخصية التي ستتولى رئاسة الحكومة تصعيد لتراتبية عدم تكليف الأغلبية البرلمانية بهذه الرئاسة، وهو سبب كاف للقضاء على التنافس الحزبي في الانتخابات التشريعية لغاية الوصول إلى السلطة ومنه تطبيق برنامج الحزب الذي سيتم بناء عليه تحديد السياسة العامة للبلاد ضمن مختلف القطاعات، وبذلك تتحول هذه الانتخابات إلى آلية للاستفادة من الامتيازات المادية والحصانة البرلمانية، في ظل الإكتفاء بالمساندة غير المشروطة لحكومة الرئيس أو المعارضة فقط لأجل المعارضة (عباس، 2015، صفحة 28)، في ظل الإدراك المسبق لدى الأحزاب السياسية بعدم قدرتها على تنفيذ برنامجها حتى وإن شاركت في الحكومة.

في ذات السياق، رغم امتلاك المجلس الشعبي الوطني حق رفض المصادقة على مخطط عمل الحكومة - برنامج الحكومة سابقا - كآلية يترتب عنها تقديم الوزير الأول - رئيس الحكومة سابقا - استقالته لرئيس الجمهورية، إلا أنه في حالة رفض المجلس للمرة الثانية المصادقة على مخطط عمل الحكومة الجديدة فإنه سينحل وجوبا (الجمهورية الجزائرية، 2016^أ، صفحة 19)، وعليه، فالحل التلقائي وإن كان في ظاهره آلية لحفظ استقرار الحكومة فإنه في جوهره وسيلة لاضعاف البرلمان ولتعزيز سلطة رئيس الجمهورية في اختيار رئيس حكومته، بدليل أنه لم يسبق للنظام السياسي الجزائري أن شهد إسقاطا للحكومة من قبل النواب لعدم الموافقة على مخطط عملها (برنامجها سابقا) وحل البرلمان نتيجة لذلك (Ben Abbou-Kirane, 2009^أ, p. 220).

صورية التعددية السياسية أضحت عاملا لتقوية مكانة رئيس الجمهورية وسلطته بالشكل الذي يسمح له بوضع السياسات العمومية والعمل على توجيهها على النحو الذي يرغب فيه، فالأغلبية البرلمانية لم تخلق يوما عائقا أمام الرئيس لعدم ضمها للمعارضين لبرنامجها السياسي، وهو ما يعد مؤشرا على هيمنته الفعلية على دواليب الحكم والحرية المطلقة في التعيين سواء حاليا فيما يخص الوزير الأول والتي تضمن له تمرير مخطط عمل الحكومة الذي يعتبر أداة لتنفيذ برنامجها السياسي، أو رئيس الحكومة سابقا والتي ضمنت له تمرير برنامج الحكومة الذي هو في الأصل برنامجها.

بناء على ما قيل، في ظل التعددية الحزبية القائمة لن يكون للانتخابات التشريعية أي تأثير على سلطة رئيس الجمهورية فيما يتعلق باختيار وتعيين الوزير الأول (رئيس الحكومة سابقا)، لأن ذلك يخضع دائما لسياسته الخاصة ولأرائه وتقديراته الشخصية (قدور، 2016-2017، الصفحات 216-217)،

خاصة وأنه لا توجد أي قاعدة قانونية مكتوبة تجبره على الاختيار من ضمن الأغلبية البرلمانية (Mansour, 2007, p. 97).

رغم مسؤولية الوزير الأول أمام رئيس الجمهورية لأنه هو من يعينه وينهي مهامه إلى جانب مسؤوليته أمام البرلمان (Yousfi, 2017, p. 41)، إلا أن تولي منصب رئاسة الحكومة والوصول إليه في النظام السياسي الجزائري مرتبط بالحسابات السياسية لرئيس الجمهورية دون أن يكون له ارتباط بنتائج الانتخابات التشريعية، ولهذا لا يمكن تصور تجسيد فعلي لمصطلح الاستقالة عندما يتعلق الأمر بالوزير الأول (أو أحد نوابه على إثر التعديل الدستوري لسنة 2008) لأنها تأخذ بعدها النظري بتكليفها على أنها إقالة رئاسية أو إنهاء للمهام (بن بغيلة، 2015-2016، صفحة 107).

▪ إنهاء مهام الوزير الأول (رئيس الحكومة سابقا) آلية عضوية للتحكم الرئاسي :

إنهاء مهام الوزير الأول (رئيس الحكومة سابقا) سلطة دستورية ممنوحة لرئيس الجمهورية في مقابل منحه سلطة تعيينه، إذ لا يعقل من وجهة نظر البعض منح الرئيس المنتخب بالاقتراع العام السري والمباشر سلطة تعيينه دون منحه سلطة إنهاء مهامه، لذلك وبغض النظر عن حالات إنهاء مهام الوزير الأول (رئيس الحكومة سابقا) الأخرى المحددة في الدستور، فإن سلطة الإنهاء تبقى من الصلاحيات الحصرية والتقديرية لرئيس الجمهورية، بدليل ثبات قاعدة إنهاء المهام بالتزامن مع عدم احترام قاعدة توازي الأشكال عند القيام بذلك.

• ثبات قاعدة إنهاء مهام الوزير الأول (رئيس الحكومة سابقا) :

رغم محاولة النظام السياسي الجزائري بعد التعديل الدستوري لسنة 2008 تبني توجهًا جديدًا قائمًا على تكريس إعادة تنظيم السلطة التنفيذية من الداخل باستبدال منصب رئيس الحكومة بمنصب الوزير الأول، إلا أنه لم يأتي بأي قاعدة استثنائية عما سبقه من الدساتير فيما يتعلق بتعيين وإنهاء مهام هذا الأخير (بن سريّة، 2010، صفحة 127).

عندما يتخذ رئيس الجمهورية قرار إنهاء مهام الوزير الأول (رئيس الحكومة سابقا) فإنه يتصرف بصفته سلطة سياسية تستمد اختصاصها مباشرة من أحكام الدستور، بمعنى أنه يمارس اختصاصا أصيلا ومستقلا يجد مصدره في الدستور ولا يخضع لأي شروط أو إجراءات، وهو ما يجعل من هذا القرار قرارا سياسيا (بورايو، 2012، صفحة 78).

حرص المؤسس الدستوري على إقرار سلطة رئيس الجمهورية في إنهاء مهام الوزير الأول - رئيس الحكومة سابقا - وجعلها من الصلاحيات الحصريّة التي يمارسها من دون أي قيّد أو إشراك لأي جهة أخرى، كما لم يتم إخضاعها لأي إجراء سوى ضرورة توقيع رئيس الجمهورية على المرسوم المتضمن الإعلان عن إنهاء المهام أو تعيين وزير أول - رئيس حكومة - جديد (أومايوف، 2013، صفحة 65)، ولعل القيّد الوحيد الذي تضمنه الدستور فيما يخص هذه المسألة مرتبط بحالة شغور منصب رئيس الجمهورية أو الاستقالة أو الوفاة، إذ لا يمكن لرئيس الدولة خلال هذه الفترة إقالة أو تعديل الحكومة القائمة حتى يشرع الرئيس الجديد في تأدية مهامه (أمجوج، 2015، صفحة 258).

تلعب السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية دورا محوريا في إنهاء مهام الوزير الأول (رئيس الحكومة سابقا) باستثناء حالة الوفاة - التي وإن لم تتم دسترتها فمن البديهي أن يبادر الرئيس بإصدار مرسوم بانتهاء مهامه بمجرد وفاته -، والحالات الأخرى التي تنتهي بها مهامه والتي تأخذ شكل الاستقالة والمحددة بموجب الدستور على النحو التالي:

❖ **الاستقالة الإرادية:** تتم بناء على الرغبة المنفردة للوزير الأول (الجمهورية الجزائرية، 2016، صفحة 20) - رئيس الحكومة سابقا - في التخلي عن منصبه لتواجد صعوبات ومشاكل تعيقه عن تأدية مهامه دون أن تخضع لموافقة أو رفض رئيس الجمهورية الذي سينحصر دوره في هذه الحالة في إصدار مرسوم رئاسي يتضمن إنهاء المهام (بغدادى، 2009، صفحة 210).

❖ **الاستقالة الإجبارية:** حدد الدستور صراحة الحالات التي يتوجب فيها على الوزير الأول تقديم استقالته بصفة تلقائية، وهي نفس الحالات بالنسبة لرئيس الحكومة سابقا، كعدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة، امتناع المجلس الشعبي الوطني عن التصويت بالثقة في حال قيام الوزير الأول بطلبها، أو بمناسبة انتخاب مجلس تشريعي جديد (الجمهورية الجزائرية، 2016، صفحة 19)، مصادقة المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة (الجمهورية الجزائرية، 2016، صفحة 29) انتهاء مهام الوزير الأول تلقائيا عند ترشحه لمنصب رئيس الجمهورية، أو في حال انتخاب رئيس الجمهورية لعهد رئاسية جديدة (الجمهورية الجزائرية، 2016، صفحة 21)

المقارنة بين النص الدستوري وواقع الممارسة السياسية فيما يتعلق بإنهاء مهام الوزير الأول - رئيس الحكومة سابقا - في ظل تبني نظام ثنائية السلطة التنفيذية، توضح لنا جليا أن الإقالة المبطنة بالاستقالة هي السمة الواضحة الظهور في النظام الدستوري الجزائري (بوقفة، 2006، صفحة 241)، ففي

جميع حالات إنهاء مهام الشخصية المكلفة برئاسة الحكومة سواء قبل أو بعد التعديل الدستوري لسنة 2008 تنعدم صورة الاستقالة بالإرادة الحرة أي الحقيقية لأنه هناك دائما إقالة رئاسية (بن سريّة، 2010، صفحة 125).

أحمد بن بيتور هو أول رئيس حكومة يقدم استقالته إلى رئيس الجمهورية بتاريخ 2000/08/26 معربا عن أهم الأسباب التي دفعت به إلى ذلك، والتي تمحورت حول حرمانه من ممارسة صلاحياته الدستورية (Mansour, 2007, p. 98)، في ظل الاختلالات التي تكتنف العلاقات بين الحكومة ومؤسسات الدولة وعلى أعلى مستوى (لعروسي، 2007، صفحة 102)، مؤكدا على أن مثل هذه الظروف لن تسمح له بممارسة وظائفه بالسلطة والوزارة (رابحي، 2013، صفحة 128).

هذه الاستقالة وإن اعتبرها البعض الحالة الوحيدة التي سجلها النظام السياسي الجزائري، فإن هناك من اتجه إلى التأكيد على أن منطق الإقالة قد فرض نفسه مما ينفي حدوث استقالة حقيقية وحثهم في ذلك قبول **بن بيتور** تولي منصب رئيس الحكومة على الرغم من عدم مشاركته في تعيين أعضائها، متسائلين عن سبب عدم رفضه للمنصب آنذاك وانتظاره كل هذه المدة الزمنية ليقدّم استقالته على الرغم من أن الدافع إلى ذلك كان قويا حينها (بن سريّة، 2010، صفحة 126)، وحتى بالعودة إلى المرسوم الرئاسي رقم 254-2000 نجد أنه يتضمن إنهاء مهام رئيس الحكومة **بن بيتور** دون الاستقالة (الجمهورية الجزائرية، 2000، صفحة 4)، وفي ذلك تأكيد آخر على أن هذه الاستقالة هي في الواقع إقالة.

في سياق متصل، صرح رئيس الحكومة السابق **علي بن فليس** بعدم تقديم استقالته ولا حتى الرغبة في الاستقالة، مشيرا إلى أن قرار إنهاء مهامه كان قرارا سياديا من طرف رئيس الجمهورية (بن سريّة، 2010، صفحة 125)، بفعل الخلاف السياسي الذي كان قائما بينهما والنتائج عن انتهاج رئيس الحكومة لخط سياسي قائم على الاستقلالية عن وصاية الدولة، وبمجرد إدراك رئيس الجمهورية للدور الذي أصبح يلعبه هذا الأخير في ميدانه وبعيدا عن اختصاصه على نحو كان يوحي فيه بأنه الرجل الأول في الدولة، فإنه لم يتوانى عن إقالته في ماي 2003 رغم انتمائه للأغلبية البرلمانية (بن بغيّة، 2015-2016، صفحة 111).

وعليه فإن طغيان منطق الإقالة على الإستقالة فيه تأكيد على المكانة التي يحتلها رئيس الجمهورية والموقع الممتاز الذي يتيح له اختراق ما جرت عليه العادة واستقر عليه العرف، فقراره بعزل **بن فليس** فيه عصف للأعراف الدستورية المتعلقة بتعيين رئيس الحكومة من نفس الأغلبية البرلمانية،

لأنه قام بتعيين خلفا له أحمد أويحي الأمين العام للتجمع الوطني الديمقراطي على رأس حكومة كانت الأغلبية فيها لجبهة التحرير الوطني (خرباشي، 2007، صفحة 106).

وفي ذات السياق، ما يزيدنا برهانا على ثبات قاعدة إنهاء مهام الوزير الأول أو رئيس الحكومة سابقا في إطار السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية هو قدرته في الإبقاء على نفس الشخص على رأس الحكومة في حال انتخاب الرئيس لعهدة رئاسية جديدة، أو بمناسبة انتخاب مجلس تشريعي جديد، وإن كانت التقاليد والممارسات السياسية استقرت على أن يقوم الرئيس المنتخب بتعيين وزير أول أو رئيس حكومة جديد بمناسبة انتخابه أو انتخاب مجلس تشريعي جديد (بورابو، 2012، صفحة 79).

• عدم احترام قاعدة توازي الأشكال عند إنهاء مهام الوزير الأول (رئيس الحكومة سابقا):

يستمد الوزير الأول - رئيس الحكومة سابقا - شرعيته من رئيس الجمهورية الذي يتولى تعيينه وإنهاء مهامه، ومن المجلس الشعبي الوطني الذي يجب أن يوافق على مخطط عمل الحكومة (برنامجها سابقا) حتى تستمر في تأدية مهامها، هذه الوضعية تثير إشكالية عدم احترام قاعدة توازي الأشكال عند إنهاء مهام الوزير الأول أو رئيس الحكومة سابقا، حيث كان من المفترض إشراك إرادتي كل من رئيس الجمهورية والغرفة السفلى للبرلمان في ذلك (أومايوف، 2013، صفحة 65).

يخضع الوزير الأول - رئيس الحكومة سابقا - لمسؤولية مزدوجة وإن كان مجرد أداة للتنفيذ والتسيير، فمن جهة عليه كسب ثقة رئيس الجمهورية، ومن جهة أخرى عليه أن يفوز بتأييد المجلس الشعبي الوطني لمواصلة مهامه (خرباشي، 2007، صفحة 117) وتجنب سحب المجلس لثقته من الحكومة بالتصويت على ملتصق الرقابة أو حتى الامتناع عن التصويت بالثقة، وبذلك يكون الوزير الأول - رئيس الحكومة سابقا - هو المتحمل لآثار المسؤولية الحكومية على الرغم من عدم مشاركته في وضع السياسات العمومية ولا حتى المساهمة في إعداد برنامج رئيس الجمهورية.

بالتنمغن في صلاحيات رئيس الجمهورية والتزامات الوزير الأول - رئيس الحكومة سابقا - يتأكد لدينا أن هذا الأخير مسؤول فعلياً أمام الرئيس، وهي الوضعية التي تتجلى في قيام الرئيس بإنهاء مهامه بسلطة تقديرية دون أي قيّد وإن كان شكليا وبناء على أسباب يقدرها وحده وفقا لتوجهاته السياسية ومبادئه ومدركاته للأمر، والتي يمكن توقع منها الأسباب التالية:

❖ فشل الوزير الأول - رئيس الحكومة سابقا - في تنفيذ سياسة رئيس الجمهورية،

❖ تحميل رئيس الجمهورية الوزير الأول - رئيس الحكومة سابقا - كل المسؤولية في فشل مخطط عمل الحكومة (برنامجها سابقا) الذي يعد أداة لتنفيذ برنامجه السياسي،

❖ فشل الوزير الأول - رئيس الحكومة سابقا - في التحكم الجيد في تنظيم عمل الوزارات لغاية إنجاح برنامج رئيس الجمهورية، وهو ما تتضح معالمه على إثر تداخل صلاحيات مختلف الوزارات،

❖ تغيير في طبيعة الأغلبية البرلمانية نتيجة إجراء انتخابات تشريعية، أو تغيير في الظروف الوطنية أو الدولية التي تستدعي تواجد حكومة بمواصفات محددة (ريحاني و مرزوقي، 2019، صفحة 292).

❖ خلاف قد ينشأ بين الوزير الأول - رئيس الحكومة سابقا - ورئيس الجمهورية على منصب الرئاسة الذي يريد كل رئيس احتكاره بمجرد الوصول إليه، في الوقت الذي يتطلع إليه كل وزير أول - رئيس الحكومة سابقا - بعد مرور مدة من توليه منصب رئاسة الحكومة (بن بغيلة، 2015-2016، صفحة 112).

وضعية الوزير الأول - رئيس الحكومة سابقا - في النظام السياسي الجزائري جعلته شبيها بالرهينة الدستورية (عباس، 2010، الصفحات 111-112) التي تتم التضحية بها لأي إخفاق في بلوغ أهداف السياسات والبرامج التي طلب منه تحقيقها والمحددة سلفا من طرف رئيس الجمهورية، فالوزير الأول - رئيس الحكومة سابقا - مسؤول سياسي مكلف بالتنسيق بين مختلف القطاعات وفقا لتوجيهات الرئيس وتحت رقابته، إذ يتولى التوجيه والتحكيم واتخاذ القرارات في إطار صلاحياته الدستورية ووفقا لما كلفه به الرئيس، وتبعا لهذا المنظور يمكن للرئيس التدخل لتحديد الوزير الأول والحلول محله وفقا لمدركاته ومصالحه (بن بغيلة، 2015-2016، صفحة 121)، أو التوجه مباشرة إلى إنهاء مهامه.

الجدير بالملاحظة أنه حتى في حالة لجوء الوزير الأول - رئيس الحكومة سابقا - إلى المجلس الشعبي الوطني وطلب التصويت بالثقة لكسب دعم الأغلبية البرلمانية له، ويهدف تجاوز قرار إنهاء مهامه من قبل رئيس الجمهورية والإبقاء على منصبه، فإن ذلك لن يجده نفعاً لأن الرئيس يبقى محافظاً على سلطته في الانهاء وإن استطاع الوزير الأول - رئيس الحكومة سابقا - التحكم في الأغلبية البرلمانية، خاصة وأن الممارسات القائمة قد أفضت إلى الاعتقاد بأن الرئيس يعتبر الأغلبية البرلمانية فكرة غير حقيقية يمكن تجاوزها (خرياشي، 2007، صفحة 106)، وهو ما يتضح كلما أقدم على تعيين الوزير الأول (رئيس الحكومة سابقا) من غير هذه الأغلبية أو القيام بعزله وإن كان منتما لها.

عند قراءة بعض مواد الدستور يتضح لنا أن تعيين الوزير الأول - رئيس الحكومة سابقا - وحل البرلمان يندرجان ضمن مهمة التحكيم التي يمارسها رئيس الجمهورية بهدف ضمان الأداء المنتظم للسلطات العمومية واستمرارية الدولة (Ardant, 2004, p. 464)، تأسيسا على ذلك، قد يتحول الحل الرئاسي وفي إطار تأدية هذه المهمة إلى آلية لردع المجلس الشعبي الوطني ما إذا حاول معارضة الرئيس عن طريق التصويت بالثقة للحكومة، كدعم لرئيسها الذي يلجأ لطلب مثل هذا التصويت لغاية وضع حد للخلاف الموجود بينه وبين رئيس الجمهورية (بن سريّة، 2010، صفحة 129) .

بالإضافة إلى ذلك، قد يُقدم رئيس الجمهورية على تبني خطوة إستباقية بإقالة الوزير الأول - رئيس الحكومة سابقا - قبل أن يبادر هذا الأخير بطلب التصويت بالثقة، مثل ما حدث مع رئيس الحكومة السابق **قاصدي مرياح** حينما أنهيت مهامه من قبل الرئيس لعدم نجاعة سياسته في مواجهة المشاكل التي كان يعاني منها المجتمع ومؤسسات الدولة، وفي ضوء ذلك احتج **قاصدي مرياح** معتبرا أن صاحب السلطة الوحيد في عزله هو المجلس الشعبي الوطني الذي سبق وأن منح ثقته للحكومة أثناء تصويته على برنامجها، أما مهمة رئيس الجمهورية فتقتصر على اختيار رئيس الحكومة وتعيينه (بوالشعير، 2013، أ، صفحة 395)، حيث انتقد طريقة إنهاء مهامه بدعوى مخالفة نص الدستور الذي يستدعي تدخل المجلس بسحب الثقة من الحكومة لكي يقدم رئيسها استقالته لرئيس الجمهورية وبذلك تكون استقالة الحكومة دستورية (بن سريّة، 2010، صفحة 125)، فكان رد الرئيس حينها - الشادلي بن جديد - أنه موجود بإرادة ورغبة الشعب، وبما أن الدستور قد خوله هذا الأمر فهو حرّ في تعيينه أو عزله (بن بغيّة، 2015-2016، صفحة 110).

الحقيقة أن التفسير الذي استند عليه **قاصدي مرياح** يتناقض مع أحكام الدستور كونها تمنح رئيس الجمهورية سلطة التعيين والعزل دون قيد أو مشاركة من قبل جهة أخرى، باستثناء ما تم تحديده بنص صريح مثلما أشرنا سابقا (بوالشعير، 2013، أ، صفحة 396)، كما أن هذه السلطة تندعم أكثر بامتلاك الرئيس لسلطة الحل التي تُتيح له إزالة المجلس الشعبي الوطني.

نصل في الأخير إلى نتيجة مفادها أن سلطة رئيس الجمهورية فيما يتعلق بتعيين الوزير الأول - رئيس الحكومة سابقا - وإنهاء مهامه هي سلطة واسعة غير مقيدة، واختصاص أصيل لا يخضع لأي إجراءات أو شروط بدليل إمكانية تعيين أكثر من وزير أول (رئيس الحكومة سابقا) خلال عهدة رئاسية واحدة وبالإرادة المنفردة للرئيس (بن بغيّة، 2015-2016، صفحة 109) ومن دون أن يكون للبرلمان

أي تأثير عليها أو مشاركة فيها، الأمر الذي سيفضي إلى تهميش دور الوزير الأول في عملية صنع السياسة العامة وتجريده من صلاحياته نظرا لتبعيته المطلقة لرئيس الجمهورية، الذي لن تقف سلطته عند هذا الحد بل تمتد إلى مجال تعيين وإنهاء مهام أعضاء الحكومة الآخرين.

2.2.2 تعيين أعضاء الحكومة وتوزيع المهام بينهم وإنهاء اختصاص رئاسي غير مقيد.

امتلاك رئيس الجمهورية سلطة واسعة غير مقيدة في تعيين وإنهاء مهام الوزير الأول يتزامن مع امتلاكه ذات القدر من السلطة فيما يخص تعيين وإنهاء مهام أعضاء الحكومة، في ظل خلو الدستور من قواعد محددة تضبط طريقة تشكيل الحكومة وتنظيمها مكتفيا بالنص صراحة على صلاحية الرئيس في تعيينهم بعد استشارة الوزير الأول، مشيرًا ومؤكداً بذلك على طريقة تعيينهم دون الإشارة إلى كيفية إنهاء مهامهم.

قد توجي لنا قراءة نص المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بأن استشارة الوزير الأول تفضي إلى مشاركته في اختيار أعضاء الحكومة التي يترأس اجتماعاتها، إلى جانب مساهمته في تحديد تشكيلة هذه الحكومة سواء تعلق الأمر بعدد الوزراء أو بتوزيع المهام والصلاحيات فيما بينهم، إلا أن الأمر على خلاف ذلك، فالتعمق في قراءة نص ذات المادة إلى جانب مواد الدستور الأخرى، إضافة إلى تفصي وتحليل غايات ومقاصد المؤسس الدستوري وطبيعة الممارسات السياسية التي تواتر العمل بها ضمن مختلف الحكومات التي تم تشكيلها في إطار التعددية الحزبية تؤكد لنا عكس ذلك (بورايو، 2012، صفحة 76).

لقد أكدت التجارب السياسية السابقة في ظل نظام التعدد الحزبي على أن وجود رئيس للحكومة لن يكون عاملا في قطع العلاقة المباشرة بين رئيس الجمهورية وأعضاء الحكومة التي كانت قائمة في ظل الأحادية الحزبية وبالضبط في ظل دستور 1976 (أومايوف، 2013، صفحة 67)، الأمر الذي تم تكريسه بموجب التعديل الدستوري لسنة 2008 ولسنة 2016، بإقرار سلطة رئيس الجمهورية في تعيين أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول والعمل على إنهاء مهامهم بناء على قاعدة توازي الأشكال.

▪ تعيين أعضاء الحكومة اختصاص رئاسي غير مقيد:

رئيس الجمهورية وإن منحه الدستور صلاحية تعيين وإنهاء مهام الوزير الأول (رئيس الحكومة سابقا) إلى جانب إقرار السياسة الخارجية للدولة، إلا أنه وسع من صلاحياته ومن مجال تدخله في

جميع السياسات الحكومية التي اعتبرها جزء لا يتجزأ وبالتالي لا يمكن اسنادها لأي سلطة أخرى، وابتداء من سنة 1999 أضحى تشكيل الحكومة من اختصاصات الرئيس الذي لم يعرف أي نوع من المعارضة الفعلية عند تعيين أعضائها (Mansour, 2007, p. 97).

الحكومة في الأساس منشأ رئيس الجمهورية نظرا لاختزال وظيفتها في جعل سياسته محل تنفيذ، وعلى هذا النحو فإن استمرارها في العمل متوقف إلى حد بعيد بثقته (بوقفة، 2006، صفحة 238) فالرئيس أضحى بعيدا على أن يلعب دورا سلبيا في تعيين أعضائها، وحتى في الحالات التي شهدت خلافا بينه وبين الوزير الأول (رئيس الحكومة سابقا) بشأن اختيار أعضاء الحكومة وتعيينهم كان الخلاف دائما يحسم لصالحه دون أن يكون للأغلبية البرلمانية أدنى تأثير على ذلك.

• الحكومة في الأساس منشأ رئيس الجمهورية :

بعيدا عن واقع الممارسة، ومن منطلق النص الدستوري يعد اختيار وتعيين أعضاء الطاقم الحكومي من الصلاحيات المشتركة بين رئيس الحكومة ورئيس الجمهورية، حيث يتولى الأول مهمة الاختيار في حين يبادر الثاني بالتعيين، على اعتبار أن أعضاء الحكومة ينتمون إلى كل من مجلس الحكومة ومجلس الوزراء، مع تقييد سلطة رئيس الحكومة في الاختيار ضمن قطاعي الدفاع والشؤون الخارجية نظرا لتبعيتهما لرئيس الجمهورية.

على الرغم من أن رئيس الحكومة هو المكلف دستوريا بتحديد برنامج الحكومة والمكلف بالسير على تنفيذه والمتحمل لمسئوليته أمام المجلس الشعبي الوطني، إلا أنه لا يمتلك الحرية في اختيار أعضاء حكومته في ظل جرمانه دستوريا من حق توقيع مراسيم تعيينهم مما يضعف من سلطته اتجاههم في الوقت الذي يدعم تبعيته لرئيس الجمهورية الذي يحوز على السلطة الفعلية لتعيينهم (عبد اللاوي، 2015، الصفحات 251-252).

وعليه، رئيس الحكومة كان يمتلك ظاهريا صلاحية اختيار أعضاء حكومته ليتم عرضهم على رئيس الجمهورية للموافقة عليهم وتعيينهم، في حين أن الممارسة العملية حتى خلال سريان المادة 79 من دستور 1996 تكشف لنا تحول هذا الاختصاص الدستوري إلى مجرد إجراء شكلي سابق لتعيين هؤلاء الأعضاء من طرف رئيس الجمهورية الذي أصبح يمارس اختصاصي الاختيار والتعيين معا، من منطلق قناعته بأن حرّيته في اختيار وتعيين وإنهاء مهام رئيس الحكومة دون قيّد تجعل من هذا الأخير تابعا له وبالتالي يحق له الاستحواذ على اختصاصاته (بغدادى، 2009، صفحة 217).

ازدادت الأمور حدة مع الرئيس السابق عبد العزيز بوتفليقة الذي جرد رئيس الحكومة من صلاحياته فيما يخص اختيار أعضاء حكومته، إذ كانت تسلم لهذا الأخير قائمة بأسمائهم بدون مشاورة، وهو ما أكد عليه بعض رؤساء الحكومة السابقين مثل أحمد بن بيتور (جابي، 2010، صفحة 121) أثناء سرده لأسباب استقالته، وكذلك تصريح علي بن فليس بأن رئيس الجمهورية قد اختار كل أعضاء حكومته (بغدادى، 2009، صفحة 217)، ودرءاً لأي خلاف من هذا النوع جاء التعديل الدستوري لسنة 2008 ليحسم الأمر ويقر صراحة بسلطة رئيس الجمهورية في اختيار وتعيين أعضاء الحكومة وتوزيع المهام فيما بينهم.

للإشارة، فإن رئيس الحكومة وإن مُنح سلطة لا تتجاوز حدود الاختيار غير الفعلي للطاقت الحكومية، إلا أن ذلك يسمح - على الأقل - بإعطائه هبة وتفوقا على هذا الأخير باعتباره رئيسا له (بن سريه، 2010، صفحة 116)، كما أن تعيينه قبل الوزراء قد يعد امتيازاً له في مواجهة أعضاء حكومته، خلافاً للوزير الأول الذي أضحي مجرد منسق للوزراء في ظل حرمانه من تعيين أعضاء الطاقم الحكومي الذي يقوده وهو أمر لن يدع لنا مجالاً للشك بتبعية الحكومة المطلقة والمباشرة من الناحية العضوية لرئيس الجمهورية (بوقفة، 2005، صفحة 91) الذي يحق له محاسبة الوزير المختص وإقالته وتعيين آخر بدلا عنه (مفتاح و تمام، 2014، صفحة 100).

تعيين أعضاء الحكومة من المفترض أن يكون موضوع اتفاق بين رئيس الجمهورية والوزير الأول (Jacqué, 2014, p. 192)، غير أن الرئيس عن طريق الاقتراع العام السري المباشر ساهم في توسيع صلاحياته وسلطاته مقارنة بتلك الممنوحة للوزير الأول - رئيس الحكومة سابقاً - فيما يخص تعيين الطاقم الحكومي، لاسيما وأنه لم يتم تقييد سلطته في هذا المجال باستثناء استشارة الوزير الأول والذي يعد في حقيقته قيّدا شكلياً.

الطبيعة الشكلية لاستشارة رئيس الجمهورية للوزير الأول عند تعيين أعضاء الحكومة نابعة من كونها ملزمة وواجبة دستوريا ونظريا للرئيس من حيث طلبها دون إلزامه الأخذ بنتائجها، فإقدام الرئيس عليها لا يجبره على التقيد بآراء الوزير الأول، لأنه يحاول فقط تفادي اتهامه بخرق الدستور وعدم احترامه لإجراء التعيين الذي تم النص عليه، وعلى هذا الأساس فإن الاستشارة حالياً وعلى هذا النحو غير قابلة للتفعيل نتيجة خضوعها لسلطة الرئيس الذي يمكنه الأخذ بها أو رفضها.

بالإضافة إلى ذلك، القول بالاستشارة يعني أن رئيس الجمهورية هو من يتولى الاتصالات والترشيحات والاختيار، بعدها يقوم باستشارة الوزير الأول حول الشخصيات التي اختارها، وفي حال رفض هذا الأخير لبعض الشخصيات أو تحفظه على بعض الأسماء لعدم ثقته فيهم أو لانعدام التجانس بين أفكاره وأفكارهم أو لأنهم ليسوا أهلاً للمنصب المخصص لهم من وجهة نظره، فإن الرئيس حرّ في الإبقاء عليهم والإصرار على تواجدهم، ليجد الوزير الأول نفسه أمام خيارين لا ثالث لهما إما التنازل عن منصبه أو القبول باختيارات الرئيس والخضوع لها ومنه العمل مع هذه الشخصيات وإن كان رافضاً لها مما قد يعيقه عن تأدية المهام الملقاة على عاتقه لاسيما تنسيق عمل الحكومة الذي سيكون له انعكاس سلبي على مهمته ومسؤوليته في تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية.

بالنتيجة، الوزير الأول لا يمتلك صلاحية التقرير بشأن اختيار الطاقم الحكومي، لأنه لا يمتلك سوى حق تقديم رأي استشاري عديم الأثر لن يخلق بأي حال من الأحوال قيوداً على رئيس الجمهورية الذي يمتلك لوحده صلاحية تحديد القائمة النهائية لأعضاء الحكومة، ولعل انعدام فاصل زمني بين تاريخ إصدار المرسومين الرئاسيين المتضمنين تعيين الوزير الأول وأعضاء الحكومة دليل على عدم التقيد بنتائج هذه الاستشارة، فمثلاً نجد المرسوم الرئاسي رقم 08-365 المتضمن تعيين الوزير الأول أحمد أويحي والمرسوم الرئاسي رقم 08-366 المتضمن تعيين أعضاء الحكومة مؤرخان بتاريخ 2008/11/15 مما يعني صدورهما في ذات الوقت، ولم تقف الأمور عند هذا الحد لأنها شهدت تصعيداً تم فيه الاستغناء عن هذه الاستشارة بدليل تعيين الوزير الأول إلى جانب أعضاء الحكومة بموجب مرسوم رئاسي واحد كالمرسوم الرئاسي رقم 10-149 المؤرخ في 2010/05/28 (بوالشعير، 2013، الصفحات 422-427).

زيادة على ذلك، نلاحظ أن استشارة الوزير الأول تتعدم ضمناً عند اختيار رئيس الجمهورية لمن يتولى حقيبة الدفاع والشؤون الخارجية باعتباره المسؤول الوحيد عن هذين القطاعين، كما عرفت هذه الاستشارة انعداماً صريحاً على إثر التعديل الدستوري في 2008 فيما يخص تعيين نائب أو نواب للوزير الأول - الذي تم التراجع عنه وإلغاؤه إثر التعديل الدستوري لسنة 2016 -، إذ تظهر تبعية هؤلاء النواب لرئيس الجمهورية أكثر منها للوزير الأول من حيث أن سلطة تعيينهم تعود للرئيس وحده، وعلى عكس الحكومة التي نص التعديل الدستوري على استشارة الرئيس للوزير الأول قبل تعيين

أعضائها فإن نواب الوزير تم ذكرهم في حكم منفصل، الأمر الذي يوحي بأن اختيارهم على غرار تعيينهم هو سلطة حصريه مطلقة لرئيس الجمهورية (عباس، 2015، صفحة 170).

حرية رئيس الجمهورية في ممارسة سلطة التعيين ازدادت اتساعا نتيجة دسترة حقه في تعيين نائب أو نواب للوزير الأول، نظرا لعدم إلزامه دستوريا باستشارة أي جهة بما في ذلك الوزير الأول مما ولد انحرافا في سياق التعاون والتنسيق بين الطرفين على اعتبار أن هؤلاء النواب هم مجرد مساعدين مباشرين له حسب نص الدستور الذي أقر علنا بأن الغاية من تعيينهم هي مساعدة الوزير الأول في ممارسة وظائفه، لذلك كان من المنطقي عمليا أن يتم إشراك المعني الأول بالتعامل معهم في هذا الاختيار لأنهم سيشكلون الفريق الوزاري الذي سيعمل تحت إشرافه (عبد اللاوي، 2015، الصفحات 250-251).

• اختيار وتعيين الطاقم الحكومي خارج تأثير الأغلبية البرلمانية:

في ظل التعددية الحزبية تكون مقاعد البرلمان إما تابعة لحزب سياسي أو تكتل حزبي واحد، وإما موزعة على الأحزاب السياسية الممثلة فيه دون حصول أحدها على الأغلبية المطلقة التي تضمن له الانفراد بالسلطة المخولة دستوريا للبرلمان، ولأن اختيار وتعيين الطاقم الحكومي هو بالأساس اختيار رئاسي سواء قبل التعديل الدستوري لسنة 2008 أو بعده - كما أوضحنا أعلاه - فإن مهمة رئيس الجمهورية في هذا المجال من المفترض أن تكون على ارتباط وثيق بتواجد الأغلبية البرلمانية وطبيعتها وموقعه فيها.

مهمة رئيس الجمهورية في اختيار الوزراء تكون أكثر سهولة إذا كان هو زعيم الحزب صاحب الأغلبية البرلمانية، إذ يشكل حكومته من أعضاء حزبه مع امكانية الاستعانة بشخصيات من أحزاب أخرى تتقارب ايدولوجيا من حزبه بحثا عن دعم أكبر من داخل وخارج البرلمان، دون التغاضي عن ضرورة توفير الانسجام بين أعضاء الحكومة وعدم المساس بقدرة الأغلبية على التحكم في سياستها ضمن مختلف القطاعات، في حين تصعب مهمة الرئيس إذا كانت الأغلبية البرلمانية تابعة لتجمع أو تكتل معين لأن الحكومة ستصبح ائتلافية، وبذلك عليّه مراعاة عند الاختيار مختلف تشكيلات التجمع ضمانا لاستمرار الحكومة وقدرتها على تنفيذ برنامجه السياسي، وتصبح مهمة تشكيل الحكومة أكثر

تعتقداً إذا كان الحزب الذي ينتمي إليه رئيس الجمهورية لا يتمتع بالأغلبية البرلمانية أو كان الرئيس حراً لا ينتمي لأي حزب سياسي (بوالشعير، 2013، صفحة 391).

على خلاف ذلك تعوض قاعدة تشكيل الحكومة من الأغلبية البرلمانية في الجزائر بالتحالف الرئاسي، وأكثر ما يؤخذ بعين الاعتبار من قبل رئيس الجمهورية عند اختيار أعضاء الحكومة هو المتغيرات الشخصية والجهوية والسياسية، حيث تراعى التوازنات الجهوية في تركيبها بين أبناء أهم مناطق البلاد شرق وغرب ووسط مع رجحان كفة هذه التوازنات باتجاه الشرق، وإن كانت الأمور قد انقلبت مع مجيء عبد العزيز بوتفليقة سنة 1999 لصالح منطقة الغرب وتحديدًا ولاية تلمسان، بالإضافة إلى ضرورة مراعاة الحكومة في تشكيلها بين ذوي الخلفيتين العسكرية والسياسية، وكذلك ما يستدعيه احترام شروط الثنائية اللغوية التي تميز النخب والآخذة للمظهر الوظيفي المؤسسي، ومفاد ذلك صعوبة تصور تسيير قطاع التصنيع من وزير معرب أو تسيير قطاع التربية من آخر غير معرب، علماً أن بوتفليقة حاول إعادة النظر في هذه التوازنات دون تجاهل النوع الاجتماعي الذي تحتل بموجبه النساء الوزارات ذات الطابع الاجتماعي (جابي، 2010، الصفحات 119-120)، وتكيف قاعدة تشكيل الحكومة من الأغلبية البرلمانية من خلال تعويضها بالتحالف الرئاسي.

لم يشهد الاختيار الرئاسي للطاغم الحكومي أي نوع من الالتزام بنتائج الانتخابات التشريعية لأن النظام الدستوري قد جعل من رئيس الجمهورية صاحب السلطة الفعلية في الاختيار وهو ما تجسد في الواقع العملي، فالقراءة السياسية لحكومة أحمد بن بيتور - الذي لم يكن متحزباً - بصفتها الحكومة التاسعة منذ التحول نحو التعددية السياسية، تكشف لنا أنها وإن اعتبرت الأولى من حيث المشاركة الحزبية فإنها دليل على استحواد رئيس الجمهورية على الاختصاص الأصيل لرئيس الحكومة في تشكيل الطاغم الحكومي، وكذلك ضعف تأثير الأغلبية البرلمانية على الاختيار الرئاسي للطاغم، فبعد تأخر تشكيل الحكومة بسبعة أشهر بعد انتخاب رئيس الجمهورية تم الكشف عن قائمة وزارية ضمت 31 وزيراً ينتمون لسبعة أحزاب سياسية منها من ليس له مقاعد في البرلمان ونعني تحديداً حزب التحالف الجمهوري وحزب التجديد، على عكس التوجه الديمقراطي القائم على أن تكون الحكومة مكونة من الأحزاب التي حصلت على مقاعد في البرلمان (ناجي، 2006، صفحة 231).

انفراد رئيس الجمهورية بتشكيل الحكومة مع ضعف الأحزاب السياسية في التأثير على القرار السياسي يجعل من الائتلاف الحكومي في الجزائر ليس بالقوي الذي يضم أحزاباً متجانسة ذات اتجاه

سياسي واحد، بل ائتلافا هشا غير متجانس قائم على أساس المناصب والحقائب الوزارية ولا يعكس الخريطة السياسية، فرضته ظروف خاصة لدعم شرعية السلطة السياسية وتكريس فلسفة الإجماع التي لم تجد لها تطبيقا عمليا (لعروسي، 2007، صفحة 111)، هذه الوضعية جسدتها حكومة أحمد بن بيتور التي تولد عن عدم تجانسها وغياب قاسم مشترك بين أعضائها صراع قاد إلى فشلها في تأدية مهامها (بغدادى، 2009، صفحة 216).

يمتلك رئيس الجمهورية كامل الحرية في تعيين أعضاء الطاقم الحكومي دون أي التزام حزبي أو عقائدي، فسلطته تقديرية تستمد مبرراتها من عدم وجود نص دستوري أو قانوني يحث على تقييدها بدليل عدم إلزامه دستوريا على اختيار هؤلاء من بين أعضاء البرلمان، لكن في المقابل إذا انصب اختياره على نائب في المجلس الشعبي الوطني أو عضو في مجلس الأمة يجب على هذا الأخير الاستقالة من منصبه لعدم جواز الجمع بين مهمة النائب أو عضو البرلمان مع مهام أو وظائف أخرى (الجمهورية الجزائرية، 2016، صفحة 23).

بالعودة إلى مقاصد المؤسس الدستوري فإن الغاية الأساسية من اعتماده مبدأ عدم جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة الوزارية هي ضمان استقلالية السلطة التنفيذية عن البرلمان، لأجل دعم استقلالية رئيس الجمهورية بصفته رئيسا للسلطة التنفيذية، على عكس الغاية الأصلية للمبدأ والقائمة على دعم استقلالية النائب في مواجهة الحكومة إلى جانب ضمان عدم مخالفة مبدأ الفصل بين السلطات من الناحية العضوية والوظيفية (أومايوف، 2013، صفحة 70).

بالنتيجة، اختصاص اختيار وتعيين أعضاء الحكومة يعود دستوريا وعمليا لرئيس الجمهورية دون الرجوع إلى البرلمان أو الأغلبية السائدة فيه كما هو الحال في الأنظمة الديمقراطية، مما يترتب عنه تبعية الحكومة للرئيس وقدرة هذا الأخير على فرض حكومته على البرلمان، بدليل أنه في حالة إيقاف الحكومة جراء سحب الثقة منها أو نتيجة التصويت على ملتمس رقابة ضدها، يحق للرئيس تعيين حكومة جديدة تضم الأعضاء القدامى أنفسهم أو المنتمين إلى الإتجاه السياسي نفسه وبالبرنامج السياسي القديم نفسه (مرابط، 2010، صفحة 143).

جميع الحكومات المتعاقبة على السلطة التنفيذية في الجزائر منذ إقرار التعددية السياسية تم تعيينها على أساس الولاء لرئيس الجمهورية بعيدا عن الانتماء الحزبي أو اعتبارا للأغلبية البرلمانية (بورايو، 2012، الصفحات 220-221)، وعليه فالحكومة هي رئاسية وليست حكومة أغلبية برلمانية، تباشر

مهامها دون الحاجة إلى انتظار نيل ثقة البرلمان بل يكفي إصدار المرسوم الرئاسي المتضمن تعيين أعضائها، والموقع من طرف الرئيس دون توقيع مجاور للوزير الأول - رئيس الحكومة سابقا -.

▪ توزيع المهام على أعضاء الحكومة وإنهاؤها اختصاص رئاسي غير مقيد:

عملية تنفيذ السياسات العامة تستدعي توفر مجموعة من الصلاحيات كاختيار أعضاء الطاقم الحكومي وتوزيع المهام فيما بينهم، وإن كان الوزير الأول - رئيس الحكومة سابقا - دستوريا هو المكلف بتوزيع المهام على أعضاء الحكومة دون قيد باستثناء احترام أحكام الدستور (الجمهورية الجزائرية، 2016، أ، صفحة 19)، فإن انفراد رئيس الجمهورية كما أشرنا أعلاه باختيار وتعيين أعضاء الحكومة في مناصبهم الوزارية، سمح له بالاستحواذ على اختصاص توزيع المهام بينهم دون إشراك فعلي للوزير الأول - رئيس الحكومة سابقا -، لينكمش دور هذا الأخير وينحصر في حدود الاستشارة المدومة الأثر مع تحول الرئيس عملياً إلى صاحب الاختصاص الفعلي في توزيع المهام بين أعضاء الحكومة إلى جانب إنهاء مهامهم.

• توزيع المهام بين أعضاء الحكومة:

جاء دستور 1996 قبل تعديله خالياً من أي إجراء خاص بتنظيم الحكومة والاكتفاء بالنص على منح رئيس الحكومة مهمة تنظيم هيكل حكومته وعدد الوزراء فيها مع ضرورة احترام أحكام الدستور وعلى أساس ذلك يتولى مهمة توزيع الصلاحيات بين أعضاء حكومته بإصدار مراسيم تنفيذية تبين صلاحية كل وزير باستثناء صلاحيات وزارتي الدفاع والشؤون الخارجية لأنهما من اختصاص رئيس الجمهورية الذي يصدر بشأنهما مراسيم رئاسية (عبد اللاوي، 2015، صفحة 252)، ولأن واقع الممارسة السياسية كشف لنا أن رئيس الحكومة لم يكن يوماً صاحب القرار في اختار وتعيين أعضاء الحكومة (جابي، 2010، صفحة 118) بل رئيس الجمهورية وبذلك سيكون هو المسؤول الفعلي عن توزيع الصلاحيات بينهم.

ولأن تعديل الدستور سنة 2008 كان لغاية خلق تطابق بين النص وواقع الممارسة السياسية، فقد أصبح اختيار وتعيين أعضاء الحكومة ليس بالاختصاص المشترك بين رئيس الجمهورية والوزير الأول خاصة وأن استشارة هذا الأخير ليست ملزمة، وعلى هذا الأساس نستطيع القول أن المادة 01/79 منه التي تقابلها المادة 01/99 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والتي أسندت للوزير الأول

مهمة توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة قد أفرغت من محتواها، فيما أن الوزير لا يقترح ولا يختار الطاقم الحكومي لأن ذلك من اختصاص رئيس الجمهورية فإن سلطة تحديد هيكل الحكومة وعدد وزرائها ستؤول للرئيس وحده.

عدم تقييد سلطة رئيس الجمهورية في تنظيم الحكومة بناء على ما يراه الأنسب لتنفيذ سياسته وبرامجه هو تقييد لمهمة الوزير الأول في توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة، لأن عملية التوزيع تسبقها إجراءات من اختصاص الرئيس الذي قبل تعيينه واختياره للوزراء يحدّد القطاعات التي يرى ضرورة استحداثها أو تقسيمها أو تجميعها أو حتى إلغائها، وبذلك يكون الوزير الأول أمام وزير معين وهيكل محدد وما عليه إلا توزيع الصلاحيات شكلياً لأن اختصاص إمضاء المرسوم الخاص بصلاحيات الوزراء يعود إليه.

اعتباراً بذلك، يصبح الوزير الأول بين قيدين أحدهما من الأعلى بموجب التعيين والتنظيم والآخر من الأسفل ناتج عن تقييد الوزراء له من خلال مشروع المرسوم المحدد لصلاحيات كل وزير وكذلك مشروع مرسومين خاصين بتنظيم الإدارة المركزية والمفتشية العامة في الوزارة، علماً أن هذه النصوص يتم التشاور بشأنها قبل إرسالها للأمانة العامة للحكومة لتجنب تداخل الصلاحيات بين القطاعات وضمان تكامل العمل الحكومي، وفي حال وجود تداخل بين الصلاحيات وعجز المعنيين عن إيجاد حل مرضي لكل واحد منهم يُرفع الأمر للوزير الأول لغاية التحكيم وقد يرفع لرئيس الجمهورية.

يتقلص دور الوزير الأول في توزيع الصلاحيات من حيث المبادرة والصيافة والدفاع عن النص على مستوى الأمانة العامة للحكومة وحتى عند التحكيم، ليتحول الوزير إلى مجرد موافق على مقترحات القطاع المرتكزة على التنظيم الذي حدده رئيس الجمهورية بمعنى مجرد موافق على توزيع مكرس نظرياً وعملياً (بوالشعير، 2013، الصفحات 435-437)، مع الإشارة إلى أن إمضاء الوزير الأول على المرسوم قبل تعديل 2016 كان يتم بعد موافقة رئيس الجمهورية.

تنظيم الحكومة أضحي من المجالات المتروكة لتقدير رئيس الجمهورية ويمكن ارجاع هذه الحرية في التنظيم إلى صمت القانون الأساسي (الدستور) وعدم النص على الأحكام المتعلقة به، وعلى هذا الأساس يستطيع الرئيس خلق وزارات ثم العمل على إلغائها من خلال التعديل الوزاري،

وتجدر الإشارة على أن جميع الدساتير الجزائرية متشابهة بخصوص هذه المسألة، وهذا ما يفسر لنا اختلاف الحكومات المتعاقبة من حيث عدد المناصب (Mansour, 2007, p. 97).

بالنتيجة، منح رئيس الجمهورية اختصاصا عاما فيما يتعلق بتوزيع المهام على أعضاء الحكومة، بدليل تعيينه لجميع الاعضاء في مناصبهم الوزارية بما فيهم الوزير الأول - رئيس الحكومة سابقا - في ذات اليوم تقريبا، وهو ما يفضي إلى الاعتقاد بعدم مشاركة هذا الأخير في توزيع المهام على أعضاء الحكومة الذي يبقى اختصاصا حصريا للرئيس الذي يتولى بدوره إنهاء مهامهم (أومايوف، 2013، صفحة 74).

• إنهاء مهام أعضاء الحكومة:

بالعودة للمادة 93 من القانون رقم 16-01 نلاحظ أن المؤسس الدستوري لم يقر بنص صريح مسؤولية أعضاء الحكومة أمام رئيس الجمهورية، الذي أوكلت له سلطة تعيينهم بعد استشارة الوزير الأول دون الحديث عن إنهاء مهامهم، وذلك على غرار دستوري 1989 و 1996، وباستثناء التعديل الدستوري لسنة 2008 بإقراره صراحة مسؤولية نائب الوزير أمام رئيس الجمهورية الذي يستطيع إنهاء مهامه، وعلى الرغم من ذلك لا يجب الاعتقاد ببناء على مفهوم المخالفة أن عدم النص صراحة على مسؤولية أعضاء الحكومة يعني انعدامها أمام رئيس الجمهورية طالما أن تعيينهم يكون من قبله (أومايوف، 2013، صفحة 76).

إعمالا لمبدأ من يمتلك سلطة التعيين بالضرورة يمتلك سلطة العزل، فإن إنهاء مهام أعضاء الحكومة يتم بناء على طلب رئاسي وقبول حكومي يتجسد في تقديم الوزير الأول أو رئيس الحكومة سابقا استقالة حكومته، حيث يندرج الإنهاء في صميم الاختصاصات الدستورية لرئيس الجمهورية التي تمارس وفقا لسلطة واسعة لا تحدها سوى التقديرات الشخصية للرئيس باعتبارها المعيار الوحيد الذي يتم بناء عليه التعيين والعزل الحكومي نظرا لغياب معايير دستورية تحدد كيفية ذلك (بن بغيلة، 2015-2016، صفحة 120).

يتخذ قرار إنهاء مهام الحكومة باستقالة الوزير الأول - رئيس الحكومة سابقا- أو بناء على قرار إنهاء مهامه تبعا لإرادة رئيس الجمهورية، في حين أن إنهاء مهام أحد أعضاء التشكيلة الحكومية لا يكون بناء على الاستقالة وإنما بقرار متخذ من الرئيس تعبيرا منه عن عدم رضاه على أداء الوزير مما يوحي لنا بتحكم الرئيس في سلطة إنهاء المهام وممارستها إما بشكل جماعي على كل التشكيلة

الوزارية أو بشكل فردي تجاه وزير ما، وإن كانت هذه السلطة مظهر من مظاهر السلطة الرئاسية على الحكومة وعلى أعضائها إلا أنها في حقيقتها أبعد من ذلك لما يترتب عنها من علاقة ذات بعد سياسي قائمة على الولاء والثقة، كما أنها تعد أحد الأدوات الرئيسية التي يمنحها الدستور لرئيس الجمهورية للتحكم في الجهاز التنفيذي (بوراو، 2012، الصفحات 79-80).

كقاعدة عامة، غالبا ما يتم إنهاء مهام بعض الوزراء على أساس تقييم حصيلة أدائهم، إلا أن واقع الممارسات السياسية في الجزائر قد يكون مغايرا أين تلعب اعتبارات أخرى بعيدة عن الأداء دورا في التعديل الحكومي، خاصة وأن هذه المسألة تعود لرئيس الجمهورية وحساباته السياسية ومعاييرها في اختيار الوزراء وإنهاء مهامهم، وهو ما يجعل من تقييم حصيلة النشاط الوزاري أمرا ثانويا مقارنة باعتبارات أخرى قد يكون فيها الوزير أحيانا ضحية بغض النظر عن كفاءته، نتيجة الحرص مثلا على التمثيل الجهوي في الحكومة أو إرضاء جهة ما في الحكم، وفي جميع الحالات فإن رحيل الوزير لا يعني بالضرورة انتهاء حياته السياسية، كما أن أسماء الوزراء الذين أعيد تكليفهم وأولئك الذين غادروا وحتى الذين تم تحويلهم من قطاع إلى آخر عادة ما تكشف عن وجود خلفية يكون لها دور في التعديل الحكومي.

عمليا، لا يمكن تقييد سلطة رئيس الجمهورية في إنهاء مهام أعضاء الحكومة لعوامل عدة أبرزها صعوبة تصور حالة تعايش حزبي بفعل خصائص النظام الحزبي القائم، الذي تتمحور أهم مخرجاته في الإبقاء على الحزب المهيمن على السلطة المتخفي وراء شعار التحالف الرئاسي في ظل إفلاس فعلي للأحزاب السياسية وما تترتب عنه من انعدام معارضة سياسية حقيقية، إلى جانب عامل انعدام قاعدة التوقيع المجاور التي تتيح لرئيس الجمهورية التمتع بجبرية الهيمنة على هذا الاختصاص الحكومي (بوقفة، 2006، صفحة 225)، وممارسته دون منازعة الوزير الأول - رئيس الحكومة سابقا - له لا سيما وأن السياسة هي سياسة الرئيس، يضاف إلى ذلك عامل التغيب الكلي لقاعدة توازي الأشكال لعدم إلزامية الأخذ بنتائج استشارة رئيس الجمهورية للوزير الأول فيما يخص تعيين أعضاء الحكومة وهو ما يفضي إلى اعتراف ضمني بسلطة رئيس الجمهورية في إنهاء مهام هؤلاء الأعضاء.

تبعية الوزير الأول (رئيس الحكومة سابقا) وأعضاء الحكومة عضويا لرئيس الجمهورية جراء امتلاكه السلطة التقديرية في تعيينهم وتوزيع الصلاحيات فيما بينهم وكذلك إنهاء مهامهم، أدت إلى

اختلال العلاقة الوظيفية بين طرفي السلطة التنفيذية في مجال صنع وتنفيذ السياسة العامة لصالح رئيس الجمهورية.

3.2 العلاقة الوظيفية بين طرفي السلطة التنفيذية وأثرها في صنع السياسات العامة.

عرفت العلاقة الوظيفية بين طرفي السلطة التنفيذية اختلالاً قاد إلى تهميش وانحصار دور الحكومة لصالح رئيس الجمهورية في صنع وتنفيذ السياسة العامة، خاصة وأن تأثير الرئيس على الوزير الأول - رئيس الحكومة سابقاً - والطاقت الحكومية لم يقتصر على الجانب العضوي بل امتد ليشمل الجانب الوظيفي، فتحت شعار القضاء على تداخل الاختصاصات بين طرفي السلطة التنفيذية الذي كان محل جدل واسع، وفي طار فك الغموض عن طبيعة البرنامج السياسي محل التطبيق، ألغى التعديل الدستوري لسنة 2008 الطابع الشكلي لثنائية السلطة التنفيذية بإقرار لأحاديتها من الناحية العضوية الوظيفية، بالنظر إلى تجريد الوزير الأول من أهم صلاحياته في ضوء تحويله من رئيس للحكومة إلى مجرد منفذ لبرنامج وسياسة رئيس الجمهورية.

توضيح اختلال العلاقة الوظيفية بين طرفي السلطة التنفيذية لصالح رئيس الجمهورية وأثره في العملية السياسية، يدفعنا لمعالجة مسألة التحكم الرئاسي في صنع السياسة العامة من منطلق التحكم في النشاط الحكومي باستخدام آليتي إعادة تنظيم السلطة التنفيذية ومجلس الوزراء، ثم معالجة السيطرة الرئاسية على الجانب الأهم من اختصاصات الوزير الأول التشريعية والتنفيذية لأجل التحكم في وضع أدوات تنفيذ السياسة العامة بالشكل الذي حول عملية تنفيذها إلى اختصاص رئاسي دون منازع.

1.3.2. آليات التحكم الرئاسي في النشاط الحكومي لغاية التحكم في صنع السياسة العامة:

كان رئيس الحكومة يبادر بإعداد برنامج حكومته عبر سلسلة من الاجتماعات مع أعضاء حكومته ضمن مجلس الحكومة، باعتباره فضاء للمناقشة وتبادل الرؤى لاتخاذ القرارات المتعلقة بمختلف القضايا والمشاكل المجتمعية التي استطاعت فرض نفسها وإثارة اهتمام الحكومة على نحو يسمح بإدراجها في جدول الأعمال الحكومي، ليتم عرض البرنامج بعدها على مجلس الوزراء تم المجلس الشعبي الوطني للمصادقة عليه.

في إطار تحديد العلاقة بين برنامج رئيس الجمهورية المنتخب من قبل الشعب على أساسه وبرنامج رئيس الحكومة الذي يصادق عليه المجلس الشعبي الوطني، أثير جدل حاد وواسع في الوسط

السياسي بخصوص أي البرنامجين أولى بالتطبيق، إلى جانب التساؤل عن هامش الحرية الذي يتمتع به رئيس الحكومة في إعداد برنامجه بما أنه ملزم دستوريا بعرضه أولا على مجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية قبل التوجه به إلى قبة البرلمان، ليحسم الجدل والتساؤل بموجب تعديل الدستور في 2008 لصالح رئيس الجمهورية.

أسند للوزير الأول على إثر تعديل سنة 2008 صلاحية ترأس اجتماعات الحكومة بتفويض من رئيس الجمهورية (الجمهورية الجزائرية، 2008، صفحة 09) بعدما فقد مجلس الحكومة كمؤسسة وجوده القانوني، إلى جانب اقتصار دور الوزير الأول على إعداد مخطط عمل الحكومة لتنفيذ برنامج وسياسة رئيس الجمهورية المصدر الرسمي لسياسة الحكومة، وعرضه على مجلس الوزراء للمناقشة الذي تكون الكلمة الطولى فيه لرئيسه رئيس الجمهورية، وقد سار التعديل الدستوري لسنة 2016 على نهج سابقه، بالإبقاء على منصب الوزير الأول لكن مع إحداث تغيير فيما يخص رئاسته لاجتماعات الحكومة التي أصبحت تتم دون الحاجة إلى تفويض من الرئيس حسب المادة 03/99 منه.

بناء على ذلك، تم التأكيد مرة أخرى على هيمنة رئيس الجمهورية في ظل الثنائية التنفيذية الشكلية على عملية صنع السياسة العامة، من خلال إحكام سيطرته على النشاط الحكومي باستخدام آلية إعادة تنظيم السلطة التنفيذية ضمن مقتضيات القضاء على تداخل وتضارب صلاحياته مع صلاحيات رئيس الحكومة سابقا والوزير الأول حاليا، إلى جانب استخدام مجلس الوزراء الذي حرص المؤسس الدستوري على جعله مؤسسة خاضعة للسلطة الرئاسية على نحو يصعب فيه على الوزير الأول - رئيس الحكومة سابقا - معارضته في تحديد السياسات العامة للدولة.

■ إعادة تنظيم السلطة التنفيذية آلية لتكريس السيطرة الرئاسية على صنع السياسات العامة:

الحكومة كجهاز إداري هي إطار رئيسي للمساهمة في صياغة السياسات العمومية، فإثارة اهتمامها بمشكلة أو قضية ما يعني نقل هذه الأخيرة مرفوقة بعبء ومسؤولية حلها من مستوى العمل الشعبي غير الرسمي إلى مستوى العمل الحكومي الرسمي، وفي ذلك محاولة لإشراك الحكومة في الجدل القائم حول ماهية المشكلة وطبيعتها وآثارها وأنواع الحلول الممكنة للاختيار من ضمنها، تمهيدا لصياغة بدائل ومقترحات السياسة العامة بهدف مواجهتها وإيجاد حلول جذرية لها (الخرجي، 2004، صفحة 166).

دور الحكومة في عملية صنع السياسة العامة كفاعل له تنظيم سياسي وإداري وإن كان في حقيقته ضعيفا، فقد شهد تراجعا كبيرا نتيجة إعادة تحديد طبيعة علاقتها برئيس الجمهورية على إثر التعديل الدستوري لسنة 2008، الذي قضى على التناقض القائم بردم الهوة بين نص الدستور وأحكامه والممارسة السياسية وتحقيق التطابق بينهما، بتأكيديه على اختصاص رئيس الجمهورية في ضبط وتحديد برنامج الحكومة، خاصة وأن عبارة برنامج رئيس الحكومة الواردة في الدستور لم يعرفها يوما القاموس السياسي الجزائري بشهادة رؤساء الحكومة الذين تتابعوا في المنصب (بلحاج، 2010، صفحة 231).

إعادة تنظيم وهيكل السلطة التنفيذية على هذا النحو لن تحدث توازنا داخلها ولن تكون عاملا لتفعيل أدائها السياسي، لأنها عززت وكرست تفوق رئيس الجمهورية وتحكمه في نشاط الحكومة، من خلال تهميش دور الوزير الأول بعد تعديل الدستور في 2008 وحتى في 2016 وحصر اختصاصه في إعداد مخطط عمل الحكومة لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية المنتخب على أساسه.

• استئثار رئيس الجمهورية بصنع السياسات العامة قبل إعادة تنظيم السلطة التنفيذية:

عوض أن يكون برنامج الحكومة آلية لعملها تترجم من خلاله الإطار العام لنشاطاتها الحكومية، فإن واقع الممارسة السياسية في النظام الجزائري قبل التعديل الدستوري لسنة 2008 يؤكد لنا أن هذا البرنامج هو انعكاس لبرنامج رئيس الجمهورية ورهينة لتوجيهاته وتجسيدها، خاصة وأنه تم الأخذ بمبدأ ازدواجية البرمجة في خضم تبني ازدواجية تنفيذية، لنكون أمام ازدواج عضوي داخل الحكومة متبوعا بازدواج وظيفي (بن سريّة، 2010، صفحة 129).

هذه الازدواجية العضوية والوظيفية تثير الكثير من التساؤلات، وتنفي استقلالية الحكومة في إعداد برنامجها، ولتوضيح الأمر سنحدد أولا مضمون برنامج الحكومة لنضبط على إثر ذلك العلاقة بين برنامج رئيس الجمهورية المنتخب على أساسه وبرنامج الحكومة المصادق عليه داخل المجلس الشعبي الوطني.

❖ مضمون برنامج الحكومة:

بالعودة للمنظور التسلسلي للسياسات العامة، تدوين المشاكل العمومية بعد خضوعها للتعبئة والبناء الاجتماعي على المفكرة الحكومية، يكون متبوعا بوضع وتطوير البرنامج الذي يعكس حجم

الدعم الحكومي لمشكل أو قضية ما، ويوضح لنا كيفية الاختيار بين البدائل المختلفة بالشكل الذي يساعدنا على تحديد مدى عقلانية النشاط العمومي (Bossy & al., 2015, p. 8).

هذه العقلانية هي انعكاس لما يحتويه البرنامج من نشاطات متسلسلة متجانسة تكون الغاية منها تحقيق أهداف محددة ضمن السياسة العامة وإبراز التوجهات العامة للدولة (الحسين، 2002، صفحة 14)، لاسيما وأن البرنامج يعبر عن تصور استراتيجي يتضمن مرتكزات ومصادر للتمويل إلى جانب آليات قانونية وتنظيمية مرفقة بقدرات لانجاز المشاريع والأهداف، لذلك لا بد أن يشمل البرنامج الحكومي في الواقع الخطة العملية الممكنة لكل القطاعات في جانبها الاقتصادي والاجتماعي والثقافي، وما تنوي تلك القطاعات الوصول إليه من أهداف خلال فترة زمنية محددة (لعشب، 2001، الصفحات 86-87).

وعليه، برنامج عمل الحكومة لا بد أن يتضمن وضعا للتقديرات المتعلقة بالخطة الواجب إتباعها لهيكله كل أوجه النشاط الحكومي بناء على الإمكانيات المتوفرة، إلى جانب تحديد الأهداف والنتائج المراد بلوغها خلال مجال زمني محدد ووسائل تحقيق ذلك، غير أن الممارسة والواقع السياسي للنظام الجزائري يؤكدان لنا انعدام ذلك نتيجة اكتفاء الحكومات المتعاقبة على تبيان الوسائل دون تحديد للأهداف أو العكس، بل إن مشروع البرنامج غالبا ما يطرح بطريقة نظرية مجردة من الموضوعية وعلى درجة عالية من العمومية، أين يتم الاقتصار فيه على سرد المشاكل والأزمات دون ضبط دقيق لبدائل مواجهتها والتصدي لها.

ومن أمثلة ذلك، اكتفاء رئيس الحكومة السابق أحمد بن بيتور بمناسبة عرض برنامج حكومته بعرض السياسات المسطرة دون ذكر للأهداف القطاعية المحددة بالأرقام، معتبرا ذلك خيارا حكوميا أجدر بالتفصيل على حد تعبيره، نافيا بذلك تجنب تحديد الأهداف في كل الميادين على اعتبار أن المناقشة السنوية لقانون المالية هي فرصة فعلية للوقوف على الأهداف وعرضها على البرلمان واطلاع الرأي العام عليها (بن سريّة، 2010، صفحة 131).

المنحى نفسه اتبع من قبل رئيس الحكومة السابق علي بن فليس ردا منه على انشغالات النواب بخصوص غياب أهداف محددة بالأرقام وأجال انجاز الأعمال المسطرة ضمن برنامج الحكومة المعروف عليهم للمناقشة وانعدام التزام حقيقي بتجسيدها ميدانيا، إذ ألح على ضرورة التفرقة بين ما يندرج من معطيات ضمن بيان السياسة العامة وما يشكل منها محاور رئيسية لبرنامج الحكومة وبين

المعطيات التفصيلية التي تؤسس عليها مخططات العمل القطاعية، فالبرنامج بحسبه لا يجب أن يكون بعمومية البيان ولا بإسهاب المخطط.

مضيفا قائلا، إن كان برنامج الحكومة بفعل طبيعته الدستورية هو الإطار العام الذي يندرج فيه عملها وتحدّد فيه أولوياتها وتوضح فيه الأدوات الأساسية لتجسيد جميع الأهداف المسطرة فيه، فإن خلوه من التحديد الدقيق للأهداف بحسب رأي بعض النواب لا يخلق أي إشكالية بما أن دراسة مشاريع القوانين المتضمنة البرامج القطاعية ومناقشة قانون المالية تعدان فرصة المناقشة المعمقة للسياسات القطاعية، لاسيما وأن كل نائب سيتم تزويده بنسخة من رسائل المهمة الموجهة إلى أعضاء الحكومة للحصول على المعلومات الكافية عن نشاطاتها وكذا بنسخة من مخططات الأعمال القطاعية لتوضيح أدوات تنفيذ البرنامج وآجال ذلك (الجمهورية الجزائرية، 2002، صفحة 04).

❖ علاقة برنامج رئيس الجمهورية ببرنامج رئيس الحكومة :

في إطار ثنائية السلطة التنفيذية (وإن كانت في حقيقتها شكلية) يبادر رئيس الحكومة بإعداد وضبط برنامج حكومته ليتم عرضه على مجلس الحكومة أولا ثم مجلس الوزراء، ثم يقدم فيما بعد للبرلمان للمناقشة التي على إثرها يمكن إثراؤه وتكليفه عند الحاجة، وفي حال رفض البرنامج فإن رئيس الحكومة يستقيل مباشرة، ليتولى رئيس الجمهورية تعيين رئيس حكومة جديد يتبع نفس الإجراءات، وفي حالة رفض برنامجه مرة أخرى من قبل المجلس يحل هذا الأخير وجوبا.

على الرغم من استحداث منصب رئيس الحكومة ليرأس حكومة مستقلة عن مجلس الوزراء إلا أن صلاحيات رئيس الجمهورية الواسعة وتدخلاته الصارخة في المجال التشريعي والتنظيمي قلصت من صلاحيات رئيس الحكومة وجعلتها منحصرة في الأمور التقنية والاقتصادية والاجتماعية دون السياسية، ليجد نفسه في إطار مهمته لخدمة رئيس الجمهورية مجبرا على احترام الالتزامات الحكومية لتنفيذ برنامج الحكومة الذي هو في الأصل برنامج هذا الأخير (Mansour, 2007, p. 83).

ظاهريا، يساهم رئيس الحكومة في إعداد وصياغة السياسة العامة من منطلق تكليفه دستوريا بضبط برنامج الحكومة الذي يُفرض بالضرورة إلى اقتراح أسلوب عمل لإيجاد حلول للمشاكل المجتمعية المطروحة، خاصة وأن عملية وضع التصور لا تتم بمعزل عن إنجازها كونها تستدعي حشد الجهود والخبرات وتعبئة جميع الوسائل لغاية تجسيده عمليا بتحديد سلم للأولويات، لكن عمليا، برنامج رئيس الحكومة هو امتداد لبرنامج رئيس الجمهورية من منطلق الارتباط الوظيفي بينهما الناتج عن

التوجيهات الرئاسية المتضمنة تعليمات مسبقة للإعداد التي تترجم من قبل رئيس الحكومة ضمن برنامج عمل حكومته المستوحى من برنامج رئيس الجمهورية (بن سرية، 2010، الصفحات 131-132).

بالإضافة إلى ذلك، اشتراط عرض برنامج الحكومة على مجلس الوزراء قبل إيداعه لدى البرلمان للموافقة عليه كشرط لضمان الحكومة المعيّنة الاستمرار في العمل وممارسة نشاطاتها، يتيح لرئيس الجمهورية بصفته رئيسا للمجلس السلطة التقديرية المطلقة في تعديل البرنامج في حال عدم التقيد بتوصياته أثناء إعداده لامتلاكه حق مراقبة رئيس الحكومة في مدى الأخذ بتوجيهاته، وفي حال عدم الانصياع والالتزام بها يجد هذا الأخير نفسه أمام إقالة مبطنة في صورة استقالة مفروضة من رئيس الجمهورية (خرباشي، 2007، صفحة 106)، ولعل ذلك ما يفسر لنا إعلان رؤساء الحكومات المتتالية أثناء النقاش العام للغرفتين عن تبنيهم لبرنامج رئيس الجمهورية بصفته المحدد الفعلي للسياسة الخارجية والداخلية للبلاد (بوقفة، 2005، صفحة 129).

ما زاد الأمور حدّة هو أن أغلب رؤساء الجمهورية منذ إقرار التعددية الحزبية ترسخت لديهم قناعة بأنهم مركز السلطة في الدولة، مما دفعهم إلى التعامل مع رؤساء الحكومات كجهاز لتنفيذ القرارات التي يتخذونها والسياسات التي يقرّونها بغض النظر عن القواعد الدستورية التي تحكم مهامهم، الأمر الذي تبلور بوضوح أكبر مع تأكيد الرئيس السابق **عبد العزيز بوتفليقة** على أنه الرئيس الوحيد للدولة وللسلطة التنفيذية وأنه يرفض التنازل عنها أو اقتسامها (بورايو، 2012، الصفحات 194-195)، وفي إطار ذلك استحوذ على صلاحيات رئيس الحكومة وقام بفرض برنامجه على البرلمان مكان برنامج الحكومة إضافة إلى التشريع بأوامر في المجال المالي لضمان تنفيذ ذلك البرنامج.

جاءت استقالة رئيس الحكومة **أحمد بن بيتور** نتيجة تجريده من صلاحياته الدستورية وتحويله إلى مجرد منسق لعمل الحكومة، ففي الوقت الذي كان فيه منهمكا مع طاقمه الحكومي في إعداد برنامج الإنعاش الاقتصادي كانت مصالح رئيس الجمهورية تحضر مشروع أمر رئاسي متعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية للدولة على نحو لا يتوافق مع إستراتيجية برنامجه (رابحي، 2013، صفحة 128)، وهو ما اعتبره **بن بيتور** بمثابة إنشاء لحكومة موازية في ظل خرق واضح للدستور، غير أن رؤساء الحكومة الذين جاؤوا من بعده لم يترددوا في قبول توليهم تنسيق عمل الحكومة بدلا من رئاستها وإن كان على حساب أحكام الدستور (بوالشعير، 2013، الصفحات 418-419).

في إطار تكريس هذا المسعى صرح الرئيس السابق عبد العزيز بوتفليقة في 10 ماي 2003 خلال الاجتماع الأول لمجلس الوزراء في عهد حكومة أحمد أويحي بأن المجلس هو الإطار الذي ستحسم فيه القرارات بشأن كل الملفات والقضايا التي تتدرج ضمن اختصاصاته، إلى جانب إلزامه لأويحي بالعمل بالبرنامج المصادق عليه في أوت 2002 (خرباشي، 2007، صفحة 106)، وعلى إثر ذلك عُرض على البرلمان نفس البرنامج الذي سبق له إقراره منذ أقل من سنة لمناقشته مرة ثانية، وحينها أوعز أويحي قدوم الحكومة ببرنامج متطابق مع البرنامج السابق إلى الطبيعة الرئاسية للنظام السياسي التي تجعل من غاية الحكومة السهر على تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية (الجمهورية الجزائرية، 2003، صفحة 8)، لتكون بذلك أمام إلغاء فعلي لبرنامج الحكومة الذي لم يعد تطبيقا للتعليمات الرئاسية بل أضحي تجسيدا للبرنامج الرئاسي.

في ذات السياق، اعتبر الكثير من النواب تبني رؤساء الحكومات المتعاقبة لبرنامج رئيس الجمهورية تجاوزا وخرقا للدستور، الذي نص صراحة على صلاحية رئيس الحكومة في ضبط وتنفيذ برنامج حكومته، وعُد ذلك سلوكا منافيا لثقافة الدولة وثقافة القانون وتراجعا كبيرا عن المكسب الديمقراطي والتعددي في البلاد، خاصة وأن الحكومة بهذا التصرف تخرق أول وثيقة من موثيق الجمهورية وتشكل عائقا فعليا أمام دولة القانون (عباس، 2015، صفحة 165)، ليتطور الوضع ويصل إلى حد امتناع حكومة كل من أحمد أويحي وعبد العزيز بلخادم عن عرض برنامج حكومتهما على المجلس الشعبي الوطني بعد خلافتهما لبعضهما البعض بحجة إقدام رئيس الجمهورية على تغيير رئيس الحكومة والإبقاء على الطاقم الحكومي (عباس، 2010، الصفحات 121-123).

تأسيسا على ذلك، تحول النشاط الحكومي إلى جزء لا يتجزأ من النشاط الرئاسي وأصبح البرنامج الرئاسي البرنامج السياسي والحكومي الوحيد، فانحصار دور رئيس الحكومة لصالح رئيس الجمهورية أفضي إلى انعدام سياسة حكومية خارج سياسة هذا الأخير، فلا وجود لبرنامج حكومي خارج إطار هذه السياسة ورئيس الجمهورية لن يختار لرئاسة الحكومة إلا الشخص الداعم لسياسته ولاستراتيجيته في تحقيق برنامجه (Mansour, 2007, p. 93).

• استئثار رئيس الجمهورية بصنع السياسات العامة بعد إعادة تنظيم السلطة التنفيذية:

أصبح رئيس الحكومة وزيرا أولا مساعدا لرئيس الجمهورية، وفي ظل ذلك تحولت الحكومة إلى مؤسسة رئاسية وظيفتها الجوهرية تنفيذ برنامج الرئيس، إذ تمارس مهامها تحت تصرفه ولحسابه

لتمكينه من تسيير العمل السياسي وتوجيهه لتكون السياسات العمومية في نهاية المطاف نتيجة سلسلة من القرارات المترابطة والمتسلسلة يكون الرئيس فيها صاحب القرار النهائي من دون تحمل أي مسؤولية، وفي إطار توضيح ذلك سنعمل على إبراز مضمون مخطط عمل الحكومة أولاً، ثم نحدد مدى استقلالية الوزير الأول في ضبط المخطط في ضوء السيطرة الرئاسية وتحميل الحكومة المسؤولية الكاملة عنه.

❖ مضمون مخطط عمل الحكومة:

مخطط عمل الحكومة خطة إجرائية لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية الذي حرص المؤسس الدستوري على إقامة حكومة برئاسته، مع الإبقاء على الوزير الأول كمنسق ومنفذ لبرنامج الرئيس وحرمانه من صلاحية رئاسة اجتماعات الحكومة إلا بناء على تفويض منه، علماً أن هذا التفويض الرئاسي للوزير الأول يعد من مستجدات التعديل الدستوري لسنة 2008، وبذلك أضحي رئيس الجمهورية رئيساً للحكومة يمتلك صلاحية رئاسة اجتماعاتها لكن عن طريق تفويض هذه الصلاحية للوزير الأول بناء على سلطة تقديرية مطلقة، الأمر الذي جعل من اجتماعات الحكومة اجتماعات مصغرة قطاعية تناقش فيها مواضيع محددة، غير أن التعديل الدستوري لسنة 2016 شمل تعديلاً في ذات المادة أفضى إلى استرجاع الوزير الأول لصلاحية رئاسة اجتماعات الحكومة من دون الحاجة إلى التفويض الرئاسي لكن مع الإبقاء دائماً على واحدية البرمجة (معزوزي، 2018، صفحة 161).

كرس التعديل الدستوري لسنة 2016 ما جاء في سابقه فيما يتعلق باستبدال مصطلح برنامج الحكومة بمصطلح مخطط عمل الحكومة، والفرق بين المصطلحين جليّ وواضح فالأول يعبر عن محتوى وخيارات سياسية في حين أن الثاني يجسد أسلوب عمل وأدوات ووسائل للتنفيذ (بلحاج، 2010، صفحة 233)، حيث أسند للوزير الأول تنسيق عمل الحكومة بإعداد مخطط عملها وحصر مهمته الأساسية في تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية الذي سبق للبرلمان وأن صادق عليه (الجمهورية الجزائرية، 2016، صفحة 18).

تأسيساً على ذلك، إلغاء منصب رئيس الحكومة جعل من مخطط عمل الحكومة بديلاً عن برنامج الحكومة، بالتزامن مع إلغاء ثنائية البرمجة وتركيز الجهود على برنامج واحد وسياسة عامة واحدة ونعني بذلك برنامج وسياسة رئيس الجمهورية، ليتضح لنا أن المخطط هو آلية التنفيذ والتجسيد

الميداني لبرنامج الرئيس الذي يطلع عليه ويتبناه خلال انعقاد مجلس الوزراء (ريحاني و مرزوقي، 2019، صفحة 287).

بعدما كانت الحكومة ولو ظاهريا هي المكلفة دستوريا بتحديد الخطوط العريضة للسياسة العامة التي ترغب في انتهاجها ضمن إطار شكلي يدعى برنامج الحكومة، أصبح دورها لا يتعدى إعداد مخطط عملها ذو الطابع التعاقدية الإلزامي الذي لا يمكنها التفاوض عنه كونه الآلية التنفيذية لبرنامج رئيس الجمهورية.

مخطط عمل الحكومة هو أول تواصل و اتفاق رسمي وعلني بين الحكومة و غرقتي البرلمان والذي على أساسه وفي نطاقه تباشر الحكومة ممارسة مهامها ونشاطاتها ومن دونه لا يمكنها القيام بذلك، وعلى هذا الأساس يتوجب عليها عند إعداد مخطط تنفيذ برنامج الرئيس مراعاة التوجهات العامة وإيلاء بالغ الاهتمام بالاختيارات الكبرى لضمان تقارب المواقف بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فالطابع الإلزامي لمخطط عمل الحكومة نابع من وضوح النص الدستوري في مادتيه 93 و94 وعدم إتاحة الخيار للحكومة في ظل انعدام قدرتها وإرادتها في التراجع عنه أو التذرع بطبيعته الاختيارية لتتصل من رقابة الهيئة التشريعية، أما الطابع التعاقدية فهو نابع من تعهد الوزير الأول أمام البرلمان بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية بصفته المسؤول الأول عن ذلك ضمن عقد يبرم بينهما يعرف باسم عقد الثقة الذي من دونه لا يمكن للحكومة البقاء والاستمرار في العمل (معزوزي، 2018، صفحة 159).

❖ السيطرة الرئاسية على ضبط مخطط عمل الحكومة:

مكانة الوزير الأول داخل المؤسسة التنفيذية كصانع للسياسة العامة وكقوة دفع وتحريك مقابل ما يترتب عن هذه المكانة من مسؤوليات سياسية أصبحت محل تساؤل كبير في النظام السياسي الجزائري، لما يكتنفها من غموض ناتج عن عوامل عدة متأرجحة بين طرفي القواعد الدستورية والممارسات المترتبة عن تطبيقاتها المختلفة، خاصة فيما يتعلق بطبيعة علاقة الوزير برئيس الجمهورية في مجال صنع السياسات العامة.

يعتبر منصب الوزير الأول مجرد انعكاس للصورة غير الواقعية التي كان يتمتع بها رئيس الحكومة سابقا وأداة لإضفاء الشرعية على حقيقة مركزه في ظل السيطرة الرئاسية المستمرة، إذ لا يعد

رئيسا للحكومة بل أقرب أن يكون وزيرا كباقي الوزراء مع بعض الاختلاف في الدرجة ونوعية الصلاحيات الموكلة له.

كان لمصطلح رئيس الحكومة مفهوما وبعدا أعمق مقارنة بمصطلح الوزير الأول الذي انحصرت مهمته الأساسية بموجب التعديل الدستوري لسنة 2008 والتي كرسها تعديل 2016 في تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، في ضوء تجريده فعليا من جميع الصلاحيات والإبقاء على هامش بسيط منها بشكل جعل من دوره الأساسي يتمحور حول تنسيق عمل الحكومة التي يختارها ويعينها رئيس الجمهورية، هذه الوضعية لن تسمح له من الناحية الوظيفية بأن يكون الرئيس الهرمي للفريق الحكومي لعدم امتلاكه صلاحية اختيار وإنهاء مهام أعضائه (أمجج، 2015، صفحة 261) التي أسندت دستوريا لرئيس الجمهورية ومشاركة الوزير في ذلك لن تتعدى إبداء رأي استشاري محض (الجمهورية الجزائرية، 2016، صفحة 18).

في إطار تنسيق عمل حكومة رئيس الجمهورية يتولى الوزير الأول ضبط مخطط عملها المستمد من برنامج الرئيس ليعرض على مجلس الوزراء أولا تحت رئاسة الرئيس ثم يقدم عرضا عنه أمام المجلس الشعبي الوطني، وعليه الوزير هو من يعرض المخطط على المجلس ويوجه إليه اللوم بدلا عن الرئيس ويقدم الردود والتوضيحات مكانه وبناء على توجيهاته، وفي حالة عدم الموافقة على المخطط بعد التكييف يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة للرئيس.

تأسيسا على ذلك، يتبدى لنا حرص رئيس الجمهورية على عدم التصرف في مخطط تنفيذ برنامجها سواء من قبل المجلس الشعبي الوطني خلال مناقشته أو الوزير الأول عند إعدادها أو أثناء تكييفها، وفي ذلك إثبات على الدور الهامشي للوزير في ضبط مخطط عمل الحكومة بدليل عرضه أولا على مجلس الوزراء وعدم إمكانية تكييفه على ضوء مناقشة النواب له إلا بعد الرجوع إلى رئيس الجمهورية للتشاور معه بخصوص ذلك (ريحاني و مرزوقي، 2019، صفحة 288).

في ذات السياق، تقديم الوزير الأول لاستقالة الحكومة في حال عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عملها يتنافى مع مبدأ تلازم السلطة مع المسؤولية، ويقودنا للتساؤل عن سبب تقديم الوزير الأول لاستقالة الحكومة دون رئيسها الفعلي (رئيس الجمهورية) وتحمله مسؤولية مزدوجة أمام رئيس الجمهورية والمجلس الشعبي الوطني رغم أنه لا يملك أي سلطة كونه مجرد منسق لعمل الحكومة، وبذلك نتساءل عن سبب تحمل الوزير الأول لنتائج الصراع بين الرئيس والمجلس.

إضافة إلى ذلك، يثير الإبقاء على السلطة الرقابية للمجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة تساؤلا آخر لأن المخطط يمكن اعتباره برنامج رئيس الجمهورية في صورته التنفيذية (بن سرية، 2010، صفحة 138)، الأمر الذي يوحي بالمسؤولية السياسية للرئيس أمام المجلس وهو ما يتنافى مع انتخابه عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري (عباس، 2010، صفحة 133).

يبدو لنا أن النص الدستوري وُضع لإحكام قبضة رئيس الجمهورية على مجال صنع السياسة العامة، وهذا التناقض في أحكامه ما هو إلا وسيلة لضمان استتار الرئيس بالسلطة الفعلية وإبعاده عن تحمل أي مسؤولية، فاستبدال برنامج رئيس الحكومة بمخطط عمل الوزير الأول كان بهدف التحايل على المجلس الشعبي الوطني وتفادي عرض برنامج رئيس الجمهورية عليه حتى لا يتم إقرار مسؤوليته، فكون المخطط مجرد خطة إجرائية لتنفيذ برنامج الرئيس فإن مناقشات النواب ومساءلتهم للوزير الأول لن تكون بشأن مضمون البرنامج بل بشأن كيفية تنفيذه، وفي المقابل فإن الوزير يتحمل مسؤولية إقناعهم بأنه قدم أفضل طريقة للتنفيذ (أومايوف، 2013، صفحة 95).

▪ مجلس الوزراء آلية رئاسية لتهميش دور الحكومة في عملية صنع السياسات العامة:

مجلس الوزراء انحصار دور الحكومة لصالح رئيس الجمهورية يتجلى بوضوح من خلال توظيف الرئيس لمجلس الوزراء كآلية لفرض السياسة العامة المتوافقة مع توجهاته وتصورات، بدء من ضبط وإعداد المرجعيات مرورا بالصياغة والتنفيذ وما يتخلل كل ذلك من تقييم بأبعاده ومستوياته المختلفة، الأمر الذي يتضح لنا من طريقة عمل المجلس في ظل حرص المؤسس الدستوري على جعله مؤسسة خاضعة لسلطة رئيس الجمهورية، على نحو يصعب فيه على الوزير الأول (رئيس الحكومة سابقا) معارضته في تحديد السياسة العامة للدولة، لتزداد حدة استخدام الرئيس للمجلس كآلية للتدخل في العملية السياسية والهيمنة الفعلية على صنع القرارات السياسية بعد التعديل الدستوري لسنة 2008.

• مجلس الوزراء آلية رئيس الجمهورية لإعداد مرجعيات السياسات العامة وصياغتها:

نظريا، من المفترض أن يجسد مجلس الوزراء وحدة السلطة التنفيذية ومحور نشاط الدولة من حيث وظيفته كونه الإطار الأمثل لمناقشة المواضيع والقضايا الأساسية والجوهرية للأمة واتخاذ القرارات المناسبة المعتمدة على الجماعية في المناقشة بقيادة رئيس الدولة (بولشعير، 2013، صفحة 110).

غير أن الوضع في النظام السياسي الجزائري على خلاف ذلك، نظرا لانفراد رئيس الجمهورية باتخاذ القرارات داخل المجلس من منطلق رئاسة جلساته الدورية بناء على الدستور (الجمهورية الجزائرية، 2016، أ، صفحة 18)، هذه الرئاسة ليست بأي حال من الأحوال امتيازاً شرفياً أوبروثوكولياً، لأن الرئيس هو من يستدعي المجلس ويصادق على جدول أعماله أي قائمة المسائل التي سيتم مناقشتها كما يمكنه تأجيل أو منع وصول قضية ما إلى المجلس (Ardant, 2004, p. 493)، وإلى جانب استدعاء الحكومة للاجتماع في إطاره يتولى الرئيس توزيع الكلمة ومنحها للوزير الأول - رئيس الحكومة سابقاً - واستنتاج خلاصة مداولاته (بوقفة، 2006، صفحة 237)، وعليه فالسلطات الممارسة داخل المجلس تعكس بوضوح تدخل رئيس الجمهورية في النشاط الحكومي للوزير الأول - رئيس الحكومة سابقاً - (Breillat & al., 2004, p. 244).

مجلس الوزراء كهيئة قرار يستدعي عقد اجتماعات تُدرج في جدول للأعمال، الذي يحدّد وتتم الموافقة عليه من قبل رئيس الجمهورية بالتشاور مع الوزير الأول - رئيس الحكومة سابقاً -، بعد تكليف الأمانة العامة للحكومة بتحضيره دون الخروج عن إطار اختصاصات المجلس التي تتمحور عامة حول: تحديد السياسات العامة للدولة، اتخاذ القرارات الهامة الملزمة للحكومة، دراسة الموافقة على مشاريع النصوص سواء ذات الطابع التشريعي أو التنظيمي (لباد، 1999، الصفحات 104-405).

موافقة رئيس الجمهورية على مضمون جدول أعمال مجلس الوزراء أمر حتمي لاعتماده، سواء كان الجدول باقتراح من الرئاسة أو الوزير الأول - رئيس الحكومة سابقاً - أو الأمانة العامة للحكومة. بمعنى إن كان يحق للأمانة العامة للحكومة اقتراح جدول أعمال فيما يتعلق بمشاريع النصوص ذات الطابع التشريعي كمشاريع واقتراحات القوانين ومشاريع الأوامر والمراسيم الرئاسية التنظيمية والتعيينية التي يتوجب عرضها على مجلس الوزراء، وإن كانت الرئاسة أو الوزير الأول - رئيس الحكومة سابقاً - أيضاً يحق لكل منهما اقتراح بعض القضايا التي تقدم بشأنها عروضاً لإطلاع المجلس عليها أو الملفات الخاصة ببعض القطاعات الوزارية، فإن الأمين العام للحكومة لا يمكنه الإقدام على التحرير النهائي لجدول أعمال المجلس وترتيبه حسب الأولويات ما لم يحظى بموافقة رئيس الجمهورية، بعدها يتولى الأمين العام للحكومة إرسال نسخ عن الملفات المدرجة إلى كل أعضاء المجلس ومديرية ديوان الرئيس متبوعة بإرسال نسخ من الجدول مع تحديد تاريخ الانعقاد المقرر من قبل الرئيس (بوالشعير، 2013، أ، صفحة 115)، وبذلك تكون الكلمة الأخيرة عن كل ما سيتم التداول عليه في المجلس للرئيس.

يتحكم رئيس الجمهورية ويوجه مجلس الوزراء بفعل تدخله الصارخ في وضع وتحديد جدول أعماله (أوصيف، 2016، صفحة 243)، للحد الذي يسمح له بتحويله إلى هيئة لتسجيل قراراته وفقا لمعاييره الخاصة ومن منطلق تصوراته للأمور وإدراكه للقضايا والمبادئ والقيم التي يؤمن بها، والتي تشكل في مجموعها مرجعا للسياسات العمومية التي أكد عليها في برنامجه الانتخابي.

في سياق متصل، بافتتاح رئيس الجمهورية لجلسة المجلس يحيل الكلمة للأمين العام للحكومة لتلاوة جدول الأعمال وعرض ملخص القرارات التي تم اعتمادها في مجلس الوزراء السابق، ثم تحال الكلمة إلى الوزير الأول - رئيس الحكومة سابقا - ليقدم عرضا عن النشاط الحكومي التالي لمجلس الوزراء السابق، بعدها يقدم الوزراء عروضاً عن ملفاتهم المطروحة على المجلس حسب ترتيبها في جدول الأعمال، بحيث يتبع كل عرض بمناقشة أو توجيهات أو قرار الموافقة أو الإرجاء إلى أن يتم استنفاد مضمون جدول الأعمال، وباختتام الاجتماع ترفع الجلسة من قبل الرئيس، مع الإشارة إلى أن المقصود بقرار الموافقة هو الإعلان عن نية الحكومة فقط دون أن يترتب عن ذلك آثارا قانونية (بوالشعير، 2013، الصفحات 115-116).

تسمح المناقشات داخل المجلس بطرح البدائل والمقترحات من طرف الوزراء المشاركين كل في مجال اختصاصه وبحسب ما تستدعيه قطاعاتهم من تدخلات عمومية، كما يمكن للوزير الأول أن يتجه إلى التعبير عن مصالح شرائح معينة من المجتمع كالمقاعد أو سكان مناطق الظل...، و الوزراء بدورهم يمكنهم أن يلعبوا دورا محوريا كمعبرين عن المصالح وكمجمعين لها في أثناء سعيهم نحو قبول ما يقترحونه من تشريعات قطاعية، الأمر الذي من شأنه مساعدة الرئيس على اتخاذ القرارات الصائبة وتبني السياسات العمومية القطاعية الأكثر فعالية.

رئاسة رئيس الجمهورية لمجلس الوزراء تتيح له هيمنة أوسع وإمكانية أكبر للتدخل في صنع السياسة العامة، لأن المجلس هو الهيئة الحكومية السياسية التي يحضرها جميع الوزراء والمنبر الذي ستناقش فيه المسائل والقضايا ذات العلاقة بمصالح الدولة والمجتمع، زد على ذلك أنه لا يمكن استصدار أو اتخاذ أي نوع من القرارات في المجلس من دون حضور وموافقة رئيس الجمهورية، هذه القرارات في مجموعها ستكون بالضرورة مترابطة وملتسلة وهادفة وعاكسة لتوجهاته وبرامجه التي يحرص على تنفيذها تحقيقا للسياسات العامة التي يعتزم اعتمادها، من كل ذلك تتكون لدينا قناعة بأن

مجلس الوزراء في حقيقته أداة بيد الرئيس لفرض إرادته على أعضائه خاصة عندما يتعلق الأمر بتحديد السياسات العمومية للدولة وإن كان المجلس يبرز في ظاهره كهيئة قرار جماعية. بالنتيجة، رئيس الجمهورية لا يتولى المراقبة والإشراف فقط أثناء ترأسه لمجلس الوزراء، لأنه يعمل على التخطيط والتوجيه والقيادة من خلال تحديد الخطوط العريضة التي لا يمكن للحكومة الحياد عنها، وكذلك على ذلك ما صرح به رئيس الحكومة السابق عبد العزيز بلخادم حول ملف التعديلات الجديدة التي عملت الحكومة على إدراجها في الشبكة الاستدلالية للأجور والمودع لدى الأمانة العامة للحكومة قبل المصادقة عليه، مؤكداً أن الملف سوف يعرض على مجلس الوزراء في شهر سبتمبر والكلمة الأخيرة ستكون لرئيس الجمهورية (ح، 2007/08/02، صفحة 2).

• مجلس الوزراء آلية رئيس الجمهورية للتحكم في أدوات تنفيذ ومتابعة السياسات العامة:

مجلس الوزراء هو الفضاء الذي يتم فيه تحديد سياسة الأمة وإتخاذ التدابير التي تضمن تنفيذها (Ardant, 2004, p. 525)، وعليه فرئيس الجمهورية يضع ويوجه السياسة العامة كما يسهر أيضا على تنفيذها وتقييمها من خلال رئاسته لمجلس الوزراء وتسيير أعماله، فانتخابه بالاقتراع العام السري والمباشر على أساس برنامج سياسي يعطيه الحق في ضبط أولويات هذا البرنامج وتحديد آليات وإجراءات تنفيذه، الأمر الذي يتم من منطلق إلزامية عرض مخطط عمل الحكومة (برنامجها سابقا) - الذي سبق وأشرنا إلى أنه وسيلة التنفيذ والتجسيد الميداني للبرنامج الرئاسي - على مجلس الوزراء قبل عرضه على النواب، وحتى في حال تكييف المخطط على ضوء مناقشات النواب له فإن الوزير الأول مجبر على العودة إلى رئيس الجمهورية للتشاور معه بخصوص ذلك.

مخطط عمل الحكومة لا يعد الآلية الوحيدة لتنفيذ السياسات العامة للدولة المجسدة في برنامج رئيس الجمهورية، لذلك فالرئيس من خلال رئاسته لمجلس الوزراء دائما وبفعل تبعية الوزير الأول المطلقة له يستطيع وضع أدوات تنفيذ السياسات الأخرى والتحكم فيها، إذ أن كل اختصاصات الوزير المرتبطة بأدوات التنفيذ كحق المبادرة بمشاريع القوانين أو سلطة التعيين في وظائف الدولة وحتى فيما يخص سلطة تنفيذ القوانين عن طريق المراسيم التنفيذية تبقى رهينة لإرادة رئيس الجمهورية (أومايوف، 2013، صفحة 99) (هذا ما سيأتي تفصيله لاحقا).

الجدير بالملاحظة أنه حتى بعد اختتام اجتماعات المجلس ورفع الجلسة يبقى التواصل قائماً بين رئيس الجمهورية والوزير الأول - رئيس الحكومة سابقاً - وباقي الوزراء عن طريق تبادل المعلومات والاتصالات، وإصدار الرئيس لمختلف التعليمات والتوجيهات التي تكون الغاية منها متابعة ومراقبة مدى الالتزام بتنفيذ البرامج والمشاريع المسطرة ضمن مختلف القطاعات (بوالشعير، 2013، أ، صفحة 116) وفي الوقت ذاته معرفة حجم الصعوبات والعراقيل التي يمكن أن تصادف عملية التنفيذ، وبالتالي محاولة تفاديها أو على الأقل التخفيف من حدتها حتى لا تتحرف السياسات العمومية عن أهدافها وغاياتها، الأمر الذي يندرج في إطار عملية تنفيذها وتقييمها.

الإبقاء على مجلس الوزراء كجهاز رئيسي وحيد على مستوى السلطة التنفيذية برئاسة رئيس الجمهورية نظراً لإنعدام مجلس الحكومة نتيجة إلغاء منصب رئيس الحكومة الذي كان يترأس اجتماعاته، جعل من رئيس الجمهورية القائد الوحيد لهذه السلطة ليتعزز بذلك التفوق الرئاسي مقابل إضعاف مركز الوزير الأول الذي أصبح شأنه شأن بقية الوزراء يخضع لمجلس واحد يشكل بؤرة لكل اجتماع أو تنسيق لنشاط الحكومة على مستوى ذات السلطة (قزلان، 2012، صفحة 50).

في سياق متصل، أهمية مجلس الوزراء كآلية لوضع وتنفيذ وتقييم السياسة العامة لا تكمن في الحالات والأوضاع العادية فقط، فدور الرئيس فيما يخص رئاسة المجلس والاجتماع به يتضاعف في الحالات والأوضاع غير العادية كالحالات الاستثنائية وإعلان الحرب، خاصة وأن اجتماع المجلس لن يفيد الرئيس في تقرير إحدى الحالات المنصوص عليها في الدستور في حال التزامه بالشروط الدستورية من الناحية الشكلية والموضوعية (وهو ما سيتم توضيحه لاحقاً).

2.3.2 أثر استحواد رئيس الجمهورية على اختصاصات الوزير الأول في تنفيذ السياسات العامة.

يمتلك رئيس الجمهورية كفاعل سياسي العديد من الصلاحيات التي تسمح له بالتدخل في العملية السياسية، غير أنه بصفته رئيساً للدولة وللسلطة التنفيذية في الوقت ذاته ولغاية التحكم في عملية تنفيذ السياسة العامة والحرص على توجيهها فقد دأب على حيازة اختصاصات أساسية تسمح له بوضع التشريعات الضرورية والحرص على تطبيقها بما يضمن التجسيد الواقعي للسياسة، وإن كان ذلك على حساب الوزير الأول - رئيس الحكومة سابقاً - بالتعدي على اختصاصاته والاستحواد عليها. رغم التدخل السافر لرئيس الجمهورية في ضبط مخطط عمل الحكومة عن طريق مجلس الوزراء - كما سبق وأشرنا - وتجريد الوزير الأول من الحرية المطلقة في ذلك، إلا أن إدراكه لعدم

كفاية المخطط لوحده لتجسيد برنامجه السياسي بالكيفية المسطر بها دفعه إلى استخدام أدوات قانونية أخرى، سواء في المجال التشريعي عن طريق السيطرة على المبادرة بمشاريع القوانين، أو في المجال التنظيمي بالتدخل في تنفيذ القوانين إلى جانب الانفراد بالتعيين في وظائف الدولة وإبعاد الوزير الأول عن الممارسة الفعلية لاختصاصاته رغم الإقرار الدستوري له بذلك.

▪ المبادرة بمشاريع القوانين أداة تنفيذ السياسة العامة للدولة اختصاص رئاسي :

تعد المبادرة أولى مراحل العمل التشريعي التي يُفضي اكتمالها إلى بروز وميلاد القانون الوضعي (شيخ وحماني، 2020، الصفحات 449-450)، وهي تحظى بأهمية بالغة في مجال صنع السياسة العامة كونها تجسد تصورا يرمي إلى معالجة مسألة أو قضية عامة وإيجاد حلول فعلية لها في صورة بدائل لهذه السياسة.

منح حق المبادرة بالتشريع لا يقتصر على أعضاء البرلمان حتى في ظل تطبيق مبدأ الفصل التام بين السلطات، على اعتبار أنه حق يمارس من قبل المختصين بذلك لغاية وضع الأسس الأولى للتشريع، الأمر الذي يترتب عنه أحقية السلطة التنفيذية في التمتع بهذا الحق خاصة وأنها تحرص على التنفيذ اليومي للقوانين والسهر الدائم على إدارة المرافق العامة مما يجعلها الأكثر دراية باحتياجات المجتمع وما يتخلل القوانين من نقص وقصور (الرفاعي و الحسين، 2010، صفحة 593).

وفقا للنظام الدستوري الجزائري، المقصود بمشروع القانون هو المبادرة بالتشريع التي تجد مصدرها في الحكومة ممثلة في الوزير الأول (رئيس الحكومة سابقا وفقا للمادة 119 من دستور 1996)، وإن كانت المادة 01/136 من القانون 01-16 ومن خلال القراءة الأولية والظاهرية لها قد أكدت على حق الوزير الأول في المبادرة بالتشريع، مما قد يوحي لنا بأنه يشارك إلى جانب رئيس الجمهورية في وضع بعض وسائل وأدوات تنفيذ السياسة العامة للدولة، إلا أن قراءة الفقرة الثالثة لذات المادة إلى جانب مواد أخرى من الدستور ستنبت لنا أن اختصاص الوزير الأول هو اختصاص محدود في مقابل السيطرة الرئاسية المطلقة على المبادرة بالتشريع.

في إطار توضيح السيطرة الرئاسية على المبادرة بالتشريع سنتطرق لمرحل تحضير وإعداد مشاريع القوانين والشروط الواجب التقيد بها قبل أن يتم عرضها على غرفتي البرلمان للمناقشة والتصويت، لأن ذلك سيساعدنا على إبراز الاختصاص المحدود للوزير الأول في مجال المبادرة وانطلاقا من ذلك سنضبط بعض مؤشرات هذه السيطرة.

• الدور المحدود للوزير الأول في مجال المبادرة بمشاريع القوانين:

صنع السياسات العامة للدولة والسهر على تنفيذها هو الجانب الأهم في الاختصاصات الحكومية، وتعد المبادرة بالتشريع أحد الوسائل التي تستخدمها الحكومة لتحقيق هذه السياسات وحمايتها عن طريق القانون الطبيعي (بغداد، 2009، الصفحات 73-74).

بما أن التشريع هو وسيلة لتوفير إطار عمل مستقر يساهم في تحقيق أهداف السياسات العمومية المعتمدة والمسطرة في برامج أو مخططات عمل، فإنه يستدعي السلامة من الناحية القانونية والاتساق مع المبادئ الدستورية والمعاهدات والقوانين السارية المفعول (بوخاري، 2009، صفحة 1)، الأمر الذي يتطلب إعداده عبر مراحل ومن قبل أجهزة متخصصة ذات خبرة، وذلك على النحو التالي:

❖ إعداد وتحضير مشروع القانون من قبل الحكومة:

خول الدستور الحكومة بصفقتها جهازا جماعيا متضامنا يتشكل من مجموعة من الوزراء حق المبادرة بالقوانين سواء كانت عادية أو ذات طابع عضوي باسم رئيسها (سعودي، 2019، صفحة 450) الوزير الأول - رئيس الحكومة سابقا-، وعمليا كل وزير يبادر ضمن الطاقم الحكومي بإعداد مشروع النص التشريعي في إطار صلاحياته وتطبيقا للسياسة المنتهجة ضمن برنامج رئيس الجمهورية - برنامج الحكومة سابقا -، مع ضرورة مراعاة غاية الحكومة من النص والأدوات التنظيمية والمالية التي يمكن استخدامها لتحقيق ذلك، إلى جانب الآثار المترتبة عن تطبيقه في شقيها الإيجابي والسلبي ومقارنة حجم التكاليف بالفوائد المحتمل تحقيقها بين مختلف فئات المجتمع والأهم من ذلك التأكد من إمكانية تنفيذ أحكامه دون عوائق.

يتم تحضير النصوص التشريعية في إطار تشاوري مع الوزارات المعنية والمصالح الحكومية بكافة أبعادها، وعند الاقتضاء يمكن توسيع الاستشارة إلى هيئات غير حكومية حتى تتحقق استجابة أكبر لاحتياجات ومصالح الأشخاص المعنيين بالنص وتكريس شفافية في سن النصوص القانونية واختيار السياسات المعتمدة (بوخاري، 2009، الصفحات 02-03).

❖ دراسة النص التشريعي على مستوى الأمانة العامة للحكومة:

يتولى القطاع الوزاري المعني إرسال المشروع التمهيدي للنص التشريعي مصحوبا بعرض للأسباب إلى الأمانة العامة للحكومة التي تعمل على دراسة النص ومعالجته من الناحية القانونية، ويعد هذا الإرسال بداية المرحلة الرسمية لعملية دراسة النص والمصادقة عليه (الأمانة العامة للحكومة).

يتم إعداد مشروع القانون في صيغته النهائية من قبل الأمانة العامة للحكومة وتحت إشرافها بالتنسيق مع الوزارة صاحبة المبادرة وبالتشاور مع القطاعات الوزارية ضمن سلسلة من الاجتماعات ليتم تسجيله في جدول أعمال اجتماعات الحكومة باقتراح من الأمين العام للحكومة، لغاية عرضه خلال هذه الاجتماعات لدراسته وإثرائه (ريوح، 2017، صفحة 226) وذلك برئاسة الوزير الأول - رئيس الحكومة سابقا-، وبعد إدراجه في جدول أعمال مجلس الحكومة يبلّغ إلى أعضاء الحكومة 15 يوما على الأقل قبل اليوم المحدد لعقد الاجتماع، وما إن يدرس ويصادق عليه تتم إحالته على مجلس الدولة حتى يبدي رأيه حوله (سعودي، 2019، صفحة 452).

❖ دراسة النص التشريعي على مستوى مجلس الدولة ومجلس الوزراء:

بعد مصادقة الحكومة على مشروع القانون يتولى الأمين العام إخطار مجلس الدولة وجوبا مع ضرورة إرفاقه بجميع عناصر الملف المحتملة لأجل دراسته وإبداء الرأي بشأنه، وبعد الأخذ بعناصر هذا الرأي يعرض مشروع النص على مجلس الوزراء للمصادقة عليه.

علما أن الوزير صاحب المبادرة يمكنه عدم التقيد بجميع الملاحظات التي يبديها مجلس الدولة لكن شريطة تقديمه تبريرا عن عدم الأخذ بعناصر الرأي في مجلس الوزراء، وعند الاقتضاء يمكن للأمين العام للحكومة تقديم العناصر التي تستدعي التحكيم أثناء عرض الوزير للمبادر المشروع على المجلس، كما يمكن للحكومة قبل مصادقة مجلس الوزراء على مشروع النص التشريعي أن تقرر استكمال الدراسات والقيام بالمشاورات بهدف إثرائه، وتحقيقا لذلك تجري مصالح الأمانة العامة للحكومة الاتصالات الضرورية مع المصالح الوزارية المعنية (بوخاري، 2009، الصفحات 6-7).

يصادق مجلس الوزراء على مشروع القانون بعد مناقشته وإخضاعه للمداولة، بعدها يتولى الأمين العام للحكومة إيداعه بإسم الحكومة لدى مكتب إحدى الغرفتين بحسب ما تقتضيه طبيعة المشروع، فقبل التعديل الدستوري لسنة 2016 كانت كل المشاريع تودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، أما بعد التعديل فإن المشاريع المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي أضحت تودع لدى مكتب مجلس الأمة (الجمهورية الجزائرية، 2016، صفحة 25).

تتبع مراحل إعداد مشاريع القوانين ببرز لنا تواجد عوامل عدة تضمن السيطرة الرئاسية المستمرة على المشاريع في مقابل الدور المحدود للوزير الأول رغم أنه صاحب الاختصاص، ونعني تحديدا اشتراط ضرورة عرض جميع المشاريع دون استثناء على مجلس الدولة ومجلس الوزراء اللذان يعملان

وفقا لتوجيهات وتعليمات رئيس الجمهورية، فإن كان هذا الأخير هو رئيس مجلس الوزراء فإنه هو أيضا من يتولى تعيين رئيس مجلس الدولة، إلى جانب التدخل السافر للأمانة العامة للحكومة التي تعد جهازا من أجهزة الرئاسة في كل مراحل إعداد المشاريع.

• مؤشرات سيطرة رئيس الجمهورية على مجال المبادرة بمشاريع القوانين:

حرص المشرع الدستوري على تمكين رئيس الجمهورية كصانع للسياسة العامة من الحصول على الأدوات القانونية لتفعيل وتجسيد برنامجه السياسي على الواقع، كحق المبادرة بالتشريع الذي يعد من بين الأدوات التي يستخدمها الرئيس لتحقيق ذلك، وإن كان هذا الاستخدام يتم بطريقة غير مباشرة وباسم الوزير الأول - رئيس الحكومة سابقا - الذي يحوز على اختصاص ظاهري في مجال المبادرة، فالملاحظ أن مشاريع القوانين وإن تم تحضيرها في إطار تشاوري بين أعضاء الحكومة إلا أنها تبقى دائما خاضعة لتوجيهات رئيس الجمهورية الذي تكون بصماته حاضرة دائما وموجودة (معمري، 2004، صفحة 23).

لا يملك الوزير الأول برنامجا حكوميا لأنه المكلف دستوريا بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، ولأجل ذلك ينسق عمل الحكومة ويضع مخططا لعملها يتم عرضه على مجلس الوزراء، هذا المخطط في جوهره ليس إلا تخطيطا سياسيا للكيفية التي سيتم بها تنفيذ البرنامج، وبناء على ذلك فكل أعمال الحكومة مرتبطة بأهدافه وجميع مشاريع القوانين التي يعرضها الوزير الأول على المجلس هي في حقيقتها نصوص يسعى من خلالها إلى تقنين مقاصد وغايات برنامج رئيس الجمهورية (لوشن، 2012/2011، الصفحات 130-131).

علما أن وضع الوزير الأول مشابه لوضع رئيس الحكومة سابقا، الذي بدوره لم يمارس السلطة الفعلية في المبادرة بالتشريع خارج توجيهات رئيس الجمهورية، لاشتراط عرض جميع مشاريع القوانين المصادق عليها في مجلس الحكومة القائم قبل اختفائه بموجب التعديل الدستوري في 2008 على كل من مجلس الدولة ومجلس الوزراء الذي لا يختلف في عضويته عن مجلس الحكومة إلا في شخص رئيس الجمهورية كرئيس له، مما يمنحنا يقينا بأن هذا العرض لغاية إعلام هذا الأخير بالمشاريع لا أكثر.

إذا كان الدستور قد نص صراحة على أن الوزير الأول - رئيس الحكومة سابقا - هو صاحب الاختصاص في المبادرة بمشاريع القوانين دون رئيس الجمهورية، فإن اشتراطه في ذات المادة عرض كل المشاريع على مجلس الوزراء يجعل من الرئيس المبادر الحقيقي بهذه المشاريع من منطلق ترأسه للمجلس وإدارته وضبطه لجدول أعماله، وهو ما يسمح له بتمرير المشاريع التي تتماشى مع سياساته وبرامجه، ففقدان الحكومة لصفحتها كهيئة جماعية ذات استقلالية قد أفضى إلى اتخاذ كل القرارات بحضور ومداولة الرئيس الذي يسيطر على المجلس وعلى تسييره لاسيما وأن آراء واقتراحات أعضائه غير ملزمة له.

بالنتيجة، تكون الغاية الأساسية من المرور الإجباري لمشاريع القوانين على مجلس الوزراء إعلام رئيس الجمهورية بها وحياسة رضاه وموافقته، خاصة وأنه يستطيع إدراج تعديلات عليها والمطالبة بإعادة صياغتها وفق نظرتة وتوجيهاته وآرائه بشأنها (أوصيف، 2016، صفحة 243) بحرية مطلقة لانعدام تقنية التوقيع المجاور التي تسمح له بتجاوز إرادة الحكومة كلياً فيما يخص ذلك، كما يحق للرئيس رفض المشاريع وبالتالي انتهاءها قبل أن تبدأ (معمر، 2004، صفحة 23) لعدم وجود ما يمنعه من ذلك في ظل غياب نص دستوري صريح ونظام داخلي لمجلس الوزراء.

لا تقف حدود السيطرة الرئاسية على مشاريع القوانين عند تعديلها أو رفض تمريرها بعد عرضها على مجلس الوزراء، لأمكانية عرقلتها منذ البداية بمنع إدراجها في جدول أعمال المجلس وبالتالي منع مواصلة باقي الإجراءات التي تسمح بتحويلها إلى قوانين ومنه القضاء عليها قبل إيداعها غرفتي البرلمان، فريئس الجمهورية على الرغم من عدم توليه شخصياً إعداد جدول الأعمال إلا أن كل الموظفين المكلفين بذلك كالأمين العام للرئاسة ومدير الديوان ومدير ديوان رئيس الحكومة والأمين العام للحكومة تابعين له ويعملون تحت سلطته ويخضعون لتوجيهاته أثناء ضبطهم للجدول (أومايوف، 2013، الصفحات 105-106).

في ذات السياق، فإن الوزير الأول - ورئيس الحكومة سابقا - غير قادر على تجاوز السيطرة الرئاسية على مجال المبادرة التشريعية، فحتى وإن كان معارضا للمشاريع المصادق عليها في مجلس الوزراء فإنه يكون مجبرا على إرسالها إلى غرفتي البرلمان حسب الحالة باعتباره المكلف دستوريا بذلك (الجمهورية الجزائرية، 2016، صفحة 25)، وإلا وجد نفسه مهددا بإنهاء مهامه من قبل رئيس الجمهورية - الذي تولى أيضا تعيينه - لعدم التزامه بتنفيذ ما تم إقراره في المجلس، ولعل هذا ما يبرر لنا عدم

تسجيل أي حالة خلاف حادة بين الرئيس والوزير الأول أو رئيس الحكومة سابقا حول مشاريع القوانين ماعدا الحالة الوحيدة التي ترتب عنها إقالة مبطنة في شكل استقالة لرئيس الحكومة السابق أحمد بن بيتور (كما سبق وأن أشرنا).

رئيس الجمهورية هو المحدد لبرنامج الحكومة سابقا (المجسد لبرنامجها) والضابط لمخطط عملها في ظل التخلي عن ثنائية البرمجة على إثر التعديلين الدستوريين لسنتي 2008 و 2016، وفي إطار حرص الرئيس على ضمان تنفيذ البرنامج استحوذ على الأدوات القانونية التي تسمح له بذلك كالمبادرة بمشاريع القوانين، الأمر الذي يفسر لنا محدودية دور الوزير الأول في مجال المبادرة وإن كان هو صاحب الاختصاص دستوريا.

▪ تغليب الاختصاص التنظيمي لرئيس الجمهورية على الاختصاص التنظيمي للوزير الأول.

صنع السياسة العامة والإشراف على تنفيذها هو الجانب الأهم في الاختصاصات الحكومية، وعليه فالاختصاص التشريعي والتنظيمي للوزير الأول - رئيس الحكومة سابقا - من الوسائل المستخدمة لتحقيق هذه السياسات وتجسيد أهدافها على أرض الواقع، لكن ابتداء من التعديل الدستوري لسنة 2008 أصبح الوزير الأول مجرد مساعد لرئيس الجمهورية، ليعرف اختصاصه التنظيمي تراجعاً كبيراً لصالح هذا الأخير، فإلى جانب إبعاده كلياً عن ممارسة اختصاصه ضمن قطاعي الدفاع والشؤون الخارجية لانفراد الرئيس بالإشراف المباشر عليهما، فإن مباشرة الوزير الأول لذات الاختصاص ضمن القطاعات الأخرى يتم دائماً تحت عباءة الرئيس.

على هذا الأساس، تحول الاختصاص التنظيمي للوزير الأول من أداة لممارسة ومتابعة النشاط الحكومي لضمان تنفيذ راشد للسياسات العمومية، إلى أداة بيد رئيس الجمهورية لمواجهة عن طريق التدخل والتعدي على هذا الاختصاص، وهو ما تتضح معالمه في امتداد المجال التنظيمي المستقل لرئيس الجمهورية إلى مجال التنظيم التنفيذي للوزير الأول، إضافة إلى احتكار الرئيس لسلطة التعيين في وظائف الدولة.

• أثر امتداد المجال التنظيمي المستقل إلى مجال التنظيم التنفيذي في تنفيذ السياسة العامة.

عرف التنظيم التنفيذي العديد من التطورات عبر مراحل متتالية، فبعدما كان رئيس الجمهورية ينفرد بممارسة السلطة التنظيمية فترة الأحادية الحزبية، تم تضيق سلطته على إثر التعديل الدستوري

لسنة 1988 نتيجة التمييز بين المجال التنظيمي الخاص به والمجال التنظيمي الخاص برئيس الحكومة، ليستمر الوضع على حاله إلى غاية تعديل دستور 1996 (وعلي، 2016، الصفحات 337-340) سنتي 2008 و2016.

السلطة التنظيمية هي من أهم الصلاحيات الدستورية الممنوحة للسلطة التنفيذية، لأنها تسمح بوضع القواعد القانونية اللازمة لممارسة النشاط الحكومي، وقد عمد المؤسس الدستوري إلى توزيع هذه السلطة بين طرفي السلطة التنفيذية بموجب المادتين 143 و02/99 من التعديل الدستوري لسنة 2016 حيث يتولى رئيس الجمهورية وضع قواعد قانونية تنظم المسائل غير المخصصة للقانون أي لاتندرج ضمن الاختصاص التشريعي للبرلمان بواسطة تنظيمات مستقلة، في حين يتولى الوزير الأول - رئيس الحكومة سابقا - وضع قواعد قانونية تفصيلية لوضع القواعد العامة الواردة في القوانين والتنظيمات المستقلة موضع التنفيذ من خلال إصدار تنظيمات تنفيذية (رحماني و بن علي، 2020، صفحة 722)، وذلك كمحاولة للتخفيف من حدة تركيز ذات السلطة بيد رئيس الجمهورية بتوزيع الوظائف والصلاحيات بينه وبين الوزير الأول - رئيس الحكومة سابقا - على اعتبار أن التنظيمات هي شكل من أشكال التعاون الوظيفي بينهما (رابحي، 2013، صفحة 157).

في إطار ضمان استمرارية النشاط الحكومي فإن سلطة التنظيم تتيح للوزير الأول - رئيس الحكومة سابقا- بعد مصادقة البرلمان على مخطط عمل الحكومة - برنامجها سابقا - اتخاذ الاجراءات والتدابير اللازمة لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية - برنامج الحكومة سابقا -، وبذلك تكون المراسيم التنفيذية الأداة القانونية التي تسمح للوزير الأول - رئيس الحكومة سابقا- بالمساهمة في وضع أدوات تنفيذ السياسات العمومية عن طريق ملاءمة النص القانوني مع الاعتبارات التي تواجهه أثناء تنفيذ البرنامج.

إذا كان الدستور قد أولى صراحة مهمة تنفيذ القوانين للوزير الأول - رئيس الحكومة سابقا -، إلا أن واقع الممارسات السياسية يؤكد لنا أن رئيس الجمهورية أضحي جهة تنفيذية، فإلى جانب ممارسته للسلطة التنظيمية المستقلة فإنه يحتكر جانبا مهما من السلطة التنظيمية التنفيذية نتيجة تدخله في تنفيذ القوانين المتعلقة بالقطاعات التي يتولى الإشراف عليها مباشرة ونعني تحديدا قطاع الدفاع الوطني وقطاع الشؤون الخارجية، عن طريق المراسيم الرئاسية بصفته القائد الأعلى للقوات المسلحة والمسؤول الأول عن الدفاع الوطني والمكلف دستوريا بتقرير السياسة الخارجية للأمة وتوجيهها، ومن

الأدلة على ذلك المرسوم الرئاسي رقم 143/09 المتضمن مهام الدرك وتنظيمه، والرسوم الرئاسي رقم 02/12 المتعلق بانتداب الأساتذة موظفي التربية التابعين لوزارة التربية الوطنية لدى مدارس أشبال الأمة لوزارة الدفاع الوطني، والرسوم الرئاسي رقم 403/02 الخاص بتحديد صلاحيات وزير الخارجية (وعلي، 2016، الصفحات 341-344).

ذهب البعض إلى تبرير جواز تدخل رئيس الجمهورية بواسطة المراسيم الرئاسية ضمن مجال تنفيذ القوانين في حال تعلق الأمر بتنفيذ القوانين الخاصة بالقطاعات التي يتولى الإشراف المباشر عليها كالدفاع والخارجية، إلا أننا نرى أن هذا التدخل هو تعدد على صلاحيات الوزير الأول لأنه هو المكلف بتنسيق عمل الحكومة التي تشمل مختلف القطاعات، وبناء على ذلك فوزير الخارجية يحضر اجتماعات الحكومة كباقي الوزراء، وإن كان وزير الدفاع أي رئيس الجمهورية لا يحضر هذه الاجتماعات التي يرأسها الوزير الأول فإن الوزير المنتدب للدفاع يحضرها، والأهم من كل ذلك أن النص الدستوري قد أسند للرئيس الإشراف على القطاعين إلا أنه لم يخول له تنفيذ القوانين والتنظيمات الخاصة بها (بوالشعير، 2013، صفحة 441).

وحتى خارج هذين القطاعين فإن رئيس الجمهورية يتدخل لتنفيذ القوانين، كتدخله في المجال المالي بإصدار مراسيم رئاسية لتنفيذ قانون المالية على الرغم من أن هذا النشاط لا يندرج في القطاعين، إضافة إلى ذلك وفي إطار البحث عن الدعم والمساندة الاجتماعية بغض النظر عن الاعتبارات الدستورية فقد تخطى تدخل الرئيس في المجال التنفيذي إلى القوانين العادية ذات الجوانب الاجتماعية ليصل الأمر في بعض الحالات إلى التدخل بموجب مراسيم رئاسية لتعديل مراسيم تنفيذية وهو ما يعد تجاوزا للاختصاص بما يخالف أحكام الدستور الصريحة (بوالشعير، 2013، الصفحات 442-443)، كما كان للرئيس تدخلا في الجانب السياسي للتنظيم التنفيذي بدليل إصداره لمرسوم رئاسي يتضمن استدعاء الهيئة الانتخابية لإنتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني تطبيقا للقانون العضوي رقم 01/12 المتعلق بنظام الانتخابات، ولم يقف الأمر عند هذا الحد نظرا لتدخل الرئيس في الجانب الاقتصادي بإصداره للعديد من المراسيم الرئاسية تنفيذا لقانون المحروقات ونفس الشيء بالنسبة للصفقات العمومية (وعلي، 2016، الصفحات 352-353).

شهد الاختصاص التنظيمي للوزير الأول تراجعاً كبيراً لصالح رئيس الجمهورية على إثر التعديل الدستوري لسنة 2008 نتيجة تقييد سلطته في مجال التنظيم التنفيذي مقارنة برئيس الحكومة سابقاً

الذي وإن كان غير مستقل كليًا في ممارسة صلاحياته التنفيذية لاعتبارات سياسية تخضعه عند ممارستها لإرادة رئيس الجمهورية، أهمها امتلاك هذا الأخير السلطة التقديرية لعزله في حال حدوث خلاف بينهما، إلا أنه على الأقل لم يكن ملزماً بعرض المراسيم التنفيذية على مجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية ولا باستشارته قبل توقيعها، بل يكفي باتخاذها وعرضها على مجلس الحكومة الذي يترأس اجتماعاته (رحماني و بن علي، 2020، صفحة 728).

على هذا الأساس، إذا كان تقييد توقيع الوزير الأول على المراسيم التنفيذية بضرورة موافقة رئيس الجمهورية عليه بعد التعديل الدستوري قد أحدث التطابق بين نص الدستور وأحكامه والممارسة السياسية القائمة عملياً بتحويله لصلاحيه تنفيذ القوانين والتنظيمات من الوزير الأول إلى رئيس الجمهورية الممارس الفعلي لها، فإنه قد أحدث أيضاً اختلالاً في التوازن الوظيفي بين طرفي السلطة التنفيذية لصالح الرئيس.

ولغاية إعادة التوازن الوظيفي بين طرفي السلطة التنفيذية تم التراجع بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 عن شرط ضرورة موافقة رئيس الجمهورية على المراسيم التنفيذية، الذي قد يجد تبريراً له في عدم إلزامية هذا الشرط لاعتبارات عدة أهمها استحالة انحراف الوزير الأول - رئيس الحكومة سابقاً - عند تطبيق القوانين بإصدار مراسيم تتعارض مع نص القانون، متغاضياً بذلك عن توجيهات رئيس الجمهورية الذي عينه بكل حرية وفقاً لسلطته التقديرية وبناء على عامل الثقة في ظل ممارسة هذا الأخير للرقابة المستمرة على نشاطات وأعمال الحكومة ضمن مجلس الوزراء الذي يترأس اجتماعاته (قزلان، 2012، صفحة 52)، إلى جانب عدم قدرة الرئيس على التفرغ لإجراء هذه الموافقة نظراً لأهمية المراسيم التنظيمية وكثرتها وضرورة الاستعجال باتخاذها تنفيذاً للقوانين والتنظيمات (أومايوف، 2013، صفحة 125).

غير أن هذا المسعى لم يكن كافياً، لأن إعفاء الوزير الأول من شرط الموافقة الرئاسية عند توقيع المراسيم التنفيذية لا يجسد اعترافاً له بسلطة اتخاذ القرار في ضوء الإبقاء على ضرورة عرضها على مجلس الوزراء الذي يشكل محطة مراقبة لمدى إلتزام الوزير الأول بتوجيهات رئيس الجمهورية ضماناً لاستمرارية التدخل في مجاله التنظيمي (رحماني و بن علي، 2020، صفحة 728)، فالرئيس يشارك في صياغة نص المرسوم التنفيذي بموجب المناقشة والموافقة عليها في المجلس، وقد وصل الأمر

أحيانا إلى تحييد الوزير الأول بعرض بعض المراسيم التنفيذية في المجلس في شكل عرض من الوزير المعني (بوالشعير، 2013، أ، صفحة 433).

اتساع مجال السلطة التنفيذية لرئيس الجمهورية إلى حد التعدي على المجال التنظيمي المخصص للوزير الأول - رئيس الحكومة سابقا - راجع لغياب الضمانات الدستورية التي تحميّه من ذلك، في ظل الغموض الذي يكتنف معايير الفصل بين السلطات التنظيمية لكلا الطرفين، وعدم الإشارة إلى المجالات التي يمكن أن تتخذ فيها المراسيم الرئاسية أو إلى ضرورة اتخاذها داخل مجلس الوزراء أو توقيعها بالإشتراك مع الوزير الأول.

انعدام حد واضح للسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية أتاح له التدخل في تنفيذ القوانين الذي يعد اختصاصا أصيلا للوزير الأول، لتتوسع سلطته ويصبح جهة منفذة للسياسات العامة، خاصة وأن الأمر قد عرف امتدادا وانعكاسا سلبيا على الاختصاص التنظيمي للوزير الأول في مجال التعيين في المناصب المدنية والعسكرية الذي يتم بواسطة مراسيم تنفيذية أيضا.

• سلطة التعيين والعزل في الوظائف العامة للدولة أداة رئاسية لتنفيذ السياسة العامة :

تترافق سلطة التنظيم في جانبها التنفيذي مع سلطة أخرى لا تقل أهمية عنها، ونقصد بذلك سلطة التعيين في الوظائف العامة للدولة، التي تعد ضرورية ونتيجة منطقية لسلطة التنظيم بمفهومها العام، فمن غير الممكن مزاولة مهمة تنفيذ القوانين إذا لم تتاح للوزير الأول الوسائل والأدوات الفعالة التي تسمح له بضبط ومراقبة النشاط الحكومي.

من منطلق استقلاله النسبي في الإشراف على السياسة الحكومية، كان رئيس الحكومة سابقا يشارك ولو جزئيا إلى جانب رئيس الجمهورية في ممارسة سلطة التعيين في الوظائف العليا، إلى أن استحوذ هذا الأخير كليًا على هذه السلطة بإصدار المرسوم الرئاسي 99-244 الذي جاء خصيصا لدعم سلطته بنقل العديد من صلاحيات التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية التي كان يمتلكها رئيس الحكومة إلى مجال اختصاصاته (بن مسعود، 2015، الصفحات 468-469).

على غرار رئيس الحكومة سابقا، ضيق المؤسس الدستوري من صلاحيات الوزير الأول في مجال التعيين في وظائف الدولة لانعدام تحديد واضح لها في مقابل التحديد الدقيق لصلاحيات رئيس الجمهورية في ذات المجال، بالإضافة إلى إقصائه من التعيين في الوظائف العسكرية والدبلوماسية

ومنعه من المساس أو التداخل بصلاحياته هذه مع صلاحيات رئيس الجمهورية المسؤول الأول عن الدفاع والقائد الأعلى للقوات المسلحة والمكلف بتقرير وتوجيه السياسة الخارجية.

منح رئيس الجمهورية سلطة التعيين والعزل في الوظائف الحكومية والمدنية والعسكرية وفي أعلى مستوياتها، والتي عرفت اتساعا في مجالها ضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 مقارنة بالدساتير والتعديلات السابقة، يمارسها بواسطة مراسيم رئاسية دون تصديق على التوقيع الرئاسي علما أن القسم الأهم من هذه السلطة تم التأكيد عليه دستوريا أما القسم الآخر منها فيتم تنظيمه بموجب مرسوم رئاسي.

لجأ رئيس الجمهورية بهدف تحديد مجال سلطته ومجال سلطة الوزير الأول - رئيس الحكومة سابقا - في التعيين في وظائف الدولة إلى اتخاذ مراسيم رئاسية رغم عدم اجازة الدستور لذلك، ليصبح هذا التحديد سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية يستخدمها لتوسيع صلاحياته في مقابل تقليص صلاحيات الطرف الثاني للسلطة التنفيذية بشكل تدريجي، ولا يقف الأمر عند هذا الحد لأن هذا الأخير مقيد في ممارسة ما ترك له من صلاحيات في هذا المجال بموافقة الرئيس، وبذلك فإن شرط الموافقة الرئاسية يعكس لنا الرغبة الفعلية في حرمان الوزير الأول - رئيس الحكومة سابقا - من تقاسم صلاحية التعيين في وظائف الدولة مع رئيس الجمهورية المحنك لها (أومايوف، 2013، صفحة 130).

تعد سلطة التعيين والعزل آلية فعالة بيد رئيس الجمهورية تضمن له التحكم في عملية تنفيذ السياسة العامة، فمن خلالها يعين ويختار أشخاص ذوي كفاءة من وجهة نظره وبحسب تقديره يعملون كمساعدين له ويحرصون على تنفيذ ومتابعة برنامجه السياسي على المستويين الداخلي والخارجي، وإن كان من الطبيعي منح الرئيس هذه السلطة لأنه المسؤول عن أجهزة الدولة التي يحكمها بهدف تزويدها بالعناصر البشرية التي تسمح لها بتأدية المهام الملقاة على عاتقها، فإن اللاتبيعي هو احتكاره المطلق لسلطة التعيين والعزل داخل السلطة التنفيذية إلى جانب احتكار التعيين في الوظائف ذات المناصب الحساسة والمهمة ضمن باقي المؤسسات الأمر الذي أدى إلى حرمان فاعلين أساسيين من أداء أدوارهم كصناع للسياسات العمومية ومنفذين لها.

الهيمنة الرئاسية على تنفيذ السياسة العامة باستخدام سلطة التعيين لا تقف عند حدود الانفراد بممارستها في الوظائف الحكومية وبالأخص تعيين الوزير الأول والطاقم الحكومي، بل تمتد إلى وظائف الدولة الأخرى، فرئيس الجمهورية يضطلع بتعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة الغرفة الثانية

للبرلمان، هذا التثاقل - بغض النظر عن المبررات المقدمة للإقناع بضرورة تعيينه - هو في حقيقته وسيلة الرئيس لبسط هيمنته على صنع السياسة العامة وبالأخص تنفيذها لما يلعبه من دور محوريّ في عملية التصويت على القوانين، إذ يتم استخدامه لتمير مخطط عمل الحكومة لتنفيذ برنامجه (برنامج عمل الحكومة سابقا الذي هو أصلا مستمد من برنامج الرئيس)، والأمر ذاته بالنسبة لمشاريع القوانين، كما يستخدم التثاقل الرئاسي أيضا لكبح اقتراحات القوانين التي سبق للمجلس الشعبي الوطني المصادقة عليها والتي يمكن أن تعيق السياسات والبرامج التي يحرص الرئيس على تنفيذها في مختلف القطاعات، وحتى في حال تمرير مثل هذه القوانين يستطيع الرئيس كبحها عن طريق آلية الإخطار مستخدما سلطته غير مباشرة في تعيين ممثلي غرفتي البرلمان داخل المجلس الدستوري (وهو ما سيتم توضيحه لاحقا).

وفي سياق سعيّ المؤسس الدستوري إلى إضفاء نوع من الهيبة والحماية على القضاة فقد خص رئيس الجمهورية بصفته القاضي الأول للبلاد بسلطة تعيين القضاة بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من وزير العدل الذي بدوره يعيّن بموجب مرسوم رئاسي، وبعد مداولة المجلس الأعلى للقضاء (الجمهورية الجزائرية، 2004، أ، صفحة 14)، المستحوذ عليه من قبل رئيس الجمهورية الذي يترأسه ويعيّن ست شخصيات بحكم كفاءتهم خارج سلك القضاء كأعضاء فيه مقابل عشرة قضاة ينتخبون من قبل زملائهم على مستوى جهات قضائية مختلفة (الجمهورية الجزائرية، 2004، ب، صفحة 24)، كما تمتد سلطة الرئيس إلى التعيين في الوظائف القضائية النوعية بموجب مرسوم رئاسي بعضها بعد استشارة المجلس الأعلى للقضاء والبعض الآخر من دون استشارة له (الجمهورية الجزائرية، 2004، أ، صفحة 18)، والمستخلص من كل ذلك أن بسط يد الرئيس في تعيين شخصيات أساسية تشغل مناصب حساسة داخل السلطة القضائية كضمان لتمير وتنفيذ سياساته هو أمر يتعارض مع مقتضيات تحقيق العدالة لأنه يفقد السلطة القضائية استقلاليتها خاصة وأن الرئيس هو المالك لسلطة عزلهم، كما سيكون لذلك من دون شك انعكاس سلبيّ على حاكمية السياسات العمومية للبلاد.

بالنتيجة لقد منح رئيس الجمهورية صلاحيات واسعة في مجال التعيين والعزل وإن كان البعض يرى في ذلك أمرا منطقيًا نظرًا لسموه دستوريًا على باقي مؤسسات الدولة، غير أن ذلك جعل منه فاعلا مهيمنا على العملية السياسية، فباستحواذه على سلطة التعيين والعزل في الوظائف والمناصب

العليا للدولة استحوذ على إحدى الأدوات الأساسية لضمان تنفيذ السياسات العامة للدولة التي يكون هو أساسا صانعها.

كرس التعديل الدستوري لسنة 2016 على غرار سابقه في 2008 هيمنة رئيس الجمهورية على سلطة التعيين، في مقابل حرمان الوزير الأول من الممارسة الفعلية لهذه السلطة ضمن القيود المفروضة عليه، ليتحول من المسؤول الإداري التسلسلي على الوزراء إلى مسؤول سياسي مكلف بالتنسيق بين القطاعات وفقا لتوجيهات رئيس الجمهورية وتحت رقابته مع تحمل المسؤولية الكاملة أمامه، في ظل تبعية الوزراء للرئيس وممارستهم للسلطة الإدارية على موظفي قطاعاتهم لتنفيذ سياسته.

سحب سلطة التعيين وإنهاء المهام في وظائف الدولة من الوزير الأول بدءاً بمدير ورئيس ديوانه ومدير ديوان الوزير نزولا إلى نواب المديرين على المستوى المركزي والمحلي، أفقده التحكم في النشاط الحكومي وأعاقه عن ممارسة وظائفه الحكومية وبالأخص وظيفة السهر على حسن سير الإدارة العمومية التي تعد من الأدوات الإدارية والقانونية الأساسية لتنفيذ السياسات العمومية، ليحرم بذلك من ممارسة السلطة على الإدارة التي أضحت إدارة رئيس الجمهورية، الأمر الذي ترتب عنه انحصار أكبر لدوره في مجال تنفيذ السياسات.

وضعت الإدارة العامة تحت سلطة وتصرف رئيس الجمهورية، مع تولي الوزير الأول السهر على حسن سيرها وضمان تنسيق نشاطها وتجانسه في إطار ممارسة السلطة الإدارية الأحادية للرئيس باعتباره الضامن لسير المؤسسات، وعلى هذا الأساس يكون تدخل الوزير الأول دائما باسم رئيس الجمهورية لتنفيذ سياسته باعتبارها السياسة الوحيدة لعدم وجود سياسة خاصة بالوزير الأول (بوالشعير، 2013، الصفحات 447-454).

خلاصة الفصل الثاني:

في إطار الثنائية التنفيذية وضع المؤسس الدستوري تحت تصرف رئيس الجمهورية العديد من الصلاحيات والآليات الداعمة لمركزه والمقوية لمكانته، مع توفير مجموعة من المحددات ذات أبعاد مختلفة جعلت منه الفاعل الأساسي في صنع السياسات العامة، وقد تمخض عن تطبيق النصوص الدستورية سلطة تنفيذية محورها رئيس جمهورية يمتلك السلطة الفعلية ويتحكم في توزيع أدواتها، على نحو سمح له بممارسة جميع الصلاحيات لتتجسد بذلك وحدة السلطة التنفيذية عوضا عن ثنائيتها التي بقيت ظاهرية وشكلية الهدف الأساسي منها تكريس السلطة الرئاسية.

استبدال منصب رئيس الحكومة بمنصب الوزير الأول تأكيد على أن ثنائية السلطة التنفيذية شكلية لا غير، فالرئيس يمارس السلطة عمليا ودستوريا دون تحمل المسؤولية، أما الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2008 و2016 وعلى غرار رئيس الحكومة سابقا فله دور هامشي في العملية السياسية، إذ جرد من برنامجه السياسي وأصبح يتأسر اجتماعات الحكومة عوض رئاستها بعد إلغاء مؤسسة مجلس الحكومة، التي أضحت حكومة الرئيس وما اجتماعاتها إلا ممارسات لصلاحياته، وبذلك تحول الوزير الأول إلى مجرد منفذ لبرنامج رئيس الجمهورية المالك للسلطة المطلقة في تعيينه وإنهاء مهامه، إلى جانب تجريده من صلاحياته وسلطاته لمباشرة النشاط الحكومي وتحمله للمسؤولية السياسية الكاملة والمزدوجة عن أي إخفاق سياسي بدلا من إعفائه منها تماشيا مع مبدأ تلازم السلطة والمسؤولية.

اختلال العلاقة بين طرفي السلطة التنفيذية في ضوء توقف وظيفة الوزير الأول على غرار رئيس الحكومة سابقا عند مستوى التنفيذ دون المشاركة في وضع السياسات العمومية واتخاذ القرارات الأساسية، كان له امتداد وانعكاس فعلي على فاعلية دور السلطة التشريعية كفاعل رسمي، وإن كنا نعيش عصر الهيمنة التنفيذية نتيجة اختلال التوازن المؤسساتي أين أصبح تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية ظاهرة عامة ضمن مختلف الأنظمة السياسية، وحتى نستطيع ضبط طبيعة العلاقة بين السلطتين وأثرها في عملية صنع السياسات العامة في النظام السياسي الجزائري الذي يشهد تفوقا رئاسيا ضمن الثنائية التنفيذية، علينا تحديد مكانة ودور السلطة التشريعية في العملية السياسية من خلال دراسة أثر الثنائية المجلسية على دورها في صنع السياسات العامة.

الفصل الثالث:

الثنائية المجلسية وأثرها في صنع السياسات العامة

تعتبر السلطة التشريعية عن الإرادة والسيادة الشعبية، وتعد مظهرا من مظاهر الحكم الديمقراطي ومؤسسة من مؤسسات الدولة، تتولى وظائف جوهرية تتراوح في مجالها ونطاقها من نظام سياسي إلى آخر، منها ما تمارسه كهيئة ممثلة للشعب كدورها في صنع السياسة العامة وخطط التنمية، ومنها ما هو فنّي يعكس دورها التشريعي والرقابي في مواجهة السلطة التنفيذية (الظاهر، 2010، صفحة 192).

لقد أكد Jean-Claude Thoenig أن دراسة السياسات العامة هي معالجة الإجراءات الحكومية وأن الدور البرلماني يبقى ثانويا حتى وإن كانت هذه السياسات تعمل من خلال الميزانية الواردة من البرلمان الذي يمكنه في بعض الحالات توجيه خيارات الإدارة، والملاحظ أن Pierre Muller عندما حدد الدوائر الأربعة لصنع القرار المتعلقة بالسياسات العامة وضع البرلمان في الدائرة الرابعة مشيرا إلى أنه من المؤسسات التي يمكن أن تتدخل في القرار دون تغييره إلا في الهامش، لأن هذا التدخل في حالات كثيرة يكون في النهاية (Maus, 1991, p. 194).

في سياق متصل، أثير الكثير من الجدل السياسي حول الدور الحقيقي للبرلمان الجزائري في الحياة السياسية، خاصة وأن واقع الممارسة السياسية غالبا ما يكشف لنا أن البرلمان كمؤسسة لا يزال دوره هامشيا يتراوح بين إضفاء الشرعية على تصرفات الحكام أو السياسات العامة وبين مناقشة مختلف القضايا والمسائل المجتمعية دون أن يكون له تأثير فعلي وواضح على صنع القرار السياسي (ركاش، 2016، الصفحات 9-10).

الجدير بالملاحظة أن المشرع الجزائري رغم تبنيه للتعددية الحزبية إلا أنه أبقى على نظام المجلس الواحد المعتمد في ظل الأحادية الحزبية، إلا أن الأزمة السياسية والأمنية التي عصفت بالبلاد بعد إيقاف المسار الانتخابي متبوعا بحل البرلمان والاستقالة المفاجئة لرئيس الجمهورية وما تولد عنها من فراغ مؤسساتي، دفعت بالنخبة الحاكمة في ظل استكمال مسار البناء المؤسساتي وإعادة الشرعية الدستورية المفقودة منذ 1992 إلى إجراء تعديل دستوري سنة 1996 أفضى إلى إقرار وتبني ثنائية برلمانية تعززا للمسار الديمقراطي الذي أقره دستور 1989.

تعكس الثنائية المجلسية كفلسفة جديدة للعمل البرلماني التغييرات التي شهدتها السلطة التشريعية في البنية والإختصاص، وإدراك حجم التأثير الفعلي لخيار الثنائية على دور البرلمان بغرفتيه كصانع للسياسات العامة في ضوء الاختصاصات التي منحت له من تشريع ورقابة، يدفعنا بداية إلى دراسة

إعتماد هذه الثنائية من حيث المبررات الأساسية والحقيقية للأخذ بها وسبل تطبيقها في إطار الأخذ بنظام المجلسين غير المتساوي.

1.3 إعتماد الثنائية المجلسية في تكوين السلطة التشريعية (المبررات والطبيعة):

Bicamérisme هو نظام دستوري تمارس فيه الوظائف البرلمانية من قبل غرفتين وليس غرفة واحدة (Nay & al., 2014, p. 38)، ويمكن أن يحمل معاني كثيرة وأن يعرف اختلافات تبعا للغاية من الغرفة الثانية (Breillat & al., 2004, p. 173)، كما يعد حركة لتقسيم السلطة التشريعية لغاية تجنب أخطاء المجلس الواحد التي ستصبح بارزة، ومع ذلك فمنذ الاستقلال كان نموذج الغرفة الواحدة هو الغالب في النظام الجزائري، وما أبقى عليه كمرجع هو اعتقاد الكثير من المراقبين السياسيين أنه مستمد من مبدأ السيادة الشعبية (Ben Abbou-kirane, 2009^B, p. 42)، ليتم بعدها تبني نظام الثنائية البرلمانية لأول مرة في التجربة الدستورية الجزائرية على إثر التعديل الدستوري لسنة 1996، بعدما أصبح المؤسس ينظر للنظام على أنه وسيلة لتعزيز الدور التشريعي والتمثيلي للبرلمان (Hartani, 2003, p. 67).

تبني خيار البيكاميرالية هو نقلة نوعية في تطور السلطة التشريعية ضمن معظم الدول الآخذة بهذا التوجه، لأجل ممارسة الديمقراطية النيابية والاستجابة للتحويلات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي عرفتها، ولأن استحداث مجلس الأمة في البرلمان الجزائري جاء بحجة التأكد من محدودية نظام الغرفة الواحدة وعدم قدرته على التكيف مع التحويلات الحاصلة (شيلي، 2016، صفحة 9)، سنحاول تحديد وتحليل المبررات الأساسية والحقيقية لإنشاء الغرفة الثانية، والبحث في مدى قدرة نظام المجلسين غير المتساوي على خلق أدوار جديدة للبرلمان الجزائري في مجال صنع السياسات العامة.

1.1.3 مبررات الأخذ بالثنائية البرلمانية:

نجاحة الثنائية المجلسية وشرعيتها كانت ومازالت محور نقاش حول جدوى وجود غرفة ثانية للبرلمان في الدولة الموحدة وهل تمنح لها نفس صلاحيات الغرفة الأولى (Ardant, 2004, p. 218)، حيث تباينت المواقف بين مؤيد ومعارض لها، ولما كان الأخذ بنظام الغرفتين في تشكيل البرلمان الجزائري كخيار ليس وليد الصدفة بل نتيجة ظروف وخلفيات دفعت بظهوره إلى الوجود (معمري، 2017، صفحة 123)، فإننا سنرصد أهم المبررات السياسية والقانونية التي ساهمت في تبنيّه، لغاية الاستيعاب المكتمل له والتحديد الدقيق لحقيقته وما لذلك من تأثير على دور البرلمان كفاعل رسمي في العملية السياسية.

▪ المبررات السياسية:

أكد الكثير من الباحثين على أن الأسباب الحقيقية لتبني نظام المجلسين ذات طبيعة سياسية في ظل وجود شبه إجماع على أن النظام ينشأ في المراحل الانتقالية والأزمات السياسية والاجتماعية وانعدام الوفاق أو الإجماع أو الوئام الوطني (أوصيف، 2016، صفحة 34)، ويمكن حصر هذه المبررات في النقاط التالية:

• تحقيق التوازن بين السلطات وضمن استقرارها واستمرارها:

شهدت الجزائر أحداثاً أدت إلى اللاستقرار السياسي والأمني والمؤسساتي وكانت سبباً في تبني نظام الغرفتين في البرلمان، فأستحدث مجلس الأمة كهيئة تحكّم وكصمام أمان للأمة والدولة في حالات الأزمات السياسية والدستورية بين مؤسسات الدولة خاصة في ظل المعطيات التي زوّد بها (خرياشي، 2009-2010، صفحة 73)، وتحديدًا عدم قابليته للحل من قبل رئيس الجمهورية وخضوعه للتجديد النصفى كل ثلاث سنوات ليكون مؤسسة دائمة، إلى جانب تولي رئيسه رئاسة الدولة بالنيابة في حالة وفاة أو استقالة أو ثبوت المانع لدى رئيس الجمهورية.

واكب إنشاء مجلس الأمة العديد من الأحداث السياسية، فأحداث أكتوبر 1988 وما ترتب عنها من خسائر مادية وبشرية شكلت منعطفًا حاسمًا في الحياة السياسية الوطنية، وإن تعددت أسبابها فإن مبرزها هو التمسك بمبدأ وحدة القيادة بين الحزب والدولة، مما قاد إلى غلق أبواب تجديد الحزب وهياكله وتجلي صعوبة تنظيم العلاقات بين القمة والقاعدة في ظل رفض كل من له رأي مغاير، ليترتب عن ذلك انشقاق الحزب العتيّد وظهور أحزاب معارضة تعمل في سرية، وبذلك تأكد الميل نحو خيار التعددية السياسية، وعلى إثر ذلك بادرت السلطة التنفيذية بمجموعة من الإصلاحات الدستورية تضمنت توسيع مجال الحقوق والحريات في مقابل التضييق من دائرة اختصاصات رئيس الجمهورية، وأبرز هذه الإصلاحات التعديل الدستوري في 03/11/1988 الذي أعاد هيكل السلطة التنفيذية بخلق منصب رئيس حكومة يشارك رئيس الجمهورية في ممارسة بعض الصلاحيات، وكذلك إصدار دستور 23/02/1989 الذي أقر بالتعددية السياسية والتخلي عن الخيار الاشتراكي والتوجه نحو اقتصاد السوق (خرياشي، 2009-2010، الصفحات 63-65).

بالإضافة إلى ذلك، اعتماد الثنائية البرلمانية كان لأجل معالجة بعض النقائص التي تضمنها دستور 1989 وتحديدًا حالة الشغور المتزامن لكل من منصب رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني والذي أفضى إلى مأزق سياسي جراء الفراغ المؤسساتي (سلطان، 2017-2018، صفحة 53)، فأقدم الرئيس الشاذلي بن جديد على تقديم استقالته في جانفي 1992 بعد حله للمجلس الشعبي الوطني، إلى جانب امتناع رئيس المجلس الدستوري عن تولي رئاسة الدولة لغياب نص دستوري يعالج حالة اقتران استقالة الرئيس مع حل المجلس (بن يمينه، 2014، صفحة 308)، يعد من الأحداث الجوهرية التي قادت إلى غرفة ثانية غير قابلة للحل يكون رئيسها الشخصية الثانية في الدولة، تجنبًا لدخول البلاد في معضلة دستورية مستقبلًا نتيجة انهيار مؤسسة البرلمان ورئاسة الجمهورية محور النظام السياسي ومحركه الأساسي (خرباشي، 2009-2010، صفحة 67) .

وكان لإلغاء نتائج الانتخابات التشريعية التي أجريت في 26 ديسمبر 1991 ضلع في إنشاء مجلس الأمة، إذ لم تتقبل بعض القوى السياسية نتائج هذه الانتخابات المعبرة عن فوز الجبهة الإسلامية للإنقاذ، ونظمت مسيرات في العاصمة تطالب فيها بإيقاف المسار الانتخابي لاسيما بعد تمسك الجبهة الإسلامية للإنقاذ بتمكينها من ممارسة السلطة بالنظر إلى النتائج المتحصل عليها، وفي خضم ذلك أعلن رئيس الحكومة سيد أحمد غزالي عن عدم نزاهة الانتخابات (جعفري، 2014، صفحة 59)، خاصة وأنها تمت في ظروف تفتقر للحرية والنزاهة وقوامها الأساسي هو التحدي الصريح من الجبهة الإسلامية تجاه السلطة بكل الوسائل إلى حد الدعوة لإسقاط النظام (بلحاج، 2010، صفحة 156). هذه الأحداث هي نتاج للتعددية الحزبية حديثة النشأة التي غالبًا ما تكون غير منتظمة وغير مهيكلة، فالملاحظ أنه بمجرد إقرارها على خلفية أحداث 1988 اعتمد أكثر من سنيّن حزبا في ظرف وجيز، ونظرا لقصر التجربة الحزبية فقد عانت الجزائر من مشاكل عدة، خاصة وأن الانتخابات يمكن أن تقضي إلى فوز أغلبية معينة تتسبب في تجاوزات وتعسف ضد الأقلية مع امكانية تطور الوضع إلى تهديد الدولة في مقوماتها الأساسية، ولهذا فإن التعددية الحزبية غير المهيكلة في نظام حزبي واضح المعالم كانت سببا لإنشاء مجلس الأمة (بقالم، 2009، الصفحات 112-113).

تفاديا لتكرار الأحداث السابقة وما قد يترتب عنها من انزلاقات خطيرة تعصف باستقرار الدولة واستمرارها، تم إنشاء مجلس الأمة لما يحققه من توازن مزدوج، فالأول داخلي يتم ضمن الهيئة التشريعية بمنع المجلس الشعبي الوطني من احتكار العمل التشريعي والتعسف في صياغة القانون

لامتلاكه حق النظر في القوانين التي وافق عليها هذا الأخير، كما أن الدراسة المزدوجة للقانون من طرف غرف متعددة المصادر تساهم في توازن الديمقراطية التمثيلية، إضافة إلى أن توسيع إخطار المجلس الدستوري لرئيس مجلس الأمة يخلق توازنا بين سلطات رئيسي المجلسين، وفيما يخص التوازن الثاني فهو خارجي على اعتبار أن مجلس الأمة يفسح المجال لتحقيق تعاون أفضل وتوازن أحسن بين المؤسسة التشريعية والحكومة، ويجنب حدوث خلافات بينهما، وبذلك فهو يساهم فعلياً في استقرار الحكومة لأن هذه الخلافات غالباً ما تفضي إلى تغيير وسقوط الحكومة، خاصة ما إذا علمنا أن تدخل مجلس الأمة قد يكون أداة لصالح الحكومة أو أداة لمعارضتها (بوكرا، 2000، الصفحات 72-75).

خلافاً للتبريرات المذكورة أعلاه دافعاً عن ضرورة إنشاء مجلس الأمة لضمان التوازن بين الحكومة والبرلمان، من خلال تخفيف حدة التوتر بينهما ومنع استبداد أي حزب يفوز بالأغلبية المطلقة للمقاعد في الغرفة الأولى، فإن البعض من الباحثين كان لهم موقف مغاير مؤكداً بأن الدافع الحقيقي لهذا الإنشاء هو ضمان عدم هيمنة أي حزب معارض على مقاليد السلطة التشريعية، وذلك بالسيطرة على كلمة الفصل في التصويت النهائي على مشروع أي قانون عن طريق التحكم في نسبة التصويت، على اعتبار أن نصاب التصويت المقترن بعدد الأعضاء وليس الحضور لن يكتمل إلا بأعضاء الثلث الرئاسي المعين (معمر، 2017، صفحة 123).

بغض النظر عن كل هذا الجدل، لن نتجاوز الحقيقة ما إذا قلنا أن تحقيق التوازن بين السلطات وضمان استقرارها واستمرارها لا يعد المبرر السياسي الوحيد لإنشاء مجلس الأمة، لوجود مبرر آخر لا يقل أهمية عنه ونعني بذلك توسيع التمثيل السياسي داخل المؤسسة التشريعية إحقاقاً للديمقراطية.

• توسيع التمثيل السياسي داخل المؤسسة التشريعية:

بناء على الطرح الوارد في المذكرة الإيضاحية المتعلقة بتعديل الدستور فإن إنشاء مجلس الأمة كان أيضاً لغاية توسيع مجال التمثيل الوطني، من خلال ضمان تمثيل الجماعات المحلية وتجنب تهميش بعض الكفاءات إلى جانب ضمان تمثيل مختلف القطاعات خدمة لمصالح الأمة (جعفري، 2014، صفحة 62).

مجلس الأمة هو آلية لتوسيع التمثيل السياسي والاجتماعي والإقليمي، تحقيقاً لتمثيل وطني جيد وأكثر تنوعاً وانسجاماً باعتماد معايير الإقليم والتعيين (عمير، 2009، صفحة 27)، فأسلوب الانتخاب غير

المباشر لثنائي أعضاء المجلس في مقابل تولي رئيس الجمهورية تعيين الثلث المتبقي سيضمن تنوع التمثيل الشعبي ويسمح بتجاوز نقائص الانتخابات التشريعية المباشرة كالعجز عن تمثيل الأقليات أو فئات اجتماعية معينة أو الكفاءات العلمية، أو العجز عن تمثيل البعد الترابي أو الإقليمي للأمة نتيجة التوزيع السيء وغير المتوازن للسكان على إقليمها النظام (ناجي، 2006، صفحة 187).

توسيع التمثيل السياسي يجب أن يتم في إطار إقليمي كشرط لتحقيق تمثيل فعلي لأي أمة، في ظل النظر للإقليم على أنه العنصر الجامع لكل فئات الشعب والذي يتم تحديده بموجب قانون الانتخابات آخذاً بذلك شكل دوائر انتخابية، لذا فإن انتخاب أعضاء مجلس الأمة يندرج ضمن الإطار الإقليمي لتمثيل سكان هذا الإقليم (خويضر، 2006، الصفحات 76-77)، ويعتبر المزج بين آليتي الانتخاب والتعيين في تركيبة المجلس بتغليب الأولى على الثانية دعامة للتمثيل الشعبي، حيث أولى المؤسس الدستوري عناية لهذه التركيبة لأنه أراد تمثيلاً للمصالح المحلية ومدافعين عنها بالرغم من الطابع الوطني للمهمة البرلمانية (جبار، 2003، صفحة 25).

قد يسود الاعتقاد بأن مجلس الأمة يمثل الإقليم نظراً لإنتماء أغلبية أعضائه للجماعات المحلية والمنتخبين من قبل هيئة مكونة من منتخبين محليين، غير أن المادة 105 من التعديل الدستوري لسنة 1996 قد أوضحت أن مهمة عضو مجلس الأمة وطنية ولا تنحصر في الدفاع عن مصالح ولاية أو منطقة ما، وعليه فالتمييز بين التمثيل الشعبي الديمغرافي والتمثيل الإقليمي لا أساس له في الدستور، خاصة وأن الفصل بينهما من الناحية العملية يعد أمراً صعباً، فالإقليم يشكل الإطار الضروري لتجسيد التمثيل الديمغرافي وقد يكون العنصر الجامع لمختلف فئات الشعب، وبناء على ذلك فإن التمثيل في مجلس الأمة ذو بعد ديمغرافي وإقليمي على غرار المجلس الشعبي الوطني (خرباشي، 2009-2010، الصفحات 75-76).

تباينت المواقف بشأن تشكيلة مجلس الأمة، فقد اعتبر بعض المحللين أن المجلس يحافظ على النزعة النيابية بالمعنى القانوني الديمقراطي المتعارف عليه لأن الأغلبية فيه من الفئة المنتخبة مقارنة بالفئة المعيّنة (الخطيب ن.، 2011، صفحة 351)، وتشكيلته بضمها لأعضاء من المجالس المحلية المنتخبة وأعضاء معينين من ضمن الكفاءات الوطنية تسهل من اضطلاع ودراسة الممثلين المحليين المنتخبين في المجلس بالمشاكل التي يواجهها المواطنون والسعي نحو إيجاد حلول فعلية لها في صورة بدائل للسياسات العامة، كما أن هذه التشكيلة ستمحو نقائص التمثيل الانتخابي عن طريق الأعضاء

المعنيين ذوي الكفاءة وتجنب إقصائهم (جعفري، 2014، صفحة 63) وإتاحة الفرصة أمامهم للتواجد في مراكز صنع القرار، لتعذر اندماجهم سياسيا في الأحزاب السياسية والصراعات والمنافسة الدعائية وغيرها من المعوقات التي غالبا ما تكون سببا في ابتعاد الكوادر والنخب عن الفعل السياسي (معمرى، 2018-2019، صفحة 87).

على خلاف ذلك، اعتبر البعض الآخر من المحللين أن الانتخاب غير المباشر لأعضاء مجلس الأمة يتناقض مع مبدأ السيادة الشعبية، لأنه يخول للمنتخب المحلي أن يسمو سياسيا على الهيئة الناخبة فالانتخاب على درجتين يسمح بظهور فئة من المواطنين محدودة العدد يطغى عليها طابع السمو لكونها منتخبة وناخبة في الوقت ذاته وهو ما يجعلها موازية مع الهيئة الناخبة الأصلية، وبذلك تم الإخلال بمبدأ التمثيل الديمقراطي وأصبح البرلمان مفتقرا في بنائه لصبغة التفويض الشعبي المباشر، ولا يختلف الأمر بشأن تعيين الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة، فإجراء التعيين من قبيل الانتخاب غير المباشر لأنه يأتي من قبل منتخب بمفرده أي رئيس الجمهورية الذي يقوم بهذا التصرف نيابة عن الأمة وبتحويل من الدستور، وهو أمر يجعل التعيين الرئاسي يولي السلطة وفق طريقة غير ديمقراطية (بوقفة، 2005، الصفحات 102-104).

كما اعتبر مبرر توسيع التمثيل حجة واهية، إذ يبدو للعيان جليا أن الطابع التمثيلي للمجلس الشعبي الوطني سياسيا واجتماعيا يفوق بلا شك تمثيل مجلس الأمة، فالنواب في الواقع يكونون أكثر انتباها لشعبهم ولتحركات آرائهم وتوجهاتها وهو ما يضمن لهم تمثيل أفضل وأقرب ما يمكن لتوقعاتهم وطموحاتهم (Hartani, 2003, p. 71)، ومن هذا المنطلق يكون للنواب قدرة أكبر في التعبير عن المصالح وتجميعها في صورة بدائل للسياسات العمومية.

توظيف المؤسس الدستوري للأسباب السياسية الداعية لضرورة التوجه نحو تبني نظام الغرفتين، لم يكن كافيا لإقناع المحللين والفقهاء الذين اجتهدوا في طرح الانتقادات معربين عن رفضهم للثنائية المجلسية نظرا لما تحمله من تهديد للإرادة الشعبية، وللعلم فإن الجدل والنقاش لم يقف عند حدود مدى عملية هذه المبررات بل امتد ليشمل المبررات ذات الطبيعة القانونية التي لا تقل أهمية عن السياسية.

■ المبررات القانونية:

قدم المؤسس الدستوري حججا قانونية لإنشاء مجلس الأمة كغرفة ثانية للبرلمان الجزائري، مؤكدا على أن المراجعة الجوهرية لدستور 1989 كانت لغاية تجاوز الثغرات القانونية التي تضمنها ومنه

إحياء العملية الديمقراطية (Hartani, 2003, p. 65) إلى جانب ترقية الصياغة التشريعية وتعزيز سيادة البرلمان.

• تجاوز الثغرات القانونية التي تضمنها دستور 1989 وإحياء العملية الديمقراطية:

أثبتت الأزمات التي شهدتها البلاد محدودية دستور 1989 وعدم استجابته للأوضاع المتعلقة باستقرار السلطات وديمومة الدولة، وغياب المعالجة الملائمة لحالة اقتران شغور منصب رئيس الجمهورية بالاستقالة بحل المجلس الشعبي الوطني (طاشمة، 2015، صفحة 336)، والاكتفاء بالنص على أنه في حالة استقالة الرئيس أو وفاته يتولى رئيس المجلس الشعبي الوطني مهام رئيس الدولة لمدة أقصاها خمسة وأربعون يوما تنظم خلالها انتخابات رئاسية، وعليه فقد أثارت هذه الثغرة القانونية عدة تساؤلات لحد اعتبار البعض استقالة الرئيس غير دستورية بالنظر إلى ظروف تقديمها التي لا تندمج مع الظروف المحددة في المادة 84 من الدستور والتي يمكن للرئيس في ظلها ممارسة حقه في الاستقالة، إذ ربط المؤسس بين حق الاستقالة ووجود المجلس الشعبي الوطني، وهو ما يجعل من الاستقالة في ظروف غير عادية وأثناء شغور المجلس واقتران ذلك الشغور بظروف غير عادية تتنافى مع روح الدستور وتعد تهريا من المسؤولية وتملص للرئيس من واجب حماية الدستور (جعفري، 2014، صفحة 60).

تجنبنا لحالة الفراغ المؤسسي، تم تدارك الأمر بإنشاء مجلس الأمة كغرفة ثانية للبرلمان يتمتع بالحصانة الدستورية لعدم قابليته للحل على خلاف المجلس الشعبي الوطني، كما يتولى رئيس مجلس الأمة رئاسة الدولة في حالة شغور منصب الرئاسة إلى حين تنظيم انتخابات رئاسية، وضمانا لاستمرار الهيئة التشريعية فقد حددت العهدة النيابية لأعضاء المجلس بستة سنوات مع تجديد نصفهم كل ثلاث سنوات (بقالم، 2009، صفحة 117)، في حين حددت عهدة نواب المجلس الشعبي الوطني بخمس سنوات، وفي سياق ذلك اعتبر مجلس الأمة عاملا للاستقرار السياسي وآلية لإعادة إحياء العملية الديمقراطية.

الحقيقة أن هذا المبرر يخفي الأسباب الحقيقية لإنشاء مجلس الأمة، فأحداث 1991 وما لحقها من أزمات هي نتاج سعي واضعي الدستور إلى إقامة نظام ديمقراطي تعددي، دون الأخذ بالحسبان الاحتياطات التي تقتضيها طبيعة التحول وتجاهل اعتماد منهجية التدرج التي يقتضيها المنطق (جعفري، 2014، صفحة 63)، في ظل انقلاب النخب النافذة في السلطة التي حكمت البلاد حكما اشتراكيا

على نفسها - مضطرة - لتبني النهج الليبرالي التعددي، وبذلك لم تكن الاصلاحات السياسية نابعة من القناعة بضرورة التغيير بل كانت لأجل المحافظة على السلطة (سلطان، 2017-2018، صفحة 42).

ترتبطا على ذلك، جاءت الثنائية المجلسية لتصحيح بعض النقائص في دستور 1989 وإقامة توازن جديد بما يخدم مصالح النخبة الحاكمة، بالتوجه نحو إعادة النظر في الصيغة التي وضعها خطر الاستيلاء على البرلمان من قبل أغلبية يصعب التحكم فيها وحتى التعايش معها (بلحاج، 2010، صفحة 171)، لتصبح الغرفة الثانية لإعادة بعث العملية الديمقراطية حجة وهمية، خاصة ما إذا راجعنا بعض المؤشرات التي يتجلى معها أن الربط بين الديمقراطية والثنائية البرلمانية فيه مغالطة كبيرة، فأغلب الغرف الثانية تنشأ بطرق غير ديمقراطية، وليست كل الأنظمة الديمقراطية متبينة لهذه الثنائية بل هناك حتى محاولات للعودة إلى نظام الغرفة الواحدة (سلطان، 2017-2018، صفحة 41).

إضافة إلى ذلك، السعي نحو تعزيز المسار الديمقراطي باعتماد نظام الغرفتين كأحد تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات، القائم على فكرة ضرورة توزيع السلطة، والتأكيد على أن مجلس الأمة سيقى الدولة من هيمنة المجلس الشعبي الوطني نتيجة هيمنة الأغلبية البرلمانية، كلها حجج بالية فاقدة للموضوعية، لأن التخوف من هيمنة حزب سياسي معين على السلطة التشريعية فيه مصادرة للإرادة الشعبية المعبر عنها بالانتخاب وهو ما يعد خروجاً عن درب الديمقراطية، كما أن الأغلبية البرلمانية قد لا يتحكم في زمامها حزب واحد بل عدد من الأحزاب السياسية خاصة في ظل شيوع ظاهرة تحالف الأحزاب الفائزة في الانتخابات التشريعية، وأحيانا قد يكون للأقلية دور محوري في توجيه عمل المجلس نتيجة تفوقها لعوامل عدة، لذلك فالديمقراطية تستدعي حرية الخيارات السياسية وتمثيل مصالح الأكثرية وضمان بقاء الأقلية في آن واحد، ويكون من الخطأ إعطاء الأولوية لأحد هذه العناصر دون الآخر (خرياشي، 2009-2010، الصفحات 85-87).

• ترقية الصياغة التشريعية وتعزيز سيادة البرلمان:

التشريع عملية أساسية في كل دولة لأنها تُعنى بتنظيم مختلف أوجه النشاط البشري، مما يستدعي ضرورة تميز التشريعات بالدقة والوضوح لكي لا تكون عرضة للتغيير خلال فترات قصيرة من صدورها تحقيقاً لقدر من الاستقرار التشريعي، لذا فالسلطة التشريعية مطالبة بعدم التسرع في إصدار التشريعات ما إذا سلمنا بخاصية الثبات النسبي للقوانين (الدبس، 2013، صفحة 267).

الرفع من كفاءة التشريعات يساهم في صنع سياسة عامة رشيدة لأن علاقة المؤسسة التشريعية بالسياسة العامة تستند في الأساس على صياغة القوانين، وعليه معالجة النص القانوني من قبل غرفتين تضمن تحسين الكتابة والحماية من الانفعالات الدماغية والسياسية للغرفة الواحدة (Ben Abbou-kirane, 2009^B, p. 43)، فنظام المجلسين بمثابة المرشح filter الذي لا يترك مشاريع القوانين تمر إلا بعد ترشيحها من كل الشوائب، خاصة وأن هذه المشاريع قد يشوبها خطأ لأسباب عدة، ولهذا فإن الثنائية المجلسية تؤدي إلى الإجابة التشريعية وتفاذي الوقوع في الأخطاء، لأنه ما إذا أخطأ مجلس في جانب من التشريع فإن المجلس الآخر لن يسايره في ذلك بل يتولى تنبيهه وإرشاده للصواب (الخطيب ن.، 2011، الصفحات 361-362).

لما كان إنشاء الغرفة الثانية لغاية ضمان مسار تشريعي أفضل اعتباراً بأن ما يتم تداوله في مجلسين مختلفين أفضل بكثير مما يتداوله مجلس واحد (Hartani, 2003, p. 67)، فقد كان من المفترض أن يباشر مجلس الأمة المهمة التشريعية إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، بحيث يكون لكل مجلس بالاستقلال عن المجلس الآخر حق المبادرة باقتراح القوانين، لكن التعديل الدستوري جرد مجلس الأمة من ذات الحق في مقابل إقراره بحق المجلس في مناقشة النصوص المصادق عليها من قبل المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليها أو رفضها، وعليه وإن كان مجلس الأمة سيّداً في تحديد وجهة نظره من النص المعروض عليه وهو أمر سيكون له أثر إيجابي على نمط المناقشات التي ستأخذ طابعاً جدياً لإثراء النصوص القانونية بعيداً عن ضغط وحماسة الأغلبية البرلمانية (خرباشي، 2009-2010، الصفحات 90-91)، إلا أن بقاء التشريع خارج إطار الصلاحيات الدستورية الممنوحة له يفضي إلى القول أنه كغرفة ثانية لا فائدة منه (أوصيف، 2016، صفحة 40)، علماً أنه منح حق المبادرة بالتشريع في بعض القطاعات ضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 وهو ما سيتم توضيحه لاحقاً.

تبرير وظيفة الغرفة الثانية كغرفة للتفكير تراقب جودة القوانين يعد أمراً مضللاً، فاليوم تجري المعالجة المزدوجة للنصوص التشريعية في المجلس الشعبي الوطني ابتداءً ضمن اللجان الدائمة أين تناقش المشاريع بعناية، ثم في الجلسة العامة، وتجدر الإشارة إلى أن الرقابة الدستورية على القوانين من قبل المجلس الدستوري تعد ضماناً إضافية لجودتها (Hartani, 2003, p. 71).

عملياً تحقيق الفعالية التشريعية بتبني نظام الثنائية المجلسية يبقى صعب المنال، ولا يمكن حصر سبب ذلك في منح المجلس الشعبي الوطني حق المبادرة بالتشريع دون مجلس الأمة، لأن

الممارسة الواقعية في ضوء عوامل كثيرة جعلت من أغلبية النصوص القانونية المصادق عليها في البرلمان بغرفتيه هي في أصلها مشاريع قوانين بادرت بها الحكومة.

في ذات السياق، تدعيم سيادة البرلمان من خلال توسيع مجال الرقابة البرلمانية ضمن دستور 1996 عن طريق منح مجلس الأمة وسائل رقابية (بن يمينه، 2014، صفحة 310) يبقى من دون فاعلية، لأن استخدام المجلس لهذه الوسائل لن يسمح له بإثارة المسؤولية السياسية للحكومة، لذا كان الأجدر بالمؤسس منحه الحق في ذلك خاصة وأنه غير قابل للحل بدلا من توظيفه كآلية لإخضاع المجلس الشعبي الوطني المنتخب مباشرة إلى رقابة إضافية يجعله مرجعا للرفض أو الموافقة على كل ما يصدر عن هذا الأخير من تشريع في المجالين القانوني والمالي (بوقفة، 2005، الصفحات 114-115).

رغم تباين المواقف بين ضرورة الإبقاء على مجلس الأمة وبين المطالبة بإلغائه، إلا أن المؤسس الدستوري قد استقر في التعديل الدستوري لسنة 2016 على تبني نظام الغرفتين بالتأكيد على أن السلطة التشريعية يمارسها برلمان يتكون من غرفتين، محافظا بذلك على تسمية الغرفة السفلى بالمجلس الشعبي الوطني والغرفة العليا بمجلس الأمة إلى جانب المحافظة على المغايرة بينهما من حيث التكوين والاختصاص.

2.1.3 ثنائية برلمانية قائمة على المغايرة بين المجلسين.

السياسات العامة - في بعض مفاهيمها - نشاط مؤسسي تباشره المؤسسات الحكومية بدرجات متفاوتة من نظام سياسي لآخر ومن فترة إلى أخرى داخل النظام السياسي نفسه، نظرا لتأثيرها بالمتغيرات السياسية والاقتصادية والدستورية، وعليه فقد أدت مجمل الأحداث التي شهدتها البلاد بعد 1989 إلى ضرورة البحث عن أدوار جديدة للمؤسسات السياسية في صنع السياسات العامة ومن ضمنها المؤسسة التشريعية (ركاش، 2016، صفحة 6) بالإستناد على نظام المجلسين غير المتساوي .

لما كان إنشاء غرفة برلمانية ثانية بعيدا عن أن يكون مجرد استحداث لنسخة عن الغرفة الأولى كما يعتقد بعض نقاد الازدواجية البرلمانية، ولأن القوانين الأساسية للمجالس البرلمانية ونظام التعيين فيها يختلف من دولة إلى أخرى بحسب مفهوم وتصور كل واحدة منها للديمقراطية (معمر، 2017، صفحة 123)، فإن المؤسس الدستوري اعتمد الثنائية البرلمانية القائمة على نظام المجلسين غير المتساوي من حيث التكوين وكذلك الاختصاص، ولأن ما يهمننا في هذا المقام الجانب التكويني فإن الاختلاف في الاختصاص سنعالجه لاحقا.

دراسة أوجه الاختلاف بين غرفتي البرلمان من حيث التكوين هي جانب من البحث عن مدى مساهمة الثنائية البرلمانية في تفعيل دور المؤسسة التشريعية في صنع السياسات العمومية من منطلق تديرات السلطة الحاكمة لإعتمادها، وتتجلى معالم هذا الإختلاف في آليات اكتساب العضوية داخل البرلمان القائمة على الجمع بين الانتخاب والتعيين، إلى جانب الاختلاف في الشروط الواجب توفرها لاكتساب العضوية البرلمانية ومدتها.

▪ المغايرة بين المجلسين من حيث آليات اكتساب العضوية البرلمانية:

تمارس السلطة التشريعية من قبل برلمان يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وتكتسب العضوية فيهما باعتماد آليات مختلفة تميز بين الانتخاب السري المباشر والانتخاب السري غير المباشر إضافة إلى التعيين، مع ضرورة تنظيم كفاءات الانتخاب والتعيين وشروط القابلية للانتخاب أو عدمها وحالات التنافي ونظام التعويضات البرلمانية بموجب قانون عضوي (الجمهورية الجزائرية، 2016، صفحة 23).

• الانتخاب كآلية لاكتساب العضوية في المجلس الشعبي الوطني :

طريقة انتخاب أعضاء السلطة التشريعية ذات تأثير كبير على طبيعة وأنواع السياسات العامة التي تعمل على تبنيها وحتى على محتواها، ويجب إدراك أن طريقة الانتخاب بل والدستور نفسه هما سياسات عامة، فطريقة الانتخاب من حيث كونها سياسات عامة تحدد فئة الذين يحق لهم الإقتراع والترشيح وبذلك سيكون لها دون شك تأثير على عمل السلطة التشريعية نظرا لما تلعبه من دور في ضبط نوعية القضايا التي تدرج ضمن الأجندة المؤسسية ومنه أجندة النظام ككل (الحسين، 2002، الصفحات 233-243).

يضم المجلس الشعبي الوطني الجزائري نوابا ينتخبون عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري على القوائم المرشحة من طرف الأحزاب أو الأحرار، لمدة خمس سنوات بنمط الاقتراع النسبي على القائمة، بدلا عن نمط الاقتراع الفردي بالأغلبية في دورين الذي كان مطبقا في ظل دستور 1989 حيث تجرى الانتخابات التشريعية في دور واحد بقوائم مغلقة، ويتم توزيع المقاعد كلها بحسب نسبة الأصوات التي تحصل عليها كل قائمة مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى ومن دون أخذ بالحسبان القوائم التي لم تحصل على خمسة في المائة على الأقل من الأصوات المعبر عنها.

يسجل المرشحون بالترتيب في كل دائرة انتخابية في قوائم تشمل على عدد المترشحين بقدر عدد المقاعد المطلوب شغلها يضاف إليهم ثلاث مترشحين إضافيين، وتحدد الدائرة الانتخابية الأساسية المعتمدة لانتخاب أعضاء المجلس حسب الحدود الإقليمية للولاية، غير أنه يمكن تقسيم الولاية إلى دائرتين انتخابيتين أو أكثر وفقا لمعايير الكثافة السكانية وفي ظل احترام التواصل الاجتماعي، ولا يمكن أن يقل عدد المقاعد عن خمسة بالنسبة للولايات التي يقل عدد سكانها عن ثلاثمائة وخمسين ألف نسمة (الجمهورية الجزائرية، 2016، ٣، صفحة 21).

يرتبط التمثيل في المجلس بالكثافة السكانية وفقا لقواعد أساسية، إذ توزع المقاعد لكل دائرة انتخابية بحسب عدد سكان كل ولاية، ويحدد عدد المقاعد في كل دائرة انتخابية على أساس تخصيص مقعد واحد لكل 80000 ألف نسمة ومنح مقعد إضافي لكل حصة متبقية تشمل 40000 نسمة، مع تخصيص مقعد إضافي للدوائر الانتخابية التي لا تتوفر إلا على أربعة مقاعد وللدوائر الانتخابية التي لم يتغير فيها عدد المقاعد منذ تنفيذ الأمر الملغى رقم 97 - 08 المحدد للدوائر الانتخابية وعدد مقاعد البرلمان (الجمهورية الجزائرية، 2012، أ، صفحة 5)، إلى جانب تخصيص ثمانية مقاعد لتمثيل الجالية الجزائرية بالخارج (الجمهورية الجزائرية، 2012، ٣، صفحة 13) بغض النظر عن عدد مقاعد المجلس غير الثابتة نظرا لتغيرها بتغير عدد سكان الولايات أو إعادة تقسيمها (أوصيف، 2016، صفحة 78).

للنظام الانتخابي وقانون الانتخابات المعتمد انعكاس قوي على جدوى وفعالية السياسات العمومية، نظرا لتأثيره المباشر على طبيعة ونشاط الأحزاب السياسية وعمل البرلمان والنظام السياسي ككل، وقد عدّل قانون الانتخاب بتبني نظام التمثيل النسبي لتحديد نتائج الانتخابات التشريعية الوطنية والمحلية استجابة لمعطيات التجربة التعددية المجهضة لسنتي 1990 و1991 على التوالي، حيث أكدت السلطة القائمة آنذاك على أن هذه التجربة التعددية فاشلة لأسباب عدة، أهمها عدم استعداد الكثير من التشكيلات السياسية الحديثة النشأة للتنافس الانتخابي الديمقراطي في ظل عدم قدرة الدولة على التحكم في الآليات الضرورية لتنظيم انتخابات تعددية ذات مصداقية، إلى جانب اعتماد نظام انتخابي بالاقتراع بالأغلبية مع تقسيم ارتجالي للدوائر الانتخابية وهو ما ترتب عنه عدم عدالة في توزيع المقاعد بناء على عدد الأصوات المتحصل عليها من قبل التشكيلات السياسية (عباس، 2010، الصفحات 138-139).

تجنباً لحالات الإقصاء الناتجة عن نظام الأغلبية القائم على حصول الحزب الفائز بأغلبية الأصوات في الدائرة الانتخابية على كل المقاعد وما قد يترتب عنه من تشويه للرأي العام، أخذ المشرع الجزائري في إطار سعيه نحو تحقيق التوازن بين مبدأ المساواة في اختيار الممثلين والمساواة في توزيع الأصوات ومبدأ الفاعلية في ممارسة الحكم، بالمنظومة النسبية منذ 1997 لاختيار نواب المجلس الشعبي الوطني، بحجة السماح لمختلف الفئات الشعبية بالتمثيل داخل البرلمان ومنحهم حق المشاركة في اتخاذ القرار السياسي (لوشن و خلفه، 2011، صفحة 130)، وبذلك تتحقق العدالة في التمثيل البرلماني لأن كل حزب سيحصل على نسبة مقاعد في المجلس بقدر عدد الأصوات التي فاز بها في الانتخاب (الخطيب ن.، 2011، صفحة 331).

يعمل النظام النسبي عكس ما يفترض به، إذ يبرز تحليل نتائج الانتخابات التشريعية في ظل التنظيم القانوني للعملية الانتخابية صعوبة الالتقاء بين البعد الانتخابي والبرلماني للحزب، بفعل التفاوت بين نسب التصويت ونسب المقاعد الناتج عن حدوث انحراف حسابي معتبر، فلا يحصل الحزب صاحب أكبر نسبة من الأصوات على أكبر نسبة من المقاعد دائماً نظراً لتأثر العمل الحسابي بعدة معطيات تقود إلى رفع تمثيل أحزاب الأغلبية التي تحصل على نسبة مقاعد تفوق نسبة الأصوات المتحصل عليها، وبذلك يسحق تمثيل أحزاب الأقلية التي تحصل على عدد مقاعد أدنى من نسبة التصويت (لوشن و خلفه، 2011، الصفحات 132-133).

التفاعل بين الأغلبية والأقلية لن يتحقق إلا في ضوء انتخابات ديمقراطية ترسخ مقومات التعددية الفعلية الداعمة للتنافس على تبني السياسات العمومية الأكثر رشادة واستجابة للصالح العام غير أن تطبيق النظام النسبي وفي إطار المعطيات التي زوّد بها يعمل على إقصاء الأقلية وعدم السماح بتشكيل معارضة قوية داخل المجلس الشعبي الوطني، فالأحزاب السياسية تصل إلى المجلس وتحصل على مقاعد فيه دون أن يكون لها تأثير على اتخاذ القرار، مما يضعف من تركيبة المجلس ويعيقه عن تأدية مهامه على نحو يُغيب من دوره كفاعل في العملية السياسية.

• الجمع بين آليتي الانتخاب والتعيين لاكتساب العضوية في مجلس الأمة:

المرجح في تركيبة مجلس الأمة كغرفة ثانية بين آليتي الانتخاب والتعيين بتغليب الأولى على الثانية لغاية ضمان التمثيل الشعبي بداخله، فالهدف من تواجد أعضاء منتخبين هو تمكينهم من التعبير عن انشغالات واهتمامات ممثليهم في الخلية الأساسية للمجتمع على المستوى المحلي

وإيصالها إلى السلطات المركزية عبر السلطة التشريعية وآلياتها الرقابية على عمل الحكومة، أما التعيين فالهدف منه هو إفساح المجال أمام الكفاءات الوطنية للاستفادة من خبراتهم وقدراتهم، فإنشاء الغرفة الثانية لا بد أن يأخذ أبعادا ودوافع مغايرة لتلك التي تتبثق عنها الغرفة الأولى، وإلا تشكل لدينا برلمان مكون من غرفتين متطابقتين تكون كل واحدة منهما صورة طبق الأصل عن الأخرى.

مجلس الأمة هو التعبير عن الهدف المشترك الذي تسعى إلى تحقيقه جماعة من الأفراد بصفة موحدة، هذه الوحدة لا يمكن تجزئتها لأنها مستقلة تماما عن الأفراد الذين تمثلهم وترمز إليهم (عمير، 2009، صفحة 11)، وهو مؤسسة برلمانية تشريعية رقابية تجسد المجلس الأعلى والغرفة الثانية بعد المجلس الأدنى والغرفة الأولى المجلس الشعبي الوطني في البرلمان الجزائري.

يختلف تنظيم مجلس الأمة كغرفة ثانية عن الغرفة الأولى من حيث المزج بين أسلوب الانتخاب والتعيين لاختيار أعضائه، الذي يبلغ عددهم 144 عضوا أي ما يساوي على الأكثر نصف عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني، ولعل السبب في التعداد الصغير لأعضاء الغرفة العليا هو ضمان الأغلبية للغرفة السفلى المنتخبة كليا ومباشرة من قبل الشعب لاسيما في الحالات التي تستدعي اجتماع الغرفتين معا لتقرير بعض المسائل الهامة (سلطان، 2017-2018، صفحة 13).

يتم انتخاب 96 عضوا أي ما يعادل ثلثي أعضاء مجلس الأمة (3/2) عن طريق الاقتراع العام غير المباشر والسري من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجالس الشعبية الولائية بمقعدين عن كل ولاية (الجمهورية الجزائرية، 2016،¹، صفحة 23)، وفقا لنموذج الاقتراع المتعدد الأسماء في دور واحد على مستوى الولاية، وتستدعي الهيئة الانتخابية بموجب مرسوم رئاسي خمسة وأربعين يوما قبل موعد الاقتراع، مع إجبارية حضور كل أعضائها لعملية التصويت إلا في حالة وجود مانع قاهر (الجمهورية الجزائرية، 2016،²، صفحة 24).

يضمن هذا النمط من الإقتراع استقلالية العضو اتجاه حزبه السياسي، فكل عضو في المجالس المحلية الشعبية البلدية أو الولائية تتوفر فيه الشروط القانونية يستطيع الترشح لعضوية مجلس الأمة دون تركية الحزب (خويضر، 2006، صفحة 72)، كما أن حصر حق الترشح والانتخاب في انتخابات المجلس في أعضاء المجالس المحلية وجعلهم أعضاء الهيئة الناخبة دون غيرهم، يعتبر تكريسا ضمنيا لمبدأ تمثيل الهيئات المحلية، وتأكيدا على أن الغرفة الثانية عنصر ضمان استقرار النظام السياسي، لا

سيما وأن أعضاءها كهيئة هم مواطنون يتمتعون بالنضج السياسي والشرعية الأخلاقية والديمقراطية (خويضر، 2006، صفحة 65).

على خلاف ذلك، انتقدت طريقة الانتخاب غير المباشر لثنائي مجلس الأمة، على أساس أن حصر الهيئة الناخبة في منتخبي المجالس المحليّة سيؤدي إلى فوز الحزب الحائز على الأغلبية فيها، وبذلك ستتحصر اهتمامات المنتخب في مجلس الأمة في الدفاع عن مصالح حزبه أكثر من مصالح دائرته الانتخابية مخالفاً بذلك الطابع الوطني الذي يجب أن تتسم به العهدة البرلمانية، واعتبر البعض أن قلة عدد أعضاء هذه الهيئة الناخبة مقارنة بالهيئة الناخبة لأعضاء المجلس الشعبي الوطني سيتمخض عنها بالضرورة اضطرابات انتخابية تؤثر على مدى مصداقيتها (شريط و.، 2011/2012، صفحة 172)، وأن جعل الانتخاب أمراً إجبارياً على المنتخبين المحليين يتناقض مع مبادئ الديمقراطية التي تستند على حرية الناخب في المشاركة في الانتخابات أو مقاطعتها (أوصيف، 2016، الصفحات 81-82).

أما بخصوص توزيع المقاعد الواجب شغلها في مجلس الأمة فهو ذو خصوصية، فعلى الرغم من اشتراك النظام الانتخابي لثنائي أعضاء مجلس الأمة مع النظام الانتخابي لنواب المجلس الشعبي الوطني في طريقة تحديد الدوائر الانتخابية بالحدود الإقليمية للولاية، إلا أنه يختلف عنه في كيفية توزيع المقاعد المطلوب شغلها، نظراً لتحديد مقعدين اثنين لكل دائرة انتخابية أي لكل ولاية مهما كانت كثافتها السكانية (خرباشي، 2009-2010، صفحة 108) لارتكازه على الطابع الإقليمي.

تحديد الدائرة الانتخابية بالنسبة لانتخاب مجلس الأمة بالحدود الإقليمية للولاية يبدو أمراً منطقياً ويتلاءم مع التنظيم الإداري للدولة، خاصة وأن الولاية هي همزة وصل بين السلطتين المركزية والمحلية والإطار التقليدي لانتخاب أعضاء البرلمان للكثير من الدول، غير أن الالتزام بمبدأ التساوي بين الولايات عند توزيع المقاعد اعتبره الكثير من الملاحظين غير منصف وغير منطقي، لما فيه من مساس بأسس الديمقراطية وممارسة الشعب لسيادته بواسطة ممثليه المنتخبين، في ظل التباين ما بين الولايات من حيث الكثافة السكانية (خويضر، 2006، الصفحات 70-71).

الثالث الآخر (3/1) من أعضاء مجلس الأمة أي 48 عضواً، يعينه رئيس الجمهورية بلا قيود دستورية وفقاً لسلطة تقديرية مطلقة، فالصياغة العامة والغامضة لمفهوم الكفاءات تسمح له بتعيين من يشاء بناء على اعتبارات سياسية بالدرجة الأولى دون الحاجة إلى تبرير اختياراته (شريط و.،

2012/2011، صفحة 172)، خاصة وأن الاختيار من ضمن الكفاءات يتم دون ربطها بمجال معيّن وفقاً للمادة 03/118 من التعديل الدستوري لسنة 2016، على خلاف ما كان منصوص عليه في المادة 101 من دستور 1996 التي ربطت الكفاءات بالمجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية، وإن كان هذا الربط في واقعه يشكل قيّدا نسبيا على درجة كبيرة من الضعف، خاصة وأن الدستور لم يحدد اجراءات تضمن انتماء المعيّنين إلى هذه المجالات ونسبة تمثيل كل منها في المجلس (بلحاج، 2010، صفحة 244).

أثار تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة جدلا واسعا وتباينا في المواقف، حيث دافع البعض عن التعيين لكونه وسيلة لسد نقائص الانتخابات المباشرة وآلية لتحقيق التوازن بين المناطق الجنوبية القليلة السكان بالمقارنة مع المناطق الشمالية، بالإضافة إلى فتح المجال أمام إشراك الكفاءات العلمية وبعض الشرائح الاجتماعية والمهنية التي لا تحظى بتمثيل مناسب عن طريق الانتخاب النظام (ناجي، 2006، صفحة 188)، خلافا لذلك، انتقد البعض فكرة تعيين الكفاءات في الغرفة الثانية بشدة، لأنه يخلق أقليات في البرلمان تكون لها مصالح خاصة قد تتعارض مع المصلحة العامة التي تعد الغاية المنشودة من تبني السياسات العامة.

بالإضافة إلى ذلك، لأن التمثيل الديمقراطي لن يتجسد إلا عن طريق الانتخاب العام والمباشر فقد انتقد التعيين لأنه سيبقى عاجزا عن تحقيقه وعن تحقيق الممارسة الديمقراطية، نتيجة توظيفه لبيسط الهيمنة التنفيذية على المؤسسة التشريعية ضمن مسعى تقوية مركز رئيس الجمهورية للانفراد بصنع السياسات العامة للدولة، ففي حال وصول أغلبية برلمانية معارضة للرئيس إلى الغرفة الأولى يستخدم التعيين لضمان ألا تكون الغرفة الثانية من نفس الانتماء السياسي لهذه الأغلبية، وبذلك يمنع تكريس الهيمنة الحزبية على البرلمان لما قد يترتب عنها من تعطيل للسياسات العامة التي يرغب الرئيس في اعتمادها وتطبيقها لمعالجة المسائل والقضايا على الصعيد الداخلي والخارجي، كون الأغلبية البرلمانية بدورها ستضغط على الرئيس لفرض سياساتها غير المتوافقة مع برامج و سياساته (بولوم، 2014-2015، صفحة 118).

في سياق متصل، يلعب الثلث الرئاسي دورا بالغ الأهمية في حسم النقاش والتصويت على السياسات التشريعية، فنصاب التصويت المشترك هو ثلاثة أرباع (4/3) عدد الأعضاء مما يعني 108 عضوا على الأقل، وبذلك يكون الثلثين المنتخبين بحاجة إلى 12 عضوا على الأقل من الثلث المعيّن

لبلوغ النصاب، وعلى الرغم من تغيير النصاب بعد تعديل الدستور في 2016 بإتمام التصويت على القوانين العادية بأغلبية الحاضرين والقوانين العضوية بالأغلبية المطلقة (معمرى، 2017، صفحة 125) إلا أن التعيين سيبقى سلاحاً رادعاً يضمن لرئيس الجمهورية التفوق القانوني على البرلمان الذي ستحصر سلطاته التشريعية في تسجيل قرارات الرئيس (Hartani, 2003, p. 73)، فهذا الأخير وفي إطار سعيه نحو فرض السياسات العامة التي يراها الأنسب فإنه يلجأ إلى دعم الحزب أو الأحزاب السياسية المساندة له بتمكينها من بعض المقاعد في قائمة المعينين للرفع من قدرتها على الفعل والتأثير داخل الغرفة الثانية (بولوم، 2014-2015، صفحة 118) بما يتفق مع توجهاته السياسية.

بالنتيجة، التعيين الرئاسي لثلث أعضاء مجلس الأمة غايته ضمان عدم وصول معارضة فاعلة تتحكم في البرلمان، ومرد ذلك انحصار تصور وإدراك النخبة الحاكمة لاستقرار النظام في عدم قيام أغلبية برلمانية ناتجة عن انتخابات تشريعية لأنها قد تؤدي إلى تجميد العمل الحكومي (سلطان، 2017-2018، صفحة 51) الذي يعكس السياسات العامة باعتبارها برنامج عمل حكومي في فضاء أو قطاع جغرافي ما (Muller, 2009, p. 22).

▪ المغايرة بين المجلسين من حيث شروط العضوية البرلمانية ومدتها.

الوصول إلى عضوية البرلمان بغرفتيه يستدعي توفر مجموعة من الشروط المحددة دستورياً وقانونياً، علماً أنه هناك اختلاف واضح بين غرفتي البرلمان فيما يتعلق بشروط اكتساب العضوية فيهما على غرار مدتها، وهو ما سيتم توضيحه على النحو التالي:

• المغايرة بين المجلسين من حيث شروط العضوية البرلمانية:

مهمة النائب وطنية لأنه يمثل الأمة كلها وليس الدائرة التي انتخب فيها وهي قابلة للتجديد، لذا فقد أحاط المشرع الجزائري الترشح للعضوية في المجلس الشعبي الوطني بمجموعة من الشروط العامة اللازمة لقابلية الانتخاب، كأن يكون المترشح مسجلاً في الدائرة الانتخابية التي ترشح فيها، ويبلغ خمسة وعشرون يوماً على الأقل يوم إجراء الانتخاب، وذا جنسية جزائرية، وأن يثبت أداء الخدمة الوطنية أو الإعفاء منها، وألا يكون محكوماً عليه بحكم نهائي لارتكاب جنائية أو جنحة سالبة للحرية ولم يرد اعتباره باستثناء الجرح غير العمديّة، ولا يختلف مجلس الأمة عن المجلس الشعبي الوطني بشأن الشروط العامة للترشح إلا فيما يتعلق بضرورة أن يكون المترشح منتخباً في مجلس شعبي ولائي

أو بلدي، وأن يكون بالغا للخمسة وثلاثين سنة كاملة يوم الاقتراع (الجمهورية الجزائرية، 2016، ص 24-22).

نقاديا لأي ثغرة قد تؤدي إلى عدم استقرار المؤسسات الضامنة لاستمرارية الدولة تم تعديل السن القانوني للترشح لعضوية مجلس الأمة وتخفيضه من أربعين سنة إلى خمسة وثلاثون سنة، على اعتبار أن اشتراط بلوغ الأربعين عاما إضافة إلى العضوية في المجالس المحلية المنتخبة الولائية والبلدية التي تتطلب خمسة وعشرون سنة لاكتساب العضوية فيها، سيجعل الفارق بين شرطي السن خمسة عشر سنة وهو ما اعتبر غير ملائم، خاصة بافتراض أن كل المترشحين للمجالس المحلية قد تكون أعمارهم ما دون الأربعين سنة، وبذلك يستحيل بلوغ شرط السن لعضوية مجلس الأمة (خرياشي، 2009-2010، صفحة 104)، لكن ما إذا علمنا أن هذا التعديل تزامن مع خفض السن القانوني للترشح لعضوية المجالس المحلية المنتخبة الولائية والبلدية إلى ثلاثة وعشرون سنة، فإن ذات الإشكال يبقى قائما لأن الفارق بين شرطي السن هو ثلاثة عشر سنة كاملة (الجمهورية الجزائرية، 2016، ص 19).

بالإضافة إلى ذلك، تخفيض السن القانوني للترشح لعضوية مجلس الأمة إلى خمسة وثلاثين سنة وإن كان بهدف فتح المجال أمام الشباب للمشاركة في العملية السياسية، إلا أن هناك من تحفظ على التخفيض مطالبًا بالإبقاء على سن الأربعين، نظرا لدور المجلس في الحياة المؤسساتية للبلاد والذي يستوجب الحكمة والنضج (بولوم، 2014-2015، صفحة 110).

في سياق متصل، يقترن الترشح لعضوية البرلمان بإنعدام حالات تشكل موانع له وهي نوعان مطلقة ونسبية (بلحاج، 2010، صفحة 247)، فالموانع المطلقة تمنع صاحبها من الترشح كونها ملازمة له، وهي الحالات المرتبطة بشرط تمتع المترشح بالحقوق المدنية والسياسية وألا يكون في إحدى حالات فقدان الأهلية أو حكم عليه في جنائية أو بعقوبة الحبس في الجناح المؤدية إلى الحرمان من حق الانتخاب، وألا يكون من المفلسين والمجوز عليهم قضائيا أو المحجور عليهم أو سلك سلوكا مضاد لمصالح الوطن إبان الثورة التحريرية (الجمهورية الجزائرية، 2016، ص 11)، وأما الموانع النسبية فهي حالات تحرم أصحابها من الترشح لعدم قابليتهم للانتخاب لمدة محددة قانونيا، وتخص فئة من الموظفين خلال ممارستهم لوظائفهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل في دائرة الاختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم (الجمهورية الجزائرية، 2016، ص 22)، وذلك لغاية منع هؤلاء الموظفين من استغلال وظائفهم ونفوذهم لأغراض انتخابية (بلحاج، 2010، صفحة 248).

إلى جانب ضرورة توفر الشروط القانونية المطلوبة للترشح لعضوية البرلمان بغرفتيه، هناك قواعد وأحكام انتخابية تنظم اجراءات الترشح والعملية الانتخابية وصولاً إلى إعلان نتائجها، علماً أن عملية انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني تجرى خلال الأشهر الثلاث السابقة لإنهاء المدة النيابية الجارية (الجمهورية الجزائرية، 2016^ب، صفحة 21)، أما عملية انتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين فإن استدعاء الهيئة الانتخابية يكون بموجب مرسوم رئاسي خلال الخمسة والأربعين يوماً قبل تاريخ الإقتراع (الجمهورية الجزائرية، 2016^ب، صفحة 24)، وبعد إجراء عملية التصويت وفرز الأصوات يتم الإعلان عن النتائج، ولأنه عقب كل انتخابات برلمانية تثار منازعات حول صحة العضوية لأسباب عدة (أوصيف، 2016، صفحة 106) فإن أولى مهام البرلمان قبل مباشرة أعماله هو التأكد من صحة عضوية أعضائه.

انتخاب النائب أو عضو مجلس الأمة أو تعيين هذا الأخير من طرف رئيس الجمهورية، غير كاف لاكتساب صفة العضوية في أحد غرفتي البرلمان، لوجوب إثبات عضويتهم بواسطة لجنة إثبات العضوية المؤقتة على مستوى كل غرفة، للتأكد من هويتهم وصحة انتخابهم بناء على إعلان المجلس الدستوري الأولي، وهي المرحلة الإجرائية الأخيرة بعد مصادقة الغرفة المعنية على تقرير اللجنة لتمكينهم من مباشرة مهامهم كممثلين للشعب والأمة، و قد يعيد المجلس الدستوري النظر في صحة انتخاب بعض الأعضاء رغم إعلانه الأولي وتقرير لجنة إثبات العضوية في حال رفع طعون إليه من ذوي المصلحة، ليصبح قرار اللجنة محل مراجعة إذا قام المجلس الدستوري بإلغاء انتخاب عضو أو أكثر، وتقتصر المراجعة على الذين شاب انتخابهم عيب أو عيوب وتعويضهم بالأشخاص المؤهلين لذلك (بولشعير، 2013^ب، صفحة 27).

يتمتع النائب أو عضو البرلمان بمجرد إثبات عضويته بالحصانة البرلمانية (Ben Abbou-kirane, 2009^ب, pp. 136-137) طوال مدة مهمته النيابية، فلا يمكن متابعته أو إيقافه أو رفع أي دعوة مدنية أو جزائية أو تسليط أي ضغط عليه لما عبر عليه من آراء أو ما تلفظ به من كلام، أو بسبب تصويته خلال ممارسة مهامه، كما لا يجوز متابعته بسبب جنائية أو جنحة إلا بتنازل صريح منه أو من المجلس المنتمي إليه الذي يقرر رفع الحصانة عنه بأغلبية أعضائه (الجمهورية الجزائرية، 2016^أ، صفحة 24)، فالحصانة البرلمانية قاعدة شكلية قائمة على ضرورة الحصول على إذن البرلمان قبل اتخاذ الإجراءات الجنائية ضد البرلماني في غير حالة التلبس، دون أن تعني نزع صفة الجريمة عن أعماله

الجنائية، على خلاف عدم المسؤولية البرلمانية التي تعد قاعدة موضوعية تنتزع التجريم عما قد يتلفظ به ممثل الأمة أثناء مزاولته لعمله (الحلو، 2006، صفحة 254)، والحصانة البرلمانية هي أيضا مبدء دستوريا ينطوي على المعاملة الخاصة للنائب أو عضو البرلمان عند تطبيق القوانين حتى يستطيع ممارسة مهامه النيابية بكل حرية واستقلالية، فهي ضمانات تعطيه الثقة الكافية لإثراء العمل البرلماني وإعلاء الفكر الديمقراطي وامتياز دستوري مقرر لأعضاء البرلمان بصفاتهم لا بأشخاصهم سواء كانوا منتخبين أو معينين للقيام بواجباتهم البرلمانية دون أي مسؤولية جنائية أو مدنية تترتب على ذلك (شرون، 2010، الصفحات 149-150).

• المغايرة بين المجلسين من حيث مدة العضوية البرلمانية.

سار المشرع الجزائري على درب دساتير بعض الدول المتبنية لنظام المجلسين بجعل مدة العضوية في المجلس الأدنى أقل من تلك المقررة للمجلس الأعلى (الخطيب ن.، 2011، صفحة 355)، فحدد مدتها في المجلس الشعبي الوطني بخمس سنوات مع الانتخاب الكلي لأعضائه بانقضاء مدته أو حلّه، وبست سنوات بالنسبة لمجلس الأمة مع تجديد نصف عدد أعضائه كل ثلاث سنوات (الجمهورية الجزائرية، 2016^أ، صفحة 23)، إذ يعد طول مدة العهدة والتجديد الجزئي خاصيتان متلازمتان تعملان على ضمان استمرارية عمله واستقراره لعدم قابليته للحل، وبذلك لن يتأثر بالاضطرابات والتغيرات السياسية (خويضر، 2006، صفحة 73) وسيكون آلية لتفادي الفراغ الدستوري وضمان استمرارية مؤسسات الدولة خاصة وأن مدة العضوية فيه أطول من مدة العهدة الرئاسية المقدره بخمس سنوات النظام (ناجي، 2006، صفحة 173).

تجديد البرلمان له بالغ الأثر في عملية صنع السياسات العامة، لأنه عنصر ضروري للحفاظ على الديمقراطية وتعزيزها وضمانه لاستمرارية البرلمان في التعبير عن مطالب وانشغالات الشعب وتجميعها في صورة بدائل للسياسات عن طريق المراقبة الشعبية للنواب بتجديد الثقة في من يستحقها (بوالشعير، 2011^أ، صفحة 86)، تأسيسا على ذلك، تتميز العهدة البرلمانية في الغرفة الأولى على العموم بقابلية التجديد دون تحديد متى استطاع النائب أن يقنع الهيئة الانتخابية، وتجرى الانتخابات خلال الأشهر الثلاثة الأخيرة التي تسبق انقضاء العهدة الجارية لغاية التجديد الكلي لأعضاء الغرفة.

على خلاف ذلك، يكون التجديد في الغرفة الثانية للبرلمان جزئيا مع نهاية كل ثلاث سنوات ويشمل كلا من المنتخبين 48 عضوا والمعينين 24 عضوا، بحيث يجدد الثلث الرئاسي وفقا للإرادة

المطلقة لرئيس الجمهورية التي تخضعه لاعتبارات سياسية محضة تجبر العضو المعين الفاقد للهيئة الانتخابية على دعم توجيهات الرئيس وسياساته حرصا منه على الاحتفاظ بعضويته أو ضمان تجديدها، أما ثلثي الأعضاء المنتخبين فإن إعادة ترشحهم لعضوية الغرفة الثانية تستدعي حيازتهم للعضوية في المجالس المحلية المنتخبة، لذا فعودتهم للغرفة تتطلب مدة من الزمن إلى حين إجراء انتخابات محلية للحصول على العضوية فيها، ثم ينتظرون موعد التجديد النصفى لأعضاء مجلس الأمة ليترشحو، وحينئذ يمكن أن تتشكل مجالس محلية جديدة وبالتالي هيئة انتخابية جديدة مما قد يعيقهم عن العودة مجددا إلى الغرفة (سلطان، 2017-2018، الصفحات 81-82).

أثير جدل كبير بمناسبة التجديد النصفى الأول لأعضاء الغرفة الثانية ليأخذ المؤسس الدستوري بطريقة القرعة، إذ تقرر انطلاقا من المادة 181 من دستور 1996 ضمن طائفة الأحكام الانتقالية تجديد نصف عدد الأعضاء أثناء مدة العضوية الأولى عقب السنة الثالثة عن طريق القرعة بحسب نفس شروط تعيينهم وانتخابهم، وتعويضهم بالطريقة ذاتها المتبعة لتشكيل المجلس، وبعد التجديد الأول يكون نصف أعضاء المجلس قد أنهو الست سنوات فيخرجون قانونيا وتلقائيا من دون قرعة ويتواصل التجديد بنفس المنوال في المرات القادمة (المذكرة التفسيرية لأحكام الدستور المتعلقة بالتجديد الجزئي الأول لأعضاء مجلس الأمة المعينين).

تنتهي العضوية البرلمانية بانتهاء المدة المحددة دستوريا مع إمكانية تمديدتها أو تقليصها في حالات معينة ولأسباب قد ترتبط بالمجلس - جماعية تشمل كل النواب أو الأعضاء - أو بالنائب أو عضو مجلس الأمة - فردية -، فتنتهي قبل أوانها في المجلس الشعبي الوطني نتيجة الحل الوجوبي له لرفضه للمرة الثانية الموافقة على مخطط عمل الحكومة (برنامجها سابقا)، أو في حال حله من طرف رئيس الجمهورية وإجراء انتخابات تشريعية مسبقة (الجمهورية الجزائرية، 2016، صفحة 28)، خلافا لمجلس الأمة غير القابل للحل، وعند إعلان الحرب تجمد صلاحيات البرلمان بغرفتيه لتنتقل إلى رئيس الجمهورية، فإذا انتهت المدة المحددة للعهد البرلمانية لكلا المجلسين خلال فترة الحرب حل البرلمان بقوة القانون، أما إذا انتهت الحرب ولم تنتهي العهد البرلمانية فإن البرلمان يكمل المدة المتبقية من عهده (أوصيف، 2016، صفحة 136).

كما تنتهي العضوية البرلمانية لأسباب مرتبطة بالنائب أو عضو مجلس الأمة، كالوفاة مع احتساب الفترة التي قضاها في البرلمان عهدة كاملة مهما كانت مدتها، أو الاستقالة، أو بسبب حالات

التنافي التي توجب على النائب أو العضو إما إنهاء الحالة الموجود فيها أو تقديم استقالته للمجلس وذلك لكي يتفرغ النائب أو العضو للقيام بمهامه التمثيلية والتشريعية والرقابية خدمة للصالح العام (بولشعير، 2013، ٣، صفحة 38)، وقد تنتهي العضوية عند إقرار المجلس حسب الحالة بأغلبية أعضائه إما إسقاط النائب أو العضو لعدم استيفائه شروط قابلية انتخابه أو فقدانها، أو إقصائه إذا صدر ضده حكم قضائي نهائي لإرتكاله فعلا مخلا بشرف مهمته البرلمانية، كما تنتهي عضوية المنتخب في أحد المجلسين المنتمي لحزب سياسي بتجريده من عهده الانتخابية بقوة القانون في حال تغيير الإنتماء الذي انتخب على أساسه (الجمهورية الجزائرية، 2016، أ، الصفحات 23-24).

طريقة استخلاف المقاعد الشاغرة خلال الفترة التشريعية جراء إنتهاء العضوية البرلمانية تختلف حسب غرفتي البرلمان، حيث يستخلف النائب في المجلس الشعبي الوطني بعد شغور مقعده بسبب الوفاة أو الاستقالة أو حدوث مانع شرعي له أو الإقصاء أو التجريد من عهده الانتخابية أو قبوله وظيفة حكومية أو العضوية في المجلس الدستوري، بالمرشح المرتب مباشرة بعد المرشح الأخير المنتخب في القائمة للمدة المتبقية من العهدة النيابية (الجمهورية الجزائرية، 2016، ٣، صفحة 24).

على خلاف ذلك، طريقة استخلاف أعضاء مجلس الأمة تختلف حسب الحالة، ففي حالة شغور مقعد عضو منتخب بسبب الوفاة، أو التعيين في وظيفة عضو بالحكومة أو بالمجلس الدستوري، أو الاستقالة أو الإقصاء أو التجريد من عهده الانتخابية أو أي مانع شرعي آخر، تجرى انتخابات جزئية لاستخلافه وتنتهي عهدة العضو الجديد بانتهاء عهدة العضو المستخلف (الجمهورية الجزائرية، 2016، ٣، صفحة 26)، أما في حالة شغور مقعد عضو معين لأي سبب فإن استخلافه متروك لرئيس الجمهورية الذي يمكنه تعيين من يشاء بموجب مرسوم رئاسي.

وعلى غرار إمكانية تقليص العهدة البرلمانية ضمن الحالات والأسباب المذكورة أعلاه، يمكن تمديدها أيضا بناء على اقتراح من رئيس الجمهورية في الظروف الخطيرة جدًا التي تحول دون إجراء انتخابات عادية، وبشرط إثبات الحالة بقرار من البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا واستشارة المجلس الدستوري (الجمهورية الجزائرية، 2016، أ، صفحة 23).

2.3 تأثير بنية البرلمان وسير عمله على دوره في صنع السياسات العامة.

لا يمكن عزل نشاط البرلمان عن باقي المؤسسات السياسية في الدولة، كما أن قدرته على إنجاز المهام الموكلة إليه ترتبط إلى حد كبير بهيكلة التنظيمي (Saiegh, 2005, p. 9)، فالصلاحيات

والاختصاصات الموكلة إليه لا يمكن ممارستها إلا في إطار تنظيم داخلي يعبر عن مدى مأسسته من منطلق درجة تعقد جهازه الإداري وتماسكه إلى جانب استقلاله وقدرته على التكيف كشرط أساسي لتحقيق كفاءة وفاعلية أكبر في الأداء ومساهمة فعلية في العملية السياسية.

تأسيسا على ذلك، تضم غرفتي البرلمان الجزائري هياكل داخلية كأجزاء من تنظيمها الداخلي، تسيّر وفق تنظيم قانوني يضبط أساليب وإجراءات عملها، وعلى الرغم من التباين في المهام والاختصاصات والصلاحيات الممنوحة لكل غرفة، فإننا نلاحظ نوعا من التقارب بين الغرفتين من حيث البنية.

1.2.3 تأثير بنية غرفتي البرلمان على دوره في صنع السياسات العامة:

ممارسة البرلمان لوظائفه المتعددة بالكفاءة والفاعلية المطلوبة تستدعي وجود بنية إدارية تساهم في تقوية وتعزيز قدراته المؤسساتية حتى يكون له دور محوري في العملية السياسية، ويتم تسيير العمل البرلماني من قبل أشخاص وهيئات أو ما يمكن تسميته بالأجهزة الدائمة والأجهزة الاستشارية والتنسيقية لغرفتي البرلمان.

■ تأثير الأجهزة الدائمة لغرفتي البرلمان على دوره في صنع السياسات العامة:

تتمثل الأجهزة الدائمة لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في رئيس المجلس الذي يلعب دورا محوريا في تسيير العمل البرلماني، بمساعدة مجموعة من النواب أو الأعضاء الذين يشكلون معه مكتب المجلس، إلى جانب اللجان الدائمة المعتمد عليها في إدارة العمل البرلماني للزيادة من فاعليته في ظل تتاقل المطالب العديدة الملقاة على عاتق البرلمان.

● تأثير رئيس الغرفة على دور البرلمان في صنع السياسات العامة:

حسب Jérémie Bentham كل رئيس غرفة يجب أن يكون وسيطا للطلبات، يدعو إلى الاعتدال فيها وحتى في العداوات ولا يجب أن يكون في حاجة للانطواء تحت راية أي حزب، ولدور الرئيس مفهومي، الأول كحكم يتدخل في النقاش فقط لاحترام النظام والثاني كقائد يقود العمل ويتدخل في صلب الموضوع وي طرح الأسئلة ويقوم بتلخيص الآراء وتبسيطها عند الضرورة، وهنا تطرح إشكالية هل الرئيس يجب أن يكون قائدا سياسيا لأغلبية برلمانية أو يجب أن يبقى مجرد تقني مناقشات؟، إن الإجابة على هذا السؤال يجب أن تكون دقيقة، ورئيس كل غرفة يجب أن يكون كرجل للتسوية (Ben

Abbou-kirane, 2009^B, pp. 43-44) يحرص على خلق توافق في الآراء لغاية إيجاد حلول وسطى لمختلف القضايا والمشاكل المجتمعية، وفي ظل ذلك تتخذ القرارات الصائبة وتوضع السياسات العامة الرشيدة. ينتخب رئيس المجلس الشعبي الوطني على غرار رئيس مجلس الأمة بالاقتراع السري في حالة تعدد المترشحين ويعلن فوز المترشح المتحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات، وإلا يتم إجراء دور ثان يكون فيه التنافس بين المترشحين الأول والثاني المتحصلين على أكبر عدد من الأصوات ويعلن فوز المترشح المتحصل على الأغلبية، وفي حالة تعادل الأصوات يعتبر فائزاً المترشح الأكبر سناً، أما إذا كان هناك مترشح وحيد فإنه ينتخب برفع اليد بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني وبالاقتراع السري أو برفع اليد بالنسبة لمجلس الأمة، ويعلن فائزاً في كلا المجلسين بحصوله على أغلبية الأصوات (الجمهورية الجزائرية، 2000^ب، صفحة 10)، (الجمهورية الجزائرية، 2017، صفحة 15).

وينتخب رئيس المجلس الشعبي الوطني لمدة الفترة التشريعية المقدرة بخمس سنوات، أما رئيس مجلس الأمة فينتخب بعد كل تجديد جزئي لتشكيلة المجلس أي بعد كل ثلاث سنوات (الجمهورية الجزائرية، 2016^أ، صفحة 25)، وفي حالة شغور منصب الرئاسة في كلا المجلسين بسبب الاستقالة أو التنافي أو المانع القانوني أو الوفاة، يتم انتخاب رئيس المجلس بالطريقة ذاتها في أجل أقصاه خمسة عشر يوماً من تاريخ إعلان الشغور (الجمهورية الجزائرية، 2000^ب، صفحة 12)، (الجمهورية الجزائرية، 2017، صفحة 15).

لقد أثير جدل جلل بين الرئاسة والمجلس الدستوري حول استخلاف رئيس المجلس عند التجديد النصفى لأعضائه في عهده الأولى لتناقض مواد وأحكام الدستور والقوانين الناظمة للمجلس وحتى مواد نظامه الداخلي، فوفقاً للمادة 02/181 من دستور 1996 فإن رئيس مجلس الأمة لا تشملها الفرعة ويمارس العهدة الأولى مدة ست سنوات، غير أن الرئاسة رأت أن قراءة هذه الفقرة يجب أن تستند على المادة 02/114 القاضية بانتخاب رئيس مجلس الأمة بعد كل تجديد جزئي لتشكيلة المجلس، وهي القراءة التي رفضها المجلس الدستوري مقررًا في مذكرة تفسيرية وفقاً لإختصاصه بقراءة الدستور وبناء على طلب من رئيس الجمهورية بأن عهدة رئيس المجلس في الفترة الأولى تدوم ست سنوات، وهو ما تقيدت به الرئاسة، إلا أنها لجأت إلى استبدال الآلية القانونية بأخرى سياسية من خلال تحريض أعضاء المجلس على مقاطعة رئيسهم ومطالبته بالنتحي، فقدم رئيس المجلس السيد بشير بومعزة استقالته بسبب الضغوطات التي تعرض لها (بوالشعير، 2013^ب، الصفحات 54-55).

يتجلى لنا بعيدا عن النصوص القانونية وبناء على الممارسات السياسية الواقعية، أن اعتماد الانتخاب كأسلوب ديمقراطي لاختيار من يرأس غرفتي البرلمان، وجعل هذا الاختيار شأنًا برلمانيا خالصا كضمانة على عدم تدخل السلطة التنفيذية غير مُجد، لأنه لن يمنعا من أن تكون لها الكلمة الفصل في من يتولى رئاسة البرلمان (سلطان، 2017-2018، صفحة 78)، لغاية توجيه نشاطه بما يضمن لها تمرير وتنفيذ السياسات والبرامج التي أقرتها.

والأكيد أن رئيس المجلس الشعبي الوطني رغم انتخابه للفترة التشريعية بأكملها على خلاف هياكل المجلس الأخرى لم يعد الشخص الثاني في الهرم التأسيسي للدولة بعد دستور 1996، بعدما تم تهميش دوره في الحياة السياسية والإبقاء على ذات التوجه بعد تعديل 2016، إذ سحبت منه صلاحية تولي رئاسة الدولة في فترة الشغور وأسندت لرئيس مجلس الأمة الشخصية الأولى في المجلس والشخصية الثانية في الدولة، الذي يمارس الرئاسة بالنيابة مدة خمسة وأربعين يوما في حال ثبوت المانع لدى رئيس الجمهورية وتسعون يوما في حالة وفاته أو استقالته لكن دون أن يتمتع بنفس السلطات الدستورية المخولة له، ودعما لمسعى إبعاد رئيس المجلس الشعبي الوطني عن هرمية السلطة فإن رئاسة الدولة بالنيابة في حال اقتران شغور منصب رئاسة الجمهورية بشغور منصب رئاسة مجلس الأمة لا تسند إليه بل لرئيس المجلس الدستوري (الجمهورية الجزائرية، 2016، أ، صفحة 20).

رغم فقدان رئيس المجلس الشعبي الوطني ترتيبه الدستوري والسياسي إلا أنه احتفظ بصلاحياته التنظيمية المتعلقة بقيادة العمل البرلماني، التي تتشابه إلى حد بعيد مع صلاحيات رئيس مجلس الأمة فكل رئيس للمجلس هو رئيس إداري لمصالحه وموظفيه يتولى ضمان الأمن والنظام العام داخل المجلس والسهر على احترام نظامه الداخلي، ويترأس جلساته واجتماع مكتبه وهيئاته، ويمثل المجلس أمام المؤسسات الوطنية والدولية، ويعين في المناصب الإدارية والتقنية ويضبط وينظم مصالحها ويعد مشروع ميزانية المجلس ويعرضها على المكتب للمناقشة ويأمر بالصرف، إلى جانب توفير وسائل العمل الملائمة وإخطار المجلس الدستوري عند الإقتضاء (الجمهورية الجزائرية، 2000، ب، صفحة 11)، (الجمهورية الجزائرية، 2017، صفحة 15).

كرس التعديل الدستوري لسنة 2016 بموجب المواد 105، 107، 108، 109، 187، 148، 109، 108، 107، 105 منه ما كان قائما في دستور 1996، بإسناد مهام مهمة لرئيسي الغرفتين كالإستشارة المتعلقة بحل المجلس الشعبي الوطني أو بتقرير حالة الطوارئ أو الحصار أو الحالة الاستثنائية أو التعبئة العامة أو إعلان الحرب،

وكذلك إخطار المجلس الدستوري وطلب فتح مناقشة في البرلمان حول السياسة الخارجية، إلى جانب الإبقاء على إنفراد رئيس مجلس الأمة برئاسة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا، إذ يستدعيه بصفته هذه للانعقاد وجوبا في حالة عجز رئيس الجمهورية عن تأدية مهامه وإعلان حالة الشغور واختياريا في حال مبادرة أعضاء الغرفتين باقتراح تعديل الدستور وفقا للمادتين 99، 100 من القانون العضوي رقم 16-12 المحدد لتنظيم المجلسين وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة (الجمهورية الجزائرية، 2016، ص 65) وهو وضع يمنح لمجلس الأمة ولرئيسه سلطة إعتراض كبيرة على المبادرة باقتراح التعديل التي يكون مصدرها المجلس الشعبي الوطني.

• تأثير مكتب المجلس على دور البرلمان في صنع السياسات العامة:

المكتب هو المحرك والمسير لعمل المجلس النيابي (Ardant, 2004, p. 554)، فهو المسؤول عن جميع القضايا السياسية التي يتم عرضها على غرفتي البرلمان، لذلك فقد أسندت للمجلس الشعبي الوطني ولمجلس الأمة مهمة تشكيله (الجمهورية الجزائرية، 2016، ص 24)، ويضم في تركيبته رئيس المجلس ونواب له وعند الاقتضاء أعضاء آخرين، وإن اختلفت الغرفتين بشأن عدد هؤلاء النواب المقدر بتسعة في الغرفة الأولى وخمسة نواب في الغرفة الثانية فهناك تطابق بينهما من حيث انتخابهم لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد (الجمهورية الجزائرية، 2016، ص 56).

يتفق ممثلو المجموعات البرلمانية في كل مجلس في اجتماع يعقد بدعوة من رئيس المجلس على توزيع مناصب نواب الرئيس فيما بين المجموعات التي يمثلونها على أساس التمثيل النسبي لتعرض القائمة بعدها على المجلس للمصادقة عليها، وفي حالة عدم الاتفاق وفق الشروط المنصوص عليها يتم إعداد قائمة موحدة لنواب الرئيس من قبل المجموعات البرلمانية الممثلة للأغلبية، طبقا لمعيار تتفق عليه المجموعات الراغبة في المشاركة في مكتب المجلس وتعرض القائمة على المجلس للمصادقة عليها، وفي حالة عدم الاتفاق يتم انتخاب نواب الرئيس بالاقتراع المتعدد الأسماء السري في دور واحد وإن كان هناك تساوي للأصوات يعلن فوز المترشح الأكبر سنا (الجمهورية الجزائرية، 2000، ص 12)، (الجمهورية الجزائرية، 2017، ص 16).

الملاحظ أنه في اعتماد هذه الطريقة لإختيار نواب الرئيس أعضاء المكتب محاولة للربط بين الانتخاب والاتفاق السياسي بفتح المجال أمام التوافقات السياسية بين مختلف المجموعات البرلمانية (بولوم، 2014-2015، ص 100)، وبذلك يتحقق قدر من التنسيق والتجانس بينها داخل كل مجلس

ضمانا لحسن سير العمل البرلماني، على اعتبار أن هؤلاء النواب هم الساعد الأيمن للرئيس في تسيير وإدارة الشؤون الأساسية للمجلس (بوالشعير، 2013، ٣، الصفحات 54-55).

ونظرا لأهمية منصب نواب رئيس المجلس فإن حصر مدة عضويتهم في سنة واحدة وإن كانت قابلة للتجديد لا يتلاءم مع مواعيد تجديد كل مجلس ولا يضمن فعالية العمل البرلماني، فحتى وإن كان الحصر بهدف إتاحة الفرصة لأكثر عدد ممكن من أعضاء البرلمان لتقلد هذا المنصب وتزويد المكتب بالديناميكية والحيوية المطلوبة لتأدية المهام المكلف بها، إلا أن ذلك قد يؤثر سلبا على استقراره ويحول دون اكتساب أعضائه للخبرة العملية التي تنتج عن تراكم التجربة (خرباشي، 2009-2010، صفحة 142).

يختص مكتب المجلسين بعدة مهام لتنظيم سير عمل البرلمان، من ضمنها الإجماع مع ممثل الحكومة لضبط جدول أعمال الدورة في بدايتها تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة، كما يتولى كل مكتب ضبط جدول أعمال جلساته بالتشاور مع الحكومة (الجمهورية الجزائرية، 2016، ٤، الصفحات 56-57)، إلى جانب تحديد أنماط الاقتراع وكيفيات تطبيق النظام الداخلي، والبت إما في قابلية اقتراحات القوانين والتعديلات واللوائح شكلا أو في طلب استجواب الحكومة أو في طلبات اللجان الدائمة لعقد جلسات استماع إلى أعضاء الحكومة أو في اقتراح تشكيل لجنة تحقيق، وكذلك النظر في الأسئلة الشفوية والكتابية قبل إحالتها على الحكومة، والمصادقة على تنظيم المصالح الإدارية وطرق مراقبة المصالح المالية للمجلس ودراسة مشروع الميزانية الخاصة بكل مجلس (الجمهورية الجزائرية، 2000، ٣، الصفحات 12-13) (الجمهورية الجزائرية، 2017، صفحة 16)، فإن مكتب المجلس يضطلع بدراسة مشروع جدول أعمال تقترحه مجموعة برلمانية من المعارضة وفقا لأحكام المادة 114 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

صحيح أن مكتب كل غرفة هو المترجم الحقيقي لجدول أعمال الدورة بناء على حجم وطبيعة الصلاحيات الممنوحة له، والمهام القاعدية التي يقوم بها قبل انطلاق الأشغال داخل جلسات المناقشة إلا أن اشتراط إتمام كل ذلك بعد الاتفاق والتشاور مع الحكومة مع أولويتها في تحديد ترتيبها، سيجعل من المكتب آلية للنفاذ تستغلها لبسط إرادتها (خرباشي، 2009-2010، صفحة 143) بما يخدم برامجها السياسية وإن كان في ذلك مساس صريح بمبدأ استقلالية البرلمان وهياكله عنها، كما أن اختيار أعضاء البرلمان لأعضاء المكتب في ضوء الإجراءات المحددة في النظام الداخلي لكل غرفة، سينصب بالضرورة على البرلمانين المنتميين للأغلبية البرلمانية التي تحظى بها حكومة رئيس

الجمهورية والمنبثقة عن أحزاب التحالف الرئاسي، وعلى هذا الأساس فإن تبعية أعضاء مكتبها غرقتي البرلمان للسلطة التنفيذية يصبح أمراً قائماً بحكم هذه الأغلبية البرلمانية وطريقة اختيارهم في كل مجلس (أومايوف، 2013، صفحة 233).

• تأثير اللجان البرلمانية على دور البرلمان في صنع السياسات العامة:

تشكل اللجان البرلمانية مكاناً متميزاً للمراقبة الدائمة للسياسات العامة (Maus, 1991, p. 203)، فكونها وسيلة لنقل الأفكار ولإثارة القضايا فإن ذلك يمنحها أدواراً رئيسية ضمن المراحل المختلفة لصنع السياسات، إذ يمكن لتحقيقاتها ومراجعاتها الإستراتيجية التأثير في أجندة سياسات الحكومة خلال مرحلة وضع المفكرة، وإن لم يكن للجان دور رسمي في تطوير السياسات العامة فإنها تستطيع القيام بذلك نيابة عن السلطة التنفيذية عن طريق مراجعة التشريعات الإستراتيجية، على خلاف مرحلة صنع القرار التي لن يكون لها أي دور فيها، كما يكون للجان تدخلاً في مرحلة تنفيذ القرارات بفحصها لمشاريع القوانين والتوصية بإدخال تعديلات عليها، أما عن إسهامها في تقييم السياسات المنفذة فإنه يتضح من خلال مراجعتها لأداء المؤسسات العامة القائمة على التنفيذ (Halligan, 2008, pp. 140-143).

ونظراً لما تواجهه الهيئة التشريعية من مشاكل معقدة نتيجة التدخل الواسع للدولة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية واتساع نطاق تأثير الثورة التكنولوجية، فإن العمل البرلماني يمكن الاضطلاع به على نحو أفضل باستخدام اللجان والاعتماد عليها لإنجاز وظائف متعددة كالمراجعة المفصلة للتشريعات والإشراف على نشاطات السلطة التنفيذية وفحص قضايا السياسات العامة وإعداد تقارير وإجراء تحقيقات عنها (Subhash, 1990, p. 2273)، وبذلك تصبح اللجان الأوتاد الحقيقية للعمل البرلماني الغرض منها تقني يُفعل دورها التحضيري، إذ تقوم بالإبلاغ وتقديم التقارير والإقتراح (Ben Abbou- kirane, 2009^B, p. 49) خلال دراستها الوافية والمستفيضة لموضوعات معينة وعرضها على المجلس لاتخاذ القرار المناسب بشأنها (زيتون، 2006، صفحة 280).

وعليه، تتأقل المطالب الملقاة على عاتق البرلمانات زاد من ميولها في الاعتماد على اللجان لإدارة عملها والرفع من فاعليتها، فعدم قدرتها على دراسة التفاصيل اللازمة لأداء وظائفها، بسبب العدد الكبير لأعضائها الذي سيمنعها من الدراسة الدقيقة للمسائل المعقدة ومن التعامل مع الخبراء والمختصين الذين يمكن الاستفادة من المعلومات التي يقدمونها بشأن هذه المسائل (عمران ف.، 2008، صفحة 93)، دفعها إلى اعتماد مبدأ توزيع وتقسيم الأعمال بتكليف مجموعة صغيرة من الأعضاء

بدراسة المواضيع المعقدة والمتخصصة داخل اللجنة، على نحو جعل الأعمال الحقيقية لمناقشات النواب وآرائهم عن مشاريع واقتراحات القوانين هي مناقشات اللجان في جلساتها وليست مناقشات النواب في الجلسات العامة للهيئة التشريعية، نظرا لتصارع الآراء وتقارع الحجج ضمن اللجنة والإستعانة فيها بالكتب والمؤلفات القانونية والدستورية للحصول على الحلول السليمة لمختلف القضايا المجتمعية (طربوش، 1995، صفحة 154).

بموجب المادة 09 من القانون العضوي رقم 16-12، فإن اللجان البرلمانية جهاز من أجهزة غرفتي البرلمان، جهاز داخلي ذو تكوين وسلطات واسعة تقريبا قد يكون عاما أو متخصصا ويعمل لهدف معين (سعيان، 2004، الصفحات 287-288)، وبناء على ذلك يمكن التمييز بين اللجان التشريعية الدائمة واللجان التشريعية غير الدائمة (اللجنة المتساوية الأعضاء)، وكذلك لجان التحقيق التي لايندرج اختصاصها ضمن مجال التشريع بل ضمن مجال مراقبة النشاط الحكومي (درويش، 2003، صفحة 31)، وكلها ترفع من كفاءة التدخل البرلماني في صنع السياسات العامة عبر مراحلها المختلفة غير أن حديثنا في هذا المقام سيقصر على اللجان الدائمة أما باقي اللجان فسيتم التطرق لها لاحقا.

تتكون لجان البرلمان الدائمة من نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة، الذين ينتخبون في بداية الفترة التشريعية لمدة سنة قابلة للتجديد، مع إمكانية إعادة تجديد أعضاء اللجان كليًا أو جزئيًا بنفس الأشكال المحددة في النظام الداخلي، وإن كان بإمكان كل نائب في المجلس الشعبي الوطني أن ينضم إلى لجنة دائمة، فإنه يجب على كل عضو في مجلس الأمة أن ينضم إلى لجنة دائمة، بشرط عدم انضمام النائب أو العضو إلى أكثر من لجنة واحدة (الجمهورية الجزائرية، 2000،³، صفحة 15) (الجمهورية الجزائرية، 2017، الصفحات 18-19).

أبقى المؤسس الدستوري في المادة 134 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على توجهه السابق بتحويل النظام الداخلي لكل مجلس صلاحية تشكيل لجانه الدائمة من دون قيّد، ولأن تحديد عدد اللجان يستدعي مراعاة سلطاتها إلى جانب العقلانية لخلق نوع من التوازن بين التكاثر والتقييد المفرط لها بما يضمن تحقيق توزيع أفضل لعبء العمل البرلماني (Krolik, 2014, pp. 349-350)، ونظرا لتباين غرفتي البرلمان من حيث عدد المقاعد، فقد حدد عدد اللجان في الغرفة الأولى باثنتي عشرة لجنة وفي الغرفة الثانية بتسع لجان، علما أن عدد أعضاء اللجان لا يختلف فقط من غرفة لأخرى بل بين اللجان داخل الغرفة الواحدة تبعا لطبيعة وحجم المهام والأعمال الملقاة على عاتق كل لجنة.

أما المقاعد داخل اللجان فتوزع بين المجموعات البرلمانية بما يتناسب مع عدد أعضائها، بشرط تقدير حصة المقاعد الممنوحة لكل مجموعة برلمانية تبعا لنسبة عدد أعضائها مقارنة مع العدد الأقصى لأعضاء اللجنة المعنية، ويمكن رفع هذه النسبة إلى العدد الأعلى مباشرة ما إذا فاق الباقي نسبة 0.50 ، بينما الأعضاء غير المنتمين لمجموعة برلمانية فيعينهم مكتب المجلس في أية لجنة دائمة بناء على طلباتهم، أما عن مهام مكاتب اللجان من رئيس ونائب له ومقرر فتوزع بعد اتفاق رؤساء المجموعات البرلمانية ضمن اجتماع يعقد مع مكتب المجلس بدعوة من رئيس المجلس، وفي حالة عدم الاتفاق يتم انتخاب رؤساء اللجان ونوابهم ومقرري اللجان عن طريق الاقتراع المتعدد الأسماء السري في دور واحد (الجمهورية الجزائرية، 2000،³، صفحة 15) (الجمهورية الجزائرية، 2017، صفحة 17).

تشارك اللجان في المراحل المختلفة للعملية السياسية ومع فواعل متعددة من خلال تمثيل آراء المجتمع وتجسيدها في التوصيات (Halligan, 2008, p. 140)، مما يدفعها في إطار دراسة النص المحال عليها إلى تجميع معلومات عنه من مصادر عدة، إلى جانب الاستماع إلى الحكومة أو أحد أعضائها أو الخبراء أو المجموعات البرلمانية أو لجنة أخرى أو كل شخص أو جهة ترى أهمية رأيها ووجهة نظرها في الموضوع محل الدراسة، بما يثري النص أو يقوضه حتى تتمكن اللجنة من تبنيه أو تعديله أو رفضه أو التحفظ على ما جاء فيه لامتلاكها عناصر التمكن والقدرة على معالجته (درويش، 2003، صفحة 35)، خاصة بمنحها في التعديل الدستوري لسنة 2016 حق تشكيل بعثة إستعلام حول موضوع محدد بعدما كان الأمر مقتصرًا في دستور 1996 على لجان التحقيق البرلمانية وفي القضايا ذات الأهمية الوطنية (الجمهورية الجزائرية، 2016، أ، صفحة 25).

ولأن أشغال اللجان الدائمة هي أشغال للدراسة والمناقشة الفعلية التي تجعل منها الجهاز العصبي المحرك والطاقة الدافعة لعمل المجلس (درويش، 2003، صفحة 37)، فإن نوع هذه الأشغال وتأثيرها متوقف على عدد أعضائها ودرجة تخصصهم، وطبيعة المعونة الفنية المقدمة لها والداعمة لكفاءة أعضائها وطرق بحثها الحقوقية والمادية الموضوعة تحت تصرفها كحق الحصول على المستندات والوثائق الضرورية (غي و آخرون، 2005، صفحة 319) لتعد تقاريرها، إلى جانب مقدار استقلاليتها عن الحكومة.

غير أن حدود تدخل اللجان البرلمانية في السياسات العامة تبقى ضعيفة نتيجة السيطرة الحكومية على تركيبة أهم اللجان، وعلى رأسها لجنة الشؤون المالية والميزانية في الغرفة الأولى ولجنة الشؤون الاقتصادية والمالية في الغرفة الثانية، أين يلاحظ إنتماء أغلب أعضائها لأحزاب الائتلاف الحكومي (لوناسي، د.ت.م، صفحة 54)، لذا فتبني الحكومة لتقارير اللجان وتنفيذها والأخذ بتوصياتها لا يمكن اعتماده كمؤشر على درجة تأثير اللجان البرلمانية على السياسات ضمن مختلف القطاعات لأنها غالبا ما تحدد خياراتها وتتخذ قراراتها تحت تأثير الحكومة التي تحرص على توجيهها وفقا للاتجاه الذي ترغب فيه.

تأسيسا على ذلك، مساهمة البرلمان عبر لجانه في عملية صنع السياسات العامة متوقف إلى حد كبير على درجة استقلاله عن الجهاز التنفيذي، لذا كان من المفترض إسناد رئاسة بعض اللجان كلجنة التشريع ولجنة المالية لكتلة المعارضة لأنها ستكون أكثر حرصا على الاستجابة للمطالب والقضايا المجتمعية من خلال ما تطرحه من مبادرات واقتراحات إلى جانب المراقبة والمتابعة الدائمة للبرامج والنشاطات الحكومية.

▪ تأثير الأجهزة الإستشارية والتنسيقية لغرفتي البرلمان على دوره في صنع السياسات العامة.

استحداث الهيئات الداخلية ذات الطابع الاستشاري والتنسيقي ضمن غرفتي البرلمان تم بموجب القوانين الأساسية النازمة للعمل البرلماني والأنظمة الداخلية لهما بعد دستور 1996، وتم الحفاظ على نفس المسار إذ تُحوّل المادة 10 من القانون العضوي رقم 16-12 للبرلمان بغرفتيه إمكانية إنشاء هيئات تنسيقية واستشارية أو رقابية والمتمثلة في هيئة الرؤساء وهيئة التنسيق والمجموعات البرلمانية، إلى جانب استحداث هيئة المراقب البرلماني بالغرفة الثانية بموجب نظامها الداخلي لسنة 2017 (الجمهورية الجزائرية، 2017، صفحة 21).

• تأثير هيئة الرؤساء على دور البرلمان في صنع السياسات العامة:

تتكون الهيئة في كل مجلس من أعضاء مكتبه ورؤساء لجانه الدائمة، وتجتمع بدعوة من رئيس المجلس، وتتميز مهامها واختصاصاتها بالطابع التنسيقي، إذ تتولى إعداد مشروع جدول أعمال دورة المجلس وتحضير الدورة وتقويمها، وتنظيم سير أشغال اللجان الدائمة والتنسيق بين أعمالها، إلى جانب تنظيم أشغال المجلس وجلساته العامة، وإن كان جدول أعمال الهيئة في المجلس الشعبي

الوطني يحدد ويوزع على أعضائها ثمان وأربعين ساعة قبل الاجتماع إلا في الحالات الطارئة، فإن جدول أعمال اجتماع الهيئة في مجلس الأمة يبلغ لأعضائها قبل انعقاده باثنتين وسبعين ساعة على الأقل، وتوزع محاضر اجتماعاتها على أعضائها في ظرف اثنتين وسبعين ساعة على الأكثر من تاريخ انعقاد الاجتماع (الجمهورية الجزائرية، 2000، ص 16) (الجمهورية الجزائرية، 2017، صفحة 20).

تركيبية واختصاصات هيئة الرؤساء برئاسة رئيس المجلس المعني تمنحها أهمية كبيرة، نظرا لما تتيح لها من تأثير فعلي على حسن سير المجلس والتنسيق بين هيكله المختلفة، من خلال ضمن استغلال الوقت والوسائل المتاحة وإنجاز المهام البرلمانية، فعلى الرغم من أن أعمال الهيئة تحضيرية إلا أنها القاعدة التي يعتمدها مكتب المجلس في ضبط مسائل عدة وبالأخص تحديد جدول الأعمال وتنظيم سير جلسات المجلس (بوالشعير، 2013، ص 68).

• تأثير هيئة التنسيق على دور البرلمان في صنع السياسات العامة:

تتكون الهيئة في كل مجلس من أعضاء مكتب المجلس المعني ورؤساء لجانه البرلمانية إلى جانب رؤساء المجموعات البرلمانية، وتجتمع في مجلس الأمة بدعوة من رئيس المجلس في حين تجتمع في المجلس الشعبي الوطني بدعوة من رئيس المجلس أو بطلب من مجموعتين برلمانيّتين على الأقل، وتعد الهيئة الفضاء الذي يتم فيه التشاور بين رئيس المجلس والمجموعات البرلمانية، وعند الاقتضاء تستشار الهيئة في مشروع جدول أعمال الجلسات وتنظيم أشغال المجلس وحسن أدائها وتقييمها وتوفير الوسائل الضرورية لسير المجموعات البرلمانية وضماتها (الجمهورية الجزائرية، 2000، ص 17) (الجمهورية الجزائرية، 2017، صفحة 20).

• تأثير المجموعات البرلمانية على دور البرلمان في صنع السياسات العامة:

المجموعات البرلمانية هي اجتماع لمجموعة من أعضاء غرفة برلمانية بقصد توحيد مواقفهم السياسية خلال النشاط البرلماني (شريط 1، 23-24 أكتوبر 2000، صفحة 34)، ووفقا للنظام الداخلي لغرفتي البرلمان يستطيع النواب تشكيل مجموعات برلمانية تضم عشرة نواب على الأقل، ولا يمكن للنائب أن ينضم إلى أكثر من مجموعة برلمانية واحدة كما يمكنه أن لا يكون عضوا في أية واحدة، ولا يسمح لأي حزب أن ينشئ أكثر من مجموعة برلمانية واحدة أو تشكيلها على أساس مصلحي فئوي أو محلي أو شخصي أو مهني، علما أن الأعضاء المعيّنين في الغرفة الثانية لهم حق إنشاء مجموعة برلمانية واحدة بعنوان الثلث الرئاسي ولا يمكن الانتماء لغيرها، ولا يمكن للأحرار إنشاء أكثر من مجموعة

برلمانية واحدة، كما أن الأعضاء المنتمين إلى حزب سياسي ما ولا تتوفر فيهم شروط تشكيل مجموعة برلمانية بمقدورهم أن يختاروا مندوبا عنهم يتولى التعبير عن انشغالاتهم وحضور اجتماعات هيئة التنسيق دون أن يكون له حق التصويت (الجمهورية الجزائرية، 2000، صفة 10) (الجمهورية الجزائرية، 2017، الصفحات 21-22).

تساهم المجموعات البرلمانية في إقامة الهياكل الداخلية للمجلس وسيّر عمله، فرؤساؤها هم أعضاء في هيئة التنسيق، ومحط مشاورات دائمة مع رئيس المجلس بهدف تنظيم العمل البرلماني، كما أنهم يشاركون في توزيع مناصب نواب الرئيس على المجموعات التي يمثلونها، وهم أيضا من يتفقوا مع المكتب على كيفية توزيع مناصب رؤساء اللجان ونوابهم والمقررين ثم عرض الأسماء المرشحة للانتخاب من قبل النواب (بلحاج، 2010، صفة 258)، وعليه، للمجموعات البرلمانية تأثير أساسي على العمل البرلماني بما تضمنه من نشاط وحيوية سياسية، وإن كان البرلماني غير المنتمي لمجموعة ما سيجد صعوبة في ممارسة عهده البرلمانية بفعالية، فإنه سيستحيل على البرلمان التخلي عن العنصر الهيكلي الذي تشكله المجموعات البرلمانية باستثناء ما إذا أراد فقدان كل كفاءته (Jacqué, 2014, p. 219).

وتلعب المجموعات البرلمانية دورا سياسيا جوهريا لأن الأحزاب السياسية والتجمعات السياسية تجد منتهاها ضمن التكتلات البرلمانية التي تجتمع في كل من المجلسين التابعين لنفس المنحى السياسي، فمسار العمل العادي يدعوها إلى التداول بشأن الموقف الذي يجب تبنيه فيما يخص مشروع قانون أو اقتراح برلماني أو بمناسبة الرقابة على أعمال الحكومة، كما أنها تتيح الفرصة للبرلمانيين الذين يشعرون بقربهم من حزب من دون الموافقة على موافقه أن يتقربوا منه، خاصة وأن التقرب يتطلب موافقة الكتلة من دون أن يفرض عليهم الانضباط (شريط و.، 2012/2011، صفة 187).

تأسيسا على ذلك، العمل بنظام المجموعات البرلمانية داخل المجالس التشريعية يرفع من نفوذ الأحزاب السياسية على البرلمانيين، لأن هؤلاء سيصوتون على مشاريع واقتراحات القوانين بناء على التعليمات التي يتلقونها من أحزابهم السياسية بواسطة هذه المجموعات، الأمر الذي غالبا ما يؤدي إلى خلق تباعد بين البرلمانيين وناخبيهم لصالح الأحزاب السياسية التابعين لها (بوكرا، 2005، صفة 56) كما أن هذا النظام غالبا ما يفتح المجال أمام التأثير غير المباشر للحكومة على اللجان الدائمة نتيجة الإتحاد في التشكيلة السياسية المكونة لكل من الحكومة والمجموعات البرلمانية التي تؤلف اللجان

الدائمة (خرياشي، 2007، صفحة 45)، على نحو يكون له انعكاس سلبي على فاعلية السياسات العامة نظرا للسيطرة الحكومية على الهياكل البرلمانية.

2.2.3 تأثير إجراءات سير أعمال غرفتي البرلمان على دوره في صنع السياسات العامة:

يعمل البرلمان الجزائري في إطار نظام داخلي يتضمن القواعد الضابطة لعناصر ومراحل النشاط البرلماني المنبثقة عن أحكام ومبادئ الدستور إلى جانب القوانين المكملة له، إلا أن المثير للانتباه أنه رغم تعديل الدستور في 2016، وما تبعه من تعديل للقانون العضوي المنظم لغرفتي البرلمان والمحدد للعلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة ونقصد بذلك القانون العضوي رقم 16-12 وإقدام الغرفة الثانية على تغيير نظامها الداخلي سنة 2017 لأجل تكيفه مع الدستور والقانون العضوي الناظم، إلا أن الغرفة الأولى لم تعدل ولم تغير من نظامها الداخلي المعمول به منذ آخر تعديل له سنة 2000.

في سياق متصل، اعتبار النظام الداخلي للمجلس البرلماني مجرد لائحة ولا يرقى لمصاف القانون لعدم خضوعه لعملية الإصدار الموكلة بالأساس لرئيس الجمهورية بالنسبة لكل النصوص القانونية، لا ينفي حقيقة كونه الميثاق الذي يشرف على تنظيم المجلس وعمله ومؤشرا على استقلاليته عن الحكومة نتيجة ضبطه بحرية من قبل المجلس وفي إطار احترام الدستور (Jacqué, 2014, p. 216).

مساهمة غرفتي البرلمان في صنع السياسات العامة وإضفاء الطابع الرسمي والإكراهي عليها لكي تصبح نافذة وملزمة، يتم في إطار التحديد الدقيق لجدول عمليهما وضمن سلسلة من الإجراءات والعمليات المتعاقبة كالمناقشات وما قد يتبعها من تصويت خلال الدورات والجلسات العامة، التي يتولى النظام الداخلي لكل غرفة تنظيمها.

■ تأثير الدورات البرلمانية وجدول الأعمال على دور البرلمان في صنع السياسات العامة.

يجتمع البرلمان لممارسة مهامه واختصاصاته في إطار صنعه للسياسات العامة خلال فترة إنعقاده من كل سنة، والمقصود بفترة الإنعقاد هو الدورة البرلمانية التي قد تطول أو تقصر (طربوش، 1995، صفحة 185)، خاصة وأنها قد تكون عادية أو غير عادية أو وجوبية، واعتبارا بأن جدول الأعمال هو العمل البرلماني الحكومي الذي يحدد برنامج دورة تشريعية واحدة، فإن جلسات البرلمان سواء كانت علنية أو مغلقة تتم وفقا للجدول (عمير، 2009، صفحة 79).

• تأثير الدورات البرلمانية على دور البرلمان في صنع السياسات العامة:

الدورة البرلمانية من المهام الضرورية للبرلمان حتى يستطيع مزاولة أعماله سواء نص الدستور على ذلك أم ترك الأمر لنظامه الداخلي، وكذلك ضمانته لاستقلاليتها حتى يتمكن من ممارسة صلاحياته الدستورية (طربوش، 1995، صفحة 186)، غير أن ممارسة البرلمان لاختصاصاته الكاملة أثناء دوراته لا يعني أن أبوابه تغلق إلى حين افتتاح الدورة المقبلة، لأن اللجان الدائمة تستمر في عملها خارج الدورة في حال عدم إتمامها لمهامها.

يعود تحديد مدة الدورات بالحد الأدنى أو الأقصى لأسباب موضوعية وأخرى سياسية، لكن الأكيد أن تقليص مدة الدورة سيؤثر سلباً على مكانة البرلمان لأنه يفقده عنصر الوقت كعنصر حاسم لإنجاز مهامه المدرجة ضمن البحث عن حلول فعلية للمشاكل والقضايا المجتمعية وبلورتها في إطار سياسات عمومية، يُفتح بذلك المجال واسعاً أمام رئيس الجمهورية للإنفراد بوضع السياسات من خلال التشريع بأوامر ما بين الدورات (بوالشعير، 2013، ٣، الصفحات 72-73)، وأمام الحكومة لتمرير بعض المشاريع المرتبطة بالقضايا الجوهرية إذ كثيراً ما تلجأ للتحايل على البرلمان من خلال التريث في المبادرة وانتظار إلى حين اقتراب انتهاء الدورة لتخرج ما لديها من مشاريع مستغلة الوقت القصير المتبقي للدورة لتمريرها دون أن تتصب عليها مناقشات أو تطالها التعديلات (سلطان، 2017-2018، صفحة 92).

نظراً لأهمية المدة الزمنية للدورة من الناحية السياسية والعملية خاصة وأن طول مدتها يتيح لغرفتي البرلمان الوقت اللازم والكافي لتأدية مهامهما، فقد أدرج المشرع الجزائري في التعديل الدستوري لسنة 2016 تعديلاً جوهرياً على مدة الدورات البرلمانية بإقراره في مادته 135 اجتماع البرلمان في دورة عادية واحدة مدتها عشرة أشهر على الأقل، مع اشتراط بدايتها في اليوم الثاني من أيام العمل من شهر سبتمبر وإمكانية تمديدتها لأيام معدودة بطلب من الوزير الأول لغاية استكمال دراسة نقطة ما مدرجة في جدول أعمالها، وذلك على خلاف ما كان مقرراً سابقاً في المادة 118 من دستور 1996 التي حددت مدة الدورة بثمانية أشهر في السنة، أما عن إختتام الدورة العادية فيتم بالتنسيق بين مكنتي الغرفتين وبالتشاور مع الحكومة وفقاً للمادة 05 من القانون العضوي رقم 16-12.

إلى جانب الدورة العادية، يحق للبرلمان بموجب المادة 135 المذكورة أعلاه في فقراتها الأخيرة عقد دورات غير عادية لتدارك النقص في المجال التشريعي، بمبادرة من رئيس الجمهورية أو باستدعاء

منه بناء على طلب من الوزير الأول أو بطلب من ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني، مع ضرورة اختتام الدورة بمجرد استنفاد البرلمان لجدول الأعمال الذي استدعي لأجله، وفي ضوء ذلك يصبح الإنعقاد الاستثنائي للبرلمان مرهونا بالإرادة التنفيذية.

لقد أحدث المشرع الجزائري فرقا بين الدورة العادية وغير العادية على نحو تجلى فيه فرض للرقابة الرئاسية المسبقة على النشاط التشريعي للبرلمان، ففي الوقت الذي تتعد فيه دورة برلمانية عادية واحدة بموجب الدستور، فإن الدورة غير العادية عددها غير محدد وانعقادها يكون بتدخل من رئيس الجمهورية عن طريق مرسوم رئاسي سواء بمبادرة منه أو بطلب من الوزير الأول أو ثلثي النواب، وبذلك مُنح رئيس الجمهورية سلطة تقديرية في استدعاء البرلمان في دور استثنائي مما أضفى على الأمر نكهة الهيمنة الرئاسية (بوقفة، 2009، صفحة 61).

على خلاف ذلك، يرى البعض أن إشتراط إستدعاء البرلمان لعقد دورة غير عادية بموجب مرسوم رئاسي لا يثير إشكالا جوهريا، على اعتبار أن رئيس الجمهورية بصفته حاميا للدستور هو المؤهل لذلك، خاصة وأن الاجتماع لا يندرج ضمن الإجراءات العادية بل يخص العمل المؤسسي وإحترام الدستور، كما أن هذا الشرط شكلي لأن احتمال الرفض لن يحول دون إمكانية طرح الموضوع خلال الدورة العادية غير المقيد إنعقادها بإجراء رئاسي (بوالشعير، 2013، صفحة 77).

في سياق متصل، الأكيد أن البرلمان يجتمع في الدورة غير العادية على جدول أعمال يتم ضبطه مسبقا من قبل رئيس الجمهورية، ضمن المرسوم الرئاسي الذي يصدره في حال دعوته للبرلمان للانعقاد من تلقاء نفسه أو بطلب من الوزير الأول، على اعتبار أن هذا الطلب وإن كان يدور من الناحية الشكلية في مدار الوزير الأول إلا أن الأمر كله يرتد بالأساس إلى رئيس الجمهورية، وما إذا كانت دعوة البرلمان للانعقاد بطلب من أغلبية ثلثي نواب الغرفة الأولى، فإنه يتوجب على هذه الأغلبية ضبط جدول أعمال الدورة غير العادية، وإرساله إلى رئيس الجمهورية الذي يجتمع حوله مع الحكومة ضمن مجلس الوزراء، ليعاد إلى البرلمان مرفقا بمرسوم رئاسي يخوله إمكانية عقد الدورة غير العادية (بوقفة، 2009، الصفحات 63-64).

غير أن إشتراط ثلثي أعضاء النواب فيه مبالغة وعرقلة للمجلس الشعبي الوطني، وتجميد لدور النواب كفاعلين مؤثرين في صياغة السياسات العامة نظرا لحرمانهم من البحث عن القضايا المجتمعية الجديدة وإدراجها في جدول أعمال السياسات داخل المجلس تمهيدا لمناقشتها وإتخاذ القرارات بشأنها

فضرورة توفر نصاب يتجاوز الأغلبية المطلقة لعقد دورة غير عادية قد يدفع بالنواب إلى الإحجام عن ذلك لإحتمال رفض تأييد الطلب من قبل بعضهم نتيجة مواقفهم الذاتية أو جراء تحريض من السلطة التنفيذية، كما أن المساواة بين الوزير الأول وثلثي النواب فيه نوع من المبالغة (بوالشعير، 2013، ص 77)، لاسيما وأن هؤلاء منتخبون مباشرة من قبل الشعب صاحب السيادة، وحتى في حال توافر النصاب كشرط شكلي وإرسال جدول الأعمال إلى رئيس الجمهورية كشرط إجرائي، فإنه لا يوجد ما يلزم هذا الأخير من الناحية القانونية على إصدار المرسوم الرئاسي (سلطان، 2017-2018، صفحة 93) وعلى هذا الأساس يتأكد لدينا أن النواب لا يمكنهم تحقيق رغبتهم في عقد الدورة غير العادية دون موافقة رئيس الجمهورية وتزكية حكومته، على نحو يتجلى فيه الإخلال بمبدأ البرلمان السيد (بوقفة، 2009، صفحة 65).

إضافة إلى الدورات العادية وغير العادية، ينعقد البرلمان وجوبا وبقوة القانون بهدف تنظيم ومجابهة بعض الحالات والأوضاع الخاصة، دون أن يكون الغرض من الإنعقاد التشريع بالأساس، كالاجتماع الوجوبي لإفتتاح الدورة التشريعية لغرفتي البرلمان التي تبتدئ وجوبا في اليوم الخامس عشر التالي لتاريخ إعلان المجلس الدستوري نتائج الإنتخابات، وفي كلتا الغرفتين يتم تشكيل مكتب مؤقت برئاسة النائب الأكبر سنا وبمساعدة أصغر نائبين مهمته الأساسية مناداة النواب وفقا لإعلان المجلس الدستوري والإشراف على عملية انتخاب رئيس للمجلس.

ويجتمع البرلمان بغرفتيه وجوبا أيضا بمجرد إقرار رئيس الجمهورية للحالة الاستثنائية أو حالة الحرب، أو إذا استحال على رئيس الجمهورية مواصلة مهامه بسبب مرض خطير أو مزمّن خارج دورات البرلمان لغاية إعلان ثبوت المانع لدى الرئيس بأغلبية ثلثي أعضائه وباقتراح من المجلس الدستوري الذي سبق له وأن اجتمع وجوبا للتأكد من حقيقة المانع، وفي حالة الاستقالة أو الوفاة يجتمع البرلمان وجوبا حتى يتلقى شهادة التصريح بالشغور النهائي في منصب رئيس الجمهورية من قبل المجلس الدستوري، كما ينعقد البرلمان وجوبا عندما يوجه رئيس الجمهورية خطابا له، وعند تمديد حالتي الطوارئ أو الحصار أو بمناسبة مناقشة السياسة الخارجية التي يمكن أن نتوج بإصدار لائحة، وكذلك عند المبادرة باقتراح تعديل الدستور من طرف 4/3 من أعضاء غرفتي البرلمان بحسب المواد 107، 109، 102، 146، 105، 148، 211 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

يعقد البرلمان اجتماعاته أثناء دورات انعقاده في جلسات يحددها هو بنفسه، وبموجب المادة 133 من التعديل الدستوري لسنة 2016 فإن البرلمان الجزائري يعمل في جلسات علنية باعتبارها قاعدة عامة أخذت بها الأحكام الدستورية لمختلف الدول (طربوش، 1995، صفحة 214)، كما يجوز للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة عقد جلسات مغلقة بطلب من رئيسيهما أو من أغلبية أعضائهما الحاضرين أو بطلب من الوزير الأول، مع اشتراط نشر المحاضر وعروض الحال الكاملة للمناقشات الدائرة خلال الجلسات في الجريدة الرسمية لمناقشات كل مجلس (الجمهورية الجزائرية، 2016، ع، صفحة 56).

تأسيسا على ذلك، إذا كان من ضمن غايات اعتماد الثنائية المجلسية في الجزائر تحقيق التطوير البرلماني الذي يستدعي بلوغ قدر أكبر من شفافية العمل البرلماني على نحو يدعم شرعية البرلمان كمؤسسة في المجتمع (الصاوي، 2000، صفحة 126)، فإننا نتساءل كيف يمكن للمؤسس الدستوري أن يقر بموجب المادة 133 من التعديل الدستوري ضرورة تدوين مداوات غرفتي البرلمان في محاضر وجب نشرها لتمكين الجميع من الإطلاع عليها إضفاء لشفافية أكبر على عمليهما، وفي الوقت ذاته يمنح الوزير الأول كمثل لرئيس الجمهورية في ذات المادة سلطة تقديرية غير مقيدة في طلب عقد الغرفة لجلسة مغلقة، وهو ما يتعارض مع مبدأ استقلالية البرلمان وشفافية عمله خاصة في ظل انعدام تحديد للحالات التي تستدعي اللجوء لمثل هذا الإجراء.

• تأثير إعداد جدول الأعمال (الأجندة) على دور البرلمان في صنع السياسات العامة:

يضم جدول الأعمال مجموع المواضيع التي تكون محل نقاش في جلسة معينة (عمير، 2009، صفحة 79)، وتحديده يعد اختصاصا ذو مظهر جدّ رسمي وأمرأ أساسيا لأنه مفتاح النشاط البرلماني (Ardant, 2004, p. 557)، ولأن الجدول يشكل رزنامة المواضيع والقضايا التي تقوم عليها الحياة البرلمانية فهو عملية صعبة ودقيقة تخضع لاعتبارات فنية وسياسية عدة، فهو المحدد الفعلي لمصير أي قضية بإدراجها في سكة النقاش أو العمل على استبعادها إما بصفة مؤقتة أو نهائية، مما قد يؤدي إلى تجاوزها من قبل الأحداث في ظل التطور الذي تشهده الحياة العامة والسياسية.

يجسد جدول الأعمال الإطار القانوني المعبر عن مدى تحكم أعضاء البرلمان في عملهم خاصة وأن المسائل المتعلقة بالوظيفة التشريعية كأقتراح القوانين ومناقشتها والتصويت عليها، وحتى تلك المتعلقة بالوظيفة الرقابية كطرح الأسئلة والاستجواب وتقديم ملتمس رقابة وسحب الثقة كلها تدرج

في إطار الجدول، أما ما يتم استثناءه منه هو إجراءات التنظيم الداخلي والمؤتمرات الدولية للبرلمان إلى جانب الزيارات ومشاركات التكوين في بعض الهيئات الدولية كالبرلمان الأوروبي (شريط و،، 2011/2012، صفحة 233).

وإذا كانت النصوص الدستورية والقانونية في السابق قد أشارت إلى نوعين من جداول الأعمال، جدول عمل للدورة يغطي عدة أسابيع وجدول عمل للجلسة يغطي برنامج الصباح أو ما بعد الظهر، في حين كانت الممارسة تظهر نوعا ثالثا ألا وهو جدول الأعمال المحدود الذي يغطي فترة محددة تتراوح أحيانا ما بين الأسبوع إلى شهر واحد يسمى " جدول مواعيد الأعمال calendrier des travaux " (Ben Abbou-kirane, 2009^B, p. 69)، فإن التعديل الدستوري لسنة 2016 في مادته 114 قد أوجد نوعا آخر بإقراره لضرورة تخصيص كل غرفة من غرفتي البرلمان جلسة شهرية لمناقشة جدول أعمال تقدمه مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة، كحق خاص بها لا تشترك فيه مجموعات الأغلبية والذي يمارس جماعيا وليس فرديا من قبل نواب المعارضة المنفردين (شيهوب، 2016، صفحة 46)، لغاية تمكين المعارضة من لعب دورها كفاعل في الحياة السياسية من خلال المشاركة الفعلية في الأشغال البرلمانية.

الثابت أن ضبط جدول الأعمال مهم للدورات والجلسات على حد سواء، ويبدأ إعداد مشروع جدول أعمال الدورة على مستوى هيئة الرؤساء في كل غرفة مع إمكانية استشارة رئيس الغرفة لهيئة التنسيق التابعة لها بشأن المواضيع المراد تدوينها في الجدول (خرباشي، 2007، صفحة 38)، بعدها يجتمع مكنتي الغرفتين وممثل الحكومة في مقر المجلس الشعبي الوطني أو مقر مجلس الأمة بالتداول في بداية دورة البرلمان لضبط جدول أعمال الدورة تبعا لترتيب الأولوية الذي تقره الحكومة، التي يمكنها عند إيداع مشروع قانون أن تطالب باستعجاله (الجمهورية الجزائرية، 2016، صفحة 56).

وفيما يتعلق بجدول أعمال الجلسات، فإنه يضبط من طرف مكتب كل غرفة بعد استشارة الحكومة (الجمهورية الجزائرية، 2016، صفحة 57)، حيث يبلغ تاريخ الجلسة وجدول أعمالها في المجلس الشعبي الوطني إلى النواب والحكومة سبعة أيام على الأقل قبل الجلسة المعنية ويتضمن الجدول مشاريع القوانين التي أعدت تقارير بشأنها بالأسبوعية، اقتراحات القوانين التي أعدت تقارير بشأنها، الأسئلة الشفوية، المسائل المختلفة المسجلة طبقا للدستور وللقانون العضوي الناظم للغرفتين وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة وللنظام الداخلي، ولا يمكن تسجيل مشاريع واقتراحات القوانين

في جدول أعمال الجلسة إذا لم يتم توزيع تقرير اللجنة قبل ثلاثة أيام عمل على الأقل من تاريخها مع إستثناء مشروع قانون المالية من هذه الإجراءات (الجمهورية الجزائرية، 2000^ب، صفحة 17).

وبالنسبة لمجلس الأمة فإن تاريخ الجلسة وجدول أعمالها يبلغ إلى أعضاء المجلس والحكومة عشرة أيام على الأقل قبل افتتاح الجلسة، ويتضمن الجدول مشاريع القوانين التي أعدت تقارير بشأنها بالأسبقية واقتراحات القوانين المقدمة من قبل عشرين عضوا المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، إلى جانب مشاريع واقتراحات القوانين التي لم تعد اللجنة المختصة تقارير بشأنها في الأجل المحددة، وكذلك النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني والتي أعدت تقارير بشأنها بالأسبقية والأسئلة الشفوية، والمسائل المختلفة المسجلة طبقا للدستور وللقانون العضوي الناظم للغرفتين وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة وللنظام الداخلي، وتفتح الجلسة وترفع من قبل رئيسها الذي يدير المناقشات ويسهر على احترام النظام الداخلي ويحافظ على النظام، كما يحق له إيقاف الجلسة أو رفعها في أي وقت، علما أن الجلسة توقف بقوة القانون بطلب من ممثل الحكومة أو من رئيس اللجنة المختصة (الجمهورية الجزائرية، 2017، صفحة 22).

اختيار موضوع العملية التشريعية هو اختيار لإطار سياسي معين وما يترتب عنه من توجيه للنشاط البرلماني في جانبه التشريعي أو الرقابي، ولأن من يضبط جدول الأعمال يؤثر على النشاط البرلماني ويجعله مقيدا بما هو محدد، فإن العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية قد تأخذ طابع التعاون أو الصراع أو الهيمنة (بوالشعير، 2013^ب، صفحة 86)، وعليه، وفي ضوء ما سبق ذكره، نستطيع القول أن وضع جدول الأعمال يدور في مدار البرلمان كمبدأ شكلي، لكن في الواقع العملي فإن الحكومة تلعب دورا معتبرا في ذلك (بوقفة، 2009، صفحة 39)، لأن حضورها إجتماعات مكثبي الغرفتين وتقديمها للتبريرات السياسية والفنية المقنعة يسمح لها بالتأثير المباشر والقوي لتصبح الفاعل الرئيسي في تحديد جدول أعمال الدورة البرلمانية (بوالشعير، 2013^ب، صفحة 90).

يزداد ضعف موقف البرلمان أمام الحكومة وتبعيته لها إلى حد الخضوع شبه التام نتيجة منحها الأولوية في ترتيب جدول أعمال الدورة وحق تعديل الجدول عن طريق إدراج مواضيع جديدة بحجة استعجالها (خرباشي، 2007، صفحة 39)، إضافة إلى حقها في تسجيل مشروع أو اقتراح قانون في جدول أعمال الجلسات لم تعد بشأنه اللجنة المختصة تقريراً في أجل شهرين من الشروع في دراسته بعد تقديمها لطلب بذلك وموافقة مكثبي الغرفتين عليه (الجمهورية الجزائرية، 2016^ج، صفحة 57)، هذه

الإمكانيات الممنوحة للحكومة ستؤثر بالضرورة على أداء البرلمان في مناقشته للمشاريع واقتراح تعديلات جوهرية بشأنها لاسيما ذات الطابع الإستعجالي، كما تسمح للحكومة بإدخال أي مشروع قانون ترغب فيه في مقابل الإبعاد النهائي لإقتراحات القوانين التي يقدمها النواب أو المواضيع التي يرغبون في مناقشتها وإصدار القوانين بشأنها، ومفاد ذلك أن سيطرة الحكومة على تحديد جدول الأعمال وترتيب مواضيعه وتغييرها بما يخدم مخططات عملها ضمانا لتنفيذ سياسات رئيس الجمهورية - سياساتها وبرامج عملها في السابق ولو ظاهريا - قد يفرض على نواب وأعضاء البرلمان مناقشة ما لا يرغبون فيه من مشاريع بل حتى مناقشة نصوص دون إعداد تقارير بشأنها ودون تحضير مسبق لمناقشتها (معمري، 2004، صفحة 34).

إلى جانب ذلك، وبهدف إعادة التوازن بين الأغلبية والمعارضة البرلمانية أقر المؤسس الدستوري تخصيص كل غرفة برلمانية لجلسة شهرية لأجل مناقشة جدول الأعمال الذي تقدمه مجموعة أو مجموعات من المعارضة البرلمانية، كآلية لمراقبة أعمال وتصرفات الحكومة وسياساتها الداخلية والخارجية، إلا أنه بالرجوع إلى النظام الداخلي لمجلس الأمة حول كيفية تطبيق المادة 114 من التعديل الدستوري في 2016، في انتظار تكييف النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني مع أحكامه نجد أنه قد فرض قيودا تعيق ممارسة هذا الحق بدلا من تفعيله، حيث أكد على أن جدول أعمال المعارضة لا يمكن أن يتضمن إلا المسائل التي تدخل ضمن اختصاصات المجلس، مع ضرورة إيداع اقتراح مشروع جدول أعمال المعارضة من طرف رئيسها لدى مكتب المجلس للبت فيه، قبل تاريخ عقد الجلسة بعشرة أيام على الأقل، وفي حالة رفض المقترح يعلل الرفض بقرار ويبلغ إلى رئيس المجموعة المعنية (الجمهورية الجزائرية، 2017، صفحة 25).

ترتبا على ذلك، يتجلى لنا بأن تقييد مناقشة جدول أعمال المعارضة برأي مكتب مجلس الأمة من شأنه أن يقوض من كل مبادرات المعارضة في إعداد جدول أعمال يناقشه البرلمان كل شهر خاصة إذا ما أخذنا بعين الاعتبار أن الأغلبية البرلمانية الموالية للحكومة هي صاحبة الأغلبية العددية في المكتب (شيوب، 2016، صفحة 47) وهياكل البرلمان الأخرى، وعلى هذا النحو يبقى هذا الحق شكليا لصعوبة تجسيده على أرض الواقع.

بالنتيجة، رغم الإقرار الدستوري لغرفتي البرلمان بحريتهما في تنظيم عمليهما، إلا أنهما لا تمتلكان الحرية المطلقة في إعداد جدول عمليهما، بعدما تم منح السلطة التنفيذية عدة امتيازات تسمح

لها بالتدخل في وضع الجدول وتنظيمه لتكون صاحبة اليد الطولى في إعداده عوض أن تكون مجرد شريك في ذلك، وهو ما أكدته واقع الممارسة السياسية داخل النظام السياسي الجزائري على غرار الأنظمة الأخرى، ووجد تبريرا له في أنه من غير المنطقي الإعتراف لها بحق صنع السياسات العامة للدولة دون منحها الوسائل والإمكانات اللازمة لتحقيق ذلك عن طريق العمل التشريعي، لتحوز بذلك على حرية التدخل لتوجيه النشاط البرلماني بما يخدم السياسات التي اعتمدها (بوالشعير، 2013، ص 84).

▪ تأثير المناقشات والتصويت على دور البرلمان في صنع السياسات العامة.

ما إذا أخذنا بعين الاعتبار ضعف مخرجات (اقتراحات القوانين) البرلمان، فمن المفترض أن تحتل المناقشة البرلمانية مكانة هامة في النشاط البرلماني، لما يطرحه النواب والأعضاء فيها من أفكار وتصورات بشأن اقتراحات ومشاريع القوانين في شكل بدائل للسياسات التشريعية المراد اعتمادها، خاصة وأنه بناء على المناقشة يتم اختيار البديل الأنسب من خلال عملية التصويت.

• تأثير المناقشات على دور البرلمان في صنع السياسات العامة:

المناقشة البرلمانية عمل توفيقى، فهناك من ناحية الحكومة التي تقترح مشاريع لا تريد في المقام الأول تعديلها، ومن ناحية أخرى هناك أغلبية حكومية قد تعتبر بعض التغييرات مرغوب فيها دون التشكيك في نهج المشاريع، وأخيرا فإن المعارضة في عدد كبير من الحالات ترفض النص وتسعى إلى استخدام جميع الإجراءات البرلمانية التي تمكنها من تحقيق ذلك، ولأن كل ما يحدث في المناقشة العامة يمكن أن يؤثر على السياسة العامة المعرب عنها في النص قيد المناقشة (Maus, 1991, p. 201) فلا بد من عدم تعارض التنظيم اللائحي للمناقشات مع حرية التعبير عن الرأي والفكر لكل أعضاء البرلمان، أو مع التنوع في الانتماءات والاتجاهات السياسية داخل البرلمان (الصاوي، 2000، صفحة 143).

تنظيم سيرّ الجلسات وضبط جدول أعمالها ومواعيد عقدها بالتشاور مع الحكومة كلها من صلاحيات مكتب المجلس الذي يتولى وضع تنظيم لإجراء المناقشات، حيث يقوم رئيس الجلسة سواء كان رئيس المجلس أو من ينوب عنه بافتتاح الجلسة وتسيير المناقشات وتوزيع الكلمة في ضوء الترتيب المحدد من قبل المكتب وله الحق في إيقاف الجلسة أو رفعها، مع العلم أن النائب في المجلس

الشعبيّ الوطنيّ أو عضو مجلس الأمة الذي يرغب في تناول الكلمة أثناء المناقشات عليه أن يسجل نفسه في قائمة المتدخلين لدى رئاسة الجلسة للتدخل في الموضوع، أما النائب أو العضو الذي لم يسجل نفسه مسبقا يمكنه أن يطلب الكلمة أثناء الجلسة للتدخل في موضوع النقاش ما إذا وافق الرئيس على طلبه، كما لا يجوز لأيّ نائب أو عضو أن يأخذ الكلمة من دون إذن الرئيس، ولا يمكن لعضو اللجنة المختصة التدخل في المناقشات العامة، وفي حال خروج النواب أو الأعضاء المتدخلين عن موضوع النقاش فيحق للرئيس تذكيرهم بالنظام خاصة وأن هذا التذكير تكون له الأولوية على طلب التدخلات في الموضوع (الجمهورية الجزائرية، 2000، ب، صفحة 10) (الجمهورية الجزائرية، 2017، صفحة 21).

تتم المناقشات داخل غرفتي البرلمان باللغة العربية سواء كانت المناقشات عامة أو محدودة، وتعتبر المناقشات العامة الإجراء العام المستخدم في دراسة مشاريع واقتراحات القوانين، حيث يشرع في مناقشة مشروع القانون بالاستماع إلى ممثل الحكومة ومقرّر اللجنة المختصة ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق، في حين يشرع في مناقشة اقتراح القانون بالاستماع إلى مندوب أصحاب الاقتراح وممثل الحكومة ومقرّر اللجنة المختصة ثم إلى المتدخلين حسب تسجيلهم المسبق.

وتنصب التدخلات أثناء المناقشة العامة على كامل النص، ويمكن لممثل الحكومة ورئيس اللجنة المختصة أو مقرّرها ومندوب أصحاب اقتراح القانون أن يطلبوا الكلمة ويتدخلوا متى ما أرادوا ذلك، وعلى إثر المناقشات يقرر مكتب المجلس حسب الحالة إما التصويت على النص بكامله وإما التصويت عليه مادة مادة أو تأجيله، بحيث تبث فيه الغرفة المعنية بعد إعطاء الكلمة إلى ممثل الحكومة واللجنة المختصة بالموضوع (الجمهورية الجزائرية، 2016، ج، صفحة 58).

إلى جانب ذلك، يقرر مكتب المجلس الشعبي الوطنيّ أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة إجراء مناقشة محدودة بناء على طلب ممثل الحكومة أو اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون، ولا يمكن في هذه الحالة فتح مناقشة عامة، وخلال المناقشة مادة مادة لا يأخذ الكلمة إلا ممثل الحكومة ومندوب أصحاب اقتراح القانون ورئيس اللجنة المختصة أو مقرّرها ومندوبو أصحاب التعديلات (الجمهورية الجزائرية، 2016، ج، صفحة 59).

بالنتيجة، تتحكم الحكومة في سير المناقشات البرلمانية العامة نظرا لتدخل ممثلها عند الشروع في مناقشة النص سواء كان مشروعا أو اقتراحا وحقه في طلب الكلمة كلما أراد ذلك، بل إن ترتيبه يسبق ترتيب اللجنة المختصة حتى وإن كانت المبادرة التشريعية مقدمة من النواب (معمر، 2004،

صفحة 30)، ولأنه يتوجب على المتدخلين أثناء مناقشة مشاريع أو اقتراحات القوانين احترام ترتيبهم في قائمة المتدخلين والوقت المخصص للتدخل تجنباً للإجراءات التأديبية إلى جانب الالتزام بمطالب التجمعات اليومية للمجموعات البرلمانية التي ينتمون إليها، فإنهم يفقدون هامشاً كبيراً من الحرية والمصادقية في نقاشاتهم لأنها كثيراً ما ستأتي ضمن سياق المدح والإثراء خاصة من جانب برلماني الأغلبية المشكلة للحكومة (خرياشي، 2007، صفحة 47).

في ذات السياق، على الرغم من منح مجلس الأمة الحق في المبادرة بالتشريع إلا أن حصر هذا الحق في المسائل المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي بناء على المادة 137 من التعديل الدستوري لسنة 2016، قد حافظ على التدخل والتحكم الكبير للحكومة في المناقشات البرلمانية على مستواه مقارنة بالمجلس الشعبي الوطني، لأن أغلب المبادرات ستأتي في صيغة مشاريع قوانين مما يقوض من إمكانية تدخل مندوب أصحاب اقتراح القانون.

ولما كان تمثيل الإرادة الشعبية بالاستماع للمواطنين لغاية التعبير عن احتياجاتهم أو التوسط مع الحكومة نيابة عنهم من ضمن ما يساهم به البرلمان في صنع السياسات العامة، الأمر الذي تتضح معالمه من خلال مناقشة نوابه وأعضائه للنصوص القانونية، كان من المفترض تعميم المناقشة على الجميع باختلاف انتماءاتهم السياسية لا سيما عندما يتعلق الأمر بالقضايا والمسائل الجوهرية ذات العلاقة الوثيقة بالمصلحة الوطنية، وإلا سيصعب على البرلمان سن قوانين جيدة تعبر عن واقع المجتمع وتلاءم مع المتغيرات الوطنية والدولية باعتبارها آليات جوهرية تمكنه من الاستجابة للمطالب المجتمعية المتجددة، خاصة وأن المناقشة المحدودة تتحول إلى آلية بيد الحكومة للتحكم في النشاط البرلماني في ظل ضعف مبادرات النواب باقتراح القوانين إلى حد الانعدام (أومايوف، 2013، صفحة 227).

• تأثير التصويت على دور البرلمان في صنع السياسات العامة:

التصويت إجراء أساسي وجوهري لإنجاز العمل التشريعي وبموجبه يعبر البرلمان عن إرادة الشعب، وإن كان التصويت يأخذ أشكالاً مختلفة ويتم وفق طرق وأنماط متعددة فإن تأديته لغرضه التشريعي تستوجب أن يتحقق فيه نصاب معين (عمير، 2009، صفحة 96)، وعلى هذا الأساس فإن اتخاذ البرلمان لقراراته لن يتم إلا عن طريق التصويت الذي غالباً ما يكون مسبقاً يبحث ونقاش لجوانب الموضوع.

بعد التعديل الدستوري لسنة 2016، كل مشروع أو اقتراح قانون يكون موضوع مناقشة من طرف الغرفة الأولى ثم الثانية على التوالي حتى تتم المصادقة عليه، بإستثناء مشروع أو اقتراح القانون المتعلق بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي الذي يجب إيداعه لدى مكتب الغرفة الثانية أولاً، بحيث تعرض الحكومة على إحدى الغرفتين النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى، وتناقش كل غرفة النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى وتصادق عليه بناء على المادة 138 منه.

يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية أو بالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية (الجمهورية الجزائرية، 2016، ص 59) على غرار المجلس الشعبي الوطني، نظرا لتراجع المؤسس الدستوري عن أغلبية ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة كأغلبية ثابتة سواء كان القانون عاديا أو عضويا لغاية تحقيق نوع من التوازن بين المجلسين، خاصة وأن فارق صوت واحد كان بإمكانه رهن مسار اكتمال دخول القانون مرحلة التنفيذ، فانضمام عضو واحد إلى ربع أعضاء مجلس الأمة يضرب عرض الحائط أغلبية أصوات أعضائه وحتى اجماع كل نواب المجلس الشعبي الوطني (خرباشي، 2009-2010، صفحة 253).

يجرى التصويت داخل البرلمان بغرفتيه برفع اليد في الاقتراع العام، أو بالاقتراع السري، أو بالاقتراع العام بالمناداة الاسمية وذلك بناء على ما يقرره مكتب كل غرفة بما يتماشى مع الشروط المحددة في القانون الناظم ونظامها الداخلي (الجمهورية الجزائرية، 2016، ص 58)، وإن كانت المناقشات داخل غرفتي البرلمان صحيحة مهما بلغ عدد النواب أو الأعضاء الحاضرين، فإن عملية التصويت لن تصح إلا بتوفر نسبة محددة قانونا تخضع للرقابة القانونية قبل كل عملية تصويت، وفي حالة عدم توفر النصاب في المجلس الشعبي الوطني تعقد جلسة ثانية بعد ست ساعات على الأقل واثنتي عشرة ساعة على الأكثر، ويكون التصويت حينئذ صحيحا مهما يكن عدد النواب الحاضرين، أما في حالة عدم اكتمال النصاب في مجلس الأمة يحدد مكتب المجلس بالتشاور مع الحكومة جلسة ثانية، وإن كان التصويت بالوكالة في كلا المجلسين لا يقبل إلا في حدود التصويت الواحد، فإن النائب الغائب يمكنه أن يوكل إلي أحد زملائه التصويت نيابة عنه على عكس عضو مجلس الأمة الغائب الذي يجب عليه ذلك (الجمهورية الجزائرية، 2000، الصفحات 18-19) (الجمهورية الجزائرية، 2017، الصفحات 23-24).

تصويت عضو هيئة التشريع لصالح أو ضد قانون ما حق من حقوقه الذي لا يمكن انتزاعه منه إلا في الأوضاع والحالات التي ينص عليها القانون (طربوش، 1995، صفحة 290)، بما يضمن له التحرر من تأثير العوامل الحزبية والشخصية لغاية التوفيق بين مصلحة الدولة ومصلحة الجماعات التي يمثلها (عبد الحميد، 2008، صفحة 184)، غير أن الأمر ليس على إطلاقه، خاصة إذا علمنا أن تحكم الحكومة لا يقتصر على سير المناقشات البرلمانية بل يمتد إلى توجيه اختيارات نواب وأعضاء البرلمان نحو طريقة التصويت الواجب اعتمادها، نظرا لسيطرتها على مكثبي الغرفتين - كما سبق وأشرنا - وعدم قدرة الغرفة المعنية على تحديد طريقة التصويت على النص (بكاملة أو مادة مادة) أو تأجيله إلا بعد إعطاء الكلمة لممثل الحكومة، بل إن عرض المبادرات القانونية للتصويت وفق ترتيب معين بعد المناقشات العامة يضمن للحكومة تواجدها الفعال خلال مراحل العمل التشريعي (لوناسي، د.ت.م، صفحة 114)، ويزداد التدخل الحكومي في التصويت البرلماني حدة في الغرفة الثانية مقارنة بالأولى لأنه لا يمكن عقد جلسة ثانية للتصويت إلى بعد استشارتها، ليتأكد لدينا مرة أخرى أن هذه الغرفة ما هي إلا آلية لبسط الهيمنة التنفيذية على السلطة التشريعية بما يخدم برامجها وسياساتها العمومية.

إضافة إلى ذلك، إن كان التصويت على مشاريع واقتراحات القوانين يتم إما مع المناقشة العامة أو مع المناقشة المحدودة، فإن التصويت بدون مناقشة يخص الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على الموافقة البرلمانية، بحيث يعرض النص كاملا وليس مادة مادة للتصويت من دون أن يكون للنواب أو الأعضاء الحق في إدخال أي تعديل عليه، وتتم المصادقة عليه من دون مناقشة بعد الاستماع إلى ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة (الجمهورية الجزائرية، 2016، ص 59).

الثابت أن التصويت دون مناقشة فيه مصادرة لسيادة البرلمان إلى حد تهميش دوره في صنع السياسات التشريعية، خاصة وأنه كإجراء يسمح لرئيس الجمهورية بالتدخل في المجال التشريعي عن طريق الأوامر دون أن يكون للبرلمانيين الحق في التعديل أو التغيير، وبذلك يُمنع البرلمان عن إثارة مسؤولية رئيس الجمهورية ولو من خلال الأعمال التي يعرضها عليه، بإسقاط حقه في الرقابة الفاعلة على اختصاصاته التي مورست من قبل الرئيس (خرباشي، 2007، صفحة 48)، ليتضح لنا أن تبرير اعتماده كوسيلة لرد الاعتبار لهؤلاء في ضوء اقتضاره على الأوامر الرئاسية فقط فيه مغالطة كبيرة،

بالنظر إلى سلطة رئيس الجمهورية في هذا المجال غير المحدودة وغير الخاضعة لقبود حقيقية بدليل إصداره لأمر رئاسي سنة 2001 في ظل افتتاح الدورة البرلمانية (لوناسي، د.ت.م، صفحة 120).

بالنتيجة، التصويت دون مناقشة سلاح قانوني قويّ منحه المشرع للسلطة التنفيذية لاستعماله وقت الحاجة وبما يكفل لها الحفاظ على مبادراتها القانونية كما قدمتها دون أن تطالها التعديلات، فكثيرا ما تلجأ الحكومة في حال احتمال الرفض أو التعديل الجوهري لمشاريعها إلى سحبها والإتفاق مع رئيس الجمهورية لإصدارها في شكل أوامر رئاسية، وبذلك تضمن الحكومة تأطير الأغلبية البرلمانية المساندة لها بكل قوة في مقابل تضيق المجال أمام المعارضة البرلمانية (خلف، 2016، الصفحات 95-96)، وهكذا يُستبعد البرلمان عن تحديد السياسات العامة في مقابل دعوته إلى المصادقة على القوانين التي تعدها الحكومة بالتحالف مع رئيس الجمهورية لغاية تنفيذها (Ardant, 2004, p. 533).

وتدخل البرلمان في إقرار السياسات العامة على المستوى الخارجي ليس أفضل حال لتميزه بالضعف أيضا، لأن مشاريع القوانين المتضمنة الموافقة على الاتفاقيات والمعاهدات التي تعرض على غرفتي البرلمان لا يصوت على موادها بالتفصيل أي مادة مادة ولا يمكن أن تكون محل تعديل سواء في المجلس الشعبي الوطني أو في مجلس الأمة، لانحصار صلاحية المجلس الذي تعرض عليه مثل هذه المشاريع في الموافقة أو الرفض أو التأجيل (الجمهورية الجزائرية، 2016، ص 59)، وفي ضوء ذلك يكون دور البرلمان شكليّ قائم على إضفاء الصبغة الشرعية على الاتفاقيات والمعاهدات التي يبرمها رئيس الجمهورية.

3.3 إجراءات وتقنيات التدخل البرلماني في صنع السياسات العامة.

يمتلك البرلمان مجموعة من الآليات التي يمكن استخدامها في مجال السياسات العامة، والاهتمام بتنوع تقنيات التدخل البرلماني سواء كانت إجراءات تشريعية أو تقنيات رقابية، يتبلور من خلال التساؤل عن كيفية توظيفها في هذا المجال (Maus, 1991, p. 196)، بمعنى كيف تسمح له بالإشراف والتدخل الفعلي في كل المراحل التي تمر بها عملية صنع السياسة العامة من وضع وتنفيذ وتقييم.

لقد كان لتباين غرفتي البرلمان من حيث طريقة التشكيل والبنية وحتى نظام العمل - كما أشرنا أعلاه - انعكاسه على كيفية ممارسة كل غرفة للوظائف التشريعية والرقابية التي تعد في جوهرها عمليات سياسية يتمكن البرلمان بتأديتها من المساهمة في صنع السياسات العامة، ولغاية التحقق من

قدرة هذا الأخير في ضوء الثنائية المجلسية على تجاوز الطابع الشكلي لهذه المساهمة سنتطرق للإجراءات التشريعية ثم تقنيات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة.

1.3.3 مساهمة البرلمان في صنع السياسات العامة عن طريق الإجراءات التشريعية.

لا يختلف إثنان على أن البرلمان هو ممثل الإرادة العامة التي تشمل الشعب ومجموع المواطنين (Ardant, 2004, pp. 96-97)، ولأن القانون ما هو إلا تعبير عن هذه الإرادة فإن وظيفة التشريع كاختصاص أصيل وجوهري له تحظى بالأولوية ضمن وظائفه بل إنها أساس تسميته بالهيئة التشريعية، خاصة وأنها تسمح له بالتدخل والمساهمة في العملية السياسية، إذ قلما يتم تنفيذ السياسات العامة دون سن لقانون ما، وعلى هذا الأساس فإن القانون يظل نقطة مرور إلزامية ومرآة إعدادة المختلفة يمكن أن تساهم في تصحيح السياسات العامة (Maus, 1991, p. 196).

يرخص الدستور للبرلمان التدخل في تنظيم الشؤون العامة، وبذلك يصبح أعضاؤه صناعا رسميين للسياسات العامة من زاوية عدم حاجتهم لأي تفويض من أي جهة رسمية لسن وتشريع قانون ما لأن السلطة التي يمتلكونها مستمدة مباشرة من الدستور (أندرسون، 1999، صفحة 55)، وعليه تكون الأسس الدستورية هي الناظمة لتدخل البرلمان في نطاق عمله التشريعي في العملية السياسية، والبرلمان الجزائري كغيره من البرلمانات يمارس دوره التشريعي وفق ما نص عليه الدستور والنصوص القانونية الأخرى، فلا يمكنه الخروج عن المجال التشريعي المحدد له ولا حتى تجاوز الإجراءات التي تحكم العملية التشريعية.

▪ تأثير المجال التشريعي للبرلمان على دوره في صنع السياسات العامة:

التشريع وسيط تتم من خلاله التغيرات الاجتماعية والاقتصادية وآلية تتيح للحكومات والبرلمانات فرصة الاستجابة للاحتياجات المجتمعية التي تشكل الغاية الجوهرية لأي سياسة عامة، فكثيرا ما يتم اللجوء إلى المبادرة بالنصوص التشريعية أو تعديلها تحقيقا لغايات المجتمع والأهداف المنتظرة من السياسات المعتمدة في إطار برامج العمل المسطرة.

والثابت أن التشريع باعتباره تقريرا للقواعد العامة المجردة كان الوظيفة الأساسية للبرلمان على الأقل من الناحية التاريخية، لأن احتكاره لهذه الوظيفة أضحى غير ممكن نتيجة التنامي المتصاعد لدور السلطة التنفيذية في مجال التشريع لدرجة يصعب فيها تجاهله (الحو، 2006، صفحة 268)، خاصة

بعدما تحولت سيادته في المجال التشريعي من سيادة مطلقة إلى سيادة في إطار الدستور، أين أصبحت الدساتير هي المحدد للمجالات التي يستطيع البرلمان أن يشرع فيها (بولوم، 2014-2015، صفحة 137).

ضيّق التحديد الدستوري للاختصاص التشريعي للبرلمان الجزائري بصفة تعدادية من مجال تدخله في صنع السياسات العامة إلى حد انعدامه في بعض القطاعات المجتمعية الحساسة كقطاع الأمن والدفاع والخارجية، جاعلا بذلك من السلطة التنفيذية الفاعل المهيمن على العملية السياسية ونظرا لتباين المواقف بشأن طبيعة هذا التحديد، ولغاية توضيح تأثيره على دور البرلمان كصانع للسياسات العامة سنتطرق أولا لمجال التشريع ثم نحاول الفصل في طبيعة تحديده.

• مجال التشريع:

يقصد بالتشريع كمصدر رسمي للقانون وضع القواعد القانونية المكتوبة من قبل السلطات المعنية في الدولة وفقا للإجراءات الدستورية، واحتلال التشريع للصدارة كمصدر أول للقانون راجع لوضوحه وقوته في صياغة القاعدة القانونية واستجابته لمقتضيات تطور المجتمع وتعديله وحتى إلغائه، لذلك وبفعل أهميته وجب ضبط الإجراءات والتقنيات المنظمة للعملية التشريعية، وفي ضوء ذلك فإن البرلمان لا يتمتع بالسلطة المطلقة لوضع القوانين بسبب لجوء الدستور إلى تحديد مجاله (مرايط، 2010، صفحة 161).

مجال التشريع هو مجموع المواد والمواضيع التي يشرع فيها البرلمان وينظمها بموجب نصوص تسمى قوانين، هذا المجال يختلف من حيث الاتساع والضييق من نظام لآخر وحتى في النظام الواحد عبر دساتيره المختلفة مثلما عليه الحال في الجزائر (بلحاج، 2010، صفحة 271)، والقول بأن البرلمان في الجزائر له السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه لا يعني بأن له السلطة المطلقة في التشريع دون قيّد وأنه المشرع الوحيد، نظرا لتحديد مجاله التشريعي دستوريا في مقابل توسيع المجال التنظيمي للسلطة التنفيذية، هذه الأخيرة التي كان للاختصاص التشريعي المباشر وغير المباشر المعترف به والممنوح لها إسهام معتبر في فقدان البرلمان لجانب كبير من اختصاصه التشريعي، حتى وإن كان الأمر لا يقتصر على البرلمان الجزائري لأنه يكاد يكون ظاهرة عامة تشهدا مختلف البرلمانات حتى في النظم الديمقراطية (طربوش، 1995، الصفحات 307-308).

وعليه، لم يعد تدخل الحكومة مقتصرًا فقط على تنفيذ القوانين بل يمتد ليشمل أيضا تنظيم جميع المجالات غير المحددة على سبيل الحصر للقانون، وقد ساهم الإقرار لها بسلطات عديدة في الإجراء التشريعي إضافة إلى نظام الأغلبية الحزبية في انحصار دور البرلمان وفقدانه لسيادته، خاصة وأن القاعدة العامة -القانون - لم تعد أداة لسياسة معينة، بل إن الجهاز الذي يقود هذه السياسة يجب أن تكون له سلطة إقرارها وإنشائها (لوناسي، د.ت.م، صفحة 68).

ولقد أعطى المشرع الجزائري في توجهه نحو تحديد العلاقة بين القانون والتنظيم تميّزا ملحوظا لهذا الأخير، إذ منح السلطة التنفيذية خاصة رئيس الجمهورية تفوقا على البرلمان في مجال التشريع نتيجة عدم تحديده لمجال التنظيم في مقابل تحديده لمجال التشريع أي القانون، فبالعودة للمادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016 نجد أن مجال التشريع قد حدد ضمن قائمة تتكون من تسعة وعشرون موضوعا فيما يخص القوانين العادية، ولما كان تعداد المواضيع المدرجة في مجال التشريع وأهميتها وكذلك الطريقة التي صيغت بها مؤشرا على مكانة وأهمية البرلمان، فإننا نلاحظ نوعا من التراجع لدى المشرع وإن كان طفيفا مقدرا بموضوع واحد يتعلق بالمصادقة على المخطط الوطني مقارنة بدستور سنة 1996 الذي حدد مجال التشريع في القوانين العادية بصورة غير حصرية بثلاثين موضوعا في مادته 122 (بلحاج، 2010، صفحة 272)، وهو التراجع الذي لا نجد له مبررا ما إذا أخذنا بعين الاعتبار أن تكريس التوجه الديمقراطي وخلق توازن أكبر بين السلطات العمومية هي من أهم مبررات التعديل الدستوري لسنة 2016.

في سياق متصل، حافظ التعديل الدستوري على تنوع مجال التشريع العائد للبرلمان إلى نوعين من القوانين، فبالإضافة إلى القوانين العادية نجد القوانين العضوية التي تعد من ضمن التغييرات التي جاء بها دستور 1996، حيث أسسها ومنحها الطبيعة والقوة القانونية الإلزامية في مجالات حصرية لتسمو على القانون العادي وتكمل الدستور وتعمل على تفسيره (بوقفة، 2009، الصفحات 146-147) بصفتها أعمال أساسية للبرلمان خاصة وأن أحكامها جزء لا يتجزأ من أحكام الدستور، بل إن بعض القواعد الدستورية لا يمكن تفسيرها أو تطبيقها إلا من خلال الأحكام الواردة فيها، كما تم الإبقاء على ضرورة خضوع هذه القوانين لمراقبة المطابقة مع الدستور من قبل المجلس الدستوري قبل صدورها، في حين لم تعد الأغلبية المطلقة للنواب وأغلبية ثلاثة أرباع مجلس الأمة وفقا للمادة 123 من دستور

1996 شرطا للمصادقة عليها (Hartani, 2003, p. 68)، بل يكفي لذلك توفر الأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة وفقا للمادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016 (كما سبق وأن أشرنا).

الجدير بالملاحظة أن اعتماد الأغلبية المطلقة لمصادقة غرفتي البرلمان على القوانين العضوية لا يعني بالضرورة تفعيل دوره التشريعي، فالمعلوم أن الدستور الفرنسي لسنة 1848 هو أول من كرس فكرة القانون العضوي لدوافع سياسية أكثر منها قانونية تعزيزا لسيطرة البرلمان واحتكاره للنشاط التشريعي، الأمر الذي ترتب عنه انعدام للتوازن المؤسساتي في فرنسا آنذاك (أوصيف، 2016، صفحة 221)، على خلاف دستور 1958 الذي اعتمد القانون العضوي لغاية تقييد عمل المشرع والحد من هيمنته، وهو ذات الهدف المرجو من اعتماده في الجزائر على الرغم من أن البرلمان لم يكن يوما مهيمنا ولم يسبق للمجلس الشعبي الوطني وأن كان هيئة معارضة للحكومة فطالما كان داعما لها بصفة غير مشروطة (سلطان، 2017-2018، صفحة 103)، وتزداد حدة التقييد بالنظر لما تفرضه رقابة المطابقة التي تقيد في معناها إجبارية البرلمان ليس فقط على عدم وضع قواعد قانونية تتجاهل أو تخالف الدستور بل على ضرورة مطابقتها له، وبذلك لا يمكن للبرلمان وضع قواعد غير موجودة في الدستور (خرباشي، 2007، صفحة 21).

تأسيسا على ذلك، لا يجب التسليم بأن إدراج القوانين العضوية كان لغاية تجنيب بعض القوانين التعديلات المتواصلة مما قد يهدد الاستقرار القانوني أو لدعم المبادئ التي تضمن الحريات الفردية والجماعية ومنع أي استغلال حزبي لمجالات في غاية الأهمية (عباس، 2015، صفحة 109)، لأن الغاية الحقيقية هي الحد من الصلاحيات التشريعية للبرلمان بما يضمن تفوق السلطة التنفيذية وإبقاء هيمنتها على العملية السياسية، حتى وإن كان مجال القوانين العضوية أضيق بكثير من مجال القوانين العادية.

ينظم مجال القوانين العضوية مواضيع محددة حصرا في الدستور، ستة منها مدرجة في المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016، وتتعلق بتنظيم السلطات العمومية وعملها، نظام الانتخابات قانون الأحزاب السياسية، قانون الإعلام، قانون القضاء والتنظيم القضائي وقانون المالية، إلى جانب مجالات أخرى محددة في مواد متفرقة منه، كالمادة 35، 52، 172، 176... الخ، وإذا كان تحديد مجال هذه القوانين على سبيل الحصر منطقيا نظرا لأهميتها باعتبارها تكملة لمواد الدستور، فإن الأمر مختلف بشأن تحديد المواضيع التي تندرج في إطار القوانين العادية، لأنه كثيرا ما يتم التساؤل عن

طبيعة تحديدها في الدستور هل هو على سبيل الحصر فلا يمكن للبرلمان الخروج عنها أم هو على سبيل المثال وبالتالي يمكنه التشريع فيما عداها (هاملي، 2011/2012، صفحة 121).

• إشكالية طبيعة تحديد المجال التشريعي للبرلمان:

مساهمة البرلمان في صنع السياسات العامة يتم وفقا لما يحدده الدستور بشأن مجال اختصاصه التشريعي الذي يتسع في بعض الميادين وبضيق في أخرى نظرا للخصوصية التي تتميز بها بعض مجالات السياسات العامة، وتأثر المشرع الجزائري بنظيره الفرنسي قاده إلى تبني مبدأ العقلنة البرلمانية القائم على جعل السلطة التنفيذية شريكا ومنافسا للبرلمان في اختصاصه الأصيل، وفي ضوء ذلك تم تحديد مجال المواضيع التي يحق للبرلمان التشريع فيها في مقابل منح السلطة التنفيذية صلاحية التشريع فيما عدا ذلك باستخدام اللوائح التنظيمية (مرابط، 2010، الصفحات 164-165).

نظريا تضمن الدستور تحديدا مزدوجا لصلاحيات البرلمان التشريعية، الأول عمودي بين المنع والإباحة أي بين ما هو ممنوح للسلطة التنفيذية وبين ما هو متروك للبرلمان، والثاني أفقي يتضمن التمييز بصدد المجالات المحفوظة للبرلمان بين تلك التي يقف فيها عند وضع القواعد والمبادئ العامة وهنا يكون مجبرا على التعامل مع الحكومة لوضع النصوص التطبيقية للقانون ووضع حيز التنفيذ، وبين تلك التي ينزل فيها إلى التفاصيل والجزئيات وهنا يلعب المشرع دورا واسعا بتقنينه للتفاصيل في مواضيع ذات أهمية بالغة (شيهوب، 2013، الصفحات 90-91).

تعداد المجالات التي يسمح للبرلمان بالتشريع فيها بموجب قوانين عادية، إلى جانب الاحتفاظ للسلطة التنفيذية وبالأخص رئيس الجمهورية بمجال تنظيمي واسع، صعب على البرلمان ممارسة سيادته المطلقة في المجال التشريعي (خرباشي، 2007، صفحة 16) وأنتج تباينا في المواقف حول طبيعة التحديد العمودي لصلاحياته التشريعية بين اعتباره تحديدا على سبيل الحصر أم على سبيل المثال.

بالعودة إلى المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ونظيرتها 122 في دستور 1996 التي نصت على أن " يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية: ... "، وبالنظر إلى صياغتها والعبارات المدرجة فيها، فإن عبارة التي يخصصها له الدستور تقضي بالتحديد على سبيل الحصر للمجال الذي يتدخل فيه البرلمان للتشريع، لما تضمنته من تأكيد على أن استخلاص ما يلج في الاختصاص التشريعي للبرلمان يستدعي الرجوع إلى جميع أحكام الدستور (بولشعير، 2013، ب، صفحة 111)، ولأن التعداد يفيد الحصر فلا يجوز للقانون التدخل في

المجالات الخارجة عن الموضوعات المحددة في النص الدستوري لأنها تعود للسلطة التنظيمية التي تمارسها السلطة التنفيذية، التي بدورها لا يمكنها أن تتدخل في مجال القانون أو أن تصدر قوانين في مجالات غير منتمة لإختصاصها التشريعي وإن حدث التدخل فإنه يتم عن طريق التنظيم (بولوم، 2014-2015، صفحة 138).

خلافا لذلك، فإن عبارة **وكذلك في المجالات الآتية:...** يفهم منها أن مجال التشريع محدد على سبيل المثال وليس الحصر، لأنها تفيد أنه إضافة إلى ما تتضمنه أحكام الدستور هناك مجالات متعددة بالتتالي في هذه المادة، ولو أراد المؤسس الدستوري حصر المواضيع التي يشرع فيها البرلمان لاستعمل عبارات أخرى أكثر دلالة على ذلك (بوالشعير، 2013³، صفحة 112)، وعليه تعداد المجالات التي يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين عادية كان لغاية تحديد إطارها العام وليس لغاية تحديدها على سبيل الحصر، لأنه يمكن للبرلمان التشريع في مجالات أخرى شرط أن يخصص له الدستور بذلك (خرياشي، 2009-2010، الصفحات 178-179).

تأكيدا على ما قيل، يمكننا العودة إلى المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ونظيرتها 125 في دستور 1996 التي تقضي بأن يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون في حين يندرج تطبيق القانون في المجال التنظيمي العائد للوزير الأول - رئيس الحكومة سابقا -، ولو كان مجال التشريع محددًا على سبيل الحصر لأكتفى المؤسس الدستوري بالقول يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في الميادين غير المحددة في المادة 143 (بوالشعير، 2013³، صفحة 113).

في سياق متصل، نظريا قد يبدو أن مجال التشريع المخول للبرلمان محدد في قائمة المواضيع المنصوص عليها وأن اختصاص التنظيم هو كل ما يقع خارج هذه القائمة، لكن عمليا لا وجود لمجال ممنوع على المشرع لأن مجال التشريع معرف بشكل واسع في الدستور أما اختصاص التنظيم فهو المتبقى من هذه القائمة، كما أن تدخل المشرع في المجال التنظيمي الممنوح للسلطة التنفيذية لا يشكل خرقا للدستور، لأنه يعود للحكومة وحدها أمر الدفاع عن اختصاصها التنظيمي في حال التعدي عليه من قبل البرلمان، و في حال غياب رد فعل منها فإن ذلك يعني بالضرورة قبولها لتدخل هذا الأخير (Ardant, 2004, p. 563).

وفيما يتعلق بالتحديد الأفقي لصلاحيات البرلمان التشريعية، فإن اقتصار تدخل البرلمان بالتشريع في بعض المجالات على وضع المبادئ والقواعد العامة التي تحكمها دون التطرق للتفاصيل وترك أمر تحديدها للسلطة التنفيذية عن طريق التنظيم سيؤدي إلى تقليص دوره التشريعي، لأن هذه السلطة ستتحول إلى مشروع فعلي بما تصدره من مراسيم وقرارات تحدد فيها كيفية تطبيق تلك المبادئ والقواعد العامة التي سبق له وأن أقرها (أوصيف، 2016، صفحة 220)، وبذلك فاللغة العامة التي تصاغ بها القوانين والسياسات نظرا لعدم دخول المشرعين في تفاصيل بعض القضايا المتنازع عليها بين مصالح الأطراف المختلفة، أو تركهم لبعض الجزئيات دون حسم حتى يتمكنوا من إقرار أغلب القوانين، تسمح للسلطة التنفيذية بالتحرك ضمن حيز واسع لتقرير ما تريد فعله، لإنفرادها بمهمة تحديد المعاني والإجراءات التي تجعل السياسات العامة ممكنة التطبيق (أندرسون، 1999، الصفحات 124-125).

كما أن الحدود بين مجالي القواعد العامة والجزئيات في الواقع العملي قلما احترمت من قبل البرلمان والحكومة على حد سواء نظرا لغموض معالمها، وإن كان مبدأ الفصل بين السلطات يستدعي توزيع المهام التشريعية على هذا النحو ويفرض على البرلمان احترام هامش استقلالية السلطة التنفيذية، التي لا يمكن تجاهل أو إلغاء اختصاصها التنظيمي في ضوء عدم قدرته على تحديد كل القواعد والإجراءات، فإنه يستدعي أيضا من الحكومة احترام سلطة البرلمان التشريعية وعدم توسع السلطة التنظيمية على حساب القانون، فهذا الأخير ليس مجرد تصريح بالنية يرتبط تجسيده بالسلطة التنفيذية، لذا لا يجب أن ينحصر القانون في العموميات بل يجب أن يتضمن محتوى معقولا من الوضوح يسمح بتطبيقه (Ardant, 2004, pp. 561-562).

الثابت أن الحديث عن السياسات العامة يعني ضمنا الحديث عن النشاطات التشريعية الرامية لحل المشاكل العمومية، ولأن أغلب التشريعات لن تنتج أثارا إلا باجتماع مختلف الفواعل ضمن التنظيمات المؤسسية لاتخاذ القرارات (Knoepfel & al, 2006, p. 29)، فإن تحديد مجال التشريع العائد للبرلمان سواء على سبيل الحصر أو المثال يحد من سيادته في وضع وتنفيذ القانون وبالتالي يضيق من هامش تدخله في عملية صنع السياسات العامة، لأن هذا التحديد يعكس في حقيقته قيودا موضوعية تساهم إلى جانب قيود أخرى في إضعاف الإرادة البرلمانية في صياغة وإقرار السياسات العامة من خلال إضعاف إرادته ضمن العمل التشريعي عبر جميع مراحلها بفعل هيمنة وتحكم السلطة التنفيذية فيه.

▪ إجراءات العملية التشريعية إضعاف لإرادة البرلمان في صياغة وإقرار السياسات العامة:

مشاركة البرلمان في صياغة وإقرار السياسات العامة هي انعكاس لمشاركته في العملية التشريعية أي عملية صنع وسن القانون التي تمر كمبدأ عام بعدة مراحل، ففكرة أو مقترح أي قانون منذ ولادته إلى غاية وصوله إلى قانون نافذ يستدعي المرور بمراحل وخطوات محددة لاكتساب هذه الصفة (الرفاعي و الحسين، 2010، صفحة 592)، وبإعطاء مجلس الأمة المبادرة بالتشريع في مجالات محددة على إثر تعديل الدستور سنة 2016 أضحى مسار العملية التشريعية - مسار صياغة وإقرار السياسات العامة - بين الغرفتين مختلفا عما كان قائما، فبانطلاق العمل التشريعي من أحد المجلسين وبمجرد مناقشة النص والتصويت عليه، تباشر الحكومة بعرضه على المجلس الآخر لدراسته والمصادقة عليه بنفس الصيغة التي وردت إليه دون أن يكون له حق التعديل.

غير أن تدخل السلطة التنفيذية في كل إجراءات وضع القانون من المبادرة حتى الإصدار والنشر وامتلاكها لسلطة التقرير، يعجز البرلمان عن وضع أي قانون مخالف لإرادتها، وإن كان هذا التدخل يجد أساسه في منحها وسائل تحقيق مخطط العمل - برنامج العمل سابقا - لتنفيذ السياسات العامة للدولة التي تضطلع بوضعها، فإن تحول الحكومة إلى شريك فعال للبرلمان في التشريع وتتصيب رئيس الجمهورية حكما بينهما في حالة اختلافهما، قد أضعف من العمل التشريعي للبرلمان خاضة وأن قاعدة تدخل الحكومة فيه تخضع لمبدأ التبعية الرئاسية (لوشن، 2012/2011، صفحة 45) كما أشرنا سابقا.

• تقييد المبادرة باقتراح القانون تقييد لدور البرلمان في صياغة بدائل السياسات العامة:

التشريع من الوظائف الجوهرية للبرلمان، والمبادرة بالتشريع هي العمل الذي يضع الأسس الأولى له والمحدد لمضمونه وموضوعه (عمير، 2009، صفحة 90)، أي أنها اللبنة الأولى في البناء القانوني والركن الأساسي في العملية التشريعية يتيح لأعضاء الهيئة التشريعية القدرة على فحص مشروع القانون وإقراره، لاسيما وأن خلق التشريع هو ثمرة مجموعة من العمليات المجتمعة والمتكاملة (القيسي، 2016، الصفحات 10-11).

والمبادرة بالتشريع في الجزائر حق دستوري لكل من الوزير الأول ونواب وأعضاء البرلمان وفقا للمادة 01/136 من التعديل الدستوري لسنة 2016، حيث منح أعضاء مجلس الأمة حق المبادرة

بالقوانين في مسائل التنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، وهو ما لم يكن قائما منذ إنشاء المجلس، كاستجابة لمطالب العديد من الخبراء والمختصين بضرورة منحه حق المبادرة بالتشريع ولو في مجالات محددة، في ضوء إظهار التجربة البرلمانية الكثير من النقائص والثغرات لاسيما ما يتعلق بالدور التشريعي للغرفة الثانية خلال ما يقارب العقدين من تبني خيار الثنائية التشريعية في الجزائر.

ولقد ميّز المشرع الجزائري بين مبادرة الوزير الأول (رئيس الحكومة سابقا) التي تسمى مشروع قانون، ومبادرة النواب وأعضاء مجلس الأمة التي تسمى اقتراح قانون، وضمن هذا الاختلاف في التسمية تميّز للأولى على الثانية من منطلق الإجراءات التي تسلكها كل مبادرة خلال مسار العملية التشريعية، وهذا التمييز هو ما انتهى إليه في الواقع المؤسس الفرنسي فكان محل اعتبار لدى نظرائه ليتم اعتماده كمبدأ دستوري (بوقفة، 2009، صفحة 92).

يودع الوزير الأول كل مشاريع القوانين لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني باستثناء المشاريع المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي فإنه يودعها لدى مكتب مجلس الأمة لتحال بعدها إلى اللجنة المختصة بدراستها، أما اقتراح القانون فيودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة، مع ضرورة تلقي مكتب الغرفة مشروع أو اقتراح القانون المودع لدى الغرفة الأخرى للاضطلاع عليه (الجمهورية الجزائرية، 2016، ص 57).

حيازة المبادرة باقتراح قانون على الأهلية للمناقشة داخل البرلمان تستدعي ضرورة توقيعها من قبل عشرين نائبا أو عضوا في مجلس الأمة، وألا يكون مضمون الاقتراح أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مرفقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها (الجمهورية الجزائرية، 2016، الصفحات 25-26)، وأن يحرر نص الاقتراح في شكل مواد ويكون مرفقا بعرض للأسباب دون تجاوز للمجال التشريعي للبرلمان، كما يجب ألا يكون محتواه مماثلا لمحتوى اقتراح قانون قيد الدراسة في البرلمان أو تم سحبه أو رفضه منذ أقل من اثني عشر شهرا وفقا للمادتين 19، 23 من القانون العضوي رقم 16-12.

في حال إخلال الاقتراح بالقيود القانونية يقرر مكتب المجلس عدم قابليته للنقاش بعد رقابته للمطابقة مع القيود ودراسته من الناحية الشكلية، أما في حال قبوله يقوم المكتب بالتبليغ الفوري للحكومة به لإبداء رأيها فيه في غضون الشهرين من تاريخ التبليغ، وإن لم تبدي رأيها بعد انقضاء

الآجال المحددة يحيل رئيس إحدى المجلسين حسب الحالة الاقتراح إلى اللجنة المختصة لإعداد تقريرها بشأنه في أجل شهرين من تاريخ الشروع في دراسته، وإن امتنعت عن ذلك يمكن تسجيله في جدول أعمال الجلسات بناء على طلب الحكومة وموافقة مكتب المجلس المعني (الجمهورية الجزائرية، 2016، صفة 57).

على الرغم من اعتماد نظام الغرفتين ضمانا لمسار تشريعي أفضل وتعزيز ذلك بمنح أعضاء الغرفة الثانية حق المبادرة بالتشريع في بعض المجالات، إلا أن الواقع العملي يؤكد لنا استمرار عجز النواب وأعضاء البرلمان عن ممارسة حقهم في المبادرة بالتشريع، نتيجة الإبقاء على ذات القيود الشكلية والموضوعية التي تضيق من مجال اقتراحهم للقوانين إلى حد انعدامها.

عمليا، إسناد قرار الفصل في قبول اقتراحات القوانين لمكتب الغرفة المعنية هو تقييد لمبادرات البرلمانين، لأن السلطة التنفيذية وبطريقة غير مباشرة هي من ستكون صاحبة القرار نظرا لتبعية أعضاء مكتب كل غرفة لها - كما سبق وأن أشرنا -، فمن المؤكد أنها ستحرص على رفض أي اقتراح يتعارض مع سياساتها وبرامجها العمومية، وقد يستحيل على النواب وأعضاء البرلمان ممارسة المبادرة بالتشريع ضمن القيد العددي وكذلك المادي لصعوبة وضع قانون دون أن تكون له انعكاسات مالية، وبذلك لن يتمكنوا من المبادرة إلا في الحدود التي تسمح بها الحكومة فلا يمكن تمرير أي اقتراح قانون إلا إذا غضت طرفها عنه (معمرى، 2004، صفة 24).

ضف إلى ذلك، قانونيا ليس للحكومة الحق في الاعتراض على الاقتراح البرلماني وإبلاغها بالاقتراح المقبول مجرد إجراء إعلامي لتحضر نفسها وتتأهب عند التداول بشأنه (بوقفة، 2011، صفة 88)، لكن عمليا يمكنها إلغاؤه لأنه خلال مدة الشهرين المقررة لإبداء رأيها تستطيع تقديم مشروع قانون في موضوع الإقتراح نفسه اعتبارا بأنه لا يقبل أي مشروع أو اقتراح قانون مضمونه نظير لموضوع مشروع أو اقتراح قانون قيد الدراسة (الجمهورية الجزائرية، 2016، صفة 57).

بالنتيجة، تقييد المبادرة باقتراح القوانين هو إضعاف لدور البرلمان في صياغة بدائل السياسات العامة وحرمانه من نقل عبئ ومسؤولية حل المشاكل من المستوى الشعبي إلى المستوى الحكومي، لأن المبادرة في جوهرها هي طرح لبدائل السياسات العامة التي تتطلب بداية إدراك واهتمام نواب وأعضاء البرلمان بالمشاكل المجتمعية التي تستدعي تدخلا حكوميا لمعالجتها ضمن سياسات عامة.

• **عدم استقلالية البرلمان في مناقشة بدائل السياسات العامة، تعديلها وإقرارها:**

يساهم البرلمان في مناقشة بدائل السياسات العامة طالما أنه يسمح لنوابه وأعضائه الحاملين لتوجهات وتصورات سياسية مختلفة بمناقشة القضايا المجتمعية والحلول المقترحة لمعالجتها في صورة مبادرات تشريعية - بدائل السياسات العامة - سواء كانت اقتراحات أو مشاريع قوانين، هذه المناقشات والتفاعلات التي تتم على مستوى غرفتي البرلمان هي عمل سياسي محض يأخذ طابع المساومة أو المنافسة أو الصراع أو التعاون بين النواب أو الأعضاء والكتل البرلمانية للأحزاب، وقد يُسبق هذا النقاش بنقاش في مؤتمرات الأحزاب السياسية لاسيما أحزاب التحالف الحكومي الممثلة في البرلمان (ناجي و ساحلي، 2016، صفحة 187).

تتعرز استقلالية البرلمان بمقدار استقلاله في مناقشة وتعديل وإقرار أي مبادرة كمرحلة من مراحل العمل التشريعي (الدباس، 2008، صفحة 187)، ولو أن الحكومة أضحت تحتل موقع الأغلبية في طرح المبادرات التشريعية حتى في الديمقراطيات الكبرى، إلا أن هذه الملاحظة تفتقد إلى حقيقة أن البرلمانيين فيها يؤثرون على القوانين من خلال ممارستهم لحق التعديل مقارنة بممارسة حقهم في المبادرة بالتشريع (Delcamp, 2010, p. 109).

غير أن الوضع في الجزائر مختلف، فإلى جانب محدودية مساهمة البرلمانيين في المبادرة بالتشريع، وقدرة الحكومة على استبعاد الاقتراحات عند ضبط جدول الأعمال وتحكمها في المناقشات البرلمانية والتصويت وتوجيهها بما يخدم سياساتها على نحو لن يؤمن للبرلماني الوسيلة ليقول بوضوح ما يفكر به فيما يؤيده وما يرفضه (طربوش، 1995، صفحة 277) بشأن بدائل السياسات العامة المقترحة، فُيّد حق البرلمانيين في المبادرة بالتعديل ضمن مجموعة من الشروط، على خلاف الحكومة التي تمتلك سلطة غير مقيدة في تعديل اقتراح القانون إلى درجة يأخذ فيها الاقتراح شكل مشروع قانون مغلف تربطه علاقة ضئيلة مع النص موضوع النقاش، متفادية بذلك طول الإجراءات العادية التي تستدعي منها المرور على مجلس الدولة ثم اللجنة وبعدها التسجيل في جدول الأعمال، مستغلة بذلك المناقشات لتمرير أحكام لا علاقة لها بالموضوع الأصلي (Ardant, 2004, p. 573).

بعد إيداع مشروع أو اقتراح القانون أمام المجلس المعني يحال إلى اللجنة المختصة لدراسة نصه وإعداد تقرير تمهيدي يتضمن رأياً في المبادرة المرفوعة إليها في شكل وثيقة مكتوبة (عمير، 2009، صفحة 96)، ليحال بعدها على الجلسة العامة بعد تسجيله في جدول الأعمال الخاص بها، بقرار

من مكتب المجلس وبعد استشارة الحكومة التي يمكنها الاعتراض على التسجيل بالنسبة لاقتراحات القوانين التي لا تعجبها (شيهوب، 2013، صفحة 104)، وخلال الجلسة العامة تثار الكثير من التعديلات التي يحق لكل من الحكومة والبرلمانيين واللجنة المختصة التقدم بها (الجمهورية الجزائرية، 2016،^{٢٤}، صفحة 58)، واعتبارا بأن التعديلات هي اقتراحات تهدف إلى تغيير، تبديل، إلغاء أو إضافة حكم أو عدة أحكام في مشروع أو اقتراح قانون (شريط ا.، 2013، صفحة 117)، فإن اللجنة المختصة تتعقد مرة أخرى لتحرر تقريرها التكميلي المتضمن استنتاجاتها بخصوص التعديلات المقترحة، من خلال بيلورتها للرؤية التي حصل حولها الإجماع للجلسة العامة بشأن المبادرة بالتشريع - بديل السياسة العامة - محل الدراسة شكلا ومضمونا إضافة إلى اقتراح التعديلات التي تعتبر تشريعا قائما بذاته، وبعدها يعرض ما توصلت إليه في شكل صياغة جديدة وفق مبررات مدروسة على الجلسة العامة للمجلس المعني (بوقفة، 2009، صفحة 115).

يعرض مقرر اللجنة تقريرها في جلسة علنية تفتح بعدها المناقشة للتصويت على النص القانوني، وفي حال ما تبين لرئيس الجلسة أو اللجنة المختصة أن التعديل المقدم يؤثر في فحوى النص توقف الجلسة من قبل رئيسها لتمكين اللجنة من التداول بشأن التعديل، كما يمكن توقيفها وجوبا بطلب من ممثل الحكومة أو مكتب اللجنة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون، وخلال المناقشة مادة بمادة ويصدد كل مادة يحتمل تعديلها يتدخل مندوب أصحاب كل تعديل وعند الاقتضاء مكتب اللجنة المختصة وممثل الحكومة، لتعرض بعدها التعديلات للتصويت وفق ترتيب محدد ثم مادة أو مواد مشروع أو اقتراح القانون إذا انعدمت تعديلات النواب أو أعضاء مجلس الأمة أو في حالة رفضهما المتكرر، وبعد التصويت على آخر مادة يعرض الرئيس النص بكامله للتصويت (الجمهورية الجزائرية، 2016،^{٢٥}، صفحة 58).

في الواقع العملي لا يمكن اعتبار حق نواب وأعضاء البرلمان في تعديل بدائل السياسات العامة وسيلة لضمان مشاركتهم الفعلية في صنع السياسات العامة، نظرا لتقييد هذا الحق بشروط قادت إلى محدودية دورهم في هذا المجال، فاشتراط تقديم التعديل من قبل 10 نواب أو 10 أعضاء (الجمهورية الجزائرية، 2000،^{٢٦}، صفحة 18) (الجمهورية الجزائرية، 2017، صفحة 23) أمر مبالغ فيه خاصة وأنه يمكن لنائب أو عضو واحد تقديم تعديل معقول، ولأنه يتوجب على البرلمانين إيداع اقتراحاتهم بالتعديل لدى

مكتب الغرفة المعنية فإن مواصلة هذه الاقتراحات لمسارها الإجرائي يستدعي اجتياز حاجز المكتب الذي إلى جانب تبعية أعضائه للسلطة التنفيذية فإنه يمتلك سلطة تقديرية في قبولها أو رفضها.

كما أن اشتراط ايداع اقتراحات التعديل خلال 24 ساعة ابتداء من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل غير منطقي لأنه يصعب على البرلمانين إستيفاء جميع الشروط خلال هذه المدة القصيرة، وحتى وإن تم إستيفاؤها فلا بد من تبليغ الحكومة بالتعديلات المقبولة من طرف مكتب المجلس المعني التي يمكنها الاعتراض عليها وكذلك سحب المشاريع قبل التصويت عليها، ما إذا تبدى لها أن التعديلات المقترحة تمس بمضمون المشاريع وأهدافها في ظل تأثيرها المعتبر على اللجان وتوجيه عملها (أومايوف، 2013، الصفحات 229-230) عوضاً أن يكون لخاصية الديمومة والتخصص تأثير معتبر على دور هذه اللجان في تحليل النص واقتراح التعديلات بشأنه وحتى التفاوض مع الحكومة (Ben Abbou-Kirane, 2009^A, p. 38).

والجدير بالملاحظة أن التعديل الدستوري لسنة 2016 قد منح أعضاء مجلس الأمة حق تقديم التعديلات على مشاريع أو اقتراحات القوانين المحالة على اللجنة المختصة لدراستها، ضمن حدود ضيقة لا يتجاوز مجالها المواضيع المتعلقة بالتنظيم المحليّ وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، وفي مقابل ذلك حرم النواب من حق التعديل في المواضيع التي أضحت من اختصاص مجلس الأمة مبادرة وتعديلاً، بحيث لا يجوز للنواب اقتراح التعديلات على النص المحال عليهم للمناقشة بعد تصويت مجلس الأمة عليه، والأمر ذاته بالنسبة لأعضاء هذا الأخير بالنسبة للنصوص المحالة عليهم للمناقشة بعد تصويت النواب عليها (سلطان، 2017-2018، صفحة 110).

في سياق متصل، إمكانية حدوث خلاف بين غرفتي البرلمان أمر قائم لأن كل غرفة غير ملزمة بالمصادقة التلقائية على النص الذي صادقت عليه الغرفة الأخرى، ونظراً لعدم نجاعة آلية اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية وحيدة مكرسة في الدستور لمدة 20 سنة، لجأ المشرع الدستوري إلى تدعيمها بإعتماد آلية إعطاء الكلمة الأخيرة للمجلس الأول وفقاً لما نصت عليه المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 (سالمي و مداني، 2016، صفحة 79).

في حال حدوث خلاف بين الغرفتين نتيجة اعتراض نواب المجلس الشّعبيّ الوطنيّ على النص الذي صوت عليه أعضاء مجلس الأمة أو العكس، تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء المكونة من أعضاء كلا الغرفتين بطلب من الوزير الأول خلال مدة أقصاها 15 يوماً لكي تقترح نصاً يتعلق

بالأحكام محل الخلاف، وبذلك تم إخراج عملية استدعاء اللجنة من نطاق السلطة التقديرية لرئيس للوزير الأول - رئيس الحكومة سابقا - خلافا لما كان معتمدا قبل التعديل الدستوري لسنة 2016. ويحدد عدد ممثلي كل غرفة في اللجنة المتساوية الأعضاء بعشرة أعضاء، وتجتمع بشأن كل نص قانوني بالتداول في مقر إحدى المجلسين، وتعد اجتماعها الأول بدعوة من أكبر أعضائها سنا، كما أنها تنتخب مكتب لها من بين أعضائها يتكون من رئيس ونائب له ومقررين بشرط أن يكون الرئيس من أعضاء الغرفة التي تجتمع فيها ونائبه من أعضاء الغرفة الأخرى، وتقوم اللجنة بدراسة الأحكام محل الخلاف متبعة في ذلك الإجراء العادي المتبع في اللجان الدائمة المنصوص عليه في النظام الداخلي للغرفة التي تجتمع اللجنة في مقرها، كما تقترح اللجنة في تقريرها نصا حول الحكم أو الأحكام محل الخلاف، ويقوم رئيس الغرفة التي عقدت اللجنة اجتماعاتها في مقرها بتبليغ التقرير إلى الوزير الأول، بعدها تعرض الحكومة النص على الغرفتين للمصادقة عليه على أن تُبث كل غرفة في التعديلات المقترحة قبل المصادقة على النص بكامله في ظل عدم قدرتها على إدخال أي تعديل على النص المقترح إلا بموافقة الحكومة.

في حال استمرار الخلاف بين الغرفتين يمكن للحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا باتخاذ إما قرار الأخذ بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء أو الأخذ بالنص الأخير الذي صوت عليه، وإذا لم تُخطِر الحكومة المجلس بذلك فإن النص يسحب وفقا للمواد 88-97 من القانون العضوي رقم 16-12، هذا السحب دليل عجز البرلمان بغرفتيه عن إقرار السياسة العامة نتيجة عدم الاتفاق على البديل الأفضل لمعالجة المشكل المطروح للنقاش الذي يجب أن ينسجم مع التوجهات السياسية للنظام السياسي وأن يحقق أعلى قدر من التوافق بين الآراء وأقصى درجة من الرضا العام.

ولأن عملية إقرار السياسات العامة ما هي إلا انعكاس لإجراءات ومراحل صنعها وأنها عملية سياسية تشريعية تتم حسب طبيعة النظام السياسي ونظام الحكم والنظام التشريعي للدولة (الجزري، 2004، صفحة 169)، فظاهريا، قد يوحي الإعتماد على اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية لحل الخلاف بين غرفتي البرلمان بالحرص على أن تكون الآلية برلمانية محضة، غير أن إسناد وحصر عملية تحريكها في الوزير الأول - رئيس الحكومة سابقا - دون إشراك رئيسي الغرفتين في ذلك سواء بقرار مشترك أو كل منهما على حدة اعتبارا بأن العملية التشريعية اختصاص أصيل للبرلمان، فيه تأكيد

على تعزيز وضمان هيمنة السلطة التنفيذية على الإختصاص التشريعي في مقابل تقليص دور البرلمان (سالمي و مداني، 2016، الصفحات 79-82)، وإن كان الوزير الأول قد فقد سلطته التقديرية في استدعاء اللجنة نظرا لتحديد أجل لاستدعائها إلا أن عدم فرض جزاء عليه في حال امتناعه عن استدعائها لم يغير من الوضع شيئا لأنه يبقى السلطة التنفيذية في موقع امتياز على البرلمان.

في سياق متصل، أضحت الحكومة شريكا منافسا للبرلمان في سن التشريع وإقرار السياسات العامة لأنه لا يحق للغرفة التي يعرض عليها نص اللجنة أولا ادراج تعديلات عليه إلا بموافقتها، كما أن منح الحكومة السلطة التقديرية المطلقة في تحريك آلية الكلمة الأخيرة كآلية ثانية لحل الخلاف بين الغرفتين قد أفرغ هذه الآلية من محتواها، وبذلك تم الإبقاء على اللجنة المتساوية الأعضاء كأداة فعالة تتيح للسلطة التنفيذية عن طريق الوزير الأول - رئيس الحكومة سابقا - ومن خلال لعبة غرفة ضد أخرى أن تكون صاحبة الكلمة الأخيرة دائما (Hartani, 2003, p. 74) على طول مراحل صياغة السياسات العامة وإقرارها.

2.3.3 مساهمة البرلمان في صنع السياسات العامة عن طريق تقنيات الرقابة.

كلما سمح النظام بالرقابة البرلمانية الفعلية كلما كان أكثر ديمقراطية (Champagne, 1982, p. 143)، لذا إن كان الدور التشريعي للبرلمان قد عرف تضاوؤا مستمرا في الأنظمة السياسية المعاصرة، فإن دوره الرقابي يمكن أن يشكل وظيفة جوهرية له (العاني، 2007، صفحة 340) لانحصار طبيعته الأساسية في إمكانية تحليل ومتابعة عمل الحكومة خاصة تنفيذ السياسات والتشريعات، وبذلك تكون الرقابة متفردة لا بديل عنها (Yamamoto, 2007, pp. 9-10) وأمرأ أساسيا وتحديا من نوع خاص يجعل من البرلمان المراقب الوحيد الذي تطالبه الأمة بالتحكم في رقابته (Lambert, 2010, pp. 55-56).

ينظر للبرلمان على أنه الكابح لجموح السلطة التنفيذية (خضر، 2008، صفحة 125)، ولأن العلاقة بينهما يجب أن تقوم على تقاسم الاختصاصات والتأثير المتبادل، فإن تأثيره على أعمال الحكومة ومساءلتها عن تصرفاتها أثناء تطبيقها لسياساتها، يتم عن طريق الرقابة باعتبارها مجموع الوسائل القانونية أو غير القانونية التي يستخدمها لدفعها نحو شرح خياراتها ومدى كفاية الموارد المخصصة للغايات التي تسعى لتحقيقها وطريقة استخدامها للأموال التي منحها إياها (Delcamp, 2010, p. 111).

الرقابة البرلمانية لا تقام إلا ضمن نظام منظم تبعا لصياغة محكمة في منظومة قانونية مرعية الإجراء وذات ديمومة (بوقفة، 2006، صفحة 345) تستخدم فيها تقنيات مختلفة تؤدي إلى نتائج متنوعة

حماية لمصالح الشعب وتيقنا بأن الحكومة تلتزم بالسياسات التي سبق له وأن أقرها (عاشوري، 2006، صفحة 55)، وعلى هذا الأساس منح المؤسس الدستوري للبرلمان الجزائري بغرفتيه في إطار تنظيمه لعلاقته بالسلطة التنفيذية تقنيات رقابية، تختلف من حيث خطورتها وما تحدثه من آثار سياسية على الحكومة فضلا عن تميزها بعدم التجانس ما بين الغرفتين، فهناك وسائل تمارسها كلا الغرفتين على قدم المساواة وأخرى يقتصر استعمالها على المجلس الشعبي الوطني فقط، هذا الاختلاف لا يخرج عن الإطار الطبيعي للبيكاميرالية الرامي إلى تحقيق نوع من التوازن بين غرفتي البرلمان.

■ تقنيات الرقابة البرلمانية المثيرة لمسؤولية الحكومة:

تتنوع المسؤولية السياسية للوزارة، فإما أن تكون فردية تنصب على أحد الوزراء فيما يخص الأعمال التي يؤديها في إطار وزارته سواء تنفيذًا للسياسة العامة للدولة أو ممارسته لاختصاصه في توجيه شؤون وزارته والإشراف عليها، وإما أن تكون تضامنية - من مبادئ النظام البرلماني (القمّيش، 2012، الصفحات 130-131) - تقع على الوزارة بأكملها كهيئة متضامنة وتتصل بالسياسة العامة للدولة أو بأعمال مجلس الوزراء (الحلو، 2006، صفحة 286).

أفضى التطور الدستوري الجزائري إلى تقرير المسؤولية التضامنية التي تشمل الحكومة بحيث يتضامن الوزراء في السياسة العامة المعتمدة لأجل تنظيم وإدارة شؤون الدولة، فبعدما كان حق البرلمان مقتصرًا على ممارسة الوسائل الرقابية غير المباشرة كالسؤال والاستجواب (مرابط، 2010، صفحة 197) منح المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة في ظل دستور 1989 الحق في مساءلة الحكومة وإثارة مسؤوليتها السياسية وبالتالي إمكانية تحريك الاتهام الحكومي بناء على مبدأ **حيث توجد السلطة تقام المسؤولية** (بوقفة، 2005، صفحة 149)، وتم التأكيد على ذات الأمر في دستور 1996 والتعديل الدستوري لسنة 2016، إذ يمكن للغرفة الأولى إثارة مسؤولية الحكومة أثناء مناقشة مخطط عملها - برنامجها سابقا - أو أثناء التصويت على بيان السياسة العامة.

● مناقشة مخطط عمل الحكومة (برنامج الحكومة سابقا) :

تقديم برنامج الحكومة أمام البرلمان هو أول لقاء واتفاق عام رسمي بينهما يتم على أساسه وفي نطاقه أداء وعمل الحكومة (مفتاح و تمام، 2014، صفحة 100)، ولأن البرنامج يتضمن المبادئ الأساسية والمحاور الكبرى للسياسات العامة التي تسعى الحكومة إلى تنفيذها ضمن مختلف القطاعات والأهداف

المراد بلوغها ووسائل تحقيق ذلك، فإن عرضه يعد فرصة للبرلمانيين لرصد وجمع المعلومات والمعطيات الرسمية عن نشاط الحكومة وطبيعة توجهاتها السياسية التي سيتم توظيفها في إطار مراقبة عملها وتقييم سياساتها العامة، وقد أوجب الدستور على الحكومة المعيّنة بنص قاطع طلب الموافقة المسبقة على برنامج عملها من المجلس الشعبي الوطني لنتمكن من تنفيذ مهامها، وبذلك تتحول موافقته إلى شرط أساسي لكي تباشر اختصاصها التنفيذي في حين تتحول ثقته إلى مظهر للعلاقة العضوية بين البرلمان والهيئة التنفيذية (بوقفة، 2005، صفحة 129).

بعد التعديلات الدستوريين في 2008 و2016 عرفت الرقابة البرلمانية باستخدام تقنية الموافقة على برنامج الحكومة تغييرا جوهريا، لأن استبدال مصطلح برنامج عمل الحكومة بمصطلح مخطط عمل الحكومة فيه تأكيد على أن رقابة المجلس الشعبي الوطني تخص مخطط العمل الذي سستتبعه الحكومة من حيث الشكل والموضوع وليس برنامج رئيس الجمهورية المنتخب انتخبا عاما مباشرة سريرا، أي أن عرض الوزير الأول للمخطط على النواب ليس لغاية مناقشة نشاط الحكومة ورصد توجهاتها السياسية ضمن مختلف القطاعات، بل لغاية الإقناع بأن الحكومة قد اختارت أفضل الآليات والإجراءات لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية وتجسيده على أرض الواقع بهدف بلوغ أهدافه.

يكون الوزير الأول - على غرار رئيس الحكومة سابقا - ملزما في غضون الخمسة والأربعون يوما من تاريخ تعيينه بعرض مخطط عمل الحكومة - برنامج عملها سابقا - على المجلس الشعبي الوطني الذي يجري بشأنه مناقشة عامة بعد مرور سبعة أيام من تبليغه للنواب، وبالانتهاء من مناقشة المخطط يتم التصويت عليه بعد تكييفه إذا اقتضى الأمر عشرة أيام على الأكثر من تاريخ تقديمه في الجلسة (الجمهورية الجزائرية، 2016، ج 1، صفحة 60).

الجدير بالملاحظة أن النواب خلال المناقشات يجدون أنفسهم مقيدين بمجال زمني يجبرهم على السرعة والاقتصار في تدخلاتهم دون التعرض لجزئيات المخطط - البرنامج سابقا - وقد يحرم بعضهم من التدخل أصلا، خاصة وأن رئيس المجلس يمكنه التحجج بضيق الوقت لضبط التدخلات وتقليص مدتها بما يخدم الحكومة، الأمر الذي يجعل المناقشات شكلية تزداد درجة سطحيته مع التعاقب السريع للحكومات الذي يخلط ترتيب نشاطات النواب ويولد لديهم شعورا بعدم الجدوى من المناقشات لإدراكهم أن ما سيتفقون عليه مع الحكومة سيؤول إلى الزوال في أقل من سنة بقرار رئاسي سيّد يقضي بتغيير حكومي، كما يمكن إيعاز إخفاق المناقشات في إثارة مسؤولية الحكومة إلى

الموافقة اللامشروطة للمخطط - البرنامج سابقا - من قبل أغلبية برلمانية مكونة من أحزاب التحالف الرئاسي (خرباشي، 2009-2010، الصفحات 285-288)، حتى وإن كان الوزير الأول أو رئيس الحكومة دون انتماء حزبي، إلى حد دفع ببعضهم إلى الامتناع عن عرض مخطط عمل الحكومة - البرنامج سابقا - (أومايوف، 2013، صفحة 157).

قد يطالب النواب بتكليف مخطط عمل الحكومة - البرنامج سابقا - بما يتماشى مع مقترحاتهم وملاحظاتهم المعبر عنها خلال المناقشات، غير أن هذا التكليف بما يتوافق وأغلبية النواب كان بالإمكان أن يحدث توازنا بين الحكومة والنواب ويمنحهم فرصة المساهمة في عملية صنع السياسات العامة عن طريق ما يدرجونه من تغييرات وتعديلات في مخطط عملها - برنامجها سابقا - ، إلا أن ذلك غير وارد لعدم إلزام رئيس الحكومة سابقا على غرار الوزير الأول بعد تعديل 2008 على الاستجابة لمقترحات النواب ومنحهما السلطة التقديرية في ذلك، مع إلزام هذا الأخير في حال أخذه بالحسبان لبعض المقترحات بالرجوع إلى رئيس الجمهورية للتشاور معه قبل القيام بعملية التكليف لأنه صانع السياسات العامة والمحدد للبرامج التي سيتم تنفيذها من خلال المخطط الحكومي.

على ضوء مناقشة النواب، يحصل الوزير الأول - رئيس الحكومة سابقا - على ثقة المجلس الشعبي الوطني وبيادر مهامه تطبيقا للسياسات والبرامج العمومية إن صوت المجلس على مخطط عمل الحكومة - البرنامج سابقا - بأغلبية أعضائه، لكن إذا لم يصوت المجلس عليه بالأغلبية يُقدم الوزير الأول - رئيس الحكومة سابقا - استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية الذي يتولى بدوره تعيين وزير أول - رئيس للحكومة سابقا - مرة أخرى حسب الكيفيات نفسها المنصوص عليها في القانون، ليُقدم المخطط - البرنامج سابقا - إلى المجلس الذي إن لم يوافق عليه للمرة الثانية ينحل وجوبا، مع استمرار الحكومة الجديدة في تسير الشؤون العادية إلى أن يتم انتخاب مجلس شعبي جديد في مدة لا تتجاوز الثلاثة أشهر (الجمهورية الجزائرية، 2016¹، الصفحات 18-19).

الظاهر أن حل المجلس الشعبي الوطني في هذه الحالة يكون تلقائيا وليس بموجب تدخل رئيس الجمهورية بهدف تحقيق الاستقرار الحكومي وكوسيلة مقابلة لمسؤولية الحكومة أمام البرلمان (لوناسي، د.ت.م، صفحة 190)، غير أن واقع الممارسة يكشف لنا أن الحل في جوهره أداة رئيس الجمهورية لصنع السياسات العامة، الذي بحكم ممارسة سلطته التحكيمية لتسوية الخلافات الناتجة عن تضارب مصالح الفواعل المختلفة وبالأخص الحكومة الطرف الثاني للسلطة التنفيذية والبرلمان كهيئة تمثيلية، يمكنه

تحويل الحل إلى صمام أمان يضمن بموجبه الاستقرار الحكومي والاستمرارية في ذات البرامج والسياسات القطاعية في ظل التخوف الدائم للنواب من فقدان مقاعدهم وترك قبة البرلمان، الأمر الذي يجعلهم محل حذر ويفرض عليهم مسايرة السياسات العمومية التي يحرص رئيس الجمهورية على تبنيها في ظل التهديد بالعزل الجماعي طيلة الفترة التشريعية (بروك، 2016، صفحة 138).

بالنسبة لمجلس الأمة ومن منطلق مسايرة المؤسس الجزائري للفقهاء التقليدي فإنه لا يملك حق الموافقة على أو رفض مخطط عمل الحكومة - برنامجها سابقا - لعدم مسؤوليتها أمامه، على اعتبار أنه لا يعكس في تركيبته التمثيل الحقيقي للشعب إلى جانب عدم قابليته للحل (بوقفة، 2005، صفحة 131)، وإن كانت الدساتير المتعاقبة لم تمنح المجلس الحق في مناقشة المخطط - البرنامج سابقا -، إلا أنه جرت العادة منذ تأسيسه على إجراء المناقشة التي استنكرها البعض واعتبرها خرقا للدستور في حين اعتبرها البعض الآخر ممارسة دستورية طالما أنها تجسدت منذ بداية عمل المجلس ولم يعارضها أحد، حيث أكد السيد بومعزة رحمه الله بأن المناقشة تندرج في إطار البيداغوجية البرلمانية الديمقراطية لذا وجب المحافظة عليها (خرباشي، 2009-2010، الصفحات 293-296).

وعليه، إن كان الوزير الأول - رئيس الحكومة سابقا - ملزما دستوريا بتقديم عرض عن المخطط - البرنامج سابقا - الموافق عليه من طرف المجلس الأول خلال العشرة أيام على الأكثر من تاريخ الموافقة (الجمهورية الجزائرية، 2016،^٢، صفحة 60)، فإن أعضاء مجلس الأمة يمكنهم بعد المناقشة إصدار لائحة يعبرون فيها عن دعمهم أو انتقادهم للمخطط - البرنامج سابقا - مما قد يؤثر سلبا على الحكومة ويضعف من مركزها السياسي (شريط ا، 23-24 أكتوبر 2000، صفحة 25) نظرا لما للائحة من جزاء معنوي دون القانوني.

عرض مخطط عمل الحكومة - برنامجها سابقا - على مجلس الأمة ذو غرض إعلامي محض لأنه من غير المنطقي أن يصادق المجلس لاحقا على قوانين خاصة بتنفيذ المخطط - البرنامج - ومتابعة تنفيذها دون أن يكون له علم مسبق بنوايا الحكومة وتصرفاتها (شريط ا، 23-24 أكتوبر 2000، صفحة 27)، الأمر الذي يساعده في مراقبة الحكومة فيما بعد رفقة المجلس الشعبي الوطني وتقييم السياسات العامة باستخدام الوسائل الرقابية الأخرى، غير أن إصدار لائحة مع أو ضد توجهات الحكومة يعد أمرا صعبا لاشتراط توقيعها من قبل ثلاثين عضوا وفقا للمادة 91 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، ليزداد الأمر صعوبة عند محاولة توقيع لائحة معارضة للحكومة إذا ما أخذنا بالحسبان

الثالث الرئاسي المعين، فلا يعقل اعتراضهم على المخطط كآلية تنفيذية لسياسات الرئيس الذي تولى تعيينهم، والأمر ذاته بالنسبة لبرنامج الحكومة سابقا المستوحى من برنامج رئيس الجمهورية.

الجنوح عن حقيقة التطبيق العملي يؤكد تعارضه مع الجانب النظري، فمناقشة مخطط عمل الحكومة - برنامجها سابقا - هي تقنية رقابية روتينية عاجزة عن إثارة المسؤولية السياسية للحكومة التي لم نشهد مطلقا سقوطا لها جراء ذلك، ليصبح التصويت التلقائي للمجلس الشعبي الوطني على المخطط - البرنامج سابقا - عرفا برلمانيا يجسد رغبة رئاسية في عدم المساس بالثقة الرئاسية الممنوحة للحكومة، بعيدا عن منح دور رقابي فاعل للمجلس الذي يكون مضطرا للموافقة على أعمال الحكومة دون التفكير في مساءلتها خاصة وأن المشرع الدستوري قد ربط بين الحل التلقائي والإسقاط (بوقفة، 2005، الصفحات 231-234)، وعليه، عجز المجلس الدائم عن إثارة مسؤولية الحكومة باستخدام هذه التقنية قد يدفعه سعيا نحو تفعيل دوره الرقابي إلى تحريك تقنية أخرى، ونعني بذلك مناقشة بيان السياسة العامة السنوي.

• بيان السياسة العامة السنوي:

بيان السياسة العامة آلية البرلمان لتقييم السياسات العامة، وهو إجراء لا يستعمل إلا من قبل حكومة قائمة تمت المصادقة على مخطط عملها - برنامجها سابقا - تقدم بموجبه عرضا عن التطورات الجديدة والمهمة للسياسات العامة (ناجي و ساحلي، 2016، صفحة 189)، فيكون بذلك وسيلة إبلاغ من الحكومة إلى البرلمان وإعلام لأعضائه ونوابه بما تم تنفيذه بعد مرور سنة من تقديم المخطط - البرنامج سابقا - إضافة إلى المشاريع في طور الإنجاز وتلك المدرجة في الأفق المستقبلية التي تعترم وتتوي الحكومة القيام بها والصعوبات التي تواجهها (بغادي، 2009، صفحة 171)، وهو الإجراء الذي أقره المؤسس الدستوري منذ دستور 1989.

غير أن الفرق يدق بالعودة إلى المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2016 نتيجة إلزام الحكومة بضرورة تقديم بيان عن السياسات العامة إلى المجلس الشعبي الوطني لتمكينه من ممارسه إختصاصه الرقابي وإدراكه لمدى تنفيذها لمخطط عملها - برنامجها سابقا - ومحاسبتها في حال تماطلها في ذلك، على خلاف ما كان معتمدا في دستور 1996 الذي اكتفى بالحديث عن تقديم الحكومة لبيان السياسة العامة إلى المجلس دون التأكيد على وجوبية التقديم، ويمكن إرجاع إقرار الطابع الإلزامي للتقديم إلى محاولة تدارك امتناع الحكومات السابقة عن القيام بذلك وعدم وفائها

بالتزاماتها الدستورية ومخالفتها لأحكام الدستور، فعلى مدار خمسة عشر سنة وخلال ثلاث فترات تشريعية متتالية منذ 1997 إلى غاية 2012 تم تقديم البيان أربعة مرات فقط (بوالشعير، 2013، ص 167).

بموجب المادة 98 المذكورة أعلاه يترتب عن تقديم بيان السياسة العامة إجراء مناقشة تتناول عمل الحكومة مع إمكانية اختتامها بإصدار لائحة أو إيداع ملتمس الرقابة، وبذلك يتجلى لنا الاختلاف بين مناقشة مخطط عمل الحكومة - برنامجها سابقا - كتقنية للرقابة البرلمانية القبلية على أعمالها وبين مناقشة بيان السياسة العامة كتقنية للرقابة البرلمانية البعدية كونها تأتي أثناء وعقب تنفيذ المخطط - البرنامج سابقا -.

اللائحة المحتمل اقتراحها بشأن بيان السياسة العامة حق للنواب حتى يتمكنوا من مراقبة أعمال الحكومة ونشاطاتها سنويا، ورغم افتقادها للأثر القانوني لكونها مجرد وثيقة تعكس آراء النواب عن السياسات العامة، إما بتأييدها أو التحفظ عليها أو لفت انتباه الحكومة لحجم الخلل في مضامينها أو طرق تنفيذها وما قد ينجر عنه من انحراف في مقاصدها وأهدافها، إلا أن قبولها مرتبط بوجود تقديمها خلال الاثنتين والسبعين ساعة الموالية من مناقشة البيان موقعة من قبل عشرين نائبا على الأقل، يودعها مندوب أصحاب الاقتراح لدى مكتب المجلس الشعبى الوطني، وإن كان لا يسمح للنائب بالتوقيع على أكثر من اقتراح لائحة واحدة، فإنه في حال تعدد اقتراحات اللوائح يتم عرضها للتصويت تبعا لتاريخ إيداعها وبمجرد المصادقة على إحداها تصبح الأخرى لاغية، علما أنه أثناء المناقشات التي تسبق التصويت لا يتدخل إلا الحكومة بناء على طلبها، مندوب أصحاب الاقتراح، نائب يرغب في التدخل إما لتأييد اقتراح اللائحة أو معارضتها (الجمهورية الجزائرية، 2016، ص 60-61).

صمت القانون العضوي رقم 16-12 عن آجال عرض اللائحة أو اللوائح للتصويت وترك أمر تقدير ذلك لمكتب المجلس، يسمح لهذا الأخير بالضغط على النواب من خلال رئيس المجموعة البرلمانية المنتمين إليها أو كنواب بما يدعم الحكومة، ويساعد أيضا على التماطل في عرض اللائحة للتصويت بهدف منح الحكومة المجال الزمني الكافي للمناورة وإقناع القيادات الحزبية والنواب المعارضين لها بالعدول عن مواقفهم (بوالشعير، 2013، ص 161-162)، كما أن إلغاء جميع اللوائح بمجرد مصادقة النواب على إحداها يدفعنا لليقين بأن اللائحة التي تعبر عن عدم رضاهم من

الصعب اعتبارها وسيلة لديهم لإخطار الحكومة بموقفهم من مخطط عملها - برنامجها سابقا - تنفيذًا لسياسات رئيس الجمهورية تحسبا لإمكانية إسقاطها مستقبلا، فلائحة واحدة مساندة للحكومة مصوت عليها تضرب عرض الحائط جميع اللوائح خاصة المعارضة مهما بلغ عددها.

عزوف المجلس الأول عن إصدار لائحة متعلقة ببيان السياسة العامة مرده غموض وتعقد إجراءات وغايات توظيفها، وصعوبة جمع توقيعات النواب لاقتراحها، والأثر المعدوم المترتب عن إصدارها، وكذلك محدودية إدراك النواب لمفهوم الرقابة وعدم قدرتهم على التحرر من قيد الحل الرئاسي عندما يتعلق الأمر بإصدار لائحة معارضة للبيان، فحتى وإن تمكن النواب من تمريرها وتجاوز الأغلبية المساندة للحكومة في المجلس وتقديم هذه الأخيرة استقالتها، فإن رئيس الجمهورية قد يتجه إلى حل المجلس ورفض استقالة الحكومة على اعتبار أن بقاءها مرهون بإرادته (خرباشي، 2007، صفحة 123).

إضافة إلى اللائحة، فإن ملتزم الرقابة تقنية مرتبطة أيضا ببيان السياسة العامة أقرها دستور 1996 وتم الإبقاء عليها ضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، يمكن للنواب توظيفها على إثر مناقشتهم للبيان واعتراضهم عليه، وتعد لائحة فاعلة أو لائحة لوم تنصب على مسؤولية الحكومة سياسيا لأن التصويت عليها يؤدي إلى استقالة الحكومة وإسقاطها إن حادت عن التوجهات المحددة في مخطط عملها - برنامجها سابقا - (بوالشعير، 2013،³، صفحة 166)، وفي ضوء ذلك نظم استخدامها دستوريا وضمن القانون العضوي الناظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة ولم يترك الأمر للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

الثابت أن تقنية ملتزم الرقابة ذات علاقة ترابطية بطبيعة الأغلبية البرلمانية السائدة في المجلس الأول، لذا فإن إحاطة هذه التقنية بمجموعة من الشروط (الجمهورية الجزائرية، 2016،⁴، صفحة 61) شكل عقبات أمام النواب جعلت من استخدامهم لها أمرا صعبا إن لم نقل مستحيلا لوجود أغلبية برلمانية مساندة للحكومة، فضرورة توقيع الملتزم من قبل سبع النواب للموافقة عليه أمر مبالغ فيه لتعذر جمع هذا العدد ضمن مجلس يضم في تشكيلته العديد من الأحزاب السياسية وعدم قدرة النائب على توقيع أكثر من ملتزم رقابة واحد، وحتى في حال جمع التوقيعات وتولي مندوب عن أصحاب ملتزم الرقابة إيداع نصه لدى مكتب المجلس ونشره في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس مع ضرورة تعليقه وتوزيعه على كافة النواب، فإن التصويت عليه لن يتم إلا بعد مرور ثلاثة أيام من تاريخ

إيداعه، وهي فترة كافية تتيح للحكومة فرصة للتفاوض والمساومة مع مقترحي الملتمس لإقناعهم بالعدول عن رأيهم (أومايوف، 2013، صفحة 161)، وإن فشلت الحكومة في هذا المسعى وعرض الملتمس للتصويت فذلك لا يعني انتهاء العقبات، لأن التصويت يتم بعد المناقشة التي لا تساعد ضوابط إجرائها الدفاع عن الملتمس، حيث لا يتدخل أثناء إجرائها إلا الحكومة بناء على طلبها ومندوب أصحاب الملتمس ونائب يرغب في التدخل ضد الملتمس وآخر مؤيد له، وبذلك لا يمكن التصويت على الملتمس بأغلبية ثلثي النواب جميعا وليس الحاضرين.

عدم قدرة المجلس الشعبى الوطنى على اتخاذ موقف صارم اتجاه الحكومة وسحب الثقة منها، يعكس عدم فاعليته البرلمان وعجزه عن تقييم السياسات العامة للدولة، فلم نشهد خلال التجربة البرلمانية التعددية أي إيداع لملتمس الرقابة، وإن كان للقيود الإجرائية باع في ذلك فإن آلية الحل الرئاسي تفرغ الملتمس كتقنية رقابية من فحواه، لأنه حتى وإن تم التصويت عليه وقدم الوزير الأول - رئيس الحكومة سابقا - استقالة الحكومة فذلك لا يعني بالضرورة إسقاطها، لأن رئيس الجمهورية يمكنه قبل قبول الاستقالة اللجوء إلى حل المجلس الأول، خاصة وأن دور الحكومة كمؤسسة قد حُصر دستوريا وعمليا منذ التعديل الدستوري لسنة 2008 - على غرار ماكان قائما عمليا - في تنفيذ سياسة رئيس الجمهورية الذي يعتبر أي مسعى لإثارة مسؤوليتها مسعا لإثارة مسؤوليته شخصيا.

قد يؤدي عدم القدرة على إثارة مسؤولية الحكومة أمام المجلس الشعبى الوطنى بعد تقديمها لبيان السياسة العامة إلى تشنج علاقتها مع المعارضة، وتفايدا لإمكانية الإنسداد بينهما مستقبلا منح المؤسس الدستوري الحكومة حق التقدم بطلب التصويت بالثقة في حال إصرار المعارضة على عرقل تنفيذ سياساتها (بغدادى، 2009، صفحة 180)، إذ يمكن للوزير الأول - على غرار رئيس الحكومة سابقا - أن يطلب من المجلس الأول تصويتا بالثقة عند تقديمه لبيان السياسة العامة، لكن بالعودة إلى ضوابط ممارسة هذا الحق بحسب المواد 63-65 القانون العضوي رقم 16-12 يتجلى لنا أنه أداة الحكومة لدحض معارضيتها، لأنه يخول لها قانونيا تسجيل التصويت بالثقة في جدول الأعمال وجوبا دون تحديد المدة الدنيا والقصى للتصويت عليه، والاكتفاء بالحديث عن تدخل زيادة على الحكومة نفسها نائب يؤيد وآخر ضد التصويت بالثقة خلال المناقشة المتعلقة به، وأن يتم التصويت بالثقة بالأغلبية البسيطة على خلاف النصاب المقرر لإسقاط الحكومة على إثر ملتمس الرقابة (بوالشعير، 2013 ب، صفحة 169)، يضاف إلى ذلك، حتى وإن قدم الوزير الأول - رئيس الحكومة سابقا - استقالة

الحكومة نتيجة حجب المجلس ثقته عنها ورفض تفويضها الحكم بسبب سياساتها الخاطئة مما يستدعي تركها لموقعها في السلطة التنفيذية (القَمَيْش، 2012، صفحة 134)، إلا أن هذه الاستقالة ليست أكيدة لأن رئيس الجمهورية يمكنه في هذه الحالة أيضا أن يلجأ إلى حل المجلس، وبذلك من الصعب أن تكتسب تقنية طرح الثقة البعد الرقابي لأن توظيفها لا يكون إلا لغاية تعجيز المعارضة.

بالنسبة لمجلس الأمة، للحكومة السلطة التقديرية في تقديم بيان السياسة العامة أمامه وإن كان اعتيادها على فعل ذلك قد أنشأ عرفا دستوريا يفرض عليها ضرورة تقديم البيان (معمرى، 2018-2019، صفحة 235)، فما إن يمرّ البيان على الغرفة الأولى دون أن يُتَبَّع بالتصويت الإيجابي على اقتراح ملتزم رقابة أو حجب الثقة عن الحكومة يمكن لهذه الأخيرة أن تقدمه للغرفة الثانية التي لا يمكنها إتخاذ قرار ولا إبداء رأي بشأن البيان، في ظل عدم تحديد الدستور والقانون العضوي الناظم لعلاقة الحكومة بالبرلمان لطريقة تقديم البيان أمامها ولا للآثار المترتبة عن هذا التقديم، كما أن ارتباط تقديم البيان بالسلطة التقديرية للحكومة وبموقف المجلس الشّعبيّ الوطنيّ منه دليل على تبعية الغرفة الثانية للغرفة الأولى، وتأكيد على أن ضعف نظام البيكاميرالية من ضعف الغرفة الثانية (خرياشي، 2007، صفحة 133).

بالنتيجة، جميع تقنيات الرقابة التي يترتب عنها إثارة المسؤولية السياسية للحكومة شكلية فاقدة للفاعلية، نتج عنها فقدان الحكومة لفاعليتها وبقاء رئيس الجمهورية الضابط الوحيد للعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية والمتحكم في استقرارهما وفاعليتهما، وتأسيسا على ذلك لا يمكن التمييز بين الرقابة غير العادية ذات الطابع العقابي والرقابة العادية من النوع الإعلامي (Lauvaux, 2010, p. 23) التي لا تقود إلى إثارة المسؤولية السياسية للحكومة.

■ تقنيات الرقابة البرلمانية غير المثيرة لمسؤولية الحكومة:

تعزير البرلمان لمكانته كفاعل أساسي في صنع السياسات العامة للبلاد يستوجب الرقابة الصارمة لنشاط الحكومة التي يبقى عاجزا عن إثارة مسؤوليتها السياسية، وتحقيقا لذلك كثيرا ما يلجأ إلى استخدام تقنيات أخرى كالإستجواب والسؤال ولجان التحقيق، التي رغم افتقادها للطابع الردعي إلا أن التوظيف الجديّ لها سيسمح لأعضاء البرلمان بتحصيل الحقائق عن النشاط الحكومي واستعمالها بما يدعم عملهم الرقابي.

• الإستجواب:

الاستجواب من أهم حقوق المجالس النيابية ومن ضمن الوسائل الرقابية الخطرة بالنسبة لمركز الوزارة وعلاقتها بالبرلمان (سلام، 1982، الصفحات 88-89)، لذلك يعد من الأعمال الأساسية ضمن الدورات البرلمانية الديمقراطية نظرا لتوظيفه من قبل أحزاب المعارضة بواسطة نوابها لغاية كشف مواطن الخلل في أداء الحكومة (الjasور، 2008، صفحة 84).

يتضمن الاستجواب المحاسبية والنقد المدعم بالأدلة في شكل سؤال مُرفق باتهام للحكومة عن أعمالها ذات الصلة بالسياسات العامة للدولة أو أي مسألة متعلقة بهذه السياسات (أوصيف، 2016، صفحة 365)، وهو إجراء لا تقتصر فيه المناقشة على من قدمه ومن قُدّم إليه لأنه يثير مناقشة عامة يشارك فيها من يرغب من أعضاء المجلس، التي تقضي إما إلى الاقتناع بالتبريرات المقدمة من الطرف الموجّه إليه الاستجواب، وإما إلى عدم الاقتناع بها مما قد يؤدي إلى تحريك المسؤولية السياسية للوزارة و طرح الثقة بها (عبد الوهاب، 2006، الصفحات 302-303).

وإن كانت النظم السياسية تتباين في توظيفها للاستجواب من حيث التشدد في الجزاء المترتب عن استخدامه أو التفريط في ذلك إلى حد انعدام تأثير حقيقي له بإخراجه من دائرة الآليات المحركة للمسؤولية السياسية للحكومة إلى دائرة الآليات الإعلامية (ذبيح، 2012، صفحة 244)، فإنه بالعودة إلى التطور الدستوري في الجزائر - ماعدا دستور 1963 - نلاحظ استقراره على منح أعضاء البرلمان الحق في استجواب الحكومة، وتكريس ذلك في المادة 151 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مع توظيف الاستجواب كتقنية رقابية إعلامية للاستفسار وطلب توضيحات حول إحدى قضايا الساعة دون إحداث أي أثر، خاصة إذا كان جواب الحكومة غير مقنع بالنسبة للنواب ولو بالنص على فتح مناقشة حول موضوع الاستجواب (خرياشي، 2009-2010، الصفحات 343-344).

لم يتم النص صراحة على فتح المناقشة بعد رد الحكومة والإكتفاء بالحديث عن تحديد جلسة الاستجواب وإمكانية سحبه وإجابة الحكومة عنه (الجمهورية الجزائرية، 2016، c، صفحة 62)، أي أن إجراءات الاستجواب تنتهي بالإجابة عنه دون إمكانية إنشاء لجنة تحقيق في الموضوع، التي سبق وأن أقرها النظام الداخلي للمجلس الأول لسنة 1997، ليتم التراجع عن ذلك إثر تعديله سنة 1998، بل وحتى عدم إدراج أي مادة بشأن الاستجواب في مواد النظام المعدل سنة 2000، وهو أمر غير منطقي إذ لا يعقل أن يتجاهله النواب عند إعدادهم للاتحة النظام الداخلي لمجلسهم، والأمر ذاته فيما يخص

المجلس الثاني الذي أقر في نظامه الداخلي لسنة 1998 إمكانية انتهاء الاستجواب بإجراء مناقشة عامة يمكن أن تقود إلى تشكيل لجنة تحقيق حول موضوعه ليتراجع عن ذلك في نظامه الداخلي المعدل سنة 2000 و2017 بتخصيص مادة واحدة تنص على إيداع الاستجواب لدى مكتب المجلس وتوزيعه على الأعضاء (الجمهورية الجزائرية، 2017، صفحة 25).

في سياق متصل، تستدعي صحة الاستجواب تعلقه بقضية من قضايا الساعة، غير أن عمومية الصياغة وانعدام تحديد دقيق للمقصود يمثل هذه القضايا يجعلها حاملة في طياتها لعدة تفسيرات تتيح للحكومة توسيع حظوظها السياسية في مواجهة البرلمان، وإذا سلمنا بفكرة الاستعجال كأساس جوهري للاستجواب، فإن اتساع عامل الوقت سواء لتبليغ نص الاستجواب للوزير الأول - رئيس الحكومة سابقا - المقدر بثمانية وأربعين ساعة الموالية لإيداعه، أو للرد عليه والمقدر بثلاثين يوما على الأكثر الموالية لتبليغه (الجمهورية الجزائرية، 2016، الصفحات 61-62)، سيميع أهمية الاستجواب لأن الزمان يمكن أن يتجاوز موضوعه ويحد من صداه السياسي (بوقفة، 2009، صفحة 407)، زيادة على أن عدم تحديد الجزاء القانوني المترتب على الحكومة في حال امتناعها عن الرد يفقد الرد أهميته، كما يواجه استخدام الاستجواب عائقا آخر يتجسد في ضرورة توقيع نصه على الأقل من قبل ثلاثين نائبا أو ثلاثين عضوا برلمانيا حتى يكون قابلا للنقاش، وإن كان في ذلك تأكيد على أنه حق جماعي وليس حقا فرديا، إلا أن هذا النصاب مبالغ فيه بالنظر إلى وزن المعارضة داخل البرلمان خاصة الغرفة الثانية.

المفترض أن ينتهي الاستجواب بإمكانية إجراء مناقشة عامة داخل المجلس وحمل عقوبة سياسية تتمحور في طرح الثقة بالحكومة (الأحمد، 2008، صفحة 417)، إلا أن ذلك غائب عن منظور المشرع الجزائري بشكل جعل منه أشبه بالسؤال الشفوي بناء على ما يترتب عنه من آثار وفي ضوء انعدام توازن وتلازم بين الشرط وجوابه في معادلة الاستجواب، ففي الوقت الذي نجد شروط توظيفه كثيرة وتعجيزية فإنه ينتهي بآثار ضعيفة إن لم نقل منعدمة (ذبيح، 2012، صفحة 251)، وهذا ما يجعل من دوره في التأثير على الحكومة ومنه توجيه السياسات العامة لتأخذ منحاً أكثر عقلانية وفاعلية في معالجة المسائل العمومية جد محدود إن لم نقل منعدما.

• تقنية السؤال البرلماني:

السؤال البرلماني مستمد من التقاليد البرلمانية الإنجليزية (Dosière, 2010, p. 37)، وهو حق من الحقوق الدستورية لأعضاء الهيئة التشريعية لا سيما وأنه يمهّد لاستخدام بعض التقنيات الرقابية كالاستجواب مثلا (حرشواو، 2010، صفحة 48)، كما يساهم في إنشاء علاقة وظيفية مباشرة بين الهيئتين التشريعية والتنفيذية باعتباره أسلوبا للتواصل بينهما ووسيلة لتسوية التوترات المثيرة للجدل ولفت انتباههما للقضايا والمشاكل العمومية التي يعد إدراكها اللبنة الأولى لتبني السياسات العمومية، ولا يشترط في السؤال أغلبية معينة أو موافقة البرلمان أو ارتباطه بموضوع آخر معروض عليه لأن مصيره لن يتعدى رد عضو الحكومة على عضو البرلمان (عاشوري، 2006، صفحة 58)، أي أن استقصاء هذا الأخير بالسؤال عن أمر ما أو التحقق من حصوله أو استعلامه عن نية الحكومة في قضية ما لن ينطوي على أي اتهام.

السؤال غير منتج بذاته لأثر لعدم قدرة البرلمان على اتخاذ قرار بشأن المسألة أو القضية محل التساؤل (بوقفة، 2011، صفحة 157)، رغم ذلك فهو يسمح بطرح القضايا الهامة لمعرفة أبعادها وجمع المعلومات عنها (الخالدي، 2009، الصفحات 86-87) للوقوف على حقيقتها، وبذلك يتيح للبرلمان إمكانية مراقبة أعمال الحكومة بلفت نظرها إلى أمور قد تلحق أضرارا بالصالح العام (بوقفة، 2011، صفحة 154) ودفعها نحو تدارك ما فاتتها وتصحيح مسارها أو إجبارها على تبيان موقفها بوضوح اتجاه القضايا المثارة (المهندي، 2011، صفحة 170)، وعليه فإن حجم ونوع المعلومات التي يقدمها صاحب السؤال والوزير المعني أثناء طرح السؤال أو الإجابة عنه أو مناقشته هي مؤشر قوي على طبيعة مساهمة البرلمان في عملية صنع السياسة العامة.

الجدير بالملاحظة أن الأسئلة تساهم عموما في الإعلام أكثر من المساهمة في مراقبة الإجراءات الحكومية، إلا أنه في بعض الحالات وفيما يتعلق ببعض المواضيع الجد محدودة يمكن أن تتحول هذه الأسئلة إلى أداة حقيقية لمراقبة الحكومة كموضوع ميزانية الرئاسة، فبفعل توجيه عدة أسئلة لرئيس الوزراء ونحو خمسة عشر وزيرا أمكن الكشف عن المبلغ الحقيقي وتطور نفقات الرئاسة التي تعد من أكثر أسرار الجمهورية الفرنسية الخامسة حماية (Dosière, 2010, pp. 41-42).

تتعدد أنواع الأسئلة البرلمانية وتختلف أشكالها (الخالدي، 2009، صفحة 87)، لكن المشرع الجزائري تبني السؤال البرلماني الكتابي والشفوي كإجراء رقابي يوجه من خلاله النائب أو عضو الهيئة التشريعية

سؤالا لعضو واحد من أعضاء الحكومة حول قضية قطاعية ليست بالضرورة من الاهتمامات العامة الراهنة (بلحاج، 2010، صفحة 290) تبعا لإجراءات وضوابط تتعلق باستعماله وقبوله والرد عليه.

يتم تبليغ السؤال الشفوي من البرلماني كتابة ليعد الوزير المعني الإجابة عنه، إذ لا يعقل أن توجه الأسئلة لوزراء في غير اختصاصاتهم (النوري، 2016، صفحة 194)، بدليل استخدام المشرع الجزائري لصياغة عضو في الحكومة و جواب عضو الحكومة ، وخلال الجلسة البرلمانية المخصصة للإجابة عن السؤال يطرح مباشرة وشفويا من قبل صاحبه (بلحاج، 2010، صفحة 292) على أن يتقيد بمضمونه ويكون الوزير مجبرا على تقديم إجابة عنه تتطابق مع محتوى فحواه في أجل لا يتعدى الثلاثين يوما من تاريخ تبليغه، وبناء على الإجابة يمكن لصاحب السؤال التعقيب على رد الوزير ومطالبته بتوضيحات أكثر، ولهذا الأخير الحق في إجلاء المسألة المراد الإطلاع عليها بصورة موجزة ومرة واحدة في الوقت المحدد لذلك، وفيما يخص السؤال الكتابي فالمعلوم أنه يعهد للبرلماني بطرح كتابيا ما يراه مناسبا من أسئلة على عضو الحكومة وتلقي الإجابة منه وفق نفس الصيغة (بوقفة، 2009، صفحة 380)، حيث يكون الرد كتابة خلال الثلاثين يوما على الأكثر، ليتم بعدها نشر الأسئلة الشفهية والكتابية والأجوبة عنها في الجريدة الرسمية للمداولات البرلمانية.

عدم الاقتناع بجواب عضو الحكومة عن السؤال الكتابي أو الشفوي قد يؤدي إلى فتح مناقشة التي لا تتم بناء على طبيعة السؤال بل على نتيجة الإجابة عنه (أوصيف، 2016، صفحة 362) وفقا لنص المادة 5/152 من التعديل الدستوري لسنة 2016، وإن كانت هذه المناقشة خالية من أي أثر قانوني يترتب عنه مساءلة الحكومة عن سياساتها العمومية لعدم تحديد هذه المادة وغيرها من النصوص الدستورية والقانونية مآلها، على غرار ما كان معتمدا في السابق، إلا أنها تعد فضاء لتبادل الآراء حول قضايا عامة تثير الرأي العام وتبرز موقف البرلمانين منها، وتدفع بالحكومة إلى الاهتمام بانشغالات المواطنين حفاظا على ثقتهم وضمانا للتنسيق بينها وبين البرلمان (بوالشعير، 2013،³، صفحة 181) بالشكل الذي يساعدها على وضع سياسات عامة أكثر فاعلية.

ولئن كان إجراء مناقشة لجواب عضو الحكومة على السؤال الشفهي يعد أمرا معقولا لقدرة أعضاء البرلمان على تقدير مدى استيفاء الجواب للسؤال المطروح، لكن كيف يمكنهم تقدير الجواب عن السؤال الكتابي وهم لم يطلعوا لا على السؤال ولا على الجواب؟، فميزة السؤال الكتابي تكمن في توثيقه التي يمكن أن تكون سببا في محدودية أثره لانحصاره بين العضو صاحب السؤال وعضو

الحكومة المعني دون أن يمتد ذلك الأثر إلى الرأي العام، وإن لم يتم لحد اليوم مناقشة جواب عضو الحكومة عن السؤال الكتابي إلا أن المسألة تحتاج لمراجعة النصوص الدستورية والقانونية (عاشوري، 2006، الصفحات 67-68).

بالنتيجة، بما أن السؤال أكثر تقنيات الرقابة استعمالاً يجب إخراجها من محدودية دوره وقلة فاعليته في التأثير على النشاط الحكومي بتحويله من مجرد وسيلة إعلامية إلى آلية لإثارة المسؤولية السياسية للحكومة، أو على الأقل تمكين أعضاء البرلمان من الاستعلام عن مختلف القضايا مع تحقيق الهدف المنشود من ذلك، بمعنى طرح السؤال يجب أن يكون متبوعاً بجواب شاف خلال الآجال المحددة لأن التأخير يفقد السؤال أهميته وأثاره (Champagne, 1982, p. 151)، الأمر الذي يستدعي إعادة مراجعة النصوص القانونية مراجعة حقيقية، فحتى بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 وتعديل القانون الناظم لعمل غرفتي البرلمان وعلاقتها بالحكومة لا يزال السؤال البرلماني يواجه إشكالات وعوائق تثبط من فاعليته نظراً لاستمرار الممارسات السابقة، وبالأخص امتناع الوزير الأول - رئيس الحكومة سابقاً - ووزير الدفاع والداخلية والخارجية في الغالب عن الإجابة عن الأسئلة الموجهة إليهم دون تقديم أي تبرير لهذا الامتناع، وأحياناً الإجابة عن بعض الأسئلة كتابة رغم أنها وجهت لها شفويًا. عدم فاعلية السؤال كتقنية رقابية ذات طابع فردي محدود الأطراف، قد يدفع بأعضاء البرلمان نحو استخدام تقنيات أخرى متعددة الأطراف وأبعد من مجرد طرح سؤال وتلقي الإجابة عنه، لأنها تشكل سلسلة متتالية ومرتبطة من الأسئلة الدائرة حول وضعية ما في مرفق ما من المرافق الحكومية.

• تقنية التحقيق البرلماني:

تكاثر هياكل التقييم المستقلة إلى جانب هياكل الرقابة التقليدية دليل على تصاعد الحاجة للخبرات الخارجية والنقدية، وحتى لا يكون البرلمان رهين المعلومات المقدمة من الحكومة فقد حصل على الحق في إجراء التحقيقات الضرورية لممارسة عمله الرقابي (Vallet, 2003, pp. 249-250) عن طريق تشكيل أو تكليف لجنة برلمانية بالتحقيق (المطيري، 2015، صفحة 191)، لعدم إمكانية ممارسته للتحقيق بكامل أعضائه عملياً لوجود استحالة مادية (بوقفة، 2011، صفحة 158) تمنعه من دراسة كل الأمور التفصيلية، والمتجسدة في العدد الهائل لأعضائه الذي يمنعه من فحص المسائل ويصعب عليه التعامل مع الشهود والخبراء الذين يزودونه بالمعلومات الضرورية (عمران ف.، 2008، صفحة 93).

تتشأ لجان التحقيق بغرض التحري وجمع المعلومات عن موضوع معين يدخل في الاختصاص الرقابي للبرلمان، وتطلع على المستندات والوثائق كما تستدعي المسؤولين للاستفسار عن جميع الملاحظات والوقائع (الأحمد، 2008، صفحة 80) أثناء قيامها بالتقصي بهدف الكشف عن كافة العناصر المادية والمعنوية في مسألة أو قضية ذات مصلحة عامة، وإن وجب تمتع هذه اللجان بقدر كاف من السلطات المتعلقة بالوثائق والمستندات، أو بالأشخاص، أو بالأماكن (حرشواو، 2010، الصفحات 117-120) لممارسة مهامها الرقابية على أكمل وجه، يجب ألا تتجاوز الاختصاص الموكل لها (مرايط، 2010، صفحة 188)، لتنتهي مهمتها بتقرير ترفعه للبرلمان صاحب القرار النهائي (القميش، 2012، صفحة 33).

الأكيد أن طبيعة مهام البرلمان تقتضي منه الوقوف على مكان الخلل في النصوص التشريعية بهدف تعديلها أو للتأكد من سلامتها، إضافة إلى متابعة تنفيذ الحكومة للسياسات والبرامج العمومية لغاية تقييمها، وعليه منح المؤسس الدستوري للبرلمان بغرفتيه الحق في تشكيل لجان للتحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة بموجب المادة 180 من التعديل الدستوري لسنة 2016، وابعاد اللجان الدائمة للغرفتين عن مجال التحقيق البرلماني مع السماح لها بمراقبة الحكومة ونشاطاتها في مختلف القطاعات بموجب المادة 152/02 منه، من خلال منحها إمكانية الاستماع إلى الحكومة أثناء المناقشات الدائرة داخلها بخصوص مشاريع واقتراحات القوانين المحالة عليها لأجل دراستها.

بناء على المادة 26 من القانون العضوي رقم 16-12، توجه اللجنة الدائمة المختصة طلبها في الاستماع إلى ممثل الحكومة أو أحد أعضائها إلى رئيس الغرفة المعنية الذي يتولى إرساله إلى الحكومة، ولا يجب أن يخرج الطلب عن جدول أعمال اللجنة ولا اختصاصاتها، وغاية الطلب هي تحديد سيرورة تنفيذ مخطط عمل الحكومة - برنامجها سابقا - من خلال الوقوف على درجة الانجاز ومعرفة أسباب التقدم أو التأخر إن وجد وكذلك مختلف الأدوات القانونية التي تقترحها الحكومة أو تكون بحاجة إليها، وحتى ما تنوي القيام به من إجراءات في بعض المجالات ذات الصلة بالقطاع وما تسطره من مشاريع وبرامج جديدة لاستكمال تنفيذ مخطط عملها - برنامجها سابقا - (بوالشعير، 2013، الصفحات 186-187).

تتولى اللجنة الدائمة متابعة وتقييم السياسات العمومية من خلال مراقبتها لنشاط وزاري محدد ومناقشة أعضائها للمبادرات التشريعية، حيث يبادر البرلماني أثناء النقاش العام بتوجيه الأسئلة الشفوية

للوزير المعني للحصول على معلومات عن مسائل ذات الصلة بموضوع النقاش ومعرفة ما يجري داخل قطاع وزاري بعينه (بوقفة، 2011، صفحة 157)، وبناء على المعلومات التي تُحصيها اللجنة من إجابات أعضاء الحكومة والوثائق والمستندات التي بحوزتها إلى جانب الاستعانة بالخبراء تقوم بفحص النص وتدوين ملاحظاتها وتوصياتها ضمن تقاريرها، ورغم أن تحقيقات اللجان الدائمة ذات طابع تشريعي غير سياسي تحمل في طياتها بعدا إعلاميا يرمي لتنسيق عمل الحكومة مع البرلمان دون أن يترتب عنها أي مسؤولية سياسية للحكومة، إلا أن تأثير هذه اللجان على السياسات العامة يتجلى لنا من خلال إدراك مدى قبول وتنفيذ الحكومة لتقاريرها وتوصياتها بشأن هذه السياسات (Halligan, 2008, pp. 138-139).

في سياق متصل، إنشاء لجان التحقيق ذات الطابع المؤقت اختصاص حصري لغرفتي البرلمان لمعالجة قضايا ذات مصلحة عامة لكن ضمن مجموعة من القيود، فمصطلح **المصلحة العامة** بما يحمله من شمولية قد يقيد هذا الاختصاص، لأنه بقدر ما يحمله في معناه الواسع من إمكانية تكوين لجان تحقيق في جميع المسائل التي يرى البرلمان أنها ذات مصلحة عامة، بقدر ما قد يؤدي هذا التعميم إلى تضييق الخناق على المبادرة البرلمانية في مجال التحقيق بناء على إدعاء من الحكومة بأن ليس كل القضايا التي يعترّم البرلمان التحقيق فيها لها صبغة المصلحة العامة (بوقفة، 2009، صفحة 413).

وبموجب المادة 78 من القانون العضوي رقم 16-12 يتم إنشاء لجنة للتحقيق بناء على اقتراح لائحة يوقعه عشرون نائبا أو عشرون عضوا على الأقل يودع لدى مكتب الغرفة المعنية، شريطة أن يتضمن الاقتراح توضيحا وتحديدا دقيقا للوقائع التي تستوجب التحقيق والتحري، وأن يتم التصويت عليه بعد الاستماع لمندوب أصحاب الاقتراح ورأي اللجنة المختصة بالموضوع، والملاحظ أن العامل الحاسم لا ينحصر في النصاب القانوني المطلوب لإيداع اللائحة فقط حتى وإن اعتبره الكثيرون على أنه شرط تعجيزي غايته إقصاء المعارضة، بقدر ما هو إمكانية التحجج بغياب تحديد دقيق لموضوع التحري لعدم ضبط أسباب التحقيق والوقائع والأحداث المراد التحقيق فيها.

اعتبارا بأن التحقيق برلماني فقد وجب أن يستمد صفته البرلمانية من صفة الشخص القائم به الذي يجب أن يكون بالضرورة برلمانيا (خلوفي، 2012/2011، صفحة 411)، لذا تم حصر العضوية داخل لجنة التحقيق في نواب وأعضاء البرلمان وعدم السماح لأعضاء الحكومة بالانضمام لعضوية اللجنة

حتى لا تحيّد عن مسارها، غير أن استبعاد البرلمانين الموقعين على لائحة إنشاء اللجنة من عضويتها وفقا للمادة 82 من القانون العضوي رقم 16-12، لا يمكن التسليم بأنه تثمين لحيادها وضمان لفاعليتها بقدر ما هو تثبيط لعملها وإعاقة لقدرتها على جمع المعلومات والحقائق لأن التحقيق سيسند لأشخاص ليس لهم صلة بالقضية المراد التحقيق فيها.

وبالنظر إلى أن تعيين لجان التحقيق طبقا للشروط المحددة لتشكيل اللجان الدائمة بحسب المادة 79 من القانون العضوي رقم 16-12، وتوزيع المقاعد داخلها بين المجموعات البرلمانية بما يتناسب مع عدد أعضاء كل مجموعة مقارنة بالعدد الأقصى لأعضاء اللجنة، فإن ذلك يتيح للحكومة التدخل غير المباشر في توجيه اللجنة عن طريق حزب أو أحزاب الأغلبية الدائمة لها - أحزاب التحالف - التي ستستحوذ على نسبة معتبرة من المقاعد مقارنة بالمعارضة، وفي ضوء ذلك من الصعب أن تتحلّى اللجنة بالنزاهة والحياد في مهامها، ولن تستطيع الحفاظ على التوازن بين المؤسسة التي تمثلها والروح التي تجسدها والدور الذي يتوقع المجتمع المدني منها تأديته (Vallet, 2003, p. 251).

كما أن اشتراط عدم جواز إنشاء لجنة تحقيق حول وقائع تكون محل إجراء قضائي إذا تعلق ذات الإجراء بنفس الأسباب والموضوع والأطراف وفقا للمادة 80 من القانون العضوي رقم 16-12 بحجة عدم إعاقة مجرى العدالة، يعد إجحافا بحق البرلمان وتقليصا لسلطاته الرقابية، خاصة وأنه هناك فرق واضح بين التحقيق البرلماني الذي تكون عقوبته سياسية بالأساس لأن موضوعه هو المخالفات السياسية والتحقيق القضائي الذي تكون عقوبته جنائية لأن موضوعه هو التجاوزات القانونية (محمد ع.، 2010، صفحة 436).

ونظرا لأهمية التحقيق البرلماني يلتزم أعضاء اللجنة بالسريّة التامة ولا يحق لهم إذاعة وقائع اجتماعات اللجنة أو النتائج المتوصل إليها لوسائل الإعلام (الأحمد، 2008، صفحة 259) وفقا للمادة 83 من القانون العضوي رقم 16-12، في مقابل منح اللجنة جملة من الصلاحيات والسلطات بموجب المادة 84 منه، كاستدعاء كل شخص للإستماع إليه وتقديم شهادته لتسليط الضوء على حيثيات القضية موضوع التحري، والحق في معاينة الأمكنة الضرورية لاستكمال مجريات التحقيق الذي يفترض منطقيا أسلوب الحركية والانتقال (شريط و.، 2012/2011، صفحة 368)، إلى جانب حق الإطلاع على الوثائق الإدارية والحصول على نسخ من مستنداتها وكشف جميع البيانات التي تحتاجها اللجنة لتأدية مهامها، لكن بالعودة إلى المادة 85 من ذات القانون نجد أن هذه السلطة ليست بالمطلقة، لمنع

اللجنة من الإطلاع على الوثائق ذات الطابع السري والاستراتيجي التي تهم الدفاع الوطني والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي، وهو تقييد مبالغ فيه خاصة وأن تقدير مدى سرية وإستراتيجية المستندات المطلوبة يعود إلى الجهات المعنية بتسليمها (قدور، 2016-2017، صفحة 199) وكذلك استخفاف بأهلية أعضاء اللجنة لتقدير إستراتيجية وخطورة الوثائق وتشكيك في وطنيتهم وحرصهم على أمن الدولة.

إن كان رفض تسليم الوثائق للجنة التحقيق يجب أن يكون مبررا من طرف الجهة المعنية، فإن الواقع العملي يثبت عكس ذلك، فكثيرا ما يتم إخفاء الوثائق ذات الصلة بمهام اللجنة لعدم امتلاكها ولا الغرفة المنحدرة منها القدرة على فرض طلباتها على السلطة التنفيذية التي تتحكم في كليهما نتيجة تموقعها في قمة النظام القائم على تنظيم هرمي يتيح لها مراقبة الجميع دون أن تكون محل مراقبة (بولشعير، 2013،^٣، صفحة 185).

والأكيد أن أعمال لجنة التحقيق تنتهي بإعداد تقرير نهائي عن القضية موضوع التحقيق كمستند رسمي تُحيل بموجبه إلى المجلس المعني نتيجة فحصها ودراستها للموضوع، فهو حجتها أمام مجلسها ودليلها على إنجاز مهامها وما توصلت إليه من معلومات وما تقترحه من علاج للسلبيات (محمد ع.، 2010، صفحة 236)، ووفقا للمادة 86 من القانون العضوي رقم 16-12 فإنه بعد استلام رئيس الغرفة المعنية للتقرير يبلغ إلى رئيس الجمهورية وإلى الوزير الأول - رئيس الحكومة سابقا -، ويوزع على النواب أو أعضاء البرلمان حسب الحالة على اعتبار أنهم هم العين الساهرة على المصلحة العامة للأمة جمعاء (بوقفة، 2009، الصفحات 419-420).

إذا كان المشرع الجزائري لم يتحدث عن حالة عدم تقديم التقرير ولا ما ستؤول إليه الوثائق والمستندات التي حازت عليها اللجنة أثناء قيامها بالتحقيق، فإنه أكد في المادة 87 من القانون العضوي رقم 16-12 على أن قرار نشر التقرير بيد الغرفة المعنية بناء على اقتراح مكتبها ورؤساء المجموعات البرلمانية وبعد رأي الحكومة في ذلك، ويُبث في الأمر إما دون مناقشة بأغلبية الأعضاء الحاضرين بعد تقديم مقرر اللجنة عرضا موجزا يوضح فيه الحجج المؤيدة أو المعارضة لنشره كليا أو جزئيا أو عن طريق فتح مناقشة في جلسة مغلقة.

تأسيسا على ذلك، يحق للبرلمانيين إنشاء لجنة تحقيق في حال توفر الشروط المنصوص عليها قانونيا، دون أن يكون لهم حق مناقشة مضمون تقرير اللجنة بعد إيداعه لأن ذلك متوقف على نشر أو

عدم نشر التقرير، وعليه لن يتمكنوا من تحريك المسؤولية السياسية للحكومة حتى لو أسفر التحقيق عن وجود خُرقات في التشريعات والسياسات العامة المتخذة أو المزمع اتخاذها، أو أفضى إلى وجود تجاوزات في تنفيذ إحدى البرامج القطاعية، لذا فإن التحقيق البرلماني في الجزائر ليس بالآلية الرقابية الفاعلة على الأداء الحكومي بل مجرد أداة استعلامية لجمع الحقائق فقط عن قضية ما، وبذلك تكون السلطة التنفيذية مُؤمنة من الرقابة في ضوء اقتران القواعد القانونية مع ظاهرة الأغلبية على طول مراحل صنع القرار وما يترتب عنه من قيود سياسية على إنشاء لجنة التحقيق وإجراء التحقيق ذاته (Vallet, 2003, p. 260) وما يتم التوصل إليه من نتائج.

خلاصة الفصل الثالث:

حافظ التعديل الدستوري في 2016 على نفس التوجه القائم في دستور 1996، بالإبقاء على ذات الترتيب والتنظيم الداخلي للسلطة التشريعية بعد اعتماد خيار الثنائية المجلسية، وإنشاء مجلس الأمة كغرفة ثانية لتحقيق التوازن بين السلطات وضمان استقرارها، توسيع التمثيل السياسي داخل البرلمان والمساعدة على وإحياء العملية الديمقراطية إلى جانب ترقية الصياغة التشريعية وتعزيز سيادة البرلمان. لكن رغم التعديل الذي طال الاختصاص التشريعي للبرلمان بالتوسيع في مجال القوانين العادية وإضافة القوانين العضوية، إلى جانب التوسيع الجزئي لصلاحيات مجلس الأمة بمنحه حق المبادرة بالتشريع في بعض المجالات ضمن تعديل سنة 2016، إلا أن التواجد الفعلي للحكومة في كل مراحل العمل التشريعي في ظل مساهمتها في إعداد نظامي الغرفتين وتوجيه سير عمليهما، قد أفقد البرلمان الاستقلالية الهيكلية والعضوية وكذلك السيادة الفعلية في إعداد القانون والتصويت عليه مما أدى إلى حصر نشاطه التشريعي وتهميش نشاطه السياسي، وعلى هذا الأساس يتجلى لنا أن مبررات إنشاء الغرفة الثانية واهية ذات بعد نظري لأن واقع الممارسة أكد لنا أنها هيئة مكلفة بالمساهمة الشكلية في العملية التشريعية لغاية مراقبة الغرفة الأولى بما يخدم السلطة التنفيذية.

وكان من المفترض أن يعزز البرلمان كهيئة تمثيلية من مهامه الرقابية لضمان التطبيق السليم للسياسات العامة العاكسة لاحتياجات المواطنين والرامية لمعالجة مشاكلهم، بعدما فقد المبادرة على ممارسة اختصاصه الأصيل في ضوء الهيمنة التنفيذية عليه، غير أن ممارسته لدوره الرقابي ضمن الهندسة الدستورية والقانونية القائمة والثقافة السياسية السائدة تبقى جد محدودة وتتنحصر في الرقابة الكلاسيكية عديمة الأثر بدلا من التقييم والمتابعة الفعلية للعمل العمومي ذو المصدر الحكومي، ومرد ذلك بالدرجة الأولى طبيعة الصلاحيات الممنوحة لكل غرفة وقدرتها على إثارة المسؤولية السياسية للحكومة والقيود المفروضة عليها التي جعلت من استخدامها أمر متعذرا إن لم نقل مستحيلا.

وإن كنا فعليا نعيش عصر الهيمنة التنفيذية في ظل التوجه العالمي السائد والقائم على إعطاء الأولوية للمنفذ على حساب المشرع، إلا أن ذلك لا يجب أن يقودنا للاعتقاد بحتمية الإلغاء الكلي لدور هذا الأخير في تسيير الحياة السياسية، لأن أداء البرلمان بغرفتيه ودوره كفاعل رسمي وحجم تأثيره على العملية السياسية المرتبط ببنيته كمؤسسة وطريقة تشكيلها ودرجة استقلاليتها عن السلطة التنفيذية، سيكون ذا أهمية كبيرة في نجاح السياسات العمومية ضمن مختلف القطاعات وبلوغ أهدافها.

الفصل الرابع:

التوازن المفقود بين السلطتين في

مجال صنع السياسات العامة

إقامة علاقة متوازنة بين سلطات الدولة وبالأخص السلطتين التشريعية والتنفيذية يعد من أبرز متطلبات صنع السياسات العامة الرشيدة، وهو الأمر الغائب والمغيّب في النظام السياسي الجزائري بالنظر لامتداد صلاحيات رئيس الجمهورية إلى مجالات على قدر كبير من الأهمية كالمجال المالي، ولأن قانون المالية هو الأداة الأساسية لتنفيذ برنامج الرئيس وتجسيده على أرض الواقع، فإن منح البرلمان صلاحية التشريع في ذات المجال يبقى أمراً نظرياً، لإنفراد الحكومة بإعداد مشروع قانون المالية بتوجيه من الرئيس وتحت إشرافه، وعدم خضوع المشروع لرقابة سابقة نتيجة المناقشة المحدودة له من قبل البرلمان إلى جانب عدم خضوعه للرقابة الآتية أو اللاحقة من قبله.

كما تتجلى العلاقة غير المتوازنة بين السلطتين في جانب منها من خلال أنماط التشريعات الرئاسية في الظروف العادية، التي أضحت الرئيس بواسطتها مشرعا أساسيا في مجال القانون عن طريق الأوامر الرئاسية وخارج المجال عن طريق السلطة التنظيمية المستقلة، وموجها ومراقبا للنصوص التشريعية ذات المنشأ البرلماني قبل أن يتم إصدارها عن طريق آليات الاعتراض الرئاسي بما يضمن له توافقه مع السياسات العامة التي تضمنها برنامجه السياسي.

وإن كان الرئيس هو من يقرّر السياسة الخارجية للأمة ويوجّهها بموجب الدستور دون مشاركة فعلية من البرلمان، فإنه وفي إطار إنقاذ البلاد من الأزمات التي تعصف بها وحتمية استعادة السير العادي لمؤسسات الدولة وسلطاتها، يصبح الرئيس الفاعل الوحيد في الظروف غير العادية بصفه حامي البلاد والمجسد لوحدة الأمة، لعجز البرلمان عن مجابهة مثل هذه الظروف التي تستدعي السرعة والرشادة في اتخاذ القرار وهي أمور يتعذر تحقيقها ضمن مؤسسة تتضمن عدد كبير من الأعضاء ذوي توجهات سياسية مختلفة، ولأن الظروف غير العادية ليست على درجة واحدة من الخطورة فإن حجم سلطات رئيس الجمهورية ودرجة تهميش واستبعاد البرلمان ستختلف من حالة لأخرى (خرباشي، 2007، صفحة 80).

1.4 اختلال العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في المجال المالي :

يعتبر المال والاقتصاد العمود الفقري للدولة الذي سيخلف أي انحراف فيه انعكاسات سلبية في مختلف القطاعات (لعروسي ر.، 2014، صفحة 94)، لذلك فإن الوظيفة المالية للبرلمان ذات أهمية بالغة لاسيما وأنها تقتزن بوظيفته التمثيلية، القائمة على وجود مجلس منتخب يحمي مصالح المجتمع

ويستجيب لتطلعات الناخبين ضمن سياسات عامة، في ضوء حرصه على اقتطاع الأموال العامة ضمن مبادئ العدالة والمساواة وتوزيعها على المستوى الوطني لأجل إنفاقها برشادة تنفيذا لهذه السياسات.

قانون المالية هو تحديد للتوازنات العامة المسطرة في مخططات التنمية المتعددة وكذلك طبيعة الموارد والأعباء المالية للدولة ومبلغها وتخصيصها (غانس، 2017-2018، صفحة 129)، أما الميزانية العامة فهي تقديرات سنوية تعكس خطة الحكومة للسنة المالية وتكون مفصلة وتحتوي على مصدر للإيرادات والنفقات للسنة المالية (1، p. 2018، Adetunji)، وعليه فقانون المالية هو النظام الضابط للميزانية العامة الذي تتحمل الحكومة في الجزائر على غرار أغلب الأنظمة الأخرى مسؤولية إعداده لكونها الأقدر على رصد الاحتياجات المجتمعية.

الجدير بالملاحظة أن التعديل الدستوري لسنة 2016 في المادة 138 منه وكذلك القانون العضوي 16-12 في المادة 44 منه قد حافظا على ذات التوجه المعتمد في دستور 1996، بتأكيدهما على أن المبادرة بإعداد قانون المالية تنحصر في الحكومة دون النواب، وعلى الرغم من أن النواب يحق لهم اقتراح قوانين تتعلق بالجانب المالي وفقا للمادة 139 من ذات التعديل الدستوري - والمادة 121 دستور 1996 - ، إلا أن الأمر من الناحية العملية شبه مستحيل لأن إجبارهم على البحث عن تدابير ترفع مداخل الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها سيجمد نهائيا أي مبادرة برلمانية باقتراح القانون خاصة وأنه لا يمكن وضع قانون لن تكون له انعكاسات مالية (معمرى، 2004، صفحة 26)، وفي ضوء ذلك تتحول الرقابة السياسية على قانون المالية كنوع من التعويض الضروري للبرلمان لما لحقه من ضعف نتيجة تقييد مبادراته على الصعيد المالي وحتى التشريعي عامة، فالرقابة تبقى سلاحا يشر في وجه الحكومة لأنه حتى وإن لم تمنعها وتنزع الثقة عنها فهي على الأقل تساهم في إزعاجها (قطيش، 2005، صفحة 416).

تأسيسا على ذلك، دراسة وتحليل الاختصاص المالي للبرلمان الجزائري بغرفتيه يمكن أن يتم ضمن مستويين أساسيين، يتمثل الأول في تحديد نطاق مناقشته وإقراره لقانون المالية كشرط ضروري لدخوله حيّز التنفيذ الأمر الذي يعد رقابة أو تقييما قَبْلِيًّا له، أما المستوى الثاني فيتجسد في ما يمارسه من رقابة آنية وبعديّة لعملية تنفيذه وما يترتب عن ذلك من تقيّم آني وبعديّ فعليّ لأداء الجهاز

الحكومي وقدرته على بلوغ أهداف السياسات العامة، لاسيما وأن جوهر النظام الرقابي يتجسد في تحقيق أهداف المال العام بتحصيل إيرادات الدولة وإنفاق مصروفاتها في حدود الاعتمادات الواردة في الميزانية العامة (المهندي، 2011، صفحة 490).

1.1.4 ضعف الرقابة البرلمانية السابقة على قانون المالية (التقييم القبلي):

الرقابة السابقة - التقييم القبلي - على قانون المالية هي رقابة تسبق الصرف وتهدف للتدقيق في المعاملات المالية قبل دخولها حيز التنفيذ لتجنب ارتكاب أية مخالفات مالية، وتتطلب حصول الجهة الإدارية على الإذن السابق بالصرف من الجهة الموكلة إليها مراقبة تنفيذ الميزانية العامة حتى تتمكن من الصرف (عصفور، 2009، صفحة 152)، وتحمل معنى الوصاية من جانب الدولة لفرض قيود معينة بهدف تحسين توزيع الموارد الاقتصادية وترشيد الإنفاق العام تحقيقاً لأهداف السياسات العامة، وتسمى بالرقابة المانعة لأنها غالباً ما تمنع وقوع المخالفات المالية (فنينش، 2011-2012، الصفحات 274-275).

قانون المالية من أهم أعمال الحكومة كونه المحرك الأساسي لتنفيذ مخطط عملها (برنامجها سابقاً)، إذ تحتكر مجاله وتتفرد بإعداد مشروعه في دوائرها الوزارية دون مساهمة البرلمان الذي لا يتعدى دوره مناقشة المشروع والتصويت عليه (سلطان، 2017-2018، صفحة 123)، وبالتالي فإن الحكومة هي من يتولى صياغة المشروع لامتلاكها حق تقدير الاعتمادات المالية الخاصة بالوزارات والإدارات التابعة لها، إلا أن المشروع لن يصبح نافذاً إلا بعرضه على السلطة التشريعية لمناقشته والتصويت عليه بصفة دورية كل سنة (برحمانى، 2015، صفحة 116).

تتولى السلطة التنفيذية تحضير مشروع قانون المالية السنوي وميزانية الدولة العامة، وبعدما يتم عرضه بداية على مجلس الحكومة لدراسته ثم مجلس الدولة لإبداء رأيه القانوني والاستشاري بشأن الصياغة القانونية، تتم إحالته على مجلس الوزراء لإجراء الدراسة النهائية له وتحصيل موافقة رئيس الجمهورية رئيس المجلس عليه (لعروسي ر.، 2014، صفحة 97).

بانتهاج الحكومة من صياغة مشروع قانون المالية الذي يجب أن يشمل مجموعة من الحسابات كميزانية الدولة والميزانيات الملحقة والحسابات الخاصة بالخزينة العمومية (زيوش، 2011، صفحة 18)، تودعه لدى البرلمان كمثل للشعب المتحمل للأعباء المالية الضرورية لتغطية مجمل النفقات

العمومية، الأمر الذي يستدعي منه الحرص التام على صيانة المصلحة العامة أثناء إجازته أو عدم إجازته للاعتمادات المالية، ولا بد من اعتماد البرلمان لقانون المالية قبل البدء في تنفيذه تطبيقاً لقاعدة "أسبقية الاعتماد على التنفيذ"، لتقوية موقفه في الرقابة على الحكومة (الخطيب و شامية، 2007، صفحة 306)، كما أن اشتراط موافقته لا يستقيم منطقياً مع إمكانية إجراء التصرف بواسطة الإدارة ثم إجازته بعد ذلك من طرف الهيئة التشريعية (المهندي، 2011، صفحة 514).

يعرض مشروع قانون المالية على البرلمان قبل بداية السنة المالية مع خضوعه لجملة من الإجراءات الدستورية التي تستهدف الانتهاء من بحثها في حينها، وبذلك فإن الرقابة البرلمانية السابقة على قانون المالية تقتزن باعتماده بعد مناقشته والتصويت عليه، وفقاً للمادة 01/138 من التعديل الدستور لسنة 2016 التي فرضت مناقشة مشروع أي قانون من قبل غرفتي البرلمان، كما حولت المادة 11/140 منه للبرلمان بغرفتيه حق التصويت على قانون المالية في ضوء مراحل متتالية.

▪ ضعف الرقابة السابقة للمجلس الشعبي الوطني على قانون المالية:

توضيح مضمون قانون المالية يساعد على توضيح ملامح السياسات العامة خاصة منها المالية، ولأن ذلك يضمن ويسهل ممارسة رقابة برلمانية فاعلة (زيوش، 2011، صفحة 21)، فإنه يتوجب على الحكومة دستوريا عرض مشروع قانون المالية ذو الأهمية السياسية والمالية الكبيرة على المجلس الشعبي الوطني، لكن رغم ذلك يبقى دور المجلس في أعمال رقابة سابقة عليه جد محدود في ظل تضافر عدة عوامل.

• اعتماد قانون المالية من قبل المجلس الشعبي الوطني:

يتولى وزير المالية إيداع مشروع قانون المالية مرفقا بجميع الوثائق المرتبطة به لدى مكتب رئيس المجلس قبل 30 سبتمبر من السنة التي تسبق السنة المالية المعنية، وبذلك يدخل تحضير قانون المالية المرحلة السياسية اعتباراً بأن التصويت عليه بعد المناقشة هو أحد المجالات التي يشرع في البرلمان (لعمارة، 2004، صفحة 177)، وبمجرد تلقي رئيس المجلس المشروع يعرضه فوراً على لجنة المالية والميزانية، المختصة بقضايا الميزانية العامة والنظام الجبائي والجمركي والعملية والقرض والبنوك والتأمينات والتأمين، كما يضبط المكتب جدول أعمال جلسات المجلس الخاصة بمناقشة المشروع.

في إطار ممارسة المجلس لاختصاصه المالي ولكي لا تتحول دراسة مشروع قانون المالية إلى عبة وتحديًا حقيقيا أمامه، فإنه يستعين باللجان الدائمة وعلى رأسها لجنة المالية والميزانية ذات الخبرة بالمسائل المالية والقانونية، التي تستطيع في خلال دراستها لمشروع قانون المالية دراسة مفصلة ومعقدة أن تساهم وتشرف بطريقة فعلية وإن كانت غير مباشرة على السياسات العامة للدولة، على أساس أن الدراسة الحقيقية للميزانية تجري في اللجنة وليس في الهيئة العامة للمجلس (الخير، 2014، صفحة 112).

تضبط اللجنة جدول أشغالها، وبعد استماعها للسيد وزير المالية ممثل الحكومة المكلف بشرح مشروع قانون المالية بصورة تفصيلية تنظم اجتماعات يحضرها العديد من الإطارات والخبراء الذين تستدعيهم، ثم تباشر دراستها لأحكام المشروع أين يبدي أعضاءها آراؤهم وما يرونه من تعديلات ضرورية على أي مادة من مواده، وكل ما تقترحه اللجنة من تعديلات تعرض على السيد وزير المالية ليدلي برأيه بشأنها، وتعد اللجنة تقريرها الأولي المتضمن لملاحظاتها عن المشروع وما تقترحه من تعديلات عليه وكذلك تقريرا عن مشروع ميزانيتها التسيير والتجهيز يتم إرسالها إلى مكتب رئيس المجلس، مع ضرورة تبليغ النواب وأعضاء الحكومة بتواريخ جلسات المناقشة وجدول أعمالها في غضون سبعة أيام على الأقل قبل انعقادها (برحمان، 2015، صفحة 135).

تخصص المرحلة الأولى من مناقشة مشروع قانون المالية والميزانية والتصويت عليه للمناقشة العامة، أين يعرض وزير المالية خلال جلسة النقاش العلنية أسباب ومبررات المشروع وسياسة الحكومة المالية في جميع المجالات ملخصا فيه الخطوط العريضة لمشروع القانون، بعدها يتدخل رئيس أو مقرر لجنة المالية والميزانية لسرد التقرير التمهيدي المعد بشأن ذات المشروع ثم يليه المتدخلون بحسب ترتيب تسجيلهم المسبق (الجمهورية الجزائرية، 2016، ٢، صفحة 58).

يحق للسلطة التشريعية إجراء تعديلات على مشروع قانون المالية وهو أمر طبيعي ومنطقي وإلا كان اعتمادها له غير ذي معنى، فلها الحق في إبداء ملاحظاتها على بنود وأبواب المشروع وتعديل الاعتمادات المقدره فيه بالزيادة أو النقصان دون المساس بالمصلحة العامة وبعيدا عن المناورات السياسية التي قد تحدث اختلالات بالبرامج والسياسات الحكومية (الخطيب و شامية، 2007، صفحة 308)، وهذه التعديلات كعمل جماعي آلية بيد النواب لتفعيل دورهم في إعداد قانون المالية بتمكينهم من تغيير

وضبط المبالغ المالية التي تستوجبها عملية تنفيذ السياسات العمومية، علما أن التعديلات قد تقدمها الحكومة أو لجنة المالية والميزانية أو عشرة نواب شريطة إيداعهم لها خلال 24 ساعة ابتداء من الشروع في المناقشة العامة لمشروع القانون، ومكتب المجلس هو المالك لسلطة قبول أو رفض التعديل شكلا (الجمهورية الجزائرية، 2000، ٣، صفحة 19).

يُحيل رئيس المجلس التعديلات المقبولة من الناحية الشكلية على لجنة المالية والميزانية مع تبليغ الحكومة بذلك وتوزيعها على النواب بهدف الإطلاع عليها، وتستمع اللجنة بحضور وزير المالية إلى مندوب أصحاب التعديلات الذي يعرض الأسباب والمبررات التي دفعت بهم إلى المبادرة بالتعديل المطروح على بساط البحث لغاية إقناع اللجنة والحكومة بأهمية التعديل المقترح (بوقفة، 2009، الصفحات 130-131)، وتلعب اللجنة دورا محوريا في دراسة مقترحات التعديلات وتتنظر في مدى قابليتها للتجسيد من الناحية المالية، إضافة إلى تمحيصها للتعديلات التي يقترح فيها أصحابها مصادرا للتمويل وتبرّر رفضها لتلك المخالفة لأحكام المادة 139 من التعديل الدستوري ضمن تقريرها التكميلي (بريك، 2014، أ، صفحة 56)، وعلى إثر ذلك تقبل أو ترفض التعديلات أو يتم الاتفاق مع المندوب على صياغة مشتركة.

بالانتهاء من المناقشة العامة تسجل مداوات المجلس في محاضر الجلسات، ويعاد النص إلى لجنة المالية والميزانية لتحرر تقريرها التكميلي بناء على المناقشات ومجموع التعديلات المقترحة وبحضور ممثل الحكومة أو يسجل غيابه، لتعقد بعدها جلسات علنية تُفتح بعرض التقرير التكميلي ينلونها فتح باب المناقشة للمصادقة على النص القانوني، بناء على ذلك يقرر المجلس إما التصويت على القانون كاملا أو التصويت عليه مادة مادة (ربوح، 2017، صفحة 235) بهدف تحقيق مناقشة دقيقة وتفصيلية للنفقات والإيرادات، وفي خضم ذلك يفتح المجال مرة أخرى لإدراج تعديلات شفوية من قبل ممثل الحكومة ومكتب اللجنة المختصة ومندوب أصحاب الاقتراح، وهنا نسجل حرمان النواب من حق تقديم اقتراحات بالتعديل خلال هذه المرحلة.

التصويت في الجلسة العامة هو آخر مرحلة يمر بها مشروع قانون المالية في المجلس الشعبي الوطني، ويشرع فيه بعد افتتاح الجلسة وتقديم التقرير التكميلي للجنة (لعمارة، 2004، صفحة 195)، غير

أنه يتوجب على النواب قبل التصويت على المشروع الأخذ بعين الاعتبار العناصر التالية (محبوب و سنوسي، 2018، صفحة 204):

- مدى إحاطة المشروع لكل العمليات المالية للحكومة سواء الخاصة بالإيرادات أو الإنفاق وحجم نسبة العمليات خارج الموازنة،
- بنية الإيرادات العامة وفقا لأصنافها وطبيعة الإجراءات المقترحة بشأنها إلى جانب الضغط الجبائي ومنحى تطوره، والنسبة المئوية للإيرادات غير المتأتية من الموارد الطبيعية،
- بنية النفقات العامة في ظل الإنفاق العام والنسب المخصصة لمجالات العمل الحكومي،
- حجم الموارد المتوقعة وأصنافها والسيناريوهات المتوقعة لتطور السوق الدولية،
- رصد الموازنة العامة من خلال ميزان الإيرادات والنفقات ومنحى تطوره وسبل الحد من حالات العجز أو تزايد،
- طرق وأوجه استخدام الفائض المالي والمدخرات، إضافة إلى خلق توازن بين الإنفاق الحالي وتحقيق المدخرات للأجيال القادمة والإجراءات الرامية إلى مواجهة التقلبات،
- نسبة تزايد النفقات العامة من سنة لأخرى ومدى مطابقتها لنسبة تزايد الإيرادات العامة، وما مدى تأثير ذلك على الدين العام،
- حجم وطبيعة المعلومات والوثائق المقدمة من قبل الحكومة ضمن تقاريرها المصاحبة لمشروع الموازنة العامة، ودرجة شفافيتها وتفصيلها وتصنيفها وتبويبها،
- قابلية البرامج طويلة المدى للاستدامة بالنظر لمستوى الإيرادات المتوقعة.

بعد إحاطة النواب بكل هذه الجزئيات وانتهائهم من المناقشة، فإنهم يتجهون نحو التصويت مادة مادة على التعديلات المقترحة، ليعرض بعدها رئيس المجلس النص كاملا للتصويت والمصادقة عليه وذلك في غضون 47 يوما من تاريخ إيداع مشروع قانون المالية لدى مكتب المجلس تماشيا مع مضمون نص المادة 44 من القانون العضوي رقم 16-12، وبتصويت النواب على مشروع قانون المالية بأغلبية الحاضرين في الجلسة العلنية، يرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني النص المصوت عليه إلى رئيس مجلس الأمة في مدة لا تتجاوز 10 أيام من تاريخ التصويت مع حتمية إخطار الوزير الأول بهذا الإرسال.

• عدم فاعلية الرقابة السابقة للمجلس الشعبي الوطني على قانون المالية:

افتقار المجلس الشعبي الوطني كجهاز تشريعي لكفاءة عالية في المجال المالي أعجزه عن المبادرة باقتراح قانون المالية، في الوقت الذي أضحت فيه حكومة الرئيس صاحبة الاختصاص المالي لامتلاكها جهازا تنفيذيا متخصصا (بوقفة، 2011، صفحة 93)، كما أن مساهمة المجلس في التقييم القبلي للسياسات العامة من خلال الرقابة السابقة على قانون المالية تنقصها الفاعلية، نظرا لتواجد الحكومة في كل الإجراءات المتخذة لدراسة القانون على مستوى المجلس (خرياشي، 2007، صفحة 161) وتحكمها في مكتبه ولجنة المالية والميزانية وتوجيه سير عمليهما، وفي ضوء ذلك فإن جلسات الاستماع إلى الوزراء داخل اللجنة تفتقر للمنهجية لأن كل وزير يأتي إليها يقوم بعرض السياسة العامة لقطاعه عبر مداخلة شفوية ينقصها التوثيق والمنهجية، وعلى الرغم من حق اللجنة في دعوة أعضاء الحكومة وإطارات الدولة والأشخاص المختصين للاستعانة بهم في أداء مهامهم نظرا لأهمية الوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية والميزانية إلى أنها تبقى غير قادرة على ممارسة صلاحياتها.

عجز لجنة المالية والميزانية عن ممارسة صلاحياتها وانحصر دورها النيابي مرده أسباب كثيرة أبرزها اعتقاد الكثير من أعضاء اللجنة حتمية دعم مشروع الحكومة باعتبارهم من الأحزاب السياسية المشكلة لها، إلى جانب عدم امتلاكها لهيئة للتقديرات الاقتصادية والمعلومات الاحصائية، مما يدفعها إلى الاعتماد عند تأدية مهامها على كمية ونوعية المعلومات التي تزودها بها الحكومة أو تلك التي تتحصل عليها بطرق أخرى دون أي تدقيق أو تمحيص فيها، ولأن أعضاء اللجنة ينتمون لمختلف التشكيلات السياسية إلى جانب دورية العمل فيها وتخصصه، فإن ذلك غالبا ما يخلق صعوبات أمام المجموعات البرلمانية أثناء توجيه نوابها لعضوية هذه اللجنة، لافتقارها للمتخصصين في المجال المالي وأصحاب الخبرة، وحتى وإن وجدوا فإن مداومتهم في اللجنة طيلة العهدة ضعيفة الأمر الذي يجبرها على إتباع سياسة سد الفراغ (لعمارة، 2004، الصفحات 184-185)

في ذات السياق، عدم وضوح البيانات المتضمنة في مشروع قانون المالية يساهم بشدة في إضعاف الدور الرقابي للنواب في المجال المالي، وهذا ما ذهب إليه أحد النواب مؤكدا أن من يريد تحليلها لن يستطيع ذلك إذا لم يكن من المتخصصين في المجال، وسيعجز دون شك عن تفسير

العلاقة بين الناتج الداخلي الخام ونسبة التضخم وسعر الصرف بالنظر إلى كيفية التعبير عنها في نص المشروع (زمري، 2002، صفحة 7).

كما يتأثر الدور الرقابي للنواب في المجال المالي سلبا بمقدار الوقت المتاح للنظر في قانون المالية، اعتبارا بأن ضبط وقت محدد لدراسة مقترحات القانون والميزانية العامة يشكل عائقا أمام البرلمان ويجعله في وضع غير مريح (Posner & Park, 2007, p. 11)، لذا فإن تقييد المجلس الشعبي الوطني بمدة زمنية قصيرة عند دراسته ومناقشته لمشروع قانون المالية مقارنة بأهميته بعدما أضحى وثيقة جد معقدة تعددت أقسامها ومضامينها، يُصعب على النواب فهمها ومعرفة أهدافها وبالأخص عند محاولة تعديل مضمونها لما يستلزمه الأمر من تمحيص شامل وواعي لجميع المسائل الاقتصادية والمالية.

تأسيسا على ذلك لا يمكن اعتبار المناقشات كأقوى المحطات البرلمانية المرتبطة بالحوار حول السياسات العمومية (طارق، 2012، صفحة 32)، لأنها لن تكون فضاء رحبا أمام النواب للبحث وطرح البدائل الملائمة للسياسة المالية المراد انتهاجها من قبل الحكومة في إطار تنفيذها لبرامجها ومخططات عملها، كما لا يمكن لجلسة النقاش العلنية أن تخلق الفرصة الملائمة للنواب للتدخل الفعلي في صنع السياسات، لأنها لن تكون مجالا خصبا للدراسات المعمقة حول تقدير النفقات وما يلزمها من إيرادات العاكسة للمضامين والأبعاد السياسية والاقتصادية والاجتماعية لأوجه النشاط والتدخل الحكومي في مختلف القطاعات، فسباق النواب مع الزمن وعدم تخصصهم وضعف تكوينهم في الجانب الاقتصادي والجبائي والإحصائي سيدفعهم إلى التنازل عن دورهم في المناقشة الجادة والاكتفاء بمناقشة العموميات (أوصيف، 2016، الصفحات 384-385)، كما أن ضيق الحيز الزمني المخصص للنقاش والمصادقة على مشروع القانون لن يسمح بالاسترسال في نقاشات التعديل (صبري، 2014، صفحة 36).

لا يقف الأمر عند هذا الحد، لأن سلطة النواب في إدخال تعديلات على قانون المالية ليست مطلقة، بل مقيدة نظرا لتأطيرها على غرار المناقشات بمضمون المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2016 - المادة 121 من دستور 1996 -، خلافا لما يؤكد البعض بأن هذه المادة تسعى إلى جعل البرلمان الجزائري قوة اقتراح فاعلة بتحسين أدائه من خلال إثراء وتوجيه النقاش البرلماني نحو نجاعة الميزانية وانعكاساتها النوعية على حياة المواطنين، أين يتحقق ذلك عن طريق تعزيز عقلنة الإيرادات

وتحسين نوعية التخصيصات (صبري، 2014، صفحة 41)، كما أن مراقبة الحكومة للاتجاه العام الذي تسير عليه التعديلات وقدرتها على الاعتراض عليها ما إذا كانت ترمي إلى إحداث تغييرات جوهرية على قانون المالية، إلى جانب تذبذب موقف مكتب المجلس بشأن التعديلات بين الرفض والقبول وعدم تحديد موقف منها أو توحيد رأي بشأنها (بريك، 2014، صفحة 51)، جعل النواب عاجزين عن تعديل القانون المالية ومنه المساهمة في تغيير أولويات السياسات العامة، وفي ضوء ذلك أصبحت تدخلات النواب أثناء مناقشة مشروع قانون المالية مجرد استعراضات خطابية تعكس اللامبالاة البرلمانية في إجراء الرقابة، التي لن تأخذ حيزا من الاهتمام على الصعيد السياسي إذا لم تقترن بإمكانية التعديل في المشروع (قطيش، 2005، صفحة 415).

▪ الرقابة السابقة لمجلس الأمة على قانون المالية (التقييم القبلي):

تدخل مجلس الأمة في المجال المالي للدولة عن طريق المساهمة في تحديد ومراقبة تكاليف السياسات العمومية ضمن مختلف القطاعات في ضوء الإمكانيات والموارد المالية المتاحة، يتجلى في ضرورة اعتماده لقانون المالية بعد مناقشة مشروعه وصولا إلى المصادقة عليه خلال عشرين يوما من تاريخ إيداعه لديه (الجمهورية الجزائرية، 2016، صفحة 60).

وعلى الرغم من حتمية مصادقة مجلس الأمة على مشروع قانون المالية كشرط لتنفيذه، إلا أن رقابة المجلس السابقة عليه تبقى محدودة الأثر، لدرجة أنه حتى وإن امتنع عن المصادقة عليه على غرار المجلس الأول فإن القانون لن يكون رهينة لإرادة المجلسين بالنظر إلى امتلاك رئيس الجمهورية سلطة التدخل.

• اعتماد مجلس الأمة لقانون المالية :

يُرسَل مشروع قانون المالية إلى مجلس الأمة مرتين، تكون الأولى في تاريخ سابق، أين يتلقاه رئيس المجلس لغاية عرضه على لجنة الشؤون المالية والاقتصادية كونها اللجنة المكلفة بقضايا الميزانية والنظامين الجبائي والجمركي حتى تتمكن من دراسته وتحليل فحواه، وتكون الثانية بتلقي ذات المجلس للمرة الثانية مشروع القانون لكن بالصيغة التي صادق عليها المجلس الشعبي الوطني أين يتم عرضه لأجل مناقشته والتصويت عليه (برحماني، 2015، صفحة 136).

نظريا، لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية غرفة للعمليات ومخبر حقيقي تتم على مستواه المداولات الفعلية والحسم في مصير النصوص القانونية، فهي القلب النابض لمجلس الأمة وضمانة للكفاءة التقنية التي تؤهله لأن يتبوأ مقعدا يكون فيه بمثابة مركز قرار في مجال الرقابة القبلية على قانون المالية أثناء مناقشة مشروعه كوثيقة لتمويل السياسات العامة للدولة في خضم الإمكانيات والاختصاصات الممنوحة لها، وعلى غرار لجنة المالية والميزانية بمجرد تلقيا لمشروع قانون المالية من قبل رئيس المجلس تقوم بضبط جدول أعمالها وعقد سلسلة من الاجتماعات والجلسات يتم خلالها الاستماع لوزير المالية كمثل للحكومة، الذي يحرص على إبراز وتأكيد التوازن المالي والاقتصادي في قانون المالية بما يعرضه من إحصائيات ومؤشرات اقتصادية ومالية على الصعيدين الوطني والدولي، بالإضافة إلى الاستماع للمختصين في المجال وذوي الخبرة والاستعانة بهم في أداء مهامها، وبناء على دراستها لأحكام المشروع وما قدمه أعضاؤها من ملاحظات وآراء حوله، تعدّ اللجنة تقريرها لترسل نسخة عنه إلى مكتب المجلس مع وجوب توزيعه على أعضاء المجلس قبل انعقاد الجلسة العامة المعنية بالتقرير في حدود اثنتين وسبعين ساعة على الأقل (الجمهورية الجزائرية، 2017، الصفحات 18-19).

وتعد مناقشة مشروع قانون المالية داخل مجلس الأمة فرصة لأعضائه لتدارس الجوانب المختلفة للسياسات القطاعية الحكومية في جميع ميادين النشاط الاقتصادي والسياسي وحتى الاجتماعي، وتتعلق المناقشة بالنص المصوّت عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني ولا تختلف عن طريقة مناقشة هذا الأخير له، كما تدرج اللجنة المختصة ضمن تقريرها التكميلي توصياتها من منطلق استنتاجاتها وملاحظات أعضاء المجلس، في غضون ثلاثة أيام بعد توزيع اللجنة لتقريرها التمهيدي، وتحال على مكتب المجلس للبت فيها من الناحية الشكلية قبل أن يتم إرسالها إلى اللجنة المختصة التي يمكنها ما إذا اقتضى الأمر الاستماع إلى أصحاب هذه الملاحظات، بعدها تُفتح جلسات علنية بعرض التقرير التكميلي يتلوهما فتح باب المناقشة للمصادقة على القانون إما بالتصويت عليه كاملا أو مادة مادة (الجمهورية الجزائرية، 2017، صفحة 24).

يصادق مجلس الأمة على نص قانون المالية المصوّت عليه في الجلسة العلنية بالأغلبية المطلقة، ويرسل رئيس المجلس القانون في صيغته النهائية إلى رئيس الجمهورية في أجل لا يتجاوز

10 أيام مع إشعار كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني وكذلك الوزير الأول بهذا الإرسال (الجمهورية الجزائرية، 2016، ص 60)، وبذلك يحوز القانون على قابلية التنفيذ بداية من أول يوم من السنة التي أعد من أجلها وذلك بعد المصادقة عليه من طرف رئيس الجمهورية ونشره في الجريدة الرسمية، غير أن إمكانية عدم اعتماد قانون المالية في الوقت المحدد أمر وارد وغالبا ما يكون بسبب التأخر في إعداده أو لعدم المصادقة عليه.

• عدم فاعلية الرقابة السابقة لمجلس الأمة على قانون المالية:

عمليا، مناقشة مجلس الأمة لمشروع قانون المالية شكلية خالية من أي أهمية بالنظر للثلاث الرئاسي المعين الذي يشكل حاجزا منيعا أمام أي محاولة لمعارضة القانون، إضافة إلى أن قصر المدة المحددة للمناقشات والتصويت على مشروع القانون والمقدرة بعشرين يوما ابتداء من تاريخ إيداعه لدى مجلس الأمة (الجمهورية الجزائرية، 2016، ص 60)، لن يتيح المجال أمام أعضائه لطرح أهم ما توصلوا إليه من دراسات وأبحاث حول الجوانب المختلفة للتدخل الحكومي وما تتضمنه ميزانية هذا التدخل من مكونات بناءً على تقدير مختلف الحاجات والأهداف العمومية وترتيبها وفقا للأولويات.

كما أن إثراء المناقشات حول مشروع قانون المالية يرتبط إلى حد بعيد بطبيعة وحجم التعديلات المراد إدراجها فيه، هذا الافتراض للأسف غائب ومغيب عن مجلس الأمة، فعلى الرغم من أن الرقابة السابقة على قانون المالية لن تستقيم دون منح المجلس صلاحية تعديله لما لها من أثر مباشر على مشروع القانون، مقارنة بالصلاحيات الأخرى التي قد يترتب عنها أثر محدود عليه كالتدخلات والمناقشات في الجلسة العامة، إلا أن المؤسس الدستوري حرم مجلس الأمة من حق التعديل منذ إنشائه، وحتى عندما أعاد النظر في المنظومة القانونية المؤطرة لعمله ضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 فإنه حصر استخدام هذا الحق في مشاريع القوانين المتعلقة بمجالات التنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، في الوقت الذي أقر له بإمكانية تقديم توصيات إعمالا لحقه في الخلاف.

الجدير بالملاحظة أن التوصيات التي يتقدم بها مجلس الأمة بخصوص مشروع قانون المالية معدومة الأثر، لأنها لن تدخل أي تعديلات على نص القانون المصوت عليه في المجلس الشعبي الوطني، إلا ما إذا تم رفعها إلى اللجنة المتساوية الأعضاء وموافقتها عليها، وبذلك يمكن أن تتحول هذه التوصيات إلى تعديلات حقيقية في حال قبول الحكومة والمجلس الشعبي الوطني لها، وعليه

فمجلس الأمة يمكن أن يمارس التعديل بصورة غير مباشرة فقط من خلال حقه في الاختلاف مع المجلس الأول وفي إطار اللجنة المتساوية الأعضاء (خرياشي، 2009-2010، صفحة 253).

تأسيسا على ذلك، فإن محدودية دور مجلس الأمة في الرقابة المالية السابقة على قانون المالية على غرار المجالات الأخرى تدفعنا للتساؤل مرة أخرى عن الغاية من إنشائه كغرفة ثانية، وإلى أي مدى يمكن اعتباره آلية فعلية لإحياء العملية الديمقراطية وتعزيز دور وسيادة البرلمان، لا سيما بالنظر إلى تأكيد السلطة على أن تعيين ثلث أعضائه هو ضمان لوصول الكفاءات والخبرات البشرية إلى قبة البرلمان، وإن كان الأمر على هذا النحو كان الأجدر بالمشروع أن يوسع من صلاحياته في الجانب المالي، أو على الأقل أن يفتح المجال أمامه لمشاركة الحكومة في إعداد مشروع قانون المالية خاصة وأن احتمال عجزها عن إعداده ضمن الآجال المحددة أمر وارد.

خلافا لهذا الطرح، فإن المشروع الجزائري ارتأى أنه ما إذا تعذر على الحكومة إعداد مشروع قانون المالية وتقديمه للبرلمان للمصادقة عليه واعتماده، فإنه يواصل مؤقتا في تنفيذ إيرادات ونفقات الميزانية، فبالنسبة للإيرادات طبقا للشروط والنسب وكيفيات التحصيل المعمول بها تطبيقا لقانون المالية السابق، أما نفقات التسيير فتجمع في حدود 1/12 من مبلغ الاعتمادات المفتوحة في السنة المالية للميزانية السابقة، ونفقات الاستثمار في حدود 1/4 من الحصة المالية المخصصة لكل قطاع، كما يواصل تمثيل مشاريع الميزانية الملحقة والحسابات الخاصة للخزينة طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسيّرهما قبل بداية السنة المالية الجديدة للميزانية (بعلي و أبو العلاء، 2003، الصفحات 104-105)، وهذا الحل يصطلح عليه بالميزانية الإثنى عشرية التي تتضمن إنفاذا بالجباية والإنفاق شهرا بشهر على ألا تستمر أكثر من ثلاث أشهر (برحماني، 2015، صفحة 139).

في سياق متصل الأكيد أن لمجلس الأمة على غرار المجلس الشعبي الوطني الحق في المصادقة على القوانين حتى تدخل حيز التنفيذ أو رفض المصادقة عليها من منطلق أن من يملك حق الإذن يملك حق الرفض، ونظرا لما يترتب عن عدم المصادقة على قانون المالية من نتائج وخيمة على مسار السياسات العامة للدولة، فإن المشروع الجزائري عالج الأمر بإعطاء رئيس الجمهورية صلاحية إصدار قانون المالية بأمر له قوة قانون المالية (الجمهورية الجزائرية، 2016، صفحة 26)، في حال انقضاء المدة المحددة للمصادقة عليه وعجز اللجنة المتساوية الأعضاء عن الفصل في الخلاف

بين غرفتي البرلمان بالتوصل إلى صيغة توفيقية للمواد محل الخلاف في غضون ثمانية أيام (الجمهورية الجزائرية، 2016، ص 60).

بالنتيجة، عجز غرفتي البرلمان عن المبادرة باقتراح قانون المالية حصر اختصاصهما المالي في الإطلاع على نص مشروع قانون المالية والمصادقة التلقائية واللامشروطة عليه لمنحه الشرعية والقوة الإلزامية الضرورية لدخوله حيز التنفيذ، وذلك في ضوء المناقشات السطحية والشكلية وبالتزامن مع عدم القدرة على تعديل أو تكييف المشروع، وحتى في حال رفضهما المصادقة عليه فإن قانون المالية لن يكون رهينة لإرادتيهما بالنظر لامتلاك رئيس الجمهورية سلطة التدخل وإصداره عن طريق أمر يكتسب صفة القانون بحكم الدستور وليس بحكم موافقة البرلمان عليه (شيخ، 2018، ص 48) (سيتم توضيح هذه النقطة لاحقا).

2.1.4 محدودية الرقابة البرلمانية الآنية واللاحقة على قانون المالية (التقييم الآني والبعدي):

الموافقة على مشروع قانون المالية بالنسبة لسنة مدنية معينة هو ترخيص يمنحه البرلمان للحكومة لتطبيق أحكام قانون المالية وهو ما يصطلح عليه بالترخيص المالي (برحمان، 2015، ص 136)، والاختصاص المالي للبرلمان لا يقف عند مستوى الرقابة السابقة على قانون المالية باعتماده والمصادقة عليه، بل يتعداه إلى مستوى ثاني مترامن مع عملية تنفيذه وما بعدها مُجسّد فيما يعرف بالرقابة الآنية (المرافقة) واللاحقة له بهدف المحافظة على الأموال العمومية المرصودة لخدمة الصالح العام خلال كل مراحل التنفيذ والتأكد من بلوغ النتائج والأهداف المسطرة ضمن مختلف السياسات العمومية القطاعية.

ما إن تمنح الحكومة الإذن بجباية الإيرادات وصرف النفقات، تبدأ مرحلة أخرى يتولى فيها البرلمان مراقبتها أثناء تنفيذها للميزانية العامة خلال السنة المالية، حتى إذا شارفت الحكومة على الانتهاء تقدم مشروعا جديدا لا يتضمن تنبؤا وتقديرا للإيرادات ولكن بما تم تحصيله وما تم صرفه بصورة فعلية ليتمكن البرلمان من مراقبة ما سبق له أن اعتمده وأجازه لها (المطيري، 2015، ص 46)، ورغم غياب نصوص قانونية تمنح لهذا الأخير ممارسة رقابة آنية (مرافقة) ولاحقة أثناء وبعد تنفيذ قانون المالية والميزانية العامة بصورة مباشرة ومحددة، إلا أن ذلك لن يحول دون استخلاص مجموعة من الآليات الدستورية التي يستخدمها البرلمان في إطار رقابته للنشاط الحكومي خلال السنة المالية.

▪ ضعف الرقابة البرلمانية الآتية على قانون المالية (التقييم الآتي):

الرقابة البرلمانية الآتية أو المعاصرة لتنفيذ قانون المالية ومنه الميزانية العامة ضرورة لازمة و ذات أهمية قصوى لأنها رقابة مستمرة وآتية في مختلف مراحل الأداء، تساعد على كشف الأخطاء والانحرافات المقصودة وغير المقصودة في حينها مما يسهل معها اتخاذ الاجراءات ومعالجتها والتصدي لها تجنباً لانتشارها وتضخمها قبل اتمام العمل (المهندي، 2011، صفحة 491)، بما يضمن الحفاظ على المال العام وصيانة السيادة الشعبية وخلق توازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. وتنفيذ قانون المالية السنوي هو إجراء تحصيل الإيرادات ودفع النفقات المدرجة فيه بعد اعتمادها من قبل البرلمان (أوصيف، 2016، صفحة 387)، وإن كانت الحكومة هي من تتولى ذلك من الناحية العملية، فذلك لا يعني بالضرورة إبعاد البرلمان عن مراقبة هذا التنفيذ لغاية التأكد من مدى مطابقته مع ما ارتضاه ممثلي الشعب بالنظر إلى أن الجزء الكبير من إيرادات الدولة يدفعها الشعب (خرياشي، 2007، صفحة 164).

لكن بالعودة إلى واقع الممارسة نلاحظ ضعف كبير لدور البرلمان في تنفيذ قانون المالية السنوي، وذلك لأسباب عدة يمكن حصر أهمها في ضعف آليات الرقابة الكلاسيكية الممنوحة له خاصة عند استخدامه لها في المجال المالي، إلى جانب تهرب الحكومة من تنفيذ القانون باستخدامها آليتي قانون المالية التكميلي وسياسة تحويل الاعتمادات.

• ضعف الرقابة البرلمانية الآتية على قانون المالية باستخدام آليات الرقابة الكلاسيكية:

رقابة البرلمان الآتية على تنفيذ قانون المالية يمكن أن تتجلى في استخدامه لآليات سياسية مختلفة، وهي آليات مكرسة بموجب الدستور والقانون قد يمارسها البرلمان بصدد قضايا اجتماعية أو اقتصادية، كما يمكن أن يكون قانون المالية وميزانية الدولة وأوجه وطرق صرفها موضوع إحداها (بريك، 2014،³، صفحة 128)، ونعني بذلك آلية السؤال بنوعيه الشفوي والكتابي، الاستجواب، بيان السياسة العامة واللجان البرلمانية.

يحق لنواب وأعضاء البرلمان طرح الأسئلة الشفوية والكتابية على أي عضو من أعضاء الحكومة بخصوص القضايا المتعلقة بتنفيذ الميزانية، للتأكد من سير العمليات الخاصة بالنفقات والإيرادات العامة، كما يحق لهم الاستماع لعضو الحكومة وحتى استجوابه في القضايا والمسائل

المرتبطة بأوجه صرفها (ناشد، 2009، صفحة 309)، لغاية الضغط على الحكومة والاستفسار منها عن طريقة تنفيذها لقانون المالية والتحقق من شرعية ومشروعية استخدامها للأموال العمومية فيما يخدم الصالح العام، كما يشكل عرض الحكومة لبيان السياسة العامة على البرلمان مناسبة وفرصة سنوية تتيح له مراقبة نشاطها المالي عند تنفيذ قانون المالية من خلال مراقبة التنفيذ الميداني للميزانية، بحيث تكون الحكومة ملزمة بتقديم عرض سنوي عن استعمال الاعتمادات المالية، مع توضيح ما أنجزته وما هو قيد الانجاز بالإضافة إلى مختلف العراقيل التي صادفتها سواء كانت مادية أو قانونية مع ضرورة التذكير بالأفاق المستقبلية.

كما يمكن للجان الدائمة المختصة بالشؤون المالية أن تساهم في توضيح الصورة لنواب وأعضاء البرلمان فيما يخص مجريات تنفيذ الميزانية وتمكينهم من إدراك معطيات الوضع المالي للبلاد بالشكل الذي يساعدهم على المناقشة الفاعلة والهادفة للقضايا والمسائل المالية لنفاذي الانزلاق عن أهداف السياسات العمومية القطاعية، وذلك من منطلق حقها في المطالبة بأي تقرير أو وثيقة متعلقة بسير عملية تنفيذ الميزانية من قبل الحكومة لتقوم بدراستها وإعداد تقاريرها، إلى جانب حقها في استجواب الوزراء المعنيين بالتنفيذ ما إذا اتضح لها وجود انحرافات في القواعد المالية المتعلقة بتنفيذ الميزانية السنوية، وقد يتم إنشاء لجان مؤقتة للتحقيق في قضايا مختلفة من ضمنها قضية التزام أو مخالفة وتجاوز الحكومة لنص قانون المالية لغاية التأكد من نجاعة طرق وآليات تسيير الأموال العمومية.

ما يعاب على الآليات الرقابية رغم تعددها وتنوعها افتقادها للفاعلية - كما سبق وأن أشرنا - التي تسمح لها بتجسيد مكانتها الدستورية، على نحو يصعب معه من الناحية العملية توقيع جزاء قانوني على الحكومة في حال توظيفها، وبالنظر إلى تأثير الهيكل المؤسسي والأدوار الممنوحة للهيئة التشريعية على قدرتها على إنجاز مهامها، فغالبا ما يكون للهيئة المكونة من مجلسين إمكانية أكبر للتأثير لاسيما إذا كان لأحد المجلسين نفوذ سياسي مختلف عن الأغلبية الحكومية (Posner & Park, 2007, p. 4) ومن منطلق ذلك فوجود أغلبية برلمانية داخل المجلسين داعمة للحكومة وغياب كلي للمعارضة القوية يعد من العوامل الجوهرية المقيدة للدور الرقابي للبرلمان المعاصر لتنفيذ قانون المالية، خاصة وأن قوة هذا الدور تستدعي توفر حد أدنى من المعارضة المتماسكة في ظل التعدد

الحزبي بما يضمن انعدام التشردم والانشقاق داخل قبة البرلمان والقدرة على التوصل لاتخاذ القرار السليم.

إضافة إلى ذلك، ما يعاب على اللجان كآليات للرقابة المعاصرة لتنفيذ قانون المالية نقص الدعم والإمكانيات الفنية اللازمة للقيام بمهامها وكذلك صعوبة تحقيق اجماع بين أعضائها لامتناع الكتل الحزبية عن تقديم تنازلات فيها بينها خاصة بوجود أعضاء غير مؤهلين لذلك (السلمي، 2014، صفحة 248)، الأمر الذي يعيقها عن تنظيم مراجعة الميزانية التي أضحت على درجة كبيرة من التعقيد والإشراف عليها ويفقدها القدرة على تحليلها وتقسيم العمل لمعالجة الكم الهائل من المعلومات المتعلقة بها، وفي ضوء كل ذلك تبقى اللجان عاجزة عن تشجيع البرلمانين ودعمهم لاكتساب الخبرة الكافية للتنافس الفعال مع المسؤولين التنفيذيين وتحديدهم عند الضرورة في المجال المالي (Posner & Park, 2007, p. 5).

كما تزداد محدودية الدور الرقابي للبرلمان المعاصر لتنفيذ قانون المالية بسبب ضعف تكوين وخبرة البرلمانين في المجال المالي، الأمر الذي يدفعهم للإحجام عن توظيف الآليات الرقابية الكلاسيكية في هذا المجال وعدم التفرغ لمتابعة النشاط المالي للحكومة أثناء مرحلة تنفيذ الميزانية، في مقابل دفعهم للانشغال بقضايا التشريع والسياسات العامة باعتبارها الاختصاص الأصلي والأساسي للبرلمان، وكذلك الانشغال بالأنشطة والأعمال التي يطبعها المردود السياسي الخادم لهم في المنافسات الانتخابية (عبد العزيز، 2017، الصفحات 214-215)، وقد تصل الأمور بهم إلى تجنب مضايقة الإدارة باعتبارها الجهاز المكلف بتنفيذ قانون المالية، في ضوء تطلعهم إلى إقامة علاقات وطيدة معها لما لهم من خدمات لناخبهم لا يمكن تأديتها إلى من خلالها (قطيش، 2005، صفحة 415).

الجدير بالملاحظة، أنه حتى وإن كان البرلمان بغرفتيه عاجزا عن إعمال رقابة حقيقية تسمح بكشف التجاوزات والانحرافات أثناء التجسيد والتنفيذ الميداني لميزانية الدولة بما يفسح المجال لاتخاذ التدابير اللازمة لإيقافها ومنع استفحالها تحقيقا لأهداف وأغراض السياسات العامة، فإن هذا العجز تزداد حدته أكثر مع احتكار الحكومة مجال إعداد الميزانية العامة للدولة وقدرتها على التصرف في بنود قانون المالية السنوي من خلال قانون المالية المعدل أو التكميلي وسياسة تحويل الاعتمادات.

• تهرب الحكومة من تنفيذ قانون المالية إضعاف للرقابة البرلمانية الآتية عليه:

الثابت أن أرقام النفقات والإيرادات الواردة في الميزانية العامة هي أرقام تقديرية لمدة سنة مقبلة، لذلك فالخطأ في التقدير أمر وارد بسبب ضخامة الأرقام وصعوبة التنبؤ بالأوضاع المستقبلية المتغيرة مع إمكانية حدوث حالات طارئة لا يمكن التنبؤ بها أثناء إعداد مشروع قانون المالية العامة خاصة تلك ذات الصبغة الطبيعية المحضة كالزلازل، البراكين، الفيضانات... ، وبالتالي يكون لزاما رصد اعتمادات جديدة لمواجهة هذه الحالات وتصحيح الأخطاء الواردة في التقديرات، ومنه تصحيح وتعديل أرقام الميزانية العامة.

في هذا السياق، لا بد من التمييز بين الاعتمادات التكميلية والاعتمادات الاستثنائية، فالأولى هي اعتمادات إضافية تفتتح لغرض تصحيح الأخطاء في تقدير النفقات ولتكملة الاعتمادات المرصودة في الميزانية العامة لبعض البنود، عندما يتضح بأن النفقات الفعلية ستزيد حتما عما كان متوقعا، أما الثانية فهي اعتمادات غير عادية تفتتح لمواجهة حالات جديدة طارئة لم تكن متوقعة عند تحضير الميزانية كالفياضانات مثلا (عصفور، 2009، صفحة 124).

وعليه، تأثر الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للبلاد ببعض الظروف أو العوامل غير المرتقبة قد يؤدي إلى سوء التقدير وعدم القدرة على مواجهتها خلال تنفيذ قانون المالية الابتدائي، مما يدفع بالحكومة إلى وضع قوانين تكميلية أو معدلة لمعالجة المشكلة أو إدخال التعديلات اللازمة من خلال إدراج القواعد اللازمة الأمر الذي يستوجب عملية المصادقة على مثل هذه القوانين للحصول على اعتمادات إضافية لأنها تعد من بين الأعمال التشريعية (زيوش، 2011، الصفحات 29-30).

تأسيسا على ذلك، قانون المالية التكميلي أو المعدل يعبر عن حاجة الحكومة إلى طلب اعتماد نفقات معينة بخلاف تلك الواردة في قانون المالية السنوي وذلك بعد الإذن البرلماني وأثناء تنفيذه حيث تلجأ الحكومة إلى هذا الطلب نظرا لعدم كفاية المبالغ المرصودة في الموازنة، أو ظهور وجه جديد للإنفاق غير مدرج في تقديرات الموازنة ويحتاج إلى نفقات لمواجهته (المطيري، 2015، صفحة 54).

تصحيح قانون المالية أو تكميله لا يكون في الأصل إلا في الحالات النادرة، ولا يتم اللجوء إليه إلا استثناءً، لكن يلاحظ في الوقت الحاضر أن بعض الحكومات أضحت تستخدمه بصفة اعتيادية، بحجة أن القانون يؤدي وظائف اقتصادية واجتماعية ذات الحساسية الشديدة للتطورات والمستجدات

على المستوى الدولي التي قد تعصف باقتصاد الدول، لذلك تجد الحكومة نفسها مضطرة لإعادة النظر في برنامجها السنوي بتعديل أو تكميل قانون المالية (فنينش، 2011-2012، الصفحات 294-295)، بهدف تغيير الاعتمادات المالية التي أقرها البرلمان في قانون المالية الرئيسي كاستجابة للتحويلات التي تواجهها ميدانيا وغير المتطرق إليها في القانون (خرباشي، 2009-2010، صفحة 368).

الأكيد أن الإكثار من طلب الاعتمادات الإضافية ولجوء الحكومة إلى ذلك مرارا هو مؤشر قوي على سوء تقديرها لمشاريعها وعدم استغراقها للسنة المالية كاملة، لعدم دقة تقديرات النفقات في الميزانية وعدم ارتكاز العمل الحكومي على التخطيط السليم، كما أن طلب هذه الاعتمادات يؤدي إلى الإخلال بتوازن الميزانية لأنه أولا لا يُذكر في الطلب مورد الإيراد الجديد الذي يمكن استعمال حصيلته في تغطية المبالغ الصادر بها الاعتمادات الإضافية (ناشد، 2009، صفحة 378)، وثانيا لأنه يؤدي إلى زيادة النفقات مع بقاء الواردات على حالها في ضوء إيهام النواب بأن الميزانية متعادلة الكفتين عندما يخفض بعض الوزراء اعتماداتهم على أمل إكمالها فيما بعد باعتمادات إضافية يطلبونها من المجلس، فضلا على أن هذه الاعتمادات ستمهد طريق الإسراف في الإنفاق أمام الوزارة لإدراكها لإمكانية الحصول على اعتماد جديد بمجرد استنفاد الاعتماد المخصص لها (زغود، 2008، صفحة 155)، وكذلك ستحرّف الأفاق المالية المحددة في قانون المالية السنوي، لارتكازها على جمع الاعتمادات الإضافية ودمجها ضمن الجدول العام لنفقات وإيرادات الدولة مما يساهم في مضاعفة التحريف الذي يصيب قاعدة وحدة الميزانية (لعمارة، 2004، صفحة 114).

الجزائر من الدول التي اعتادت الحكومة فيها التوجه نحو تصحيح قانون المالية للدرجة التي أصبح فيها الاستثناء هو الأصل، ففي مداخلة للسيد النائب **عبد القادر بن علاف** أثناء مناقشة قانون المالية لسنة 2003 صرح بأن الإشارة لقانون المالية التكميلي بانتت تخيف النواب، اعتبارا بأن الدولة تعرض عليهم مشروع قانون المالية لسنة 2003 وفي الوقت ذاته تشير إلى قانون المالية التكميلي متسائلا عن الأمر خاصة وأنه ليس لديهم ما يثبت أو يعتمد كقاعدة لعملية صرف الأموال (بن علاف، 2002، صفحة 9).

وعلى الرغم من منح البرلمانين حق طلب توضيحات بشأن التغييرات في الاعتمادات المالية أثناء مناقشة مشروع قانون المالية التكميلي التي من المفترض أن تتبع فيها نفس إجراءات مناقشة

مشروع قانون المالية السنوي، إلا أن امتناع الحكومة عادة عن تقديم معلومات دقيقة وكافية واكتفائها بتقديم أرقام فارغة ضمن التقرير الخاص بالمشروع والذي يشكل الوثيقة الوحيدة المقدمة للبرلمان يجعل المناقشة شكلية دون أثر عملي حقيقي (أوصيف، 2016، صفحة 389)، خاصة وأن المعارضة ستعتمد التنديد بالسياسة المالية المنتهجة والتشكيك في التقديرات الحكومية المعتمدة في المشروع دون دراسات وإحصاءات مالية معمقة.

وعليه، في ضوء الإخفاقات الحقيقية في نظام إنتاج البيانات المالية والإبلاغ عنها، اتسم الوضع بإحجام قوي من جانب الحكومة عن ممارسة الشفافية وتقديم معلومات يمكن التحقق منها بشكل فعال ضمن سلسلة من المراوغات القانونية، بالتزامن مع منح البرلمانين سلطات دون عقوبات أو سلطات غير صالحة للاستعمال، وهكذا أصبحت الاعتداءات على إعلام البرلمان ثقافة إدارية وعنصراً أساسياً في عمل الحكومة (Lambert, 2010, p. 48).

بالنتيجة، إن كانت المناقشة الشكلية تفضي بنا إلى الاقتناع بضعف الرقابة البرلمانية على قانون المالية التكميلي، لاكتفاء البرلمان بالإقرار الكلي والشامل للقانون في إطار مسابرة للحكومة لأجل تكييف قانون الميزانية العامة بحسب الظروف التي طرأت (غانس، 2017-2018، الصفحات 138-139)، فإن اللجوء إلى تصحيح قانون المالية دون ضوابط بالنظر إلى رجحان كفة السلطة التنفيذية على البرلمان، والتصويت عليه من قبل هذا الأخير دون مناقشة نتيجة إصداره بموجب أمر من رئيس الجمهورية، وهو الوضع السائد خاصة في الفترة الممتدة من 2004 إلى 2010، أدى إلى انعدام الرقابة البرلمانية المعاصرة لتنفيذ قانون المالية (فينيش، 2011-2012، صفحة 298)، وفي هذا الإطار لا بد من التنويه إلى أن قانون المالية التكميلي أو المعدل لا يعد الآلية الوحيدة التي تلجأ إليها الحكومة للتهرب من تنفيذ قانون المالية، وذلك لوجود آليات أخرى كثيرا ما تعمل على توظيفها لذات الغرض التي من ضمنها آلية تحويل الاعتمادات.

المعلوم أن صلاحية البرلمان تقف عند حدود توزيع الاعتمادات حسب الوزارات بالنسبة لنفقات التسيير وحسب القطاعات بالنسبة لنفقات التجهيز، أما التوزيع المفصل داخل كل دائرة وزارية أو قطاع يكون بموجب مراسيم تنفيذية، ومن هذا المنطلق تستطيع الحكومة بناء على تقديراتها تحويل

الاعتمادات المدرجة في قانون المالية أو نقلها بموجب مراسيم تتخذ بناء على تقرير من الوزير المكلف بالمالية (أوصيف، 2016، صفحة 389).

غير أن واقع الممارسة يؤكد لنا أن لجوء الحكومة المتزايد لتحويل الاعتمادات نابع من فشل قانون المالية الرئيسي في إحداث التوازنات الأساسية بين الاحتياجات والإيرادات الخاصة ببعض القطاعات، نظرا للابتعاد عن التفصيل المؤسس على معايير سليمة وضعف دقة البيانات المعتمدة في إعداد الميزانية، في الوقت الذي يمكن اعتبار هذا اللجوء دليلا آخر على تصرف الحكومة في قانون المالية وإحداث تغييرات عليه دون التقيد بالشكل الذي ارتضاه ممثلو الشعب، متجاوزة بذلك حق البرلمان في الإشراف على تنفيذ الميزانية ومساءلتها عن تحقيق الأهداف المحددة في قانون المالية، وكذلك حقه في الإشراف التشريعي على سياساتها للتأكد من مدى التزامها بتنفيذ مهامها على النحو المطلوب (خرياشي، 2007، الصفحات 166-167).

▪ انعدام رقابة برلمانية لاحقة على قانون المالية (التقييم البعدي):

تتم الرقابة البرلمانية اللاحقة على قانون المالية والميزانية العامة خلال السنة المالية إلى أن تعرض الحكومة سير هذا التنفيذ على البرلمان (المطيري، 2015، صفحة 116)، أي أنها تتم بعد إتمام العملية المالية واتضاح جميع وقائعها، وتشمل الرقابة على النفقات العامة والإيرادات العامة لغاية التأكد من تحصيلها وفقا لأنظمة البلاد واكتشاف المخالفات المالية التي وقعت ومعاقبة مرتكبيها مما يجعلها تتميز بالطابع الردعي (عصفور، 2009، صفحة 154)، وتتحقق هذه الرقابة بعرض الحكومة الحساب الختامي على البرلمان عن السنة المالية المنتهية لمناقشته واعتماده ثم إصداره في شكل قانون يعرف بقانون تسوية الميزانية.

• قانون تسوية الميزانية:

كرس التعديل الدستوري لسنة 2016 في المادة 179 منه ما كان معتمدا في السابق من حيث إلزام الحكومة بتقديم لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية، مع اختتام السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة في البرلمان.

امتلاك البرلمان سلطة مالية اتجاه الحكومة نتيجة منحها الترخيص بتنفيذ الميزانية، يوجب عليه مراقبة والتأكد من صحة ودقة تنفيذها مباشرة بعد إقفال السنة المالية المتعلقة بسنة مدنية واحدة بعد التنفيذ الفعلي لكل العمليات المالية والمحاسبية المرخصة سنويا بواسطة قانون المالية مع اتخاذ الاجراءات في حال تجاوزها (دواعر، 2016، صفحة 210).

وعليه، فإن تقديم الحكومة عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية يعد أمرا ضروريا خاصة وأنها تعمل على تحويل هذه الاعتمادات عن طريق التنظيم، نظرا لتوقف صلاحيات البرلمان عند توزيعها على الوزارات بالنسبة لنفقات التسيير وحسب القطاعات بالنسبة لنفقات التجهيز، وحتى يتمكن البرلمان بغرفتيه من معرفة الوضعية الحقيقية للميزانية محل التنفيذ فإنه يتلقى تقاريراً مختلفة من الحكومة توضح فيها ما تم تحصيله فعلا من إيرادات وما تم صرفه من نفقات ومقارنتها مع ما ورد في الميزانية العامة التي سبق له وأن صادق عليها ضمن قانون المالية، وعلى ضوءها يتولى مراجعة عملية التطبيق الفعلي للحكم على مدى احترام الحكومة للترتيبات القانونية من خلال مصادقته على قانون تسوية الميزانية (زغود، 2008، صفحة 157).

يتوجب على الحكومة بحكم الدستور عرض قانون تسوية الميزانية على البرلمان ليتسنى له تفعيل رقابته اللاحقة على نشاطها المالي، الذي يعد دليلا قطعيا للحكم على مدى كفاءتها ونجاعة تسييرها المالي في إطار تنفيذها لسلسلة النشاطات المترابطة على مدار السنة ضمن مختلف القطاعات العمومية، والذي يعكس حجم ومقدار تحقيق السياسات العمومية المعتمدة ضمن مخطط عملها (برنامج عملها سابقا)، وبذلك فإن القانون يشكل الوثيقة التي يُثبِت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية والمعدلة الخاصة بكل سنة مالية (بعلي و أبو العلاء، 2003، صفحة 117).

ولا بد أن يتضمن قانون تسوية الميزانية والتقرير المرفق به بيانات تفصيلية تُظهر إما الفائض الناتج في ميزانية السنة المعنية بفعل الارتفاع في تحصيل الإيرادات العمومية أو انخفاض في صرف النفقات العمومية، أو إظهار العجز المترتب عن انخفاض في الإيرادات المقدر أو ارتفاع في النفقات المعتمدة، كما يمكن أن يتضمن القانون بيان النتائج المثبتة في تنفيذ بعض الحسابات الخاصة المفتوحة في السنة المالية المعنية وكذلك نتائج تسيير عمليات الخزينة (دواعر، 2016، صفحة 215).

اعتباراً بأن مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية من مرفقات قانون المالية السنوي، فإنه يخضع لنفس الإجراءات التي يخضع لها من حيث طريقة عرضه وتقديمه للبرلمان، فبعد إحالته عليه تقوم اللجنة المختصة على مستوى كل غرفة بتبني منهجية عمل محددة لدراسته، أين تعقد اجتماعات أولية يتم فيها الاستماع إلى وزير المالية ممثلاً للحكومة، وإلى الهيئات ذات العلاقة المباشرة بإعداد المشروع كالمديرية العامة للمحاسبة، رئيس مجلس المحاسبة، ممثلي الهيئات المديرية المركزية بوزارة المالية كالمديرية العامة للخزينة والمديرية العامة للتقدير والسياسات إضافة إلى المديرية العامة للضرائب والمديرية العامة للجمارك (بريك، 2014³، الصفحات 132-135).

بعد استماع اللجنة للهيئات المذكورة أعلاه، وما يتخللها من مناقشات بشأن مشروع قانون تسوية الميزانية تقوم بإعداد تقرير بشأنه يتضمن أهم ملاحظاتها وتوصياتها، ليتم بعدها عرضه للمناقشة في الجلسة العامة، وخلالها يتم تبادل الآراء والملاحظات وطرح مختلف التساؤلات من قبل نواب وأعضاء البرلمان، التي يتولى وزير المالية كمثل للحكومة الرد عليها باعتباره المعني بتقديم عرض عن مشروع القانون ملخصاً فيه الوضع الاقتصادي ومدى تحقيق أهداف السياسات العمومية المنفذة خلال السنة لينتهي الأمر بالتصويت أو عدم التصويت على مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية لسنة (ن - 3) علماً أن ن تعني السنة الحالية و3 تعني الرجوع ثلاث سنوات قبل الآن (عبد العزيز، 2017، صفحة 218).

في هذا السياق نشير إلى أن لجنة المالية والميزانية على مستوى الغرفة الأولى قد اعتمدت بالنسبة لقانون تسوية الميزانية لسنة 2008 أسلوب دراسة مشروع القانون على مرحلتين، الأولى أولية تنتهي بإعداد تقرير تمهيدي يعرض على الجلسة العامة للمناقشة، والثانية تكميلية تنتهي بإعداد تقرير تكميلي يعرض في جلسة التصويت على مشروع القانون، غير أن اللجنة ولغاية ربح مزيد من الوقت لدراسة مشروع القانون تراجعت عن ذلك منذ قانون تسوية الميزانية لسنة 2009، بانتهاج أسلوب الدراسة على مرحلة واحدة وإعداد تقرير وحيد يعرض في الجلسة العلنية التي تختتم بالتصويت عليه (بريك، 2014³، الصفحات 137-138).

مصادقة البرلمان على قانون تسوية الميزانية تعد تركية سياسية للنشاط المالي للحكومة، وفي حالة العكس أي رفض المصادقة عليه فإن ذلك يؤدي إلى إقامة المسؤولية السياسية على عاتق

الحكومة، بحيث يتعين عليها الالتزام أمام البرلمان بالتحضير الجيد للميزانيات الأولية والإضافية مستقبلاً بتفادي الانزلاقات والانحرافات السابقة (عبد العزيز، 2017، صفحة 218).

• امتناع أو تأخر الحكومة عن تقديم قانون تسوية الميزانية إعدام للرقابة البرلمانية اللاحقة:

قانون تسوية الميزانية من الأساليب الهامة للرقابة البرلمانية اللاحقة على استخدام المال العام من قبل الجهات الحكومية والحكم على مدى نجاحها في تحقيق الأهداف المالية، نظراً لقدرة على تبيان مدى تقيدها بتنفيذ الميزانية العامة وسلامة تقديراتها، مما يساعد على إعطاء صورة واقعية للأحوال المالية في الدولة التي يستفاد منها في إعداد الموازنة العامة للدولة للسنة المالية المقبلة (عصفور، 2009، الصفحات 129-130).

لكن على الرغم من أن نتائج قانون تسوية الميزانية تساعد السلطتين التشريعية والتنفيذية على ضبط تقديرات النفقات والإيرادات التي تقيدها في صنع السياسات العامة للبلاد، كونه أداة ربط محورية بين ما تم تنفيذه من نفقات وما يتوقع تنفيذه مستقبلاً (دواعر، 2016، صفحة 216)، إلا أنه لا يحظى بالأهمية الكافية خاصة مع بقاء نواب وأعضاء البرلمان جاهلين له ولقيمتها كأداة رقابية، إلى جانب تماطل الحكومة وامتناعها عن تقديمه طيلة سنوات عديدة، وهو التصرف الذي لا يمكن تكييفه إلا كتعدي صريح منها على أحكام الدستور وتجاوز لإرادة البرلمان واستهتار بمكانته بالشكل الذي يجعلها المتحكم الوحيد في المجال المالي للدولة بعيداً عن أي رقابة من غرفتي البرلمان، ولعل غياب جزء قانوني عن التماطل أو الامتناع شكل دافعاً قوياً لدى الحكومة للاستمرار في التمسك بموقفها (غانس، 2017-2018، صفحة 152).

لقد أثبت الواقع العملي غياباً كلياً لمشروع قانون تسوية الميزانية، فمنذ دورة 1978 وهي أول سنة صادق فيها المجلس الشعبي الوطني على قانون المالية، لم تقدم الحكومات المتعاقبة للبرلمان سوى أربعة قوانين لتسوية الميزانية والمتعلقة بسنوات 1978، 1979، 1980، 1981، وابتداءً من سنة 1982 امتنعت الحكومة عن تقديمها، واستمرت في ذلك في ظل دستور 1996 المعدل والمتمم وفي ضوء وجود برلمان بغرفتين، وبذلك فوتت الفرصة على نوابه وأعضائه في معرفة نتائج تنفيذ الميزانية وبالأخص الحسابات الخاصة للخزينة (أوصيف، 2016، صفحة 395).

ورغم الإلحاح المستمر لأعضاء لجنة المالية والميزانية وللكتير من النواب في الجلسات العامة على ضرورة التزام الحكومة بتقديم قانون تسوية الميزانية، إلا أنها تجاهلت كل ذلك معلنة رفضها الصريح والمطلق للتعديل الذي أحدثه المجلس الشعبي الوطني في عهده الثالثة سنة 1989 على القانون المتعلق بقوانين المالية وذلك بإضافة الوثيقة المتضمنة مشروع قانون تسوية الميزانية إلى الوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية للسنة المقبلة، الأمر الذي يعبر عن حجم ضعف السلطة التشريعية وعجزها عن مراقبة تنفيذ الاعتمادات التي سبق لها التصويت عليها، في مقابل قدرة الحكومة على مخالفة قرارات البرلمان وضربها عرض الحائط على نحو يفرغ عملية تصويته على قانون المالية والميزانية العامة من محتواها السياسي (لعمارة، 2004، صفحة 180).

بعد الإلحاح المستمر والغياب الطويل تمت العودة إلى إيداع مشروع قانون تسوية الميزانية سنة 2010، لكن ما يؤخذ على ذلك هو الميعاد غير المنطقي للمصادقة على القانون، فبالرجوع إلى الجرائد الرسمية نلاحظ أنها تتم بعد المصادقة على قانون المالية لمدة شهر قد تصل إلى أربعة أشهر، وهو أمر وجب مراجعته لأنه لا يمكن للبرلمانيين دراسة ومناقشة قانون المالية بدقة وعقلانية إلا في ضوء قانون تسوية الميزانية (غانس، 2017-2018، صفحة 152)، الذي يعد الأساس الواقعي الذي يستندون عليه في التصويت على رفع نفقة أو تخفيض إيراد، باعتباره تقييما لنتائج الميزانية السابقة وإرساء قواعد لإدراك طريقة تسيير الأموال العمومية و كيفية تنفيذ الميزانية والأرقام الحقيقية التي تم تسجيلها في الإيراد أو الإنفاق (خرباشي، 2007، صفحة 170)، إضافة إلى ذلك فإن الملاحظة الأهم هي بقاء قانون تسوية الميزانية بعيدا كل البعد عن تحقيق الشفافية، بدليل ظهور مصطلحات جديدة لم يكن لها وجود في قوانين المالية للسنة والتكميلية لسنة 2008 وما بعدها، وهو ما يؤكد أن التشريع عملية من صنع السلطة التنفيذية وما البرلمان بغرفتيه إلا وسيلة للتصويت والمصادقة على مشروع القانون دون مراقبة أو تقييم أو متابعة (دواعر، 2016، صفحة 220).

تأسيسا على ذلك، وبالنظر لأهمية كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية كجهازين في الدولة، فلا ينبغي لأحدهما أن يقضي على الآخر في أداء مسؤولياته وواجباته الدستورية، ويجب أن تكون عملية إعداد قانون المالية والميزانية مسؤولية مشتركة بينهما بحيث يكون لكل منها أدوار مهمة يلعبها مباشرة من مرحلة الإعداد إلى التنفيذ وصولا إلى الرقابة والتقييم (Adetunji, 2018, p. 5).

2.4 اختلال العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الظروف العادية بفعل التشريع الرئاسي:

منح رئيس الجمهورية كمثل للشعب ومعبر عن مطالبه وقيمه صلاحيات واسعة في الظروف العادية، تكفل له القيام بالمهام الملقاة على عاتقه في إطار صنع السياسات العامة للبلاد، التي من ضمنها صلاحيات للتشريع تتيح له فرض سياسات تشريعية استجابة للضغوطات وتوفيقا للمصالح المتضاربة، مع الأخذ بعين الاعتبار الإبقاء على التوازن بين الاحتياجات والمطالب المجتمعية ضمن القطاعات المختلفة والقدرات التنفيذية للحكومة.

الجدير بالملاحظة أن المشكلة لا تكمن في منح رئيس الجمهورية صلاحيات تشريعية، بقدر ما هي إصرار المؤسس الدستوري على إقرار وضع قانوني قائم على توسيع مجال التشريعات الرئاسية، رغم ما له من تأثير سلبي على الإرادة التشريعية للبرلمان وإسهام في تلاشي مبدأ سيادته على مجال التشريع، وما يترتب عنه بالضرورة من حصر وتضييق لنشاطه السياسي كفاعل رسمي.

1.2.4 رئيس الجمهورية فاعلا مهيمنا في الظروف العادية لانفراده بالتشريع المباشر والموازي:

يمارس رئيس الجمهورية رئيس السلطة التنفيذية وبمقتضى الدستور اختصاصا تشريعا كاملا يسمح له بسن القوانين الضرورية تنفيذا للسياسات العمومية ضمن مختلف القطاعات المجتمعية، دون الحاجة للعودة إلى البرلمان أو أن يكون رهينة لإرادته، وذلك عند اتخاذه للأوامر الرئاسية التي تعد آلية للتشريع المباشر أو من خلال التشريع الموازي عن طريق السلطة التنظيمية المستقلة، وتبعاً لذلك انقلبت القاعدة التقليدية، فأصبح رئيس الجمهورية مشرعا أصيلا يتحكم في النشاط التشريعي دون قيد أو شرط فعلي، على عكس البرلمان الذي فقد اختصاصه الأصيل وتحول إلى مشرع استثنائي.

▪ الأوامر الرئاسية آلية رئيس الجمهورية للهيمنة على صنع السياسات العامة:

عجز وعدم نجاعة السلطة التشريعية في التصدي للمشاكل المجتمعية ضمن مختلف القطاعات خاصة في الحالات التي تستدعي التدخل الفوري من قبل السلطات المختصة لمعالجتها وإيجاد حلول فعلية لها في شكل سياسات عامة تحتاج إلى قدر من الاستقرار والاستمرارية في الوقت نفسه، هو ما أوجب منح رئيس الجمهورية كفاعل رسمي حق التشريع بأوامر إلى جانب البرلمان الذي قد يتعذر عليه

ممارسة اختصاصه التشريعي لأسباب عدة وفي حالات معينة، وذلك ضمن مجموعة من الدوافع والضوابط لاستخدامها وإن كانت لا تحمل في طياتها خاصية التقييد.

• دوافع وضوابط استخدام رئيس الجمهورية للأوامر:

الأوامر التشريعية آلية بيد رئيس الجمهورية للتحكم في العملية السياسية وهي من أكثر أنماط اتخاذ القرارات استعمالاً من قبله، إذ يحرص على توظيفها بهدف دفع الفواعل الأخرى الرسمية وغير الرسمية إلى الموافقة على ما يتخذه من تشريعات عاكسة ومجسدة للسياسات والبرامج العمومية التي يسعى لوضعها أو تنفيذها لمجابهة القضايا المختلفة، والملاحظ أن الرئيس كثيراً ما يلجأ إلى استخدام الأوامر كبديل عن التفاوض والمساومة وما يسودهما من حوار وتشاور وما قد يفضيان إليه من تعديل أو تغيير في القوانين والسياسات والقرارات أو الإبقاء عليها بعد كسب وحشد الدعم والتأييد لها.

رئيس الجمهورية كمجسد للأمة الجزائرية وفي إطار تعبيره عن الإرادة الشعبية هو مشرّع أصلي منافس للبرلمان، بناء على رخصة دستورية واضحة لا يشوبها أي لبس أو غموض، فالمؤسس الدستوري لطالما ربط بين مصطلح التشريع والأوامر مستخدماً عبارة *يشرع بأوامر...*، علماً أن سلطة الرئيس في التشريع بأوامر قائمة منذ بداية التجربة الدستورية إلى يومنا هذا وإن كان هناك اختلاف في كيفية معالجتها، فأقرارها لا يقتصر على دستور سنة 1996 المعدل في سنة 2016، لأن هذه السلطة قد منحت له في دستور 1963 عن طريق التفويض، وفي أمر 1965/07/10، ودستور 1967، والاستثناء الوحيد كان في دستور 1989 أين سحبت منه كمحاولة من المؤسس الدستوري إحقاق نوع من الفصل الجامد بين السلطات بترك مجال التشريع للبرلمان تعزيزاً لمكانته (شيخ، 2018، صفحة 45).

الأوامر هي أداة الرئيس الدستورية لممارسة الاختصاص التشريعي بشكل مباشر في الظروف العادية - وحتى في الظروف غير العادية وهو ما سنتحدث عنه في أجزاء لاحقة من هذه الدراسة-، يتخذها في غيبة البرلمان وفي المجالات المخصصة أصلاً له أي تلك المجالات التي يملك بنفسه التدخل فيها ومن دون أن يحتاج فيها إلى تفويض منه، من هذا المنطلق نتساءل عن مدى حرية الرئيس في التشريع بالأوامر في الحالات العادية، وهل لديه الحرية المطلقة أم أنه مقيد؟.

مبدئياً يمكننا القول أن المؤسس الدستوري قد حافظ في التعديل الدستوري لسنة 2016 على نفس التوجه فيما يتعلق بانفراد رئيس الجمهورية كرئيس للسلطة التنفيذية بحق التشريع بأوامر كاختصاص أصيل يمارسه ضمن بعض الحالات ووفقاً لضوابط وقيود محددة، لغاية رده عن التعدي على المجال التشريعي المخصص للبرلمان وكضرورة لحماية مبدأ الفصل بين السلطات الذي تم تبنيه في الدستور (لدغش و بن عزوز، 2019، صفحة 1153)، إذ يعد التشريع بأوامر سلطة غير قابلة لأي شكل من أشكال التفويض، ولا يحق حتى لمن يتولى رئاسة الدولة في حالة وجود مانع لدى رئيس الجمهورية أو استقالته أو وفاته، أو في حالة وفاة أحد المترشحين للانتخابات الرئاسية في الدور الثاني أو وفاته ممارسة هذه السلطة (الجمهورية الجزائرية، 2016، الصفحات 20-21).

وبحسب المادة 142 من التعديل الدستوري المعدلة لأحكام المادة 124 في دستور 1996 يجب أن تتخذ الأوامر الرئاسية في المسائل المستعجلة، أي في حالات الضرورة والحالات غير الطبيعية التي تبرز فيها قضايا ومستجدات تحتوي قدراً من الخطورة وتستدعي التدخل الفوري من السلطات المعنية تقادياً لما يمكن أن يترتب عليها من نتائج سلبية، لاسيما ما إذا تعلق الأمر بتنفيذ السياسات العامة وما قد تحدثه هذه القضايا والمستجدات من انحراف عن أهدافها ومقاصدها.

كذلك لا يحق لرئيس الجمهورية ممارسة سلطته في التشريع بأوامر في الظروف العادية إلا عند شغور المجلس الشعبي الوطني الذي يتحقق في حالتين، الأولى هي المدة الفاصلة بين فترتين تشريعتين أي الحيز الزمني ما بين انتهاء عهدة المجلس الأول وتنصيب المجلس الجديد وبداية مهامه، أين يحق للرئيس التشريع بأوامر خلال هذه المدة التي تعد حالة شغور وإن لم ينص الدستور عليها صراحة، أما الحالة الثانية فهي الحل أي الإنهاء المعجل لعهدة قبل أوانها وإما أن يكون رئاسياً (تقديرياً) أو وجوبياً (تلقائياً)، إذ يستند الحل الرئاسي على السلطة التقديرية المطلقة لرئيس الجمهورية بعد استشارة رئيسي غرفتي البرلمان ورئيس المجلس الدستوري والوزير الأول على أن تنظم انتخابات تشريعية جديدة في أجل أقصاه ثلاثة أشهر، كما يمكن أن يستند إلى عدم منح الثقة للوزير الأول - رئيس الحكومة سابقاً - وقيل قبول استقالته، أما الحل الوجوبي فيكون في حالة عدم المصادقة على مخطط عمل الحكومة - برنامج عملها سابقاً - للمرة الثانية، وفي جميع حالات الشغور فإن المجال

الزمني الذي يشرع فيه رئيس الجمهورية بأوامر لا يمكن أن تتجاوز مدة ثلاثة أشهر (خرياشي، 2007، صفحة 54).

كما يتاح لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر خلال العطلة البرلمانية المقدرة بشهرين كأقصى حد، على اعتبار أن المجلس الشعبي الوطني ينعقد خلال دورة واحدة تدوم عشرة أشهر أو قد تزيد عن ذلك بأيام معدودة عند الاقتضاء وفقا للمادة 135 من التعديل الدستوري 2016، وقبل ذات التعديل كان المجلس ينعقد دورتين في السنة هما دورة الربيع والخريف ومدة الدورة الواحدة تتراوح ما بين أربعة إلى خمسة أشهر كحد أقصى، مما يعني أن الفترة التي كانت تفصل بين دورتي البرلمان تتراوح بين شهرين كحد أقصى وشهر واحد كحد أدنى مع إمكانية تقليصها لأكثر من ذلك نتيجة امتداد الدورة غير العادية عند الاقتضاء، وعليه إن كان المجال الزمني الممنوح لرئيس الجمهورية لممارسة سلطته في التشريع بأوامر يتحدد بثلاثة أشهر على الأكثر في حالة شغور المجلس الأول فإنه يتحدد بشهرين على الأكثر خلال العطلة البرلمانية، وأي ممارسة من الرئيس لهذه السلطة خارج هذه الآجال تفتقد للمشروعية وتجسد خرقا صريحا للدستور واختراقا لصلاحيات البرلمان التشريعية (هاملي، 2012/2011، صفحة 18).

من جانب آخر يشترط على رئيس الجمهورية اتخاذ جميع الأوامر في مجلس الوزراء وأخذ رأي مجلس الدولة واستشارته عندما يشرع بأوامر، هذه الاستشارة هي الشرط المستحدث في التعديل الدستوري لسنة 2016، الذي قد يفهم منها محاولة المؤسس الدستوري محاكات نفس الإجراء الشكلي المطبق في مشاريع القوانين، من منطلق أن توسيع دائرة الاستشارة إلى مؤسسات أو جهات متخصصة قبل إصدار نصوص قانونية أو تنظيمية غالبا ما تكون له انعكاسات إيجابية (شيخ، 2018، صفحة 50) خاصة وأنه يمكن أن يساهم في وضع سياسات عامة تشاركية.

وفي ذات السياق، لا بد أن يعرض رئيس الجمهورية الأوامر التي اتخذها على البرلمان (بغرفتيه) في أول دورة له، لأنه مارس استثناء سلطة تشريعية عن طريق الأوامر لمواجهة قضايا مستعجلة أثناء غيابه كونه صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع دستوريا، حيث يعرض نص الأوامر بأكملها على مكتب المجلس الشعبي الوطني الذي يحيله على اللجنة المختصة لكي تعد تقريرها وتعرضه في الجلسة العامة، ويتم التصويت والمصادقة على الأوامر بعد الاستماع إلى ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة دون مناقشة أو اقتراح أي تعديل عليها (الجمهورية الجزائرية، 2016، ص ٤).

صفحة 59) لانهيار سلطة البرلمان في قبولها كما هي أو رفضها، وفي حالة القبول يكتسب الأمر شكلاً صفة قانون أما في حالة الرفض فإنه يعد لاغياً (بوالشعير، 2011، ص 31).

وذكرنا سابقاً أنه في حالة رفض البرلمان المصادقة على مشروع قانون المالية بعد انقضاء الآجال يُصدره رئيس الجمهورية بأمر له قوة القانون، وهو هنا مجبر غير مخير لأن ذلك يعد واجباً دستورياً لا خيار له في تنفيذه ولا يملك سلطة تقديرية لممارسته، ومن دون إلزامه باتخاذها في مجلس الوزراء أو عرضه على البرلمان، كما لا يمكن لهذا الأمر أن يُدخل أي تعديل بالزيادة أو النقصان على مشروع قانون المالية المقدم من قبل الحكومة (لدغش و بن عزوز، 2019، صفحة 1156)، ويعتبر البعض إصدار الرئيس مشروع قانون المالية بأمر منطقياً في بعض جوانبه بالنظر إلى ضرورته لتسيير شؤون الدولة لضمه للميزانية العامة التعبير الرقمي عن البرامج والسياسات العمومية التي يكون رئيس الجمهورية هو بالأساس واضعها، والتي تحتاج بالضرورة إلى مبالغ مالية ليتم تنفيذها وتحصيل أهدافها.

• شكلية تقييد سلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر:

الضوابط المذكورة أعلاه قد تتضمن مؤشرات على تقييد سلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر في المجال المفترض أنه مخصص لصاحب الاختصاص الأصلي في التشريع ونعني بذلك البرلمان، غير أن القراءة القانونية وحتى السياسية للمواد الدستورية والقانونية وبالرجوع إلى الممارسة الواقعية لهذه السلطة يتضح لنا أن هذه الضوابط لا تحمل خاصية التقييد.

بتحويل من الدستور يستأثر رئيس الجمهورية بتحديد الطبيعة الاستعجالية أما البرلمان فليس له أي دور في تقدير الضروريات الملحة التي تستدعي التشريع عن طريق الأوامر الرئاسية (بوقفة، 2009، صفحة 199)، ولأن مصطلح الاستعجال فضفاض يمكن أن يحمل معاني عدة قد يدركها أو لا يدركها الرئيس، فإن عدم تحديد المؤسس الدستوري لطبيعة ومجال المسائل المستعجلة تاركا السلطة التقديرية بيد هذا الأخير يدفعنا للتساؤل عن مدى مسؤوليته عند امتناعه عن التشريع بأوامر في قضايا تستدعي التدخل العاجل في ضوء صمت المؤسس بشأن ذلك (لدغش و بن عزوز، 2019، صفحة 1155)، وكذلك عن مدى مسؤوليته في حالة إقدامه على التشريع بأوامر لمعالجة قضايا غير مستعجلة لما في ذلك من تجاوز للدور التشريعي للبرلمان.

الحقيقة أن هذا التساؤل على قدر كبير من الأهمية، خاصة ما إذا علمنا أن رئيس السلطة التنفيذية كثيرا ما يتخذ أوامر بمجرد انتهاء الدورة البرلمانية، لغاية تجنب طرح النص على البرلمان في صورة مشروع قانون، لاعتبارات سياسية ومن منطلق أهميته وما يمكن أن يحدثه من خلافات أثناء مناقشته (بوالشعير، 2011، ص 27)، فمثلا قام الرئيس السابق **عبد العزيز بوتفليقة** بالتوقيع على سبعة أوامر تشريعية أسبوعا فقط بعد اختتام الدورة الربيعية 2003 دون وجود ضرورة تستدعي ذلك (بغدادى، 2009، صفحة 113).

إلى جانب ذلك، إذا كانت أهم مبررات السلطة لإنشاء مجلس الأمة كغرفة ثانية في البرلمان هو تجنب حالة الفراغ المؤسسي نظرا لتمتعه بالحصانة الدستورية وعدم قابليته للحل، فكان من الأجدر أن يحل هو محل المجلس الشعبي الوطني في ممارسة وظيفته التشريعية بدلا عن رئيس الجمهورية مما يفضي للاعتقاد بأن مجلس الأمة لا يؤخذ بعين الاعتبار رغم تواجده وأنه أنشئ لغايات غير تلك المصرح بها من قبل السلطة، كما نلاحظ الاستمرار في نفس التوجه رغم منح حق المبادرة باقتراح القوانين ضمن مجالات محددة في ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016، وعليه لو اسندت له مهمة التشريع عوضا عن المجلس الأول المنحل أو إلى غاية انتخاب مجلس جديد لتم استبعاد حالة الشغور التي يستند عليها الرئيس للانفراد بالتشريع (غانس، 2017-2018، صفحة 277).

كما أن حتمية اتخاذ جميع الأوامر في مجلس الوزراء كشرط لا تشكل قيّدا على سلطة الرئيس في التشريع عن طريق الأوامر، لما يمارسه من سلطة شخصية على المجلس لا يمكن تفويضها بما يتيح له التدخل في أعماله من منطلق رئاسته وتوجيهه وحق استعمال النقد (أوصيف، 2016، صفحة 299) والسيطرة التامة على أعضائه (الوزراء)، فالرئيس لن يجد أي صعوبة في طرح ومناقشة الأوامر في المجلس باعتباره مجرد إجراء شكلي الهدف منه إعلام أعضاء الحكومة بمضمون هذه الأوامر ليأخذوا فكرة عنها، خاصة وأن الحكومة هي المسؤولة عن تنفيذ برنامج الرئيس الذي يعين أعضائها وينهي مهامهم (شيخ، 2018، صفحة 51)، بل إنه بالعودة إلى الواقع العملي يتأكد لنا أن رئيس الجمهورية يرى أن مجلس الوزراء يتجسد في شخصه، بدليل إصداره الكثير من الأوامر في غيبة المجلس ودون المرور على اجتماعاته، وهو ما يعد تجاوزا له وخرقا للدستور (بوالشعير، 2011، ص 25).

وفيما يتعلق بمجلس الدولة فإن عدم تحديد موضوع الاستشارة والغرض منها يدفعنا للتساؤل، هل الاستشارة لتقدير درجة الاستعجال في المسألة المشروح فيها بأمر أم أنها تتعلق بمضمون الأمر التشريعي في حد ذاته (لدغش و بن عزوز، 2019، صفحة 1157)، وهل هي ملزمة من حيث طلبها والأخذ بنتائجها أم أنها ملزمة فقط من حيث طلبها دون الأخذ بنتائجها؟، وبذلك فإنه من الصعب اعتبار هذه الاستشارة قيّدا فعليا على الرئيس.

والأكيد أن رئيس الجمهورية غير مسؤول سياسيا أمام البرلمان وهذا يكفينا دليلا ومبررا لالتزام الصمت من قبل المؤسس الدستوري عن الجزاء المترتب عليه في حالة رفضه عرض الأوامر على البرلمان في أول دورة له للموافقة عليها أو رفضها، كما لم يتم تحديد مصير والطبيعة القانونية للأوامر غير المعروضة على البرلمان، يضاف إلى ذلك، أن رفض البرلمان لهذه الأوامر بعد عرضها يتطلب وجود أغلبية معارضة للسياسات العمومية وللبرامج السياسية للرئيس (خلف، 2016، صفحة 94)، وهو أمر متعذر في ظل النظام القائم الموسوم بالأحادية ذات التعددية الشكلية العاكسة للمركز السامي لرئيس الجمهورية وبرلمان تابع للسلطة التنفيذية غير قادر على ردعها ومعارضة أعمالها غير الدستورية، ولعل ذلك كاف ليفسر لنا سبب موافقة البرلمان على أوامر علة عدم دستورتيتها تكمن في اتخاذها أثناء انعقاده، كالأمر المعدل والمتمم لقانون النقد والقرض (لوناسي، د.ت.م، صفحة 244)، وعضوا عن ذلك كان من المنتظر أن يتدخل المجلس الدستوري لإبطالها نظرا لمخالفتها لشرط موضوعي جوهري مرتبط بالأجل الزمني المحدد لممارسة هذا الاختصاص، ناهيك عن خرقها الصارخ لمبدأ الفصل بين السلطات والاعتداء على سيادة السلطة التشريعية (رابحي، 2013، صفحة 60).

وحتى لو تصورنا وجود معارضة حقيقية في قبة البرلمان فإن آلية الحل الرئاسي وحدها كافية لكبح جموحها إذا تجرأت على الوقوف أمام إرادة رئيس الجمهورية بالنسبة للمجلس الأول، وآلية الثلث الرئاسي المعين بالنسبة للمجلس الثاني، وبذلك يصعب علينا التسليم بأن الغاية من اشتراط ضرورة عرض الأوامر على البرلمان للموافقة عليها هي إحداث التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وأنه إجراء مقابل لإجراء الإصدار الذي يقوم به رئيس الجمهورية بعد تصويت البرلمان على نص القانون، وذلك بتمكين هذا الأخير من رفض الموافقة على الأوامر بعد عرضها عليه من طرف الرئيس لتصبح لاغية (شيخ، 2018، صفحة 52)، ولو كان الأمر على خلاف ذلك لما قام البرلمان بالموافقة التلقائية على

كل الأوامر التي عرضت عليه، بدليل مصادقته على إحدى عشر أمرا رئاسيا خلال دورة الخريف لسنة 2003، وسبعة أوامر في جلسة واحدة رغم عدم وجود نصوص استعجالية (الجمهورية الجزائرية، 2007، الصفحات 18-19).

وعلى الرغم من أن مجال الأوامر مقيد من حيث الموضوع، فلا يجوز لرئيس الجمهورية استخدامه في مجالي قانون المالية العادي أو التكميلي وكذلك القوانين العضوية، وأن التدخل في هذه الميادين غير دستوري، فإن وقائع الممارسة تبرز لنا خلاف ذلك، لأن رئيس الجمهورية المكلف بحماية الدستور أصبح يصدر قانون المالية التكميلي الذي هو في الأساس من قوانين المالية بموجب أمر وبشكل نظامي ومتوالي خاصة الفترة الممتدة من 2001 إلى غاية 2010 (بوالشعير، 2011، الصفحات 15-16)، بل إن إصدار قانون المالية التكميلي لسنة 2002 تم بموجب أمر قبل أسبوع من افتتاح الدورة الربيعية (عبد العزيز، 2017، صفحة 228).

ولم يتوقف الأمر عند إصدار الأوامر المتعلقة بقوانين المالية التكميلية، لوجود أوامر أخرى أدرجت فيها مواضيع ذات صلة بقوانين المالية المستتناة من الأوامر كالضرائب والرسوم، وذلك بإدخال تعديلات على قانون المالية أو إلغاء بعض منها، كالأمر المتعلق باستيراد البطاطا المتضمن إعفاءات من الضرائب رغم أن ذلك من الاختصاص التشريعي للبرلمان الذي يندرج في قانون المالية، وهو الأمر الذي أمضي في اليوم الموالي لانتهاؤ الدورة الربيعية للبرلمان تقاديا لما يمكن أن يترتب عند عرضه للمناقشة البرلمانية في شكل مشروع قانون من انتقادات للسلطة التنفيذية نتيجة عجزها عن إيجاد حلول فعلية لما سميّ بأزمة البطاطا كمشكل بسيط لا يمكن مقارنته مع المشاكل الكبرى التي تتخبط أو يمكن أن تتخبط فيها الدولة، بل إن هذا الحل كان سببا في ظهور وتفاقم مشاكل أخرى إلى جانب الخسائر المادية (بوالشعير، 2011، الصفحات 24-25).

انطلاقا من مما سبق ذكره نخلص في الأخير إلى أن الهدف الرئيسي من إقرار الأوامر الرئاسية ليس إشراك رئيس الجمهورية في النشاط التشريعي للبرلمان، بل السعي نحو إضعاف مركز هذا الأخير ووضعه تحت وصاية السلطة التنفيذية خاصة في المجال المالي، حفاظا وتعزيزا لمكانة ومركز الرئيس كفاعل مهيم على صنع السياسات العامة، بالنظر إلى التلازم الحتمي والمنطقي بين السياسات العامة والميزانية العامة للدولة، فالأولى تعد توزيعا سلطويا للقيم أما الثانية فهي توزيع للقيم المادية

خلال سنة كاملة، وأنه من خلال الميزانية تتجلى الاتجاهات الأساسية للسياسات العامة وتتوضح طبيعة الفواعل السياسية المتحركة في عملية صنعها.

الاستعمال المفرط للتشريع عن طريق الأوامر جعل من رئيس الجمهورية رئيس السلطة التنفيذية مشرعا أصيلا في مواجهة البرلمان، كما أنه منع الأوامر من أن تكون أداة لتحسين الأداء التشريعي وخلق توازن وتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، في ضوء عجز أو عدم رغبة المؤسس الدستوري عن فرض ضوابط استخدامها بما يضمن عدم المساس والاعتداء على الاختصاص التشريعي للبرلمان سواء في الحالات الملحة ذات الطابع الاستعجالي أو خلال غيبته، ولا تقف الأمور عند هذا الحد لقدرة الرئيس على التشريع في المجال المخصص له عن طريق السلطة التنفيذية المستقلة.

▪ السلطة التنظيمية المستقلة آلية رئيس الجمهورية للهيمنة على صنع السياسات العامة:

ضيق الدستور من نطاق السلطة التشريعية عندما حصر الميادين التي يشرع فيها البرلمان بقوانين، وفي ضوء تجزئة مجال القانون بين المشرع والمنفذ فقد البرلمان سيادته المطلقة على المجال التشريعي وأصبحت السلطة التنفيذية من خلال رئيسها رئيس الجمهورية مشرعا أصيلا. ساهم تحديد إطار المجالين التنفيذي والتشريعي على نحو كبير في اختلال العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ورجحان كفتها لصالح هذه الأخيرة، خاصة بعدما أسند مصير النشاط التشريعي في الدولة لرئيس الجمهورية، وذلك جراء منحه سلطة التشريع الموازي عن طريق السلطة التنظيمية المستقلة وتحريرها من الرقابة البرلمانية.

• احتكار رئيس الجمهورية للتشريع الموازي عن طريق السلطة التنظيمية المستقلة:

سبق وأن أشرنا إلى أن التنظيم في النظام الدستوري الجزائري ينقسم إلى مجالين، الأول مرتبط بتنظيم المواضيع غير المخصصة للقانون وهو من اختصاص رئيس الجمهورية، والثاني يتضمن الأعمال التقنية المرتبطة بتنفيذ القوانين وهو من اختصاص الوزير الأول - رئيس الحكومة سابقا - (بلحاج، 2010، صفحة 197)، وفي ضوء توزيع السلطة التنظيمية بين طرفي السلطة التنفيذية، فإن رئيس الجمهورية يشرع في المسائل غير المخصصة للقانون بمقتضى مراسيم رئاسية، في حين يتولى الوزير

الأول - رئيس الحكومة سابقا - إصدار المراسيم التنظيمية من أجل تطبيق التشريعات (رابحي، 2013، صفحة 122)، لكن تحت رقابة رئيس الجمهورية.

وعليه، أقر المؤسس الدستوري وضعا قانونيا قائما على توسيع مجال التشريع الرئاسي إلى مجال القانون عن طريق السلطة التنظيمية المستقلة، إلى جانب ما يمتلكه رئيس الجمهورية عن طريق الوزير الأول (رئيس الحكومة سابقا) من اختصاص تنفيذي متمم للقانون (بوقفة، 2009، الصفحات 261-262) تبعا لعلاقة التبعية الوظيفية والعضوية القائمة بينهما، بل إن الرئيس يمارس السلطة التنظيمية في بعض المجالات التي يرى أنها لا تدرج في اختصاص رئيس الحكومة كرئاسة الجمهورية والدفاع والخارجية.

وتمثل السلطة التنظيمية المستقلة جزء من الاختصاص العام الممنوح لرئيس الجمهورية وحده دون مشاركة من أحد، يمارسها باستخدام أدوات ووسائل قانونية كالمراسيم التنظيمية التي تتيح له التعبير عن توجهاته السياسية، وباستثناء ضرورة احترامها للمبادئ الدستورية، فإن المراسيم الرئاسية كمجموعة من القواعد العامة المجردة لا تخضع لأي شرط وتصدر مستقلة عن أي تشريع، إلى جانب بقائها مستقلة من حيث التدابير المتعلقة بها سواء كمبادئ أو كتفويض نظرا لتمييزها عن التشريع (بن سريه، 2010، صفحة 155)، والقول باستقلالية المرسوم الرئاسي وعدم خضوعه لأي شرط ولا حتى القانون يرجع أساسا إلى عدم وجود قوانين في مجال اختصاص المرسوم الرئاسي وأن أي تشريع عن طريق القانون في مجال المرسوم يعد خرقا للدستور، وإن كان البعض يرفض هذه الاستقلالية خاصة عندما يتعلق الأمر بالمسائل التي يحدد فيها القانون المبادئ الأساسية، وأنه باستثناء ذلك لا يخضع المرسوم الرئاسي للقانون، دون أن يفودنا ذلك إلى الاعتقاد بإعفاء المرسوم الرئاسي من احترام المشروعية التي تقضي إلى احترام القانون والمبادئ العامة له (لوناسي، د.ت.م، صفحة 219).

إضافة إلى ذلك، تعد السلطة التنظيمية المستقلة سلطة ذاتية لصيقة بشخص رئيس الجمهورية غير قابلة للتنازل أو التفويض، إذ يمنع عليه تفويض توقيع المراسيم الرئاسية تحت أي ظرف كان (الجمهورية الجزائرية، 2016¹، صفحة 20)، وحتى الوزير الأول - رئيس الحكومة سابقا - كمسؤول عن النشاط الحكومي لا يمكنه المشاركة في صياغتها أو مناقشتها أو معارضتها، وما عليه سوى التقيد بها والالتزام بتنفيذها، الأمر الذي يحمل في طياته تعبيراً عن مدى الأهمية البالغة لهذه السلطة فيما يتعلق

بالاختصاص التشريعي للرئيس، والحرص على حمايتها من أي نوع من أنواع المشاركة له في ممارستها سواء من قبل الوزير الأول - رئيس الحكومة سابقا - أو الوزير المختص أو الوزراء المعنيين بمضمون هذه المراسيم حتى وإن كان ذلك لن يتعدى حدود التوقيع المجاور أو الموازي، وذلك في سبيل جعل الرئيس بمنأى عن الصراع السياسي بين الحكومة والبرلمان والبحث عن توازن مؤسساتي داخل السلطة التنفيذية بإسناد السلطة لرئيس الجمهورية أما المسؤولية فتباشرها الحكومة بما لها من وسائل (رابحي، 2013، صفحة 132).

كما تتجلى لنا المكانة الهامة التي حظيت بها السلطة التنظيمية المستقلة ضمن المنظومة القانونية من خلال تتبع مراحل التجربة الدستورية الجزائرية، فلطالما اعترف المؤسس الدستوري للسلطة التنفيذية بصلاحيات تشريعية أصيلة وموازية لما تمتلكه السلطة التشريعية، يمارسها رئيس الجمهورية بإصدار مراسيم رئاسية يعتمد في بدايتها على نص المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016 - وما يقابلها من مواد في الدساتير السابقة - كأساس دستوري تستند عليه أحكامها القانونية، لتحوز بموجب هذا السند الدستوري على قوة مماثلة لقوة التشريع الذي بدوره يستند في نصوصه على أحكام الدستور مباشرة (رحماني و بن علي، 2020، صفحة 723).

ضمن هذا السياق، نشير إلى اختلاف الفقه بشأن الصيغة التشريعية للتنظيم المستقل باعتبارها الخاصة التي تحولها إلى أداة بيد رئيس الجمهورية لمنافسة البرلمان في ممارسة اختصاصه الأصيل وحتى تجاوزه، وفي ضوء ذلك يمكن التمييز بين اتجاهين يتمحور جوهر الخلاف بينهما حول مسألة رفض أو قبول الاعتراف بتمتع المراسيم الرئاسية بنفس مكانة التشريع البرلماني في سلم التدرج الهرمي القاعدي في النظام القانوني.

يرى أنصار الاتجاه الأول الراض لمنح المراسيم الرئاسية نفس مكانة التشريع بأنه لا يمكن إعادة النظر في مبدأ تدرج القوانين رغم اندثار مبدأ خضوع اللائحة للقانون، بحيث يبقى القانون قانونا وتبقى اللائحة لائحة، وسيبقى القانون أسمى من المرسوم الرئاسي الذي لا يمكن أن يتجاوز صفة القرار الإداري، وحتى وإن كان ينافسه من حيث المجال فإن ذلك لا يعني بالضرورة أنه ينافسه من حيث الدرجة القانونية.

على خلاف ذلك يرى أنصار الاتجاه الثاني أن المراسيم الرئاسية تتمتع بنفس مكانة التشريع البرلماني في سلم التدرج الهرمي القاعدي في النظام القانوني مما يعني تعادل قيمتهما القانونية وحجتهم في ذلك أن هذه المراسيم مستقلة عن التشريعات ولا تخضع لها إذ يتم إصدارها دون الاستناد إلى أي تشريع موجود، ومن جهة أخرى لكونها تستقي مصدرها مباشرة من الدستور الأمر الذي يمنحها القيمة القانونية التي يحظى بها التشريع (أومايوف، 2013، الصفحات 258-260)، ولأن التنظيمات المستقلة هي قوانين مادية، فلا يصح تصنيفها كأعمال إدارية، بالنظر إلى اختلاف سبب وجود كل واحد منهما فالتنظيم المستقل مبتكر للقانون والفرق الوحيد بينهما مكنه السلطة التي تتولى إصداره (لوناسي، د.ت.م، صفحة 216).

التعارض القائم بين أنصار كلا الاتجاهين دفع ببعض الفقهاء في القانون إلى التأكيد على أن المراسيم المستقلة وفقا للمعيار الشكلي هي قرارات إدارية طالما أنها تصدر عن جهاز إداري أي رئيس الجمهورية وليس عن مؤسسة تشريعية، لكن في الوقت ذاته فإن هذه المراسيم ووفقا للمعيار المادي تعتبر تشريعات كاملة لأنها تخلق آثارا قانونية بصفة مستقلة، وذلك إما بإنشاء مراكز قانونية عامة أو خاصة لم تكن قائمة بالأساس، وإما بتعديل أو إلغاء مراكز قانونية موجودة أصلا لكن شريطة عدم الاستناد في ذلك على تشريعات برلمانية، ونتيجة هذا التكييف المختلط نستنتج أن التنظيمات المستقلة هي أعمال إدارية وتشريعية معا (رابحي، 2013، صفحة 143).

بالنتيجة، السلطة التنظيمية من الاختصاصات الجوهرية التي يحرص المؤسس الدستوري على إسنادها لرئيس الجمهورية، الذي باحتكاره لممارستها يكون قد أمثل أداة دستورية لبسط هيمنته الفعلية على مجال صنع السياسات العامة، خاصة ما إذا علمنا أن جانبا من قرارات السياسة هي مجموعة من القرارات التنظيمية التي تتخذ في عملية صنع السياسات وتنفيذها (أندرسون، 1999، صفحة 99).

• تحصين السلطة التنظيمية المستقلة وتحريها من الرقابة إضعاف للإرادة البرلمانية:

الاحتكار الرئاسي للسلطة التنظيمية المستقلة يترتب عنه بالضرورة آثار في مواجهة البرلمان باعتباره المشرع الأصل، خاصة وأن اتساع نطاق التشريع المستقل سيتحول إلى وسيلة في يد رئيس الجمهورية لتقوية مركزه نتيجة اضطراره بتشريعات ممتدة (بن سريه، 2010، صفحة 159)، ومرد هذا التوسع هو سعي المؤسس الدستوري على نحو مستمر إلى توظيف التعديلات الدستورية لغاية النفاذ

إلى دائرة السلطة التشريعية إلى جانب السعي المتواصل إلى تقليصها، فكثير من المواضيع أصبحت من حوزة السلطة التنفيذية رغم أنها كانت في أمس القرب تندرج في مجال القانون (بوقفة، 2009، صفحة 259).

المعلوم أن المؤسس الدستوري بعد اعتماده النظرية التقليدية في توزيع الاختصاصات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ضمن دستور 1963، وذلك بحصره لمجال ممارسة السلطة التنفيذية وترك المجالات التي يمكن للمشرع التدخل فيها دون تحديد أو حصر، قد تراجع عن ذلك أخذا بما جاءت به النظرية الحديثة، متبنيا نهجا مغايرا ضمن كل التجارب الدستورية اللاحقة بتعداد المجالات التي يتدخل البرلمان للتشريع فيها بقوانين واعتبار كل ما يخرج عنها مجالات مخصصة للسلطة التنفيذية (هاملي، 2012/2011، صفحة 43).

ولم يخرج التعديل الدستوري لسنة 2016 عن قاعدة التمييز بين اختصاصات السلطة التنفيذية الرئاسية والعمل على توزيعها، إضافة إلى تحديد مجال القانون كوسيلة لتقييد المبادرات التشريعية للبرلمان، بما يضمن بقاء رئيس الجمهورية صاحب مجال واسع في ممارسة السلطة الإنشائية للقواعد القانونية، في مقابل ممارسة البرلمان لاختصاص تشريعي مقيد بل وحتى استثنائي، وعليه نستطيع الجزم بأن الاختصاص التنظيمي المستقل ما هو إلا آلية المؤسس الدستوري لإقحام الهيئة التنفيذية في اختصاصات البرلمان التشريعية (بن سريه، 2010، صفحة 152).

حرص المؤسس الدستوري على دعم مكانة ومركز رئيس الجمهورية دفعه نحو توسيع المجال التنظيمي المستقل وحصر مجال القانون، وبذلك أصبح الرئيس بسلطته التنظيمية المستقلة صاحب القاعدة العامة في إنشاء القواعد العامة المجردة، في حين أضحي البرلمان صاحب الاستثناء في ذلك، فقد بلغت قوة التنظيمات المستقلة إلى حد تمكين الرئيس من منافسته في العملية التشريعية والتفوق عليه، ولا يمكن ارجاع قوة هذه التنظيمات فقط إلى تنظيمها لمسائل تخرج عن مجال القانون، بل أيضا إلى قوة الجهة التي تتولى إصدارها، ولا يخفى على أحد مكانة رئيس الجمهورية كمحور للنظام السياسي الجزائري.

الجدير بالملاحظة أن أثر المراسيم الرئاسية كتتنظيمات مستقلة في مواجهة البرلمان لا تقف عند هذا الحد، لوجود أثر آخر يرتبط بتحرر أعمال السلطة التنفيذية الصادرة بمقتضى هذه المراسيم من

الرقابة البرلمانية، حيث يشرع رئيس الجمهورية في مواضيع وفقا لما يقتضيه الدستور دون عرض المراسيم الرئاسية على البرلمان، بحجة أنها لا تعود بالأساس إلى مجال القانون وفق النظرية الدستورية الحديثة، الأمر الذي يفسر لنا تفعيل التشريع بمراسيم على نطاق واسع، وكفيينا دليلا على هذا الكلام تصفح الجريدة الرسمية (بوقفة، 2009، الصفحات 251-252).

ويزداد هذا التحرر اتساعا لخلو الدستور على غرار سابقه من تقنية التوقيع المجاور على المراسيم الرئاسية، فباستثناء رئيس الجمهورية لا يمكن لأي طرف التوقيع على هذه المراسيم، وذلك خلافا لما هو معتمد في الدساتير المعاصرة خاصة تلك الآخذة بمبدأ ازدواجية السلطة التنفيذية وتحميل الحكومة المسؤولية السياسية، أين يكمن الغرض من فرض إجراء التوقيع المجاور من قبل أحد عناصر الجهاز الحكومي منح البرلمان الوسائل الضرورية والملائمة لمتابعة أعمال الحكومة والكشف عن مخرجاتها وعوائدها بالتزامن مع تحميل صاحب هذا الإجراء النتائج المترتبة عن تطبيق هذه المراسيم وإخضاعه للمساءلة (رابحي، 2013، صفحة 132).

بناء على ذلك، تجاهل المؤسس الدستوري لتقنية التوقيع المجاور لا يقف عند حدود تحقيق التوازن المؤسساتي داخل السلطة التنفيذية لصالح رئيس الجمهورية كما سبق وأن أشرنا، بل يتعداها إلى محاولة خلق توازن مؤسساتي بين السلطتين التنفيذية والتشريعية لصالح رئيس الجمهورية أيضا، وذلك عن طريق تأمين المجال التنظيمي المستقل من الرقابة البرلمانية لتمكين الرئيس من تنفيذ سياساته العمومية وما تتضمنه من برامج ضمن مختلف القطاعات بمقتضى المراسيم الرئاسية دون أن يسمح للبرلمان بمساءلته كونه غير مسؤول سياسيا أمامه.

إضافة إلى ذلك، تتمتع المراسيم الرئاسية كتنظيمات مستقلة بحصانة كبيرة قد يستحيل في ضوءها إيلاجها في دائرة الرقابة، رغم طبيعتها المختلطة التي تخضعها للرقابة الدستورية باعتبارها نصوصا تشريعية، لغاية التأكد من أن رئيس الجمهورية هو من أصدرها وفي المسائل غير المخصصة للقانون، فمنذ ظهور المجلس الدستوري في 1989 لم يسبق وأن تم إخطاره لتحريك الرقابة على المراسيم رغم كثرتها، لكون الإخطار هو الإجراء الذي يسمح للمجلس مباشرة عمله الرقابي- سيتم العودة للحديث عنه لاحقا -، وقد أرجع البعض سبب ذلك إلى صعوبة تصور تدخل كل من رئيس

الجمهورية ورئيسي الغرفتين البرلمانيتين التابعين في الغالب للأغلبية البرلمانية الرئاسية لإخطار المجلس بعدم دستورية هذه المراسيم (لوناسي، د.ت.م، صفحة 225).

لكن الملاحظ بقاء الوضع على حاله حتى بعد توسيع سلطة الإخطار بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016، مما يدفعنا للاعتقاد بأن الأسباب الفعلية تكمن في غياب معارضة سياسية حقيقية في مقابل سمو مركز رئيس الجمهورية وهيمنته على المؤسسات الدستورية على نحو يدفع بأصحاب سلطة الإخطار إلى العزوف عن تحريك الرقابة على التنظيمات المستقلة وإن تعدت على مجال اختصاصهم نظرا لتبعيتهم للرئيس عضويا ووظيفيا (رحماني و بن علي، 2020، صفحة 724)، إلى جانب ذلك فإن عدم قدرة الوافدين الجدد إلى قبة البرلمان على التمييز بين ميادين المجالين القانوني والتنظيمي، وانعدام دراية قانونية لديهم لأحكام الدستور أو دراسة محكمة للقانون الناظم أو نظام الغرفتين ولا حتى لطبيعة التشريعات المعمول بها، وغيرها من العوامل التي ستكبح دون منازع جماح الإرادة البرلمانية في المجال التشريعي إلى حد فقدان القدرة على الاعتراض على المراسيم التنظيمية (بوقفة، 2009، صفحة 270).

بعيدا عن الجانب النظري يظهر لنا الواقع العملي تحول الرقابة الدستورية إلى رقابة في خدمة التنظيمات المستقلة وحماية مجالها الخاص من تدخلات البرلمان بدلا من حماية المجال التشريعي لغاية تعزيز مكانة رئيس الجمهورية وضمان استقلاله الوظيفي (بن سرية، 2010، صفحة 165)، ولا يختلف الأمر في شيء بالنسبة لرقابة القضاء الإداري التي من المفترض أن تخضع لها المراسيم الرئاسية بصفتها قرارات إدارية والتي يختص بها مجلس الدولة.

المثير للاهتمام هو أن اختصاص مجلس الدولة بفحص مدى مشروعية المراسيم الرئاسية عن طريق مراقبة مدى احترامها للشروط الشكلية باعتبارها قرارات إدارية، إلى جانب الشروط الموضوعية المرتبطة بنطاق اختصاصها الوظيفي للتأكد من عدم اعتدائها على مجال القانون، ليس بالاختصاص المطلق، لأن بعض المراسيم التي يصدرها رئيس الجمهورية بصفته سلطة سياسية تصنف على أنها أعمال سيادة لا يجوز الطعن فيها مما يمنحها حصانة كلية تخرجها عن دائرة الرقابة القضائية، ومثال ذلك إبرام المعاهدات، اللجوء إلى الاستفتاء، حل المجلس الشعبي الوطني،... ، وذلك خلافا للمراسيم

التي تخرج عن إطار أعمال السيادة الصادرة عن الرئيس بصفته سلطة إدارية (رابحي، 2013، الصفحات 146-147).

بالنتيجة، ممارسة السلطة التنظيمية المستقلة تتيح لرئيس الجمهورية إمكانية تجاوز باقي السلطات وبالأخص السلطة التشريعية وإن أتاح لها الدستور التدخل في بعض المجالات (Mansour, 2007, p. 88)، فصدور المراسيم الرئاسية عن أعلى سلطة دستورية في الدولة وانتقالها نفس خصائص التشريعات البرلمانية، يمنحها قوة معيارية متميزة وحماية دستورية لمجالها الوظيفي في ضوء إعفاء جزء منها من الخضوع للرقابة القضائية حتى مع ثبوت مخالفتها الصريحة للقانون (رابحي، 2013، صفحة 147)، وبناء على ذلك وجب تحديد الأعمال التي توصف بالسيادة لكي لا يطلق العنان لاعتبار أعمال كثيرة من أعمال السيادة تفاديا للمساس بالحق الدستوري لوظيفة البرلمان ممثل الشعب والرقيب على أعمال الحكومة (بويترة، 2004، صفحة 70).

2.2.4 رئيس الجمهورية فاعلا مهيمنا في الظروف العادية لتحكمه في مصير القانون:

يتدخل رئيس الجمهورية في صنع السياسات العامة عن طريق المساهمة غير المباشرة في إنتاج العمل التشريعي من خلال تحكمه في مصير القانون، فبعد موافقة ومصادقة غرفتي البرلمان على النص القانوني في صياغته النهائية، يتولى رئيس مجلس الأمة أو المجلس الشعبي الوطني بحسب الحالة إرساله إلى رئيس الجمهورية خلال العشرة أيام الموالية مع إشعار الغرفة الأخرى والوزير الأول - رئيس الحكومة سابقا - بهذا الإرسال، علما أن الإرسال كان سابقا من قبل رئيس مجلس الأمة فقط، لكن بمنح هذا الأخير حق المبادرة بالتشريع في بعض المجالات على إثر التعديل الدستوري لسنة 2016 تعزّيزا لدوره التشريعي، أصبح رئيس المجلس الشعبي الوطني أيضا معني به.

يصبح مصير النص القانوني بعد إرساله بيد رئيس الجمهورية الذي يتخذ قرارا بشأنه إما بالموافقة أو الاعتراض عليه، هذا الاعتراض بكل أشكاله كسلطة دستورية تقديرية وشخصية بيد الرئيس ممثل السلطة التنفيذية، تُفصح الممارسة الواقعية له أنه وسيلة لتفعيل الرقابة القبلية على النصوص التشريعية وجعلها أكثر توافقا مع السياسات العامة التي تضمنها البرنامج السياسي للرئيس قبل أن يتم إصدارها.

▪ اعتراض رئيس الجمهورية لمسار القانون بطلب إجراء مداولة ثانية أو بتفعيل سلطة الإخطار:

يتدخل رئيس الجمهورية في صنع السياسات العامة بطريقة غير مباشرة خلال ممارسته لاختصاصه التشريعي عن طريق سلطته في الاعتراض على القوانين، التي أقرتها مختلف دساتير الدولة الجزائرية منذ الاستقلال وإن تم إخضاعها للتعديل بما يتماشى مع التطور الدستوري للبلاد (بوقفة، 2009، صفحة 208).

وإن كان حق الاعتراض هو السلطة التي تسمح لرئيس الجمهورية إيقاف القانون الذي وافق عليه البرلمان، فذلك يقودنا للقول أن للاعتراض دورا تشريعيا يتجسد في تفادي ظاهرة القوانين المعيبة ودورا سياسيا لأنه سلاح فعال بيد رئيس الجمهورية لتنفيذ برامجه المالية والتشريعية (بدير، 2017، الصفحات 65-66)، والاعتراض الرئاسي كمبدأ دستوري وكسلطة تقديرية وشخصية للرئيس غير قابلة للتفويض تتجسد في الحق في طلب المداولة الثانية (القراءة الثانية) وكذلك الحق في إخطار المجلس الدستوري.

• الاعتراض الرئاسي لمسار القانون بطلب إجراء مداولة ثانية:

تعرف المداولة على أنها قرار جماعي حول موضوع حكومي أو إداري بعد خضوعه للمناقشة العامة من قبل أغلبية أصوات مجلس يجسد وحدة متمثلة في سلطة عمومية، وهي بالنسبة للبرلمان آلية للتعبير عن إرادته وإن كانت وظيفته من خلالها ثانوية لأن ممارسة الحكم تعني التصرف وليس المداولة (لوشن، 2012/2011، صفحة 62).

أما عن طلب المداولة الثانية هناك من يرى أنه قراءة ثانية للنص في حين يراه البعض الأخر أنه اعتراض، ونرى نحن أنه عندما تكون الأغلبية المشترطة في المداولة الثانية هي نفسها المشترطة في المداولة الأولى لذات النص نكون أمام قراءة ثانية له أو ما يعرف بالاعتراض البسيط، وعندما تكون الأغلبية المشترطة في المداولة الثانية أكبر من تلك المشترطة في المداولة الأولى لذات النص نكون أما الاعتراض الموصوف في شكل طلب مداولة ثانية.

يترتب عن طلب المداولة الثانية منع القانون من الخروج للوجود لفترة محددة، إذ يعاد إخضاعه لمناقشة ومصادقة جديدة بتطبيق القاعدة العامة وإتباع ذات الإجراءات في دراسة ومناقشة النصوص على مستوى غرفتي البرلمان، وإذا لم تتم المصادقة عليه بأغلبية 2/3 من نواب المجلس الشعبي

الوطني أو أعضاء مجلس الأمة يصبح نصه لاغيا (الجمهورية الجزائرية، 2016، ص 60)، وفي ضوء ذلك نلاحظ أن المؤسس الدستوري قد أخذ بالاعتراض النسبي لإمكانية التغلب على اعتراض رئيس الجمهورية بتوفر الأغلبية المطلوبة (أوصيف، 2016، صفحة 277)، مع العلم أن القوانين العضوية معنية أيضا بطلب المداولة الثانية شأنها شأن القوانين العادية من منطلق التحليل الدقيق والقراءة المعمقة لمواد الدستور (بوالشعير، 2013، أ، صفحة 239).

ولا بد من الإشارة إلى أن التعديل الدستوري لسنة 2016 قد نص صراحة على دور مجلس الأمة في المداولة الثانية على خلاف دستور 1996 الذي أشار إلى مجلس الأمة من خلال المداولة واقتصر على المجلس الشعبي الوطني فيما يخص النصاب، مما أثار التساؤل حول وجوب إشراكه في عملية المداولة الثانية والتصويت، وكان رأي الأستاذ سعيد بوالشعير أن القراءة الدقيقة لنص المادة 127 منه التي تضم فقرتين تتناولان موضوعين مختلفين رغم ارتباطهما، تؤكد أن المداولة الثانية تشمل البرلمان بغرفتيه وليس فقط الغرفة الأولى، بالنظر إلى أن الفقرة الأولى نصت على المداولة التي تشمل عمل المجلسين وتكون ملزمة لهما، أما الفقرة الثانية فتتعلق بالتأكيد على رفع النصاب في التصويت بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني إلى الثلثين وعدم التغيير في نصاب مجلس الأمة، وبالتالي فعدم النص صراحة على دوره في المداولة الثانية لا يعني استبعاده منها خاصة وأن أي نص تشريعي يستدعي موافقة البرلمان بغرفتيه (بوالشعير، 2013، أ، الصفحات 231-234).

في مقابل ذلك، كل من التعديل الدستوري لسنة 2016 والقانون العضوي رقم 16-12 على غرار الدستور والقانون السابق وحتى النظام الداخلي للمجلسين، لم يحدد شكلا معينا أو محتوى أو إجراء نوعي لطلب المداولة الثانية ولا حتى إجراءات دراسة النص محل الطلب، لذلك يتم تبني نفس إجراء إرسال مشاريع القوانين إلى البرلمان، في شكل مرسوم رئاسي موقع عليه من طرف رئيس الجمهورية وتطبق القاعدة العامة والإجراء العادي في دراسة النصوص على مستوى غرفتي البرلمان (بدير، 2017، صفحة 69)، وعلى هذا الأساس إذا كان القانون يتعلق بالمواضيع التي تندرج ضمن اختصاص مجلس الأمة فإنه هو من يبادر بالتداول في القانون أولا، أما إذا لم يكن موضوع القانون متعلقا بها فحينها يكون المجلس الشعبي الوطني هو المعني الأول بالتداول.

الأکید أن طلب المداولة الثانية يعد اعتراضاً صريحاً من قبل رئيس الجمهورية على نص تشريعي سبق وأن وافق عليه البرلمان بشكل قانوني (بوقفة، 2009، صفحة 218)، حيث يُطالب هذا الأخير بالتداول بشأن النص مرة أخرى في ظل سعي الرئيس إلى لفت انتباه نوابه وأعضائه حول ما يمكن أن يشوب النص من مخالفات للدستور أو القوانين أو ما يمكن أن يحمله من تناقضات أو نقائص أو أن يأتي ببند من الصعب تطبيقها (بوالشعير، 2013، أ، صفحة 223)، وهو ما يمكن اعتباره وسيلة دستورية للرقابة السابقة على صدور القانون التي تضمن لرئيس الجمهورية عدم الانحراف بالسياسات العامة أو عرقلة عملية تنفيذها بشكل قد يحدّ من تحصيل الأهداف والمقاصد التي وضعت من أجلها، وإن كان الرئيس مطالباً بعدم اللجوء باستمرار إلى استعماله لأن الاستعمال غير المألوف له من شأنه إضعاف مركزه السياسي (سعودي ب.، 2012، صفحة 316).

الجدير بالملاحظة أنه في ظل تفوق رئيس الجمهورية ممثل الهيئة التنفيذية في المجال التشريعي نتيجة تحكمه في كل ما ينتجه البرلمان من تشريع، خاصة بامتلاكه القدرة على إيقاف أي نص تشريعي إلى حين تعديله ما إذا رأى فيه مساساً بالسياسات العامة التي اتخذها ويحرص على تطبيقها، فإن طلب إجراء مداولة ثانية سيتحول إلى فيثو دستوري مؤداه تدعيم الدور التشريعي للرئيس ليصبح المشرع الأول (بوقفة، 2009، الصفحات 225-227).

في هذا الإطار فإن رئيس الجمهورية ينفرد بممارسة سلطة شخصية تقديرية دون قيود من حيث الشكل أو المضمون أو المجال الزمني، فمن ناحية الشكل هو غير ملزم بتسبيب الطلب على غرار باقي الدساتير وخلافاً لما نص عليه دستور 1963 ولا بالتوقيع المجاور سواء من جانب الوزير الأول - رئيس الحكومة سابقاً - أو الوزير المختص، مما يجعل هذا الطلب كإجراء من قبيل التعسف في استعمال الحق إضراراً بالسلطة التشريعية، ومن حيث المضمون له الحرية في تحديد ما هو ملائم وغير ملائم من مواد النص محل الطلب (سعودي ب.، 2012، الصفحات 304-307)، كما لا يشكل المجال الزمني قيداً فعلياً حتى وإن لم يعدّل المشرع طريقة احتساب أجل طلب المداولة الثانية المقررة بثلاثين يوماً بدءاً من تاريخ إقرار النص (الجمهورية الجزائرية، 2016، أ، صفحة 28) وليس من تاريخ تسليمه لرئيس الجمهورية، لأنه في ظل منح رئيسي غرفتي البرلمان - حسب الحالة - عشرة أيام لإرسال النص للرئيس يمكن أن يتقلص أجل هذا الطلب في حده الأدنى إلى عشرين يوماً ما إذا تم التأخر في إرسال

النص إلى اليوم العاشر بعد المصادقة (بلحاج، 2010، صفحة 204) ورغم ذلك فإن مدة العشرون يوماً مدة كافية لتعليق النص بصفة مؤقتة إلى حين إقراره من جديد من قبل البرلمان.

في ذات السياق، وبالنظر لتركيبية البرلمان وآليات ممارسة السلطة في النظام الجزائري، نستطيع الجزم بأن طلب المداولة الثانية في مظهره هو مجرد اعتراض توقيفي لكن في جوهره هو اعتراض مطلق على القانون، يعكس امتلاك رئيس الجمهورية لصلاحيات تشريعية تسمح له بتوجيه النصوص القانونية بما يتماشى مع السياسات العمومية التي يرمي إليها، فاشتراط موافقة أغلبية 2/3 من نواب وأعضاء البرلمان يضيق الخناق على المبادرة البرلمانية في مجال اقتراح القوانين وكذلك يؤثر على التعديلات التي يمكن أن يدرجها البرلمان خاصة على مشاريع القوانين التي تبادر بها الحكومة، ويجعل مسار النص محل الطلب منحصرًا في الاحتمالات التالية التي تؤكد تفوق إرادة الرئيس على إرادة البرلمان:

- عدم مصادقة غرفتي البرلمان معا على نص القانون محل الطلب على حاله، أو بإدخال تعديلات على تساير مطالب رئيس الجمهورية أو لا تسايرها أو تساير جزءًا منها، لصعوبة تحقيق الأغلبية المطلوبة في كلا المجلسين يجعل النص لاغيا،

- مصادقة إحدى غرفتي البرلمان دون الأخرى على نص القانون محل الطلب دون أو مع إدراج تعديلات عليه، يضعنا أمام حالة خلاف بين غرفتي البرلمان حول النص وهو ما يسمح للرئيس بالتحكم من جديد في مصيره وإن كان بصفة غير مباشرة، كون الوزير الأول - رئيس الحكومة سابقا- هو من ينفرد بسلطة طلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء لاقتراح نص بشأن الأحكام محل الخلاف يعرض على الغرفتين للمصادقة عليه، ولا يتم إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة، وفي حال استمرار الخلاف بين الغرفتين يمكن للحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا باتخاذ أحد القرارين: إما الأخذ بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء وإما النص الأخير الذي صوت عليه، وإذا لم تُخَطِر الحكومة المجلس الشعبي الوطني بذلك فإن النص يسحب،

- مصادقة غرفتي البرلمان معا على نص القانون محل الطلب على حاله وفي صياغته الأولى دون أي تعديل بتحقيق الأغلبية المطلوبة، لا تعني بالضرورة تفوق إرادة البرلمان على إرادة رئيس

الجمهورية الذي يمتلك عدة آليات أخرى لإيقاف ذات النص وإعدامه من الوجود كآلية إخطار المجلس الدستوري.

بالنتيجة، سواء صادق البرلمان أو لم يصادق بالأغلبية المطلوبة وحتى في حالة الخلاف بين غرفتيه على النص محل طلب مداولة ثانية، فإن رئيس الجمهورية في غنى عن توظيف هذا الإجراء بدليل عدم استخدامه إلا مرتين فقط الأولى كانت سنة 1982 بخصوص القانون المحدد لساعات العمل القانونية والثانية سنة 1989 بشأن قانون الإعلام، ومرد هذا الاستغناء ما يمتلكه الرئيس وحكومته من وسائل وصلاحيات دستورية تمكنه من تجسيد سياساته العامة دون الأخذ بالحسبان تصورات البرلمان وإدراكه للقضايا المجتمعية التي يحرص على إيجاد حلول فعليه لها في شكل نصوص تشريعية، هذه الأخيرة التي غالبا ما يكون للحكومة اليد الطولى في صياغتها سواء كان النص مشروع قانون أو اقتراح قانون، ناهيك عن مشاركة وزرائها في المناقشات العامة وحرصهم على لفت انتباه نواب وأعضاء البرلمان إلى الأحكام التي يمكن أن تتعارض مع السياسات العامة لرئيس الجمهورية (هاملي، 2012/2011، الصفحات 34-35).

• الاعتراض الرئاسي لمسار القانون بإخطار المجلس الدستوري.

وضع سياسات عامة ذات فعالية خدمة للمصلحة العامة لا يتم إلا في دولة القانون التي تعد الرقابة على دستورية القوانين من المقومات الأساسية لإرسائها، اعتبارا بأن هذه الرقابة ما هي إلا تحقق من مدى مخالفة القوانين للدستور تمهيدا لعدم إصدارها إذا لم تصدر بعد، أو إلغاؤها أو الامتناع عن تنفيذها في حال إصدارها (الحو، 2006، صفحة 19)، وإن كانت حماية الدستور من أي خرق محتمل من كلا السلطتين التشريعية والتنفيذية هي الغاية من الرقابة على دستورية القوانين، إلا أن المعني أكثر هو السلطة التشريعية لأن التنفيذية يمكن إخضاع قراراتها المشوبة بعدم الدستورية لرقابة السلطة القضائية ممثلة في مجلس الدولة، في حين ليس هناك طريقة لإلغاء القانون الصادر عن البرلمان إلا من خلال الرقابة على دستورية القوانين (شيهوب، 2005، صفحة 18).

الثابت أن رئيس الجمهورية هو حامي الدستور، وإن كان هذا الأخير لم يحدّد الإجراءات التي تضمن هذه الحماية إلى جانب تكليفه المجلس الدستوري كهيئة مستقلة بالسهر على احترام الدستور وفقا للمادتين 02/84، 01/182 من التعديل الدستوري لسنة 2016، إلا أن ذلك لا يعني اضطلاع كلا

الطرفين بذات المهمة لأنهما غير متساويين في اختصاص الحماية فرئيس الجمهورية المنتخب مباشرة من قبل الشعب يسمو على باقي مؤسسات الدولة بفعل الصلاحيات المخولة له (لوناسي، د.ت.م، الصفحات 149-150)، في المقابل المجلس الدستوري يمارس اختصاصا خاصا محددًا حصريا وليس عاما وتقديرًا، إذ لا يمكنه التدخل خارج الحالات التي حددها المشرع في الظروف العادية والحالات الخاصة، كما أن ممارسته لاختصاصه هذا مرهون دستوريا في حدود آلية الإخطار (بجاوي، 2004، الصفحات 38-39).

وبالتالي، الإخطار هو الإجراء الذي يسمح للمجلس الدستوري مباشرة عمله الرقابي، أي أنه كيفية وضع المجلس ليده على النص المراد معرفة مدى تطابقه مع أحكام الدستور، وقد أضى أهم إجراء في المنازعات الدستورية إذ يتوقف حجم عمل المجلس على حجم استعماله، كما أن الإخطار إما أن يكون إجباريا فيما يتعلق بمطابقة النظام الداخلي لغرفتي البرلمان والقوانين العضوية وهو حق مقتصر على رئيس الجمهورية، أو أن يكون اختياريًا فيما يتعلق برقابة دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات وهي التي يسمح فيها لكل من سمح له الدستور بالإخطار بأن يمارس فيها هذا الحق (كوسة، 2018، صفحة 169).

وفي إطار الاستجابة لمطالب العديد من فقهاء القانون الدستوري بضرورة المراجعة الدستورية لكيفيات تدخل المجلس الدستوري بحثًا عن ديناميكية سياسية تحقق التقدم التدرجي للمجلس وتعزز الديمقراطية التعددية والمضي قدما بحقوق الإنسان، تم استحداث آليات قانونية تسمح لفعاليات سياسية جديدة كالأقلية البرلمانية والمواطن بالتعبير والطعن في النصوص القانونية التي تبدو لهم غير قانونية من خلال توسيع آلية الإخطار (بجاوي، 2004، صفحة 42)، بانئصالها بعدما كانت محصورة في رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان بموجب المادة 187 من التعديل الدستوري لسنة 2016 إلى كل من الوزير الأول وخمسين نائبًا من المجلس الأول أو ثلاثين عضواً من المجلس الثاني، وكذلك الأفراد لكن بطريقة غير مباشرة من خلال الطعن بعدم دستورية نص تشريعي بعد صدوره ونفاذه يكون محل نزاع بين الأفراد لتتدخل الجهات القضائية المختصة لغاية إحالة النص على المجلس الدستوري للرقابة على مدى دستوريته.

الجدير بالملاحظة أن توسيع مجال الإخطار لأشخاص وهيئات طرح العديد من التساؤلات، كشكلية اسناد آلية الإخطار للوزير الأول بعد تجريده من أهم صلاحياته وحصرها في تنسيق مخطط عمل الحكومة تنفيذًا لسياسات رئيس الجمهورية التابع له عضويًا ووظيفيًا، لأنه في ضوء ذلك يصعب تصور لجوء الوزير إلى تفعيل هذه الآلية. ضف إلى ذلك، إن كان توسيع حق الإخطار إلى نواب وأعضاء المجلسين يرسخ قواعد الديمقراطية واحترام رأي الأقلية نظرًا لقدرة الأغلبية على ممارسة هذا الحق من خلال رئيس المجلس مع استفادة الأقلية به، إلى جانب جعل المعارضة على قدم المساواة مع الأغلبية البرلمانية (شيهوب، 2005، الصفحات 27-28)، لقدرة الأولى على ممارسة الإخطار بواسطة خمسين نائبًا أو ثلاثين عضوًا، والثانية بواسطة الوزير الأول - رئيس الحكومة سابقًا - أو رئيس المجلس، فإن القيّد العددي قد يفرغ هذا التوسيع من محتواه ويجعله إضافة نوعية تنحصر في الجانب النظري دون العملي إذا ما أخذنا بعين الاعتبار الممارسة السياسية في النظام الجزائري وما يحكمها من ضوابط قانونية وعملية.

إضافة إلى ذلك، صحيح أن نشاط المجلس الدستوري ووسائل عمله ذات طبيعة قانونية، إلا أن مآل قراراته غالبًا ما تكون ذات طبيعة سياسية، لاسيما وأن تدخلاته مرتبطة بقضايا المجتمع والقضايا السياسية (بوترة، 2004، صفحة 55) التي تشكل النواة الأولى لبروز السياسات العامة، وكثيرًا ما يميل المجلس الدستوري في الجزائر من منطلق طريقة اختيار أعضائه إلى أن يكون هيئة سياسة، وبالنظر إلى إجماع الفقهاء على أن لتشكيلة المجلس العضوية بالغ الأثر على طبيعة عمله وحيّاده، لما لها من قدرة على تحويله إلى وليّ شرعيّ يرعى مصالح حاميه، فإن رئيس الجمهورية يمارس تأثيرًا كبيرًا على المجلس حرصًا منه على تمرير وتنفيذ السياسات القطاعية المدرجة في برنامجه السياسي من خلال التدخل في تشكيله لغاية توجيه عمله ومنه التحكم في العمل البرلماني (لوناسي، د.ت.م، الصفحات 150-151).

وعليه، رغم التعديل في تركيبة المجلس الدستوري بعد تعديل سنة 2016 كمحاولة لخلق توازن بين تمثيل السلطات الثلاث بما يعادل أربعة أعضاء لكل سلطة (الجمهورية الجزائرية، 2016، صفحة 32)، إلا أن هيمنة رئيس الجمهورية كمثل للسلطة التنفيذية على المجلس ازدادت حداثتها نتيجة التوازن العددي غير المصحوب بالتوازن الفعلي، والذي يتجلى من خلال تعيين الرئيس لأربعة أعضاء من

ضمن اثني عشر عضواً من بينهم رئيس المجلس الذي يكون صوته مرجحاً في حالة تعادل الأصوات ونائبه، أي أنه يقوم بالتعيين المباشر والشخصي لهؤلاء الأعضاء، في حين نجد أن تعيين كل من المجلس الشعبي الوطني لعضوين ومجلس الأمة لعضوين كممثلين للسلطة التشريعية، وكذلك تعيين كل من المحكمة العليا لعضوين ومجلس الدولة لعضوين كممثلين للسلطة القضائية يتم عن طريق الانتخاب الذي يجسد في حقيقته تعييناً غير مباشر، كون هؤلاء الأعضاء المنتخبون يأتون إما من هيئات رؤسائها معينون من قبل رئيس الجمهورية (المحكمة العليا ومجلس الدولة)، أو من هيئات منتخبة من نفس الطيف السياسي للرئيس (غرفتي البرلمان حالياً) (طبيبي، 2018، صفحة 589) بالنظر للتعاضد القوي الذي نلاحظه بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

في ذات السياق، اختيار رئيس الجمهورية لأعضاء المجلس الدستوري دون أي قيد يجعل هذا الاختيار خاضعاً لاعتباراته الشخصية والسياسية التي ستحد لا محالة من حرية الأشخاص المعيّنين وبذلك سيكون المجلس أداة فعالة وجهاز مفصلي داعم لشرعية الرئيس ومساعد له على تنفيذ برنامجه السياسي، خاصة ما إذا علمنا بالأهمية الإستراتيجية لمنصب رئيس المجلس الذي يمكنه أن يتولى مهام رئيس الدولة، وكذلك استشارته من قبل رئيس الجمهورية عند إقراره لحالات الطوارئ والحصار أو الحالة الاستثنائية (الجمهورية الجزائرية، 2016، الصفحات 20-21)، وأن الأمين العام للمجلس ومديري الدراسات الذين يمثلون النواة القانونية للهيئة الاستشارية الأولى لرئيس المجلس يعيّنون باقتراح من هذا الأخير وبموجب مرسوم رئاسي كموظفين ساميين (بوتيرة، 2004، صفحة 56)، ويتجلى سمو الرئاسي في تشكيل المجلس أكثر من خلال القواعد الخاصة بتنظيمه والقانون الأساسي لبعض موظفيه التي لا تحدد بموجب قانون بل بموجب مرسوم رئاسي (لوناسي، د.ت.م، صفحة 152).

تركيب المجلس الدستوري وطريقة تكوينه تشكل عائقاً في وجه نجاحه وفعالته، وتعكس رجحان كفة رئيس الجمهورية رئيس السلطة التنفيذية بما يؤثر على استقلالية المجلس وحياده خاصة في المهام الحساسة المكلف بها كتعديل الدستور، لذا وجب دعم تشكيلته بأشخاص حياديين ذوي خبرة عالية لأنه لن يستطيع التمحيص والتدقيق إلا بوجود ضالعون متمرسون في القانون العام وبالأخص في القانون الدستوري، بالنظر لعجز هيئة سياسية أن تقوم بهذا العمل القانوني الدقيق (طبيبي، 2018، صفحة 598).

إخراج المجلس الدستوري من دائرة التحجر والجمود لا يقف عند رفع عدد أعضائه أو توسيع حق الإخطار، بل يستدعي أيضا دفع الإصلاح إلى نهايته بتمكين رئيس المجلس ضمن ضوابط معينة من حق تحريك الرقابة التلقائية للمجلس دون انتظار إخطاره من الجهات المعنية (شيهوب، 2005، صفحة 28)، وضمان استقلاله العضوي والوظيفي عن رئيس الجمهورية وإلا فسيستمر تحكم هذا الأخير في المجلس واستخدامه كآلية لتجميد التشريع البرلماني لمدة معينة أو القضاء عليه نهائيا ما إذا رأى فيه تعارضا مع توجهاته وإرادته السياسية دون الدخول في مواجهة مباشرة مع البرلمان واضعه (أومايوف، 2013، الصفحات 242-243)، والأكثر من ذلك، حتى وإن لم يلجأ الرئيس للمجلس الدستوري فإنه يمتلك آلية أخرى للاعتراض على العمل البرلماني كالامتناع عن إصدار ونشر القوانين التي سبق وأن صادق عليها.

▪ اعتراض رئيس الجمهورية لمسار القانون بالامتناع عن إصداره ونشره:

بموجب الدستور منح رئيس الجمهورية بصفته رئيسا للسلطة التنفيذية سلطات عديدة من ضمنها سلطة إصدار القوانين ونشرها بعد مصادقة غرفتي البرلمان عليها، وهي سلطات على درجة كبيرة من الأهمية لأن التشريع لن يكتمل إلا إذا كان مرفقا بالصيغة التنفيذية التي تحول النص التشريعي إلى قانون وهو ما يعرف بإصدار القوانين، التي يتوجب إعلام الجمهور بها من خلال نشرها في الجريدة الرسمية للجمهورية، وبذلك يستطيع الرئيس التحكم في مصير النصوص القانونية باعتراض مسارها ومنع تنفيذها في حال امتناعه عن إصدارها ونشرها.

• الاعتراض الرئاسي لمسار القانون بالامتناع عن إصداره:

لا يوجد اتفاق فقهي حول مفهوم الإصدار، فهناك من يعتبره التكملة الضرورية للقانون، بدليل أن القانون الذي لم يصدر بالرغم من موافقة البرلمان عليه لا يلزم الإدارة بتنفيذه ولا المحاكم بتطبيقه ولا حتى المواطن باحترامه، وهناك من يعتبره الإجراء الوحيد الذي يمنح القوة الإلزامية للقانون التي يفتقدها التصويت البرلماني لكونه مجرد مقررات، في الوقت الذي يؤكد فيه البعض على أن الإصدار غير منشئ للنص التشريعي لكن رئيس الجمهورية يضيف عليه الصفة القانونية (بوقفة، 2009، صفحة 235).

وسواء تم النظر للإصدار على أنه فعل منشئ للقانون أو تصريح أو تأكيد على وجوده أو مشاركة في إعداده، فهو بالنسبة للجزائر إجراء ضروري متمم للقانون بما يضيف عليه القوة التنفيذية والإلزام المفروضين على الأفراد والسلطات العمومية، وهو ما يجعله عملاً مزدوجاً بين البرلمان يتممه رئيس الجمهورية بموجب حكم رسمي (بوالشعير، 2013، أ، صفحة 81).

وعليه، فإن القانون لن يصبح نافداً إلا بعد الإصدار الذي لا يمكن النظر إليه على أنه مجرد عملية آلية، لأنه في جوهره عملية تقنية تعكس أمر أو شهادة رئيس الجمهورية بأن القانون قد استوفى كل مراحل الدستورية وأن تنفيذه أصبح أمراً واجباً على أعضاء السلطة التنفيذية (لوناسي، د.ت.م، الصفحات 172-173).

تأسيساً على ذلك، رئيس الجمهورية بصفته رئيساً للسلطة التنفيذية يمكنه التدخل في إعداد وتنفيذ السياسات العامة بتحكمه في مصير النصوص القانونية عن طريق الإصدار، الذي لا يمكن اعتباره مجرد عمل تنفيذي تابع من الالتزام بتنفيذ الإرادة التشريعية للبرلمان المستمدة من الدستور والقوانين، لأنه من جهة يعد من الحقوق الأساسية التي تجعل من الرئيس شريكاً في العملية التشريعية وفاعلاً مهيئاً على العملية السياسية، ومن جهة أخرى هو سلطة تمنح صاحبها التأثير على العمل التشريعي لأنه هو من يقرر مواصلة القانون لمساره أو تجميده، وفي حال إحجامه عن إصدار القانون فإن ذلك سيؤدي إلى إعدامه وكأنه لم يكن وما في ذلك من إعدام للإرادة البرلمانية.

ولقد منح المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية اختصاص إصدار القانون لوحده دون أن يشرك معه الوزير الأول (رئيس الحكومة سابقاً) ورافق ذلك بمنعه من تفويض سلطته هذه (الجمهورية الجزائرية، 2016، أ، صفحة 20)، وبذلك أضحت الإصدار حقاً حصرياً وسلطة شخصية تقديرية مطلقة للرئيس من دون تقرير أي مسؤولية أو جزاء قانوني في حالة امتناعه عن ذلك في الآجال المقررة والمقدرة بثلاثين يوماً بدءاً من تاريخ تسلمه القانون، وما إذا تم إخطار المجلس الدستوري قبل صدور القانون فإن هذا الأجل يوقف إلى حين إصدار المجلس لرأيه وهو ما يعني استمرار سريان الأجل بعد رأيه حول دستورية القانون (الجمهورية الجزائرية، 2016، أ، صفحة 28).

خلافاً لدستور 1963 الذي قيّد رئيس الجمهورية في حال امتناعه عن إصدار القوانين التي صادق عليها المجلس الوطني بنقل اختصاص الإصدار مؤقتاً لهذا الأخير مع إمكانية مساءلته للرئيس

كونه المعبر عن إرادة الشعب، فإن جل الدساتير الموالية وما تضمنته من تعديلات أكدت على أن القول الفصل يعود لرئيس الجمهورية وحده، فله أن يصدر القوانين التي صادق عليها البرلمان في الميعاد المحدد وفق ما يقتضيه الدستور، وله أن يؤجل أو يتماطل في إصدارها دون جزاء عن ذلك (بوالشعير، 2013، الصفحات 79-80).

الجدير بالملاحظة أنه إذا كان رئيس الجمهورية بإمكانه تعليق النص القانوني إلى أجل مسمى دون أن يترتب عليه إجراء أي مسؤولية، فإن البعض من فقهاء القانون يعتبرون عدم إصدار النص وفق الآجال المحددة في الدستور بالتزامن مع غياب اعتراض صريح من الرئيس عليه سواء من خلال طلب إجراء مداولة ثانية أو إخطار المجلس الدستوري بعدم دستوريته، يعد من قبيل أفعال الخيانة العظمى التي تترتب عنها مسؤوليته وبذلك وجب محاسبته.

غير أن اعتراف المؤسس الدستوري بضرورة مساءلة رئيس الجمهورية عن جريمة الخيانة العظمى - كما سبق وأن أشرنا - دون تحديد دقيق لطبيعة الأفعال التي يمكن اعتبارها خيانة عظمى ولا الجهة التي تستطيع تحريك الدعوى يفرغ هذا الاعتراف من محتواه، فمن جهة هناك جدل فقهي حول طبيعة الخيانة العظمى، فهناك من يرى أنها جريمة جنائية بالنظر لما تحدثه من مساس خطير بمبدأ الفصل بين السلطات وبصلاحيات المؤسسة التشريعية، وبناء على ذلك وجب مساءلة الرئيس جنائياً (بغدادى، 2009، صفحة 104)، وهناك من يرى أن الخيانة العظمى ليست جريمة جنائية، بل هي إهمال شديد للالتزامات الوظيفية وانتهاك صريح من الرئيس للواجبات الملقاة على عاتقه، وبذلك فهي فكرة ذات طابع سياسي لم تعرف قانوناً (خرياشي، 2007، صفحة 65)، ومن جهة أخرى لا يكفي ارتكاب الرئيس لفعل الخيانة بحد ذاته لتطبيق النص الدستوري إذ لا بد لذلك من أن تكون هذه الخيانة عظمى كما يجب اسناد تقدير ذلك للجهة التي تتهم رئيس الجمهورية بذلك إضافة إلى تحديد الجهة التي تقوم بمحاكمته (الجنابي، 2015، صفحة 130).

بالنتيجة، لا وجود للقانون قبل الإصدار بل هناك فقط نص في شكل تشريعي، وبذلك يتجلى لنا أن الإصدار من ضمن المراحل الجوهرية التي يجب أن يمر بها العمل التشريعي، وفي ضوء ذلك يتضح دور رئيس الجمهورية في اكتمال القواعد التشريعية (لوناسي، د.ت.م، صفحة 176) خاصة بامتلاكه الحرية المطلقة في إصدار القانون أو الامتناع عن ذلك، ولعل القيّد الوحيد المفروض عليه في حال

إصداره للنص التشريعي هو إصداره كما أقره البرلمان بغرفتيه دون منحه حق تغييره أو تعديله، لذلك وبالنظر للغياب الفعلي لأي جزء جنائي أو سياسي يمكن أن يترتب عليه مسؤولية الرئيس في حال تماطله عن الإصدار، فإن هذا الأخير يصبح سلاحا لإجهاض إرادة البرلمان وانتهاكا خطيرا لاختصاصه الأصيل، على نحو يؤكد لنا مرة أخرى أن الإصدار في ضوء الممارسة وقواعد اللعبة السياسية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يعد جزء من العملية التشريعية على الأقل عمليا (بغدادى، 2009، صفحة 105).

• الاعتراض الرئاسي لمسار القانون بالامتناع عن نشره:

النشر إجراء لا يأتي إلا بعد الإصدار، أي توقيع رئيس الجمهورية على النص التشريعي، وذلك إيفاء لغاية وضع القانون في حكم التنفيذ لا غير، وحتى وإن لم يكن للنشر علاقة مباشرة بالعمل التشريعي، إلا أنه ضروري لجعل القانون نافذا، وكذلك إبعاد رئيس الجمهورية عن ملاحظة مفادها عرقلة صدور القانون ونشره في حال عدم اعتراضه عليه (بوقفة، 2009، صفحة 243).

وعليه، النشر كعملية مادية شكلية تأتي بعد الإصدار الغاية منها هي إخطار الجمهور وإعلامه بنفاذ القانون من تاريخ معيّن لأنه لا تكليف إلا بمعلوم، أي أنه ذلك التصرف المادي الذي من خلاله يعلم رئيس الجمهورية بالجميع بالقانون وفي الوقت ذاته ينتج تاريخيا (بوالشعير، 2013، صفحة 81) وفي ضوء ذلك أمكن التمييز بين الإصدار والنشر، فالأول هو الإجراء القانوني الذي يجعل القانون قابلا للتنفيذ، أم الثاني فهو الإجراء الذي يجعل القانون قابلا للمعارضة لكونه أصبح معلوما من قبل المخاطبين له (لوناسي، د.ت.م، صفحة 179).

الجدير بالملاحظة أن المؤسس الدستوري في الدساتير السابقة وحتى بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 لم ينص صراحة على تاريخ النشر ولا حتى تاريخ بداية سريان النص بعد نشره مما يعني عدم أخذه له في الحسبان، في حين نصت المادة الرابعة من القانون المدني على أن تطبيق النص القانوني في تراب الجمهورية ابتداء من يوم نشره في الجريدة الرسمية، فيكون نافذ المفعول في العاصمة بمضي يوم كامل من تاريخ النشر، وفي النواحي الأخرى في نطاق كل دائرة بعد مضي يوم كامل من تاريخ وصول الجريدة الرسمية إلى مقر الدائرة ويشهد ختم الدائرة على تاريخ الوصول.

ما يمكن استنباطه من مضمون المادة المذكورة أعلاه، أن المشرع رغم حرصه على تقييد سريان القانون بعلم الجمهور، إلا أنه لم يوفق من حيث تحديده لمدة التبليغ بيوم واحد فقط، لأنهما إذا أخذنا بالاعتبار أن الهدف من التبليغ هو تجنب الضرر الذي يمكن أن يترتب عن مخالفة القانون فإننا هذا الوضع يترتب عنه أمران:

- بناء على مقتضى المادة فإنه يتوجب على جميع سكان الدائرة التقيد بأحكام القانون بوصول الجريدة الرسمية لمقر دائرتهم، وعليه لا يكون القانون معلوما في جميع بلديات الوطن في ذات اليوم مما يعني سريانه على نحو متفاوت.

-المفترض أن يحمل القانون في ذاته قرينة من الصدق، الأمر غير الموجود في حكم المادة المعنية، بدليل هل تحديد التبليغ بيوم واحد فقط كاف من الناحية العملية لتمكين الجمهور المستهدف من الإطلاع على القانون في ذات اليوم؟

وعليه، لا بد من مراجعة ومعالجة موضوع وأجال التبليغ، فالظرف الزمني المخصص للإخطار لا يمكن أن يحقق المبتغى من مبدأ لا تكليف إلا بمعلوم، لذا وجب على المشرع أن يمنح الجمهور المدة الزمنية المعقولة والمنطقية لكي يصبح فيها القانون معلوما وناظرا في تاريخ واحد على مجمل الدوائر الجزائرية (بوقفة، 2009، الصفحات 244-246).

إضافة إلى ما سبق ذكره، نلاحظ عدم وجود نص دستوري أو قانوني يلزم رئيس الجمهورية بنشر النص في مدة زمنية معينة من تاريخ إصداره، وبذلك يفتح المجال واسعا أمام الرئيس رئيس السلطة التنفيذية في تقدير آجال نشر القانون في الجريدة الرسمية وفقا لطبيعته وأهميته، فإن كان مستعجلا وحساسا وخادما لسياساته كان النشر أسرع، أما إذا كان النص عاديا أو يتعارض مع سياساته فإن الإصدار سيكون أطول إن لم يتم نسيانه أو بالأحرى تناسيه، كما حدث مع القانون المتضمن مكافحة الرشوة التي تمت المصادقة عليه من طرف البرلمان في دورة الخريف لسنة 2005 ولم ينشر بالجريدة الرسمية إلا في 21 مارس 2006 (أوصيف، 2016، الصفحات 292-293)، لذلك حتى وإن اعتبر النشر عملية مادية ترمي إلى تكريس الإجراءات التشريعية، فإنه كان من الأجدر تقييد العملية بأجل محدد ضمانا لوصول القانون لعلم الكافة، ومنعا لأي نوع من أنواع التهاون واستبعادا لكل عرقلة للعمل التشريعي خاصة بعد مصادقة البرلمان عليه (خرياشي، 2007، صفحة 66).

نصل في الأخير إلى قناعة مفادها أنه إذا كان الاعتراض الرئاسي بصوره المختلفة آلية لخلق التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في مجال صنع السياسات العامة للدولة في الأنظمة الديمقراطية القائمة على مبدأ الفصل بين السلطات، فهو في الجزائر سلطة دستورية تقديرية وشخصية بيد رئيس الجمهورية لإحكام قبضته على العملية السياسية ومنه توجيه التشريعات والقوانين وفقا لما يخدم السياسات والبرامج التي يتبناها ويحرص على تنفيذها ضمن مختلف القطاعات المجتمعية.

3.4 اختلال العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في المجال الخارجي وفي الظروف غير العادية.

احترام الدستور والسهر على سلامة التراب الوطني وعلى استمرار المؤسسات الدستورية للدولة والدود عنها إلى جانب الحرص على حماية مصالح الدولة سواء على المستوى الخارجي أو في الظروف غير العادية ليست بالمهام الهينة، لذلك وبالنظر لأهميتها وحساسيتها فقد تم تنظيمها دستوريا وإسنادها لرئيس الجمهورية كمثل للشعب في أعلى قمة هرم السلطة، التي غالبا ما يمارسها بصفة انفرادية وعلى درجة كبيرة من الاستقلالية إلى حد جعلها تحمل في طياتها مظهرا من مظاهر الهيمنة الرئاسية، بالنظر إلى قدرته على تجاوز مؤسسات الدولة الأخرى وبالأخص السلطة التشريعية بصفتها ممثلة للشعب أيضا.

1.3.4 الهيمنة الرئاسية على السياسات العامة في المجال الخارجي.

الأكيد أن النظم السياسية رغم اختلافها إلا أنها تجتمع على بعض المبادئ التي تطرح نفسها في صورة أساسية، وما يهمننا في هذا المقام المبدأ القائم على اعتبارات سياسية بقدر ما هي قانونية، والمقصود بذلك مبدأ سيطرة رئيس الدولة على المجال الخارجي لها (بوقفة، 2009، صفحة 295).

تعمل الدولة الجزائرية في إطار علاقاتها الخارجية بالدول والهيئات على حماية مصالحها والدفاع عنها ضمن سلسلة من النشاطات تترجم في مجموع القرارات والإجراءات التي يتم اتخاذها من قبل رئيس الجمهورية، الذي يعتبر المجال المحجوز له على المستوى الخارجي غير محدود لعوامل عدة أهمها تجسيده للأمة والسياسة الخارجية (Mansour, 2007, p. 88)، فكل الدساتير الجزائرية المتعاقبة منحت لرئيس الجمهورية حق وصلاحيات إقرار وتنفيذ ومتابعة السياسة العامة الخارجية للبلاد، وجعلتها اختصاصا حصريا له يمارسه باسم الإرادة الشعبية، في مقابل حصر وتقييد سلطات وصلاحيات

البرلمان في ذلك ضمن إطار ضيق لا يتجاوز إمكانية ممارستها، جعل من مساهمته في إدارة العلاقات الخارجية للدولة أمرا وهميًا.

▪ صنع السياسات الخارجية تحت السيطرة الرئاسية.

تستند صلاحيات رئيس الجمهورية في قيادة المجال الخارجي والعمل على توجيهه على دعامة دستورية تشكل المرجعية القانونية لكل ما يتخذه من سياسات خارجية، التي يحرص على إدارتها عن طريق المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي أضحت وسيلته للتشريع على المستوى الدولي خاصة بعد الأخذ بمبدأ سمو المعاهدة الدولية على القانون.

ولا تقف صلاحيات الرئيس على المستوى الخارجي عند حد القيادة والتوجيه بل تتعداه إلى التنفيذ والمتابعة والتقييم لكل ما يتخذه من سياسات ضمن هذا المستوى، في ضوء ما يمتلكه من آليات تسمح له بتحديد الوسائل والأجهزة التي تساعد على ممارسة هذه الصلاحيات لعل أبرزها التعيين وممارسة النشاط الدبلوماسي.

• مرجعيات وآليات رئيس الجمهورية لصنع السياسات الخارجية وتوجيهها:

انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام السري المباشر، جعله ممثلاً للشعب والدولة في ظل تنصيبه كرئيس لها وللسلطة التنفيذية معا، وعليه، وسلطة لا تقف عند وضع السياسة العامة للبلاد على المستويين الداخلي والخارجي فحسب بل تتعداه إلى قيادتها وتوجيهها تماشياً مع المبادئ والقيم والممارسات والأهداف التي دأب النظام السياسي على اعتناقها وتجسيدها منذ الظفر بالاستقلال، إلى جانب تصوراتها عن الواقع داخليا وخارجيا وإدراكه له لاستحالة فصل السياسة الداخلية عن الخارجية بسبب علاقة التأثير المتبادل بينهما، وعلى هذا الأساس يبني الرئيس نظريته المعرفية التي تشكل في مجموعها مرجعا لسياسته الخارجية، لذلك يتوجب عليه أخذ الحيطة والحذر لأن الفهم الخاطئ لهذه التصورات والتمثلات عن الواقع يعيقه عن وضع سياسة حاكمة ويكون سببا في إخفاقه.

احتكار رئيس الجمهورية للسياسات الخارجية لا يعني الحرية المطلقة في هذا المجال، لوجود مجموعة من المبادئ والأهداف الدستورية التي يتوجب عليه التقيد بها عند وضعه لهذه السياسات فالجزائر باعتبارها أرض الإسلام وجزء من المغرب العربي وأرض عربية متوسطة افريقية تعتر بثورة أول نوفمبر، تحرص من خلال سياستها الخارجية على الحفاظ على الاستقلال الوطني التام والدفاع

عن السيادة الوطنية بمنع التدخل في شؤونها الداخلية، وتعزيز حضورها ونفوذها في محافل الأمم عبر عمليات الشراكة القائمة على توازن المصالح، والامتناع عن المساس بالسيادة المشروعة للشعوب أو التدخل في شؤونها الداخلية والسعي نحو تسوية الخلافات الدبلوماسية بالطرق السلمية، ومساندة والتضامن مع الشعوب المكافحة من أجل التحرر السياسي والاقتصادي، والعمل على دعم التعاون الدولي وتنمية العلاقات الودية بين الدول من منطلق المساواة والمصلحة المتبادلة، كما أنها تتبنى مبادئ ميثاق الأمم المتحدة وأهدافه، وفقا لما تضمنته ديباجة التعديل الدستوري لسنة 2016 والمواد 28-31 منه.

الملاحظ أن درجة تكريس صلاحيات رئيس الجمهورية في المجال الخارجي في حالة تصاعد مستمر مع كل التعديلات الدستورية بما في ذلك تعديل سنة 2016، حيث نصت المادة 03/91 المتعلقة باختصاصات الرئيس على أنه يقرّر السياسة الخارجية للأمة ويوجّهها، إن في فحوى المادة وروحها وعباراتها على غرار باقي المواد في الدساتير السابقة تأكيد على أن تحديد الخطوط العريضة للسياسة الخارجية حق واختصاص دستوري مطلق لرئيس الدولة، يمكنه من توجيه الحكومة والبرلمان بغرفتيه في مجال الشؤون الخارجية، وبذلك تشكل هذه المادة المرجعية الدستورية والقانونية التي جعلته فاعلا مهيمنا على السياسات العامة في المجال الخارجي والدبلوماسي وأعطته الاستقلالية المطلقة عن باقي مؤسسات الدولة في وضعها وضبط محتواها وأبعادها إلى جانب الحرص على تنفيذها وتوجيهها بحسب الأولويات التي يراها (بورايبو، 2012، صفحة 139).

المسلم به، أن النظام السياسي قد تمسك بمبدأ سمو المعاهدة الدولية على القانون منذ أن تبناه بصدور دستور 1989 (أومايوف، 2013، صفحة 288)، بحيث أضحت المعاهدات والاتفاقيات وسيلة رئيس الجمهورية للتشريع على المستوى الدولي تجسيدا لبرنامج وأداة لتوجيه سياساته على الصعيد الخارجي وحتى الداخلي لما لها من آثار على المنظومة القانونية المطبقة فيها كونها تنشئ قواعد قانونية تسمو على قواعد القانون الداخلي من حيث الطبيعة والمرتبة (بورايبو، 2012، صفحة 145)، فوفقا للمادة 9/91 من التعديل الدستوري في 2016 فإن الرئيس هو من يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها، أما المادة 149 فقد نصت على أنه هو من يصادق على اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد والمعاهدات المتعلقة بالحدود وقانون الأشخاص وتلك التي يترتب عليها نفقات غير واردة في الميزانية

إلى جانب الاتفاقيات الثنائية والمتعددة الأطراف الخاصة بمناطق التبادل الحر والشراكة والتكامل الاقتصادي، لكن مع قيّد موافقة غرفتي البرلمان صراحة.

الأمر لا يتعلق بسرد المواد الدستورية بقدر ما هو توضيح السمة الرئاسية على المجال الخارجي من حيث الإبرام والتصديق كإجراء جوهري لن تدخل من دونه الاتفاقية الموقعة من قبل الهيئات المخولة دستوريا حيز النفاذ، ولم تستقر الدساتير الجزائرية على جعل سلطة التصديق على المعاهدات اختصاصا حصريا لرئيس الجمهورية فقط بل أيضا على التمييز بين طائفتين من المعاهدات، تلك التي تندرج ضمن النشاط العادي للرئيس بصفته صاحب السلطة في تسيير العلاقات الدولية للبلاد ويفرد بالمصادقة عليها لتمتعها بنفاذية ذاتية وهي ما يعرف بالاتفاقية المبسطة، والتي يمكنه بصفة اختيارية طلب رأي قبليّ من المجلس الدستوري قبل الإقدام على التصديق، وتلك التي تستدعي الموافقة الصريحة من طرف غرفتي البرلمان قبل المصادقة عليها (بوسلطان، 2013، صفحة 40)، وهي ما يعرف بالمعاهدة التقليدية.

يجب أن نعيّ بأن المعاهدات والاتفاقيات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية بشكل أحادي دون الحاجة لموافقة البرلمان عليها ليست ذات طابع ثانوي مقارنة بتلك المنصوص عليها في المادة 149 من التعديل الدستوري، لأنها تساويها أو تتجاوزها من حيث الأهمية والآثار التي تترتب عن تطبيقها، خاصة وأن البعض منها يحمل معاني عامة مطاطة تمكن الرئيس من تجاوز البرلمان، كما هو الحال بالنسبة للاتفاقيات ذات الطابع التجاري أو المالي، الأمر فتصفح الجريدة الرسمية يكشف لنا وجود الكثير من المعاهدات والاتفاقيات التي رغم أثرها المالي المقيد دستوريا إلا أنها لا تعرض على البرلمان للموافقة عليها لاكتفاء الرئيس بالمصادقة عليها ونشرها لتصبح نافذة (بوالشعير، 2013، صفحة 155).

وعليه، إن كانت عملية المصادقة تعد أهم مرحلة لأنه من دونها لا يمكن أن تنتج المعاهدات والاتفاقيات آثارها على النظام القانوني الداخلي للبلاد نظرا لسمو أحكامها على أحكامه، فإن الإصدار والنشر ليسا أقل أهمية عنها فهما ليسا مجرد عملية تقنية بل عملية جوهريّة يتحدد بموجبها مصير المعاهدات والاتفاقيات في الواقع من حيث تنفيذها أو عدم تنفيذها، وفي ضوء ذلك يتجلى لنا أن تدخل

رئيس الجمهورية يعد عاملا حاسما لتصبح المعاهدات والاتفاقيات قابلة للتنفيذ، خاصة وأن لا توجد مادة في الدستور تجبره على الإصدار أو النشر (بوراو، 2012، صفحة 149).

بالنتيجة، لا مجال لإنكار أن المرجعية الدستورية والقانونية بالتزامن مع الممارسة العملية تؤكد لنا أن صنع السياسة الخارجية وتوجيهها يندرج رسميا وعمليا ضمن اختصاص رئيس الجمهورية صاحب القرار الأول والأخير، فالعملية الإجرائية والنهائية لإبرام المعاهدة أو الاتفاقية على طول مسارها تتم متابعتها ومراقبته الذي يضيف على النص الطابع الإلزامي عن طريق المصادقة، مما يجعله فعلا المسجد الوحيد للدولة داخل البلاد وخارجها (بوالشعير، 2013، صفحة 156).

• آليات رئيس الجمهورية لتنفيذ وتقييم السياسات العامة الخارجية:

صلاحيات رئيس الجمهورية لا تقف عند وضع الخطوط العامة للسياسة الخارجية التي أقرها ولا عند تحديد الأولويات والأهداف المراد تحصيلها، بل تمتد إلى توجيهها والسهر على تنفيذها والمتابعة المستمرة لها، وبناء على ذلك منح مجموعة من الآليات التي تسمح له بتحديد الوسائل والأجهزة التي تساعد على ممارسة هذه الصلاحيات لعل أبرزها آلية التعيين وممارسة النشاط الدبلوماسي.

يتولى رئيس الجمهورية تعيين وزير الخارجية بصفة مباشرة دون اقتراح من الوزير الأول - رئيس الحكومة سابقا -، ويتم تكليف وزارة الشؤون الخارجية تحت السلطة العليا للرئيس بتنفيذ السياسة الخارجية للأمة وإدارة العمل الدبلوماسي والعلاقات الدولية للدولة مع ضرورة مساهمة عملها في إنجاز مخطط عمل الحكومة (برنامجها سابقا)، وفي إطار ممارسة هذه المهام يستند وزير الشؤون الخارجية إلى هياكل وأجهزة الإدارة المركزية وإلى المصالح الخارجية في وزارة الشؤون الخارجية، هذه الأخيرة في إطار توليها تنشيط التصور وتنسيقه ونشر مبادرات التعاون الدولي والعلاقات الدولية للدولة وأعمالها لا بد من إحاطتها علما من قبل المؤسسات والإدارات العمومية بكل المسائل والمعلومات التي تدخل ضمن اختصاصها التي قد يكون لها تأثير على السياسة الخارجية أو تساعد على أداء مهامها، كما أن الوزارة أثناء تنفيذ السياسة الخارجية تكون مطالبة بضمان التنسيق والانسجام لكل مرحلة في تحضير دراسات تحليلية واقتراح مبادرات وتحديد الخطوط العملية، ويتم وضع ممثلي الإدارات الجزائرية والمؤسسات والهيئات العمومية المتواجدة بالخارج تحت السلطة المباشرة لرئيس البعثة الدبلوماسية المعتمدة في البلدان التي يقيمون فيها (الجمهورية الجزائرية، 2002، الصفحات 4-6).

ويحق لرئيس الجمهورية بمبادرة منه أو بناء على اقتراح من وزير الخارجية تعيين أو إنهاء مهام أشخاص ممثلي الدولة والرئيس لدى الدول الأجنبية والمنظمات الدولية، كسفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج (الجمهورية الجزائرية، 2016، أ، صفحة 18)، فالسفير بصفته ممثلاً للرئيس يعتمد كمفوض للدولة والحكومة الجزائريتين لدى دولة معتمدة أو أكثر أو لدى منظمة دولية أو أكثر، ويسهر على تنفيذ السياسة الخارجية للرئيس ضمن التوجيهات التي يقدمها له قبل الالتحاق بمنصبه، كما يساهم السفير في متابعة وتقييم هذه السياسة من منطلق مراقبة ومتابعة الرئيس لنشاطاته عن طريق التقارير السنوية التي تصل إلى الرئاسة أو بواسطة وزارة الخارجية والدفاع والوزراء المعنيين، بالإضافة إلى مضامين المذكرات التي يقوم بإرسالها لمسؤولي الدولة المضيفة حول القضايا التي تثار في البلد وتتعلق بدولة السفير أو أبنائها، إلى جانب الاتصالات المستمرة والمنظمة، وعند الاقتضاء يمكن استدعاء السفير للاستفسار حول قضية ذات أهمية بالنسبة للرئاسة أو وزارة الخارجية (بوالشعير، 2013، الصفحات 148-149)، مثلاً تم استدعاء سفير الجزائر بفرنسا للاستفسار دون أجل وحالاً، على إثر بث قنوات عمومية فرنسية كفرنس 5 والقناة البرلمانية بتاريخ 26 ماي 2020 لبرنامج وثائقي يبدو في ظاهره تلقائي تحت مسمى وبحجة حرية التعبير، إلا أنه في جوهره يهاجم الشعب الجزائري ومؤسسات الدولة ورموزها الثورية بما في ذلك الجيش الوطني الشعبي.

في ذات السياق، فإن الرئيس يقوم بتعيين وإعفاء الممثلين السياسيين لدى الدول التي تربطها بالدولة الجزائرية روابط دبلوماسية بموجب مرسوم رئاسي ينفرد بالتوقيع عليه دون مشاركة وزير الخارجية من خلال التوقيع المجاور أو البرلمان بموجب موافقة صريحة، كما يتسلم أوراق اعتماد الدبلوماسيين للدول الشقيقة والصديقة التي لها علاقة بالجمهورية الجزائرية وأوراق إعفائهم من مناصبهم (بوقفة، 2009، الصفحات 295-296)، هذا التعيين من السلطات المهمة للرئيس نظراً لما له من تأثير محقق في مسار السياسة الخارجية للدولة وفي ضبط طبيعة وشكل العلاقة التي ستربطها بباقي الدول (بن بغيلة، 2015-2016، صفحة 151)، زيادة على أن ممثلي الدول يساعدون الرئيس على معرفة وتحديد مواقف دولهم اتجاه بعض القضايا الدولية ذات الاهتمام المشترك.

إلى جانب ذلك، يعتبر النشاط الدبلوماسي لرئيس الجمهورية آلية أيضاً لتنفيذ سياسته الخارجية، وتلعب طبيعة الشخصية ودرجة الكاريزما والحنكة لدى الرئيس دوراً كبيراً في تفعيل هذا النشاط، المراد

منه إبراز مكانة الدولة على الساحة الدولية وإظهار مواقفها السياسية والدفاع عنها إزاء مختلف القضايا الدولية ضمن المبادئ التي تقوم عليها والمذكورة أعلاه.

ولأن درجة النشاط الدبلوماسي وحدته متوقفة على ترتيبه في سلم أولويات الرئيس، فلا أحد يمكنه إنكار دور الجزائر على الساحة الدولية في فترة حكم الراحل هواري بومدين التي تعد العصر الذهبي للسياسة الخارجية نتيجة نشاطه الدبلوماسي المكثف، إذ أضحت الجزائر أحد أقطاب العالم الثالث نتيجة خطاباتها لاسيما الثورية، وبعد الغياب شبه الكلي للدولة عن المسرح الدولي بسبب تراجع إن لم نقل انعدام النشاط الدبلوماسي لرؤسائها نتيجة للأزمات التي كانت تتخبط فيها خاصة فترة العشرية السوداء، وانشغالهم بقضايا ومشاكل الساحة الداخلية وحصر أهدافهم في السعي نحو استرجاع الأمن والاستقرار الوطني والقضاء على الإرهاب، حاول الرئيس عبد العزيز بوتفليقة منذ توليه الحكم في 1999 استرجاع المكانة الدولية للجزائر، إذ اعتبره هدفا يحظى بالأولوية لديه ولا يقل أهمية عن "الوثام المدني".

فبمجرد انتخابه بأمر الرئيس العمل الدبلوماسي لدرجة الاستحواذ عليه وكان مجمل الوزراء المتتاليين للشؤون الخارجية لديهم هامش ضئيل من العمل في أحسن الحالات، ففي ظل ملاحظة الرئيس لغياب بلاده عن الساحة الدولية واستياء العديد من الجزائريين من الدول الغربية نتيجة التشدد في منح تأشيرات السفر وغلق مقر السفارات...، أعلن تنفيذ برنامج قائم على السفر للخارج وزيارة الدول للتأكيد على نهاية الأزمة وأن الجزائر دائما واقفة وقادرة على المضي قدما وفعلا استطاع تكوين نظرة ايجابية عن الجزائر بفعل العودة التدريجية للسلم المدني وتحسن الوضعية المالية، ومن جديد أصبح للبلاد صوتا مسموعا في الساحة الدولية، يُستقبل رئيسها كضيف لدى الأمم الكبيرة والصغيرة وتم القضاء على الصورة المخيفة عن البلاد التي حرصت وسائل الإعلام الدولية على فرضها (Belkaid, 2009, pp. 342-343).

وفي إطار تحقيق أهداف السياسة الخارجية كثف الرئيس من تنقلاته إلى الخارج ومشاركاته الرسمية في الندوات والمؤتمرات خاصة ذات الطابع الاقتصادي لجلب الاستثمارات وإنعاش الاقتصاد الوطني الذي يعد هدفا مشتركا للسياسة الداخلية والخارجية للبلاد، ولأن السياسة العامة في عصر العولمة تتأثر على نحو متزايد بالظروف الدولية، أين لم تعد الدولة الفاعل الوحيد الصانع للسياسات

العامة الداخلية والخارجية نظرا لظهور ما سمي بالفاعلين الجدد، فإن الرئيس حاول استخدام النشاط الدبلوماسي لتحقيق أهداف سياسية واجتماعية واقتصادية.

▪ وهمة مساهمة البرلمان في صنع السياسات العامة الخارجية:

يندرج صنع السياسات الخارجية رسميا وعمليا ضمن اختصاصات رئيس الجمهورية، وإن كان للبرلمان بغرفتيه هامش من المساهمة في ذلك إلى جانب الرئيس، والتي يتضح نطاقها وآلياتها في ما يمتلكه هو الآخر بصفته ممثلا للإرادة الشعبية وبمقتضى الدستور من صلاحيات في هذا المجال. ولئن كانت هذه الصلاحيات تتعلق بالموافقة المشروطة على فئة معينة من المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي يعمل رئيس الجمهورية على إبرامها، إلى جانب إمكانية فتح مناقشة عامة حول السياسة الخارجية وإصدار لائحة بشأنها، وكذلك مراقبة مدى دستورية المعاهدات عن طريق إخطار المجلس الدستوري، إلا أن واقع الممارسة أثبت لنا محدودية هذه الصلاحيات وافتقادها للفاعلية على نحو جعل من المساهمة البرلمانية في صنع السياسات الخارجية شكلية تنحصر في الموافقة اللامشروطة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية.

• نطاق وآليات مساهمة البرلمان في صنع السياسات الخارجية:

حافظ الدستور بعد تعديله في 2016 على ما كان معتمدا في الدساتير السابقة فيما يتعلق بإتباعها للأسلوب المعروف بالأسلوب البلجيكي- الفرنسي، المرتكز على عدم استبعاد الجهاز التشريعي أو تهميش دوره في مجال إبرام المعاهدات الدولية، وذلك بمنحه اختصاصا قبل التصديق عليها من طرف رئيس الجمهورية، وإن اختلف مدى هذا الاختصاص من دستور لآخر (قشي، 2014، صفحة 12).

غير أن الفرق يدق بين رئيس الجمهورية والبرلمان بغرفتيه من حيث السيطرة على مجال العلاقات الخارجية للدولة وتحديد مجال المعاهدة، لإنفراد الرئيس باختصاص الإبرام والتصديق عليها وكذلك النشر للاتفاق المبسط أو المعاهدة التقليدية في الجريدة الرسمية، دون مشاركة من البرلمان الذي انحصر دوره في الموافقة الصريحة على المعاهدات ذات الصبغة التقليدية (بوقفة، 2009، صفحة 289)، التي جاء تعدادها على سبيل الحصر.

وسعيًا نحو تحقيق مظهر من مظاهر التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في المجال الخارجي، فإن مصادقة رئيس الجمهورية على فئة المعاهدات والاتفاقيات المذكورة في المادة 149 من التعديل مشروط بالموافقة المسبقة للبرلمان، هذه الموافقة قائمة على مدى إيمان الأغلبية البرلمانية بالسياسة الخارجية التي يرغب الرئيس في انتهاجها، ولأن تنفيذ أي معاهدة يقتضي سن مجموعة من القوانين إلى جانب إصدار اعتمادات مالية من قبل البرلمان فقد اشترط أن تكون الموافقة صريحة لكلا الغرفتين وذلك حتى لا تثير المعاهدة أي إشكال أثناء تنفيذها (بغدادى، 2009، الصفحات 59-60).

لا بد من الإشارة إلى أن تعداد وحصر فئة المعاهدات والاتفاقيات التي يجب على رئيس الجمهورية عرضها على البرلمان قبل المصادقة عليها، لا يعني أن ما يخرج عن هذه الفئة لا يمكن عرضه على البرلمان، لأنه من منظور عدم وجود ما يمنع الرئيس من الناحية القانونية عن عرضها فإن الأمر يبقى خاضعاً لإرادته، خاصة وأنها الأكثر عدداً في مجال العلاقات التي تربط الجزائر بباقي الدول (غانس، 2017-2018، الصفحات 345-346).

الجدير بالملاحظة هو أن النصوص القانونية لم تقم بتحديد إجراءات وكيفية الموافقة، وذلك على الرغم من التغييرات التي عرفت السلطة التشريعية خاصة بعد تبني نظام الثنائية المجلسية، سواء على مستوى النظام الداخلي للغرفتين أو القانون العضوي الناظم لعلاقتهما بالحكومة، واستمر الوضع إلى حين إصدار القانون العضوي رقم 16-12 الذي أكد في المادة 38 منه على أن مشاريع القوانين المتضمنة الموافقة على الاتفاقيات أو المعاهدات المعروضة على غرفتي البرلمان لا يمكن أن تكون محل تصويت على موادها بالتفصيل ولا محل أي تعديل، وتكتفي كل غرفة عقب اختتام المناقشة إما بالموافقة على مشروع القانون أو رفضه أو تأجيله.

كما أتيح للبرلمان فتح مناقشة حول السياسات الخارجية بموجب المادة 148 من التعديل الدستوري لسنة 2016 - وسابقاً المادة 130 من دستور 1996 - بناء على طلب رئيس الجمهورية أو رئيس إحدى الغرفتين، مع إمكانية تتويج هذه المناقشة عند الاقتضاء بإصدار البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً لائحة يبلغها إلى رئيس الجمهورية، هذه اللائحة وإن افتقدت القوة القانونية الإلزامية، فذلك لا يعني بالضرورة استحالة تمتعها عملياً بقيمة معنوية بالنظر لصدورها عن ممثلي الشعب، وإن

لم يكن الأمر كذلك لما كانت ممارستها غير عادية، من حيث اشتراط إصدارها عند الاقتضاء إلى جانب موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه (قشي، 2014، صفحة 12).

إضافة إلى ذلك، وفي إطار مراقبة دستورية المعاهدات والاتفاقيات الدولية بالنظر إلى عدم استقامة المنطق بوجود معاهدة أو اتفاقية تتعارض مع نص الدستور وروحه، أتيح لرئيسي البرلمان إلى

جانب خمسين نائبا أو ثلاثين عضوا صلاحية إخطار المجلس الدستوري الذي يفصل برأي في مدى دستوريتها بعد التداول في جلسة مغلقة، وإذا ارتأى المجلس عدم دستورية معاهدة أو اتفاقية دولية لا

يتم التصديق عليها وبالتالي عدم انتاج آثارها القانونية (الجمهورية الجزائرية، 2016، الصفحات 32-33).

وضمن نفس السياق، يجب أن نشير إلى أن إقدام البرلمان على إخطار المجلس الدستوري

للنظر في دستورية المعاهدات والاتفاقيات الدولية والمطالبة بضرورة إلغائها، ليس بسبب تعارض

أحكامها مع الدستور وإنما قد يكون السبب اختلاف وجهة نظره عن وجهة نظر رئيس الجمهورية حول

مدى دخولها في فئة المعاهدات والاتفاقيات المنصوص عليها في المادة 149 - المادة 131 من

دستور 1996 - التي اشترطت عرضها على البرلمان أولا للموافقة عليها قبل التصديق عليها (قشي،

2014، صفحة 17).

• عدم فعالية المساهمة البرلمانية في صنع السياسات الخارجية.

اختصاص رئيس الجمهورية في إبرام المعاهدات والاتفاقيات مطلق غير مقيد، حتى وإن كان لا

يستطيع إصدارها وإدراجها في المنظومة القانونية الوطنية الداخلية إن لم يوافق البرلمان صراحة عليها،

لأن مشاركة هذا الأخير للرئيس في إبرامها هي في الواقع شكلية ضعيفة وعديمة الأثر لا تتعدى منحه

الإذن لممارسة اختصاصه الدستوري، بل إن الرئيس غير ملزم بمنح أثر للموافقة البرلمانية، جراء

احتفاظه بسلطته التقديرية الكاملة بالنظر لقدرته على رفض التصديق على معاهدة حازت موافقة

البرلمان (قشي، 2014، صفحة 13).

في ضوء ذلك، أضحت السياسة التشريعية للدولة في جزء كبير منها خاضعة للاتجاه العام

للمعاهدات المصادق عليها من قبل رئيس الجمهورية، فبمجرد التصديق عليها تسن ترسانة من

التشريعات الجديدة أو يتم إدراج تعديلات على تلك القائمة لأجل تكيفها بما لا يتعارض مع نصوص

هذه المعاهدات، وقد يطال التعديل أحيانا الدستور في حد ذاته، فمثلا قانون مكافحة الفساد كان نتاج

التوقيع على الاتفاقية المتعلقة به، أما التعديل الدستوري لسنة 2008 فما جاء إلا لتجسيد الاتفاقية المتعلقة بحقوق المرأة السياسية، وعليه المعاهدات ليست مصدرا شكليا للتشريع بقدر ما هي تجسيد لبرنامج الرئيس ومحورا لتوجيه السياسة التشريعية للبلاد (لوشن، 2011/2012، صفحة 113).

اعتبارا بأن التعديل الدستوري لسنة 2016 لم يأتي بجديد فيما يتعلق بمنح رئيس الجمهورية سلطة إبرام المعاهدات والاتفاقيات التي تم تعدادها على سبيل الحصر ضمن المادة 149 منه، فإن تدخل البرلمان بالموافقة عليها بقيّ مقيدا لاقتصاره على فئات منها دون سواها، الأمر الذي يشكل قيّدا حقيقيا على مجال اختصاصه بالنظر لعدم إلزام الرئيس الجمهورية بعرض المعاهدات والاتفاقيات الأخرى التي يبرمها عليه للموافقة عليها (أومايوف، 2013، صفحة 285).

كما أن عدم تحديد إجراءات تدخل البرلمان ماعدا اشتراط أن تكون موافقته على المعاهدات والاتفاقيات صريحة، سيفضي بالضرورة إلى سهولة إجراءات الموافقة عليها، خاصة وأن البرلمان لا يمكنه تعديل أحكامها لعدم مشاركته أصلا في التفاوض بشأنها، كما لا يمكنه التصويت عليها مادة مادة ويكتفي بالموافقة عليها أو رفضها أو تأجيل ذلك عقب اختتام المناقشة (الجمهورية الجزائرية، 2016، صفحة 59).

زيادة على ذلك، رغم منح غرفتي البرلمان رفض مشروع القانون الذي يكون موضوعه طلب الموافقة على المعاهدة قبل التصديق عليها من طرف رئيس الجمهورية إلا أن ذلك لا يعني خضوع الرئيس لإرادة البرلمان، لعدم قدرة هذا الأخير على شلّ المبادرة الرئاسية في سن القواعد الدولية، بالنظر إلى ما يمتلكه الرئيس من وسائل دستورية تسمح له بتجاوز أي محاولة من طرف غرفتي البرلمان لكبح جماحه، ولعل أهمها التوجه نحو عرض المعاهدة على الاستفتاء الشعبي باعتبارها قضية ذات أهمية وطنية أو توجيه خطابا للمجلس الشعبي الوطني يبرز فيه علنا الأهمية القصوى للمعاهدة التي يهدف إلى إدخالها في القانون الوطني (لوناسي، د.ت.م، صفحة 275).

وللعلم، فإن تكريس المؤسس الدستوري بموجب المادة 150 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ما كان معتمدا في الدستور السابق، بالتأكيد على أن المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون، وفي ضوء تطبيق ذلك تسمو المعاهدة التي تعد وسيلة الرئيس للتدخل على الوسيلة التشريعية البرلمانية، بل إن الأولى تقيد الثانية

ووفقا لذلك فإن الرئيس يتمتع دستوريا بسلطة مهمة في سن القواعد الدولية الداعمة لمركزه في خلق القواعد القانونية أولا وفي تقييد أي مبادرة تشريعية برلمانية، بالنظر لوجوب تطابقها مع أحكام الدستور إلى جانب المعاهدات الدولية التي تمت المصادقة عليها (لوناسي، د.ت.م، صفحة 277).

وهكذا يتضح لنا إخفاق التعديل الدستوري في مسعاه نحو إقامة التوازن المفقود بين السلطتين التشريعية والتنفيذية عن طريق توسيع وتعزيز صلاحيات البرلمان بغرفتيه في مقابل حصر وتقليص سلطات رئيس الجمهورية ضمن المجالات المختلفة للسياسات العامة التي من ضمنها مجال السياسة الخارجية، إذ تم الإبقاء على السلطة الحصرية للرئيس في تقرير السياسة الخارجية للدولة وتوجيهها رغم محاولة توسيع مجال تدخل البرلمان ومشاركته في مجال المعاهدات الدولية، خاصة وأنه لم يدرج في نطاق تدخله المعاهدات التي تؤثر بصورة أكيدة على اختصاصه الأصيل المتمثل في التشريع، وعدم إقراره لضرورة الموافقة البرلمانية المسبقة للتصديق على مثل هذه المعاهدات الدولية، لا سيما بعد الأخذ بمبدأ سمو المعاهدات على القانون الداخلي مما يضمن التوازن الفعلي بين السلطتين ومنع التعدي على الاختصاص التشريعي للبرلمان من قبل السلطة التنفيذية عم طريق رئيسها رئيس الجمهورية، ودون ذلك ليس هناك ما يمنع هذا الأخير من أن يتحول إلى سلطة تشريعية أسمى لها حق إلغاء أو تعديل ما يشرعه البرلمان بواسطة ما يبرمه من معاهدات (قشي، 2014، الصفحات 14-15).

ويجب أن نستحضر في هذا المقام حالة امتناع رئيس الجمهورية عن عرض بعض المعاهدات الدولية على البرلمان والتي من شأنها أن تمس مثلا بسلامة التراب الوطني وأمن الدولة، وهي حالة تدفعنا للتساؤل عن مدى مسؤولية الرئيس عن هذا التصرف الذي يتعارض مع محتوى اليمين الدستورية التي أداها، وإلى أي مدى يمكن متابعته جنائيا لإمكانية تصنيف هذا التصرف ضمن أفعال الخيانة العظمى؟ (أومايوف، 2013، صفحة 286).

الأکید أن المجلس الدستوري هو المكلف إلى جانب رئيس الجمهورية بالسهر على احترام الدستور، وكذلك الفصل في مدى دستورية المعاهدات والاتفاقيات برأي منه حسب المادة 186 من التعديل الدستوري في 2016، ولا اختلاف في ذلك مقارنة بالدساتير السابقة بالنظر إلى تمسك المؤسس الدستوري بالاتجاه العام المتبنى فيها، لكن الممارسة الواقعية اثبتت لنا محدودية دور المجلس كما أشرنا سابقا في مواضع متفرقة، خاصة وأنه لا يتدخل من تلقاء نفسه بل بعد إخطاره من طرف

السلطات المختصة، إضافة إلى الغموض الذي يكتنف عمله هل هو مكلف بالفصل القبلي في دستورية المعاهدات والاتفاقيات طبقا لنص المادة 190 من ذات التعديل الدستوري، أم أنه يمارس فصلا قبليا وبعديا في مدى دستورتها وفقا للمادة 186 منه، والأكثر من ذلك أن رأي المجلس ينحصر في قبول أو رفض الترخيص بالمصادقة عليها دون الحق في تغيير نصها أو تحويله أو إعادة صياغته أو حذف جزء منها أو تغييره، أي أن المجلس مخير بين قبولها كاملة أو رفض الترخيص بالمصادقة عليها (بوسلطان، 2013، صفحة 48).

دعما لما سبق ذكره ولأننا لا نستطيع إنكار أن مضمون المادة 11 من المرسوم الرئاسي 02-403 (الجمهورية الجزائرية، 2002،³، صفحة 5) التي بإتاحتها لأطراف أخرى قيادة المفاوضات وحتى التوقيع عليها تقع في تناقض وتعارض مع التعديل الدستوري، الذي أكد في المادة 02/101 منه على غرار المادة 87 من دستور 1996 على عدم جواز تفويض الرئيس لصلاحياته المتعلقة بإبرام المعاهدات الدولية والمصادقة عليها، وعدم تعديل المرسوم رغم مرور أزيد من ثلاث سنوات عن التعديل الدستوري، ولعل مبرر ذلك هو تزامن رسوخ ثقافة الزعامة وشخصنة السلطة ورفض المساس بسلطات الرئيس المطلقة مع استحالة تولي الرئيس إبرام جميع الاتفاقيات والمعاهدات، مما حال دون إدراك هذا التناقض (بوالشعير، 2013،^أ، الصفحات 157-159) وإن صح التعبير التفاوضي عنه حفاظا على استحواد الرئيس على مجال السياسة الخارجية للدولة وإن كان على حساب الدستور.

وفيما يتعلق برقابة البرلمان بغرفتيه لمجال السياسة الخارجية عن طريق فتح مناقشة حولها مع إمكانية إصدار لائحة، نعتقد أن هذه الرقابة مثالية، لأن اجتماع الغرفتين غالبا ما سيكون من باب التزكية لسياسة الرئيس الخارجية ودعما له في مواجهة الغير أو رفض موقف يحتاج للمساندة وإضفاء الطابع السياسي والشرعي التمثيلي في مواجهة الاتهامات والضغط الأجنبية، حيث لا يستقيم المنطق في ظل طبيعة النظام القائم تصور قيام البرلمان بالاجتماع بدعوة من أحد رئيسي غرفتي البرلمان لغاية مناقشة السياسة الخارجية وإصدار لائحة توجيهية لرئيس الجمهورية، وإن تم فعلا ذلك فلنكن على يقين أنه هو المبادر أو الموافق على صدورها مستقبلا.

إلى جانب ذلك فإن الرئيس لن يقدم على دعوة البرلمان بغرفتيه للاجتماع وفتح المناقشة إلا لغاية دعم قراراته أو مساندة في اتخاذها مستقبلا، وبناء على ذلك لا يمكن لهذه المناقشة أو ما

يصدر عنها من لائحة أن تتحول إلى أداة فعلية لمحاسبة رئيس الجمهورية إلا إذا التزم هذا الأخير بأحكام الدستور وأن تكون هناك معارضة برلمانية فعلية تجبر رئيس الغرفة على تبنيها أو أن يكون هو بذاته منتسبا إليها (بوالشعير، 2013، ص 188).

2.3.4 الهيمنة الرئاسية على السياسات العامة في الظروف غير العادية:

فعالية السياسات العامة للبلاد في الظروف العادية متوقفة على إحقاق نوع من التوازن في توزيع الصلاحيات والاختصاصات بين مؤسسات الدولة، غير أن هذه القاعدة تفقد جدواها في الظروف غير العادية، التي تتميز بوجود اضطراب شديد في الأمن العام أو عوامل تعيق السير العادي والمنتظم لمؤسسات الدولة أو تهديد يوشك أن يصيبها أو يصيب أمن البلاد وحرمة التراب الوطني (بلحاج، 2010، ص 209).

لقد أسند المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية صلاحيات في مجال صنع وتنفيذ السياسات العامة لمجابهة القضايا والمسائل المجتمعية داخليا وخارجيا في الظروف العادية وغير العادية التي تتميز فيما بينها من حيث درجة الخطورة، ونعني بذلك حالتها الطوارئ والحصار والحالة الاستثنائية وحالة الحرب التي سيكون لها انعكاسات على السياسات العامة للبلاد بالنظر لاتساع صلاحيات الرئيس بما يتوافق مع خطورة كل حالة، إلى حد يصبح فيه الرئيس الفاعل الوحيد المهيمن على وضع وفرض سياسات وبرامج مختلفة بحجة ضمان وحدة الأمة واستقرار البلاد واستمرار السير العادي لمؤسساتها، بدلا من السعي إلى تجسيد برنامجه السياسي الذي أجمع عليه الشعب أثناء انتخابه.

▪ هيمنة رئيس الجمهورية على صنع السياسات العامة خلال حالتها الطوارئ والحصار:

يحق لرئيس الجمهورية إقرار حالة الطوارئ أو الحصار، وفي إطار ذلك يمكنه كفاعل رسمي اتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة لاستتباب الوضع ومواجهة أي خطر من شأنه تهديد النظام العام ورغم معالجة المؤسس الدستوري لحالتها الطوارئ والحصار في نفس المادة (الجمهورية الجزائرية، 2016، ص 21)، وإخضاعها لنفس الشروط الشكلية والموضوعية، دون تمييز بينهما إلا من حيث الترتيب فذلك لا يعني أنهما يشكلان حالة واحدة لأنه منح الرئيس حق الاختيار في إعلان إحداها دون الأخرى إذا دعت الضرورة الملحة أين يستند في اختياره على تمثلاته وتصورات له للأوضاع السائدة

والمبنية على ما يرسل إليه من معلومات ومعطيات تتباين بين الموضوعية والذاتية من قبل أشخاص وهيئات مختصة قد تحمل قيما وأفكارا ورموزا متشابهة أو متناقضة.

• شكلية شروط إقرار رئيس الجمهورية لحالتي الطوارئ والحصار:

رئيس الجمهورية هو المخول دستوريا بإعلان حالتي الطوارئ والحصار دون مشاركة أي جهة أخرى له في ممارسة هذه السلطة غير القابلة للتفويض (الجمهورية الجزائرية، 2016^أ، صفحة 20)، وإن كانت حالتي الطوارئ والحصار تختلفان من حيث أسبابهما ودرجة خطورتها، فالأولى هي أول درجة في الظروف غير العادية من حيث الخطورة وهي مرحلة وسط بين الأوضاع العادية وحالة الحصار التي تعد أشد خطورة (خرياشي، 2007، صفحة 81) فإن إقرار كليهما يتم بمرسوم رئاسي يتضمن كل التدابير التي يراها الرئيس لازمة لمواجهةهما (أوصيف، 2016، صفحة 315)، بتوافر مجموعة من الشروط يمكن تصنيفها إلى موضوعية وأخرى إجرائية.

يعلن الرئيس حالة الطوارئ أو الحصار في ظل وجود الضرورة الملحة نظرا لعجز السلطة التنفيذية عن مواجهة ومعالجة القضايا والمشاكل القائمة باستخدام قواعد الدستور العادية، ولأن المفهوم القانوني الموضح لماهية "الضرورة الملحة" يبقى مشبوها بالغموض بفعل عدم وضع القانون العضوي المحدد لكيفية تنظيم كلتا الحالتين (الجمهورية الجزائرية، 2016^أ، صفحة 21)، فإن رئيس الجمهورية يستند في إصداره للمرسوم الرئاسي إلى مبررات موضوعية لتقرير إحدى الحالتين.

لقد استند المرسوم الرئاسي الخاص بإعلان حالة الطوارئ لمدة 12 شهرا بدأ من 1992/02/09 والمعلن نتيجة الاضطرابات التي شهدتها البلاد بفعل الإضراب المنظم من قبل الجبهة الإسلامية للاتقاد المنحلة، على مبرر المساس الخطير والمستمر للنظام العمومي والتهديدات التي تعصف باستقرار المؤسسات والمساس الخطير بأمن المواطنين والسلم المدني، مبرزا أن الغاية من الإعلان هي استتباب النظام وضمان أمن الأشخاص والممتلكات وتأمين السير الحسن للمصالح العمومية، بحيث تتولى كل من وزارة الداخلية على المستوى الوطني والوالي على المستوى المحلي تنفيذ تعليمات الحكومة التي هي بالأساس تعليمات رئيس الجمهورية واتخاذ التدابير اللازمة لحفظ النظام (الجمهورية الجزائرية، 1992، صفحة 285) سواء كانت ذات طبيعة قانونية أو تنظيمية والتي يمكن أن تمس حقوق وحرقات الأفراد.

أما المرسوم الخاص بحالة الحصار فقد استند على الحفاظ على استقرار مؤسسات الدولة واستعادة النظام العمومي والسير العادي للمرافق العمومية، وتحقيقا لذلك يخول إلى السلطة العسكرية صلاحيات السلطة المدنية أي الشرطة، أين يحق لها اتخاذ جميع الإجراءات الضرورية لحفظ النظام العام، كما يجوز للحكومة توقيف أو حل المجالس المنتخبة في حالة عرقلة وإفشال عمل السلطات العمومية، وعلى السلطة الوصية تعيين مندوبيات تنفيذية بين الموظفين إلى غاية إلغاء التوقيف أو انتخاب مجالس في الوقت المناسب (أوصديق، 2008، الصفحات 77-79).

وإن كان رئيس الجمهورية ذو سلطة تقديرية في تقرير إعلان إحدى الحالتين متى تواجدت الضرورة الملحة، إلا أن ذلك يكون لمدة محددة كضمانة لحماية حقوق وحرّيات الأفراد والسير العادي للمؤسسات، فالإعلان يجب أن يتضمن تحديدا واضحا للمدة التي بمجرد انقضاءها ترفع الحالة فوراً، والاستثناء الوحيد هو بقاء الأوضاع متدهورة مما يستوجب الإبقاء عليها، وحينها يطالب الرئيس البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين مع الموافقة على تمديد الحالة (الجمهورية الجزائرية، 2016، صفحة 21)، مما يعد قيّداً على سلطته وكبحاً لأي تجاوز أو مبالغة في الأمر، وفي الوقت ذاته إعطاء فرصة لممثلي الشعب ممارسة دورهم في الظروف غير العادية (خرباشي، 2007، صفحة 85).

كما يحق لرئيس الجمهورية إعلان حالي الطوارئ والحصار شريطة اجتماع المجلس الأعلى للأمن الذي يعد مجلساً استشارياً مكوناً من الشخصيات السياسية والعسكرية والأمنية للدولة ذات الاطلاع بمجريات الأحداث والوقائع المجتمعية والمكّلف بتقديم الآراء إلى الرئيس في ما يخص القضايا المرتبطة بالأمن الوطني، علماً أن هذه الآراء ليست إلزامية خاصة وأن الرئيس هو من يرأس المجلس ويعمل على تحديد كميّات تنظيم عمله (الجمهورية الجزائرية، 2016، صفحة 34) وبذلك فهذا الشرط لا يعد قيّداً فعلياً عليه.

إلى جانب ذلك، رئيس الجمهورية مطالب باستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة بحجة حماية الحقوق والحرّيات الفردية والسير العادي لمؤسسات الدولة، من منطلق كون رئيس المجلس الأول أحد نواب الشعب المنتخبين ورئيس المجلس الثاني يمكن أن يكون أيضاً من أعضائه المنتخبين، إلا أن هذه الاستشارة في واقعها ذات بعد سياسي لدعم قرار الرئيس في هذا المجال، لا سيما وأن هاتين الشخصيتين غالباً ما ينتميان إلى الحزب أو أحزاب الأغلبية في كل

مجلس (هاملي، 2012/2011، الصفحات 57-58)، وبذلك هذه الاستشارة لا تضع أي قيد على حريته في اتخاذ قرار إعلان إحدى الحالتين.

وعلى غرار رئيس الحكومة سابقا يستشير رئيس الجمهورية الوزير الأول، كونه أحد أعضاء المجلس الأعلى للأمن ولأنه المكلف الأول بإعداد مخطط عمل الحكومة لتنفيذ برنامجه في الحالات العادية، ووضع الحالة المقررة موضع التنفيذ في الحالات غير العادية، وأيضا هو المكلف بتنفيذ القوانين والتنظيمات بصفته جزء من السلطة التنفيذية وواجهتها في مختلف المجالات والأكثر إدراكا لتطورات المجتمع وظروفه لتصبح هذه الاستشارة في ضوء ذلك آلية لتجنب سوء تقدير الموقف والقرار (بوالشعير، 2013، أ، صفحة 333)، وإن كانت هذه الاستشارة بدورها لا تشكل أي قيد على الرئيس لأنه هو من يتولى تعيين الوزير الأول - رئيس الحكومة سابقا - وعزله ويمتد الأمر ليشمل كل طاقمه الحكومي، وعليه لا يمكن أن نتصور اعتراضا له على إرادة الرئيس.

وبالنظر لما يحظى به المجلس الدستوري من مكانة هامة بين مؤسسات الدولة في ضوء تكليفه بالسهر على احترام الدستور، وتولي رئيسته رئاسة الدولة في حالة الشغور في منصب رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الأمة (الجمهورية الجزائرية، 2016، أ، صفحة 22) فإن رئيس الجمهورية مطالب دستوريا باستشارة رئيس المجلس لإقرار إحدى الحالتين، لكن تحكم رئيس الجمهورية في المجلس - كما أشرنا سابقا - يحول هذه الاستشارة من قيد إلى دعامة له ولشريعة ما سيتخذها من قرارات وسياسيات لمواجهة الحالة المقررة.

• محدودية الدور البرلماني في صنع السياسات العامة خلال حالي الطوارئ والحصار:

في حالة الضرورة الملحة، إن تبدى لرئيس الجمهورية أنه لا مفر من إقرار إحدى الحالتين لاسترجاع الأمن واستتباب الوضع، وبعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن واستشارة الشخصيات المحددة في الدستور، يقوم بإعلان إحداها مع تحديد المدة التي تستغرقها الحالة، ليتضح لنا أن هذا الإقرار سلطة تقديرية بيد الرئيس تبعا لتكليفه لطبيعة الأوضاع التي تستدعي اللجوء إليها (بوالشعير، 2013، أ، صفحة 311) وقراءته وتفسيره السياسي لها، ويترتب عن ذلك توسيع صلاحياته لاتخاذها للتدابير اللازمة لمواجهة الوضع بفرض برامج ومخططات تشكل في مجموعها سياسات عمومية قطاعية يرى أنها الأنسب في التصدي للحالة القائمة حتى وإن كان في ذلك مساس بالحقوق والحريات الأساسية

للمواطنين، لا سيما وأن إعلان إحدى الحالتين سيوسع من اختصاصاته التنظيمية التي تمكنه من إصدار مراسيم وإن كانت مخالفة للقوانين (للسياسات التشريعية) البرلمانية الأمر الذي يعد غير مشروع في الحالات العادية (لوشن، 2012/2011، صفحة 186).

رئيس الجمهورية بحجة التكاليف الدستوري له بحماية الدستور واستمرار واستقرار البلاد، وفي ظل غياب تحديد واضح لماهية الضرورة الملحة المقرون بالزامية استشارة الهيئات السابقة الذكر التي هي أصلا في خدمته دون إلزامية الأخذ بالرأي الناتج عنها يُقيى على سلطة اتخاذ القرار بيده لوحده (أومايوف، 2013، صفحة 276)، التي تتقوى نتيجة حريته في تقرير مدة الحالة وأخذ الحيطة في تحديدها حتى لا يكون تحت الضغط عند محاولة تمديدها لأن الأمر يتطلب موافقة البرلمان.

بالنتيجة، امتلاك الرئيس السلطة التقديرية الكاملة في تحديد المدة التي يرها الأنسب لاستقرار الوضع واستتباب الأمن يحد من فاعلية شرط التحديد ويفرغه من محتواه، خاصة وأن موافقة البرلمان على التمديد لا تشكل قيّدا فعليا، وكفيينا دليلا على ذلك تجاوزه إثر صدور المرسوم التشريعي رقم 93-02 المتضمن تمديد حالة الطوارئ لمدة غير محددة دون تدخل منه للموافقة عليها، وكون دستور 1996 لم يضيف جديدا فقد تم الإبقاء على حالة الطوارئ (هاملي، 2012/2011، الصفحات 58-59)، في ظل تعنت السلطة ممثلة في رئيس الجمهورية وتمسكها بخيار الإبقاء على الحالة بمبررات غير مؤسسة كان الهدف منها تركيز السلطة بيد الرئيس ومنع المعارضة من ممارسة النشاطات السياسية وغلق مجال الإعلام الثقيل أمامها دون أن يكون لهذه المبررات أي صلة بمسببات هذا الإبقاء على الحالة.

استمر الوضع على حاله إلى أن تم إلغاء حالة الطوارئ بموجب الأمر رقم 11-01 كرد فعل عن الأحداث التي عرفتها البلاد والدول العربية أو ما سمي بالربيع العربي، ليتم التأكيد مرة أخرى على رفض النظام للانفتاح السياسي نتيجة حصر رئيس الجمهورية الجانب السياسي في حالة الطوارئ وارتفاق المعارضة بالإعلام دون الحديث عن إصلاحات سياسية حقيقية (بوالشعير، 2013، الصفحات 323-325) تسمح بمشاركة فعلية للفواعل السياسية الرسمية وغير الرسمية في صنع السياسات العامة للبلاد.

▪ الهيمنة الرئاسية على ديناميكية صنع السياسات العامة في الحالة الاستثنائية وحالة الحرب:

الأکید أن ديناميكية صنع السياسات العامة في الحالة الاستثنائية وحالة الحرب ستميّز بالانغلاق أمام أي نوع من أنواع المشاركة من قبل الفواعل السياسية الرامية لإدماج التعبيرات المختلفة للمصالح المجتمعية، وبذلك لن تشهد هذه السياسات خلال جُلّ مراحل إعدادها وصياغتها تدافعا سياسيا نحو إدراج تصورات ومدركات قد تكون على درجة من التوافق أو التناقض، تحمل في طياتها بدائلا وحلولا فعلية للمشاكل العمومية، لاستحواذ رئيس الجمهورية على مجال صنعها في شتى المجالات خلال الحالتين.

إذا كان رئيس الجمهورية يستأثر بالسلطة المطلقة في ممارسة التشريع المباشر عن طريق الأوامر كآلية لمعالجة المسائل والقضايا المجتمعية في الظروف الاستثنائية باعتبارها الأداة الأنسب لتنظيم شؤون الدولة والمجتمع، فإن عدم تحديد المؤسس الدستوري لآليات ممارسته لسلطاته أثناء الحرب خاصة التشريعية بالتزامن مع تغييب مبدأ سمو الدستور سيقود إلى بسط الهيمنة الرئاسية على العملية السياسية.

• رئيس الجمهورية سلطة مرجعية تحتكر صنع السياسات العامة خلال الحالة الاستثنائية:

الطابع الاستثنائي للحالة الاستثنائية هو الدافع نحو منح الأولوية للشرعية السياسية على المشروعية القانونية وحتى التنازل عن هذه الأخيرة في حال تعرض مؤسسات الدولة للتهديد، لذلك لم ينص المؤسس على تنظيمها بموجب قانون عضوي لأن إخضاعها لإطار قانوني سيعيق فاعلية تدخل رئيس الجمهورية لمواجهتها (لوشن، 2012/2011، صفحة 186)، لكن في المقابل نظرا لخطورة الحالة الاستثنائية على حقوق وحرّيات الأفراد قام المؤسس بالنص على ضرورة التقيد بشروط وإجراءات شكلية وموضوعية لدى تقريرها وإنهاءها تشكل في مجموعها ضوابط على سلطة الرئيس المكلف بإقرار الحالة دون مشاركة أي جهة أخرى له في ممارسة هذه السلطة غير القابلة للتفويض كحالاتي الطوارئ والحصار، وإن كانت أشد خطورة منهما لعدم اقتصار الوضع على الضرورة الملحة بل بخطر وشيك الوقوع يهدد استقلال البلاد وسلامتها.

لرئيس الجمهورية إعلان الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها، بمعنى خطر غير مألوف وخارج عن المخاطر

المتوقعة يكون وشيكا أو قريب الوقوع يجعل من السير العادي لدواليب الدولة ومؤسساتها غير ممكن (شريط و.، 2012/2011، الصفحات 298-299) أي أن إقرار الرئيس للحالة مرهون بوجود خطر جسيم يتجاوز في شدته المخاطر المألوفة وحال بدأ فعلا ولم ينتهي أو أنه مستقبل يهدد البلاد سواء كان داخليا أو خارجيا أو داخليا وخارجيا في ذات الوقت (لوناسي، د.ت.م، صفحة 259)، أي أن الرئيس يمتلك سلطة إعلان الحالة حتى وإن لم يكن الخطر حالا وآتيا إذ يكفي أن يكون وشيك الوقوع مع بقاء تقدير ذلك ضمن اختصاصاته التي ينفرد بممارستها لوحده دون غيره، باعتباره المسؤول الأول عن حماية الدستور ووحدة الأمة وسلامة الوطن (هاملي، 2012/2011، الصفحات 62-63).

ويتجلى الخطر الدايم من خلال الملابس والظروف الأمنية التي تطبع الحياة العمومية في الدولة، مما يفيد بضرورة توافر قرائن وحقائق تؤكد على وجود الخطر، الأمر الذي يستدعي التدخل الفوري للرئيس كونه الجهة المخولة دستوريا بذلك لاتخاذ إجراءات ردعية حماية لمؤسسات الدولة من الانهيار أو الاختفاء أو بهدف التصدي لأي محاولة للانقلاب أو أعمال تحريضية لتغيير النظام أو لتقسيم الوحدة الترابية بالدعوة إلى انفصال جزء عنها (بوالشعير، 2013، صفحة 338)، وعليه، الخطر الموهوم الذي ينشأ في ذهن وتصور الرئيس لا يعد خطرا حالا وجسيما، ولا يجوز له التذرع بوجود ظرف استثنائي غير مؤكد حدوثه لأن ذلك سيجعل من قراراته المستندة على هذا الظرف غير مشروعة لعدم صحة الحالة الواقعية الاستثنائية التي بنيت عليها (جابوري، 2016، صفحة 41).

وبناء على نص الدستور، فإن سلطة رئيس الجمهورية في إقرار الحالة الاستثنائية غير قابلة للتفويض، وتستدعي استشارة رئيسي غرفتي البرلمان (الجمهورية الجزائرية، 2016، الصفحات 20-21) نظرا لما يترتب عن إعلان الحالة من توسيع لاختصاصاته التشريعية عن طريق الأوامر حتى وإن كان البرلمان منعقدا خلافا لما عليه الوضع في الظروف العادية، وتعد موافقة هاتين الشخصيتين تعزيزا لموقف الرئيس ودعما له أمام النواب والرأي العام (هاملي، 2012/2011، صفحة 65).

كما يتوجب على رئيس الجمهورية استشارة المجلس الدستوري ككل عوضا عن استشارة رئيسه فقط لأن درجة الخطر والتهديد تزداد حدة في هذه الحالة، هذه الاستشارة رغم أنها ذات طابع رسمي وتنتشر في الجريدة الرسمية إلا أن غايتها هي إبراز الجوانب القانونية والسياسية لا غير ولا تشكل أي قيد عليه في ضوء تبعية المجلس لرئيس الجمهورية الذي يستخدمها كألية للتأكد من توافق وتطابق

الإجراءات التي يتخذها مع النصوص التشريعية تجنباً لسوء تقدير الأوضاع والابتعاد قدر الإمكان عن المواقف الخاطئة، ليتحول على إثر ذلك رأي المجلس إلى شهادة حسن التدبير والاحترام لأحكام الدستور من قبله (غانس، 2017-2018، صفحة 378).

زيادة على ذلك لا بد من استماع رئيس الجمهورية للمجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء للحصول على كل الحقائق والمعطيات التي تسمح له بتقدير الحالة والمفاضلة بين مختلف البدائل المطروحة كحل لها بناء على تقييم النتائج والآثار المترتبة عنها سياسياً وأمنياً واقتصادياً... إلخ دون أن يشكل ذلك عائقاً حقيقياً أمام توجهاته وقراراته ويمكن الاستدلال على ذلك بأبسط سبب وهو ترأسه لكلا المجلسين.

تأسيساً على ذلك، نصل إلى قناعة بأن الشروط الإجرائية لإقرار الحالة الاستثنائية التي هي نفسها شروط إنائها شكلية لا تشكل قيوداً على القرارات السياسية لرئيس الجمهورية، فالشخصيات والهيئات التي يستشيرها ويستمع إليها الرئيس وإن كانت مصدراً لجانب مهم من المعلومات التي قد تشكل مرجعاً للسياسات والبرامج التي سيتخذها في إطار مواجهة الحالة، إلا أنها لن تساهم حقيقة في وضع السياسات لأنه هو صاحب القرار النهائي، خاصة وأن الاستشارة والاستماع تبقى قيوداً مفرغة من محتواها لصمت المؤسس الدستوري عن شكلها وكيفية ومدى إلزامية الأخذ بها والجزاء القانوني والسياسي المترتب عن مخالفتها، وبذلك فهي مجرد إجراءات للاستفسار وطلب للتوضيح يمكن تجاوزها وعدم اللجوء إليه، دون أن يترتب على الرئيس أي مسؤولية قانونية إذا لم يأخذ بالآراء الاستشارية أو لم يلجأ إليها لتذرعه بوجود قوة قاهرة حالة دون القدرة على الاتصال بهذه الهيئات (لوشن، 2011/2012، صفحة 190).

في سياق متصل، يحدد رئيس الجمهورية الإجراءات الاستثنائية الردعية عن طريق الأوامر المتخذة في مجلس الوزراء التي تحل محل القانون بمفهومه وشكله الدستوري وحتى قوته القانونية نتيجة السلطة التقديرية المطلقة له في مجال التشريع، وإن كان من المفترض أن يتخذ هذه الإجراءات عن طريق المراسيم الرئاسية بصفته رئيساً للسلطة التنفيذية (أومايوف، 2013، صفحة 279)، ورغم التأكيد على الاجتماع الوجوبي للبرلمان طيلة مدة الحالة الاستثنائية كإجراء جوهري، فإن الأوامر لا تخضع في ظل الحالة للرقابة البرلمانية بفعل تضاعف الدور القيادي للرئيس وتقليص القيود الواردة على

اختصاصاته إلى أقصى حد لأجل التعجيل بالخروج منها، وهكذا يتحول هذا الأخير إلى سلطة مرجعية تجمع في قبضتها الوظيفيتين التشريعية والتنفيذية مما يُغني عن الدور التشريعي والرقابي للبرلمان (رابحي، 2013، صفحة 104).

نظرا لخطورة الحالة الاستثنائية فإن النظام السياسي ينتقل للعمل بالمشروعية الاستثنائية كبديل عن المشروعية العادية، وبذلك يُحوّل رئيس الجمهورية طيلة مدة الحالة (غير المحددة دستوريا) صلاحيات واسعة في مجال صنع السياسة العامة بمنحه السلطة التقديرية المطلقة في اتخاذ التدابير والإجراءات التنظيمية والتشريعية التي يراها ضرورية لمواجهتها والحدّ منها، خاصة وأن إعلان الحالة وإنهائها ومجموع التدابير والإجراءات التي يتخذها الرئيس لا تعد أعمالا إدارية عادية لأنها تتدرج ضمن أعمال السيادة نتيجة ممارسته السلطة السامية بصفته حاميا للدستور ومجسدا لوحدة الأمة.

الجدير بالملاحظة أن استحواذ رئيس الجمهورية على مجال صنع السياسات العمومية في الحالة الاستثنائية بمقتضى التكلّيف الدستوري له بوصفه مشرعا موازيا للبرلمان وليس بوصفه مفوضا عنه، وإن كان البعض يؤكد على أن دمج الرئيس للسلطتين بيده لا يعني الحلول محل البرلمان أو إزاحته عن ممارسة سلطاته على اعتبار أن تدخلاته تقتصر على ما له علاقة بالتصديّ للحالة، إلى أننا لا نأخذ بهذا الرأي خاصة وأن الرئيس هو من يتولى إقرار الحالة واتخاذ الإجراءات الضرورية للحد منها وهو أيضا المكلف بإنهائها بموجب سلطة تقديرية مطلقة في ظل عدم تحديد الدستور لمدة الحالة في حدها الأدنى أو الأقصى خلافا لحالتي الطوارئ والحصار الذي نص على أن تكونا لمدة معينة، وكذلك غياب معيار قانوني لتحديد وضبط مفهوم الخطر الداهم، الأمر الذي يُخضع المفهوم لتصورات الرئيس ومدركاته عن طبيعة الخطر ومستواه وحجمه، وكذلك عدم تحديد الغاية من الاجتماع الوجوبيّ لغرفتي البرلمان بعد إعلان الحالة.

بالنتيجة، تتزايد هيمنة الرئيس على العملية السياسية في ظل إدراج مسألة التناسب بين القرارات والإجراءات المتخذة - الأوامر - مع الظروف الاستثنائية ضمن سلطته التقديرية وبموجب مسؤولياته في الدولة (جابوري، 2016، صفحة 42)، مما يخلق صعوبة في إثبات أو نفي قانونيا وسياسيا علاقة السببية بين القرارات وهذه الظروف التي يمكن أن تشكل قيّدا على سلطاته في الحالة الاستثنائية (لوشن، 2012/2011، صفحة 196)، ضف إلى ذلك، أنه بدافع إعادة السلطات والمؤسسات العمومية إلى

السير العادي أو منع وإيقاف ما يمكن أن يشكل تهديدا على أمن البلاد وسلامتها الترابية يحق للرئيس التدخل في المجال التشريعي المخصص أصلا للسلطة التشريعية دون الخضوع لأي نوع من الرقابة لاسيما وأن مفهوم الإجراءات الاستثنائية تغيب عنه الموضوعية ولا يخضع لمعيار قانوني واضح يساعد على مراقبة تصرفات وقرارات الرئيس وإثبات أنها ستؤدي فعلا إلى ضمان استقلال البلاد واستقرارها.

• صنع السياسات العامة مجال رئاسي مغلق خلال حالة الحرب:

تتحول عملية صنع السياسات العامة خلال حالة الحرب إلى مجال رئاسي مغلق مكتسح من قبل رئيس الجمهورية الفاعل الوحيد المسيطر، المكلف دستوريا بإعلان الحالة وإنهائها كونه أسمى شخصية في الدولة والقائد الأعلى للقوات المسلحة والمسؤول الأول عن الدفاع الوطني، وذلك متى ما توفرت الشروط الموضوعية والإجرائية المنصوص عليها في الدستور، أين نلاحظ غيابا للتوزيع النسبي غير المركزي للسلطة ولمصادر القوة مصحوبا بانعدام الحاجة إلى الاستعانة بالفواعل الرسمية وغير الرسمية الأخرى لأجل إدارة وتسيير الشؤون المجتمعية ضمن القطاعات المختلفة في إطار مواجهة الحالة والقضاء عليها.

تجميد العمل بالدستور وتولي رئيس الجمهورية جميع السلطات من النتائج المباشرة لإعلان حالة الحرب دون أن يترتب عن ذلك بالضرورة إلغاء المؤسسات القائمة أو تجميد نشاطها، لأن الأمر مرهون بتقدير الرئيس الذي يمكنه ترك المؤسسات تعمل كما كانت أو يقوم برسم إطار وحدود لعملها (بلحاج، 2010، صفحة 214)، وتعتبر حالة الحرب أخطر حالة يمكن أن تشهدها الدولة، لعدم اقتصار الوضع على خطر داهم وشيك بل على عدوان واقع أو على وشك الوقوع بحسب ما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة، وهي حالة تسبقها التعبئة العامة التي يقرها رئيس الجمهورية في مجلس الوزراء وبعد الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيسي غرفتي البرلمان (الجمهورية الجزائرية، 2016،^أ، صفحة 21)، التي تعتبر تالية من حيث القوة والأثر للحالة الاستثنائية وممهدة لحالة الحرب بإبراز مؤشرات موضوعية ومادية لها (بولشعير، 2013،^أ، صفحة 349).

وعليه، يعلن رئيس الجمهورية حالة الحرب في حال وقوع عدوان فعلي على البلاد يمكن الاستدلال عليه من خلال الملابس المادية على أرض الواقع بالاعتداء على البلاد، أو أنه أضحي

حتميا، وذلك بالتحضيرات العسكرية وحشد الجيوش على الحدود والقيام بأعمال تخريبية أو محاولة ذلك (بوالشعير، 2013، الصفحات 349-350)، وإعلان الحرب اختصاص حصري للرئيس لا يمكن تفويضه ولا الخروج به عن المبادئ الدستورية التي تعد المرجعية الأساسية لسلطاته، كما أنه اختصاص مقيد بحصره في الحرب الدفاعية دون الهجومية فلا بد أن يكون الإعلان لغرض الدفاع عن البلاد ضد العدوان المسلح مما يعني أن إمكانية إعلان الحرب الهجومية أو التهديد بها بالتدخل في الشؤون الداخلية للدول أو اللجوء إلى عمليات عسكرية أو حتى مجرد التهديد أو التلويح باستخدام القوة العسكرية يعد أمرا مستبعدا (غانس، 2017-2018، الصفحات 442-443)، حيث يمنع على الرئيس اللجوء إلى الحرب من أجل المساس بالسيادة المشروعة للشعوب الأخرى وحريتها، وفي المقابل يتوجب عليه بذل جهود لتسوية الخلافات الدولية بالطرق السلمية كالإقناع والتفاوض والمساومة، على اعتبار أن صلاحياته الدستورية كصانع للسياسات في ظل الضغوط التي يتعرض لها تعد غير كافية لضمان التوصل للقرارات الفاعلة (أندرسون، 1999، صفحة 118).

ويشترط على رئيس الجمهورية لإعلان الحرب اجتماع مجلس الوزراء، الذي من المفترض أن يكون هيئة إدارية لتنسيق السياسات الحكومية في ضوء المناقشة الفعلية لها وإخضاع مختلف المقترحات لتدقيق واسع وفعال لاتخاذ القرارات بصفة جماعية، غير أن هذا التصور غائب في النظام السياسي الجزائري، فالرئيس يعلن حالة الحرب بعد اجتماع المجلس بغرض مناقشة الموضوع والاستعداد لمواجهة الطرف دون أن يكون لهذا الاجتماع أي تأثير على قراره، وذلك رغم ما يمكن أن يتمخض عنه من آراء وتصورات للطاقتين الوزاري الذي يضم قطاعات جد حساسة كوزارة الدفاع والمالية والخارجية، نظرا لعدم منح المجلس حق مشاركة الرئيس في اتخاذ القرار المتعلق بالحالة وإن كان أعضاؤه يشكلون الوسيلة التنفيذية التي عن طريقها تطبق كافة إجراءات الحرب (غانس، 2017-2018، صفحة 444)، وعليه فالاجتماع مجرد شرط شكلي لا تأثير له على قرارات الرئيس في ظل عدم تحديد الغاية منه أصلا.

ولإعلان الحرب يشترط أيضا اجتماع المجلس الأعلى للأمن لتقديم الاستشارة الأمنية والعسكرية لرئيس الجمهورية، وهو شرط شكلي فاقد لقوة الضغط، لأن رئاسة الرئيس للمجلس تمنحه الحرية المطلقة في اتخاذ القرار النهائي، مما يعني أنه غير مجبر على الأخذ بعين الاعتبار وجهات نظر

أعضائه العسكرية والإستراتيجية واقتراحاتهم حول مدى ملاءمة إعلان الحرب أو تأجيلها، وإن كان في المقابل لا يستطيع التغاضي كليًا عنها والاكتفاء بملاحظات الأوضاع السياسية داخليا وخارجيا لما لها من تأثير على خيار الحرب عسكريا واستراتيجيا (بوالشعير، 2013، أ، صفحة 352).

أما عن ضرورة استشارة رئيس الجمهورية لرئيس المجلس الدستوري عند إعلان الحرب كشرط مستحدث على إثر التعديل الدستوري لسنة 2016، فهو شرط إجرائي شكليّ محض منعدم الأثر على غرار الشرطين السابقين، لأن الغاية من الاستشارة هي التأكد من استيفاء إعلان الحرب لشروطه الدستورية دون النظر في مدى دستورية الإجراءات التي سيتولى رئيس الجمهورية تطبيقها خلال الحرب، بسبب تعليق الدستور الذي لن يكون القانون الأسمى في الدولة خلال هذه الحالة نتيجة وقف العمل به، وعليه سينعدم الأساس القانوني لرقابة مدى مطابقة قرارات رئيس الجمهورية للدستور (لوشن، 2012/2011، صفحة 217).

ولا يختلف الأمر بالنسبة لشرط استشارة رئيس الجمهورية لرئيسي غرفتي البرلمان كمثلين لنوابه وأعضائه عند إعلان الحرب، لانحصار الاستشارة في جانبها الشكليّ كإجراء دستوري يتوجب على الرئيس القيام به وإلا اعتبر تصرفه غير مشروع دون أن يترتب عليه أي جزء قانوني في حال مخالفته لرأيها سواء بالموافقة أو المعارضة، ولأن البرلمان بغرفتيه ينعقد ويجتمع وجوبا بقوة الدستور بعد إعلان حالة الحرب مباشرة دون الحاجة إلى استدعاء من قبل الرئيس، فإن الانعقاد لا يعد شرطا لإعلان الحالة بل هو نتيجة مترتبة عنه، وهو إجراء شكليّ أيضا الغرض منه تمكين البرلمان من متابعة كيفية تسيير الحالة من خلال السماح له بمناقشة ما يريده فقط لكونه غير مخول بممارسة سلطاته التشريعية والرقابية المسندة له بموجب الدستور إلى حين انتهاء الحرب (بوقفة، 2009، صفحة 376).

في ذات السياق، الواضح أن الشروط الإجرائية لإعلان الحرب تتمحور في استشارة هيئات وشخصيات دستورية على نحو مشابه للحالة الاستثنائية، لكن مع خطورة الوضع أضيف شرط إجرائي آخر يتمثل في توجيه خطاب للأمة يعكس في مضمونه السياسات العامة الرمزية لرئيس الجمهورية فالخطاب لا يهدف إلى إطلاع الأمة بتفاصيل قرار الرئيس لأنه ذو طابع رمزيّ الغاية منه ترجمة درجة التضامن بين رئيس الدولة وأفراد الشعب وتكوين علاقة مباشرة معهم في مثل هذا الظروف

المأساوي، وعن طريق ذلك يتمكن الرئيس من حشد الدعم والتأييد لقراراته (غانس، 2017-2018، صفحة 446).

الجدير بالملاحظة هو أن أغلب الدساتير المعاصرة تحرص على ألا تتفرد السلطة التنفيذية بإعلان حالة الحرب بفعل الخطورة والأهمية الكبرى لها، لكن الوضع في الجزائر مغاير تماما، لإنفراد رئيس الجمهورية بسلطة إعلان الحرب في ظل غياب شروط موضوعية وإجرائية ذات فعالية من شأنها أن تشكل قيّدا على سلطته، مما يترتب عنه استبعاد كلي للبرلمان بغزفتيه بصفته ممثلا للإرادة الشعبية عن المشاركة الحقيقية في إعلان الحالة وتبني إجراءات تسييرها.

وبالنظر إلى صمت المؤسس الدستوري عن مصدر العدوان هل هو داخلي أو خارجي، تكون لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية أكبر في إعلان الحرب حتى وإن تعلق الأمر بالحركات الثورية الداخلية (لوشن، 2012/2011، صفحة 216)، كما أن عدم تحديد المؤسس لآليات ممارسة الرئيس لسلطاته أثناء الحرب خاصة في جانبها التشريعي مثلما فعل بشأن الحالة الاستثنائية، يقودنا إلى الاعتقاد بحقه في التشريع عن طريق أوامر تكون لها قوة القانون دون خضوعها للرقابة الإدارية أو السياسية أو القضائية على اعتبار أن كل تصرفاته المتعلقة بالحرب تندرج ضمن أعمال السيادة (أومايوف، 2013، صفحة 282).

وأثناء الحرب يصبح رئيس الجمهورية الفاعل المهيمن كونه صاحب السيادة يسمو على جميع المؤسسات الدستورية ويتولى كافة السلطات نظرا لإيقاف العمل بالدستور، ليكون بذلك المسؤول عن إنهاء الحرب أو الاستمرار فيها، علما أن إيقاف الحرب لا يعني بالضرورة العودة إلى الشرعية الدستورية لارتباط ذلك بإرادة الرئيس لوحده خاصة وأنه يمنع على المؤسسات الدستورية منازعته في ممارسة السلطات التي تستدعيها مرحلة الحرب (بولشعير، 2013^أ، صفحة 358)، وفي ضوء ذلك تتجلى السيطرة التامة للرئيس على الحياة السياسية ومنه عملية صنع السياسات العامة عبر كل مراحلها وعلى المستويين الداخلي والخارجي، لأن تغييب مبدأ سمو الدستور بالنظر لتعطيله يُفضي إلى بسط النفوذ الرئاسي المطلق على جميع السلطات إلى حد تتلاشى فيه مظاهر الفصل بينها، ليصبح بذلك الرئيس المشرع والمنفذ الوحيد في الدولة بصفته المجدد لوحدة القيادة والسلطة بمعناها الكلي (بوقفة، 2011،

صفحة 151)، بدليل أنه في حال انتهاء مدته الرئاسية فإنها تمّدد وجوبا إلى غاية نهاية الحرب (الجمهورية الجزائرية، 2016، صفحة 22).

خلاصة الفصل الرابع:

تفوق رئيس الجمهورية في ضوء الثنائية التنفيذية الشكلية والاستمرار في توسيع صلاحياته وتضخيمها من الأسباب الجوهرية لعجز البرلمان عن ممارسة اختصاصه التشريعي ومحدودية دوره الرقابي، وعليه فإن سيطرة هيئة سياسية على أخرى قاد إلى معضلة أساسية لا طالما عانى منها النظام السياسي الجزائري وهي فقدان التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مجال صنع السياسات العامة.

كما أن إصرار النخبة الحاكمة المتواصل في النظام السياسي الجزائري على رفض ثقافة مواجهة السياسة وإبداء الرأي، قد ساهم في التوسيع المستمر للصلاحيات المالية والتشريعية وحتى التنظيمية لرئيس الجمهورية، دستوريا وعمليًا وعلى المستوى الداخلي والخارجي سواء في الظروف العادية أو غير العادية، وبذلك تمكن الرئيس من الاستحواذ على مصادر القوة بالنظر إلى الاختلال في التوزيع السلطوي للقيم وانحيازها كليًا لكفته، وفي ضوء ذلك فتح المجال أمامه لفرض السياسات والبرامج التي تتوافق مع المنظورات والمبادئ التي يؤمن بها ويرى أنها الأنسب والأقدر على الاستجابة للقضايا والمشاكل المجتمعية، في مقابل الاضمحلال الكلي للإرادة البرلمانية ضمن العملية السياسية.

وعلى هذا الأساس فإن العلاقة الخاطئة والعدائية القائمة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لها دون شك انعكاس سلبي على أداء النظام السياسي ككل وقدرته على تحقيق أهداف السياسات العامة القطاعية التي هي بالأساس مخرجا من مخرجاته ذات التأثير المباشر على حياة المواطنين، والتي غالبا ما يتم استخدامها كمؤشر لقياس قدرته على الاستجابة من منطلق تحديد قوة أو ضعف أدائه السياسي.

الخاتمة

السياسات العامة لن تعكس التفاعلات الحاصلة بين مختلف الفواعل في نظام غير ديمقراطي ولأن التحول الديمقراطي في الجزائر كان استجابة لضغوط داخلية تتلخص في أزمت التنمية السياسية وضغوط خارجية نابعة من تحولات وتطورات دولية، فإنه لم يغير شيئاً في قواعد اللعبة السياسية، وكل التعديلات الدستورية المتتالية منذ مطلع التسعينات لم تشكل نقطة انعطاف أساسية في مسار النظام السياسي لعدم اعتماد طريقة جديدة في توزيع السلطات وتأدية الوظائف.

عجز التعديل الدستوري لسنة 2016 بدوره عن إخراج النظام من دائرية الأحادية، بل بالعكس اتضح لنا من منطلق هذه الدراسة دوره المعتبر في تكريس هذه الأحادية ضمن تعددية سياسية شكلية أبتت على سيرورة صنع السياسات العامة ذاتها خاصة على مستوى العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كفاعلين رسميين، في ضوء الدعم المستمر لهيمنة هذه الأخيرة عن طريق رئيسها رئيس الجمهورية بالنظر إلى حجم وطبيعة الصلاحيات المسندة إليه على المستوى الداخلي والخارجي وفي الظروف العادية وغير العادية، التي فتحت له المجال دستوريا وعمليا للتحكم عضويا ووظيفيا في الحكومة وأعضائها وكذلك البرلمان الغائب الأكبر عن تسيير الحياة السياسية، وكنتيجة للهيمنة التنفيذية والاستبعاد التدريجي المتصاعد للبرلمان فإن صنع السياسات العامة أخذ صبغة الإجراء السياسي الشكلي أكثر من صبغة العملية السياسية الحقيقية.

لقد كان لاستمرار اختلال العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أثر سلبي على طبيعة ونتائج السياسات العامة، التي لم تستطع إيجاد حلول فعلية للمشاكل والقضايا المجتمعية، ونتيجة ذلك شهدت البلاد حراكا شعبيا تلخصت أهم مطالبه في بناء دولة الجزائر الجديدة ضمن نسق ديمقراطي قائم على الفصل والتوازن الحقيقي بين السلطات، وتداركا للوضع تم اللجوء إلى تعديل دستوري في 2020 كمحاولة من جانب السلطة للاستجابة لمطالب الحراك.

وبالتركيز على الأحكام المتعلقة بالسلطة التنفيذية نستشف تغييرا مرتبطا بإدراج مادة تحديد العهدة الرئاسية في اثنتين متصلتين أو منفصلتين ضمن المواد غير القابلة للتعديل، إضافة إلى إعادة تنظيم السلطة بتبني تسميتين لمنصب دستوري واحد، أي منصب الوزير الأول إذا فازت الأغلبية الرئاسية ومنصب رئيس الحكومة إذا فازت الأغلبية البرلمانية، ليؤكد المؤسس الدستوري مرة أخرى على خصوصية النظام السياسي الجزائري الذي لا هو بالبرلماني ولا بالرئاسي بل مزيج بينهما.

ولا تفوتنا الإشارة إلى الاحتفاظ بالطابع الشكلي للثنائية التنفيذية واستمرار تحكم رئيس الجمهورية عضويا ووظيفيا في الحكومة وانحصار دورها لصالحه في مجال صنع وتنفيذ السياسات العامة للبلاد، فمزال الرئيس يتمتع بصلاحياته سواء في مجال التعيين وإنهاء المهام بدءاً من الشخصية التي تتولى رئاسة الحكومة وأعضائها وصولاً إلى باقي الوظائف المدنية والعسكرية وحتى القضائية، هذا التحكم يدفعنا للتساؤل عن مدى استقلالية رئيس الحكومة الذي يعينه رئيس الجمهورية وينهي مهامه رغم كونه صاحب البرنامج الحكومي الحامل للتوجهات السياسية للأغلبية البرلمانية المغايرة للتوجه السياسي له، إلى جانب عدم تحديد الطريقة الواجب اتباعها عند تعيينه أو إسناد سحب الثقة منه وإقالته للأغلبية التابع لها، وذلك خلافاً لوضعية الوزير الأول التي تجعل من التحكم أمراً منطقياً.

تؤكد لنا القراءة المسترسلة لبعض مواد دستور 2020 (الجمهورية الجزائرية، 2020) تكريسه لما جاء في سابقه فيما يتعلق ببرنامج الحكومة أو مخطط عملها، حيث أُسند للوزير الأول تنسيق عمل الحكومة بإعداد مخطط عملها لتنفيذ لبرنامج رئيس الجمهورية الذي يحرص على عدم التصرف في المخطط سواء من قبل المجلس الشعبي الوطني خلال مناقشته أو الوزير الأول عند إعداده أو أثناء تكييفه، وفي ذلك إثبات على الدور الهامشي للوزير في ضبطه المخطط بدليل عرضه أولاً على مجلس الوزراء وعدم إمكانية تكييفه على ضوء مناقشة النواب له إلا بعد الرجوع إلى رئيس الجمهورية للتشاور معه بخصوص ذلك في حين أُسند لرئيس الحكومة إعداد برنامج الأغلبية البرلمانية لكن بشرط عرضه على مجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية قبل عرضه على البرلمان.

يتجلى لنا أن التغيير المحدث شكلياً لا يتجاوز حدود التسمية ولا يمثل في جوهره مكسباً ديمقراطياً يخلق الدافع لدى القوى الحزبية والسياسية للتنافس ضمن العمليات الانتخابية لعدم ربط نتائجها بتعيين رئيس الحكومة، ولا حتى أعضائها لأن كلمة الفصل في تعيينهم تبقى بيد رئيس الجمهورية، كما يعد المرور الوجوبي لبرنامج الحكومة على مجلس الوزراء لتزكيته قبل عرضه على المجلس الشعبي الوطني أداة رئيس الجمهورية للتدخل الفعلي في إعداده، على نحو أفرغ المادة 03/103 والمادة 110 من محتواها، وأبقى على هيمنة الرئيس على الحكومة جراء ما يمتلكه من اختصاصات وصلاحيات واسعة لن تسمح لها كفاعل رسمي بأن تكون المبادر الأول بصنع السياسات العامة للبلاد ولا بصاحبة الاختصاص الأصيل في ذلك ولا حتى بشريك.

يبدو لنا أن النص الدستوري وُضع لإحكام قبضة رئيس الجمهورية على مجال صنع السياسات العامة، وهذا التناقض في أحكامه ما هو إلا وسيلة لضمان استثنائه بالسلطة الفعلية وإبعاده عن تحمل المسؤولية، فالإبقاء على برنامج رئيس الحكومة أو مخطط عملها حسب الحالة كان يهدف التحايل على المجلس الشعبي الوطني وتفادي عرض برنامج رئيس الجمهورية عليه حتى لا يتم إقرار مسؤوليته.

في سياق متصل، لا يدق الفرق كثيرا فيما يتعلق بالعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الجانب التشريعي ضمن دستور 2020 بسبب استمرار التوازن المفقود بينهما لصالح الأخيرة، نتيجة إدراج أدوات تشريعية عديدة صورية مجازية لا يمكنها إعادة الاعتبار للبرلمان ولا تجسيد مضمون المادة 114 منه، فمنح نوابه وأعضائه لأول مرة حق المبادرة بالتشريع بصفة فردية بموجب المادة 143 منه لعدم اشتراطها لنصاب قانوني، والتوسيع العددي لمجال القوانين العادية بالنسبة للمجلس الأول بإضافة مجال الصفقات العمومية بموجب المادة 10/139، لن يعزز من مساهمة البرلمان في وضع السياسات التشريعية.

ترتبط محدودية القدرة التشريعية للبرلمان بإصرار المؤسس الدستوري على تحديد مجاله التشريعي على سبيل الحصر، وقصر دوره ضمن أغلب الميادين المدرجة فيه على وضع القواعد العامة ليتوسع بذلك مجال اللائحة على حساب القانون، إلى جانب حصر حق مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين وفقا للمادة 144 ضمن نفس المجالات المحددة في التعديل الدستوري لسنة 2016، وكذلك إصراره على منح الأولوية لمشاريع القوانين على حساب اقتراحات النواب والأعضاء، والتجميد الشبه نهائي للمبادرة البرلمانية في المادة 147 من دستور 2020 باستعمال آلية القيد المالي مما يقوض من سيادة البرلمان في ممارسة اختصاصه الأصيل اعتبارا بأن أغلب المجالات يترتب عن تنظيمها انعكاسات مالية، فاتحا بذلك المجال أمام الحكومة للاعتراض على أي اقتراح قانون بحجة مخالفته لأحكام ذات المادة.

إضافة إلى ذلك، فإن سيطرة الحكومة على الإجراءات التشريعية من خلال ضبطها لجدول أعمال البرلمان وفق ترتيب الأولوية الملائم لها، وتوجيه عمل لجانها، وإدارتها لجلسات المناقشة فيه وتحكمها في طرق وعمليات التصويت داخله، لاسيما بعد منحها حق مطالبته بالمصادقة على مشاريع

القوانين حسب إجراء الاستعجال بموجب المادة 119 من دستور 2020، إلى جانب حيازة رئيس الجمهورية للحرية المطلقة في التشريع خارج المجال التشريعي للبرلمان عن طريق المراسيم الرئاسية والتشريع عن طريق الأوامر في ذات المجال في شتى الظروف، وانفراده بإدارة وتوجيه السياسات الخارجية للبلاد وهيمنته الكلية على البرلمان خلال الظروف غير العادية، كلها عوامل مغذية لغياب التوازن المؤسساتي بين السلطتين في الجانب التشريعي.

إحلال التوازنات الأساسية بين السلطتين وفقا لدستور 2020 يبقى أمرا مستبعدا، خاصة مع احتفاظ رئيس الجمهورية بالسلطة التقديرية المطلقة للتشريع المباشر عن طريق الأوامر، التي لم يشترط نصاب معين للموافقة عليها على خلاف الموافقة على القوانين العادية واللوائح التي اشترط لصحتها حضور أغلبية أعضاء كل غرفة وفقا للمادة 03/118 منه، إلى جانب تأمين مرورها على الغرفتين لأنها غير قابلة للمناقشة أو التعديل، وكذلك غياب معايير تحدد على أساسها المسائل العاجلة، وحتى بعدما تم إخضاعها للرقابة الدستورية الإلزامية من قبل المحكمة الدستورية بديل المجلس الدستوري بموجب المادة 142 من الدستور للفصل فيها خلال عشرة أيام، فإن ذلك ليس قيّدا فعليا على رئيس الجمهورية، اعتبارا بأن تغيير الطبيعة القانونية للجهاز المكلف بالرقابة الدستورية لم يقضي على تبعيته للرئيس الذي يعين أربعة أعضاء من ضمنهم رئيس المحكمة، كما أن اشتراط انتخاب الأعضاء الستة من أساندة القانون الدستوري بالاقتراع ليس بالضمانة الكافية لاستقلالية المحكمة وتفعيل رقابتها لعدم وجود ما يمنع ولاءهم وتبعيتهم للرئيس المكلف دستوريا بتحديد شروط وكيفية انتخابهم بموجب المادة 186 من ذات الدستور.

وإن كان للبرلمان حسب المادة 140 من الدستور الحق في التشريع بقوانين عضوية في الجانب المالي، فإن القيّد المالي الوارد في المادة 147 منه يحول دون ذلك متيحا للحكومة الإنفراد بإعداد قوانين المالية، ومع تحكم الحكومة في المعلومات المالية التي يحتاج إليها البرلمان للإطلاع على أبعاد النص المقدم له باعتبارها المكلفة بتنفيذ السياسات العمومية، فإن مساهمته في دراسة مشاريع قوانين المالية تمهيدا للمصادقة عليها تكون نسبية، لعجز لجانه المختصة عن تغيير أو تعديل وحتى رفض هذه المشاريع إضافة إلى المناقشة المحدودة لها، وبالعودة للمادة 146 من الدستور فإن امتناع البرلمان

عن المصادقة على قانون المالية خلال الآجال المحددة لا يعني أنه سيّد الموقف، لأن رئيس الجمهورية يصدر مشروع الحكومة بأمر، وهو ما يعد ذلك تجاوزا للبرلمان وإضعاف لدوره المالي. تحكم رئيس الجمهورية في المحكمة الدستورية ومنه في الرقابة الدستورية على القوانين، بالتزامن مع حقه في الاعتراض على القوانين بموجب المادة 149 من الدستور عبر آلية القراءة الثانية دون تسبب وانفراجه بسلطة إدخال القانون حيّز التنفيذ لكونه المكلف دستوريا بإصداره ونشره، واتساع سلطته أكثر في المجال المالي بإصداره لقانون المالية بموجب أمر رئاسي وكذلك في الحالات غير العادية لتحويله إلى مشرع استثنائي، كلها سلطات تهز من سيادة البرلمان نتيجة تغليب التوجه الرئاسي على حساب التشريع البرلماني والتدخل الصارخ في اختصاصه على نحو أضعف من دوره في عملية صنع السياسات العامة.

وعلىنا أن نشير إلى أن نظام الثنائية المجلسية المعتمد قد أنشئ علاقة خاطئة غير متوازنة بين المجلسين لا يمكن أن تؤدي إلى تحسين العمل التشريعي وتوسيع التمثيل الديمقراطي وتعزيز سيادة البرلمان بقدر ما تؤدي إلى بسط الهيمنة التنفيذية على العملية السياسية، فالتدخل المتزايد للسلطة التنفيذية في البرلمان على صلة وثيقة بنمط تشكيله وتحديد مجلس الأمة كغرفة ثانية، حيث يساهم الثلث الرئاسي المعين في الانتقاص من درجة تجسيد البرلمان للإرادة الشعبية على نحو يضع من مركزه أمام رئيس الجمهورية، كما يساهم في حصر دوره في مراقبة عمل المجلس الشعبي الوطني بدلا من مراقبة السلطة التنفيذية.

وللعلم، خضعت العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أيضا لإعادة الهيكلة في جانبها الرقابي، على نحو كان ينتظر منه إضفاء الصبغة السياسية الشرعية على الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، غير أن قراءة مواد وأحكام دستور 2020 تكشف لنا عدم نجاعته كمنظومة قانونية جديدة في تفعيل الدور الرقابي للبرلمان على هذه الأعمال لغاية تعزيز دوره في تقييم السياسات العامة، لأن آليات الرقابة التي أقرها في جوهرها مجرد امتداد لما كان معتمدا في الدساتير السابقة.

لقد منح البرلمان الحق في مراقبة العمل الحكومي بموجب المادة 115 من الدستور، مع تكريس اللامساواة بين غرفتيه بقصر آليات الرقابة المثيرة للمسؤولية السياسية للحكومة على المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة، وذلك في حال عدم موافقته على مخطط عمل الحكومة أو برنامجها حسب

الحالة، وإن كان من المفترض أن تكون إمكانية تكيف المخطط وفقا للمادة 02/106 من الدستور فرصة للنواب للمساهمة في إعداد السياسات العامة عن طريق ما يدرجونه من تغييرات فيه، إلا أن التشكيل الدائم لأحزاب التحالف الرئاسي للأغلبية البرلمانية يقود إلى الموافقة المطلقة عليه، كما أن السلطة التقديرية للوزير الأول في التكيف وفقا لملاحظات النواب واشتراط التشاور مع رئيس الجمهورية بشأنه يلغي الأثر الرقابي للنواب بالنظر لامتيازات الرئيس في توجيه التكيف بما يدعم خياراته السياسية.

في سياق متصل، حتى وإن انتهى التصويت بالرفض على المخطط أو البرنامج ليجد الوزير الأول أو رئيس الحكومة نفسه مجبرا على تقديم استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية، فإن هذا الأخير هو من يتولى تعيين وزير أول أو رئيس الحكومة حسب الحالة مرة أخرى وحسب الكيفيات نفسها ليقوم بتقديم مخطط عمل أو برنامج الحكومة إلى المجلس، الذي إذا لم تحصل موافقته من جديد ينحل وجوبا مع استمرار الحكومة القائمة في تسير الشؤون العادية إلى أن يتم انتخاب مجلس شعبي جديد بناء على المادتين 107 و 108 من الدستور.

كما أن تقديم الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة لاستقالة الحكومة في حال عدم الموافقة على المخطط أو البرنامج يتنافى مع مبدأ تلازم السلطة مع المسؤولية، ويقودنا للتساؤل عن سبب تقديم الوزير الأول منسق عمل الحكومة لاستقالتها دون رئيسها الفعلي رئيس الجمهورية وتحمله مسؤولية مزدوجة أمام الرئيس والمجلس، كما تثير رقابة المجلس على المخطط تساؤلا آخر باعتباره برنامج رئيس الجمهورية في صورته التنفيذية، مما يوحي بالمسؤولية السياسية للرئيس أمام المجلس وهو أمر يتنافى مع انتخابه عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، أما بالنسبة لرئيس الحكومة مادام برنامج الحكومة هو برنامج الأغلبية البرلمانية فما هو سبب رفضها له إلا إذا سلمنا بأن عرض البرنامج على مجلس الوزراء يتيح لرئيسه تعديل البرنامج لتجاهل رئيس الحكومة لتوصياته أثناء إعداده خاصة وأن رئيس الجمهورية له حق مراقبة رئيس الحكومة في مدى الأخذ بتوجيهاته وإن لم يلتزم بها يجد نفسه أمام إقالة مبطنة في صورة استقالة مفروضة من رئيس الجمهورية تطبيقا للمادة 05/91 من دستور 2020.

ظاهريا، تلتزم الحكومة بتقديم بيان سنوي عن سياستها بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عملها أو برنامجها حسب الحالة، لغاية تبليغه بما تم تنفيذه، وما هو في طور الإنجاز، وما تعترض القيام به مستقبلا والصعوبات التي قد تواجهها، وتعقب البيان مناقشة تتيح للبرلمان الإطلاع على محتوى المخطط أو البرنامج، وإبلاغ الحكومة بموقفه من السياسات العامة المطبقة بعد تقييم مدى التزامها بتنفيذها وتحقيق الأهداف، وقد تُختتم المناقشة بإصدار لائحة أو ملتمس رقابة.

عمليا لا يمكن اعتبار اقتراح النواب للائحة بشأن بيان السياسة العامة آلية فاعلة لمراقبة أعمال الحكومة سنويا، لعدم تحديد الغرض من اقتراحها وتحويلها إلى وثيقة للتعبير عن آرائهم اتجاه السياسات العامة بتأييدها أو التحفظ عليها، كما يصعب على النواب في حال اعتراضهم على البيان التصويت على ملتمس الرقابة كلائحة لوم تتصب على مسؤولية الحكومة سياسيا ودفع الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة نحو تقديم استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية وفقا للمادة 162 من دستور 2020، وذلك لإحاطة استخدام الملتمس بشروط غير معقولة جعلت الغاية منه الحفاظ على هيمنة السلطة التنفيذية ومنع أغلبية النواب من إسقاط من تم تعيينهم من قبل رئيس الجمهورية السلطة العليا في الدولة، فحتى بعد التراجع عن فكرة ربط اللجوء إلى ملتمس الرقابة بمناقشة البيان الذي يكون سنويا وإتاحة استخدامه كأداة رقابية أكثر من مرة في السنة، إلى أن الإبقاء على شرط الموافقة عليه وإسقاط الحكومة بتصويت أغلبية ثلثي النواب فيه الكثير من المبالغة تقضي على فعاليته في مجلس يضم تشكيلات سياسية متعددة يصعب معها تحقيق أغلبية برلمانية.

على غرار ملتمس الرقابة تم ربط التصويت بالثقة ببيان السياسة العامة، فبموجب المادة 111 من الدستور يمكن تحريك المسؤولية السياسية للحكومة إذا طلب الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة عند تقديمه للبيان، وفي حال عدم الموافقة على اللائحة يُقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة استقالة الحكومة، غير أن حجب المجلس الثقة عنها لا يعني إسقاطها وإنهاء مهامها، لأن رئيس الجمهورية قبل قبوله للاستقالة يمكنه اللجوء إلى حل المجلس الشعبي الوطني بموجب المادة 151 من الدستور وفقا لسلطة تقديرية مطلقة تحول طلب التصويت بالثقة إلى آلية داعمة لوجود الحكومة في مواجهة النواب، وإن كان ذلك منطقيا عندما يتعلق الأمر بحكومة رئيس الجمهورية فإن غير المنطقي هو إمكانية حجب النواب للثقة من حكومة الأغلبية

البرلمانية إلى جانب إمكانية دفاع رئيس الجمهورية عن هذه الحكومة رغم انتمائه لأغلبية غير الأغلبية البرلمانية.

في مقابل ذلك، يمكن للحكومة أن تقدم بيان السياسة العامة لمجلس الأمة دون تحريك مسؤوليتها السياسية أمامه، وإن لم يُتبع بالتصويت الإيجابي على اقتراح ملتمس رقابة أو حجت الثقة عنها من قبل المجلس الشعبي الوطني، فالتقديم يتعلق بالسلطة التقديرية للحكومة وبموقف المجلس الشعبي الوطني من البيان، ومهما يكن الأمر فإن مجلس الأمة ليس له تأثير على الحكومة ولا يبدي رأيه بشأن البيان لعدم تحديد الدستور طريقة تقديمه ولا لآثار المترتبة عن ذلك.

وفيما يخص قدرة البرلمان على مساءلة الحكومة عن طريق الاستجواب كآلية يساهم من خلالها في توجيه السياسات العامة وتقييمها، فإن في فحوى المادة 160 من دستور 2020 تأكيد على أنه مجرد وسيلة إعلامية تمكن أعضاء البرلمان من الاستفسار وطلب توضيحات من الحكومة عن أي مسألة ذات أهمية وطنية وعن حال تطبيق القوانين خلال أجل أقصاه ثلاثين يوما.

المثير للاهتمام هو الإبقاء على العمومية في صياغة عبارة قضية ذات أهمية وطنية التي تساهم في تمييز الحظوظ السياسية للحكومة في مواجهة البرلمان، ورغم التخلي عن فكرة الاستعجال كأساس جوهري للاستجواب إلا أن اتساع عامل الوقت للرد عليه يحد من صداه السياسي و يتجاوز موضوعه، إلى جانب ذلك فإن الاكتفاء بالحديث عن إلزامية الرد دون تحديد الجزاء القانوني المترتب على الحكومة في حال امتناعها عن ذلك يفقد إلزامية الرد أهميتها، وبالنسبة لاحتمال انتهاء الاستجواب بمناقشة عامة في المجلس الشعبي الوطني وحمل عقوبة سياسية تتمحور في طرح الثقة بالحكومة نتيجة التصويت على ملتمس رقابة، وهو الأمر الذي كان غائبا عن منظور المؤسس الدستوري، فإن شروط توظيف الملتمس التعجيزية ستؤدي لا محالة إلى انتهائه بآثار ضعيفة، وتجعل من تأثير الاستجواب على الحكومة وتوجيه السياسات العامة لتأخذ منحى أكثر عقلانية جد محدود إن لم نقل منعدما، وبناء على ذلك فإن المجلس الشعبي الوطني لن يكون في مركز أسمى من مجلس الأمة الذي يحق له استجواب الحكومة دون الحق في التصويت على ملتمس الرقابة، لأنه يتساوى معه بالنظر للنتائج المترتبة عن استخدام آلية الاستجواب ضمن الممارسة العملية والتي يتجلى معها التوازن بين المجلسين.

عدم فاعلية الآليات المذكورة أعلاه جعلتها على قدم المساواة مع الآليات الأخرى غير المثيرة للمسؤولية السياسية للحكومة، كالسؤال بنوعيه الشفهي والكتابي الذي رغم امكانية فتح مناقشة كفضاء لتبادل الآراء حول القضايا العامة في حال عدم الاقتناع بجواب عضو الحكومة عليه وفقا للمادة 158 من الدستور، إلا أن المناقشة لن يترتب عنها أي أثر قانوني اتجاه الحكومة، وتزداد فاعلية السؤال في التآكل بفعل التماطل في الرد أو الامتناع عن ذلك أو تقديم اجابات غير مقنعة، وإن كان لغرفتي البرلمان الحق في إنشاء لجان تحقيق تبعا للمادة 159 من الدستور فإن تطبيقات التحقيق البرلماني في الجزائر تؤكد لنا أنه مجرد أداة استعلامية لجمع المعلومات والحقائق عن قضية ما لا أكثر، لاسيما وأن كل الشروط الإجرائية ستعيق اللجان عن أداء مهامها، بالتزامن مع تضيق سلطاتها المتعلقة بالوثائق والمستندات والأشخاص والأماكن، وعدم امتلاك أعضاء البرلمان حق مناقشة مضمون تقرير اللجنة لارتباط ذلك بنشر أو عدم نشر التقرير، مما يعني عدم تحريك المسؤولية السياسية للحكومة حتى لو أسفر التحقيق عن وجود ثغرات في السياسات العامة المتخذة أو تجاوزات في تنفيذ البرنامج الحكومي.

ورغم إلزام الحكومة وفقا للمادة 156 من الدستور بضرورة تقديم عرض لكل غرفة عن استعمال الإعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية، حيث تختتم السنة المالية للبرلمان بالتصويت على قانون تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة، إلا أن عمومية الإجراء وتقنيته لا تسمح بالاستناد عليه لمراقبة استخدام الأموال المحددة في قانون المالية لصعوبة معرفة أوجه الصرف بدقة ليزداد الدور المالي للبرلمان ضعفا لقدرة الحكومة على المناورة بإدراج تعديلات على قانون المالية عن طريق تقنيتي قانون المالية التكميلي وتحويل الاعتماد والتماطل في تقديم قانون تسوية الميزانية الذي أصبح في السنوات القليلة الماضية أشبه بالعرف الدستوري.

تأسيسا على ذلك، لم يخرج دستور سنة 2020 عن مسار الدساتير والتعديلات السابقة بشأن طبيعة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لإبقائه على القيود التي تعيق نواب وأعضاء البرلمان عن ممارسة مهامهم وتمنعهم عن المساهمة في عملية صنع السياسات العامة، فليس هناك تطور في النص الدستوري بل تطوّر في الشكّل وتراجّع خطير في المضمون الفاقد لمعايير الديمقراطية خاصة التشاركية، نتيجة تمسك أصحاب القرار بالرؤية الأحادية في طريقة إعداده وتمريه وحتى فرضه كأمر

واقع بالتزامن مع إقصاء الطرف الآخر، لذلك وجب تفعيل الدور التشريعي والرقابي والمالي للبرلمان بعيدا عن آلية التعديلات الدستورية التي تُتم عن بدائية العمل السياسي.

لقد حان الوقت للتخلي عن التوجه السائد نحو تعزيز المركز القانوني والسياسي لرئيس الجمهورية ضمن سيرورة العملية السياسية، وحثية منح البرلمان صلاحيات فعلية للتأثير على الرئيس والقدرة على مواجهة تجاوزات السلطة التنفيذية وبالأخص في مجال اختصاصه الرقابي، فعدم قدرة البرلمان على كبح جموح السلطة التنفيذية من خلال محاسبتها على أعمالها وحتى نواياها اتجاه القضايا المجتمعية، أثر سلبا على قدرتهما على تأدية وظائفهما لاسيما ما ارتبط منها بصنع السياسات العامة الرشيدة وجعل موازيين القوى بينهما أكثر اختلالا.

تفعيل دور البرلمان كمثل للإرادة الشعبية في عملية صنع السياسات العامة لتمكينه من ممارسة صلاحياته بسيادة واستقلالية يستدعي دعم أسس الديمقراطية داخل النظام السياسي، وإن كان من الضروري إجراء تعديل دستوري جذري فيجب أن يكون البرلمان المبادر به أو شريكا فعليا إلى جانب السلطة التنفيذية التي تنفرد دائما بالمبادرة دعما لمكانتها في العملية السياسية، إضافة إلى ضرورة تواجد إرادة سياسية تسعى إلى التغيير لبناء دولة المؤسسات والقانون قائمة على الفصل والتوازن بين السلطات والتداول السلمي على السلطة، لأن الضمانات الدستورية والقانونية لن تجدي نفعاً إن غابت الإرادة السياسية لدى النخبة الحاكمة، ودليل ذلك استمرار ضعف دور البرلمان على طول مراحل صنع السياسات العامة رغم التعديلات الدستورية التي عرفتها البلاد وما تبعها من تعديلات في القوانين الناظمة لعمله.

كما يتطلب تعزيز كفاءة البرلمان وتطوير أدائه لغاية تحسين موقعه في خارطة السياسة للبلاد مراجعة نظامه الداخلي والقانون الناظم لعلاقته بالحكومة، للتخفيف من القيود الدستورية المفروضة عليه خاصة في الجانب الرقابي، التي وجب تدعيم آلياتها بالجزاءات القانونية الصارمة لجعلها أكثر عقلانية، لغاية إخراجها من محدودية دورها وقلة فاعليتها في التأثير على النشاط الحكومي، ولتمكين البرلمانين من الاستفسار والاستعلام عن مختلف القضايا مع تحقيق الهدف المنشود من استعمالها، لتتحول هذه الآليات بمجرد استيفائها لجميع الشروط إلى التزام يقع على عاتق الوزير الأول أو رئيس

الحكومة حسب الحالة يقدم من خلاله المعلومات الدقيقة، ردا على انشغالات ممثلي الشعب عن طريق شرح وتبرير توجهات السياسات العامة للحكومة تقاديا للحكم المسبق لهم عليها.

ونحن على يقين بأن محدودية دور البرلمان لا ترتبط فقط بالدستور والقوانين والأنظمة الناظمة لعمل غرفتيه، لارتباطها بضعف الكفاءات البشرية والمادية والتقنية والمعلوماتية بالتزامن مع قلة مكاتب الدراسات والمخابر المتخصصة في الشؤون البرلمانية والتقنية وعدم اعتماد بيوت الخبرة، الأمر الذي سيصعب على البرلمانيين الحصول على المعلومات اللازمة لتأدية مهامهم، وإن حصلوا عليها سيجدون أنفسهم عاجزين عن تحليلها، في مقابل ذلك سيكتفون بتوظيف المعلومات والاعتماد على الدراسات المقدمة من طرف السلطة التنفيذية الداعمة لتوجهاتها السياسية والخادمة لمصالحها، وبذلك أضحت الخبرة والتدريب المستمر والمتنوع إلى جانب إنشاء نظام معلوماتي تكنولوجي حديث ضرورة لكفاءة أداء البرلمان وتنمية قدراته في مجال صنع السياسات العامة، ودون ذلك لن يتمكن من تجميع وتشخيص مطالب واحتياجات المواطنين لإعداد بدائل السياسات العامة، ولا من المساهمة الفعلية في مناقشة السياسات الحكومية أو في تقييمها بفرض رقابة صارمة على الأعمال الحكومية خاصة ما تعلق منها بالميزانية العامة للدولة باعتبارها التعبير الرقمي عن السياسات ضمن مختلف القطاعات.

ويجب الإشارة إلى أن تكريس المنع الدستوري للتجوال السياسي ترسيخا لقيم الالتزام الحزبي وترشيدا للعمل السياسي في المادة 120 من دستور 2020، وكذلك تحديد العهدة البرلمانية بموجب المادة 06/122 منه كضمانة لاستقلالية البرلمان وتحرير أعضائه من تحكم الأحزاب السياسية المسيطرة على تشكيلته وعلى مساطر الحكم بفعل تحكها في عملية الترشح ضمن قوائمها الانتخابية في الانتخابات التشريعية، حتى يتمكنوا من ممارسة مهامهم خاصة الرقابية على أعمال الحكومة دون حسابات سياسية سعيًا منهم للاحتفاظ بمقاعدهم داخل البرلمان، إضافة إلى قدرة التحديد على إحداث التغيير المطلوب على مستوى الأشخاص والأفكار والممارسات ومنه التغيير في السياسات والبرامج استجابة لانشغالات المواطنين، يعد غير كاف ويستدعي مرافقته بمراجعة جذرية للنظام الانتخابي والحزبي لضمان تعددية برلمانية وحزبية دون المزج بين الاعتبارات الحزبية والأولويات التمثيلية.

الأکید أن النظام الانتخابي يعمل على صياغة قواعد اللعبة الديمقراطية، ونظرا إمكانية التلاعب به إيجابا أو سلبا يجب الحرص على نزاهة العملية الانتخابية من كل جوانبها وفي جميع مراحلها،

لغاية الدفع بالعناصر الجيدة إلى البرلمان ليكون برلمانا منتخبا قويا قادرا على ممارسة أدواره وإحداث التغيير الإيجابي في النشاط البرلماني والسياسي في الدولة، مع حتمية إقامة نظام حزبي تحكمه القواعد الديمقراطية بما يحقق التداول السلمي على السلطة والتمثيل الصحيح تثمينا لعلاقة الناخب بالمنتخب، بعيدا عن هيمنة القيادات وتغليب التزكية في الاختيارات على حساب الانتخابات من منطلق الولاء والمحابة والعلاقات الزبونية، فالإصلاح أصبح من الضروريات وذلك بالنظر لما للنظام الحزبي من تأثير على أداء البرلمان ودرجة تنظيمه وتماسكه الداخلي، إذ يتأثر الأداء إيجابا بالتعدد الحزبي القائم على أغلبية وأقلية واضحة، في مقابل تأثره السلبي بأحزاب ضعيفة تخلق صعوبة في التوصل إلى القرار، كما يجب أن يكون الإصلاح موجها نحو تعزيز دور المعارضة لأن نجاح البرلمان في مهامه الرقابية يتطلب حد أدنى من المعارضة المتماسكة.

الواضح أن أغلب نتائج هذا البحث المرتبط بعلاقة السلطتين التشريعية والتنفيذية وأثرها في عملية صنع السياسات العامة كانت سلبية، تعكس لنا حجم الخلل في العلاقة التي تشكل الدعامة الأساسية للنظام السياسي، سواء على المستوى النظري أو العملي، وذلك بالنظر إلى حجم وطبيعة الصلاحيات والمهام الموكلة للمشرع والمنفذ والتي تعرف رجحان لصالح الثاني على حساب الأول.

لقد قُدم التعديل الدستوري لعام 2020 على أنه خطوة لبناء جمهورية جديدة، لكنه في الحقيقة على غرار الدساتير السابقة والتعديلات التي أُدرجت عليها قد كرس التمثيل غير المتوازن للسلطات لصالح رئيس الجمهورية ولم يقدم أي تغييرات جوهرية على مستوى المؤسسات أو الحقوق والحريات، بل شكل في جزء منه تراجعاً عن بعض المكتسبات، لانعدام مشاركة حقيقية من الفواعل الرسمية وغير الرسمية سواء في صياغته أو في اعتماده، نظرا لاتخاذ قرارات فورية من الرئيس تثمنها لجنة خبراء يعينها ويكلفها بإعداد مسودة التعديل.

وعليه نؤكد على أن نجاح مشروع الإصلاح السياسي لدعم المسار الديمقراطي يستدعي توفر إرادة سياسية لدى السلطة وجميع الفواعل للبحث عن حلول فعلية للوضعية القائمة، ولغاية إقامة نظام ينتهج التداول السلمي على السلطة بعيدا عن التعديلات الدستورية التي أفقدت الوثيقة الدستورية قيمتها وهبتها في المنظومة القانونية للدولة، ولعل أولى هذه الحلول التحديد الدقيق لطبيعة النظام السياسي لتضبط على أساسه العلاقة بين السلطات وتحدد قوانين الانتخابات وطبيعة الحقوق والمسؤوليات.

القائمة العامة للمراجع

القائمة العامة للمراجع:

قائمة المراجع باللغة العربية:

- أبو دياب. ف. (1971). *المفاهيم الحديثة للأنظمة والحياة السياسية*. بيروت: دار النهضة العربية.
- أبو عامود. م. س. (2012). *النظم السياسية في ظل العولمة*. الإسكندرية: دار الفكر الجامعي.
- الأحمد. و. ح. (2008). *الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي - دراسة مقارنة* - بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية.
- أسعيد. م. ف. ع. (1986). *قضايا علم السياسة العام*. بيروت: دار الطليعة.
- الأمانة العامة للحكومة. (بلا تاريخ). *مهام تنظيم وسير الأمانة العامة للحكومة*. تاريخ الاسترداد 14/04/2020، من <https://bit.ly/3De3XeI>
- أمجوج. ن. (جوان، 2015). *مكانة الوزير الأول في النظام السياسي الجزائري على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2008*. مجلة العلوم الإنسانية، 26(1)، الصفحات 255-270.
- أندرسون. ج. (1999). *صنع السياسات العامة*. (عامر الكبيسي، المترجمون) عمان: دار المسيرة.
- أوسديق. ف. (2008). *النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي* (الإصدار 2). الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.
- أوصيف. س. (2016). *البرلمان الجزائري في ظل دستور 28 نوفمبر 1996 المعدل والمتمم* (أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام). كلية الحقوق، الجزائر: جامعة الجزائر 1.
- أومايوف. م. (2013). *عن الطبيعة الرئاسيوية للنظام السياسي الجزائري* (رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، التخصص: القانون). كلية الحقوق والعلوم السياسية، تيزي وزو: جامعة مولود معمري.
- بادي. ب. (2001). *التنمية السياسية*. (محمد نوري المهدي، المترجمون) ليبيا: تالة للطباعة والنشر.
- بارة. س. (26-27 أبريل 2009). *السياسات العامة: دراسة في المفاهيم والفواعل*. مدخله قدمت خلال الملتقى الوطني الأول حول: السياسة العامة و دورها في بناء الدولة و تنمية المجتمع (الصفحات 1-20). كلية الحقوق والعلوم السياسية، سعيدة: جامعة د. الطاهر مولاي.
- باي. أ. (2008). *التحول الديمقراطي في الجزائر بين الاستمرار والتراجع، في: التحولات السياسية في الجزائر، منظور سوسيو-اقتصادي*. (صالح زباني، المحرر) باتنة: دار قانة للنشر والتوزيع.
- بجاوي. م. (ديسمبر، 2004). *المجلس الدستوري - صلاحيات... إنجازات... وآفاق* - الفكر البرلماني (05)، الصفحات 35-53.
- بدر. أ. (1998). *الرأي العام: طبيعته وتكوينه وقياسه ودوره في السياسة العامة*. القاهرة: دار قباء للطباعة والتوزيع.

بدير. ي (سبتمبر، 2017). الدور الرقابي لرئيس الجمهورية على التشريعات البرلمانية -الاعتراض على القوانين نموذجاً-. المنار للدراسات والبحوث القانونية والسياسية، 01(02)، الصفحات 64-73.

برحماني. م. (2015). المالية العامة في التشريع الجزائري. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة. البرصان. أ. س. (2014). علم السياسة: المفاهيم والأسس، الدولة، السلوك السياسي، السياسة الدولية. عمان: دار زهوان للنشر والتوزيع.

بركات. ن، و آخرون. (2007). مبادئ علم السياسة (الإصدار 6). الرياض: العبيكان. بركات. ن، و آخرون. (2001). مبادئ علم السياسة. الرياض: مكتبة العبيكان. برو. ف (1998). علم الاجتماع السياسي. (محمد عرب صاصيلا، المترجمون) بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع.

بروك. ح. (أكتوبر، 2016). آلية حل البرلمان في الأنظمة المغاربية على ضوء الإصلاحات الدستورية. مجلة العلوم القانونية والسياسية، 7(3)، الصفحات 131-148.

بريك. م. (2014 أ). المادة 121 من الدستور والممارسة العملية للمجلس الشعبي الوطني عند دراسة مشاريع قوانين المالية. الوسيط(11)، الصفحات 43-72.

بريك. م. (2014 ب). المجلس الشعبي الوطني والممارسة العملية لآلية الرقابة اللاحقة وأثرها على الميزانية العامة للدولة: دراسة مقارنة. الوسيط(11)، الصفحات 116-162.

بعلي. م، أبو العلاء. ي. (2003). المالية العامة. عنابة: دار العلوم للنشر والتوزيع.

بغدادى. ع. (2009). الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة مع النظام المصري). الإسكندرية: مكتبة الوفاء القانونية.

بقالم. م. (2009). نظام الإزدواج البرلماني وتطبيقاته (دراسة مقارنة). الاسكندرية: مكتبة الوفاء القانونية.

بلحاج. ص. (2010). المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.

بن بغيلة. ل. (2015-2016). العلاقة بين رئيس الجمهورية والوزير الأول في النظام الجزائري (رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية). كلية الحقوق والعلوم السياسية، باتنة: جامعة الحاج لخضر.

بن حبتور. ع. ص. (2000). الإدارة العامة المقارنة. عمان: الدار العالية الدولية ودار الثقافة للنشر.

بن سريّة. س. (2010). مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008. الجزائر: دار بلقيس للنشر.

بن شهرة. م. (2008). سياسة الإصلاح الاقتصادي في الجزائر والمؤسسات المالية الدولية. الجزائر: دار هومة.

بن علاف. ع. (11، 13، 2002). تدخل نشر في الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 22، الفترة التشريعية الخامسة، السنة الأولى، الدورة العادية الثانية، المؤرخة بتاريخ 2002/11/13، السنة الأولى.

بن محمود. ب. (مارس، 2015). مبدأ حرية الترشح للانتخابات الرئاسية في الجزائر. مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، 2(2)، الصفحات 290-307.

بن مسعود. أ. (سبتمبر، 2015). العلاقة بين الوزير الأول ورئيس الجمهورية في الجزائر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2008. مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، 8(3)، الصفحات 459-475.

بن يمينة. ي. (جوان، 2014). نظام البيكاميرالية في النظام الدستوري الجزائري. المبررات، التطبيق، والأثر على الأداء البرلماني. المعيار، 5(9)، الصفحات 301-319.

بوالشعير. س. (2013). النظام السياسي الجزائري: دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 (السلطة التنفيذية) (الإصدار 2 منقح ومزيد، الجزء 3). بن عكنون: ديوان المطبوعات الجامعية.

بوالشعير. س. (2013). النظام السياسي الجزائري - دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 (السلطة التشريعية و المراقبة) (الإصدار 2 منقح ومزيد، الجزء 4). بن عكنون: ديوان المطبوعات الجامعية.

بوالشعير. س. (2011). القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء 2 (الإصدار 4). الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.

بوالشعير. س. (جانفي، 2011). التشريع عن طريق الأوامر بين القيود الدستورية والممارسة العملية. إدارة، 21(01)، الصفحات 7-32.

بويطرة. ع. (ديسمبر، 2004). ضوابط الرقابة على دستورية القوانين في ظل ممارسات المجلس الدستوري الجزائري. الفكر البرلماني (05)، الصفحات 54-71.

بوتفليقة. ع. (29، 10، 2008). خطاب رئيس الجمهورية بمناسبة افتتاح السنة القضائية 2008-2009. تاريخ الاسترداد 12، 12، 2009، من <https://bit.ly/3QvqA12>.

بوخاري. ي. (15 فيفري، 2009). آليات إعداد مشروع قانون أو تعديله (اليوم الدراسي المنظم من طرف مركز البحوث القانونية والقضائية حول البحث في المجال القانوني والقضائي: منهاج وتطبيقات). الجزائر، الصفحات 1-28.

- بودة. م. (2013-2014). سلطة الوزير الأول التنظيمية (دراسة قانونية مقارنة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام). كلية الحقوق والعلوم السياسية، وهران: جامعة وهران.
- بورايو. م. (2012). السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والثنائية (أطروحة لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون العام). كلية الحقوق، الجزائر: جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة.
- بوريش. ر. (2004-2005). نشأة السياسة العامة. محاضرة في رسم السياسة العامة واتخاذ القرار. قسنطينة: كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة.
- بوسلطان. م. (2013). الرقابة على دستورية المعاهدات في الجزائر. مجلة المجلس الدستوري (01)، الصفحات 35-54.
- بوضياف. م. (2010). الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني في الجزائر. سطيف: دار المجدد للنشر والتوزيع.
- بوقفة. ع. (2005). آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة). الجزائر: دار هومة.
- بوقفة. ع. (2006). السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود (دراسة مقارنة تاريخية، قانونية، سياسية). عين مليلة - الجزائر: دار الهدى للطباعة والنشر.
- بوقفة. ع. (2009). أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة) - العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية - الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع.
- بوقفة. ع. (2011). الدستور الجزائري - نشأة، فقها، تشريعا - (الإصدار 5). عين مليلة: دار الهدى للطباعة والنشر.
- بوكرا. إ. (جويلية، 2005). الاقتراع النسبي وأثره على التعددية السياسية على ضوء تجربة الانتخابات التشريعية الأخيرة في الجزائر. الفكر البرلماني (09)، الصفحات 40-71.
- بوكرا. إ. (2000). مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري. إدارة، 10(1)، الصفحات 67-79.
- بولوم. م. (2014-2015). العمل البرلماني في الجزائر بين النص الدستوري والتطبيق (أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام). كلية الحقوق والعلوم السياسية، تلمسان: جامعة أبو بكر بلقايد.
- بيوش. ص. (جانفي، 2018). التنظيم الدستوري لنهاية مدة رئيس الجمهورية في التعديل الدستوري سنة 2016. مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، 5(1)، الصفحات 291-308.

- جابوري. ا. (جانفي، 2016). نظرية الظروف الاستثنائية وضوابطها في القانون الدستوري الجزائري - دراسة مقارنة - دفاتر السياسة والقانون، 08(14)، الصفحات 31-44.
- جابي. ع. (2010). الحالة الجزائرية، في: كيف يصنع القرار في الأنظمة العربية. (نيفين مسعد، المحرر) بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية.
- الjasور . ن.ع. (2004). موسوعة علم السياسة. عمان: دار مجدلاوي للنشر والتوزيع.
- الjasور . ن.ع. (2008). موسوعة المصطلحات السياسية والفلسفية والدولية. بيروت: دار النهضة العربية.
- جبار. ع. (07 جانفي، 2003). دور مجلس الأمة في الحياة السياسية الوطنية والدولية. مداخلة بالندوة الفكرية حول مكانة الغرف العليا في ترقية الديمقراطية. مجلس الأمة.
- جعفري. ن. (صيف - خريف، 2014). أسس إحداث الغرفة الثانية للبرلمان في النظامين البريطاني والجزائري: دراسة مقارنة. المجلة العربية للعلوم السياسية (43-44)، الصفحات 53-66.
- جمعة. س. ش. (2004). تحليل السياسة العامة في القرن الحادي والعشرون: في تحليل السياسات العامة في الوطن العربي. (سلوى شعراوي جمعة، المحرر) القاهرة: مركز دراسات و استشارات الإدارة العامة.
- الجمهورية الجزائرية. (30 8، 2000 أ). مرسوم رئاسي رقم 254-2000 المؤرخ في 26 أوت 2000، يتضمن إنهاء مهام رئيس الحكومة. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية (54).
- الجمهورية الجزائرية. (07 03، 2016 أ). قانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية (14).
- الجمهورية الجزائرية. (1 12، 2002 ب). مرسوم رئاسي رقم 403-02 المؤرخ في 26 نوفمبر 2002، يحدد صلاحيات وزارة الشؤون الخارجية. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية (79).
- الجمهورية الجزائرية. (15 02، 2012 أ). الأمر رقم 12-01 المؤرخ في 13 فيفري 2012، يحدد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية (08).
- الجمهورية الجزائرية. (16 11، 2008). القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، يتضمن التعديل الدستوري. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية (63).
- الجمهورية الجزائرية. (2007). حصيلة الدورة التشريعية الخامسة 2002-2007. الجزائر: وزارة العلاقات مع البرلمان.

الجمهورية الجزائرية. (21 8, 2002 أ). الجلسة العلنية يوم 27 جويلية 2002 الفترة التشريعية الخامسة، السنة الأولى، الدورة الربيعية 2002. الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني (14).

الجمهورية الجزائرية. (22 8, 2017 ب). النظام الداخلي لمجلس الأمة. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية (49).

الجمهورية الجزائرية. (26 02, 2012 ب). مرسوم تنفيذي رقم 12-86 المؤرخ في 26 فيفري 2012، يحدد كيفية تطبيق المادة 05 من الأمر رقم 12-01. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية (11).

الجمهورية الجزائرية. (28 08, 2016 ب). قانون عضوي رقم 16-10 المؤرخ في 25 أوت 2016، يتعلق بنظام الانتخابات. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية (50).

الجمهورية الجزائرية. (28 08, 2016 ج). قانون عضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية (50).

الجمهورية الجزائرية. (30 7, 2000 ب). النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية (46).

الجمهورية الجزائرية. (8 09, 2004 أ). قانون عضوي رقم 04-11 المؤرخ في 6 سبتمبر 2004، يتضمن القانون الأساسي للقضاة. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية (57).

الجمهورية الجزائرية. (9 2, 1992). مرسوم رئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 9 فيفري 1992، يتضمن إعلان حالة الطوارئ. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية (10).

الجمهورية الجزائرية. (9 6, 2003). الجلسة العلنية يوم 31 ماي 2003 الفترة التشريعية الخامسة، السنة الأولى، الدورة الربيعية 2003. الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني (53).

الجمهورية الجزائرية. (30 12, 2020). دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية (82).

الجمهورية الجزائرية. (8 9, 2004 ب). قانون عضوي رقم 04-12 المؤرخ في 6 سبتمبر 2004، يتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية (57).

- الجنابي. ك.ع. (2015). *المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)*. القاهرة: المركز القومي للإصدارات القانونية.
- ح. س. (2007/08/02). *الزيادات في أجور الموظفين لن تكون قبل جويلية 2008*. الخبر اليومي (العدد 5081).
- حرشاو. م. (2010). *الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة - دراسة مقارنة - المنصورة: دار الفكر والقانون*.
- الحسين . أ. م. (2002). *مدخل إلى تحليل السياسات العامة*. عمان: المركز العلمي للدراسات السياسية.
- الحسين . أ. م. (1994). *تحليل السياسات: مدخل جديد للتخطيط في الأنظمة الحكومية*. الشارقة: مطابع البيان التجارية.
- الحو. م. ر. (2006). *القانون الدستوري*. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة.
- الحمداني . ق.أ. (2012). *المدخل إلى العلوم السياسية*. الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- الحمداني . ق.أ. (2004). *الأساس في العلوم السياسية*. عمان: دار مجدلاوي.
- حميدشي. ف. (1998). *الجماعات الضاغطة*. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.
- الخالدي. ح. ح. (2009). *الدور الرقابي للبرلمان في المجال المالي - دراسة مقارنة في النظام الدستوري الانجليزي والمصري والكويتي - (رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق)*. كلية الحقوق، القاهرة: جامعة القاهرة.
- خرباشي . ع. (2007). *العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996*. الجزائر: دار الخلدونية للنشر والتوزيع.
- خرباشي . ع. (2010-2009). *مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري (أطروحة لنيل دكتوراه العلوم في العلوم القانونية)*. كلية الحقوق والعلوم السياسية، باتنة: جامعة الحاج لخضر.
- الخرزجي. ث.ك.م. (2004). *النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة: دراسة معاصرة في إستراتيجية إدارة السلطة*. عمان: دار مجدلاوي للنشر والتوزيع.
- الخشيم. م. ع. أ. (2002). *مبادئ علم الإدارة العامة (الإصدار 2)*. بنغازي: دار الكتب الوطنية.
- خضر. خ. (2008). *مفاهيم أساسية في علم السياسة (الإصدار 2)*. طرابلس، لبنان: المؤسسة الحديثة للكتاب.
- الخطابية. ص. ز. (2010). *مدخل إلى علم السياسة*. الأردن: دار وائل للنشر.

- الخطيب. ن (2011). *الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري* (الإصدار 7). عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- الخطيب.خ. ش، شامية. أ. ز (2007). *أسس المالية العامة* (الإصدار 3). عمان: دار وائل للطباعة والنشر والتوزيع.
- خلف. ف. (أكتوبر، 2016). *حدود ونطاق التشريع بأوامر في التعديل الدستوري لـ 2016/02/07*. *مجلة العلوم القانونية والسياسية*، 7(3)، الصفحات 93-99.
- خلوفي. خ. (2012/2011). *الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في المغرب العربي - دراسة مقارنة - (أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام)*. كلية الحقوق، الجزائر: جامعة الجزائر 1.
- خويضر. ا. (جانفي، 2006). *تمثيل الجماعات المحلية في مجلس الأمة بين حقيقة التمثيل النسبي وضرورة التوازن. الفكر البرلماني* (11)، الصفحات 62-79.
- الخير. خ. خ. (2014). *المبادئ العامة في علم المالية العامة والموازنة*. لبنان: المؤسسة الحديثة للكتاب.
- الخير. د. غ. (2012). *النظريات السياسية*. عمان: دار الياض للنشر والتوزيع.
- دانكان. ج. م. (1992). *علم السياسة*. (محمد عرب صاصيلا، المترجمون) بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع.
- الدباس. ع. م. (2008). *السلطة التشريعية وضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية "دراسة مقارنة"*. الأردن: وزارة الثقافة.
- الدبس. ع. (2013). *النظم السياسية - أسس التنظيم السياسي: الدول، الحكومات، الحقوق والحريات العامة، الكتاب الأول*. الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- درويش. م. (ديسمبر، 2003). *دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية. الفكر البرلماني* (عدد خاص)، الصفحات 30-51.
- دواعر. ع. (جانفي، 2016). *واقع وآفاق الرقابة البرلمانية على تنفيذ المالية العامة*. *مجلة الدراسات القانونية والسياسية*، 02(01)، الصفحات 200-222.
- ذبيح. م. (جوان، 2012). *رقابة البرلمان على الحكومة بألية الاستجواب - مقارنة تحليلية* - *مجلة العلوم القانونية والسياسية*، 3(2)، الصفحات 229-258.
- رابحي. أ. (2013). *النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية*. القاهرة: دار الكتاب الحديث.

- راقدي. ع. (بلا تاريخ). صراع العصب والمؤسسات في الجزائر بين المقتضيات الداخلية والمحددات الدولية. تاريخ الاسترداد 01 02, 2007، من <https://bit.ly/3DcJO8S>
- روح. س. (جانفي، 2017). الهيمنة الحكومية على الإجراءات التشريعية في الجزائر. مجلة العلوم القانونية والسياسية، 8(1)، الصفحات 223-241.
- رحماني. ج ، بن علي. ح. (جويلية، 2020). التنظيم المستقل والتنظيم التنفيذي في المنظومة القانونية الجزائرية وفقا للتعديل الدستوري لسنة 2016. دراسات وأبحاث، 12(3)، الصفحات 720-734.
- رشيد. أ. (1969). نظرية الإدارة العامة. القاهرة: دار النهضة العربية للنشر و التوزيع.
- الرفاعي. م.ه، الحسين. م. (2010). تنامي دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام الرئاسي الأمريكي (دراسة تحليلية). مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، 26(2)، الصفحات 575-607.
- ركاش . ج . (26-27 أبريل 2009). ماهية السياسة العامة و كيفية صنعها. مداخلة قدمت خلال الملتقى الوطني الأول حول: السياسة العامة و دورها في بناء الدولة و تنمية المجتمع (الصفحات 1-16). كلية الحقوق والعلوم السياسية، سعيدة: جامعة د. الطاهر مولاي.
- ركاش . ج . (جوان، 2016). دور المؤسسة التشريعية في صنع السياسات العامة في الجزائر. المجلة الجزائرية للسياسات العامة، 4(2)، الصفحات 6-24.
- رواية. ح. (15/06/2007). صعود النواب الأحرار... إفلاس الأحزاب. الخبر الأسبوعي(العدد 432).
- ريحاني. أ.، مرزوقي. ع . (فيفري، 2019). الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري (دراسة على ضوء التعديل الدستوري لعام 2016). مجلة المفكر (18)، الصفحات 283-299.
- زغدود. ع. (2008). المالية العامة (الإصدار 3). الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.
- زمري. ع. (11 11، 2002). تدخل نشر في الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 21، الفترة التشريعية الخامسة، السنة الأولى، الدورة العادية الثانية، المؤرخة بتاريخ 11/11/2002.
- الزيات. ا.ع. (2003). في سوسيولوجيا بناء السلطة: الطبقة...القوة...الصفوة. الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية.
- زياني. ص. (2008). معوقات الممارسة السياسية في الجزائر وآفاق تفعيلها، في: التحولات السياسية في الجزائر: منظور سوسيو-اقتصادي. (صالح زياني، المحرر) باتنة: دار قانة للنشر والتوزيع.

- زيتون. و. (2006). *المعجم السياسي*. عمان: دار أسامة للنشر والتوزيع.
- زيوش. ر. (2011). *الميزانية العامة للدولة في الجزائر* (رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، التخصص: القانون). كلية الحقوق والعلوم السياسية، تيزي وزو: جامعة مولود معمري.
- سالمي.ع، مداني.ع. (ديسمبر، 2016). *تسوية الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري قبل وبعد التعديل الدستوري 2016*. *مجلة البحوث السياسية والإدارية*، 1(9)، الصفحات 78-91.
- سرير عبد الله. ر. (2011). *القرار الإداري*. الجزائر: دار الأمة.
- سعد. ا. ع. (1988). *دراسات في المجتمع و السياسة*. بيروت: دار النهضة العربية.
- سعودي. ن (جانفي، 2019). *الاختصاص التشريعي لمجلس الأمة على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016*. *مجلة الحقوق والعلوم السياسية*، 6(1)، الصفحات 447-466.
- سعودي . ب. (ديسمبر، 2012). *قراءة في حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)*. *مجلة العلوم الإنسانية* (38)، الصفحات 299-327.
- سعيغان. أ. (2004). *قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية - عربي، انجليزي، فرنسي*. بيروت: مكتبة لبنان ناشرون.
- سلام. إ. ز. (1982). *الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني* (رسالة لنيل درجة الدكتوراه). كلية الحقوق، القاهرة: جامعة القاهرة.
- سلطان. ع. (2017-2018). *الثنائية المجلسية للسلطة التشريعية في الجزائر -دراسة تقييمية - (أطروحة لنيل شهادة دكتوراه العلوم)*. كلية الحقوق، قسنطينة : جامعة قسنطينة 1.
- السلمي. ع. م. م. (2014). *عوامل ضعف أداء البرلمان في الجمهورية اليمنية -دراسة مقارنة -* رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق). كلية الحقوق، القاهرة: جامعة القاهرة.
- سليمان. ع. (1989). *مدخل إلى علم السياسة* (الإصدار 2). بيروت: دار النضال للطباعة والنشر.
- سويقات. ا. (2016-2017). *الأحزاب السياسية والأداء البرلماني في الدول المغاربية: دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب* (أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في العلوم السياسية). كلية الحقوق والعلوم السياسية، بسكرة: جامعة محمد خيضر.
- السيد. م. س. (1989). *تحليل السياسة الخارجية*. القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية.
- شباح. ف (مارس، 2015). *مكانة رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري في ظل التعديل الدستوري لسنة 2008*. *مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية*، 2(1)، الصفحات 357-375.

- شلي. خ. (29 مارس، 2016). حق مجلس الأمة في التعديل. *جريدة الشعب* (العدد 16992).
- شرون. ح. (مارس، 2010). الحصانة البرلمانية. *مجلة المفكر* (05)، الصفحات 147-163.
- شريط . ا. (1999). *الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة*. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.
- شريط . و. (2012/2011). السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري (أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام). كلية الحقوق والعلوم السياسية، تلمسان: جامعة أبو بكر بلقايد.
- شريط . ا. (23-24 أكتوبر 2000). علاقة الحكومة بالبرلمان. *وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان*. الجزائر: نشرية لوزارة العلاقات مع البرلمان.
- شريط . ا. (2013). حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري - دراسة مقارنة - . *مجلة الوسيط* (10)، الصفحات 116-150.
- شريف. ع. (2003-2002). *إدارة المنظمات الحكومية*. الإسكندرية: الدار الجامعية.
- شلي. م. (1997). *المنهجية في التحليل السياسي: المناهج، المفاهيم، الاقترابات والأدوات*. الجزائر: الديوان الوطني للمطبوعات الجامعية.
- شيخ. ع. (جانفي، 2018). التشريع بأوامر وأثره على سلطة البرلمان. *مجلة الدراسات القانونية*، 04 (01)، الصفحات 43-55.
- شيخ، ع، حماني. ع. (جويلية، 2020). تفوق السلطة التنفيذية في عملية المبادرة التشريعية. *مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية*، 5(1)، الصفحات 445-472.
- شيهوب . م. (2016). المعارضة البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري - قراءة في التعديل الدستوري لعام 2016-. *مجلة الوسيط* (13)، الصفحات 27-38.
- شيهوب . م. (2013). المبادرة بالقوانين بين الحكومة والبرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية. *مجلة الوسيط* (10)، الصفحات 87-115.
- شيهوب . م. (جويلية، 2005). الرقابة على دستورية القوانين - النموذج الجزائري - . *الفكر البرلماني* (09)، الصفحات 18-39.
- الصاوي. ع. (2000). *مستقبل البرلمان في العالم العربي*. القاهرة: دار النهضة العربية.
- صبري. م. (2014). المادة 121 من الدستور ومبرراتها الموضوعية: دراسة مقارنة. *الوسيط* (11)، الصفحات 34-42.

- الصدراوي. ر. (02 02, 2002). سيناريو جديد بانتظار الحكومة الجزائرية: هل يوجد حل وسط بين بوتفليقة والعسكر في صيغة لا غالب ولا مغلوب. تاريخ الاسترداد 11 12, 2007، من <https://bit.ly/3qpGD64>
- طارق. ح. (جانفي، 2012). السياسات العمومية: بين السياسات والإدارة، ملاحظات حول الحالة المغربية. *دفاتر السياسة والقانون*، 04(06)، الصفحات 28-37.
- طاشمة. ب. (2013). *مدخل إلى علم السياسة: مقدمة في دراسة أصول الحكم*. الجزائر: جسور.
- طاشمة. ب. (2015). *البيروقراطية والتنمية السياسية في الجزائر*. الاسكندرية: مكتبة الوفاء القانونية.
- طربوش. ق.م. (1995). *السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري- تحليل قانوني مقارنة* - بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع.
- طشطوش. ه.ع. (2006). *مبادئ أساسية في العلوم السياسية*. الأردن: دار الكندي.
- الطيب. ح. أ. (2000). *الدولة العصرية دولة مؤسسات*. القاهرة: الدار الثقافية للنشر.
- طبيبي. ع. (ديسمبر، 2018). المجلس الدستوري الجزائري في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 - علاقة التركيبية بالأداء - *مجلة التراث*، 01(29)، الصفحات 587-600.
- الظاهر. ن.إ. (2010). *إدارة الدولة في النظام السياسي الدولي*. الأردن: عالم الكتب الحديث.
- عاشور. أ. ص. (1979). *الإدارة العامة: مدخل بيئي مقارنة*. بيروت: دار النهضة العربية.
- عاشوري. أ. (نوفمبر، 2006). *نحو تطوير رقابة عمل الحكومة بواسطة الأسئلة الشفوية والكتابية*. *الفكر البرلماني*(14)، الصفحات 55-76.
- العاني. ح. م. ش. (2007). *الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة*. القاهرة: العاتك لصناعة الكتاب.
- عباس. ع. (2010). *العلاقة بين السلطات في ظل الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري*. الجزائر: دار الخلدونية للنشر والتوزيع.
- عباس. ع. (2015). *تأملات حول مسار الإصلاحات الدستورية في الجزائر (مساهمة في إثراء النقاش حول مشروع التعديل الدستوري المقترح)*. الجزائر: دار الخلدونية.
- عبد الحفيظ. ع. ف.ث. (1997). *النظرية السياسية المعاصرة*. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر.
- عبد الحميد. ر. (2008). *مبادئ العلوم السياسية، الجزء 1*. الهرم: دار أبو المجد للطباعة.
- عبد العزيز. ع. (جوان، 2017). *الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الجزائر*. *مجلة العلوم الاجتماعية*، 14(01)، الصفحات 210-236.

عبد اللاوي. ز. (جوان، 2015). مكانة الوزير الأول في دستور 1996 المعدل سنة 2008. مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، 2(2)، الصفحات 247-261.

عبد الوهاب. م. ر. (2006). النظم السياسية. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة.
عرفة. م. ج. (06، 2002). عودة الحزب الواحد الى الحكم (انتخابات الجزائر... العسكريون في الحكم حتى إشعار آخر). تاريخ الاسترداد 16 12، 2006، من <https://bit.ly/3QuvzW>
عز الدين. م، كلوم. ي. (جوان، 2019). شروط الترشح لمنصب رئيس الجمهورية في الجزائر في ظل التعديل الدستوري مارس 2016. مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، 4(2)، الصفحات 500-511.

العزاوي. و. ن. (2003). مبادئ السياسة العامة. عمان: دار أسامة للنشر والتوزيع.
عصفور. م. ش. (2009). أصول الموازنة العامة (الإصدار 2). عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع.
العلوي. س. (05، 2003). الجزائر من مشروع الوثام إلى سباق الرئاسة. تاريخ الاسترداد 04 03، 2007، من <https://bit.ly/3B6cttL>

عليوة. ا، درويش. ع. (2000). دراسات في السياسات العامة وصنع القرار. القاهرة: مركز القرار للاستشارة.

عمران. ف. (2008). التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوروبية - دراسة مقارنة. مصر: المركز القومي للإصدارات القانونية.

عمير. س. (2009). الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر. عين مليلة: دار الهدى.
عميرواي. أ. (2005). قضايا مختصرة في تاريخ الجزائر الحديث. دار الهدى: عين مليلة.
غانس. ح. (2017-2018). رقابة البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية - دراسة مقارنة - الجزائر تونس (أطروحة لنيل درجة دكتوراه " ل م د " تخصص: القانون العام). كلية الحقوق و العلوم السياسية، المدينة: جامعة يحي فارس.

غي. ه، و آخرون. (2005). معجم علم السياسة والمؤسسات السياسية. (هيثم اللّمع، المترجمون) بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات.

الفلاح. م. ع. (2010). تطور الأنظمة السياسية عبر العصور المختلفة. القاهرة: دار النهضة العربية.
فنينش. م. (2011-2012). الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري (رسالة من أجل نيل درجة دكتوراه دولة في القانون العام). كلية الحقوق، الجزائر: جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة.

الفهداوي. ف.خ. (2001). *السياسة العامة: منظور كلي في البنية والتحليل*. عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع.

قدور. ظ. (2016-2017). *المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري (أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام)*. كلية الحقوق والعلوم السياسية، سطيف 2 : جامعة محمد لمين دباغين.

قرلان. س (سبتمبر، 2012). *منصب الوزير الأول في ظل التعديل الدستوري لـ 2008 مقارنة برئيس الحكومة بتعديل 1996: مكانة دستورية جديدة أم تغيير مصطلح وتكريس أكثر للنظام الرئاسي؟* *المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية*، 49(3)، الصفحات 41-61.

قشي. ا. (ديسمبر، 2014). *العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مجال إدارة العلاقات الخارجية*. *مجلة العلوم الاجتماعية*، 11(02)، الصفحات 9-24.

قطيش. ع. (2005). *الموازنة العامة للدولة - دراسة مقارنة - (الإصدار 5)*. لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية.

القميـش. أ. م. (2012). *الاستجاب كوسيلة من وسائل الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية - دراسة مقارنة في دساتير بلدان مجلس التعاون الخليجي -*. بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية.

قنديل. أ. (1989). *معايير التقييم في علم السياسة: في تقييم السياسات العامة*. (السيد عبد المطلب غانم، المحرر) القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية.

قوي . ب. (2015). *الانتخابات الرئاسية في الجزائر: العهدة الرابعة ليوتقليلة وتحديات المشهد ، في: الانتخابات الرئاسية الجزائرية (أبريل 2014) والأسئلة الحرجة ؟، (إشراف: بوحنية قوي)*. عمان: دار الحامد للنشر والتوزيع.

قوي . ب. (أفريل، 2011). *دينامية الحراك الحزبي في الدولة المغاربية: دراسة في عجز أداء الأحزاب بالجزائر*. *دفاتر السياسة والقانون (عدد خاص)*، 104-131.

القيسي. ع. م. (2016). *الأحكام الدستورية المنظمة لاقتراح القوانين - دراسة مقارنة -*. القاهرة: المركز القومي للإصدارات القانونية.

كوسة . ع. (صيف، 2018). *آلية إخطار المجلس الدستوري في الجزائر - من نظام الإخطار المقيد إلى نظام الإخطار الموسع -*. *مجلة البحوث والدراسات*، 15(02)، الصفحات 167-180.

لباد. ن. (1999). *القانون الإداري: التنظيم الإداري*. الجزائر: مطبعة دحلب.

لدغش. س، بن عزوز. ع. (سبتمبر، 2019). *التشريع بأوامر في إطار التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016*. *مجلة العلوم القانونية والسياسية*، 10(02)، الصفحات 1150-1167.

- لعروسي. ر. (ديسمبر، 2014). قراءة نقدية حول الإجراءات المتعلقة بالتشريع المالي للبرلمان في التجربة الجزائرية. *المجلة الجزائرية للدراسات السياسية، 01(02)*، الصفحات 93-102.
- لعروسي. ر. ك. (2007). المشاركة السياسية وتجربة التعددية الحزبية في الجزائر. الجزائر: دار قرطبة للنشر والتوزيع.
- لعشب. م. (2001). التجربة الدستورية في الجزائر. الجزائر: المطبعة الحديثة للفنون المطبعية.
- لعمارة. ج. (2004). منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر. القاهرة: دار الفجر للنشر والتوزيع.
- لوشن. د. (2012/2011). الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية (بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه العلوم في العلوم القانونية). كلية الحقوق، باتنة: جامعة باتنة 1 الحاج لخضر.
- لوشن. د، خلفه. ن. (جانفي، 2011). التمثيل النسبي والأداء البرلماني. *مجلة العلوم القانونية، 2(1)*، الصفحات 129-150.
- لوناسي. ج. (د.ت.م). السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996 (أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون). كلية الحقوق، تيزي وزو: جامعة مولود معمري.
- لونيسي. ر. (2000). الجزائر في دوامة الصراع بين العسكريين والسياسيين. الجزائر: دار المعرفة.
- محبوب. ف، سنوسي. أ. (مارس، 2018). الرقابة المالية كآلية لحوكمة الميزانية العامة للدولة. *مجلة اقتصاديات المال والأعمال، 2(1)*، الصفحات 197-208.
- محمد. ع. م. ا. (2010). اللجان البرلمانية - دراسة مقارنة - رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق). كلية الحقوق، القاهرة: جامعة القاهرة.
- محمد. م. ع. (2009). أصول الاجتماع السياسي: السياسة والمجتمع في العالم الثالث - الأسس النظرية والمنهجية (الجزء 1). السويس: دار المعارف الجامعية.
- مرابط. ف (2010). السلطة التشريعية في بلدان المغرب العربي (دراسة قانونية مقارنة). بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية.
- مراد. ك. خ. (2012). مدخل إلى الرأي العام (الإصدار 2). عمان: دار المسيرة.
- مرسي. ح. (2012). مدخل العلوم السياسية. الإسكندرية: دار الفكر الجامعي.
- مصباح. ز. ع. (2002). السياسة الدولية بين النظرية والممارسة. طرابلس: دار الرواد.
- مصباح. ع. (2009). معجم العلوم السياسية والعلاقات الدولية. القاهرة: دار الكتاب الحديث.
- المطيري. خ. أ. ع. (2015). الرقابة البرلمانية على الأموال العامة - دراسة مقارنة - (رسالة مقدمة للحصول على درجة الدكتوراه في القانون). كلية الحقوق، القاهرة: جامعة القاهرة.

- معزوي. ن (ديسمبر، 2018). الأحكام الدستورية لمخطط عمل الحكومة. مجلة المفكر للدراسات القانونية والسياسية (4)، الصفحات 157-171.
- معمرى . ن (2004). التشريع عن طريق المبادرة. مجلة النائب، (4)، الصفحات 22-38.
- معمرى . ن (ديسمبر، 2017). تقييم تجربة مجلس الأمة في الجزائر . مجلة العلوم الاجتماعية (25)، الصفحات 120-132.
- معمرى . ن (2018-2019). معوقات التجربة البرلمانية في الجزائر في ظل دستور 1996 (أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في الحقوق). كلية الحقوق والعلوم السياسية، سطيف:2: جامعة محمد لمين دباغين.
- المغربي. م. ز.ب. (1998). *قراءات في السياسة المقارنة: قضايا منهجية ومدخل نظرية* (الإصدار 2). بنغازي: منشورات جامعة قار يونس.
- مفتاح. ع، تمام. ش.ي. (جوان، 2014). المسؤولية الدستورية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة). مجلة العلوم القانونية والسياسية، 5(2)، الصفحات 93-112.
- منصور. ب.أ. (2004). الأحزاب السياسية والتحول الديمقراطي: دراسة تطبيقية على اليمن و بلاد أخرى. القاهرة: مكتبة مدبولي.
- المهندي.إ.ه. (2011). الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري القطري- دراسة مقارنة - (رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق). كلية الحقوق، القاهرة: جامعة القاهرة.
- الموند. ج، و آخرون. (1996). *السياسة المقارنة: إطار نظري*. (محمد زاهي بشير المغربي، المترجمون) بنغازي: منشورات جامعة قار يونس.
- ناجي . ع. (2007). *المدخل إلى علم السياسة*. الجزائر: دار العلوم للنشر و التوزيع.
- ناجي . ع. (2006). *النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية*. قامة: مديرية النشر لجامعة قامة.
- ناجي.ع، ساحلي. م. (2016). *تحليل السياسة العامة للدولة- تأثر السياسة التشغيلية للدولة بالوضع السياسي والأيدولوجي*-. القاهرة: دار الكتاب الحديث.
- ناشد. س. ع. (2009). *المالية العامة: النفقات العامة - الإيرادات العامة - الميزانية العامة*. بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية.
- ناصرى. أ. (2005). دراسة تحليلية لعملية صنع القرار السياسي. مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، 21(1)، الصفحات 267-312.
- نصر. م.ع. (1981). *النظريات والنظم السياسية*. بيروت: دار النهضة العربية للنشر و التوزيع.

النوري. د. س. ز. (2016). *المسؤولية السياسية لرئيس السلطة التنفيذية في النظامين البرلماني والرئاسي (دراسة مقارنة)*. الإسكندرية: دار الفكر الجامعي.

هاملي. م. (2012/2011). آليات إرساء دولة القانون في الجزائر (رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام). كلية الحقوق والعلوم السياسية، تلمسان: جامعة أبو بكر بلقايد.

هلال. ع. (2004). *تطور حقل السياسة العامة في مصر: في تحليل السياسات العامة في الوطن العربي*. (سلوى الشعراوي جمعة، المحرر) القاهرة: مركز دراسات و استشارات الإدارة العامة.

الهالي. س. م. م. (2015). أزمة المشاركة السياسية في الجزائر منذ عام 1990 وتداعياتها على النظام السياسي (رسالة مقدمة لاستكمال متطلبات الحصول على درجة دكتوراه الفلسفة في الدراسات الأفريقية -سياسة-). معهد البحوث والدراسات الأفريقية، القاهرة: جامعة القاهرة.

وعلي. ي (جويلية، 2016). عدم حصانة المجال التنظيمي للوزير الأول في مواجهة رئيس الجمهورية. *المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية*، 11(1)، الصفحات 332-358.

ولد الصديق. م. (2015). *حمس وقرار مقاطعة الانتخابات الرئاسية: قراءة في المآلات المستقبلية، في: الانتخابات الرئاسية الجزائرية (أفريل 2014) والأسئلة الحرجة؟، (إشراف: بوحنية قوي)*. عمان: دار الحامد للنشر والتوزيع.

قائمة المراجع باللغة الأجنبية:

- Addi, L. (2006, Mars). Les partis politiques en Algérie: Les partis politiques dans les pays arabes, Tome 2, Le Maghreb. *Revue des mondes musulmans et de la Méditerranée* (111-112), pp. 139-162.
- Adetunji, O. A. (2018, April-June). Executive-Legislature Relations and Budgetary Process: Implications for Democratic Consolidation. *International Journal of Innovative Legal & Political Studies*, 6(02), pp. 1-9.
- Altman, J. A., & Petkus, Jr, E. (1994). Toward a Stakeholder-Based Policy Process: An Application of The Social Marketing Perspective to Environmental Policy Development. *Policy Sciences*, 27(01), pp. 37-51.
- Anderson, J. E. (2000). Introduction to Policy Study. Dans T. Miyakawa (Éd.), *The Science of Public Policy: Essential Readings in Policy Sciences II* (Vol. 5. Part. 1). London: Routledge.
- Ardant, P. (2004). *Institutions politiques et droit constitutionnel* (éd. 16). Paris: L.G.D.J.
- Arnaud, S., & Boudeville, N. (2004). *Évaluer des politiques et programmes publics*. Paris: Editions de la Performance.
- Attarça, M., & Chomienne, H. (2014, Août). Les politiques publiques sous l'influence des entreprises: Un regard gestionnaire. *Lavoisier*(245), pp. 101-130.
- Baudouin, J. (2009). *Introduction à la science politique* (éd. 9). Paris: Dalloz.
- Béland, D., & Orenstein, M. (2009, August). " How Do Transnational Policy Actors Matter? " (Paper presented to the Annual Meeting of the International Sociological

- Association, Research Committee 19, August 2009 - Montreal*". Consulté le 09 22, 2016, sur http://www.cccg.umontreal.ca/rc19/pdf/beland-d_rc192009.pdf
- Belkaïd, A. (2009, Février). LA DIPLOMATIE ALGÉRIENNE À LA RECHERCHE DE SON ÂGE D'OR. *Politique Étrangère*, pp. 337-344.
- Ben Abbou-Kirane, F. (2007, Décembre). La nature du régime politique algérien. *Revue Algérienne des Sciences Juridiques et Politiques*, 44(1), pp. 51-80.
- Ben Abbou-Kirane, F. (2009^A). *Droit Parlementaire Algérien* (Vol. 2). Alger: Office des Publications Universitaires.
- Ben Abbou-kirane, F. (2009^B). *Droit Parlementaire Algérien* (Vol. 1). Alger: Office Des Publications Universitaires.
- Ben Saada, M. T. (1992). *Le régime politique algérien*. Alger: Edition Entreprise Nationale du Livre.
- Bhadra, B. K. (2006, January). Policy Making and Policy Deficit: Role of the Sociologists . *Journal of Sociology*, 3(1), pp. 1-36.
- Biggs, S., & Helms, L. B. (2007). *The Practice of American Public Policymaking*. New York: M E. Sharpe .Inc.
- Birkland, T. A. (2015). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts and Models of Public Policy Making* (éd. 3). New York: Routledge.
- Bossy, T., & al. (2015). *les politiques publiques*. Malakoff: Edition Foucher.
- Bourrat, F. (2011, hiver). L'armée algérienne: un État dans l'État ? *Les Champs de Mars, La Documentation Française*(23), pp. 21-37.
- Boussagnet, L., & al. (2010). *Dictionnaire des politiques publiques* (éd. 3). Paris: Les Presses de Sciences Politiques.
- Braud, P. (2002). *Sociologie politique* (éd. 6). Paris: La Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- Breillat, D., & al. (2004). *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris: Gualino éditeurs.
- Chagnollaud, D. (2004). *Science Politique: Eléments de sociologie politique* (éd. 5). Paris: DALLOZ.
- Chakrabarty, M., & Agarwala, V. (2003, July - December). Public Policy Making In India: A study of Sikkim. *The Indian Journal of Political Science*, 64(3 / 4), pp. 309-322.
- Champagne, M. (1982, automne). Les questions écrites dans le processus parlementaire. *Politique*, 1(2), pp. 143-152.
- Cochran, C. E., & al. (2009). *American Public Policy: An Introduction* (éd. 9). Boston, MA: Wadsworth Cengage Learning,.
- Cochran, C. L., & Malone, E. F. (2014). *Public Policy : Perspectives and Choices* (éd. 5). Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- de Maillard, J., & Kübler, D. (2015). *Analyser Les Politiques Publiques* (éd. 2). Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble.
- Defert, Y. Z. (2007, Mars). La responsabilité du chef de l'état : la révision constitutionnelle du 23 février 2007. *Pouvoirs*(122), pp. 155-162.
- Delcamp, A. (2010, Mars). La perception du contrôle parlementaire. Comment le rendre plus attractif ? *Pouvoirs*(134), pp. 109-122.
- Delwit, P. (2013). *Introduction à la science politique*. Bruxelles, Belgique: Edition de l'université de Bruxelles.
- Denquin, J. (2001). *Introduction à la science politique* (éd. 2). Paris: Hachette .
- Dormagen, J., & Mouchard, D. (2015). *Introduction à la sociologie politique* (éd. 4). Belgique: De Boeck Supérieur.

- Dosière, R. (2010, Mars). Le contrôle ordinaire. *Pouvoirs*(134), pp. 37-46.
- Dunn, W. N. (2008). *Public policy analysis: An introduction* (éd. 4). New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- Dye, T. (2008). *Understanding Public Policy* (éd. 11). New Jersey: Pearson Prentice-Hall Inc.
- Edwards III, G. C., & Sharkansky, I. (1981). *Les politiques publiques : élaboration et mise en œuvre*. Paris: Les Editions d'Organisation.
- Eells, R. S. (1942, Autumn). Public Opinion in American Statecraft. *The Public Opinion Quarterly*, 6(3), pp. 391-410.
- Gerston, L. N. (2015). *Public Policy: Making Process and Principles* (éd. 3). New York: Routledge.
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. (1997). La science politique et les trois néo-institutionnalismes. *Revue française de science politique*, 47e année(3-4), pp. 469-496.
- Halligan, J. (2008, Spring). Parliamentary Committee Roles in Facilitating Public Policy at the Commonwealth Level. *Australasian Parliamentary Review*, 23(2), pp. 135-156.
- Harrison, L., & al. (2015). *Politics: The Key Concepts*. New York: Routledge.
- Hartani, A. K. (2003, Décembre 01). Le Parelement Dans La Lois Fondamentale Du 28 Novembre 1996 Innovations Et Constantes Du Constitutionnalisme Algerien. *Revue Algérienne des sciences Juridiques et Politiques*.40(4), pp. 65-76.
- Hassenteufel, P. (2008). *Sociologie politique : l'action publique*. Paris: Armand Colin.
- Howlett, M., & Ramesh, M. (2003). *Studying Public Policy: Policy Cycle and Policy Subsystems*. Canada: Oxford University Press.
- Jacqué, J. P. (2014). *Droit constitutionnel et institutions politiques* (éd. 10). Paris: édition DALLOZ.
- John, P. (2003). *Analysing Public Policy* (éd. 1). London: Continuum.
- John, P. (2012). *Analysing public policy* (éd. 2). New York: Routledge.
- Knill, C., & Tosun, J. (2012). *Public Policy, A New Introduction*. New York: Palgrave.
- Knoepfel, P., & al. (2006). *Analyse et pilotage des politiques publiques* (éd. 2). Verlag Rügger.
- Knoepfel, P., & al. (2011). *Public Policy Analysis*. Great Britain: The Policy Press.
- Kraft, M. E., & Furlong, S. R. (2013). *Public Policy: Politics Analysis, and Alternatives* (éd. 4). Washington, DC: CQ Press.
- Krolik, C. (2014, Février). Le renouveau des commissions parlementaires permanentes ? *Revue française de droit constitutionnel*(98), pp. 345-368.
- Lambert, A. (2010, Mars). Vers un modèle français de contrôle budgétaire ? *Pouvoirs*(134), pp. 47-57.
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2007). *Sociologie de L'action publique*. paris: Armand Colin.
- Lauvaux, P. (2010, Mars). Le contrôle, source du régime parlementaire, priorité du régime présidentiel. *Pouvoirs*(134), pp. 23-36.
- Lecours, A. (2002). L'approche néo-institutionnaliste en science politique : unité ou diversité? *Politique et Sociétés*, 21(3), pp. 3-19.
- Lemieux, V. (2002). *L'étude des politiques publiques: les acteurs et leur pouvoir* (éd. 2). Canada: Les Presses de L'université Laval.
- Mansour, M. (2007, Décembre). Du présidentielisme algérien. *Revue Algérienne des Sciences Juridiques et Politiques*, 44(1), pp. 82-110.
- Maus, D. (1991, Juin). Parlement et politiques publiques : l'exemple de la Ve République. *Revue Politiques et management public*, 9(2), pp. 191-222.

- Mel, A. P. (2008, Mars). La réalité du bicéphalisme du pouvoir exécutif ivoirien. *Revue française de droit constitutionnel*(75), pp. 513-549.
- Meny, Y., & Thoenig, J. C. (1989). *Politiques Publiques*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Miller, K. J., & McTavish, D. (2014). *Making and Managing Public Policy*. New York: Routledge.
- Muller, P. (2009). *Les Politiques Publiques* (éd. 8). Paris: Presses Universitaires de France, Que sais-je?
- Nay, O., & al. (2014). *Lexique de science politique: Vie et institutions politiques* (éd. 3). Paris: Dalloz.
- Offerlé, M. (2010). *Les PARTIS POLITIQUES* (éd. 7). Paris: Presses Universitaires de France, Que sais-je ?
- Petry, F., & Mendelsohn, M. (2004, September). Public Opinion and Policy Making in Canada 1994-2001. *Canadian Journal of Political Science*, 37(3), pp. 505-529.
- Posner, P., & Park, C.-K. (2007). Role of the Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations. *OECD JOURNAL ON BUDGETING*, 7(3), pp. 1-26.
- Reinicke, W. H. (1999-2000, winter). The Other World Wide Web: Global Public Policy Networks. *Foreign Policy*(117), pp. 44-57.
- Roskin, M. G., & al. (2008). *Political Science: An Introduction* (éd. 10). New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- Roux, N. L. (2002, December). Public policy-making and policy analysis in South Africa amidst transformation, change and globalization : Views on participants and role players in the policy analytic procedure. *Journal of Public Administration*, 37(4), pp. 418-437.
- Saiegh, S. M. (2005, Feb. 28- Mar. 2). The Role of Legislatures in the Policymaking Process. *Paper presented at the Workshop on State Reform Public Policies and Policy making Processes, Inter-American Development Bank*, pp.1-34. Washington, DC.
- Sapru, R. K. (2011). *Public Policy: Art And Craft Of Policy Analysis* (éd. 2). New Delhi: PHI Learning Private Limited.
- Sapru, R. K. (2004). *Public Policy: Formulation, Implementation And Evaluation* (éd. 2). New Delhi: Sterling Publishers Pvt. Ltd.
- Simeon, R. (1976, December). Studying Public Policy. *Canadian Journal of Political Science*, 9(4), pp. 548-580.
- Singh, S. C. (1950, April -June). Role of Political Parties. *The Indian Journal of Political Science*, 11(2), pp. 20-29.
- Subhash, C. K. (1990, Octobre 06). A New Parliamentary Initiative: Subject-Based Standing Committees of Parliament. *Economic and Political Weekly*, 25(40), pp. 2273-2279.
- Theodoulou, S. Z., & Cahn, M. A. (2013). *Public Policy-The Essential Readings* (éd. 2). New Jersey: Pearson Education, Inc.
- Vallet, É. (2003, Février). Les commissions d'enquête parlementaires sous la Cinquième République. *Revue française de droit constitutionnel*(54), pp. 249-278.
- Wu, X., & al. (2010). *The Public Policy Primer: Managing the Policy Process*. London: Routledge.
- Yamamoto, H. (2007). *les outils du contrôle parlementaire – Etude comparative portant sur 88 parlements nationaux*. Suisse: L'Union interparlementaire.

Yousfi, M. (2017, Juin). La Dernière Révision Constitutionnelle Du 07/02/2016 Répond-elle Aux Exigences Du Changement Démocratique Du Système Politique Algérien. *Revue Algérienne des Sciences Juridiques et Politiques*, 54(2), pp. 29-81.

الملاحق

صنع السياسة العامة في الجزائر وفق المقاربة التشاركية: بحث في المعوقات وإمكانية التحقيق
Policy-making in Algeria according to the participatory approach: Research
into obstacles and the possibility of investigation

عزيزة ضميري

جامعة قسنطينة 3 (الجزائر)، aziza.dembri@univ-jijel.dz

تاريخ النشر: 2021/10/29

تاريخ القبول: 2021/09/03

تاريخ الاستلام: 2021/08/03

ملخص:

تستهدف هذه الدراسة معالجة موضوع السياسات العامة من منظور المقاربة التشاركية باعتبارها تعكس عملية تفاعل بين مختلف الفواعل الرسمية وغير الرسمية، خاصة مع ما عرفه حقل السياسة العامة من تطورات، واتجاه مختلف الهيئات والمؤسسات الدولية إلى تبني مفهوم الحوكمة والحكم الجيد في خطاباتها، مؤكدة على أهمية الشراكة بين الدولة/ ومختلف الفاعلين (مواطنين، مجتمع مدني، قطاع خاص)، في رسم سياسات عمومية فعالة، تستهدف معالجة المشكلات المجتمعية وتدير الشأن العام، وتحقيق التنمية. وهو ما ترتب عنه تخلي الدولة عن احتكارها لعملية صنع السياسة وفسح المجال أمام قوى مجتمعية أخرى وعلى رأسها تنظيمات المجتمع المدني.
كلمات مفتاحية: السياسة العامة، المقاربة التشاركية، الفواعل الرسمية وغير الرسمية، المجتمع المدني.

Abstract:

This study aims to address public policy from the perspective of participatory approach as reflecting, especially with the developments in public policy, and the tendency of various international bodies and institutions to embrace the concept of governance and good governance in their speeches, emphasizes the importance of the partnership between the State/various actors (citizens, civil society, private sector) in the design of effective public policies, To address societal problems and public governance, and achieve development. This has resulted in the state abandoning its monopoly on policy-making, and it has given way to other community forces, primarily civil society organizations.

Keywords: public policy; participatory approach; Formal and informal acteurs; civil society.

المؤلف المرسل: عزيزة ضميري، الإيميل: aziza.dembri@univ-jijel.dz

مقدمة:

حظيت دراسة السياسات العامة بأهمية متزايدة كواحدة من المواضيع الأساسية لدى الباحثين خاصة في الدول المتقدمة التي أعطت أهمية كبيرة لعمليات وضع ووصف وتحليل وتوضيح أسباب وآثار النشاطات الحكومية حيث تقع مسؤولية وضع السياسات العامة على عاتق الإدارة العليا في الدولة ومختلف الدوائر الحكومية.

وتعد عملية رسم السياسات العامة واحدة من أهم الآليات التي تتدخل من خلالها الحكومة لحل مشاكل مواطنيها وتحقيق المصلحة العامة. ومعيارا أساسيا لمدى نجاحها في تحقيق الأهداف وهو نجاح يعتمد على مهارة وقدرة الفاعلين في الإدارة العليا على تحديد معالم الطريق الذي تسلكه الهيئات الحكومية في مواجهة الظروف البيئية والتوفيق بين العناصر المختلفة للتنظيم.¹

إلى جانب مهارتها في إشراك مختلف الفواعل الرسمية وغير الرسمية في صنع السياسات لمواجهة الأزمات وحل المشكلات التي تعترض المجتمع.

ويعتبر رسم السياسات العامة وفق المقاربة التشاركية واحدا من التوجهات التي تعكس بروز متغيرات تحليل جديدة في حقل تحليل السياسات العامة لا سيما فيما يخص الأطراف المشاركة في صنع وتقييم السياسات، وتجاوز النظرة الكلاسيكية التي تركز على الدولة كوحدة تحليل وفاعل محوري في عملية الصنع، والمناداة بضرورة اعتماد شبكة السياسة العامة كوحدة تحليل تسمح بكشف فواعل مؤثرة جديدة كالمواطن ومؤسسات المجتمع المدني.²

وعلى أهمية هذه المقاربة في صنع سياسات عامة تعكس تفاعلا بين مختلف قوى المجتمع وتعبير في الوقت نفسه عن حاجات وتطلعات المستفيدين، فهي المقابل حسب جينيفر ماكريكن آلية مهمة لتسهيل عمل ومساهمة الأفراد والجماعات الرسمية وغير الرسمية في صنع السياسات عن طريق التمثيل، وما يترتب عن المشاركة من محاسبة وشفافية ومواطنة فعالة، بما يعني الوصول إلى تجسيد الديمقراطية التشاركية على أرض الواقع.³

تستهدف هذه الورقة مقاربة عملية صنع السياسة العامة في الجزائر من زاوية مدى وجود فواعل أخرى غير رسمية تشارك وبشكل فعال في رسم السياسات بما يستجيب لتطلعات المواطنين أم أن طغيان دور الفواعل

الرسمية وخاصة المؤسسة التنفيذية حال من دون تجسيد المقاربة التشاركية في رسم مثل هذه السياسات، محاولة الإجابة عن إشكالية مركزية: إلى أي مدى تشارك الفواعل غير رسمية في إطار تشاركي في رسم السياسات في الجزائر؟ وهل يسهم طغيان دور الفواعل الرسمية وعلى رأسها الهيئة التنفيذية في الحد من أن تكون هذه الفواعل شريكا مهما في صياغة السياسات؟

وتستعين الدراسة بالمنهج الوصفي التحليلي بغية وصف وتحليل دور الفواعل الرسمية وغير الرسمية في رسم السياسات والبحث في مدى تغول طرف على حساب الطرف الآخر في عملية الرسم، بما يحول دون تجسيد المقاربة التشاركية على أرض الواقع.

وتحاول الدراسة الإجابة عن الإشكالية انطلاقا من فرضية محورية تركز على الدور المخول دستوريا وقانونيا للهيئات الرسمية في عملية صنع السياسة العامة، بما يجعل من هذه الهيئات محور رسم السياسات في الجزائر بعيدا عن أي مشاركة حقيقية لباقي الفاعلين بما فيهم المواطن المفروض أن السياسات موجهة لحل مشكلاته، ولا لمؤسسات المجتمع المدني المفروض أنها شريكا حقيقيا للحكومة في كل مراحل السياسات (صنعا وتنفيذا ورقابة وتقييما).

أولا: الإطار المفاهيمي للدراسة.

شهدت مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية العديد من التطورات مست علم السياسة بصفة عامة والسياسة العامة بصفة خاصة؛ ومع بروز التوجه السلوكي الجديد لعلم السياسة الحديث، كان التركيز على محتوى ومضمون السياسة العامة من خلال البحث في تأثير القوى الاجتماعية والاقتصادية والسياسية على مختلف مراحل صنع السياسة العامة.

وخلال العقد الأخير من القرن العشرين ومع تهاوي احتكار الدولة للسياسات العامة تصاعدت الكثير من نداءات الهيئات الدولية لتفعيل أكبر للمقاربة التشاركية في رسم السياسات بما يفسح المجال لتدخل العديد من الفواعل في رسم وتنفيذ السياسات العامة. فما المقصود بالسياسة العامة والمقاربة التشاركية، وما هي أهم الفواعل المشاركة في رسم السياسات؟

1. في مفهوم السياسة العامة :

أدخل عرف علم السياسة العامة العديد من التطورات بعد الحرب العالمية الثانية، لكن ومنذ خمسينيات القرن العشرين اكتسب العلم معناه الاصطلاحي علميا على يد عالم السياسة "هارولد لازويل

Harlord.Lasswell الذي تناول بالدراسة في كتابه من؟ يحصل على ماذا؟ متى؟ وكيف؟ جوهر العمليات المتبادلة والتوزيعية للقيم والمنافع المتضمنة في رسم السياسات العامة وتنفيذها.⁴

وقد توالى بعد ذلك الدراسات والابحاث محاولة مواكبة ما يشهده حقل السياسة العامة من تطورات، وقد حرص الباحثون في خضم تلك التطورات على تحديد مفهوم السياسة العامة ومختلف عناصرها والفواعل المتدخلة في صناعتها.

وكغيره من المفاهيم الاخرى في العلوم الاجتماعية بصفة عامة وعلم السياسة على وجه التحديد لم يتمكن الباحثون من تحديد تعريف واحد للمفهوم، فتعددت التعاريف بعدد المنظورات (ممارسة القوة، تحليل النظم، منظور الحكومة)⁵.

ويبرز في المحاولات العربية تعريف جيمس أندرسون J.ANDERSON للسياسة العامة باعتبارها "برنامج عمل هادف يعقبه أداء فردي أو جماعي في التصدي لمشكلة أو لمواجهة قضية أو موضوع".⁶ أما في المحاولات العربية لتعريف السياسة العامة فيبرز إسهام الأستاذ فهمي الخليفة الفهداوي " من يجوز على ماذا؟ متى؟ وكيف؟ من خلال نشاطات تتعلق بتوزيع الموارد والمكاسب والقيم والمزايا المادية المعنوية وتقاسم الوظائف والمكانة الاجتماعية. بفعل ممارسة القوة أو النفوذ والتأثير بين أفراد المجتمع من قبل المستحوزين على مصادر القوة".⁷

ومع أن الكثير من التعريفات تشير إلى أن تطوير السياسات العامة يتم في إطار تنظيمي حكومي، إلا أن ذلك لا يعني أن هذه الأطر التنظيمية تعمل على إعداد السياسات ثم تفرضها فيما بعد على العالم الخارجي، لأنه في الواقع وكما تشهد بذلك تجارب الدول المختلفة، يتم وضع السياسات العامة بالاشتراك مع الفواعل والجماعات المختلفة الموجودة في المجتمع . أي أنه لا يوجد فاعل سياسي وحيد يتولى وضع ورسم السياسات العامة بل هناك مجموعة من الفواعل التي تتدخل في ذلك و إن كان ذلك بدرجات متفاوتة

وهو ما أدى في مرحلة لاحقة لمحاولات حديثة لتعريف المفهوم ارتبطت " بمفهوم الشبكات Network Policy، أي وجود أكثر من جماعة فاعلة ومؤثرة في صنع السياسة العامة، يميزها وجود عدة

أنماط اتصالية وحجم أكبر من الشبكات وصور الشراكة، تبلورها جهات حكومية وغير حكومية تتمتع بالاستقلالية، ولديها القدرة والأدوات للتحكم أو توجيه هذه الشبكات تجاه سياسات بعينها".⁸

2. المشاركة والتشاركية

شهد مفهوم الشراكة والتشاركية تداولاً واسعاً منذ تسعينيات القرن العشرين، فلم تتوان خطابات الأمم المتحدة وبيانات مؤتمرات العديد من الهيئات الدولية من طرح المفهوم وتأكيد أهميته وجود صيغة تشاركية ما بين الحكومة وفاعلين آخرين على رأسهم المجتمع المدني والقطاع الخاص من أجل تدبير الشأن المحلي وتحقيق التنمية من خلال رسم وتنفيذ سياسات عامة فعالة.

ورغم ما أثاره مفهوم المقاربة التشاركية من نقاش واسع بين مختلف الباحثين لم تحدد التعريفات التي أعطيت للمفهوم عن فكرة أساسية تركز على محورية إشراك مختلف الفاعلين في أخذ المبادرة في إعداد وبرمجة السياسات وتنفيذها وتقويمها من دون إقصاء أو تهميش لأي طرف، وهو ما يعبر عن الديمقراطية التشاركية من جهة، ويحقق استقرار النظام السياسي من جهة أخرى.

وفي هذا الصدد يرى صامويل هنتغتون S.Huntington " أن تحقيق الاستقرار السياسي يقترن بإيجاد مؤسسات سياسية تنظم المشاركة السياسية وتمنع انتشار العنف والفساد، وذلك بإشراك المواطنين سواء بشكل فردي أو من خلال تنظيمات/ مؤسسات في صنع السياسات. وهو ما ركز عليه تعريف الأستاذ صالح زباني أيضاً "أن يكون للمواطنين دوراً ورأياً في صناعة القرارات التي تؤثر في حياتهم سواء بشكل مباشر، أو من خلال مؤسسات شرعية وسيطة تمثل مصالحهم".⁹

ثانياً: صنع السياسة العامة في الجزائر من منظور تشاركي: المعوقات وسبل التفعيل

لم تكن الجزائر من السباقين لتطبيق المقاربة التشاركية في رسم السياسات فقد عرفت دول عديدة على غرار بريطانيا، ألمانيا وفنزويلا وغيرها إلى تبني المقاربة التشاركية انطلاقاً من إشراك جميع الفاعلين في وضع السياسات التي تمم المواطنين وتعالج مشكلاتهم.

وغدت هذه المقاربة بعد نجاح التجربتين السويسرية والفرنسية في اعتمادها كوسيلة جديدة من أجل المشاركة المستمرة والدائمة من طرف مختلف الفاعلين وخصوصاً المجتمع المدني والمواطنين في الإعداد والتفعيل والتنفيذ والتقييم للسياسات العامة وتكريس قيم الديمقراطية التشاركية وكذا قيم الحكامة الجيدة وعلى رأسها المشاركة والمراقبة والمحاسبة.

ولأن الأنظمة العربية عموماً بما فيها النظام السياسي الجزائري غالباً ما تستحوذ فيها السلطة التنفيذية على جميع السلطات، فيصبح صنع السياسات العامة مُركّزاً في يد تلك السلطة التنفيذية، دون اعتبارات صنع السياسة العامة التي يشترك فيها السلطات الرسمية والمكونات غير الرسمية داخل النظام السياسي كالأحزاب والمجتمع المدني والنخب.¹⁰

وقد كان التوجه منذ الأحداث التي عرفتها المنطقة العربية في إطار ما عرف بالربيع العربي ابتداءً من سنة 2011، بتبني خطاب المشاركة والمقاربة التشاركية كآلية لإشراك مختلف الفاعلين السياسيين والاجتماعيين والاقتصاديين في تدبير الشأن العام والمحلي، وتحقيق التنمية، خاصة مع "القصور الذي لازم عملية التنمية السياسية في الجزائر خلال العقدين الأخيرين التي اتخذت من الديمقراطية التمثيلية آلية لتسيير الشأن العام".¹¹

1. صنع السياسة العامة في الجزائر: بين محورية دور السلطة التنفيذية وضرورة إشراك الفواعل غير رسمية:

ألم تتأخر الجزائر كغيرها من معظم دول العالم عن تبني الخيار الديمقراطي الذي يركز على مبادئ أساسية تستهدف تحسين الأداء الحكومي والتدبير العمومي. وعلى تعدد هذه المبادئ يبقى في تبني خيار التشاركية في التعديل الدستوري لسنة 2016¹² دليلاً على مدى حرص النظام على تجسيد الديمقراطية التشاركية وأحد أهم آلياتها المتعلقة بإشراك الفاعلين في تدبير الشأن العمومي والمحلي من خلال مشاركته في سن السياسات وتنفيذها ومراقبتها وتقويمها.

إلى جانب نص المادة 34 من الفصل الرابع المتعلق بالحقوق والحريات التي تؤكد على ضمان مساواة المواطنين في الحقوق والواجبات بإزالة كافة العقبات التي تحول دون مشاركتهم الفعلية في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وأهمها حرية التعبير للمواطنين عن آراءهم وتقديم اقتراحات وحلول لأهم مشكلاتهم، وبلورتها في شكل بدائل للسياسة العامة. وكذا حرية إنشاء جمعيات المجتمع المدني، لما يمارسه من دور مهم في التوعية من خلال حلقات الحوار والمنتديات وحملات التعبئة، وبرامج الإعلام، وإثارة اهتمام الرأي العام، بمتابعة قضايا التنمية وتقييم سياساتها.

● **الشراكة بين الحكومة والمجتمع المدني والقطاع الخاص: من أجل سياسات عامة أكثر فعالية:**

منذ أن طرحت الدوائر السياسية والبحثية الغربية والمنظمات الدولية مفهوم **Governance** كمفهوم جديد يهدف إلى صياغة عقد جديد بين الدولة والمجتمع، لم تعد الحكومة هي الطرف الوحيد المعني برسم السياسات رغم محورية الدور الذي تلعبه كفاعل رئيسي في عملية الصنع. بل أصبح يتشارك معها كل من القطاع الخاص من خلال سعيه لتحقيق التنمية وتوفير فرص العمل، وتحسين الخدمات. إلى جانب المجتمع المدني من خلال دوره في تعبئة جهود الأفراد في منظمات قوية تشارك بفعالية في الأنشطة الاجتماعية والسياسية وتلعب دورا في التأثير في السياسات العامة، عن طريق البعد غير الرسمي أو ما سماه "لندبلوم" بالسلوك المؤثر على الدستور الذي يأخذ عدة صور كالمبادرة بالتأييد أو المعارضة، أو القضاء، أو الرأي العام، أو التعاون أو المناقشة.¹³

ويتطلب الحديث عن مدى تجسد شراكة حقيقية بين الفواعل في رسم السياسات، استعراض مكانة الفواعل الرسمية خاصة السلطة التنفيذية في عملية صنع السياسة العامة، وكذا درجة إسهام باقي الفواعل وأهمها المجتمع المدني في هذه العملية.

فالمتتبع لمختلف الدساتير الجزائرية وتعديلاتها المتتالية وصولا إلى آخر دستور سنة 2020 يدرك بكل سهولة المكانة المهمة التي منحها المشرع الجزائري للسلطة التنفيذية داخل النظام السياسي مقارنة بباقي المؤسسات، سواء ما تعلق بطريقة تنظيمها والصلاحيات الممنوحة لها إضافة إلى طبيعة علاقتها مع السلطات الأخرى، بالشكل الذي جعل منها الفاعل المهيمن على عملية صنع السياسة العامة.

وقد أكدت دساتير مرحلة التعددية منذ دستور 1996، مروراً بتعديل 2016، وصولاً إلى التعديل الأخير لسنة 2020، مبدأ علوها وهيمنتها على معظم الاختصاصات في الدولة بما يخولها آليا لهيمنتها على رسم السياسات وتنفيذها. وتتجسد هيمنة السلطة التنفيذية (الحكومة) على رسم السياسات في مواقف كثيرة أهمها مزاحمتها البرلمان في تشريع السياسات واعتمادها على أغلبية مريحة لتمريرها، وتبنيها تطبيق برنامج رئيس الجمهورية علنا. كما تبرز أيضا في المكانة المحورية لها (مؤسسة الرئاسة) بما يخولها الدستور من صلاحيات كالاحتكار الرئاسي للمبادرة بالتشريع بما يوحي بمحورية دور رئيس الجمهورية في وضع وسائل وأدوات تنفيذ السياسة العامة للدولة. إلى جانب الاحتكار الرئاسي لسلطة التعيين التي تلعب دورا كبيرا في تنفيذ السياسات العامة بما تتيحه من فرصة اختيار الشخصيات المؤهلة للقيام بذلك.¹⁴

أما في ما يتعلق بالفواعل غير الرسمية وعلى رأسها مؤسسات المجتمع المدني والأحزاب السياسية وعلى رغم تأكيد الكثير من الدراسات الأكاديمية على محورية دورها في رسم وتنفيذ وتقييم السياسات العامة خاصة في النظم الديمقراطية التي تترسخ فيها قيم المواطنة ويتجسد فيها مبدأ المشاركة، بما يؤهلها لتكون آلية نقل المطالب والدفاع عنها، وعنصرها مهما في عملية صنع السياسة العامة، يبقى دورها في الجزائر مقيدا بكثرة القوانين والتشريعات التي أضعفت الأداء الحزبي فتراجع عن دوره في صنع السياسات، وأسهمت في ذوبان تنظيمات المجتمع المدني في خدمة مشاريع السلطة الحاكمة.

ومع أن الكثير من الدارسين يشيد بالدور الذي لعبته التنظيمات المدنية منذ دخول الجزائر مرحلة التعددية وتبني العديد من الإصلاحات السياسية والإدارية والاقتصادية، ترتب عنها عدة قوانين تنظيمية لهذه الهيئات¹⁵، بما انعكس على حجمها ودورها (جمعيات، منظمات وطنية، نقابات) حيث لعبت دورا كبيرا في حصر النقائص الموجودة في السياسات العامة الاقتصادية والاجتماعية، والمبادرة بتقديم اقتراحاتها لتصحيح هذا الخلل.¹⁶

يرى في المقابل البعض الآخر أن هذا الزخم العددي لا يعكس أي شراكة حقيقية لهذه الفواعل على أرض الواقع، ولا يعكس أي ثنائية تأثير متبادل بين الدول وتنظيمات المجتمع المدني. ورغم تمتع هذه الهيئات بالاستقلالية على المستوى القانوني والهيكلية، إلا أن الواقع العملي أثبت [على الأقل منذ تولي الرئيس الأسبق عبد العزيز بوتفليقة للحكم 1999-2019] تبعيتها للسلطة الحاكمة وتحولها مجرد آليات مساندة وتأييد لكل سياسات وقرارات السلطة، مستعينة في ذلك بأكثر من استراتيجية كالاختراق والتفكيك، والتنظيمات المتماثلة، إضافة إلى استراتيجية التهميش المتعمد والإقصاء والاكراه المادي والمعنوي.¹⁷

2. الآفاق: بحث في سبل تفعيل المقاربة التشاركية في صنع السياسات:

يعكس واقع الممارسة خاصة في ما يتعلق باشتراك الفواعل غير الرسمية في الجزائر في صنع السياسات أننا مازلنا بعيدين عن تجسيد شراكة حقيقية مع مختلف الفاعلين، خاصة مع ما منحه الدستور نفسه من صلاحيات واسعة تحول للمؤسسة التنفيذية إحكام قبضتها على صنع السياسات وتنفيذها.

ويتطلب تفعيل المقاربة التشاركية على أرض الواقع بما يُمكن للفواعل غير الرسمية وعلى رأسها تنظيمات المجتمع المدني أن تكون شريكا اجتماعيا حقيقيا في رسم وتقييم السياسات العامة بحكم تغلغلها داخل المجتمع بما يخولها أن تكون مصدرا لمعلوماتيا بامتياز، العمل على:

● **إرساء ثقافة المشاركة:** فوجود إطار أو مرجعية فكرية تؤمن وتعزز مشاركة الجهات غير الرسمية في صنع السياسة العامة ، ومن ثم تخلق لها بيئة قانونية وسياسية مباشرة عملها دون قيود مسبقة أو ممارسة ضغوطات عليها، لذلك نؤكد على أن إصلاح الجهاز الحكومي لا بدا أن يكون إصلاحا هيكليا وفكريا، وفق فلسفة إدارية معاصرة شكلا ومضمونا.

● **الحكومة الرشيدة كمحدد أساسي لفعالية الأداء الحكومي:** لما تمثله الحكومة الرشيدة كجزء من ثقافة عالمية تنهض على تعزيز مشاركة الأطراف المجتمعية المختلفة مع الحكومة في صنع السياسة العامة. كما تدعو الحكومة إلى مزيد من العدالة والمساواة وذلك بعدم إقصاء أي طرف أو تهميشه. وللتعبير عن التفاعل أو المشاركة بين المجتمع المدني والقطاع الخاص لتحقيق التنمية المستدامة.¹⁸

● **إرساء نظام ديمقراطي:** باعتباره (النظام الديمقراطي) المجال الوحيد الذي تتحول فيه السياسة العامة إلى عملية سياسية حقيقية تكون أكثر تعبيرا عن محصلة التفاعل القائم بين هذه الفواعل. فالديمقراطية هي الفضاء الوحيد الذي يتيح لكل الفواعل الرسمية وغير الرسمية للمشاركة في عملية رسم السياسة العامة. ومن ثم يحتاج الأمر إرساء نظام ديمقراطي حقيقي تتولد عنه عن إرادة سياسية وثقافة ديمقراطية، ما يستتبعه بالضرورة إرساء آليات وإجراءات (حرية الرأي، المشاركة المجتمعية، استقلالية المنظمات المدنية) تسهم في تجسيد المقاربة التشاركية على أرض الواقع.

4. خاتمة:

لم يعد رسم السياسات العامة حكرا على الدولة/ الفواعل الرسمية، فمنذ ظهور مفهوم الحكومة تصاعدت نداءات الهيئات الدولية لإرساء مبدأ الشراكة بين مختلف الفاعلين إلى جانب الحكومة كآلية مهمة لتدبير الشأن العام والمحلي وتحقيق التنمية. الأمر الذي تطلب تفعيل المقاربة التشاركية وإشراك العديد من الفواعل غير الرسمية وعلى رأسها تنظيمات المجتمع المدني في رسم وتنفيذ وتقييم السياسات العامة لما تلعبه هذه المنظمات من دور الوسيط بين المجتمع والدولة.

ورغم الزخم العددي لتنظيمات المجتمع المدني التي وجدت سبيلا لممارسة دورها المجتمعي منذ إقرار التعددية السياسية في الجزائر نهاية ثمانينات القرن العشرين، وقرار ذلك دستوريا وقانونيا، إلا أن الواقع العملي أثبت عدم قدرتها على تحقيق استقلاليتها ولعب أدوارها في رسم وتنفيذ السياسات، خاصة في ظل ما تعانيه

من ضعف تنظيمي ومالي، وهو ما دفع معظمها للتخلي عن دوره الرقابي والتقوي لسياسات الحكومة، واكتفى بلعب دور المؤيد لهذه السياسات.

ويبقى التوجه نحو إشراك مختلف الفاعلين غير الرسميين كالمواطنين وتنظيمات المجتمع المدني في رسم وتنفيذ سياسات عامة لمواجهة المشكلات المجتمعية مرهون بمدى توجه النخب الحاكمة نحو بلورة إرادة سياسية حقيقية تقبل بتعدد الأطراف الفاعلة في صنع السياسات من دون احتكار لطرف واحد (عادة ما يكون الحكومة). إلى جانب تبني وتفعيل معايير الحكومة في سياق السياسات العامة، وتكريس معايير الحكم الراشد في كل مراحل رسم السياسة العامة، ما يسمح بإدارة أمثل للدولة للموارد، وتوجيهها لخدمة الصالح العام من خلال بلورة سياسات بكل شفافية بما يعزز الثقة بين المواطن والسلطة ويفسح المجال لإشراك مختلف الفاعلين (مواطنين ومجتمع) في اتخاذ القرارات لاسيما تلك المتعلقة بالسياسات، وإمكانية محاسبة ومساءلة المسؤولين حول تبني سياسات أو تعديلها.

5. الهوامش:

- 1- أحمد طييب، دور المعلومات في رسم السياسات العامة في الجزائر: دراسة حالة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي"، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر: كلية العلوم السياسية والإعلام، 2007/2006، ص.د.
- 2- جمال زيدان، "دور المجتمع المدني في تحليل السياسات العامة في الجزائر: دراسة في آليات التقويم"، مجلة الدراسات الحقوقية، المجلد 08، العدد 01، (ماي 2021)، ص.746. (ص ص 744-768)
- 3- عبد العزيز عقاقبة ومسعود البلي "توزيع السلطة من منظور السياسات العامة التشاركية"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 05، (مارس 2015)، ص.426. (ص ص 420-436)
- 4- فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة: منظور كلي في البنية والتحليل، ط.1(عمان: دار المسيرة)، ص.29.
- 5- للاطلاع أكثر على أهم التعريفات التي تضمنها كل منظور يمكن الرجوع إلى: ابتسام قرقاح، "دور الفواعل غير الرسمية في صنع السياسة العامة في الجزائر(1989-2009)، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2011/2010، ص ص. 19-23".
- 6- جيمس آنديرسون، صنع السياسات العامة، ترجمة عامر الكبيس، ط.1(عمان: دار المسيرة، 1999)، ص 15
- 7- فهمي خليفة الفهداوي، ص.32 .
- 8- عمار معمر، "إشكالية المشاركة في صنع السياسة العامة في الجزائر: مدخل الحكم الراشد"، مجلة البحوث السياسية والإدارية، المجلد 06، العدد 02، (2017)، ص 03.

- 9- أحمد باي ورؤوف هوشات، "المقاربة التشاركية كأداة لتفعيل التنمية المحلية في الجزائر"، مجلة الأمن والتنمية، العدد 10، جانفي 2017، ص 274. (269-281).
- 10- محمد نور البصراقي، "المقاربة الأمنية في توجيه السياسات العامة ودورها في صناعة التطرف والإرهاب"، مجلة جيل الدراسات السياسية والعلاقات الدولية، مركز جيل البحث العلمي، العدد 26، (ديسمبر 2019)، ص 19. (ص 11-28).
- 11- أحمد باي ورؤوف هوشات، ص 274.
- 12- انظر نص المادة 15 الفقرة 03 الفصل الثالث الموسم بالدولة، التعديل الدستوري لسنة 2016.
- 13- عطية حسين أفندي، "الشراكة بين الحكومة والمجتمع المدني: نحو منظومة جديدة: الحكومة- المنظمات غير الحكومية- القطاع الخاص"، ورقة عمل قدمت إلى حلقة حوار حول: "الشراكة بين الحكومات والمجتمع المدني"، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، بيروت، 4-5 أكتوبر 1999، ص 01.
- 14- منح دستور 1996 رئيس الجمهورية صلاحيات واسعة في مجال التعيين، إذ مُنح التعيين في الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور وفي الوظائف المدنية إلى جانب صلاحية التعيين في مجلس الوزراء، إلا أنه ومنذ 1999 أقدم رئيس الجمهورية على الاستحواذ على سلطة التعيين بشكل مطلق دون مشاركة أي جهة أخرى له. وحافظت عليه باقي الدساتير وآخرها دستور سنة 2020 (المادة 03/92). لتفاصيل أكثر: السعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري - دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996: السلطة التنفيذية، ط 3 (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2013). و بن مسعود أحمد. العلاقة بين الوزير الأول ورئيس الجمهورية في الجزائر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2008. مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية. المجلد 02، العدد 03، (2015)، ص 459-475.
- 15- أصدرت السلطة القانون رقم 14/90 في 14/12/1990 يتضمن كيفية تنظيم ممارسة الحق النقابي بما سمح بظهور تعددية نقابية، والقانون 31/90 في 1990/12/04 يتعلق بالجمعيات بما سمح بظهور العديد من الجمعيات الوطنية والمحلية، والقانون رقم 06/12 في 2012/01/12 الذي ادخل على النظام الجمعي عدة أحكام جديدة على مستوى الهيكل والأدوار ما اعتبر مكسبا مهما للعمل الجمعي.
- 16- فعلى سبيل المثال لا الحصر استعانت الحكومة الجزائرية بالجمعيات التي تنشط في القطاع التربوي ومحو الأمية من أجل تحقيق وإنجاح سياسة تعميم التعليم و محو الأمية، وتمكنت من خفض نسبة الأميين في المجتمع من 26.5% سنة 2000 إلى 22% سنة 2005. جمال زيدان، "دور المجتمع المدني في تحليل السياسات العامة في الجزائر: دراسة في آليات التقويم"، مجلة الدراسات الحقوقية، المجلد 08، العدد 01، ماي 2021، ص 759. (ص 744-768)
- 17- جمال زيدان، ص 759-760.
- 18- عائشة عباش، "تطوير الأداء الحكومي كخيار استراتيجي لترشيد السياسة العامة: بحث في الآليات والأسس"، المجلة الجزائرية للسياسات العامة، العدد 08، (أكتوبر 2015)، ص 18. (ص 06-19).

Aziza Dembri

The relationship between the legislative and executive Authorities in public policy making

- Algeria case study -

A Thesis Submitted for the PhD Degree

in political science

Abstract

The importance of the subject is reflected in an attempt to analyze and set the relationship between the legislative and executive authorities in the field of public policy making, to realize the balances or imbalances in this relationship, reveal the nature and dynamics of the political system, and accommodate the distribution of power between the two authorities, accordingly appropriate solutions can be found to correct the relationship and re-balancing it within a analytical strategy in view of the responsibility of each authority and its role as an official actor in responding to the demands and needs of citizens within public policies, and the extent of its independence and ability to exercise the powers entrusted to it.

The subject of study is complex and multidimensional, requiring us to answer its main problematic and prove the validity of the basic hypothesis using methods and approaches that help to put the variables of the study in its temporal and spatial context, so we used the historical, case study, analytical and comparative methods, in addition to the legal and institutional approaches, and the elite approach..

The results of the research confirm the defect in the relationship that constitutes the mainstay of the political system, whether at the theoretical or practical level, according to the size and nature of the powers and roles of the legislator and the executive, therefore we stress that the success of the political reform project to support The democratic path requires the political will of the authority and all actors to search for actual solutions to the existing situation, and in order to establish a system that pursues the rotation of power away from the constitutional amendments that have lost the constitutional document's value and prestige in the state's legal system.

Keywords : Public Policy, Legislature, Executive Authority, Relationship,Algeria.

Supervisor : Prof. Yasmina Ben Abderrahmane - University of Constantine3

2022-2023