



جامعة زيان عاشور بالجلفة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم: العلوم السياسية



ترشيد السياسات العامة في الجزائر من خلال المؤسسات السياسية غير الرسمية

مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في: العلوم السياسية
تخصص سياسات عامة

اشراف الاستاذ:

أ.د - قيرع سليم

اعداد الطالب:

- بلعمري عبد الغاني

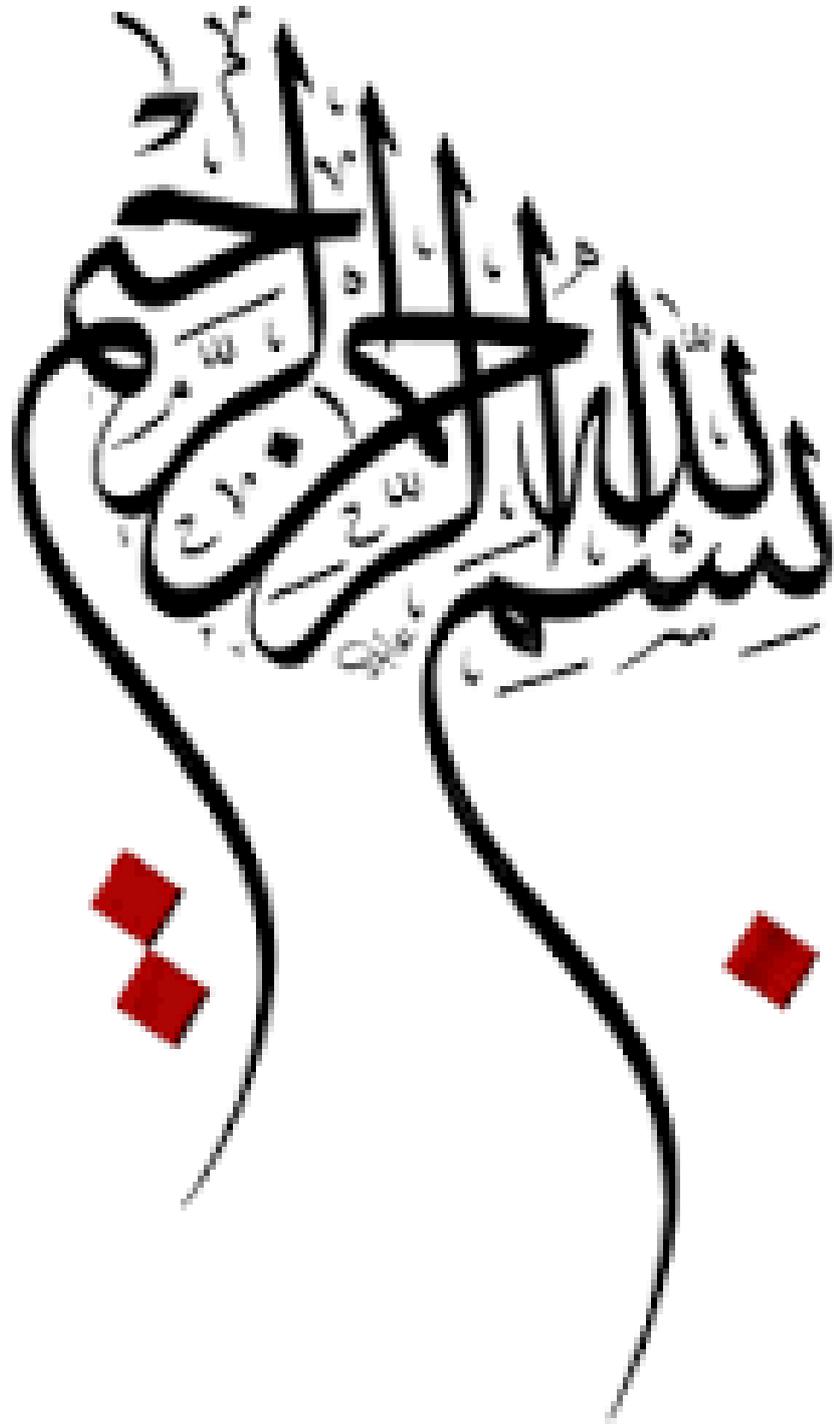
لجنة المناقشة:

د. قوادرية بورحلة..... رئيسا

أ.د. قيرع سليم..... مشرفا ومقرا

د. مكاوي نور الدين..... ممتحنا

السنة الجامعية 2022/2021



تشكرات والاهداء

تشكرات

قال الله تعالى " لئن شكرتم لأزيدنكم "

الحمد لله الذي أعاننا وعليه توكلنا .. الحمد لله الذي يسر سبيلنا وأنار دربنا
نشكر المولى عز وجل الذي أنار لنا الطريق إلى ما فيه الخير ووفقنا وأعاننا ووهبنا نعمة
العلم وعمال بقول الرسول صلى الله عليه وسلم " من لم يشكر الناس لم يشكر الله "
ونخص بالشكر الوالدين الكريمين على دعمهم المادي والمعنوي
كما نتوجه بالشكر الجزيل والثناء للأستاذ المشرف على نصائحه وتوجيهاته المقدمة في
سبيل إتمام هذه المذكرة.

كما نشكر كل الاساتذة المحكمين على ما منحونا من وقت لتحكيم أداة الدراسة
وأیضا نتقدم بالشكر إلى كل من ساهم في إنجاز هذا البحث سواء من قريب أو بعيد .

شكرا جزیلا للجميع

الاهـداء

جف البحر لو كان من غاب البدر بذكرها وأقلت النجوم لسحرها وحجبت الشمس لنورها ومدادا لشكرها والتي لا يجوز إلا بماء الذهب كتابة اسمها .. إلى من حملتني تسعة أشهر في أحشائها وسهرت الليالي وتعبت وشقت وقاست وواجهت مخاطر الدنيا لكي أصل إلى ما أنا عليه .. إلى التي جعل الله الجنة تحت أقدامها ... إلى قرّة عيني أمي رمز الحب والعطاء حفظها الرحمان .

إلى من رباني وأحبنى أكثر من نفسه وجعل تعبته وشقائه راحة بالي .. إلى الذي علمني أن الاخلاق والمبادئ والقيم ثروتي .. إلى من أنار لي درب النجاح والتوفيق .. إلى الذي لا ينام ليحقق أحلامي والذي تطوى الصفحات إلا بذكره .. إلى الغالي الحنون العزيز أبي أطلال الله في عمره .

وإلى أخوتي كل باسمه " رضا . عزوز .أعمر .صحراوي." وأخواتي كل باسمها " فضيلة . زهيرة . كريمة . صبرينة" وإلى كل أولاد إخوتي وأخواتي إلى زوجتي وابني قرّة عيني "لقمان " إلى أصدقائي في الدراسة إلى زملائي في العمل".

إلى كل من نسيتهم مذكرتي ولم تنساهم ذاكرتي أهدي عملي .

بلعمرني

مقدمة

مقدمة العامة:

أ- تمهيد:

تهتم السياسة العامة بمعالجة مشاكل و حاجات المواطنين، من خلال صياغة خطط وبرامج يتم تنفيذها كاستجابة لتلك المطالب التي تأتي من المجتمع، ووفق تلك الاهداف المبرمجة تتخذ مراحل عملية صنع السياسة العامة في سياق محدد من طرف مجموعة من الفاعلين في مختلف المجالات.

و تتداخل عملية صنع السياسة العامة من حيث الفواعل الداخلية والخارجية التي تؤثر في مسار ومراحل صناعة مختلف السياسات، التي تكون عادة في شكل ضغوطات من البيئة الداخلية والبيئة الخارجية للمؤسسات السياسية التي تتولى مهام رسم وتنفيذ السياسات العامة، و كانت الدولة المحور الاساسي التي بدأ التحليل ير كز عليها، باعتبارها تمثل الهيئات الرسمية التي تملك صلاحيات صنع القرارات السياسية وفق الشرعية التي تحوز عليها، لكن بتطور مفهوم السياسة العالمية بفعل ازدياد تأثير الدول الاخرى وتنامي عدد المنظمات والهيئات الدولية أدى ذلك إلى الانتقال إلى مستويات جديدة لتحليل السياسة العامة من منطلق تدخل قوى مختلفة أصبحت تشارك الدولة ومؤسساتها في توجيه الخيارات السياسية، وتؤثر على العملية السياسية.

وقد ارتبط ظهور السياسات العامة كحقل علمي بحقل العلوم السياسية والذي تطو من اهتمامه بشكل ومدخلات النظام السياسي في ستينيات القرن العشرين إلى دراسة النظم السياسية المقارنة والتي تهتم بمخرجات النظام السياسي وتأثير تلك المخرجات على ظهور دولة الرفاهية لحياة المواطنين.

ب- أهمية الموضوع:

تتبع أهمية الدراسة من أهمية السياسة العامة في كونها تكشف المرتكزات الإيديولوجية لتوجهات الدولة، والتي على ضوءها يمكن فهم وتحليل قرارات النظام الحاكم و أولوياته، وطبيعة القوى الاجتماعية والسياسية المحركة له، وآلياته في التعامل مع المطالب و المدخلات التي تنتجها البيئة الداخلية، كما تعتبر السياسة العامة نتاج مشترك وجماعي بالرغم من أنها في النهاية قد تصدر من شخص واحد ، وهو رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة ، و هي نتاج تفاعلات و عوامل متعددة، او من جهات سياسية غير رسمية و مراكز الأبحاث و الدراسات التي أصبحت موضوع بالغ الأهمية في صنع السياسات العامة، لما تقدمه من خبرات و استشارات و دراسات خاصة في عصرنا الحالي الذي يتميز بالتشابك و التعقد في جميع مناحي الحياة من تزايد عدد السكان و ظهور مراكز كبيرة للتجمعات السكانية و تزايد الحاجات الاجتماعية و الصعوبات المترتبة على ذلك من هنا كانت الحاجة الملحة إليها حتى تكون السياسات العامة نابعة ، فعالة و مرنة.

ج- مبررات اختيار الموضوع:

إنّ إختيار هذا الموضوع لم يكن بمحض الصدفة بل كان بعد دراسة مختلف الجوانب المحيطة به، و الدراسات المتعلقة بمثل هذا النوع من المواضيع، و إذا أردنا تصنيف مبررات إختيار الموضوع فإننا نصنفها إلى مبررات موضوعية و أخرى ذاتية.

1-المبررات الموضوعية :

تعتبر المؤسسات السياسية غير الرسمية أحد أهم المؤسسات المساهمة في صنع السياسات العامة للدول، لما تقدمه من دراسات و إستشارات و تحليلات مدققة باستخدام أدوات و مناهج علمية، كما تساهم في تقييم السياسات العامة للدول من أجل تصحيح سياستها ومعرفة مدى نجاح وفشل هاته السياسات.

2- المبررات الذاتية:

الفضول و حب الاطلاع بالبحث في دور أهل العلم و المعرفة و أصحاب الخبرة في صنع السياسة العامة، باعتبار أن مراكز الأبحاث و الدراسات تعتبر بمثابة مراكز للتفكير و كذا لمعرفة كيفية مساهمة الجهات غير الرسمية في السياسة العامة، بمختلف مراحلها و كذا العوائق التي تحول دون مشاركة هذه المراكز في السياسة العامة، و خاصة إذا ما تعلق الأمر بالجزائر للكشف عن كيفية صنع السياسة العامة فيها و عن أسباب لجوئها أو عزوفها عن مراكز الدراسات و الأبحاث.

د- الدراسات السابقة:

1- دراسة عمار معمر « إشكالية صنع السياسة العامة في الجزائر » ، تناول فيها الباحث إطار نظري للسياسة العامة، و مؤسسات صنع السياسة العامة في الجزائر حسب ما ينص عليه الدستور، بالإضافة إلى الأحزاب، الإدارة، ثم تقييم للسياسات العامة و الأسباب التي تقف خلف عدم نجاعة هاته السياسات مقارنة بالدعم المادي الذي تحظى به، و من بين ما توصل إليه، اقتران السياسة العامة بالإطار الرسمي المرتكز على الحكومة، غياب التوازن في إسهام الفاعلين في صنع السياسات، غياب الاستمرارية في السياسات العامة نتيجة الارتجال و غياب الخبراء.

2- دراسة سلمى إمام « صنع السياسة العامة في الجزائر دراسة حالة السياسة العامة التعليمية الجامعية 1999- 2007. » في الإطار النظري تناولت السياسة العامة تعريفها، منهجية الصنع والتحليل من حيث عمليا و هيكلتها، ثم تناولت الجامعة الجزائرية من حيث الهيكل و التسيير ثم إعداد السياسة التعليمية الجامعية، إصلاح السياسة الجامعية نظام LMD ، و توصلت الباحثة إلى غياب وجود علاقة بين إصلاح السياسة التعليمية و تطور المنظومة الجامعية و بالتالي فشل سياسة الإصلاح.

3- دراسة أحمد طيب حول « دور المعلومات في رسم السياسات العامة في الجزائر دراسة حالة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي»، و تناول الباحث دور المعلومات الرسمية وغير الرسمية في صنع السياسة العامة ، ثم دور المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي كهيئة وطنية استشارية و مصدر معلومات و توصل إلى أن المعلومات عامل حاسم في نجاح أو فشل السياسات العامة نظرا لإنها تقلل من حدة عدم اليقين و دوائر الشك لدى صناع السياسة و نظم المعلومات توفر الجهد و الوقت على صناع السياسة.

هـ- إشكالية الموضوع:

وعلى ضوء التقديم السابق يمكن صياغة إشكالية موضعنا كالتالي:
كيف تؤثر المؤسسات السياسية غير الرسمية في ترشيد السياسات العامة في الجزائر؟

- التساؤلات الفرعية:

من الإشكالية الرئيسية تنبثق التساؤلات الفرعية التالية:

- ماهو الاطار النظري للسياسات العامة؟
- فيما تتمثل المؤسسات السياسية غير الرسمية في الجزائر؟
- هل تؤثر المؤسسات غير الرسمية في ترشيد السياسات العامة في الجزائر؟

و- فرضيات الدراسة:

إذا كانت الفرضيات « عبارة عن تعميمات لم تثبت صحتها يطلقها الباحث ليصف العلاقة بين ظاهرتين، و يسعى بعد ذلك لاختبار العلاقة وفق المنهج الذي يصفه لإثبات ما افترضه «فإن أهم الفرضيات لهذه الدراسة هي كالاتي:

- هناك تأثير للمؤسسات السياسية غير الرسمية في ترشيد السياسات العامة في الجزائر ونجاح السياسة العامة في تحقيق أهدافها المتوخاة يعود لهذه المؤسسات غير الرسمية.

و التحليلات المدققة التي تقوم المؤسسات السياسية غير الرسمية و تتفرع هذه الفرضية إلى

فرضيات جزئية و هي:

- صنع السياسات العامة عملية معقدة و ضبابية، و يصعب تحديد الفاعلين الرئيسيين في صنع هذه الاخيرة.

- تعتمد الأنظمة الحكومية على الدراسات و التقارير المقدمة لها من المؤسسات الرسمية وغير الرسمية و الأبحاث في إتخاذ قرار.

- تتمثل المؤسسات السياسية غير الرسمية في الأحزاب السياسية والنقابات.

ي- منهج الدراسة:

للإجابة على إشكالية الدراسة المتمثلة في:

"كيف تؤثر المؤسسات السياسية غير الرسمية في ترشيد السياسات العامة في الجزائر؟"

استخدمنا في الدراسة المنهج الوصفي التحليلي من جل الالمام بجميع الجوانب المتعلقة بموضوع السياسات العامة من جهة ومن جهة أخرى معرفة مدى تأثير المؤسسات السياسية غير الرسمية في ترشيد السياسات العامة في الجزائر.

ك- خطة الدراسة:

قمنا بتقسيم الدراسة لفصلين حيث جاء الفصل الأول تحت عنوان الاطار النظري للسياسات العامة والذي تضمن المبحث الأول ماهية السياسة العامة و المبحث الثاني أنواع وخصائص و مستويات السياسات العامة.

اما الفصل الثاني فقد جاء متضمنا دور المؤسسات الغير رسمية في ترشيد السياسات العامة في الجزائر حيث تطرقنا فيه للمبحث الأول بحب عنوان مدخل لسياسات العامة في الجزائر والمبحث الثاني دور الجهات غير الرسمية في صنع السياسات العامة في الجزائر و المبحث الثالث دور المجتمع المدني وجماعات الضغط في عملية صنع السياسة العامة في الجزائر.

الفصل الأول:

الاطار النظري

للسياسات العامة

تمهيد:

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

المبحث الأول: ماهية السياسة العامة.

المطلب الأول: مفهوم وتطور السياسة العامة.

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

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

إذا ما رجعنا إلى منشأ المصطلح فنجد أن كلمة *policy* و *politics*، كما يستعملها الفرنسيون كذلك بصفة المؤنث *la politique* وكلاهما يستعمل في مجال دراسة الظواهر السياسية وكلها من أصل يوناني بحكم إنها مشتقة من *Epolis*، وهي تعني المدينة أو اجتماع المواطنين الذين يكونون المدينة، أي الدولة وجاءت كذلك *la polititca*، ومعناها الأشياء المدنية والتي تتعلق بالدولة والدستور، أي التي تتصل بحياة الإنسان¹

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

¹ -ابراهيم شلبي، علم السياسة في قواعده الأصولية وضوابطه النظرية، (بيروت: دار الجامعية للطباعة والنشر، د.ت)، ص15.

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

– السياسة العامة من منظور ممارسة القوة (power). تمثل القوة تلك القدرة التي يحظى بها شخص ما، للتأثير على الأفراد والجماعات والقرارات ومجريات الأمور، يشكل تميزه عن غيره، نتيجة امتلاكه لواحد أو أكثر من مصادر القوة المعروفة مثل: الإكراه، المال، المنصب، الخبرة، الشخصية¹.

ولقد عرف المفكر " هارولد لا سويل H. Lasswell"، السياسة العامة في عبارة مشهورة: « من يحوز على ماذا؟ ومتى؟ وكيف؟ . من خلال نشاطات تتعلق بتوزيع الموارد والمكاسب والقيم والمزايا المادية والمعنوية، وتقاسم الوظائف والمزايا الاجتماعية، بفعل ممارسة القوة أو النفوذ والتأثير بين أفراد المجتمع من قبل المستحوزين على مصادر القوة.

كما عرف كل من " مارك ليند نبيرك M.Lindenberg"، و" بنيامين كروسبي B.crosby من منطلق برغماتي، عملي يخضع لعمليات الأخذ والجذب والمساومات، السياسة العامة على أنها :

« عملية نظامية تحظى بميزات ديناميكية متحركة للمبادلة والمساومة وللتعبير عن يحوز على ماذا؟ ومتى؟ وكيف؟ كما تعبر حسبهم عن ماذا أريد؟ ومن يمتلكه؟ وكيف يمكن أن أحصل عليه؟ « حيث يعكس منظور القوة إمكانية الصفوة (Elite)،

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

حصولها على القيم (values)، الهامة عبر التأثير (Influence) على قوة الآخرين في المجتمع وان السياسة العامة، يمكن لها أن تكون انعكاسا للوجهة نظر أو إرادة أصحاب النفوذ والقوة، الذين يسيطرون على محاور النظام السياسي ونشاطات مؤسساته المختلفة¹.

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

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

يعرف النظام حسب "روبرت دال" في كتابه التحليل السياسي على انه نمط مستمر للعلاقات الإنسانية يتضمن التحكم والنفوذ والقوة، أو السلطة بدرجة عالية.²

ويرى "دافيد استون D.Easton" أن النظام يتألف من مجموعة متغيرات تتصف بدرجة من العلاقة المكثفة ذات التأثير المتبادل فيما بينها³. وعليه ينظر "دافيد استون D.Eston" إلى السياسة العامة كنتيجة متحصلة في حياة المجتمع من منطلق تفاعلها الصحيح مع البيئة الشاملة التي تشكل فيها المؤسسات والمرتكزات والسلوكيات والعلاقات أصولا للظاهرة السياسية التي يتعامل معها النظام

السياسي ومنه يعرفها على أنها توزيع القيم (الحاجات المادية والمعنوية) في المجتمع بطريقة سلطوية أمر، من خلال القرارات والأنشطة الإلزامية الموزعة لتلك القيم، في إطار عملية تفاعلية بين المدخلات (Inputs) والمخرجات (Out puts)، والتغذية الراجعة (Feed back).⁴

¹ - المرجع نفسه الصفحة نفسها .

² روبرت دال، التحليل السياسي الحديث، ترجمة علاء أبو زيد (القاهرة: الأهرام، 1993)، ص.10.

³ الفهداوي ، مرجع سابق، ص.33.

⁴ David Easton, Analyse de système politique (paris : traduction de P. R Armand colin, 1979), p125-

*انظر كذلك:

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

- فالمدخلات تمثل مطالب الأفراد أو دعمهم.
 - المخرجات تمثل القرارات والأنظمة والأنشطة الملزمة للأفراد .
 - التغذية الراجعة تمثل ردود أفعال الأفراد حيال المخرجات.
- أما "بربارة مكلينان Barbara Maklinane" فيرى أن السياسة العامة من منظور النظام تمثل : دد النشاطات والتوجهات الناجمة عن العمليات الحكومية استجابة للمطالب الموجهة من قبل النظام الاجتماعي إلى النظام السياسي"¹.
- خلال التعاريف السابقة الذكر، نستنتج أن السياسة العامة من منظور تحليل النظام، تمثل تلك النشاطات والبرامج الناتجة عن عملية التفاعل بين المدخلات والمخرجات والتغذية الرجعية، الموجهة لأفراد المجتمع.

3- السياسة العامة من منظور ممارسة الحكومة.

بوصف الحكومة سلطة تمارس السيادة في الدولة لأجل حفظ النظام وتنظيم الأمور داخليا وخارجيا، فضلا عن كونها بنية تنظيمية، تتمثل بالأجهزة والمؤسسات التي تقوم بوضع القواعد القانونية

وتنفيذها، إلى جانب كونها كممارسة تمثل عملية اتخاذ القرارات ورسم السياسات العامة، داخل الأجهزة والمؤسسات الحكومية وكيفية انسياب العلاقة بين التشريع والتنفيذ والقضاء². وقد عرفها من المنظور مجموعة من المفكرين اختلفت تعاريفهم إلا أن جميعها انطلقت من عمل الحكومة في تحديد تعريف السياسة العامة، فمن وجهة نظر "جاي بيترز Guy Peters"، السياسة العامة من هذا المنظور تعبر عن « أسلوب محدد من الأفعال التي يتخذها المجتمع بشكل جماعي أو يتخذها ممثلوا ذلك المجتمع،

- الفهداوي ، مرجع سابق، ص.33.

¹ Frank Fischer, Gerald J. Meller, Maras. Hand book of publicy analysis: Théory, politics and Methods

(CRC Press Taylor& Francis group, 2000), p.35

² - الفهداوي ، مرجع سابق، ص.34.

وتتصب على مشكلة تهم ذلك المجتمع وتعكس مصلحته أو جزء منه.¹ أما "خيري عبد القوي"، فيرى أنها: « تلك العمليات والإجراءات السياسية وغير السياسية التي تتخذها الحكومة بقصد الوصول إلى اتفاق على تعريف المشكلة والتعرف على بدائل حلها، وأسس المفاضلة بينها، تمهيدا لاختيار البديل الذي يقترح إقراره في شكل سياسة عامة ملزمة تنطوي على حل مرضي للمشكلة»². فهي تمثل مختلف النشاطات الحكومية الهادفة التي لها تأثير مباشر على المجتمع وحياة الأفراد.³

ويعرفها "أحمد سعيغان" أيضا على أنها: " تعبير عن الرغبة الحكومية بالعمل، أو الامتناع عن العمل، وهي مجموعة مبنية ومتماسكة من القرارات والانجازات يمكن أن تقوم بها سلطة عامة محلية وطنية أو فوق وطنية، فتضم بذلك أربع عناصر، وهي الهدف، اختيار الأفعال التي تحققها، إعلان الفاعلين لهذه السياسة، تنفيذ هذه السياسة"⁴.

كما تعرف على أنها "فعل أو مجموعة من الأفعال الإستراتيجية تقوم بها سلطة عامة تخص أحد المشاكل التي تهم الشعب، هذا الفعل أو مجموعة الأفعال قد تمس كل الشعب أو فئة محددة"⁵. ويذهب "ماجد راغب الحلو" في تعريف السياسة العامة من منطلق الأهداف التي تقوم بها الحكومة حيث يعرفها على أنها: الأهداف التي تقرر الحكومة تنفيذها في مختلف مجالات النشاط الذي تتدخل فيه الدولة"⁶.

¹ Martin potuck, Lance T. leloup, Gyorgy Jemei, public policy in central and Eastern Europe: theories and Methods, practices, (slavkia: Nispoe, 2003), p.26

² ثامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة: دراسة معاصرة في استراتيجية إدارة السلطة، (عمان: دار مجدلاوي، ط1، 2004)، ص.28.

³ Cahm, A, Matthew, Institutional and noninstitutional Actors in the policy process, retrived, in : http://www.Pearsonlighered.com/assets/hip.us_ . Pearsonlighered / samplechapter PDF: consultez in

/2/201612

⁴ أحمد سعيغان، قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية، (بيروت: مكتبة لبنان، 2004)، ص213-

⁵ Méthode de synthèse de connaissances sur les politiques publiques, centre de collaboration nationale sur Les politiques publiques et la santé, rapport, septembre, 2010. P. 13.

⁶ ماجد راغب الحلو ، علم الإدارة العامة، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر، 2004، ص. 51.

كما يعرفها "جبريال ألموند"، في كتابه السياسة المقارنة، على أنها : حد تعبيرات عن النوايا التي يتم سنها وقرارها من قبل السلطة التنفيذية والتشريعية التي تقوم بتخصيص الموارد وتحديد الجهات المسؤولة عن تطبيق وانجاز هذه الأهداف، حيث يعتمد هذا التطبيق على الإدارة البيروقراطية وعلى استجابة الجماعات المتأثرة بهذه الأهداف، حيث يرى "ألموند" أن السياسة العامة قد تضيع في خضم عدم الفهم أو المعارضة الإدارية البيروقراطية التي تعترضهم»¹.

وهناك من يعرفها من زاوية أخرى تدل على أنها مجموعة من القرارات التي تقوم بها الحكومات، المعالجة للمشاكل العامة في المجتمع، حيث يعرفها في هذا الصدد "د سيولاس Kousoulas D." بأنها : دد تلك القرارات والخطط التي تضعها الهيئات الحكومية، من أجل معالجة القضايا العامة في المجتمع»².

أما "كارل فريدريك C. Friedrich" فقد عرف السياسة العامة على أنها: « مجموعة القرارات الحكومية المتضمنة لكل ما يجب أن يعمل أو لا يعمل، في ظل معطيات الأوضاع القائمة فيها»، فالسياسية العامة مجموعة من القواعد والبرامج الحكومية التي تشكل قرارات أو مخرجات النظام السياسي بصدد مجال معين، ويتم التغيير عن السياسة العامة في عدة صور وأشكال منها: القوانين واللوائح، القرارات الإدارية والأحكام القضائية³.

ومن خلال هذا التعريف المختصر نستنتج أن السياسة العامة من منظور الحكومة هي ترجمة لما تقوله الحكومة، وما تفعله إزاء المشاكل الحساسة⁴.

¹ جبريال ألموند، وآخرون، السياسة المقارنة: إطار نظري، ترجمة محمد زاهي بشير المغربي، (بنغازي: منشورات جامعة قار يونس 1996)، ص، ص 272-273.

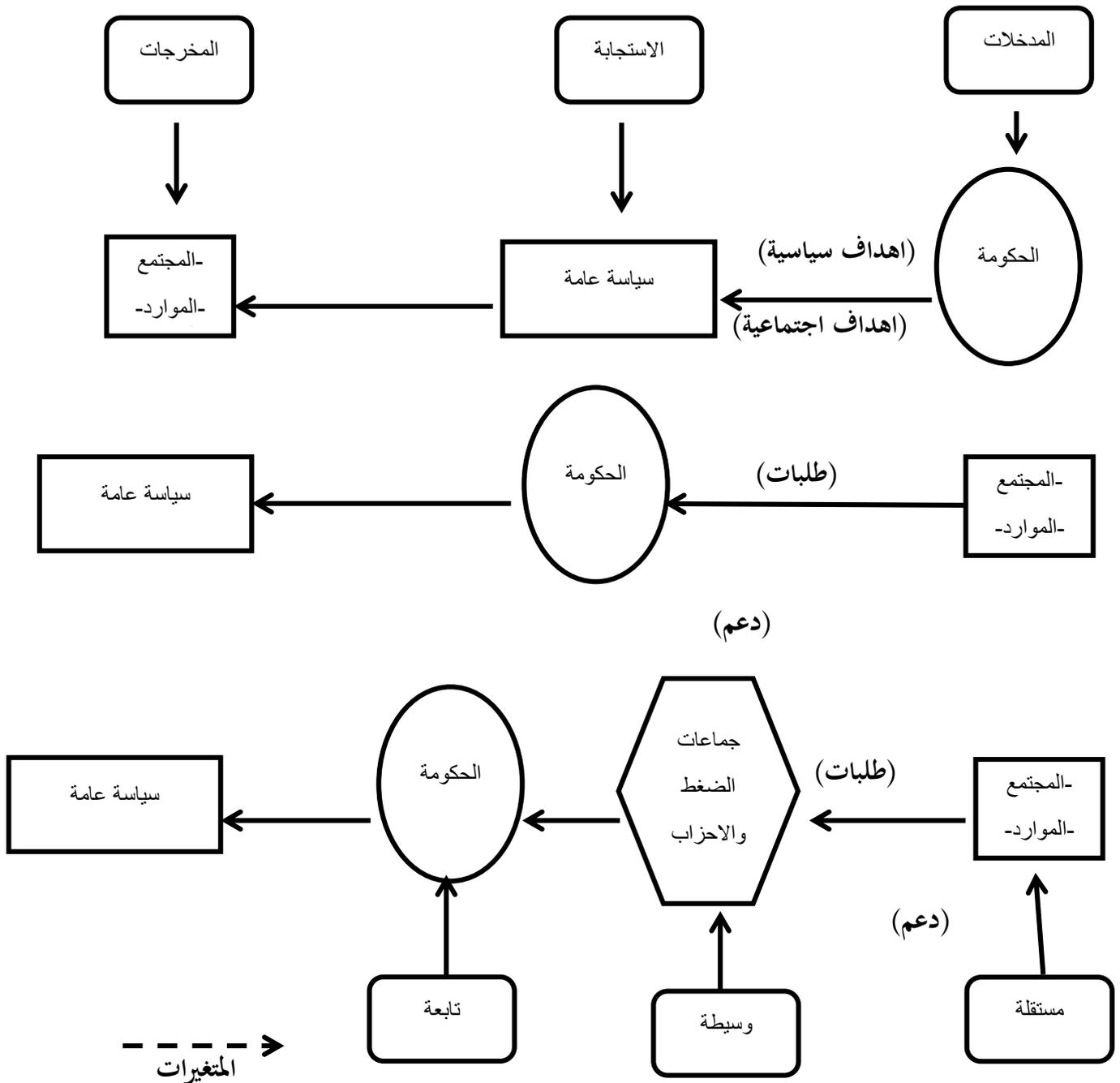
² - الفهداوي، مرجع سابق، ص. 35.

³ - المرجع نفسه، ص37.

⁴ - William Iasser, American Politics: the Enduring constitution, (Bosron: Houghton Mifflin company, 2Ed, 1999, p.451.

ومنه فالسياسة العامة من منظور الحكومة ترمز لكل ما تقرر الحكومة بشأن القيام به أو عدم القيام به¹. وفي ما يلي هذا النموذج لتوضيح مفهوم السياسة العامة، ومعطياتها في إطار تحويل أدوار الحكومة واستجابتها المتفاعلة.

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



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

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

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

1-المطالب السياسية (Political Demands):

هي كل ما يقدم وي طرح على طاولة المسؤولين في الحكومة، من قبل أبناء المجتمع والمواطنين عموماً، يصرف النظر عن هوياتهم وأجناسهم وصفاتهم الرسمية وغير الرسمية، والتي تحث الحكومة نحو التحرك إزاء القضية المعروضة أمامها¹. فهذه المطالب المطروحة من طرف العامة تثير انتباه الجهات المعنية برسم السياسات العامة، فهي حسب جيمس أندرسون²، نقطة البدء في دراسة عملية صنعها². ومنه فالمطالب السياسية تمثل حاجات الأفراد والمجتمع وتفضيلاتهم المتنوعة حيث تتوجه إلى النظام السياسي في صورة مطالب تستدعي استجابة السلطات لها بصورة أو بأخرى حيث تعمل المؤسسات والتنظيمات على تنظيم حجم وتعدد هذه المطالب³.

2-قرارات السياسة (Policy Decisions):

تمثل قرارات السياسة العامة ما يصدره صانعي القرارات والموظفين العموميين المخولون بإصدار الإيرادات الملكية والمراسيم والأوامر والتوجيهات المحركة للفعل الحكومي، فقرارات السياسة العامة هي غير القرارات الروتينية المعتادة⁴. فهي تعبير عن إرادة الحكومة المستجيبة مع المطالب المقدمة إليها أو المتعاكسة معها، وتشمل تلك القرارات على الأطر التشريعية المتخذة صبغة القوانين، أو إصدار الأوامر لأغراض التنفيذ ومباشرة التطبيق، أو وضع اللوائح الإدارية والقواعد التنظيمية الموجهة لأعمال الإدارة والمنظمات أو تقديم التفسيرات الإجرائية للعملية القضائية حيال تطبيق القوانين.

¹ الفهداوي، مرجع سابق، ص 40.

² جيمس أندرسون، صنع السياسة العامة، ترجمة عامر الكبيسي، (عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع، ط 01، 1999)، ص.17.

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

⁴ الخزرجي، مرجع سابق، ص.29.

3- إعلان محتويات السياسة (Policy Contents Advertisement):

في كل الأحوال فإن الغاية من الإعلان هو بيان جهد الحكومة وسعيها من أجل التفع الاجتماعي ولمنع الإشكاليات في فهمهم مضمون السياسة العامة عند جميع الأفراد الرسميين وغير الرسميين، بما يدلل يقينا ويعبر عن الموقف الحكومي الواضح¹، إلا أن مضمون السياسة العامة قد يكون غامض، كما قد نجد تناقض عند شرح مضمونها في المستويات أو السلطات المختلفة أو حتى الوحدات الإدارية المتعددة، كما نجد ذلك التناقض أيضا في مجال تفسير السياسة العامة، وإذا أخذنا على سبيل المثال: سياسة المحافظة على البيئة من التلوث، في مقابل سياسة استخدام الطاقة².

4- مخرجات السياسة (Policy Out put):

السياسة العامة من هذا المنطلق هي النتائج الصادرة عن أفعال الحكومة³، فمخرجات السياسة محصلة النتائج المتطورة أو المعطيات الملموسة الناجمة عن السياسة العامة، عن عملية تنفيذها بالشكل الذي يمكن معانيته والتحقق من وجوده في واقع الحياة العملية، كما تمثل تلك المخرجات الحكم أو الفيصل بين ما أعلنته الحكومة من وعد بالعمل والتنفيذ، وبين ما تحقق فعليا من ذلك الإعلان أو الوعد يشكل مرئي وحقيقي ومتجسد للعيان ويمكن تقويمه وقياسه بحيث قد تأتي تلك المخرجات مرضية وكما كان يتوقع لها، أو غير مرضية خلافا للتوقع مما يؤكد هذا على أهمية ودور التنفيذ للسياسة العامة، حيث يرى " جاي بيترز Guy Peters " بأن الأولوية العليا في الاهتمام، ينبغي أن تكون لعملية تنفيذ السياسة العامة، وذلك لأن السياسة العامة الحقيقية

¹ الفهداوي ، مرجع سابق، ص.41.

² موفق حديد محمد و الإدارة العامة: هيكله الأجهزة وضع السياسات وتنفيذ البرامج الحكومية ، (عمان: دار الشروق، 2007)، ص.118.

³ Leonidas manirakiza, les politiques publiques : de la conception à l'évaluation,(école nationale D'administration, BURUNDI), voir le cite: <http://www.Fgimello.Free.fr/documents/cours-politique-Publique-PDF>. Consultes le :25/07/2016.

للحكومة هي تلك السياسة العامة كما تم تنفيذها، بأكثر من كونها قرارات أو بيانات متداولة بين المشرعين والمنفذين السياسيين.¹

إذن فمخرجات السياسة العامة تمثل تلك البيانات والمؤشرات الملموسة والنتيجة عن السياسة العامة، والتي تمثل ما تم انجازه نتيجة القرارات المتخذة والبيانات الوضعية.²

5- أثر السياسة العامة (Policy Impact):

تمثل العوائد والنتائج المتحصلة، المقصودة وغير المقصودة جراء السياسة العامة التي تجسد موقف الحكومة إزاء القضايا أو المشكلات، حيث أن لكل سياسة عامة تم تنفيذها آثار معينة، قد تكون ايجابية لكنها مصحوبة بمضاعفات وأثار سلبية، تحتاج هي الأخرى إلى تبني سياسات عامة جديدة أو ملحقة بسابقتها.³

المطلب الثاني: نشأة وتطور السياسة العامة.

لقد عرفت السياسة العامة كحقل معرفي تطورات وتغيرات منهجية، وعلمية سواء من حيث تعريفها، مداخل صنعها، وحتى طرق تحليلها، ويعود الفضل في ذلك للعديد من الاتجاهات الفكرية على غرار نظرية البيروقراطية، نظرية التنظيمات، نظرية التسيير العمومي، وخاصة التطورات الفكرية الأوروبية منها والأنجلوسكسونية، خاصة التطورات التي جاءت في فترة الستينات والسبعينات، أي ما بعد الحرب العالمية الثانية أين أصبح التركيز منصبا أكثر على المخرجات بدلا من المدخلات.⁴

إن مرحلة التسعينات وما بعدها، وفي ظل متطلبات القرن الحادي والعشرين وما صاحبها من تغيرات في دور الدولة وظهور فواعل جديدة مثل القطاع الخاص وشركات متعددة الجنسيات والمنظمات الغير حكومية، أسهمت في بلورة اتجاهات حديثة ترى

¹ الفهداوي، مرجع سابق، ص.42.

-أنظر كذلك الخزرجي، مرجع سابق، ص.30.

² محمد نصر مهنا، العلوم السياسية بين الأصالة والمعاصرة، الإسكندرية: مركز دالتا للطباعة والنشر والتوزيع، (2002)، ص.168.

³ الفهداوي، مرجع سابق، ص.42.

⁴ Pierre Muller, politiques publiques, que sais-je? Presses universitaire de France, paris, Septembre2003.pp,8- 15.

أن السياسة العامة ما إلا محصلة متجمعة للتفاعلات الرسمية وغير الرسمية، بين عدد من المؤثرين والفاعلين على المستويين المحلي والمركزي، والذين هم عادة ما يكونون أعضاء في شبكة منتظمة أصبحت تعرف اليوم بشبكة السياسة، (policy net work) في السياسات العامة.¹

ولقد تعاضم الاهتمام بموضوع السياسة العامة، حين جرى التركيز على مفهوم السياسة العامة وكيفية بلورتها والتبصر بأهدافها ومضامين وأساليب تنفيذها ضمن إطار تحليلي بحسب الأولويات والإمكانات المتوفرة، وبفعل تنامي الأصوات المنادية بضرورة تدخل الدولة كمحرك للنشاط الاقتصادي وتوجيه الموارد لسد حاجيات عموم المواطنين، لأجل استيعاب النمو المتزايد في الخدمات المطلوبة وضرورة توفيرها وتحقيقها، كالتعليم، الصحة، المواصلات... الخ بالإضافة إلى إقامة المشروعات العمومية وغيرها، كل هذا أدى إلى التركيز على التبريرات الفلسفية للأجهزة التي توكل لها مهمة وضع السياسات العامة والقوى التي تسهم في بلورتها، ولقد كان لإسهام عالم السياسة "هارولد دي لاسويل

Harold D Lasswell"، في مؤلفه >> علوم السياسات، وطرحه العلمي في دراسة السياسات العامة كحقل له أسسه ومناهجه، بالإضافة إلى شيوع افكار المدرسة السلوكية الحركية فكرية شكلت ثورة علمية حقيقية في عالم المفاهيم، وتحدث المفاهيم التقليدية بإدخال مصطلحات جديدة في تناول الظواهر السياسية والاجتماعية، مثل النسق، السلوك، النظم، القرار... وغيرها، ووضعت عدة اقتراحات ومناهج أدت إلى إحلال الحركية في تحليل شؤون السياسية العامة.²

ولقد ظهر موضوع السياسات العامة منذ عقود قليلة ماضية كاحد المواضيع التي حظيت باهتمام واسع على الصعيدين العملي والأكاديمي، فقد نال هذا الموضوع اهتمامات واسعة من قبل المختصين في علم السياسة والإدارة العامة، باعتباره موضوع

¹ سلوى الشعراوي مرجع سابق، ص3.

² المرجع السابق، ص. 29.

يرتبط أساسا بوظائف السلطات الرئيسية الثلاثة في الدولة التنفيذية، التشريعية، القضائية)، وما كان لحقل السياسات العامة أن يتطور لولا مساهمة حقول علمية عديدة كالاقتصاد، القانون والإدارة الاجتماع والدراسات الكمية وغيرها من العلوم الأخرى، وذلك لمساندتها في تغذية صانع السياسة العامة بالمعلومات الاقتصادية، القانونية المالية التجارية، الإدارية، الفنية، التقنية... وغيرها، وعليه فإن عملية تحليل السياسة العامة تقتض من المفاهيم الرئيسية لكل هذه العلوم وبالتالي هذا ما تتطلبه دراسة السياسات العامة من التأكيد على أهمية الجمع بين المؤثرات الكمية والكيفية في التحليل والاستعانة بالمنهجية البحثية المستخدمة الأخرى.¹

وعليه يمكن القول أن مفهوم السياسة العامة حديث نسبيا لكننا على يقين من الاهتمام به كممارسة على مر العصور والحضارات، فلم تقم أي حضارة دون تدبير شؤون أمتها وتقوية أصل الحكم فيها ليأخذ بعدها صورا عدة في ظل النظم الحديثة الديمقراطية التي تتجلى فيها بوضوح معالم السياسات العامة، التي لم تعد حكرا على الزعماء والحكام بل أصبحت مفهوما شاملا تقوم عليه الاتجاهات الحديثة بوصف السياسة العامة كمحصلة التفاعلات عدة رسمية وغير رسمية على المستويين الدولي والمحلي.²

المطلب الثالث: مفهوم تنفيذ السياسة العامة.

1- تعريف تنفيذ السياسة العامة (public Policy implementation) : هناك مجموعة من التعاريف التي توضح مفهوم عملية تنفيذ السياسية العامة حسب الدكتور "فهمي خليفة الفهداوي" حيث يعرفها على أنها: >> عملية تتمثل في مجموعة النشاطات والإجراءات التنفيذية الهادفة لإخراج السياسة العامة، أو قراراتها إلى حيز الواقع العملي وتقوم على استخدام المصادر والموارد البشرية والمادية والتكنولوجية وغيرها، وفي سبيل تحقيق مقاصد السياسة العامة كما يعرفها أيضا على أنها: « عملية لوضع الأفعال والإجراءات وجعلها فاعلة ومؤثرة من قبل أفراد القطاعين العام والخاص، من خلال

¹ رياض بوريش، السياسة العامة من منظور الحكومة، مجلة الحوار المتوسطي، ع5، مارس 2013، ص. 133.

² أحمد طيب، مرجع سابق، ص. 20.

المشاهد التطبيقية والممارسات العملية، التي تدل على عمليات ضمن البرامج أو المشروعات التي دعت إليها السياسة العامة بالشكل الذي يؤكد على قدرة الإدارة العامة والانجاز لأهدافها وفي تعريف آخر فان عملية تنفيذ السياسة العامة >> هي خطوات ضرورية تسهم في تحويل السياسة العامة أعمال ذات تأثير¹ .

ويعتبر مفهوم تنفيذ السياسة العامة كأحد أهم وظائف الإدارة العامة، حيث تستدعي هذه العملية تنفيذ البديل الذي تم تبنيه أي تحويله إلى نتائج عملية ملموسة، وتشير هذه العملية إلى مجموعة النشاطات والإجراءات والتدابير التنفيذية الهادفة لوضع السياسة العامة حيز الواقع العملي باستخدام الوسائل والامتيازات المادية والبشرية في سبيل تحقيق مقاصد السياسة العامة، والإدارة العامة هي الأداة التنفيذية التي تكلف بالانجاز حسب ما تقتضيه القرارات الصادرة عن سلطات الدولة، وتجدر الإشارة الى أن الأجهزة الادارية غالبا ما تعمل في ضوء قوانين عامة تجعلها تتحرك في حيز واسع لتقرير ما تريد فعله، وذلك ضمن الهامش الذي توفره السلطة السياسية عادة الإصدار اللوائح التنفيذية والتنظيمية وفق الحدود والصلاحيات المخولة لإدارة العامة في الهيئات المركزية أو المحلية، كما يعني تنفيذ السياسة العامة تنفيذ الأوامر الشرعية للسياسة من خلال البرامج العامة². والتنفيذ له عدة اتجاهات مفسرة اتجاه واسع لمعنى التنفيذ واتجاه ضيق، أما الاتجاه الذي يفسر التنفيذ تفسيراً ضيقاً فيرى أن مهمة التنفيذ هي التي تقتصر على تنفيذ أحكام القانون دون إضافة حكم جديد إليه فلا يجوز تضمين القرارات قواعد تضاف إلى القواعد التي نص عليها القانون كان تضيف شرطاً جديداً الى الشروط التي وضعها القانون أو تحدث تعديلاً فيها أو تسقط من القانون قواعد قد وردت فيه³.

¹ المرجع السابق، ص 21.

² تنفيذ سياسات وبرامج الرعاية الاجتماعية، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، في الموقع: تم تصفح الموقع يوم: 29/4/2017.
-http://www.arab-api.org/images/training/programs/1/2013/215 P14007-pdf

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

أما التفسير الواسع لمعنى التنفيذ فهو الذي يذهب الى استحالة تطبيق القواعد التشريعية تطبيقاً ألياً، كما لا يمكن للسلطة التنفيذية أن تنقيد بالتطبيق الحرفي للقانون، بل يحتم عليها أن توافق بين أحكامه وبين الاعتبارات التي تواجهها في الميدان، فإذا استدعت هذه الاعتبارات إضافة قواعد جديدة للقانون يمكن للإدارة تضمين قراراتها التنفيذية بما تراه ضرورياً لتنفيذ القانون¹.

وهناك عدة تعريفات لعملية تنفيذ السياسات العامة لعل أهمها:

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

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

1- آليات تنفيذ السياسة العامة:

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

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

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

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



المصدر: من إعداد الباحث.

أ- الجهاز الإداري.

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

وعليه فالإدارة هي العملية التي تتولى قيادة أي نشاط إنساني والذي يشمل على مختلف وظائف العملية الادارية من تخطيط وتنظيم وتنفيذ وتنسيق وغيرها، من أجل تحقيق مجموعة من الأهداف المسطرة مسبقا، وتعرف الإدارة على أنها مجموعة الخطوات المتتالية والمتعاقبة التي تهدف إلى توجيه الموارد المادية والبشرية، نحو تحقيق الأهداف المنشودة، وذلك عن طريق تنسيق الجهود والترتيب الهادف لوسائل الإنتاج، وتعتبر الإدارة الأداة الفعالة لتنفيذ المشاريع وضمان نجاحها، عن طريق توجيه وتوحيد الجهود والمشاركة في تحقيق الأهداف، فالإدارة تتمثل في كيفية جعل الأفراد يجتهدون لتحقيق أهداف عامة ومشتركة ومحددة¹. أما عامة فهي تشير الى كل ما هو حكومي، وهو الأمر الذي يميز الإدارة العامة عن غيرها من الإدارات الخاصة الأخرى مثل، إدارة الأعمال، إدارة المنظمات الخاصة وغيرها.

أما الإدارة العامة Public administration يقصد بها جميع العمليات أو النشاطات الحكومية التي تهدف إلى تنفيذ السياسة العامة للدولة، فهي موضوع متخصص من الموضوع الأكثر شمو" وهو الإدارة، والإدارة في تنفيذ الأعمال باستخدام الجهود البشرية والوسائل المادية استخداما يعتمد التخطيط والتنظيم والتوجيه، وفق منظومة موحدة تستخدم الرقابة والتغذية الراجعة في تصحيح مساراتها، وترمي إلى تحقيق الأهداف بكفاية وفعالية عاليتين، وتفيد في ذلك من العلوم النظرية والتطبيقية، وحين تتعلق هذه الأعمال بتنفيذ السياسة العامة للدولة تسمى الإدارة إدارة عامة².

وتعرف الإدارة العامة على أنها تلك العمليات المتعلقة بتحقيق أهداف الحوكمة، بأكبر مقدار من الكفاءة وبما يحقق الرضا لأفراد الشعب، كما تعرف من منظور آخر على أنها تنظيم وإدارة الأفراد والمواد لتحقيق أهداف التي تصنعها الدولة، فهي العملية التي

¹ رافيق بن مرسل، الأساليب الحديثة للتنمية الادارية بين حتمية التغيير ومعوقات التطبيق – دراسة حالة 2001. 2017، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، (جامعة مولود معمري تيزي وزو : كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2011)، ص 22.

² محمد نشوان الأتاسي، الإدارة العامة، في الموقع: <http://www.ao-academy.org/mob//ar/2/7/2014> تم الاطلاع على الموقع يوم: 2015/19/5.

تجمع بين العلم والفن الإداري المطبق في مجالات الأعمال الحكومية.¹ إن الإدارة العامة هي الإدارة التي ترتبط ارتباط وثيق بالعمل الحكومي، فهي الجهاز الذي تتضافر فيه مجموعة العوامل المادية والبشرية لتنفيذ السياسات العامة للحكومة، وذلك عن طريق توحيد الجهود وتنسيقها لتحقيق نجاح الأهداف المسطرة من طرف الدولة، والإدارة العامة تقوم بتنفيذ السياسة العامة على مستويين مستوى مركزي تضطلع به الإدارة العامة المركزية، والمستوي المحلي الذي تضطلع به الإدارة المحلية، وهي كما يلي:

المستوى الأول: الإدارة المركزية:

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

المستوى الثاني: الإدارة المحلية:

تعرف الإدارة المحلية على أنها المناطق المحددة التي تمارس نشاطها المحلي بواسطة هيئات منتخبة من سكانها المحليين تحت رقابة وإشراف الحكومة المركزية.²

والإدارة المحلية هي فرع من فروع الإدارة العامة، فهي نظام إداري لا مركزي يقوم على أساس منح الوحدات المحلية الشخصية المعنوية وإيجاد مجالس محلية منتخبة تتولى الإشراف على أداء الخدمات وإنتاج السلع ذات الصفة المحلية وفق السياسة العامة للدولة ورقابتها³. وذلك من خلال عملية تنازل السلطة المركزية على مجموعة من الصلاحيات السياسية والإدارية والمالية، الهيئات محلية، ومنحها سلطة اتخاذ القرارات

¹ عمران نزيهة، الإدارة العمومية والمواطن أية علاقة تشخيص الاختلالات وسبل الإصلاح على ضوء التجربة الجزائرية، مجلة المفكر ع 12 ، ص476.

² عبد الرزاق الشخلي، الإدارة المحلية، (عمان: دار المسيرة، 2001م)، ص 27.

³ حميد علي نجيب، الإدارة المحلية: مفهومها وعناصرها، المجلة العربية للإدارة، مجلد 07، العدد الأول، 1983م، ص66.

وإدارة الخدمات العمومية على المستوى المحلي، مع بقائها تحت رقابة السلطة الحكومية.¹ وهي عملية إدارة الوظائف والشؤون المحلية المختلفة عن طريق الهيئات والمجالس الإدارية المحلية المنتخبة من طرف السكان المحليين، بالإضافة إلى إشراك المواطنين تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية، حيث تتنازل الحكومة عن جزء من سلطة إصدار القرارات الإدارية إلى هذه الهيئات المنتخبة محليا.

1- مقومات الإدارة المحلية:

النظام الإداري المحلي هو النظام الإداري الذي يقوم على توزيع السلطات والوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية (الحكومة)، وهيئات ووحدات إدارية أخرى إقليمية أو مصلحة مستقلة قانونيا عن الإدارة المركزية بمقتضى اكتسابها للشخصية المعنوية، مع بقائها خاضعة لقدرة معين من رقابة تلك الإدارة.²

فمن خلال هذا التعريف نستشف مقومات الإدارة المحلية كما يلي :

✓ تمتعها بالشخصية المعنوية:

تعتبر الشخصية المعنوية السند القانوني لتوزيع الوظيفة الادارية بالدولة، من خلال إعطاء بعض الأجهزة الاستقلال القانوني حتى تتمكن من القيام بنشاطها بما يترتب عن ذلك من الحقوق والالتزامات وتحمل المسؤولية.³

الشخص المعنوي هو مجموعة من أشخاص أو أموال، تتكاتف وتتعاون، أو ترصد لتحقيق غرض وهدف مشروع بموجب اكتساب الشخصية القانونية (*personne juridique*)، أي القدرة أو المكنة على اكتساب الحقوق، وبالمقابل التحمل بالالتزامات، ومن ثم فإن الشخصية القانونية حتى تتمكن من القيام بنشاطاتها بما يترتب عن ذلك من حقوق ومن التزامات وتحمل للمسؤولية، وعليه فإن الاعتراف بالشخصية القانونية

¹ Stacey white, Government Decentralization in the 21st Century, a Report of the csis program on crisis Conflict and cooperation, center strategic and international studies, December,2011.

² محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، (عناية: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2014)، ص.23.

³ المرجع نفسه، ص.29.

يشكل على المستوى القانوني، المبدأ الأساسي للامركزية والإدارة المحلية¹، وهو الأساس الذي يحدد استقلالها عن الحكومة المركزية والمقصود بالشخصية المعنوية هو تمتع الإدارة المحلية بالأهلية القانونية وتحمل مسؤولياتها كاملة فيما يخص ممارسة مهامها وفق التفويض الممنوح لها من قبل الحكومة المركزية، وهي بذلك مستقلة عن السلطة المركزية وتتمتع بذمة مالية مستقلة وشخصية معنوية تقاضي الغير أمام القانون، لكن هذا لا ينفي كونها تخضع للرقابة والمتابعة من طرف السلطات المركزية.

✓ وجود مجالس محلية منتخبة تؤمن المصالح العامة:

الاعتراف للإدارة المحلية بالشخصية المعنوية لا يكفي للقيام بمهامها نظراً لتعذر قيام سكان الإقليم المحلي بمباشرة مهامهم بصفة جماعية، وعليه يجب قيام هيئات محلية، وذلك عن طريق إعطاء الحق للمواطنين على المستوى المحلي، من اختيار ممثليهم في هذه الهيئات المحلية، والذي يمنح هؤلاء الممثلين سلطة اتخاذ القرار من جهة وترسيخ الديمقراطية من جهة أخرى لأنها تقوم على مبدأ المشاركة ومنع احتكار السلطة، وهو ما يتم عن طريق الانتخاب وفق معايير محددة.²

وتدير هذه الهيئات المنتخبة شؤون ومصالح السكان المحليين عن طريق الممثلين المنتخبين وباعتبارهم من أبناء المنطقة المحلية، الذين يكونون على دراية كاملة بمشاكلها وحاجاتها وسكانها، فهم يرغبون في خدماتها وحل مشاكلها.³

وعليه فإن المجالس المحلية المنتخبة، تعبر عن إرادة السكان المحليين في اختيار ممثليهم في إدارة شؤونهم ومصالحهم المحلية، ذلك أن المصالح المحلية تختلف عن المصالح العامة القومية، لأن المشاكل تختلف من منطقة إلى أخرى، وعليه فإن على كل إدارة محلية مراعاة مشاكل سكانها المحليين وخدمتهم وفقاً لذلك، لاسيما أنه تم

¹ المرجع نفسه، الصفحة. ص29.

² Draft Ine Neven, Background paper on Decentralization, National Forest Programmes in the European Context, Institute Alterra : Contribution to Cost-Action E19, p.02.

³ أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، (عمان: كلية الأعمال، الجامعة الأردنية، دار وائل للنشر والتوزيع، ط1، 01، 2010). ص.52.

تركبتهم من طرفهم وحتى تتمتع هذه الهيئات بشرعية أكثر فذلك يتطلب منها وضع خدمة مصالح المواطنين أولى أولوياتها.

✓ والمجالس المنتخبة مستقلة وخاضعة للحكومة المركزية (إشراف ورقابة السلطة المركزية):

تحتفظ الحكومة المركزية بحق الإشراف والمراقبة العمل الإدارة المحلية لضمان السير الحسن المهامها وفق الأهداف العامة ووفق السياسات المسطرة للقيام بمتطلبات الشأن المحلي للسكان، وذلك وفقا لنصوص قانونية تحدد المهام وكيفية القيام بها على أحسن وجه¹.

ويعتبر استقلال الهيئات المحلية وعدم تبعيتها للسلطة المركزية من الأركان الأساسية التي تقوم عليها الإدارة المحلية، ولكن الاستقلال التام أمر غير قائم لأنه يسبب للدولة العديد من المشكلات كنشوء الكيانات السياسية التي تطالب بالانفصال عن الدولة ما يهدد وحدتها وسلامة أراضيها، فكما لا يمكن تصور وجود المركزية المطلقة لا يمكن أيضا تصور وجود اللامركزية المطلقة، ولضمان الاستقلال والحد من عيوبه، ولتحقيق متطلبات الإدارة الجيدة، وضعت الهيئات المحلية تحت إشراف ورقابة خاصة تدعى الرقابة الإدارية أو الوصاية الإدارية، تمارسها السلطة المركزية ضمن الحدود التي يرسمها القانون².

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

2-وظائف الإدارة المحلية:

¹ محمد محمود الطعمنة، نظم الإدارة المحلية (المفهوم والفلسفة والأهداف)، ورقة بحث قدمت في فعاليات الملتقى العربي الأول حول نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، صلالة، سلطنة عمان، 18 - 20 أوت 2003م، ص 09.

² بن حدة باديس، الاتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة المحلية في الوطن العربي - دراسة مقارنة لنماذج مختارة -، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية تخصص إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، (جامعة قاصدي مرباح ورقلة: كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية 2012)، ص. 34.

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

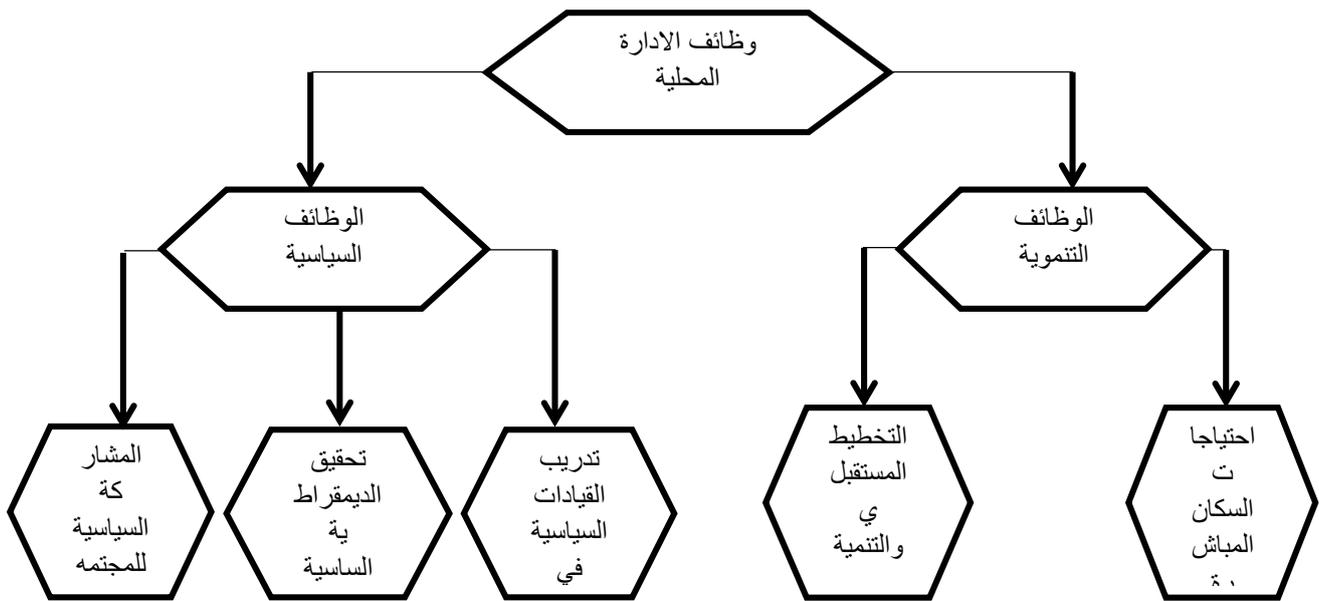
➤ الوظيفة التنموية:

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

➤ الوظيفة السياسية:

تهدف الوظيفة السياسية إلى تحقيق الديمقراطية السياسية محليا، وهي إحدى أهم أهداف الإصلاحات الحكومية التي عرفها العالم في السنوات الأخيرة، وهي تعزز المواطنة، وذلك عن طريق التمثيل العادل للأفراد المجتمع في المؤسسات السياسية، بالإضافة إلى إشراك المواطنين في عملية صنع القرار دفع والمشاركة الفعالة في أداء وممارسة دورهم السياسي¹، بالإضافة إلى تدريب القيادات السياسية على مستوى المجتمع.

شكل رقم (03)، يوضح وظائف الإدارة المحلية.



¹ Jean Paul Faguett, Decentralization and Governance, (London : London school of Economics

And political science, 2011), pp.5.6.

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

رابعاً: النماذج الإدارية ودورها في تنفيذ السياسات العامة:

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

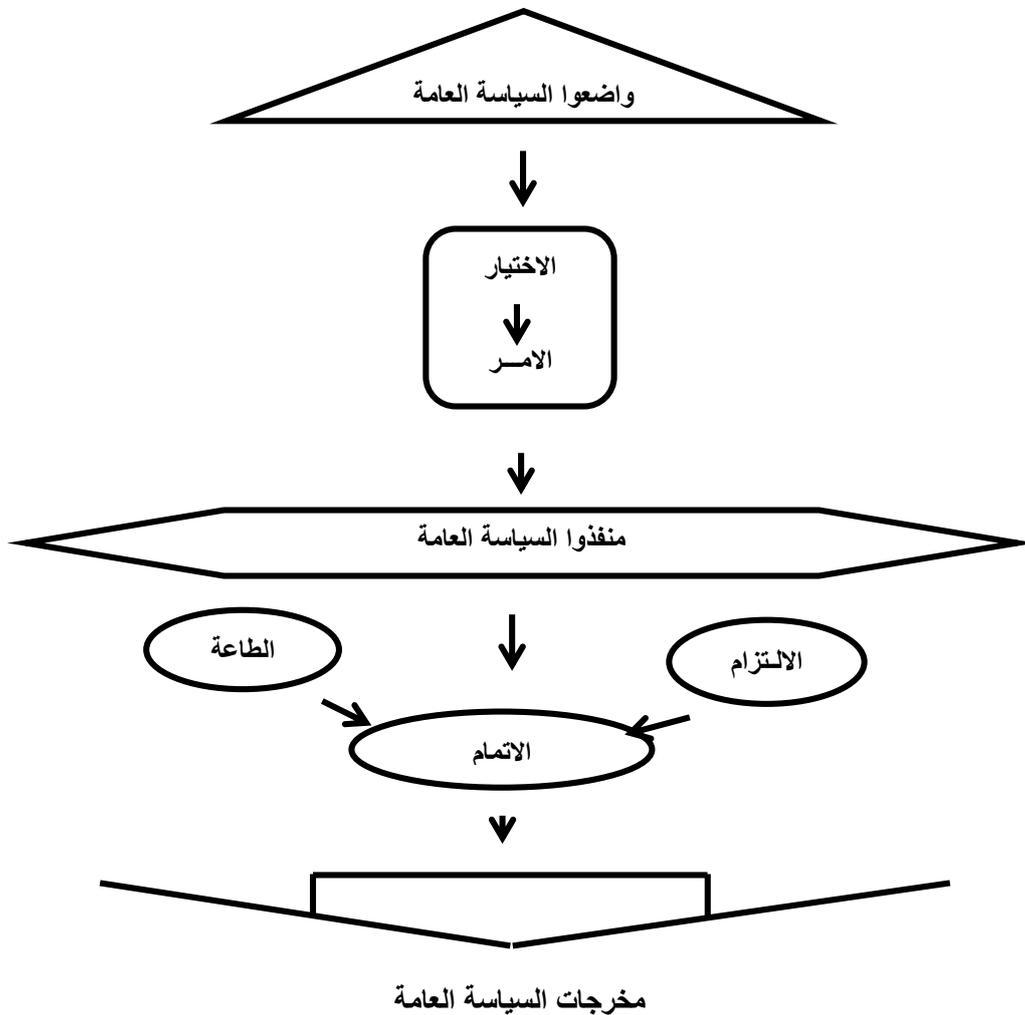
1- النموذج الهرمي التقليدي.

تعاقبت على هذا النموذج مجموعة من النظريات والمدارس التي ساهمت من جهة في تطوير الإدارة العامة، وأهمها ثلاث مدارس وهي: الإدارة العلمية، الفردريك تيلور (Frederick Taylor)، مبادئ التنظيم التي جاء بها هنري فايول (Henri Fayol) والبيروقراطية عند "ماكس فيبر (Max Weber)"، فمن خلال دراسة هذه المدارس الثلاث نجد أنها تركز على الخطط مقابل التقليل من أهمية التنفيذ، وتؤكد على هرمية الأوامر، أي أن الأوامر تأتي من الأعلى إلى الأسفل طالما أن هناك سياسة ستنفذ، ويعتمد هذا النموذج في تنفيذ السياسات العامة على مجموعة من المرتكزات:

- اختيار الأشخاص الذين يعملون في تنفيذ السياسة العامة، يتم اختياره من قبل صناع السياسة في ضوء مجموعة من المعايير الفنية، تتمثل في قدرته على العمل وإدراك الوسائل المناسبة لإتمام المهام وأهداف السياسة العامة.
- السياسة العامة التي يقوم الأشخاص بتنفيذها تأتي على شكل تعليمات وأوامر محددة متسلسلة ؛ الالتزام بها.

- جميع العناصر التنفيذية يجب عليها الالتزام بالأوامر والتعليمات المقررة والالتزام بالقواعد والخطوط الإرشادية للاتصال الهرمي والمرتبط مع صانعي السياسة العامة.¹ يعاب على هذا النموذج المركزية الشديدة في القرارات والهرمية، حيث أن صانعو السياسة وحدهم هم المسؤولون عن رسم وصنع السياسات العامة، حيث يقوم المنفذون بتنفيذها فقط وتأتيهم على شكل أوامر وقواعد على يجب الالتزام بها دون مشاركتهم باقتراحاتهم في اتخاذ القرارات، كما هو موضح في الشكل الآتية:

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



¹ الفهداوي، مرجع سابق، ص، 279.

المصدر: فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة: منظور كلي في البنية والتحليل (عمان: دار المسيرة للتوزيع، ط 01 2001)، ص 298.

وقد عرفت الدولة في عصر التسيير التقليدي عدة إخفاقات في تقديم الخدمات والسياسات العامة حيث كانت واضحة وخصوصا إذا ما لاحظنا أن الإطار المؤسسي لتطبيق نشاط الدولة وسياساتها يعمل بصعوبة في بعض الدول بدون كفاءة، إلا أن الأمر الذي يؤدي حتما إلى التبذير كما تعد مشكلة توافر المعلومة أكثر وضوحا في الاقتصاد الذي تسيطر عليه الدولة، أي الدولة المحتكرة لمعظم الخدمات.

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

ويؤكد محللو السياسات من جهة أخرى على القيود المفروضة على المعلومات في إدارة السياسات العامة حيث تعاني من نقص المعلومات، والوقت اللازم والمتباعد لتحليل الشامل لسياسات المتبعة، بالإضافة إلى إخفاقات الإدارة التقليدية في إعادة تقييم الميزانيات، وإعادة تخصيص الموارد لجعلها تتوافق مع الاحتياجات والأولويات

¹ شريفة رفاع، "نظرية الإدارة العامة الحديثة ودورها في معالجة إشكالية إدماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية"، مجلة الباحث 2008، ص، 107.

المتغيرة ففي الإدارة العامة التقليدية ما إن يتم إرساء نمط معين من الإنفاق حتى يميل لأن يصبح أمرا مؤسساتيا ويستمر من عام لآخر دون تأقلمه

قليل من الجدول حوله وبمرور الوقت تصبح أنماط الإنفاق بعيدة عن أنماط الحاجة.

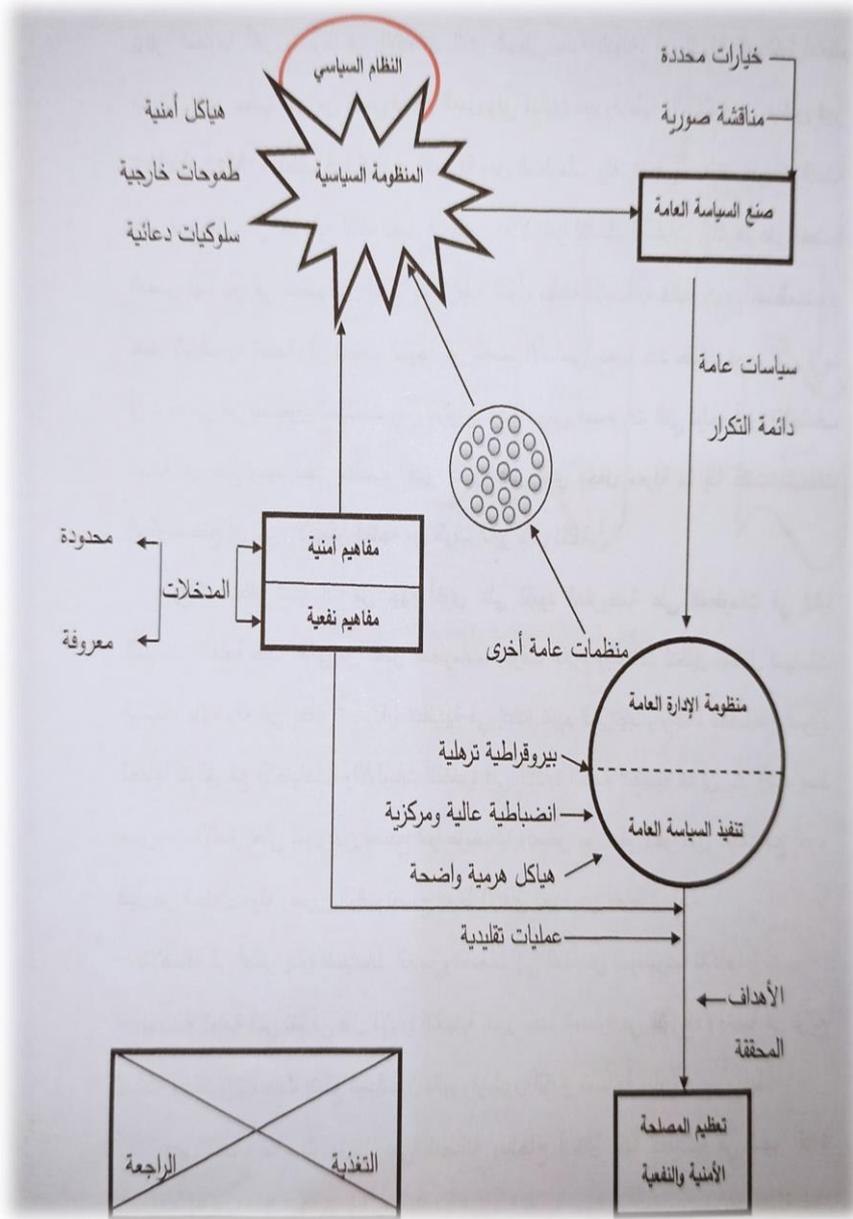
– بالإضافة إلى افتقار إدارة السياسات العامة والخدمات إلى المقاييس الموضوعية للأداء.

– السياسة العامة التي تتم في ظل الإدارة التقليدية تتميز بعدم المساواة في التوزيع، وخاصة في توزيع السلطة والامتيازات، حيث يتمتع السياسيون والبيروقراطيون الكبار بمساحة مناورة لا مبرر لها.

هذه القضايا ساعدت مؤخرا على المطالبة وبإلحاح إدخال مبدأ العقلانية في تسيير إدارة السياسات والخدمات العامة، فقد أظهرت الإدارة العامة التقليدية عجزا واضحا حيث لم تعد الدولة غير قادرة على تلبية وحل الأزمات فحسب، بل تعمل أحيانا على تعقيدها باستخدامها السياسة أو أخرى عن طريق التجربة والخطأ والتي تقع نتائجها السلبية في النهاية على المواطنين والمؤسسات باستخدام الضرائب واقتطاعات بأشكال مختلفة وبتقليص الاستثمارات¹.

شكل رقم (5): يوضح المنظور التقليدي الهرمي في عملية تنفيذ السياسة العامة.

¹ المرجع نفسه، ص 108.



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

2- النموذج الحديث (المناجمت العمومي الجديد NBM).

لقد أصبح تقدم الدول يقاس بكفاءة الجهاز الإداري المنفذ للسياسة العامة للدولة، فمع افتراض أي مستوى من الكفاءة للسياسة العامة تصبح هذه الكفاءة متوقفة في التطبيق العلمي على كفاءة تحقيقها أي على الجهاز الإداري، حيث يواكب الجهاز الإداري مختلف الإصلاحات التي تسعى لتحسين أداء الخدمات العمومية، ويعتبر التسيير

العمومي الجديد أهم ما توصلت إليه مختلف المدارس والنظريات التي ساهمت في تطوير الإدارة العامة.

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

أ- التعريف اللغوي:

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

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

أما مصطلح "التسيير الحديث ومصطلح "المرافق العمومية"، " وتجديد المرافق العمومية، فهي مصطلحات استعملت في الجزائر للدلالة على المناجمنت العمومي الذي يعبر عن الفن التسيير (artDe conduire) وتعتبر هذه الأخيرة عن ترجمة للمرادفات الفرنسية.³

ب- التعريف الاصطلاحي:

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

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

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

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

ويعرف المناجمنت على أنه: "فن وعلم لأنه يستند على الخبرة والقدرات الشخصية للأفراد وعلم من حيث أنه يطبق المعارف العلمية المستنتجة من النظريات العلمية"² ولا يمكن تعريفه بالتسيير (la gestion)، لأنه سيؤدي إلى الإنقاص من أهمية المناجمنت باعتباره فنا وعلما في آن واحد فالتسيير عبارة قديمة الاستعمال، وذلك للتعبير عن قيادة وتوجيه الوسائل المادية والبشرية لتحقيق أهداف المجموعة أو المنظمة أو الإدارة إلا أن التطور الذي عرفته المجتمعات وتعقيدها بالإضافة إلى التطورات العلمية العديدة أدت إلى تعدد الأدوار والوظائف داخل المؤسسة وهذا ما أدى بالنتيجة إلى البحث في كيفية التسيير لكن بطرق أكثر نجاعة وعلمية للتحكم أكثر في سير المؤسسات وهذا ما جعل التسيير لا يعتمد فقط على القواعد التنظيمية فحسب بل يبحث في طرق جديدة لجعل هذا التسيير فعالا لايحقق الأهداف المسطرة. تلعب الإدارة العامة دورا مهما وتمثل عنصرا هاما في عملية صنع وتنفيذ السياسات العامة وهذا ما يتضح لنا من خلال العلاقة بين السياسة العامة من ناحية والإدارة العامة من ناحية أخرى، حيث تؤكد هذه الأخيرة الصفة الاجتماعية للعملية الإدارية في الجهاز الإداري (عملية التسيير)، وتهتم معظم الدول في الوقت الحاضر بدراسة المشاكل الإدارية باجهزتها

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

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

العمومية بهدف رفع كفاءتها الإنتاجية ولاشك أن الجهود الدولية المستمرة في هذا المجال تعمل على توسيع وتطوير عملية الإدارة العامة.

وقد أدى الاتساع الذي حدث في النشاط الحكومي خلال القرن الحالي أدى الى تعقد المشكلة الإدارية، لدخول الدولة في ميادين نشاطات جديدة نتيجة للتغيرات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التي حدثت في معظم دول العالم أدى الى زيادة عدد وحداتها وتضخم حجمها، وتعتبر الكفاءة الإدارية التسيير العمومي الجديد التي أصبحت تتميز بها المؤسسات من أهم العوامل اللازمة للنجاح والنمو وينطبق وإدارة شؤون الدولة، فالدولة لها وظائف أساسية أهمها السياسة العامة والخدمات العمومية الأفراد المجتمع وسن التشريعات والقوانين التي تنظم العلاقات في المجتمع إلى جانب توفير البنية الأساسية لدولة.

حيث أن الدولة لا تستطيع القيام بأنشطتها من سياسة عامة وخدمات عمومية أخرى ووظائفها المختلفة بأقل تكلفة وأفضل وسيلة ما لم تكن هناك إدارة فاعلة وذات كفاءة ذلك لأن الإدارة الغير تتميز بنقص الكفاءة تنتج خدمات متدنية الجودة ومرتفعة التكلفة وبذلك يتم إهدار موارد المجتمع.¹

إلا أن هذا ما عالج التسيير العمومي الجديد حيث أصبح يعتمد على وسائل واليات تعتمد على الإستراتيجية في التخطيط والرشادة في اتخاذ القرارات، بالإضافة إلى ترشيد الموارد المالية، حيث يتم القيام بمشاريع أكبر بأقل تكلفة، وهذا ما تسعى الإدارة إلى تحقيقه، والذي يعكس كفاءة الإدارة الحديثة فالسياسة العامة في ظل التسيير العمومي الجديد تتميز بكونها سياسات رشيدة، بالإضافة إلى بروز فواعل جديدة في الصنع مثل القطاع الخاص والمجتمع المدني، كما تقلص دور الدولة في التدخل في النشاطات والمجالات وفتح باب المشاركة واللامركزية في القرارات. ويهدف التسيير العمومي

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

Pus.ufc.dz/cour/administrateur/Management-publiqueadministratpdf(09administratpdf(09\08\2014 12:57)

الجديد الى تحسين مستوى السياسة العامة وذلك عن طريق الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة وتجنب الضياع والإسراف أثناء الصنع والتنفيذ، والمحافظة على الاستخدام الفعال للموارد، حيث أن الاهتمام بميدان التسيير العمومي الجديد والتعامل معه كحقل دراسي متخصص هو التعرف على كيفية ترشيد وتحسين ورفع كفاءة منظمات الأجهزة العامة، حيث أيقن الدارسون أن تحسين ورفع كفاءة أداء الإدارات العمومية لا يمكن أن يتم في إطار منظور ضيق يركز على الهدف وحده واتجهت الدراسات نحو فهم المؤثرات والعوامل التي تعمل في إطارها منظمات الجهاز العام للدولة وفي نطاق أبعاد وأوسع من إبعاد العمليات الإدارية بجوانبها الإجرائية والقواعد والضوابط القانونية المنظمة لعملها وانشطتها، أي الجوانب الحركية التي تتعلق بعمل المنظمات التنفيذية للدولة وتحليل إبعادها السلوكية مع الأخذ في الاعتبار كل ما يحيط ببيئة هذه الإدارة من أنماط جميع ثقافية وحضارية.¹

ج- مرتكزات النموذج الحديث:

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

- المشاركة في تحمل المسؤوليات، واستيعاب الابتكارية والاستجابة لقضايا السياسة العامة الجديدة، التي تفرض ذاتها على الأجندة السياسية، ويهتم بالقضايا المركزية، كما يهتم بقضايا الجماعات والاقليات.
- كما يمثل هذا النموذج التوجهات الحديثة في عملية تنفيذ السياسة العامة وفي إحلال النظرة الجديدة إلى العملية الإدارية في الوسط البيئي والاجتماعي وضمن الإطار الرسمي وغير الرسمي، حيث أن السياسة العامة معقدة أكثر مما هي في النموذج

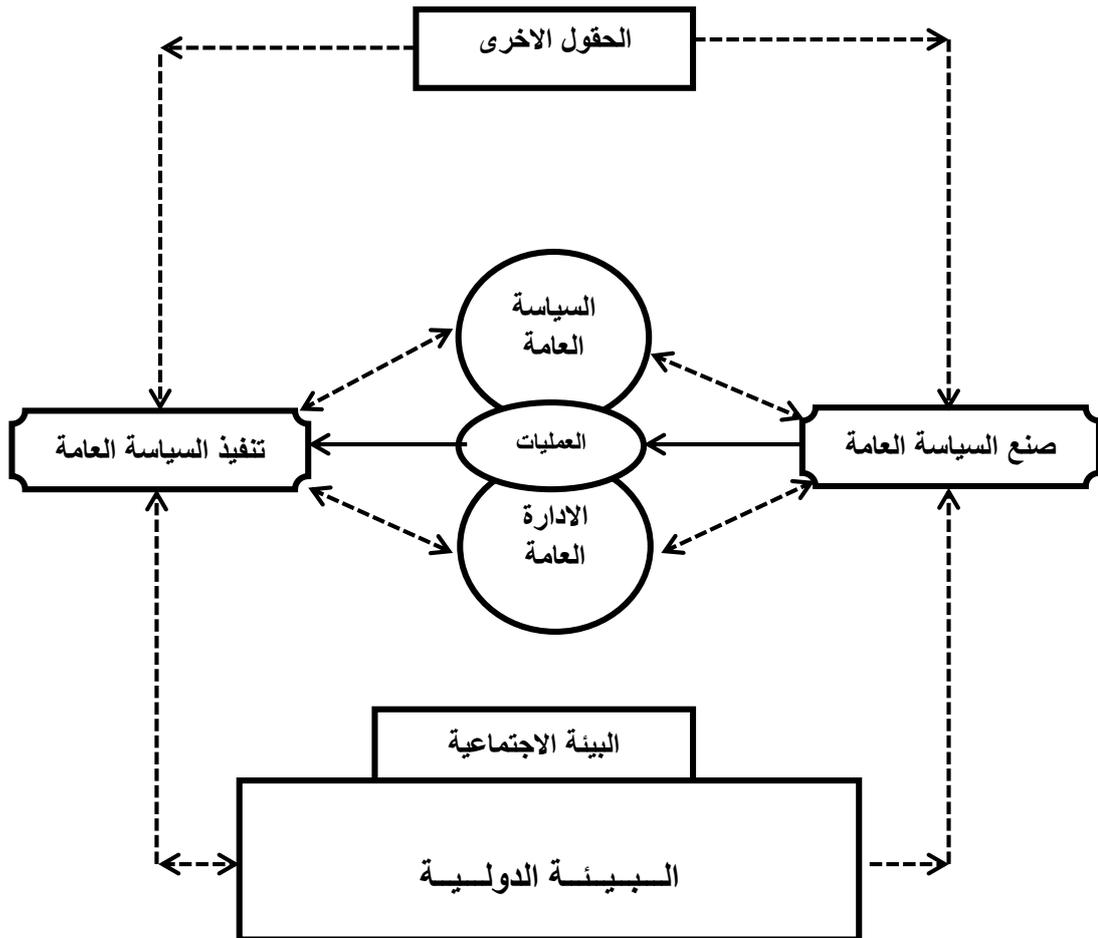
¹ المرجع نفسه، ص20.

الهرمي التقليدي فتكلفة المعلومات في صنع القرارات يمكن أن تكون مرتفعة للغاية لان العديد من القرارات يتم اتخاذها في ظل ظروف عدم التأكيد بما يتنافى مع النموذج التقليدي.

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

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

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



¹ الفهداوي، مرجع سابق ص 300.

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

المطلب الرابع: أساليب تنفيذ السياسات العامة.

هناك عدة أساليب تتبعها الإدارة أثناء عملية تنفيذ السياسة العامة، حيث تضمن هذه الأساليب التنفيذ الجيد لمختلف السياسات العامة، منها الثواب والعقاب حيث يلزم هذا الأسلوب المنفذ على القيام بالتنفيذ وفق الخطة المرسومة، لأنه يحصل على مقابل حيث تعتمد الإدارة على آلية التحفيز حتى يقوم الموظفون بأعمالهم على أكمل وجه من جهة وتساعد على الإبداع في العمل من جهة أخرى، كما تلجأ إلى كل من الإذعان والانصياع وتجبرهم على تنفيذ السياسات العامة، حيث يلعب مصدر السياسة العامة دوراً هاماً في توضيح مدى التزاميتها حسب الجهة المصدرة لها، كما تعمل من حين إلى آخر لتحسين وتطوير مختلف استراتيجيات تنفيذ السياسات العامة، وهو الأمر الذي يعكس مدى فعاليتها. وستلخص هذه الأساليب في المخطط التالي:

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



المصدر: يوسف طارق، غفران الخياط وآخرون، مقدمة في تحليل ورسم السياسات

العامة، دليل تدريبي مركز هي للسياسة العامة، 2015، ص.73.

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

ب-الموارد المالية:

إن الموازنة العامة للدولة هي سياسة مالية ترسمها الدولة، ويتم على أساسها تحديد النفقات العامة للدولة والتي تشمل على التسيير والتجهيز، بالإضافة إلى إيراداتها وذلك

لفترة لاحقة ومحددة وتتمثل هذه النفقات في الأموال المخصصة لتنفيذ السياسة العامة، أي أنها تمثل برنامجا ماليا يتضمن السياسات المائية والأهداف التي تسعى الدولة لتحقيقها، وتخصص الدولة ميزانية محددة، بغية تنفيذ السياسة العامة، تكون مفصلة ومفسرة لكيفية الاستغلال، وتاريخ معين حيث تكون سنوية، كما تخصص ميزانية إضافية في حال نفاذ الميزانية الأولية.

أ- تعريف الموازنة العامة

تختلف تعاريف الموازنة العامة وتعددت حسب اختلاف جوانب تعريفها فمنها من يعرفها من الجانب السياسي ومنها من يعرفها من الجانب المالي ومنها من يعرفها من الجانب التخطيطي الموازنة العامة للدولة عبارة عن برنامج عمل متفق عليه فيه تقدير الإنفاق العام للدولة ومواردها الفترة لاحقة تلتزم به الدولة وتكون مسؤولة عن تنفيذه وتتكون الموازنة العامة من جانبين يشمل الأول النفقات العامة (الاستخدامات)، ويشمل الجانب الثاني كافة الإيرادات التي تؤول إلى خزينة الدولة مهما كان مصدرها¹.

ومن هذا التعريف نجد أن الميزانية تحمل شقين الشق الأول ويتضمن الإيرادات وهي التي تعنى بدراسة مصادر تمويل الخزينة العمومية، وذلك لضمان ديمومة واستمرارية تمويلها، والشق الثاني والذي يتمثل في النفقات وهي التي تعنى بدراسة الأموال المخصصة لتنفيذ السياسة العامة بكافة جوانبها من تسيير، تجهيز... الخ.

والميزانية هي عملية مبرمجة ومخططة فهي تدخل ضمن السياسات العامة للبلاد لأنها عمل حكومي بالدرجة الأولى، فهي تدرس ويتم التصويت عليها وتكتسب مشروعيتها على مستوى البرلمان، وعليه يمكن تعريف الموازنة العامة للدولة من الجانب التخطيطي

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

على أنها عملية مخططة وهي تعكس مضمون خطة مالية قصيرة الأجل أي لمدة سنة.¹

ويعرفها قانون (17-84)، المتعلق بالميزانية في المادة (06) منه على أنها : " تتشكل من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفق للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول به ".²

كما يعرفها قانون (21-90)، المتعلق بالمحاسبة العمومية على أنها : >> الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ومنها نفقات التجهيز الداخلية والنفقات بالرأسمال وترخص بها <<³ .

وعليه فإن الموازنة العامة للدولة تتمثل في تلك الوثيقة الأساسية لدراسة المالية العامة لأي دولة من الدول، إذ أنها تشمل بنود الإنفاق العام وكيفية توزيع موارد الدولة على مختلف الخدمات التي تقدمها لمواطنيها بالإضافة إلى أنها تبين لنا كيفية حصول الدولة على مختلف الإيرادات العامة التي تمول بها هذا الإنفاق، وبالتالي فإن الموازنة العامة للدولة ما هي إلا خطة مالية يتم على أساسها اتخاذ القرارات الخاصة بالنفقات العامة للدولة وإيراداتها لفترة لاحقة، أي أنها تمثل برنامجا ماليا يتضمن السياسات المالية والأهداف التي تسعى الدولة لتحقيقها⁴ .

من خلال التعاريف السابقة نخلص إلى أن الميزانية العامة للدولة هي عبارة عن وثيقة أساسية تشريعية سنوية، تقرر هذه الوثيقة الموارد والنفقات النهائية للدولة وترخص بها، وذلك بغية تسيير وتجهيز المرافق العمومية للدولة، والموازنة العامة هي أحد أهم أنشطة الدولة لأنها تشمل على عملية استغلال الدولة لمواردها المالية وفق ميزانية منظمة

¹ جمال لعمارة، تطور فكرة ومفهوم الموازنة العامة للدولة، مجلة العلوم الإنسانية، 01، 2001، ص.114.

² قانون الميزانية (17-84) المادة (06).

³ قانون (21-90) المتعلق بالموازنة العمومية.

⁴ دراوسي مسعود، مرجع سابق، ص. 129، 130.

ومضبوطة يتم صرفها سنويا، من أجل تحقيق أهدافها المختلفة وذلك ضمن عملية تنفيذ سياساتها العامة.

كما تعرف الميزانية العامة للدولة على أنها عبارة عن تقدير وإجازة النفقات والإيرادات العامة لسنة المقبلة،¹ فمن خلال هذا التعريف وباعتبار الميزانية العامة للدولة وثيقة ذات طبيعة قانونية فهي تقوم على عنصرين أساسيين:

✓ التقدير: أي أن الميزانية تعتبر بيانا تقديريا مفصلا لما تتوقعه الحكومة من إيرادات، وكل ما يمكن أن تحصل عليه ومن نفقات أي ما يجب عليها إنفاقه خلال فترة زمنية معينة محددة سابقا.²

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

✓ الإجازة: بعد تحديد وتسجيل توقعات الحكومة بشأن النفقات والإيرادات العامة للدولة السنة مقبلة، يتم عرض مشروع الحكومة على السلطة التشريعية كي تتأكد من مشروعيتها وملائمته وذلك من خلال فحص الأسس التي يعتمد عليها والأهداف المرجوة منه³. وإجازة الميزانية في الجزائر تتم من خلال مرورها على السلطة التشريعية للمصادقة عليها ضمن مشروع قانون المالية وتمنحها بذلك الشرعية القانونية للتنفيذ مع مطلع السنة الجديدة.

ب- المبادئ الأساسية للميزانية العامة.

¹ Yahia Denidni, la pratique du système budgétaire en Algérie, (Alger : office des publication universitaire.(2002،p.98

² سوزي ناشد، الحجز في المالية العامة، الإسكندرية: دار النشر الجامعية، (2000)، ص، 273.

³ منصور يونس، مبادئ من المالية العامة، (طرابلس، د.د.ن، 2004)، ص.191.

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

✓ مبدأ السنوية:

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

- تقدير النفقات والإيرادات يجب أن يكون لسنة واحدة.

- الإذن بالجباية والانفاق يجب أن يتجدد كل سنة.

- جميع ما جاء في الميزانية يجب أن ينفذ خلال سنة مالية واحدة.

✓ مبدأ وحدة الميزانية:

يراعي هذا المبدأ عملية إدراج إيرادات الدولة ونفقاتها في ميزانية واحدة وشاملة، وهذا هو الوحدة وطبقا لعدم التخصيص فإن الإيرادات والنفقات تسجل في الميزانية بدون أي إغفال أو استثناء كي لا تقوم السلطة التنفيذية بتحصيل الضرائب أو أي إيراد كان أو صرف أي مبلغ بدون إذن من البرلمان.¹

✓ مبدأ شمول الميزانية

يهدف هذا المبدأ إلى تسجيل كل الإيرادات العامة والنفقات العامة في وثيقة الموازنة دون إجراء أية مقاصة بينهما، ومعنى ذلك أن يتم تسجيل كل تقدير بنفقة وكل تقدير بإيراد دون إجراء أية مقاصة بين نفقات وإيرادات أحد المرافق لإظهار صافي القيمة والالتزام بمبدأ عمومية الموازنة الأخذ بالميزانية الإجمالية حيث تظهر كافة تقديرات نفقات المرافق وكافة تقديرات إيراداته وبعبارة أخرى فإن الموازنة العامة يجب أن تشمل

¹ في الميزانية العامة للدولة وقانون المالية في الموقع: <http://www.onefd.edu.dz>

جميع أوجه النشاط للحكومة مهما كان صغيرا أو كبيرا ويبرر هذا الالتزام الاعتبارات سياسية مالية.

✓ مبدأ توازن الميزانية:

توازن الموازنة له مفهومان مفهوم تقليدي والآخر حديث فالأول يقضي تعادل الإيرادات العامة النفقات العامة، ويقضي هذا التوازن عدم وجود عجز وفائض، حيث يمنع على السلطة التنفيذية أحداث أي زيادة أو عجز وعليه الخطة المالية المتمثلة في وثيقة الموازنة يجب أن تكون متوازنة، كما أن الميزانية التي تظهر الواقع الفعلي لإيرادات ونفقات السنة المنصرمة يجب أن تكون متوازنة هي

الأخرى وذلك بغض النظر عن الظروف الاقتصادية التي تمر بها الدولة أما المفهوم الحديث يقوم على أساس التوازن المالي والاقتصادي حيث يعتبر توازن الموازنة من أهم عوامل تحقيق التوازن الاقتصادي العام للاقتصاد الوطني والمحافظة عليه، فإذا لم يتحقق مثل هذا التوازن فإن ذلك شأنه أن يؤدي إلى عدم توازن اقتصادي¹.

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

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

ت- تعريف النفقات العامة

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

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

وتعرف النفقة العامة بأنها مبلغ نقدي يخرج من الذمة المالية للدولة أو إحدى هيئاتها، بقصد إشباع حاجة عامة.² والنفقات العامة أنواع تختلف حسب اختلاف معايير تصنيفها، وإذا ما أخذناها كآلية من آليات تنفيذ السياسة العامة نجد هناك

¹ محمد خالد المهياني، محاضرات في المالية العامة، (المعهد الوطني للإدارة العامة، 2013)، ص ص 15-16
² كمامسي محمد الأمين، دادن عبد الغاني، تحليل تطور النفقات في الميزانية العامة للدولة باستخدام أسلوب التحليل إلى المركبات الأساسية- حالة الجزائر في الفترة الممتدة بين 1970-2000- مجلة الباحث، ع01، 2002، ص 71.

نوعان من الإنفاق تشمل على التسيير والتجهيز، حيث يختص جانب التجهيز على توفير وتجهيز مختلف الإدارات العمومية بمختلف الوسائل المادية في حين تخصص جانب لتسيير هذه المرافق المختلفة، وهذه النفقات كما يلي:

❖ نفقات التسيير:

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

❖ نفقات التجهيز:

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

1. السياسات العامة.

2- الموارد البشرية

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

أ- تعريف الموارد البشرية.

تمثل الموارد البشرية مجموع الأفراد والجماعات التي تكون المؤسسة في وقت معين، ويختلف هؤلاء الأفراد فيما بينهم من حيث تكوينهم، خبرتهم، سلوكهم، اتجاهاتهم،

¹ الميزانية العامة للدولة وقانون المالية في الموقع: <http://www.onefd.edu.dz>

وطموحهم كما يختلفون في وظائفهم، مستوياتهم الإدارية وفي مساراتهم الوظيفية، فهي تمثل مزيجا من المعارف، المهارات الكفاءات والاتجاهات، تستخدمها المؤسسة من أجل تحقيق أهدافها ؛ كما أن هذه الموارد تختلف من مؤسسة إلى أخرى.¹ ويتطلب تنظيم هذا العنصر الحيوي داخل الإدارات والمؤسسات إدارة إستراتيجية للاستخدام والتوظيف الأمثل لهذه الموارد البشرية، وإدارة الموارد البشرية حسب Sekula هو استخدام القوى العاملة داخل المؤسسة أو بواسطة المؤسسة، ويشمل ذلك عملية تخطيط القوى العاملة بالمؤسسة، الاختيار التعيين، تقييم الأداء، التدريب والتنمية والتعويض والمرتبات العلاقات الصناعية تقديم الخدمات الاجتماعية والصحية للعاملين، وأخيرا بحوث الأفراد.²

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

ب- أساليب اختيار وتنمية الموارد البشرية:

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

❖ البحث والاستقطاب:

فهي تقوم بإعداد خطة حول القوى العاملة، مع تحديد احتياجات المؤسسة من اليد العاملة مراعاة في ذلك النوع والعدد، وتقوم بعد ذلك بتحديد المصادر التي تحصل منها على اليد العاملة اللازمة، المفهوم العلمي للاستقطاب هو عملية البحث من أجل الحصول على مرشحين محتملين للوظائف، وذلك للعدد المطلوب وبالنوعية المرغوبة،

¹ الداوي الشيخ، تحليل اثر التدريب والتحفيز على تنمية الموارد البشرية في البلدان الإسلامية، مجلة الباحث، ع06، 2008، ص.10.

² تبرورت علال، إستراتيجية تطوير الموارد البشرية دراسة حالة مجمع صيد ال لصناعة الأدوية، مذكرة ماجستير في إدارة الأعمال، (جامعة الجزائر: كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير، فرع إدارة الأعمال، 2006)، ص.06.

وفي الوقت المناسب، حتى يمكن أن تختار من بينهم الأكثر ملائمة لشغل الوظائف الشاغرة على ضوء متطلبات وشروط شغلها.¹

❖ الاختيار والتعيين :

بعد تحديد مصادر الحصول على الموارد البشرية واستهدافها يجب المفاضلة بين الأفراد المترشحين لشغل المناصب الشاغرة بهدف تحقيق التوافق بين الأفراد المتقدمين لشغل الوظائف من جهة ومتطلبات وواجبات هذه الوظائف من جهة أخرى، بمعنى الوصول إلى وضع الشخص المناسب في الوظيفة المناسبة، ويجب أن الاعتماد في ذلك على أسس علمية بعيدا عن الاعتبارات الشخصية الآن ذلك سيؤدي إلى التقليل من معدل دوران العمل والتكاليف الناتجة عنه، بالإضافة إلى تحسين مردودية المؤسسة وتجنب دفع الأجور غير المستحقة، ناهيك عن الاقتصاد في التكاليف الخاصة بجميع مراحل التوظيف، كما يؤدي إلى ارتفاع الرضا الوظيفي لدى العمال وتوثيق الصلة بينهم وبين المؤسسة، لكون كل شخص قد وضع في مكانه الصحيح دون تحيز.²

❖ التدريب والتنمية:

تتجلى أهمية التدريب في أنه يتيح للعمال التأقلم مع التغيرات التي تحدث على مستوى العمل نظرا لحالة التطورات التي تمس أسلوب العمل التقنيات والآلات والتي تؤدي بدورها إلى تغيير طبيعة العمليات الإنتاجية فضلا عن أن التدريب هو في - حد ذاته صقل للمهارات والخبرات والمعلومات والمعارف؛ وتكمن أهمية التدريب في عدة ايجابيات أهمها أن التدريب يمكن المؤسسات من زيادة إنتاجيتها من خلال تحسين مهارات ومعارف عناصرها البشرية؛ الأمر الذي ينعكس في سرعة تنفيذ المهام والعمليات الموكلة إليهم، ومن ثم الحصول على الناتج المرغوب فيها، كما يؤدي التدريب من جهة أخرى تأقلم العمال مع المستجدات الحاصلة في البيئة الخارجية للمؤسسة، والمتعلقة بالمهام والوظائف الموكلة لهم.³

¹ محمد حسين سيد، أهمية العنصر البشري في تحقيق أهداف الشركات، رسالة دكتوراه في إدارة الموارد البشرية، (الأكاديمية العربية

البريطانية)، في الموقع: <http://www.abahe.co.uk>

² عقون شراف، سياسات تسيير الموارد البشرية بالجماعات المحلية - دراسة حالة بولاية ميلة -، (جامعة منتوري قسنطينة: كلية

العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، فرع تسيير الموارد البشرية، 2007)، ص ص . 44، 45.

³ الداوي الشيخ، مرجع سابق، ص12.

المبحث الثاني: أنواع وخصائص و مستويات السياسات العامة.

المطلب الأول: أنواع السياسات العامة.

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

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

– السياسة العامة الاستخراجية (Extractive):

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

أ– الضرائب المباشرة:

¹ الفهداوي ، مرجع سابق، ص. 73.

تتمثل تلك الضرائب التي تفرض على المال مباشرة، أي أن وعائها هو مال بالذات¹. مثل الضرائب على دخول الأفراد والأصول الرأسمالية مثل : (الأطباء والمحامين والمهندسين ... الخ)، التركات والعقارات مثل الرسوم العقارية على الملكيات المبنية، المنشآت التجارية، مستودعات وورشات الصيانة، أماكن إيداع البضائع وغيرها من الأماكن من نفس النوع². حيث تدفع هذه الضرائب سنويا.

ب- الضرائب غير المباشرة:

تتمثل في الضرائب على السلع والخدمات، كالرسوم الجمركية ورسوم المنتجات الصناعية والضرائب على المبيعات والمنتجات. ومنه فالسياسة العامة الإستخراجية تهدف إلى استدامة الإيرادات العامة لأجل تغطية النفقات العامة، وتسهم في إعادة ترتيب التوزيع للدخل ولحماية المنتجات الوطنية ومعالجة العجز في ميزانية المدفوعات³.

1- السياسة التوزيعية (distributive):

تهدف هذه السياسة إلى توزيع المنافع والقيم بشكل شامل على عموم المجتمع، بحيث يتم تجزئة وتخصيص تلك المنافع والقيم إلى أجزاء صغيرة يستطيع كل فرد من أفراد المجتمع الاستفادة⁴.

ويعتمد مستوى كفاءة وفاعلية الأداء التوزيعي لنظام الحكم على اعتبارين: أولهما: كمية القيم الموزعة، وثانيا: نطاق المستفيدين من التوزيع وتعني سياسات التوزيع في المكان الأول بالخدمات الأساسية: كالتعليم الصحة، الأمن الدفاع والإسكان، وما يماثلها من خدمات⁵.

¹ حسين الصغير، دروس في المالية والمحاسبة العمومية، (الجزائر : دار المحمدية العامة، ط2، 02، 2001)، ص. 53

² لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، ع، 07 فيفري 2005، ص 4.

³ الفهد وي، مرجع سابق، ص. 74.

⁴ الفهداوي، مرجع سابق، ص، 74.

⁵ ابشر الطيب، مرجع سابق، ص، 51.

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

2- السياسة العامة لإعادة التوزيع (Redistributive):

تتمثل تلك السياسات العامة التي تضطلع بها الحكومة والتي تقضي صراحة بإعادة النظر توزيع الدخل وجعله لصالح فئات من ذوي الدخل المنخفض أو المحدود، كما تمثل خياراً تفضيلياً تتبناه الحكومة عبر سياساتها العامة في سبيل تحقيق بعض الامتيازات المادية الجماعة معينة من المجتمع على حساب جماعة أو جماعات أخرى موجودة فيه.¹

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

3- السياسة العامة التنظيمية (Regulative):

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

¹ الفهداوي، مرجع سابق، ص.75.

للاستجابة والالتزام، ويعتبر ضبط وتنظيم الجوانب الأمنية وحماية الممتلكات الاجتماعية من السرقة والاعتداءات والحد من الجرائم.

بالإضافة إلى ضبط وتنظيم الشؤون الاقتصادية والمالية من حيث الأجور والأسعار، وتنظيم حقوق العمال ورواتبهم من أهم المجالات العامة التي تعنى بها السياسات العامة التنظيمية.¹

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

4- السياسات الرمزية (Symbolic):

هي سياسات قيمية ذات طابع معنوي تهدف بالدرجة الأولى إلى المحافظة على هوية المجتمع ومقوماته الشخصية، ويرى في هذا الشأن "أبشر حسن الطيب" أن السياسات الرمزية تهدف لإذكاء الوجدان الوطني وتأسيس الوعي بالهوية الحضارية، وتنمية شعور الأفراد والجماعات بالانتماء والمواطنة المسؤولة، ومن هذه السياسات الاحتفاء بالرموز الوطنية². والسياسة العامة الرمزية وعلى خلاف الأنواع الأخرى من السياسات لا تتطلب توزيع مواد، كما لا تستلزم جزءاً من جهود العملية التشريعية في إصدارها. لكنها يقول "الفهداوي" هي سياسات تعبر عن حاجة قيمية ومعنوية، تظل الحكومات مهتمة بها إلى جانب المجتمعات³. .. أن هذا النوع من السياسات لا يتطلب التجهيزات والموارد المادية، بل يعتمد على مدى اهتمام الحكومات بتكريس الهوية والشخصية الوطنية الذي تميز دولة عن غيرها مثل اللغة والدين والعادات والتقاليد، النشيد وغيرها لدى أفراد المجتمع.

¹ المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

² أبشر الطيب، مرجع سابق، ص. 52.

³ الفهداوي، مرجع سابق، ص. 76-77.

المطلب الثاني: خصائص السياسات العامة

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

أ- السياسة العامة برنامج عمل حكومي:

تمثل السياسة العامة من هذا المنظور الخيارات الحكومية ونشاطاتها الرسمية المتطورة والمستمرة، حيث تتبنى الحكومة سياسة عامة معينة إزاء مشكلة أو قضية مجتمعية، وتصدر بشأنها قانوناً أو مرسوماً أو تعليمات نظامية أو قرارات تحدد المسارات والأنشطة والأهداف التي ستكون من مهام المؤسسة الحكومية المعنية بتلك المشكلة أو القضية¹. ويرى "جيمس أندرسون" من نفس المنظور أن السياسة العامة تشمل البرامج والأعمال المنسقة التي تصدر عن القادة الحكوميين وليست القرارات المنفصلة والمتقطعة مثل المراسيم الصادرة بتشريع القوانين وكذلك القرارات المنفذة لهذه القوانين². فالسياسة العامة تهدف لمواجهة قضايا ومشاكل تمس مجالات عديدة في المجتمع، منها المجال الاجتماعي، الثقافي، الاقتصادي وغيرها من المجالات هدفها الأساسي خدمة المصلحة العامة وتحقيق الحياة الكريمة لأفراد المجتمع من سكن، تعليم، صحة، خدمات عمومية مختلفة.

ب- السياسة العامة تتميز بالشرعية والقوة الإلزامية.

تتم السياسة العامة في إطار تنظيمي محدد صفة دستورية قانونية، هذا الإطار التنظيمي هو في الحقيقة النظام السياسي والإداري لدولة معينة، وهو يمثل كل مؤسسات الحكومة السياسية بما فيها الرسمية وغير الرسمية³.

¹ حسن أبشر الطيب، " أهداف السياسات العامة ودورها في ترشيد مشروعات التنمية"، مجلة الإداري، ع، 51، 1992، ص 49.

² أندرسون، مرجع سابق، ص.16.

³ أحمد مصطفى الحسين، تحليل السياسات: مدخل جديد للتخطيط الأنظمة الحكومية، (دبي: مطابع لبنان التجارية، ط1، 1994)، ص.21.

ولا شك أن هذا الإطار التنظيمي والدستوري للدولة، والذي تتم وفقه عملية صنع السياسة العامة هو ما يجعلنا نميز بين السياسة العامة والسياسات الأخرى.

والسياسة العامة تمثل بعدا من أبعاد الالتزامات القانونية والشرعية، حيث بمجرد إقرار سياسة عامة معينة من قبل صانعيها لا بد أن يصدر بشأنها قانون أو مرسوم أو نظام يمنع بدوره أو يجيز تصرفا معين وترتبط هذه الخاصية أصلا بعملية تنفيذ السياسة العامة وتطبيق مقرراتها كمنشآت عملي وممارسة فعلية¹.

فعند إقرار سياسة عامة معينة من قبل المؤسسات التشريعية والتنفيذية، تصدر الحكومة بشأنها قانونا أو مرسوما أو نظاما أو قرارا ومن هنا تكتسب الشرعية وقوة الإلزام القانوني وللحكومة السلطة في تنفيذها وإلزام المواطنين بالعمل وفق المحددات والنظم والأساليب التي تم إقرارها².

إذن فالحكومة دون مسؤولية ولها السلطة الكاملة في تنفيذ السياسات العامة المختلفة ومنحها الشرعية القانونية بالإضافة إلى قدرتها لما لها من قوة وشرعية قانونية في إخضاع المواطنين لاحترامها والعمل بها.

ج- السياسة العامة لها أهداف ومقاصد: فهي تعتبر بمثابة بلورة للإرادة المجتمعية حيال حاجة أو مشكلة مجتمعية معينة، ولا جدال في أن بلورة الإرادة المجتمعية تستوجب بالضرورة الاتفاق على أهداف مطلوبة ومقصودة لتحقيق منفعة محددة³

كما تعكس كل ما يعبر عن الغايات الواضحة التي تهم البيئة والمجتمع، وكل ما يهدف أساسا إلى تحقيق المصلحة العامة المتفق دستوريا على تحقيقها وإدامتها وان هذه الأخيرة ومن بداية تشكيلها بوصفها تعليمات تصدر من قبل صانعيها إلى تنفيذها، وحتى تحقيقها كأهداف فإنها تمثل سلسلة من الترابط المنطقي الدقيق والتزاما منهجيا

¹ الفهداوي، مرجع سابق، ص. 46.

² حسين أبشر الطيب، الدولة العصرية دولة مؤسسات، مرجع سابق، ص. 35.

³ أبشر الطيب، مرجع سابق، ص. 36.

في ضوء الأداء التخصصي وبحسب المقتضى الدافع لإقامتها وبذلك تكون السياسة العامة سلوكا موضوعيا وعقلانيا بعيدا عن العشوائية والتخبطية¹.

د-السياسة العامة استجابة واقعية ونتيجة فعلية:

فهي تعبر عن الأمور والمسائل الواقعية التي تشكل مطابا محسوسا أو ملموسا وينبغي لها أن تكون على نتائج ومخرجات يمكن إدراكها ومعايشتها، وليست معبرة عن أمور غائمة أو معتمة، كأن الحكومة عن قيمتها للقيام بجهد أو عمل لا حق أو بالمستقبل دون وجود مباشر الى المباشرة بالعمل الحقيقي والفعلي، ذلك لأن السياسة العامة هي (وعود+جهود) أو (قول+عمل)، من خلال كونها أيضا بلورة الإرادة مجتمعية منظمة حيال مشكلة أو قضية قائمة تستوجب الاتفاق وتوحيد الاتجاهات التحقيق ما ينبغي القيام به، وصولا إلى الهدف المطلوب، وتعتمد الحكومة في اتخاذ السياسة العامة السليمة على درجة اهتمامها بالمشكلات التي يريد المجتمع والناس أن تلتفت إليها الحكومة وتهتم بها على حلها².

هـ -السياسة العامة ذات طابع مجتمعي شمولي:

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

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

¹ الفهداوي ، مرجع سابق، ص. 47.

² المرجع نفسه، ص ص، 47-48.

المجموعة الثانية: تمثل هذه المجموعة السياسات العامة ذات الطبيعة الرمزية، وهي كما سبق الحديث عنها في أنواع السياسات العامة، حيث تمثل توجهات الحكومة وأعمالها التي ينجم عنها التزاما عاطفيا أو وطنيا يدعو إلى الاعتبار والفخر الوطني، ومنه فإن كلتا المجموعتين تتسمان بالشمولية والعموم لجميع المجتمع¹. كما أنه لا يمكن فصل هذين المجموعتين عن بعضهما، كونهما متكاملتان فلا يمكن للحكومات تبني سياسات لحل المشاكل الاجتماعية، في حين أن المجتمع يفتقر للاستقرار ومشاكل الهوية، فلا بد في البداية أن يتمتع المجتمع بالاستقرار ولغة ودين ورموز وطنية مختلفة تميزه عن غيره من المجتمعات، حتى يستمر ذلك المجتمع، ويتمكن للالتفات إلى المشاكل الأخرى .

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

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

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

إن صانعي السياسة العامة بمقدورهم وضع سياسات معينة من خلال عدم فعل أي شيء وكانهم يؤدون شيئا، وهذا ما ذهب إليه "داي"، حينما عرفها بأنها اختيار الحكومات لما تفعله وما لا تفعله ضمن مجال معين فما لا تفعله الحكومة يعني بصورة واضحة ما يسمى بسياسة (كف الأيدي Off Hands) وبما فيه اندراج ضمنى في إطار السياسة العامة لما له من قصدية في الفعل والسلوك، تؤثر في الميدان الاجتماعي

¹ المرجع نفسه، ص ص، 48.

والسكاني أو القطاعي وبغض النظر عن كون طبيعة السياسة العامة وما يمكن أن توصف به، سلبية كانت أم ايجابية ولها تأثيراتها على المعنيين بها.¹

ح - السياسة العامة تعكس ما يسمى بالأجندة السياسية:

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

منها.²

ط - السياسة العامة تقوم على التنبؤ:

يقصد بها التنبؤ بالمستقبل، لذلك نجد أن استراتيجيات وضع برنامج عمل حكومي يختلف عبر اختلاف المدة الزمنية فمنها سياسات قصيرة المدى ومنها السياسات المتوسطة المدى، ومنها السياسات الطويلة المدى، والتي توصف بالسياسات الإستشرافية لأنها لا تكتفي بالوقت الحاضر بل تمتد لزمان إذن من خلال دراستنا للخصائص، استطعنا من خلالها تحليل عملية أو مضمون السياسة العامة، حيث تعبر في البداية عن برامج عمل تتبناها الحكومات من خلال سلطاتها المختلفة و بوصفها أهم الفواعل الرسمية عن عملية رسم وتنفيذ السياسات، حيث تمنحها الشرعية القانونية كي تصبح قابلة للتنفيذ في إطار قانوني منظم، كما أن هذه السياسات تسعى لتحقيق المصلحة العامة، وتتميز بالشمولية والعموم حيث تمس جميع مجالات الحياة كونها سياسات وبرامج تخدم متطلبات الأفراد في كل مجتمع خاضعة أو معبرة عن الإرادة

¹ المرجع نفسه، ص 49-50.

² المرجع السابق، ص 50.

المجتمعية، فهي من وجهة نظر النظام تعتمد على تحليل المدخلات وهي التي تعبر عن مطالب الأفراد ومنه توضع السياسات وفقا لها، وحسب أهمية المطلب وضرورته. وفق برنامج عمل مخطط يسمى بالأجندة السياسية، إلا أن السياسة ليست بالضرورة حل المشاكل وقضايا أنية بل تكون في بعض الأحيان تنبؤية واستشرافية حيث تقوم على التتيو ووضع سياسات على مدى زمني بعيد.

المطلب الثالث: مستويات السياسة العامة.

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

أولاً: السياسة العامة الكلية (Macro Politics):

السياسة العامة الكلية تلك السياسات التي تبنى على الآثار المباشرة للسياسات في مجمل التوجهات والغايات المتصلة ببناء الدولة وتحقيق سبل النمو والتجديد الحضاري فيها. ويعطي الدكتور "أبشر حسن الطيب"، في كتابه "الدولة العصرية دولة مؤسسات" مثال عن السياسات العامة في إطار الأهداف الكلية للدولة مثل: السياسات العامة الهادفة إلى تأمين سيادة الدولة وتحديد هويتها، بالإضافة إلى تأكيد استقلالها وأمنها القومي¹.

كما تتميز بكونها سياسات تحظى باهتمام جماهيري واسع النطاق، وتجذب إليها شرائح وقطاعات كبيرة من أبناء المجتمع، بحيث تصبح القضايا التي تعالجها هذه السياسات العامة، مثارا للانتباه الجميع، ويتجلى عنها تباين في وجهات النظر والجدال والنقاش في بدايتها حتى تنتقل من مستواها الجزئي إلى مستواها الكلي الواسع، الذي يضيف عليها سمة من التعقيد والتشابك واشتراك الأقطاب المتعددة فيها، كالأحزاب السياسية،

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

أعضاء البرلمان، والإدارات الحكومية ووسائل الإعلام والجماعات المصلحية بالشكل الذي يعبر فيه كل منهم عن رأيه وموقفه إزاء القضايا التي تمثل السياسة العامة وتتميز السياسات العامة الكلية بمجموعة من السمات أهمها: أنها سياسات عامة، تتسم موضوعاتها بالوضوح النسبي، وسهولة التباحث حولها، بالإضافة إلى تعدد الجهات الرسمية الداخلة في مناقشتها الحكومية¹.

نستنتج من خلال ما سبق ذكره فان السياسات العامة الكلية هي السياسات التي تقع وبصورة مباشرة على عاتق الرؤساء بالدرجة الأولى إلى جانب الفواعل الأخرى في المجتمع مثل الأحزاب أمثلة هذه السياسات الحفاظ على هوية الدولة، الحفاظ على الاستقرار سواء سياسي، أو السياسية، ومن اقتصادي مثل الأمن الغذائي وغير ذلك من السياسات، حيث يجب على الدولة توفير الأمن بمختلف أنواعه المختلف أفراد المجتمع، وتتطلب هذه السياسات موارد مادية وبشرية كبيرة تسهر الدولة على توفيرها، فإذا أخذنا سياسة الدفاع والأمن الوطني نجد أن الدولة توفر عدد كبير من المجندين لخدمة الوطن بالإضافة إلى موارد مالية ومختلف التجهيزات والوسائل للقيام بمهام الدفاع والحفاظ على الأمن الوطني، بالإضافة إلى أن هذه السياسات العامة الكلية هي تلك التي تخدم المصالح العامة، وتمس دائرة كبيرة في المجتمع، كما تحظى باهتمام أوسع وأكبر، وهذا ما لمسناه من خلال تدخل الرؤساء في مثل هذا النوع من السياسات.

ويقول في هذا الصدد "جيمس أندرسون G.Anderson"، أن السياسات العامة الكلية تمثل قضايا تثير انتباهها أكبرا، ويصبح الاختلاف حولها واسعا لتدخل في المستوى السياسي الكلي، (Macro Politics)، حيث يرى أن السياسة الكلية ليست بالضرورة سياسة بدأت على مستوى كلي، فقد تبدأ القضية على المستوى الجزئي ثم تتسع لتصبح قضايا من المستوى الكلي، تستقطب اهتمام ومشاركة الأحزاب السياسية ومختلف

¹ - الفهداوي ، مرجع سابق، ص ص 59-60.

الإدارات التنفيذية، بالإضافة إلى وسائل الاتصال وجماعات الضغط، وبذلك نلاحظ أن دائرة المشاركين تتسع لتمس الرؤساء¹.

تدخل رئيس الدولة في سياسة ما يعكس حجم وأهمية تلك السياسة التي تتمثل في التي تخدم المصلحة العامة والشاملة، أو المصلحة القومية التي تمس جميع أطراف المجتمع.

ثانيا: السياسة العامة الجزئية (Micro Politics):

يتمثل هذا النوع من السياسات في السياسات العامة التي تحظى باهتمام محدود يتمثل في جهود القرد أو شركة معينة للحصول امتياز خاص بهما، بعيدا عن اتصافها بطابع العمومية والشيوخ، مثل السعي للحصول على قرض لإدامة أعمال و مشاريع أهلية².

ومثل هذه السياسات تتم على مستوى أضيق مقارنة بالسياسات الكلية، حيث تمس مجموعة من الأفراد أو الشركات أو المؤسسات دون أخرى، أي أنها تختص بجزء من المجتمع ولا تتميز بالشمولية والعمومية، حيث أن المصلحة التي تنجر عنها لا توصف بالشمولية لأنها لا تخدم المصلحة العامة، فهي تخدم فئة معينة، إلا أن هذا لا يعني أنها لا قد تتسع لتصبح سياسات عامة كلية

ثالثا : السياسة العامة الفرعية (Subsystem Politics):

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

¹ - اندرسون، مرجع سابق، صص، 72-73.

² الفهداوي، مرجع سابق، ص60.

خلاصة الفصل:

من خلال تطرقنا للفصل الأول الذي تناولنا فيه الاطار النظري للسياسية العامة نخلص في القول إلى أنه يجب ترشيد السياسة العامة من خلال الانفتاح على دور الفواعل غير الرسمية وإشراكها في عملية صنع السياسة العامة الى جانب دور الفواعل الرسمية، فنجاح السياسة العامة لأي دولة يعتمد بالأساس على قدرة النظام على الاستيعاب والاستجابة الفعلية لمتطلبات واحتياجات المجتمع من جهة، وقدرته على احداث التوازن بين مختلف توجهات القوى الاجتماعية داخل النظام، فهي تتويج لتضافر مجموعة من الجهود من أجل صنع سياسة عامة ملائمة.

ان المتأمل في مخرجات السياسة العامة في الجزائر، يجد أنها تخرج من صلب النظام السياسي وليس من عمق البيئة المحلية للمجتمع، ففي كثير من الأحيان لا تعكس تلك المخرجات استجابة لمتطلبات المجتمع بقدر ما تعكس توجهات ورؤى صانع القرار، كما أن واقع صنع السياسة العامة في الجزائر يعكس خضوع صانع القرار الى مجموعة من التأثيرات والضغطات الداخلية والخارجية خاصة، كما يبين مجموعة السياسات الاصلاحية التي تبناها صانع القرار بغية تحسين وتطوير الأداء الحكومي في سبيل انجاح السياسة العامة.

الفصل الثاني:

ترشيد السياسات العامة

في الجزائر

تمهيد:

لقد عرفت السياسة العامة في أحد المواضيع على أنها تمثل تلك النشاطات والبرامج الناتجة عن عملية التفاعل بين المدخلات والمخرجات والتغذية الرجعية، وبهذا فهي تمس جميع أطراف المجتمع من المؤسسات بكل أنواعها الرسمية منها وغير الرسمية التي تقوم بصنع أو التأثير في عملية صنع السياسات العامة إلى أفراد المجتمع التي تعود عليه هذه السياسات العامة بالدرجة الأولى، فمن الطبيعي أن هذه السياسات العامة تتأثر بكل الظروف التي يمر بها المجتمع، وسنركز من خلال هذا الفصل على أهم العوامل الداخلية والخارجية التي أثرت بشكل كبير في صنع السياسات العامة في الجزائر في الفترة الممتدة من 1989 إلى 2017، أين عرفت الجزائر في هذه المرحلة تغيرات كبيرة في جميع المجالات السياسية والاقتصادية، وحتى الاجتماعية.

المبحث الأول : مدخل لسياسات العامة في الجزائر

هناك مجموعة من العوامل الداخلية والظروف التي عاشتها الدولة الجزائرية في محيطها الداخلي، والتي أثرت بشكل أو بآخر في عملية صنع السياسة العامة ولعل أهم هذه العوامل مايلي:

المطلب الأول: العوامل السياسية المؤثرة في عملية صنع السياسة العامة

الحديث عن العوامل السياسية يقودنا أولا للحديث عن الاستقرار السياسي، لأن الاستقرار السياسي يلعب دور مهم في توفير البيئة التي يعمل فيها النظام بشكل سليم، وغياب الاستقرار السياسي يؤدي سلبا على السير الحسن الأعمال ونشاطات النظام اليومية داخل المجتمع، ويعبر الاستقرار السياسي على أن النظام مستقر وتغيب فيه كل أنواع العنف والإكراه والقطيعة مع النظام السياسي، كما يعبر عن الاستمرارية الدالة عن الغياب النسبي في التغيير في مكونات النظام السياسي بتدني مستوى الاستمرارية في التطور السياسي وغياب القوى الاجتماعية وحركات سياسية تسعى الى إدخال تغييرات جوهرية على النظام السياسي¹، وغياب الاستقرار السياسي لا يرتبط فقط بحالة الحرب والاستعمار الخارجي بل قد يغيب الاستقرار السياسي، بسبب مشاكل داخلية مثل الحروب الأهلية، أو الإرهاب وغيرها، وإذا ما رجعنا إلى الجزائر وبداية من العام 1989 نجد أنها قد عرفت عدة انزلاقات سياسية وأمنية وذلك مع عملية الانتقال الديمقراطي الذي عرفته البلاد، أثرت هذه الانزلاقات دون شك على عملية صنع وحتى نوع السياسات العامة المتبناة آنذاك، هذا ما سنحاول التعرف عليه من خلال المطالب الآتية.

أولا: الانتقال الديمقراطي المتعثر وأثاره على السياسة العامة.

¹ Jean Erik and svante Arvante Arvson, polition and società in western Europe, (London : sage publications Jour th Edition. 1999), p.294.

تبنى دستور 1989 عملية الانتقال الديمقراطي الذي عرفته الجزائر من النظام الأحادي إلى النظام التعددي، حيث تضمنت على إثره أول انتخابات تعددية سنة 1991.

1- مخرجات الانتقال الديمقراطي.

تعتبر عملية الانتقال الديمقراطي والتعددية الحزبية أهم نتائج أحداث أكتوبر 1988، حيث جاء في برنامج عمل رئيس الحكومة سنة 1988 قاصدي مرباح وسعيا منه لإعادة التوازن للنظام السياسي في الجزائر عن طريق مجموعة من القوانين أهمها:

قانون الجمعيات ذات الطابع السياسي والجمعيات غير السياسية في 5 جويلية 1988. قانون الانتخابات ف7 أوت 1989 المعدل للقانون السابق الصادر في 25 أكتوبر 1980.¹

وأهم ما ركز عليه هذا القانون هو إلغاء ربط الترشح باسم جبهة التحرير الوطني حسب المادة (66) منه ليصبح الترشح حق لجميع المواطنين، وقد جاء قرار تبني التعددية بالقليل من الجدية حيث يلتقي (15) خمس عشرة شخصا فيؤسسون حزبا سرعان ما يمنح الاعتماد القانوني ومعه اعتمادات مالية من الحكومة في مدة قصيرة بلغ تعداد الأحزاب ستين حزبا (60)، هذه الأحزاب ولدت من أزمة وترعرعت في أزمة سياسية وأمنية إضافة إلى وجود أحزاب كانت تهدد باستعمال السلاح وترفض تقبل الآخر ويرى بان الديمقراطية كفر وتدعي بامتلاك الحقيقة الكاملة مما يعتبر اغتialا في حد ذاته للديمقراطية.²

لقد تضمن دستور 1989 عدة إصلاحات مست جميع الأصعدة السياسية والاقتصادية، لكن السؤال المطروح هل تلك المجموعة من المواد التي حملها هذا الدستور وتلك

¹ مرزود حسين، مرجع سابق، ص. 144.

² أحمد عظيمي، دور المعارضة في بناء الديمقراطية في الجزائر، محاضرة قدمها الدكتور أحمد عظيمي في إطار فعاليات اليوم البرلماني المنظم من طرف المجموعة البرلمانية للجبهة الوطنية الجزائرية بالمجلس الشعبي الوطني حول دور المعارضة في بناء الديمقراطية في الجزائر في 28 جانفي 2010 في "الموقع: تم تصفح الموقع: يوم: 22/2/2016. http://admiahmed.over-blog.com/articl-62684248.html

الأحزاب الناشئة التي فتح أمامها باب المنافسة كانت كافية لبناء ديمقراطية حقيقية على أرض الواقع كما هي عليه في الدستور؟

أ- إلغاء المسار الانتخابي:

عرفت الجزائر في المرحلة من 1992 إلى 1995 ظروف سياسية خاصة، حيث أن ميلاد التعددية الحزبية ومع أول تجربة لم يدم طويلا، فسرعان ما توقف المسار الانتخابي وتم إلغائه من طرف قادة المؤسسة العسكرية بعد ما كان يؤمل من الانتخابات الكثير فهي كانت تمثل المؤشر الأساسي لرسوخ الانتقال الديمقراطي وهي الأداة المثلى لعملية التداول على السلطة وفرز القيادات الجديدة ومن ثم فإن القبول بنتائجها هو فوز وانتصار للديمقراطية في الجزائر، كما أن رفض نتائجها والتلاعب بها يشكل انهيار للمشروع الديمقراطي وانتكاسا لمساره، ومن ثم فقد شكلت هذه الانتخابات التعددية امتحانا صعبا ومأزقا حقيقيا للنخب الحاكمة في الجزائر والتي اعتادت على احتكار السلطة والانفراد بالقرار الوطني وقد حرصت كل الحرص وخطت لكي لا تصل المعارضة الى الحكم، وان تواصل هي تحكمها في مقتضيات الحياة السياسية.¹

إن الحديث عن إلغاء المسار الانتخابي في الجزائر يقودنا للحديث عن تشريعات 1992، وهو بمثابة انتهاك للحريات العامة، حيث أن اختيار الشعب للحزب هو بمثابة اختيار سياسة معينة يتبناه ذلك الحزب، وان توقيف السلطة الحاكمة للمسار الانتخابي الذي فاز فيه حزب معين هو بالتالي رفض سياسة معينة اختارها الشعب وفرض سياسات أخرى تتبناه السلطة الحاكمة، وتعتبر انتخابات 1991 أول انتخابات تشريعية تعددية في تاريخ الجزائر، جرت في 26 ديسمبر 1991، وانطلقت هذه الانتخابات في ظروف استثنائية اتسمت بالتنافس الحاد بين الأحزاب المشاركة في هذه الانتخابات

¹ محمد بوضياف، مستقبل النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص. 137.

وانتهت هذه الانتخابات بفوز الجبهة الإسلامية للإنقاذ، وكانت نسبة المشاركة في هذه الانتخابات كما هو موضح في الجدول الآتي:

جدول رقم (1): يبين نسبة المشاركة في الانتخابات التشريعية الملغاة.

عدد المسجلين	13258544
عدد المصوتين	7822625
عدد المتتبعين	5435929
نسبة المشاركة	%59

المصدر: من إعداد الباحث.

بالاعتماد على محمد بوضياف، مستقبل النظام السياسي الجزائري، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، (جامعة الجزائر: كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2008)، ص 142.

لم يدم فوز الجبهة الإسلامية للإنقاذ طويلا فسرعان ما تدخل الجيش وذلك فور إعلان النتائج الدور الأول من الانتخابات التشريعية التي فاجأت الجميع بما في ذلك الجبهة الإسلامية نفسها والتي حصلت على 188 مقعدا.¹

انتهجت هذه الأخيرة إستراتيجية جديدة تهدف الى تغيير قمة السلطة والتي كانت متخوفة مسبقا من نتائج الانتخابات وهذا ما ترجم من خلال صياغة جديدة للقانون الانتخابي وقانون جديد يقسم الدوائر الانتخابية². رغم أن الانتخابات التشريعية لسنة 1991 تعتبر أول انتخابات تعددية وديمقراطية إلا أن تدخل قادة المؤسسة العسكرية وإيقاف المسار الانتخابي حال دون استمرار هذه الانتخابات التعددية الديمقراطية التي تمثل حرية تعبير واختيار الشعب لمن يريد أن يكون ممثلا له، بالإضافة الى التداول

¹ Jacques fontaine, op.cit.pp. 155,1

² 2 Robert Mortimer, Islam and multiparty politique in Alegria, middle East journal volume 45, n°4, Autumn, 1991 p583

السلمي على السلطة، إلا أن هذا ما لم يحدث مع الديمقراطية في أول خرجاتها في الجزائر .

ب- غياب مؤسسات صنع السياسة الرسمية.

كانت أهم نتائج عملية الانتقال الديمقراطي بعد فوز الجبهة الإسلامية للإنقاذ هي وقف عملية حد ذاتها، فعقب استقالة الرئيس بن جديد وفي الوقت الذي كان هو نفسه قد حل البرلمان قبلها بأيام، وعليه أصبح النظام السياسي في الجزائر خال تماما من المؤسسات المنتخبة، حيث يرى الكثير من المختصين أن هذا الفراغ الدستوري مفتعل وقد كان مخطط له ولم يحدث بمحض الصدفة، وعليه تحرك الجيش ليعيد تشكيل مختلف العلاقات، فبعد إعلان رئيس المجلس الدستوري "عبد المالك بن أجليس" ثبوت الفراغ الدستوري وذلك بخلو منصب رئيس الجمهورية في ظل حل البرلمان، أعلن رئيس الحكومة مواصلة مهام حكومته وطلب من المؤسسة العسكرية أن تتخذ في صور وقائية الإجراءات اللازمة من أجل المساهمة في حماية الأمن العمومي وأمن المواطنين¹.

يرى البعض أن كل ما ألت إليه الحياة السياسة في الجزائر، راجع لعدم تحكمها في آليات الانتقال الديمقراطي ونتيجة للفراغ الدستوري الذي عرفته كان لا بد من وجود حل وتم ملئ هذا الفراغ من أجل استمرار تسيير شؤون البلاد الى غاية تجاوز هذه الأزمة، وقد لجأت الجزائر في هذه المرحلة ونظرا لتعدد الشؤون العامة للبلاد تم اللجوء إلى إنشاء مؤسسات استشارية تمارس الأولى جميع الصلاحيات الخاصة برئيس الجمهورية وتساعدنا الثانية بصفقتها استشارية بكل ما تملكه من خبرة في مجالات مختلفة وقد عرفت الجزائر مثل هذا النوع من المؤسسات سنة 1965 في مرحلة الأحادية أين لجأت لإنشاء "مجلس الثورة"، والذي حل محل المجلس الشعبي الوطني، أما بعد سنة 1989 ومع الأزمات التي تتالت على النظام السياسي في الجزائر في

¹ عبد الله بالحبيب ، مرجع سابق، ص. 45.

أول خرجاتها التعددية وبالضبط سنة 1991، ونتيجة للشغور الذي عرفتة جميع المؤسسات الرسمية للبلاد لجأت إلى إنشاء مؤسسات تستلم شؤون البلاد الى حين معاودة تنظيم انتخابات جديدة وعودة الأمور لطبيعتها القانونية ومن هنا نطرح سؤال ما طبيعة هذه المؤسسات؟ وما الصلاحيات التي استلمتها؟

المجلس الأعلى للدولة:

يعتبر المجلس الأعلى للدولة تنظيم هيكلي جديد غير منصوص عليه في الدستور، تم تنصيبه يوم 16 جانفي 1991م، برئاسة محمد بوضياف" يساعده أربعة (04)، أعضاء تدوم مدته حتى انتهاء العهدة الانتخابية للرئيس المستقل، يساعد المجلس في أداء مهامه الحكومة، ولقد أسندت للمجلس كافة السلطات والصلاحيات المخولة دستورياً لرئيس الجمهورية بما فيها التشريعية بموجب المداولة رقم (02) للمجلس الأعلى للدولة المؤرخة في 14 أفريل 1992، وعليه أصبح المجلس يتخذ التدابير التشريعية اللازمة لضمان استمرارية الدولة ويصدر مراسيم ذات طابع تشريعي، هذا بالإضافة إلى إصدار القرارات التنظيمية وترأس مجلس الوزراء.¹ رغم أن هذا المجلس استلم صلاحيات رئيس الجمهورية وهو بمثابة أعلى مؤسسة دستورية في البلاد، إلا أنه استمد شرعيته من فراغ، واهم الصلاحيات التي أسندت لهذا المجلس هي:

- القائد الأعلى لجميع القوات المسلحة للجمهورية.

- تولي مسؤولية الدفاع الوطني.

- يقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها.

- ترأس مجلس الوزراء.

- تعيين رئيس الحكومة وإنهاء مهامه.

¹ ناجي عبد النور، النظام السياسي في الجزائر من الأحادية الى التعددية السياسية، مرجع سابق، 205

- التوقيع على المراسيم الرئاسية.
- التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة.
- له الحق في إصدار العفو وحق تخفيض العقوبات واستبدالها.
- يمكنه استشارة الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء ..
- تعيين سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج وينهي مهامهم، كما يستلم أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب وأوراق إنهاء مهامهم.
- إبرام المعاهدات الدولية ويصادق عليه.
- يسلم أوسمة الدولة ويناشرها، وشهاداتها التشريعية.
- كما يعين أعضاء الحكومة.

كما يقرر إذا دعت الضرورة حالة الطوارئ أو الحصار، ويقرر التعبئة العامة ويعلن الحرب ووقف العمل بالدستور، ويتولى جميع السلطات، يصدر القوانين وله حق إجراء مداولة ثانية، كما يمكنه مخاطبة الأمة مباشرة أمام مجلس شعبي الوطني، كما يمكنه حل المجلس الشعبي الوطني وإجراء انتخابات مسبقة ويجسد وحدة الأمة في الداخل والخارج، ويمارس السلطة السامية في الحدود الدستور ويمارس السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، ويرأس المجلس الأعلى للأمن، وله حق المبادرة بالتعديل الدستوري¹.

أما بصفته سلطة تشريعية فهو يقوم بعدة صلاحيات أهمها:

¹ محمد بوضياف، مستقبل النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص. 167.

لأن الدستور لا يمنع صلاحية التشريع عن طريق الأوامر لرئيس الجمهورية في حالة غياب المؤسسة التشريعية ولأن المادة (90) من الدستور تفتح المجال واسعا أمام رئيس الجمهورية وتوليه جميع السلطات شريطة أن تقترن بمدة حالة الحرب¹.

يتولى المجلس الأعلى للدولة وظيفة التشريع استنادا لنظرية الضرورة القصوى وأصدر مداولته الثانية رقم 22 - 02 التي تسمح له باتخاذ التدابير التشريعية وذلك كضرورة لضمان استمرارية الدولة وتنفيذ برنامج الحكومة المحلّة، وقد هذا المجلس لنفسه سلطة التشريع فقد أقام خلال الفترة التي حكم فيها بأربع مداولات وإصدار 18 مرسوما تشريعيًا حيث تصدر هذه الأخيرة في الجريدة الرسمية².

كان هذا المجلس بمثابة جميع المؤسسات الرسمية للدولة حيث مارس جميع السلطات الصلاحيات نظرا لشعور الذي حدث بعد استقالة الرئيس وحل المجلس الشعبي الوطني ورغم عدم وجود شرعيته دستورية وقانونية يستبدلها المجلس عند إنشائه فقد تمكن ويفضل الظروف والأزمة التي عاشتها الجزائر أن يخلق لنفسه شرعيته ويستند لها ويمارس خلالها تسير شؤون البلاد ورسم جميع سياساتها .

❖ المجلس الاستشاري:

تم إنشاء هذا المجلس طبقا للمرسوم الذي أصدره محمد بوضياف"، تحت رقم 92- 39 كهيئة استشارية تساعد المجلس الأعلى للدولة في أداء مهامه وتتمتع بمجموعة من الصلاحيات أهمها:

- دراسة تحليل وتقييم المسائل التابعة لصلاحيات المجلس الأعلى للدولة.
- تقديم اقتراحات تساعد على استمرارية الدولة وتوفير الشروط الضرورية للسير العادي للمؤسسات والنظام الدستوري.

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الدستور 1989 المؤرخ في 23 فيفري 1989 المادة (90).

² محمد بوضياف، مستقبل النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص. 168.

- دراسة القضايا ذات الطابع التشريعي التي يمكن عرضها على المجلس الأعلى للدولة.
- إبداء الآراء والتوصيات المتعلقة بالمسائل ذات المصلحة أو البعد الوطني¹.

المطلب الثاني: أثر الأزمات السياسية على رسم السياسات العامة في الجزائر

عانت الجزائر من أزمات سياسية مختلفة منذ فترة الاستعمار، مازالت تبعاتها امتدت إلى يومنا هذا رغم المحاولات الكثيرة من طرف النظام لإيجاد حلول جذرية لهذه الأزمات إلا أن تعقدها وعدم قدرة النظام كونه هو الآخر بحاجة إلى حلول حال دون ذلك ولعل أهم هذه الأزمات التي ضربت بعمق استقرار النظام أزمة الشرعية، أزمة المشاركة، أزمة الهوية، حيث لا تقل كل أزمة من هذه الأزمات عن نظيرتها من حيث التعقيد والتأثير على سير الشؤون العامة للبلاد.

أ- أزمة الشرعية

تعود أزمة الشرعية في الجزائر إلى تاريخ الجزائر الثوري، فرغم الاستقلال بقي حزب جبهة التحرير هو الحزب الواحد وعمل النظام على المحافظة على أحادية الحزب الذي حكم البلاد، فطالما كانت شرعية النظام تستند إلى الثورة دون مراعاة الشرعية المكتسبة من رضا المواطنين، وما ساهم في تقادم هذا الوضع هو الثقافة السائدة آنذاك، ناهيك عن غياب أحزاب قوية تعارض النظام كما أن القانون كان يخدم الحزب الواحد، ولم تكن تتوفر حرية إنشاء الأحزاب السياسية .

فالشرعية الثورية ترتب عنها تداخل بين الدولة والجبهة لما يقرب من الاندماج لذا فان أزمة الشرعية تعد في نشأتها إلى الأيام الأولى للاستقلال وقد أخذ مفهوم الدولة في عهد "بومدين" معنى جديدا، فالدولة لديه هي السلطة والنظام ووحدة الشعب، وبعد

¹ المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

إعلانه عن بناء جهاز دولة فعال ومؤسسات تستجيب لمطالب الشعب، فإنه يكون بذلك قد طرح مصدرا جديدا للشرعية الشرعية الدستورية¹.

وهذه الشرعية اليوم هي الشرعية الوحيدة التي لا بديل عنها والشرعية الثورية التي نادت بتأجيل الديمقراطية السياسية بذريعة إعطاء الأسبقية لأهداف وطنية وقومية قد عجزت عن تحقيق أهدافها تلك سواء أكان فشلها بسبب عوامل ذاتية داخلية أم بسبب تدخلات خارجية وعليه إن النتيجة الوحيدة التي تفرض نفسها اليوم هي الحاجة إلى الديمقراطية بوصفها حقا لا شيء يبرر تعليقه أو وضعه تحت الرقابة أو الوصاية من أي جهة كانت، أما الشرعية التاريخية التي قد يدعيها هذا الحاكم أو ذاك فإنها لم تعد قادرة على تبرير ذاتها بذاتها في الوقت الحاضر².

إذن فآزمة الشرعية خلقت استياء لدى المواطن وخلقت معه أزمة مشاركة لأنها لم تعد تراعي خيارته حيث تعتبر الشعوب رأسمال الأمة وصاحبة الشرعية الأولى والأخيرة³.

والشرعية كآزمة تثير انتباه صناع القرار والسياسات العامة، وآزمة الشرعية في الجزائر جعلت صناع القرار يغيرون ويتبنون سياسات تقضي على أزمة الشرعية من جهة وتبني سياسات إصلاح جديدة، وآزمة الشرعية واحدة من الازمات في

الجزائر التي كانت سبب في تغيير الكثير من السياسات حتى ولو كان هذا التغيير شكلي كتغيير نظام بأكمله من أجل البحث عن الشرعية والانتقال من الشرعية الثورية إلى شرعية دستورية، والسؤال المطروح هنا هل تمكنت الجزائر من بناء شرعية ديمقراطية؟ بدأت بوادر تحقيق الشرعية الدستورية في الجزائر مع أول انتخابات تعددية سنة 1991، إلا أن توقيف المسار الانتخابي وإلغاء هذه الانتخابات من جذورها،

¹ ناجي عبد النور، النظام السياسي في الجزائر من الأحادية إلى التعددية السياسية، ص 63، 62

² وليد خالد أحمد حسين: إشكالية الشرعية في الأنظمة السياسية العربية مع إشارة إلى تجربة الجزائر، مجلة العربية للعلوم السياسية، ع13، شتاء 2007، ص 195.

³ ج.ف، البناء تشيد بروح المبادرات السياسية، جريدة الخير، الخميس 19 نوفمبر 2015 الموافق ل 7 صفر 1437، ص.03

بالإضافة إلى الممارسات السياسية التي صاحبته من تهميش للمعارضة والممثلة للأغلبية الشعبية ورافضة لبعث حوار وطني على أسس تشرك الجميع لوضع حد نهائي لظاهرة العنف في الجزائر، فالسلطة الفاقدة للشرعية تحت حكم المجلس الأعلى للدولة لم يكن لها وزن سياسي وقانوني يمكنها من فرض نفسها في الساحة السياسية، فهي في الواقع سلطة فعلية.¹ ولا تزال الجزائر الى يومنا هذا تعاني أزمة شرعية حيث يذهب الكثير إلى أن الجزائر متعددة من حيث مصادر الشرعية منها الدينية والتاريخية الثورية، بالإضافة إلى الشرعية الديمقراطية، وتعتبر الشرعية أم الأزمات لأن غياب الشرعية يدخل النظام السياسي الكثير من الصراعات الداخلية ومنها من يؤدي الى التدخل الخارجي وانهايار النظام السياسي بأكمله.

ب- أزمة المشاركة السياسية:

تعتبر المشاركة السياسية عن مجموعة النشاطات والاختيارات الواعية، والتعبير الواعي، والذي يعني الدراية بالبدائل ثم المشاركة العملية، ورغم هذا فليس من الضروري أن يتوافر في هذا النشاط عقلانية القرار.² وترتبط المشاركة السياسية أساسا بالحرية الشخصية للمواطن، مع إقرار الحاكمين بحق المحكومين حقهم الدستوري المتمثل في المشاركة في اتخاذ القرار، والمشاركة السياسية تختلف من نظام الى آخر، وهذا الاختلاف راجع لمدى احترام الأنظمة لمبادئ الديمقراطية القائمة أساسا على حرية التعبير في إطار ما يسمح به القانون واحترام حقوق الإنسان بما في ذلك الحق في المشاركة في اتخاذ القرارات واختيارهم بحرية لممثلهم في السلطة، إلا أن غياب هذا الحق قد يؤدي إلى خلق أزمة وهي أزمة مشاركة، وهذا يحدث نتيجة حدوث عزوف عن المشاركة السياسية.

¹ Mohamed Brahim, le pouvoir en Algérie et ses formes d'expression institutionnelle (Alger : opu, 1995), pp. 43,144

² سامية خضر صالح، المشاركة السياسية والديمقراطية اتجاهات نظرية ومنهجية حديثة تساهم في فهم العالم من حولنا، (د، د، 2005)، ص. 21.

وتشير أزمة المشاركة السياسية الى تدني معدلات مشاركة الجماهير في الحياة السياسية نظرا للجوء الصفوة الى وضع العراقيل أمام المتطلعين إلى المشاركة السياسية من جهة وشيوع الأمية واستشراء الفقر في صفوف أبناء الشعب من، وتصبح المشاركة السياسية أزمة من أزمات التنمية السياسية.¹

وإذا ما عدنا إلى تاريخ الجزائر، وبالتحديد قبل الانتقال إلى التعددية الحزبية نجد أنها لم تكن تمتلك أية تقاليد أو ميراثا يفصح عن مشاركة سياسية حقيقية فالمفهوم السائد هو التعبئة وليس المشاركة كما أن الساحة السياسية كانت مغلقة تماما أمام الجبهة التي تسيطر عليها العناصر العسكرية المتعددة والتكنوقراط وبالرغم من التطور الذي شهدته الجزائر في تكوين الجمعيات خلال السبعينات إلا أن النظام السياسي بقي مفقدا ذلك النضج المؤسسي الذي يجعل من الديمقراطية قيمة عليا تحكم حياة المجتمع، ولم يبدأ النظام الجديد بالتحول إلا متأخرا حيث سعى إلى إعلان قانون رقم 5/1987 الذي أفسح المجال للإنشاء الجمعيات، والذي عدل بمرسوم 1988/66 في فبراير والذي نص على دراسة طلب اعتماد الجمعية خلال ثلاثة أشهر من تاريخ الإيداع مع السماح للسلطة بإبداء التحفظات على برامجها إذا كانت تتعارض مع القوانين المعمول بها.²

ج- أزمة الهوية:

ترتبط أزمة الهوية ارتباطا وثيقا بالثقافة الوطنية، وباعتبارها أحد أهم مكوناتها، فإن غيابها يؤدي إلى أزمة هوية وتشير أزمة الهوية الى غياب فكرة المواطنة بين أفراد الجماعات البشرية المشكلة للمجتمع بما يعنيه ذلك من انتقاء الولاء السياسي الموحد الذي يتجه الى حكومة وطنية واحدة، وبالتالي تعدد الولاءات السياسية داخل المجتمع الواحد بحيث يكون ولاء الفرد لجماعته العرقية وليس ولاءه للحكومة المركزية.

¹ ناجي عبد النور، أزمة المشاركة السياسية في الجزائر، دراسة تحليلية للانتخابات التشريعية، 2007.

² ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية الى التعددية الحزبية مرجع سابق، ص 64، 65.

وتمتد جذور أزمة الهوية في الجزائر إلى مرحلة الاستعمار الفرنسي الذي أنتج مازق الهوية وتسبب في تشويه البنية الاجتماعية والثقافية بممارسته لما يسميه "أحمد طالب الإبراهيمي"¹، المحو والطمس للشخصية والثقافة وكلاهما عنده هو تعبير عن الهوية في بعدين نفسي وعقائدي أو إيديولوجي، واستمرت أزمة الهوية التي ما بعد الاستعمار ولعل اعتماد سياسة التعريب منذ سنة 1967 هو ما زاد من حدة الخلاف والتناقض الثقافي بفعل الشعور بالغرابة، والإحساس بالتهميش لا سيما في منطقة القبائل التي تقيم بها الأقلية البربرية أو الأمازيغية التي تعتبر حسب سعد الدين إبراهيم "أكبر الجماعات اللغوية في الوطن العربي، والتي تتركز في دول المغرب العربي ومن بينها الجزائر حيث يمثل البربر المتكلمون بالأمازيغية (20-25%) من سكانها في منتصف التسعينات، و (40-75%) من الجزائريين المقيمين بفرنسا.²

وما زاد من حدة هذه الأزمة هو استغلال الأحزاب السياسية بعد التعديل الدستوري لسنة 1989 والذي فتح باب التعددية لمقومات الهوية الوطنية لاكتساب قاعدة شعبية فاستند كل حزب على إحدى هذه المقومات فبعضها استغل الإسلام والآخر الأمازيغية وآخرين العروبة والبعض الآخر استولى على الوطنية وتاريخ الثورة المجيدة فتحول بذلك الصراع السياسي إلى صراع بين مكونات الهوية الوطنية³. ولقد أثرت أزمة الهوية باعتبارها أهم ركائز ومقومات الثقافة الوطنية مشكلة لدى صناع القرار تستدعي التدخل، وعليه قامت الدولة بتبني سياسات مختلفة من أجل محاربة هذه الأزمة وتعتبر سياسة التعريب وسياسة ترسيم اللغة الأمازيغية أهم سياسيتين قامت بهما الدولة لمواجهة هذه الأزمة.

ه - سياسة التعريب:

سياسة التعريب هي أهم سياسة قامت بها الدولة الجزائرية لمواجهة أزمة الهوية من جهة وإعادة الاعتبار للغة العربية باعتبارها اللغة الوطنية والرسمية للبلاد من جهة

¹ المرجع نفسه، ص 65.

² بوروني زكرياء، النخبة السياسية وإشكالية الانتقال الديمقراطي دراسة حالة الجزائر -، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، (جامعة منتوري قسنطينة: كلية الحقوق، قسم العلوم السياسية، 2010)، ص 181-183.

³ رابح لونيبي، الجزائر في دوامة الصراع بين العسكريين والسياسيين، (الجزائر: دار المعرفة، 1999)، ص 226 225.

أخرى، وذلك جراء ما عانت منه جراء مخلفات الاستعمار من فرنسة ودمج قسري، حيث شكلت سنة 1965 لجنة وطنية مهمتها دراسة كل الجوانب المتعلقة بتنفيذ السياسة التعريب، وقد شرع في تنفيذ هذه السياسة سنة 1967، ليصدر في السنة الموالية لها مرسوما يقضي بإجبارية التعامل باللغة الوطنية بالنسبة للموظفين، وفي سنة 1971 صدر مرسوم آخر يقضي بتعريب الشعب العلمية ويلزم التعامل باللغة الوطنية داخل الجامعة وأصبحت اللغة العربية بذلك لغة السيادة كما نص على ذلك الميثاق الوطني سنة 1976 حيث جاء فيه نجد إن اللغة العربية عنصرا أساسيا للهوية الوطنية الثقافية للشعب الحر ولا يمكن فصل شخصيته عن اللغة الوطنية التي تعبر عنها»¹

المطلب الثالث: انعكاسات الوضع الأمني على السياسات العامة في الجزائر

من بين العوامل التي أثرت على السياسة العامة في الجزائر هي الوضع الأمني، فالأمن هو أساس التنمية لأنه لا يمكن إحداث تغيير وتنمية بدون استقرار سياسي وأمني، لأن النظام الذي يعيش حالة الألاستقرار يبقى دائما في حالة بحث عن وسائل وكيفيات تحصين حدودها هذا في حال ما إذا كان التهديد خارجي، أما إذا كان عدم الألاستقرار وعدم الألامن داخلية فان جهود الدولة تبقى منصبة على كيفية تهدئة الأوضاع داخلية وذلك عبر مختلف السياسات التي تتبناها حيال ذلك، وهذا قد يكون على حساب سياسات أخرى مثل السياسات الاجتماعية والاقتصادية، وهذا في حال تعقد وتأزم الوضع الأمني، والأمن كما جاء على لسان "باري بوزان Barry Buzan" هو: العمل على التحرر من التهديد، وهو قدرة الدول والمجتمعات على الحفاظ على كيانها المستقل وتماسكها الوظيفي ضد قوى التغيير التي تعتبرها معادية².

¹ محمد بوضياف، الثقافة السياسية في الجزائر (1962-1988)، مجلة العلوم الإنسانية، ع، 11 ماي 2007، ص 116.

² Barry Buzan, people, state and fear: an agenda for international Securities in the post-col war Era ، (Boulder Lynne riener Publisher, 2ed, 1991), p.05.

أما "أرنولد وولفر Arnold wolfz"، فيرى من جهته أن الأمن هود غياب التهديدات ضد القيم المركزية في معنى ذاتي، غياب الخوف من أن تكون تلك القيم محل الهجوم¹»

إذا فالأمن هو يعبر عن حالة من الاستقرار واللاخوف من أي تهديدات تمس بكيان الدولة فكلمة امن *sécurité* بالفرنسية تعبر عن وضعية لا تطرح أي خطر ومخاطرة جسدية أو حوادث أخرى مثل السرقة والتدمير². والجزائر عاشت كلا النوعين للإستقرار جراء المستعمر وللاستقرار جراء حروب أهلية وتهديدات داخلية دون شك هذه الأخيرة أثرت على عملية صنع السياسات العامة بل حتى على نوع السياسات العامة المتبعة، في البلاد وسنتناول من خلال هذا المطلب تأثيرات الوضع الأمني على السياسات العامة في البلد، وما هي أهم السياسات التي تبنتها الدولة الجزائرية بحثا عن السلم والاستقرار السياسي؟

1- سياسة الوئام المدني

تصاعدت وتيرة تدهور الوضع الأمني في الجزائر بصورة كبيرة بعد إلغاء الانتخابات والانقلاب العسكري لسنة 1992م، وانتقلت حملة العنف التي استهدفت مفكرين وصحافيين وشخصيات حكومية رفيعة المستوى الى المواطنين الأجانب، وكان الهدف من ذلك هو لفت انتباه العالم لهذه القضية.³

القضية الدامية حصدت أرواح مئات الآلاف من الجزائريين وحطمت أركان اقتصادهم وشوهت صورة بلادهم.⁴

¹ Dario Battistella, théorie des relations internationales, (paris : press de sciences politique, 2003), p.432.

² Larousse, Grant format, illustré couleur, (France : édition le petite Larousse, 2001), p.928.

³ رشيد، تلمساني، الجزائر في عهد بوتفليقة، مرجع سابق، ص.4

⁴ محمد بوضياف، مستقبل النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص. 225

بكل ما تحمله هذه القضية من أثار وأبعاد شكلت أزمة لدى صناع القرار تستدعي التدخل وتبني هذه المشكلة وإيجاد الحلول لها لان الأمن هو عصب البلاد، فلا يمكن تحقيق تنمية في ظل غياب الأمن، وعليه فان صناع السياسات العامة في الجزائر لم تتبنى هذه المشكلة فحسب بل صخرت كل الإمكانيات المادية والمعنوية من أجل استئصالها. وتعتبر سياسة الوئام المدني أحد أهم الملفات التي كانت تحمل الحلول لهذه القضية، وهي إحدى أهم السياسات التي تبناها الرئيس "عبد العزيز بوتفليقة" في برنامجه منذ بداية حملته الانتخابية الأولى لسنة 1999، وسرعان ما عمل الرئيس عبد العزيز بوتفليقة" على تسوية النزاع الداخلي وفي يوليو 1999 عرض البرلمان قانون الوئام المدني عرفه بأنه الصيغة السياسية للاتفاق، وطرحت خطة السلام في إطار استفتاء جرى في 6 سبتمبر 1999، واستقطب تأييدا حاشدا من قبل الناخبين واستنادا إلى الأرقام الرسمية فان 98,63% صوتوا لصالح الخطة، حيث صودق على القانون من دون مناقشة مطولة ويمطلق أصوات أعضاء المجلس الشعبي الوطني والبرلمان.¹

2- سياسة المصالحة الوطنية.

المصالحة الوطنية كإستراتيجية تم الاعتماد عليها تعزيزا لمسار المصالحة الأولى والمتمثل في الوئام المدني وتبني مثل هذه الإستراتيجية من طرف صناع السياسة العامة في الجزائر وعلى رأسهم رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة هو أحد الحلول والبدائل الذي اعتمد لمواجه الأزمة الأمنية ذات الأبعاد المختلفة التي ضربت باستقرار النظام السياسي في الجزائر وامتد أثرها لجميع القطاعات في البلاد الاجتماعية الاقتصادية وحتى الثقافية كتفاقم مشكل الهوية وغيرها، على مدى عشرية من الزمن كونها سياسة تبناها النظام في سبيل إعادة النظام إلى طبيعته الأولى جاءت سياسة السلم والمصالحة الوطنية التي دعي إليها الرئيس عبد العزيز بوتفليقة كنتيجة لسلسلة من المحاولات التي قام بها النظام السياسي الجزائري لاحتواء الحرب الأهلية التي

¹ رشيد تلمساني، الجزائر في عهد بوتفليقة: الفتنة الأهلية والمصالحة الوطنية، مرجع سابق، ص8.

اندلعت في أعقاب إلغاء المسار الانتخابي سبق وان حاول الرئيس السابق اليامين زروال" في منتصف التسعينات عند تبنيه سياسة أو مبادرة من أجل وقف هذه الحرب الأهلية سنة 1995، والمتمثلة في قانون الرحمة إلا أن هذه السياسة لم تحض بالنجاح الذي كان يامله رئيس الجمهورية وذلك لرفض الجماعات المسلحة له من جهة وتملص السلطات من مسؤوليتها تجاه من سمو بالتائبين واختلال التسيير السياسي بسبب تطاحن الجماعات والهياكل الجهوية على أعلى مستويات القرار الوطني.¹

وقد طرح الرئيس عبد العزيز بوتفليقة سياسة المصالحة الوطنية على شكل مسودة تحتوي على مختلف البدائل الممكنة لحل مشكلة العنف التي عاشها المجتمع الجزائري، ولم تقتصر هذه السياسة على رأي صناع القرار فحسب بل كان للمواطن رأي في ذلك، حيث تم في 29 سبتمبر من سنة 2005 وضع هذه السياسة أمام المواطنين للإدلاء برأيهم بخصوص قبول أو رفض هذه السياسة إلا أنه ومن غير المتوقع فان نسبة التصديق على هذه السياسة خلال الاستفتاء الذي أجري كانت بنسبة 97% من الناخبين.

يعتبر العامل الأمني أهم العوامل التي تؤثر في عملية صنع السياسة العامة كون أن الاستقرار النظام مهم لتبني مختلف السياسات التنموية في المجتمع لكن غياب الأمن يوجه النظام نحو تبني سياسات أمنية قد تكون هذه الأخيرة على حساب السياسات الأخرى وهذا ما لاحظناه على الجزائر كحالة عاشت للإستقرار ما جعل سياسات البحث عن الاستقرار هي أهم السياسات التي تبنتها الجزائر من أجل حل أزمة الأمنية حيث عاشت لمدة عشرية دامية في ظروف اجتماعية وسياسية واقتصادية مزرية، فالمشكلة قد تصبح أزمة تحول دون صنع سياسات أخرى ما عداها بغض النظر عن نوعها. وقد تضمنت هذه السياسة مجموعة من الحلول المقترحة أهمها:

¹ محمد بوضياف، مستقبل النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص. 227

- العفو عن المتمردين المسلمين باستثناء الذين اقترفوا مجازر واغتصبوا نساء، ونفذوا عمليات تفجير في أماكن عامة.

- إلغاء الدعاوي المقامة ضد المتمردين الإسلاميين بمن فيهم الذين هربوا إلى الخارج أو صدرت في أحكام صورية¹.

المطلب الرابع: العوامل الاقتصادية المؤثرة في عملية صنع السياسة العامة.

يعتبر العامل الاقتصادي عامل حيوي بالنسبة لأي نظام سياسي تعتمد الدولة لقياس مدى تقدم وتأخر أي دولة، لأنه الركيزة الأساسية لقوة الدولة، ويعتبر أهم دافع لعجلة النمو حيث لا يمكن الحديث عن التنمية في ظل غياب اقتصاد وطني قوي، والجزائر على غرار الدول الأخرى فان نظامها يتأثر بشكل كبير بالاقتصاد، وعليه فهي توليه أهمية كبيرة باعتباره محور سياساتها العامة، حيث لا تخلو مناقشاتها ومطاراتها السياسية اليومية من الأمور الاقتصادية، وعليه فان تحسن الاقتصاد الجزائري أو تدهوره يؤثر بلا شك في عملية صنع السياسات العامة، وإذا ما تناولنا الاقتصاد في الجزائر بداية من 1989م، إلى يومنا هذا نجد انه قد بمرحل مختلفة يتحسن أحيانا ويسوء أحيانا أخرى لا سيما وان الجزائر تعتمد على المحروقات بالدرجة الأولى وعليه فان وضعية الاقتصاد ترتبط ارتباطا مباشرا بوضعية المحروقات في السوق الدولية، الذي يعرف تقلبات في الأسعار بين الحين والآخر، ولهذه التقلبات تأثير على السياسة العامة في الجزائر، وباعتبار أن الجزائر لجأت في فترة التسعينات الصندوق النقد الدولي من أجل سد حاجياتها الاقتصادية وكما هو معروف فان صندوق نقد الدولي والبنك العالمي مساعدتهم للدول المحتاجة تكون مشروطة فهل للمشروطة دخل في توجيه السياسات العامة للبلاد؟ هذا ما سنحاول الإجابة عليه من خلال هذين المطلبين.

أولا: الوضعية الاقتصادية للجزائر بعد 1989 :

¹ رشيد تلمساني، الجزائر في عهد بوتفليقة: الفتنة الأهلية والمصالحة الوطنية، مرجع سابق، ص.11.

النظام الاشتراكي، ونظام الحزب الواحد هو النظام الذي اتبعته الجزائر بعد الاستقلال، تعتبر فيه الدولة هي المحرك المركزي وبوصف عام للوضع الاقتصادية الجزائرية فان الدولة هي المحرك المركزي في عمليات الإنتاج والتنمية، وغداة انهيار أسعار النفط الأسواق الدولية وبحكم أن الجزائر تعتبر دولة ريعية وأن معظم ثرواتها الطبيعية من استخراج النفط والغاز، وهي تعتمد عليها كأساس للصناعة¹، فقد تعرضت الجزائر على إثرها لأزمة اقتصادية حادة فتقلصت الموارد الاقتصادية بصورة محسوسة في مقابل تزايد مستوى الإنفاق العام نظرا إلى نمط الحياة الاستهلاكي الذي برز مع بداية الثمانينات وكان النظام أحد المشجعين عليه.²

حيث وصلت نسبة انخفاض مداخل الجزائر من المحروقات إلى 40%، في حين أنها تمثل 98% من صادرات الجزائر وقد كان هذا الانخفاض بمثابة المؤشر الذي أظهر اختلال الإستراتيجية التنموية التي تعتمد في تمويلها على مصدر وحيد وهو الربع البترولي، بالإضافة إلى نقائص أخرى متعلقة أساسا بسوء التسيير والمركزية الشديدة في اتخاذ القرارات فالمؤسسات العمومية كانت تعتبر أدوات لتحقيق الإستراتيجية التنموية بعيدا عن مفهوم المؤسسة الاقتصادية التي تسعى لتحقيق الرشادة الاقتصادية.³

1-الأزمة الاقتصادية في الجزائر.

دخلت الجزائر أزمة اقتصادية على اثر الانخفاض الذي عرفته عائدات البترول جراء الأزمة الاقتصادية العالمية 1986، والذي انعكس سلبا على فعالية الاقتصاد الجزائري وعلى حجم عمليات الاستثمار بانخفاض الاستثمار في مختلف القطاعات، إذ بلغ معدل انخفاض الاستثمار الكلي في سنة 1987 الى 14% من الناتج الداخلي الخام و27% سنة 1988، الأمر الذي جعل الجزائر تلجأ إلى الديون كحل مبدئي

¹ Rachid Bendib, 'Etat rentier en crise Elément pour une économie politique de la transition en Algérie', Age : opu, 2006), p.10.

² عبد الله بالحبيب ، مرجع سابق، ص. 65.

³ لمياء زكري، فضيلة عكاش أثار الانفتاح الاقتصادي على مسار الإصلاحات السياسية بالجزائر، مداخلة قدمت في الملتقى الوطني حول: التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر واقع وتحديات، أيام 16-17 ديسمبر 2008

للازمة التي دخلت فيها، حيث بلغت المديونية الخارجية في الجزائر العام 1988 ما يقارب 29 مليار دولار والتي عملت على تهديد النظام السياسي الحاكم نتيجة عدم قدرته على استيراد العديد من الموارد الاستهلاكية الأساسية التي عرفت الندرة بشكل حاد في السوق لتلبية حاجيات السكان فأنتجت بروز بعض المظاهر كالمضارية والتلاعب بأسعار وأدت إلى عدم الرضا الشعبي، ما نتج عنها توترات اجتماعية أهمها أحداث أكتوبر 1988، هذا ما جعل البعض يولي أهمية كبيرة للجانب الاقتصادي وبالأخص المداخل المحروقات في تعزيز استمرارية النظام السياسي الجزائري وفي عملية الاحتفاظ بالسلطة وتركيزها لأن مستقبل استمرارية النظام مرهون بها لأنها كانت تمول الوفاق الاجتماعي وتساعد النخب الحاكمة غير المستعدة لفقدان السلطة والتخلي عنها.¹

من خلال ما سبق فإن الجزائر اتبعت وانتهجت سياسة مركزية، كان النظام وحده يلعب دور عملية صنع وتنفيذ السياسة العامة وذلك وفق ما يراه هو الأنسب للدولة، خاصة ظل الظروف المالية المتردية والتي أنتجت قرارات سياسية تتلاءم والوضع المزري الذي دخلت فيه الدولة الجزائرية كما يصفها البعض بالقرارات القاسية.

وقد واجهت الدولة الجزائرية في هذه المرحلة صعوبات كثيرة بخصوص المدفوعات الخارجية وتراجعت معدلات النمو الاقتصادي ومعدل التضخم، وقد برزت حساسية الاقتصاد الجزائري تجاه المحيط الدولي وساهمت في تبرير توجه المخططين الجزائريين نحو تعديل الأهداف المحددة بموجب المخطط والشروع في توجيه الاقتصاد والتخطيط نحو لامركزية واستقلالية أكبر من ذي قبل ليفسح المجال أمام مبادرات الأعوان الاقتصاديين والتطوير استخدام آليات التنظيم الاقتصادي حيث صدر قانون استقلالية المؤسسات في بداية عام 1988، وكانت هذه الخطوة أحد محاولات للإصلاح الذاتي من أجل النهوض بها وترقيتها وتحرير نشاطها من التدخل المباشر لأجهزة الدولة وقد

¹ مرزود حسين، مرجع سابق، ص. 82.

رافق هذا المشروع مجموعة من القوانين التي تعمل على تهيئة المناخ المناسب لتطبيق استقلالية المؤسسات ودخولها في اقتصاد السوق.¹

ويقوم هذا القانون على التمييز بين الإدارة والملكية، فالملكية تكون للدولة 100% في حين توكل الإدارة والتسيير الى المؤسسة التي تكون مسؤولة عن كافة النتائج، يشير هذا القانون الى أن الدولة هي المالكة فالأنتازل على ملكيتها للمؤسسة، وعليه تملك الجهة المسيرة الحرية التامة في اتخاذ القرارات واختيار الاستثمارات دون العودة للدولة بصفتها مالكة.

ثانيا : الانتعاش الاقتصادي وتأثيره في عملية صنع السياسة العامة.

بدأ الاقتصاد الجزائري يتحسن تدريجيا، استطاعت من خلاله تسديد ديونها إلى كل من صندوق النقد الدولي والبنك العالمي، قبل الموعد وساعدها كثيرا على الخروج والتخلص من سياسة المشروطة وتبني سياسات ذاتية وفق ما يخدم المجتمع وحسب ما تراه الدولة مناسبة لبلدها دون أي قيود أو شروط ودون أي تدخل خارجي بأي طريقة كانت، وعليه فقد قامت الجزائر بمجموعة من السياسات التنموية عبر مجموعة من المخططات.

1-مخطط الإنعاش الاقتصادي 2001-2004.

قامت الجزائر بمجموعة من المخططات التنموية، وذلك بغية الاستجابة لتطلعات الجزائريين والمتمثلة في رفع المستوى المعيشي والتشغيل والأمن الاقتصادي، ومن أهم هذه الإصلاحات تلك المشاريع الكبرى التي قامت بها الجزائر والتي تجسدت من خلال برنامج الإنعاش الاقتصادي 2001م - 2009م وكذلك السياسات المصاحبة لهذا البرنامج التي ترمي إلى خلق الاستقرار وتشجيع الاستثمار والتي تعكس كذلك صورة واضحة لمجهود متواصل من طرف الدولة لإنعاش النمو في جميع المجالات وتحقيق

¹ Mustafa M'kideche, l'Algérie entre l'économie de rente et économie émergente, (Alger : ed dahleb, 2000) .P36.

التنمية المستدامة، ويتمحور برنامج الإنعاش الاقتصادي الذي يمتد من 2001م إلى غاية 2004م حول الأنشطة الموجهة لدعم المؤسسات والأنشطة الإنتاجية الفلاحية، كما خصص لتعزيز المصلحة العامة في ميدان الري، النقل، تحسين المستوى المعيشي وتنمية الموارد البشرية من أجل تحقيق التنمية المحلية، ويعتبر برنامج الإنعاش الاقتصادي أداة مرفقة للإصلاحات الهيكلية التي التزمت بها البلاد قصد إنشاء محيط ملائم لاندماجه في الاقتصاد العالمي، حيث تميز بإنعاش مكثف للتنمية الاقتصادية.

أ- محتوى برنامج الإنعاش الاقتصادي (2001م - 2004م):

إن برنامج الإنعاش الاقتصادي الذي يمتد من 2001م إلى غاية 2004م يتمحور حول الأنشطة الموجهة لدعم المؤسسات والأنشطة الإنتاجية الفلاحية، كما خصص لتعزيز المصلحة العامة في ميدان الري، النقل، تحسين المستوى المعيشي وتنمية الموارد البشرية من أجل تحقيق التنمية المحلية، وتجسد ذلك في عدة إنجازات نذكر منها:

➤ دعم النشاطات الإنتاجية:

✓ الفلاحة :

يندرج هذا البرنامج في إطار المخطط الوطني للتنمية الفلاحية (PNDA)

ويتمحور حول البرامج المرتبطة ب:

- تكثيف الإنتاج الفلاحي خاصة المواد واسعة الاستهلاك وترقية الصادرات من المنتجات الفلاحية.
- إعادة تحويل أنظمة الإنتاج للتكفل أحسن بظاهرة الجفاف في إطار إجراء خاص.
- حماية الأحواض المنحدرة والمصببات وتوسيع مناصب شغل الريفي.
- حماية النظام البيئي الرعوي وتحسين نوعية العلف.

- مكافحة الفقر والتهميش، لاسيما عن طريق مشاريع تجريبية للتنمية الجماعية ومعالجة ديون الفلاحين، وقد قدرت تكلفة هذا البرنامج ب 65 مليار دينار جزائري.

✓ الصيد والموارد المائية:

بالرغم من طاقته، فإن هذا القطاع لا يحظى بالعناية المستحقة له نظرا لطول الساحل الجزائري، يمكن القول أن الصيد مصدر ثروة لم يستغل بكفاية إن البرنامج يتضمن أساسا في أول وهلة البناء، التصليح والصيانة البحرية... الخ) وأخيرا التكييف، التقييم، التبريد والنقل ... الخ للأنشطة الإنتاجية، إن انجاز هذا البرنامج يتطلب إجراءات تأسيسية وهيكلية مرفقة يجب التكفل بها، في إطار قانون المالية 2001 وبواسطة آليات أخرى مناسبة. يتعلق الأمر هنا على وجه الخصوص ب:

- تخصيص الموارد للصندوق الوطني المساعد في الصيد التقليدي والصيد البحري (FNAPAA) الوسيلة المفضلة لتشغيل وتنفيذ البرنامج.

- إنشاء مؤسسة القرض من أجل الصيد وتربية المائيات، بفتح فرع لدى صندوق التعاون الفلاحي (CNMA) الذي يتمتع بشبكة للصناديق الواقعة على مستوى مراكز الصيد وتربية المائيات.

- إدخال الإجراءات جبائية، شبه جبائية، جمركية رامية إلى دعم نشاط المتعاملين¹.

- معالجة ديون المهنيين المتعاقدين من طرف المستفيدين من مشاريع FIDA و CEE ويقدر المبلغ الإجمالي لتمويل هذا البرنامج يقدر ب 9.5 مليار دج.

➤ التنمية المحلية والبشرية:

✓ التنمية المحلية:

¹ زرنوخ ياسمينية ، مرجع سابق، ص، 180.

- إن البرنامج المقترح يحدد نشاط الدولة في التكفل بالانشغالات المحلية على عدة مستويات التدخل فيما يخص التحسين النوعي والمستدام للإطار المعيشي للمواطنين.
- إن البرنامج يتضمن انجاز مخططات بلدية موجهة أغلبيتها لتشجيع (PCB) موجهة أغلبيتها التنمية والتوزيع التوازني للتجهيزات والأنشطة على كل التراب الوطني.
 - إن المشاريع المرتبطة بالطرق طرق ولأئية وبلدية تطهير الماء والمحيط، وكذلك الخاصة بإنجاز البنى التحتية للاتصال تشجع كلها على استقرار ورجوع السكان، ولاسيما منها المناطق التي مسها الإرهاب.
 - يستجيب هذا البرنامج لحاجات ملموسة، معبر عنها بمشاريع رامية إلى تنمية مستدامة على صعيد المجموعات الإقليمية.
 - ✓ التشغيل والحماية الاجتماعية:

إن البرنامج المقترح بالنسبة لهذه الفترة في ميدان الشغل والحماية الاجتماعية يتطلب غلاف مالي يقدر ب 16 مليار دج، فهو يخص برامج الأشغال ذات الكثافة العالية لليد العاملة (TUP- HUMO) والمتعلقة بالولايات المحرومة، إن هذه البرامج من شأنها أن تسمح بعرض إضافي ل 70.000 منصب شغل دائمين لتلك الفترة، أما عن النشاط الاجتماعي، يتعلق الأمر بنشاطات التضامن اتجاه السكان الأكثر ضعفا وإعادة الاعتبار للمؤسسات المتخصصة واكتساب 500 حافلة نقل مدرسي للبلديات المحرومة 0.7 وأخيرا 3 ملايين دج ترمي إلى تأطير سوق العمل.

✓ تعزيز الخدمات العامة وتحسين إطار المعيشي:

في إطار الأشغال الكبرى للتجهيز والتهيئة العمرانية قدر الغلاف المالي ب210,5 مليار دج، هذا البرنامج بشكل من ثلاثة جوانب: التجهيزات الهيكلية للعمران، إعادة إحياء الفضاءات الريفية في الجبال، الهضاب العليا والواحات والسكن والعمران¹.

¹ المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

➤ التجهيزات الهيكلية للعمران :

تهدف إلى تحسين إطار معيشة حياة سكان المراكز الحضرية الكبرى حيث يتمركز الفقر والعزلة، تم تقدير هذا البرنامج ب142,9 مليار دج يتوزع على الشكل التالي: -
البنى التحتية للموارد المائية 31,3 مليار دج

- البنى التحتية للسكك الحديدية 54,6 مليار دج

- الأشغال العمومية 45,3 مليار دج.

- تأمين الموانئ والمطارات والطرق: يهدف هذا البرنامج إلى تعزيز الأمن عبر نقاط دخول الموانئ والمطارات والطرق بواسطة وسائل الكشف والمراقبة قصد حماية الاقتصاد الوطني من الغش والمساس بكل أنواعه حيث قدرت تكلفته ب1,7 مليار دج.

✓ مجال الاتصالات:

هذا البرنامج مشروع حظيرة تكنولوجية للمدينة الجديدة لسيدى عبد الله، وتكلفة هذا المشروع تقدر ب:10ملايير دج، إحياء الفضاءات الريفية بالجبال، الهضاب العليا والوحدات، إن هذا البرنامج ينص على حماية الفضاءات الساحلية على طول الخط الساحلي والمحافظة على مستوى مناطق الهضاب العليا والجنوب، واعطاء نفس جديد للأحياء المحرومة على مستوى المراكز الحضرية، سيسمح بتحسين ملحوظ في حياة السكان المعنيين سيكون السبب في خلق مناصب الشغل¹.

✓ تنمية الموارد البشرية

تقدر تكلفة البرنامج ب90,3 مليار دج. تم اختيار المشاريع وفقا لانعكاسها المباشر على حاجيات السكان وكذلك لتقييم الإمكانيات والقدرات الموجودة منشآت الصحة والتربية كما احتفظ أيضا بالبرامج التي تقدر الإمكانيات العلمية والتقنية والتي تقلص من ضغط تدفق الطلبة عند الدخول الجامعي يتوزع هذا البرنامج على الشكل التالي:

¹ المرجع نفسه، ص، 181.

المبحث الثاني: دور الجهات غير الرسمية في صنع السياسات العامة في الجزائر

المطلب الأول: تنظيم عملية صنع السياسات العامة في الجزائر من خلال الدستور الجزائري

ان الدستور هو الهيكل الذي ينظم الدولة وعلاقتها بالمجتمع، وعلاقة المواطنين ببعضهم داخل المجتمع، حيث يحمي الحقوق والواجبات، ويلزم الحاكم والمحكوم بتنفيذ ما جاء فيه.¹

وعليه فان للدستور دور مهم في صياغة وصناعة السياسة العامة وحتى تنفيذها، فهو ينظم عملية اتخاذ القرار ويحدد من يقوم بصنع السياسة العامة ومن ينفذها، وكيف تتم عملية صنع السياسة العامة، دون الخروج عن القواعد والقوانين التي تحكمها، كما يحدد العلاقة بين السلطات ويحدد الأشخاص والهيئات الحاكمة التي لها القدرة على التصرف واتخاذ القرار.

ولذلك خصص دستور 2016 للجزائر، مجموعة من القوانين والقواعد التي تمهد لصياغة وصناعة السياسة العامة، وذلك من خلال اقراره في جملة من المواد على ضرورة الزام صانع القرار في الجزائر بتطبيق ما جاء في الدستور لضمان السير الحسن لعملية صنع السياسة العامة الى غاية تنفيذها، وضرورة اشراك كل الفواعل في عملية صنع السياسة العامة وتحقيق الحكم الراشد.

حيث أقرت المادة (34) من الدستور، على أن كل المواطنين والمواطنات متساوون أمام القانون في الحقوق والواجبات، بإزالة جميع العقبات التي تحول دون تفتح شخصية الإنسان، وتحول دون مشاركة الجميع الفعلية في الحياة السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية.²

1 - سعيد، بوالشعير. القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ج. 2. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، ص 70.
2 - دستور 2016، ص 10.

كما أقر الدستور وفق المادة (49) حرية التظاهر السلمي في اطار القانون،¹ وتفعيل دور الهيئات الاستشارية في تطوير الحكم الراشد وفق المادة (170) من الدستور،² وذلك بمنح الاستقلالية للمؤسسات التي تساهم في تطوير الحكم الراشد، وفي تسيير أملاك الدولة، والجماعات الاقليمية والمرافق العمومية وكذا رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة.

كما كفل الدستور الجزائري حرية الإعلام وإنشاء الأحزاب السياسية والجمعيات والنقابات، وبالتالي كفل حرية تنتقل وتبادل المعلومات والأفكار والآراء في اطار قانوني، يحترم ثوابت الأمة وقيمها الدينية والأخلاقية والثقافية، وفق المادة (50).³

كما حدد الدستور الجزائري الفواعل الرسمية التي لها حق اقتراح السياسة العامة، والتصويت عليها ومناقشتها ثم المصادقة عليها متمثلة في كل من السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، حيث ألزم الحكومة حسب ما تنص عليه المادة (98) من الدستور على ضرورة تقديم بيان سنوي للسياسة العامة الى المجلس الشعبي الوطني، حيث تتم مناقشته والمصادقة عليه اما بالقبول أو بالرفض،⁴ حيث نظم الدستور وفق المواد (51 الى غاية 57) طريقة الاقتراح والمناقشة والتصويت على اللوائح المتعلقة بالسياسة العامة،⁵ كما أشرك مجلس الأمة في المبادرة، ومكن السلطة التشريعية ممثلة في المجلس الشعبي الوطني من مراقبة عمل الحكومة من خلال مناقشة برامجها، واستجوابها، وسحب الثقة.

الى جانب ذلك كفل الدستور حق المعارضة البرلمانية للنواب، حيث مكن البرلمان من المشاركة الفعلية في الحياة السياسية، ومنحه حرية ابداء الرأي والتعبير والاجتماع وحق المشاركة الفعلية في الأعمال التشريعية ومراقبة عمل الحكومة.⁶

1 - دستور 2016، ص 11.

2 - دستور 2016، ص 30.

3 - دستور 2016، ص 11.

4 - دستور 2016، ص 19.

5 - دستور 2016، ص، ص 12-13.

6 - المادة 53، دستور 2016، ص 12.

ومن خلال ما سبق، نجد أن البيئة التنظيمية من حيث ترسانة القوانين والقواعد التي أقرها الدستور الجزائري، لها تأثير مباشر على عملية صنع وتنفيذ السياسة العامة، ويمكن القول نسبيا أن القوانين والقواعد المعمول بها تساعد على نجاح السياسة العامة من الناحية الشكلية، غير أن الواقع الفعلي الممارساتي يعكس بعض الثغرات التي تشوب قوانين الدستور خاصة من حيث تداخل الصلاحيات بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، كما حصر مجالات تدخل البرلمان حسب ما تشير اليه المادتين (132 و135)،¹ وهمش دور البرلمان في المجالات الأساسية، وقيد دور البرلمان من حيث عملية التشريع خاصة في أحكام المناقشة والتصويت، إضافة الى احتكار الرئيس لصلاحيه الاصدار.

المطلب الثاني: علاقة البيئة بصنع السياسة العامة في الجزائر

أولاً: تأثير البيئة السياسية على عملية صنع السياسة العامة في الجزائر

يتوقف نجاح السياسة العامة على مدى استقرار الحياة السياسية في الدولة، وعلى مدى انسجام النظام وعلى مدى انسجام النظام السياسي وتفاعله مع مختلف الفواعل الاجتماعية المحيطة به، وكذلك قدرته على الاستجابة لمتطلبات واحتياجات المجتمع، وللتحديات والرهانات المطروحة عليه سواء فرضتها عليه البيئة الداخلية أو الخارجية، كما أن نجاح السياسة العامة ما هو إلا انعكاس لوجود مصالحة حقيقية بين مشروع السلطة ومشروع المجتمع،² من خلال التجانس والتناسق الفكري والثقافي والإيديولوجي بين القوى السياسية والاجتماعية المتفاعلة داخل النظام السائد، حيث أن هذا التجانس والانسجام يؤدي الى خلق مؤسسات سياسية تتلاءم وتتكيف مع التغييرات الاجتماعية والتحويلات الخارجية، وتمد الهيئة الحاكمة بالشرعية في صناعة السياسة العامة وتنفيذها، محدثة بذلك توازنا بين النظام السياسي والقوى الاجتماعية.

¹ - دستور 2016، ص 24، 25.

² - كريمة، بقدي، الفساد السياسي وأثره على الاستقرار السياسي في شمال افريقيا- دراسة حالة الجزائر-، جامعة تلمسان، 2012، ص 12.

وعن الحديث عن تأثير البيئة السياسية على عملية صنع السياسة العامة في الجزائر، سنتطرق الى دور ثلاث فواعل اساسية، والتي لا بد أن يكون لها دور بارز في عملية صنع السياسة العامة الى جانب النظام السياسي والمتمثلة في:

الأحزاب السياسية.

المجتمع المدني.

الجماعات الضاغطة.

ثانيا: تأثير البيئة الاقتصادية على عملية صنع السياسة العامة

نحتاج لتنفيذ قرارات السياسة العامة في الواقع العملي، الى استخدام المصادر الاقتصادية المادية والبشرية في سبيل تحقيق مقاصدها، اذ تعتبر الأداة التطبيقية لتنفيذ السياسة العامة، طبعاً الى جانب توفر سياسة رشيدة تعمل على الاستغلال الأمثل والتسيير الجيد للثروات والموارد الاقتصادية سواء المادية أو البشرية وذلك للحصول على قدر كبير من الربح بأقل تكلفة.

والجزائر كباقي الدول لها بيئة اقتصادية تؤثر وتتأثر بمخرجات السياسة العامة، فكل سنة تدرس الميزانية من حيث قيمة الدخل والإنفاق العام تجري مقارنتها بالسنة أو السنوات السابقة، لتضع مؤشر النمو الاقتصادي وتعد ميزانية شاملة تقسم سب احتياجات كل قطاع.

وبما أن الاقتصاد الجزائري هو اقتصاد قائم بالدرجة الأولى على تصدير المحروقات، اذا فهو يعتمد عند صياغته للسياسة العامة على الدراسات والإحصائيات المتعلقة بقيمة العائدات من المحروقات حيث كثيرا ما تتأثر السياسة العامة للدولة بسوق النفط، وبذلك تتحدد مشاريع المالية وتتأثر بشكل مباشر بقيمة تلك العائدات حيث كان لانتكاسة انهيار أسعار النفط جملة من التداعيات على السياسة العامة في الجزائر، ما جعل صانع يلجأ الى الاعتماد على الفوائض الموجودة في المالية العامة والمتاحة في

صندوق ضبط الإيرادات للحد من تراجع أسعار النفط، كما قام بتخفيض سعر الصرف وترشيد الانفاق العام والتوجه نحو سياسة النقشف التي شملت تجميد التوظيف في المرافق العامة وتخفيض الاستثمار العمومي، وقد نجحت هذه السياسات فقط على المدى القصير، حيث بدى جليا غياب البعد الاستراتيجي لصانع القرار في الجزائر حيث جاءت معظم هذه السياسات كرد فعل وقائي غير فعال على المدى الطويل وغير مدروس اتجاه الأزمة.¹

ما يبقي برامج السياسة العامة في الجزائر رهينة سوق النفط والمحروقات، رغم مساعي الدولة الهادفة الى تقليص الاعتماد على تصدير المحروقات، من خلال دعم الصناعات والانتاج المحلي، وتشجيع الاستثمار المحلي والأجنبي، وتخفيض نسبة الاستيراد. كما اتجهت الجزائر الى عملية الخصخصة كحلقة من الاصلاحات الاقتصادية الطويلة، والتي تهدف الى الحد من تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية وفتح المجال أكثر أمام اقتصاد السوق،² غير أن القطاع الخاص في الجزائر لا يزال دون المستوى المطلوب في ظل غياب الميزة التنافسية والإجراءات المعقدة التي تحول دون توسيع الاستثمار داخل الوطن، وفي ظل تبني الجزائر للسياسة الاجتماعية وغياب ثقافة الاقتصاد الحر، وكذا اقضاء القطاع الخاص من المشاركة في عملية صنع السياسة العامة.

أما من ناحية الموارد البشرية، تسعى الجزائر الى تثمين العنصر البشري باعتباره فاعلا أساسيا ومؤثرا في عملية صنع وتنفيذ السياسة العامة، حيث سعت جاهدة الى تطوير نظام التكوين، والتحفيز، والترقية والضمان الاجتماعي لتشجيع المورد البشري على الابداع والابتكار والتميز داخل العمل والنهوض بقيمة العنصر البشري،³ في اطار اقامة علاقات أكثر شفافية تقوم على المشاركة والمساءلة حيث مكن الموظف من

1 - عبد الحميد، مرغيت. "تداعيات انخفاض أسعار النفط على الاقتصاد الجزائري". جيجل، 2015، ص 03.

2 - مبارك، بوعشة. "الخصخصة باعتبارها احدى الأدوات الأساسية للإصلاح الاقتصادي". مجلة العلوم الإنسانية قسنطينة، العدد 08، 1997، ص 149.

3 - نبيلة، مرماط. فعالية نظام التحفيز في المؤسسات ذات الطابع الإداري. جامعة الجزائر، 2009، ص 149.

الانخراط في النقابات العمالية والعمل الجموعي بهدف ترسيخ الكثير من القيم الهادفة والجادة.¹

ثالثا: تأثير البيئة الاجتماعية على عملية صنع السياسة العامة في الجزائر.

البيئة الاجتماعية هي مجال التفاعل بين كافة الوحدات الحية، المحيطة بالإنسان من طبيعة ومجتمعات بشرية ونظم اجتماعية وعلاقات إنسانية،² اذا هي محصلة التفاعل والتعامل الانساني القائم بين أفراد المجتمع، حيث تكتسب نمطا خاصا بها من حيث الثقافة، القيم، العرف، والتقاليد السائدة، مشكلة ما يعرف بالنسق الاجتماعي وهذا الأخير يختلف من مجتمع لآخر باختلاف العوامل المشكلة له.

ويتشكل النسق الاجتماعي من نظام معين من الطبقات والتي هي عبارة عن مجموعة من المفاهيم الاجتماعية والسياسية والاقتصادية التي تسود في كل مجتمع، ومن خلالها يتم تصنيف أفراد المجتمع وفقا لفئات اجتماعية هرمية، وبالتالي يتم تقسيم المجتمع الى مجموعة من الفئات حيث يشترك أفراد كل فئة في المستويات الاقتصادية والاجتماعية، وعليه من الطبيعي أن يكون هناك تأثير كبير للبيئة الاجتماعية على عملية صنع السياسة العامة.

وبالعودة الى تأثير البيئة الاجتماعية في الجزائر على عملية صنع السياسة العامة، لابد أن نخرج الى التذكير بالطبقات الاجتماعية الموجودة في الجزائر، حيث نجدها مكونة من ثلاث طبقات: الطبقة العليا، الطبقة الوسطى، الطبقة الدنيا، وتمثل الطبقة الوسطى الفئة الغالبة في المجتمع.³

ان المتأمل في مخرجات السياسة العامة في الجزائر يجد أنها تحرص على احداث التوازن داخل المجتمع، باهتمامها أكثر بالطبقة الوسطى فمن المعروف أنه كلما ضاقت

1 - صالح، زياني. "تفعيل العمل الجموعي لمكافحة الفساد وإرساء الديمقراطية التشاركية في الجزائر". بائنة، 2010. ص19.

2 - مسفر، القحطاني. أثر البيئة الاجتماعية على الدعوة السعودية، الجامعة الاسلامية، 1426هـ، ص14.

3 - سعيد، مقدم. "التنمية والإدارة في ظل تحديات العولمة - حالة الجزائر". مجلة إدارة العدد 31، 2007.

الطبقة الوسطى كلما زادت احتمالية حدوث صراع،¹ وعليه فصانع القرار في الجزائر يحاول الاستجابة أكثر لمطالب الطبقة الوسطى في المجتمع لتحقيق الاستقرار، حيث أنه ترصد لأهم توجهات المواطنين وحاول فهم طبيعة القوى الاجتماعية التي لها تأثير على السلطة، وعمل على التعرف على خريطة المصالح والقوى المتنافسة والمتصارعة، من أجل تحديد آليات التعامل مع المطالب المتنوعة، ومدى قدرته على اشباعها وامتصاص غضب المواطنين ازاء سياسات معينة.²

كما أن مخرجات السياسة العامة في الجزائر تراعي ثوابت المجتمع ومعتقداته وقيمه وتقاليد، رغم تطور وتغير النمط الثقافي بفعل العولمة يحاول صانع القرار من خلال مخرجات السياسة العامة التماشي مع التطورات الايديولوجية والفكرية الحديثة في النسق الاجتماعي دون المساس بثوابت وقيم البيئة الاجتماعية، كما تحاول السلطة من خلال مخرجات السياسة العامة تحقيق أكبر قدر من العدالة الاجتماعية.

رابعا: تأثير البيئة الخارجية على عملية صنع السياسة العامة في الجزائر.

تعكس البيئة الخارجية مكانة الدولة على الساحة الدولية، وعلاقتها مع مختلف الدول وقوتها على الصعيدين الاقليمي والعالمي، وهذا ما يؤثر على عملية صنع السياسة العامة، حيث كثيرا ما نجد دولا تخضع فيها سياساتها العامة الى قرارات وسياسات تتلقاها في شكل أوامر قابلة للتنفيذ، فتكون بذلك سياساتها العامة صناعة آيادي خارجية، وكثيرا ما تكون تلك السياسات لا تتلائم ولا تتوافق مطلقا مع متطلبات البيئة الداخلية فتدخل الدولة في حالة اضطراب قد يهدد أمنها واستقرارها الداخلي لوجود قوى اجتماعية رافضة لتلك السياسات التي لا تستجيب لمتطلبات البيئة المحلية، بقدر ما هي استجابة لسياسات خارجية مفروضة على صانع القرار كما تتأثر السياسة العامة

1 - نور الصباح، عكنوش. الجانب النظري والمعرفي لتأسيس الادارة العامة. جامعة بسكرة، 2019، ص 02.
2 - عمار، معمر. السياسة العامة في الجزائر دراسة وصفية تحليلية في البنية والمؤسسات. الجزائر، دار ابن بطوطة للنشر، 2011، ص 08.

للدولة بظروف الدول المحيطة بها اقليميا وعالميا، اذ أن ما يحدث على مستوى هذه الدول يؤثر على السياسة الداخلية للدولة.

وعليه يتجلى تأثير البيئة الخارجية على عملية صنع السياسة العامة من خلال قدرة صانع القرار على صياغة وصنع سياسة عامة تراعي الظروف الدولية المحيطة بها وتلبي احتياجات البيئة المحلية.

وبالعودة الى تأثير البيئة الخارجية على عملية صنع السياسة العامة في الجزائر، نجد أن الجزائر تحتل مكانة مهمة على الصعيد الإفريقي، الإقليمي، والدولي، حيث تميزت الدبلوماسية الجزائرية بحنكته وقوتها منذ قيام الثورة التحريرية عام 1954 والى غاية اليوم، حيث لعبت الجزائر أدوارا مهمة للحفاظ على السلم والأمن اقليميا وعالميا، برزت من خلالها في دور الوسيط السياسي والفاعل الدبلوماسي في أكثر من مناسبة كأزمة مالي حيث قطعت عدة أشواط دبلوماسية للخروج بحلول ميدانية وسياسية لحل الأزمة، كما تمسكت الجزائر بمبادئها الثابتة كسياسة عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول، ودعمها لحق الشعوب في تقرير مصيرها ومرافعتها من أجل القضايا العادلة (مواقف الدبلوماسية الثابتة للجزائر)، كما تمتلك الجزائر علاقات تعاون وشراكة وصداقة مع عديد الدول التي تربطها معها مصالح مشتركة سواء اقتصاديا، اجتماعيا، ثقافيا،.. الخ.

الا أن ما يعيشه العالم اليوم من حالة فوضى وتغير في موازين القوى، بصعود قوى عالمية جديدة متنافسة على السيطرة وتغيير الخريطة الجيوسياسية لتعظيم مصالحها، وقيام الاحتجاجات الشعبية بسبب الاحتياج وغياب العدالة الاجتماعية في الدول الديمقراطية الكبرى المتمسكة بالمبادئ النيوليبرالية، كمظاهرات أصحاب السترات الصفراء في فرنسا، و في لندن، وما عايشته بعض الدول الاقليمية المجاورة تحت ما يسمى بالربيع العربي الذي بدأ بانقراضات شعبية بسبب تزايد الضغط السياسي على الحريات العامة، وتقلص دائرة المشاركين في صنع القرار وما أنتجتة افرازات سياسات الاصلاح الاقتصادي والذي فرضه صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، وانتهت الى

ما هي عليه اليوم من حالة الأمن والاستقرار كان له الأثر البالغ على السياسة الداخلية للدولة الجزائرية التي سبق لها وأن عاشت تجربة مماثلة لمدة عشر سنوات عرفت بالعيشية السوداء تكبدت فيها الدولة الجزائرية خسائر بشرية ومادية جسيمة، خرجت منها بميثاق المصالحة الوطنية أو ما يعرف بالوثام المدني، هذا كله جعل الجزائر تعتمز عدم تكرار مثل هذا السيناريو المؤلم خصوصا بعد قيام مجموعة من الاحتجاجات الراضية لسياسة التهميش كتلك الاحتجاجات التي رفعتها اللجنة الوطنية للدفاع عن حقوق البطالين بمدينة ورقلة في مارس سنة 2013، بغية الحصول على حقوق العمل في المؤسسات النفطية المتواجدة على تراب ولاية ورقلة، الى جانب احتجاجات ولاية الوادي في الثلاثون من مارس من نفس السنة تحت شعار مليونية لاقامة دولة القانون،¹ الى جانب ارتفاع حدة الاحتجاجات الاجتماعية والسياسية المطالبة بمكافحة الفساد، ما جعل صانع القرار يعدل في كثير من السياسات في محاولة منه لشراء السلم المجتمعي مست التعديلات بخاصة نظام الأجور، والسياسة التشغيلية حيث منحت قروضا هائلة على شكل enseg.cnac ، لفئة الشباب ذوي الحرف لإنشاء وتكوين مشاريع ومؤسسات صغيرة ومتوسطة، كما فعلت نظام الادمج المهني بمنح عقود ما قبل التشغيل ك. das.daip.sif. للشباب المتعلم الحاصل على شهادات جامعية أو شهادات معادلة لها للتوظيف والعمل في الادارات العمومية، كما مكنت الشباب الحاصل على الشهادات الجامعية التطبيقية من العمل ضمن القطاع الخاص في اطار عقود ما قبل التشغيل، كما عمدت الدولة الجزائرية الى تعزيز نظام الحماية الاجتماعية وذلك بتقديم منح مالية لذوي الاحتياجات الخاصة والمرضى الذين يعانون من أمراض مزمنة، كما عززت نظام الخدمات الاجتماعية بالنسبة للعمال والموظفين بأسلاك الادارة العمومية، كما عملت على تعزيز دور المؤسسة العسكرية لحفظ الأمن الداخلي خاصة على الحدود الإقليمية، الى جانب مجموعة من السياسات المعدلة والمستحدثة هدفها الحفاظ على استقرار الدولة والمجتمع.

1 - عبد الناصر، جابي. "الخوف من التغيير السياسي في الجزائر". دمشق، المركز العربي للأبحاث والدراسات، 2016.

فلاحظ من خلال ما سبق كيف أن الأوضاع الاقليمية ضغطت على صانع القرار في الجزائر وجعلته يعيد النظر في السياسة الداخلية للحفاظ على الأمن والاستقرار الداخلي بالدرجة الأولى، ومن ثم تطوير السياسة العامة للدولة بجعلها أكثر استجابة لمتطلبات البيئة المحلية وأكثر حرصا على تحقيق العدالة الاجتماعية.

ان ما يحدث اليوم على مستوى الساحة الدولية، من صراع من أجل بسط النفوذ وتعظيم المصالح بين الدول الكبرى، والصراع العربي الاسرائيلي، والصراع العربي العربي، وتضارب المصالح والرغبة في السيطرة وانهيار الأنظمة وتشنت المجتمعات، جعل الجزائر تعيد النظر في سياساتها الداخلية وتحاول قدر الامكان المحافظة على امنها واستقرارها الداخلي، كما تسعى الجزائر الى تفعيل وتعزيز سياسة الجوار وتحرص على استقرار الوضع الداخلي للدول المجاورة.

المطلب الثالث: دور الأحزاب السياسية في عملية صنع السياسة العامة في الجزائر

يشير مفهوم الحزب السياسي الى ذلك التنظيم الديمقراطي، الذي يعمل في اطار قانوني هدفه الوصول الى سدة الحكم أو المشاركة فيها، من خلال ممارسة السلطة التمثيلية وفق برنامج الحزب السياسي والاقتصادي والاجتماعي.¹

ويعود تأسيس القاعدة التعددية الحزبية في الجزائر الى دستور 1989، حيث نص صراحة على الانفتاح على التعددية الحزبية تحت مسمى الجمعيات ذات الطابع السياسي،² وعبر فترات ومراحل عديدة مر بها النظام السياسي، تطور شكل الأحزاب السياسية الى ما هو عليه اليوم، حيث كفل دستور 2016 وفق المادة 62 حرية انشاء الأحزاب السياسية، ومنحها حق التعبير عن الرأي والاجتماع بكل حرية كما منحها حق ممارسة السلطة على الصعيدين المحلي والوطني.³

¹ - فهمي، خليفة. السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل. عمان، دار المسيرة للنشر والتوزيع، 2007. ص 224-225.

² - المادة 40 من دستور 1989.

³ - دستور 2016، ص، 13.

وعليه فمن الناحية القانونية نجد أن حق انشاء الأحزاب السياسية في الجزائر مكفول، غير أن دورها مقيد ومحصور وجعل منها فقط تعددية حزبية لا تعددية سياسية، كما أن الدستور ألغى أي شكل من أشكال تأسيس أحزاب سياسية على أساس لغوي، أو ديني، أو عرقي،¹ وهذا ما يقصي حقوق الأقليات الدينية والعرقية واللغوية الموجودة في الجزائر، وفي ذلك اقضاء وتهميش لحقوق هذه الفئات التي تمثل الأقلية في الجزائر تحت شعار حماية القومية الوطنية.

وبما أن الأحزاب السياسية كما ذكرنا سابقا تمثل توجه رأي عام أو الفئة التي تمثلها، وتحاول ايصال احتياجاتها ومطالبها الى صانع القرار السياسي مقصية بالأساس فكيف تمثل هذه الفئات وأين هو حظها من برامج السياسة العامة.

من جهة أخرى وفي اطار حديثنا عن دور الأحزاب السياسية كوسيط بين أفراد المجتمع والسلطة، لما لها من دور مهم في نقل مشاكل واحتياجات جماهيرها، ومن ثم تقديم مقترحات لحلها الى الجهات الوصية في اطار القانون،² نجد أن الأحزاب السياسية في الجزائر تسعى الى تعزيز مواقفها اتجاه بعض السياسات، والتي تكون في معظمها متوافقة مع مواقف القاعدة الجماهيرية الواسعة، إلا أن دورها لا يزال ذو تأثير ضئيل في عملية صنع السياسة العامة،³ وهذا ربما يعود الى السياسة المنتهجة من طرف نظام الحكم في الجزائر، الذي وفق الدستور كفل حرية تأسيس الأحزاب السياسية، لكنه في الواقع لم يوفر الأرضية الخصبة والمناخ الملائم للعمل الحزبي ما جعل منها تعددية حزبية لا تعددية سياسية.

1 - المادة 52 دستور 2016، ص12.

2 - بلقيس، أحمد منصور. الأحزاب السياسية والتحول الديمقراطي: دراسة تطبيقية على اليمن. القاهرة، مكتبة مدبولي، ط1، 2004، ص 78-76.

3 - نور الدين، زمام. السلطة الحاكمة والخيارات التنموية في المجتمع الجزائري 1962-1998. الجزائر، دار الكتاب العربي، 2002، ص209.

المبحث الثالث: دور المجتمع المدني وجماعات الضغط في عملية صنع السياسة العامة في الجزائر

المطلب الأول: دور المجتمع المدني في عملية صنع السياسة العامة في الجزائر

يشير مفهوم المجتمع المدني الى ذلك النظام الطوعي المستقل وغير الربحي، الذي يهدف الى الدفاع والاهتمام بالقيم والمصالح الخاصة بالأشخاص المنضمين إليه، اذ أنه يعتبر هيكلًا من هياكل الادماج السياسي والاجتماعي بانفتاحه على المشاركة في الحياة السياسية والاجتماعية والثقافية.¹

وبناء عليه فقد أقر المشرع الجزائري بموجب المادة (48،39)، حرية انشاء الجمعيات، وحق الدفاع الفردي أو عن طريق الجمعية عن الحقوق الأساسية للإنسان وعن الحريات الفردية والجماعية.

غير أن المجتمع المدني في الجزائر قد لا نجد له أثرا ملموسا في صناعة السياسة العامة، بقدر ما نجده نشطا على شكل جمعيات خيرية وثقافية، تعكس نوعا من التكافل والتضامن الاجتماعي داخل أوساط المجتمع الجزائري.

كما نلاحظ وجود اجراءات ادارية معقدة فيما يتعلق بإنشاء الجمعيات، وهذا راجع الى سياسة النظام الذي شدد القوانين والإجراءات المتعلقة بإنشاء الجمعيات، ما جعلها تعمل في اطار قانوني ضيق ولا تكاد تخرج عن كونها مجرد جمعيات خيرية وثقافية.

ان مثل هذه الاجراءات والقوانين قيدت نشاط المجتمع المدني داخل الجزائر، حيث لم يرقى دوره بعد كمؤسسة هدفها بناء مجتمع قوي ودولة قوية، حيث تعتبر الجزائر وفق مقترب علاقة الدولة بالمجتمع، دولة قوية ومجتعا ضعيفا، حيث هيمن النظام على القوى الاجتماعية ليحقق أكبر قدر من السيطرة، رافضا مفهوم الشريك الاجتماعي، ولم

¹ - ابراهيم، مشورب. المؤسسات السياسية والاجتماعية في الدولة المعاصرة. بيروت: دار المنهل اللبناني للطباعة والنشر، 2004، ص11.

نصل بعد الى مرحلة التنسيق بين مجموعات المصالح فيما بينها ومع الحكومة من أجل تحديد ورسم السياسة العامة، في اطار عقد اجتماعي بين مختلف مصالح الطبقات الاجتماعية والسلطة للتفاوض من أجل تحديد سياسة عامة قادرة على الاستجابة لمختلف احتياجات المجتمع، ومن هنا تتجلى قدرة النظام على ادارة الصراع وتحقيق توازن بين مختلف القوى الاجتماعية في المجتمع.

المطلب الثاني: دور جماعات الضغط في عملية صنع السياسة العامة في الجزائر

تتمثل الجماعات الضاغطة في تلك الجماعات التي تقوم بالضغط على الحكومة لتحقيق مصالح أعضائها باستخدام الوسائل المشروعة، وقد تتعداها الى استخدام الوسائل غير المشروعة كرفض القانون الرشوة، الاغتيال، التهديد..الخ.¹

وتتمثل جماعات الضغط النشطة في الجزائر في المنظمات النقابية المستقلة التي حررها دستور 1989 من أي وصاية سياسية أو سيطرة حزبية، كما كفل دستور 2016 الحق النقابي،² وهي تسعى لتحقيق مصالح أعضائها المنخرطين فيها، وتكون درجة تأثيرها بحسب وزنها وموقعها داخل النظام السياسي وحسب بعدها الاستراتيجي في تحقيق مطالبها.

ولهذه المنظمات النقابية في الجزائر دور وتأثير واضح على عملية صنع السياسة العامة، حيث استطاعت في أكثر من مرة التأثير على صانع القرار في الجزائر وارضاخه للاستجابة الى مطالبها الشرعية المتعلقة بتعزيز الحماية الاجتماعية (مسعود بوديبة،)، ولعل أبرز النقابات في الجزائر نجد -cnapeste algerie- unpef-stef-، وتطرح هذه النقابات اختلافا في طبيعة الرؤى والمطالب، وهنا تظهر قدرة النظام على احداث التوازن في تحقيق مطالب الحركات الاجتماعية المختلفة، إلا أن الهيئة التنفيذية في الجزائر لا تزال في كثير من الأحيان تحاول تقييد عمل هذه

1 - احمد السيد كردي، 2010، ص، 1.

2 - المادة 70، من دستور 2016.

النقابات بحجة تضارب المصالح واختلاف الرؤى والأهداف، هذا الأمر الذي يعكس عجز السلطة على وضع تصور عام وواضح وإستراتيجية طويلة المدى تهدف الى الاستجابة للمطالب المطروحة أمامها، وعليه لا بد من العمل على تعزيز لغة الحوار والتفاوض بين النقابات المستقلة كجماعات ضغط أو كشريك اجتماعي والسلطة داخل اطار قانوني لتحقيق الصالح العام.

خلاصة الفصل:

مرت الجزائر بظروف أمنية استثنائية على مدار عشرية من الزمن، خلفت آثار بليغة ذات أبعاد سياسية اجتماعية أمنية وحتى ثقافية، خلقت ازمات كثيرة انعكست على شرعية النظام السياسي في الجزائر، حيث لم تكن العشرية السوداء التي مرت بها الجزائر مجرد ظرف امني عابر بل دمرت البنية التحتية للبلاد وهدمت اقتصاد قائم، كما ذهبت بكامل المؤسسات الرسمية في البلاد، ما أدى إلى غياب مؤسسات رسم سياسة عامة حقيقية للبلاد تخدم مصالح المواطن، بل اتجهت كل الأنظار نحو كيفية إخماد نار الفتنة وإعادة الاستقرار الأمني والسياسية للبلاد، وتحولت الجزائر من دولة مستقلة ومستقرة سياسيا ذات مؤسسات رسمية تعمل على تحقيق التنمية، إلى دولة منهارة تغيب فيها كل المؤسسات الرسمية لصنع السياسة العامة، وتعتمد على مجلس أعلى منصب من طرف مؤسسات دنيا دستوريا مقارنة مع المهام التي تولاها آنذاك.

وعليه فإن البعد الأمني والسياسي والظروف التي عاشتها الجزائر جراء اللاستقرار من كلا الجانبين جعل السياسة العامة فيها تتأثر بشكل أو بآخر بهذه العوامل، وذلك من خلال السياسات البعدية التي قامت بها من أجل إعادة بناء دولة الجزائر من خلال مختلف سياسات التي وضعها رئيس الجمهورية السيد "عبد العزيز بوتفليقة"، وعمل على متابعتها ونجاحها مثل سياسة بسياسة الوئام الوطني، والذي اتبعه السلم والمصالحة الوطنية بالإضافة إلى مختلف السياسات الأخرى التي جاءت لحل مختلف الأزمات السياسية مثل أزمة الشرعية وأزمة الهوية وأزمة المشاركة السياسية.

وعليه نخلص في الأخير أن لهذه العوامل تأثير على عملية صنع السياسة العامة ذلك أن هذه العوامل كانت بمثابة المشكلات التي أثارت انتباه صناع القرار والسياسات العامة، التي تبنت مختلف هذه الأزمات وعملت على إيجاد الحلول لها، مخصصة لها ميزانية وموارد بشرية ومالية تسهر على إنجاحها وتطبيقها على ارض الواقع كما هو مخطط لها.

الخاتمة

الخاتمة:

بعد تسليط الضوء في بحثنا من خلال الفصل الأول المعنون بـ"الاطار النظري للسياسات العامة" والفصل الثاني الموسوم بعنوان "ترشيد السياسات العامة في الجزائر" يتضح لنا أن عملية صنع السياسة العامة تحتاج الى بيئة مخصبة وعوامل مساعدة على نجاحها، حيث لا بد أن يتمتع النظام الحاكم بالشرعية والسيادة والاستقلالية في التسيير، كما لا بد لصانع القرار أن يكون رشيدا وعقلانيا في قراراته بأن يمتلك مجموعة من التصورات المستقبلية التي تستحضرها المنظمات الادارية في شكل خطط وسياسات عامة، تترجم الى آليات وتقنيات وممارسات تمكنها من مواجهة المستقبل والتعامل مع تحدياته وتهيئة مستلزماته، مع ضرورة مراعاة كامل الظروف المحيطة سواء الداخلية أو الخارجية، الى جانب العمل على ادخال أساليب وتقنيات الحكامة الجيدة للنهوض بأداء الحكومة وإشراك كافة الفواعل في عملية صنع السياسة العامة.

أما واقع صنع السياسة العامة في الجزائر، فقد عكس لنا أنها تتأثر نسبيا وبشكل متفاوت بمختلف العوامل المشكلة للبيئة الداخلية سواء تنظيميا، سياسيا، اقتصاديا واجتماعيا، غير أن للظروف الخارجية الأثر الأكبر عليها خاصة في ظل الأوضاع العالمية والإقليمية الراهنة لما لها من تداعيات على برامج السياسة العامة.

وقد وجدنا أن المؤسسات الغير الرسمية لها الدور الكبير في صنع وترشيد السياسات العامة من جميع الجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية والدينية، والذي لا يقل أهمية عن تلك الجهات الرسمية والتي غالبا ماتكون تحت الأضواء.

المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع:

أ- الكتب:

- 1- ابراهيم شلبي، علم السياسة في قواعده الأصولية وضوابطه النظرية، (بيروت: دار الجامعة للطباعة والنشر، د.ت).
- 2- ابراهيم، مشورب. المؤسسات السياسية والاجتماعية في الدولة المعاصرة. بيروت: دار المنهل اللبناني للطباعة والنشر، 2004.
- 3- أبشر الطيب حسن، الدولة العصرية دولة مؤسسات، القاهرة: الدار الثقافية للنشر، (2000).
- 4- أحمد سعفان، قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية، (بيروت: مكتبة لبنان، 2004).
- 5- أحمد مصطفى الحسين، تحليل السياسات: مدخل جديد للتخطيط الأنظمة الحكومية، (دبي: مطابع لبنان التجارية، ط1، 1994).
- 6- أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، (عمان: كلية الأعمال، الجامعة الأردنية، دار وائل للنشر والتوزيع، ط01، 2010).
- 7- جيمس أندرسون، صنع السياسة العامة، ترجمة عامر الكبيسي، (عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع، ط 01، 1999).
- 8- حسين الصغير، دروس في المالية والمحاسبة العمومية، (الجزائر: دار المحمدية العامة، ط02، 2001).
- 9- الداوي الشيخ، تحليل اثر التدريب والتحفيز على تنمية الموارد البشرية في البلدان الإسلامية، مجلة الباحث، ع06، 2008.

- 10- رابح لونيسي، الجزائر في دوامة الصراع بين العسكريين والسياسيين، (الجزائر: دار المعرفة، 1999).
- 11- روبرت دال، التحليل السياسي الحديث، ترجمة علاء أبو زيد (القاهرة: الأهرام، 1993).
- 12- رياض بوريش، السياسة العامة من منظور الحكومة، مجلة الحوار المتوسطي، ع5، مارس 2013.
- 13- سعيد، بالشعر القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ج. 2. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.
- 14- سوزي ناشد، الحجز في المالية العامة، الإسكندرية: دار النشر الجامعية، (2000).
- 15- صالح، زياني "تفعيل العمل الجمعي لمكافحة الفساد وإرساء الديمقراطية التشاركية في الجزائر" باتنة، 2010.
- 16- عبد الحميد، مرغبت "تداعيات انخفاض أسعار النفط على الاقتصاد الجزائري" جيجل، 2015.
- 17- عبد الرزاق الشخلي، الإدارة المحلية، (عمان: دار المسيرة، 2001 م).
- 18- عبد الناصر، جابي "الخوف من التغيير السياسي في الجزائر" دمشق، المركز العربي للأبحاث والدراسات، 2016.
- 19- عمار، معمر السياسة العامة في الجزائر دراسة وصفية تحليلية في البنية والمؤسسات الجزائرية، دار ابن بطوطة للنشر، 2011.
- 20- فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة: منظور كلي في البنية والتحليل (عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع، ط. 01، 2001).

- 21- فهمي، خليفة. السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل. عمان، دار المسيرة للنشر والتوزيع، 2007.
- 22- كريمة، بقدي، الفساد السياسي وأثره على الاستقرار السياسي في شمال افريقيا- دراسة حالة الجزائر-، جامعة تلمسان، 2012.
- 23- كمال المنوفي، مقدمة في مناهج وطرق البحث في علم السياسة (القاهرة: وكالة المطبوعات، 2006).
- 24- ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر، 2004).
- 25- محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، (عنابة: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2014).
- 26- محمد خالد المهياني، محاضرات في المالية العامة، (المعهد الوطني للإدارة العامة، 2013).
- 27- محمد شلبي، المنهجية في التحليل السياسي: المفاهيم، الإقترابات والأدوات ، (الجزائر: دار هومة، ط05، 2007).
- 28- محمد نصر مهنا، العلوم السياسية بين الأصالة والمعاصرة، الإسكندرية: مركز دالتا للطباعة والنشر والتوزيع، 2002).
- 29- مسفر، القحطاني أثر البيئة الاجتماعية على الدعوة السعودية، الجامعة الاسلامية، 1426هـ.
- 30- منصور يونس، مبادئ من المالية العامة، (طرابلس، د.د.ن، 2004).
- 31- موفق حديد محمد و الإدارة العامة: هيكله الأجهزة وضع السياسات وتنفيذ البرامج الحكومية، (عمان: دار الشروق، 2007).

32- ناجي عبد النور، النظام السياسي في الجزائر من الأحادية الى التعددية السياسية.

33- نورالدين، زمام. السلطة الحاكمة والخيارات التنموية في المجتمع الجزائري 1962-1998. الجزائر، دار الكتاب العربي، 2002.

ب- الرسائل الجامعية:

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

2- بلقيس، أحمد منصور. الأحزاب السياسية والتحول الديمقراطي: دراسة تطبيقية على اليمن. القاهرة، مكتبة مدبولي، ط1، 2004.

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

4- بوروني زكرياء ، النخبة السياسية وإشكالية الانتقال الديمقراطي دراسة حالة الجزائر ، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، (جامعة منتوري قسنطينة: كلية الحقوق، قسم العلوم السياسية، 2010) ..

5- تبرورت علال، إستراتيجية تطوير الموارد البشرية دراسة حالة مجمع صيد ال لصناعة الأدوية، مذكرة ماجستير في إدارة الأعمال، (جامعة الجزائر: كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير، فرع إدارة الأعمال، 2006) .

6- ثامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة: دراسة معاصرة في استراتيجية إدارة السلطة، (عمان: دار مجدلاوي، ط01، 2004).

- 7- جبريال ألموند، وآخرون، السياسة المقارنة: إطار نظري، ترجمة محمد زاهي يشير المغربي، (بنغازي: منشورات جامعة قار يونس 1996).
- 8- دراوسي مسعود، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي، حالة الجزائر 1990-2004، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، (جامعة الجزائر: كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، قسم العلوم الاقتصادية، 2006).
- 9- رافيق بن مرسلي، الأساليب الحديثة للتنمية الإدارية بين حتمية التغيير ومعوقات التطبيق - دراسة حالة 2001 - 2017، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، (جامعة مولود معمري تيزي وزو : كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2011).
- 10- سامية خضر صالح، المشاركة السياسية والديمقراطية اتجاهات نظرية ومنهجية حديثة تساهم في فهم العالم من حولنا، (د،د،ن 2005).
- 11- شنوفي نور الدين، مناجمت العمومي، دراسة موجهة للموظفين المرشحون لرتبة المتصرف.
- 12- عقون شراف، سياسات تسيير الموارد البشرية بالجماعات المحلية - دراسة حالة بولاية ميلة -، (جامعة منتوري قسنطينة: كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، فرع تسيير الموارد البشرية، 2007).
- 13- محمد محمود الطعامنة، نظم الإدارة المحلية (المفهوم والفلسفة والأهداف)، ورقة بحث قدمت في فعاليات الملتقى العربي الأول حول نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، صلالة، سلطنة عمان، 18 - 20 أوت 2003م.
- 14- محمد محمود حافظ القرار الإداري، (القاهرة: دار النهضة العربية، ط1، 1976).

15- المعهد الوطني لتكوين مستخدمي التربية وتحسين مستواهم، هيئة التأطير بالمعهد، سند تكويني لفائدة سلكي الإدارة والتسيير بعنوان المناجمنت وقيادة التسيير، 2005.

16- ناجي عبد النور، أزمة المشاركة السياسية في الجزائر، دراسة تحليلية للانتخابات التشريعية، 2007.

17- نبيلة، مرماط. فعالية نظام التحفيز في المؤسسات ذات الطابع الإداري. جامعة الجزائر، 2009.

18- نور الصباح، عكنوش الجانب النظري والمعرفي لتأسيس الإدارة العامة. جامعة بسكرة، 2019.

19- وليد خالد أحمد حسين: إشكالية الشرعية في الأنظمة السياسية العربية مع إشارة إلى تجربة الجزائر، مجلة العربية للعلوم السياسية، ع13، شتاء 2007.

20- يوسف طارق، غفران الخياط وآخرون، مقدمة في تحليل ورسم السياسات العامة، دليل تدريبي، مركز هي السياسة العامة، 2015.

ج- الملتقيات والندوات

1- لمياء زكري، فضيلة عكاش أثار الانفتاح الاقتصادي على مسار الإصلاحات السياسية بالجزائر، مداخلة قدمت في الملتقى الوطني حول: التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر واقع وتحديات، أيام 16-17 ديسمبر 2008

د- المجالات:

1- ج.ف، البناء تشيد بروح المبادرات السياسية، جريدة الخير، الخميس 19 نوفمبر 2015 الموافق ل 7 صفر 1437.

- 2- جمال لعمارة، تطور فكرة ومفهوم الموازنة العامة للدولة، مجلة العلوم الإنسانية، 01، 2001.
- 3- حسن أبشر الطيب، " أهداف السياسات العامة ودورها في ترشيد مشروعات التنمية"، مجلة الإداري، ع، 51، 1992.
- 4- حميد علي نجيب، الإدارة المحلية: مفهوما وعناصرها، المجلة العربية للإدارة، مجلد 07، العدد الأول، 1983م.
- 5- سعيد،مقدم."التنمية والإدارة في ظل تحديات العولمة -حالة الجزائر"-مجلة إدارة العدد31،2007.
- 6- شريفة رفاع، " نظرية الإدارة العامة الحديثة ودورها في معالجة إشكالية إدماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية"، مجلة الباحث 2008.
- 7- عمران نزيهة، الإدارة العمومية والمواطن أية علاقة تشخيص الاختلالات وسبل الإصلاح على ضوء التجربة الجزائرية، مجلة المفكر ع 12.
- 8- كماسي محمد الأمين، دادن عبد الغاني، تحليل تطور النفقات في الميزانية العامة للدولة باستخدام أسلوب التحليل الى المركبات الأساسية- حالة الجزائر في الفترة الممتدة بين 1970-2000- مجلة الباحث، ع01، 2002.
- 9- لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، ع، 07 فيفري 2005.
- 10- مبارك،بوعشة. "الخصوصية باعتبارها احدى الأدوات الأساسية للإصلاح الاقتصادي". مجلة العلوم الإنسانية قسنطينة، العدد 08،1997.
- 11- محمد إبراهيم المبارك، "الإدارة والتدبير"، مجلة الإدارة العامة، ع51 سبتمبر 1986.

هـ - النصوص والقوانين والمراسيم:

- 1- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الدستور 1989 المؤرخ في 23 فيفري 1989 المادة (90)-.
- 2- قانون (90- 21) المتعلق بالموازنة العمومية.
- 3- قانون الميزانية (17-84) المادة (06).
- 4- المادة 40 من دستور 1989.
- 5- المادة 70، من دستور 2016.
- 6- المادة 52 دستور 2016.

و- المواقع الالكترونية:

- 1- تنفيذ سياسات وبرامج الرعاية الاجتماعية، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، في الموقع: تم تصفح الموقع يوم: 29/4/2017. [http //www.arab-pdf-api.org/images/training/programs/1/2013/215](http://www.arab-pdf-api.org/images/training/programs/1/2013/215)
- 2- في الميزانية العامة للدولة وقانون المالية في الموقع: <http://www.onefd.edu.dz>
- 3- الميزانية العامة للدولة وقانون المالية في الموقع: <http://www.onefd.edu.dz>
- 4- محمد حسين سيد، أهمية العنصر البشري في تحقيق أهداف الشركات، رسالة دكتوراه في إدارة الموارد البشرية، (الأكاديمية العربية البريطانية)، في الموقع: <http://www.abahe.co.uk>

5- محمد نشوان الأتاسي، الإدارة العامة، في الموقع: [http // /2/7/2014](http://2/7/2014)
[www.ao-academy.org/mob //ar /04/05](http://www.ao-academy.org/mob//ar/04/05): تم الاطلاع على الموقع يوم: 04/05/2022.

6- أحمد عظيمي، دور المعارضة في بناء الديمقراطية في الجزائر، محاضرة قدمها الدكتور أحمد عظيمي في إطار فعاليات اليوم البرلماني المنظم من طرف المجموعة البرلمانية للجبهة الوطنية الجزائرية بالمجلس الشعبي الوطني حول دور المعارضة في بناء الديمقراطية في الجزائر في 28 جانفي 2010 في "الموقع: تم تصفح الموقع: يوم: 22/2/2022.

ز - المراجع باللغة الأجنبية:

- 1-Bouriche Riadh, Analyse des politiques publiques, revue sciences humaines université Mentouri, n°25 juin 2006..
- 2- Caroline vayo, le ménagements public, discours et fonction,(paris : université panthean, ASSAS 1995).
- 3- David Easton, Analyse de système politique (paris : traduction de P. R Armand colin, 1979)..
- 4- Frank Fischer, Gerald J. Meller, Maras. Hand book of publicy analysis: Théory, politics and Methods
- 5- <http://admiahmed.over-blog.com/articl-62684248.html>
- 6- Jean Erik and svante Arvante Arvson, polition and society in western Europe, (London : sage publications Jour th Edition. 1999).
- 7- Martin potuck, Lance T. leloup, Gyorgy Jemei, public policy in central and Easterneurope: theories
- 8- Méthode de synthèse de connaissances sur les politiques publiques et la santé, rapport, septembre, 2010..
- 9- Mohamed Brahim, le pouvoir en Algérie et ses formes d'expression institutionnelle (Alger : opu, 1995)‘
- 10-Pus.ufc.dz/cour/administrateur/Management-publiqueadministratpdf(09administratpdf(09\08\2014 12:57(

- 11- Robert Mortimer, Islam and multiparty politique in Alegria, middle East journal volume 45, n°4, Autumn ,1991 p583
- 12 - William lasser, American Politics: the Enduring constitution, (Bosron: Houghton Miffin company, 2Ed,1999)..
- 13- Yahia Denidni, la pratique du système budgétaire en Algérie, (Alger : office des publication universitaire,2002).

الفهرس

-	تشكرات	
-	الإهداء	
أ	مقدمة عامة	
الفصل الأول: الإطار النظري للسياسات العامة		
الرقم	العنوان	الصفحة
01	تمهيد:	02
02	المبحث الأول: ماهية السياسة العامة.	03
03	المطلب الأول: مفهوم وتطور السياسة العامة.	03
04	المطلب الثاني: نشأة وتطور السياسة العامة	12
05	المطلب الثالث: مفهوم تنفيذ السياسة العامة.	14
06	المطلب الرابع: أساليب تنفيذ السياسات العامة.	36
07	المبحث الثاني: أنواع وخصائص و مستويات السياسات العامة.	45
08	المطلب الأول: أنواع السياسات العامة.	45
09	المطلب الثاني: خصائص السياسات العامة.	49
10	المطلب الثالث: مستويات السياسة العامة.	54
11	خلاصة الفصل	57
الفصل الثاني: دور المؤسسات الغير رسمية في ترشيد السياسات العامة في الجزائر		
12	تمهيد	59
13	المبحث الأول : مدخل لسياسات العامة في الجزائر.	60
14	المطلب الأول: العوامل السياسية المؤثرة في عملية صنع السياسة العامة.	60
15	المطلب الثاني: أثر الأزمات السياسية على رسم السياسات العامة في الجزائر.	68
16	المطلب الثالث: انعكاسات الوضع الأمني على السياسات العامة في الجزائر.	73
17	المطلب الرابع: العوامل الاقتصادية المؤثرة في عملية صنع السياسة العامة.	77
18	المبحث الثاني: دور الجهات غير الرسمية في صنع السياسات العامة في الجزائر.	85
19	المطلب الأول: تنظيم عملية صنع السياسات العامة في الجزائر من خلال الدستور الجزائري.	85
20	المطلب الثاني: علاقة البيئة بصنع السياسة العامة في الجزائر.	87
21	المطلب الثالث: دور الأحزاب السياسية في عملية صنع السياسة العامة في الجزائر.	94
22	المبحث الثالث: دور المجتمع المدني وجماعات الضغط في عملية صنع السياسة العامة في الجزائر.	96
23	المطلب الأول: دور المجتمع المدني في عملية صنع السياسة العامة في الجزائر	96

97	المطلب الثاني: دور جماعات الضغط في عملية صنع السياسة العامة في الجزائر.	24
99	خلاصة الفصل	25
101	الخاتمة	26
103	المراجع	27
114	الفهرس	28

فهرس الأشكال:

الرقم	العنوان	الصفحة
01	شكل رقم (01): يوضح السياسة العامة من منظور استجابة الحكومة وتحول أدوارها	09
02	شكل رقم (02): يبين تفاعل مكونات الجهاز الإداري في تنفيذ السياسة العامة .	17
03	شكل رقم (03)، يوضح وظائف الإدارة المحلية.	23
04	شكل رقم (04) يبين التحليل الهرمي والتقليدي لتنفيذ السياسة العامة.	25
04	شكل رقم (5): يوضح المنظور التقليدي الهرمي في عملية تنفيذ السياسة العامة.	28
05	الشكل رقم (06): يبين المنظور الحديث غير التقليدي في عملية تنفيذ السياسة العامة.	33
06	شكل رقم (07): يوضح أساليب تنفيذ السياسة العامة.	35

فهرس الجداول:

الرقم	العنوان	الصفحة
01	جدول رقم (1): يبين نسبة المشاركة في الانتخابات التشريعية الملغاة.	63

ملخص الدراسة

ملخص الدراسة بالعربية:

قامت دراستنا بتسليط الضوء على السياسات العامة في الجزائر وكيفية ترشيدها حيث يتضح لنا أن نجاح أي سياسة عامة لأي دولة لا بد أن يكون هناك عملية تقويم علمية تتسم بالاستمرارية في كل مراحل رسم السياسات العامة، إذ تمارس سلطات الدولة بأجهزتها الرسمية وغير الرسمية هذه العملية للوصول إلى سياسة عامة رشيدة وعقلانية تعالج المشكلات العامة وتصنع الحلول المناسبة لها مستندة إلى أجهزة ونظم من المعلومات الدقيقة داخلية وخارجية ووسائل إعلام واتصالات متطورة تواكب التطور العالمي المذهل في نقل المعلومة وتفسيرها، وعليه نستنتج من خلال البحث التوصل إلى نتائج مهمة لعل أبرزها أن التقويم للسياسات العامة أمر جوهري وهام لأي حكومة تريد أن تكون سياستها العامة ناجحة وتحقق أهدافها بصورة حقيقية، إذ أن التقويم هو المستند إلى أرضية علمية ومعلومات دقيقة وحديثة عن أي برنامج حكومي وفي كل مراحل من تحديد المشكلة لغاية التنفيذ العملي للبرنامج، كان أمرا في غاية الأهمية لأي دولة تريد أن تواكب عصر التطور الحضاري في كل المجالات.

Study summary in English:

Our study sheds light on public policies in Algeria and how to rationalize them, as it becomes clear to us that for the success of any public policy for any country, there must be a scientific evaluation process characterized by continuity in all stages of public policy-making, as the state authorities, with their official and informal agencies, practice this process to reach a policy A rational and rational public that addresses general problems and makes appropriate solutions to them based on devices and systems of accurate internal and external information, and advanced media and communications that keep pace with the amazing global development in the transfer and interpretation of information. For any government that wants its public policy to be successful and achieve its goals in a real way, as the evaluation is based on scientific ground and accurate and up-to-date information about any government program and in all its stages from identifying the problem to the purpose of implementing the program. Civilizational development in all fields.