

جامعة زيان عاشور الجلفة
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم الحقوق

الهيئات الاستشارية لرئيس الجمهورية في الجزائر

مذكرة ضمن متطلبات

نيل شهادة الماستر حقوق تخصص دولة و مؤسسات

إشراف الأستاذ:

لحرش اسعد

إعداد الطالب:

- ابوبكر بن حيمورة

- قصير محمد جمال

1. رئيسا.

2. مقرا.

3. مناقشا.

الموسم الجامعي 2015/2016

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

إهداء

الحمد لله رب العالمين الذي خلق الانسان و علمه البيان
و الصلاة على الهادي البشير و السراج البشير و حث الأمة
على طلب و جني ثماره لأنه الضياء ، و نور البصائر
أهدي عملي إلى التي حملتني تسعة أشهر و أرضعتني
حولين كاملين و سهرت من أجلي الليالي الطوال
و تفانت في تربيتي إلى رمز الصمود و العناء إلى نبع الحنان و الدتي
الحببية .

إلى من علمني معنى الحياة إلى من علمني كيف
أقاوم مصاعب الحياة إلى من أنفق النفس
و النفيس من أجل تعليمي و الذي العزيز حفظه الله
إلى كل أفراد عائلتي أخواتي و إخوتي
إلى كل زميلاتي و زملائي في كلية الحقوق
قسم دولة و مؤسسات

ابو بكر حيمورة

إهداء

الحمد لله رب العالمين الذي خلق الانسان و علمه البيان
و الصلاة على الهادي البشير و السراج البشير و حث الأمة
على طلب و جني ثماره لأنه الضياء ، و نور البصائر
أهدي عملي إلى التي حملتني تسعة أشهر و أرضعتني
حولين كاملين و سهرت من أجلي الليالي الطوال
و تفانت في تربيتي إلى رمز الصمود و العناء إلى نبع الحنان و الدتي
الحبيبة رحمها الله
إلى من علمني معنى الحياة إلى من علمني كيف
أقاوم مصاعب الحياة إلى من أنفق النفس
و النفيس من أجل تعليمي و الذي العزيز حفظه الله
إلى كل أفراد عائلتي أخواتي و إخوتي
إلى كل زميلاتي و زملائي في كلية الحقوق
قسم دولة و مؤسسات

قصير جمال

شكر و عرفان

أشكر الله عزوجل أن أنعم علي بإنهاء هذا البحث و من ثم تقتضي مني واجب الشكر و الاعتراف بالفضل أن اتقدم بخالص الشكر و الامتنان للأستاذ "لحرش اسعد " الذي لم يدخر جهدا في النصح و التوجيه و التشجيع و أسأل الله أن يجزيه خير الجزاء و مزيدا من النجاحات و التقدم و المراتب العالية

كما أتقدم بشكري و أمتناني لأعضاء لجنة المناقشة لقبولهم مناقشة هذا البحث

و إلى كل الأساتذة الذين لم يترددوا ثانية في إسداء النصائح و التوجيهات أذكر منهم : الأستاذ ضيفي النعاس

و إلى كل من قدم لي يد المساعدة في إتمام هذا العمل

مقدمة

مقدمة:

شهد العالم خلال السنوات الأخذة عددا من التغيرات طالت جميع جوانب الحياة الإنسانية المعاصرة في كافة دول العالم على اختلاف تكويناتها ومستويات تقدمها، و لقد أثرت تلك التغيرات على أسلوب الحياة ونسق العلاقات الاجتماعية والاقتصادية والسياسة إلى الحد الذي يبرر القول بأننا نعيش عالما جديدا يختلف عن سابقه، فخلال مرحلة تاريخية لا تتعدى القرنين من الزمن انتقل العالم من الثورة الصناعية إلى الثورة العلمية والمعرفة والتكنولوجية، ولعلنا نجد اليوم أن هذا التقدم قد بلغ ذروته من خلال الطفرات والإنجازات غم المسبوقة الي عمقت الارتباط العلم و الإنتاج بكل معانيه.

فبفعل هذه المعطيات أصبحنا نعيش واقعا بسمات عصر جديد تشكل فيه المعرفة الركيزة الأساسية والرغد الضروري للتقدم والبناء الحضاري في مختلف مجالات الحياة، وموردا استراتيجيا لا يقل أهمية عن الموارد الأخرى، فالمعية والإبداع والابتكار واختيار أنسب الإجراءات والتوصيات والسياسات والحلول هي العوامل الرئيسية والحاسمة والدافع القوية لتحقيق منجزات التنمية والتغيرات والتحديث والتطوير، و التي تحدث في تاريخ أي امة بدون هذه العوامل. لقد أصبح العلم والمعية المدخل الأساسي لدى حكومات الدولة الحديثة لمواجهة التحديات البيئية الداخلية والخارجية بأم مقدار من الكفاءة والفاعلية وبحلول فنية إبداعية الابتكاريه، وتوظيف العلم والمعية يكونان بالاستعانة بذوي الكفاءة والخيرة و المعرفة والدراية في تخصصات معينة.

فهي عملية فنية مرتبط بفتة خاصة من الأشخاص يتم الاستعانة نجم بشكل فردي أو جماعي من أجل مواجهة ومعالجة القضايا والمشكلات بطريقة علمية فنية إبداعية، وهذا في إطار ما يسمى بالاستشارة الني أصبحت اليوم من أبرز سمات

الادارة المعاصرة، بل أصبحت وظيفة العصر ومؤشر دالا علي الية الادارة في التعامل مع الأحداث والقضايا بطريقة علمية، حيث يتم إلحاق هذه الوظيفة بالإدارت على جميع مستوياتها وخاصة الحكومية المركزية وربطها بمراكز صنع القرار سواء بشكل فردي كمستشارين مهنيين أو في شكل جماعي كمؤسسات وهيئات ومجالس إستشارية منوط بها تقدم آراء وحلول وبدائل ومعلومات وسيناريوهات من شأنها تعضيد ودعم ومساندة وتوجيه وترشيد وعقلنة السياسات و القرارات العامة المتخذة.

أهمية دراسة الموضوع

الدراسة تعد من المواضيع الحديثة، ذلك من خلال متغيراتها حيث تعد الوظيفة الاستشارية من سمات الإدارة والحكومات المعاصرة زيادة الحاجة لها و دورها و أهميتها في ظل التحولات و التغيرات الحديثة، خاصة تلك المرتبطة بعمليات البقاء الاستمرار و التحديث و التنمية...الخ، و كذلك حداثة الأبعاد المعاصرة للمتغير الثاني المتعلق بالسياسات العامة التي اصبحت، من الحقول المستحدثة و على على الاستجابة والتكيف مع التحديات البيئية الداخلية والخارجية، من حيث ما تحدثه من اثار واقعية، وما زد من أهميتها الطرح في معرفة العلاقة بين المتغيرين أي دور وأهمية الوظيفة الاستشارية في عقلنة وترشيد وتوجيه السياسة العامة من خلال دور المستشارين والهيئات الاستشارة، وهذا أيضا يعد طرعا حديثا نسبيا مازل محل اهتمام العديد من الباحثين في الآونة الخيرة

الأهداف المرجوة من دراسة الموضوع

تهدف الدراسة إلى معرفة و تحديد الابعاد الوظيفية و الفنية و العملية و المعرفية للهيئات الاستشارية من خلال تحديد دور الهيئات الاستشارية في عقلنة و ترشيد و توجيه الساسة العامة في الدولة الحديثة ، مع اسقاط الدراسة على حال الجزائر كنموذج يساعدنا في فهم هذا الدور في ابعاد العلمية، و هذا دائما في ظل المغيرات المعاصرة و التحديات المتجددة ، مع التركيز في دراسة الحالة على الادارات المركزية في الجزائر و التي تضطلع بدور رئيسي في صنع و توجيه السياسة العامة ، و ما يمكن أن تؤثر هذه الهيئات الاستشارية على مستوى بحكم علاقاتها المباشرة مع صناعات السياسة العامة و ادراك توجهاتهم إزاء القضايا المختلفة .

أسباب اختيار الموضوع

بجانب الدوافع الأكاديمية لنيل الدرجة العلمية (الماستر) هناك دوافع ذاتية و اخرى تتعلق بموضوع البحث ذاته

1.الموضوعية :

الرغبة في البحث و الكتابة في موضوع الهيئات الاستشارية كموضوع يكون مرجع مفيد للباحثين و القراء لاحقا .

هذا الموضوع له بعدين : إداري و سياسي ، الإداري نحن بصدد دراسته ، و اما السياسي يتعلق بمدى مساهمة الهيئات الاستشارية و اصلاحاتها في سبيل الوصول للحكم الراشد

2. الذاتية :

▪ الرغبة الشخصية في تحصيل مهارات البحث العلمي

■ إعجابي الباحثة بهذا الموضوع كونه يتوافق مع السياق العام للدراسة (في الاختصاصات)

الإشكالية :

تثور بشأن موضوع هذه الدراسة سؤال محوري هو كالتالي:

ما مدى فعالية الهيئات الاستشارية لدى رئيس الجمهورية؟

ويندرج تحت هذا الإشكال الأسئلة الفرعية التالية:

ما مفهوم الوظيفة الهيئات الاستشارية؟

ما هي العلاقة التي تربط بين الهيئات الاستشارية وعملية صنع القرار السياسي؟

وللإجابة على الإشكال والأسئلة الفرعية صغت الفرضيات التالية:

-تعد الهيئات الاستشارية اجراءاً مهماً في عملية صنع القرار السياسي والاداري.

-هناك علاقة بين الهيئات الاستشارية وعملية صنع القرار السياسي

المناهج البحث:

إستخدمنا المناهج التالية:

المنهج الوصفي لوصف الدراسة والغوص فيها وخاصة في الإطار النظري.

الفصل الأول : مفاهيم عامة حول الهيئات الاستشارية

تختلف وتتعد أبعاد الوظيفة الاستشارية من خلال الدور الذي يلعبه المستشارون والهيئات الاستشارية الرسمية حسب المكانة التي تعطيها التشريعات المقارنة لها، وكذلك طبيعة النظام السياسي القائم، والنمط القيادي أو العقيدة السياسية لصناع السياسة العامة التي تولي أهمية للمشورة بتفعيلها وجعلها احد المرتكزات الأساسية في عملية صنع السياسة العامة في جميع مراحلها. وهنا سوف نتوقف عند مختلف هذه الأبعاد الملازمة لكل مرحلة سواء كوظيفة متكاملة مع باقي وظائف المؤسسات السياسية الأخرى، أو كعملية علمية منهجية توظف العلم والمعرفة في تزويد صناع القرار بآراء ابتكاريه إبداعية استبصارية.

المبحث الثاني :المستشارون والهيئات الاستشارية كمصادر لجمع المعلومات

المطلب الأول : البحث على نوعية وجودة المعلومات

إن من الضروري على مر التاريخ في قيام الدول واضطلاعها بقضاء مصالح أفرادها في كل المجالات ومهما كانت طبيعة الحكم فيها، ملكيا، ارسنقراطيا، دكتاتوريا، ديمقراطيا...الخ، توفر قدر كافي من المعلومات والمعطيات والحقائق والآراء حول القضية لدى الحكام قبل اتخاذ تدابير بشأنها، فالحاجة إلى الكهنة في الحضارات الشرقية القديمة ورجال الدين لتتوير صناع القرار في المسائل الجوهرية كانت أساس قيام نظام الحكم ورسم السياسات العام بها¹.

كما لعب الفلاسفة وأصحاب الفكر والكلام ادوار أساسية في قيام الدولة في الغرب في العهد الإغريقي، ليفرض كذلك منطلق بناء الإمبراطورية الرومانية حاجة ملحة إلى الخبراء العسكريين، ليأتي دور الرهبان والقساوسة في تتوير الدولة الدينية في العصور الوسطى لاعتبارات دينية.إلى أن أتى عهد بناء الدولة الحديثة أين بدأ أهل العلم والمعرفة والخبرة والتخصص يقتربون من مؤسسات الدولة وربطهم بمواقع صنع القرار المنوط بها القيام بشؤون الأمة في شتى المجالات، كما ضرب الإسلام أيضا أروع الأمثلة في استطلاع الرأي من ذوي العلم والمعرفة والدراية وحسن التدبير والخلق والسجية، وجعل منهم ركنا وعماد بناء الدولة الإسلامية والتي تعد دولة الرسول (ص) في المدينة نموذجا خالدا لها.

إن هذه الأمثلة تدلنا على مكانة أهل الرأي والخبرة في تقديم المعلومات وتزويد صناع القرار بالحقائق الكافية حول المشاكل المطروحة، حيث تختلف هذه المعلومات في شكلها وقيمتها، فنقديم المستشار للمعلومات بصورة شفوية أو

¹ - أحمد طيبيلب ، دور المستشارين و الهيئات الاستشارية الرسمية في ترسيد السياسات العامة الجزائر أنموذجا 1989-2012 ، رسالة لنيل شهادة دكتوراه ، تخصص تنظيم سياسي و إداري، جامعة الجزائر 3 ، 2013/2012 ، ص 65

مكتوبة في شكل تقارير تعد من أصعب مراحل عمل المستشار لأن مكانته تكمن في تقديم معلومات ذات دقة وجودة وملائمة وغير متوفرة وبوفرة كافية، وذلك لجلب اهتمام صانع القرار، حيث يحتاج المستشارون إلى قدر كبير من المعلومات حلول القضية المطروحة للربط بين الواقع العلمي والعملية¹. حيث تتوقف طبيعة المعلومات المقدمة من المستشار أو الهيئة الاستشارية على المجال الذي تتعلق به الاستشارة من حيث الأسباب والفواعل والتأثيرات والعمليات، فقد تكون استشارة حول مشكل المياه مثلا في الوزارة المعنية مسالة في غاية من التعقيد لحلها وجلب معلومات حولها، لكن استشارة أمنية حول مكافحة الإرهاب أو الجريمة مسالة أكثر تعقيدا لدى المستشار المعني أو الهيئة المنوط بها تقديم الاستشارة بسبب نوعية وحجم وحساسية القضية، فالمستشارون الأكثر خبرة وحنكة يستخدمون أسلوب الاختيار في جمع الحقائق، لأن زيادة المعلومات على حد معين يمكن أن يكون عبئا في فهم القضية، كما لا يمكن تقديمها بهذا الحجم لصانع القرار لأنها تبدو اقل وضوحا ودقة، وإذا لم يتمكن المستشار من تحديد الدقة المطلوبة في جمع البيانات فإنه لا يمكن أن يقدمها في الوقت المناسب. كذلك تعتمد أي جهة استشارية علي السجلات أو المطبوعات الحكومية والتقارير الإحصائية وآراء وأحداث أخرى تم تناولها بالتحليل من طرف جهات رسمية وغير رسمية ، وقد تكون الهيئات الاستشارية أكثر دقة ووفرة في تقديم المعلومات وذلك لأسلوب عملها عن طريق الجلسات والمشاورات واللجان الدائمة والمؤقتة المكلفة بتقصي الحقائق، وقدرتها أيضا على توسيع شبكات الاتصال مع الهيئات الرسمية وغير الرسمية لجمع المعلومات والحقائق، أما المستشارون فقد يلجؤون إلى أساليب علمية أو تكنولوجيا المعلومات في جلب المعلومات وتحليلها وتصنيفها وإيصالها.

¹ - نادر احمد أبو شيخة، المرجع السابق، ص10

وعليه يعد الاعتماد على المستشارين والهيئات الاستشارية في الدولة الحديثة مدخلا أساسيا وعمليا لتأمين الحصول على معلومات أكثر دقة وجودة وكفاءة حول القضايا العامة التي تواجه الحكومات الوطنية، خاصة في ظل البيئة المتغيرة الداخلية والخارجية، فالاعتماد عليها كمصادر للمعلومات أصبح أساس بناء السياسات العامة في الدول المتقدمة ومؤشر يدل على جودة سياساتها العامة في جميع المجالات لما توفره من معلومات تساعد صناعات القرار على إدراك المشكلة ومعرفة أبعادها وأساليب معالجتها حاليا ومستقبليا. حيث يقول دونالد آبلسون، أستاذ العلوم السياسية في جامعة ويست أونتاريو ومؤلف كتابين عن مؤسسات الفكر والرأي إنه "في حين أصبحت مؤسسات الفكر والرأي في السنوات الماضية "ظاهرة عالمية"، فإن المؤسسات الأميركية تتميز عن نظيراتها في البلدان الأخرى بقدرتها على المشاركة بصورة مباشرة أو غير مباشرة في صنع السياسة و في "استعداد صانعي السياسة إلى العودة إليها للمشورة السياسية"¹

ومن الضروري أيضا أن تزود الجهة الاستشارية المعتمدة من طرف صناعات بالمعلومات والمعارف الكافية وبصورة مستمرة حول المسائل المطروحة أمامها، خاصة تلك التصورات المبدئية للتعامل مع القضية والتجارب السابقة والمثابرة وفي هيئات أو دول أخرى، ولا يكتفي الاستشاري بتقديم بيانات وحقائق معلومات عامة ومركبة بل لا بد من تحليلها وتوجيهها حتى ولو كانت بصورة شفوية حتى يتم إدراكها بسهولة ويزيد كذلك من قيمة وجودة العمل الاستشاري² كما تلعب المعلومات المقدمة من طرف الجهاز الاستشاري في الهيئات التنفيذية في كل الدول دورا حاسما في تفضيلات القادة السياسيين في القضايا المطروحة لديهم في

¹ - إبراهيم بدران، رشا حمادة، دليل المستخدم للاستشارات الإدارية، مصر: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2010، ص17
² - جابريل الموند، بنجهام باويل، السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر، ترجمة هشام عبد الله، عمان: الدار الأهلية للنشر والتوزيع، 1997، ص 97

جميع المجالات، إذ يستطيع الاستشاري استقراء الواقع والأحداث ورصد المعلومات من كل مصادرها ،حتى على مستوى الهيئة نفسها.

المطلب الثاني : العمل الاستشاري وتكنولوجيا المعلومات

لقد ساعد التطور التكنولوجي وثورة الاتصالات في تحسين العمل الاستشاري وجودة المعلومات التي

يقدمها الخبراء الاستشاريون في الهيئات الحكومية أو الهيئات الاستشارية في دراستها للقضايا المطروحة عليها،

حيث تعطي التكنولوجيا الفرصة للمستشار للتعامل مع اكبر قدر من المعلومات وفي وقت محدد، كما تمنحه فرصة

الاتصال وجلب معلومات حديثة وذات جودة وبالقدر الذي يحتاجه.و نتيجة للظروف البيئية التي تعيشها

المؤسسات الحكومية المنوط بها رسم السياسات العامة في الدولة خاصة التنفيذية، أصبح من الضروري توظيف

العلم والمعرفة والتكنولوجيا لمواجهة التحديات بصورة إبداعية ابتكاريه والاستفادة من التجارب الحديثة

المتطورة.ونظرا لاهتمام التنفيذيين بالمهام الإدارية ونقص الخبرة والدراية اللازمة بالقضايا المطروحة تقع مسؤولية توفير

معلومات ذات جودة وقيمة إضافية على المستشارين الذين يتم طلبهم ، فليس من السهل لفت انتباه صانعي

السياسة المنشغلين والغارقين في المعلومات، فالمدخل الأساسي اليوم أمام الخبراء الاستشاريين في المؤسسات الحكومية والهيئات الاستشارية هو الاستخدام والتوظيف الأمثل لتكنولوجيا المعلومات والتي تساعد المستشار أو الهيئة الاستشارية في النقاط التالية:

- التعامل مع أكبر قدر من المعلومات
 - التعامل مع المعلومات من حيث معالجتها وتحليلها وتوليد الأفكار الجديدة.
 - سهولة الاتصال في جمع المعلومات وتوصيلها.
 - استخدام الأساليب العلمية عن طريق التكنولوجيا كبحوث العمليات أو الاحتمالات والمعالجات الإحصائية وأدوات جمع المعلومات كصبر الآراء أو الدراسات المسحية الشاملة من أجل تحديد مقدار القبول الاجتماعي.
- 2- السرعة والدقة والحدثة والم وائمة في استخدام المعلومات.

1-حسن استخدام المعالجات الإحصائية للمعلومات من حيث توظيف المعلومات ذات الدلالة الواضحة لتغيير التصورات وتوفير طرق وأساليب عمل مبدعة.

1-الاستناد إلى مقاييس موضوعية والصدق والثبات بما يضمن فاعليتها في الإحاطة بالمشكلات وإعطاء القدرة على المفاضلة بين الخيارات المتاحة وتحديد الأبعاد السياسية الكامنة،وعليه فالاستشاري في حاجة إلى قدر كاف من المعلومات المتاحة عن طريق التكنولوجيات الحديثة، خاصة تلك المتعلقة بالقضايا ذات المعالجة الإستراتيجية، كما يجب التعامل مع هذه المعلومات من حيث: لقد أتاحت هذه الثورة الفرصة للمستشار لجمع المعلومات ودراستها من المصادر المختلفة

الداخلية والخارجية لذلك لا بد على راسمي السياسة في الأجهزة الحكومية توفير الإمكانيات التكنولوجية اللازمة والظروف الملائمة للاستخدام الأمثل لها وذلك بغية الحصول على معلومات ذات جودة عالية وبأكبر دقة ووفرة ومواعة، تمكنهم من إدراك القضايا العامة التي تواجههم وتعطيهم القدرة على بناء تصورات لحلها ورؤية مستقبلية واضحة لأبعادها وأثارها.

حيث يقول جيمس ج. ماكغان، الباحث الرئيسي في معهد أبحاث السياسة الخارجية، ورئيس شركة "ماكغان وشركاه" : إن صانعي السياسة يعتمدون أكثر فأكثر على المنظمات المستقلة لأبحاث السياسة العامة،...من أجل توفير معلومات وتحليلات آنية قابلة للفهم، موثوقة، سهلة المنال، ومفيدة. ويضيف، أن التحدي الذي تواجهه الألفية الجديدة "هو تسخير المخزون الكبير للمعارف، والمعلومات، والطاقات المترافقة معها والمتواجدة لدى منظمات أبحاث السياسة الخارجية لتعم كل منطقة من العالم.

المبحث الثالث دور المستشارين والهيئات الاستشارية في تحديد الخيارات .
بالنسبة لصانعي السياسة في العديد من البلدان، ليس غياب المعلومات هو ما يواجه السياسيين والرسميين الحكوميين، بل هو السيل العارم من المعلومات والأوراق، الحقيقة أن صانعي السياسة غالباً ما يجدون أنفسهم محاصرين بمعلومات تفوق ما يستطيعون استخدامها كشكاوى الناخبين، والتقارير من الوكالات الدولية أو من منظمات المجتمع المدني، والنصائح من البيروقراطيين، وأوراق تحديد المواقف من جماعات الضغط أو مجموعات المصالح، وشروحات وعرض مشاكل البرامج الحكومية الجارية في وسائل الإعلام الشعبية وكذلك الوسائل

المقتصرة على النخبة من الناس .إن المشكلة تكمن في أن هذه المعلومات قد تكون غير منتظمة التنسيق وغير موثوقة أو تشوبها المصالح الخاصة للذين ينشرونها.

وقد تكون بعض المعلومات تقنية لدرجة لا يستطيع معها صانعو السياسة من غير الاختصاصيين فهمها أو استخدامها،وقد تكون بعض هذه المعلومات غير عملية سياسي ا، أو مالي ا، أو إداري ا، أو أنها تتعارض مع مصالح صانعي السياسة الذين يترتب عليهم اتخاذ قرارات تستند إلى معلومات يشعرون أنها أقل من كافية في أحيان كثيرة. وقد تكون معلومات أخرى غير مفيدة لأنها تختلف بشكل جذري عن المشهد العالمي أو عن أيديولوجية الذين يتلقونها، وفي البلدان النامية والبلدان التي تمر بطور انتقالي كث يرا ما تغييب المعطيات اللازمة لاتخاذ قرارات صائبة، وتبقى هناك حاجة لجمعها وتحليلها ووضعها في شكل يسمح للبرلمانيين والبيروقراطيين باستخدامها في السياسة، ولم تعد المعلومات قابلة للتحويل إلى سلطة ما لم تأت في شكل صحيح، أو في الوقت المناسب، فالحكومات وصانع و السياسة يتحركون لالتقاط اللحظة الم ا وتية لأن القوى الاجتماعية والسياسية المعنية

قد أصبحت متناسقة أو مترافقة مع بعضها البعض، أو لأن أزمة طارئة، تجبرهم على القيام بعمل ما وفي كلا الحالتين، يتحركون بسرعة ويتخذون قرارات مستندة إلى ما هو متوفر من معلومات والتي قد لا تقود دائما إلى سياسة أفضل اطلاقا.إن مرجعية أي سياسة عامة تكمن في المقام الأول في مجموع والمعايير والقيم التي ستبنى انطلاقا من القضية التي ينبغي معالجتها، وتحدد اطر العمل التي يمكن النظر إليها، كما أن المرجعية أيضا تكون في المعايير والقيم المقبولة في لحظة معينة، فالعملية الاستشارية في مرحلة وضع الخيارات مرحلة حاسمة وخطيرة يتوقف عليها جودة العمل الاستشاري، لكن يختلف العمل الاستشاري في بناء

الخيارات وتعظيم البدائل بين العمل الفردي للمستشار أي الذي يعمل بصفة فردية أو مع فريق أو لجنة والهيئة الاستشارية المستقلة، وكذلك سوف نتطرق في النقطة الأولى من هذا المبحث إلى الفرق بين العمل الاستشاري بين المستشارين والهيئات الاستشارية.

المطلب الأول: طرق بناء الخيارات عند المستشارين والهيئات الاستشارية

تقوم هذه العملية على تحليل الفرضيات الموضوعية كحل أي مشكلة مطروحة عن طريق بداية وضع القيم والمعايير والإجراءات اللازمة للتعامل معها، حيث يعمل المستشارون في الهيئات الحكومية الرسمية أين تمنح لهم كافة التسهيلات والإمكانيات وظروف العمل المناسبة والذين يمتازون عن باقي الوظائف البيروقراطية الأخرى، في الوزارات مثلا تحدهم على اتصال مباشر مع الوزير الذي يشرف على تعيينهم وطلبهم كأفراد أو لجان أو فريق عمل حول قضية محددة سلفا. يقوم المستشارون في هذا النمط من العمل الاستشاري بفحص الحقائق المتوفرة والتي تم جمعها مسبقا حول القضية أو التي يشرع المستشار في جمعها بالطرق الحديثة المختلفة، بعد ذلك تدخل الاستشارة مرحلتها الأساسية أين يتم بناء التصورات واختبارها بالطرق الكمية والكيفية المختلفة والمقارنات مع التجارب الأخرى، قبل استعراض الخطوات التي يقوم بها المستشار المهني هناك عدة أسئلة يجب على أي مستشار

حيث يشير المخطط إلى استعمال المستشار عدة نماذج من أجل بناء الخيارات لتقديمها حتى توضع في الأجندة، وبناءا على هذا المدخل يقوم المستشار في الأجهزة الحكومية بصفة فردية أو جماعية بتبني الخطوات التالية لبناء عدة خيارات و توصيات لصناع القرار وتعظيم كفاءة البدائل المقدمة، حيث تختلف هذه

الخطوات في الوضع البدائل لدى المستشارين لكن عموما وبناءا على أدبيات متخصصة يمكن بعض الخطوات التي يعتمد عليها المستشار المهني أو الفريق الاستشاري في بناء الخيارات وتقديم التوصيات وذلك انطلاقا من الاعتبارين التاليين:

1-النماذج الأصلية للمستشارين:

تختلف قدرة المستشارين ومؤهلاتهم الفكرية وخبراتهم الميدانية وهذا ينعكس على طريقة أدائهم وتعاملهم مع القضايا المطروحة أمامهم.

هناك تباين كبير في فلسفة العمل لدى المستشارين من حيث تواجههم في الهيئة التي يعمل فيها وعلاقتهم مع صناع القرار بها وباقي الأفراد داخل هذه المنظمة، الأمر الذي يعطي لهم الفرصة والقدرة على العمل والقيام بمهامهم، وهذا سوف يساعدهم في بناء الخيارات ووضع البدائل، من خلال التنسيق والمشاركة والاستخدام الكفاء لكل الموارد المتوفرة ومصادر المعلومات المتاحة، بينما يلجأ بعض المستشارين إلى العمل الفردي بسبب ضعف قدرات الاتصال والوصول إلى مصادر المعلومات داخل الهيئة وخارجها.

تختلف دوافع وأهداف المستشارين حسب مكانتهم والإمكانيات المتوفرة لديهم ورغباتهم الشخصية في العمل، فهناك من يبحث على المرتبة وتحسين المركز الاجتماعي، وهناك من يبحث على الرضى والاحترام والتقدير من قبل من يطلبون الاستشارة منه والمحافظة على علاقات طيبة معهم، ويوجد من يبحث على الثقة وتحقيق الذات واستثمار القدرات الفكرية والإبداعية في وضع الخيارات بعيدا عن العلاقات الشخصية والاعتبارات الذاتية.

من خلال هذا التقديم لطريقة عمل المستشارين والمبادئ التي تحكم عملهم يمكن تحديد مجموعة من العمليات يقوم بها لوضع الخيارات حيث يقوم المستشار بتحليل المعلومات والمعطيات المتوفرة لديه، والتي يمكن أن يحصل عليها بطرق مختلفة، كما يتمتع المستشار في الدولة الحديثة خاصة في الغرب بسلطات علمية واسعة في هذه المرحلة حيث تلتزم أمامه الهيئة التي يعمل فيها بتوفير كل الظروف الملائمة لذلك، فمن حق المستشار أو الفريق الاستشاري طلب أي معلومات إضافية بخصوص المسألة المطلوب أخذ رأي بشأنها، لكن لا يحق للمستشار التسوف في إبداء الراية أو خلق عقبات في سبيل ذلك، هذا قد يضر بسمعته وعلاقته مع الجهة المستشارة وجودة عمله الاستشاري، فإذا تعذر عليه الأمر في الحصول على معلومات مهمة فلا بد أن يقدم الرأي بسرعة وجودة تحفظات معينة حتى يكون صانع القرار على علم بها¹.

المطلب الثاني : آلية بلورة الخيارات في الهيئات الاستشارية:

يختلف الأمر تماما منه في الهيئة الاستشارية التي تضم عدد ا من الخبراء، بالإضافة إلى الطاقم التقني والإداري الذي يقوم بالعملية، أين تتم العملية بطريقة جماعية حيث تعتمد معظم الهيئات الاستشارية في العالم الرسمية وغير الرسمية على آلية التشاور وجلسات العمل أو دورات شبيهة بالدورات النيابية، حيث تعمل الهيئة الاستشارية في مجال معين من خلال ما تضمه من مستشارين وخبراء في الاختصاص ذاته بالإضافة إلى أعضاء وممثلين من الجهات الفاعلة في القطاعات ذات العلاقة بالاختصاص، أين تكون الهيئة على اتصال مع الأعضاء ليتم استدعائهم في جلسات العمل السنوية والسادسية المتعلقة بدراسات الهيئة أو عملها

¹- حمدي السيد أبو النور، المرجع السابق، ص3

الدائم لتقديم معلومات ودراسات وحلول وتقييم لصناع القرار ح ول السياسات العامة المتخذة و المراد اتخاذها.

أو يتم استدعاء الأعضاء لدورات أو جلسات عمل استثنائية او ورشات عمل في حالة طلب منها رأي في مسألة طارئة أو قضية يتطلب حلها وقتا قصيرا .ليتم النقاش وتبادل الآراء والأفكار وفق جدول أعمال محدد مسبقا بناء على طلب الهيئة المستشارة، بالإضافة إلى المكانة الوظيفية التي تحضي بها هذه الهيئات في الأنظمة السياسية مع كافة المؤسسات الرسمية كالبرلمانات ومراكز المعلومات والدواوين الوزارية والرئاسية..الخ، والهيئات غير الرسمية كوسائل الإعلام ومراكز الفكر والرأي المستقلة والدراسات والأحزاب والجماعات...الخ، الأمر الذي يجعل دورها أكثر دعما لصناع القرار خاصة في الدول الغربية.

كما ترجع جودة آرائها ومعلوماتها إلى طابعها الاستقلالي وطريقة بنائها للخيارات التشاورية المدعمة من طرف الفواعل ذات العلاقة بالقضية، على عكس المستشار المهني أو اللجنة التي تقع في نقص الاستقلالية الوظيفية وقيود صانع القرار الفردية والوظيفية وصعوبة الاتصال مع الفاعلين والبيئة الخارجية للمنظمة ومحدودية الإمكانيات كلها تقلل من جودة الرأي الاستشاري الذي يغلب عليه الطابع الإبداعي الفردي على عكس الهيئات الاستشارية.

ثانيا :القدرة الفنية والإبداعية للمستشارين والهيئات الاستشارية في بلورة البدائل:

يري رادين¹ أن المستشار الناجح هو من :

-يقدم نتائج السياسة المتفق عليها ضمن الأطر الزمنية المحددة.

¹ Radin. B, Beyond , Machiavelli, Policy analysis comes of age. Washington, DC:

Georgetown University Press, 2000,p 28

الفصل الأول : مفاهيم عامة حول الهيئات الاستشارية

- عندما تتم قناعة صانع القرار لتبني هذه التوصيات.
- تساعد صانع القرار على فهم التعقيدات وإيجاد اختيار هذه السياسة، والتي قد تؤدي إلى سياسة مختلفة يجري اعتمادها.
- عندما تحظى السياسة المبنية على هذه التوصيات بتأييد شعبي واسع.
- بدون دعم الجمهور لابد من تأييد أصحاب المصلحة الرئيسيين أو الخبراء الأكاديميين.
- عندما تتفق هذه التوصيات مع طبيعة الأهداف والمقاصد العامة والقيم الكامنة في هذه (السياسة
- بناء على هذه المميزات يبدو العمل الاستشاري وفق الآليات المذكورة في النقطة السابقة عملاً فنياً مبدعاً، حيث تتطلب طريقة عمل المستشار المهني أو الفريق أو الهيئة الاستشارية في تحديد الرأي المقدم في شكل بديل (حل) تعظيمي أو عدة بدائل إلى صناع السياسة العامة نوع من الاحترافية وتوظيف العلم والمنهج السليم والتميز المعرفي عن باقي الفئات الأخرى التي تعمل في دائرة صنع القرار والتي طلبت الاستشارة، حيث تعطي الحلول المقدمة في شكل توصيات:
- 0-قاعدة معلوماتية عريضة ينطلق منها صانع القرار في وضع الخطط والبرامج والمشاريع إزاء القضايا التي تواجههم.
- 5-تبيد الرؤية خاصة في الحلول الإستراتيجية وعدم اليقين وتشكل تصورات لصناع القرار حول طريقة التعامل مع المشكلة.

3-تساعد هذه التوصيات على صرف النظر على بعض الأمور التي قد لا يدرك أبعادها صناع القرار من قبل.

4-تعطي توصيات المستشارين أيضا درجة الانسجام في حل القضية بين الطموحات والإمكانات ونسب المخاطرة في ظل تقلب الأحداث.

يؤكد هذا القول ضرورة دعم الرأي الاستشاري لصناع القرار في مرحلة وضع البدائل واختبارها، فهي عملية ضرورية وحاسمة وذات أبعاد علمية وعملية في صنع السياسة العامة ويمكن أن نحدد هذه الأهمية في نقطتين أساسيتين:

أ-تقدير الإمكانية السياسية¹:

إن رئيس الدولة أو الوزير الأول أو رئيس مجلس الوزراء أو وزير في قطاع معين يتعذر عليه مهما كانت مؤهلاته وقدراته وخبراته المهنية، الإلمام بجميع الأمور المتعلقة بالإمكانات اللازمة لحل المشكلة مادية وبشرية

خاصة في سياسة طويلة المدى .والمقصود بالإمكانية السياسية هي القدرة التي تملكها الجهة المعنية بحل القضية للاستجابة لها ومعالجتها كليا أو جزئيا، أو هي تكلفة البديل الأمثل ألتعظيمي الذي يحقق اكبر قدر من العوائد وفق المبدأ الاقتصادي : الإمكانية السياسية(البديل الأمثل =العوائد - التكاليف.هذا مبدأ عام تعتمد عليه كل الحكومات في إدارتها للمشاريع العامة واستجابتها للقضايا، حيث تعمل على ترشيد النفقات من خلال التقليل من المصاريف مقابل تحقيق عوائد مادية ومعنوية كبيرة، فهذه مسألة جوهرية تقوم عليها عملية صنع السياسة العامة،

¹ Nigel Hamilton , A Practical Guide to Policy Making in Northern Ireland, Ireland: Office

ومن هذا المنطلق تلجأ إلى ذوي الخبرة والاختصاص والكفاءة بشكل فردي أو جماعي أو هيئات استشارية مختصة من أجل البحث عن بدائل تحقق أكبر قدر من الرضى بأقل التكاليف، كما يجب أن يقدم المستشار أو الهيئة الاستشارية حلولاً وتوصيات تتوافق مع الإمكانيات السياسية للجهة التي طلبت الاستشارة، فالحكومة أو الوزير لا يعطي أدنى اهتمام إلى الرأي الاستشاري الذي يفوق الإمكانيات السياسية للوزارة حتى لو كان هذا البديل يحقق استجابة شاملة للقضية.

ولابد أن يراعي المستشار الظروف البيئية المحيطة كالأزمات المادية مثلًا الداخلية والخارجية والتقلبات في مستوى النمو الاقتصادي للبلد ومستويات الدخل القومي... الخ، التي من شأنها التأثير على حجم الإنفاق في البلد الذي قد يقلل من قدرة الحكومة في الاستجابة الشاملة بتكاليف عالية، فتلجأ إلى الاستجابة الجزئية المتوسطة التكاليف.

في هذا إشارة إلى نقطة هامة هي أن الطابع الاقتصادي للبلد يؤثر بطريقة مباشرة على العمل الاستشاري، حيث تلجأ البلدان ذات الاقتصاد الريعي مثلًا كالجزائر إلى كثرة الإنفاق خاصة في حالة الأزمات دون دراسة وتحليل، بينما الدول ذات الاقتصاد الإنتاجي الاستخراجي فهي تعتمد على الدراسة والتحليل من قبل هؤلاء المتخصصين لترشيد النفقات والتفكير في التحصيل قبل الإنفاق.

ب - دراسة وتحليل الجدوى السياسية

إن الهدف الأساسي من الاستعانة في الأجهزة الحكومية بالمستشارين والهيئات الاستشارية هو البحث على معرفة الجدوى السياسية من السياسات العامة المتخذة، حيث يتعذر على صناع السياسة العامة إدراك بشكل دقيق الآثار المتوقعة من

البدائل المطروحة لديهم إزاء مشكلة معينة، وهنا يكون للمستشار دور أساسي وضروري لتوضيح هذه الآثار سواء قبل إدراج القضية في الأجندة أو في مرحلة وضع الحلول بشأنها. فأصعب ما يواجهه

صانع السياسة العامة كالوزير في قطاع مثلا هو عملية المفاضلة بين عدة بدائل مطروحة فالمستشار بعد دراسة تكلفة كل بديل والإمكانية لتنفيذه لابد أن يضع في الرأي الاستشاري الآثار المتوقعة من هذا الرأي، وهو الأمر الذي ينطلق منه الوزير في تبني هذا الخيار أو ذاك حسب المأمول تحقيقه في الواقع. فالجدوى السياسية المنوط بالجهة الاستشارية تحديدها لمن طلب الاستشارة هي الطريقة التي من خلالها يمكن سد الفجوة بين الممكن والمرغوب فيه، أي تعرف على أنها :
الاحتمالات الممكنة في فترة زمنية معينة والبدائل التي سوف تتلقى دعما سياسيا كافيا لتنفيذها . "أي فهم كيف يمكن لمشروع قانون أن يصبح ممكنا سياسيا.

من خلال هذه المفاهيم ندرك أهمية الاستعانة بذوي الخبرة والعلم والتخصص واستشارتهم، من أجل معرفة ما إذا كانت الأفكار والتصورات والقناعات التي يحملها صناع القرار قابلة للتنفيذ ولها تبرير اقتصادي أي يمكن تطبيقها في ظل الإمكانيات المتاحة والظروف السائدة. ويكمن أن تتمحور الجدوى السياسية عموما حول الأبعاد التالية:

- الجدوى التشغيلية : وهي قياس مدى نجاح وقدرة الأجهزة الفنية علي تطبيق هذه السياسة، والمعيارية أيضا أي يجب أن تكون المحتويات قابلة للتنفيذ.
- الجدوى الثقافية (القيمية :) تحليل وقياس مدى تقبل السياسة في المناخ التنظيمي، والفئات المستهدفة.

- الجدوى التقنية :قياس التطبيق العملي للحل ،وتوفر الموارد التقنية والخبرات.
- الجدوى الزمنية : أو هي جدولة الجدوى، أي تقدير الوقت المناسب للتنفيذ أو عدم التنفيذ والوقت الكافي والمراحل والمتابعة..الخ.
- الجدوى الاقتصادية :تقدير و قياس الفعالية لتكلفة السياسة المتخذة أو المشروع أو حل.
- الجدوى القانونية : دراسة مدى نجاح تنفيذها ضمن الالتزامات القانونية القائمة والتعاقدية.

وعليه فالجدوى السياسية تلعب بذلك دورا هاما بصورة استثنائية في مجال السياسة العامة. حيث تدخل عناصر كثيرة في دراسة وتحليل الجدوى مثل المعتقدات والقيم المكونة للشخصية صانعي السياسة، أو القيود البيئية القيمة والقانونية والاتصالية..الخ.، مع نتائج الفرق يعني بين النجاح والفشل للاقتراح في متناول اليد. فهم كيف يمكن لمشروع القانون يصبح ممكنا سياسيا أمر أساسي لذلك لمصالح دعاة السياسة والمحللين على حد سواء.في هذه الحالة تكون الهيئة الاستشارية أمام الكثير من الجلسات والدورات والحوار والجدل والدراسات الفردية للمستشارين على مستوى الهيئة لدراسة الجدوى السياسية للبدائل المطروحة،

المطلب الثالث :الأدوار الاستشارية في إدارة الأزمات والمخاطر

إن أهم البدائل التي يحتاجها راسمو السياسة العامة تلك التي تأتي في حال الأزمات المفاجئة والاستثنائية، والتي لا تتطلب وقتا كبيرا لحلها، حيث يلجأ صناع القرار في اغلب الأحيان إلى فريق الخبراء الاستشاريين إلى تحليل الموقف وإدراك

الخطر وتقديم بدائل وسيناريوهات محتملة للآزمة .لا يمكن الحديث هنا عن إدارة الأزمات وأشكالها واستراتيجياتها ولكن نريد معرفة ماذا يمكن أن يقدمه المستشار أو الجهة الاستشارية في حالة الخطر وذلك بتوظيف المعرفة والخبرة وأسلوب علمي منهجي متخصص، حيث يقوم المستشارون بتحليل الخطر وأسبابه حسب الأهمية وترتيبات معالجته، وحدود الآزمة أي منطقة نشاطها، وكذلك وصف إجراءات التحكم المطبقة، وتحديد المجالات التي قد تحتاج فيها استثمارات التحكم في الآزمة أو تخفيضها أو احتوائها¹

حيث يقوم المستشارون أو الهيئة الاستشارية بدراسة وتحليل الخطر أو الآزمة الاستثنائية، وذلك بهدف توفير أكبر قدر من المعلومات في الوقت المناسب والتي تساعد في فهم الحدث بعمق وإدراكه بالشكل الذي يعطي القدرة الكافية لإعطاء آراء فنية إبداعية لمواجهةها في أسرع وقت وأقل تكلفة، حيث تقوم هذه العملية على عدة مراحل للدراسة وفي الأخير يمكن القول أن الحاجة إلى المستشار أو الهيئة الاستشارية في حالة الأزمات والأحداث

الاستثنائية أصبحت ملحة، إذ بدأت إدارة الأزمات تأخذ بعدا استراتيجيا علميا في الآونة الأخيرة في الدولة الحديثة كل المجالات الاقتصادية الاجتماعية السياسية، وهو الأمر الذي يتطلب الاستعداد الأمثل لإدارتها ووضع الخطط اللازمة لمواجهةها أو التخفيف من حداتها ، حيث تعمل كل الدول خاصة المتقدمة على تفعيل الاستشارة في هذا المجال وذلك لتأمين دراسات علمية منهجية للأزمات وتوفير معلومات دقيقة وكافية، واختيار الوقت المناسب لبناء الاستراتيجيات لمواجهة الأمور الطارئة سواء على المستوى المحلي أو القطاعي أو الوطني،

¹ ماجد محمد أبو شنب، إدارة الأزمات ، رسالة دكتوراه، الأكاديمية العربية المفتوحة في الدانمارك، 2010 ، ص09

وذلك بتوظيف خبراء استشاريين في الهيئات المركزية في الدولة في الدواوين الملكية ورئاسات الجمهورية والوزارات والمؤسسات العامة أو استحداث هيئات استشارية حسب كل مجال أو ذات مجال متعدد

المطلب الرابع: الأدوار الاستشارية في بناء الإستراتيجية و التقليل من نسب المخاطرة السياسية

إن من أصعب الأمور التي يتعذر على راسمي السياسة العامة الخوض فيها بصورة فردية هي تلك المتعلقة بالتخطيط الاستراتيجي وكذلك تقدير نسبة المخاطرة السياسية لكل بديل لما فيه من تحديات كبيرة قد تكلف خسائر مادية ومعنوية في ظل الظروف غير المستقرة ، وعلى هذا الأساس يتم العودة للمستشارين أو الهيئات الاستشارية من اجل طلب معلومات أو توضيحات أو حتى حلول إستراتيجية أو تقديرات تتعلق ببديل أو سياسة معينة وعليه نريد أن نوضح هذا الدور من خلال:

أ - التحليل الاستراتيجي:

يتطلب بناء خطة إستراتيجية عدة مراحل، وكذلك معلومات كافية ودقيقة ودراسات معمقة حول البيئة الشاملة الحالية والمستقبلية، وذلك باستخدام أساليب علمية ومنهجية لا يستطيع في غالب الأحيان صناع القرار توظيفها، إما بسبب نقص التخصص والكفاءة العلمية اللازمة أو كثرة الأعمال وعدم توفر الوقت لذلك، وعليه من المداخل الأساسية في الإدارة الحديثة على جميع المستويات خاصة الحكومية تفعيل دور الاستشارة، سواء بشكل فردي أو جماعي وذلك من اجل تأمين بناء سياسات عامة ذات بعد إستراتيجي وبأكبر مقدار من الكفاءة¹.

¹ - الإمارات العربية المتحدة، المجلس الأعلى للأمن الوطني، الهيئة الوطنية لإدارة الطوارئ والأزمات والكوارث، في الموقع:

حيث يقوم التحليل الاستراتيجي على عدة مراحل يسبقها الدور الاستشاري قبل مرحلة تنفيذ الإستراتيجية، حيث تضم المرحلة الأولى وهي الصياغة على عدة خطوات يجب على المستشار أو الخبير تحديدها، وذلك بتقدير وحساب أحسن اختيار تشكله السلطة العامة المنوط بها عملية التدخل، فصانع القرار لا يدرك جيدا الظروف المحيطة المستقبلية ولا يجد نفسه أمام وضع اجتماعي متجانس، بل هو نسيج تخترقه المصالح وصراعات المبررات العقلانية، وتطلعات لا يمكن أن تتوافق عفويا¹. لم يعد التحليل الكلاسيكي للإستراتيجية يعطي أفضل النتائج، حيث لم يكن يفي بكل المتغيرات البيئية الشاملة ، وكان أيضا لصناع القرار القدرة على بناء إستراتيجية بهذا المنظور نظرا لمحدودية العوامل المؤثرة ووضوح الرؤية، وكانت الاستراتيجيات تبنى على ضوء تقدير وتوجهات السلطة العامة، لكن اليوم دفعت المتغيرات الحديثة كالتحول في طبيعة الأنظمة مثل فتح المجال أمام الحريات والمشاركة وكثرة الفواعل و التقلبات البيئية خاصة الخارجية ب - التقليل من نسب المخاطرة السياسية في أعلى المستويات الإدارية في الدولة لا مجال لاتخاذ قرارات وتبني سياسات عامة في ظل عدم اليقين، لأن الأمر يتعلق بقرارات تخص قطاعات عريضة من المجتمع وتمتد آثارها وأبعادها إلى مجالات غير محدود. كما تبنى اغلب هذه السياسات على فترات متوسطة أو طويلة حتى تتمكن الجهات المعنية بتدارك القضايا أو التغيير المطلوب، بالإضافة إلى التكاليف المرتفعة للسياسات العامة على هذا، لذلك تزداد حالات عدم اليقين والشك لدى صناع السياسة العامة، حيث يحتاج الوزير مثلا إلى معلومات كافية ودقيقة ومستوى معين من الإدراك حتى يتمكن من تبني خيارات والدفاع عنها في مجالس

الحكومة والوزراء والبرلمان، مما يتطلب يقينا و قناعة علمية موضوعية للآثار التي تحدثها هذه السياسات مع الظروف البيئية المحتملة، لكن ما الذي يجعل الوزير أو أي صانع قرار يصل إلى هذا المستوى من الإدراك؟ نقول رغم ما يمتلكه هؤلاء من خبرة ومعرفة، وما يحيط بهم من جهاز بيروقراطي مركزي ولا مركزي، إلا أن حاجاتهم إلى ذوي الاختصاص والخبراء كبيرة في هذا المستوى من المخاطرة في اتخاذ البدائل سيما ذات البعد الاستراتيجي منها

حيث يقوم المستشارون بتحليل المخاطر السياسية ودراسة الظروف السياسية والاجتماعية للمناخ و جمع المعلومات المتعلقة مجال الاهتمام، وتحديد أسباب ومصادر ومستوى المخاطر، ولنتائج التي توصلوا إليها لتقديم توصيات لصانع القرار للتغلب على هذه المخاطرة. حتى لا تكون هناك مغامرة أو عوائق أو خسائر يمكن أن تحدثها هذه التغيرات في الأفق، وتدعى في المجال الاقتصادي أيضا بعوائد الاستثمار أو العملية الاستثمارية.

إن التركيز على المناخ والظرف السياسي العام لأي سياسة عامة يكون لهدفين رئيسيين : الأول هو توقع احتمالات الخسارة، أما الهدف الثاني فيتعلق باقتراح وسائل إدارة هذه المخاطر أو التقليل منها أو تجنبها ويكون التحليل هو المنطلق الأساسي في التقليل من نسب المخاطرة السياسية، وهذا الذي يقع على عاتق أصحاب الخبرة والكفاءة الموجودين في الهيئات الحكومية أو جهات استشارية خارجية يتم طلب رأيها في هذا الصدد، وذلك من اجل توظيف المعرفة والأساليب العلمية في التحليل والتعامل مع المعطيات والبيانات والمتغيرات البيئية، وإعداد

البحوث والدراسات ونماذج احتمالية يمكن من خلالها توضيح تلك المخاطر والسيطرة عليه¹.

وفي الأخير يمكن أن نوجز أهمية وأدوار المستشار أو الهيئات الاستشارية في التقليل من نسب المخاطرة السياسية والتحليل القراري التي تساعد على عملية المفاضلة بين البدائل وتوضيح حالات عدم اليقين لدى صناع القرار :

جمع المعلومات وتوفير أكبر قدر من البيانات على التهديدات المحتملة لأي سياسة عامة أو بديل مراد تنفيذه.

يساعد كذلك المستشارين على عملية المفاضلة بين البدائل انطلاقاً من التكاليف والنتائج والعوائد ودرجة المخاطرة.

تحليل احتمالات تأثير هذه التهديدات وعناصر عدم اليقين في سيناريوهات المخاطرة المحتملة ضمان الحصول على بيانات مستحدثة من أجل إعادة التقييم، أو تعطيل الضوابط حسب الحاجة²

توفير حالة من اليقين والقناعة لدى صناع القرار لتمييز خيار محدد ووفق دراسة علمية موضوعية لآثاره المحتملة.

الرفع من كفاءة وفاعلية البدائل المطروحة وتوفير الوقت والجهد والتكلفة.

¹- محمد علي الليثي، لطفي لويز سيفين ، الاتجاهات الحديثة في اقتصاديات الإدارة مدخل إلى الألفية الثالثة. الإسكندرية: الدار الجامعية 2005، ص 256

noter four ² Bruce memab, omafra, basic principles of risk management and decision analysis, www.nettechnvri.gov employees of the ministry of ariculture food and rural affaires, 2001, in

الفصل الأول : مفاهيم عامة حول الهيئات الاستشارية

يساعد عمل المستشارين على ترشيد النفقات وعدم حدوث خسائر كبيرة تؤدي إلى صرف نفقات . من خلال توفير لغة مشتركة بين صناع السياسة العامة والفواعل التي تساعد على التغلب على بعض العوائق الأولية.

هذه النقاط توضح دور المستشار والهيئة الاستشارية في دعم صناع القرار في مرحلة وضع البدائل واختبارها، ويتم هذه العملية التحليلية من خلال الإجابة على مجموعة من الأسئلة من قبل المستشار حتى يتمكن من تقديم رأي أو بديل تقل فيه نسب المخاطرة السياسية.

الفصل الأول : مفاهيم عامة حول الهيئات الاستشارية

المبحث الرابع : أهمية و ابعاد الوظيفية للهيئات الإستشارية

المطلب الأول: الأهمية الفنية للمستشارين والهيئات الاستشارية

لا يقتصر الدور الاستشاري للمستشارين في الأجهزة الحكومية والهيئات الاستشارية الرسمية المطلوبة لتقديم الرأي بخصوص مشكلة أو سياسة عامة معينة على إعطاء الحلول والبدائل المحتملة وتقديم المعلومات والمساعدة لصناع القرار، بل يعد إرفاق هذه الحلول بتوضيحات تتعلق باليات وإجراءات التنفيذ والمتابعة. إن الطريقة التي يتم بها تنفيذ أي سياسة لا بد أن تكون مبنية على عملية تحليل ودراسة لمختلف الآليات والمعايير والخطوات التي يجب أتباعها من قبل المسؤولين التنفيذيين في الدوائر المركزية واللامركزية الإدارية، وما يتطلبه الأمر من وسائل مادية وبشرية ومالية ضرورية. لكن عملية التنفيذ تصاحبها صعوبات في التفسير، خاصة في المجال الذي تتيح فيه السلطات المركزية حق إصدار تعليمات وتوجيهات إضافية والتي قد تخرج عن إطار المعايير المحددة في البدائل. بالإضافة إلى الصعوبات الميدانية والعقبات التي تواجه عملية التنفيذ، كل هذا يتطلب دعماً مستمراً ومباشراً من طرف المستشارين حول مواجهة هذه الصعوبات وطرق التعامل معها، كما يمكن أن يقدم المستشار المهني أو الهيئة الاستشارية توضيحا وتفصيلا يقدم مع الرأي أو التوصية يتعلق بكيفية التنفيذ والطرق الفعالة المجدية كدعم لصناع القرار والمنفذين لأدارك مختلف الأبعاد الميدانية، من أجل تنفيذ هذه التوصيات بشكل منهجي منضم قائم على عملية التحليل والربط بين الإمكانيات والأهداف والمتغيرات البيئية.

فبذلك لم تعد عملية تنفيذ السياسة العامة مجرد تعليمات وقرارات للهيئات اللامركزية المنوط بها ذلك بل أصبح من الضروري اليوم دعم ذلك بمساندة من الخبراء والاستشاريين تفاديا للانحرافات او بعض الصعوبات الميدانية.

فلا بد إذا من معرفة الظروف التي سيتم تنفيذ فيها هذه السياسة وما تتلقاه من اتجاهات في أوساط الفئات الاجتماعية المعنية بها، فلا يستطيع صانع السياسة العامة على المستويين التشريعي أو التنفيذي تقدير هذه الإجراءات على المستوى الفني.

كثيرا ما نتوقف فاعلية السياسات العامة المتخذة ولا تحدث أثارا ايجابية كما تم التخطيط لها مسبقا، بل و في العديد من الأحيان تصبح السياسات العامة في المستوى العقيم، كل هذا بسبب صعوبات التنفيذ وبطء الإجراءات، أو عدم الاختيار الدقيقا ولمدروس للوسائل والموارد للقيام بالفعل السياسي، فلا بد إذن من التركيز وبصفة علمية دقيقة ومنهجية على إجراءات واليات التنفيذ أثناء وتصميم أي سياسة عامة كانت وبناءا على فكرة أساسية في أدبيات السياسة العامة مفادها كيف يمكن القيام بذلك؟. فبهذا تصبح عملية تنفيذ السياسة العامة ليس مجرد مجموعة نشاطات تقوم بها الهيئات الإدارية في الدولة، بل هي الطريقة التي يتم من خلالها الاستخدام الأمثل والجدي للإمكانيات والوسائل المخصصة لها، وبأكبر مقدار من الكفاءة والفاعلية والعلمية والاحترافية في ظل التحديات القائمة، فهي عملية ذات صفة مرنة تعدل باستمرار وعملية متحركة باتجاه الفعل بالشكل الذي يجعل منها تتحرك نحو تحقيق الأهداف.

حيث يرى كل من سوزان باركت وكولن فودكي أن عملية تنفيذ السياسة العامة تعتمد أساسا على المرتكزات التالية:

0- المعرفة الحقيقية لما يراد فعله.

5- توفير الإمكانيات والموارد المطلوبة.

3- القدرة على السيطرة وتنظيم المهام لتحقيق الأهداف المنشودة.

4. التحقق من القدرة الإنجازية للمهام، والاتصال بالشكل الذي يدعو نحو ضبط

الأداء¹

كل هذه النقاط لا يستطيع رجل السياسة الإلمام بها بشكل كافي، وحتى الأجهزة الإدارية البيروقراطية التي تعودت على متابعة تنفيذ المشاريع والبرامج الحكومية، لذلك يتطلب الأمر توضيح واستنشاء من طرف ذوي الاختصاص والكفاءة حتى تكون العملية قائمة على دراسة وتحليل وأبعاد علمية وعملية، فهذه الحاجة التي تدفع صناع القرار إلى تعضيد متابعة من طرف المستشارين وهيئات استشارية يتم طلب خدماتها بشكل رسمي. فالخبير المستشار أو الجهة الاستشارية لا بد لها من البحث على إجابة إلى الأسئلة التالية إذا تعلق الأمر بدعم أي سياسة عامة كانت.

-كيف تنطبق قضايا التنفيذ مع مختلف مبادرات السياسة العامة؟

-من ذوي الخبرة والكفاءة الذي تقوم عليهم عملية التنفيذ؟

-في ظل المخاطر المتوقعة ما هي الأدوات والكفاءات اللازمة؟

-ما هي العمليات المتبعة لرصد حالة المخاطر وتكاليفها وفوائدها؟

نلاحظ من خلال التعريفين أن الاستشارة ضرورية في الأنشطة والعمليات الفنية الإجرائية في الإدارة، ولها أبعاد حتى في المتابعة في حالة عدم تناسب الطرق مع

¹ - فهمي خليفة الفهداوي، المرجع السابق، ص512

الممارسة أو سوء التطبيق وفق المعايير المحددة، وهو ما أكده إبراهيم درويش في توضيح علاقة الاستشارة بالإدارة الحكومية من خلال انتقال دعمها من تشكيل السياسات إلى مرحلة تنفيذها¹

ويمكن أن نرى مكانة الاستشارة في مرحلة تنفيذ السياسات العامة مما قاله الدكتور أحمد رشيد بأن السلطة الإدارية الاستشارية هي علاقات إدارية يقوم بها طرف واحد و عدة أطراف من خلال العمليات الآتية:

- جمع المعلومات وتبويبها وتلخيصها وتوزيعها.

- التوصية بأساليب عمل أو مناقشة أساليب عمل وإبداء الرأي فيها.

- تجهيز العمليات والبرامج اللازمة لخطة معينة وشرح هذه العمليات.

- اقتراحات جديدة أو تعديلات على مخططات تحت التنفيذ.

تتمية المعلومات بين مستويات مختلفة ونشرها وتطوير وسائل توصيلها

من خلال هذه التعريفات يمكن معرفة الدور الذي يلعبه المستشار الداخلي أو الهيئة الاستشارية الخارجية في مرحلة التنفيذ والتي تدور هذه النصيحة أو المساندة في:

- اقتراح أساليب عمل مبتكرة على ضوء العمليات الجارية.

- تقديم نصائح حول سير عملية التنفيذ وفق الأجندة الزمنية.

- جمع معلومات حول الإجراءات المطبقة أو حتى التي لا تتوافق مع الأهداف

حتى يمكن تداركها مستقبلا.

¹ إبراهيم درويش، الوسيط في الإدارة العامة، ط5، القاهرة: دار النهضة العربية، 1995، ص313

-توضيحات حول التغيرات البيئية وتأثيرها على عملية التنفيذ.

كما يرى هابرماس أيضا أن ضرورة التحرر من القيم والالتزامات المعيارية كالمعتقدات الشخصية والدينية و الايديولوجية، والتي ينبغي على المستشار متابعتها والتأكيد على تجنبها ودرجة تأثيرها على الجانب الممارساتي¹

فمن الضروري اعتماد صانعي السياسات في الدول الاعتماد على عمليات استشارية فاعلة داخلية وخارجية لضمان استكشاف جميع الفرص والقدرة على التعامل مع القضايا وإعطاء أدلة ونهج سياسية تدعم تنفيذ السياسات العامة بشكل مستنير، من العناصر الأساسية في استعمال في الاستشارة هو ضمان نهج علمي قائم على الأدلة في صنع السياسات وتظل ذات صلة لتحديثها لتعكس على التطورات الأخيرة وتعطي أفضل الممارسات.

وعليه فالبعد العلمي والتقني للاستشارة في مرحلة تنفيذ السياسة العامة يكمن تطوير الإستراتيجيات التنفيذية ويراقب تطورات البيئة السياسية، وضمان الإطار التحليلي الذي يمكن الحكومة من تحديد الوسائل المفضلة لديها لتحقيق الأهداف، حيث يقول في هذا الصدد " جنيفرز "أن" :تحليل السياسات يتطلب الفصل بين الحقائق والقيم والوسائل والغايات. "

من خلال هذه المفاهيم ندرك مدى أهمية الاستشارة في تحقيق الكفاءة والفاعلية التي تتجسد في عملية التنفيذ من خلال وضع معايير ثابتة ومحددة تساعد في وضع البرامج والأنشطة في سياق الإمكانيات والموارد البشرية المتوفرة على مستوى الإدارة العامة، رغم أن البعض الآخر يرى بأن الفاعلية ترتبط أيضا بنوعية الموظفين

¹أحمد رشيد، محمد يسري قنصوة، التنظيم الإداري وتحليل النظم، ط3 ، القاهرة :دار النهضة العربية 1998 ، ص 93

وأخيرا يمكن القول أن الإبعاد الاستشارية تختلف حسب أدوار المستشارين الفرديين والهيئات الاستشارية من خلال مراحل عملية التنفيذ وهي عملية لا بد أن تكون ملازمة لها، نظرا لصعوبة التطبيق والمتغيرات البيئية التي تؤثر على مسارات العمل الممكنة وجدوى الوسائل المختارة، والطرق والأساليب المنتهجة التي لا بد أن تكون مرنة حسب الاحتياجات التنفيذية (انظر المخطط التالي) فالهدف من الاستشارة خلال مرحلة التنفيذ:

-توضيح معايير ومقاييس العملية التنفيذية.

-تحديد الإجراءات ومسارات العمل الممكنة.

-دعم اختيار أفضل أ ونسب الوسائل.

-توضيح الإجراءات العملية وتصحيح الأخطاء.

-تذليل الصعوبات الميدانية.

-توفير معلومات عن طرق عمل جديدة. .

المطلب الثاني الأبعاد الوظيفية للهيئات الاستشارية في تقييم السياسات من المراحل الأساسية في صنع السياسات العامة التي تحتاج إلى تفعيل الاستشارة بكل أشكالها هي عملية تقييم السياسات وقراء الآثار التي تتركها في الواقع، حيث يحتاج صنع القرار في كل المستويات المركزية في الدولة إلى توضيح هذه الآثار ومدى قربها من الفئات الاجتماعية المستهدفة وتقديم معلومات عن الجوانب الايجابية والسلبية خاصة ، كما يمكن أن تقدم الجهة الاستشارية آراء واقتراحات لإعادة تصحيح المسارات العامة لهذه السياسات أو مسائل فنية تتعلق بالتنفيذ كالتجاوزات وعدم احترام المعايير المحددة في عملية الصنع.

حيث يري في هذا الصدد الدكتور عمار بوحوش:

... "فان الفرق بين إدارتنا وإدارات بعض النامية والمتقدمة بصفة خاصة هو أننا نجمد كل شيء ونخضعه لموافقة المسؤول السياسي الذي لا يكون بالضرورة متخصصا، في حين أن الدول التي توجد بها أنظمة عصرية للعمل تعتمد على آراء المستشارين في كل صغيرة وكبيرة، بصفتهم خبراء، يقوم المستشارون بدراسة المواضيع وتقديم الاقتراحات ومتابعة التنفيذ حتى تتجسم الأهداف المرسومة، وعليه فالعبرة بنجاح أي سياسة للدولة والمحافظة على هيبتها ومصداقيتها تتمثل ليس فقط في وجود الرجال القياديين الأكفاء المخلصين وإنما في وجود بطانة مؤهلة علميا و متمكنة منهجيا وذات خبرة قوية في الاختصاص¹ إن احد أهم الأدوار التي يضطلع بها الاستشاريون في الحكومات المقارنة هو النظر في الآثار التي تتركها السياسات العامة المتخذة، الرموز التي من التغذية العكسية التي تترد في أشكال مختلفة كردود أفعال أو اقتراحات، احتجاجات، تأييد، نسب الإنجازات المختلفة... الخ، والتي تعطي بدورها صورة عن مدى نجاح أو فشل هذه السياسات، لكن قراءة هذه الآثار يتطلب دراسة وتحليل دقيق واستقصاء لمعلومات قد يتعذر على راسم السياسة التحكم فيها أو بسبب قلة التخصص أو ضيق الوقت... الخ، لذلك تعد عملية التقييم من صميم عمل الخبراء والاستشاريين والهيئات الاستشارية سيما الرسمية منها، المنوط بها متابعة مشاريع الحكومات وتقديم تقارير دورية حول آثار السياسات وأبعادها العملية، ومراقبة إجراءات التنفيذ وكفاءة وفاعلية البرامج العامة وفق معايير محددة.

¹ عمار بوحوش، أين هو الدور الإبداعي لرجال العلم في الجزائر، بحث منشور في جريدة الشعب الجزائرية، العدد 7812، الصادر في

17 ديسمبر 1988، ص 17

ومن بين أبعاد العمل الاستشاري في التقييم أيضا هو القياس ومقارنة النتائج بالمعايير المحددة سلفا ووضع أحكام قيمية على هذه النتائج، فهو بذلك عملية علمية معرفية منهجية متخصصة لا يمكن في أي حال من الأحوال أن يقوم بها صانع القرار بمفرده، خاصة تحليل النتائج بالاعتماد على العوامل البيئية، فهو ليس بديلا عن القرار المتخذ وإنما الإطار الذي يبسط ويقدم الحجج تجريبيا، من خلال معرفة المهارات المؤسسية في عملية التخصيص الفعال للموارد المتاحة وتقديم معلومات دقيقة وموثوقة بهدف إعادة توجيه الأساليب والأدوات لإضفاء الفاعلية والكفاءة والشرعية في الأداء¹

كما يتجلى أيضا دور الاستشارة في عملية التقييم على قدرات النظام السياسي بتعبير أumont في سياسات إعادة التوزيع التي تعد من وظائف النظام السياسي الأساسية وقدراته، حيث تتراجع أو تغير الحكومات من سياساتها في جميع المجالات بهدف إعادة توزيع القيم المادية والمعنوية طبقا للآثار التي تركتها السياسات السابقة أو حتى في بناء سياسات أخرى جديدة في حالة العقم أو الإخفاق، وينطوي أيضا على التحكيم السياسي بين المصالح المتنافسة وبما يتوافق من المصلحة العامة²

ومن أبعاد الاستشارة أيضا في عملية التقييم هو إضفاء مشروعية السياسات العامة، خاصة في المجتمعات التي ترتفع فيها درجات الوعي السياسي أين تدرك الفئات المستهدفة والفواعل الحقيقية في القضية أن طلباتها محل اهتمام من طرف

¹ Frédéric varone, Christophe maqdalins, l'évaluation de politiques publiques en Belgique,

théorie, pratique et défis, pp 55-84, dans : <http://pyramides.revues.org/590>.

² Frederic varone, Christophe magdalins, ipid, p 77

الحكومة، والمسارات الخاطئة والغير مرغوب فيها أو متفق عليها سيتم النظر فيها وإعادة تصحيحها، بالإضافة إلى تعزيز مشروعية تدخل الدولة وسلطاتها وقدرات مؤسساتها الرسمية في التعامل مع القضايا العامة. إن القيمة المضافة التي يقدمها المستشارون في هذه المرحلة يتطلب حسن تطبيق البحوث والتحليل لدعم التوصيات، ويجب أن يكون المستشارون قادرين على مقارنة الدروس من دول أخرى مع حلول نابغة من الداخل، وتتبع نهج متعدد التخصصات في التقييم الذي يمكن أن يعزز من الإنتاجية، وقراءة أيضا على نحو واسع وتوقع التغيرات في المجتمع والفكر والمناخ الذي قد يؤثر في تفضيلات وأولويات السياس

وعليه هناك حاجة سياسية وبيروقراطية وموضوعية لتفعيل دور الاستشارة في عملية تقييم السياسات العامة، حيث ينعكس هذا البعد العلمي في التقييم على أربعة مستويات:

-الدور الاستشاري في تقييم الإجراءات: وهنا تقوم العملية على معرفة مدى تطبيق الأساليب والتحكم في مسارات العمل المحددة، والكفاءة والغ=فاعلية في توجيه الموارد نحو الأهداف المرسومة، أم هناك تجاوزات أو صعوبات ميدانية حالت دون ذلك، وحتى صعوبة وعدم وضوح بعض تفاصيل التنفيذ...الخ، وهنا للجهة الاستشارية الحرية في الإبداع في جلب المعلومات وتحليلها، وبناء طرق وأساليب عمل جديدة على ضوءها، وتعديل الإجراءات توفيق الأهداف العامة المتوخاة.

-الدور الاستشاري في تقييم الآثار: تلجأ بعض دوائر صنع القرار إلى طلب تقارير دورية ومفصلة على كل ما تقوم به وما يترتب على سياساتها المطبقة،

وكذلك يتطلب الأمر من المستشار توظيف العلم والخبرة والمناهج السليمة في قراءة وتحليل النتائج ومقارنتها مع المعايير على ضوء الأهداف.

-الدور الاستشاري في التقييم الشامل: في الكثير من الدور ما تكون الاستشارة في مرحلة التقييم عامة وتشمل كل الجوانب حتى يتسنى لصانع القرار فهم كل الجوانب التطبيقية والإبعاد العملية لهذه السياسات حتى يقوم مباشرة بالتحضير إلى تعديلات أو سياسات أخرى بديلة.

-الدور الاستشاري في تقييم اقتصاد التنفيذ: وهنا يتطلب الأمر حسابات دقيقة عن قيمة الموارد المخصصة والنفقات المستهلكة في تطبيق هذه السياسة، وتقديم أرقام وإحصائيات دقيقة من طرف خبراء استشاريين ماليين أو اقتصاديين أو مجالس محاسبة... الخ حتى يتسنى لصانع القرار معرفة العوائد مقارنة بالتكاليف.

هذه أهم العمليات الاستشارية التي يضطلع بها المستشارون كأفراد أو كهيئات ومجالس أو لجان، وعادة ما تكون على نحو متكامل حتى تكون عملية التقييم شاملة وذات أبعاد في توجيه المسارات المستقبلية للسياسات العامة، من خلال هذه المستويات التحليلية للمستشارين في العملية التقييمية للسياسات العامة المتخذة، ندرك مكانة العملية في الإنتاج المعياري وتطبيقه، حيث تشير العملية إلى تطبيق معايير السياسة العامة، أو المنهجية المستعملة في قراءة الآثار ووضع أحكام حول ما خلفته هذه السياسة وفق معايير محددة نذكر منها:

1. معيار العلاقة بين الأهداف وحل المشكلة أو القيم المستهدفة.

2. معيار الفاعلية : وهو الأثر الفعلي وغالبا ما يؤدي المعيار إلى مراجعة منهجية التنفيذ من حيث درجة الامتثال بالالتزامات والمحظورات ودراسة منهجية أنشطة الإدارة العامة، وسلوك الفئات المستهدفة.

3. معيار الكفاءة : أي مقارنة النتائج مع الأهداف والآثار المتوقعة مع تلك التي تظهر في الواقع.

4. معيار التخصيص: أي القدرة والتحكم في الموارد المتاحة ودرجة التوافق في استثمارها، من خلال مقارنة العوائد مع التكاليف

5. معيار الإنتاجية : من خلال مقارنة مستويات الانتفاع بهذه القيم المستهدفة من هذه السياسات هذه أهم المعايير التي لا يمكن لصناع السياسة العامة تطبيقها وتوظيفها في معرفة مدى فشل أو نجاح أي سياسة قطاعية، لذلك تدفعهم الحاجة الموضوعية والعلمية للاستعانة بالوظيفة الاستشارية لدعم عملية التقييم التي تعد من ابرز واهم مراحل صنع السياسة العامة بل هي التغذية العكسية التي تختبر بها السياسات وتعديل بها البرامج وترسم في ضوءها مسارات عمل بديلة وفق خصائص الفئات المستهدفة وتوجيهاتها إزاء قضية ما .وعلى ضوء تعريف المجلس العلمي للتقييم الفرنسي، أن التقييم هو " وضع حكم على القيم"، فهو عملية أو نشاط معرفي عملية بحث في الإمكانيات القانونية والإدارية والمالية في إطار التنفيذ لتحديد الآثار المتوقعة أو المنتظرة من هذه السياسة، حيث يرى المجلس الذي يعد دورة استشارية أن التقييم يقوم على الإجابة على مجموعة من الأسئلة المرتبطة بالسياسة العامة، ويبحث لتحديد ما هي المقاييس السياسية والمبادئ النوعية والخصائص المثالية لأحسن السياسات

لذلك يرى المجلس ضرورة طلب استشارة أو طلب الوزير لجنة لإعداد تقرير مثلا حول مشاكل محل إهتمام الدولة، حيث يقول في هذا الصدد أمارتياسين أن " لا يمكننا حل المشكلات الاجتماعية من خلال الاختيار العام القائم على الحوار والمشاركة والمناقشة المفتوحة فقط، ولكن أيضا من استعمال وسائل علمية أكثر حسما، والإجراءات التي من خلالها السيطرة على هذه الوسائل، ويتم تقييم هذه السيطرة من أفضل الخبراء . " وهذا ما يبين أن التقييم عملية مستمرة ضرورية ذات أبعاد سياسية، لكن القيام بهذه العملية يحمل أبعاد علمية موضوعية تتطلب أفراد متخصصين لا يحملون أي مراهنات سياسية يتعاملون بموضوعية وبمنهجية وفنية.

و يقول فهمي خليفة الفهداوي... " :على الرغم من سعيهم أيضا نحو المحافظة على سمعتهم المهنية، والعمل على زيادة الاعتماد عليهم في تقييم برامج السياسات العامة المستقبلية، والتي قد يكون بعضها مفروضا عليهم من قبل صانعي السياسة العامة أو تنفيذها كجزء من الاستجابة وتبادل المصلحة¹

لذلك يتطلب الأمر قدرا من الاستقلالية للمستشارين حتى تكون العملية التقييمية موضوعية بعيدة عن المزايدات السياسية .يمكن القول أيضا أن الدعم الاستشاري في عملية التقييم من أهم الأساليب استخداما لتقدير تأثيرات البرامج والمشروعات الحكومية، خاصة في الدول المتقدمة، فهي وسيلة أو وظيفة تستخدم لجمع المعلومات من الخبراء المستقلين في المجالات المختلفة، سيما في الأمور ذات الطابع التقني، والتي تتطلب توظيف المعرفة والتخصص من أجل القياس في تقييم الآثار من خلال مقارنتها بالنتائج، فمهما كان نوع التقييم مسبقا أو في منتصف

¹ فهمي خليفة الفهداوي، المرجع السابق، 301

المدة أو لاحقاً فهو أداة للحكم على قيمة التدخل العام مع الإشارة إلى المعايير المحددة في هذا الحكم، بهدف توفير بيانات موثوقة وموثقة بشكل سليم¹ وعليه فإن أبعاد الاستشارة من خلال ادوار المستشارين والهيئات والهيئات الاستشارية الرسمية تتعكس على جميع مراحل صنع السياسات العامة بمستويات وتأثيرات مختلفة من حيث العملية ومن حيث شكل الاستشارة المقدمة، فكل مرحلة تتطلب رأي ودعم من نوع خاص وكذلك يختلف الطلب على الاستشارة من قبل صناع القرار فهناك مراحل يكون فيها طلب الاستشارة بشكل كبير خاصة في مرحلة تحديد المشكلة ووضع البدائل وتكون بدرجات أقل في مراحل التنفيذ والتقييم ، ويتجلى هذا الدعم التقني في أمور محدد تظهر بعد تنفيذ هذه السياسات ورؤية آثارها في الواقع فتحتاج عملية تشخيص المشكلة إلى قيمة مضافة تتجاوز مدركات صانع القرار حول المشكلة ، أما تقديم معلومات يجب أن يكون على درجة من الدقة والمصداقية ويتطلب الدعم الاستشاري رؤية إستراتيجية في بناء البدائل وقدرة على التخصيص وتقليل المخاطر بالإضافة إلى البعد التقني في ترشيد عملية التنفيذ وفق الأهداف والمعايير المحددة لتساعد الاستشارة أيضاً على معرفة الآثار ومستوى الكفاءة والفاعلية في التنفيذ في ظل الظروف البيئية القائمة وفي ختام هذا الفصل يمكن القول أن الدعم الاستشاري للمستشارين والهيئات الاستشارية عملية ضرورية ملازمة لجميع مراحل السياسة العامة، وهي في الأساس عملية ذات أبعاد فنية، وعلمية معرفية تتكامل وظائفها مع باقي وظائف مؤسسات النظام السياسي الأخرى، كما تعد صفة عصرية ومؤشر يدل على الفلسفة المعاصرة في إدارة شؤون الدول والمجتمع ، وأحسن الأساليب في تحسين

¹فاطمة الربابعة، تحليل السياسات العامة في الأردن، نظرة تحليلية في الممارسة في: سلوى شعراوي، علي الدين هلال وآخرون المرجع

وإدارة وصنع السياسات العامة ، وأسلوب علمي في فهم ودراسة وتحليل المشكلات الوطنية العامة واتخاذ سياسات عامة بشأنها بأكبر مقدار من الكفاءة والفاعلية والتخصيص الأمثل للموارد المتاحة، وهي عملية أيضا لاستثمار الموارد المادية والبشرية في مختلف الدول من خلال اختيار أفضل الطرق والأساليب لاستدامة هذه السياسات، هذا أمر تم إدراكه بعمق في الدول المتقدمة لكن ما يزال محل تأثير الأطر القانونية وأنماط الاتصال، وإرادة صانع القرار، والمذاهب السائدة سياسيا واقتصاديا وثقافيا ليبقي دور هذه الوظيفة رهن طبيعة النظام السياسي السائد.

خلاصة الفصل الأول

ويمكن استنتاج أيضا أن العملية الاستشارية التي يقوم بها المستشارون أو الهيئات الاستشارية لا تختلف من حيث المبدأ الأساسي للوظيفة، وهو دعم ومساندة رسمي السياسة العامة بتقديم حلول واقتراحات في شكل رأي أو توصية بخصوص القضية المعروضة على الجهة الاستشارية ، لكن من حيث العملية تختلف في تحضير هذا الرأي حيث يقوم المستشار بتوظيف خبرته ومؤهلاته العلمية لصياغة هذا الرأي، أما الهيئات الاستشارية رغم وجود خبراء لكن يتم بطريقة التشاور والحوار للصياغة الرأي ، ومهما كانت الطريقة فان انعكاس الاستشارة عبر مراحل السياسة العامة تتفق فيه كل الأدبيات العلمية الواردة في هذا المجال لنستنتج من هذه الدراسة أنه مهما كان شكل الاستشارة فإنها عملية تتعكس أبعادها العلمية والفنية والوظيفية كل مرحلة ويرجع ذلك إلى مدي رغبة صناع القرار والظروف السائدة في النظام السياسي وكذا الأطر القانونية والتي تحكم هذه الوظيفة في التشريعات المقارنة.

الفصل الثاني

الهيئات الاستشارية لرئيس الجمهورية

لا يقتصر الدور الاستشاري للمستشارين في الأجهزة الحكومية والهيئات الاستشارية الرسمية المطلوبة لتقديم الرأي بخصوص مشكلة أو سياسة عامة معينة على إعطاء الحلول والبدائل المحتملة وتقديم المعلومات والمساعدة لصناع القرار، بل يعد إرفاق هذه الحلول بتوضيحات تتعلق باليات وإجراءات التنفيذ والمتابعة. إن الطريقة التي يتم بها تنفيذ أي سياسة لا بد أن تكون مبنية على عملية تحليل ودراسة لمختلف الآليات والمعايير والخطوات التي يجب أتباعها من قبل المسؤولين التنفيذيين في الدوائر المركزية واللامركزية الإدارية، وما يتطلبه الأمر من وسائل مادية وبشرية ومالية ضرورية. لكن عملية التنفيذ تصاحبها صعوبات في التفسير، خاصة في المجال الذي تتيح فيه السلطات المركزية حق إصدار تعليمات وتوجيهات إضافية والتي قد تخرج عن إطار المعايير المحددة في البدائل.

بالإضافة إلى الصعوبات الميدانية والعقبات التي تواجه عملية التنفيذ، كل هذا يتطلب دعماً مستمراً ومباشراً من طرف المستشارين حول مواجهة هذه الصعوبات وطرق التعامل معها، كما يمكن أن يقدم المستشار المهني أو الهيئة الاستشارية توضيحا وتفصيلا يقدم مع الرأي أو التوصية يتعلق بكيفية التنفيذ والطرق الفعالة المجدية كدعم لصناع القرار والمنفذين لأدارك مختلف الأبعاد الميدانية، من أجل تنفيذ هذه التوصيات بشكل منهجي منضم قائم على عملية التحليل والربط بين الإمكانيات والأهداف والمتغيرات البيئية.

المبحث الأول: الهيئات الاستشارية المستحدثة بموجب مرسوم رئاسي

عرفت الجزائر عددا من الهيئات الاستشارية منها ما تضمنه الدستور صراحة، وأخر تم استحداثها بمراسيم وقرارات خاصة، حيث تعد التحولات السياسية وطبيعة النظام السياسي إحد المؤثرات الجوهرية في وجود وإلغاء وإعادة بعث العديد منها، ففي مرحلة الحزب الواحد لم تحظ هذه الوظيفة بمكانة متميزة وذلك لخصوصية النظام السياسي الذي تميز بسيطرة السلطة التنفيذية بتوجهاتها في إطار حزب جبهة التحرير الوطني على مسارات السياسات العامة، ولم تتجه الإرادة السياسية آنذاك إلى الاستعانة بهذه الهيئات ما عدا في بعض القطاعات كالقطاع الاجتماعي والاقتصادي، لكن بعد الانفتاح الديمقراطي كان لها أيضا دور في استحداث بعد الهيئات الاستشارية تماشيا مع متطلبات النظام الديمقراطي وطابعه المؤسسي، إن الهيئات الاستشارية الرسمية المركزية في الجزائر شهدت اهتماما متباينا حسب المجالات التي خنت بها وأهمية هذا الاختصاص وأولوياته لدى صانعي السياسة العامة التي تعالجها وأبعادها الاجتماعية، ومن أهم الهيئات تلك التي اخت بها الدستور مباشرة في ذكرها واستحداثها بمراسيم رئاسية

المطلب الأول: المجلس الاقتصادي والاجتماعي

يعد المجلس هيئة استشارية حظيت باهتمام دستوري خاص منذ الاستقلال، وذلك لطبيعة القضايا التي خنت الهيئة بمناقشتها في المجالين الاقتصادي والاجتماعي، وسعي الدولة إلى الدفع بهذه الهيئة من أجل خلق حوار سياسي يضم كل الفواعل في المجالين وترشيد مسارات التنمية الاقتصادية، حيث لا يختلف هذا الاهتمام القانوني عن غيره في التشريعات المقارنة، حيث نصت المادة 91 صراحة من دستور 91 على أن "يتألف المجلس الأعلى الاقتصادي والاجتماعي من خمسة نواب يعينهم المجلس الوطني ومدير التخطيط وحاكم البنك المركزي الجزائري

والمسؤولين عن المنظمات القومية وممثلي للنواحي الرئيسية من النشاط القومي الاقتصادي والاجتماعي ينتخبه رئيسه."

أما عن الدور فذكرت المادة 07 من نفس الدستور "يضطلع المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي على جميع المشاريع والاقتراحات القانونية ذات الطابع الاقتصادي أو الاجتماعي للاستشارة ويمكنه الاستماع إلى أعضاء الحكومة¹ حيث تؤكد المادتين على تشكيلة المجلس ومهامه في دعم سياسات الحكومة في اختصاصه، وخول له الدستور صراحة الاستماع إلى أعضاء الحكومة وطلب توضيحات، أو معلومات بشأن القطاعات المختلفة الخاصة بالمجالين، وبعد اجتماعات عدة على مستوى الوزارة المكلفة بالمالية والتخطيط انتهت بالاتفاق على خلق هذا المجلس بموجب الأمر رقم 610/68².

فرغم ما تضمنه الدستور في تأخر الإعلان على المجلس حتى سنة 9199 مما يؤكد الفراغ القانوني وتغيب المجلس طول هذه المدة، وهذا راجع إلى طبيعة النظام السياسي السائد آنذاك، وسيطرة السلطة التنفيذية على توجيه السياسات العامة وفق مبادئ وتوجهات حزب جبهة التحرير الوطني، وخضوع كل أجهزة الدولة إلى الرقابة والتقييم إلى أجه زة الحزب، حيث نصت المادة 999 من دستور 09 على أن "تمارس الأجهزة القيادية في الحزب والدولة المراقبة السياسية المنوط بها وذلك طبقا للميثاق الوطني وأحكام الدستور."

حيث كان أسلوب التعيين هو الأساس طبقا لما جاء في الأمر 610/68 وليس أسل وب الانتخاب حيث كان يحتوي المجلس على 8 أقسام:

1- قسم المخططات.

¹ - دستور 63 ، المادة 60.70

² - الأمر رقم 610/68 المؤرخ في 6 نوفمبر 1968 ، يتضمن استحداث المجلس الاقتصادي والاجتماعي ، الجريدة الرسمية ، العدد 90، ص 1775

2- قسم المؤسسات.

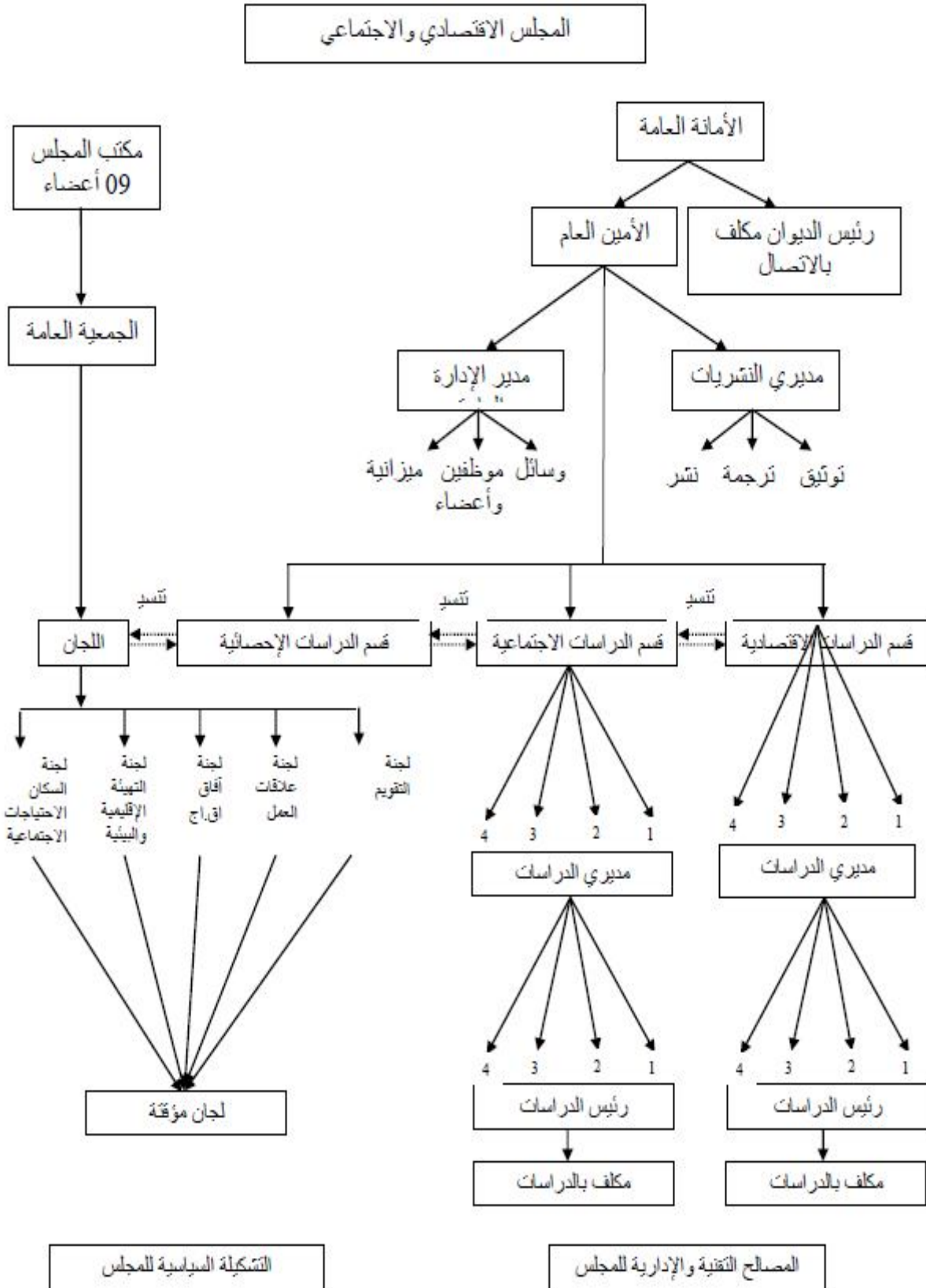
3- قسم الأجور والأسعار.

4- قسم الشؤون الاجتماعية.

حيث عدل الأمر الصادر في 1970 المادة 13 من الأمر الصادر عام 1968 وخفض عدد المستشارين من 170 إلى 120 عضوا كما خفف عددا كبيرا من موظفي الإدارة الاقتصادية إلى 10 أعضاء بدلا من 20 عضوا، تؤكد هذه الصيغة في تعيين الأعضاء على العلاقة السلطوية بين الحكومة والمجلس، حتى تشكل المجلس كانت تحت اعتبارات سياسية، وبالتالي رغم ما تضمنه دستور 1963 بضرورة إنشاء المجلس ودوره في تعزيز ودعم الحكومة في مجال اختصاصه.

تنظيمه وآليات عمله:

للمجلس الحرية في التنظيم وفق الأطر المحددة في كليات ن عليها مرسوم الإنشاء وطرق تعيين الأعضاء، ويمكن من خلال المراسيم أن نحدد تنظيم المجلس وفق الهيكل التالي:



تنظيم المجلس الاقتصادي والاجتماعي

الطالب من خلال النصوص التنظيمية

تعمل هذه التشكيلة بالتنسيق في إطار الصلاحيات المخولة لها قانونا ، والتي تحدث عنها مرسوم الإنشاء صراحة، وحتى على الامتيازات التي تتمتع بها هذه الوحدات، حيث تعتبر التشكيلة السياسية أهم من حيث الدور الذي تلعبه انطلاقا من دور المجلس والحوار على مستو الجمعية العامة، بالإضافة إلى اللجان الدائمة حسب مجال اختصاصها الموضحة في الشكل السابق، ويعمل المجلس بطريقة ديمقراطية حيث ينتخب المجلس من طرف الجمعية العامة المتكونة من 6 إلى 9 أعضاء حسب نص المادة رقم 12 ، على أن تشاور المجموعات، ويمكن أن نلخص مهام تشكيلات المجلس حسب الترتيب التالي:

-تسيير أشغال المجلس من خلال البث في قبول الملفات المعروضة عليه والتنسيق بين أعضاء اللجان

-جمع المعلومات والوثائق التي من شأنها تسهيل الأشغال

-السهر على حسن سير الدورات وضبط برنامج العمل وجدول الأعمال

-إعداد التقرير السنوي عن نشاط المجلس

-الموافقة على ميزانية المجلس

أما عن آليات عمل المجلس الاقتصادي والاجتماعي لا تختلف كثيرا من حيث المبدأ عنه في التشريعات المقارنة، والهيئات الاستشارية الأخر ، فهو ذو طابع نيابي تشاوري في شكل دورات عادية واستثنائية، هو ما حددته مواد الباب الرابع من مرسوم الإنشاء، فعملا بأحكام المادة 29 منه يجتمع المجلس في ثلاث دورات عادية في السنة بناء على استدعاء من رئيسه، بالإضافة إلى دورات استثنائية إذا دعت الضرورة أو طلب منه ذلك، ويجتمع المجلس وفق آليتين هما:

أولا :الإخطار الذاتي :بناءا على استدعاء من رئيس المجلس طبقا لأحكام المادة 92من النظام الداخلي، أو بمبادرة من مكتبه، أو بطلب من ثلث أعضائه في الدورات غير العادية، وهو إخطار ذاتي أيضا.

ثانيا :الإخطار الإجباري :ويكون بطلب من رئيس الجمهورية أو الوزير الأول كتابيا، وذلك ما نصت عليه المادة رقم 62 من مرسوم الإنشاء" :يعرض رئيس الدولة أو رئيس الحكومة على المجلس أي ملف أو دراسة أو نظام يدخل في مجال اختصاصه ويريان جدوى من وراء ذلك".

ومهما كانت طبيعة الإخطار فان المجلس يقدم آراءه وتوصياته ودراسته التي تمت المصادقة عليها خلال جلساته حسب الكيفيات المحددة في المادة 60 من النظام الداخلي، أي يصادق على الرأي الاستشاري بالأغلبية البسيطة على أن لا يقل عدد الأصوات المؤيدة عن ثلث أعضاء المجلس، ويمكن أن نلخص آليات عمل المجلس من خلال المواد 34 من مرسوم الإنشاء والمادة 85 من النظام الداخلي.

رؤية إستراتيجية لتفعيل الدور الاستشاري للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي

رغم الأطر القانونية التي حظيت بها هذه الهيئة الاستشارية في الجزائر لكنها لم تنعكس على الصعيد الممارساتي، فالمقارنة بين الأعمال والتقارير الدورية التي يقدمها في كل سداسي من كل سنة مع المواضيع التي تقدمت بها السلطة لطلب رأيه نجد أن هذه الأخيرة محدودة جدا وفي مواضيع محددة، بالإضافة إلى تهميش دوره في بعض السياسات العامة الاقتصادية الأخيرة كالإنعاش الاقتصادي أو الأجور أو الشغل... الخ، كما أن القوة التي يحظى بها المجلس في تقديم التوصيات من خلال تقييم السياسات المنتهجة لم تحظى بالاهتمام الكافي من قبل السلطة،

بالإضافة إلى تبعية المجلس ومحدودية استقلاليته، و بالتالي على الدولة إذا أرادت إعطاء مكانة فعلية في رسم السياسات العامة الاقتصادية والاجتماعية لا بد من:

1. ضرورة ربط عمل المجلس بجميع مراحل السياسات العامة المتخذة في المجالين سواء في تقديم معلومات ودراسة القضايا العامة في القطاعين وحتى اقتراح الحلول العملية بناءا على التشاور مع الشركاء والمتخصصين.
2. إعطاء للمجلس دورا في متابعة تنفيذ البرامج الحكومية في القطاعين وذلك معرفة تطبيق الإجراءات ووضع تصورات حول آليات بديلة.
3. ضمان القدر الكبير من الاستقلالية وحث طاقمه على العمل لضمان جودة رأيه الاستشاري وإعطاء أهمية لتوصياته في بناء السياسات.
4. الإخطار الإيجابي بشكل مستمر ودوري لدفع المجلس وربط أعماله بكل المتغيرات والأحداث الجديدة والإصلاحات الحالية والمستقبلية.
5. توسيع القاعدة التشاورية للمجلس وربط نشاطه بكل المؤسسات الأخر المنوط بها صنع وتنفيذ السياسات العامة بالبرلمان والجماعات المحلية.
6. إعطاء المجلس الإمكانيات اللازمة والامتيازات والضمانات القانونية التي تنعكس بالضرورة على جودة آرائه وتوصياته.
7. توسيع عدد الخبراء والمستشارين في المجلس ودفعهم للرفع من قيمة الدراسات والأعمال الدائمة من محاضرات وملتقيات وندوات.... الخ

المطلب الثاني : المجلس الأعلى للأمن

يعد هذا المجلس من بين الهيئات الاستشارية المهمة والنوعية في الهيئات المقارنة، وذلك لطبيعة القضايا التي يخت بها وما لها من تأثيرات في المجالات الأخرى، بالإضافة إلى نوعية المعلومات المقدمة لتبني سياسة عامة أمنية معينة والتي تتطلب دراسات وتحليل دقيق ورؤية متخصصة لبناء رأي استشاري في هذا المجال لحساسيته.

أ- نشأته وآليات عمله:

من حيث الدساتير ورد في نص المادة 67 من دستور 1963 ما سمي آنذاك بالمجلس الأعلى للدفاع، والذي يتألف من رئيس الجمهورية ووزير الدفاع الوطني ووزير الداخلية، ووزير الشؤون الخارجية، ورئيس لجنة الدفاع الوطني في المجلس، وعضوين يعينهما رئيس الجمهورية¹، هذا ما نصت عليه المادة صراحة، حيث حدد الدستور أعضاء المجلس دون ترك أي تفصيل إلى مراسيم أخر تتعلق بالأعضاء، ويعكس ذلك طبيعة النظام السائد ومركزية السلطة وفلسفتها المنفردة في التوجهات الأمنية للبلاد وكل القضايا التي خت ذلك في إطار مبادئ حزب جبهة التحرير الوطني، أما في دستور 76 لم يتم العمل بهذا الإطار، ولم يضم هذا الدستور أي إطار استشاري آخر في المجال الأمني، ليتم العودة إليه في دستور 9191 صراحة في ن المادة² : 992 يؤسس مجلس أعلى للأمن يرأسه رئيس الجمهورية، مهمته تقديم الآراء إلى رئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني، يحدد رئيس الجمهورية كليات تنظيم المجلس الأعلى للأمن وعمله²

¹ - دستور 1963 ، المادة 67 المتعلقة بالمجلس الأعلى للدفاع
² - دستور 1989 ، المادة 162، المتعلقة بالمجلس الأعلى للدفاع

في هذا الدستور أكدت رغبة القيادة السياسية لاستحداث هذه الهيئة ودعم دورها في رسم السياسات العامة في مجال الأمن، كما أعطت لرئيس الجمهورية الحق في تحديد كفاءات تنظيم المجلس وعمله ولم ين عليها الدستور صراحة، وهو ما تؤكد أيضا في دستور 9119 وتحديد في ن المادة 903 ، ولم يحدث أي تغيير في طريقة عمل ودور المجلس، ليأتي المرسوم الرئاسي الذي حدد تنظيم المجلس وآليات العمل وعلاقته بالدولة، أما بمقتضى المراسيم فقد أكدت مساعي الدولة في إعادة بعث هذه الهيئة ذات البعد الاستشاري الأمني، حيث سبق هذا المرسوم مرسوم آخر رقم 87/80 المؤرخ في 13 جمادى الأولى 1400 الموافق لـ 30 مارس 1980 و المتعلق بكفاءات تسيير المجلس الأعلى للأمن وتنظيم عمله والذي حدد تشكيلة المجلس بناءا علي الميثاق الوطني لاسيما الباب الربع منه ،والدستور لاسيما المادة 921 حيث جاء في مادته الأولى أنه يتشكل المجلس الأعلى للأمن الذي يرأسه رئيس الجمهورية كما يلي:

-رئيس المجلس الشعبي الوطني.

-منسق الحزب

-الوزير الأول

-وزير الدفاع الوطني أو ممثله

-وزير الشؤون الخارجية

-وزير الداخلية

كما نصت المادة 2 من ذات المرسوم أن للمجلس إمكانية استشارة أي مسؤول أو أي شخ مؤهل في ميدان الأمن الوطني، علي أن يجتمع المجلس في دورتين

عاديتين في السنة، أو عند الاقتضاء بطلب من رئيسه فقط، ويزود المجلس بكتابة دائمة حسب المادة 4 من هذا المرسوم، والتي تضطلع ب:

-تحضير جدول أعمال الاجتماعات واستدعاء الأعضاء.

-إعداد الملفات الخاصة بجدول الأعمال.

-مسك محاضر الجلسات.

-المحافظة على وثائق المجلس الأعلى للأمن ومحفوظاته.

- جمع المعلومات الخاصة بالأمن الوطني ودراساتها و متابعة القرارات التي يتخذها رئيس الجمهورية في هذا المجال

هي أهم الآليات التي يعمل بها المجلس رغم طابعه السياسي وخضوعه لسلطة الرئيس، واقتصار طلب حضوره عند الاقتضاء عليه فقط، واحتواء تشكيلته على منسق الحزب، و لا يحتوي المرسوم عن دوره الاستشاري صراحة كما هو عليه الحال في التشريعات المقارنة، لكن هذا راجع لخصوصية النظام السياسي في هذه المرحلة وسيطرة الحزب علي توجيه السياسات الأمنية، لكن هذه المرحلة شهدت تقلبات أمنية وسياسية عرفتها البلاد، وفي ظل المقتضيات الحديثة بعد دستور 1989 جاء المرسوم رقم 196/89 الذي نص في مادته الاولى:

"يتكون المجلس الأعلى للأمن الذي يرأسه رئيس الجمهورية من:

-رئيس المجلس الشعبي الوطني

-رئيس الحكومة

-وزير الدفاع الوطني

-وزير الشؤون الخارجية

-وزير الداخلية

-وزير العدل

-وزير الاقتصاد

-رئيس أركان الجيش الوطني الشعبي."

وجاء في نص المادة 2 يجتمع المجلس الأعلى للأمن في أية لحظة بناء على استدعاء من رئيس الجمهورية. "حيث يتم طلب اجتماع المجلس بناء على جدول أعمال من طرف الرئيس ويتم إبلاغ الأعضاء، أما عن آليات العمل حسب المادة 5 من المرسوم:

"يكون للمجلس الأعلى للأمن قصد أداء مهمته كاتب يتولى ما يلي:

- جمع المعلومات والوثائق اللازمة لتحضير أشغال المجلس الأعلى للأمن و تجميعها واستغلالها.

- مسك واثاق المجلس الأعلى للأمن ومحفوظاته وحفظها

كما يعين الكاتب حسب المادة 6 بمرسوم رئاسي، ويخول له بنص المادة 7 تحرير المحاضر المتعلقة بالاجتماعات، ويتابع تنفيذ القرارات التي يتخذها رئيس المجلس الأعلى للأمن وبصريح نص المادة 8 يخول للكاتب تحضير أشغال المجلس، وله الحق في طلب جميع مصالح الأمن والإدارات والهيئات الأخر جميع المعلومات والوثائق التي لها صلة بمهمة المجلس الأعلى للأمن، كما يقوم بدراسة المعطيات التي يتلقاها ويضبط كل الأمور بشأن أمن الدولة الداخلي والخارجي، الأمر الذي يساعد أعمال المجلس الأعلى للأمن ويسهلها.

2- أهم إسهاماته:

رغم أن المجلس الأعلى للأمن يبدو معييا كهيئة دستورية استشارية فاعلة في الفترة الأخيرة، لكن من تأسيسه لعب هذا المجلس أدوارا متميزة في ظل المرحلة الانتقالية والأزمة الأمنية في الجزائر، ومن أهم المحطات التي لعب فيها المجلس دورا كبيرا:

- أحداث أكتوبر 1988

-إضراب الجبهة الإسلامية للإنقاذ وتوقيف المسار الانتخابي وإعلان حالة الطوارئ.

-دور المجلس بعد استقالة الشاذلي بن جديد.

-قيامه بتأسيس المجلس الأعلى للدولة برئاسة محمد بوضياف.

- دور المجلس في تعيين الرئيس اليمين زروال الذي كان وزيرا للدفاع في 21 جانفي 1994¹.

تقييم دوره ورؤية لتفعيل دوره الاستشاري:

رغم أن الأدبيات التي تحدثت عن دور المجلس في الجزائر قليلة جدا لكن من خلال ما ورد عن أعمال المجلس في بعض المحطات الحساسة من تاريخ الجزائر دليل على قيمة هذه المؤسسة وبعدها الاستشاري وتأثيرها في توجيه السياسات العامة الأمنية ولا تزال آثاره في ترشيد تدخل الدولة في القضايا الأمنية في المرحلة الراهنة، لكن يجب أن نؤكد على أن المجلس لا زال يخضع لكثير من الأحيان لتوجهات رئيس الجمهورية، وسجل غيابا لافتا عن بعض القضايا

¹ - حميد بيس ، بوتفليقة يغيب المجلس الأعلى للأمن عن دوامه الاحداث، جريدة الخبر الجزائرية، يوم 11 جانفي 2011

بالاحتجاجات التي شهدتها الجزائر مؤخرًا، أو حتى ما يحدث حاليًا في شمال مالي والتهديدات الأمنية التي من المفروض أن يكون للمجلس دورًا بارزًا في مواجهتها بآرائه وإرشاداته وتدابيره، بالإضافة إلى اقتصار دوره على بعض القضايا الأمنية الخطيرة، والتي جاءت في مراحل معينة، لأن المرسوم تحدث عن كل التدابير والقضايا التي تحت الأمن الداخلي والخارجي، لذلك نرى كباحثين ضرورة توسيع دائرة استشارة المجلس في المخططات الأمنية الداخلية، محاربة الجريمة المنظمة، أو التهريب، أو الهجرة... الخ وربط عمل المجلس بكل مراكز صنع القرار ومراكز البحوث والدراسات في هذا المجال. كما يمكن أيضًا توسيع أعضاء المجلس لتضم خبراء ومستشارين عسكريين وباحثين في المجال الأمني والاستراتيجي.

المطلب الثالث : المجلس الإسلامي الأعلى

أ - إنشاءه وآليات عمله:

لم تذكر الأطر القانونية قبل دستور 1989 أي إشارة إلى وجود أو إنشاء أي إطار استشاري خاص بالقضايا المتعلقة بالأمر الشرعي والتحكيم لنصوصها، لكن التحولات السياسية التي شهدتها الجزائر بتبني النهج الديمقراطي كخيار استراتيجي الذي تجسد في التعديل الدستوري سنة 1989، دفعت بالسلطة إلى ضرورة استحداث هيئة ذات طابع استشاري مهمتها تزويد الدولة (رئيس الجمهورية) بكل المسائل المتعلقة بتطبيق أحكام الشريعة الإسلامية، في محاولة من السلطة إلى تفعيل الاستشارة في المسائل الدينية بهدف احترام القيم والمبادئ التي يمكن أن تتعارض مع بعض التشريعات الوطنية، وفي نص المادة 161 من دستور 1989 جاء: "يؤسس لدى رئيس الجمهورية مجلس إسلامي أعلى، يتكون المجلس

الإسلامي الأعلى من إحدى عشر عضوا يعينهم رئيس الجمهورية من بين الشخصيات الدينية وينتخب المجلس الأعلى الإسلامي رئيسه من بين أعضائه¹ وعلي هذا الأساس قدم المرسوم الرئاسي رقم 179/91 المتعلق بإنشاء المجلس² تفصيلا حول إنشاء المجلس وآليات عمله، حيث ورد في ن المادة الأولى منه على أن هذا المرسوم يحدد شروط تنظيم المجلس وعمله، وحسب المادة 5 منه يجب أن تتوفر في أعضاء المجلس ما يلي:

- أن يكون من جنسية جزائرية

- أن يبلغ عمرهم 40 سنة على الأقل

- أن يتمتع وبالخلق الرفيع ، وأن تكون لهم معلومات في العلوم الإسلامية تثبتتها مؤهلات وشهادات أو دراسات ومؤلفات منشورة.

حيث أعطى الدستور مباشرة تشكيلة المجلس المعنية من طرف رئيس الجمهورية، فهي تضم فقط أشخاص محدودين تقع اختياراتهم على السلطة مباشرة حسب هذه المؤهلات، ليتم بعد ذلك انتخاب رئيسه ونائبين له طبقا لأحكام المادة 161 من دستور 1989 حسب المادة 8 من المرسوم، كما يمكن أن يستأنس رئيس الجمهورية في تعيينهم لآراء الهيئات الوطنية المتخصصة في الفكر الإسلامي، والعلوم الإسلامية والشؤون الدينية، أو لها علاقة بذلك حسب المادة 7 من المرسوم السالف الذكر، أما عن آليات عمله تركها الدستور للتنظيم حيث نصت المادة 11 من المرسوم السابق (179/91) على أن المجلس يجتمع في دورة عادية كل ثلاثة أشهر، ويمكنه ذلك في دورات استثنائية بطلب من رئيس

¹ - الأمانة العامة للحكومة، دستور 1989، المادة 161

² - المرسوم الرئاسي رقم 179/91 المؤرخ في 14 ذي القعدة 1411 الموافق لـ 28 مايو 1991 المتعلق بالمجلس الإسلامي الأعلى ، الجريدة الرسمية ، العدد 27، ص 933

الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس الحكومة أو ثلث الأعضاء، وهو أيضا ما أكدته المادة 4 من المرسوم على أن لرئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني، أو رئيس الحكومة الحق في أن يستشير المجلس الإسلامي الأعلى و/ أو يطلب منه اية دراسة تدخل في اطار اختصاصه

ب. مهامه : يتولى مجلس الإسلامي الأعلى المهام التالية :

العناية بنشر تعاليم الإسلام وتصحيح المفاهيم الباطلة لأحكام شريعته، والاعتماد على القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة، وجهود السلف الصالح والدعوة إلى اجتناب التأويلات التحريفية أو الشاذة للنصوص الشرعية.

-التكفل بالدعوة إلى سبيل الله بالحكمة والموعظة الحسنة، والمجادلة بالتّي هي أحسن والسعي لتمكين المؤمن من تكوين ضميره علي بيّنة ووعي، حتى يجعله رقيبا على نفسه حسيبا عليها.

-التبصر بما علق بالعقيدة الإسلامية، وبما قد يعلق بها من زيف أو تحريف، ومحاربة أسباب ذلك.

-إصدار الفتاوى الشرعية للهيئات الرسمية وغير الرسمية العامة والخاصة، والجماعات والأفراد بالاتصال مع المؤسسات والهيئات الاختصاصية المعنية.

- إبراز فضائل الإسلام في محتواه الذي أراد الله أن يكون منارة للإنسانية، وقدوة للحضارة وملاذا لكل مؤمن.

-التنبيه والتثديّد بأية ممارسة مخالفة للخلق الإسلامي.

-كشف الآفات الاجتماعية ومظاهر التخلف في الفكر والعمل من حياة الأمة،ومحاربتها على هدي من تعاليم الإسلام التي ترغب في البر والتقو والعمل الصالح.

-ترقية الدراسات الفقهية المقارنة وخصوصا في مجال فقه المعاملات وكيفية تنظيم الزكاة واستغلال الأملاك الوقفية.

- السهر على انسجام برامج التربية الإسلامية و تعاليم القرآن والسنة.

-النهوض بالثقافة الإسلامية عن طريق تجديد الفكر وشحن العقل وإيقاظ الوعي الإسلامي القادر على استيعاب الماضي وتفهم أبعاد الحاضر والمستقبل، اعتمادا على قوانين وأساليب الحياة المعاصرة في إطار قيم الإسلام الجوهرية.

-تشجيع تفتح الشخصية في كنف الأخلاق الإسلامية التي تضمن التوازن والتماسك للوقاية من مخاطر الاستلاب والانحراف والجمود.

-التوجيه الروحي عن طريق الدروس المحاضرات والندوات، و بواسطة أجهزة الإعلام المختلفة.

-إحياء التراث الإسلامي عامة والجزائري خاصة عن طريق النشر والترجمة.

هذه المهام المتميزة التي أنيطت بالمجلس الإسلامي الأعلى في أول مرحلة من استحداثه،بعد الانفتاح السياسي الديمقراطي وبروز تيارات فكرية إسلامية، بالإضافة إلى الأهداف الترشيدية للصحة الإسلامية من السقوط في الاستلاب والتحريف والاستعمال لأغراض مختلفة،والمنظومة التربوية الإسلامية، وكذا ترشيد التوجهات الفكرية .

المطلب الرابع : المجلس الأعلى للشباب

من بين الهيئات الاستشارية الفاعلة في ترشيد السياسات العامة في العديد من الدول هي المجلس الأعلى للشباب التي تحظى بمكانة قانونية وممارساتية متميزة في الدول المتقدمة، وحتى العربية منها، كيف وأن الأمر يتعلق بالسياسات الوطنية التي تحت أهم وأكبر شريحة في المجتمع من حيث توجيه هذه السياسات للاستثمار في هذه الفئة لصالح التنمية الشاملة وتماسك ووحدة الأمة والدولة، وخلق جيل واعي مثقف ومتفهم ومندمج في الحضارة العالمية محافظا على مبادئه وقيمه وعاداته مدافعا على وطنه. هي رسالة كل هيئة استشارية استحدثت لتقديم آراء وتوصيات وأبحاث حول السياسات المتعلقة بالشباب، ولهذا الغرض اتجهت الإرادة السياسية في فترة حساسة من تاريخ الجزائر وظرف كان فيه قطاع الشباب مهددا والشباب مستهدفا، إلى إنشاء المجلس الأعلى للشباب، وذلك بموجب المرسوم رقم 256/95¹ في سنة 1995 كهيئة استشارية تابعة لرئاسة الجمهورية، أنيط بها حث السلطات المختصة باقتاد أي نص ذي طابع تشريعي أو تنظيمي له علاقة بهدفه².

أ- تشكيكه وآليات عمله:

بناء على الدستور لا سيما المادتان 6/74 و 116 (الفقرة الأولى) وبناء على الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية سيما المادتان 6/13/5 منها، يحدث بموجب المرسوم رقم 256/95 إنشاء مجلس أعلى للشباب، حسب ما جاء في المادة 1 منه حيث يتكون المجلس وفق المادة 06 من:

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي رقم 256/95 المؤرخ في 27 أوت 1995 ، الجريدة الرسمية رقم 46 ،

ص 199

² - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الجزائر: دار ربحانة، ص 102-103

9-الجمعية العامة :تتشكل الجمعية العامة من 190 إلى 200 عضو حسب نص المادة 07 ، تنتخبهم الندوة الوطنية للشباب من بين المشاركين المفوضين قانونا، موزعين على الشكل التالي:

25-30 عضو ممثلين مؤهلين للمؤسسات والأجهزة في الدولة المذكورين في المادة 11 ممثل عن كل من:

وزارة الدفاع، الشؤون الخارجية، الداخلية، الجماعات المحلية، العدل، المالية، الاتصال، التربية ، التعليم العالي، وزارة الفلاحة، التكوين المهني، الثقافة، الشؤون الدينية، العمل والحماية الاجتماعية، المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، كتابة الدولة للتضامن الوطني، المجلس الوطني للتخطيط،وكذلك ممثل عن الهيئة التشريعية، اللجنة الوطنية الأولمبية، الصندوق الوطني لمساعدة تشغيل الشباب، الصندوق الوطني لترقية مبادرات الشباب والممارسات الرياضية."

أما وزارة الشبيبة والرياضة فبثلاثة ممثلين وكذلك المجاهدين ممثلين 2 ، بالإضافة إلى 165-170 انتخابهم من قبل الندوة الوطنية للشباب، حيث تضطلع الجمعية وفق أحكام المادة 13 :

- تنتخب مجلس المكتب .
- تدرس نظامه الداخلي وتصادق عليه .
- تدرس برنامج نشاطه الذي تقوم بتطبيقه والمصادقة عليه .
- تدرس التقرير السنوي الذي يرسل إلى رئيس الجمهورية .
- يمكن أن تحظى بأية مسألة أو تقرير لها علاقة بهدفها

2-الرئيس :يعينه حسب المادة 17 رئيس الدولة رئيس المجلس ويساعده مكتب،
ويضطلع الرئيس بمايلي:

- يسير أشغال الجمعية العامة التي يرأسها
- يرأس المكتب ويوزع الأعمال على أعضائه
- يضبط جدول أعمال اجتماعات الجمعية العامة
- يعرض مشاريع البرنامج وحصائل نشاط المجلس على الجمعية العامة لتوافق عليها
- يمارس السلطة السلمية على جميع المستخدمين
- يرسل إلى رئيس الدولة التقرير السنوي

3-المكتب:

حسب المادة 17 ، موسع إلى رؤساء اللجان الدائمة، يتكون من 19 عضوا
تنتخبهم الجمعية العامة من بين أعضائها المنتخبين لعضوية واحدة، يكلف المجلس
وفق أحكام المادة 20 بما يلي:

- يعد النظام الداخلي للمجلس ويعرضه على الجمعية العامة
- يحضر مشروع برنامج النشاط ويتابعه بعد مصادقة الجمعية العامة
- ينسق ويتابع أنشطة اللجان الدائمة والخاصة
- يعد التقرير السنوي الذي يعرضه على الجمعية العامة.

ب. مهامه، إغائه، الحاجة لإعادة بعثه

نصت المادة 03 من مرسوم الإنشاء 265/95 أن :

"المجلس جهاز استشارة وتشاور واقتراح وتقويم في مجال السياسة الوطنية للشباب."

كما نصت المادة رقم 04 على ما يلي:

- يشارك بآرائه وتوصياته واقتراحاته في تحديد إستراتيجية شاملة ومنسجمة من شأنها أن تضمن التكفل بحاجات الشباب وطموحاته في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.
- يسهم في ازدهار القيم الوطنية ومثل ثورة نوفمبر 1954 في أوساط الشباب في التفتح على الرقي والمعرفة العالميين.
- يسهم في تعزيز الوعي الوطني وروح المواطنة ومفهوم التضامن. ويسهم في ترقية الحركة الجهوية الشبابية أو التي تسعى لخدمة الشباب.
- يشجع تطوير الاتصال والإعلام والثقافة في أوساط الشباب ولا سيما المقيمين منهم في الخارج.
- ويسهر على تنفيذ سياسة منسجمة وفعالة لتمويل الأنشطة التي يبادر بها خدمة للشباب والبرامج المخصصة لهم
- يقوم باستخدام الوسائل التي تضعها السلطات العمومية تحت تصرف الحركة الجمعوية الشبانية.

- ويشترك في الوقاية من الآفات الاجتماعية ومكافحتها ويسهم في توفير ظروف صحة بدنية وخلقية جيدة للشباب
 - يقوم بترقية الشباب الجزائري في أوساط حركة الجهوية والعالمية ذات طابع حكومي، وينسق تمثيله فيها.
- كل هذه المهام تدل على اتساع دائرة اختصاص المجلس الذي تظهر إسهاماته بشكل كبير في توجيه السياسات العامة الوطنية للشباب، وربما لطبيعة المرحلة والفترة التي استحدثت فيها، ليتم إغائه في الآونة الأخيرة، وهذا راجع للإدارة السياسية لصناع القرار في الجزائر، غير أن الحاجة العملية تدل غير ذلك، حيث يعتبر المجلس بهذه التشكيلة المتنوعة التي مست كل الفاعلين في القطاع، وحتى من القطاعات الأخر والهيئات المركزية، والمهام الواسعة التي أنيطت به مدعاة هامة للحكومة في رسم سياسات الشباب وإمدادها بالمعلومات والمعطيات وصبر الآراء والاق تراحات...الخ، بصفة دورية ومستمرة، وتؤكد حالة قطاع الشباب في الجزائر وغياب رؤية إستراتيجية في سياسته وتدني القيم، والآفات وتراجع الروح الوطنية...الخ، على الحاجة الملحة والضرورية والمستعجلة لإعادة بعث هذه الهيئة من جديد، وتوسيع دائرة استشارتها لتمس سلطات أحر خاصة التشريعية، ودعمها ماديا، كما هو الحال لهذا المجال حتى في الدول العربية لدول الخليج مثلا التي يعد بها هذا المجلس أداة استشارية قوية وفاعلة في جميع مراحل صنع سياسات الشباب، وتوجيهها بما يخدم هذه الفئة ودفعها كقوة تنموية.

المطلب الخامس : المجلس الاعلى للغة العربية

جاء هذا المجلس في محاولة لاستدراك احد أهم الهيئات الاستشارية التي تم إغائها والاستغناء عن دورها في مجال رسم السياسات العامة التربوية وهو المجلس الأعلى للتربية الذي سبق التطرق إليه، والذي من المفروض أن تقع مهمة تعميم

وترسيخ اللغة العربية عليه، لكن دفعت الظروف إلى إنشاء مجلس متخصص مباشرة في هذه المسألة وهو تعميم استعمال اللغة العربية، وذلك بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 226/98¹. جاء هذا المجلس بناء على أحكام الدستور لا سيما المواد 3 ، 6/77، و 225 الفقرة 1 وجاء إتماما وتعديلا للمرسوم رقم 05/91 المؤرخ في 30 جمادى الثانية 1211 الموافق 16 يناير 1991 المتعلق بتعميم استعمال اللغة العربية، والمعدل والمتمم بالأمر رقم 30/96 المؤرخ في 10 شعبان 1417 الموافق ل 21 ديسمبر 1996 ، و يهدف هذا المرسوم الأخير 226/98 إلى تحديد صلاحيات المجلس الأعلى للغة العربية وتنظيم عمله الذي وضع تحت إشراف رئيس الجمهورية حسب ما جاء في المادة 2 منه

آليات عمل المجلس:

جاء في نص المادة 16 أن المجلس يعد نظامه الداخلي في أول دورة وتتم الموافقة عليه بمرسوم رئاسي، وفي إطار عمله يجتمع المجلس مرتين على الأقل في السنة في دورة عادية باستدعاء من رئيسه وقد يجتمع المجلس في دورات غير عادية بناء على طلب 3/2 من أعضائه طبقا لأحكام المادة 17 من ذات المرسوم، كما حددت المادة 18 الحالات التي يقدمها المجلس بناء على هذه الدورات والمتمثلة في توصيات أو آراء أو تقارير أو دراسات يصادق عليها ويبلغها إلى السلطات المعنية، كما يجتمع مكتب المجلس وجوبا حسب المادة 23 مرة واحدة في الشهر، وتضع الدولة تحت تصرف المجلس الوسائل المادية والبشرية الضرورية لعمله.

صلاحياته و أهم إنجازاته (تقييمه) ورؤية لتفعيل دوره الاستشاري:

¹ - المرسوم الرئاسي رقم 226/98 المؤرخ في 17 ربيع الاول 1419 الموافق لـ 11 يوليو 1998 المتضمن استحداث المجلس الأعلى للغة العربية، الجريدة الرسمية، العدد 50، المؤرخ في 18 ربيع الاول 12 يوليو 1998 ، ص19

أ-الصلاحيات :جاءت المادة 4 من مرسوم إنشاء المجلس لتحديد أهم المهام التي تقع على عاتق المجلس وهي:

-ينسق بين مختلف الهيئات المشرفة على عملية تعميم استعمال اللغة العربية وترقيتها وتطويرها.

-يقيم أعمال الهيئات المكلفة بتعميم استعمال اللغة العربية وترقيتها وتطويرها.

-ينظر في ملائمة الآجال المتعلقة ببعض التخصصات في التعليم العالي.

-يسهم في إعداد واقتراح العناصر العملية التي تشكل قاعدة وضع برامج وطنية في إطار السياسة العامة لبرامج تعميم استعمال اللغة العربية.

-يقدم آراء واقتراحات فيما يخص التدابير التشريعية والتنظيمية الوطنية التي تدخل ضمن صلاحياته.

-يدعم التنفيذ الفعلي للبرامج الوطنية و/أو الإقطاعية المتعلقة بتعميم استعمال اللغة العربية

-يرقي استعمال اللغة العربية ويحميها في الإدارات والمرافق العمومية ويحرص على سلامتها.

تقييم دور المجلس:

يتمتع المجلس صراحة بموجب المرسوم بتشكيلة متنوعة تضم كل الفاعلين في هذا المجال لكن تبقى عملية تعيين الأعضاء بيد رئيس الجمهورية فقط، ويعود العدد الكبير له، كما يعمل المجلس تحت إشرافه وكذلك أدرج المرسوم صلاحيات واسعة لو تم تفعيلها لكان للمجلس دورا ممارساتها كبيرا في تعريب الإدارات والمؤسسات وتعميم استعمال اللغة العربية وترقيتها وحمايتها، رغم أن المجلس لا يحظى

بالأهمية الكبيرة من حيث ربط مهامه بمختلف التشريعات الوطنية التي تتطلب آرائه، وكذا السياسات العامة القطاعية كالتربية التكوينية والثقافة والتعليم العالي والإعلام... الخ، لكن ينحصر دوره في تقديم تقرير كل سنة عن أعماله وآرائه وتوصياتها ودراساته إلى رئيس الجمهورية.

كما لا يرتبط عمل المجلس بالهيئات الأخرى كالمؤسسة التشريعية أو الحكومة مباشرة، أو الوزارات التي تدخل سياساتها ضمن مهامه، وذلك بصورة قانونية واضحة من شأنها العودة إليه، خاصة فيما يخص قضية تعريب الإدارات العمومية، أو إصلاح المنظومة التربوية، ومختلف السياسات العامة الثقافية التي تحافظ على اللغة العربية كموروث ثقافي حضاري، حيث وردت تقارير سنوية منذ نشأت هذا المجلس ودراسات وأبحاث ساهمت في تكوين رؤية للسلطة حول تعميم استعمال اللغة العربية وأسهم المجلس في ترشيد بعض القطاعات خاصة التربية الوطنية، وكذلك عملية التعريب التي باشرتها الدولة في المؤسسات والإدارات العمومية، لكن يبقى دور هذا المجلس بعيدا على الإطار الاستشاري المنوط به قانونا .

المبحث الثاني : أهم الهيئات الاستشارية المستحدثة بمراسيم تنفيذية أو قرارات وزارية تحاول العديد من دول العالم السلطة التنفيذية بكل مستوياتها استحداث هيئات استشارية على مستواها، وذلك بهدف ربطها مباشرة بعملية صنع السياسة العامة، على اعتبار الهيئة التنفيذية مع تضطلع بتحضير البرامج والخطط والمشروعات العامة، وهو مرحلة من مراحل صنع السياسة العامة تحتاج فيها الأخيرة إلى دعم استشاري متخصص خاصة في عملية المفاضلة بين الخيارات أو التقليل من نسب المخاطرة أو تقدير الإمكانية السياسية.

وفي هذا الإطار تم استحداث العديد من الهيئات واللجان الاستشارية على هذا المستوى ، سوف نذكر أهمها على سبيل المثال حتى التي تم إلغائها وذلك من أجل أن نبين أهمية دعمها وضرورة إعادة تفعيلها في ظل المتغيرات البيئية الحالية، ومن أبرز هذه المجالس.

المطلب الاول : المجلس الوطني للمحاسبة : تطوره ورؤية لتفعيل دوره الاستشاري

يعد هذا المجلس من بين الهيئات الاستشارية ذات الطابع التقويمي والرقابي، التي تحظى بأهمية متميزة في الحكومات المقارنة، خاصة في مجال التدقيق والحسبة، وترجع هذه الأهمية أيضا مجال اختصاصه في الأمور المالية ومراقبة حسابات المؤسسات وصرف اعتماداتها المالية، رغم أن المجلس يكتسي طابعا رقابيا محاسباتها، إلا أن دوره الاستشاري يبقى من الآليات التي تعتمد عليها الدولة في ترشيد نفقاتها العامة، ومجلس المحاسبة في الجزائر كغيره تم استحداثه تأكيدا على مساعي الدولة لمراقبة صرف الاعتمادات المالية للمؤسسات العمومية وترشيد نفقاتها، حيث تجسدت هذه الإرادة أول مرة بمقتضى الأمر 95/35 المؤرخ في 17 ربيع الثاني 1395 الموافق ل 29 ابريل 1975 ، و المتضمن المخطط الوطني للمحاسبة المعدل و المتمم ، ليتم بعدها تطوير هذا المخطط و الارتقاء به

إلى مصاف مجلس المحاسبة بموجب الأمر 20/95 المؤرخ في 17 صفر 1416 الموافق ل 17 يوليو 1995 ، و بعدها المرحلة الانتقالية و تعديل الدستور لسنة 1996 تقرر اسناد مهمة هذا المجلس إلى السلطة التنفيذية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 381/96 تقرر استحداث المجلس الوطني للمحاسبة و تنظيمه ، و بناءا كذلك على الدستور سيما المادتان 4/81 و 166 الفقرة 2 منه ليوضع مباشرة تحت سلطة الوزير المكلف بالمالية .

آليات عمل المجلس:

لم يرد تفصيل فيما يخ عمل المجلس وطرق أدائه لمهامه فتركت بموجب المادة 11 إلى النظام الداخلي الذي يصادق عليه المجلس ويوافق عليه وزير المالية. رغم الإطار القانوني الذي يحظى به هذا المجلس، لكن من حيث الممارسة فدوره محدود جدا بالمقارنة مع أهمية اختصاصه من جهة وما تحظى به مثل هذه الهيئات في الحكومات المقارنة، فوظيفة المجلس استشارية تحت كل مؤسسات الدولة العامة والخاصة وحتى الأشخاص، وأيضا دوره رقابي من حيث مراقبة الحسابات والأنشطة المالية وطرق صرف الاعتمادات المالية، وذلك بهدف ترشيد النفقات العمومية في كل الهيئات العمومية وخلق وتطوير الآليات المحاسبية ونظمها، بما في ذلك السلطات الثلاث وخاصة التشريعية فيما يتعلق بمشاريع النصوص التي لها علاقة بالمحاسبة.

ربما هذا راجع إلى الطابع الممارساتي الذي يوجد فيه المجلس من حيث تبعيته للوزارة المكلفة بالمالية، وعدم استقلاليته في عملية المراقبة، وكذلك غياب إرادة سياسية لتفعيل دوره في جميع الهيئات الرسمية المنوط بها رسم السياسات العامة، فهو مجلس لا بد أن تكون له علاقة بكل مؤسسات الدولة من سلطة تشريعية وقضائية وتنفيذية بهيئاتها المركزية واللامركزية لأن دوره الاستشاري يتعلق

بترشيد النفقات المالية، وخلق وتطوير الأدوات والطرق المحاسبية عن طريق الدراسات والأبحاث والتحليل.

رغم أن المجلس يصدر تقارير دورية عم دراساته وتحليله وتوصياته وتقدم للسلطة الوصية، لكن مازال توظيف هذه التوصيات والبيانات يخضع للسلطة، حتى في المادة 5 من مرسوم الإنشاء ورد فيها أنه يمكن نشر تقارير ودراسات وتوصيات المجلس ما لم يكن لوزير المالية رأي مخالف فيها، أي أن هذه الأخيرة تخضع لمراقبة وسلطة وزير المالية، فمن المفروض أن هذه التوصيات تنشر بعد المصادقة عليها طالما أنها تعبر عن رأي المجلس ومنجزة في حدود صلاحياته وإطاره القانوني.

المهام وأهم الانجازات الاستشارية:

ورد صراحة في نص المادة 2 أن المجلس جهاز استشاري ذو طابع وزارى مشترك ومهني مشترك، ويقوم بمهمة التنسيق والتلخيص في مجال البحث وضبط المقاييس المحاسبية والتطبيقات المرتبطة بها، وبهذه يمكن للمجلس أن يطلع على كل المسائل المتعلقة بمجال اختصاصه بمبادرة منه أو بطلب الوزير المكلف بالمالية، ويمكن أن تستشير لجان المجالس المنتخبة والهيئات والشركات أو الأشخاص الذين تهمهم أشغاله، وتتمثل صلاحيات المجلس

في يلي:

- يجمع ويستغل كل المعلومات والوثائق المتعلقة بالمحاسبة وبتعليمها .
- ينجز أو يكلف من ينجز كل الدراسات والتحليل في مجال التنمية واستخدام الأدوات والطرق المحاسبية .

- يقترح كل التدابير الرامية إلى ضبط المقاييس المحاسبية واستغلالها العقلاني .
 - يفح ويبيدي رأيه وتوصياته في كل المشاريع والنصوص التشريعية التي لها علاقة بالمحاسبة .
 - يشارك في تطوير أنظمة التكوين وبرامجه وتحسين المستوى في مجال المهن المحاسبية .
 - يتابع تطور المناهج والتنظيمات والأدوات المتعلقة بالمحاسبة، على الصعيد الدولي .
 - ينظم كل التظاهرات واللقاءات ذات الطابع التقني التي تدخل في مجال اختصاصه .
- كما يمكن أن تقدم المؤسسات العمومية والهيئات أو المؤسسات المعنية كل المعلومات والنقارير والمعطيات إلى المجلس قصد قيامه بمهامه، هي صلاحيات واسعة ذات طبيعة استشارية يضطلع بها المجلس سواء في علاقته بالوزارة المكلفة بالمالية أو باقي الوزارات والمؤسسات الأخر ، ويعد هذا المجلس أحد أهم الهيئات الاستشارية في الجزائر على المستوى التنفيذي والتي شهدت تطورا كبيرا منذ استحداثها رغم بعض القيود التي مازالت تعيق تفعيل دورها بقوة.

المطلب الثاني : المجلس الوطني للمرأة

إن رئيس الحكومة بناء على تقرير الوزيرة المنتدبة لد رئيس الحكومة المكلفة بالتضامن الوطني للعائلة، وكذا على الدستور لا سيما المادتان 4/85 و 125 الفقرة 2 منه، وبموجب المرسوم التنفيذي رقم 98/97 تم استحداث هيئة ذات طابع استشاري وطني تتعلق بقضايا المرأة، وذلك بهدف ترقية مكانتها على جميع المستويات خاصة في تلك المرحلة من الناحية الاجتماعية، كالعنف والتمييز، نصت المادة 2 من هذا المرسوم .

آليات عمل المجلس:

المجلس حر في اعتماد نظامه الداخلي والمصادقة عليه حسب المادة 13 من المرسوم، والذي يحدد طريقة عمل المجلس وتكوين الأمانة التقنية وأشكال تنظيمها وعملها، أما عن آليات بناء آرائه وتوصياتها التي نصت عليها المادة 18 من ذات المرسوم حيث جاء فيها:

"يصدر المجلس حسب الحالات توصيات دورات غير عادية بناء على استدعاء من رئيسه أو بطل 3/2 من أعضائه، أو حين تطلب منه السلطة أمرا استشاريا محددا . " حيث توفر حسب المادة 99 للمجلس لأداء مهامه كل المعلومات والتقارير والمعطيات الضرورية التي لها علاقة بمجال تدخله والتي يتلقاها من الإدارات والمؤسسات العمومية والجمعيات المعنية كما يمكن له الاستعانة بأي شخص أو مؤسسة من شأنها أن تقدم له مساعدة مفيدة لأعماله¹.

مهام المجلس الوطني للمرأة وأهم إنجازاته الاستشارية:

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 98/97 المؤرخ في 21 ذي القعدة 1417 الموافق ل 29 مارس 1997 المتضمن إنشاء مجلس وطني للمرأة، الجريدة الرسمية العدد 18 ، الصادرة في 30 مارس 1997

بناء على ما جاء نص المادة 3 من المرسوم الخاص بالمجلس أن الأخير يقوم في إطار مهامه بما يلي:

- يشارك بآرائه وتوصياته واقتراحاته في تحديد إستراتيجية شاملة ومنسجمة من شأنها أن تضمن التكفل بحاجات المرأة طموحاتها بما في ذلك الجالية الجزائرية النسوية المقيمة في الخارج في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.
 - يسهم في ازدهار قيم المجتمع الوطنية وفي التفتح على الرقي والمعرفة العالميين.
 - يسهم في ترقية الحركة الجمعوية التي تسعى لخدمة المرأة وفي تطويرها.
 - يشجع تطوير الاتصال والإعلام والثقافة في الأوساط النسوية.
 - يسهر على تنفيذ سياسة منسجمة وفعالة للأنشطة التي يبادر بها المجلس خدمة للمرأة والبرامج المخصصة لها.
 - يضمن ترقية المرأة الجزائرية في أوساط الحركة النسوية الجهوية والعالمية وينسق تمثيلها فيها.
 - يرفع المجلس إلى رئيس الحكومة تقرير سنويا عن السياسة الوطنية للمرأة.
- كما يمكن أن يقوم المجلس في إطار صلاحياته وبناء على ما ورد في المادة 8 من مرسوم إنشائه بما يلي:
- يتلقى إخطار السلطات الوطنية المعنية أو يتناول بمبادراته الخاصة أية مسألة ذات علاقة بميدان نشاطه .

- ينجز أو يكلف من ينجز كل أشغال البحث والتحقيقات والدراسات و/أو سبر الآراء التي لها علاقة بالمرأة.
- يؤسس بنك معطيات خاص بالمرأة
- يخص السلطات المختصة باقتاد أي نص ذي طابع تشريعي أو تنظيمي له علاقة بهدفه
- ينظم الملتقيات والمؤتمرات والندوات واللقاءات التي تدرج ضمن نشاطه.

المبحث الثالث: هيئات استشارية مستقلة متعلقة ببعض القوانين العضوية

خنت الهيئة التشريعية ببعض القوانين العضوية التي تتعلق ببعض المجالات ذات الأهمية الاجتماعية والسياسية وهو ما خصته المادة 123 من دستور 96 فيما يتعلق بالتنظيم الخاص بالسلطات العمومية والانتخابات وقانون الأحزاب وقوانين الحماية والأمن الوطني بالإضافة الى قانون الإعلام وكذلك القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي، وفي إطار هذه القوانين العضوية وردت عدة هيئات استشارية مستقلة أو ذات طابع استشاري من خلال بعض وظائفها كمجلس الدولة مثلا، ومن أهم هذه الهيئات الاستشارية:

المطلب الأول: الدور الاستشاري للمجلس الأعلى للقضاء

يعتبر من بين المؤسسات الدستورية ذات الطابع الاستشاري التي عرفتها الدساتير الجزائرية، حيث تطورت هذه الهيئة طبقا للتعديلات الدستورية وفق المقتضيات والفروق السياسية والاجتماعية، التي عاشتها البلاد، فعلى غرار العديد من دول العالم التي عرفت مثل هذه المؤسسات لكن من حيث التشكيل والمهام تختلف من تشريع إلى آخر، والجزائر كغيرها كرسست هذا المبدأ والآلية القضائية الاستشارية،

حيث نصت المادة 65 من دستور 63 على تكوين المجلس الأعلى للقضاء صراحة وحددت هذه المادة تشكيلته المتكونة من:

-رئيس الجمهورية رئيسا للمجلس.

-اثنين من رجال القضاء احدهما من قضاة الصلح يتم انتخابهم من زملائهم على المستوى الوطني.

-وزير العدل نائبا للرئيس.

-رئيس المجلس الأعلى (حاليا المحكمة العليا.)

-النائب العام لد المجلس الأعلى.

- محام من المجلس الأعلى.

- أعضاء تعيينهم لجنة العدل الدائمة في المجلس الوطني من بين أعضائهم.

وهو ما أكده القانون التنظيمي رقم 64/153 المتضمن تشكيلة المجلس الأعلى للقضاء¹، في مادته الأولى أما عن آليات عمله فجاءت في الباب الثاني من هذا القانون على أن يجتمع المجلس بمقر رئاسة الجمهورية باستدعاء من رئسه أو نائب الرئيس أو وزير العدل، ولا تعقد الجلسات إلا بحضور الأغلبية، وتتم الموافقة على قراراته بالأغلبية مرجحا صوت الرئيس في حالة تساوي الأصوات المادة 5-6 ويضطلع هذا المجلس بموجب هذا القانون بصلاحيات حددتها المواد من 7 إلى 12 وتتعلق ب " :تعيين قضاة الحكم ، تأديب قضاة الحكم ، ممارسة حق العفو"

¹ -الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون التنظيمي رقم 64/153 المتعلق بالمجلس الأعلى للقضاء، الجريدة الرسمية، 12

المورخة في يوليو 1964 العدد 5 ، ص 58

وهي صلاحيات تدل على سلطة المجلس لكنه كان خاضعا لسلطة رئيس الدولة حسب المرحلة التي نشأ بها واكتفى القانون بشرح أحكام الن الدستوري دون تفصيل في مكانة المجلس وعلاقتها مع الجهات المعنية. ظل المجلس على مكانته حتى صدور القانون الأساسي للقضاء بموجب الأمر 27/69 الذي حدد تشكيلة المجلس الأعلى للقضاء حيث نصت المادة 16 منه على أن المجلس يتكون من:

- يترأسه رئيس الدولة.

- وزير العدل حامل الأختام نائبا للرئيس.

- مدير الشؤون القضائية ومدير الإدارة العامة لوزارة العدل.

- الرئيس الأول للمجلس الأعلى.

- النائب العام لدى المجلس الأعلى.

- ثلاثة ممثلين للحزب.

- ثلاث أعضاء من المجالس المنتخبة بالاقتراع العام.

- أعضاء بموجب مرسوم يتخذ باقتراح من الهيئة التي هم تابعون لها- .

- قاضيين للحكم وقاض واحد للنياية

فيما يخص الصلاحيات لم يكن هناك تغيير كبير فظلت حسب أحكام المادة 29 من هذا الأمر تتلق بالأمور التالية:

- تعيين وترسيم ونقل القضاة.

- تأديب القضاة.

-اختصاصات أخر كالترقية وغيرها

لم تضم هذه الاختصاصات أية صلاحيات استشارية لكن من حيث الممارسة كان للمجلس عدة تدخلات تخص سلك القضاء وسياسة العدالة، لكن غلب عليه الطابع السياسي أكثر من القضائي بحكم تشكيلته السياسية وخضوع سلطته الى توجهات السلطة التنفيذية

المطلب الثاني : الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة

يعد هذا المجلس من بين الهيئات الدستورية المستحدثة في التشريع الجزائري طبقا للتطورات التي شهدتها السلطة القضائية سيما في مجال القضاء الإداري، هذا ما دفع إلى إنشاء هذا المجلس الذي أضيفت إلى اختصاصاته القضائية الإدارية اختصاصات أخر ذات طابع استشاري وهذا بناء على ما جاء في أحكام الدستور 1996

الذي نصت المادة 116 منه على ما يلي:

"لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين تكون مشاريع القوانين قابلة للمناقشة اذا قدمها 20 نائبا تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد الأخذ برأي مجلس الدولة ثم يودعها الوزير لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني ."
بالإضافة إلى ما ورد في المادة 153 من ذات الدستور على أن " يحدد قانون عضوي ينظم المحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع وعملهم واختصاصاتهم الأخرى¹.

آلية عمل المجلس:

¹-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1996 ، المواد 116-153

طبقا للتشكيلة المذكورة واختصاصاتها يعمل المجلس عن طريق الغرف والأقسام في القضايا المعروضة عليه بالتنسيق من رؤسائهم أو يجتمع المجلس كغرفة في حالات قضائية خاصة أو مجموعة غرف وأقسام للتداول في القضايا التي تعرض عليه. أما في الاختصاص الاستشاري فيتم ذلك عن طريق الجمعية العامة المذكورة، أو اللجنة الدائمة في الحالات الاستعجالية بطلب من رئيس الحكومة، وتكون حسب أحكام المادة 4 أشغال ومناقشات وقرارات ومداولات مجلس الدولة ومذكرات أطرافه باللغة العربية، ويعد المجلس حسب المادة 6 تقريرا سنويا يرفعه إلى رئيس الجمهورية يتضمن تقدير نوعية قرارات الجهات القضائية الإدارية التي رفعت اليه، وكذلك حصيلة نشاطه الخاصة، وتبلغ نسخة منه إلى وزير العدل

الخاتمة

الخاتمة

وفي ختام هذه الدراسة نقول أن الاستشارة عملية علمية معرفية منهجية فنية تنظيمية، فهي بذلك تقوم علي توظيف العلم والمعرفة السديدة والمنهج السليم في دراسة وتحليل المشكلات والقضايا المطروحة لتقديم رأي بشأنها، كما تعد أيضا عملية فنية وظيفية لما تتخذه من أشكال تنظيمية مختلفة واطر قانونية متميزة في التشريعات المقارنة في الدولة الحديثة. حيث أصبح هذا المصطلح يثير جملة من الأبعاد علي الصعيدين القانوني والممارسات ، فعلي الصعيد الفكري تشير العملية إلى وظيفة أو مهنة أو شكل من أشكال الدعم والمساندة والتعزيد والاستضاء، أي استطلاع الرأي من ذوي الخبرة والكفاءة، وهذا علي مختلف المستويات الإدارية لمؤسسات الدولة الرسمية وغير الرسمية. فهي بذلك وظيفة ملازمة لجميع الوظائف الإدارية الأخرى وهي ذات إطار قانوني ووظيفي خاص يميزها عن بعض الوظائف المشابهة الأخرى كمحلل السياسات، الذي تعد وظيفته أكثر شمولاً واستقلالية، وبأطر قانونية متباينة حسب مجال التحليل، وتختلف من حيث الهدف العام وطريقة العمل.

هذه الآليات تختلف من حيث التفعيل من بلد لآخر في ظل الأطر الدستورية والاعتبارات الثقافية الحضارية. هذا ما جعلنا في ختام هذه الدراسة علي أن السياسات العامة بالمنظور العملياتي الحديث ، أصبحت في حاجة دائمة ومستمرة وبشكل دوري لترشيدها وعقلنتها في ظل التغيرات البيئية المتجددة، والإمكانات المتاحة. الأمر الذي يدفع صانعي السياسات العامة إلي الاستعانة بذوي الخبرة والكفاءة بشكل فردي مباشر أو جماعي في إطار هيئات ومجالس، لإلحاق هذا الدعم العلمي المتخصص بعملية صنع السياسات العامة بمراحلها المختلفة، وذلك لتقديم الدعم والمساندة في شكل آراء وتوصيات واقتراحات وسيناريوهات ومعلومات. فهذا الدعم الاستشاري للمستشارين والهيئات الاستشارية ذا أبعاد علمية

منهجية وفنية متباينة عبر مراحل صنع السياسات العامة، فهي أسلوب علمي في فهم ودراسة وتحليل المشكلات العامة ، من حيث أسبابها وحدودها وحدتها وحداتها و مختلف فواعلها...الخ.

فمن خلال هذه الدراسة البسيطة للهيئات الاستشارية، خلصنا إلى أهم المشاكل التي تعيق وتحول دون لعب هذه الوظيفة دورا متميزا في ترشيد السياسات العامة في الجزائر:

1-طبيعة النظام السياسي والقيود السلطوية التي جعلت من دور الاستشارة عرضة لتأثير الضغوطات والاعتبارات السياسية،سواء إطار الهيئات الاستشارية من حيث استحدثها أو إلغائها وخدمتها ولتوجهات هذه الإرادة أو في إطار المستشارين المهنيين في تعيينهم والية عملهم وعلاقتهم المباشرة بصناع القرار، بدلا من الحاجة العملية الموضوعية إليها في ترشيد السياسات العامة في الجزائر، وهو ما جعل هذه السياسات تعاني من غياب الرشادة والرؤية الإستراتيجية، والتقليل من نسب المخاطرة والإسراف والتخصيص الأمثل للموارد.

2-غياب الإرادة السياسية العلمية الرشيدة الداعمة لهذه الوظيفة،والرغبة في الاستعانة والاستضاءه بذوي الخبرة والكفاءة في هذا الإطار،والدليل الحول الارتجالية و السياسات الآنية والمخاطرة ونقص التخصيص وترشيد النفقات.

3-عدم وضوح وغموض في العديد من المستويات للأطر القانونية التي تحكم استحداث هذه الوظيفة، واليات عملها وعلاقتها بمراكز صنع القرار ،ومختلف المؤسسات الرسمية وغير الرسمية الأخرى.

التوصيات :

1.إعادة النظر في الإطار القانوني للوظيفة من طريقة تعيين المستشارين أو الهيئات الاستشارية وفق معايير علمية وعملية محددة ومتعارف عليها، كوكذلك

تحديد بدقة علاقاتها الوظيفية مع الهيئات التي تطلب الاستشارة أو صناع القرار في حالة المستشارين فيما يخص تقديم مقترحاتهم وفق العقود المبرمة والآجال المحددة باستقلالية بعيدا عن القيود والضغوط والاعتبارات السياسية أو الحزبية أو الشخصية.

2. وضع معايير ثابتة ومحددة منشورة تتعلق بهذه الوظيفة تجعل من الكفاءة العلمية ومتوسط السن الأساس في تعيين المستشارين وكذلك حقوقهم والتزاماتهم حتى تكون هذه الوظيفة شفافة خالية من اعتبارات، كما تمنح هذه المعايير الفرصة لجيل جديد من المستشارين ذوي الكفاءة العلمية المتميزة.

3. توفير الإمكانيات المادية والمالية والتكنولوجية الضرورية للقيام بهذه الوظيفة والتي من شأنها أن تنعكس على قيمة وجودة الرأي أو التوصية المقدمة، بالإضافة إلى ظروف العمل السائدة من اتصال وعلاقات عمل وتحفيزات.. الخ.

4. إعطاء المزيد من الاستقلالية للهيئات الاستشارية فيما يخص آلية عملها وتعيين أعضائها كما يجب أن تخضع هذه الهيئات إلى رئاسة من هم أهل الاختصاص في الميدان بطريقة ديمقراطية منتخبة من الفاعلين في الاختصاص لكل هيئة بدل من أن تكون طريقة التعيين المباشر هي الأساس و الرئاسة المباشرة لرئيس الجمهورية.

5. وجود إرادة سياسية لدي صناع القرار في الجزائر نابعة من الأهمية العلمية والفنية لهذه الوظيفة وكذلك الحاجة الموضوعية التي تتطلبها بيئة صنع السياسات العامة في الدولة الحديثة من تحديات داخلية وخارجية تتطلب تحليل علمي دقيق ورؤية عملية شاملة.

قائمة المراجع

قائمة المراجع :

أولاً : الكتب

1. إبراهيم بدران، رشا حمادة، دليل المستخدم للاستشارات الإدارية، مصر :
المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2010
2. إبراهيم درويش، الوسيط في الإدارة العامة، ط5 ، القاهرة :دار النهضة
العربية، 1995
3. أحمد رشيد، محمد يسري قنصوة، التنظيم الإداري وتحليل النظم، ط3 ،
القاهرة :دار النهضة العربية 1998
4. احمد نادر أبو شيخة، إدارة الاستشارات ، ط1، الأردن : دار مجدلاوي للنشر
والتوزيع 2000
5. جابرييل الموند، بنجهام باويل، السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر، ترجمة
هشام عبد الله، عمان :الدار الأهلية للنشر والتوزيع، 1997
6. حمدي السيد أبو النور، نظم المعلومات ودورها في صنع القرار الإداري ،
مكتبة الفلاح للنشر و التوزيع، بيروت، 2013
7. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الجزائر :دار ريحانة،
8. فاطمة الربابعة، تحليل السياسات العامة في الأردن، نظرة تحليلية في
الممارسة في :سلوى شعراوي، علي الدين هلال وآخرون ، دار المسيرة
للنشر و التوزيع، عمان ، الأردن، 2002
9. فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة منظور كلي في البنية و التحليل ،
ط1، دار المسيرة للنشر و التوزيع، عمان ، الأردن، 2001
10. محمد علي الليثي، لطفى لويز سيفين ، الاتجاهات الحديثة في
اقتصاديات الإدارة مدخل إلي الألفية الثالثة .الإسكندرية: الدار الجامعية
2005

ثانيا : أطروحات جامعية

1. أحمد طييب ، دور المستشارين و الهيئات الاستشارية الرسمية في ترسيد السياسات العامة الجزائر أنموذجا 1989-2012 ، رسالة لنيل شهادة دكتوراه ، تخصص تنظيم سياسي و إداري، جامعة الجزائر 3 ، 2013/2012
2. ماجد محمد أبو شنب، إدارة الأزمات ، رسالة دكتوراه، الأكاديمية العربية المفتوحة في الدانمارك، 2010
3. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الجزائر: دار ريحانة،

ثالثا : المجلات و الدوريات

1. حميد بيبس ، بوتفليقة يغيب المجلس الأعلى للأمن عن دوامه الاحداث، جريدة الخبر الجزائرية، يوم 11 جانفي 2011
2. عمار بوحوش، أين هو الدور الإبداعي لرجال العلم في الجزائر، بحث منشور في جريدة الشعب الجزائرية، العدد 7812 ، الصادر في 17 ديسمبر 1988

رابعا : مواقع الأنترنت

1. الإمارات العربية المتحدة، المجلس الأعلى للأمن الوطني، الهيئة الوطنية لإدارة الطوارئ والأزمات والكوارث، في الموقع:

<http://www.ncema.gov.ae/portal/ar/about-ncema/ncema-in-focus.aspx>

2. Bruce memab, omafra, basic principles of risk management and decision analysis, noter four employees of the ministry of ariculture food and rural affaires, 2001, in www.nettechnvri.gov
3. théorie, pratique et défis: [http:// pyramides .revues. org/590](http://pyramides.revues.org/590).

خامسا : المرا سيم و القوانين

4. ، القانون التنظيمي رقم 153/64 المتعلق بالمجلس الأعلى للقضاء، الجريدة الرسمية، 12 المؤرخة في يوليو 1964 العدد 5
5. الامانة العامة للحكومة، دستور 1989، المادة 161
6. الأمر رقم 610/68 المؤرخ في 6 نوفمبر 1968 ، يتضمن استحداث المجلس الاقتصادي و الاجتماعي ، الجريدة الرسمية ، العدد 90
7. دستور 1963 ، المادة 67 المتعلقة بالمجلس الأعلى للدفاع
8. دستور 1989 ، المادة 162، المتعلقة بالمجلس الأعلى للدفاع
9. المرسوم التنفيذي رقم 98/97 المؤرخ في 21 ذي القعدة 1417 الموافق ل 29 مارس 1997 المتضمن إنشاء مجلس وطني للمرأة، الجريدة الرسمية العدد 18 ، الصادرة في 30 مارس 1997
10. المرسوم الرئاسي رقم 179/91 المؤرخ في 14 ذي القعدة 1411 الموافق لـ 28 مايو 1991 المتعلق بالمجلس الاسلامي الأعلى ، الجريدة الرسمية ، العدد 27
11. المرسوم الرئاسي رقم 256/95 المؤرخ في 27 أوت 1995 ، الجريدة الرسمية رقم 46 ،

12. المرسوم الرئاسي رقم 226/98 المؤرخ في 17 ربيع الاول 1419 الموافق لـ 11 يوليو 1998 المتضمن استحداث المجلس الأعلى للغة العربية، الجريدة الرسمية، العدد 50، المؤرخ في 18 ربيع الاول 12 يوليو 1998

سادسا : المراجع باللغة الأجنبية

1. ¹ Frédéric varone, Christophe maqdalins, l'évaluation de politiques publiques en Belgique,
2. Nigel Hamilton , A Practical Guide to Policy Making in Northern Ireland, Ireland: Office of the First Minister and Deputy First Minister Room E5.20 ,2008,
3. Radin. B, Beyond , Machiavelli, Policy analysis comes of age. Washington, DC: Georgetown University Press, 2000,

قائمة المحتويات

المحتويات

أ.....	مقدمة:
ه.....	الفصل الأول :
ه.....	مفاهيم عامة حول الهيئات الاستشارية.....
31.....	المبحث الأول:المستشارون والهيئات الاستشارية كمصادر لجمع المعلومات.....
31.....	المطلب الأول : البحث على نوعية وجودة المعلومات.....
34.....	المطلب الثاني : : العمل الاستشاري وتكنولوجيا المعلومات.....
36.....	المبحث الثاني دور المستشارين والهيئات الاستشارية في تحديد الخيارات
38.....	المطلب الأول :طرق بناء الخيارات عند المستشارين والهيئات الاستشارية.....
40.....	المطلب الثاني : آلية بلورة الخيارات في الهيئات الاستشارية:.....
46.....	المطلب الثالث :الأدوار الاستشارية في إدارة الأزمات والمخاطر.....
	المطلب الرابع :الأدوار الاستشارية في بناء الإستراتيجية و التقليل من نسب
48.....	المخاطرة السياسية.....
53.....	المبحث الثالث : أهمية و ابعاد الوظيفية للهيئات الإستشارية.....
53.....	المطلب الأول: الأهمية الفنية للمستشارين والهيئات الاستشارية.....
58.....	المطلب الثاني الأبعاد الوظيفية للهيئات الاستشارية في تقييم السياسات.....
67.....	خلاصة الفصل الأول.....
68.....	الفصل الثاني.....
68.....	الهيئات الاستشارية لرئيس الجمهورية.....

المبحث الأول: الهيئات الاستشارية المستحدثة بموجب مرسوم رئاسي.....	33
المطلب الأول: المجلس الاقتصادي والاجتماعي.....	33
المطلب الثالث : المجلس الاسلامي الأعلى	45
المطلب الرابع : المجلس الأعلى للشباب	49
المطلب الخامس : المجلس الاعلى للغة العربية.....	53
المبحث الثاني : أهم الهيئات الاستشارية المستحدثة بمراسيم تنفيذية أو قرارات وزارية.....	57
المطلب الاول : المجلس الوطني للمحاسبة: تطوره ورؤية لتفعيل دوره الاستشاري	57
المطلب الثاني : المجلس الوطني للمرأة.....	61
المبحث الثالث: هيئات استشارية مستقلة متعلقة ببعض القوانين العضوية.....	63
المطلب الأول : الدور الاستشاري للمجلس الأعلى للقضاء	63
المطلب الثاني : الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة	66
الخاتمة.....	69
قائمة المراجع :	73