



كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم العلوم السياسية  
جامعة د. مولاي الطاهر - سعيدة -



مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر  
تخصص سياسات عامة وتنمية

## الفواعل الرسمية وآليات تقييم السياسة العامة في الجزائر

إشراف الأستاذ:

- موكيل عبد السلام

إعداد الطالبة :

• سماحي حنان

لجنة المناقشة :

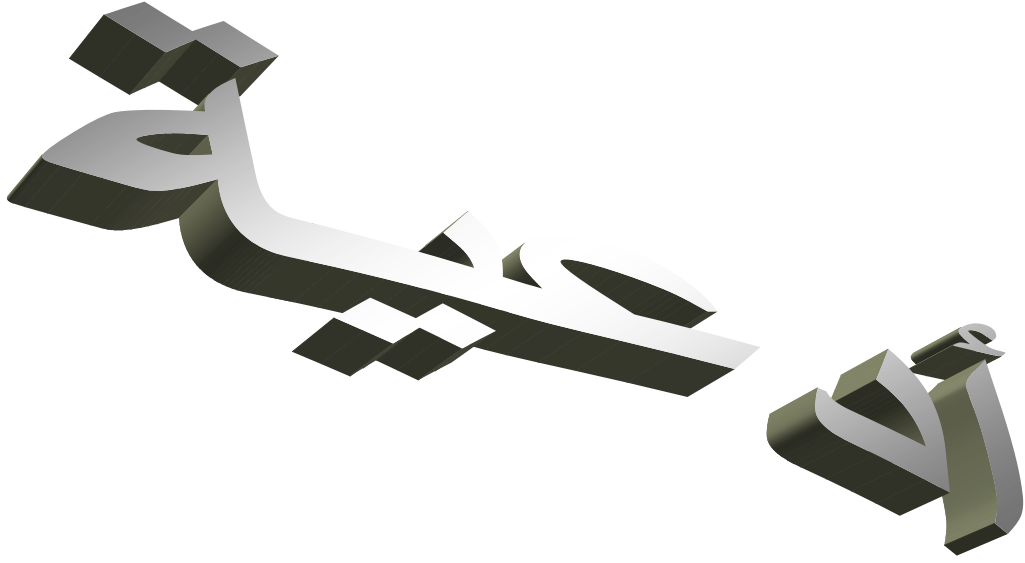
- ..... رئيسا.
- أ. موكيل عبد السلام... مشرفا ومقررا.
- ..... عضوا مناقشا.

السنة الجامعية:

2014-2015 م

1435-1436 هـ





يا رب إذا جردتنا من نعمة النجاح فاترك لنا القوة حتى نتغلب على الفشل وإذا جردتنا من  
نعمة

الصحة اترك لنا نعمة الإيمان وذكروني دائما أن الفشل التجربة تسبق النجاح.

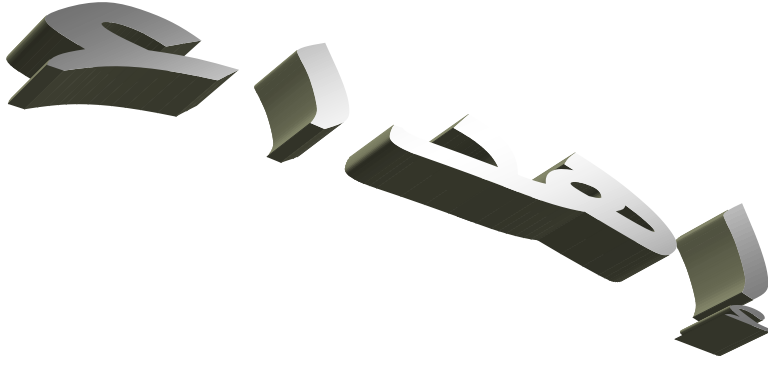
اللهم هيئ لي من أمري رشداً، ووقفني لمرضاتك أبداً، ولا تجعل الحرمان علي رسداً.

أقول وخير القول ما انعقد بالصواب وخير الصواب ما تضمن الصدق، وخير الصدق ما  
جلب

النفع، وخير النفع ما تعلق بالمزيد، وخير المزيد ما بدا عن الشكر، وخير الشكر ما بدا عن

إخلاص، وخير الإخلاص ما نشأ عن اتفاق وخير الاتفاق ما نشأ عن توفيق

اللهم آمين



أهدي ثمرة هذا الجهد إلى الذين قال جل وعلا فيهما "وقضى ربك ألا تعبد إلا إياه  
وبالوالدين

إحساناً" والديّ الكريمين أطال الله في عمرهما.

إلى إخوتي وأخواتي...

إلى كل الأهل والأقارب...

إلى صديقاتي وأصدقائي وزملاء الدراسة...

وإلى كل معلم و طالب علم

حسان

# شكر

## عبد العزيز

الحمد لله الذي وفقني في إتمام هذا البحث مع ما يعترض مثله من قصور هو من سمة عمل أيّ من البشر، فما كان فيه من صواب وسداد، فهو من فضله تعالى ومنتته عليّ، ورحم الله من وقف على شيء فيه قصور فنبهني إليه مشكورا مأجورا، وكما يقال ما شكر الله من لم يشكر الناس . وإني أتقدم بالشكر إلى أستاذي الفاضل " موكيل عبد السلام " - وفقه الله لما يحبه ويرضاه - الذي تفضل علي بالإشراف على هذا البحث.

كما أشكر كل من ساعدني في انجاز هذا العمل من قريب أو من بعيد وأخص بالذكر سماعي عبد القادر, بوسنيّة عبد العزيز.

والشكر موصول لجامعتنا "جامعة مولاي الطاهر" ممثلة في كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم العلوم السياسية، لما يقدمونه من خدمة ورعاية للعلم وأهله وطلبتهم.

مفاتيح

- يعتبر موضوع الفواعل من أهم المواضيع في السياسة العامة لما له من انعكاس على نوع السياسات وعلاقتها بالفرد والمجتمع ونظام الحكم وفي هذا الإطار تبرز لنا السلطات التشريعية, التنفيذية والقضائية وكذلك دور الجهاز الإداري بوصفها فواعل رسمية تلعب الدور الفعال في رسم وصنع السياسة العامة وكذا تقييمها وتقويمها .

ونظرا لتشعب موضوع السياسة العامة وتعمقه والفواعل المشاركة فيها سواء كانت رسمية أو غير رسمية فإنّ التركيز سيكون على دراسة حالة الجزائر من خلال دراسة المؤسسات الرسمية ودورها في صنع وتقييم السياسة العامة , وارتأينا في هذه الدراسة تناول عملية تقييم هذه المؤسسات لقطاع التشغيل .

### - أهمية الموضوع:

تكمن أهمية هذه الدراسة في معرفة صناع السياسة العامة الرسميون في الجزائر والدور الذي تلعبه كل جهة في تقييم السياسة العامة وتقويمها لضمان سياسات ناجحة وفاعلة وكذا لاستمرارية النظام واستقراره باعتبار أنّ هذه السياسات هي نتاج أداء تلك المؤسسات وترتبط بشكل مباشر وغير مباشر بدور تلك المؤسسات وتتوقف درجة النجاح على ضوء ذلك الأداء.

### - أسباب اختيار الموضوع :

هناك جملة من الأسباب التي كانت أساسا في اختيار هذا الموضوع وتنقسم إلى أسباب ذاتية وأخرى موضوعية

#### - الأسباب الذاتية:

\*السبب الرئيسي في اختيارنا لهذا الموضوع هو فهم السياسة العامة و معرفة دور كل من السلطات والجهاز الإداري في رسمها باعتبارها فواعل رسمية.  
\*التعرف على دور كل مؤسسة من المؤسسات الرسمية الجزائرية ومشاركتها في عملية صنع وتقييم السياسة العامة.

#### - الأسباب الموضوعية:

\*الدور الفعال الذي تؤديه الجهات الرسمية في صنع وتقييم السياسات العامة في الجزائر .  
\*البحث عن السبل والطرق الرشيدة التي تنتهجها الفواعل الرسمية في تفعيل السياسة العامة في الجزائر.

### - أهداف الموضوع: تكمن أهداف الدراسة في ما يلي:

\*معرفة الفواعل الرسمية ودورها في عملية صنع السياسة العامة.  
\*عملية التقييم بوصفها عملية جوهرية ترتبط بعملية التقويم بحيث تقاس نتائج السياسة العامة والآثار المترتبة.

\*تحديد الدور المحوري الذي تلعبه المؤسسات الرسمية في الجزائر في إطار رسم السياسات العامة، والكشف عن العلاقة بين السلطات ودرجة الهيمنة وفق مبدأ الفصل بين السلطات.  
\*سياسة التشغيل هي إحدى السياسات الاجتماعية التي تساعد في ترقية المجتمع وتضمن الاستقرار الاجتماعي.

ولتحقيق أهداف هذه الدراسة نطرح الإشكالية التالية :

**"ما هو دور الفواعل الرسمية في عملية تقييم السياسة العامة في الجزائر؟"**

ويندرج ضمن هذه الإشكالية بعض الأسئلة الفرعية والمتمثلة في:

- ما مفهوم كل من السياسة العامة والصناع الرسميون وعملية التقييم؟
- ما هي الصلاحيات التي خولها الدستور للبرلمان بغزفتيه والسلطة التنفيذية والقضائية فيما يخص رسم السياسة العامة؟
- ما هو واقع الجهاز الإداري الجزائري؟ وما الدور الذي يلعبه في صنع وتقييم السياسة العامة؟
- كيف يتم تقييم "سياسة التشغيل" في الجزائر؟
- **الفرضيات:** يمكن وضع الفرضيات التالية:
- السياسة العامة هي برنامج حكومي هادف للمصلحة العامة، وهي ذات طابع رسمي بالدرجة الأولى.
- التقييم عملية منظمة ذات منهجية علمية تهدف لإجراء دراسة تقديرية للجوانب الإيجابية والسلبية لسياسة ما
- الجهاز الإداري يشارك في رسم السياسة العامة والاختلالات الإدارية تخلف انعكاسات سلبية على السياسة العامة
- قطاع التشغيل في الجزائر يخلق مشكل البطالة ومشاكل اجتماعية أخرى تمس المجتمع وخاصة فئة الشباب.

**- مناهج ومقتربات الدراسة:**

- **المنهج التاريخي التحليلي:** تم الاعتماد عليه من خلال معرفة نشأة السياسة العامة والمراحل التاريخية لتطورها ومختلف الأحداث التي مرت بها الفواعل السياسية.
- **منهج دراسة حالة:** من خلال معرفة واقع الفواعل الرسمية ودورها في رسم وتقييم السياسة العامة في الجزائر وتوضيح علاقة التأثير والتأثر فيما بين هذه المؤسسات.
- **المنهج الإحصائي:** استعمال الإحصائيات و الأرقام كدليل لإثبات الحقائق وهذا ما تم توظيفه في عملية التقييم لسياسة التشغيل في الجزائر.
- أما المقتربات المستعملة فتتمثل في:



- **الاقتراح القانوني:** من خلال الرجوع للنصوص القانونية والدستورية المحددة لدور كل مؤسسة والاختصاصات الموكلة إليها.

- **المقترح المؤسسي:** تمت الاستعانة به في دراسة المؤسسات الرسمية كفاعلة ومؤثرة في صنع السياسة العامة

والكشف عن درجة فاعليتها وقوة تأثيرها.

- **مقترح النخبة:** يعتبر هذا المدخل أن عملية صنع السياسة العامة هي عبارة عن نتاج الأقلية النخبوية المسيطرة على عمليتي الصنع والتقويم لذا فباستخدام هذا المقترح يتضح ما إذا كان هذا حاصل في الجزائر ...

### - حدود الدراسة:

لم يتم تجسيد حدودها إلا فيما يخص مراحل تطور البرلمان الجزائري والتي تناولناها بداية من فترة الأحادية إلى التعددية ولكن في باقي المؤسسات انصبّ التركيز أكثر على صلاحيات والوظائف، أما السياسة الاجتماعية محل الدراسة والمتمثلة في سياسة التشغيل فارتأينا عرضها في الفترة الممتدة من 1999 إلى 2014، كما تمحورت دراستنا حول دور الفواعل الرسمية وعلاقتها برسم وتقييم السياسة العامة.

### - الدراسات السابقة:

بناء هذه الدراسة جاء من خلال الاطلاع على دراسات سابقة أولت لهذا الموضوع اهتماما كبيرا نذكر منها:

- كتاب "صنع السياسات العامة" جيمس أندرسون، ت. عامر الكبيسي والذي يعرض فيه إطار عام لتحليل عملية صنع السياسة العامة.

- كتاب "السياسة العامة: منظور كلي في البنية والتحليل" للدكتور فهمي خليفة الفهداوي والذي قدم في شكل مفصل الإطار المفاهيمي وأنماط السياسة العامة والتركيزات البنوية والأهم في هذا الكتاب هو إبراز القوى الفاعلة في صنع السياسة العامة.

- كتاب "مدخل إلى تحليل السياسات العامة" للدكتور أحمد مصطفى الحسين، حيث يتطرق فيه إلى كل ما يتعلق بالسياسة العامة من مفاهيم وتحليل ومداخل انصبّ اهتمامه حول المؤسسات ودورها عملية الصنع.

- كتاب "رسم وتنفيذ وتقييم وتحليل السياسة العامة" لمحمد قاسم القريوتي، والذي يعالج المراحل التي تمر بها السياسة العامة بدءا بفكرة .

أما المذكرات فتم التركيز على:

- مذكرة ماجستير بعنوان "الفواعل السياسية ودورها في صنع السياسة العامة في الجزائر" لضمبري عزيزة حيث حددت الأدوار وأبرزت هيمنة السلطة التنفيذية على البرلمان والأحزاب.

- مذكرة دكتوراه بعنوان "السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري" لشريط وليد حيث تناول بشكل معمق تطور السلطة التشريعية في الجزائر وإبراز وظيفتها الرقابية و التقييمية للسياسة العامة.

- مذكرة ماجستير بعنوان "العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية في إطار دستور 1996" لياهو محمد.

### - صعوبات الدراسة:

واجهتنا صعوبات في البحث في هذا الموضوع منها :

- محدودية الكتب والدوريات التي تتناول موضوع السياسة العامة في الجزائر وخاصة فيما يتعلق بدور المؤسسات الرسمية في عملية تقييم السياسة العامة .  
- صعوبة الحصول على المعلومات بالرغم من المواقع الرسمية -للبرلمان- غير أنه ليست كل المعلومات متوفرة

- صعوبة الحصول على الإحصاءات والبيانات خلال عملية تقييمنا لقطاع التشغيل كإطار تطبيقي .  
ولمعالجة الإشكاليات المطروحة وتغطية الفرضيات في مستوى التحليل قسمنا الخطة المعتمدة إلى ثلاث فصول...

**الفصل الأول** يتعلق بالإطار المفاهيمي لدراسة مفهوم السياسة العامة وتم تقسيمه إلى أربع مباحث فالأول تناولنا فيه مفهوم السياسة العامة ونشأتها أما الثاني فكان للإقترابات النظرية لدراسة السياسة العامة أما الثالث فخصصناه للفاعل الرسمية وأما الرابع فتمحور حول عملية التقييم من مفهوم ومراحل وأنواع .  
**الفصل الثاني** يتعلق بدراسة حالة من خلال الفواعل الرسمية في الجزائر ودورها في تقييم السياسة العامة واعتمدنا فيه هو الآخر أربع مباحث حيث تطرقنا إلى السلطات الثلاث والجهاز الإداري الجزائري ودور كل فاعل في رسم وتقييم السياسة العامة.

**الفصل الثالث** كدراسة تطبيقية حيث تمّ فيه التعرف على قطاع التشغيل كأحد السياسات الاجتماعية التي تؤثر على كل المستويات وخاصة المواطن كمستوى قاعدي , كما قمنا بتقييم هذه السياسة باستخلاص النتائج و الآثار المترتبة عنها .

# الفصل الأول

الإطار النظري للسياسة العامة

## تمهيد.

تعتبر المفاهيم من العناصر الأساسية في أي دراسة مهما كانت والتي يتوجب علينا تحديدها تحديدا دقيقا وتجسيدها عن غيرها من المفاهيم وفي هذا الفصل يتطرق بتحديد لمفاهيم كالسياسة العامة والاقتراب معانيها ومفاهيمها في حين يكون الغرض من تحديدها - التفرقة بين المفاهيم موضوع الدراسة وغيرها من المفاهيم التي تداولناها من الوهلة الأولى أنها مرادفة لها أو تحمل أو تؤدي نفس المعنى، فالتحديد هو السبيل الوحيد لاستيعاب موضوع الدراسة وفهمه بشكل أفضل وأبسط، وعليه سنحاول في هذا المقام دراسة السياسة العامة بالتطرق إلى تطورها كمفهوم وأهم تعريفاتها وخصائصها... لتوضيح والتمييز بينها وبين المفاهيم المشابهة لها، أو المرتبطة بها إن اكتمال الإطار النظري للدراسة يتطلب إضفاء صورة أوضح على مفهوم السياسة العامة ومراحلها النظرية لدراسة هذا المفهوم، وكيفية بلورتها أي السياسة العامة والحديث عن العوامل الرسمية والتي تعتبر من أساسيات بحثنا.

### المبحث الأول: مدخل مفاهيمي للسياسة العامة:

تعد السياسة العامة من أكبر المواضيع تداولاً نظراً لطبيعتها وارتباطها بشتى المجالات، إذ سنتطرق إلى نشأتها ومراحل تطورها وإلى التعاريف التي قدمها المفكرين والباحثين لهذا المفهوم ومستوياتها ثم النماذج.

### المطلب الأول: نشأة السياسة العامة وتطورها:

كانت الدراسات التقليدية هي السائدة حتى النصف 2 من قرن 19 والتي تميزت بدراسة الحكم والسياسة في نطاق الفلسفة الأخلاقية بالتركيز على السياسة الموضوعية من طرف الحكومة والمؤسسات السياسية، الترتيبات الهيكلية، والمبررات الفلسفية للحكومة هذا الأمر جعل من الدراسات وصفية ظاهرة بعيدة عن التحليل لا سيما فيما يخص السلوكيات والتصرفات المصاحبة لصنع السياسة العامة في حين أن المحتوى السياسي العامة بقي بعيداً عن الدراسة والتحليل هذا الوضع بقي على حاله إلى غاية استقلال علم السياسة عن الفلسفة الأخلاقية وتحوله إلى فرع من فروع العلوم الاجتماعية، وبذلك أصبح بنظر للسياسة العامة.

على أنها وجه للقانون والعلاقات المتفاعلة بين المؤسسات عن طريق مجموعة القواعد التي تحكم بينها من وجهة. وأن هذه السياسة تمثل جزءاً لا يتجزأ من النشاط الاجتماعي من جهة أخرى<sup>1</sup> فمفهوم السياسة العامة عرق سلسلة من التطورات يمكن تصنيفها بين العلمية، ويمكن بلورة هذا التطور في مراحل:

<sup>1</sup> - عزيزة ضميري، العوامل السياسية ودورها في صنع السياسة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2007-2008. ص 09.

**المرحلة التقليدية:** والتي اقتصر على دراسة السياسة ذاتها ولم تهتم بالسياسة العامة لأنها لا تزال ضمن الإطار الفلسفي، لكن بعدها بدأ تبلور علم السياسة استعمل استقل عن الفلسفة الأخلاقية ويلاحظ على الجهد التقليدي إظهاره الاهتمام المنحصر بالسياسات التي تنتجها الحكومات والإشارة إلى القوى التي تسهم في بلورة - السياسات وتأثيرها على المجتمعات من خلال التطرق للبناء المؤسسي، والتركيز على التبريرات الفلسفية للحكومة ودراسة الترتيبات الهيكلية لها (مثل: الفيدرالية- فصل السلطات، المرجع القانوني، صلاحيات الهياكل الرسمية واجباتها....)، وبالتالي اقتصر هذه الجهود التقليدية على السياسة في حد ذاتها، فبقيت وصفية ظاهرية لم تغص أو تتعمق في تناول المؤسسات والقطاعات الحكومية غوصا تحليليا كما تعمد إلى فهم وتحليل السلوك السياسي ولا التصرفات ولا العمليات المصاحبة والملازمة لصنع السياسة فأغفلت ترتيب العلاقات الهامة والاتصالات القائمة بين المؤسسات، وترتيب على ذلك كله إبقاء محتوى السياسة العامة بعيدا عن البحث والتناول أو الهجد الوصفي لما بقي غامضا وسطحيا<sup>1</sup>

لقد كان الاهتمام الرئيسي منصبا على التكوني المؤسسي للدولة وتحليل المبررات الفلسفية والسياسة لسلطات الحكومة نتيجة لهذا التوجه الرئيسي، فقد ركزت الأطروحات الفلاسفة والمفكرين السياسيين على الإطار الدستوري للدولة، ومهام المؤسسات الدستورية الثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية<sup>2</sup> حيث تميزت- الدراسات- بالطابع الوصفي والشكلي الذي لا يهتم بتحليل سلوك الفاعلين السياسيين والعمليات المصاحبة لصنع السياسات.

في هذا السياق يرى "آلان شيك" أن حقل تحليل السياسات ترجع جذوره إلى النمو الهائل الذي حدث فيه دور الحكومة الأمريكية وليس إلى تطور الفكري للعلوم الاجتماعية فمنذ حوالي أكثر

<sup>1</sup> - فهمي خليفة الفهداوي،. السياسة العامة: منظور كلي في البنية والتحليل، ط1. عمان: دار المسيرة، 2001، ص27.

<sup>2</sup> - حسن أبشر الطيب، الدولة العصرية دولة المؤسسات، القاهرة: دار الثقافة للنشر، 2000، ص56.

من قرن (الأزمة الاقتصادية 1929م وظهور الاقتصاد الكنزي) نجد أن أي توسيع في دور القطاع الحكومي قد صاحبه طلب وعرض متزايد للمعلومات الضرورية لصنع السياسات وتحليلها فكان أن الحكومة قد تطورت وتوسعت فإن الحاجة لتحليل السياسات قد تطور بنفس الصورة التي توسعت فيها الحكومات<sup>1</sup> بشكل وقيد في بعض الأحيان وبقفزات سريعة في أحيان أخرى عام 1908، قام الكاتب آرثر بنتلي بإصدار مؤلفه **The process of government** والذي أكد فيه أن الحكومة هي واقع حركي أي مجرد نشاط بعيد عن الواجهات القيمية، فالحكم هو نشاط فعلي يخضع لقانون الفعل ورد الفعل وليس لعامل الأفكار والمؤسسات الدستورية وحدها، فالحياة السياسية ليست مؤسسات الدولة فقط بل نشاطات سياسية مرتبطة بالمصالح، وبذلك كانت بداية التوجه السلوكي في الدراسات السياسية على يد "بنتلي" قبل الحرب العالمية الأولى.

وقام الكاتب تشالز مريام **Chales Meriem** في كتابه "جوانب جديدة في دراسة الواقع السياسي" بإضفاء النظرة السيكلوجية، في تحليل الواقع السياسي، واستخدام أدوات جماعات المصالح<sup>2</sup> و في الولايات المتحدة الأمريكية توسع دور الحكومة حيث أن الأزمة الاقتصادية 1929، ساهمت في تحويل الاهتمام في العلوم الاجتماعية من تقليدية السياسة العامة والإدارة العامة إلى الاهتمام بعمليات صنع السياسة العامة والتي اعتبرت من طرف الأكاديميين السبب الرئيسي لتلك الأزمات والانتكاسات لمعظم الدول<sup>3</sup>

ويقول **هارولد لا زويل "Lasswell"** إن هناك اتجاها واضحا في العلوم الاجتماعية يتجاوز الحدود التخصصية لتلك العلوم المختلفة، ولهذا الاتجاه وجهان، ففي الوجه الأول هناك اهتمام وتركيز

<sup>1</sup> - أحمد مصطفى الحسين، تحليل السياسات: مدخل جديد للتخطيط في الأنظمة الحكومية، ط1. الإمارات: سلسلة الدراسات الاجتماعية، 1994. ص30.

<sup>2</sup> - عادل فتحي ثابت عبد الحفيظ، النظرية السياسية المعاصرة، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 1997. ص86-87.

<sup>3</sup> - أحمد مصطفى الحسين، مرجع سابق. ص31.

على احتياجات عملية صنع السياسات من المعلومات، وهو يركز على عملية صنع السياسات وتنفيذها، أما الوجه الثاني والذي يهتم بتطوير محتوى المعلومات وتفسيرها لصانعي السياسات فإن يقع خارج نطاق العلوم السياسية<sup>1</sup>

وهنا يتضح أن هدف لا زويل وصفي وذلك لمحاولة توحيد معطيات العلوم الاجتماعية كأساس لعلوم صنع السياسات، أي استخدام أدوات البحث الاجتماعية في الدراسة وسائل صنع وتنفيذ السياسات العامة.

### المرحلة ما بين الحربين العالميتين الأولى والثانية: في هذه المرحلة تطور مفهوم

السياسة العامة تطوراً مرحلياً، جزءاً شيع إنتاجات وتجارب المدرسة السلوكية وبروز التوجه السلوكي لعلم السياسة الحديث فانتصرت النظرة المتألمة في الدراسات وأطروحات الفكر السياسة الاجتماعية في هذه العقبة، وأصبحت تضير إلى الانتقال الاهتمام من وصف المؤسسات من أفعال وعمليات وأنماط للسلوك الذي صب اهتمامه على السلوكيات المصاحبة لأعمال الحكومة وتحليلها . ودراسة القواعد النفسية والاجتماعية لسلوك الأفراد والجماعات، ودراسة محددات التصويت في الانتخابات والنشاطات السياسية الأخرى ووظائف الجماعات المصلحية والأحزاب السياسية الأخرى، ووظائف الجماعات المصلحية والأحزاب السياسة وعمليات التوزيع المختلفة والسلوك التصارعي بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وقد اعتمد هذا المدخل على آلية واضحة لوصف عمليات السياسة العامة والشرح من خلال تحليل أثر القوي السياسة والاقتصادية والاجتماعية فضلا على تقويم نتائج السياسات العامة على المجتمع<sup>2</sup> المتوقعة وغير المتوقعة، وبعد الحرب العالمية الثانية ازداد الاهتمام بموضوع السياسة العامة وتم التركيز على مفهومها وكيفية بلورتها والتبصر في أهدافها ومضامينها

<sup>1</sup> - أحمد مصطفى الحسين، مرجع سابق. ص31.

<sup>2</sup> - فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق. ص28.



وحتى أساليب تنفيذها ضمن إطار تحليلي بحسب الأولويات و الإمكانيات المتوفرة وتحول من كونه علم القوة أو الدولة والسلطة أصبح مع السلوكيين هو "علم التخصص السلطوي للقيم"<sup>1</sup>، وتنامت الأصوات المؤيدة بالضرورة تدخل الدولة لمحرك للنشاط الاقتصادي، وإعادة بناء الاقتصاد القومي لموارد لسد حاجيات عموم المواطنين ولأجل استيعاب النمو الاقتصادي المتزايد في الخدمات المطلوبة وضرورة توفيرها وتحقيقها" كالتعليم و الصحة و المواصلات، وإقامة الجسور وتوفير فرص العمل وتنظيم التجارة وإقامة الصناعات وتأمين المشروعات والمنتجات وغير ذلك مما يتعدى حدود القطاع الخاص وقدراته الخدمائية ، ويستدعي بالمقابل نهوض الدولة بمؤسساتها الحكومية لعرض القيام بذلك والاضطلاع به في إطار السياسة العامة وكانت الضرورات تشكل مطلباً هاماً بالنسبة للدول النامية التي حظيت باستقلال الوطني و السياسي من الحكم الاجنبي وسعيها في مباشرة بنائها للاقتصاد التنموي وتحسين أوضاعها المتردية من خلال إشرافها على وضع وتنفيذ العديد من السياسات العامة الشاملة في المجتمع

هذه الأسباب التي جعلت السياسة العامة ذات أهمية متقدمة في الحياة المجتمعية وتوصف بأنها المحور الفعال في علم السياسة وأبحاثه وتوجهاته.<sup>2</sup>

وقد كانت هذه الدعوة اعتماداً على العديد من الأسباب الموضوعية، واقتضت ظروف الحرب العالمية الثانية توافر موارد ونفقات عالية استجوبت تدخل الدولة لتخطيط وتنظيم وتوجيه كل الإمكانيات لسد حاجات الحرب ما إن وضعت الحرب أوزارها حتى جابهت الدولة مشاكل إعادة بناء الاقتصاد القومي الأمر الذي اقتضى تدخل الحكومة كأداة حركية للدولة كموجه ومنظم النشاط الاقتصادي<sup>3</sup> كما

<sup>1</sup> - محمد نصر عارف، ابستومولوجيا السياسة المقارنة : النموذج المعرفي النظري، النظرية المجتمع، القاهرة: المؤسسة الجامعية للدراسات للنشر والتوزيع، 2002، ص 260.

<sup>2</sup> - فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق، ص 29.

<sup>3</sup> - حسن أبشر الطيب، مرجع سابق، ص 57.

رأينا إقرار هذا التدخل الفترة ما بين الحربين العالميتين حيث دفعت ظروف الأمة الاقتصادية الرئيس

**The new deal:** الأمريكي فرانكلين روزفلت إلى إحداث ثورة إدارية المعروفة في الولايات الأمريكية:

والتي بمقتضاها تدخلت الدولة في كثير من ميادين النشاط التي لم يكن من تقاليدھا اكتتافھا ورغم

المقاومة التي لقيتها هذه السياسة من جانب المجتمع الأمريكي في بادئ الأمر، فقد أدت النتائج التي

حققتها إلى الاعتراف بأهمية دور الدولة وإلى تغيير مفهوم سياسة الاقتصاد الحر التقليدية في الأذهان

وأدى مجيء الحرب العالمية الثانية إلى تطبيقات جديدة وناجحة في مجال تدخل الدولة وتنظيم طرق

هذا التدخل، كما ساهم في استقرار هذه السياسة وانتشارها في بلاد العالم<sup>1</sup>.

لقد حصلت العديد من الدول النامية بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية على استقلالها في

إعداد وتنفيذ سياسات عامة هادفة لتجاوز الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية المردية، ولتحقيق بناء

دولة عصرية مستقلة وتعظيم الاستفادة من كل الموارد والإمكانات المتاحة لإرساء البنيات السياسية

للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، إن نهوض الدولة النامية المستقلة بكل هذه الأدوار استوجب

بالضرورة تدخلها المباشر، في مختلف شؤون المجتمع وإشرافها على وضع وتنفيذ العديد من السياسات

العامة في مختلف أوجه الحياة<sup>2</sup>

وفي هذا السياق تجدر الإشارة إلى أن قيام عدد كبير من الدول في آسيا وإفريقيا وأمريكا

اللاتينية قد فتح أبعادا جديدة في رسم السياسات العامة الانمائية لهذه الدول.

غير أن خبراء الإدارة العامة قد تركزت دراستهم على المجتمعات أكثر منها دراسات عن

الدول وقد زعم الكتّاب عموما -الذين طوروا هذا النوع من المجال العمومي منذ أوائل الخمسينات من

القرن العشرين- أن رسم السياسة العامة الإنمائية الاقتصادية هي ثقافة بالدرجة الأولى على أساس ما

<sup>1</sup> - فايز حسين، سيكولوجيا الإدارة العامة، ط1. عمان، الأردن: دار أسامية للنشر والتوزيع، 2008، ص.16.

<sup>2</sup> - حسن أبشر الطيب، مرجع سابق. ص.58.

ورثوه الغرب في القرنين الماضيين ومن خلال هذه المؤشرات وكون هذا الاختلاف في توجهات التنمية يرجع لاختلاف الجذور والخلفيات الثقافية دفعهم هذا لتوسيع مجالات دراسات السياسة العامة التنمية كي تأخذ في الاعتبار المظاهر التاريخية الثقافية للدول النامية<sup>1</sup>

وتطورت السياسة العامة . شيئاً فشيئاً ، فخلال الستينات شملت مختلف العلوم السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وحتى مجالات علمية أخرى، وأنشأ دارسوا السياسة العامة منظمة في الولايات المتحدة، وفتحوا مدارس في أمم أخرى، خاصة بعد ظهور العديد من المشاكل السياسية ووجود تعرض بين العهود السياسية.

ومطالبة جديدة، كل هذا أدى إلى تحول الدول الغربية من نظم الحكم التسلطية إلى نظم حكم ديمقراطية ودعا **Manwell** "مانويل" إلى نشر الديمقراطية المباشرة وإتاحة فرص أكثر للمشاركة والاستجابة للاحتياجات والمطالب الشعبية، أما في بداية السبعينات فقد زاد الاهتمام لمخرجات النظام السياسي سبب تقادم المشكلات الاجتماعية خاصة في الولايات المتحدة الأمريكية (السود والبيض) وتورطها في حرب الفيتنام حيث ظهرت الحاجة لمعالجتها<sup>2</sup> لذلك سرعان ما احتلت دراسات تحليل السياسات أهمية كبرى داخل مركز المعلومات والاستخبارات ومراكز البحوث بدءاً من مؤسسة Ron corporation مروراً بمعهد " بروكيتز " **Brokitaz**، ومختلف لجان الكونغرس وقام محللو السياسات في هذه المراكز بصياغة السياسات<sup>3</sup> بعدها توالى الأبحاث وتطورات، وبرزت دراسات عدة تولى اهتماماً بالمؤسسات السياسية والسلوك السياسي والمؤثرات الاجتماعية والشخصية على السياسة، فعن بنية المؤسسات الحكومية وممارستها، ودور المؤسسات غير الحكومية والأفراد في السياسة العامة

<sup>1</sup> - محمد نصر عارف، مرجع سابق ص 45.

<sup>2</sup> - سلوى الشعراوي جمعة وآخرون، تحليل السياسة العامة في الوطن العربي، القاهرة: مركز الدراسات واستشارات الإدارة العامة، 2002. ص 23.

<sup>3</sup> - المرجع نفسه، ص 29.

خاصة عندما حصلت تغيرات في دور الدولة ، وتزايد أدوار للشركات متعددة الجنسيات والمنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية، في صياغة أولويات السياسات العامة وتحديد مساراتها - أدى إلى ظهور كتابات تؤكد على دور الفاعلين الجدد في السياسات العامة وعن دور الشركات الكبرى، ومنظمات حقوق الإنسان للتأثير في بعض السياسات<sup>1</sup>

إن حقل السياسات العامة لم يقتصر على الفضاء الأمريكي وإنما هناك فضاءات أخرى ساهمت في تطوير دراسته السياسات العامة، ففي بريطانيا مثلا التي تميزت بدرجة عالية من اللامركزية اهتمت هذه الدراسات فيها بالإدارة والمجالس المحلية مثل كتابات "جيوفر فيكرز" الخاصة بتأسيس حقل السياسات العامة المحلية في بريطانيا، وهذا جوهر الاختلاف بينها وبين أمريكا كما برز الاهتمام في هذا الحقل بالسياق الإفريقي من خلال منشورات ومؤتمرات الرابطة الإفريقية للإدارة في الثمانينيات التي تصدت إلى مواضيع عديدة مثل: فشل خطط التنمية والأزمات الاقتصادية أما في الفضاء العربي فيرى "ألمد مصطفى الحسين" أن حقل السياسات العامة لم يتبلور بعد<sup>2</sup>، لكن هناك بعض الجهودات تتبدل في هذا الشأن حيث نجد أن كل الجامعات العربية تهتم بتدريس السياسات العامة سواء كتخصص مستقل أو كقياس ضمن تخصصات عامة كالسياسات العامة والإدارة العامة، كما أن هناك بعض مراكز البحث التي تعني بهذا الحقل مثل: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة "القاهرة"، وبالرغم من هذه الجهودات إلا أنه لم يتبلور بعد مدرسة عربية في تحليل السياسات، تبدلات في دور الدولة وارتفاع مستويات التفاعل بين المؤسسات ومنظمات القطاعين العام والخاص فضلا عن تزايد وتعاضم الأدوار للشركات متعددة الجنسيات والمنظمات الدولية وكذلك المنظمات غير الحكومية الدولية في صياغة أولويات السياسات العامة وتحديد مساراتها وقد ساعد على تبلور هذا

<sup>1</sup> - فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق. ص 29.

<sup>2</sup> - أحمد مصطفى الحسين، مرجع سابق. ص 30.

الدور التغير في مفهوم السيادة والشارع في الانجازات المعلوماتية وفي ثورة الاتصالات التي منحت للمنظمات الدولية غير الحكومية مثل منظمات حقوق الإنسان، القدرة السريعة على التدخل في السياسات العامة الداخلية للدول ومن ثم التأثير في مضامين هذه السياسات العامة وعن دور ما يسمى القطاع الثالث " المنظمات غير الحكومية" في صنع السياسات العامة وهذا كله قد أسهم في بلورة الاتجاهات الحديثة التي ترى أن السياسات العامة ما هي إلا مصلحة متجمعة للتفاعلات الرسمية وغير الرسمية بين عدد من المؤثرين والفاعلين على المستويين المحلي والمركزي، و السياسات العامة على ضوء ذلك تعبير عن إدارة الفاعلين والمؤثرين الذين هم عادة ما يكونون أعضاء في شبكة منتظمة صارت تعرف اليوم باسم " الشبكة السياسية" Policy Network وهذا المفهوم ظهر في ظل تحول مفهوم سيادة التغيرات العالمية والتطورات التكنولوجية، وتعاضم دور الشركات متعددة الجنسيات والمنظمات غير الحكومية<sup>1</sup>

كل هذا أدى إلى تنامي دور السياسة العامة وانتقالها من الوصف إلى التحليل بعدها إلى المقارنة بين مختلف الدول والنظم السياسية، لكن يظل دور السياسة العامة المستقبلية أكثر أهمية خاصة وأن القرن الواحد والعشرين بإضافة سريعة لذلك لا بد أن يواجه التغيرات والتوجهات الجديدة في ظل العولمة و خاصة تكنولوجيا المعلومات. و الحروب- والنزاعات<sup>2</sup>

وبفعل التطور الذي شهد مفهوم السياسة العامة بادر العديد من الكتاب والمفكرين إلى وضع العديد من التعاريف الخاصة بالسياسة العامة دون أن يتمكنوا إلى غاية اليوم من وضع تعريف واحد موحد لها.

### المطلب الثاني: مفهوم السياسة العامة وخصائصها

<sup>1</sup> - فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق. ص 30.31.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه. ص 32.

**أولاً: المفهوم.** يرتبط مفهوم السياسة العامة بالعديد من القطاعات في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية ويتألف المصطلح من كلمتين:

-**الكلمة الأولى:** تتمثل الكلمة في " السياسة" التي يقابلها في اللغة الإنجليزية "Policy" وفي اللغة الفرنسية "Politique" وتعتمد باستخدام مصطلح "Policy" البرامج والخطط وهي سلسلة من القرارات تتعلق بمجال معين " التعليم - الصحة - الدفاع - الشؤون الخارجية) وتعد أيضا بمثابة مرشد للقرارات الخاصة يمتلكه أو ميدان معين، وهنا نميز بين كلمة "Policy" و"Politique" حيث يعتبرها هارولد لازويل Lasswell علم السياسة نظاما معرفيا تجريبيا وبوصفه دراسة تشكيل واقتسام القوة إضافة إلى العمل السياسي أنه علم يتم إنجازه من منظور القوة<sup>1</sup>، (أي السياسة) وهنا تجدر الإشارة إلى أنه في اللغتين العربية والفرنسية تستخدم مصطلحي " السياسة" و" Politique " للتعبير عنها وتعني " Politics " كل ما يتصل بالأساليب والمناورات والصراعات والتفاعلات التي تدور حول ظاهرة السلطة والقدر أو القوة في موسوعة "بلا كويل " أن السياسة هي " كل نشاط بين مجموعة من الناس تكون آرائهم ومواقفهم مختلفة ويتواصلون في قرار جماعة يعمل على تدعيم الأهداف المشتركة بحيث أن القرار يتضمن ممارسة السلطة".

**الكلمة الثانية:** "عامة": **Public-Publique** يستعمل كلمة عامة غير المتخصصين لوصف سياسات شمولية أو رئيسية لمؤسسة معينة حتى وإن كانت مؤسسة غير حكومية فهي قد تعني الشمولية والاتساع الذي تأخذه سياسة ما أو قرار ما.<sup>2</sup>

ولو أن هذا المفهوم يأخذ معنى "général" بالفرنسية، تشير كلمة عامة بالأساس في مجال

<sup>1</sup> - روبرت دال، التحليل السياسي الحديث، ت علا أبو زيد، ط5، مصر : مركز الأهرام للترجمة والنشر، 1993 . ص09.  
<sup>2</sup> عبد الفتاح ياغي، السياسات العامة النظرية والتطبيق، د ط، مصر: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2010. ص07.

السياسة العامة إلى الحكومة، ولكن تم إطلاق صفة العموم عليها لأنها تمثل الوطن وكل

المواطنين.<sup>1</sup>

كان هذا من الناحية اللغوية أمّا اصطلاحاً فإنّ مفهوم السياسة العامة لا يختلف عن كثير من المفاهيم الأخرى في العلوم الاجتماعية من حيث عدم وجود تعريف واحد له، إذ رصد أحد الباحثين نحو أربعين تعريفاً للمفهوم<sup>2</sup>، كما ربط الباحثين من علماء الس والإدارة العامة وعلماء الاجتماع مفهوم السياسة العامة بقضايا الشؤون المجتمعة العامة ومجالاتها التي تشمل بالمطالب والقضايا، فضلاً عن اختلاف آرائهم حول تعريف المجال العام الذي رأى فيه الفيلسوف الأمريكي "J. Dewey" جان ديوي" بأن الأنشطة تصبح عامة حين تتولد عنها نتائج يتعدى تأثيرها نطاق الأفراد، والجماعات المرتبطين فيها بصورة مباشرة<sup>3</sup>

ولأن مفهوم السياسة العامة لا يزال لحد الساعة يخضع لمحاولات ضبط من قبل الباحثين هذا ما يؤكدته تقرير الأمم المتحدة الصادرة في أبريل سنة 2008 ولضمان الإحاطة الوطنية لهذا المفهوم سيتم تقديم عدة تعاريف للكتاب الغربيين، وبعض كتاب العرب بحسب المنطلقات التي تمثل توجهات أصحابها من الباحثين والداعين لها.

#### أ. السياسة العامة من منظور ممارسة القوة (Power).

إنّ السياسة في نظر هذا الاتجاه تعني القوة التي يحظى بها شخص ما للتأثير على الأفراد والجماعات والقرارات بشكل يميزه عن غيره نتيجة امتلاكه لواحد أو أكثر من مصادر القوة المعروفة مثل: الإكراه المال، المنصب الخبرة، الشخصية<sup>4</sup> وحاول فريق من علماء السياسة توضيح معنى القوة

<sup>1</sup> - حسين توفيق إبراهيم، النظم السياسية العربية اتجاهات حديثة في دراستها، ط1، لبنان: مركز الوحدة العربية، 2005. ص294.

<sup>2</sup> - حسن أبشر الطيب، مرجع سابق. ص294.

<sup>3</sup> - فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق. ص31.

<sup>4</sup> - المرجع نفسه، ص32.

من خلال التحكم والاحتكار لوسائلها- فعرّفها من زاوية التأثير على الآخرين بأنها: " احتمال قيام شخص ما في علاقة اجتماعية بتنفيذ رغباته رغم مقاومة الآخرين بغض النظر عن الأساس الذي يقوم عليه الاحتمال"<sup>1</sup>

وانطلاقاً من مفهوم القوة عرف هارولد لازويل "H. Lasswell" السياسة العامة بأنها "من يحوز على ماذا؟ متى؟ وكيف؟ من خلال نشاطات تتعلق بتوزيع الموارد المكاسب والقيم والمزايا المادية والمعنوية، وتقاسم الوظائف والمكانة الاجتماعية بفعل ممارسة القوة أو النفوذ والتأثير بين أفراد المجتمع من قبل المستحوزين على مصادر القوة"<sup>2</sup>

كما عرفها كل من "مارك ليندنبيرك" M.Lindenberg " و"بنيامين كروسبي" " B.Grosby من منطلق براغماتي عملي يخضع لعمليات الأخذ والجذب والمساومات من أنها عملية نظامية تحظى بميزات ديناميكية متدركة، للمبادلة والمساومة وللتعبير عن يجوز على ماذا؟ ومتى؟ وكيف؟ كما تعبر عن ماذا أريد؟ ومن يملكه؟ وكيف الحصول عليه؟<sup>3</sup>

يعكس هذا المنظور قدرة الصفوة ( النخبة) في إمكانية حصولها على القيم ( VALVES ) الهامة عبر التأثير على قوة الآخرين في المجتمع ، ولذا السياسة العامة يمكن أن تكون انعكاساً لأصحاب القوة والنفوذ الذين يسيطرون على النظام السياسي ومختلف مؤسساته<sup>4</sup> ولكن رغم هذه التعاريف إلى انه لم يسلم من الانتقادات من قبل العلماء الذين لا يؤمنون بان القوة وحدها قادرة على تغيير كل العلاقات ومختلف النشاطات التي تتضمنها السياسة العامة إضافة إلى تداخل مضامين السياسية وغير السياسية للقوة دون التمييز بينها في مجال السياسة العامة .

<sup>1</sup> - نصر محمد مهنا، علم السياسة ، القاهرة: دار غريب للطباعة والنشر ، 1994. ص120.

<sup>2</sup> - ابتسام قرقاج ، دور الفواعل غير الرسمية في صنع السياسة العامة في الجزائر. جامعة الحاج لخضر - باتنة، 2010-2011. ص16.

<sup>3</sup> - فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق. ص32.

<sup>4</sup> - مرجع سابق. ص33.



## ب. السياسة العامة من منظور تحليل النظم (System Analyses).

لقد وصف العديد من العلماء السياسة النظام بشكل عام باعتباره مجموعة من الأجزاء تشكل في ما بينها نسفا من العلاقة المتبادلة في اطار تلك الوحدة الكلية، وعلى هذا الأساس يولي أصحاب هذا الاتجاه أمثال **ديفيد إستون** اهتماما بالسياسة العامة أي من وجهة تحليل النظم كنتيجة ومحصلة في حياة المجتمع من منطلق تفاعلها الصحيح مع البيئة الشاملة التي تشكل فيها المؤسسات و السلوكات أصولا للظاهرة السياسية التي يتعامل معها النظام السياسي، فيعرفها بأنها "توزيع القيم (الحاجات المادية والمعنوية) في المجتمع بطريقة سلطوية آمرة من خلال القرارات والأنشطة الإلزامية الموزعة لتلك القيم في اطار عملية تفاعلية بين المدخلات والمخرجات والتغذية العكسية"<sup>1</sup> والسياسة العامة عند إستون في تلك التي تكورها الأجهزة الحكومية من خلال مسؤولياتها علما أن بعض القوى غير الحكومية أو غير الرسمية قد تسهم أو تؤثر في رسم وتطوير بعض السياسات العامة وتستمد خصوصيتها من كونها متخذة من قبل سلطات مخولة من جانب النظام السياسي وهؤلاء عادة هم المشرعون والقياديون والحكام والملوك، والرؤساء والمجالس والهيئات العليا إنهم هم المسؤولون وهم الذين يتمتعون بالسلطات لرسم السياسات<sup>2</sup>

ويرى **جابريل ألموند (G.Almond)** يرى أن السياسة العامة تمثل محصلة عملية منتظمة من تفاعل المدخلات (مطالب+دعم+مخرجات..قرارات سياسية) للتعبير عن أداء النظام السياسي في قدراته الاستخراجية والتنظيمية والتوزيعية والرمزية والاستجابة الدولية من خلال القرارات والسياسات المتخذة<sup>3</sup>. أما "بربارة مكلينان" تعرف السياسة العامة بأنها "النشاطات والتوجهات الناجمة عن

<sup>1</sup> - كمال المنوفي، مقدمة في مناهج وطرق البحث في علم السياسة، القاهرة: وكالة المطبوعات، 2006، ص35.

<sup>2</sup> - جيمس أندرسون، صنع السياسات العامة، ت عامر الكبيسي، ط2. عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 2002، ص15.

<sup>3</sup> - محمد زاهي بشير المغيربي، مترجم السياسة المقارنة: إطار نظري، بنغازي: منشورات جامعة قارنيوس، 1996، ص272.

العمليات الحكومية استجابة للمطالب الموجه من قبل النظام الاجتماعي إلى النظام السياسي<sup>1</sup> يستخلص من تعاريف هذا المنظور ان السياسة العامة هي نتيجة من نتائج النظام السياسي تتفاعل مع بيئة شاملة ذلك لأنها لا تكون فعالة ما لم تراعي الظروف البيئية المحيطة بها لكن بالرغم من أهميته في تفسير وتوضيح السياسة العامة إلى أن نظور تحليل النظم تعرض إلى بعض الانتقادات منها العمومية في طرح مفهوم القيم دون ربطها بشكل مباشر بإطار السياسة العامة كما أغفل الجوانب غير الرسمية في التأثير على القرارات السياسية وكذلك إغفاله لمجريات العملية السياسية بشكلها الدقيق داخل النظام السياسي فضلا عن كون منظور المدخلات و المخرجات يغالي في كون الحكومة تستجيب لهذه المطالب غير أن الواقع يؤكد في كثير من الأحيان أن النظام يفرض سياسته على المجتمع بعيدا عن فكرة المطالب.

### ج. السياسة العامة من منظور الحكومة (Government).

تقوم الحكومة برسم السياسات العامة واتجاه القرارات وتنفيذها، وتم وضع العديد من التعاريف للسياسة العامة ضمن هذا المنظور فعرفها:

- **توماس داي (Thomas Day):** "هي تقدير أو اختيار حكومي للفعل أو عدم الفعل إذ

هي: توضيح لماهية أفكار الحكومة وعملية لضبط الصراع بين المجتمع وأعضاء التنظيم وهي عملية تضبط سلوك وبيروقراطيات التنظيم وتوزيع المنافع وتحصيل الضرائب وغير ذلك"<sup>2</sup>.

**كارل فريديك G. (Friedrich):** "أن السياسة العامة هي برنامج عمل مقترح لشخص أو

جماعة أو حكومة في نطاق بيئة محددة لتوضيح الفرص المستهدفة والمحددات المراد تجاوزها سعيا

<sup>1</sup> - ابتسام قرقاح ، مرجع سابق. ص 21.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه. ص 22.

لِلوصول إلى هدف أو لتحقيق غرض مقصود<sup>1</sup> يعني هذا أن السياسات العامة ليست تلقائية بل هي عملية هادفة ومقصودة.

- **جيمس أندرسون**: "برنامج عمل هادف يعقبه أداء فردي أو جماعي في التصدي لمشكلة أو مواجهة قضية أو موضوع".<sup>2</sup> أي أنها تطور من طرف الأجهزة الحكومية من خلال مسؤولياتها علما أن بعض القوى غير الرسمية تؤثر في بعض السياسات.

\_ **جاي بيتر Guy Peters**: فيرى أنّ السياسة العامة هي "أسلوب محدد من الأفعال التي ينفّذها المجتمع بشكل جماعي أو يتخذها ممثلو ذلك المجتمع وتتصبّ على مشكلة معينة تهّم المجتمع وتعكس مصلحة ذلك المجتمع أو جزء منه"<sup>3</sup>

\_ **ديموك**: "تعني مجموعة المبادئ المرشدة، أو التي ينبغي أن تكون مرشدة عند اتخاذ القرارات في شتى مجالات النشاط القومي مثل الشؤون الخارجية، علاقات العمل، الانتاج الزراعي وما شابه ذلك، إن السياسة العامة هي تقطير أو خلاصة عدة سياسات فرعية للعديد من جماعات المصالح وفي اللحظة التي يتم عندها تراضي وتوافق هذه السياسات و المصالح الفرعية تتشأ "السياسة العامة بصدد موضوع ما". أي كأنها التدبير الحكيم والنظر الحصيف في عواقب الأمور بصدد مسألة معينة.<sup>4</sup>

\_ **نيكولاس Buyse Nicolas**: يراها على أنها "هي نتيجة عملية الفعل الجماعي المتضمن للعدد من الفاعلين العموميين والخواص، وبالتالي فإن فهم ميكانيزمات بناء السياسات (صحية، زراعية، تعليمية) يقدم لنا صورة توضيحية لمجال الفعل الجماعي، وهنا تجدر الإشارة إلى أنّ مفهوم السياسة العامة 'Policy Public' تجاوز كونه يمثل إحدى

<sup>1</sup> - عامر الكبيسي، صنع السياسات العامة، عمان: دار المسيرة، 1999، ص.15.

<sup>2</sup> - ثامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، ط.1.الأردن: دار مجدلاوي للنشر، 2004، ص.27، 28.

<sup>3</sup> - ابتسام قرقاق، مرجع سابق، ص.22.

<sup>4</sup> - السيد عليوة، عبد الكريم درويش، دراسات في السياسات العامة وصنع القرار، القاهرة: مركز القرار للاستشارات، 2000، ص.35.

مظاهر نجاح الدولة أو فشلها في تأمين مبررات وجودها وكذا في احتلالها الهامش الواسع والدور الرئيسي في رسم وتنفيذ السياسة العامة إلى مفهوم تشارك فيه العديد من الفواعل، وهذا راجع للتغيرات الكثيرة التي أثبتت فشل الدولة في إدارة العديد من القطاعات فتراجع احتكارها للسياسة العامة شيئاً فشيئاً<sup>1</sup>.

**بيار موليير و برونو جوبارت** يرى كل منهما أن "السياسة العامة بصفتها نتاج اجتماعي ضمن منظورين، فالأول هو تعبير عن صورة اجتماعية تمثل النظام السياسي وتجسده وتبر عنه، فتحدد المجالات التي يتدخل فيها أما الثاني فهو يعبر عن مجموعة من الوسائل التنظيمية والمالية والإدارية والقانونية والبشرية، وتتضمن إجراءات والعلاقة بين السلطات، والسياسة العامة هي عملية اجتماعية فعلية ملموسة<sup>2</sup>

ويعرفها **هنري موني** على أنها تلك الوسائل المعتمدة من طرف الحكومة في سبيل إحداث تغييرات معينة داخل النظام الاجتماعي للدولة<sup>3</sup>

أما عن الكتاب العرب فالسياسة العامة عند **خيري عبد القوي** هي " تلك العمليات والإجراءات السياسية وغير السياسة التي تنفذها الحكومة بقصد الوصول إلى اتفاق على تعريف المشكلة والتعرف على البدائل لحلها وأسس المفاضلة بينها تمهيدا لاختيار البديل الذي يقترح إقرار في شكل سياسة عامة ألزم تنطوي على حل مرضي للمشكلة<sup>4</sup> من خلال هذا التعريف نلتمس مراحل صنعها، كما يشير بسيوني حمادة إبراهيم في هذا الصدد وعلى أنها مجرد أفكار خاصة في بداية عندما يشترك عدد

<sup>1</sup> - حسن خليل، السياسات العامة في الدول النامية، ب ط، لبنان: دار المنهل اللبناني، 2007، ص 12.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه والمكان نفسه.

<sup>3</sup> - جيمس أندرسون ، مرجع سابق، ص 15.

<sup>4</sup> - ثامر كامل محمد الخزرجي، المرجع السابق، ص 28.

كبير من الأفراد تصبح مقترحات، وعندما تتبنى السلطات الحكومية هذه المقترحات تصبح سياسة عامة ( فكرة اقتراح ← سياسة عامة )<sup>1</sup>

ويعرفها " أحمد سعيان " : " هي تعبير عن رغبة الحكومة بالعمل أو الامتناع عن العمل ، وهي مجموعة مبنية ومتماسكة من القرارات والإنجازات يمكن غزوها لسلطة عامة محلية وطنية أو فوق وطنية واقترح " أحمد سعيان " أربعة عناصر للسياسة العامة: وهي: الهدف، اختيار الأفعال التي تحققه، إعلان الفاعلين لهذه السياسة، وتنفيذ هذه السياسة.<sup>2</sup>

وقد اتفق معظم الباحثين على خمسة عناصر للسياسة العامة:

### أ.المطالب السياسية: Political Demands

تمثل المطالب السياسية حاجات الأفراد والمجتمع وتفضيلاتهم المتنوعة حيث تتوجه الى النظام السياسي في صورة مطالب تستدعي استجابة السلطات لها صورة أو بأخرى وتعمل المؤسسات و التنظيمات على تنظيم حجم وتعدد هذه المطالب.<sup>3</sup>

### ب\_قرارات سياسية Policy Décisions: وتشمل ما يصدره صانعي القرارات والموظفين

العموميين المخولين بإصدار الارادات الملكية والمراسيم والأوامر والتوجهات المحركة للفعل الحكومي فقرارات السياسة العامة هي غير القرارات الروتينية المعتادة.<sup>4</sup>

### ج\_إعلان محتويات السياسة Policy Contents Avertissement: وهي

تعبيرات رسمية أو عبارات موحية سياسية عامة وتشمل الأوامر الشفهية والتعبيرات القانونية والضوابط

<sup>1</sup> - وصال نجيب العزاوي، مبادئ السياسة العامة، ط1. الأردن: دار أسامة للنشر و التوزيع، 2004. ص14.

<sup>2</sup> - أحمد سعيان، قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية، بيروت: مكتبة لبنان، 2004. ص213.

- محمد شلبي، المنهجية في التحليل السياسي: المفاهيم، المناهج، الإقترابات والأدوات، ط5. الجزائر: دار هومة، 2007. ص135.

<sup>3</sup> - فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق. ص40.

<sup>4</sup> - ثامر كامل محمد الخزرجي، مرجع سابق. ص29.

المحددة للسلوك وازاء الحكام والقضاة, وحتى خطب المسؤولين وشعاراتهم التي تعبر عن المقاصد العامة والأغراض المطلوب تحقيقها<sup>1</sup> وقد يكون وصف السياسة ومضمونها غامض كما قد يحصل التناقض عند شرح مضمونها في المستويات أو السلطات المختلفة, أو حتى الوحدات الادارية المتعددة ونجد أيضا في مجال تفسير السياسة العامة على سبيل المثال: المحافظة على البيئة وسياسة استخدام الطاقة<sup>2</sup>.

### د-مخرجات السياسة Policy Out Put: وهي المؤشرات الملموسة الناجمة عن

السياسة العامة في ضوء قرارات السياسة والتصريحات التي يلمسها المواطنون من الأعمال الحكومية, ولا يشمل الوعود والنواب وقد تكون المخرجات المحققة من السياسة العامة بعيدة أو مختلفة كما يتوقع ستحققه أو ما تنص عليه السياسة نفسها<sup>3</sup>.

### هـ-أثار السياسة Policy Impact: وتمثل العوائد والنتائج المتحصل عليها سواء

كانت مقصودة أو غير مقصودة جراء السياسة العامة التي تحسم موقف الحكومة إزاء القضايا أو المشكلات. فكل سياسة عامة آثار معينة قد تكون ايجابية مصحوبة بمضاعفات و بآثار سلبية تحتاج إلى تبني سياسات عامة جديدة أو ملحقه بسابقتها<sup>4</sup>.

\_ بعد التطرق إلى هذه التعريفات و الرؤى والعناصر و المحددات للسياسة العامة التي تعتبر اجتهادات لمجموع المفكرين و الكتاب سنعرض تعريفنا للسياسة العامة ألا و هو أنها: "عملية تجسد التفاعلات الحاصلة بين مختلف الفواعل الرسمية وغير الرسمية وهي تعبر عن مجموع النوايا أو التطلعات أو الرغبات المعلنة وغير المعلنة التي من شأنها تأخذ صورة برنامج عمل أو سلسلة من النشاطات أو القرارات المترابطة أو القوانين أو اللوائح أو الاحكام القضائية والمرتكزة على فهم ومبادئ

<sup>1</sup> - عامر الكبيسي , مرجع سابق,ص18.

<sup>2</sup> - محمد موفق, الإدارة العامة هيكلية الأجهزة وصنع السياسات وتنفيذ البرامج الحكومية .عمان: دار الشروق,2007.ص118.

<sup>3</sup> - ثامر كامل محمد الخزرجي , مرجع سابق,ص30.

<sup>4</sup> - فهمي خليفة الفهداوي , مرجع سابق ,ص42.

مرشدة و محددة للأطر الفكرية والمناهج و الأساليب الواجب الالتزام بها أثناء العمل والكاشفة للأهداف والاختيارات والتوجهات الآتية والمستقبلية المرجو تحقيقها والوصول إليها في ظل تخصيص الموارد والهيئات والإجراءات الشرعية والفعالة الضرورية لذلك".

لمفهوم السياسة العامة علاقة وطيدة ومتداخلة بكل من مفهوم الخطة البرنامج والقانون , إذ كثيرا ما يتم استعمالها كترادفات إلا أنه هناك فروقات تمكنا من التمييز بينها:

● **الخطة:** لها عدة معاني من بينها-في المجال الإداري-أنها الوثيقة التي تتضمن البرامج

المختلفة التي تعبر عن السياسة العامة للدولة, والفرق بين المفهومين الخطة والسياسة العامة هو فرق بالدرجة وليس في النوع لأن هاته الأخيرة أكثر شمولية وعمومية من الخطة التي هي أكثر تحديدا

● **البرنامج:** هو مجموع النشاطات المتجانسة والتي تسعى لتحقيق أهداف محددة وردت في

السياسة العامة والخطة معا فالبرنامج هو جزء من الخطة كما يمكن أن يكون في مستوى من المستويات خطة قائمة بذاتها مما يجعله أحد عناصر السياسة العامة<sup>1</sup>

● **القانون:** يعبر عن تنظيم متخذ من طرف لسلطة تشريعية حول موضوع معين محدد أو

مصلحة عامة ويكون إلزامي وعملياتي.

**ثانيا: خصائص السياسة العامة:**

<sup>1</sup> - أحمد مصطفى الحسين, مرجع سابق, ص 31.

-بعد التعرض للتعريف المتعلقة بالسياسة العامة، ننتقل إلى إبراز الخصائص التي تميزها عن غيرها من السياسات أو الأنشطة أو الأعمال، بحيث أنّ هذه الخصائص والسمات توضح غموض ونقص تلك التعاريف مما يساعد على فهم مدلولاتها ومعالمها الأساسية وتتمثل:

**1- السياسة العامة ذات سلطة شرعية** بحيث أنه بمجرد إقرار سياسة عامة معينة من قبل صانعيها لا بد من إصدار قانون بشأنها أو مرسوم<sup>1</sup>. حيث أنّ هذه السياسة تكون ضمن إطار تنظيمي محدد له صفة دستورية قانونية. إنّ ارتباط عملية صنع السياسة العامة بهذا الإطار التنظيمي والدستوري للدولة هو ما يجعلنا نميز بين السياسة العامة وباقي السياسات الأخرى التي تتخذ في أطر تنظيمية أخرى في الإطار الحكومي مثل سياسات المؤسسات الخاصة إلا أنّ تطوير السياسات العامة وقراراتها في إطار تنظيمي حكومي لا يعني أن هذه الأطر التنظيمية تعمل على اعداد السياسات التي تقرضها فيما بعد على العالم الخارجي، لأنّه في الواقع وكما تشهد بذلك تجارب الدول المتخلفة يتم وضع السياسات العامة بالاشتراك مع الفواعل والجماعات المختلفة الموجودة في المجتمع أي أنّه لا يوجد فاعل سياسي وحيد يتولى وضع ورسم السياسات بل هناك مجموعة من الفواعل المتدخلة وبدرجات متفاوتة.<sup>2</sup>

**2- تشمل السياسة العامة جميع القرارات الفعلية المنظمة والضابطة والمعالجة لمشكلة ما والتي تصدرها المؤسسات الحكومية كما تشمل ما تنوي الحكومة أن تفعله أو تعد لفعله فالمشاكل المجتمعية لا تصبح سياسات عامة إذا لم تقم الحكومة بتبنيها واصدار قوانين ومراسيم بشأنها والتي تعمل على تحديد أهدافها وتنظيم سير نشاطاتها.<sup>3</sup> والسياسة العامة تحتوي على أسلوب معين من الإجراءات**

<sup>1</sup>- حسن أبشر الطيب, مرجع سابق. ص37.

<sup>2</sup>- أحمد مصطفى الحسين, مرجع سابق. ص21.

<sup>3</sup>- محمد زاوي بشير المغربي, قراءات في السياسة المقارنة, قضايا منهجية ومدخل نظرية, ط2. بنغازي: منشورات جامعة قارنيوس. 1998. ص252.



الحكومية التي ينفذها أشخاص رسميون بدلا من قرارات لم تصل إلى مرحلة الانتهاء من تنفيذها وبالتالي فهي تمثل ما تقوم الحكومات فعلا بتطبيقه مثل الحد من التضخم، وليس ما تنوي القيام به.<sup>1</sup>

3- السياسة العامة تمتاز بالاستمرارية بمعنى ألا يقوم صانعو السياسة بإعداد برامج جديدة تماما وإنما يكتفون بإدخال تعديلات جزئية على ما هو مطبق فعلا من سياسات وبرامج<sup>2</sup> لذا فهي عملية ديناميكية مستمرة ودائمة التطور و التغيير، بالنسبة لهذه الخاصية فهي غير متجسدة في السياسات في الجزائر ذلك لأنه كما جاءت حكومة جديدة ألغت سياسات الحكومة التي سبقتها وهذا ما يؤدي إلى انقطاع السياسة العامة وعدم استمراريتها. وبالتالي عدم تحقيق مطالب المجتمع بالإضافة إلى الاستمرارية، لا بد أن تمتاز السياسة العامة بالتجديد من خلال التكيف مع كل المتغيرات الظرفية التي يمكن أن تحدث (الحروب، الكوارث..).

4- السياسة العامة تعكس ما يسمّى بالجدوى السياسية، أي لا بد منا أن نقيمها تقييما قريبا حيث تمثل الجدوى مؤشرا هاما من مؤشرات نجاح السياسة العامة وذلك يطرح تساؤلات حول النتائج والأهداف المرجوة من قبل تلك السياسات<sup>3</sup>

5- السياسة العامة قد تكون إيجابية في صياغتها أو سلبية فهي قد تأمر بالتصرف باتجاه معين، وقد تنهي القيام بتصرفات غير مرغوبة... أو قد تعدّ سكوتها أو عدم التزامها بالتصرف إزاء ظواهر معينة بمثابة توجه، فالحكومة قد تتبنى مثلا سياسة عدم التدخل (**Laissez Faire**) أو رفع اليد إزاء ظاهرة معينة أو في ميدان ما والسياسة العامة في شكلها الإيجابي الامرة ينبغي أن تكون شرعية وقانونية حتى تصبح ملزمة للخاضعين لها<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - ابتسام قرقاج، مرجع سابق، ص 28 .

<sup>2</sup> - ثامر كامل محمد الخزرجي، مرجع سابق، ص 32.

<sup>3</sup> - عامر الكبيسي، مرجع سابق، ص 16.

6- السياسة العامة تشتمل على الأعمال الموجهة نحو أهداف مقصودة ولا تشمل التصرفات العشوائية والعفوية التي تصدر عن بعض المسؤولين أو الأشياء التي تحدث انبثاقاً والتي يمكن حصرها في ثلاث محاور أساسية: **المحور الأول:** بناء الدولة وتأكيد سيادتها في دائرة اختصاصها الإقليمي بما يؤمن لها الاستقلال وحرية التصرف في منهجها السياسي وسياستها الخارجية دون الاعتراف لأي إرادة أخرى بأن تعلق بالدرجة التي تكون فيها صاحبة الكلمة العليا في إطار الإقليم الذي تهيمن عليه.

**المحور الثاني:** تحديد الأطر الفكرية والأساليب العملية بهدف تحقيق التنمية المستدامة، والتي تعني عملية تغير يكون فيها استغلال الموارد واتجاه الاستثمارات والتطور التكنولوجي والتغيير المؤسسي في حالة انسجام كما أنّ عملية التنمية المستدامة تعمل على تقوية الامكانيات الحاضر والمستقبل لتلبية الحاجات والمتطلبات الانسانية.

**المحور الثالث:** حل المشاكل المجتمعية القائمة أو المتوقع حدوثها في المستقبل المنظور بهدف تأمين ارادة المجتمع وحماية حقوقه وتحقيق التكامل والتمازج العضوي بين مختلف الأنساق السياسية والاجتماعية والثقافية المحددة لهوية الدولة ومقوماتها البيئية<sup>2</sup>.

وتميل السياسة في مراحلها الأولى لأن تعكس درجة القوة والسلطة والنفوذ التي تحظى بها الجماعات والنخب الموجودة داخل المجتمع فالتوصل للسياسة عامة ما يحتاج الى الدخول في سلسلة من الاجراءات المعقدة والمرهقة مثل: التشاور، التداول، التفاوض والمساومة حتى يتسنى في النهاية الوصول الى الترضيات والحلول الوسطى التي تتمكن من توفير الحد المطلوب من التوافق بين كل هذا التعارض من الاتجاهات والدوافع والمصالح<sup>3</sup> فهي توازن بين الفئات والجماعات المصلحية لأنها

<sup>1</sup> - نور الدين دخان , تحليل السياسات التعليمية العامة - نموذج الجزائر- رسالة دكتوراه في التنظيم الإداري , قسم العلوم السياسية جامعة الجزائر , 2007. ص23.

<sup>2</sup> - عزيزة ضميري , مرجع سابق. ص14.

<sup>3</sup> - السيد عليوة , عبد الكريم درويش , مرجع سابق. ص 100 .

خلاصة التفاعلات المختلفة داخل البيئة من أحزاب وجماعات مصالح ونقابات، مما يجعلها محلاً للصراع والتفاوض بغية تحقيق أكبر المكاسب والمنافع لصالح فئة دون أخرى.<sup>1</sup>

7- السياسة العامة هي تعبير عن التوجه السلطوي أو القهري لموارد الدولة و للمسؤول عن التوجيه الحكومي، فهي تمرين سلطوي وعقلاني يقصد منه التنبؤ للمستقبل أي انها عملية مستقبلية تهتم بكل التغيرات والاحتمالات الاقتصادية والسياسية والتكنولوجية، وكذلك التغيرات التي تحدث على مستوى القيم و الاخلاق.<sup>2</sup>

8- السياسة العامة هي مجموع الأعمال والأفعال والتصرفات والتوجهات المنسقة غير العشوائية المنطقية والعقلانية الصادرة عن القادة والرؤساء أو المسؤولين الحكوميين بتأثير ومشاركة من قبل فواعل سياسية أخرى مما جعل هذه السياسات بوتقة تتفاعل فيها الفواعل السياسية المتعددة وتتصهر وتتمازج حتى وان كانت درجات تأثيرها متباينة، ولا بد أن تتمتع هذه بالشرعية - كما ذكرنا سالفاً - وقوة الالتزام الاقتصادي.<sup>3</sup>

9 - الدراسات الأولية حول السياسة العامة كانت تؤكد أن العوامل السياسية وطبيعة النظم السياسية هي متغيرات غير مهمة في تحديد السياسة العامة، ومن بين المؤيدين لذلك نجد روبرت دال Dahl، الذي يرى أن التأثير القوي لبعض العوامل مثل مستوى التنمية الاجتماعية والاقتصادية والتقاليد الاقتصادية والاجتماعية على السياسات الحكومية جعل من التأثير المستقل لطبيعة وخصائص النظم السياسية، على هذه السياسات تأثير قليل وضعيف، فأنصار هذا الاتجاه مقتنعين بأن خصائص نظام الحكم لا يفسر الاختلافات في السياسات العامة للدول المختلفة، تكون الخصائص الاقتصادية والاجتماعية هي أكثر قدرة على تفسير التمايز في السياسة العامة الا أن الاهتمام المتزايد بجانب

<sup>1</sup> - محمد قاسم القربوتي، رسم وتنفيذ وتقييم وتحليل السياسة العامة، الكويت: درمك، 2006. ص 33.

<sup>2</sup> - أحمد مصطفى الحسين، مرجع سابق. ص 21.

<sup>3</sup> - حسن أبشر الطيب، مرجع سابق. ص 31، 35.

المخرجات والتساؤل من جديد عن علاقة الاختلافات البنيوية بين الدول (الحكومات , حقوق المواطنين, نشاطات الأحزاب...) , واختلاف السياسات العامة لها أدى الى التوصل وتأكيد وجود علاقة تأثير متبادلة بينهما ,حيث تؤدي خصائص النظام السياسي الى فهم القيود التي تضعها هذه الخصائص على عملية السياسة العامة مما جعل هذا التأثير من العوامل الجوهرية المفسرة لأسباب الاختلاف في السياسات العامة بين مختلف الدول هذا من جهة وأن خصائص النظام السياسي تتفاعل مع العوامل الاقتصادية والثقافية والاجتماعية والثقافية ,وتؤثر على المخرجات ونواتج السياسة العامة لا محالة من جهة اخرى.<sup>1</sup>

**10-** إنّ اندام السياسات العامة قد يؤدي الى ازدواجية أو تعارض في القرارات وأساليب العمل ,وهذا من شأنه أن يبدد الامكانيات المتوفرة ويقوض الفرص لتحقيق الأهداف المسطرة بالكفاءة والفاعلية المطلوبة والسياسة العامة تشير الى اطار عام للفعل هذا الفعل يقوم على تحديد أو تعريف المشكلة التي تواجه المجتمع وصياغة الحلول لها واتخاذ القرار ,وتطبيق البرامج وتقييم النتائج والفعل والأداء الحكومي وخطوات عمل السياسة العامة منذ بداية اتخاذ القرار مروراً بعملية اعداد الخطط والموازنات والرسم والتنفيذ لا تكون بمنى عن البيئة المحيطة بالسياسة العامة الداخلية والخارجية لأن اهمال تلك البيئة بما تحتويه من عوامل اقتصادية وسياسية واجتماعية يؤدي الى فشل السياسة العامة في الوصول الى تحقيق مصلحة المجتمع .

- إن توفير كل الخصائص في السياسة العامة يجعلها قريبة من النموذج الرشيد ( المثالي) لكن عند استقراء هذه الخصائص على ارض الواقع يلاحظ أن بعضاً منها مغيبة, كصعوبة تنفيذ بعض السياسات, فتبقى مجرد حبر على ورق.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>- عزيزة ضميري, مرجع سابق, ص12.

<sup>2</sup>- محمد قاسم القريوتي, مرجع سابق, ص 33.

**المطلب الثالث: مراحل صنع السياسة العامة ومستوياتها وبيئتها.**

**أولاً: مراحل السياسة العامة.**

تتغير السياسة العامة بتغير مراحلها، وتتطور لأجل الوصول الأهداف المنشودة فهناك ثلاث مراحل تمر بها السياسة العامة: الصنع التنفيذ التقويم.

**المرحلة الرئيسية الأولى:** عملية صنع السياسة العامة هي عملية في غاية الأهمية حيث

تمتاز بالدقة والتعقيد\* وتمر بعده خطوات سيتم التطرق إليها وتوضيحها فيما يلي:

**أولاً: تحديد المشكلة.**

من الملاحظ أن المجتمعات المعاصرة تعاني من تعقد وتزايد المشاكل مما يجعل هذه المرحلة من أهم المراحل التي يجب الاهتمام بها في عملية صنع السياسة العامة، وخاصة أن الحكومة لا تهتم بحل المشاكل أو الاهتمام بها، وتحديد المشكلة كخطوة تتضمن مجموعة من العناصر يجب إتباعها وهي:

**01. تعريف مشاكل السياسة العامة:** المشكلة هي ظاهرة مرتبطة بقضية أو موقف

معين أو حاجات مطلوبة وبالتالي فهي محددة، لها أغراضها وأثارها المباشرة وغير المباشرة، وهي قابلة للحل في إطار المقومات البيئية<sup>1</sup> فالمشكلات العامة هي إذ جوهر بناء أي السياسة العامة تبدأ من حيث توجد المشكلات التي تتطلب تحديدا لأبعادها وآثارها كمحفز للتحرك الحكومي نحو اتخاذ البدائل المناسبة إزاءها وتعرف بأنها " انحراف أو عدم توازن بين ما هو كائن وبين ما يجب أن يكون" وهي

<sup>1</sup> - حسن أبشر الطيب، مرجع سابق. ص25.

أيضا" إطار فكري يساعد على وصف واقع معين، وعلى تنظيم الجهد الهادف لفهم، وتغيير الواقع من حال إلى حال<sup>1</sup>

02. خطوات تحليل المشكلة: تتم عملية تحليل المشاكل بخطوات عدة هي:

أولاً: تعريف المشكلة وتميزها

- تحليل المشكلة من خلال معرفة أساسيات وأهدافها....الخ
- إعداد قائمة بالحلول الممكن إتباعها لحل المشكلة....
- تقييم الحلول حسب المعايير الملائمة وتشمل ( المهارات المطلوبة، الموارد المادية والبشرية والتكلفة، المخاطر ومراعاة البيئة والقيم).
- تحديد الخيار الأفضل واتخاذ القرار
- وضع خطة التنفيذ
- المتابعة والتقييم لمعرفة مدى نجاح أو فشل التنفيذ<sup>2</sup>

ثانياً: جدول الأعمال أو الأجندة السياسية: Policy Agenda

إن أي قيمة تكون محط اهتمام صناع السياسة العامة وتأخذ حيزاً لها ضمن أجندة أعمال السياسة العامة<sup>3</sup> حيث تقوم الحكومة بإدماج أهم المطالب، والقضايا العامة للمجتمع في جدول أعمال السياسة العامة أو ما يسمى بالأجندة السياسية الحكومة، فتقدم بعمليات المناقشة لاتخاذ القرارات الرسمية

<sup>1</sup> - حسيبة غارو، دور الأحزاب السياسية في رسم السياسة العامة -دراسة حالة الجزائر 1997\_2007- مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012، ص 66.

<sup>2</sup> - ابتسام قرقاج، مرجع سابق، ص 11-12.

<sup>3</sup> - فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق، ص 33.

للمطالب المطروحة<sup>1</sup>، وأجندة الحكومة هي قائمة تتضمن الموضوعات والمشكلات الموجودة أمام موظفين الحكومة التي يشارك الناس من خارج الحكومة للموظفين الرسميين فيها أو إعطائها قدرا من الاهتمام، والعناية خلال أي فترة من الوقت وهذا ما يراه **Gohn kingplom** ويميز كل من **Coob** و **أيلدر Alder** بين نوعين من جداول الأعمال فالأول نظامي والثاني حكومي، أما النظامي فيظم المسائل التي تتبناها السلطة وتستدعي تدخل السلطات الثلاث وفقا لملاحياتها واختصاصها ، أما الحكومي فهو بمثابة جدول النقاش يكفي عادة بالمستوى الحكومي لمعالجتها، وقد يتميز جدول أعمال السياسة بالغموض فموضوعاتها تكون محل جدال، كما أن معظم القضايا تدخل الأجندة وتبقى عالقة وبمجرد ظهور مشاكل أكثر أهمية، فإن سابقتها تزول<sup>2</sup> وهناك بعض القضايا التي تأخذ سنوات مطولة أحيانا في إيجاد الحل لها، وبعضها قد لا يحل إما بطريقة أو أخرى، فعدم مقدرة المؤسسات و الحكومات على التعامل السريع مع القضايا يعود إلى عوامل عديدة من أهمها:

- اعتماد المؤسسات الإدارية والأجهزة الرسمية على قوائم مطولة من الخطوات البيروقراطية والأساليب الرئيسية في التفاعل والاستجابة مع الطلبات المجتمعية، مما يسفر عنه اختلافات في الأداء وتعثرات في الإنجاز، وهذا ما ينعكس على فاعلية النشاطات عبر الأجندة السياسية.

- ترتب أسبقيات القضايا في الأجندة في ضوء اعتبارات بين أسهم في بلورتها أشخاص فاعلون، حيث تتداخل لمواقف حول الأسبقيات، وقد تتم معالجة قضية على حساب قضية أخرى<sup>3</sup>

- كما أن عامل الوقت يشكل أهمية بارزة لأن تفعيل أو عدم تفعيل الأجندة حيال

جدولتها الأعمال السياسة العامة.

<sup>1</sup> - حسبية غارو ، مرجع سابق. ص68.

<sup>2</sup> - عامر الكبيسي ,مرجع سابق. ص82.

<sup>3</sup> - فهمي خليفة الفهداوي, مرجع سابق، ص240.

### ثالثاً: بلورة وصياغة السياسة العامة: Policy formulation

يعد تحديد المشاكل ووضعها على الأجندة السياسية، لابد للحكومة من بلورة الأفكار ، السياسات الممكن اتباعها للتعامل مع المشاكل ذات الاولوية، وهذه العملية تأتي محصلة لتفاعل عوامل عدة منها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، فمثلا في الولايات المتحدة الأمريكية ، كانت السياسات تسير وفق آلية الخطأ والصواب، لتنتقل إلى الاعتماد على آلية الخبرة، والكفاءة ثم الانتقال إلى دور البيئة والقوى المؤثرة داخلها، وقد تظهر مع آليات تؤثر في صياغة، وبلورة السياسة العامة هي:

المساومة, الصراع, التعاون والإقناع, التنافس, الأوامر أو القرض<sup>1</sup>.

1. **المساومة\***: هي عملية تفاوض بين شخصين أو أكثر ممن يتمتعون بالسلطة والصلاحيه وذلك لاتفاق على حل مقبول ولو جزئيا لمصلحة أهدافهما وليس بالضرورة أن يكون حلا مثاليا.

2. **التنافس** *Compétition*: هو نشاط يسعى من وراء طرفان أو أكثر إلى تحقيق نفس الهدف مثل تنافس الأحزاب من أجل كسب الانتخابات وتنافس الدول في سبيل تحقيق مكاسب اقتصادية، ويعتمد المتنافس على تحقيق مكاسبه فقط دون أي فائدة للخصم، ولكن في بعض الأحيان يلجأ المتنافسان إلى المساومة حفاظا على وجودها<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - أحمد مصطفى الحسين, مرجع سابق. ص 205.

\*- ثمة نوعان شائعان للمساومة هما "مساومة الاتفاق على الملف الكامل" وتتضمن اتفاق بين الاطراف الحاصلة ازاء قضيتين مختلفتين مثل البرلمانين و"مساومة الاتفاق التوفيقي" وتتضمن أسلوب صريح ومرضي للطرفين عملا بالمقولة "بعض الشيء خير من لا شيء" .. للمزيد: الفهداوي ، مرجع سابق. ص.258.

<sup>2</sup> - فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق، ص.258.



3. **الصراع: Conflit** هو حالة من حالات التفاعل التي تحصل بين الطرفين يفوز أحدهما بما يطمح إليه ولا يوفق الآخر إلى ذلك ولكنه يتحمل الكلفة فوز خصمه وقد ينشأ الصراع عن موقف تنافس أي أن المنافسة قد تتطور إلى أن تصل إلى حالة من حالات الصراع عندما يحاول الآخر إبعاد عن الموقف<sup>1</sup>

4. **التعاون والاقناع: Comperation et Persuasion** يندرج التعاون عند ما يكون جميع المعنيين أو المشتركين بمتابعة سياسة معينة يتوقعون حصولهم على مكاسب وامتيازات بالشكل الذي يدفعهم نحو التعاون والاتفاق على قرارات السياسة العامة كطريق مناسب في بلوغ الاهداف، وهي وفيها سعى الطرف الأول لجعل الأخرى تقبل بما يطرحه وتوافق على شروطه التي حظيت بالاقناع الكافي الذي يؤسس على مجموعة معلومات حقيقية كانت غائبة عن الاذهان أو على مصالح يمكن أن تحقق بعد أن أزيح الغموض ملابساتها<sup>2</sup>

5. **الفرض أو الأمر command** إذا كانت المساومة تتضمن تفاعلا وتعاملا بين الزملاء أو الشركاء أو الأعضاء فإن توجه الأمر يكون داخل التنظيم الواحد ويتم عبر السلم الهرمي ومن الرؤساء المرؤوسين، وبموجب هذه الطريقة سيسعى الرؤساء إلى توجيه مرؤوسهم للموافقة على برامجهم<sup>3</sup> مستخدمين بذلك الثواب والعقاب لمن يؤدي أو يعارض الترقية أو المكافآت

#### رابعا: تبني قرار السياسة العامة .

تصل الحكومة لأهدافها بواسطة قوانين وإصدار تشريعات ضمن اتخاذ القرار وذلك المفاضلة بين مجموع البدائل المطروحة للسياسة العامة، فتقديم المشاريع أو مرحلة اتخاذ القرار وتوجه للسلطة

<sup>1</sup> - ابتسام قرقاح، مرجع سابق. ص 36-37.

<sup>2</sup> - فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق. ص 26

<sup>3</sup> - عامر الكبيسي، مرجع سابق. ص 110.

التشريعية في تسليمها للأمانة العامة لمجلس الأمة ومجلس النواب، حسب اختصاص كل دولة ، ثم تطرح للجنة القانونية وتقدم للتصويت عليها، وإذ تم قبول المشروع ، يرفع لرئيس الدولة المصادقة عليه (المشروع) لينشر بعد ذلك في الجريدة الرسمية، ليصبح ساري المفعول وفي حالة رفعه يدفع للمجلس للمراجعة وإذ تم الموافقة عليه يصبح نافذ المفعول<sup>1</sup>

### \* المرحلة الرئيسية الثانية: هي مرحلة تنفيذ السياسة العامة

- بعد اكتمال المرحلة الرئيسية الأولى وهي صنع السياسة العامة، تصبح المقترحات مؤهلة ليطلق عنها السياسة العامة، ويجدر بها الانتقال إلى ما هو نظري تشريعي وإلى ما هو عملي تنفيذي، حيث تكون السلطة التنفيذية ومستوياتها هنا هي المسؤولة عن عملية تنفيذ السياسة العامة وتتمتع بسلطات تقديرية واسعة أثناء التنفيذ نظرا لما يميزها من خبرات وثقة وتجارب في مختلف الميادين وهذا ما يعطيها إحدار للوائح والتعليقات<sup>2</sup>

والمصطلحات المستخدمة لمرافعات التنفيذ، نجد الإدارة أو تطبيق أو التفصيل وللعمل بين مرحلتين التشريعية والتنفيذ ليس بالعمل السياسي، وهناك صدق كبير في المقولة التي ترى أن السياسة تشتر في ضوء إمكانية تطبيقها وتطبق في ضوء ما تنص عليه لائحة تشريعها، كما يرى جيمس أندرسون<sup>3</sup>

وعلى أساس هذا القول فإن تنفيذ السياسة العامة بعبارة بسيطة هو تحويلها إلى نتائج عملية ملموسة كما أنه يعني مجموعة النشاطات والاجراءات والتدابير التنفيذية الهادفة لإخراج السياسة العامة، وتطبيقها على أرض الواقع، باستخدام إمكانيات المادية والبشرية والتكنولوجية.... لتحقيق

<sup>1</sup> - سميرة نوي ، الأزمة المالية على السياسة العامة، دراسة حالة في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية ، تخصص سياسة العامة والاجتماعية المحلية، جامعة محمد خيضر ، بسكرة، 2012-2013، ص13.

<sup>2</sup> - محمد قاسم القويوتي، مرجع سابق. ص255.

<sup>3</sup> - عامر الكبيسي، مرجع سابق.ص123.

اهداف ومقاصد السياسة العامة ويشير أيضا التنفيذ السياسة العامة إلى تنفيذ الأوامر الشرعية السياسة العامة من خلال البرامج العامة، وعادة ما يعبر ذلك التنفيذ عن منجزات البيروقراطية الحكومية ومهاراتها الأدائية على الرغم من أن بعض السياسات تحتاج إلى تدخل دوائر الدولة المركزية والمحلية والأفراد وجهات عديدة من خارج الحكومة فهذه العملية ليست بالسلطة في عملية ذات تأثير لابد أن يكون بصفة مرنة ومستمرة، لأنه في النظم المعاصرة ونظرا لتعدد مهام الإدارة يتم تنفيذها من قبل نظام إداري ضخم ومعقد التراكيب ومتنوع الوحدات، يتم من خلاله جعل السياسة العامة حقيقة فعلية<sup>1</sup>

### \*المرحلة الرئيسية الثالثة: هي مرحلة تقويم السياسة العامة

يرى جيمس اندرسون ان تقويم السياسة بوجه عام يقسم بتقرير وتأمين وتحديد الأهمية للمضمون الذي ينطوي عليه، وللتطبيق الذي يترجمها إلى سلوك وللاثار التي تنجم عن ذلك، ولنشاط وظيفي فإن تقويم السياسة يجب أن يتحقق من خلال عمليات الرسم والصنع وصياغة والتطبيق<sup>2</sup> بحيث أن السياسة العامة لا تكون فعالة بعد الانتهاء من إعدادها وتنفيذها مالم تصاحبها عملية التقويم - يعرفها هانري" على أنها" عملية تقويم" عملية منظمة تستهدف تقييم النشاطات الحكومية حتى تقدم معلومات متكاملة عن الآثار بعيدة وقريبة المدى للبرامج الحكومية<sup>3</sup>

- كما يرى وليام دان William Dan إلى التقويم على أنه استخلاص المعلومات ونتائج السياسة العامة لتقويمها بشكل واقعي<sup>4</sup> للتقويم أنواع تتحصر في ما يلي:

<sup>1</sup> - مهدي زغرات، دور الفواعل غير الرسمية في تقويم السياسة العامة المحلية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية والعدالة، تخصص سياسة عامة وإدارة إقليمية جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013-2014، ص 36.

<sup>2</sup> - عامر الكبيسي، مرجع سابق، ص 191.

<sup>3</sup> - محمد قاسم القريوتي، مرجع سابق، ص 130.

<sup>4</sup> - مهدي زغرات، مرجع سابق، ص 37.

\* **التقويم المتقدم:** يحدث قبل تبني السياسة العامة ويعد بمثابة الأداة، الإرتكازية في

عملية إعداد السياسات وتحديد الخيارات والمفاضلات، وعادة ما يقوم الخبراء والمحللين للسياسة العامة بغرض الحصول على الازمة خلال عملية الصنع

\* **التقويم الاستراتيجي:** يأتي في مستوى أدنى من التقويم السابق، يساعد على القيام

بترتيبات قبل بدء التنفيذ ويمنع المنفذين معلومات عن البيئة الداخلية والخارجية.

\* **التقويم البرامج:** من الممكن أن يكون جوهر عملية التقويم في السياسات العامة حيث

يحظى بالاهتمام البالغ قد يتعدى مهمة التنفيذ ويكون هذا النوع من التقويم قبل بدء التنفيذ ومعرفة قدرة تنفيذ البرامج أي قياس مدى القدرة على تنفيذ تلك البرامج<sup>1</sup>

\* **التقويم الفاعلية:** معرفة مدى فاعلية البرامج التنفيذية ويكشف هذا النوع من التقويم عن

الإجراءات السطحية والخفية ويعطي حقيقة وجوه السياسات العامة وصدقها في الواقع.

\* **التقويم الأداء:** ويعني التنبؤ لما قد يحدث من خلال مراقبة المدخلات للبرامج ويكون

الخيار الوجيز لخبراء التقويم في المراحل الأولى للبرامج وهذا النوع ليست عملية مستقلة وإنما مرحلة من مراحل العملية الإدارية، التخطيط، التنظيم، الرقابة، المتابعة، تقويم الفاعلية والكفاءة والأداء عن

طريق مقارنة الأداء الفعلية للفترة مع أداء المخطط لنفس الفترة أو المقارنة بين الفترات وهو يعطي صورة مستويات الدولة العليا، كما أنه يساعد على اكتشاف الانحرافات وتحليلها وتغييرها، وتتم عملية

تقويم الأداء بواسطة المعايير والمؤشرات<sup>2</sup> فالمعايير هي تحديد دقيق للنتائج المراد تحقيقها، أما المؤشرات فهي الأدوات التي بها يتم قياس الأداء الفعلي<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - قاسم عبد المطلب، معايير تقويم السياسة في الإدارة العامة، القاهرة، (د د ن) 1989، ص160.

<sup>2</sup> - وصال نجيب العزاوي، مرجع سابق، ص118-119.

<sup>3</sup> - المرجع نفسه، ص120.

\* **تقويم النتائج:** يعني بقياس النتائج والآثار والبرامج السلبية او الايجابية على مجموع

المستفيدين من ذلك البرامج وكشف المؤثرات والمسببات المباشرة وغير المباشرة، المرتبطة بتلك الآثار

والنتائج الناجمة عن البرنامج<sup>1</sup>

- يعد "عامر الكبيسي" عدد من معايير التقويم تتحصر في:

✓ المخرجات: بوصفها تمثل حجم الوحدات المنتجة.

✓ العائدات: بوصفها النتائج التي تمثل نوعية وفاعلية الانتاج ومدرجة تحقق المتوقع

والرضا عنه.

✓ عائدات البرامج: بوصفها تمثل التحقق الفاعل للعوائد المرغوبة

✓ عائدات السياسة: بوصفها تمثل فاعلية السياسات في تحقيق الأهداف الأساسية

✓ كفاءة البرامج: بوصفها كلفة الوحدة المنتجة من المخرجات المتحققة

✓ فاعلية البرامج: بوضع الدرجة التي يحقق فيها البرامج الفوائد المرغوبة<sup>2</sup> فالتقويم

كعملية وكأداة وكفلسفة وكمنطق تفرضه عمليات صنع السياسات العامة، فهو عملية

ملازمة لجميع مراحل صنع السياسات ولا يتوقف إجراؤه على نتائج العمليات

التنفيذية، وهو العملية الباعثة في أي سياسة جديدة، والمبعد لأي سياسة عامة

فاشلة، والمعزز لأي سياسة ناجحة وفاعلة، وهو بمثابة المرآة التي تعكس حدى

السياسة الاجتماعية العامة في الواقع.

## مستويات السياسة العامة وبيئتها:

أولاً: مستويات السياسة العامة:

<sup>1</sup>- فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق. ص319.

<sup>2</sup>- فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق.. ص323.

إن الجهات المعنية برسم السياسة العامة لا تسهم في رسم جميع السياسات العامة على تنوع مضامينها ومستوياتها، إذ أن قسماً منها يستحوذ على اهتمام جميع المعنيين بفتاتهم وشرائحهم المتنوعة مختصين أو مواطنين عاديين وتتمثل مستويات السياسة العامة<sup>1</sup> في ثلاث سياسات كما قدمها "جيمس أندرسون" تبعا لمستوى المشاركة في اتخاذها وتبعا لنظامها، وتبعا كذلك لطبيعة موضوعاتها وهي كالتالي:

1. **المستوى العام:** هي تلك السياسات التي تحظى باهتمام أكبر من المواطنين ذلك لأن بعض القضايا تبدأ على مستوى الجزئي ثم تتسع وتتعد لتصبح من موضوعات المستوى الكلي، فتصبح بذلك قضايا كلية تستقطب الأحزاب السياسية، أعضاء البرلمان، الإدارات الحكومية وسائل الاتصال، وجماعات المصالح... يعبر كل واحد عن رايه إزاء القضايا التي تمثل السياسة العامة<sup>2</sup>

- والقضايا العامة تلقى اهتمام ومشاركة الأحزاب السياسية وقادة الجماعات المصلحية والضاغطة، ووسائل الإعلام وسرعان ما تتسع دائرة الاهتمام لتشمل المعنيين برسم وتنفيذ السياسات العامة فيقومون بتحليلها وإخضاعها للنقاش بين وضوحها وسهولتها وسرعة التوصل إلى تنفيذ الحلول المناسبة لها، أما هنا يميز السياسات الكلية عن غيرها من السياسات هو تدخل رؤساء الدول فيها) قيادة السلطة التنفيذية)، لأنها تعبر عن المصلحة العامة، وأن القضايا التي يطرحها رئيس الدولة عادة تحظى عادة ما تحظى بأسبقية خاصة على غيرها من القضايا الأخرى التي تطرح للنقاش، باعتباره موجهها السياسات العامة وتحديد مضامينها<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - علي كردي، الاهتمام بإدارة والقيادة والفكر الاستراتيجي: السياسة العامة. الميثابي 3 جوان 2003 على الموقع:

Kenanaonline.com/alikordi

<sup>2</sup> - عامر الكبيسي، مرجع سابق. ص. 72.

<sup>3</sup> - علي الكردي، مرجع سابق. ص. 32.

2. **المستوى الجزئي:** تمتاز السياسة الجزئية بالخصوصية والمحدودية أي القضايا

ليست عامة فهي تشمل إما فرد معين أو شركة أو منظمة صغيرة المطلوب هو قرار ينفذ به قلة من الأفراد أو المتأثرين مثل الحصول مجموعة من الأفراد على قرض الإقامة بعض المشاريع تعود عليهم بالفائدة، لكن يمكن لهذه السياسات العامة الجزئية، أن تتسع وتتحول إلى سياسات عامة كلية إذ كلما تنوعت الحكومة ازدادت نشاطاتها في المجتمع، أدت إلى تزايد المنافع التي تحدثها الواجبات التي تفرضها على الافراد والجماعات والمناطق<sup>1</sup>

بالتالي يتم رسم السياسة العامة هنا لصالح جهة واحدة، أو عدد قليل من الأفراد، ومهما كان عائد القائد منها كبيراً لتلك الفئة فإن القرارات التي تصدر من هذا النوع لصالح جهة معينة أو أشخاص محدودين، يتم بتأثير شخصي من قبل المستفيدين أو أحد الموظفين العموميين في جهاز الحكومة الإداري، أو أحد أعضاء البرلمان، فهي تؤدي إلى حرمان جهة أخرى أو خصماً على حسابها، فالرأي العام لا ينشغل بتلك القرارات ولا يهتم بها ولا يعرف أي شيء عنها وكلما زادت برامج الدولة وتوسعت نشاطاتها زادت الآثار التي تحدثها والمنافع التي تعود على المجتمع أفراداً وجماعات، وهذا ما يزيد من حجم وعدد السياسات العامة الجزئية كما يمكن أن تعد السياسات العامة المتعلقة بحل القضايا القطاعية كالزراعة والصناعة والملاحة وغيرها هذا النوع من السياسات<sup>2</sup>

3. **المستوى الفرعي:** (المحلي - الإقليمي) السياسات العامة الفرعية وتسمى أيضاً

الوحدات الحكومية الفرعية ، أو السياسات التحالفية، وهي السياسات ذات طابع تنظمي وظيفي تركز على القطاعات التخصصية، كالموانئ والطيران.... إلخ

<sup>1</sup> - عامر الكبيسي، مرجع سابق. ص 71.

<sup>2</sup> - علي الكردي، مرجع سابق. ص 33.

وتتضمن هذه السياسة علاقة فردية وجانبية بين لجن البرلمان وجماعات المصالح أو بين دائرتين فلول الطيران المدني مثلا: هناك لجنة برلمانية أخرى فرعية حول التخصصات وهناك الإتحاد القومي للطيران المدني إضافة إلى الجماعات المصلحية المعتمدة بالنقل الجوي... إلخ وهذه السياسات تعبر عن الواقع في كيفية حدوث الأشياء وبلورتها، كما تعبر على أن موضوعات السياسة العامة ليست بالضرورة على بالضرورة على الدوام تشير جميع أفراد المجتمع. لأن التنوع في الاهتمامات والتخصصات هو المحور الأساسي لوجود سياسات فرعية<sup>1</sup>

إضافة إلى هذه المستويات الثلاثة ونظرا لتقصينا الواقع العالمي والدولي وما يجبر على صعيد السياسة والعلاقة بين الدول وحلول الأزمات والمشاكل الكبرى هذا يجعلنا أمام طرح مستوى جديد "فهمي خليفة الفهداوي" وهو مستوى العقيم للسياسة العامة هذا المستوى لا يتوافق مع المستويات الثلاث -سالفه الذكر- لأنها تشمل مستويات داخلية أي "السياسة الداخلية للدولة" في حين هذا المستوى خارجي المتغيرات الدولية الراهنة لأن لهيئة والقيادة اليوم أصبحت بيد الولايات المتحدة الأمريكية أدى لانتشار ما يسمى بالسياسات العامة العالمية القائمة على اللاتوازن وحالة التبعية التي يفرضها المستوى العقيم وبالتالي ان السياسة العامة العالمية تفقد جدولها وتخرج عن كونها تسعى لإيجاد فرص للتعايش و التعاون لان قراراتها و سياساتها غير منطقية كونها تسعى لإيجاد فرص للتعايش و التعاون لان قراراتها و سياساتها غير منطقية كونها تسعى لإيجاد فرص للتعايش و التعاون لان قراراتها و سياساتها غير منطقية إزاء الدول (أفغانستان-فلسطين العراق -ليبيا-السودان....) وما ساعد إلى ظهور هذا المفهوم السياسات العامة عدة عناصر أهمها:

\_الدول المتزايدة الذي لعبه في مجال المؤتمرات الأمم المتحدة المتعددة على مدار السنوات .

<sup>1</sup> - فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق. ص 61.



توفير الدول والمنظمات المانعة للدعم المادي الموجه إلى برامج محددة بحيث أصبحت هذه الهيئات تحدد أولويات السياسات العامة للعديد من الدول<sup>1</sup>.

### ثانياً: بيئة السياسة العامة:

تفترض نظرية التنظيم لاتخاذ القرارات أن السياسة العامة لا تكون كفوءة وفعالة ما لم تراعى الظروف البيئية التي تحيط بها. فالحاجة إلى السياسة العامة تولد في البيئة وتنتقل إلى النظام السياسي عبر قنواته إضافة إلى دور البيئة في وضع بعض القيود و المحددات على متخذي القرارات. وتحد من فوضهم في بعض الموضوعات أحيانا. كما أن للخصائص الجغرافية والمناخية وحجم ونوع الموارد الطبيعية المتاحة للنظام السياسي وغيرها من المتغيرات المتعلقة بعدد السكان وتركيبية وسخط العيش وأساليبه الثقافية، وما يرتبط بها من نظم فرعية اقتصادية اجتماعية تعد جميعها خصائص بيئية ومهمة لدى متخذي السياسات. وقد تكون بعض المواقع الجغرافية والطبيعية المؤثرة جدا على السياسات الخارجية للدولة أيضا من حيث المساحة التضاريس و المناخ الاستراتيجي.<sup>2</sup> فالدولة صغيرة المساحة وذات موقع استراتيجي تسعى للحفاظ على أمنها واستقرارها أما الدول ذات المنافذ البحرية فإنها تميز سياسات بحرية و سياحية واقتصادية مختلفة وسيتم التركيز على أهم المتغيرات المتمثلة في : الثقافة السياسية - الظروف الاقتصادية الظروف الاجتماعية الظروف الدولية "العالمية"

**1-الثقافة السياسية:** وتنتقل من جيل الى جيل عبر التنشئة السياسية وهذه الأخيرة هي العملية التي يتم عن طريقها اكتساب المعرفة السياسية وعادات التفكير و السلوك التي تشكل بصفة عامة رموز و معتقدات الثقافة السياسية ومد عرفها **جابريل ألموند** "أنها توزيع معين للاتجاهات و القيم و

<sup>1</sup> - ابتسام قرقاج، مرجع سابق، ص33.

<sup>2</sup> - عامر الكبيسي، مرجع سابق، ص45.

الأسس والمعلومات و المهارات السياسية<sup>1</sup> . و لابد من فهم حالات التمايز و المفارقات التي تتجلى عن الثقافة السياسية لأجل ترسيخ دورها في عملية صنع السياسة العامة من خلال أن:  
-المجتمع الواحد قد يكون إطارا تتخلله ثقافات سياسية فرعية من جراء التباين و الاختلاف الحاصل بين شرائحه ومناطقه وبنائه الطبقي السكاني مثل :امريكا التي يتميز شمالها عن جنوبها والبيض عن السود<sup>2</sup>، و الشباب من الشيوخ ،بثقافاتها المختلفة وقد ميز علماء السياسة بين ثلاث أنواع من الثقافات السياسية ومن بينهم جابرييل ألموند و سيدني فيريرا و تقسم حسب درجة تطور المجتمعات و هي تتمثل في :

1-**الثقافة التقليدية:**تتجلى في المجتمعات القديمة التي تتميز بقلّة الوعي السياسي وعناصر التلاحم والاندماج فهي تعكس وضع ثقافة سياسية قائمة على أساس القرية، الأسرة والجماعة وغيرها<sup>3</sup>.  
2-**ثقافة الخضوع:**فالمواطن في هذه الثقافة تكون لديه دراية بكل ما تعمله الحكومة حتى ان لديه موقف اتجاهها لكنهم يحترمون أفعالها اذا نجم عنها أعمال حسنة ويخضعون لها اذا كانت غير مرغوبة لديهم

3-**ثقافة المساهمة:**فالمواطن في هذه الثقافة له دور فعال في المشاركة السياسية وحتى التأثير

على النظام السياسي في إطار قانوني بطرق مختلفة كالانتخاب و الأحزاب...<sup>4</sup>

-إن القيم المعروفة كالمساواة، الحرية، و الديمقراطية، تؤثر على صنع السياسة العامة فالحرية الفردية في الدول الرأسمالية أدت إلى توسيع دائرة النشاط الخاص بقدر الإمكان

<sup>1</sup>- محمد قاسم القريوتي، مرجع سابق. ص111

<sup>2</sup>- فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق. ص204

<sup>3</sup>- عامر الكبيسي، مرجع سابق. ص46

<sup>4</sup>- صادق الأسود، علم الاجتماع السياسي أسسه و أبعاده. ب ط العراق: دار الحكمة للطباعة و النشر، 1991. ص 327-333.

-تباين الثقافات يؤدي إلى اختلافات في صنع السياسات العامة في مختلف أنحاء العالم ففي "بريطانيا" هناك قلة من المواطنين الذين يعارضون الملكية الحكومية عكس أمريكا التي في قلة المواطنين الذين يؤيدون الملكية الحكومية .

التوجه السكاني ورؤية للزمن والوقت من خلال الماضي و الحاضر و المستقبل يؤثر على تعاليمهم مع صنع السياسة العامة فالنظرة إلى الماضي تعني الميل إلى المحافظة وليس الإبداء وليس التجديد،و بالتالي هذه النظرة تسمح تشريع السياسة العامة لخدمة كبار السن أكثر من تشريع السياسة العامة . تهتم بالتعليم العالي القائم على أسس تقنية متطورة<sup>1</sup>

**2-الظروف الاقتصادية:** لقد أصبح للظروف الاقتصادية دور ليس في التأثير على السياسة العامة وصنعها .وذلك نتيجة للتناقض و التعارض الحاصل بين مختلف الأفراد و الجماعات والشرائح سواء كانوا رسميين أو غير رسميين فمثلا قد يكون التعارض بين أصحاب المشاريع الكبيرة وبين أصحاب المشاريع الصغيرة. وبين المنتخبين والمستهلكين...فالجهات التي ليست راضية عما تحققه من عوائد في تعاملها مع الجهات الأخرى. تسعى إلى مناشدة الحكومة للتدخل لمساعدتها ويؤكد الاقتصاد السياسي "économie political" على دور العوامل الاقتصادية وانعكاساتها على السياسة العامة - إذ يعتبر أحد قلة المداخل لدراسة السياسة العامة-من خلال:

قلة الموارد الاقتصادية أو وفرتها تؤثر على صيغة السياسات العامة فالدول الغنية تتبع سياسات الاتفاق العام لتميرير الخدمات العامة لمواطنيها لذا لا تفرض عليهم ضرائب على عكس الدول الأخرى. التي يدفع المواطن فيها نسبة عالية من داخله على شكل ضرائب ورسوم خدمات. <sup>2</sup> إذ يلاحظ أن النظام الاقتصادي هو الذي يوجه السياسة العامة من خلال الاهتمام بالمشاكل الاقتصادية مثل: التضخم، الركود، الديون وعجز الميزانية هذه الظروف تحتم على صانعي القرارات في السياسة

<sup>1</sup> - عامر الكبيسي، مرجع سابق. ص 48-49.

<sup>2</sup> - محمد قاسم القريوتي، مرجع سابق. ص 208.

العامة أن يقرروا التدخل في العمليات العادية للسوق الاقتصادي أم لا يقررون ذلك، ففي أمريكا التي تتبنى سياسة عدم التدخل في السوق فالحكومة تتدخل فقط عندما يتعلق الأمر بالقضايا العامة أو فشل السوق في العمل بفعالية، هذه السياسة تجعل الحكومة تعرف الوقت المناسب الذي تتدخل فيه لتحسين الأوضاع الاقتصادية لذا فإنّ التدخل الحكومي في صنع القرارات المبنية على أساس السوق يضمن عدم حصول الكساد وتحقيق الأسعار العادلة ودعم المنافسة إضافة إلى صنع التلاعب بالأسعار.<sup>1</sup>

### 3- الظروف الاجتماعية: تشمل العادات والتقاليد والنظم الاجتماعية والقيم السائدة في المجتمع

التي تنعكس على كيفية صنع السياسة العامة للدولة.<sup>2</sup> لذا نجد أن عدد السكان والتركيبية الاجتماعية هي عوامل لها أثر بالغ في عملية المفاضلة والاختيار بين البدائل وتلعب دورا أساسيا في عمليات السياسة العامة.<sup>3</sup> تعتبر العوامل الاجتماعية وسيلة لتخطيط عمل الحكومة ومن أفضل الأمثلة على ترابط الجانب الاقتصادي بالسياسة العامة نجد أزمة الكساد الاقتصادي في أمريكا بين 1929-1932 والتي كان لها تأثير على السوق الأمريكية مما أدى إلى تدهور القدرة الشرائية للمواطنين وانخفاض قيمة الدولار... فمثل هذه الأوضاع دفعت الحكومة الأمريكية لصياغة سياسة شاملة تهدف إلى إنعاش الاقتصاد ومواكبة حاجات المجتمع وتحسين ظروفه.<sup>4</sup> ولأنّ الصراعات الاجتماعية وتناقضاتها تستدعي تدخل الحكومة لإيجاد حلول للحد منها، فالجزائر اليوم تشهد العديد من التحولات لمحاولة الاهتمام بالمرأة وإعطائها حقوقها، وإيجاد حلول سريعة لمشاكل الشباب مثل تعاطي المخدرات والهجرة غير الشرعية وغيرها من المشاكل التي أصبحت خطر يهدد استقرار النظام السياسي وفضلا عن ذلك فإنّ علم الاجتماع السياسي Political Sociologie

<sup>1</sup> - فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق، ص. 208.

<sup>2</sup> - محمد موفق حديد، مرجع سابق، ص. 47.

<sup>3</sup> - فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق، ص. 209.

<sup>4</sup> - عبد الفتاح ياغي، مرجع سابق، ص. 50.

يسعى إلى الإقناع بوجود العديد من المفاهيم الاجتماعية والسياسية تتجلى في تشكيل موضوع

السياسة العامة لذا فإنه يركز على العوامل التالية:

- دراسة المظاهر الاجتماعية لظاهرة السلطة والقوى السياسية القائمة في المجتمع .
- دراسة المتغيرات الاجتماعية وعمليات التصويت في الانتخابات العامة.
- دراسة السلوك السياسي والقيم الاجتماعية.
- التعرف على المجتمعات المهنية والنقابية وأثارها على ممارسة الديمقراطية<sup>1</sup>. إذن فإن السياسة العامة لا بد لها أن تراعي الظروف الاجتماعية وأن يكون تخطيطها وفقا لتلك القيم والمعتقدات.

#### 4- الظروف الدولية والعالمية: إن أي دولة عند تبنيها سياسات ما يجب ان تأخذ بعين

الاعتبار المعايير الدولية والظروف الخارجية فترابط بين الواقع المحلي والواقع الدولي هو ذي

ترابط متداخل ومعقد مثلا حالات الحروب -المجاعة -الأحلاف -التكتلات... الخ هي من

الظروف التي تؤثر وتتأثر بها سياسات الدولة<sup>2</sup>. ودخول العالم للقرن الواحد والعشرين قد حتم

ومازال يحتم على الدول مزيدا من الاستعدادات إزاء مشكلات متضاعفة ومتفاقمة وجديدة

يمكن لها أن تحدث وبالتالي بمقدورها تخريب المنجزات السابقة إن لم تتوصل إلى معالجات

حاسمة لتلك المشكلات اللاحقة مثل الانفجار السكاني -الشركات متعددة الجنسيات -التلوث

البيئي... هذه الظروف تفوق قدرة الدولة الواحدة نتيجة تشعب تأثيراتها على مختلف أنحاء

العالم ,مما يجعل هذه السياسات العالمية ولأجل التغيير الذي حدث من جراء ضغوط العولمة

<sup>1</sup> - فهمي خليفة الفهداوي , مرجع سابق ص206.

<sup>2</sup> - عبد الفتاح ياغي , مرجع سابق ص 51.

والتحولات في أنظمة الدول مثل سقوط جدار برلين، انهيار الاتحاد السوفياتي،... الخ. أدى

ذلك إلى تنامي الشعور السياسي والمجتمعي بشكل متزايد نحو الاعتمادية الدولية<sup>1</sup> في:

✓ الأمن القومي يترجم الاعتمادية الدولية من خلال حماية الحدود الوطنية ضد

الهجمات الأجنبية أو حماية المصالح القومية في الخارج كجزء هام تشترك فيه

جميع الاهتمامات الأساسية لكل الحكومات.

✓ الاعتمادية الاقتصادية لدولة معينة تقوم على اقتصاديات الدول الأخرى بفعل نمو

التجارة العالمية ذلك لأن أي دولة لا تستطيع أن تنتج كل ما يحتاجه شعبها.

بالإضافة إلى وجود المؤسسات والمنظمات الدولية. مثل صندوق النقد الدولي، والبنك الدولي ومنظمة

الأمم المتحدة وتعنى بقضايا الدول<sup>2</sup>

فمثلا عقدت الامم المتحدة خاصة خلال فترة التسعينات سلسلة من مؤتمرات العالمية التي

استهدفت بلورة أطر السياسات العامة في جميع المجالات Global Public Policies والأهداف

المرتبطة بها. يسعى المجتمع الدولي لتحقيقها وتبناها الحكومات ضمن برامجها التنموية وقد بدأت

هذه السلسلة من المؤتمرات " بمؤتمر التعليم للجميع" الذي نظمه اليونسكو في " تيلاند" عام 1990

وانتهت بهم بقمة الأفية التي عقدت في سبتمبر 2000 كل هذه المؤتمرات تبنت السياسات وضحة

مثل سياسة الصحة للجميع لعام 2000<sup>3</sup>

### المطلب الرابع: نماذج صنع السياسة العامة:

<sup>1</sup> - ابتسام قرقاح , مرجع سابق.ص59.

<sup>2</sup> - ابتسام قرقاح ، مرجع سابق. ص60.

<sup>3</sup> - سلوى شعراوي جمعة، مرجع سابق . ص216.

يعد النموذج الأداة المتميزة في الدراسات الاستشرافية ويركز على عمل فكري تصوري ولكنه غير عشوائي في علاقته مع الواقع. وتتم عملية بناء النموذج عبر سلسلة من مراحل في بدايتها ونهايتها. أما البداية فتتمثل في بناء نظام يتماثل مع النظام الذي نريد دراسته ثم نتعرف على عمل هذا النظام لنتصور في نهاية شكله وعمله (النظام) فنموذج باعتباره بناء نظري محاكي من خلاله آلية نظام معين ونجسد الخصائص البنوية الرئيسية له وتحديد العلاقات بين مكونات النموذج عبر تفاعلاتها المختلفة<sup>1</sup> فنماذج السياسة العامة بوصفها عملية يمكن من خلالها دراسة السلوك السياسي والإنساني وفهم الأبعاد الكلية في إطار السياسة ثم إقامة التحليلات المنهجية المعتمدة لتلك النماذج بوصفها عملية يمكن من خلالها دراسة السلوك السياسي والإنساني والفهم الأبعاد الكلية في إطار إقامة التحليلات المنهجية المعتمدة لتلك النماذج بوصفها نماذج هامة تشير إلى معلم السياسة في المجتمع وتعمل على تحليل أسبابها وخلفياتها وآثارها كظاهرة ديناميكية وبالتالي فهي نماذج تترجم لعملية صنع السياسة العامة من زاوية واسعة وفعالة

### أولاً: نموذج الجماعة : group model

وفقا لهذا النموذج فإن السياسة العامة هي حصيلة كفاح الجماعات. كما قال أحد الكتاب:" إن ما يسمى السياسة عامة هو تعادل أو توزن تتوسل إليه لجمعت عبر كفحه في موقف ما لضمان مصالحها أو تعبير عن إرادتها". فنموذج الجماعة ينطلق من الافتراض القائل أن التفاعل الحاصل بين الجماعات يشكل مركز السياسات العامة وهو أساس الحياة السياسية. والجماعة هي تجمع أفراد ذوي مصالح متشابهة مع بعضهم البعض بصورة رسمية أو غير رسمية لفرض الإلحاح على الحكومة في مطالبهم (interest group) وهؤلاء الأفراد يصبحون على درجة من الحضور والأهمية في السياسة العامة , باعتبارها جزء من الجماعة أو بالنيابة عن مصالح الجماعة , وهذا ما يترجم حقيقة كون

<sup>1</sup> محمد بوضياف , مستقبل النظام السياسي الجزائري , أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه, قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية كلية العلوم السياسية والإعلام الجزائر, 2008.ص18.

الجماعة جسر قائم بين الحكومة من جهة وبين الأفراد من جهة مقابلة , ودور الحكومة في صنع قد أوضحه أحد أنصار نظرية الجماعة بقوله أن " المرشعون يحسمون كفاح الجماعات فيقوون التكتل المنتصر في الكفاح و يسجلون للتكتل المتراجع موقفه , أو يسجلون حصيلة المساومة بينها ويوتقون ذلك التشريع" ويرى **الفهداوي** أن نموذج الجماعة يستند لأطر فكرية وسلوكية ومحصلات لا توازنية تتلخص في محورين أساسين هما:<sup>1</sup>

أ- **المحور الفكري الذي يعبر عن نموذج الجماعة** وعن بنائها ووظيفتها وعن دورها وتأثيرها

في السياسة العامة: يشمل مجموعة الأفكار نذكر منها:

- أنه ينظر للجماعة بوصفها كتلة نشاط, وعملية متحركة وليست كل نشاطاتها سياسية وغير سياسية.

- تعيش الجماعة وتعمل وسط تفاعلات الجماعات وبما يسمح لها بنشاط

توجيهي .

- جوهر نموذج الجماعة يرتكز على تحليل عملية التفاعل .

- قوة الجماعات تختلف تبعا لعوامل منها عدد الأعضاء أشكال التنظيم.. الخ.

ب- **المحور التوازني الذي يحقق توازن النظام السياسي :**

- حيث يتمثل بالعلاقة المنضبطة بين قوى توازنية, ووجود جماعة كبيرة وشبه عامة وربما مستترة ,

وهي التي تساند النظام السياسي القائم , وتدعم قواعد اللعبة الحالية في السيطرة على صراعات الجماعات المصلحية .

- تداخل عضوية الجماعات .<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - جيمس أندرسون , مرجع سابق . ص34

<sup>2</sup> - فهمي خليفة الفهداوي, مرجع سابق. ص 169



**ثانيا : نموذج النخبة :** يؤكد هذا النموذج على أن السياسة العامة هي التي تعبر عن قيم و

تفضيلات النخبة الحاكمة و يذهب الى التأكيد بأن (الجماهير ليسوا هم الذين يحددون السياسة العامة بمطالبهم وأفعالهم ) وهم غير مشمولين ولا عارفين بها ولكنها القلة الحاكمة, ومن خلال البيروقراطية الحاكمة التابعة لها هي التي توجه السياسات العامة وتصنعها , بوصفها نخبة متميزة تشكل رأي الجمهور - تؤثر فيه- ومن هنا تأخذ السياسة العامة حالة الانسياب الرأسي أو الهرمي الذي ينزل من النخبة للجمهور و بالتالي ففي المجتمع فئتين : فئة من يمتلك القوة , وفئة من لا يمتلك القوة , وقد

لخص داي dye و زيغلير zeigler في كتابهما "تجاهل الديمقراطية" هذه النظرية فيما يلي <sup>1</sup>:

- المجتمعات تنقسم إلى فئتين الأولى تملك بيدها القوة وهي "القلة" والفئة المستضعفة وأن أفراد محدودين هم الذين يوزعون الخيارات على الجماهير التي لا حول لها ولا قوة.

- القلة الحاكمة ليست ممثلة للكثرة المستضعفة (الطبقة العليا المتنفذة والغنية) .

- أفراد النخبة هم مخلصين لها ومقتنعون بها ويؤمنون بمعاييرها , لذلك فالنخبة تسعى لوضع ضوابط شديدة للحفاظ على الاستقرار وتجنب الثورة .

- يتفق أفراد النخبة على القيم والقواعد الأساسية للنماذج الاجتماعية.

- السياسات العامة تحصي مصالح النخبة , ولا تبالي الجمهور ( لا تعبر عنها ولا تلبّيها) والتغيير في السياسات العامة يكون تدريجيا , وتصاعديا وليس ثوريا والنخبة تشكل مصدر الضغط , والتأثير في الجماهير وليس العكس.

\*من هنا تصبح السياسة العامة وفق نظرية النخبة استقرازية أو مهيبية للجماهير كونها تخدم مصالح

<sup>1</sup> - جيمس أندرسون, مرجع سابق. ص 35

القلة، ونظرية النخبة تلتفت الانتباه الى دور القيادة في صنع السياسات العامة، وتؤكد الحقيقة القائلة " أن الأقلية هي التي تحكم في كل النظم السياسية"<sup>1</sup>

### ثالثا: النموذج المؤسسي : institutionnel model

يتعلق هذا النموذج من اعتبار علم السياسة هو ذلك العلم الذي يعنى بدراسة المؤسسات الحكومية التي تعد من أقدم الطرق المستخدمة في العلوم السياسية , باعتبار أن الحياة السياسية وثيقة الصلة بسلوك الأجهزة , والسلطات الحكومية المتمثلة في المؤسسات الرسمية " التشريعية – التنفيذية – القضائية" حيث يتم تحديد السياسة العامة من خلال هذه السلطات الكبرى , وهذه الأخيرة بدورها تسعى إلى فرضها السياسة العامة شكل رسمي<sup>2</sup> و إضفاء الشرعية , والعمومية وطابع الالتزام \* إليها : والسياسة العامة وفق النموذج المؤسسي بمثابة نشاط يجري داخل الهياكل والمؤسسات الحكومية , وتكمن أهمية هذا النموذج في دوره على وصف وتحليل وظيفة الوحدات التي يتكون منها الجهاز الحكومي , والإجراءات التي تتبعها كل منها في كل مرحلة مراحل رسم وتنفيذ وتقييم السياسة العامة.<sup>3</sup> -انصب تركيز المدخل التقليدي - الذي كان يتبنى هذا النموذج- على الجوانب الرسمية والقواعد, والصلاحيات والنظم التي تتبع لها, والهياكل والمستويات والعلاقات الرسمية , وابتعد كل البعد عن الاهتمام بالسلوك الفعلي لهذه المؤسسات, مما نتج عن ذلك تجاهل لدراسة السياسة العامة التي كانت تصدرها تلك المؤسسات, ولكن سرعان ما ظهر المدخل السلوكي حتى تجاوز هذه الملاحظات, واهتم بدراسة العملية السياسية والسياسة العامة, في إطار المؤسسات الحكومية.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> - جيمس أندرسون, مرجع سابق. ص 36

<sup>2</sup> - فهمي خليفة الفهداوي, مرجع سابق. ص 187 .

\* وهنا تتجلى العلاقة بين المؤسسات الحكومية , حيث أن السياسة العامة لا يمكن أن تصبح عامة ما لم تقم المؤسسات الحكومية بتبنيها وجعلها قائمة مما يدل هذا على أن المؤسسات تمتلك الميزات الثلاث سابقة الذكر لإثبات وجودها في المحيط العملي والاجتماعي . - فالشرعية :

=أي أن الحكومة تمنح السياسة العامة شرعيتها حيث تصبح سياسات حكومية عامة تحظى بالتزامات قانونية . - الشمولية أو العمومية : أي أن السياسة العامة تتصف بالشمولية وبطابعها العام فهي تشمل كافة أفراد المجتمع . - الفرض أو الإيجار أو طابع الإلزام: الحكومة وحدها تستطيع معاقبة المخالفين لسياساتها العامة, للمزيد... فهمي خليفة الفهداوي ص 181

<sup>3</sup> وصال نجيب العزاوي, مرجع سابق. ص 39.

<sup>4</sup> ناجي عبد النور, مبروك ساحلي, مقدمة في دراسة السياسة العامة. عنابة الجزائر: دار العلوم للنشر. ص 108.

– ذلك فالهياكل المؤسسية والاجراءات والقواعد تلعب دورا في صنع السياسات, ولا يجب أن تهمل في تحليل السياسات, كما أن تحليلا كهذا ينبغي أن لا يعد كافيا لوحده دون أن تؤخذ بعين الاعتبار المظاهر الفكرية السياسية.<sup>1</sup>

### رابعا: نموذج النظم :

يعرف ديفيد ستون " الذي يعد رائد التحليل النظمي للحياة السياسية النموذج السياسي بأنه" تلك التفاعلات التي تحدث في المجتمع, والتي من خلالها يتم توزيع الموارد (أي القيم) سلطويا, أو التوزيع السلطوي للقيم في المجتمع"<sup>2</sup> ومنذ عدة سنوات ظهرت حركة فكرية استهدفت توجيه العلوم بمعنى التوصل إلى أساس فكري ومنهجي عام يجمع بينها جميعا هذا الأساس تمثل في النظرية العامة للنظم general Systems theory و استقر دعاة هذه النظرية على اعتبار مفهوم النظام وحدة التحليل الرئيسية , وعرفوا النظام بأنه مجموعة العناصر المترابطة والمتفاعلة , وعليه فإن أية ظاهرة يمكن معالجتها كنظام , أي ككل مركب من عدة أجزاء يرتبط كل منها بغيره يؤثر فيه ويتأثر به, وقد قدم "ستون" إطارا لتحليل النماذج السياسية يرى فيه دائرة متكاملة ذات طابع ديناميكي , تبدأ بالمدخلات وتنتهي بالمخرجات مع قيام عملية التغذية الإسترجاعية (العكسية) بالربط بين المدخلات والمخرجات.<sup>3</sup>

– يمكن لمنهج تحليل النظم أن يوفر إطارا لتنظيم المعرفة حول آلية صنع السياسة العامة ولا سيما في ادراك الكيفية التي تؤثر فيها المدخلات البيئية في السياسة العامة- وفي أداء النماذج السياسية- وكذلك كيفية تأثير السياسة العامة في البيئة ومطالبها, وفي معرفة طبيعة القوى والعوامل البيئية المولدة للمطالب المطروحة على النظام, وكيف يمكن للنموذج السياسي أن يحول المطالب الى سياسة عامة ,

<sup>1</sup> جيمس أندرسون , مرجع سابق. ص 39.

<sup>2</sup> وصال نجيب العزاوي, مرجع سابق. ص 16.

<sup>3</sup> - ثامر كامل محمد الخزرجي, مرجع سابق. ص 55-57.

ويحافظ على ذاته عبر الزمن.<sup>1</sup>

والسياسة العامة وفقا لنظرية " النظم " تعد نتيجة استجابة النماذج السياسية لضغوطات بيئية.<sup>2</sup>

- ويتضح نموذج النظم من خلال الشكل التالي :

**خامسا: نموذج العمليات والأنشطة الوظيفية:** وهذا النموذج يركز على النشاطات

الوظيفية المختلفة التي تصنع السياسة العامة, وقد شرحها هارولد لازويل من خلال سبعة نشاطات

رئيسية هي :

✓ الاستخبار: يتعلق بكيفية تجميع ومعالجة المعلومات المتعلقة بالمسائل

السياسية والتي تنال اهتمام صناع السياسة العامة.

✓ التوصيات: تتمثل في كيفية صياغة وتبني التوصيات المتعلقة بمسائل

معينة .

✓ الوصف: يتمثل بكيفية تبني وتطبيق القواعد والقائمين عليها.

✓ الانفاذ: تحديد ما إذا كان السلوك متعارضا مع القوانين(القواعد أم

العكس).

✓ التطبيق: كيفية تطبيق القوانين والقواعد فعليا.

✓ التقويم: كيفية عمليات السياسة وقياس مدى النجاح أو الفشل.

✓ الإنهاء : معرفة ما اذا كان العمل بالقوانين, والقواعد الأصلية منتهيا أو

مستمرا.

<sup>1</sup> المرجع نفسه, ص 59.

<sup>2</sup> - وصال نجيب العزاوي, مرجع سابق, ص 17.

- هذه الخطوات يعتبرها لازويل عمليات القرار حيث أنها تتجاوز عملية الصنع الى التنفيذ والتقييم , وتأكيد هذه الخطوات الاجرائية يجعل من مفهوم السياسة العامة مرتبط بالقواعد والبيئة المطبقة لهذه السياسة حيث ينتقل هذا المفهوم من اطاره الاكاديمي, ويتعدى وصفه مجرد عملية فكرية, ليصل الى التجسيد والبلورة على أرض الواقع.<sup>1</sup>

-وقدم كويد "E. quade" مجموعة المبادئ التي تمثل منطلقات لعمليات مترابطة في عملية صنع السياسة العامة وتحليلها, كإطار تخطيطي وإجرائي لمؤسسة راند rand وهي كالتالي:

- الصياغة: تركز على تحديد المشكل ووضع الأهداف.<sup>2</sup>

- البحث: تركز الاهتمام نحو البحث عن المعلومات والعلاقات حول نمذجة البديل الأفضل.

- التقييم: يركز على دراسة النماذج المختلفة للتنبؤ بالنتائج وبالتالي اجراء مقارنة بين البدائل والنتائج المحتملة.

- التفسير: يركز على كيفية توظيف معطيات التنبؤ وتمييز المعلومات المناسبة التي تخدم النتائج المحتملة بالتالي اختيار الأسلوب البديهي الذي يمكن اعتماده في السياسة العامة.

- التثبيت: وضع النتائج المحتملة في إطار تجريبي لضمان نجاعتها عند تطبيقها في الواقع العملي للسياسة العامة.<sup>3</sup>

- أما وليام دان فقد تبنى قواعد في عملية صنع السياسة العامة تقوم على تفاعل خمسة مراحل نوجزها فيما يلي:

• وضع الأجندة: بما يدل على توضيح المشكلة وتحديد إطارها.

<sup>1</sup>- جيمس أندرسون, مرجع سابق, ص ص 37-38.

<sup>2</sup>- فهمي خليفة الفهداوي, مرجع سابق, ص-38.

<sup>3</sup>- فهمي خليفة الفهداوي, مرجع سابق, ص 185.

- بلورة السياسة بما يدل على حسن التدبير والتنبؤ في التعامل مع

المشكلة.

- تبني السياسة بما يفضي إلى وضوح توصيات السياسة العامة.
- تطبيق السياسة العامة بما يعزز من متابعتها لغرض انجاز أهداف

السياسة العامة.

- تقدير السياسة بما يعزز دور الرقابة المحاسبة، والتقويم على تنفيذها

ومخرجاتها وأثارها.

-وعلى هذا الأساس اقترح "فهمي خليفة الفهداوي" شكلا، كترجمة لأفكار "وليام دان". (الشكل رقم 07)

### المبحث الثاني: المداخل النظرية لدراسة السياسة العامة:

يرى جيمس أندرسون أن علماء السياسة والعلوم الاجتماعية طورا وعددا من النماذج والمفاهيم والخطط والمداخل لتحليل السياسة العامة. والتنظير حول السياسات العامة يريد من اهتمامهم بالدراسة الميدانية الإمبريقية على اعتبار ما يطرحه التنظير من منطلقات ونظريات ضرورية لأغراض التحليل و البحث و تقديم الإيضاحات اللازمة لفهم وصنع وتنظير السياسات العامة.<sup>1</sup>

### المطلب الأول: مفهوم الاقتراب

إن مصطلح الاقتراب يختلف عن مصطلح المنهج وهو يعبر عن الزاوية التي ينظر من خلالها الباحث إلى موضوعه ومصطلح الاقتراب يقع في الوسط في التعامل مع الموضوع مقارنة بمصطلح المنهج والمنحى أو التيار فالمنهج يبدو الأقرب إلى الموضوع المطروح. والمناهج يتراوح تعاليمها مع الظاهرة

<sup>1</sup> جيمس أندرسون، مرجع سابق، ص 23

السياسية وقضاياها بين القياس و الاستقراء<sup>1</sup>. أما المنحى أو التيار الذي يبدو كاتجاه فكري ويكون الأبعد عن الموضوع باعتباره المناخ الفكري السائد في مرحلة ما أو بلد ما ,والاقتراب يمكن تعريفه على أساس أنه المدخل الذي يستخدم للإشارة الى المعايير المستخدمة في انتقاء الاسئلة التي تطرح والضوابط التي تحكم اختيار موضوعات ومعلومات معينة أو استبعادها من نطاق البحث ويستخدم المقتراب كإطار لتحليل الظواهر السياسية و الاجتماعية ودراستها .كما يساعد الباحثين و المحللين على تحديد الموضوعات الأكثر أهمية ,وإيضاح جوانبها الأساسية ويعينهم على الكيفية التي يعالجون بها موضوعاتهم<sup>2</sup> . ويرى موريس أنجرس mouris angers بأن الاقتراب يعني طريقة غير جامدة الاستعمال نظرية علمية ما. أي أن الباحث يستتير بالنظرية دون أن يكون أحد أتباعها مخلصين<sup>3</sup> ويمكن تعريف الاقتراب بأنه الصيغة التي تجمع فيها بين طريقة طرح الأسئلة و الذخيرة المنهجية و المعجم التفسيري (بالم ريشارد ويرواد سيلفن – B,richard et B,sylvain) فالاقتراب يعبر على تأثير ما للباحث (ذاته)على عملية البحث (ثنائية الذات و الموضوع) .تتعدد وجوه هذا التأثير وإشكاله وتعبيره, وذلك قد يكون الاقتراب (كمصطلح) صالح للدلالة على هذا التأثير كوننا حددناه على انه الزاوية التي ينظر منها الباحث إلى موضوعه , أما على مستوى التأثير فيمكن تحديدها بمستويين: -

**المستوى الأول:** مستوى ذات الباحث وما يؤثر عليها من عوامل تضغط عند مقارنته للظاهرة السياسية موضوع البحث ,فقد تتلخص في:

- مؤثرات مرجعية تعود لخلفية الباحث المجتمعية والسياسية والثقافية والتنشئة المجتمعية.
- مؤثرات المصلحة تعود في جزأين هما: المصالح الخاصة المباشرة للباحث ومصالح غير مباشرة ترتبط بجماعته ووطنه.

<sup>1</sup> حسيني محمد العيد, السياسة العامة الصحية في الجزائر .دراسة تحليلية من منظور الاقتراب المؤسسي الحديث .1990- 2012,مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية. تخصص سياسات عامة مقاربة .جامعة فاصدي مباح.2012-

2013 ص 37

<sup>2</sup> محمد شلبي ,مرجع سابق. ص118.

<sup>3</sup> حسيني محمد العيد . مرجع سابق.ص37

- المستوى الثاني: مستوى فهم الباحث وما يمكن أن يأخذ به من مرتكزات تكون الأنسب والأكثر دقة وفاعلية لمقاربة الظاهرة السياسية وقد تكون هذه النقاط ابتكارا جديدا أو تقليدا لما سبق.<sup>1</sup>

### المطلب الثاني: الإقترابات الكلاسيكية (التقليدية) :

اهتمت أدبيات الفلاسفة والمفكرين السياسيين الأوائل بنظم الحكم وعلى البناء المؤسسي للحكومة والتبرير الفلسفي لوجودها , ومن ثم كان الانشغال بدراسة الدستور وشكل الدولة ومهام المؤسسات الدستورية الثلاث التشريعية, التنفيذية و القضائية من حيث تكوين الصلاحيات وبالتالي اقتربت هذه الجهود التقليدية على المؤسسات الرسمية فقط دون الاهتمام بالفواعل الأخرى, واعتبار الدولة الوحدة الأساسية للتحليل , كما أهملت العلاقة بين الاطار الدستوري المؤسسي ومضمون السياسة العامة للدولة<sup>2</sup>, وارتكزت الجهود التقليدية على السياسة ذاتها فاتسمت بالوصف الظاهري.<sup>3</sup>

### المطلب الثالث: الإقترابات السلوكية

مع تطور السياسة بعد الحرب العالمية الثانية انتقل الاهتمام من المؤسسات الى العمليات والسلوك وهو ما أدى الى دراسة الأسس الاجتماعية والنفسية للسلوك الفردي والجماعي , وأنماط سلوك الفاعلين السياسيين وعلى ذلك أصبح التحليل السياسي يرصد ويفسر العمليات والتفاعلات التي تقرر السياسات العامة ولكن دون البحث في العلاقة بين هذه العمليات ومضمون محتوى تلك السياسات,<sup>4</sup> كما شهدت هذه الفترة انحسار فلسفة النظام الاقتصادي الحر وأهمية تدخل الدولة كمحرك رئيسي للنشاط الاقتصادي والاجتماعي (التعليم-الصحة- المواصلات- اقامة الجسور - اقامة الصناعات الكبرى- الضمان الاجتماعي ) الأمر الذي قاد بعض المفكرين الى القول أن هذا العصر هو عصر تدخل

<sup>1</sup>حسين محمد العيد, مرجع سابق . ص38

<sup>2</sup>-عبد النور ناجي , ومبروك ساحلي , مرجع سابق . ص 32

<sup>3</sup>فهمي خليفة الفهداوي , مرجع سابق. ص 27

<sup>4</sup>ناجي عبد النور, تحليل السياسة العامة في الجزائر, مدخل الى علم تحليل السياسات العامة . عنابة : منشورات جامعة باجي مختار 2008-2009. ص29



الدولة<sup>1</sup>, وكان من نتائج النقاشات الفكرية التي شهدتها السنوات العشر الأولى التي عقت الحرب العالمية الثانية, بروز مصطلح " علم السياسة العامة" بطابعه الفكري والتجريبي الذي تبلور بفضل الجهود الفكرية لعالم الاقتصاد السياسي "هارولد لا زويل" حيث تمثل مجهوداته البداية الأكاديمية الحقيقية لحقل السياسة العامة على الأقل في إطار حقل السياسة العامة والادارة العامة ففي كتاب له مشترك مع "اليدنر d.ledner" بعنوان "علم السياسات: تطور جديد في نطاقه وطرائقه" الذي صدر عام 1951 حيث يقول لازويل: " ان هناك اتجاها واضحا في العلوم الاجتماعية يتجاوز الحدود المتخصصة لتلك العلوم المختلفة, ولهذا الاتجاه وجهان ففي الأول هناك اهتمام وتركيز على احتياجات صنع السياسات من المعلومات وهو يركز على الصنع و التنفيذ, أما الثاني يهتم بتطوير محتوى المعلومات وتفسيرها لصانعي السياسات فانه يقع خارج نطاق العلوم السياسية.<sup>2</sup> وانصبّ الاهتمام أيضا على منهج تحليل النظم الذي اهتم بتحليل مدخلات ومخرجات النظام السياسي, وانتقل حقل السياسة العامة من الوصف إلى التحليل إلا أن صار محل الدراسة المقارنة في أواخر السبعينات بين مختلف الدول والنظم السياسية.<sup>3</sup>

### المطلب الرابع: الإقترابات ما بعد السلوكية:

يرى سارثوري أن تطور السياسة مرتبط بتفاعل عاملين أساسيين هما: حالة المنظومة السائدة أو ما يطلق عليها النموذج المعرفي من ناحية والتغير في بنية وعلاقات التجمعات البشرية من ناحية ثانية. وينطبق ذلك على مراحل التطور الثلاث في علم السياسة بصفة عامة, والسياسة العامة بصفة خاصة فقد تلاشى النموذج التقليدي بفعل التطورات التي حدثت على مستوى العلم والنموذج المعرفي بظهور الوضعية المنطقية وفلسفتها الهادفة إلى جعل العلوم الاجتماعية على شاکلة العلوم الطبيعية

<sup>1</sup> - محمد زاهي بشير المغربي, مرجع سابق. ص 282

<sup>2</sup> - أحمد مصطفى الحسين, مرجع سابق. ص 34.33.

- ناجي عبد النور ومبروك ساحلي, مرجع سابق. ص 33 34.

<sup>3</sup> - ناجي عبد النور, مرجع سابق. ص 29.

وبمنهجيتها وظهر مدرسة شيكاغو للعلوم الاجتماعية في الولايات المتحدة الأمريكية كذلك التطورات الحاصلة في النظم السياسية حينها وتغير موازين القوى نشأ على أنقاض ذلك نموذج معرفي جديد تمثل في الثورة السلوكية التي ارتبطت بصعود الولايات المتحدة الأمريكية كقوة عالمية مثلت بيئة محضنة للثورة السلوكية التي سعت إلى نظرية عامة شاملة تنطبق على الزمان والمكان.<sup>1</sup> وقد شهدت فترة أواخر الستينات تحولا على مستوى العلم من الوضعية المنطقية والإمبريقية إلى النظرية التفسيرية، كذلك دفعت مشكلات الولايات المتحدة الأمريكية المتمثلة في العنف العنصري، البطالة، حركة الحقوق المدنية إلى تحليل هذه المشكلات ومحاولة صياغة السياسات التي تعالجها وافتتاح كثير من الباحثين الأمريكيين على التقاليد الماركسية، وهذا ما دفع إلى تجاوز المرحلة السلوكية الانتقال إلى ما بعد السلوكية.<sup>2</sup> لقد الحركة ما بعد السلوكية إلى توجه الباحثين نحو الإسهام في حل المشكلات عن طريق البحوث العلمية ومن هذا المنطلق خصص علماء السياسة حيزا كبيرا- للسياسة العامة- من حيث اعدادها وتنفيذها وتقييمها في ضوء الانعكاسات المتوقعة وغير المتوقعة على المجتمع والنظام السياسي.<sup>3</sup> ونتيجة تعقد المشكلات المجتمعية في العالم وتزايدها وانهايار المعسكر الاشتراكي وانتصار الرأسمالية، وظهور العولمة وتأثيرها على حقل تحليل السياسات العامة عبر ظهور ما يطلق عليه "السياسات العامة العالمية" وبتأثير البعد الخارجي على الداخلي ظهرت قضايا ذات صبغة عالمية أصبحت تحنل أجندة السياسات العامة مثل "التنمية المستدامة" و "حوكمة الدولة" و "إدارة المعرفة". وتوجه الاهتمام أكثر نحو الإدارة العامة وترشيد السياسات العامة.<sup>4</sup>

ومع تغير مفهوم السيادة بالمعنى التقليدي وثورة الاتصالات التي أعطت الحق للمتطلبات غير الحكومية التدخل في الشؤون الداخلية للدول، وتغيير سياساتها الفاعلين في رسم السياسات العامة ما

<sup>1</sup>- نصر محمد عارف، مرجع سابق، ص283.

<sup>2</sup>- سلوى الشعراوي جمعة وآخرون، مرجع سابق، ص29.

<sup>3</sup>- ناجي عبد النور، مرجع سابق، ص30.

<sup>4</sup>- كمال المنوفي، أصول النظم السياسية المقارنة، الكويت: شركة الربيعان للنشر، ص285.

يعرفه بشبكة السياسة العامة (Policy network) والدور المتعاظم الذي لعبته مؤتمرات الأمم المتحدة على مدار السنوات الأخيرة المتعلقة بالبيئة المناخ - المرأة - الارهاب - العنف<sup>1</sup>.

- وما يلاحظ من خلال هذه الاقترابات أن تطور حقل السياسات العامة واهتمام علماء السياسة كان متوافقا مع التطورات والمستجدات والمتغيرات العالمية وهذا التطور جاء كذلك من خلال تأثير الدراسات والمناهج العلمية وازادتها لعلم السياسة وكيفية نظرتها الى العملية السياسية وأداء النظام السياسي فكان لكل منهج أو مدخل دوره في تطور هذا الحقل، وفقا لمنطقاته الخاصة سواء كان منهجا نخويا أو جماعيا أو نظميا أو منهجا يقوم على اختيار السياسات الجديدة في السياسة العامة.<sup>2</sup>

### المبحث الثالث: صانعو السياسة العامة الرسميون

إن الجهات التي تتولى عملية صنع السياسة العامة هي متعددة ومختلفة الوظائف فتلك العملية غالبا ما تتضمن جميع صناعات السياسة الذين يعملون ضمن ميدان العمل الحكومي وخارجه وهذا الوضع الموقفي للجهات الصانعة للسياسة العامة أسماه "تاكامورا" وزميله باسم البيئة الأولى - تشكيل السياسة Environment-Policy Formation حيث تمثل هذه البيئة تاريخيا الجهات المعنية بصنع السياسة العامة وممثليها فالحكوميون هم الذين يمثلون السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، أما غير الحكوميين وهم الأشخاص أو الفئات البارعة في عملية صنع السياسة العامة ، وكبيئة سياسية هامة من الناحية التقنية فإنها تجسم ما يعززه المعنيون والمشرعون من خلال صانعي السياسة الحكوميين الرسميين.

وسنتطرق إلى الفواعل الرسمية باعتبارها موضوع البحث.

-فهي تعتبر الجهة أو الفريق الأول الذي يمارس دوره في صنع السياسة العامة من خلال ما يتمتع به من سلطات دستورية مباشرة للتصرف والفعل واتخاذ القرارات فالبرلمانيون مثلا لا ينتظرون تفويضا من

<sup>1</sup> - سلوى الشعراوي جمعة , وآخرون , مرجع سابق. ص 35 .

<sup>2</sup> - عبد النور ناجي , مرجع سابق. ص 31

جهة رسمية لغرض تشريع لائحة ما, لأنهم مخولين دستوريا بذلك وهذا الفريق يتكون من رجال السلطة التشريعية ومن أعضاء السلطة التنفيذية والاداريين ومن أعضاء السلطة القضائية بحيث أن جميعهم يصنعون السياسات العامة, ويسهمون بأدوار هامة في التنفيذ تبعا لطبيعة الاختصاص وسبب وظيفة كل جهة.<sup>1</sup>

### المطلب الأول: المشرعون :Législature:

تعتبر السلطة التشريعية من أهم السلطات في الدولة ومهمتها الأساسية هي عمل القوانين أي تشريع القواعد العامة التي تنظم مختلف أوجه الحياة الاجتماعية في الدولة, وعليه فالقانون هو من عمل السلطة التشريعية وحدها في حين يعتبر المرسوم بقانون من اختصاص السلطة التنفيذية<sup>2</sup> وتعد الوظيفة التشريعية هي الوظيفة الأساسية لمجلس الأمة, حيث أنّ السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص الأصيل والولاية العامة في التشريع هذا من حيث الأساس.<sup>3</sup> فالمشرعون هم الأعضاء الذين تشكل من خلالهم المجالس التشريعية أو البرلمانية, حيث تتراوح أعدادهم بين أقل من 100 وأكثر من 1000 عضو بحسب سعة الدولة وأعداد السكان ويقومون بالتشاور والتباحث والنقاش حول السياسات العامة المعبرة عن القضايا المعروضة عليهم من قبل الجهات المعنية ومجتمع الدولة الذي انتخبهم للتعبير عن مواقفه وآرائه. فمعظم السياسات العامة والقوانين والقواعد المهمة التي تحتاج إلى النظر فيها والموافقة عليها رسميا أو شكليا, إنّما تتم من قبل هؤلاء المشرعين قبل أن تصبح قوانين نافذة كما وأنّ دور المشرعين أو مجالسهم يختلف من حيث التأثير في صنع السياسة العامة بين القوة والمحدودية تبعا للنظام السياسي القائم في الدولة ويتضح هذا الدور مثلا في قوة المشرعين بالنسبة للدول الديمقراطية أو المتقدمة عن محدودية دورهم بالنسبة للدول في العالم

<sup>1</sup> - جيمس أندرسون, مرجع سابق, ص55.

<sup>2</sup> - وصال نجيب العزاوي, مرجع سابق, ص41.

<sup>3</sup> - عصام علي الدبس, النظم السياسية, الكتاب الثالث, السلطة التشريعية, ط1, عمان: دار الثقافة للنشر, 2011, ص397.

الثالث.<sup>1</sup>ومن أهم أدوار ووظائف السلطة التشريعية هي سن التشريع، وضع الدستور وتعديله، وكذا الوظيفة الانتخابية، الوظيفة المالية، الوظيفة التنفيذية، الوظيفة القضائية ووظيفة التحقيق والنشر والكشف عن المعلومات...إذن فهي تؤدي(السلطة التشريعية) مجموعة واسعة من الوظائف والمناقشات يمكن أن تساهم في عمليات التأهيل الاجتماعي وتبلور تصورات النخبة والمواطنين ليس بالنسبة للقضايا السياسية فحسب بل أيضا بالنسبة لقوانين واجراءات النظام السياسي، كما يمكنها أن تلعب دورا رئيسيا في توظيف النخبة خاصة في النظام البرلماني، حيث يكتسب رئيس الوزراء وأعضاء وزارته عادة خبراتهم السياسية وقد تكون جلسات الاستماع في اللجان والمناقشات في قاعة الجمعية التشريعية مواقع هامة لتوضيح المصالح وتجميعها خاصة في غياب سيطرة حزب الأغلبية أو ممارسة لهذه السيطرة.<sup>2</sup>

- وتبرز العلاقة والمؤسسة التشريعية في كون الأخيرة تقوم بوضع التشريعات والقوانين والخطط في رسم سياسة معينة، ويتباين دور المؤسسة التشريعية في السياسة العامة تبعا للتباين والاختلاف بين الأنظمة السياسية، ولا يقتصر الاختلاف على أداء السلطة التشريعية دورها في السياسة العامة على صعيد المقارنة بين نظامين سياسيين أو أكثر وإنما أيضا على صعيد النظام السياسي الواحد وذلك تبعا لنوعية القضايا المطروحة والتي تتطلب تشريعات وقوانين تكون ملزمة للسلطة التنفيذية أولا كجهة منفذة لتلك التشريعات، ولكي يساهم البرلمان بدوره الفعال في عملية صنع السياسة العامة عليه أن يعمل على : - التشاور مع المجتمع المدني والقطاع الخاص لضمان المشاركة خاصة وأن التشريعات هي الأكثر تمثيلا للحكومة.
- تحقيق الأهداف المرسومة وبالمشاركة مع افراد الشعب.
- الشمول: فعلى هياكل الأجهزة التشريعية أن تتمكن من مناقشة نظرة شاملة لتنفيذ سياسة ما.

<sup>1</sup>- فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق، ص216.

<sup>2</sup>- ناجي عبد النور، مرجع سابق، ص34.

- موازنة المصالح السياسية: بحيث أن البرلمان هو الجهاز الذي يضم العديد من الفاعلين السياسيين ذوي السلطة الدستورية التي تخولهم حق الرقابة على قرارات السلطة التنفيذية يمكنه من موازنة المصالح السياسية للحزب الحاكم في صياغة سياسة عامة ما.

- ضمان استمرار تنفيذ السياسات على المدى القصير والطويل باشتراك البرلمان في وضع استراتيجية منذ البداية قبل الحصول على الموافقة عليها وقبل دراسة الميزانية.<sup>1</sup>

### المطلب الثاني: التنفيذيون (المنفذون) executive :

السلطة التنفيذية\* هي الهيئة التي تقع على عاتقها تنفيذ القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية واتخاذ الإجراءات اللازمة لحفظ الأمن وإدارة مختلف المؤسسات والمصالح العامة في الدولة،<sup>2</sup> فهي تضم الأفراد العاملين في البيروقراطية الحكومية المتنوعة التي غالباً ما تصطحب بتنفيذ السياسات العامة غير أن دورها في رسم السياسات العامة لا يمكن إخفاءها بأي حال من الأحوال فإذا كانت المهمة الأولى للسلطة التنفيذية في تنفيذ القوانين - كما ذكرنا أنفاً- والإشراف على الإدارة وليس من مهمتها أن تصنع سياسات الدولة، إلا أن دورها في غالبية الأنظمة السياسية واضح ومؤثر فإليهما ترجع عملية اتخاذ القرار باعتبارها مرحلة نهائية للقرار من خلال رئيس السلطة التنفيذية (رئيس دولة، رئيس وزراء) وقد أشار "جيمس أندرسون" إلى أهميتها فقال: "إننا نعيش مرحلة يطلق عليها مرحلة الهيمنة التنفيذية، وفيما تكون فعالية الحكومة معتمدة كلياً على القيادة التنفيذية في رسم وتنفيذ السياسات العامة،<sup>3</sup> ويختلف تكوين الهيئة الموجهة لهذه السلطة من دولة إلى أخرى ففي النظام الرئاسي يعتمد على مبدأ فردية السلطة التنفيذية ومباشرة رئيس الدولة للسلطات الفعلية، أما النظام البرلماني يكون هذا التوجيه

<sup>1</sup> - عبد النور ناجي، ومبروك ساحلي، مرجع سابق، ص 39-40.  
\* يرجع أصلها إلى مجموع الدواوين التي أنشأها محمد علي وعدل في تكوينها وكانت تتكون من مجموع الموظفين، للمزيد العلوم السياسية لأحمد شبلي، المكتب العربي الحديث الإسكندرية 2010 ص 163.

<sup>2</sup> - وصال نجيب العزاوي، مرجع سابق، ص 46.

<sup>3</sup> - عبد النور ناجي، مرجع سابق، ص 40.

بيد رئيس الدولة ومجلس الوزراء فالنظام البرلماني يقوم على عنصر ثنائية السلطة التنفيذية .

- أما في الدول التي تأخذ بنظام الجمعية النيابية فان هذا التوجيه يكون بيد هيئة مكونة من عدة أشخاص منتخبين من قبل الجمعية النيابية والخاضعين لها خضوعا تاما من حيث كيفية ممارسة الوظيفة التنفيذية وتركيزها يمكن التمييز بين نظامين إداريين هما المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية.

- وحين نتحدث عن الجهاز التنفيذي السياسي كجهاز فردي أو جماعي فإننا نتحدث في الواقع عن توزيع السلطة والصلاحيات وليس عن مجرد أرقام, ففي جميع الأجهزة التنفيذية أعضاء كثيرون وهي تتكون من مسؤولين منتخبين ومعيينين لديهم سلطة في صنع السياسة.<sup>1</sup>

- ويتجلى دور التنفيذيين في عملية صنع السياسة العامة من خلال اقتراح السياسات العامة الجديدة بتطبيقاتها ومحاسبة التابعين على أدائهم رسميا وأن فاعلية النظام السياسي تعتمد على قدرة التنفيذيين لمهامهم في اتخاذ القرارات الحاسمة والمركزية ومواجهة الأزمات الداخلية والخارجية

- للسلطة التنفيذية الأهمية الأولى في انجاز العملية السياسية فهي تعد أهم بنية في صنع السياسة فالتنفيذية عادة تباشر سياسات جديدة واعتمادا على تقسيم السلطات بين التنفيذية والتشريعية يكون لها جزء عام تتبناه وتشرف السلطة السياسية التنفيذية أيضا على تنفيذ السياسات ويمكنها أن تحاسب المسؤولين التابعين على تنفيذها.<sup>2</sup>

هناك أنظمة سياسية في الدول النامية بقيت السلطة التنفيذية فيها هي المهيمنة في عمليتي رسم وتنفيذ السياسات العامة فشكل رسم السياسة بقي متأثرا بقوة بتركيز السلطة في يد الحاكم السياسي والطريقة الشخصية التي تمارس فيها السلطة تعني أنه ليس لدى القطاعات المؤسساتية سوى قدرا ضئيلا نسبيا من الاستقلالية, وليس لها دورا مستقلا قويا تلعبه في العملية السياسية, فالمركز الحيوي للدولة هي

<sup>1</sup> - وصال نجيب العزاوي, مرجع سابق, ص46.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه, ص47.

الرئاسة ذاتها ولا تمثل الأحزاب والهيئات التشريعية تحديات هامة لذلك يتوجب على مؤسسة الرئاسة نفسها اتخاذ معظم القرارات المهمة وتحتاج الى أن تكون لديها كادرا من التقنيين الأكفاء والمساعدين المخلصين للرئيس الذين يمكنهم توفير الحد الأدنى من المتطلبات الادارية الضرورية للنجاح.<sup>1</sup>

### المطلب الثالث: الأجهزة الإدارية administrative agence

هي تلك المنظمات الإدارية والمؤسسات العامة والإدارات الحكومية البيروقراطية التي تضم أعدادا من الموظفين الحكوميين الذين يمتلكون مهارات وخبرات مرتبطة بتأدية مهام الخدمات المدنية والمصلحة العامة في المجتمع.<sup>2</sup>

- ويتخذ الجهاز الاداري شكلا هرميا مندرجا من المراكز الادارية على قمته كبار الموظفين وفي أدناه صغار العاملين يتحرك هؤلاء بواسطة منظومة من التشريعات والقوانين والأوامر توضح أسلوب العمل وطبيعة العلاقات بين المراكز من خلال الوحدات الادارية يتم تنفيذ السياسات العامة.<sup>3</sup>

- وعلى الرغم من أن مهام الأجهزة الادارية وموظفيها مرتبطة أساسا بعملية تطبيق وتنفيذ السياسة العامة والقوانين والقواعد واللوائح الممثلة لها، لكن تلك المهام تؤثر بصورة كبيرة على عمليات صنع السياسات العامة حيث أن معظم التشريعات الجديدة العامة لا يمكن تطبيقها الا من خلال قيام المسؤولين الاداريين بوضع لوائح تفضيلية وتوضيحية لتشريعات السياسة العامة ومدتها بمجموع التغيرات المطلوبة التي لها أفضل تنفيذ ممكن محقق للهدف الأساسي.<sup>4</sup>

وقد يقف الجهاز الاداري عالقا أمام تنفيذ السياسة العامة للحكومة، وطبيعة تختلف من مجتمع لآخر فالبيروقراطية اليابانية مثلا لها دورا هاما في رسم السياسة العامة، ولعل ذلك يعود للتقاليد اليابانية التي عززت من هذا التوجه الذي أعطى للبيروقراطية نفوذا قويا نسبيا حيث جعل جزءا كبيرا من المشاريع

<sup>1</sup>ناجي عبد النور , مرجع سابق . ص 41.

<sup>2</sup>فهمي خليفة الفهداوي, مرجع سابق. ص 217.

<sup>3</sup>سلوى الشعراوي جمعة , مرجع سابق. ص 29 .

<sup>4</sup>فهمي خليفة الفهداوي, مرجع سابق. ص 217 .



التي يدرسها البرلمان مقدمة في الأصل من الوزارات عن طريق مجلس الوزراء بدلا من صياغتها عن طريق مجلس الدايت القومي (البرلمان) وهذا التفويض الكبير للوزارات في صياغة التشريعات جعلها تستخدم ما يسمى ب:

- **التوجهات الادارية:** وهي أداة أكثر تهديبا لتنفيذ السياسة الوزارية , وهي ممارسات تعمل الوزارات القومية بموجبها على اقناع القطاع الخاص بالانصياع للسياسات مستخدمة في ذلك التحذير بشكل ضمني أو علني من عقوبات بناء على السلطة الواسعة التي تفوضها لها التشريعات,<sup>1</sup> أما الجهاز الاداري في صنع السياسة العامة في الأنظمة السياسية للدول النامية, فيعتمد على طبيعة ونوعية العلاقة بين المؤسسات السياسية بعضها مع البعض الآخر -من جهة- وعلاقتها مع مؤسسات المجتمع والنظام من جهة أخرى, ان النجاح الاداري في تنفيذ السياسات العامة يتوقف على الالتزام بالحياد السياسي وخضوعه لرقابة المجلس النيابي والرأي العام والاحلاص في أداء المهام المعهودة اليه وهذا من شأنه أن يولد مشاعر الولاء للوطن بين المواطنين.<sup>2</sup>

- فالأجهزة الادارية تعمل على المشاركة في تطوير السياسة العامة بالشكل الذي يؤكد صحة وجهة النظر القائلة "ان السياسة تقع تحت رحمة الاداريين"<sup>3</sup>

**المطلب الرابع: المحاكم courts :** هي تلك الأجهزة والمؤسسات القضائية والقانونية المعنية

بوضع وصنع السياسات العامة القضائية ومهمتها تحقيق العدالة وذلك بتفسير القانون وتطبيقه على الوقائع المعنية التي تعرض عليها في المنازعات, وعلى الرغم من كون القضاة ليسوا سياسيين الا أنهم يشاركون مع المشرعين والتنفيذيين , ومع رؤساء الدوائر الادارية في ممارسة القوة السياسية التي

<sup>1</sup> - ناجي عبد النور, مرجع سابق, ص 43 .

<sup>2</sup> - ناجي عبد النور , ساحلي مبروك , مرجع سابق, ص 44 .

<sup>3</sup> - جيمس أندرسون, مرجع سابق, ص 70-71 .

تتمخض عنها مسؤولية تكوين أو صنع السياسات العامة.<sup>1</sup> - كما

تعتبر السلطة القضائية من الناحية السياسية في كثير من الدول لا سيما البرلمانية منها فرعا خاصا من السلطة التنفيذية، وقد لعبت السلطة القضائية دورا رئيسيا في عملية صنع السياسة العامة في الولايات العامة الأمريكية خصوصا من خلال دور القضاة في تفسير السياسات العامة أو من خلال مراجعة النصوص أو تعديلها حين تفرض عليهم تقديم المشورة سواء تعلق الأمر بمضمون السياسة العامة أو بتطبيقها، وتكتسب المحاكم هذا الدور من خلال سلطاتها القضائية فالمراجعة القضائية عادة هي من سلطات المحاكم التي تقرر من خلالها دستورية وشرعية النصوص وعدم تعارضها مع القوانين النافذة.<sup>2</sup> - كما أن المحاكم

ضمن عملية تنفيذ السياسة العامة تمثل ميدانا لمناقشة الآراء المختلفة التي تمثل الناس والمطبقين لتلك السياسة، وهذا كله يدل على أنها تلعب دورا في التشريعات السياسية، ومما لا شك فيه أن رقابة القضاء الفعالة على التصرفات التي تقوم بها الأجهزة الحكومية في رسم السياسات العامة أو تنفيذها يعد صمام الأمان والضمانة الحقيقية ازاء التعسف الاداري، وذلك بإلغاء القرارات الادارية المجحفة التي اتخذتها الجهات المعنية بحق المواطنين أو التعويض عن الأضرار التي نجمت عنها،<sup>3</sup> ولا يقلل من قيمة وجود الرقابة القضائية على القوانين التشريعية والأعمال الادارية في كيفية تنظيم هذه الرقابة اذ يستوي في ذلك الأخذ بنظام توحيد القضاة كما هو الشأن في النظام الأنجلوساكسوني أو تطبيق نظام القضاة الممزوج مثل النظام اللاتيني الذي جعل المنازعات الادارية من اختصاص قضاء مستقل عن القضاء العادي وهو الاداري لأن العبرة في النهاية هي وجود الرقابة القضائية.<sup>4</sup>

- بالإضافة الى كل هذه الأدوار التي تقوم بها المحاكم فان لها دور كذلك في تقويم السياسات العامة

<sup>1</sup> - فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق، ص 217 .

<sup>2</sup> - وصال نجيب العزاوي، مرجع سابق، ص 47 .

<sup>3</sup> - ناجي عبد النور، مرجع سابق، ص 42 .

<sup>4</sup> - وصال نجيب العزاوي، مرجع سابق، ص 48 .

والخطط والبرامج المنبثقة عنها، والنظر في سلامة التصرفات المالية، والخدمات العامة والملكية العامة.

- من كل هذا نستخلص أن مهام صانعي السياسة العامة الرسميين و أدوارهم في مشاركتهم في عملية صنع السياسة العامة نجدها متفاوتة بتفاوت قوة وسلطة كل صانع، ومتداخلة بتداخل الوظائف والمهام المناطة بكل نوع منهم، وبالتالي في ظل المرجعية الدستورية التي تتيح لهذا النوع سلطة أوسع من الاخر، فهناك نمطين لصانعي السياسة العامة وهما: **صناع السياسة العامة الرسميون الأساسيون:** ويمثلون المراكز العليا في صنع القرار ورسم السياسة العامة، ويتمتعون بصلاحيات واسعة جدا بحسب السلطة الدستورية التي تخول لهم حق التصرف الواسع (المشروعون والتنفيذيون - البرلمان - قادة الحكومة - رجال المحاكم العليا)

و **صناع السياسة العامة الرسميون الثانويون:** يمثلون المراكز المساعدة على صنع القرار ورسم السياسة العامة، ويعتمدون على تخويل النمط الأول لأن يتمكنوا من صنع السياسة العامة المطلوبة<sup>1</sup>، ويكونوا حريصين على اكتساب الرضى والقبول من النمط الأول (رجال الادارة والقضاء).

- وقد قدم الدكتور فهمي خليفة الفهداوي نموذج يوضح كيفية صنع السياسة العامة من خلال صناعاتها الرسميين عبر المجتمع وعبر دورة متكاملة.

ويقول أندرسون: "أن صنع السياسات العامة مثلما هو تنفيذها وتقييمها تظل السياسة هي

المتغير الفاعل وراءها، مهما حاول الاخرون اضافة العلمية والعقلانية عليها"

- ومن خلال التقييم الدوري للسياسة العامة تستطيع الحكومة استغلال مختلف الآراء والأحكام التي تصدر من المواطن تجاه سياسة عامة معنية، وبمعنى ذلك استغلال ردود الأفعال.

<sup>1</sup> - فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق، ص ص 219 - 220 .

- عملية التقييم تساعد في تحسين أداء الحكومة في المجتمع والتحكم في المشكلات العامة بشكل أفضل كما أنه يتقرر من خلالها اما صيانة السياسة العامة السابقة (الترفيغ) أو انهاء العمل بها كليا أو الاستمرار في السياسة القائمة مع استكمال برامجها.<sup>1</sup>
- اذن فالتقييم يساعد على اجراء مقارنة وموازنة بين الطرق والأهداف النظرية وما يترتب من آثار وردود أفعال وأثناء التطبيق أخذاً بعين الاعتبار أن البيئة البعد الايكولوجي التي تطبق فيها هذه السياسة تتضارب داخلها مصالح ومواقف وسلوكيات لفئات اجتماعية وجماعات مما يؤثر في تحقيق منافع تلك السياسة العامة, كما أن التقييم أيضا يدعم عملية اتخاذ القرار في مجال السياسة العامة من خلال اعادة توجيه الاستراتيجيات المطبقة أو تكييف العمليات.<sup>2</sup>
- وما يمكن استخلاصه هو أن التقييم يدعم التعلم بشأن البرامج ويساعد في اعادة تصميم وتحسين البرامج, كما أنه يشجع المقارنة بين البرامج ويساعد على الاستخدام الكفؤ للأموال العامة ويحسن التخطيط والتشغيل واعداد الموازنة اضافة الى هذا كله يعزز الشفافية والمساءلة ويثري النقاش حول السياسة العامة من خلال تضمين أدلة دقيقة من خلال (الأسلوب الكمي خاصة).<sup>3</sup>

## المبحث الرابع: عملية تقييم السياسة العامة

### المطلب الأول: مفهوم عملية التقييم:

<sup>1</sup> - عامر خضير الكبيسي , مرجع سابق , ص 175 .  
<sup>2</sup> - جمال زيدان , تقويم السياسة العامة بين النظرية والتطبيق حالة الجزائر 1999-2009 , مشروع بحث مقدم لنيل شهادة الدكتوراة في العلوم السياسية تخصص تنظيم سياسي واداري كلية العلوم السياسية والاعلام جامعة الجزائر 2012-2013 ص 115 .  
<sup>3</sup> - ورشة عمل تقييم الأثر الإقليمي , دمج تقييم الأثر في صنع القرار: تجربة المكسيك , عمان , الأردن , مارس , ص 4 .

لقد تعددت التعريفات حول مصطلح "تقييم البرامج"، فهو يعتبر عملية أساسية لمصممي ومنفذي السياسات العامة، وتهدف هذه العملية إلى تشخيص وتقييم آثار ونتائج السياسة للتوصل إلى معرفة المنجزة من النتائج<sup>1</sup> والتقييم هو عملية التأكد من أنّ البرنامج قد حقق أهدافه كما هو متوقع بصورة تحقق نوايا صانع السياسات، وتتميز هذه المرحلة عن باقي مراحل عمليات صنع السياسات الأخرى التي غالبًا ما تكون نظرتها مستقبلية بأنّها تتجه بنظرها للماضي وذلك لأنّها تركز على ما تم إنجازه فعلاً، كما أنه يمكن أن يستخدم (التقييم). كأداة تهتم بعمليات تشغيل البرامج لتقديم معلومات راجعة للمشاركين في عمليات صنع السياسات العامة، وهذه التغذية العكسية تساعد في تعديل محتوى السياسة لتحسين كفاءتها وفعاليتها، وإن كان ذلك في مرحلة التنفيذ.<sup>2</sup>

- وقد قدم معهد الدراسات الحضرية الأمريكية تعريفًا أكثر عملياً يقول فيه ان عملية البرامج تشتمل على:

- تحديد فعالية برنامج معين ومستمر والتحقق من المدى الذي يحقق به هذا البرنامج أهدافه.
- معتمداً على مبادئ البحث العلمي ونماذجه لتمييز الآثار المباشرة للبرامج عن الآثار التي قد تكون نتيجة لمؤثرات اخرى غير البرامج.
- واستناداً على تلك الدراسة تحاول عملية التقييم تحسين أداء البرامج عن طريق تعديل بعض عناصر البرامج.<sup>3</sup> والتقييم يحدد أيضاً الآثار السيئة غير المقصودة للسياسة ويساعد بذلك على إجراء الترتيبات التي تساعد في تجنب تلك الآثار في عملية التنفيذ كما أنه يساعد في تدقيق عمليات الصرف على البرنامج للتأكد من مشروعية صرفها بالصورة التي تم تقريرها في القانون<sup>4</sup> ويعرفها-

<sup>1</sup>-مهدي زغرات، مرجع سابق. ص36.

<sup>2</sup>- أحمد مصطفى الحسين، مدخل إلى تحليل السياسات العامة. عمان: المركز العلمي للدراسات السياسية. ط1، 2002. ص120.

<sup>3</sup>- أحمد مصطفى الحسين، تحليل السياسات العامة: مدخل جديد للتخطيط في الأنظمة الحكومية، مرجع سابق . ص120.

<sup>4</sup>- أحمد مصطفى الحسين، مدخل إلى تحليل السياسات العامة، مرجع سابق. ص261.

عملية التقييم- "محمد قاسم القريوتي" على أنها نشاط منظم يستند إلى منهجية عملية تهدف للتعرف على طبيعة العمليات المرتبطة بالسياسات العامة وآثارها والبرامج الفعلية المرتبطة بالتنفيذ. إذ لا بد من معرفة عملية دقيقة للانعكاسات السلبية والإيجابية المترتبة على وضع وتنفيذ السياسات العامة ومخرجاتها، وتأثيراتها ومدى كفاءتها وفعاليتها في تحقيق الأهداف المحددة لها، بعيداً عن العشوائية والارتجال وأن ترافق هاته العملية جميع المراحل التي تمر بها السياسة العامة، وتهتم عملية تقييم السياسة العامة بتحديد أهمية السياسات العامة، وما نتج عن تطبيقها.<sup>1</sup> ويرى "عبد الفتاح ياغي" على أن التقييم هو عملية تبني معايير محددة لتقدير القيمة والأهمية ولتحقيق نتائج عظيمة من وراء التقييم يجب التأكد من ان عملية تقييم أي سياسة عامة هي عملية مستقلة تماماً عن الاشخاص والجهات الحكومية التي نفذت السياسة، لذلك فالمؤسسات الناجحة يجب أن تفصل بين تنفيذ السياسة(القرار) وعملية التقييم من خلال تكليف جهة محايدة لتقوم بالتقييم، ولإعطائها الصلاحيات الواسعة لجمع المعلومات الضرورية بغية إتمام عملية التقييم، وتمكينها من القيام بعملها بسرية إن اقتضى الأمر ذلك، فالغاية النهائية من التقييم هي ضمان فعالية عمل الحكومة وقدرتها على تبني سياسات ناجحة تتسم بالكفاءة.<sup>2</sup>

-ونلاحظ أن عملية التقييم عملية بحثية، ولكنها تختلف عن البحوث النظرية، وذلك لأنّ البحوث التقييمية هي بحوث تطبيقية تحاول التأثير مباشرة على النشاط الإداري، ويجب ألا يفهم هذا القول بأنّ عملية التقييم لا تهتم بتطوير نظريات ونماذج تحليلية، ولكننا فقط أردنا أن نقول أن وظيفة التقييم الأساسية تتعلق بالتقييم الشامل لنشاط معين ولتوضيح النجاح الذي حققه.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - محمد قاسم القريوتي، مرجع سابق. ص 277.

<sup>2</sup> - أحمد مصطفى الحسين، تحليل السياسات العامة: مدخل جديد للتخطيط في الأنظمة الحكومية، مرجع سابق. ص 120.

<sup>3</sup> - عبد الفتاح ياغي، السياسات العامة النظرية والتطبيق، المنظمة العربية لتنمية الإدارية بحوث ودراسات. ص ص 176-177.

- والتقييم كعملية يهدف إلى التوصل إلى قرارات محددة حول تحديد العمل بسياسة عامة ما أو إلغائها أو تعديلها، وينتهي بوضع تصورات محددة حول تحسين الوضع الراهن وتطوير السياسة بحيث تتمكن من تحقيق أهدافها، ويرى "عبد الفتاح ياغي" أنه -التقييم- وصف لمختلف جوانب السياسة وإجراء تحقيق حول حيثيات المشكلة وتشتمل عملية التقييم على كل العوامل والمتغيرات التي تتضمنها السياسة، تتأثر بها أو تؤثر عليها، كما تركز هذه العملية أيضًا على الأسباب التي أدت لحدوث المشكلة المطروحة.

- وهدف المقيّم هو ربط واقع السياسة مع أهدافها من خلال كتابة نتائج السياسة المدروسة بدقة، ومراعاة خصوصية كل سياسة ومشكلاتها والعوامل المؤثرة فيها ووضعها القانوني والاجتماعي والسياسي، ولمعرفة مدى صحة التقييم هناك ثلاث معايير أساسية حددها الدكتور عبد الفتاح ياغي وهي تتلخص فيما يلي:

\* **معيّار الدقة:** بمعنى التدقيق في المعلومات المحصل عليها، والتأكد من مصداقيتها ويسمح لنا التقييم بتشخيص الواقع وتعليقه، وعرض النتائج والآثار والتأكد من درجة صحتها<sup>1</sup>

\* **معيّار المنفعة:** فالتقييم الجيد هو الذي ينعج الحكومة والمجتمع ويتميّز بالوضوح ويسمح بتقديم نتائج وتوصيات ومصطلحات لها قابلية التطبيق العملي، كما تترتب عليه نتائج حقيقية صادقة تسمح في تنمية المجتمع، وإعادة تأهيل دور الحكومة كصانعة للسياسة العامة هذا إذا ما اشتغلت جيدًا.

\* **المعيّار القانوني:** يكون من الضروري الالتزام أثناء عملية تقييم السياسة العامة باحترام القواعد القانونية المنظمة-بمعنى أنه يتم في حدود الصلاحيات الممنوحة لكل جهة- ولهذا فإن الحديث عن الصلاحيات القانونية يفرض على الجهة المقيمة أن تراعي في ذلك ما يلي:

-الجانب الاخلاقي والسر المهني.

<sup>1</sup> - عبد الفتاح ياغي، مرجع سابق. ص ص 178-179.

-احترام الآجال الزمنية المحددة للتقييم.

-تقييم الجهة المعنية بالتقييم (تقييم المقيّم).

-أمّا مسألة تدريب وتأهيل مقيمي السياسات العامة، فهذا يتطلب تخصصًا معمقًا في مجال محدد من مجالات السياسة العامة، وفي حالة ما إذا كان تأهيلهم واسعًا فيمكن أن يتخصصوا في عدة سياسات عامة معًا، ويتم تدريبهم على مهارات التحليل والبحث العلمي في آن واحد، وهنا يكون المقيّم هو باحث ومحلل، وتأهيل محلل السياسة العامة يجمع بين التزويد بمهارات واسعة كباحث وبمهارات متخصصة في سياسة معينة، وهذا ما يعطي لعملية التقييم أهميّة بالغة<sup>1</sup>

-وقد قدّم إدوارد سوشمان 5معايير لمدى نجاح أو فشل برنامج ما، على اعتبار أن هذا الأخير يحقق خدمة عامة.

-**الجهد:** بمعنى التكلفة المستهلكة أو الجهد المبذول من وقت مال، أو جهد عضلي فكري.

-**الإنجاز:** حجم الإنجاز المحقق كمًّا ونوعًا، ويجب أن يفوق مستوى الحاجة الكمية والكلية لها، أي علاقة الاتفاق بالنتائج المحققة بعد تنفيذ السياسة العامة.

-**الكفاءة والفاعلية:** مدى تحقيق الأهداف المسيطرة.

-**العمليات:** الإجراءات المتخذة في تنفيذ السياسة العامة، والعملية تمثل كيفية آلية عمل البرنامج أو عدم عمله<sup>2</sup>

### المطلب الثاني: أنواع التقييم:

تختلف أنواع التقييم ومنها ما يصنف حسب المعايير:

<sup>1</sup> - عبد الفتاح ياغي ، مرجع سابق. ص180.181.

<sup>2</sup> - فهمي خليفة الفهداوي ، مرجع سابق. ص 320.



أولاً: معيار مبدأ الحيادية: ونجد فيه ما يلي:

- **التقييم الذاتي (الانطباعي) والموضوعي:** فالأول يتم فيه اللجوء للانطباعات الشخصية وتختلف نتائج التقييم باختلاف القائمين عليه وقد يتم تقييم نفس السياسة بشكل إيجابي أو سلبي حسب التوجهات الشخصية للمعنيين بالتقييم، ويتأثر هذا النوع بعوامل أهمها العامل الإيديولوجي-الإيديولوجية تحدد مسار التقييم- إضافة إلى القيم الشخصية والمعتقدات التي يتبناها القائم بالتقييم والمزاج السياسي أو الرغبة السياسية بمعنى الجهة المقيمة للسياسة العامة.

أما الثاني: فيتناول الآثار التي تتركها السياسات العامة على المشكلة التي تعالجها تلك السياسات، من حيث مدى تحقق الأهداف وحجم التكلفة والمنافع المترتبة على تنفيذها بما يعطي فكرة فعلية لمنفذي القرار عن المخرجات والتأثيرات.<sup>1</sup>

- **التقييم الداخلي والخارجي:**

التقييم الداخلي يرتبط بالثقافة التنظيمية وكفاءة المؤسسة وينتشر في المؤسسات والمديريات الحكومية لتقييم أعمال المؤسسة باستمرار، وهذا النوع من التقييم يخلف إرثاً إدارياً من خلال صنع القرارات خلال فترة طويلة. كما يميل التقييم الخارجي إلى أن يقدم أفكار جديدة. لتطوير القدرات الفنية داخل المؤسسة، وكذا لحل المشكلات التقنية وفي هذا النوع من التقييم غالباً ما يكون هناك عملية مقارنة بين السياسة وسياسات أخرى خارج تلك المؤسسة في مؤسسة أخرى أو دول أخرى<sup>2</sup>

- **التقييم الرسمي والتقييم غير الرسمي:**

- **التقييم الرسمي:** هو مج من الإجراءات التي يتوجب على الحكومة إتباعها، باستخدام أساليب المراجعة والاستقصاء في التطبيق العلمي، على اعتبار أن هاته الإجراءات تتضمن أنشطة مثل:

<sup>1</sup> - محمد قاسم القويوتي، مرجع سابق. ص 277-278.

<sup>2</sup> عبد الفتاح ياغي، مرجع سابق. ص 189.

مراجعة قرارات الحكومة السابقة استشارة المتخصصين.... أما التقييم غير الرسمي: لا يشترط الدقة في جميع المعلومات أو التسلسل فهو ذو طابع موضوعي، بحيث أنه يعتمد على أية وسيلة مع الاستعانة برأي صانع القرار وإمكاناته العقلية والإبداعية، وحكمه الشخصي<sup>1</sup>

-ومن هنا نخلص إلى أنه من الأفضل أن تعتمد الحكومة على النوع الأول لأنه يساعد في فهم السالع وفهم جوانب قوتها وضعفها كما أنه يزودها بقدر كافٍ من المعلومات المنتظمة والدقيقة ذات الطابع العلمي، والتي تؤدي إلى نتائج مؤكدة<sup>2</sup>

### ثانياً: وفق الأسلوب المعتمد:

#### - التقييم التلخيصي والتقييم التطويري:

- فالأول يركز على جمع أكبر قدر من المعلومات حول الي المراد تقييمها ثم تصنيفها ثم تبويبها، ثم ترسل هذه المعلومات إلى صانع القرار، للتعرف على السياسة المعنية، وواقعها وظروف تطبيقها بغية الحصول على تصور شامل حولها، وتكوين أفكار عامة عنها

- أما التطويري: ففيه يتم التركيز على التعمق في المعلومات، التي نجم عنها مهمات قليلة، ويتم ربطها مع بعضها قصد تكوين أرضية صلبة تساعد صانع القرار في اتخاذ قراراته.

- وليس هناك أي قانون يفرض على الحكومة تقييم الس أنها بأيّ من الأسلوبين وقد يتم التوظيف بينهما من خلال استخدامها معاً مما يوفر قدرًا كبيراً من المرونة لصانع القرار على اعتبار أن المعلومات المصنفة والمبوية تعطي الحكومة دفعاً كبيراً لتطوير بدائل متعددة لحل المشكلات.<sup>3</sup>

#### ثالثاً: وفق معيار الزمن: تتم عملية التقييم في عدة أوقات:

<sup>1</sup> - المرجع نفسه. ص 182.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه. ص 184.

<sup>3</sup> - عبد الفتاح ياغي، مرجع سابق. ص 187.

- **التقييم السابق للتنفيذ:** يكون قبل بدء التنفيذ، ويستعمل للتأكد من أهمية السياسة العامة وجدوى تنفيذها.

- **التقييم الملازم للتنفيذ:** يكون اثناء عملية تنفيذ الس الع، والهدف منه هو تحسين الاداء وتطويره.

- **التقييم اللاحق للتنفيذ:** يكون بعد عملية التنفيذ ويهدف إلى التعرف على مدى نجاعة الس الع ونجاحها في تحقيق الأهداف المحددة لها، وكذا تحديد الإيجابيات والسلبيات المترتبة على عملية التنفيذ.<sup>1</sup>

#### رابعاً: التقييم الذي يركز على أهداف السياسة العامة:

-يركز التقييم في هذه الحالة على تحديد الاهداف التي ينبغي الوصول إليها وذلك بترتيبها حسب أهمية كل هدف-تنازلياً- ويكون هذا الترتيب من قبل المقيّم أو الحكومة في حدّ ذاتها، وبالتالي تكون عملية التقييم عاملة على إثبات شرعية كل هدف، ومدى صلاحيته لسياسة حكومية، وهذا النوع يعطي للمقيم الحرية ال في اختيار افضل اسلوب لتحليل أهداف السياسة.

#### خامساً: التقييم الذي يركز على الجوانب الإدارية للسياسة العامة: السياسة الناجحة

هي تلك التي تستند إلى قدر وافي من المعلومات حول مختلف جوانب القضية التي تعالجها، لكي يتسنى لصانع القرار التصرف بشكل حكيم وعقلاني بناءً على الحقائق، وهذا النوع يجعل من قرارات الحكومة أكثر رشادة. كما أنّ هذا التصنيف مقسم لأربع أنواع نوجزها فيما يلي:<sup>2</sup>

<sup>1</sup>- محمد قاسم القريوتي، مرجع سابق. ص298.

<sup>2</sup>- عبد الفتاح ياغي، مرجع سابق. ص192.

- **تقييم المدخلات:** وينبني على جانبين، **فالأول:** حصر وتحليل وتشخيص مختلف أشكال الدعم والتأييد (تقييم الإمكانات وتحديد مصدرها) **أما الثاني:** تشخيص وتحليل وكشف مختلف الضغوطات التي تلد من البيئة (مبدأ الكم والنوع للضغوطات).

- **تقييم محتوى السياسة العامة:** ونقصد به تقييم البرنامج، ومدى توافقه مع السياسة العامة، وتحليل مصادر المعلومات التي اشتغلت في إعداد هذا البرنامج ما إذا كانت حقيقية واقعية أم أنها شكلية رسمية مخالفة للواقع.

- **تقييم عملية تنفيذ السياسة العامة:** القصد به الخطة المصممة أو الإستراتيجية المتبعة في التنفيذ والدافع في هذا التقييم من أجل كشف ومعرفة مختلف العراقيل التي تحول دون التنفيذ السليم - على اعتبار أن هذا النوع ليس تابعاً للاستشراف

- **تقييم مخرجات السياسة العامة:** وهنا يقوم المقيّم بإجراء مقارنة وصفية تحليلية بين الاهداف المسطرة والنتائج المحققة بعد تنفيذ السياسة العامة<sup>1</sup>

### سادساً: التقييم الذي يركز على المنتفعين من السياسة العامة:

- يتم فيه التركيز على قياس أو فحص مدى قدرة الحكومة أو السياسة الحكومية على توفير سلع وخدمات متنوعة للمواطن، بحيث يكون بإمكان المفاضلة قبل اختيار خدمة ما أو شراء سلعة لضمان تقديم بدائل مقبلة للزيائن والعملاء يتوجب على الحكومة وضع قائمة من البنود وبمجرد تحقيق هدف ما او العمل بأحد تلك البنود يتم وضع علامة (صح)، العمل بشكل منظم لكي تتوضح الأهداف المنجزة من غيرها، وهكذا على التوالي حتى تكتمل القائمة.

<sup>1</sup> - عامر خضير الكبيسي، السياسات العامة: مدخل لتطوير أداء الحكومات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2008، ص176.

**سابعاً: التقييم الذي يركز على مهارات المتخصصين في السياسات العامة:**

-الهدف من هذا النوع هو البحث والتطلع إلى مدى توافر الخبرات والكفاءات البشرية التي يجب أن تتوفر لنجاح سياسة حكومية ما، فإمّا أن تتم استشارة المتخصصين والخبراء بصفة رسمية من خلال التعاقد معهم أو دفع مكافآت مالية لهم باعتبارهم موظفين في المؤسسة التي يعمل بها صانع القرار، أو أن تتم الاستشارة بصفة غير رسمية كان يلجأ صانع القرار إلى مشاورة صديق له أو قريب من الذين يتمتعون بالكفاءة والخبرة المطلوبة حول سياسة عامة معينة.

**ثامناً: التقييم التشاركي:** هذا التقييم يشبه الفلسفة التعددية حيث أنه يقوم على تحديد

الأطراف المعنية بالسياسة ، ويتم تشخيص وفحص دور كل طرف في التنفيذ، والأخذ بعين الاعتبار البيئة التي تحيط بسياسة ما- وهنا يكمن التشابه- والتقييم التشاركي يُظهر دور الحكومة والأطراف الأخرى بوصفه متجاوباً مع احتياجات السياسة<sup>1</sup>

**المطلب الثالث: مراحل عملية التقييم:**

-تتم عملية التقييم من خلال مج المراحل والخطوات التي تتطلبها العملية الإدارية لتنفيذ التقييم

بكفاءة، وفاعلية:

**3-أ-مراحل عملية التقييم(متطلبات): يمكن تلخيصها فيما يلي:**

<sup>1</sup>عبد الفتاح ياغي، مرجع سابق. ص ص194،195.

**أولاً: تحديد احتياجات واهتمامات إدارة البرنامج:** يسعى المقيم هنا إلى أن يحدد اهتمامات

صانعي القرار وتوقعاتهم من عملية التقييم وأن يتعرف على آراء وتطورات إدارة البرنامج (قبول

البرنامج من طرف الإدارة؟ كيفية تنفيذ نتائج التقييم؟ متى تقدم نتائج دراسة التقييم؟ الزمن)

**ثانياً: تحديد طبيعة ونطاق المشكلة التي يوجه لها التقييم:** وهي مرحلة هامة بالنسبة لإدارة

البرنامج، حيث أنه يتوجب على هذه الأخيرة أن تكون بنفس الدرجة مع المقيم في فهم طبيعة القضايا

التي تناقش في عملية التقييم.

**ثالثاً: تحديد أهداف البرنامج المراد تقييمه:** ويشمل كمية المنافع المتوقع الحصول عليها-وكذا

الأضرار-نتيجة تنفيذ البرنامج، بالإضافة على المستفيدين منه والمتضررين، وحتى المنتفعين منه دون

قصة، وتحديد درجة الاكتمال أو التناقض بين الأهداف، ومن المهم أن يكون هناك اتفاق بين المقيم

وإدارة البرنامج حول التوصل لأهداف واضحة وذات معنى وقابلة للقياس بصورة مفهومه.<sup>1</sup>

**رابعاً: تطوير معايير ومقاييس شاملة لقياس أهداف البرنامج:**

-ولقياس أداء البرنامج يتم تطوير معايير كمية لقياس درجة مدى تحقيق الأهداف، كما أنه من

الضروري أن توضح هاته المعايير والمقاييس آثار ونتائج البرنامج والآثار غير المقصود أو الجانبية

غير المرغوب فيها، وتشتمل تلك المعايير مقاييس الأداء، التي تشكل مجموعة من عناصر البرنامج

والتي نوجزها في الآتي:

**المعايير الاقتصادية:** من المفترض أن تقلل مصروفات البرنامج الحكومية عملية مرغوبة على

خلاف ما يراه الكثير من الكُتّاب أنها تؤدي لإغفال الفوائد غير الاقتصادية (الناجمة عن المصروفات).

<sup>1</sup> - أحمد مصطفى الحسين، تحليل السياسات: مدخل جديد للتخطيط في الأنظمة الحكومية، مرجع سابق. ص138.

**معايير الفاعلية:** هي محاولة لقياس مستوى الإنجاز أو النتائج المتحصلة من البرنامج بالمقارنة مع

الموارد التي استخدمت في البرنامج أو مدخلاته، باستخدام معادلات تحليل التكلفة والمنفعة.

**معايير الكفاءة:** محاولة المقيم إيجاد أجوبة حول تساؤلات عن مدى تحقيق أهداف البرنامج، ودرجة

نجاحة ذلك البرنامج.<sup>1</sup>

- على المقيم ان يقوم بمجموعة من الخطوات التي تتطلبها العملية التقييمية حتى يتمكن من تنفيذ

عملية التقييم بكفاءة عالية وذلك من خلال:

**1-تحضير خطة الدراسة والتقييم:** يحضر المقيم خطة للدراسة التقييمية، بتوضيح المشكلة المراد

تقييمها وتحديد المعوقات، ووضع افتراضات حولها، كما يجب عليه توضيح الأساليب المستعملة في

عملية التقييم والموارد التي تحتاجها هاته العملية والإجراءات المساعدة على تعديل مسيرة التقييم كما

يجب دراسة جدوى عملية التقييم وذلك من خلال تحديد أسباب التقييم ونوعية المعلومات ومدى قابلية

البرنامج للتقييم كما يحدد زمن الإنجاز والموارد المالية لإتمام العملية.

**2-اختيار فريق المقومين وتقييم عملية التقييم:** يجب اختيار فريق التقييم وتحديد قنوات

الاتصال واتخاذ الاساليب اللازمة لهاته العملية بمعنى أننا نقيم خطة التقييم وكذا الأساليب من حيث

الدقة والإفادة والوضوح وأن تكون بأقل تكاليف من نتائج الدراسة، وأن تكون مناسبة لأهداف إدارة

البرنامج وكذلك عامل الزمن حيث يقدم في الوقت المناسب للاستفادة من دراسة (معلوماته ونتائجه).

**3-تحديد إجراءات الاستفادة من عملية التقييم:** من خلال تحديد نوعية التقارير المطلوبة

والطريقة المتخذة لتوصيلها للجهة المعنية بالتقييم بوضوح والاستفادة من الدراسات التقييمية تعتمد

<sup>1</sup>-المرجع نفسه ص. 139.

بالأساس على تحديد أهداف إدارة البرنامج من التقييم والمعايير لقياس الإنجاز في البرنامج، كما تساعد هذه المسألة في تطوير الأداء وتوجيه عملية جمع المعلومات الضرورية للتقييم.

**4- تنفيذ عملية التقييم:** من خلال تحديد المسؤوليات لفريق التقييم بمن فيهم المسؤول الأول، والاتفاق على جدول زمني لخطوات تنفيذ التقييم ووضع الإجراءات واللوائح الداخلية لتوجيه ومراقبة وتحكم المسؤول التقييمي.

**5- تقييم التقييم:** تعتبر عملية التقييم برنامجاً إدارياً يحتاج للتقييم، حيث أنّ عملية تقييم التقييم تساعد في تحقيق الرقابة ومعرفة الفائدة المحققة من عملية التقييم، وكذا معرفة كفاءة برنامج التقييم من خلال تحديد المعايير والمقاييس اللازمة لذلك.

**6- أساليب التقييم:** أسلوب تحليل التكلفة والمنفعة يساعد في قياس تكلفة البرنامج، بالنسبة للأهداف وهناك أساليب أخرى تستعمل لتقييم الكفاءة تتمحور حول التقييم التجريبي، وشبه التجريبي.<sup>1</sup>

### المطلب الرابع: أهداف عملية التقييم:

يرسم المقيّم مجموعة من الأهداف تتباين باختلاف أنواع التقييم، منها ما يلي:

- الكشف عن السياسات ما إن كانت ناجحة أو فاشلة من خلال التقييم، لأنّ المقيّم يكشف عن الثغرات والعيوب وفي غياب هاته العملية تستمر السياسة حيث يكون الإنفاق عليها دون بلوغ الأهداف.

- من أهداف التقييم الخارجي والتخصيصي هو التأكد من أن المشروع أو السياسة تصب فعلاً في تحقيق الصالح العام وعوائدها ليست محدودة، وإقرارها والموافقة عليها تتم بطريقة موضوعية عامة، لا لفائدة مسؤول أو غير ذلك من الدوافع الذاتية.

<sup>1</sup> - أحمد مصطفى الحسين، تحليل السياسات، مدخل جديد للتخطيط في الأنظمة الحكومية، مرجع سابق. ص 138.143.



- التعرف على مدى النجاح الذي تحقق في معالجة السياسة موضوع التقييم.
- التأكد من أن الأهداف والمعايير المستخدمة في عملية تقييم السياسات هي نفسها تلك التي اعتمدت عند صياغتها.
- إن للتخصص الدقيق لمقيّم السياسة وخلفيته المهنية اقتصاديا أو أكاديميا أو مصلحا اجتماعيا أو طبييا أو مهندسا دور يؤثر في نتائج تقييمه لسياسة عامة ما.
- يوفق المقيم بين كونه متخصصا في تطوير السياسة العامة (أوجه القوة والضعف)<sup>1</sup> وأن يعمل لصالح العديد من المنتفعين المتضررين دون معرفتهم وقد تكون تلك السياسات قد اتخذت لصالح الأجيال القادمة بمعنى ذات بعد إستراتيجي بعيد المدى.
- انتهاج الطرق العلمية في عملية التقييم والحرص عليها من قبل المقيمون والاختصاصيون لتكون نتائج التقييم إيجابية.

### خلاصة

تم التركيز في هذا الفصل على الإطار المفاهيمي للسياسة العامة من خلال توضيح مفهومها وعرض المراحل التي مرت بها خلال نشأتها بداية من المرحلة الكلاسيكية، وتم التعرف كذلك على الاقتربات النظرية لدراسة السياسة العامة، وتوضيح مختلف المؤسسات ذات الطابع الرسمي التي تشارك في هذه العملية ضمن بيئة تؤثر في صنعها.

<sup>1</sup>- عامر خضير الكبيسي، مرجع سابق. ص173.

وتم التركيز أيضا على عملية تقييم السياسة العامة والتي تعتبر موضوع البحث وتم التأكيد على أن هذه العملية تهدف للتوصل إلى قرارات محددة حول تحديد العمل بسياسة عامة ما أو تعديلها أو إلغائها, وتتم وفق معايير تختلف من باحث لآخر, ولكنها ترتكز بالأساس على الدقة والكفاءة وأنواع التقييم عديدة تتم وفق أسلوبين الكمي والنوعي أو أحدهما -حسب النوع-. كما تهدف هذه العملية إلى قياس درجة نجاح أو فشل سياسة عامة ما.

# الانقضاء لـ الثاني

التقييم الرسمي للسياسة العامة في

الجزائر

### تمهيد

- يعتبر الصناع الرسميون للسياسة العامة مجموع الأشخاص الذين يساهمون ويتدخلون في عملية صنع

السياسة العامة, وذلك انطلاقا من الصلاحيات التي يخولها لهم الدستور والاختصاصات التي يمتلكونها والتي من خلالها توضع البرامج والسياسات المختلفة دون الحاجة في ذلك إلى تفويض من سلطة أخرى .

وسيتم التطرق للفواعل الرسمية في الجزائر والتي تتجسد كل منها في أشخاص معنوية أما السلطة التنفيذية تتكون من رئيس الجمهورية والحكومة ,وأما التشريعية تتكون من البرلمان الجزائري وأما القضائية فهي متكونة من المجلس الدستوري ومجلس الدولة ,إضافة إلى الجهاز الإداري .وإبراز دورها

في صنع وتقييم السياسة العامة .

### المبحث الأول: السلطة التشريعية.

- بعد إعلان الاستقلال وانطلاقاً من المجلس الوطني التأسيسي إلى المجلس الوطني مرورا بمجلس الثورة ثم العودة للحياة البرلمانية التي أقرها دستور 1976 والتي عرفت ثلاث فترات تشريعية أولها كانت من 1977-1982 وثانيها من 1982-1987 وثالثها 1987-1991. أما الفراغ الناجم عن حل المجلس الشعبي الوطني عام 1992 جاء المجلس الاستشاري الوطني حتى عام 1993 تلاه المجلس الوطني الانتقالي وهذا الأخير واصل أداء مهامه وفق أرضية الوفاق الوطني إلى غاية 18 ماي 1997. وأخيرا مرحلة استئناف المسار الديمقراطي واستكمال بناء مؤسسات الدولة ومنها انتخاب أول برلمان تعددي بمجلسين سنة 1997 ثم عهدة ثانية في 2002 وتلتها عهدة ثالثة في 2007 ورابعة في 2012<sup>1</sup> حتى 2017.

### المطلب الأول: مراحل تطور البرلمان الجزائري:

ارتأينا تقسيمها إلى مرحلتين أساسيتين هما مرحلة الأحادية ومرحلة التعددية.

#### 1- فترة الأحادية : أنتخب المجلس الوطني التأسيسي\*يوم 20 سبتمبر 1962 لعهدة دامت

سنة والحقيقة أنه لم يمارس وظيفته التشريعية إلا في حالات نادرة-تكاد تنعدم- من ضمنها إدخال تعديلات في قانون الجنسية كما أجرى مناقشات عن إقرار لوائح وقوانين تعلق باللائحة الخاصة بتعريب الإدارة و المصادقة على المراسيم التاريخية بتاريخ 18 مارس 1963 والمتعلق بتنظيم الأملاك الشاغرة<sup>2</sup>. وكان له دور في رسم السياسة العامة بعدما أسندت له مهمة التشريع باسم الشعب بالإضافة إلى تعيين حكومة مؤقتة وإعداد الدستور والتصويت عليه .

وبموجب إصدار الدستور 10 سبتمبر 1963 الذي كرس مبدأ أحادية الغرفة البرلمانية خص 12 مادة تحت عنوان "ممارسة السيادة" فقد نصت المادة 27 من الدستور على ما يلي: "السيادة الوطنية للشعب يمارسها بواسطة ممثلين له في مجلس وطني ترشحهم جبهة التحرير الوطني وينتخبون باقتراع عام مباشر وسري لمدة خمس سنوات"<sup>3</sup> وصادق المجلس الوطني على الدستور يوم 28 أوت 1963, ووافق عليه الشعب في استفتاء 08 سبتمبر 1963, ثم جمده رئيس الجمهورية في 03 أكتوبر 1963 طبقا للمادة 59 من الدستور التي تنصّ على أنه في حالة الخطر الوشيك الوقوع يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ

<sup>1</sup> علاوة الجندي, دور البرلمان في رسم السياسة العامة في الجزائر . مذكرة ماستر أكاديمي, جامعة قاصدي مرباح. ورقة الجزائر. 2012-2013. ص20.

\*ضم المجلس 196 عضوا من بينهم 16 نائب من أصل أوروبي بعدما كان 126 نائب من بينهم 16 نائب فرنسي وهذا الارتفاع في عدد النواب يفسر استقرار الأمور للمكتب السياسي وتحالفه مع قيادة الأركان ومنه إعداد القائمة الانتخابية .

2 -شريط وليد, السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري , أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام. جامعة أبو بكر بلقايد. تلمسان. الجزائر. 2011-2012. ص18.

<sup>3</sup> - المادة 27 دستور 1963.

تدابير استثنائية لحماية استقلال الأمة ومؤسسات الجمهورية ويجتمع المجلس الوطني وجوبا<sup>1</sup>. لم المجلس الوطني تأسيسيا بالمعنى الحقيقي المادي وإنما كان ذلك بالمعنى العضوي الشكلي<sup>2</sup>. وما عليه إلا التصويت على النصوص المقترحة من الحزب وبهذا الشكل تحددت المكانة الدستورية للمؤسسة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري قبل صدور الدستور نفسه والذي يعد نظام دستوري للحكم عن طريق الحزب<sup>3</sup>.

- ومنذ تجميد دستور 63 غاب البرلمان المنتخب لمدة 14 سنة مرورا بالانقلاب العسكري ضد بن بلة الذي قاده هواري بومدين و سمي "بالتصحيح الثوري" بتاريخ 19 جوان 1965 وحلت الشرعية الثورية محل الشرعية الدستورية وألغي الدستور في 10 جويلية 1965 وتم إنشاء مجلس الثورة الذي فوض للحكومة التشريع بالأوامر والمراسيم إلى غاية 1977 وكان مجلس الثورة يتكون من 26 عضواً آنذاك أسندت له اختصاصات واسعة، وفي إطار التشريع فإنه اعتبر أن الهيئة التشريعية هي التي تحل محل المجلس الوطني لذلك أصدر جملة من القوانين بأوامر تشريعية بناء على التفويض الصادر بموجب الأمر 15 جويلية 1965 حيث صدرت هذه القوانين بالتنسيق مع الحكومة تحت رئاسة الراحل هواري بومدين الذي شغل مجلس الثورة والذي يعتبر السلطة العليا في الممارسة الفعلية وكذا رئيس مجلس الوزراء<sup>4</sup>. لما جاء دستور 1976 أضفى الطابع القانوني وظهرت كل سلطات الدولة في شكل وظائف وعادت الشرعية للدفاع عن السلطة. وبعد الاستفتاء الذي أجري يوم 19 نوفمبر 1976 على الدستور تم انتخاب البرلمان بغرفة واحدة تحت اسم "المجلس الشعبي الوطني" \* لعهد مدتها خمس سنوات وتتجدد بانتظام، وطبقا للمادتين 161-162 من الدستور أنيطت بالبرلمان السلطة التشريعية والتي من خلالها يؤثر في صنع السياسة العامة ويمارس الرقابة على الحكومة.

**2- مرحلة التعددية:** في ظل دستور 89 تم كسر الاحتكار الأحادي وهيمنته وأقرت التعددية ونلتمس ذلك في مجموعة من المواد من بينها المادة 39 والتي تنص على حرية الرأي والتعبير وإنشاء

<sup>1</sup> - محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر. الجزائر: المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، 2001. ص 70.  
<sup>2</sup> - توازي خالد، الظاهرة الحزبية في الجزائر. مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، ص 87.

<sup>3</sup> - Mohamed Brahimy. *Le pouvoir en Algérie et ses formes d'expression institutionnelle*. Alger : OPU 1995. p.19.

<sup>4</sup> - محفوظ لعشب، مرجع سابق، ص 73.  
- الموقع الرسمي للمجلس الشعبي الوطني تاريخ الاطلاع 2015-05-05.

WWW @APN-dz.org

\*أولوية الحزب على البرلمان تأكدت باحتكار حزب جبهة التحرير الوطني لترشحات كونه الحزب الطلائعي الوحيد في البلاد حسب المادة 128 من الدستور 22 نوفمبر 1976 "ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني بناء على ترشيح من قيادة الحزب وعن طريق الاقتراع العام المباشر والسري .

الجمعيات ذات الطابع السياسي باختلاف الإيديولوجيات والانتماءات السياسية كما تعترف المادة 53 بالحق النقابي.<sup>1</sup>

ومن حق كل جزائري تتوفر فيه الشروط القانونية الترشح للنيابة في المجلس الشعبي الوطني وذلك طبقاً لقانون الجمعيات ذات الطابع السياسي رقم 89-11 المؤرخ في 5 جويلية 1989 وقانون الانتخابات رقم 89-13 المؤرخ في أوت 1989 المعدل والمتمم في 25 أكتوبر 1990، حيث أنّ المادة 95 من الدستور لم تنص على شروط العضوية وإنما أحالت ذلك للقانون.<sup>2</sup>

- لقد كان التحول الذي شهده النظام السياسي الجزائري نتيجة عوامل ذات طابع سياسي اقتصادي اجتماعي وثقافي هذا على الصعيد الداخلي أما الخارجي فتجلت في التحولات السياسية والضغوط الدولية كلها عوامل انصهرت في بوتقة واحدة وهي الانتقال إلى التعددية السياسية سنوجزها في الآتي:

### أ-العوامل الداخلية:

- **أزمة الشرعية:** حيث أسند لجهة التحرير الوطني الشرعية التاريخية الثورية في ممارسة السلطة وهذه الشرعية ارتكزت على المقاومة الوطنية<sup>3</sup> ضد الاحتلال- حيث قام الحزب باحتكار التمثيل السياسي والسيطرة على النقابات والمنظمات الجماهيرية وغيرها وهذا ما أدى إلى خنق الحريات الفردية والعامة وأكد أحادية متعسفة .

- **الأزمة الاقتصادية:** شهد الاقتصاد الجزائري انطلاقة تنموية دفعتها إرادة سياسية كبيرة من 1965-1979 بداية من فترة هواري بومدين لكن مع حلول 1986 ونتيجة انهيار أسعار النفط والغاز دخلت الجزائر في أزمة اقتصادية (الديون فاقت 50% من الصادرات عام 1986 وبداية من 1988 قاربت 75% فلجأت الدولة إلى الاقتراض الخارجي بين عامي 1986 و 1991) وضعف الإنتاج الفلاحي والذي من أبرز أسبابه نقص المياه والعجز الواضح في بناء السدود .

- **الأزمة الاجتماعية:** تجسدت في تغيير البنية الاجتماعية للشعب الجزائري، إذ شهدت ارتفاع النمو الديمغرافي وهذا ما انعكس سلباً على مستوى المعيشة والظروف الاجتماعية للمواطنين في ظل الأزمة الاقتصادية (عدم وجود تناسب وتوازن بين النمو الديمغرافي ومستوى النمو الاقتصادي).

- **المشكلة الثقافية:** حيث وضع مبدأ لتوحيد الجماعات الاجتماعية ألا وهو الوطنية والإيديولوجية الشعبية ومنه عملية تفكير ثقافي أو محاولة فصل المجتمع الجزائري عن كل ثقافة أصيلة-اللغة

<sup>1</sup>- المادتين 53,39 دستور 1989.

<sup>2</sup>- فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري -السلطات الثلاث- ج3، ط2. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2004، ص40.

\* جاء في المادة 92 من الدستور 89: "يمارس السلطة التشريعية مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني وله السيادة في اعداد القانون والتصويت عليه".

<sup>3</sup>- علاوة الجندي، مرجع سابق، ص29.

- عبد النور ناجي، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية. الجزائر: مديرية النشر لجامعة قلمة، 2006، ص114.

والهوية- وهذا لم يمنع من وجود أنماط ثقافية من نتاج المساجد والزوايا والمعاهد والجامعات الإسلامية وهي ثقافة استمرارية تراثية<sup>1</sup> وهذا التنوع الثقافي وُلد ازدواجية في الشخصية الوطنية وصراع ثقافي. - من خلال التطرق للعوامل الداخلية المساهمة في التحول السياسي أصبح المجتمع الجزائري يعيش حالة من الاختلافات الثقافية والإثنية بدأت من كونها أداة لمقاومة المستعمر إلى أداة لشرعية النخبة السياسية وصولاً إلى اتخاذها وسيلة للعنف والاحتجاج وانتهت بوجود مناخ مناسب يظهر في شكل حركات اجتماعية معاصرة بكل ما تحمله من طروحات (تمركزت حول مسألة اللغة والهوية) وهذا الانشقاق الثقافي كرس تنوعاً سياسياً أدى بالجزائر إلى الانتقال للتعددية السياسية عن طريق وجود تلك الحريات السياسية.

### ب- العوامل الخارجية:

الجزائر لم تعد بمنأى عن التغيرات الكبرى التي حصلت في العالم كما تأثرت بها ويمكن استخلاصها في مايلي:

1- **المتغيرات الإقليمية:** تشمل كل التحولات التي شهدتها كل من النظامين الإقليمي العربي والنظام الفرعي للمغرب العربي فكلا النظامين لهما تأثير خاص على الجزائر بحكم دورها وارتباطاتها المتميزة<sup>2</sup>. فعلى المستوى المغربي شهدت الجزائر زيادة التأثير بالتطورات في منطقة المغرب العربي -تطور نزاع الصحراء الغربية- خاصة التوجه نحو مزيد من الوحدة والإجراءات الحمائية لتوفير وفاق جزائري مغاربي متوسطي في جميع المجالات وذلك بوجود إصلاحات داخلية متماثلة وبناء مغرب عربي متكامل في المجالين السياسي والاقتصادي.

أما على المستوى العربي الإسلامي فقد اكتسبت عملية التحول أهمية خاصة فضلا عن الارتباطات الإيديولوجية السياسية والتنظيمية مع حركة الإخوان المسلمين في مصر والأردن فتصاعد الدور السياسي والاجتماعي للتنظيمات في العديد من الدول العربية والإسلامية<sup>3</sup>.

ب- **المتغيرات الدولية:** يمكن حصر التحولات الكبرى التي عرفها العالم خاصة على مستوى العلاقات الدولية والتي أثرت على النظام السياسي في ما يلي :

- **انهيار المعسكر الشيوعي:** بزعامة الاتحاد السوفيتي- والذي يعني بالضرورة انتصار الفكر الليبرالي والديمقراطي وحقوق الإنسان بما يعني ذلك نهاية للتاريخ أو الإيديولوجية فالنظام الجزائري

<sup>1</sup> شريط وليد , مرجع سابق ص ص.77.74.

<sup>2</sup> عبد النور ناجي, النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية , مرجع سابق ص.137.

<sup>3</sup> محمد ضيف , التحول السياسي في الجزائر .دراسة لتجربة الانتقال من نظام الحزب الواحد للتعددية السياسية , مذكرة ماجستير في العلوم السياسية , كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية , جامعة الجزائر , 1991. ص



أصبح يعكس جدلية عالمية وخصوصية يثيرها مفهوم الديمقراطية حيث ترتبط عالمي هذا المفهوم كما معروف بممارسات الديمقراطية الليبرالية وما تفرضه من تعددية حزبية تؤكد أبعادها<sup>1</sup>.

- **ضغوط السياسة الدولية:** نتيجة للأزمة الاقتصادية التي جرت بالجزائر (انخفاض أسعار البترول) ومن أجل تمويل الجهاز الإنتاجي والاستثمارات لجأت الجزائر للاستدانة من البنوك حتى أصبح الاقتصاد الوطني في عجز مالي دفع بالجزائر للجوء إلى صندوق النقد الدولي والبنك العالمي لطلب المساعدة المالية بمعنى الربط بين المساعدات المالية وانتهاج سياسات ليبرالية<sup>2</sup>.

- أبقى التعديل الدستوري ليوم 23 فيفري 1989 على مبدأ أحادية الغرفة من خلال الحفاظ على المجلس الشعبي الوطني من جهة وتكريس مبدأ الفصل بين السلطات من جهة أخرى طبقا لما جاء في المادة 92 من الدستور\* كما أنّ أعضاء المجلس ينتخبون عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري لمدة خمس سنوات ولا تمدد الفترة النيابية إلا في ظروف خطيرة جدا<sup>3</sup> - مثلما أشرنا آنفا في الدساتير السابقة-. كان هناك انقلاب مؤسستي وإيديولوجي على النظام الدستوري من 1962 حتى عام 1989 لاعتماده على مبدأ الفصل بين السلطات بدلا من مركزة السلطة وثنائية الجهاز التنفيذي بدلا من وحدته، والأخذ بالتعددية السياسية والحزبية بدلا من الأحادية وقد تم فيما بعد تكريس هذه المبادئ في دستور 1996 فكانت الصلاحيات والاختصاصات المسندة له والتي يؤثر بها في رسم السياسة العامة أكثر من الدساتير في مرحلة الأحادية.

لم يشأ هذا البرلمان أن ينصب أصلا وأدّت استقالة رئيس الجمهورية **شادلي بن جديد** وقبله حل البرلمان إلى توقيف المسار الانتخابي وترتب عن ذلك فراغ قانوني فغاب البرلمان المنتخب مرة أخرى ونصبت مكانه هياكل انتقالية أسندت لها مهمة التشريع وهي المجلس الاستشاري الوطني (1992-1994) والمجلس الوطني الانتقالي (1994-1997)<sup>4</sup>.

- وبموجب التعديل الدستوري بتاريخ 28 نوفمبر 1996 أدخلت تغييرات على الواجهة المؤسساتية بإحداث برلمان ثنائي الغرفة (المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة) وهذا الأخير هو الجديد والمستحدث في هذا الدستور حيث ينتخب ثلثي أعضائه عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري من طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية والثلث الآخر يعينه رئيس الجمهورية من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية الثقافية المهنية الاقتصادية والاجتماعية<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> - شريط وليد, مرجع سابق, ص 82.

<sup>2</sup> - عبد النور ناجي, النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية, مرجع سابق, ص 139.

<sup>4</sup> - عزيزة ضميري, مرجع سابق, ص 85.

<sup>5</sup> - غارو حسيبة, مرجع سابق, ص 104.

- المادة 101, دستور 1996 تعديل 2008.

وجاء في التبريرات الرسمية للسلطات العامة أنّ الهدف من إنشاء الغرفة الثانية-مجلس الأمة- يتمثل في:

- الرفع من كفاءة التشريعات على أساس أنّ النصوص القانونية الموضوعة باتفاق بين الغرفتين تخضع للمراقبة المزدوجة ولأن علاقة المؤسسة التشريعية بالسياسة العامة تتركز في الأساس في صياغة القوانين والتشريعات.<sup>1</sup>
- تفادي الوقوع في فراغ مؤسساتي حيث يتولى رئيس مجلس الأمة رئاسة الدولة بالنيابة في حالة وفاة أو استقالة أو ثبوت المانع لرئيس الجمهورية حتى إجراء انتخاب جديد.
- توسيع التمثيل الوطني وضمان استقرار الدولة واستمرارها.
- إكساب البرلمان الجزائري كافة مكونات العصرية والفاعلية والمصادقية والقوة لترسيخ مسيرة الإصلاح والتطوير الديمقراطي وتعميق المسار الديمقراطي بتوسيع التمثيل لفئات وشرائح المجتمع واستيعاب مطالب المواطنين والتكفل بها.<sup>2</sup>
- كان يضم **المجلس الشعبي الوطني** 389 عضواً من بينهم 08 أعضاء للجالية بالخارج، يتم توزيع العدد الإجمالي للمقاعد على 48 دائرة انتخابية بالداخل و06 مناطق بالخارج ومقاييس التمثيل المعتمدة هي مقعد واحد لكل 80 ألف نسمة ويضاف مقعد واحد لكل شريحة متبقية يفوق عددها 40 ألف نسمة وبعد تعديل الدستور في 2008 وطبقاً للأمر 12-01 أصبح عدد المقاعد 462 عضو.<sup>3</sup>
- أما **مجلس الأمة** فأول مرة نصّب في جانفي 1999 يتكون من 144 عضواً إذ لا بد أن يكون عدد أعضائه أكثر من نصف أعضاء المجلس الشعبي الوطني، وحددت مدة العضوية فيه ب06 سنوات مع التجديد النصفى للأعضاء 03 سنوات، وتكون مصادقته على النصوص المصوت عليها المجلس الشعبي الوطني صحيحة بالحصول على ثلاثة أرباع أعضاء المجلس.<sup>4</sup>
- ومنح المشرع الجزائري لغرفتي البرلمان صلاحيات واختصاصات تشريعية ورقابية بصفقتها من الفواعل الرسمية ذات طابع رسمي- وهذا مبين في الدستور.<sup>5</sup>

### المطلب الثاني: آليات رقابة البرلمان:

<sup>1</sup>- سلوى الشعراوي جمعة وآخرون، مرجع سابق، ص250.

<sup>2</sup>- عزيزة ضمبيري، مرجع سابق، ص86.

<sup>3</sup>- الأمر 12-01 المؤرخ في 13 فيفري 2013. المحدد للدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان، الجريدة الرسمية، العدد8، ص5. وانظر:

-Politics of Algeria. Wikipedia the free encyclopedia.p4.

<sup>4</sup>- عزيزة ضمبيري، مرجع سابق، ص85.

- وسام حسام الدين الأحمد، برلمانات العالم العربية والأجنبية، ط1، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2010، ص312، 313.

<sup>5</sup>-Yassin el shazly ,The Egyptian Constitution, the Legislative Power .P4

- الأصل أن السلطة التشريعية- في الأنظمة النيابية- يتولاها برلمان ينتخبه الشعب فهمامه واختصاصاته كثيرة ومتعددة يخولها له الدستور فهو يقوم باختصاصات تعددت بين التشريع ويشمل سن القوانين والرقابة وهي الوظيفة الأصلية في البرلمان كما أن لها اختصاص مالي.

#### أولا: الاختصاص التشريعي للبرلمان .

منح المشرع الجزائري للبرلمان مهمة التشريع وخص بذلك المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة فالتشريع هو أن يشرع المجلس في المجالات التي يخولها له الدستور ومنها التنظيمية والمالية ويكون التشريع إما بصفة مباشرة أو غير مباشرة, فالمباشرة تكون عن طريق المبادرة باقتراح قانون أو عن طريق القوانين العضوية أما غير المباشرة فممارسة الاختصاص التشريعي هنا يكون عن طريق التعديل<sup>1</sup>, وتعرّف المبادرة بالتشريع على أنّها العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع ويحدد مضمونه و موضوعه.<sup>2</sup>

\*المبادرة باقتراح قانون: خول الدستور للغرفة الأولى الحق في المبادرة بتقديم اقتراحات قوانين تقدم للمناقشة والموافقة عليها وهذا الاختصاص حق للسلطتين مع الاختلاف في تسمية النص المقدم للمناقشة حيث أنّ النص الذي تقدمه الحكومة يسمى بمشروع قانون أما اقتراح قانون فهو خاص بالبرلمان, هذه المبادرة نصت عليها المادة 113 من الدستور الفقرة الأولى "لكل من رئيس الحكومة وأعضاء المجلس الشعبي الوطني حق المبادرة بالقوانين" كما تنص الفقرة الثانية من نفس المادة "تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها 20 نائبا" ويكون للمجلس الشعبي الوطني الحق في المبادرة باقتراح القوانين والذي يتم جماعيا بإيداعه لدى مكتب المجلس مصاغ في شكل مواد قانونية مرفوقا بمذكرة إيضاحية ليقرر مكتب المجلس قبول اقتراحات القوانين في مدة أقصاها شهر بعد إيداع الاقتراح, وفي حالة قبوله يسجل في جدول أعمال الدورة المقبلة, مع الإشارة إلى أنّ اقتراحات القوانين ترسل للحكومة فور تسجيلها وذلك لتمكينها من الاعتراض عليها خلال 15 يوما ومن القيود التي تعيق قيد الاقتراحات قيد الزمن.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> عمر فرحاتي, العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية في الجزائر بين الفترتين الأحادية والتعددية, مجلة الاجتهاد القضائي ع.4, مخير أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع, جامعة محمد خيضر, بسكرة, ص58.

- عزيزة ضميري, مرجع سابق, ص88.

<sup>2</sup> رداة نور الدين, التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور, 1996 مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام, جامعة الإخوة منتوري, قسنطينة, 2005-2006, ص100.

<sup>3</sup> - بن بغيلة ليلي, آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري, مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري, جامعة الحاج لخضر, باتنة, 2003-2004, ص5,4.

- المادة 113, دستور 1989.

\*يشرع البرلمان بالقوانين العضوية في مجالات محددة طبقا للمادة 123 من الدستور 96 تتعلق ب:تنظيم السلطات العمومية وعملها. نظام لانتخابات. القانون المتعلق بالأحزاب السياسية. القانون المتعلق بالإعلام. القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي. القانون المتعلق بقوانين المالية. القانون المتعلق بالأمن الوطني .

\***القوانين العضوية:** يشرع بها النواب في المجالات حسب ما جاء في المادة 123 من الدستور\* يخصص الدستور للبرلمان صلاحيات من خلال الميادين والمجالات المحددة في المادة 122 من الدستور 28 نوفمبر 1996 وهو تحديد حصري للميادين التي يشرع فيها البرلمان ويصل عددها إلى 30 ميدان وتشمل جميع المسائل الهامة<sup>1</sup>, كما وسع الدستور في الميادين التي يشرع فيها البرلمان إذ تتضمن المادة 122 ما لا يقل عن أربع (04) ميادين إضافية مقارنة بالمادة 115 من دستور 1989 وما يهم أكثر في هذا السياق هو تبني دستور 96 بموجب المادة 123- على خلاف الدساتير الجزائرية الأخرى- لمفهوم القوانين العضوية, ليضاف للميادين التي يشرع فيها البرلمان ما لا يقل عن 06 ميادين أخرى, ولا يمكن اعتبار أن إرادة محرري الدستور (96) توجه لدعم صلاحيات البرلمان لأن ذلك يتجسد في النصوص القانونية التي يتضمنها هذا الدستور.<sup>2</sup>

\***التعديل:** الهدف من هذا الأخير هو إحداث تغييرات على النص المناقش بالشكل الذي يسمح بالمصادقة عليه وتحويله من مجرد مشروع أو اقتراح إلى قانون بعد إتباع سلسلة من الإجراءات الضرورية لذلك, وينظر للتعديل بأنه آلية غير مباشرة للتشريع وهذا الأخير وجد في ممارسته هذا الحق الطريقة المثلى للتعبير من خلالها عن مشاركته في إنتاج القانون واستخدامه كآلية للضغط على الحكومة.

#### ثانيا: الاختصاص المالي:

البرلمان هو صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع المالي<sup>3</sup>, وهذا يقيد السلطة التنفيذية ففي دستور 1963 تجلى ذلك خاصة من خلال إعداد المجلس الشعبي الوطني قانون المالية والتصويت عليه. ويتم التشريع في القوانين المالية من خلال القوانين العضوية, حيث يتم التصويت بالأغلبية المطلقة للنواب وبأغلبية ثلاثة أرباع من أعضاء مجلس الأمة إضافة إلى الخضوع للرقابة الإجبارية من طرف المجلس الدستوري, ويتجسد الاختصاص المالي للبرلمان في امتلاكه مهمة مناقشة الموازنة العامة وإقرارها<sup>4</sup>, والمجلس الدستوري مشارك من خلال التعديل والإلغاء ووضع الشروط التحفظية ومن هنا يمكن اعتباره مشروع مشارك, ويصادق البرلمان على قانون المالية لمدة أقصاها 75 يوم من تاريخ إيداعه بعد مناقشته وتحديد نفقاته وإيراداته.<sup>5</sup>

#### ثالثا: الاختصاص الرقابي

<sup>1</sup> - محفوظ لعشب, مرجع سابق, ص 82, 83.

- دستور 1996, المادتين 123, 122.

<sup>2</sup> - ياهو محمد, العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية في إطار دستور 1996, مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام, جامعة مولود معمري, تيزي وزو, ص 41.

<sup>3</sup> - سعيد بوشعير, القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة, ط5. الجزائر, 2003, ص 179.

<sup>4</sup> - عزيزة ضميري, مرجع سابق, ص 93.

<sup>5</sup> - غوتي مالكي سعاد, البرلمان في النظام السياسي الجزائري, مداخلة بكلية الحقوق, جامعة الجزائر, فيفري 2006, ص 07.

- يعرف ديموك الرقابة السياسية على أنها: "الوسيلة التي يمكن بها التأكد من مدى تحقيق الأهداف بكفاية، وفي الوقت المحدد فالرقابة يجب أن تكون للوقوف والحد من الثغرات وأوجه القصور لمجرد تقييد الأخطاء لمحاسبة مرتكبيها"<sup>1</sup>، ومن هذا التعريف نستخلص عنصرين هامين ألا وهما:

- الغاية منها هي الوصول للأهداف المرجوة بكفاءة وفاعلية مع الاقتصاد في الوقت والجهد .

- أما العنصر الثاني المستخلص هو أن الرقابة السياسية على حد تعبير ديموك تعتبر تقويم للعمل المنجز أو السياسة المراد انجازها من خلال تدارك الأخطاء وتصحيحها.

وتعتبر الرقابة البرلمانية حجر أساس في البرلمانات الديمقراطية إذ تشكل مؤشر علة الحكم الجيد، وهي تهدف إلى مساءلة السلطة التنفيذية حول أعمالها وإلى ضمان السياسات بطريقة فعالة. وتقوم الطريقة التي يمكن للبرلمان القيام بصلاحياته الرقابية من خلالها على وجود إطار قانوني يعزز موقفه كمؤسسة رقابية ويضمن له سلطته واستقلالته في إطار النظام السياسي<sup>2</sup>، فالرقابة البرلمانية هي تلك التي تمارس بواسطة المجالس النيابية على أعمال السلطة التنفيذية في ظل النظام البرلماني<sup>3</sup>.

- كما نعلم أن- الدستور يشير إلى مجموعة قواعد متفق عليها تصف تنظيم حكومة بلد ما فله أهمية كبيرة حيث أن له الدور الفعال في مراقبة أعمال الحكومة وآلية صنع السياسة العامة، فالمنهج المعتاد في وصف الحكومة يكون بالرجوع لدستورها<sup>4</sup>.

وبموجب أحكام الدستور فإن وضع السلطة التنفيذية لبرنامج الحكومة فور تعيينها\* أمر إلزامي قسري وعلى البرلمان مناقشته وإبداء رأيه حوله قبل شروع الحكومة في تطبيقه وهنا تتضح لنا الرقابة السابقة . وآليات رقابة البرلمان التي تحويها المسؤولية الحكومية تتضح في مناقشة عمل الحكومة وكذا بيان السياسة العامة .

#### أ- مناقشة البرلمان لعمل الحكومة :

طبقا لنص المادة 76 من الدستور 89 فإنه على رئيس الحكومة أن يقدم برنامجا للمجلس الشعبي الوطني في غضون 45 يوم الموالية لتعيينها وذلك لإبداء هذا الأخير رأيه حول البرنامج ومناقشته

<sup>1</sup> - بن بغيلة ليلي، مرجع سابق، ص 07.

-الموقع الرسمي للبرلمان الجزائري، مرجع سابق.

<sup>2</sup> - محمود خليفة حودة، الرقابة البرلمانية: دراسة مقارنة لبرلمانات مجلس الأمة الكويتي والبوندستاغ الألماني والكنسيت الإسرائيلي والمركز الديمقراطي العربي، قسم البرامج والمنظومات الديمقراطية، 2013.

<sup>3</sup> - أم كلثوم جمال الدين، وظائف البرلمان في ظل الأنظمة الديمقراطية العربية، المغرب: شبكة دليل الريف، نشر يوم 09 ديسمبر 2013، تاريخ الاطلاع 07 جوان 2015.

<sup>4</sup> - مركز الفرات للتنمية والدراسات الإستراتيجية، النظام السياسي والسياسة العامة، العراق، كربلاء، 2006، ص 8. تصفح:

والموافقة عليه،<sup>1</sup> بحيث يجري مناقشة عامة لهذا الغرض، وهذا ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 76 بمعنى أن هذه المناقشة تشمل البرنامج الحكومي بأكمله - أي خطة عمل الحكومة ووسائل وسبل تنفيذه- وبدءا بمناقشة البرنامج وتحديد آلياته وأدوات تفعيله وكذا الأهداف المحققة من وراء تنفيذه فإنه يفتح المجال أمام النواب لتقديم اقتراحاتهم وتعديلاتهم وآرائهم حول البرنامج. و قد نصت المادة 76 الفقرة الثالثة على ما يلي: "يمكن لرئيس الحكومة أن يكيف برنامجه في ضوء هذه المناقشة". وبعد التكيف يعرضه للتصويت تبعا لما قدمه النواب من آراء خاصة أو تعديلات.<sup>2</sup> حيث يمكن لمجلس الأمة إصدار لائحة.

وفي حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة فإن رئيس الحكومة (الوزير الأول) يقدم استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية ويعين هذا الأخير رئيس الحكومة من جديد حسب الكيفيات المعتمدة<sup>3</sup> وإذا لم يوافق المجلس الشعبي الوطني للمرة الثانية فإنه لم يتم حله وجوبا وتجرى انتخابات تشريعية أقصاها ثلاث أشهر.<sup>4</sup>

- أما مجلس الأمة فيقدم له رئيس الحكومة عرضا حول برنامجه طبقا لنص المادة 80 الفقرة الثالثة، وهذا أمر إلزامي ولا يخضع للسلطة التقديرية للحكومة، والدليل على ذلك هو أن مجلس الأمة شريك للمجلس الشعبي الوطني في العمل التشريعي غير أن الرقابة ليست من اختصاصه، ولهذا لا بد من علمه بقصد ممارسة صلاحياته على بينة من أمره. والفقرة الرابعة من المادة 80 تنص على ما يلي: "يمكن لمجلس الأمة أن يصدر لائحة" واللجوء إلى إصدار هذه اللائحة قصد الإفصاح عن موقفه من برنامج الحكومة سواء بالتأييد والدعم أو بعكس ذلك، يتم توقيعها من طرف 20 نائب على الأقل، ولا يحق لعضو مجلس الأمة التوقيع على اقتراح لائحة واحدة فقط.<sup>5</sup>

#### ب- مناقشة بيان السياسة العامة :

-تقوم الحكومة بتنفيذ برنامجها والذي تمت الموافقة عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني من خلال عرضها لبيان عن السياسة العامة سنويا<sup>6</sup>، وهو ضرورة حتمية بحيث يتضح ما تم انجازه والعمل به في السنة الماضية وكذا تبيان الانجازات والمشاريع وغيرها التي ستعتمدها في السنة المقبلة. تتعرض الحكومة في هذا البيان إلى تلك المشاكل والصعوبات التي تعيق مسارها في تنفيذ برامجها كما أنها توضح الأهداف المسطرة من السياسة العامة للسنة المقبلة ومن هذا المنطلق فإن مناقشة البيان من قبل

1 - دستور 1989، المادة 76.

- دستور 1996، المادة 79.

2- عزيزة ضميري، مرجع سابق، ص 90.

3- دستور 1989، المادة 77 وفي دستور 1996، المادة 81.

4- دستور 1989، المادة 78 وتقابلها في دستور 1996 المادة 82.

4.المادة 4,3/80

6- دستور 1996، المادة 84.

جاء في الفقرة الأولى: "تقدم الحكومة سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة".

النواب يساعدهم في الاطلاع على مضمونه وإبداء الرأي حوله وهنا تبرز الرقابة الفعلية على نشاطات الحكومة وأعمالها وتقييم درجة التزامها بتنفيذ السياسة العامة ومدى قدرتها على الوصول للأهداف المرجوة منها<sup>1</sup>. ويمكن إصدار لائحة\* وهي مجرد وثيقة تعبر عن آراء ومواقف وتوجهات النواب تجاه السياسة العامة للحكومة وليست لها أي قيمة أو أثر قانوني .

-أما ملتزم الرقابة ويسمى أيضا لائحة اللوم لأنه ينصب على مسؤولية الحكومة خاصة وأن التصويت عليه يؤدي إلى استقالة الحكومة وفي أول بيان للسياسة العامة<sup>2</sup>.

\_ وفيما يخص الرقابة البرلمانية التي لا تتجسد فيها المسؤولية الحكومية فتتمثل في السؤال والاستجواب وكذا لجان التحقيق، أما السؤال فقد خول الدستور للنواب حق ممارسة الرقابة البرلمانية على الحكومة عن طريق بيان السياسة العامة السنوي -كما ذكرنا آنفا- وحق توجيه الأسئلة على أعضائها في جميع المسائل بمناقشة أو بدونها، وتعرّف الأسئلة بأنها: "تقصي عضو من أعضاء البرلمان من وزير معين أو من رئيس الحكومة عن حقيقة أمر معين يخص نشاط الوزارة المعنية أو الحكومة ككل"<sup>3</sup> وهي نوعان كتابية وشفوية. أما الاستجواب فهو آلية دستورية من وسائل الرقابة تهدف إلى الكشف عن حقيقة موضوع ما من مواضيع الساعة لها شروط :

-أن يكون الاستجواب كتابيا .

-تبيين الموضوع و إيضاحه .

-عدم توظيف عبارات غير لائقة وغير محترمة<sup>4</sup> .

-ومن حق كل نائب أو عضو المشاركة فيه .

أما لجان التحقيق ففي أي قضية من قضايا المصلحة العامة يحق لغرفتي البرلمان إنشاء هذه اللجان بغرض توضيح آراء النواب ومواقفهم إزاء القضية محل التحقيق والكشف عن مواطن القوة والضعف في البرنامج أو السياسة، وكذا تقديم توصيات لتجاوز العراقيل التي تعترض السياسة والمصاحبة لها، وفي

<sup>1</sup> - عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2009-2010. ص307.308.

\*المادة 72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة اشترطت توقيع 20 عضوا لقبول اقتراح اللائحة .

<sup>2</sup> - المواد 137.136.135.84 من الدستور

- المادتين 61.50 من القانون العضوي 99/02.

- المادتين 119.110 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني .

- رداوي مراد، النظام السياسي الجزائري، القانون الدستوري والنظم السياسية. مسيلة:منتدى الأوراس القانوني. نشر في 18-1-2011

على الموقع :

<<http://www.Droit.Sbilya.com>>

<sup>3</sup> - بن بغيلة ليلي، مرجع سابق. ص24.

الدستور 1996. المادة 134.

<sup>4</sup> - محمد صغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، ط1. الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع. ص26.



بعض الحالات تخدم للضغط على الحكومة. وبناءا على ما تطرقنا إليه نخلص إلى أن لجان التحقيق لها دور رقابي وتقويمي للسياسات العامة<sup>1</sup>.

### المطلب الثالث: تقييم البرلمان للسياسة العامة:

- على الرغم من تعدد آليات ووسائل الرقابة لدى البرلمان وتنوعها وتجاوز مفهومه من كونه مجرد هيئة تشريعية إلى اعتباره مؤسسة رسمية فعالة في رسم وتنفيذ السياسة العامة وتقييمها وتقويمها، إلا أن الأهمية والمكانة التي يكتسبها والوظائف التي من اختصاصه تقتصر إليها البرلمان خاصة في دول العالم الثالث، فالبرلمان الجزائري -على سبيل المثال- له وظائف محدودة جدا فدوره هامشي وهذا راجع لهيمنة السلطة التنفيذية على قراراته كونها المسؤول الفعلي على عملية رسم وتنفيذ السياسة العامة وما يساعدها على تفعيل دورها دون اكتراث بالسلطات الأخرى هو انعدام الرقابة القوية والشديدة على أعمالها هذا بالجزائر مقارنة بالبرلمانات الغربية إضافة إلى ذلك ما تملكه من قدرات فنية وإدارية وقاعدة معلومات<sup>2</sup>. وعلى الرغم من الصلاحيات التي حولها الدستور للسلطة التشريعية - في الجزائر- إلا أنها غير فعالة ولا تؤثر في رسم السياسة العامة وهذا يعني أنّ البرلمان الجزائري ضعيف ويمكن القول أنه عديم الفاعلية خاصة في إطار الوظيفة الرقابية فعلى سبيل المثال -لا الحصر- نجد الاستجواب بوصفه آلية رقابية فهو مقيد وفقا لجدول الأعمال المحدد حسب أولويات الحكومة الشيء الذي لا يطرح إطلاقا لمعالجة قضية من قضايا الساعة ويتطلب الإجابة عنه في غضون فترة محددة -15 يوما- وإلا أفرغ من محتواه وفقد أهميته<sup>3</sup>.

أما فيما يخص السياسات الخارجية فان دور البرلمان يقتصر فقط على المصادقة عليها، وما يتم إبرامه من اتفاقيات ومعاهدات دولية على اعتبار أنها -المصادقة- شرطا ضروريا لدخول هذا النوع من السياسات حيز التنفيذ وكذا دعمه لها<sup>4</sup>.

ومن بين الأسباب الداعية إلى ضعف البرلمان نجد الثقافة السياسية السائدة في المجتمع الجزائري حيث تختفي المصلحة العامة وذلك من خلال سعي النواب لخدمة مصالحهم دون مراعاة مصالح المواطن البسيط واستخدام المجالس التمثيلية للوصول للسلطة والنفوذ هذا من جهة وكذلك غياب المشاركة السياسية وافتقار الانتخابات للشفافية والنزاهة وأبرز مثال الانتخابات البرلمانية لسنة 1997 وما وُعدته

<sup>1</sup> - المادة 161 من الدستور. المادتين 76-86 من القانون العضوي 99/02. المادتين 102.108 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني. المادتين 84.90 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

<sup>2</sup> - مهدي زغرات، مرجع سابق، ص.48.

<sup>3</sup> - سعيد بو شعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، ميله، الجزائر، 1993، ص.168.

- وليد شريط، مرجع سابق، ص.63.

<sup>4</sup> - عزيزة ضميري، مرجع سابق، ص.64.



من أزمة ثقة بين الحاكم والمحكوم وكذا فقدان النائب البرلماني الهيئة والاحترام الباطني من طرف الشعب<sup>1</sup> واعتبرت الانتخابات و لازالت مجرد آلية من آليات النظام وليست سبيلا لتجسيد المشاركة السياسية والتي تشكل الوعي لدى المجتمع لأهميتها ودورها في تكوين ثقافة سياسية بالدرجة الأولى والوصول إلى الديمقراطية، فالسياسة العامة تكون ذات طابع تشاركي بين السلطات والهيئات الرسمية وغير الرسمية من منظمات وجمعيات وحتى المواطن حيث لا وجود للمصلحة الشخصية فالهدف مشترك وواحد وهو تحقيق الصالح العام وهذا من منطلق ما يجب أن يكون<sup>2</sup>.

ومن خلال ما تطرقنا إليه يمكن القول بأن تدخل البرلمان في مجال السياسة العامة محدود جدا بسبب هيمنة السلطة التنفيذية على هذا المجال وغياب الثقافة السياسية والديمقراطية ونقص معرفة تسيير الشأن العام لدى النواب الذين اقتصرتهم مهامهم على الموافقة على القوانين وحضور التندشين والغياب عن الجلسات وترقية المصالح الشخصية والحزبية على حساب المصالح العامة وهذا ما أثر على مصداقية النائب التي تعتبر حجر انزاوية في النظام الديمقراطي<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - علاوة الجندي، دور البرلمان في رسم السياسة العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص.52.

<sup>2</sup> - علاوة الجندي، مرجع سابق، ص.47.

<sup>3</sup> - محمد خليفي، دور السلطة التشريعية في رسم السياسات العامة - حالة الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في السياسات العامة، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2011-2012، ص.148.

### - المبحث الثاني: السلطة التنفيذية.

تقوم على مبدأ الثنائية الرئيسية و بموجب أحكام الدستور يمارس كل هذه السلطة كل من رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة كل حسب اختصاصه التي يخولها له الدستور.

#### المطلب الأول: رئيس الجمهورية الفاعل الرسمي في صنع و تقييم السياسة العامة:

ينتخب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام السري و المباشر و تجرى الانتخابات الرئاسية وفق أحكام خصصها قانون الانتخابات متعلقة بانتخاب رئيس الجمهورية<sup>1</sup>

- أوكلت لرئيس الجمهورية مهمة تنظيم المسائل التي تخرج في المجال التشريعي. و هذا حسب ما نصت عليه المادة 1\125 من دستور 96 و التي تقابلها في دستور 89 المادة 116<sup>2</sup>, ولا يمكن الحديث عن سلطات رئيس الجمهورية دون التطرق إلى موضوع الأوامر<sup>3</sup>

- في حالة الشغور المحلي أو ما بين الدورتين أو في الحالة الاستثنائية ففي المجالات غير المخصصة للبرلمان وفي ممارسة السلطة التنظيمية يضاف إلى صلاحية رئيس الجمهورية -التشريع بالأوامر - والتي تعد في النهاية صلاحية تشريعية. و طبقا للمادة 124 من الدستور كرست السلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر -بعد أن جرد منها في دستور 89<sup>4</sup> وخاصة في إطار رسم و صنع السياسة العامة.

- تبقى ملفات الاعتراض على النص المصادق عليه في البرلمان و المعترف بها لرئيس الجمهورية أبرز صورة تعكس المركز المتفوق للسلطة التنفيذية في المجال التشريعي على حساب صاحب الاختصاص الأعلى و تتمثل آليات الاعتراض الرئاسي في حق رئيس الجمهورية في طلب مداولة 2 (الفيديو) و الامتناع عن إصدار النص التشريعي المصادق عليه كما أنه يستطيع تعطيل النص القانوني بعدم نشره في الجريدة الرسمية ما يؤجل نفاذه على المخاطبين به ذلك أن لا تكليف إلا بمعلوم.

و عند ذلك من صلاحياته أبرام المعاهدات الدولية و هذا الاختصاص يكرس هيمنته في هذا المجال و الدور الهامشي للبرلمان<sup>5</sup>

يتأسس مجلس الوزراء و هذا الأخير يتيح له إمكانية التدخل العميق في صنع السياسة العامة و رسمها و يعمل رئيس الجمهورية بالتشاور مع رئيس الحكومة على تحديد جدول أعمال المجلس ليكلف الأمين

<sup>1</sup> قانون الانتخابات, الباب الثالث: الأحكام المتعلقة بانتخاب رئيس الجمهورية و الاستشارة الانتخابية عن طريق الاستفتاء. عزيز جمام, عدم فعالية الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر, مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام. كلية الحقوق

<sup>2</sup> العلوم السياسية, جامعة مولود معمري تيزي وزو, ص 26

<sup>3</sup> - محمد ياهو, مرجع سابق, ص 50

<sup>4</sup> - عزيز جمام, مرجع سابق, ص 27. -

<sup>5</sup> - المرجع نفسه, ص 30.

العام للحكومة بتحضيره و من هذا المنطلق يصبح للرئيس موقفه أكثر أهمية و ذلك بمجرد ضبط الحكومة دراستها تقوم بعرضها على مجلس الحكومة و منه مجلس الوزراء و لا تقف مهمة رئيس الجمهورية على حد الرقابة و الإشراف بل تتعداه إلى التخطيط و التوجيه و القيادة بصفته الفاعل الرئيسي فيها .

- يقوم بتقييم السياسات ومتابعتها و ذلك عن طريق التقارير المتعددة عن طريق اللجان و كذلك الزيارات الميدانية للرئيس لمختلف ولايات الوطن لمراقبة ما تم إنجازه و تنفيذه من سياسات و حضور التدشين و كذلك حضور جلسات الاستماع كالتالي تقام في الشهر الفضيل \_ رمضان\_ والتي يعقدها مع كل الوزراء والهدف منها هو المساءلة ومنه تقييم كل القطاعات ومدى نجاعة سياساتها , إضافة إلى هذه الأساليب يستعين الرئيس بتقارير مساعديه ومستشاريه والتي تتضمن مواقفهم اتجاه سياسة ما أو برنامج أو قضية تكون خاضعة لدراسات دقيقة من كل الجوانب .تساعد الرئيس على تبني سياسات ما أو اتخاذ بديل ما أو رفض برنامج معين<sup>1</sup> .

ولرئيس الجمهورية الحق في استفتاء الشعب طبقا للمادة 7 و 77 من دستور 1996 ويعتبر الاستفتاء التشريعي آلية من آليات عقلنة النظام البرلماني في دستور الجزائر في دستور الجزائر وكمثال نجد أنه بعد انتخاب الرئيس عبد العزيز بوتفليقة عام 1999 عبر عن نيته في المبادرة بالاستفتاء حول سياسة الوئام المدني وصرح أنه سيستقبل في حالة ما إذا جاءت النتيجة سلبية .ولكنه لم يظهر إلى تقديم استقالته لأن عدد المصوتين بنعم بلغ 14583075 من الأصوات المعبر عنها أي ما يعادل 98,62% من الأصوات المعبر عنها ووصلت المشاركة إلى 22,85% إلا أنه امتنع من ربط مستقبله السياسي نتيجة الاستفتاء الذي يأمر به في عام 2005 والذي حقق إيجابيات 97,38% من الأصوات المعبر عنها والمشاركة 97,76% من أجل السلم والمصالحة الوطنية<sup>2</sup>

تتضمن المادة 7 من دستور 1996 "يجسد رئيس الجمهورية رئيس الدولة وحدة الأمة وهو حامي الدستور يشد له في إطار المجلس الدستوري و هذا أمر منطقي لأنه مكلف بالسهر على حماية الدستور

3

**خارجيا:** يقر ويصنع السياسة الخارجية للبلاد ويعمل على توجيهها يتولى تعيين سفراء الجمهورية و إبرام المعاهدات الدولية و يستلم أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب و أوراق إتمام مهامهم و الرئاسة هي المتحكمة أكثر في كل مراحل أداء إلى الخارجية و عملية صنع السياسة العامة الخارجية تتركز إلى حد كبير في يد رئيس الجمهورية بالتعاون مع الأطراف الأخرى و خاصة المؤسسة

1- عزيزة ضميري ,مرجع سابق .ص.65.

2- محمد ياهو ,مرجع سابق .ص.67.65.

3- دستور 1996, المادة 70 و.30 P. Mouhamed Brahimi , Ibid .

العسكرية و يسعى رئيس الجمهورية إلى ضمان الانسجام و الاتساق بين مؤسسات الدولة و ذلك بلجئها للمجلس الشعبي الوطني وأخذ رأي النواب بعين الاعتبار و مناقشة المواقف و القضايا و الاهتمامات للوصول إلى الرضى و التوافق.<sup>1</sup>

### المطلب الثاني: الحكومة.

يتولى رئيس الجمهورية تعيين رئيس الحكومة و إنهاء مهامه حسب المادة 5\77 من الدستور المتعلقة بصلاحيات رئيس الجمهورية يعين رئيس الحكومة و ينهي مهامه يختار رئيس الحكومة أعضاء حكومته و يقدمهم لرئيس الجمهورية لتعيينهم كما يسهر على تسيير نشاطات الحكومة و يحدد و يوزع المهام بين أعضائها في ظل احترام أحكام الدستور<sup>2</sup>

إن السلطة التنفيذية ملزمة بموجب أحكام الدستور بوضع برنامج لحكومتها بمجرد تعيينها و المجلس مناقشة هذا البرنامج و إبداء رأيه قبل دخول الحكومة في تطبيقه<sup>3</sup>.

- تسجل الحكومة بقيادة رئيس الجمهورية حضورها القائم على كل مراحل النص التشريعي منذ بدايته سواء كان اقتراح أو مشروع قانون إلا أن يصير نصا كاملا واجب التنفيذ و بروز ما يصطلح عليه بظاهرة عولمة قيادة الحكومة للعمل التشريعي في كل مراحلها. طبعا بمشاركة البرلمان و تتمتع الحكومة بحق الأولوية في ترتيب جدول أعمال الدورة البرلمانية<sup>4</sup>

يمكن للحكومة كنتيجة لذلك أن تعمل على تغطية كامل الدورة البرلمانية بمشاريع القوانين التي تقبل الأسبقية في جدول الأعمال ما سبترتب عليه استبعاد اقتراحات القوانين إن وجدت و يمكن للحكومة أيضا في سبيل التأثير على العملية التشريعية باستعمال مشروع قانون خلال الدور مبدأ يسمح بإدراجه في جدول أعمال الدورة نفسها و حسب ما نصت عليه المادة 17 من القانوني العضوي 02.99 المؤرخ في 8 مارس 1999 و المحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة<sup>5</sup> تلجأ الحكومة للتصريح بالاستعمال لتبرير تسجيل سريع المشاريع القوانين في جدول أعمال الدورة.<sup>6</sup>

جاء في الفقرة 1 من المادة 119 من دستور 1996 ما يلي: " لكل من الوزير الأول و النواب حق المبادرة بالقوانين " حيث تحتكر الحكومة القوانين و الدليل هو شبه انعدام الاقتراحات القوانين كما أن

<sup>1</sup> - عزيزة ضميري، مرجع سابق ص 64

<sup>2</sup> - سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق ص 290

<sup>3</sup> - ليلي بن بغيلة، مرجع سابق ص 19

<sup>4</sup> - عزيز جمام، مرجع سابق ص 29 .

<sup>5</sup> - الجريدة الرسمية، ع 15، المؤرخة في 9 مارس 1999

<sup>6</sup> - نسيم بلحاج، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية، رسالة من أجل الحصول على شهادة ماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر 2006-2007 ص

لها حق الاعتراض على اقتراح أي قانون خاصة إذا كان يرمي إلى تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية طبقا لنص المادة 121 من الدستور نفسه<sup>1</sup>

- القاعدة العامة فيما يخص السلطة التنظيمية لرئيس الحكومة هي أنها أداة لإصدار المراسم التنفيذية للقوانين و قد بين الدستور نفسه هذه القاعدة إذ نص صراحة على سلطتها في إعداد و إصدار المراسم التنفيذية طبقا للمادة من المتفق عليه من فقه القانون الدستوري أن المراسم التنفيذية هي عبارة عن أعمال أو إجراءات إدارية لكن الواقع العملي أثبت أن السلطة التنفيذية تمارس سلطة إصدار التشريعات في شكل مراسيم تنفيذية لها قوة القانون<sup>2</sup>، وطبقا للمادة 85 من دستور 1996 الفقرة الثالثة و يتمتع رئيس الحكومة بسلطة تنظيمية يمارسها عن طريق المراسم التنفيذية ولا يقتصر هذا الاختصاص على تنفيذ القوانين بل يتعداه إلى إنشاء القواعد التفصيلية والأحكام الأساسية للقوانين التي تكتفي بوضع المبادئ العامة والخطوط العريضة<sup>3</sup> كما نعلم أن في الحكومة مجموع الوزارات يترأس كل واحدة منها وزير معين يمارس هو الآخر سلطة سياسية ويميل لمجال معين (اقتصاد -مجتمع- قضاء) وهو رئيس إدارة الوزارة يمارس الوزارات ذات طبيعة سياسية إدارية

### المطلب الثالث: العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

- بعد التطرق للصلاحيات العامة المتعلقة كذلك بالسياسة العامة التي حولها الدستور لكل من البرلمان بغرفتيه والسلطة التنفيذية المتمثلة في رئيس الجمهورية والحكومة استنتجنا وجود علاقة بين السلطتين في إطار مبدأ الفصل بين السلطات القائم على التعاون والتوازن وفق تأشير متبادل بين هاتين الهيئتين. باعتبار أن هذا المبدأ يتيح إلى مكانته التدخل في الاختصاصات طبقا لحدود مثبتة دستوريا خاصة ما يتعلق بالتعاون في إطار ممارسة الوظيفة التشريعية والتأثير المتبادل يتجلى أكثر في ممارسة السلطة التشريعية للوظيفة الرقابية كما لأعضائها أيضا الحق في توجيه أسئلة واستجابات للوزراء والحق في تكوين لجان تحقيق والرقابة على الأعمال وكذا تقرير المسؤولية الوزارية عن طريق طرح مسألة الثقة قصد التحري على مدى تنفيذ الحكومة للنصوص التشريعية بما يتلاءم والسياسة العامة للدولة باعتبار أن الوظيفة التشريعية وظيفية مركبة تمارسها هيئات متعددة في الدولة<sup>4</sup>، وعلى هذا الأساس ترسخت فكرة التعاون والتوازن مرتبة مبدأ عقلية العمل البرلماني وإن كان التطور الدستوري الجزائري شهد في بدايته نظاما قائما على الحزب الواحد ووحدة السلطة التشريعية الذي أبعده مبدأ الفصل بين السلطات في دستوري 53 و 76<sup>5</sup> لتتحول لثنائية الجهاز التنفيذي سنة 1988 وإقرار المسؤولية الحكومية أمام

<sup>1</sup> - محمد ياهو، مرجع سابق، ص 42

<sup>2</sup> - دستور 1996 المواد 3\85 و 2\125 .

<sup>3</sup> - نسيم بلحاج، مرجع سابق، ص 45

<sup>4</sup> - محمد ياهو، مرجع سابق، ص 36.

<sup>5</sup> - وليد شريط، مرجع سابق، ص 03.

السلطات ومحاولة لإقامة التوازن والتعاون بين السلطتين مصاحبة هذا الإقرار تكريس التعددية الحزبية الشيء الذي رتب إمكانية وجود التقارب بين هاتين السلطتين (الحكومة = تحالف الأحزاب) .  
- هذا التطور الدستوري أفضى إلى علاقة بين السلوك البرلماني ومحدداته من جهة ومرتكزات السلطة التنفيذية من جهة أخرى وأفرز نشاطا

الشيء الذي يجعل العلاقة تنبني على مرجعيات متشابهة أو تقارب مواقفه مضافا إلى ذلك العوامل الخارجية خاصة الرأي العام بمختلف تشكيلاته

ومن خلال التأثير بالدساتير الحديثة بالانفتاح على التعددية الحزبية والانتقال من دساتير البرامج (63-76) إلى دساتير وصفت بدساتير القوانين (89-96) ولتغيير في بنية المؤسسات الدستورية المتضحة في النظام السياسي (ثنائية السلطة التنفيذية والتشريعية) وازدواجية السلطة القضائية وعملا لمبدأ عقلنة العمل البرلماني أقر مبدأ التعاون بين السلطتين خاصة في المجال التشريعي بدءا من اقتسام المبادرة التشريعية وصولا للإصدار المتحكم فيه للسلطة التنفيذية فضلا عن آلية التشريع بأوامر والاستفتاء وحق اللجوء إلى الاستفتاء - الإرادة الشعبية - في كل قضية من القضايا الهامة والمجلس بموجب موافقته الصريحة على الاتفاقيات والمعاهدات يشارك في التشريع إلى جانب مشاركته في رسم وقيادة السياسة الخارجية إلى جانب رئيس الجمهورية.<sup>1</sup> لم يعد الهدف من الرقابة المتبادلة بين السلطتين هو وقوف كل سلطة أمام الأخرى موقف الخصومة بل أن الغرض من ذلك هو تحقيق تعاون وتوازن يكفل نفاذ القاعدة الدستورية ويحقق سموها تحقيقا للصالح العام بعيدا عن دائرة الصراع عن السلطة بل خلف محور أساسه الإرادة الشعبية لإسناد السلطة وفق المبادئ الدستورية<sup>2</sup>

ومن خلال ما سبق نجزم على أنه إذا كانت المرحلة الأولى شهدت من الناحية الواقعية هيمنة السلطة التشريعية على التنفيذية فإن المرحلة الحالية نرى عكس ذلك فلم ينتج عن مبدأ الفصل بين السلطات و الفصل بين هاتين السلطتين فالوحدة بينهما قائمة في الواقع العملي عن طريق الوحدة بين الأغلبية البرلمانية والحكومة فهما هيئتان في سلطة واحدة وهي السلطة الحاكمة<sup>3</sup>

- و إذا قارنا بين مرحلة الأحادية و التعددية فنجد اختلافا حيث أنّ المشرّع أكد في الفترة الأحادية على أهمية و مكانة المؤسسة التشريعية من خلال تأكيده على صلاحيات التشريعية و الرقابة إلا أن الممارسة الفعلية و التحولات الدستورية أفرزت ظلا كبيرا في العلاقة بين السلطتين الأعمال تأثيرها الكبير للسلطة التنفيذية التي كانت مركز الثقل في الدستور الجزائري الذي عرف تحولات عميقة في فترة التعددية, و من خلال تتبعها للأحادية و التعددية يظهر أن السلطة التشريعية كانت محل اهتمام و تركيز من طرف المشرع الجزائري الذي أعطاهما جملة من الصلاحيات في المجالات التشريعية و

<sup>1</sup> - ليلي بن بغيلة, مرجع سابق, ص.5

<sup>2</sup> - وليد شريط, مرجع سابق, ص.9.

<sup>3</sup> - محمد ياهو, مرجع سابق, ص.147.

المالية و الرقابية إلا أن حدود هذا المركز و الموقع يتوقف عن حدود صلاحيات رئيس الجمهورية هرم السلطة التنفيذية الذي أعطى مركزا قانونيا منصبا جعله مركز الثقل الرئيسي في النظام السياسي الجزائري الأمر الذي أدى إلى أن تتميز علاقته بالسلطة التشريعية بالتأثير الأحادي ذو الاتجاه الواحد<sup>1</sup>.

### المبحث الثالث: السلطة القضائية.

القضاء هو مجموع الأحكام التي تصدرها المحاكم في المنازعات المطروحة عليها فيما يتعلق بالقانون الدستوري ,وعلى الرغم من أنه أصبح مصدرا تفسيريا في أغلب القوانين الحديثة إلا أنه لا زال يعتبر مصدرا رسميا في بعض الدول كبريطانيا مثلا.<sup>2</sup>

ويتكون القضاء الجزائري من قضاء عادي وقضاء إداري فالأول يتمثل في المحكمة العليا ومجلس القضاء والمحكمة العادية بينما القضاء العادي فيتمثل في مجلس الدولة والمحاكم الإدارية\* ويقوم النظام القضائي الجزائري على أساس القانون المدني وعلى مبادئ الشريعة الإسلامية فهي السلطة التي تقوم بمهمة صياغة وتفسير النصوص القانونية ومدى مطابقتها الأنظمة واللوائح مع دستور الدولة النافذ وإصدار الأحكام في المخالفات التي ترتكب.<sup>3</sup>

### المطلب الأول: استقلالية القضاء الجزائري :

- تقتضي الفكرة المثالية في استقلالية القضاء بوجود تنظيم القضاء فمن الناحية العملية يتباين دور الجهاز القضائي في العملية السياسية في مراقبة وتقييم تنفيذ السياسات العامة من نظام سياسي لآخر بحسب أولوية وأهمية هذا الجهاز ودرجة استقلاليته ,إنّ مكانة السلطة القضائية ومدى تمتعها بالاستقلالية المترتبة عن عدم تدخل السلطتين التشريعية والتنفيذية في سير أعمالها وإصدار أحكامها يعد من أقوى المؤشرات الدالة على دولة القانون ,وفي حال تصنيف الفواعل الرسمية المتدخلة والمساهمة في عملية رسم السياسة العامة وصنعها فإنّ الأمر لا يقتصر على السلطتين التشريعية والتنفيذية بل يتعداه إلى السلطة القضائية وهي تتدخل في صنع السياسة العامة انطلاقا من الصلاحيات التي خولها لها الدستور<sup>4</sup> حتى وان كانت الجزائر لا ترقى إلى ما تصل إليه الولايات المتحدة الأمريكية في الدور الفعال الذي يلعبه القضاء في رسم السياسات العامة.<sup>5</sup> وقد نصت المادة 138 من دستور 1996 على أنّ "السلطة القضائية مستقلة وتمارس في إطار القانون".<sup>6</sup>

<sup>1</sup> عمر فرحاتي، مرجع سابق، ص 58. 60.

<sup>2</sup> -حسني بوديار، الوجيز في القانون الدستوري، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، 2003، ص 30.  
\*الأجهزة القضائية في الجزائر حسب دستور 1996.

<sup>3</sup> - عبد النور ناجي، مدخل إلى علم السياسة، مرجع سابق، ص 102.

<sup>4</sup> - عزيزة ضميري، مرجع سابق، ص 95.

<sup>5</sup> - جيمس أندرسون، مرجع سابق، ص 61.

<sup>6</sup> وتقابلها المادة 129 في دستور 1989.

- ومن الملاحظ أنه في الأنظمة السياسية للدول النامية - بما فيها الجزائر - فإن هيمنة السلطة التنفيذية وعلاقتها بالسلطة التشريعية انعكست أيضا على السلطة القضائية، وبالتالي فإن مجال العلاقة بين السلطتين التنفيذية والقضائية محصور في إطار هيمنة الأولى على الثانية وأحقية رئيس الدولة في إدارة العملية السياسية فرغم النص على استقلالية القضاء في دساتير الدول النامية إلا أنّ رئيس الدولة عادة ما يتدخل في شؤون القضاء سواء كان النظام ملكي أو جمهوري.

إنّ هذه العلاقة بين السلطة التنفيذية والقضائية في الأنظمة السياسية للدول النامية تشير إلى صعوبة إمكانية مراقبة وتقييم أعمال السلطة التنفيذية ودورها في تنفيذ السياسات العامة، وذلك بسبب تداخل اختصاصات السلطات وعدم استقلالية القضاء تأتي متطابقة ومتماشية مع مصالح السلطة التنفيذية وليس مع متطلبات الصالح العام مما يعني صعوبة إمكانية قيام سياسة عامة ناجحة على نحو ديمقراطي.<sup>1</sup>

### المطلب الثاني: المجلس الدستوري:

- يقوم القضاء في الجزائر على ازدواجية الجهات القضائية...

- تملك السلطة القضائية في نظام الرقابة على دستورية القوانين الجزائرية الحق في انتخاب من يمثلها على مستوى المجلس الدستوري شأنها في ذلك شأن السلطة السلطتين التنفيذية والتشريعية إذ تبقى الهيئة القضائية ممثلة بعضوين.<sup>2</sup> تنتخب أحدهما المحكمة العليا بينما ينتخب مجلس الدولة العضو الآخر، والعهدة الواحدة لأعضاء المجلس\* الدستوري الذين يضطلعون بمهامهم مرة واحدة مدتها ست (6) سنوات ويجدد النصف كل ثلاث (3) سنوات.<sup>3</sup>

- وقد كرّس دستور 8 ديسمبر 1963 في المادتين 63، 64 مبدأ الحماية الدستورية من خلال إنشاء مجلس دستوري يتولى مهمة الفصل في دستورية القوانين والأوامر التشريعية، لكن ذلك لم يتم نظرا لاستعمال الرئيس الراحل أحمد بن بلة المادة 59 المتعلقة بالخطر الوشيك واتخاذ الإجراءات الاستثنائية ولم تتجسد فكرة الحماية الدستورية الحقيقية إلا في دستور 23 فيفري 1989 فتمّ إنشاء مجلس دستوري مكلف بالسهر على احترام الدستور حسب أحكام المادة 153.<sup>4</sup> وكل السلطات تعمل في حدود اختصاصاتها التي خولها الدستور وفق مبدأ الفصل بين السلطات وتوزيع السلطة والحماية الدستورية هي التقيد التام والصارم بالحدود التي رسمها الدستور لكل سلطة.<sup>5</sup> ولتأمين ذلك منحت المادة 162 من الدستور للمجلس الدستوري صلاحية المراقبة الدستورية على نشاط السلطتين

<sup>1</sup> - منتدى العلوم السياسية، النظام السياسي والسياسة العامة، مها عبد اللطيف الحديثي، 2009.

<sup>2</sup> دستور 1996، المادة 164.

<sup>3</sup> عزيز جمام، مرجع سابق، ص 43.

\* رئيس المجلس الدستوري يعينه رئيس الجمهورية لمدة ست سنوات.

<sup>4</sup> المادة 153، دستور 1989 وتقبلها المادة 163 في دستور 1996.

<sup>5</sup> نسيمة بلحاج، مرجع سابق، ص 94.



التشريعية والتنفيذية في عملية إعداد النصوص. و جاء في المادة ما يلي: "المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة مكلفة بالتحقيق في تطابق العمل التشريعي والتنفيذي مع الدستور وفي ظروف استخدام الوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها".<sup>1</sup> كما يضمن المجلس الدستوري مراقبة دستورية القوانين والتنظيمات استنادا لأحكام المادة 165 من الدستور, كما يحدد المجالين لهذه التنظيمات فمجال يعود لرئيس الجمهورية في المسائل والموضوعات غير المخصصة للقانون ومجال يعود إلى رئيس الحكومة يتعلق بتطبيق القوانين وتعرف هذه النصوص بالمراسيم الرئاسية – لرئيس الجمهورية- والمراسيم التنفيذية – لرئيس الحكومة-.<sup>2</sup> وتجدر الإشارة إلى أنّ المجلس الدستوري طبقا لنص المادة 156 من دستور 1989 لا يحق له ممارسة الرقابة الدستورية إلاّ بناءا على سلطة الإخطار و المخول دستوريا إلى رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني.<sup>3</sup> ويجتمع المجلس الدستوري بقوة القانون في الحالات المنصوص عليها المادة 84 من الدستور.

### المطلب الثالث: المجلس الأعلى للدولة.

يعتبر الهيئة الوطنية العليا في النظام القضائي الإداري في الوقت الذي تعد فيه المحكمة العليا الهيئة العليا في القضاء العادي, وبصفته –مجلس الدولة – هيئة قضائية يندرج ضمن الفواعل الرسمية التي لها تأثير في العملية السياسية حيث يقوم بتقويم أعمال المجالس القضائية الإدارية ويضمن والمحكمة العليا توحيد الاجتهاد القضائي في الوطن واحترام القانون<sup>4</sup> ويختص بفحص قرارات الأجهزة المركزية التي تدرج تحت هذا المصطلح كل من التنظيمات المستقلة والتنظيمات التنفيذية, ويقوم مجلس الدولة في الجزائر بوظيفتين قضائية واستشارية.<sup>5</sup> فتتجلى فتتجلى الوظيفة القضائية في الفصل في المنازعات ذات القرارات والأعمال الصادرة عن السلطات المركزية الإدارية, والهيئات العامة الوطنية حيث يخول للمجلس النظر في الدعاوي الإدارية كدعوى الإلغاء ودعوى التفسير والتقدير وفحص المشروعية كما يفصل المجلس كقاضي استئناف في الطعون المرفوعة أمام المحاكم الإدارية وكذا الطعون بالنقض الخاصة بالتفسير ومدى شرعية قرارات الجهات القضائية الإدارية الصادرة نهائيا, والطعون بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة.<sup>6</sup> أما الوظيفة الاستشارية فيمارسها المجلس من خلال تقديم آرائه حول المشاريع والنصوص التنظيمية ويتداول اختصاصاته الاستشارية في إطار الجمعية العامة أو اللجنة الدائمة واللذان تعتبران التشكيلة

<sup>1</sup>دستور 1996, المادة 162.

<sup>2</sup>دستور 1996, المادتين 165,125.

<sup>3</sup> وليد شريط, مرجع سابق, ص.133.

<sup>4</sup> دستور 1996, المادة 152.

<sup>5</sup> نسيم بلحاج, مرجع سابق, ص.108.

<sup>6</sup> عزيزة ضميري, مرجع سابق, ص.100.

الأساسية لأداء وظائفه , فهي تعمل على إبداء الرأي بالأغلبية المطلقة للحاضرين ويكون ذلك في شكل تقرير نهائي يتم إحالته إلى رئيس المجلس ويعمل على إرساله للأمين العام للحكومة ومنه إلى الحكومة ثم يقدمه رئيس الحكومة للوزراء , والمجلس يهتم بمدى شرعية ومشروعية النصوص القانونية وكلما عملت الحكومة على الأخذ برأيه كلما زاد دوره اتساعا وفعالية في رسم السياسة العامة.<sup>1</sup>

- من خلال ما تم التطرق إليه نرى أنّ للجهاز القضائي الجزائري الدور المهم في رسم السياسات العامة من خلال تفسير النصوص واللوائح القانونية ومراجعتها كما يساهم في تنفيذ وتقييم السياسات من خلال الرقابة الفعالة على أعمال الأجهزة الحكومية – هذا من الناحية القانونية – أما من الناحية الفعلية فإنّ القضاء الجزائري يعاني من مشاكل عديدة و خاصة في حالات تدخل السلطة التنفيذية في شؤونه .

### المبحث الرابع: الجهاز الإداري الجزائري .

#### المطلب الأول: دور الجهاز الإداري الجزائري في عملية صنع وتقييم السياسة

##### العامة.

إن تعاضد دور الدولة في مجتمعنا المعاصر بالقدر الذي أصبحت فيه في معظم الدول النامية السلطة المهيمنة والمنسقة لكافة وسائل الإنتاج وخدماتها وهو دور تؤديه من خلال الأجهزة الإدارية في الوزارات و المصالح و المؤسسات العامة و غير الإدارات الإقليمية والمحلية . جعل هذه الأجهزة الإدارية محورا أساسيا في بناء الدولة وتحقيق أوجه النمو والتنمية فيها<sup>2</sup>

-ويرى أحمد مصطفى الحسين أن الجهاز الإداري يشارك في صنع السياسات العامة لكونه الجهة التي تملك المعلومات عن قضايا السياسات والجوانب الفنية المتعلقة بتنفيذ تلك السياسات ، ويختلف دوره ووزنه من نظام سياسي لآخر . فالدور الذي يلعبه في الدول النامية أكبر سببا من دوره في الدول المتقدمة كما أنه يلعب دور جماعة ضغط وذلك خدمة لمصالحه المهنية والمادية<sup>3</sup>

وامتاز الجهاز الإداري الجزائري بالهشاشة والضعف نظرا لندرة الكفاءات الإدارية المهنية الفنية والحرفية و الموارد التقنية ولأنه موروث عن الاستعمار فقد واجه العديد من العراقيل و المشاكل في تنفيذ السياسات العامة , والإدارة تتابع قوانين أو سياسات تمت صناعتها في جهاز آخر كما أنها تستطيع خرقها وذلك لأنها تستطيع منع تنفيذ سياسات معينة وذلك وفق أساليب التعطيل البيروقراطي من ناحية

<sup>1</sup> المرجع نفسه , ص 101.

<sup>2</sup> - حسن أبشر الطيب ، مرجع سابق , ص 178

<sup>3</sup> - أحمد مصطفى الحسين ، مدخل إلى تحليل السياسات العامة ، مرجع سابق , ص 235

ومن ناحية أخرى فإنها تعتبر ذاكرة الحكومة ذلك لامتلاكها المعلومات الضرورية لصنع السياسات العامة بسبب دورها المباشر في تنفيذ تلك السياسات<sup>1</sup> ويرى هنري في هذا الصدد أنه "لقد أصبح من المتعارف عليه أن دور المهنيين في الموارد العامة لم يعد محصوراً في تنفيذ ما تقررته الأجهزة التشريعية بل هو في المكان الأول للمشاركة النشيطة في صنع السياسات العامة"<sup>2</sup> وتعتبر الإدارة الجزائرية العامة الهيئة الوصية عن الدولة في تنفيذ السياسات العامة ومن بين أهم مبادئها تحقيق الصالح العام بالاعتماد على العديد من المادية والبشرية والقانونية ونلاحظ أنه كانت تبعية الأجهزة الإدارية للسلطة السياسية. لكن مع دستور 1989 أصبحت تضمن حماية عمل السلطة التنفيذية مما يجعلها تحيد عن دورها الحقيقي و تحول دون ضمان حياديتها<sup>3</sup>

### المطلب الثاني: الرقابة الإدارية والرقابة على الجهاز الإداري.

أ- الرقابة الإدارية: حيث يقوم الجهاز التنفيذي بمراقبة نفسه بنفسه وتتحصر اختصاصات الرقابة الإدارية على مشروعية القرارات التنفيذية في: - مدى الالتزام بتنفيذ القوانين وللتأكد من صحة النصوص التطبيقية أثناء التنفيذ و مطابقتها للقوانين السارية.

- الكشف عن الأخطاء والانحرافات المعرقة في المسار التنفيذي و تشخيصها و الكشف عن أسبابها لتصحيحها و الحد من وقوعها في المستقبل (الدور الوقائي للرقابة)

- الكشف على نجاعة القانون وما يتبعه من سياسات و على قدرته في تحقيق الأهداف المسطرة و تتميز الرقابة الإدارية بخصائص كونها ذات طابع فني و عملي بحيث تكون أداة فعالة في تنفيذ النصوص التشريعية كما لها حرية الملائمة و التقدير و هي رقابة مشروعية إضافة إلى أنها لا تحتاج للقضاء في تصحيح الانحرافات التي تضمنها النصوص التطبيقية لأنها ذات طابع قانوني و هذه الميزات تساعد الإدارة في عملية الرقابة الإدارية و لكنها غير كافية لضمان احترام سيادة التشريع لأنها رقابة ذاتية<sup>4</sup>

### ب- الرقابة على الجهاز الإداري

إذا كان الجهاز الإداري من أهم الجماعات الضاغطة على البرلمان فإن ذلك لا ينفي ما لهذا الأخير – البرلمان- من تأثير على الجهاز خاصة و أنه مقيد بتلك القوانين و التشريعات و من الآليات التي يعتمد عليها البرلمان في التأثير على الجهاز الإداري هي آلية الرقابة على الموازنة العامة و الإعتمادات

<sup>1</sup> - المرجع نفسه، ص. 236

<sup>2</sup> - حسن أبشر الطيب، مرجع سابق، ص. 181

<sup>3</sup> - عزيزة ضمبيري، مرجع سابق، ص. 102

<sup>4</sup> - نسيم بلحاج، مرجع سابق، ص. 268. 267

المالية السنوية. الأسئلة و الاستجابات التي يوجهها البرلمان إلى الرؤساء في الإدارات الحكومية<sup>1</sup> - كما سبق الذكر.

أما السلطة القضائية فهي تعمل بمبدأ تقييم العمل حيث أن المحكمة العليا تنظر في شرعية نشاطات السلطة التنفيذية و التنظيمات الإدارية، أما المحاكم الإدارية فتتنظر في شرعية نشاطا الجهاز الإداري تجاه الفرد و المؤسسة.

- أما فيما يخص الفواعل غير الرسمية، فنجد أن الرأي العام هو الآخر له القدرة على التأثير في الهيئات الإدارية الحكومية. و ذلك بتفعيل العلاقة بين وسائل الإعلام و الاتصال الجماهيري للتعبير عن الآراء و الانشغالات و القضايا المتعددة<sup>2</sup>. و لوسائل الإعلام دور في تقوية مكانة الجهاز الإداري كما أن لها القدرة على تفويضها من خلال تقصي الحقائق و المخالفات و عرضها على الرأي العام و ليقوي الجهاز من وجوده و يرفع من مكانته و من مستوى تنفيذ السياسات العامة فإنه يحاول الإبقاء على النظرة الإعلامية<sup>3</sup> أما الأحزاب السياسية فهي الأخرى تؤثر على الإدارة و تتدخل في عملية تنفيذ السياسة العامة و ذلك من خلال خضوع التوظيف و التعيين في المواقع الإدارية الحساسة، وفي اتخاذ القرارات الإدارية للاعتبارات الحزبية.

أما جماعات المصالح فهي تقوم بمراقبة النشاط الإداري، للإطلاع على تصرفات الجهاز الإداري و ذلك لحماية مصالحها و معرفة مدى تأثير أعمال الجهاز على تلك المصالح و تمارس الضغط على الإدارة، للتأثير على السياسات العامة و انخفاض مستوى الأداء<sup>4</sup>

### المطلب الثالث: المشاكل الإدارية و تأثيرها على السياسة العامة.

- أكبر مشكل تواجهه الإدارة هو تفشي ظاهرة الفساد الإداري كالرشوة و الغش و المحسوبية في ظل غياب الكفاءات المهنية و الفنية و المستوى المتدني للأداء مما يخلق حاجز في الوصول إلى الأهداف السياسية المسطرة.

- ضعف التنمية الإدارية نظرا لسوء التخطيط و التنسيق، و انعدام الرقابة و سوء توزيع العاملين بالإضافة إلى انخفاض الولاء الوطني لدى العامل<sup>5</sup> و المهنية الإدارية لها الدور الفعال و المحوري في تقوية نفوذ الجهاز الإداري و الرفع من مكانته و تفعيله في تنفيذ السياسة العامة<sup>6</sup>

<sup>1</sup> - أحمد صقر عاشور، مرجع سابق. ص. 387.

<sup>2</sup> - عزيزة ضميري، مرجع سابق. ص. 104.

<sup>3</sup> - فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق، ص.

<sup>4</sup> - علي الشريف، إدارة المنظمات الحكومية، مرجع سابق. ص. 147.

<sup>5</sup> - عزيزة ضميري، المرجع نفسه. ص. 106.

<sup>6</sup> - جيمس أندرسون، مرجع سابق، ص. 139.

- تفشي الروتين و شيوع أسلوب الوساطة في إنجاز المعاملات التي تضطلع به منظمات الجهاز الإداري و التي تؤدي إلى انخفاض الإنتاجية، و غياب لتنظيم داخل الوحدات الإدارية والعجز على استقطاب الدعم و التأييد لبرامج تلك الوحدات<sup>1</sup> و نظرا لما يعرقل الجهاز الإداري الجزائري من اختلالات إدارية تنعكس سلبا على تنفيذ السياسات العامة يستوجب إصلاح الجهاز الإداري كإستراتيجية شاملة تهدف إلى إنشاء إدارة فاعلة تتكيف مع المتغيرات الوطنية و الدولية.

<sup>1</sup> - عزيزة ضميري ، المرجع نفسه والمكان نفسه.

## خلاصة:

تناولنا في هذا الفصل على الفواعل الرسمية في الجزائر فالبرلمان الجزائري يمارس عملية التقييم والرقابة على السياسة العامة من خلال آليات الرقابة ففي بعض الأحيان تشاركه الحكومة وفي أحيان أخرى يمارس الرقابة عليها وفق أساليب -كما سبق الذكر- ولكن ما يلاحظ أنّ هذه الأساليب لا تخلق نتائج مرضية وبالتالي ليست لها أهمية حيث تبقى مجرد شكليات أما رئيس الجمهورية فله صلاحيات واسعة تمكنه من التدخل العميق في صنع وتقييم وتقويم السياسات العامة, ولكن الجهاز الحكومي للدولة يبادر بعملياتي التقييم والتقويم أما من الناحية الواقعية فنجد أن هناك شبكة أطراف تعمل إلى جانب الدولة وتؤثر في خياراتها .

وأما الجهاز القضائي في الجزائر فهو يعاني من مشاكل عديدة -كما سبق الذكر- وأبرزها هيمنة الجهاز التنفيذي, والإدارة العامة هي الأخرى تعيق مسارها اختلالات تؤدي إلى ضعف التنمية الإدارية فهي بحاجة إلى إصلاح عميق .

# الفصل الثالث

سياسة التشغيل في

الجزائر

(1999 - 2014)

**تمهيد:**

السياسة الاجتماعية تمثل الطريق الذي تتخذه الحكومات لمواجهة المشكلات الاجتماعية, وتعتبر سياسة التشغيل أحد أهم السياسات الاجتماعية وباعتبارها سياسة إستراتيجية في تحقيق الأمن الاجتماعي في المجتمع فهي من السياسات ذات الأولوية لدى الحكومات ويوصفها ظاهرة اجتماعية ترتبط بمتغيرين هما الاستثمار والبطالة.



## المبحث أول: واقع سياسة التشغيل في الجزائر.

## المطلب الأول: مفهوم البطالة وأنواعها.

## أ. مفهوم البطالة:

تمثل قضية البطالة في الوقت الراهن إحدى المشكلات الأساسية التي تواجه معظم دول العالم العربي باختلاف مستويات تقدمها وأنظمتها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ولعل أسوأ وأبرز سمات الأزمة الاقتصادية التي توجد في الدول العربية والنامية على حد سواء هي تفاقم مشكلة البطالة أي التزايد المستمر المطرد في عدد الأفراد القادرين على العمل والراغبين فيه والباحثين عنه دون أن يعثروا عليه.

و تعد من أخطر و أكبر المشاكل التي تهدد استقرار الأمم و الدول، و تختلف حدتها من دولة لأخرى و من مجتمع لآخر، فالبطالة تشكل السبب الرئيسي لمعظم الأمراض الاجتماعية و تمثل تهديدا واضحا على الاستقرار السياسي.

و يمكن تعريف البطالة على أنها " عدم امتهان أي مهنة". و في حقيقة الأمر أن هذا التعريف غير واضح و غير كامل، إذ لا بد من إعطاء هذه الظاهرة حجمها الاقتصادي بعيدا عن التأويلات الشخصية.<sup>1</sup>

في التعريف الشاسع للبطالة ذاك الذي أوصت به منظمة العمل الدولية، والذي ينص على أن " العاطل عن العمل هو ذلك الفرد الذي يكون فوق سن معينة بلا عمل و هو قادر على العمل و راغب فيه و يبحث عنه عند مستوى أجر سائد لكنه لا يجده ". و يمكن أن نجده في بعض الفئات من المجتمع وهي...

- العمال المحبطين و هم الذين في حالة بطالة فعلية و يرغبون في العمل، و لكنهم لم يحصلوا عليه و يؤسوا من كثرة ما بحثوا، لذا فقد تخلوا عن عملية البحث عن عمل. و يكون عددهم كبيرا خاصة في فترات الكساد الدوري.

- الأفراد الذين يعملون مدة أقل من وقت العمل الكامل و هم يعملون بعض الوقت دون إرادتهم، في حين أنه بإمكانهم العمل كامل الوقت.

- العمال الذين لهم وظائف و لكنهم أثناء عملية إحصاء البطالة تغيبوا بصفة مؤقتة لسبب من الأسباب كالمرض العطل و غيرها من الأسباب.

<sup>1</sup> - فضيلة عاقل، مداخلة بعنوان البطالة، تعريفها، أسبابها، وآثارها الاقتصادية. ملنقى حول سياسة التشغيل في الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر، باتنة.

- العمال الذين يعملون أعمالاً إضافية غير مستقرة ذات دخول منخفضة، و هم من يعملون لحساب أنفسهم.
  - الأطفال، المرضى، العجزة، كبار السن و الذين أحيوا على التقاعد.
  - الأشخاص القادرين على العمل و لا يعملون مثل الطلبة، و الذين بصدد تنمية مهاراتهم.
  - الأشخاص المالكين للثروة و المال القادرين على العمل و لكنهم لا يبحثون عنه.
  - الأشخاص العاملين بأجور معينة و هم دائمي البحث عن أعمال أخرى أفضل.
- و عليه يتبين أنه ليس كل من لا يعمل عاطلاً، و في ذات الوقت ليس كل من يبحث عن عمل يعد ضمن دائرة العاطلين.<sup>1</sup>

**ب . أنواع البطالة** يمكن تحديد أنواع البطالة فيما يلي:

### . البطالة الاحتكاكية .

هي البطالة التي تحدث بسبب التنقلات المستمرة للعاملين بين المناطق و المهن المختلفة الناتجة عن تغيرات في الاقتصاد الوطني. يتمتع العمال المؤهلين العاطلين بالالتحاق بفرص العمل المتاحة. وتنتج عن نقص المعلومات لدى الباحث عن العمل ولدى أصحاب الأعمال الذين تتوفر لديهم فرص عمل

### . البطالة الهيكلية .

تعرف البطالة الهيكلية\* على أنها تلك التي تنشأ بسبب الاختلاف و التباين القائم بين هيكل توزيع القوى العاملة و هيكل الطلب عليها. يقترن ظهورها بإحلال الآلة محل العنصر البشري مما يؤدي إلى الاستغناء عن عدد كبير من العمال، كما أنها تحدث بسبب وقوع تغيرات في قوة العمل ، بالإضافة إلى ذلك فهي تنتج بسبب التغيرات الهيكلية في تنظيم الاقتصاد الوطني وعدم التوافق بين الفرص المتاحة ومؤهلات وخبرات الأفراد الراغبين في العمل والباحثين عنه.<sup>2</sup>

.البطالة الدورية أو الموسمية.

<sup>1</sup> - فضيلة عاقل، مداخلة، مرجع سابق.

<sup>2</sup> - منتدى ملتقى المواطنين الجزائري، البطالة وسياسة التشغيل في الجزائر . أبو محمد، 2010.

\* قد عرفت البلدان الصناعية المتقدمة نوعاً جديداً من البطالة الهيكلية بسبب إفرزات النظام العالمي الجديد و الذي تسارعت وتيرته عبر نشاط الشركات المتعددة الجنسيات التي حولت صناعات كثيرة منها إلى الدول النامية بسبب ارتفاع معدل الربح في هذه الأخيرة. هذا الانتقال أفقد كثيراً من العمال الذين كانوا يشتغلون في هذه الدول مناصب عملهم وأحالتهم إلى بطالة هيكلية طويلة المدى.

ينشأ هذا النوع من البطالة نتيجة الظروف والأزمات الاقتصادية فركود قطاع العمال و عدم كفاية الطلب الكلي على العمل كما قد تنشأ نتيجة لتذبذب الدورات الاقتصادية . يفسر ظهورها بعدم قدرة الطلب الكلي على استيعاب أو شراء الإنتاج المتاح مما يؤدي إلى ظهور الفجوات الانكماشية في الاقتصاد المعني بالظاهرة.

تعادل البطالة الموسمية الفرق الموجود بين العدد الفعلي للعاملين و عددهم المتوقع عند مستوى الإنتاج المتاح و عليه فعندما تعادل البطالة الموسمية الصفر فإن ذلك يعني أن عدد الوظائف الشاغرة خلال الفترة يساوي عدد الأشخاص العاطلين عن العمل.

ويزيد مستوى التوظيف خلال فترة التوسع و ينخفض خلال فترة الكساد و هذا هو المقصود بالبطالة الدورية.

### . البطالة المقنعة :

تنشأ البطالة المقنعة في الحالات التي يكون فيها عدد العمال المشغلين يفوق الحاجة الفعلية للعمل، مما يعني وجود عمالة فائضة لا تنتج شيئا تقريبا حيث أنها إذا ما سحبت من أماكن عملها فأن حجم الإنتاج لن ينخفض بمعنى أن يعمل عدة أفراد عملا بإمكان فرد واحد القيام به.

### . البطالة الطبيعية .

تشمل البطالة الطبيعية كلا من البطالة الهيكلية و البطالة الاحتكاكية و عند مستوى العمالة الكاملة،و يكون الطلب على العمل مساويا لعرضه، أي أن عدد الباحثين عن العمل يساوي لعدد المهن الشاغرة أو المتوفرة، أما الذين هم في حالة بطالة هيكلية أو احتكاكية فيحتاجون لوقت حتى يتم إيجاد العمل المناسب.و عليه فإن مستوى البطالة الطبيعي يسود فقط عندما يكون التشغيل الكامل.

عندما يبتعد الاقتصاد الوطني عن التوظيف الكامل فإن معدل البطالة السائد يكون أكبر أو أقل من معدل البطالة الطبيعي، أي أنه عندما تسود حالة الانتعاش يكون معدل البطالة السائد أقل من معدل البطالة الطبيعي، أما في حالة الانكماش فإن معدل البطالة السائد يكون أكبر من معدل البطالة الطبيعي و بذلك تعم البطالة الدورية.<sup>1</sup>

## المطلب الثاني: العراقيل التي تواجه سياسة التشغيل في الجزائر.

<sup>1</sup> - فضيلة عاقل، مداخلة، مرجع سابق.

و يمكن في هذا الصدد توزيعها لأسباب اقتصادية، اجتماعية و أخرى سياسية. كل سبب من هاته الأسباب له أثره على المجتمع من حيث إسهامه في تفاقم مشكلة البطالة.

بناء على ما تقدم أمكن حصر أهم الأسباب التي تقف وراء تنامي الظاهرة في البلدان العربية و الجزائر خاصة في ما يلي:

- عجز في اليد العاملة المؤهلة وضعف التطور بالنسبة للحرف وعدم التوافق بين مخرجات التكوين واحتياجات التشغيل.

- ضعف الوساطة في سوق الشغل ووجود اختلالات بالنسبة لتقريب العرض من الطلب في مجال التشغيل .

- عدم توفر شبكة وطنية لجمع المعلومات حول التشغيل.

- انعدام المرونة في المحيط الإداري والمالي والذي يشكل عائقا أمام الاستثمار .

- ضعف قدرة المؤسسات على التكيف مع المستجدات .

- صعوبة الحصول على القروض البنكية خاصة بالنسبة للشباب أصحاب المشاريع .

- ترجيح النشاط التجاري على حساب الاستثمار المنتج المولد لمناصب الشغل .

- ضعف روح المبادرة المقاولاتية لاسيما عند الشباب.

- العامل الاجتماعي الثقافي الذي يدفع إلى تفضيل العمل المأجور .

- ترجيح المعالجة الاجتماعية للبطالة لمدة عدة سنوات.

- ضعف التنسيق ما بين القطاعات.<sup>1</sup>

- ضعف الحركية الجغرافية والمهنية لليد العاملة والتي تنتج عنها عدم تلبية بعض عروض العمل، لاسيما في

المناطق النائية.

- تدخل الدولة في السير العادي لعمل السوق الحرة و خاصة فيما يخص تدخلها لضمان حد أدنى للأجور، إذ أن

تخفيض الأجور و الضرائب هما الكفيلان بتشجيع الاستثمار و بالتالي خلق الثروات و فرص العمل .

- استناد الإقتصاد الجزائري على قطاع المحروقات وضعف الباقي الذي لا يمثل سوى 2% من الميزان التجاري

الجزائري.

<sup>1</sup>منتدى ملتقى المواطنين الجزائري، مرجع سابق.

- عزوف الرأسماليين عن الاستثمار إذا لم يؤدي الإنتاج إلى ربح كافي يلبى طموحاتهم .
- التزايد السكاني .
- التزايد المستمر في استعمال الآلات و ارتفاع الإنتاجية مما يستدعي خفض مدة العمل و تسري العمال.
- الأزمة الأمنية التي عصفت بالبلاد وأدت إلى تراجع مستوى الاستثمار الداخلي أو القادم من الخارج والذي يعتبر من أهم العناصر للقضاء على البطالة<sup>1</sup>.
- إخفاق خطط التنمية الاقتصادية بسبب :

\*فشل برامج التخطيط الاقتصادي و تفاقم أزمة المديونية الخارجية على مدار العقود الثلاثة الماضية، و خاصة بعد الوفرة النفطية التي شهدتها فترة مطلع السبعينات، فقد دلت دراسة أجراها مركز دراسات الوحدة العربية أن من أبرز مظاهر خطط التنمية الاقتصادية هو وقوع أغلب الدول العربية في مأزق المديونية الخارجية .

\*بالإضافة إلى تبعات تنفيذ برامج الخصخصة -كما سبق الذكر- وقد أدى تطبيق هذه البرامج إلى تسريح أعداد كبيرة من العمال في شركات و مؤسسات القطاع العام، فقد انتقل معدل البطالة من حدود 17% سنة 1986 إلى 30% خلال السداسي الأول لسنة 1999 بسبب ما رافق الإصلاحات من تسريح للعمال و غلق للوحدات . وفي هذه الأوضاع تخلت الحكومة الجزائرية عن دورها التخطيطي بعد أن أصبح دورها يتركز فقط على الإشراف أو التوجيه عن بعد، و بالتالي غابت الأدوات الفعالة لتنفيذ الخطط التنموية و على رأسها الحد من البطالة. نتج عن خصخصة مشروعات القطاع العام موجة تسريح هائلة من العمالة الموظفة لديها، و خاصة العمالة ذات الأجور المرتفعة أو خفض رواتب العمال الذين بقوا في وظائفهم. و قد أصبحت عمليات الخصخصة التي تجرى على نطاق واسع أكبر مصدر لنمو البطالة في الجزائر وسائر الدول العربية الأخرى.

\*إخفاق برامج التصحيح الاقتصادي، بسبب توسيع الفجوة و زادت من أعداد العاطلين عن العمل، و كذا إفقار قطاعات كبيرة من الشعب نتيجة لرفع الدعم على السلع و الخدمات الأساسية. انبثق عن تطبيق هذه البرامج سياسات نقدية و مالية و توجهات اجتماعية زادت من حدة البطالة في الجزائر بحيث تخلت الدولة عن الالتزام بتعيين الخريجين و تقليص التوظيف الحكومي.<sup>2</sup>

- نمو قوة العمل حيث أصبحت اغلب الدول العربية تتحمل عبئا كبيرا في سبيل مواجهة تفاقم أزمة البطالة

<sup>1</sup>- منتدى ملتقى المواطنين الجزائري، مرجع سابق.

<sup>2</sup>- فضيلة عاقل، مداخلة، مرجع سابق.

خصوصا بين الشباب و ذوي الشهادات العلمية و التقليل من آثارها السلبية، و ذلك بسبب تداخل عدد من العوامل ذات العلاقة المباشرة بقضية التشغيل كالنمو السكاني، نمو القوى العاملة و مستويات مهارتها و إنتاجيتها، الأداء الاقتصادي و التطورات الاجتماعية. أدى النمو السكاني السريع إلى ارتفاع معدلات نمو القوى العاملة.<sup>1</sup>

### المبحث الثاني: سياسة التشغيل في الجزائر (1999-2014).

#### المطلب الأول: تقييم سياسة التشغيل في الجزائر.

-تميز سوق الشغل في الجزائر من النصف الثاني من الثمانينات إلى غاية 1999 بارتفاع كبير وهذا ما شكل تهديدا على المجتمع مما استلزم على الحكومة الشروع في إجراءات وتدابير استثنائية للتخفيف من حدتها وانعكاساتها السلبية خاصة على فئة الشباب وتمثلت هذه الإجراءات في وضع برامج عديدة لترقية الشغل وإنشاء هيكل متخصصة لتنفيذها و قد عرفت الفترة الممتدة من سنة 1999 إلى 2004 إنتعاشا معتبرا حيث تم تجنيد إمكانيات مالية كبيرة سواء عن طريق الاستثمار المباشر للدولة أو بمساهمة الاستثمار الخاص الوطني والأجنبي\* وتم انشاء الوكالة الوطنية سنة 2001 لتطوير الاستثمارات و تهدف هذه الوكالة إلى تشجيع الاستثمار من خلال الخدمات التي تقدمها. في هذا السياق تدعمت أجهزة تشغيل الشباب -الصندوق الوطني للتأمين من البطالة. الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب (1996). الوكالة الوطنية لتسيير التشغيل(2004)- ببرنامج دعم الإنعاش الاقتصادي الذي انطلق سنة 2001 وأمتد إلى غاية 2004 وخصص له غلاف مالي قدره 525 مليار دج يركز برنامج الإنعاش الاقتصادي على مكافحة الفقر، إنشاء مناصب الشغل والتوازن الجهوي..وكانت لهذه الجهود نتائج ايجابية في قطاع التشغيل والبداية كانت لإعادة التوازن بين العرض والطلب في سوق الشغل وتراجعت

<sup>1</sup>- فضيلة عاقل، مداخلة، مرجع سابق.

نسبة البطالة -بشكل كبير- حيث بلغت 17,7% سنة 2004 بعد أن كانت 30% حسب إحصائيات المكتب الدولي للعمل.<sup>1</sup>

ومن خلال الاعتماد على مقارنة اقتصادية ودعم الاستثمار المشجع للشغل وتكييف تخصصات التكوين مع حاجيات سوق العمل انخفضت نسبة البطالة سنة 2007 إلى 11,2%<sup>2</sup> وعليه شهد هذا القطاع انتعاشا وتعزز لأول مرة برؤية واضحة بفعل إطلاق مشروع إستراتيجية تهدف إلى ترقية سياسة تشغيل الشباب وفق مقارنة اقتصادية يراهن فيها على استحداث نحو 400 ألف منصب شغل سنويا في الفترة الممتدة من 2009-2013 ويتطلع على ضوء ذلك في التقليل من حدة البطالة مادون 10% خلال السنوات الخمس, ويذكر أيضا أنه تم استحداث نحو 94 ألف مشروع من مؤسسات صغيرة ومتوسطة أسفرت عن خلق ما يناهز 260 ألف منصب شغل مباشر خلال الفترة ما بين 1999 و2008 كما أكد رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة على ضرورة استكمال عصرنة الخدمة العمومية والتشغيل عبر إدراج آليات التقييم والمراقبة والتنسيق واهتم أكثر بفئة الشباب حيث أعطى تعليمة لمضاعفة الجهود في مجال إدماج عنصر التشغيل في مسار تنفيذ سياسة الاستثمار وروح المقاوله لدى هذه الشريحة.<sup>3</sup>

وقد بلغ عدد المناصب المستحدثة خلال السداسي الأول من سنة 2009 على المستوى الوطني 291758 منصب شغل حسب حصيلة قدمتها مصالح الوزير الأول تتعلق بالإنجازات الاقتصادية والاجتماعية خلال تلك الفترة وتم إحصاء 91748 منصب بالمؤسسات العمومية الاقتصادية ذات الطابع الصناعي والتجاري, أما قطاع الوظيف العمومي فخصص له 66225 منصب شغل بالإضافة إلى مناصب أخرى إطار

<sup>1</sup> - مننديات طموحنا. سياسة التشغيل في الجزائر, 2012. تم الاطلاع يوم 14.08.2015

<sup>2</sup> عبد المجيد بوزيدي, إستراتيجية جديدة لمحاربة البطالة لم تأت بالجديد. الشروق اليومي. 9.4.2008. تم تصفح Djazairiss يوم 17.8.2015.

<sup>3</sup> فضيلة, تقويم سياسة التشغيل, الشعب. 23.9.2008. تم تصفح Djazairiss يوم 1.9.2015.  
\* وفي هذا الإطار أشرف رئيس الجمهورية على افتتاح الصالون الوطني للتشغيل بقصر المعارض بالصنوبر البحري وشاركت فيه قرابة 800 مؤسسة منها 500 تابعة للوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب و150 أخرى تابعة للصندوق الوطني للتأمين على البطالة ومؤسسات أخرى لها علاقة بقطاع التشغيل وآليات استحداث المناصب يهدف هذا الصالون إلى التعريف بسوق العمل والاجراءات المتبعة للاستفادة من المناصب

الاستثمارات المنجزة و الإدماج المهني وكان مسعى الحكومة من خلال مخطط عملها استحداث ثلاث ملايين منصب شغل في آفاق 2014\* تنفيذاً لبرنامج رئيس الجمهورية.<sup>1</sup>

وفي إطار الملتقى المغربي لسوق الشغل المنظم في مارس 2010 أكد مدير الإعلام والدراسات والتوثيق بالوكالة الوطنية للتشغيل -بتيبازة- على إقامة نظام شراكة بين الجزائر، تونس والمغرب في مجال الشغل يرمي إلى ضمان تقارب فعال بين المستخدمين وطالبي العمل ويجري هذا التحقيق بالتعاون مع خبراء سويديين في إطار التعاون بين الوكالة الوطنية للتشغيل والخدمة العمومية للتشغيل بالسويد في مجال وضع نماذج التحليل والتوقعات حول سوق الشغل.<sup>2</sup>

أكد وزير العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي أنه تم ترسيم 25000 شاب استفادوا من جهاز المساعدة على الإدماج المهني في مناصب عمل شاغرة على مستوى الإدارات، وأعلن عن دخول حيز التنفيذ مدونة جزائرية جديدة خاصة بالمهن والحرف بداية من جوان 2014. ومن جهته أوضح مسؤول التعاون لوفد الاتحاد الأوروبي بالجزائر بولومارتنيس أن الاتحاد الأوروبي قررا وضع مرافقة عصرنة الوكالة الوطنية للتشغيل في المصف الأول ضمن أهداف مشروع دعم قطاع التشغيل بالجزائر.<sup>3</sup>

وبلغت نسبة البطالة في الجزائر خلال سبتمبر 2014 حوالي 10,6% أي ما يعادل نحو 1214 مليون عاطل مع نسبة تفوق 25% لدى الشباب وأزيد من 16% لدى الجامعيين -حسب الديوان الوطني لإحصاءات- وبعد تراجع محسوس عرفه معدل البطالة في الفترة ما بين 2010-2013 أي من 21,4% إلى 14,3% لتبلغ 13% في أفريل 2014.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> - استحداث 750 ألف مناصب شغل مصالح الوزير الأول تكشف. جريدة الشعب. أكتوبر 2011. تم تصفح: Dzairess يوم 03.9.2015

<sup>2</sup> - الملتقى المغربي لسوق الشغل يوصي بإقامة نظام شراكة. جريدة المساء. جزايرس، مارس 2010 تم التصفح في 07.9.2015.

<sup>3</sup> - منتدى الصداقة نت، التوظيف في الجزائر، delz-dz، 14.5.2014. تم تصفح: 13.09.2015

<sup>4</sup> - ارتفاع البطالة، وكالة الأنباء الجزائرية، جانفي 2015. تم تصفح: info aps.dz يوم 13.9.2015



ورغم هذه الإحصائيات والمؤشرات الإيجابية في قطاع التشغيل على العموم إلا أنها تظل غير كافية وتستدعي بذل المزيد من الجهود لحل مشاكل الشغل و البيروقراطية وغيرها من المشاكل الأخرى.

من المنتظر أن يكون برنامج الدعم "شباب • تشغيل" \_ والذي يعد ثمرة التعاون بين الجزائر و الإتحاد الأوروبي \_ عمليا في نهاية العام الجاري - حسب إعلان المدير الوطني للبرنامج - ويندرج هذا المشروع في إطار تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية لمكافحة البطالة من خلال وضع العديد من أجهزة الإدماج الاجتماعي والمهني للشباب , وقد خصص له غلاف مالي قدر ب 26 مليون أورو لتنفيذه وقدرت المساهمة الأوروبية ب 23,5 مليون أورو موجهة لتغطية السير الجاري ويساهم الطرف الجزائري ب 2,5 مليون أورو لوضع التجهيزات الضرورية وتغطية أعباء المستخدمين .

وفي إطار إدماج شباب الجنوب فقد أشار مسؤول بوزارة العمل والضمان الاجتماعي أن مختلف المشاريع المسجلة لفائدة الجنوب في إطار برنامج خماسي ( 2015-2019 ) ستسمح بمضاعفة مشاريع التشغيل وتوزيعها وإطلاق مشاريع كبرى والهدف هو تحقيق النمو المحلي والرفع من نسبة إدماج الشباب في سوق التشغيل وفي إطار الوكالة الوطنية لدعم الشباب والصندوق الوطني للتأمين على البطالة يسمح هذا البرنامج التنموي بمضاعفة عدد من مشاريع النشاطات الفلاحية والسياحية والطاقوية المعدة من طرف شباب المنطقة .<sup>1</sup>

ومن خلال ما تم عرضه نشير إلى أن سياسة التشغيل في الجزائر رغم التطورات التي عرفتها إلا أنها لم تتحرر من قيود البطالة, باعتبار هذه الأخيرة أكبر مشكل يعيق مسار هذا القطاع في تحقيق التنمية.

<sup>1</sup> - برنامج 2015-2019 "فرصة" لمضاعفة جهود التشغيل بجنوب الوطن. وكالة الأنباء الجزائرية. 2015.2.02.

## المطلب الثاني: توصيات الحكومة.

تعكس الفترة 1999-2014 الاستقرار والوفرة المالية جراء ارتفاع أسعار البترول وهنا تغيرت فلسفة التشغيل حيث تبنت الحكومة قيم اقتصاد السوق معتمدة سياسات الاستثمار في خلق مناصب الشغل وتشجيع القطاع الخاص ونظام المقاولاتية وأداء المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، وفي هذه الحالة أصبح التركيز في التخفيف من حدة البطالة على أسلوب التشغيل التعاقدى (عقود ما قبل التشغيل)

وعليه يمكن وضع بعض التوصيات للخروج من عبء البطالة وتحقيق التنمية خاصة البشرية ...

- دعم الاستثمار في القطاع الاقتصادي المولد لمناصب الشغل بتنفيذ الإستراتيجية الصناعية

وتنفيذ كافة المخططات التوجيهية لتنمية القطاعات وكذا دعم المؤسسات والصناعات الصغيرة و

المتوسطة وفتح المجال أمام الطاقات العمومية والخاصة للمساهمة في التنمية الوطنية وبناء نظرة

جديدة من خلال الثروات الطاقوية وغير الطاقوية -الطاقات الفلاحية والبشرية-.

-ترقية التكوين التأهيلي -خاصة في موقع العمل- بغرض تسيير الاندماج في عالم الشغل وذلك في

إطار تشجيع التكوين في الوسط المهني من خلال دعم الدولة للمؤسسات التي تشارك في نشاطات

التكوين لاسيما في التخصصات والتأهيلات التي تعرف عجزا في سوق العمل، وتطبيق اتفاقيات

التكوين في الموقع من أجل التشغيل مع مؤسسات في انجاز المشاريع الكبرى المهيكلة بغرض

الاستخلاف التدريجي لليد العاملة الأجنبية باليد الوطنية بعد انتهاء المشاريع، وكذلك تطبيق اتفاقيات

الشراكة بين المؤسسات والمرفق العمومي للتشغيل ومنظومة التكوين المهني، وتكثيف مخرجات التعليم

العالي والتكوين المهني مع احتياجات سوق العمل، وتشجيع التكوين في الحرف الصغيرة والصناعات

التقليدية من خلال دعم الدولة للحرفيين والمؤطرين لطالبي العلم.

-ترقية سياسة محفزة على إنشاء مناصب الشغل باتجاه مؤسسات من خلال تحسين مستوى التحفيزات

السارية في المجال الجبائي وشبه الجبائي وفي مجال تشجيع تنمية الاستثمارات .

-تحسين وعصرنة سوق العمل و ترقية تشغيل الشباب ودعم تنمية المقاولة لإنشاء مؤسسات صغيرة ومتوسطة فنجاح سياسة التشغيل مرهون بعدة أطراف وخاصة القطاع الخاص.

أما في إطار تنمية الموارد البشرية فنقترح:

-الاهتمام بالطاقات البشرية في مختلف المجالات والاهتمام خاصة بفئة الشباب.

-تقريب الإدارة من المواطن و أنسنة العلاقات الإدارية.<sup>1</sup>

-مواعاة مخرجات المنظومة التعليمية والتكوينية والتدريبية مع احتياجات سوق العمل.

-تفعيل دور التوجيه والمرافقة قصد الاستغلال الأمثل للطاقات المتوفرة ماديا وبشريا والتكفل بانشغالات طالبي الشغل.

-إعادة تكييف النسيج الاقتصادي الوطني وفق الاحتياجات المحلية .

-العمل على تأسيس هيئة توكل لها مهمة جمع المعلومات وتصنيفها و وضعها تحت تصرف مختلف الفاعلين باستخدام تكنولوجيات الإعلام والاتصال.

-تعزيز التكفل بطلبات التمويل في مختلف أجهزة التشغيل.

-الدعوة إلى إشراك لمختلف المختصين والباحثين الجامعيين والميدانيين قصد وضع تصور شامل لقطاع الشغل في تحقيق التنمية.<sup>2</sup>

### خلاصة

في هذا الفصل تناولنا سياسة التشغيل باعتبارها من أهم السياسات الاجتماعية لما تخلفه من آثار على الفرد والمجتمع. فنجد قطاع التشغيل أحد أهم القطاعات حيث تولي له الدولة الاهتمام بغرض تحسين المستوى

<sup>1</sup> -برنامج "حوار الساعة"، تقديم فريدة بلقاسم، حوار مع وزير الداخلية والجماعات المحلية "نور الدين بدوي". قناة الجزائرية الثالثة، 2015-8-30.

<sup>2</sup> [www.mouwazaf-dz.com](http://www.mouwazaf-dz.com) le14.9.2015.

المعيشي وخاصة من خلال رفع معدل الدخل الفردي وغير ذلك... ويقودنا مفهوم "سياسة التشغيل" إلى الحديث عن مشكل البطالة حيث يتشكل السبب الرئيسي لمعظم الأمراض الاجتماعية كما أنّ البطالة تهدد استقرار الدول.

فسياسة التشغيل في الجزائر منذ 1962 إلى يومنا هذا عرفت مجموعة من التطورات المرحلية ورغم مختلف البرامج المعتمدة من الحكومات الجزائرية المتعاقبة إلا أنها لا زالت دون المستوى المطلوب ولا زال المجتمع الجزائري يعاني من مشكل البطالة وخاصة فئة الشباب رغم وجود الشهادات وتعدد التخصصات حتى أصبحت هذه الفئة تضطر إلى الهجرة للخارج بحثا عن العمل .

خاتمة

- نشأت السياسة العامة وتطورت عبر مراحل فكانت في بداياتها تندرج ضمن الإطار الفلسفي حيث كان الاهتمام بدراسة السياسة ذاتها، وتطورت مع مرور الزمن إلى أن شملت مختلف العلوم، وكثر الاهتمام بمخرجات النظام السياسي ومع سنوات التسعينات زاد تفاعل مستويات القطاع العام والخاص، ودراسة السياسة العامة كغيرها من الدراسات شكلت جدلا كبيرا بين الباحثين والسياسيين في مفهومها وتعددت خصائصها وتشابكت، وعمل علماء السياسة والعلوم الاجتماعية على تطوير بعض النماذج والمداخل والخطط في إطار تحليل السياسة العامة والتنظير حول هذا المفهوم، وتتولى عملية صنع السياسة العامة مجموعة من الفواعل الرسمية وغير الرسمية كما تشارك في بناء وتكوين هذه العملية باعتبارها برنامج عمل هادف للصالح العام. ولنجاح أي سياسة عامة يجب تقييمها ومتابعتها ومراقبتها من كل الجوانب والكشف عن إيجابياتها وسلبياتها، مواطن القوة والضعف وذلك ليتسنى لصانعيها معالجة الخلل سواء قبل بدء التنفيذ -وقائية- أو بعده -علاجية-، ولنجاح عملية التقييم يجب الدقة والاعتماد على أساليب علمية وإحصائية، فعملية التقييم تعتمد بالدرجة الأولى على معيار الدقة في عرض النتائج والآثار وكذا المعيار القانوني حيث أنها في حدود ما يسمح به القانون والتقييم يساعد على تحسين البرامج كما أنه يثري النقاش حول السياسة العامة.

ويمارس البرلمان الجزائري عملية التقييم والرقابة على السياسة العامة من خلال آليات الرقابة ففي بعض الأحيان تشاركه الحكومة وفي أحيان أخرى يمارس الرقابة عليها مثل آلية الاستجواب والأسئلة بنوعها... ولكن ما يلاحظ أنّ هذه الأساليب لا تخلق نتائج مرضية وبالتالي ليست لها أهمية حيث تبقى مجرد شكليات ونتيجة لنقص الوعي والثقافة السياسية والسعي وراء المصلحة الخاصة ونقص معرفة تسيير الشأن العام بالإضافة إلى هيمنة السلطة التنفيذية يبقى البرلمان الجزائري في ضعف مستمر حيث يؤثر على السياسات العامة بالسلب . ولرئيس الجمهورية صلاحيات واسعة تمكنه من التدخل العميق في صنع وتقييم وتقويم السياسات العامة، ولكن الجهاز الحكومي للدولة يبادر بعملياتي التقييم والتقويم أما من الناحية الواقعية فنجد أن هناك شبكة أطراف تعمل إلى جانب الدولة وتؤثر في خياراتها . أما الجهاز القضائي في الجزائر فهو يعاني من مشاكل عديدة -كما سبق الذكر- وأبرزها هيمنة الجهاز التنفيذي، والإدارة العامة هي الأخرى تعيق مسارها اختلالات تؤدي إلى ضعف التنمية الإدارية فهي بحاجة إلى إصلاح عميق .

تمثل السياسات الاجتماعية تلك الروابط القائمة بين الدولة والمجتمع وتقوم هذه العلاقة على التوجيه والتدعيم إما بقيم سلبية تنافرية أو إيجابية تكاملية وهذا يرجع إلى ما تنبني عليه السياسات الاجتماعية من قيم .

ونجد قطاع التشغيل من بين أحد أهم القطاعات حيث تولي له الدولة الاهتمام بغرض تحسين المستوى المعيشي وخاصة من خلال رفع معدل الدخل الفردي وغير ذلك،، فسياسة التشغيل في الجزائر منذ 1962 إلى يومنا هذا عرفت مجموعة من التطورات المرحلية ورغم مختلف البرامج المعتمدة من الحكومات الجزائرية المتعاقبة إلا أنها لا زالت دون المستوى المطلوب ولا زال المجتمع الجزائري يعاني من مشكل البطالة وخاصة فئة الشباب رغم وجود الشهادات وتعدد التخصصات حتى أصبحت هذه الفئة تضطر إلى الهجرة للخارج بحثا عن العمل .

ومن خلال ما تطرقنا إليه وما تم عرضه في هذه الدراسة نضيف مجموعة من المؤشرات كأساليب إصلاحية علاجية يمكن العمل بها مستقبلا لدعم السياسات الاجتماعية والنهوض بها بما في ذلك سياسة التشغيل:

- وضع مقارنة إستراتيجية للسياسة الاجتماعية والتي من خلالها يتم دمج الأهداف الاقتصادية والاجتماعية على صعيد تخطيط وتنفيذ هذه السياسة.

- تحقيق التكامل في السياسة الاجتماعية يجب أن يبدأ بالأهداف التي تتخلل ركيزتي التنمية الاجتماعية والبشرية وتنبني هذه الأخيرة انطلاقا من وجود نشئة اجتماعية فعالة للفرد حيث يتولد الوعي لديه، وتتجسد الثقافة السياسية والتي تقودنا إلى مفهوم المشاركة السياسية ومنه تحقيق الديمقراطية. وعند تجسيد مفهوم التنمية يبدأ العمل على استمراريتها حتى تضمن مستقبل الأجيال القادمة مع بقاء الاستقرار للحاضرة.

- اعتماد المنهج الاستراتيجي باعتباره منهج ضروري حيث ينظم ويعيد توجيه السياسة الاجتماعية ويتم التركيز على الأهداف العامة .

- التخطيط المبكر والوقائي للسياسات الاجتماعية -سياسة التشغيل-، وتفعيل الرقابة والتقييم من خلال وضع إطار لهما في مجال تخطيط برامج الحماية الاجتماعية للسكان وقياس الآثار التوزيعية وكذا تقدير التكاليف الإجمالية، بهدف دعم عمليات التخطيط والمراجعة والتقييم الاستراتيجي .

- تخصيص ومراجعة الموارد كشرط أساسي في عملية رسم السياسات الاجتماعية وتوفير أساليب التقييم الاقتصادي للسياسات، بحيث أن هذه الأساليب توفر أعلى حد من التفسيرات المتناسكة إذا وضعت في السياق المطلوب .

- تنمية العلاقة بين التنمية الإدارية والتنمية الاقتصادية فعندما تتحقق الأولى تستطيع النهوض بأعباء التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

-... وآخر مؤشر يمكن تقديمه هو بناء مقاربة رفاهية اجتماعية من أجل سياسة اجتماعية متكاملة في الجزائر حيث تتوقف فكرة الرفاهية الاجتماعية على تحقيق تنمية في مختلف المجالات وأولها تحقيق النمو الاقتصادي باعتباره مؤشر فعال يؤثر على النتائج الاجتماعية يمكن التأكيد على أن السياسات الاجتماعية بقدر ما هي سياسات القطاعية فإن لها أولوية في مجال السياسة العامة ,وبالعودة للجزائر فانه من خلال تقييم هذا المجال يظهر بأن صانع السياسة العامة لم يعط لحد الآن الأولوية اللازمة لتلك السياسات وبالرغم مما تضمنته البرامج الحكومية والمخططات من اهتمام بالسياسات العامة ذات الطابع الاجتماعي فإن تطبيقها على أرض الواقع نجمت عنه عدة آثار سلبية رغم الايجابيات المحدودة لها ,والتي تبرر أن صنع السياسات العامة غلبت عليها النزعة السياسية الإيديولوجية مما جعلها لا تعكس حقيقة الطلب الاجتماعي للفرد الجزائري .



قائمة المصادر

أولا الكتب.

1-باللغة العربية:

- 1-إبراهيم حسن توفيق, نظم السياسة العربية اتجاهات حديثة في دراستها, ط1. لبنان: مركز الوحدة العربية..2005
- 2-الأحمد وسام حسام الدين, برلمانات العالم العربية والأجنبية, ط1. بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية..2010
- 3-الأسود صادق, علم الاجتماع السياسي أسسه وأبعاده, ب ط. العراق: دار الحكمة للطباعة والنشر 1991.
- 4-الحسين أحمد مصطفى, تحليل السياسات: مدخل جديد للتخطيط في الأنظمة الحكومية, ط1. الإمارات: سلسلة الدراسات الاجتماعية..1994
- 5-الحسين أحمد مصطفى, مدخل إلى تحليل السياسات العامة, ط1. عمان: المركز العلمي للدراسات السياسية..2002
- 6-الخرجي ثامر كامل محمد, النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة, ط1.الأردن: دار مجدلاوي للنشر..2004
- 7-الدبس عصام علي, النظم السياسية. الكتاب الثالث.السلطة التشريعية, ط1. عمان: دار الثقافة للنشر..2011
- 8-السيد عليوة, درويش عبد الكريم, دراسات في السياسات العامة وصنع القرار. القاهرة: مركز القرار للاستشارات.2000.
- 9-الشعراوي سلوى جمعة وآخرون, تحليل السياسة العامة في الوطن العربي. القاهرة: مركز الدراسات واستشارة الإدارة العامة..2002
- 10-العزاوي وصال نجيب, مبادئ السياسة العامة, ط1. الأردن: دار أسامة للنشر والتوزيع..2004
- 11-الفهداوي فهمي خليفة, السياسة العامة: منظور كلي في البنية والتحليل. عمان: دار المسيرة 2001.
- 12-القريوتي محمد قاسم, رسم وتنفيذ وتقييم وتحليل السياسة العامة, ط1. الكويت, درمك: مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع..2006
- 13-الطيب حسن أبشر, الدولة العصرية دولة المؤسسات, دار الثقافة للنشر..2000
- 14-الكبيسي خضير عامر, السياسات العامة: مدخل لتطوير أداء الحكومات. القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية.2008
- 15-الكبيسي عامر, صنع السياسات العامة. عمان: دار المسيرة..1999

- 16-المغربي محمد الزاهي بشير , مترجم السياسة المقارنة: إطار نظري .بنغازي :منشورات جامعة قارنيوس ..1996
- 17-المنوفي كمال , أصول النظم السياسية المقارنة .الكويت: شركة الرعان للنشر.
- 18-المنوفي كمال , مقدمة في مناهج وطرق البحث في علم السياسة .القاهرة :وكالة المطبوعات ..2006
- 19-أندرسون جيمس , صنع السياسات العامة .ت عامر الكبيسي , ط2. عمان :دار المسيرة للنشر والتوزيع ..2002
- 20-أوصديق فوزي , الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري .السلطات الثلاث , ج3, ط2 الجزائر:ديوان المطبوعات الجامعية ..2004
- 21-بعلي محمد صغير , الوجيز في المنازعات الإدارية , ط1 .الجزائر :دار العلوم للنشر والتوزيع .دت.
- 22-بوشعير سعيد , النظام السياسي الجزائري .الجزائر ,ميلة :دار الهدى ..1993
- 23-ثابت عبد الحفيظ عادل فتحي , النظرية السياسية المعاصرة .الإسكندرية :دار الجامعة الجديدة ..1997
- 24-حديد موفق محمد , الإدارة العامة :هيكلة الأجهزة وصنع السياسات وتنفيذ البرامج الحكومية .عمان: دار الشروق .2007.
- 25-حسيني بوديار , الوجيز في القانون الدستوري ,كلية الحقوق ,جامعة باجي مختار .عنابة ..2003
- 26-حسين فايز , سيكولوجيا الإدارة العامة , ط1.عمان ,الأردن:دار أسامية للنشر والتوزيع ..2008
- 27-خليل حسن , السياسات العامة في الدول النامية , ب ط .لبنان:دار المنهل اللبناني ..2007
- 28-دال روبرت , التحليل السياسي الحديث .ت.علاء أبو زيد , ط5.مصر :مركز الأهرام للترجمة والنشر ..1993
- 29-شليبي محمد , المنهجية في التحليل السياسي , المفاهيم المناهج الإقترابات والأدوات , ط5.الجزائر :دار هومة ..2007
- 30-عاشور احمد صقر , الإدارة العامة مدخل بيئي مقارن .
- 31-عارف نصر محمد , ابستيمولوجيا السياسة المقارنة , النموذج المعرفي النظري , نظرية المجتمع .القاهرة :المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ..2002
- 32-غانم عبد المطلب , معايير تقييم السياسة في الإدارة العامة .القاهرة , ددن ..1989
- 33-لعشب محفوظ , التجربة الدستورية في الجزائر .الجزائر :المطبعة الحديثة للفنون المطبعية ..2001

- 34-مهنا نصر محمد, علم السياسة. القاهرة: دار غريب للطباعة والنشر..1994
- 35-ناجي عبد النور, النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية. الجزائر: مديرية النشر لجامعة قلمة ..2006
- 36-ناجي عبد النور, تحليل السياسة العامة في الجزائر: مدخل إلى علم تحليل السياسات العامة. عنابة: منشورات جامعة باجي مختار ..2008
- 37-ناجي عبد النور, مبروك ساحلي, مقدمة في دراسة السياسة العامة. الجزائر, عنابة: دار العلوم للنشر.
- 38-ياغي عبد الفتاح, السياسات العامة النظرية والتطبيق. المنظمة العربية للتنمية الإدارية بحوث ودراسات.

## 2-باللغة الأجنبية:

Brahimi Mohamed, **LE Pouvoir en Algérie et ses formes d'expression institonelle**.Alger :OPU.1995.

## ثانيا: النصوص القانونية.

### 1-الداستير :

- 1-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.دستور.1989
- 2-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.دستور1996.

### - القوانين والأوامر:

- 1-قانون الانتخابات.
- 2-القانون العضوي 99/ 02 .
- 3- الجريدة الرسمية, ع15. 09مارس. 1999
- 4-الأمر 01-12 المؤرخ في 13 فيفري 2013 المحدد للدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها انتخابات البرلمان. الجريدة الرسمية, ع8.

### 3-الأنظمة الداخلية:

- 1-النظام الداخلي لمجلس الأمة .
- 2-النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

### ثالثا: الرسائل الجامعية.

- 1-الجندي علاوة, دور البرلمان في رسم السياسة في الجزائر, مذكرة ماستر أكاديمي, جامعة قاصدي مرباح. ورقلة. الجزائر. 2012.-2013

- 2- بلحاج نسيمه, مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية, رسالة من أجل الحصول على شهادة الماجستير في القانون. فرع الدولة والمؤسسات العمومية بكلية الحقوق, جامعة يوسف بن خدة. الجزائر. 2005-2006.
- 3- بن بغيلة ليلي, آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري, مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري. جامعة الحاج لخضر. باتنة. 2003-2004.
- 4- بوضياف محمد, النظام السياسي الجزائري, أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه بقسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية. كلية العلوم السياسية والإعلام. جامعة الجزائر.. 2008.
- 5- توازي خالد, الظاهرة الحزبية في الجزائر, مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية. جامعة يوسف بن خدة. الجزائر.
- 6- جمام عزيز, عدم فعالية الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر, مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام. كلية الحقوق والعلوم السياسية. جامعة مولود معمري. تيزي وزو.
- 7- حسيني محمد العيد, السياسة العامة الصحية في الجزائر, دراسة تحليلية من منظور الاقتراب المؤسسي الحديث 1990-2012, مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية, تخصص سياسات عامة مقارنة. جامعة قاصدي مرباح. ورقلة. 2012-2013.
- 8- خرباشي عقيلة, مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري. أطروحة لنيل دكتوراه العلوم في العلوم القانونية, كلية الحقوق والعلوم السياسية, جامعة الحاج لخضر. باتنة. 2009-2010.
- 9- خليفي محمد, دور السلطة التشريعية في السياسات العامة-حالة الجزائر-. مذكرة لنيل شهادة الماجستير في السياسات العامة, كلية العلوم السياسية والإعلام. جامعة الجزائر. 2011-2012.
- 10- دخان نورالدين, تحليل السياسات التعليمية العامة-نموذج الجزائر-, رسالة دكتوراه في التنظيم الإداري, قسم العلوم السياسية. جامعة الجزائر.. 2007.
- 11- رداة نور الدين, التشريع عن طريق أوامر وأثر على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996. مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام, جامعة الإخوة منتوري. قسنطينة. 2005-2006.
- 12- زغرات مهدي, دور الفواعل غير الرسمية تقويم السياسة العامة المحلية في الجزائر, مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية والعدالة, تخصص سياسة عامة وإدارة إقليمية, جامعة محمد خيضر, بسكرة. 2013-2014.
- 13- زيدان جمال, تقويم السياسة العامة بين النظرية والتطبيق, حالة الجزائر-1999\_2009-, مشروع بحث مقدم لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية, تخصص تنظيم سياسي وإداري, كلية العلوم السياسية والإعلام, جامعة الجزائر. 2012-2013.

- 14- شريط وليد, السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري , أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام , جامعة أبو بكر بلقايد , تلمسان .الجزائر. 2011-2012.
- 15- ضميري عزيزة , الفواعل السياسية ودورها في صنع السياسة العامة في الجزائر , مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية جامعة الحاج لخضر .باتنة .2007-2008.
- 16- ضيف محمد , التحول السياسي في الجزائر , دراسة لتجربة الانتقال من نظام الحزب الواحد للتعددية السياسية , مذكرة ماجستير في العلوم السياسية , كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية .جامعة الجزائر .. 1991.
- 17- غارو حسيبة , دور الأحزاب السياسية في رسم السياسة العامة -دراسة حالة الجزائر 1997\_2007- مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية , كلية الحقوق والعلوم السياسية , جامعة مولود معمري .تيزي وزو.. 2012.
- 18- قرقاح ابتسام , دور الفواعل غير الرسمية في صنع السياسة العامة في الجزائر -1998\_2009- مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية , كلية الحقوق والعلوم السياسية , جامعة الحاج لخضر . باتنة .2010-2011.
- 19- نوي سميرة , الأزمة المالية على السياسة العامة , دراسة حالة الجزائر .مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية .جامعة محمد خيضر .بسكرة .2012-2013.
- 20- ياهو محمد .العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية في إطار دستور 1996, مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام .جامعة مولود معمري .تيزي وزو. 2013.

#### رابعاً: المجالات.

-فرحاتي عمر , العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية في الجزائر بين الفترتين الأحادية والتعددية . مجلة الاجتهاد القضائي.ع4.مخبر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع .جامعة محمد خيضر .بسكرة.

#### خامساً : القواميس.

-سعيان أحمد , قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية , بيروت: مكتبة لبنان. 2004.

#### سادساً: المقالات العلمية (مداخلات).

- 1- عاقل فضية , مداخلة بعنوان البطالة تعريفها أسبابها وأثارها الاقتصادية , ملتقى حول سياسة التشغيل في الجزائر , كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير .جامعة الحاج لخضر .باتنة .
- 2- غوتي مالكي سعاد, مداخلة بعنوان البرلمان في النظام السياسي الجزائري , كلية الحقوق .جامعة الجزائر. فيفري . 2006.

3-ورشة عمل تقييم الأثر الإقليمي, دمج تقييم الأثر في صنع القرار: تجربة المكسيك , عمان .الأردن. مارس, 2009.

#### سابعاً: التلفزيون.

- برنامج "حوار الساعة", تقديم فريدة بلقاسم ,حوار مع وزير الداخلية والجماعات المحلية نورالدين بدوي.قناة الجزائرية الثالثة. يوم 30-8-2015.

#### ثامناً: الجرائد.

1-بوزيدي عبد المجيد, إستراتيجية جديدة لمحاربة البطالة لم تأت بالجديد. الشروق اليومي. 9-4-2008.

2-ع.فضيلة, تقويم سياسة التشغيل. جريدة الشعب. 23-9-2008.

3-مصالح الوزير الأول تكشف "استحداث 750 ألف شغل. جريدة الشعب. أكتوبر

Djazairress.2011

4-واقع التشغيل في الجزائر وآليات تحسينه, الملتقى الوطني. جريدة المساء. جزايرس. 27-6-2008.

#### تاسعاً: الأنثرنيت.

1-أبو محمد, البطالة وسياسة التشغيل في الجزائر. منتدى ملتقى المواطن الجزائري. 2010.

[www.mouwazaf-dz.com](http://www.mouwazaf-dz.com).

2-الحديثي عبد اللطيف مها, النظام السياسي والسياسة العامة. منتدى العلوم السياسية.

3-الكردي علي, الاهتمام بالإدارة والقيادة والفكر الاستراتيجي: السياسة العامة. الميثابي. 03-6-2003.

[Kenanaonline .com/alikordi](http://Kenanaonline.com/alikordi)

4-جمال الدين أم كلثوم, وظائف البرلمان في ظل الأنظمة الديمقراطية العربية.المغرب: شبكة دليل الريف.نشر يوم9-12-2013.

5-رداوي مراد, النظام السياسي الجزائري, القانون الدستوري والنظم السياسية.منتدى الأوراس القانوني.المسيلة. 18-1-2011.على:

<<http://www.Droit.Sbilya.com>>

6- مركز الفرات للتنمية والدراسات الإستراتيجية, النظام السياسي والسياسة العامة.العراق:كربلاء.2006.على:

[www.Fcdrs.com](http://www.Fcdrs.com)

7-منتدى الصداقة نت, التوظيف في الجزائر. delz-dz. نشر يوم 14-5-2010.

8-منتديات طموحنا ,سياسة التشغيل في الجزائر.

9-وكالة الأنباء الجزائرية, ارتفاع البطالة.جانفي 2015.على:

<

**Info.aps-dz**

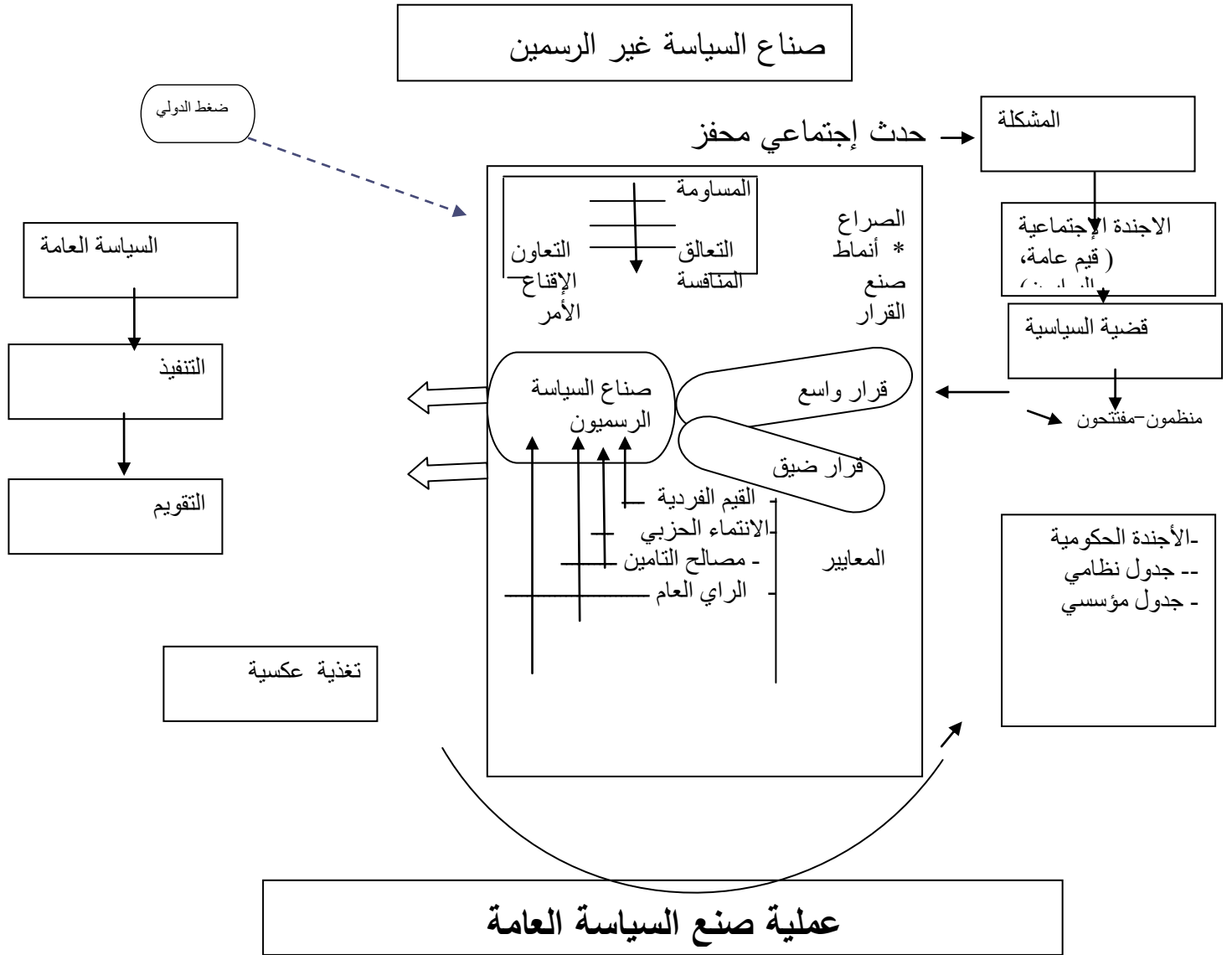
>

10-وكالة الأنباء الجزائرية ,برنامج 2015-2019 "فرصة"لمضاعفة جهود التشغيل لجنوب الوطن.

2015-2-02.

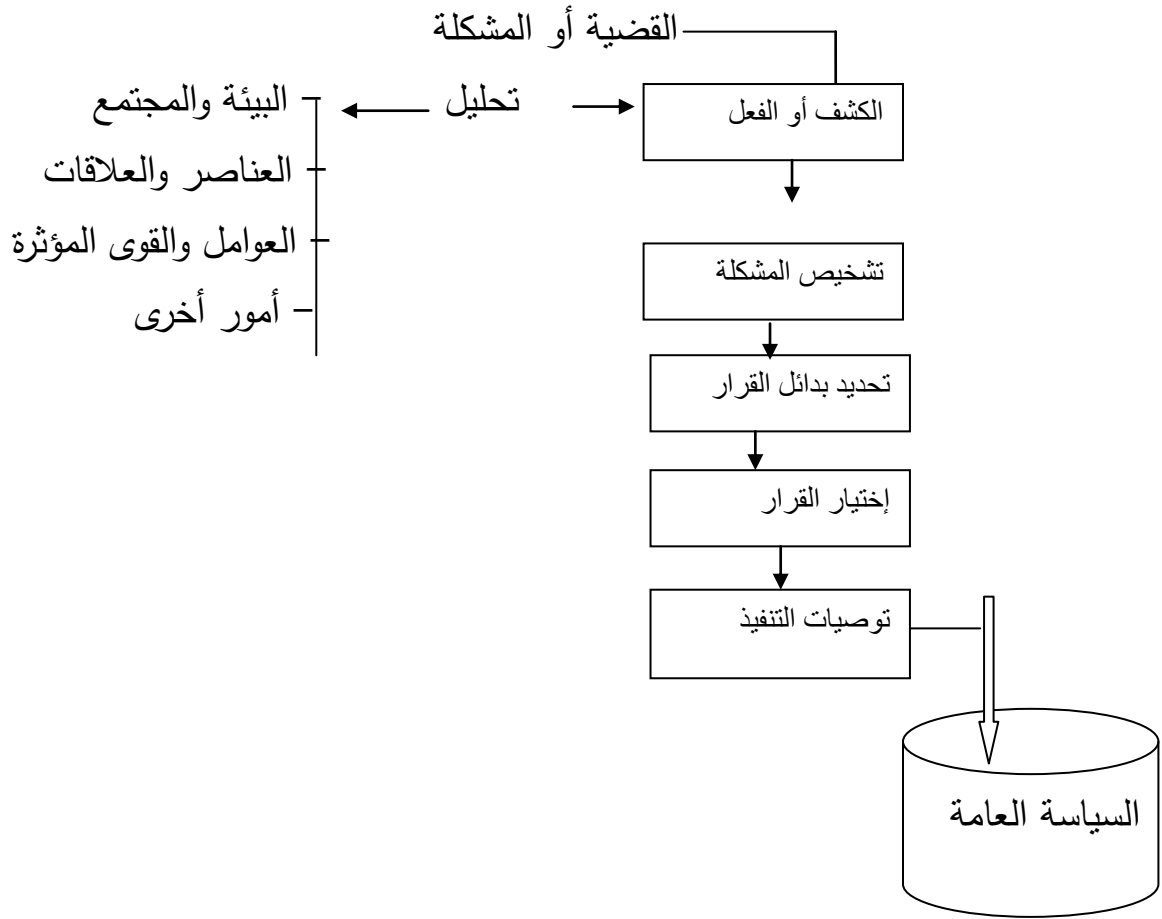


# قائمة الملاحق



الشكل 01<sup>1</sup>

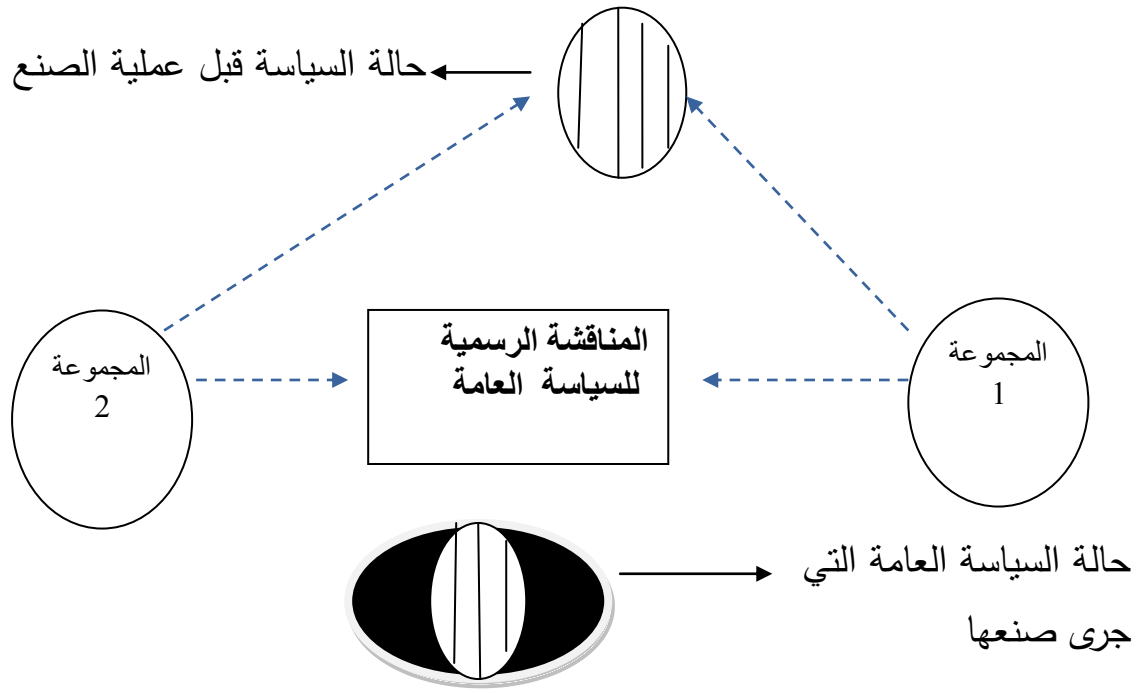
<sup>1</sup> فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق. ص 26



نموذج يوضح دراسة الحالة في عملية صنع

الشكل 102<sup>1</sup>

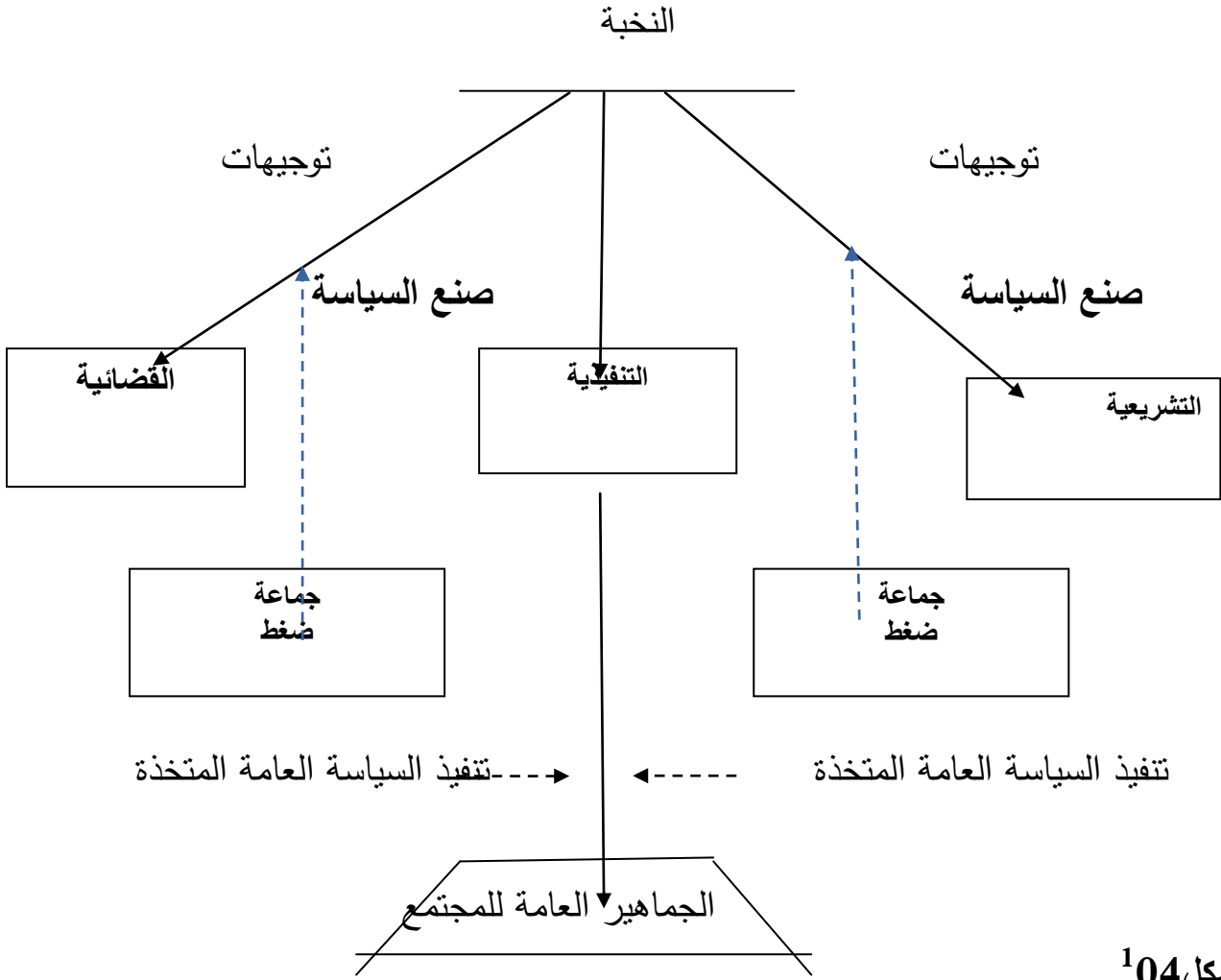
<sup>1</sup> فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة: المرجع السابق، ص192.



دور الجماعة في عملية صنع السياسة العامة

الشكل 03<sup>1</sup>

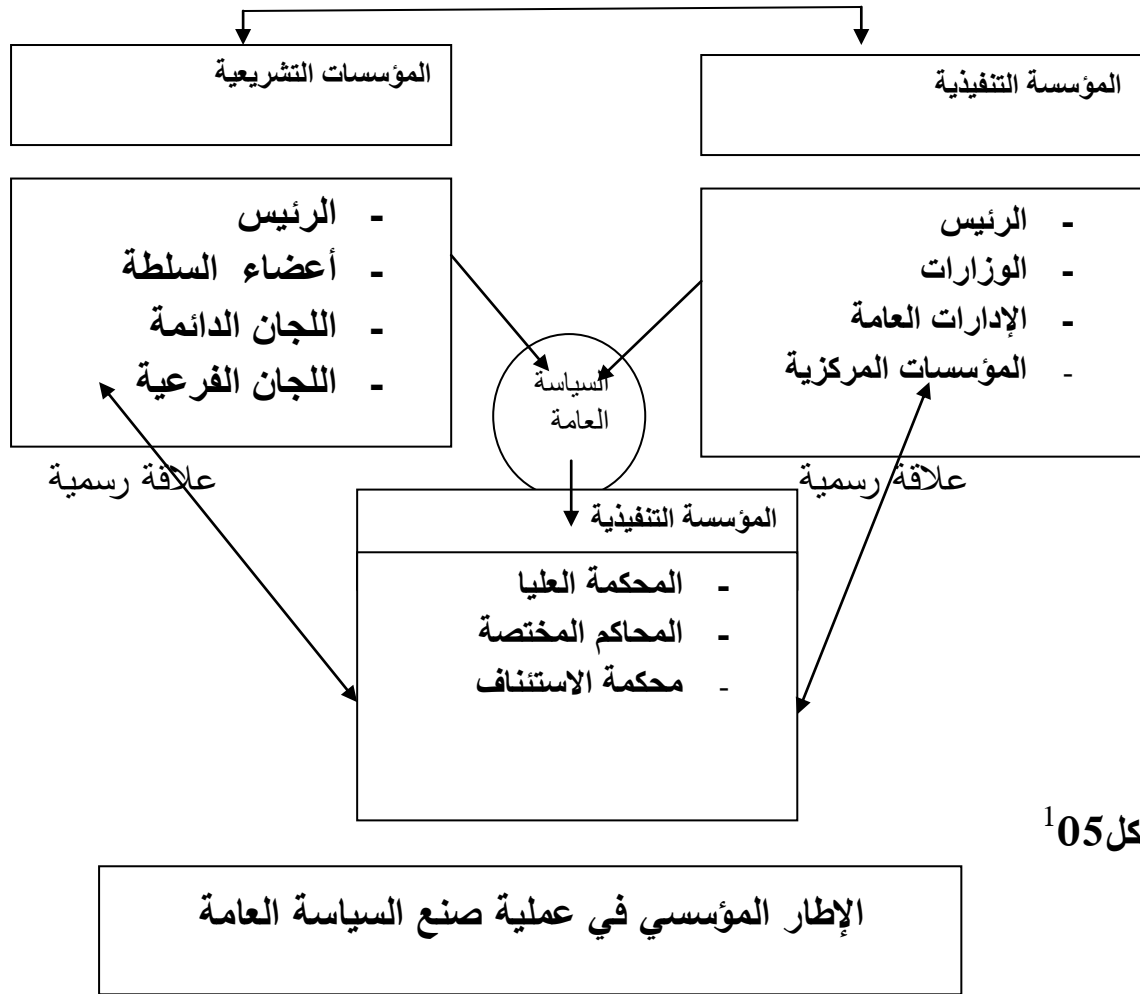
<sup>1</sup> فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة: المرجع السابق، ص 171



الشكل 104<sup>1</sup>

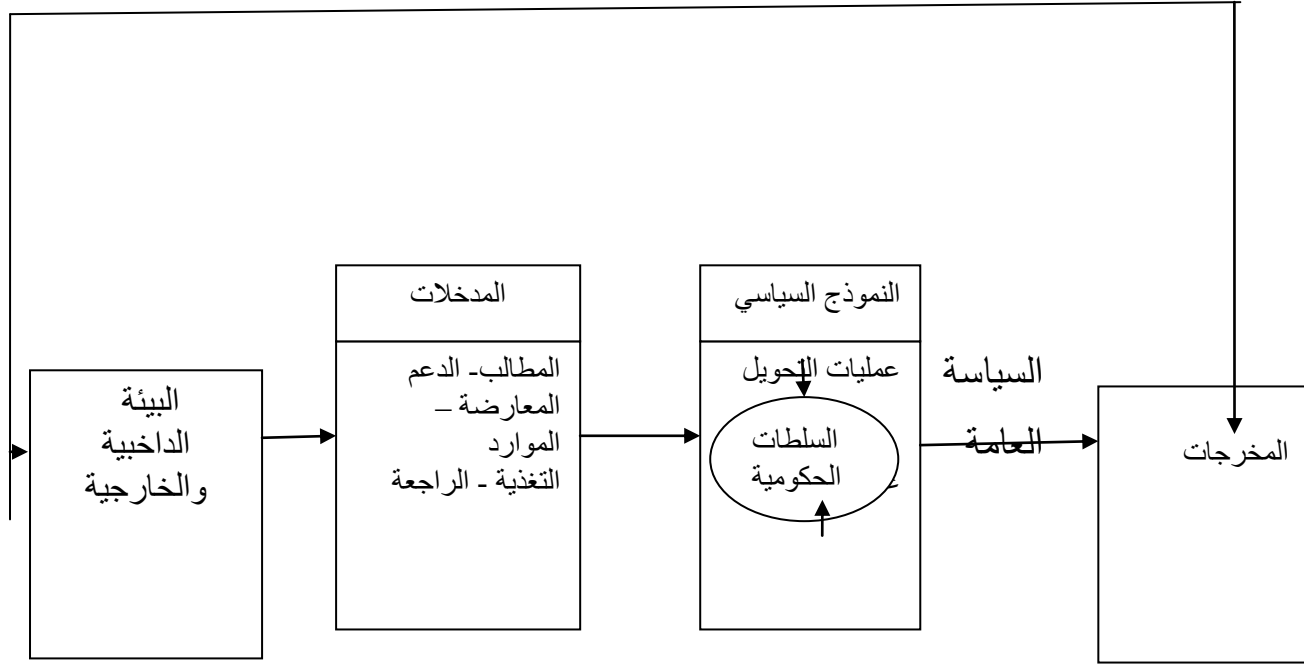
دور النخبة في عملية صنع السياسة العامة

<sup>1</sup> فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق، ص 175.



الشكل 05<sup>1</sup>

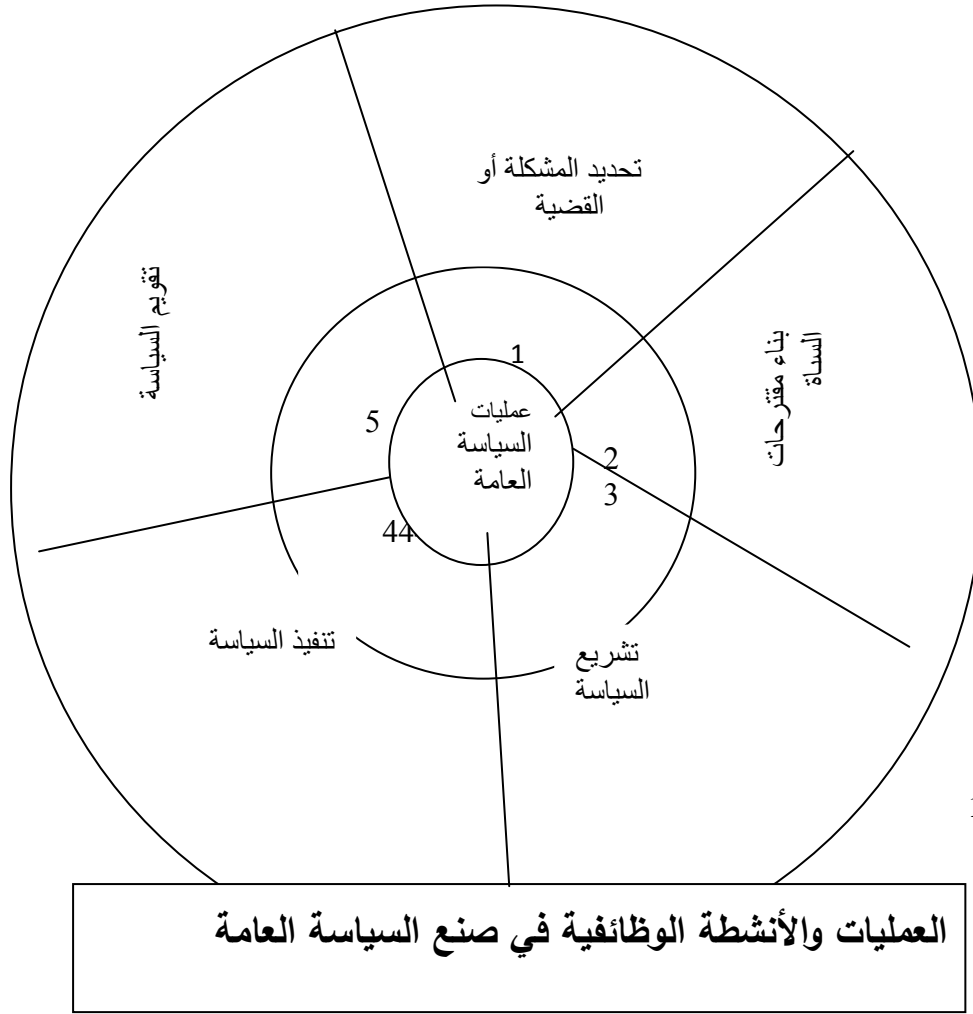
<sup>1</sup> فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق، ص 184..



نموذج النظم عملية صنع السياسة العامة

الشكل 06<sup>1</sup>

<sup>1</sup> مخطط من إنشاء الطالبة بالاعتماد على معطيات.

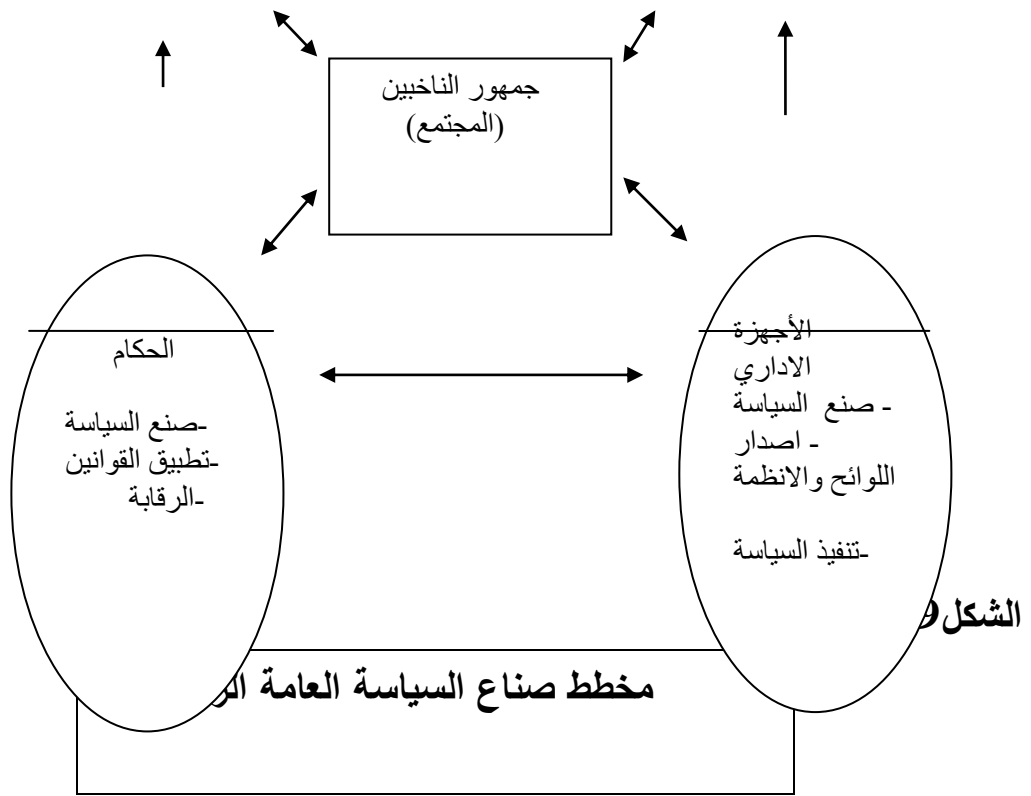


## صناع السياسة العامة

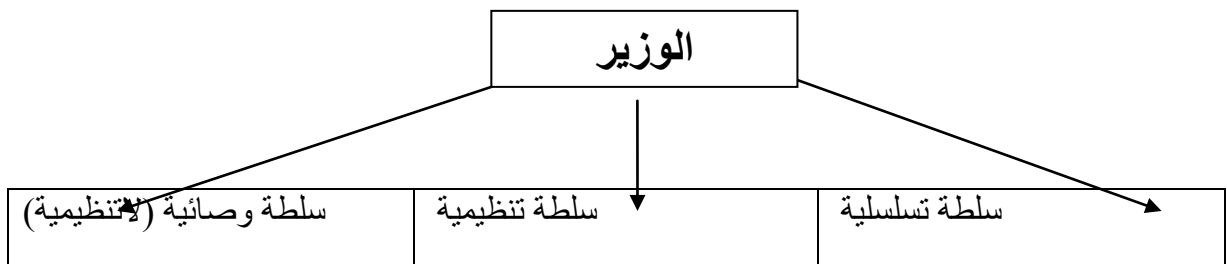
<sup>1</sup> خليفة الفهداوي، المرجع سابق، ص 188-189







الشكل ١

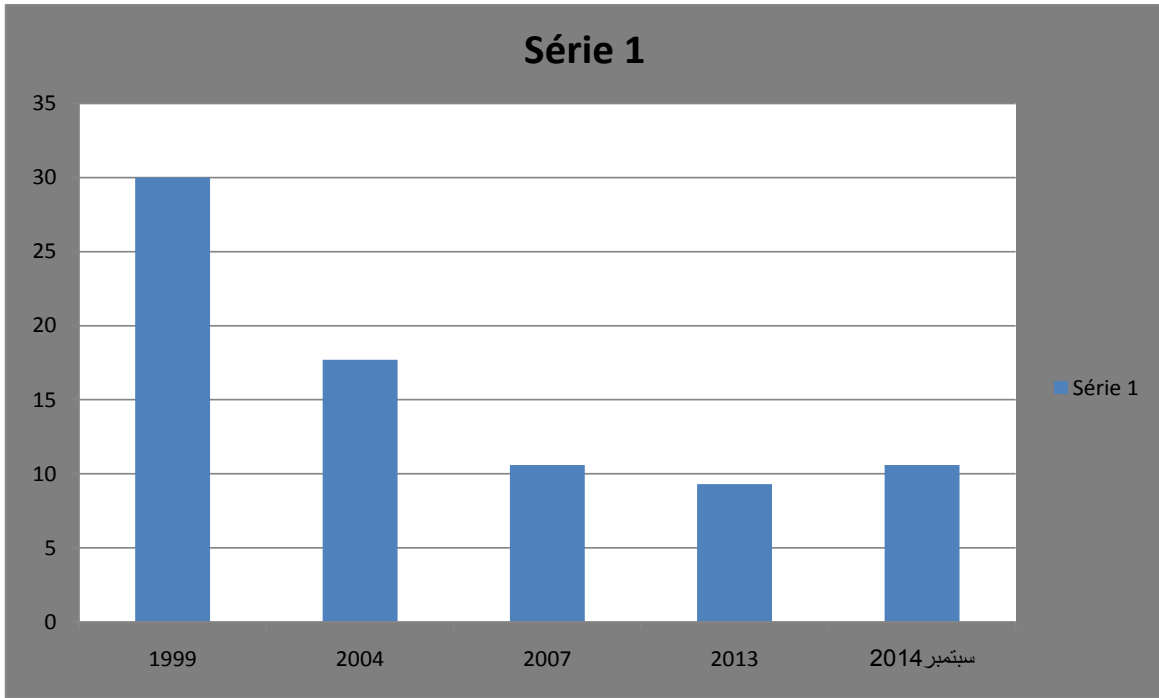


<sup>1</sup> فهمي خليفة الفهداوي, مرجع سابق. 220.

<p>الرقابة على أعمال الأشخاص و تولي مهمة التنسيق بين الوزارات و تنظيم عمل الحكومة من طرف الأمانة العامة للحكومة.</p>	<p>- تنظيم شروط تطبيق القوانين المكلف الوزير بتنفيذها.</p>	<p>- سلطة التأديب: من خلال تقييم العاملين في الإدارة الوزارية - سلطة التعليمات و التوجيه: أوامر الوزير (فردية و جماعية) - سلطة الإصلاح: تعديل القرارات المتخذة من قبل التابعين للوزير أو إلغائها أو تغييرها.</p>
--	--	--

جدول يوضح مهام الوزير

الشكل 10



أعمدة بيانية توضح نسبة البطالة في الجزائر (1999-2014)

مكتبة الفهارس

01	- البسملة .....
02	- أءعفة .....
03	- إهءاء .....
04	- شكر وءقءفر .....
05	- مقءمة .....
07	الفصل الأول: الإطار النظرف للسلاسة العامة .....
08	تمهفء .....
09	المبءء الأول: مءءل مفاهفمف للسلاسة العامة .....
09	المطلب الأول: نشأة السلاسة العامة وءطورها .....
18	المطلب الءانف: مفهوم السلاسة العامة .....
33	المطلب الءالء: مراحل السلاسة العامة .....
52	المطلب الرابع: نماء صنع السلاسة العامة .....
59	المبءء الءانف: المءاءل النظرفة لءراسة السلاسة العامة .....
59	المطلب الأول: مفوم الاقءراب .....
61	المطلب الءانف: الإقءرابات الكلاسلكة .....
61	المطلب الءالء: الإقءرابات السلوكفة .....
62	المطلب الرابع: الإقءرابات ما بعء السلوكفة .....
64	المبءء الءالء: صانعو السلاسة العامة الرسمفون .....
65	المطلب الأول: المشرعون .....
67	المطلب الءانف: المنفءون .....
69	المطلب الءالء: الأجهزة الإءارفة .....
71	المطلب الرابع: المءاكم .....
74	المبءء الرابع: عملفة ءقفم السلاسة العامة .....
74	المطلب الأول: مفوم عملفة ءقفم .....
78	المطلب الءانف: أنواع ءقفم وأبعاءه .....
83	المطلب الءالء: مراحل عملفة ءقفم .....

86	المطلب الرابع: أهمية عملية التقييم.....
88	خلاصة.....
89	الفصل الثاني: التقييم الرسمي للسياسة العامة في الجزائر.....
90	تمهيد.....
91	المبحث الأول: السلطة التشريعية.....
91	المطلب الأول: مراحل تطور البرلمان الجزائري.....
97	المطلب الثاني: آليات رقابة البرلمان.....
103	المطلب الثالث: تقييم البرلمان للسياسة العامة.....
106	المبحث الثاني: السلطة التنفيذية.....
106	المطلب الأول: رئيس الجمهورية الفاعل الرسمي في صنع وتقييم السياسة العامة.....
108	المطلب الثاني: الحكومة.....
109	المطلب الثالث: العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية.....
111	المبحث الثالث: السلطة القضائية.....
112	المطلب الأول: استقلالية القضاء الجزائري.....
113	المطلب الثاني: المجلس الدستوري.....
114	المطلب الثالث: المجلس الأعلى للدولة.....
115	المبحث الرابع: الجهاز الإداري الجزائري.....
115	المطلب الأول: دور الجهاز الإداري الجزائري في عملية صنع وتقييم السياسة العامة.....
116	المطلب الثاني: الرقابة الإدارية والرقابة على الجهاز الإداري.....
117	المطلب الثالث: المشاكل الإدارية وتأثيرها على السياسة العامة.....
119	خلاصة.....
120	الفصل الثالث: سياسة التشغيل في الجزائر.....
121	تمهيد.....
122	المبحث الأول: واقع سياسة التشغيل في الجزائر.....
122	المطلب الأول: مفهوم البطالة وأنواعها.....
126	المطلب الثاني: العراقيل التي تواجه سياسة التشغيل في الجزائر.....
129	المبحث الثاني: سياسة التشغيل في الجزائر(1999-2014).....
129	المطلب الأول: تقييم سياسة التشغيل في الجزائر.....

133.....	المطلب الثاني: توصيات الحكومة
135.....	خلاصة
137.....	- الخاتمة
141.....	- قائمة المراجع
148.....	- قائمة الملاحق
160.....	- فهرس المحتويات

---