جامعة د. الطاهـــر مولاي – سعيـــــدة -
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم العلوم السياسية
و العلاقات الدوليـــة

السياسة العامة في مجـال التشغيـــل ومكافحـــة البطالـــة
دراسة حالة: الوكالة الولائية للتشغيل الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة "ولاية سعيدة"

مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية والعلاقات الدولية
تخصص: سياســات عامــة والتنمية.

إعداد الطالب:
بلـعابـد قــادة

إشراف الأستاذ:
أ. شيخاوي أحمد

لجنة المناقشة والتحكيم:

أ. شيخــاوي أحمـــد : مشرفاً ومقرراً
أ. موكيل عبد السلام : رئيســـــــــاً
د. ولد الصديق ميلود: عضوا مناقشـاً

السنة الجامعية:2014 - 2015

بسم الله الرحمن الرحيم

قال تعالى: « **إن فتحنا لك فتحا مبينا ۝ ليغفر لك الله ما تقدم من ذنبك وما تأخر ويتم نعمته عليك ويهديك صراطا مستقيما ۝ وينصرك الله نصرا عزيزا۝** »

"سورة الفتح"

إهداء

أهدي ثمرة جهدي وعملي إلـــــــــــــــــى :

إلــى جدتي رحمه الله ، التي رحلت ولم تبصر نجاحي.

إلى أبي العزيــز الذي شجعني دائما على الدراســـة.

إلـى أمـــــي العزيـــزة التي كانت سنـدا لـــــــــي.

إلى زوجتـــــــي العزيزة التـــــــي كانت عونا لي في إنجـــــــاز هذا العمل المتواضـــــــــــع.

إلى ابنتي الغالية حفظه الله : مـلاك هــبة الرحمـــان.

إلى إخوتي و أخواتي وأخص بالذكر: بـــــــــــــلال.

إلى زملائي الطلبة بجامـــعة الطاهر مولاي وأخص بالذكر طلبة الماستر سياسات عامة والتنميـــة.

إلى أستاذي المشرف الذي أمدني بيد المساعدة ، ووجهني في إعداد هاته المذكـــــــــــــــــــرة.

إلى جميع الأساتـــــذة الذين درسوني أو عرفتـهم.

إلى زملائي في العمل (CNAS) وخارجـــــــه.

إلى الأخ الكريم بمديرية التشغيل لولاية سعيدة ، الذي ساعدني بشكل كبير في الفصل التطبيقي.

وإلى كل مخلص من أبناء هذا الوطن العزيـــز.

كلمة شكر وتقدير

أحمد في البداية رب العباد الذي يسر ووفق وأعان فله الحمد والشكر الرحمن المستعـــان.

ثم عرفانا بالمساعدات التي قدمت حتى يخرج هذا العمل إلى النور أتقدم بجزيل الشكر والتقدير إلى:

الأستاذ شيخاوي أحمد الذي قبل تواضعا وكرما الإشراف على هذا العمل فله أخلص تحية وأعظم تقدير.

إلى كل من ساعدني في الحصـــــــــــول على المراجـــــــــــــــع.

جزيل الشكر والاحترام إلى كل أستاذة العلوم السياسية والعلاقات الدولية بجامعة الدكتور الطاهر مولاي بسعيـــــــــــدة.

وأيضا تحية شكر وتقدير للأخ الكريم

بمديرية التشغيل لولاية سعيدة.

مقدمـــــــــــــــــــــــــــــــة

إن موضوع السياسات العامة في مجال التشغيل ومكافحة البطالة في الجزائر، لا يمكن تناوله بشكل واضح دون إدراجه ضمن احد المواضيع والإشكاليات التي يعاني منها الاقتصاد الجزائري كما انه الشغل الشاغل للحكومة الجزائرية هذا من جهة، وربطه بإشكالية البطالة كجزء من معضلة التشغيل بصفة عامة،من جهة أخرى. هاته الإشكالية التي أصبحت تمثل إحدى التحديات الكبرى التي تواجهها البلدان المتقدمة عامة و البلدان النامية خاصة،و بالنظر إلى وجه الغموض في هاته الإشكالية ، هي الصعوبات التي يواجهها محلل السياسة العامة وصانع القرار في عدم وضوح الأرقام والإحصائيات المقدمة من الجهات المختصة كما أن سياسات التشغيل التي عادة ما تتأثر بالتقلبات السياسية ، وخاصة الاقتصادية كانخفاض مداخيل الدولة ، سياسات التقشف.....الخ.

من الملاحظ أن سوق الشغل في الجزائر يتميز بعدم الثبات في التوفيق بين العرض و الطلب،أي بين عدد المناصب المفتوحة بالمقارنة مع التزايد المستمر في الطلب على التشغيل، بالإضافة إلى تلك النسب المرتفعة في معدلات البطالة التي سجلتها الجزائر والتي وصلت إلى 30 بالمائة سنة 2000، هاته الاختلالات في نسب البطالة و التشغيل قد كشفة ضعف النسيج الاقتصادي في توفير فرص العمل الكافية لتغطية الطلب المتزايد على سوق الشغل، كما كشفة ضعف المؤسسات والهيئات المكلفة بتنظيم وتسيير سوق العمل في الجزائر، و كذا ضعف آليات التحكم في سوق العمل في الجزائر.مما جعل موضوع التشغيل يأتي ضمن أولويات برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

مبررات اختيار الموضوع:

- الذاتية:

1. تتبع رغبتنا الذاتية في اختيار موضوع« السياسة العامة في مجال التشغيل و مكافحة البطالة » من صميم تطلعاتنا العلمية ومن عمق تخصصنا الأكاديمي، كما يشكل الموضوع قيد الدراسة اهتماما خاصا في نفسيتنا وكذالك إرادتنا في معالجة مثل هذه المواضيع الحساسة والتي تعتبر الشغل الشاغل لصانع السياسة العامة ولا تزال محل جدل كبير لدى العديد من الدارسين والباحثين في حقل العلوم السياسية.

2. معايشتنا للواقع بكل مايحمله من معانات للشباب البطال هذا من جهة و الفوضى الكبيرة التي يشهدها سوق العمل في الجزائر.

- الموضوعية:

1. مبررات موضوعية تتمثل في النقص الواضح الذي تعانيه مكتبة العلوم السياسية في مجال الدراسات المتخصصة المتعلقة بحقل السياسات العامة ، خاصة من زاوية سوق العمل والتشغيل في الجزائر و كذلك دور السياسة العامة في مكافحة مشكل البطالة. بالإضافة أيضا إلى حداثة الموضوع ومحدودية الدراسات والأبحاث في هذا المجال والتي تلقى في السنوات الأخيرة اهتماما من لدن المفكرين والباحثين في حقل السياسات العامة وكذا صناع القرار ، خاصة تلك المرتبطة بواقع معين مثل حالتنا في الدراسة.

2. تدعيم الدراسات السابقة و محاولة التعمق و التشخيص لواقع البطالة في الجزائر و محاولة إعطاء تفسيرات لها و التطرق لاهم الآليات المتخذة من قبل الحكومة الجزائرية للتخفيف من حدتها.

3. ان إختيار موضوع« السياسة العامة في مجال التشغيل و مكافحة البطالة» تنبع أيضا من أن الهيئات الاستشارية والمؤسسات الوصية على متابعة ظاهرة التشغيل وما تقدمه من معلومات إلى صناع السياسة العامة تشكل أهم اسباب تفاقم ضاهرة البطالة،كما يمكن من خلال هاته الدراسة معرفة دور هذه الهيئات في بلورة السياسات الوطنية من جهة ، ومدي كشفها للعقم والانحرافات في السياسات المنتهجة إنطلاقا من صفتها الإستشارية.

أهمية الدراسة:

1. تبرز أهمية هذه الدراسة من أهمية الموضوع الذي يعالج ظاهرة اقتصادية من جهة، و من جهة أخرى لأهمية هذا الموضوع و خطورته على الاقتصاد و المجتمع، إلى جانب النتائج الإيجابية التي حققتها الاصلاحات الاقتصادية والسياسات الجديدة التي انتهجتها الجزائر في ميدان الشغل ليس هذا فقط بل كذلك من خلال التركيز بدرجة رئيسية على العلاقة بين صناع السياسة العامة في مجال التشغيل و منفذيها ،كما تحضي هذه دراسة بأهمية متزايدة في عصرنا هذا خاصة الدول المتقدمة حيث تعطي أهمية كبيرة لعمليات وضع ووصف وتحليل وتوضيح أسباب وآثار النشاطات الحكومية حيث تقع مسؤولية وضع السياسات العامة على عاتق الإدارة العليا في الدولة ومختلف الدوائر الحكومية، وإن نجاح الأعمال الحكومية مقاسا بتحقيق الأهداف ،أو النمو يعتمد على مهارة وقدرة الفاعلين في الإدارة العليا على تحديد معالم الطريق الذي تسلكه

الهيئات الحكومية في مواجهة الظروف الاقتصادية والتوفيق بين العناصر المختلفة لسوق الشغل .وكذلك بروز الاهتمام المتزايد بالسياسات العامة من زاوية التحكم في سوق الشغل ومحاولة التقليص من آفة البطالة من جهة و تشخيصها من جهة أخرى.

2. أيضا تبرز أهمية الموضوع في تزويد المكتبة الجامعية بالمعلومات القيّمة

3. كما نرى بان الهدف من هذه الدراسة هو تحديد الدور المحوري الذي يلعبه صانع السياسة العامة وخاصة في مجال التشغيل ، وكذلك كشف العلاقة بين العرض و الطلب في سوق العمل وكيف تأثر سياسة التشغيل على الجانب الاقتصادي و الإج.....إلخ ، والوقوف على مدى إسهام سياسة التشغيل و صانع القرار في التقليص أو الحد من آفة البطالة .

أدبيات الدراسة:

إن بناء هذا التصور جاء بعد الإطلاع علي مجموعة من التراكمات العلمية و المعرفية و الدراسات السابقة في هذا المجال، كذلك لا يمكن لأي معرفة علمية أن تنتقل و تتواصل دون قطيعة وتواصل في الفكر.وعلي ضوء هذه الدراسات السابقة انبعثت رغبتنا في بناء هذه الإشكالية التي تقودنا في لإجراء دراسة تحليلية لهاذا الموضوع .و أهم هذه الدراسات السابقة مايلي:

1. رحيم حسين، ،"**موضوعات في الاقتصاد الجزائري،سياسات التشغيل في الجزائر تحليل وتقييم**" ***بحوث اقتصادية عربية***، العدد 61-62، سنة 2013

2. شلالي فارس، **دور سياسة التشغيل في معالجة مشكلة البطالة في الجزائر خلال الفترة 2001- 2004 ، مع محاولة اقتراح نموذج اقتصادي للتشغيل للفترة 2005- 2009** مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، جامعة الجزائر .2005/2004

3. أحمية سليمان، **السياسة العامة في مجال التشغيل ومكافحة البطالة في الجزائر**،محاضرة ألقيت بالملتقى العلمي حول " السياسات العامة ودورها في بناء الدولة وتنمية المجتمع" المنعقد بكلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة الطاهر مولاي . سعيدة ما بين 26 و 27 أفريل .2009

4. مبروك رايس، عبد الحق رايس، "**تحقيق التنمية الاقتصادية من خلال تطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة تجربة الحكومة الجزائرية في":مخطط النشاط لترقية العمل ومكافحة البطالة**":مداخلة ،في الملتقى الوطني ، جامعة الوادي، يومي (2013/5/6.5)

5. شكوري محمد، شيبي عبد الرحيم، **البطالة في الجزائر: مقاربة تحليلية واقتصادية**، المؤتمر الدولي حول أزمة البطالة في الدول العربية، جامعة القاهرة، مصر، 17-18 مارس 2008 ص12.

6. غالم عبد الله ، حمزة فيشوش، "**إجراءات وتدابير لدعم سياسة التشغيل في الجزائر (المساهمات وأوجه القصور)**"، مداخلة في الملتقى الدولي بعنوان: إستراتيجية الحكومة في القضاء على البطالة وتحقيق التنمية المستدامة ، جامعة المسيلة ،يومي (2011/11/16.15) .

إشكالية الدراسة:

ولأجل المحافظة على التوازن الاقتصادي و الاجتماعي والقضاء على الآثار الاجتماعية الناجمة عن آفة البطالة، كالفقر، السرقة، تزايد نسبة الجريمة كالقتل والاعتداءات ،التشرد....الخ ، وضعت الجزائر برنامج للإنعاش الاقتصادي"2014/2001"، من بين اهدافه مكافحة الفقر والبطالة وتحقيق التوازن الجهوي ، وهذا من اجل تحقيق تنمية اقتصادية .

على هذا الأساس ،ومن خلال ما سبق يمكن طرح الإشكالية التالية : **ما مدى نجاعة الآليات و البرامج التي وضعتها الحكومة الجزائرية لرفع معدلات التشغيل و الحد من ظاهرة البطالة ؟**

هذه الإشكالية تثير العديد من التساؤلات سواءا على المستوى النظري او التطبيقي اهمها:

1- ما المقصود بالتشغيل و البطالة ؟

2- وماهية أهم أنواع التشغيل و البطالة وكيف يمكن قياسهما؟

3- كيف تطورت معدلات البطالة في الجزائر خلال الفترة الممتدة[2000-2014]

4- ماهي أهم المسببات التي ساهمة في تضخيم معدلات البطالة؟

5- ماهي إستراتيجية الحكومة للقضاء على مشكل البطالة، ورفع معدلات التشغيل؟

6- إلى أي مدى ساهمت هذه السياسات في تقليص حجم البطالة وخلق فرص العمل؟

فرضيات الدراسة:

لغرض الإجابة على هذه الإشكالية لابد من تحديد العلاقة بين متغيرات الدراسة وذلك لرسم حدود ومعالم الموضوع قيد التحليل والإلمام بجميع جوانبه .وعلى هذا الأساس نقترح الفرضيات بالشكل التالي:

- السياسات المنتهجة من طرف الدولة في ميدان التشغيل مبنية على أساس إنشاء وتمويل أجهزت التشغيل.
- رفع معدلات التشغيل وخفض معدلات البطالة في الجزائر يرتبط ارتباط وثيق بالإصلاحات الاقتصادية.
- اغلب الحلول التي وضعتها الحكومة في مواجهة مشكل البطالة ،هي حلول آنية تساهم في التخفيف من حدتها وليس القضاء عليها.

أهداف الدراسة:

1- معرفة الوضعية الحالية لسوق العمل في الجزائر.

2- معرفة دور سياسة التشغيل في إنقاص معدل البطالة خلال الفترة [2000-2014]

3- معرفة عدد مناصب الشغل التي تم استحداثها خلال الفترة [2000-2014]

المناهج المستخدمة:

لقد آثرنا في هذه الدراسة استخدام المناهج التالية:

1- المنهج الوصفي التحليلي:

الذي يتناسب و الدراسة عند التطرق للمفاهيم الأساسية المرتبطة بسوق العمل و البطالة و التشغيل.

2- المنهج التاريخي:

لابد من وضع متغيرات الدراسة في سياق تاريخي معين لمعرفة تطور ظاهرتي التشغيل والبطالة في الجزائر خلال الفترة [2000-2014] ،وكذالك معرفة نشأة الأجهزة المكلفة بالتشغيل والمهام الموكلة لها، وكذالك لتتبع مشكل البطالة خلال 15 سنة الأخيرة.

3- المنهج الإحصائي:

لا تخلو أي دراسة في العلوم السياسية والاجتماعية عموما من الإحصاءات والأرقام كأدلة صادقة وشواهد وكأحد أساليب وصف الظواهر وإثبات الحقائق العلمية وذلك من خلال إعطاء بعض الإحصائيات حول

المعلومات المقدمة من المصادر حول سوق العمل في الجزائر ، وكذلك حول ارتفاع وانخفاض نسب التشغيل و البطالة.

4- منهج دراسة الحالة:

لغرض جعل دراستنا أكثر صلة بالواقع ونابعة منه ارتأينا أيضا ربطها بواقع السياسات العامة في الجزائر ودورها في صنع هذه السياسات،وذلك من خلال دور آليات و أجهزة التشغيل التي تلعب دورا في رفع معدلات التشغيل والحد من ظاهرة البطالة.وقمنا بإسقاط دراستنا النظرية على أحد ولايات الوطن،"ولاية سعيدة" لكن يتطلب هذا المنهج الاستعانة بأدوات تحليلية لجمع البيانات حول حالة الدراسة والتقرب منها اكثر وهذه الأدوات تتمثل في مايلي:

- تحليل المضمون:

وذلك لتحليل تقارير وإصدارات الديوان الوطني للإحصاء،المديرية الولائية للتشغيل ،الوكالة الولائية للتشغيل،الصندوق الوطني للبطالة.....إلخ، ومن خلال الوصف الموضوعي والكمي والكيفي لها من أجل الوصول إلى استنتاجات حول الموضوع،و دور هاذه الأجهزة في معالجة مشكل البطالة في الجزائر.

- المقابلة:

ولغرض التقرب أكثر من الوحدة محل الدراسة والحصول على معلومات أدق لابد من إجراء مقابلات مع أعضاء وعمال هذه الأجهزة ،وفئة الشبان سواءا العاملين أو العاطلين للكشف عن مدى مصداقية المعلومات المتحصل عليها.

هيكلة الموضوع:

ومن أجل الإحاطة قدر الممكن بمختلف جوانب السياسة العامة للتشغيل ومحاربة البطالة في السنوات الأخيرة بصفة خاصة لاستحالة التعرض للسياسات المعتمدة في مجال التشغيل في العقود الماضية، ارتأينا أن نتناول الموضوع من خلال الإجابة علي الإشكالية الرئيسية المطروحة والمنبثقة عنها جملة التساؤلات الفرعية للدراسة ،وكذلك للتحقق من صدق أو نفي الفرضيات المرسومة ارتأينا تقسيم الموضوع إلي فصلين علي النحو التالي:

لقد تطرقنا في **الفصل الأول** إلى التأصيل النظري و ألمفاهيمي للدراسة من خلال تقديم الإطار النظري للسياسة العامة، الذي بينا فيه المفاهيم حسب الزوايا التي يحددها الباحثين والمتخصصين في هذا الحقل ، كما تناولنا العناصر الأساسية المكونة للسياسة العامة وأنواعها مستوياتها وصناع السياسة العامة

هذا في المبحث الأول أما في المبحث الثاني تناولنا موضوع التشغيل بما فيه المفهوم، الأنواع سوق العمل، إنتاجية و قياس العمل و العوامل المؤثرة في سوق الشغل.أما في المبحث الثالث تطرقنا إلى ظاهرة البطالة من حيث المفهوم ، الأنواع وطريقة القياس، واهم النظريات المفسرة للبطالة.

أما في **الفصل الثاني** : تناولت الدراسة واقع التشغيل و إستراتيجية الحكومة لمكافحة البطالة في الجزائر خلال الفترة [2000-2014] ، قسمنا هذا الفصل إلى ثلاث مباحث ، في المبحث الأول تناولنا قراءة في تطور البطالة والتشغيل بالجزائر من خلال ثلاث مطالب ، اولا: تطور معدلات البطالة في الجزائر خلال الفترة [2000-2014] ، ثانيا: وضعية التشغيل في الجزائر خلال الفترة [2000-2014] ثالثا: الجهود المبذولة من طرف الحكومة لمكافحة البطالة.أما في المبحث الثاني تناولنا إستراتيجية الحكومة لرفع معدلات التشغيل والقضاء على البطالة ، من خلال ثلاث مطالب ، أولا: سياسات الشغل الأولى التي اعتمدت عليها الجزائر،ثانيا: أهم الأطر القانونية وأهم الآليات والبرامج التي وضعتها الدولة لتجسيد وتنفيذ سياسات التشغيل ، ثالثا: مدى فعالية سياسات التشغيل في الجزائر. أما في المبحث الأخير من هذا الفصل خصصناه للجانب التطبيقي للدراسة بحيث تناولنا فيه عرض حول وضعية التشغيل والبطالة (لولاية سعيدة) خلال الفترة [2010-2014] ، من خلال ثلاث مطالب أولا: حركة الفئة السكانية المسجلة خلال سنة 2014 ، وتطور نسبة البطالة خلال الفترة [2010-2014] ، ثانيا: وضعية التشغيل في الولاية خلال الفترة [2010-2014] ، ثالثا: تحديات ومعوقات نجاح سياسة التشغيل في الجزائر،و أهم طرق وأساليب المعالجة.

الفصل الأول:

التأصيل النظري للدراسة

تشكل السياسة العامة أحد المفاهيم المستحدثة في دراسات الإدارة العامة، والتي أصبحت اليوم أحد أخصب المواضيع وأعقدها،حيث لقيت اهتماما بالغا وتداولا واسعا من لدن الباحثين والمتخصصين في علم الإدارة العامة وعلماء السياسة، فكم هم كثيرون الذين أسهموا وتركوا بصماتهم في دراستها وتحليلها وتحديد مجالاتها ، إذا فهي فكرة مائعة ومضمون لزج يستجلب الكثير من المعاني كالحكومة ، الإدارة العامة والمصالح الوطنية ،.....الخ ، فالسياسة العامة بهذا المعنى وصفها البعض بأنها":ذلك الممر الحلزوني المؤطر و الامؤطر أحيانا الذي يجد المارون منه أنفسهم مجبرين على المرور منه ، صناعا ومستفيدين ومنفذين."

فلا مفر إذا من أن تكون الخيارات المجتمعية أو السياسات الوطنية بمختلف توجهاتها منصهرة خلف أبجديات السياسة العامة ، وعليه فإن موضوع دراستنا هذا يتمحور حول السياسة العامة في مجال التشغيل ومكافحة البطالة ، هذ الموضوع يحمل في طياته ثلاث عناصر :السياسة العامة،التشغيل،البطالة سوف نتطرق في هذا الفصل إلى ما يحمله كل من مفهوم السياسة العامة، التشغيل، البطالة من معنى على صعيد المفهوم؟ وكيف يمكن قياس كل من البطالة والتشغيل ؟ وماهي أهم المسببات؟ على هذا الأساس قسمنا هذا الفصل الى ثلاث مباحث :

- في المبحث الأول سنتحدث عن السياسة العامة (المفهوم.الأنواع.المكونات.المستويات. وصناع السياسة العامة)
- أما المبحث الثاني سنستعرض ماهية التشغيل من خلال (المفهوم.الأنواع. سوق العمل.قياس العمل و العوامل المؤثرة فيه)
- أما المبحث الثالث سنتحدث عن ظاهرة البطالة (المفهوم.الأنواع. قياس البطالة.وأهم النظريات المفسرة للبطالة)

المبحث الأول: السياسة العامة إطار نظري

إن دراسة المفاهيم المتعلقة بالسياسة العامة هي دراسة لما يفعله النظام السياسي و للإجابة على السؤال الكبير الذي طرحه"هارولد لاسويل" منذ 50 عاما" **من يحصل على ماذا ومتى وكيف** "؟،أو هي التوزيع أو التخصيص السلطوي للقيم على حد تعبير"دافيد إستو ن .[1]"وهي أيضا دراسة لوظائف النظام السياسي وقدراته ، أي بإختصار دراسة للأداء الحكومي بمظمونه الإداري والسياسي[2] هذه هي المناظير أو المحاور التي يمكن من خلالها حصر أبعاد هذا المفهوم، لكن نجد أنه من الضروري قبل التعرف على مفهوم السياسة العامة لا بد من التعرف على بعض المفاهيم التي تدخل في تركيب ومحصلة هذا المفهوم اللزج والمائع ، وعند تشريح السياسة العامة فأول مفهوم يمكن أن يستدعي الاهتمام هو مصطلح السياسة.

المطلب الأول: السياسة العامة علي صعيد المفاهيم

تعريف السياسة العامة:

- مفهوم السياسة:

هناك تعار يف متعددة ومتباينة لكلمة " سياسة " تتفاوت من حيث البساطة والتعقيد، والواضح أن اختلاف هذه التعريفات مرده إلى اختلاف زوايا النظر إلى المصطلح والمنطلقات الفكرية لعلماء السياسة والمفكرين والباحثين أيضا، وكذا المداخل المستخدمة لدراسة هذا المفهوم.

فقد عرفت السياسة (Policy) بأنها ":برنامج معد للقيم المستهدفة والممارسات ، وهي وضع وصياغة وتطبيق التحديات والمطالب والتوقعات فيما يخص مستقبل علاقات الذات مع الغير ، وقد أكد البعض على عنصر الإكراه ، فوصفت السياسة بأنها الإكراه المخطط عمدا ، أو أقوال تحدد غرض ما ، ووسائل لممارسة الإكراه داخل سياق علاقة القوة في المنظمات ، وأشار البعض إلى مخرج لأي صانع قرار وأشار البعض إلى تعلقها بالمدى الطويل والبعض إلى جوانب التوجه نحو الهدف[3]"

---

[1] كمال المنوفي ،**السياسة العامة و أداء النظام السياسي**، القاهرة:مكتبة النهضة المصرية، 1988 ،ص15

[2] سلوي الشعراوي جمعة، هلال علي الدبن، وآخرون....، **تحليل السياسات العامة في الوطن العر بي**، القاهرة:مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة ،2004 ،ص 23

[3] محمد محمود ربيع،عبد الله الغنيم و(آخرون...) ، **موسوعة العلوم السياسية**، ج الكويت،1993 ، ص451

ويعرف أحد علماء السياسة وهو «**presthus** "السياسة بأنها":أسلوب أو طريقة للتصرف الذي يتم اختياره بواسطة الحكومة والمنظمات الجماعية أو ألأفراد من بين العديد من البدائل في ضوء ظروف معينة لكي ترشد وتحدد القرارات الحالية والمستقبلية"[1].

ومن بين التعاريف الواردة كذلك:" إن اصطلاح السياسة بصفة عامة يطلق على تلك القرارات الجوهرية التي تتم في منشأة معينة وتتصف بأكبر قدر من التشعب وتعطي أطول مدى زمني وتتطلب أكبر قدر من المعلومات والتفكير الإبداعي و التأملي" [2]

وحتى لا نكون منحازين إلى الإسهام ألفكري الغربي ، وذالك رغم اهتمامه الكبير بدراسات السياسة ، وقد كان له الفضل بوضع الأسس الفلسفية والإطار ألمفاهيمي للسياسة كعلم قائم بذاته ، لكن تبقى المدرسة العربية الإسلامية ذات إسهامات فذة في هذا الحقل ، حيث نجد لمصطلح السياسة أصولا و إرهاصات في التراث العربي الأصيل ، وقد فهم العرب السياسة بمعاني كثيرة ، فالحكم هو مناط السياسة عند الفقهاء الذين شغلهم موضوع الأمة والإمامة والتي قصد بها تدبير شؤون الراعي والرعية بما يتفق وأحكام الشرع أي السياسة بالمنظور الإسلامي مناطها السلوك الذي ينشد خير الأمة ، كما ربط المفهوم كذلك بعدة مصطلحات كالتدبير عند (حامد ربيع) والقيام بشؤون الناس والإصلاح،والعمران (عند ابن خلدون) الذي تعد نظرته للسياسة من باب النشاط والممارسة.[3]

هذا عن مفهوم السياسة لكن لا ينبغي أن نلصق مفهوم السياسة «Policy» لما قد يشير إليه مفهوم السياسات «**politics**» والتي تعرف على أنها : « ... تلك التوصيات العامة التي تشكل إطار للتفكير في المواقف ، وتوجه القرارات نحو تنفيذ الغايات المنشودة ، وتكون واضحة ، محددة ، مفهومة ، تتسم بالثبات النسبي ، واقعية ومنطقية ، وألا تكون متعارضة مع الأهداف[4] » .

فالسياسة بإيجاز هي صياغة الأهداف ، وفي مفهومها العام هي اتجاه يوضح أسلوب التفكير عند اتخاذ القرارات الصالحة لمشروع ،كما أنها الموجه والمرشد للأفعال والقرارات لأنها تضع الأساس الذي يربط تلك الأفعال بالأهداف ، وهناك ارتباط وثيق وثمة علاقة جوهرية بين المبادئ والسياسات والقواعد في مجال التطبيق العملي . ومن جملة التعاريف المقدمة من أهل الاختصاص يتضح لنا جليا أن السياسة تتفاوت وتختلف من حيث تعريفها حسب المناظر والزوايا المراد تحديدها، فهناك من ينظر لها من زاوية السلوك

---

[1] presthus.r. **"public administration"** , Ronald.p , us , edition ,6th ,revised edition(1décembre 1975), p15.

[2] علي الشرقاوي، **السياسات الإدارية** ، الإسكندرية:المكتب العربي الحديث،1988 ، ص23

[3] محمد محمود ربيع،عبد الله الغنيم (وآخرون...)، **موسوعة العلوم السياسية**، الكويت،1993 ، ص102

[4] مصطفي أبو زيد فهمي، حسين عثمان، **الإدارة العامة، الإسكندرية** :دار الجامعة الجديدة، 2003 ،ص308

المرتبط بالأشخاص ومؤسسات وعمليات الحكم ، أما آخرون فيصفونها على أنها جوهر العمليات المتعلقة بالتعامل مع المشكلات وصولا إلى الأهداف ، كما تشير التعريفات أيضا إلى أن السياسة هي تفاعلات إنسانية محملة بالتهديد أو بالقوة التي يراها البعض أنها لب السياسة ، على اعتبار أن السياسة هي جماعة أفراد وأقلية يمارسون السلطة و الإكراه المنظم على أغلبية من المؤسسين الذين يسلمون بذلك من تلقاء أنفسهم وتحت سلطة الأمر. وعلي خلفية المفهومين السابقين"السياسة والسياسات "أسهم العديد من علماء السياسة في وصف وتحديد مصطلح السياسة العامة حسب منطلقاتهم الفكرية والمداخل المنتهجة في دراسة هذا المفهوم ، ومن خلال الاطلاع و إمعان النظر في أهم التعاريف الواردة يمكن أن نقسم هذه الإسهامات إلى الزوايا التالية:

1) مفهوم السياسة العامة من منظور ممارسة القوة :"Power"

لا بد من الإشارة إلى معني القوة و التي تعبر بصفة عامة عن" قدرة شخص أو مجموعة أو حكومة ما على القيام بعمل يؤثر في شخص أو مجموعة من الأحداث ، تغير في السلوك المحتمل القيام به إزاء عمل مستقبلي محدد ."والقوة هي امتلاك لمصدر أو مصادر القوة المعروفة مثل الإكراه ، المال ، الخبرة المنصب ، الشخصية....الخ، ومن ناحية ثانية فان القوة كظاهرة أو كعملية لا يمكن أن تظهر إلا إذا بدأ الأفراد في الدخول في التفاعل وعلاقات مع بعضهم كمصلحة للتنظيم ، كما يرى اتجاه آخر أن القوة مجرد وسيلة لتحقيق الأهداف والمصالح والأغراض القومية كالأمن والاستقرار والرخاء...الخ ، ونحو ذلك تصبح بدورها هدفا في حد ذاته تسعى الدولة لتحقيقه بشتى الطرق.

ورغم أن مفهوم القوة هو المفهوم الأساسي في العلوم الاجتماعية وبالذات في علم السياسة إلا أن هناك تعريفات مختلفة لهذا المفهوم بل لا يوجد تعريف متفق عليه ، ولكن هناك ملامح للقوة يمكن الاستدلال بها فقد حاول فريق من علماء السياسة التوصل إلى تعاريف واضحة وشاملة لمعنى القوة من زاوية التحكم والاحتكار لوسائلها، فعرفها "أوستن ريني A-RENNEY" بأنها: "علاقة التبعية والطاعة من جانب والسلطة والسيطرة من جانب أخر. يعرف ماكس فيبر M.WEEBER القوة بأنها: "احتمال قيام شخص ما في علاقة اجتماعية بتنفيذ رغباته رغم مقاومة الآخرين بغض النظر عن الأساس الذي يقوم عليه هذا

الاحتمال ".وهناك تعريف قدمه دال DEHL بانها "القدرة على جعل شخص أخر يقوم بعمل لم يكن يقوم به بغير ذلك[1]"

و انطلاقا من مفهوم القوة عرف –هارولد لاسويل– السياسة العامة بأنها :"من يحوز على ماذا ؟ ومتى ؟ وكيف ؟ من خلال نشاطات تتعلق بتوزيع الموارد والمكاسب والقيم والمزايا وتقاسم الوظائف والمكانة الاجتماعية ، بفعل ممارسة القوة أو النفوذ ، والتأثير بين أفراد المجتمع من قبل المستحوذين على مصادر القوة " [2]

كما توسع في بسط ذلك المنطلق كل من"مارك ليندنبيرك LINDENBING–M" و"بنيامين كروسبي –B" CROSBY حين عرفا السياسة العامة من منطلق برغماتي عملي بأنها "عملية نظامية تحظى بميزات ديناميكية متحركة للمبادلة والمساومة ، وللتعبير عمن يجوز على ماذا؟ ومتى ؟ وكيف ؟ كما تعبر عن ماذا أريد ؟ ومن يملكه ؟ وكيف يمكن أن أحصل عليه ؟[3] " إن منظور القوة ، يعكس إمكانية الصفوة "ELITE" في حصولها على القيم "VALUES" الهامة عبر التأثير "INFLUENCE" على قوة الآخرين في المجتمع. وإن السياسة العامة، يمكن لها أن تكون انعكاسا لوجهة نظر أو إرادة أصحاب النفوذ والقوة الذين يسيطرون على محاور المنتظم السياسي ونشاطات مؤسساته المختلفة.

غير أن هذا المنظور لقي انتقادا لاذعا من لدن الكثير من المفكرين الذين لا يؤمنون بأن القوة وحدها قادرة على تفسير كل العلاقات والتفاعلات والنشاطات التي تدور في فلك السياسة العامة ضمن إطار المجتمع فضلا عن تداخل مضامين السياسة العامة ، فهي تعبر عن الجزء الخفي فيها ، وإلا كيف نصف الإجراءات والنشاطات والمبادئ والقواعد ، المعبر عنها وحتى المحددات المزمع تحقيقها ، وأهدافها المنشودة ، فلهذا النقد تأثير في بروز تيار أخر يعرف السياسة العامة من منطلق أخر يختلف تماما

2) مفهوم السياسة العامة من منظور أداء النظام "System Analysis":

يمثل مفهوم النظام وحدة كلية مؤلفة من مجموعة أجزاء فرعية أو نظم فرعية تشكل فيما بينها نسقا من العلاقات المتبادلة، في إطار تلك الوحدة الكلية ، وشكل هذا المفهوم اهتماما عند (ديفيد ايستون D.EASTTON) بالسياسة العامة الذي كان يرى أن النظام يتألف من مجموعة متغيرات تتصف بدرجة

---

[1] نصر محمد مهنا ، **العلوم السياسية بين الأصالة والمعاصر ة**، الإسكندرية :مركز الدلتا للطباعة،2002 ، ص ص120-121

[2] فهمي خليفة الفهداوي، **السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل**،ط1 ،عما ن:دار المسيرة للنشروالتوزيع، 2001 ،ص 16

[3] فهمي خليفة الفهداوي، المرجع السابق،ص32

من العلاقات المكثفة ذات التأثير المتبادل فيما بينها. وبالتالي فإنه: ينظر إلى السياسة العامة كنتيجة ومحصلة في حياة المجتمع، من منطلق تفاعلها الصحيح مع البيئة الشاملة التي تشكل فيها المؤسسات والمرتكزات والسلوكيات والعلاقات أصولا للظاهرة السياسية التي يتعامل معها النظام السياسي. وعليه فهو يعرفها كالآتي: "توزيع القيم (الحاجات المادية والمعنوية) في المجتمع بطريقة سلطوية آمرة ، من خلال القرارات والأنشطة الإلزامية الموزعة لتلك القيم ، في إطار عملية تفاعلية بين المدخلات– input والمخرجات–output والتغذية العكسية–Feedback."[1]

كما يرى أيضا "جابرييل ألموند" بأن السياسة العامة هي: "محصلة عملية منتظمة عن تفاعل المدخلات (مطالب + دعم مع المخرجات (قرارات وسياسات ...) للتعبير عن أداء النظام السياسي في قدرته الإستخراجية و التنظيمية ، التوزيعية و الرمزية....)

كما يراها أيضا من زاوية إجرائية بأنها ": تعبيرات عن النوايا التي يتم سنها أو إقرارها من قبل السلطة التنفيذية والتشريعية التي تقوم أيضا بتخصيص الموارد وتحديد الجهات المسئولة عن تطبيق إنجاز هذه الأهداف"[2]

3) مفهوم السياسة العامة من المنظور المؤسسي(الحكومة) :

من منطلق أن الحكومة سلطة تمارس السيادة في الدولة لأجل حفظ النظام وتنظيم الأمور داخليا وخارجيا فضلا عن كونها بنية تنظيمية تتكون من أجهزة ومؤسسات تقوم بوضع القواعد القانونية وتنفيذها ، إلى جانب كونها تمثل مركز عملية اتخاذ القرار ورسم السياسات العامة ، أي كما وصفها "دافيد استون" العلبة السوداء التي تحدد كيفية انسياب العلاقة بين التشريع والتنفيذ والقضاء .

فيمكن حسب هذه المعطيات النظر إلى السياسة العامة من خلال كونها ممارسة تمثل عملية اتخاذ القرارات ورسم السياسات داخل الأجهزة الحكومية في سبيل صيانة بنيتها التنظيمية ، فمن هذا المنظور المركب لطبيعة الحكومة من حيث ما تحمله من مواصفات وخصائص وردت عدة تعاريف تدل علي السياسة العامة من حيث كونها عملية تنظيمية تقتضيها الطبيعة المؤسساتية للحكومة وعلاقتها مع البيئة الخارجية بكل محتوياتها. مما سبق ذكره هناك من عرف السياسة العامة بأنها :مجموعة الوسائل اللتي تعتمدها الحكومة في سبيل إحداث تغيرات معينة داخل النظام الاجتماعي للدولة.

---

[1] كمال المنوفي، **مقدمة في مناهج وطرق البحث في علم السياسة**، القاهرة :وكالة المطبوعات،2006، ص35 .

[2] ألموند، جابريال ، بنجام باول و روبرت مندت. **السياسة المقارنة: إطار نظري** .محمد زاهي بشير المغيربي. بنغازي، ليبيا: جامعة قار يونس، 1996 ،ص272 .

ومن زاوية أخرى وبشكل شامل عرفها (توماس داي) بأنها : " تقدير أو اختيار حكومي للفعل أو عدم الفعل، إذ هي : توضيح لماهية أفكار الحكومة ، وعملية لضبط الصراع بين المجتمع وأعضاء التنظيم وهي عملية تضبط السلوك وبيروقراطيات التنظيم وتوزيع المنافع وتحصيل الضرائب وغير ذلك ...."[1] فالسياسة العامة هي ما تقوله وتفعله الحكومة بشأن المشكلات والقضايا الماثلة والمتوقعة وتمثل مرشدا لأنواع القرارات ، ومعظم نشاطاتها تتم في مكاتب الإدارة العامة وأجهزتها المعنية والخاصة بعملية استلام مطالب المواطنين، وهذا يستلزم الدفع والتأثير على الحكومة للقيام أو عدم القيام بفعل ما[2]، مما ينجر عن مثل هذه الآلية النظامية تبلور المهمة الفعلية للحكومة ، من خلال إصدار القوانين وجمع الضرائب ووضع خطط الأمن والدفاع...وغيرها من إجراءات ترتبط بأعمال السياسة العامة وتنفيذ الإدارة العامة بما يحقق المصالح الحكومية العامة.

ويرى" كارل فردريك G.Friedrick"أن السياسة العامة: "هي برنامج عمل مقترح لشخص أو جماعة أو حكومة في نطاق بيئة محددة لتوضيح الفرص المستهدفة والمحددات المراد تجاوزها سعيا للوصول إلى هدف أو لتحقيق غرض مقصود " يعني هذا أن السياسات العامة ليست تلقائية بل عملية هادفة ومقصودة[3].

أما" جاي بيترز Guy Peters" فيرى أن السياسة العامة هي :"أسلوب محدد من الأفعال التي يتخذها المجتمع بشكل جماعي أو يتخذها ممثلو ذلك المجتمع ، وتنصب على مشكلة معينة تهم المجتمع وتعكس مصلحة ذلك المجتمع أو جزء منه."[4]

---

1 Thomas R. Day ,**understanding public policy**. 7Ed, New Jersey : prentice Hall, Englewood cliffs,1992,http://books.google.fr/books?vid=ISBN0139361790&id=FTFIKCJBCFMC&q=Understan ding + public + policy&d = Understanding + public + policy & pgis = 1, p. 2-3 page web consulted 10 April, 2015.

2فهمي خليفة الفهداوي، **السياسة العامة: منظور كلي في البنية والتحليل**. ط1، عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ،2001، ص36.

3 عامر الكبيسي، **صنع السياسات العامة**،عمان :دار المسيرة،1999، ص15 .

4 Martin potuck, Lance T. Leloup, Gyorgy Jemei, **Public policy in central and Easterneurope : Théories, methods, practices**, (Slavkia, Nispoe, 2003), p. 26. consulted 10 April, 2015.

المطلب الثاني: أنواع السياسة العامة (Public policy typology)

من خلال تحديد التعاريف نجد أن هناك جوانب مختلفة للسياسات العامة ساهمت في تنوع السياسات وتعددها ، ونذكر من بين أهم أشكالها:

1. **التخطيط** : التخطيط يمثل أحد صور وأشكال السياسات العامة ، فهو يخضع بدوره إلى جملة من العوامل ، كتوجهات الدولة الأيدلوجية و وطبيعة نظمها السياسية والاقتصادية والاجتماعية. كما يتفاوت مفهوم التخطيط بتفاوت عوامل وظروف الزمان والمكان ، حيث يعرفه هنري فايول:"إذا لم يكن التنبؤ (Prévoyance) هو كل الإدارة فهو على الأقل جزء أساسي منها، وأن التنبؤ في هذا المجال يعني أن تقيّم المستقبل وتستعد له"[1]. و يعرفه البعض بأنه:" نشاط ذهني يتعلق بمواجهة المستقبل ، قريبا كان أم بعيدا ولعل هذه هي الفكرة الجوهرية له"، فهو يمثل عملية جمع الحقائق والمعلومات التي تساعد على تحديد الأعمال اللازمة لتحقيق النتائج المرغوبة والأهداف المنشودة ، أو هو تحديد الاحتياجات والأهداف والإجراءات التي تسعى إلى تحقيق أهداف منشودة.

2. **السياسة النقدية MONETARY POLICY:** تعد السياسة النقدية من بين أهم مواضيع السياسة العامة ، وتمثل أحد أهم أهدافها ، حيث يعرفها جورج باريانت (George Parient) بأنها: "مجموعة التدابير من قبل السلطات النقدية قصد إحداث أثر على الاقتصاد ومن أجل ضمان استقرار أسعار الصرف"[2]. وباعتبار السياسة النقدية إحدى السياسات العامة الحكومية فيمكن تعريفها على أنها: "مجموعة القرارات والإجراءات التي تتخذها الحكومة في المجال النقدي مباشرة ، أو عن طريق المصرف المركزي للتأثير على النشاط الاقتصادي".[3]

---

[1] عبد الله طلبة، **الإدارة العامة**، ط5، دمشق: منشورات الجامعة، 1994- 1995، ص 65.

[2] عبد المجيد قدي، **المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية**. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية،2003،ص 53.

[3] احمد فريد مصطفى، سهير محمد السيد حسين،**السياسات النقدية والبعد الدولي لليورو**، الإسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة، 2000، ص39.

3. **السياسة المالية Fiscal Policy**: السياسة المالية عبارة عن دراسة تحليلية للنشاط المالي للحكومة أو الدولة وما ينتج عنه من آثار على الاقتصاد القومي ، أو هي: "النشاط المالي للدولة الذي يهيمن على الاقتصاد العام بهدف زيادة الفائدة ".

4. **السياسات الإجرائية والفعلية** : تتعلق السياسات الإجرائية والفعلية بكيفية قيام الحكومة وأجهزتها بتنظيم شؤونها وإدارة أعمالها ، وينظر لها من زاويتين: الفعلية والإجرائية ، فالفعلية تشير إلى ما تريد الحكومة إنجازه مثل إيقاف استيراد سلع معينة ، أما الإجرائية فتتعلق بالكيفية التي يشرع بها في العمل، ويمكن إدراج هذا النوع ضمن المسائل التنظيمية للحكومة. ومثال ذلك، تحديد الإجراءات التي لا بد من إتباعها من قبل أجهزة معينة والخطوات الواجب تناولها، لكن في بعض الأحيان قد توحي السياسات الإجرائية بأنها سياسات جوهرية من خلال إجابتها على كيف يتم تبني السياسة والأفعال ، وكذا تحديد الفاعل في اتخاذها ومنه توضيح ما ينبغي فعله، أي أن السياسات الفعلية تهتم بتوزيع المنافع ، أما الإجرائية فإنها تتعلق بطرق تنفيذ القوانين.

5. **السياسات التوزيعية (إعادة التوزيع)**: السياسات التوزيعية هي ذلك النوع الذي تقدم في ظله الحكومة فوائد ملموسة لأفراد أو جماعات محددة ، وعادة ما يدرج تحتها سياسات إعادة التوزيع والتي تحاول في ظلها الحكومة أن تحدث من التغييرات ما قد يؤدي إلى حسن تقسيم الثروة بين الجماعات المختلفة. وهذا لا يعني أن توزيع الخدمات والثروات دائما يتم على مستوى المجموعة بل قد يحصل عليها شخص و مستفيد واحد، ومثال ذلك استفادة شركة طيران من قرض لها وحدها لمواجهة أزمة مالية أو حالة إفلاس ، أو لمجموعة وشريحة واسعة ، مثل الدعم ألفلاحي في الجزائر.

6. **السياسات الإستراتيجية** : يطلق عليها أيضا سياسات تعبئة الموارد ، وهي مرتبطة أساسا بتجنيد الموارد المادية والبشرية من خلال استخراجها وتكوينها وتوظيفها لخدمة المجتمع ، ويتم قياس الأداء الإستخراجي من خلال تقدير الحجم المطلق من الموارد التي يحوزها النظام ، وحساب متوسط نصيب كل فرد منها والشرائح الاجتماعية التي تتأثر بها ومعدل الناتج القومي الإجمالي. وتعد هذه السياسات أكثر شيوعا في الدول الحديثة خاصة المتقدمة منها، إذ تمثل الضرائب

المصدر الرئيسي لمدا خيل الدولة ، لأن المال هو العنصر الحيوي في السياسات الاقتصادية والاجتماعية للدولة المرتبطة بأنشطة التوزيع وإعادة التوزيع بين المواطنين.

7. **السياسات التنظيمية (Regulatory policy):** يطلق عليها السياسات الضابطة أو القانونية، ونعني بها إصدار النظام السياسي للوائح والقوانين التي يتم تطبيقها على أفراد المجتمع قصد تنظيم الحياة العامة وإجبار الأفراد والجماعات على الامتثال لأوامر وقوانين الدولة. وبالمقابل هناك سياسات تحفيزية وإجراءات تنظيمية تتخذها الحكومات لتشجيع سلوك معين للمواطنين مثل: تقديم المنح ورفع القيود الجمركية...إلخ، مما يشجع الاستثمار أو التوجه والإقبال على سياسات معينة دون غيرها.

8. **السياسات الرمزية:** نعني بها مدى قدرة النظام على تعبئة الجماهير من خلال استخدام الرموز المؤثرة وتمسكه بقيم معينة لها صدى في نفوس الجماهير ودفع حماسهم في المناسبات الوطنية والدينية، وتضم عادة رموز سيادة الأمة وهويتها[1]، حيث تقوم النخبة السياسية الحاكمة بتأكيد قيم معينة والضرب على وتر الآثار القومية والأمجاد والتذكير بها و بمن صنعوها من أبطال وقادة لتحريك احتياطي التأييد في المجتمع. ويستند القادة عادة لمثل هذه السياسات للتأثير على الأفراد واستمالتهم وتجنيدهم أو تعبئتهم وراء سياساتها

المطلب الثالث: مكونات السياسة العامة ومستوياتها.

أ. مكونات السياسة العامة

إن هيكلة السياسة العامة ترتبط وتتشكل عبر منظومة من المكونات والعناصر، ويمكن التطرق إلى أهم العناصر الأساسية والتي أجمع عليها معظم المفكرين وهي:

1. **المطالب السياسية** Political Demands: تمثل المطالب حاجات الأفراد والمجتمع وتفضيلاتهم المتنوعة، توجه إلى النظام السياسي في صورة مطالب تستدعي استجابة السلطات لها بصورة أو

[1] أحمد وهبان، **التخلف السياسي وغايات التنمية السياسية**، الإسكندرية: الدار الجامعية، 2003، ص137.

بأخرى، وتعمل الأبنية والتنظيمات الموجودة على تنظيم حجم وتعدد هذه المطالب، فهي تشمل كل ما يُطرح على المسؤولين سواء من الأهالي أو من الرسميين الفاعلين في النظام السياسي.[1]

2. **القرارات السياسة** Policy Decisions : القرار مفهوم يدل على وجود عملية يتم فيها انتقاء بديل واحد أو عدد من البدائل من بين مجموعة من البدائل وتعد النظرية القرارية من النظريات الجزئية ، وهذه النظرية تعني الدراسة المتفحصة والشاملة لمختلف العناصر التي يجب أن تؤخذ في الاعتبار عند تحليل سياسة معينة.[2] والقرارات السياسية هي ما يصدره المسؤولون الحكوميون المخولون قانونيا من الأوامر والتوجيهات المعبرة عن محتويات السياسة العامة[3]، وتشمل الأطر التشريعية التي تتخذ صيغة القوانين، أو إصدار الأوامر، أو وضع القواعد التنظيمية الموجهة لأعمال الإدارة، أو تقديم التفسيرات الإجرائية للعملية القضائية حيال تطبيق القوانين.
3. **إعلان محتويات السياسة** Policy Contents Advertisement: وهو التفسير الرسمي لمضمون السياسة العامة والذي يشتمل على القوانين التشريعية والأوامر التنفيذية والدساتير والقواعد والتنظيمات الإدارية، أقوال الموظفين الرسميين المعبرة عن اتجاهات الحكومة وما تنوي القيام به، وقد يكون وصف السياسة ومضمونها غامض، كما قد يحصل التناقض عند شرحها أو شرح مضمونها في المستويات المختلفة أو في السلطات أو الوحدات الإدارية.
4. **مخرجات السياسة** Policy Outputs: هي مجموعة الأفعال والقرارات الملزمة والسياسات والدعاية التي يخرجها النظام السياسي، فهي ردود أفعال النظام أو استجابته للمطالب الفعلية أو المتوقعة التي ترد إلى النظام من بيئته، أي أنها الإنعكاسات المحسومة الناتجة عن السياسة العامة، في ضوء قرارات السياسة والتصريحات التي يلتمسها المواطنون عن الأعمال الحكومية[4] بمعنى المؤشرات الملموسة المنجزة كنتيجة للقرارات المتخذة، أي ما تنجزه الحكومة مقارنة بما تدعي القيام به مستقبلا، وهنا نفرق بين ماهية السياسة الحقيقية وما ينبغي أن تقوم عليه.
5. **العوائد أو أثار السياسة**: Policy Impact : وتمثل العوائد المحصلة أو النتائج التي يتلقاها المجتمع من تطبيق السياسة العامة سواء كانت مقصودة أو غير مقصودة، حيث لكل سياسة تم تنفيذها أثار معينة والناتجة من اتخاذ أو عدم اتخاذ إجراءات محددة من قبل الحكومة مثلا:

---

[1] جيمس أندرسون، **صنع السياسات العامة**، (تر: عامر الكبيسي)، عمان: دار المسيرة، 1999، ص17.
[2] علي محمد بيومي، **دور الصفوة في اتخاذ القرار السياسي**.القاهرة: دار الكتاب الحديث، 2004، ص 36.
[3] فهمي خليفة الفهداوي، المرجع السابق ، ص 41.
[4] جيمس أندرسون، المرجع السابق ، ص 18.

سياسة العقود ما قبل التشغيل يتم قياسها بعدد المستفدين منها، ومن حقق مِن خلالها وظيفة مستقرة، لكن ما هي النتائج الحاصلة من مثل هذه السياسة ؟ هل تساعد في تخفيف حدة البطالة؟ وزيادة الشعور بالرضا والأمن الإجتماعي.

ب. مستويات السياسة العامة:

أن الجهات المعنية برسم السياسات العامة ،لاتسهم كلها في رسم جميع السياسات العامة على تنوع موضوعاتها ومستوياتها ، اذ ان قسما"منها يستحوذ على اهتمام جميع المعنين بفئاتهم وشرائحهم المتنوعة مختصين او مواطنين عاديين ، بينما لا يشير القسم الأخر منها إل إلى اهتماما محدودا" مقارنة بالنوع الأول، مع ذلك، فقد طرح (Redford)[1] ثلاثة مستويات للسياسات العامة هي:

1. **المستوى العام: (Macro politics)**

وهي المطالب والقضايا أو المشاكل التي تهم الرأي العام ،او شرائح وفئات متعددة منه ،كالأحزاب السياسية ،أصحاب الدخل المحدود من الموظفين والعمال ،مشاكل انخفاض مستوى الاجور وارتفاع أسعار السلع والخدمات ، قضية الحرب الأمريكية مع فيتنام (بالنسبة للشعب الأمريكي)، قضية عضوية تركيا في الاتحاد الأوربي (بالنسبة للشعب التركي) قضية "كشمير " بالنسبة لشعبي الهند ولباكستان وقضية الانتفاضة الفلسطينية والاحتلال الصهيوني للأرض العربية بالنسبة للشعب العربي والشعوب الإسلامية ، وغيرها كثير. وقد تبدأ القضية على نطاق محدود لفئة اجتماعية أو سياسية واحدة ، أو مجموعة من المواطنين ثم تتطور إلى قضية عامة بسبب تعاطف فئات واسعة من المواطنين معها.

إن القضايا الكلية أو العامة تحضي باهتمام ومشاركة الأحزاب السياسية ،وقادة الجماعات المصلحية والضاغطة ، ووسائل الإعلام وسرعان ما تتسع دائرة الاهتمام لتشمل المعنيين برسم وتنفيذ السياسات العامة فيقومون بتحليلها وإخضاعها للنقاش بسبب وضوحها وسهولتها ،وسرعة التوصل الى وضع الحلول المناسبة لها ومن المفيد أن نذكر ما يميز السياسات العامة الكلية عن غيرها من السياسات هو تدخل رؤساء الدول فيها (قيادة السلطة التنفيذية) لأنها تعبر عن المصلحة العامة ، وان القضايا التي يطرحها رئيس الدولة عادةً ما تحظى بأسبقية خاصة على غيرها من القضايا الأخرى التي تطرح للنقاش باعتباره

[1] Redford ,Emmetts .S, **Democracy in the Administrative State**, London :oxford university press,1969, p53.

موجهاً للسياسات العامة،وتحديد مضامينها وابرز مثال على ذلك ما فعلته إدارة الرئيس الأمريكي (نيكسون) من دور في السياسات العامة الموجهة لمحاربة الفقر في الولايات المتحدة[1] الأمريكية

2. المستوى الجزئي:(Micro Politics)

السياسات الجزئية هي تلك التي تصنع استجابة لقضية أو مطلب فرد واحد أو جهة أو منطقة معينة كإعفاء شركة ما من أداء الضريبة ، أو تخفيضها عنها أو إقامة مشروع لإسكان موظفي إحدى المؤسسات ، أو تلبية مطلب مدينة ما لتعبيد طريق خاص بها ، وهكذا فهي إذن قضايا أو مطالب محدودة لشخص أو شركة أو منطقة معينة ،فالسياسة العامة هنا ترسم لصالح جهة واحدة ،أو عدد قليل من الأفراد ومهما كانت الفائدة المتأتية منها عظيمة لهؤلاء ،فان المتأثرين والمنتفعين بها هم مجموعة من الأفراد مقارنة بالمجموع الذي لم يتأثر بها .

وكثيرة هي القرارات التي تصدر من هذا النوع لصالح جهة معينة أو أشخاص معدودين بتأثير شخصي من قبل المستفيدين ، أو احد الموظفين العموميين في جهاز الحكومة الإداري ، او احد أعضاء البرلمان فهي لا تتطلب تهيئة موارد وإمكانات كبيرة لتنفيذها ، ولا تشغل أجهزة الإعلام بها ،مع كونها تؤدي إلى حرمان جهات أخرى او تتخذ على حسابها ، فتخفيض الضريبة عن شخص أو شركة معينة لا يضر بمصلحة شركة أخرى ،كما أن الرأي العام لا ينشغل بهذه القرارات ،ولا يهتم بها ،ولا يعرف أي شيء عنها. وكلما زادت برامج الدولة ،وتوسعت نشاطاتها ، زادت الآثار التي تحدثها ،والمنافع التي تعود على المجتمع أفراد وجماعات ، وهذا ما يزيد من حجم وعدد السياسات العامة الجزئية ،كما يمكن أن تعد السياسات العامة المتعلقة بحل القضايا القطاعية ،كالزراعة والصيد ، والملاحة وغيرها من هذا النوع من السياسات[2].

3. المستوى المحلي (الإقليمي):Local politics

ويقصد بها السياسات التي تتناول القضايا والمشاكل التي تخص المحافظات أو الأقاليم المحلية أو الولايات في الحكومة الاتحادية ، مثل مشكلة ملوحة المياه في محافظة البصرة (جنوب العراق) ، أو ازدحام المرور في العاصمة بغداد ، أو ارتفاع مناسيب المياه الجوفية في محافظات الفرات الأوسط وهكذا فان هذه القضايا ، كما هو واضح تهم المواطنين في محافظة واحدة أو مجموعة من المحافظات

[1] جيمس ، أندرسون: مرجع سبق ذكره ، ص 74.

[2] جيمس ، أندرسون: مرجع سبق ذكره ، ص 70 .

(إقليم) ، ولا تعني المواطنين في المحافظات الأخرى لعدم تأثرهم بها إذ إن موضوعات من هذا النوع لا تجلب اهتمام اغلب المواطنين الذين هم خارج دائرة التأثر ، وعلية فان تلبية المطالب وحل المشاكل المحلية أو الإقليمية غالبا" ما توكل إلى الحكومات المحلية أو حكومات الأقاليم التي لكل منها استقلالها وسلطاتها في جمع المعلومات وتحليلها ، وتحديد الأسبقيات ، وصياغة السياسات العامة اللازمة والمرتبطة بكل منها في ضوء صلاحياتها ، ومسؤولياتها المحدودة لها ، بالتنسيق مع الأجهزة الحكومية المركزية المختصة.

المطلب الرابع: صناع السياسات العامة

وهم الأفراد أو الجماعات أو الجهات (الرسمية وغير الرسمية) الذين يشاركون في رسم السياسات العامة بصورة مباشرة وعلية فانه يمكن تقسيم الأطراف التي تشارك في صنع السياسات العامة إلى نوعين رئيسين هما:

- الأطراف الرسمية الحكومية.
- الأطراف غير الرسميـــــــة.

1. الجهات الرسمية الحكومية:

وهم الأفراد والهيآت الذين يخولون الصلاحيات التي تسمح لهم بالمشاركة في صنع السياسات العامة مثل أعضاء السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية، والإداريين الآخرين من العاملين في الأجهزة الحكومية، الذين يساهمون في اتخاذ القرارات وتنفيذ السياسات العامة بطرق ودرجات متفاوتة. وعليه يمكن تقسيم الأطراف الرسمية إلى الأتي:

أ. السلطة التشريعية:

تعد السلطة التشريعية من أهم المنظمات الرسمية الحكومية التي تضطلع أساسا بتشريع اللوائح والأنظمة والقوانين ، ووضع القواعد العامة التي تنظم مختلف أوجه الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والصحية وغيرها في الدولة.

إن دول العالم تتباين في كيفية تشكيل السلطة التشريعية ، ودورها وتأثيرها في عملية رسم السياسات العامة ، فبعضها يأخذ بنظام المجلس (البرلمان) التشريعي الواحد ، مثل لبنان وجمهورية مصر العربية وتركيا وروسيا وغيرها ، إذ تتكون السلطة التشريعية فيها من مجلس واحد يمثل المواطنين جميعهم

والأحزاب السياسية الموجودة في ذلك البلد ، والبعض الأخر تأخذ بنظام المجلسين ككندا ، بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية ، ففي بريطانيا مثلا نجد مجلس العموم ومجلس اللوردات ، وهكذا في الدول الأخرى. كما أن بعض الدول موحدة كفرنسا ، وسوريا ، وجمهورية مصر العربية ، وليبيا ، إذ يتألف جهازها التشريعي من مؤسسة واحدة(سواءً كانت تأخذ بنظام المجلس الواحد او المجلسين) لها سلطات إصدار اللوائح والتشريعات ، والقوانين بما لا يتعارض مع دستور الدولة والأعراف الاجتماعية السائدة التي لها صفة الدوام والثبات النسبي ، وبعضها الأخر فدرالية ، أي مكونة من اتحاد أو اندماج مجموعة من الولايات كالولايات المتحدة الأمريكية ، أو مجموعة من الجمهوريات ، كالاتحاد السوفيتي (السابق)[1] إذ يتكون جهازها التشريعي من مؤسستين اثنتين هما: المؤسسة الاتحادية، والمؤسسات التشريعية الإقليمية [2] يختص الأول بصنع السياسات على مستوى الدولة الاتحادية كلها، كما لو كانت دولة موحدة بينما يختص الثاني بالتشريعات على مستوى الأقاليم أو الولايات، التي يفترض ان تمثل تمثيلاً عادلاً او متساوياً في المجلس الأول.

وقد اختصّ عدد من الدراسات الحديثة بمعرفة دور الهيئات التشريعية الأوربية ، وأهميتها في رسم السياسات العامة ، فوجد بأنها متباينة بحسب تباين انظمتها السياسة[3]، وقوة وسطوة النخب السياسة والأحزاب ، وجماعات المصالح ، وقدرة السلطة التنفيذية ، ومدى تمثيلها لحزب واحد قوي أو عددٍ من الأحزاب المؤتلفة، فمجلس العموم البريطاني ، يعد من اضعف المجالس التشريعية قدرة وفعالية في صنع السياسات العامة ، بسبب سيطرة حزب الأغلبية الحاكم عليه ، وان اغلب أعضائه يشكلون السلطة التنفيذية ويبقى دوره منحصراً في مناقشة تأهيل النخبة وتوظيف أفرادها[4] على عكس الكونغرس الأمريكي الذي يلعب دوراً رئيساً في رسم السياسات العامة للحكومة الفدرالية من خلال لجانه المتعددة.

ب. السلطة التنفيذية:

وتضم الأفراد العاملين في البيروقراطية الحكومية المتمثلة بالمؤسسات والهيئات واللجان والأجهزة الإدارية الحكومية المتنوعة ، التي غالباً ما تضطلع بتنفيذ السياسات العامة ، غير أن دورها في رسم السياسات العامة لا يمكن إخفاءه بأي حال من الأحوال ، إذ إن الشعوب تعيش عصر هيمنة السلطة التنفيذية

---

[1] الجمل ، يحيى ، **الأنظمة السياسية المعاصرة** ، القاهرة: دار النهضة العربية، ص 43.

[2] هلال ، علي الدين ، وسعد ، نيفين ، **النظم السياسية العربية: قضايا الاستمرار والتغير** ، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية ، ص 14، 2000.

[3] جابريل ، والموند ، **السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر ، نظرة عالمية** ، ترجمة عبد الله ، هشام ، عمان : الدار الأهلية للنشر والتوزيع ، ص 170 ،1998.

[4] العزاوي ، وصال نجيب ، **السياسات العامة ، حقل معرفي جديد** ، بغداد: مركز الدراسات الدولية ، جامعة بغداد،ص 70.

بسبب الاعتماد بشكل كبير على القيادة التنفيذية في رسم السياسات العامة وتنفيذها ، ففي بعض الأنظمة الحكومية الرئاسية يجمع رئيس الجمهورية بين قيادة العملية التنفيذية ، وقيادة العملية التشريعية كما في الكثير من دول العالم النامية ، كما يتدخل الرئيس الأمريكي في الولايات المتحدة الأمريكية للحيلولة دون تعطيل إقرار بعض البرامج والسياسات العامة من جانب اللجان والقوى الحزبية المتنافسة في الكونغرس الأمريكي ، كما أن هناك كثير من اللوائح التي تجيز للرئيس الأمريكي التدخل في صنع السياسات العامة ، كلائحة التجارة الخارجية التي تخوله سلطات واسعة في رفع الرسوم الجمركية المفروضة على السلع المستوردة أو تخفيضها ، كذلك لائحة الاستقرار الاقتصادي لعام (1870 م) التي منحته سلطات واسعة في مراقبة الأسعار منعاً للتضخم ، زد على ذلك السلطات والصلاحيات التي منحها الدستور الأمريكي للرئيس في مجال السياسات الخارجية والعسكرية ، بل لا غرابة إذا قلنا أن السياسات الخارجية الأمريكية هي من صنع الرئيس الأمريكي[1] ، وينطبق هذا الكلام على معظم السياسات الخارجية للدول الأخرى ، إذ تترك اليد لرئيس الحكومة في رسم السياسات الخارجية لبلاده مثل غانا ، تايلندا، سوريا ، والجزائر وغيرها . وما قيل عن دور رئيس الجمهورية، يقال أيضا عن المحافظين ، وحكام الولايات والأقاليم المحلية. إذ يمتد دورهم إلى رسم أو صنع السياسات العامة لولاياتهم أو محافظاتهم ، مع تنفيذها.

كما أن المؤسسات البيروقراطية الأخرى ، المتمثلة بالأجهزة الإدارية العامة وهيئاتها أو لجانها المتنوعة التي غالباً ما تتدخل في صنع السياسات العامة ومناقشتها، مع دورها الأساسي في تنفيذها، بل ان هناك من يعتقد بان هذه الأجهزة قادرة على إعاقة رسم السياسات العامة تماماً كقدرتها على تنفيذها أو عدم تنفيذها، وذلك مرده إلى كثرة القضايا والمطالب التي تستوجب خبرات فنية متخصصة لرسم السياسات المتعلقة بها، ولنقص الخبرة الفنية لأفراد السلطة التشريعية فإنهم غالباً ما يفوضون الأجهزة الإدارية كثيراً من الصلاحيات اللازمة لرسم السياسات العامة من هذا النوع، واتخاذ قرارات لها مفعول السياسات العامة من حيث التأثير والأهمية والنطاق مثل القضايا المتعلقة بالدفاع، والتلوث، والطرق السريعة والعلاقات الخارجية، وغيرها.[2]

[1] Dror , Y, **public policy making Reexamined** , U.S.A , chandlre publishing Co , p17,1968.

[2] اندرسون جيمس ، مرجع سبق ذكره ، ص ص 59، 60.

ج. **السلطة القضائية:**

المقصود بها المحاكم سواء كانت على مستوى الدول (كمحكمة التميز في العراق) ، او على مستوى المحافظات أو الأقاليم أو الولايات . وهي تضطلع بمهمة صياغة وتفسير النصوص القانونية ومدى مطابقة الأنظمة واللوائح والقوانين مع دستور الدولة النافذ، وإصدار الأحكام في المخالفات التي ترتكب بحق المواطنين من قبل الأجهزة الحكومية ، زيادة على دورها الأساس في تحقيق العدالة ، وتطبيق القانون والفصل في المنازعات والحكم في الجرائم والمخالفات المتنوعة. وللقضاء – مع هذا – دورً مهم في رسم السياسات العامة في بعض الأنظمة الحكومية ، مثل المحكمة العليا في الولايات المتحدة الأمريكية ، التي تقوم بمراجعة نصوص اللوائح القانونية عند عرضها عليها لإبداء المشورة قبل التصويت عليها في الكونغرس الأمريكي ، وقد تقترح تعديلها أو إلغاءها عند مخالفتها للدستور الفدرالي أو القوانين النافذة ، فالكونغرس يتردد كثيراً عند الخوض في قضايا يتوقع أن يعترض عليها القضاء بحجة عدم شرعيتها أو مخالفتها للدستور ، ويذكر أن القضاء الأمريكي لعب دوراً كبيراً في صنع السياسات الاقتصادية ، كقضايا الملكية ، والعقود ، والعلاقة بين العمال ونقاباتهم من جهة ، وأصحاب المصانع من جهة أخرى،[1] وقد حذت بعض الدول كألمانيا الاتحادية، وكندا ، وبريطانيا ، واستراليا حذو الولايات المتحدة الأمريكية في هذا المجال ، أما في الدول النامية ، فان للقضاء دوراً محدوداً (أو لا يكاد يظهر) في رسم السياسات العامة.

إن رقابة القضاء الفعالة على التصرفات التي تقوم بها الأجهزة الحكومية في رسم السياسات العامة آو تنفيذها ، يعد صمام الأمان والضمانة الحقيقية إزاء التعسف الإداري، وذلك بإلغاء القرارات الإدارية المجحفة التي اتخذتها الجهات المعنية بحق المواطنين ، أو التعويض عن الأضرار التي نجمت عنها.

2. الجهات غير الرسمية (غير الحكومية):

إن عملية رسم السياسات العامة لا تنحصر فقط في مشاركة الجهات والقوى الرسمية ، بل هناك جهات أخرى تصنف على أنها حكومية (غير رسمية) تشارك هي الأخرى بحظ وافر في التأثير على صانعي السياسات العامة ومنفذيها ، ومن هذه الجهات ، على سبيل المثال ، لا الحصر: الجماعات المصلحية

[1] Zeigler , Harmon , and Daten , Hendrick , **Interest Group in the states** , In Jacob, Herbert & vines, Kenneth N (Eds)." Politics in the American states ", 2nd. Edition, Boston little, Brown,p126,1971

(الضاغطة) الأحزاب السياسية ، المواطنون (الرأي العام) ، وفيما يلي توضيح لكيفية تأثير هذه الجهات في صنع السياسات العامة.

أ. الجماعات الضاغطة (المصلحية):

تعرف الجماعات الضاغطة بأنها مجموعة من الأفراد يلتقون في أهداف وصفات أو خصائص معينة يسعون لإحداث التأثيرات المطلوبة في السلوك الذي يتخذه صناع القرار تجاه قضاياهم ومطالبهم وتوجيهه لتحقيق مصالحهم المشتركة[1] ، مثل الاتحادات المهنية (اتحاد الصناعات، غرف التجارة، نقابة المحامين...). نقابات العمال ، الجمعيات الاجتماعية والدينية ، الشركات ، البيوت المالية والاقتصادية وغيرها . إذ تسعى هذه الجماعات للتأثير على أطراف صنع القرار للاهتمام بقضاياها ومشاكلها ودفعها لاتخاذ مواقف أو قرارات لها صفة السياسات العامة لخدمة أهدافها وتحقيق مصالحها، لما تتمتع به من القوة والنفوذ المستمدين من العلاقات المتنوعة والمتداخلة مع راسمي السياسات العامة.

إن وجود قنوات مشتركة للاتصال الرسمي وغير الرسمي بين هذه الجماعات وبين راسمي السياسات العامة، يُعد مسالة أساسية لإيصال مطالبهم وقضاياهم بالسرعة والكيفية المطلوبتين وإقناعهم بضرورتها وأهميتها لإدراجها ضمن مشاريع ولوائح السياسات العامة. وعليه فان راسمي السياسات العامة يضطرون إلى المواءمة أو الموازنة بين مطالب هذه الجماعات، خصوصاً إذا كانت متعارضة ، وقد يستخدمون المساومة للخروج بحلول توفيقية مقبولة للجميع ، ورغم ذلك ، فان الجماعات الأحسن تنظيماً ، والأوسع حجماً ، والأكثر موارد والأفضل قيادة ، تضل الأكثر تأثيرا في توجيه كثير من السياسات العامة لصالحها على حساب الجماعات الأخرى الأقل تنظيماً، وسعة ، وإمكانيات ، ليس هذا فحسب بل إن للمكانة الاجتماعية لهذه الجماعة أو تلك ، وتماسك أعضائها ، ودرجة المنافسة بين هذه الجماعات وموقف الأجهزة الحكومية من مطالبها، ونمط اتخاذ القرارات في النظام السياسي، وغيرها، أثرها الواضح في اتخاذ القرارات لصالحها. زيادة على إسهام الجماعات المصلحية في بلورة المطالب وتجميعها وإيصالها وطرح البدائل للسياسات العامة المتعلقة بها، كما يقومون بتزويد المنفذين بالمعلومات الواقعية عن موضوعاتهم، خصوصاً حين تكون الموضوعات ذات طبيعة فنية، وبهذه الطريقة فإنهم يسهمون في ترشيد السياسات العامة المرسومة.

أما أساليب الضغط التي تمارسها هذه الجماعات للتأثير على راسمي السياسات العامة ، فإنها تتباين من نظام سياسي لأخر، ومن دولة لأخرى منها:

---

[1] درويش، إبراهيم، **النظام السياسي:دراسة فلسفية تحليلية** ، القاهرة: دار النهضة العربية ، ص 201 ، 1968.

- وجود من يمثلها لدى الجهات الرسمية عند مناقشتها للوائح ومشاريع السياسات العامة.
- التأثير على الرأي العام، واستمالته للضغط على السلطتين التشريعية والتنفيذية لصالحها، أو تحييده على الأقل لإمرار مشاريعها بدون معارضة تذكر[1].

ب. **الاحزاب السياسية:**

يعرف الحزب بانه " تنظيم سياسي له صفة العمومية والدوام، وله برنامج يسعى بمقتضاه للوصول الى السلطة[2]. كما عرف بأنه: مجموعة من الافراد تربط بينهم روابط معينة، ومصالح مشتركة، ويهدفون الوصول إلى السلطة أو المشاركة فيها. وعلى هذا فالحزب السياسي منظمة غير رسمية تنشأ في الوسط الاجتماعي باتفاق مجموعة من الأفراد في ظرف ، وزمن معينين ، لتحقيق مجموعة من الأهداف من بينها استلام القيادة السياسية في المجتمع أو المشاركة فيها. وغالباً ما توجد في معظم الأنظمة السياسية السائدة في البلدان مهما كانت الاديولوجية الفكرية التي تؤمن بها مجموعتان من الأحزاب (حزبان أو أكثر)، المجموعة الأولى: تقود السلطة السياسة في البلاد، والمجموعة الثانية: خارج السلطة السياسة (معارضة)، تتعقب خطوات المجموعة الأولى وتحصي عليها أخطاءها، بهدف تأليب الرأي العام ضدها، تمهيداً لكسب التأييد الجماهيري وحشده لمساندتها، ومؤازرة أفكارها وبرامجها التي غالباً ما تعرضها في وسائل الإعلام العامة أو الخاصة بها، وفي أثناء الحملات الانتخابية المتنوعة. هذا ما يخص الأنظمة ذات التعددية الحزبية مثل: فرنسا، لبنان، الهند، باكستان، الأرجنتين، كندا، وألمانيا الاتحادية، وغيرها.

أما في الدول التي لا تؤمن بتعدد الأحزاب السياسية، وهي الدول ذات الحزب الواحد، كالصين والاتحاد السوفيتي (السابق)، وبعض الدول النامية الأخرى التي حذت حذوها، فإنها تمتاز بسيطرة ذلك الحزب على كافة السلطات الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية). وبالتالي فهو الذي يوجه هذه السلطات ويصنع السياسات العامة وينفذها. ولكن هذا لا يعني أن هذه الدول تخلو من التجمعات أو الأحزاب الأخرى التي تعمل بصورة سرية للتأثير في الرأي العام بالاتجاه الذي يخدم مصالحها. ويشكل عامل ضغط على الحكومة لتلبية بعض المطالب والقضايا التي تنادي بها هذه الأحزاب المعبرة عن المصلحة العامة في معظم الأحيان.

---

[1] عبد القوي، خيري، **دراسة السياسة العامة** ، الكويت : منشورات ذات السلاسل ، ص116، 1989 .

[2] العزاوي ، وصال نجيب : مرجع سبق ذكره ، ص58.

فالأحزاب السياسية تؤدي مجموعة من الوظائف في النظام السياسي، منها التعبير عن الرأي العام وتوفير قدر من المشاركة في رسم السياسات العامة إذ انها تقوم بتجميع وبلورة المصالح وهي أداة من أدوات التنشئة السياسية، والمساهمة في إضفاء الشرعية على أنظمة الحكم المتنوعة.

إن تأثير الأحزاب السياسية في رسم السياسات العامة، يمكن أن يتم خارج نطاق البناء السلطوي. أو داخله. إذ أن الأحزاب السياسية تقوم بمجموعة من الوظائف منها: بلورة المطالب والقضايا العامة التي تناقش عند رسم السياسات العامة، وإثارة الرأي العام حولها، ومحاولة إقناع المواطنين بتبني المواقف التي تتخذها هذه الأحزاب للضغط على الحكومة، كما تعد وسيلة من وسائل الرقابة السياسة على النشاط الحكومي. أما الشكل الآخر للتأثير في صنع السياسات العامة، فهو عندما تستلم هذه الأحزاب زمام السلطة، أو مقاليد الحكم، فإنها تقوم بتشكيل السلطة أو تجديد بنيتها أو تغيرها، وتحديد مساراتها وتوجيه عملية رسم السياسات العامة طبقاً للفلسفة التي تتبناها والتوجهات الفكرية التي تؤمن بها وبشكل عام فان الأحزاب السياسية سواء كانت خارج السلطة أم داخلها تقوم بدور المراقب بعضها على البعض الآخر، فأحزاب المعارضة تترصد حركة الحكومة وكيفية صنعها للسياسات العامة، وتنفيذها. بينما تقوم الأحزاب الحاكمة بشرح سياسات الحكومة ومواقفها، والدفاع عنها، والعمل على اقناع الرأي العام بصحتها، وقدرتها على تحقيق المصلحة العامة.

وعلى أية حال ، فان الأحزاب السياسية تتميز عن الجماعات المصلحية (الضاغطة) بتبنيها ومناصرتها للمواقف والسياسات التي تتسم بالنفع العام أو الشمولي، بينما تهتم الجماعات المصلحية بالقضايا الصغيرة المتعلقة بمصالح أعضائها الخاصة[1].

ج. **الرأي العام (المواطنون):**

إن لمطالب ورغبات الأفراد (المواطنين) مكانةً وموقفاً مؤثراً في رسم السياسات العامة حتى في المجتمعات التسلطية أو الديكتاتورية ، ففي القرون الوسطى كانت الدول التقليدية على الرغم من أنظمتها المستبدة تحرص على سماع أصوات المواطنين وتلبية بعض مطالبهم لتقليل النقمة بين صفوفهم والتخفيف من عدم الارتياح عندهم كما إن النظام في الاتحاد السوفيتي (السابق) لم يهمل جميع المطالب الفردية للمواطنين ، بل كان يحرص على الاستجابة لبعض القضايا والمطالب لهذه المجموعة من المواطنين أو تلك ، فحرصه على الاستجابة لمطالب المستهلكين وترجمتها في سياسات الإنتاج في

[1] Lindblom , charles E , **The Policy –Making Process , Englewood Cliffs** , N.J. Printice-Hall ,p44, 1968).

السنوات الاخيرة التي سبقت انهياره، ما هو إلا دليل على استجابة الأنظمة مهما كان شكلها للرأي العام ولو بدرجات متفاوتة[1].

كما أن الرأي العام لا يمثل بالضرورة رأي الأغلبية (أصلا) بل يمكن أن يمثل رأي فرد أو مجموعة قليلة من الأفراد تجاه مطلب أو قضية معينة في ظروف ووقت معينين،ثم تطور واتسع بالتفاعل والاتصال ليكون رأيا عاما لشريحة واسعة من المجتمع والرأي العام يمكن أن يؤثر في رسم السياسات العامة بطريقتين هما

الأولى: ما يفرضه الرأي العام على النشاطات والتصرفات الحكومية من قيود أو حدود في رسم وتنفيذ السياسات العامة.

اما الثانية: فهي الخوف الذي يسيطر على بعض راسمي السياسات العامة ومنفذيها من اتخاذ قرارات أو مواقف يتوقع أن لا تحضي بتأييد أو مساندة الرأي العام.

[1] اندرسون جيمس:مرجع سبق ذكره ، ص268.

المبحث الثاني: التشغيل إطار النظري

إن الشغل باعتباره المصدر الرئيسي لكل تقدم اقتصادي واجتماعي، فهو ليس حق فحسب بل إنه واجب وشرف وميزة أخلاقية ، تساهم في تكوين شخصية الإنسان وتحفظ كرامته ، فالشغل كان وسيبقى الشرط الأساسي لوجود البشرية وتطورها كما انه يساعد أيضا على الفهم الأفضل للمهام الراهنة التي تطرحها المرحلة الحالية والمقبلة في بناء المجتمعات ، ولعل أبرز التحديات التي تشهدها أقطار الوطن العربي مثل ما هو الشأن العديد من بلدان العالم قضية التشغيل لما لها من ارتباط وثيق بالاستقرار السياسي والتنمية الاقتصادية والرقي الاجتماعي باعتبار أن الشغل حق طبيعي لكل مواطن وشرط لتحقيق الذات وحفظ الكرامة وتجسيد المواطنة الفعالة لتجسيد الديمقراطية الاجتماعية وضمان التنمية الشاملة.

كما أن تحسين مستوى الاستهلاك يؤثر بدوره ايجابيا على الاستثمار وإعادة الاستثمار والتوظيف الأمثل لطاقات الإنتاج ، وفي ظل تقلبات الاقتصاد العالمي وتباطؤ النمو وما يحدثه من آثار سلبية على الاقتصاديات المحلية أصبح الطلب الداخلي على الشغل من العوامل الأساسية للحركية الاقتصادية.

المطلب الأول: مفهوم الشغل

هو المجهود الإنساني سواء كان فكريا أو جسديا الذي يؤدي إلى خلق المنفعة أو زيادتها[1] ، أي أنه يتمثل في القيام بجهد يعود على صاحبه بثمار نافعة ، ذلك هو المبدأ المشترك لجميع الأعمال، بحيث انها تختلف حسب نظامها ونوعها والهدف المقصود منها، فهناك العمل العضلي ، الفكري (الابتكار والتفكير وعمل الإدارة والتنظيم ...).

تعريف آخر للشغل "هو ذلك النشاط المهني الذي يتقاضى منه الفرد أجرا"[2] ، أي ذلك النشاط الذي يقوم به الفرد مقابل أجر من أجل تحقيق رغباته و احتياجاته.

يتضح من التعريف السابق إن للشغل أهمية كبيرة سواء تعلق الأمر بالنسبة للفرد أو الدولة:

- **بالنسبة للفرد:** يشتغل الإنسان لكي يحصل على أجر لكي يلبي مختلف رغباته و احتياجاته.
- **بالنسبة للدولة:** من أجل ازدهار الدولة وتطورها في مختلف الميادين ووصولها إلى أعلى المستويات من الرقي على الإنسان تكثيف العمل و تنظيمه.

1 طارق الحاج، **علم الاقتصاد ونظرياته**، الأردن: دار الصفاء للنشر والتوزيع، 1998، ص24

2 Jean joseph baillos،**Initiation économique et sociale**1990، édition Sirey p 168.

المطلب الثاني: أنواع الشغل

سوق الشغل تحكمه مجموعة من الأنظمة نذكر منها مايلي:

1- **نظام الرق** :وهو يعني امتلاك واستخدام شخص ما لشخص آخر كما يشاء ، ونميز نوعين من الرق : الرق قصد إنتاج الخيرات والرق المتعلق بالخدمات المنزلية . النوع الأول يتم فيه استخدام المملوك في الزراعة والصناعة كما كان ذلك في أمريكا بعد استعمارها من طرف الأوربيين وانتهى بالحرب الأهلية الأمريكية سنة . 1865 أما النوع الثاني فهو منتشر في جميع أنحاء العالم، وهو يزول تدريجيا ، لكن ربما حتى اليوم نجده في مناطق معينة.

2- **نظام العمل المضطر"العبودية"**: وهو يصف حالة وجود أسياد يهيمنون على رجال لديهم بقيود معينة لكنهم أحرار في المبدأ .يسمون بالعبيد يخضعون لنظام العبودية. ظهر هذا النظام في أوربا بعد انهيار نظام الرق بسقوط الإمبراطورية الرومانية ، حيث أدى إلى ظهور الرأسمالية والعمل بالأجرة في المصانع.

من مميزات هذا النظام:

- أن العبد يقوم بأعمال مجانية لسيده لاسيما خدمة الأرض.
- في حالة زراعة قطعة أرضه الشخصية (للعبد)يدفع قسط معين من الثمار لسيده.
- الالتزام بالبقاء على قطعة أرضه ولا يغادرها

3- **العمل بالأجرة:** هو العمل الذي أصبح اليوم شاملا ، والذي يميزه عن العمل المضطر هو أن العامل حر في شخصه .ضف إلى ذلك أنه يتقاضى أجرة نقدية مقابل عمله لصاحب الورشة أو المصنع ، ويقوم العامل بإبرام عقد العمل مع صاحب العمل بنص فيه مدة العمل وطبيعته وعمولته.

4- **أنواع أخرى للعمل:** هناك أنواع أخرى للعمل، حيث نجد نظام الخمس الذي مبدؤه هو أداء عمل مقابل خمس ثماره .كذلك نجد العمل بالمكافئة، وهو يصف حالة العامل الذي يقوم بمهمة معينة مقابل مكافئة على إنجاز العمل مهما كان الوقت الذي تتطلبه المهمة.

المطلب الثالث: سوق العمل

يمكن تعريف سوق العمل اقتصاديا بأنه الآلية (أي تفاعل قوى الطلب و العرض على خدمات العمل) التي تتحدد من خلالها مستويات الأجور والتوظيف . من أهم ما يميز سوق العمل عن غيره من الأسواق ما يلي:

1. **غياب المنافسة الكاملة** :يعني عدم وجود أجر واحد للسوق مقابل الأعمال المتشابهة ، ومن أسباب غياب المنافسة الكاملة هو نقص المعلومات عن فرص التوظيف ذات الأجور العالية بالنسبة للعمال ، كذلك هناك بعض العمال ليست لديهم رغبة في الانتقال الجغرافي أو المهني حيث الأجور العالية.
2. **سهولة التمييز بين خدمات العمل** :حتى ولو تشابهت سواء لأسباب عنصرية كالجنس واللون والدين .أو لأسباب اختلاف سن أو ثقافة.....إلخ.
3. **تأثر عرض العمل** :وذلك بسلوك العمال وتفضيلا تهم المختلفة (كمية وقت الفراغ، مستوى الدخل، نوعية العلاقات الإنسانية داخل المؤسسة).
4. **تأثر سوق العمل وارتباطه بالتقدم التكنولوجي** : وتنعكس آثار التقدم التكنولوجي على البطالة في سوق العمل في أحد مظهرين:
   - عندما تحل الآلة محل الأيدي العاملة ، يتم إلغاء بعض الوظائف وبالتالي تظهر البطالة.
   - تغيير بعض الوظائف أو إلغاء بعضها نتيجة ظهور خبرات جديدة ومستوى تعليمي أعلى ويمكن التقليل من البطالة الناتجة بإعادة تدريب وتأهيل العمال.

سوق العمل كأي سوق آخر يتطلب توافر عنصري الطلب والعرض حتى يصبح سوقا بالمعنى الاقتصادي.

الطلب على العمل:

إن الطلب على العمل يتمثل في طلب المنتج لخدمات العمل ، أي أنه يصدر عن المنتج .إن طلب المنتج لخدمة العمل يعتمد على طلب السوق للسلعة التي يساهم العامل في إنتاجها، لذلك يعرف الطلب على خدمات العمل بأنه طلب مشتق .بمعنى أنه مشتق من الطلب على السلعة النهائية التي يساهم العامل في إنتاجها.

عرض العمل:

بالنسبة لعرض العمل فإنه يصدر عن العمال (أو العائلات)، حيث لا يمكننا الفصل بين خدمة العمل وبين العامل ذاته الذي يقدمها ، فظروف العمل وطبيعته وعدد الساعات الأسبوعية وطلب العامل نفسه على وقت الفراغ ، كل هذه العوامل بالإضافة إلى عامل الأجور والتكاليف يتم تحديد ظروف عرض العمل.

التوازن:

يتحدد حجم العمل المستخدم بتفاعل عرض هذا العنصر والطلب عليه ، وفي حالة تساوي هذين الأخيرين يتحقق التوازن في سوق العمل.

المطلب الرابع: إنتاجية و قياس العمل و العوامل المؤثرة في سوق الشغل.

1) **إنتاجية العمل**: الإنتاجية هي مؤشر فعالية عوامل الإنتاج ، و يعبر عنها بإقامة النسبة بين الإنتاج وكمية إحدى عوامل الإنتاج[1] ، و يمكن قياس إنتاجية العمل بالطرق التالية:

- إنتاجية العمل (حسب عدد العمال) = كمية الإنتاج / عدد العمال.
- إنتاجية العمل (حسب وقت العمل) = كمية الإنتاج / عدد ساعات العمل.
- إنتاجية العمل (حسب القيمـــــــة) = كمية الإنتاج / عدد العمال أو عدد ساعات العمل.

2) **قياس معدل التشغيل**[2]: يعبر عنه بالنسبة بين الأفراد العاملون و عدد أفراد الفئة النشيطة، أي يقيس نسبة العاملين من فئة النشطة حيث : $Taux\ d'occupation$ معدل التشغيل $= \frac{\text{population occupée العاملون}}{\text{population activé الفئة النشيطة}}$

ويمكن حساب معدل التشغيل كأنه مكمل لمعدل البطالة بالنسبة للفئة النشطة ، أي :

معدل التشغيل % = 1 – معدل البطالة %

1 Alain beitone et autres ، **dictionnaire de la science économiques** ، Armand colin،p 252-253.

2 Conseil national économique et social، **évaluation des dispositifs d'emploi، session plénière Algérie**، juin 2002، p 02.

3) **معدل النشاط le taux d'activité**

وهو النسبة بين السكان النشطين كليا (المشتغلين + البطالون الباحثين عن عمل) والسكان الكليين المقيمون ، أو حجم اليد العاملة النشطة منسوب إلى حجم اليد العاملة في سن النشاط أو العمل :

$$Le\ Taux\ d'activité = \frac{PO + STR}{PT} = \frac{\text{السكان المشتغلين + البطالون الباحثون عن العمل}}{\text{السكان الكليين}}$$

4) **العوامل المؤثرة على سوق الشغل** : يتكون سوق العمل من شقين أساسيين هما العرض و الطلب على القوى العاملة و أي تأثير على هاذين الشقين يؤثر مباشرة على سوق العمل و من أهم العوامل المؤثرة عليه ما يلي:

- **العامل الجغرافي:** يتعلق بالمكان الذي تتواجد فيه القوى العاملة ، وهذا قصد رسم الحدود الإقليمية لسوق العمل مثل: مقر سكن العامل ، موقع المؤسسات العارضة للعمل مسألة التّكفل بالإيواء و الخدمات الاجتماعية لتوفير أفضل الشروط لحياة العامل و أسرته.
- **العامل الديمغرافي:** يتأثر سوق العمل بشكل كبير بالنمو الديمغرافي في كونه يحدد حجم وكمية اليد العاملة العارضة لقوة عملها في السوق، و تشكل بذلك مخزون حقيقي من القوة العاملة التي تحتاجها المؤسسات و يتعلق الأمر هنا بالفئة النشيطة ، التي وصلت إلى سن العمل و القادرة عليه ، يتأثر النمو الديمغرافي بدوره بالمؤشرات التالية : معدل الولادات و الوفيات ، معدل الخصوبة ، معدل تطور الزواج و الطّلاق، وضعية الهجرة بنوعيها الدّاخلية و الخارجية....الخ ، أما تقدير عدد النشيطين و تركيبتهم النوعية فإن ذلك يتوقف على مجموعة من العناصر: عدد السّكان ، التصنيف الجنسي (ذكور و إناث) فئات الأعمار ، الأشخاص الذين يشتغلون منصب عمل بشكل جزئي ، الذين يزاولون دراستهم ، المؤدّون الخدمة الوطنية مستويات التأهيل المهني و العملي.... الخ.
- **النظام الاقتصادي:** إذا عرف النظام الاقتصادي مرحلة من الرخاء تنتعش فيها الحركة الاقتصاد حيث يرتفع مستوى الناتج و النمو الاقتصادي، ومنه تزداد العمالة و التوظيف في مختلف القطاعات الاقتصادية ، إذ أن هذه المرحلة قد تتصادم بأزمات اقتصادية تؤدي إلى اختلال في التوازنات الاقتصادية الدّاخلية و الخارجية ، وبالتالي فإنه من الطبيعي أن يعجز الجهاز الاقتصادي على إستعاب كل الأيدي العاملة الحالية و الجديدة التي تدخل إلى سوق العمل باستثناء الحالات الخاصّة

التي تتوقف على درجة التأهيل العلمي و المهني.معنى ذالك انه كلما كان النظام الاقتصادي يعيش مرحلة من الإزهار و التطور زاد الطلب على القوى العاملة و العكس.

- **النظام الاجتماعي و الثقافي:** يتأثر سوق العمل بالعلاقة السّائدة بين أفراد المجتمع ، من حيث السّلوكيات و العادات التقاليد و الذهنيات السّائدة التي تأثير على مدة العمل مثل: تقليص ساعات العمل اليومية ، تمديد العطل السنوية ، تقليص سن التقاعد ... الخ مما يجبر المؤسسة على زيادة عدد عمالها للمحافظة على استقرار نشاطها و البقاء على نفس المستوى الذي كانت عليه من قبل الشيء الذي سيرفع الطلب على القوى العاملة المتاحة في السوق ، أما في حالة وجود بطالة مقنعة فقد تكون مقبولة من الناحية السياسية و الاجتماعية مثل: القطاع الزراعي الذي يقبل بها بغرض الحدّ من ظاهرة الهجرة من الريف إلى المدينة ، أو في القطاعات الحكومية مثل: الخدمات العامة لكسب تأييد الطبقة المتوسّطة بالمدن ، و الحيلولة دون تذمرها.
- **النظام التكنولوجي:** تساهم التكنولوجيا في رفع الكفاءة الإنتاجية للمؤسسة وبتكاليف أقل بشرط أن يتم التحكم فيها من خلال يد عاملة محلية متخصصة، لكن هذا قد ينعكس سلبا على مصير اليد العاملة حيث تحل الآلة محل العامل ، مما يؤدي إلى تراكم حجم العرض من القوى العاملة في سوق العمل ، وبموجبها يتغير هيكل الطلب على اليد العاملة ، إذ أن استخدام الآلات يتطلب قوى عاملة ذات كفاءة و مهارة عالية مثل: المهندسين ، التقنيين ، الفنيين ، و محللي البرامج الإعلامية ، عمال الإشراف و الرقابة ، عمال الصيانة.... الخ.
- **النظام التربوي و التكويني:** يؤثر النظام التربوي و التكويني على العرض في القوة العاملة في سوق العمل من الناحية الكمية و الكيفية ، ويتشكل من مجموعة هيئات و مؤسسات تستند إليها مهمة التكوين في شكل: مدارس التعليم ، المعاهد ، مراكز التكوين و الجامعات و يسمح هذا النظام بتأهيل و تكوين الأفراد في مختلف التخصصات لكي يلبوا رغبة المؤسسات العارضة لمناصب العمل ، والتي تفرض شروطا تتعلق أساسا بالكفاءة والتأهيل لضمان فعالية أداء عوامل الإنتاج مثل: الخبرة المهنية و بالتالي تحسين مرد وديتها. يلاحظ في الجزائر هو عدم ملائمة الهيكل التعليمي لمتطلبات سوق العمل ، وجود زيادة كبيرة في عرض خريجي الجامعات ، المعاهد و مراكز التكوين ، التي تستوعب جزءا كبيرا من الشباب نتيجة للتسرب المدرسي و حتى إن قدمت عروض عمل فإنه يصعب تحققها بسبب شروط التي تقيد إمكانية التشغيل مثل: أداء الخدمة الوطنية، الخبرة التي تفرضها المؤسسات و التي تحدد في متوسطها بخمسة سنوات ...الخ.

المبحث الثالث: البطالة إطار نظري

تعتبر قضية البطالة من أهم الظواهر الاقتصادية التي تواجه أي اقتصاد في العالم كما أنها تعتبر من المرتكزات الأساسية التي تقوم بتوجيه السياسات والبرامج الحكومية وتحاول الحكومة دائما إتباع سياسات اقتصادية تهدف إلى تجنب هاته المشكلة والتقليل من الأضرار الناجمة عنها . إن مشكلة البطالة من أهم المشاكل التي تواجه معظم دول العالم ، خاصة الدول العربية وهي تعبر عن الخلل بين عرض العمل والطلب عليه ، بحيث عندما يتجاوز عرض العمل الطلب يؤدي إلى نشوء أزمة بفعل وجود أفراد لا يجدون عملا .أما سوق العمل فهو يمثل نقطة التبادل بين الأفراد الذين يتطلعون إلى الوظائف أو مناصب العمل وأرباب العمل.

المطلب الأول: مفهوم البطالة

أول سؤالا سيطرح في مطلع هذا المبحث هو: من هو العاطل؟

كل شخص من عامة المجتمع يسارع بالإجابة التالية: إنّ العاطل هو من لا يعمل و هذا الردّ غير كاف لأن هناك عدد كبير من الأفراد لا يعملون مثل: الأطفال، المرضى، الشيوخ....الخ ، فهؤلاء لا يجب اعتبارهم عاطلين لأن العاطلين يجب أن يكونوا قادرين على العامل و بذلك فليس كل من لا يعمل عاطلا.

و تأسيسا على ذلك يجمع خبراء الاقتصاد، على تعريف العاطل بأنه:

- "كل من هو قادر على العمل و راغب فيه و يبحث عنه و يقبله عند مستوى الأجر السائد و لكن دون جدوى".

وبصفة عامة تعرف البطالة على أنها [1] « عدم وجود عمل في مجتمع ما للراغبين فيه والقادرين عليه أي أنها تعني صفة العاطل عن العمل » لكن مع هذا هناك أشخاص غير قادرين على العمل مثل :الأطفال و المرضى ، كبار السن والذين أحيلوا على التقاعد ، بالمقابل هناك من هم قادرين على العمل ولا يمكن اعتبارهم بطالين مثل: " الطلبة في الطورين الثانوي والجامعي" ونستبعد أيضا من هو قادر على العمل ولا يبحث عنه نظرا لغناه المادي وكذلك الذين لديهم منصب شغل و يبحثون عن أخر بأجر مرتفع

1 مصطفى سلمان، وآخرون ، **مبادئ الاقتصاد الكلي** : دار المسيرة للنشر و التوزيع ، الأردن ، سنة 2000 م ، ص 237.

ويقومون بتسجيل أنفسهم كعاطلين. بشكل عام يمكن القول عن الشخص أنه عاطل عن العمل إذا توفر فيه شرطان:

1) القدرة على العمل
2) البحث على العمل.

و <u>تعرف البطالة حسب المكتب الدولي للعمل</u>

تتكون فئة البطالين من كل الأشخاص الذين تتراوح أعمارهم بين 16 و 59 سنة[1] ، ووجدوا أنفسهم في إحدى الفئات التالية:

1) بدون عمل :أي الذين لا يعملون مقابل أجر، إن الهدف من معيار " بدون عمل " هو التمييز بين التشغيل والبطالة
2) متاح للعمل: يعني هذا المعيار أنه إذا ما عرض عمل على فرد فإنه سيكون مستعدا وقادرا على العمل فورا خلال فترة البحث.
3) يبحث عن العمل :أي الذين اتخذوا خطوات محددة خلال فترة معينة للبحث على عمل مأجور.

المطلب الثاني: أنواع البطالة.

يمكن تصنيف البطالة إلى عدة أنواع مختلفة ، لكن بصفة عامة سوف نركز على نوعين رئيسيين من البطالة وهما البطالة الإجبارية والبطالة الاختيارية ، مع التعرض للتقسيمات المختلفة التي يمكن إدراجها تحت كل نوع منهما [2] .

1- <u>البطالة الإجبارية</u> : وهي تعني حالة وجود شخص قادر على العمل ، ويبحث عنه بشكل جاد عند أجر سائد .لكنه لا يجده ، حيث يبقى مجبرا على التعطل من غير إرادته أو اختياره[3].

يندرج تحت هذا النوع:

- **البطالة الدورية** :هي البطالة المرتبطة بالدورة الاقتصادية* التي تظهر في فترات الكساد التي تنتج عن حالة انكماش الإنتاج بسبب نقص الطلب على المنتجات مثلا .بالتالي قد

1 Bureau international du travail, **la normalisation international du travail**, (nouvelle série 53, GENEVE, 1953), pp 48-49.

2 محمد علي الليثي و آخرون، **مقدمة في الاقتصاد الكلي**، الدار الجامعية: مصر، سنة 1997، ص257

3 محمد علي الليثي و آخرون، نفس المرجع، ص257 .

*الدورة الاقتصادية مصطلح يعبر عن فترات صعود وهبوط دورية تنتاب النشاط الاقتصادي، وهي تتكون من مرحلتين : مرحلة رواج يتجه فيها حجم الدخل والتوظيف نحو التزايد إلى أن تصل إلى قمة الرواج وعندها تحدث الأزمة ويتجه حجم النشاط الاقتصادي نحو الهبوط ليدخل الاقتصاد مرحلة انكماش إلى أن يبلغ الهبوط قاع الانكماش وبعدها مباشرة يبدأ الانتعاش.

تتوقف بعض المشاريع كليا أو جزئيا مما يؤدي إلى تسريح عدد من القوة العاملة، وهذا النوع من البطالة يسمى "البطالة العابرة " ويظهر عادة في الدول المتقدمة.

2- البطالة الاختيارية: تظهر هذه البطالة عندما يقوم العامل بالتعطل بمحض إرادته دون أي سيطرة أو إجبار ويندرج تحت هذا النوع من البطالة ما يعرف ب:

- **البطالة الاحتكاكية:** تعني وجود الفرد في حالة تعطل ، نتيجة للوقت الذي ينقضي عليه بسبب بحثه عن عمل دون أن يجد العمل المناسب له .أو حالة عدم عثور صاحب العمل على العمالة المناسبة للوظائف الشاغرة. البطالة الاحتكاكية بالمفهوم السابق هي بطالة اختيارية لأنها تتم بناءا على رغبة بعض الأفراد بهدف التفرغ من أجل البحث عن المعلومات المتعلقة بأفضل فرص للعمل في السوق.
- **البطالة الهيكلية:** يمكن إرجاع وجود هذا النوع إلى عاملين أساسيين:

العامل الأول يفسر وجود هذا النوع من البطالة في حالة عدم التوافق بين المهارات المطلوبة لفرص العمل المتاحة وبين المهارات التي يملكها الأفراد الباحثين عن العمل .كذلك عدم التوافق بين المناطق الجغرافية التي توجد بها فرص العمل وبين المناطق الجغرافية التي يوجد بها الأفراد الباحثون عن العمل.

العامل الثاني يرجع سبب وجود البطالة الهيكلية إلى ضعف المقدرة الاستيعابية للاقتصاد الوطني ، والتي تنشأ أساسا بسبب عدم التناسب بين حجم فرص العمل الجديدة التي يمكن أن يخلقها الاقتصاد الوطني وبين حجم الداخلين الجدد لسوق العمل سنويا.

أنواع أخرى من البطالة:

- ✓ **البطالة المقنعة:** تسمى مقنعة ومستترة لأنها غير ملحوظة، وهي تصف العمال الذين يعملون بإنتاجية حدية * تساوي الصفر .غالبا ما نجد هذا النوع من البطالة في المجال الزراعي التقليدي أو الوظائف الحكومية ، نجد مثلا في مزرعة فلاحيه خمسة عمال منهم عاملان قادران على القيام بجميع شؤونها، فنلاحظ أن الثلاثة عمال الباقون هم من ضمن البطالة المقنعة ولكننا لا نستطيع معرفة من هم الثلاثة العاطلون عن العمل.
- ✓ **البطالة السلوكية:** تصف حالة عدم قبول الأفراد بعض الأعمال ، حيث يفضلون البقاء عاطلين على أن يعملوا في تلك الأعمال خشية تأثيرها على مكانتهم الاجتماعية.
- ✓ **البطالة الجامدة:** وهي تمثل العاطلين الدائمين الذين لا يبحثون عن العمل حتى ولو كان موجودا ، رغم أنهم قادرون عليه .نجد ضمن هذا النوع من البطالة أغنياء الدول النامية الذين يعتمدون على فوائد أموالهم أو إيجارات عقاراتهم.
- ✓ **البطالة الجزئية:** تسمى أيضا بالبطالة الموسمية، وهي تصف حالة الأفراد الذين يعملون في مواسم معينة ولا يعملون في مواسم أخرى[1].

المطلب الثالث: قياس البطالة.

نقيس حدة البطالة بمؤشر يسمى معدل البطالة وهو يساوي نسبة عدد العاطلين عن العمل إلى إجمالي عدد أفراد القوة العاملة. ويختلف معدل البطالة من مجتمع إلى آخر، كما يختلف أيضا في المجتمع نفسه من زمن إلى آخر، ويترافق ارتفاع معدل البطالة عادة مع فترات الركود أو الكساد في الاقتصاد وتعتبر البطالة هدرا في أهم مورد من موارد الإنتاج وهو مورد العمل، فتعطل جزء من أفراد القوة العاملة وقعودهم عن العمل يحرم المجتمع من الاستفادة من هؤلاء العاطلين عن العمل ويضعف فرصة زيادة الناتج

* الإنتاجية الحدية تعبر عن التغيرات الحاصلة في الإنتاج الناتجة عن تغير وحدة واحدة في أحد عوامل الانتاج (مع بقاء العوامل الأخرى ثابتة).

1 مصطفى سلمان وآخرون، مرجع سبق ذكره، ص ص241،239.

المحلي وفرصة تحسين مستوى الدخل الفردي[1]. و للحصول على معدل البطالة يتم استخدام المعادلة التالية:[2]

$$\text{معدل البطالة} = \frac{\text{عدد العاطلين عن العمل}}{\text{إجمالي القوة العاملة}} \times 100$$

وفقا للمعنى المعتمد من طرف الديوان الوطني للإحصاء في الجزائر ينقسم العاطلون (STR)عن العمل إلى قسمين : قسم سبق له العمل(STR1) وقسم لم يسبق له أن عمل(STR2) ، وإذا رمزنا إلى اليد العاملة النشطة بالرمز PA ، فإن معدل البطالة (Tc) يساوي[3]:

$$TC = \frac{\text{STR}}{\text{PA}} \%$$

المطلب الرابع:النظريات المفسرة للبطالة

1. مفهوم البطالة لدى المدرسة الكلاسيكية

ومن وجهة نظر الاقتصاد السياسي الكلاسيكي فقد فسر البطالة باعتبارها التوجه الإيديولوجي الذي عبر بوضوح تام عن مصالح ووعي الطبقة البورجوازية الحاملة لمشروع الرأسمالية الصناعية في نهاية القرن 17، وقد عرف بداياته الأولى مع كتابات وليم بيتي (1623– 1685) ليصل إلى أوجه مع أعمال آدم سميث (1723–1790) وديفيد ريكاردو(1772– 1823)، وقد شكل رواد الاقتصاد السياسي الكلاسيكي أهم المعاول التي استهدفت المدرسة التجارية (الميركانتيلية) وأبرز المنظرين للبورجوازية الصناعية الصاعدة خاصة في انكلترا.

لقد أفرد الكلاسيكيون أهمية بالغة للبعدين الاجتماعي والسياسي في تحليل الظاهرة الاقتصادية رابطين في تحليلهم مشكلة البطالة بالمشكلة الديموغرافية وبتراكم رأس المال والنمو الاقتصادي وبالطاقة الإنتاجية للاقتصاد الوطني وأهم ما شغل تفكير الكلاسيكيين هو مشكل التوزيع والربح وتأثيره في تراكم رأس المال حيث يقول ريكاردو في رسالته إلى مالتس* " إن الاقتصاد السياسي ليس بحثا في طبيعة الثروة وأسبابها

1 أحمد أشقر،**الاقتصاد الكلي**: دار العلمية الدولية للنشر والتوزيع ،ط1 ،سنة 2002، ص 298

2 أحمد خير، **تطور التشغيل في الإشكاليات والبطالة بالجزائر في ظل الإصلاحات الاقتصادية:شهادة ماجستير**، السنة الجامعية 2005-2006،الجزائر.

3 رحيم حسين، ،"**موضوعات في الاقتصاد الجزائري،سياسات التشغيل في الجزائر تحليل وتقييم" بحوث اقتصادية عربية**، العدد 61-62، سنة2013 ،ص134.

* خطابات ريكاردو إلى مالتس (1810-1833) ،أشرف على نشرها ج.بونار 1887، باللغة الإنجليزية.

وإنما هو بحث في القوانين التي تعين على تقسيم ناتج الصناعة بين الطبقات التي ستشترك في تكوينه " وقد ارتكزت دعائم الفكر الاقتصادي الكلاسيكي على النقاط التالية:

- خضوع الاقتصاد إلى قوانين طبيعية موضوعية صارمة مستقلة عن وعي الناس وإرادتهم.
- الحرية الاقتصادية (حرية التجارة، حرية العمل، حرية التعاقد) من خلال شعارهم البارز " دعه يعمل... دعه يمر". وذلك للحد من تدخل الدولة أو أي طرف آخر مثل النقابات العمالية.
- رفض الاحتكار من خلال الإعلاء من شأن المنافسة الحرة الكاملة في جهاز السوق الفعال القادر على تجاوز أخطائه ومشاكله بصفة تلقائية وطبيعية فهو الذي يحدد كميات الإنتاج وأشكال توزيع الناتج الإجمالي وكذلك الأسعار وحجم الإنتاج والأجور وأي خلل يتكلف به ما كان يعرف بالرجل الاقتصادي عند الكلاسيكيين.

2. مفهوم البطالة لدى المدرسة الكينزية

"كنت ترى بائعي السندات السابقين على أرصفة الشوارع يحاولون بيع التفاح ، على حين أصبح الكتبة السابقون يطوفون أحياء المال لكي يعيشوا على تلميع الأحذية ومسحها، وأخذ المتعطلون والمشردون يرحبون بالقبض عليهم بتهمة التشرد بغية الحصول على الدفء والطعام في السجن وطلب أكثر من مائة عامل أمريكي العمل في الاتحاد السوفيتي." بهذه الصورة القاتمة يختزل شانون الأزمة الاقتصادية الخانقة التي كان يعرفها المجتمع الأمريكي وهي الظروف التي ستعلن عن ميلاد واحدة من أهم المدارس الاقتصادية ألا وهي المدرسة الكنيزية.[1] ولم يحدث قط في تاريخ الخمسين سنة الماضية أن تدهورت دخول الناس كما هوت في هذه الأزمة التي لم تبق على مرتبات الموظفين

[1] جون ماينرد كنيز (John M. Keynes 1883 - 1946) والتي اعتبرها خصومها مدرسة منظرة للبطالة. والحقيقة أنها كانت كذلك في الاتجاه الذي يناقض الاقتصاديين المحافظين الذي كانوا لازالوا أوفياء للمدرسة الكلاسيكية والمدرسة الحدية. على الرغم من المآسي التي عرفها العالم بعد الخميس وإذا كانت هناك ثمة تاريخ محدد لنشوء ظاهرة البطالة عالمياً فإن عقد العشرينات سجل أعلى معدلات البطالة لفترة ما بعد الحرب العالمية الأولى وبالتحديد في اليوم الذي سمي بـ«الخميس الأسود» تشرين الأول 1929م بعد ضخ كميات كبيرة من الأسهم والسندات والتي تمثل وقتها الرأسمال الأساسي لكبرى الشركات الكبرى العالمية وكانت بعدها قائمة الإفلاسات المتوالية لعدة بنوك ويكفي أن نذكر أنه في العام 1930 أفلس ما يقارب 1325 بنكاً، وقد أحدثت هذه الكارثة الاقتصادية خلالاً كبيراً وراح سوق البطالة بصورة قياسية. والتي يقول عنها جوزيف شومبيتر J.A.Schumpeter " لم توجد أي منطقة محصنة من آثار أزمة عام 1929، لأنها كانت أزمة صناعية وزراعية فانطبقت آثارها السيئة على الجميع. وخفضت الدخول والمرتبات في جميع البلاد ولجميع الأفراد إما بطريق مباشر- ناجم عن سقوط قيمة العملات، وإما بطريق غير مباشر- بتخفيض الإنفاق الحكومي الذي اضطرت إليه الحكومات عندما انكمشت مواردها بنسبة تتراوح بين 25% و 45% كما قدرت المؤسسة الألمانية للبحوث الاقتصادية.

وذوي الدخول الثابتة والزراعيين، وهي الدخول التي من النادر أن تكون قد مست أو لم تمس على الإطلاق في الأزمات السابقة. " لقد أدت مرحلة الأزمة هذه إلى تحولات جوهرية في دور الدولة التي كانت في السابق وبفعل ضغط الكلاسيكيين والنيوكلاسيك – المحايدة بشكل مطلق – لتتحول إلى جهة متدخلة على عكس التصور الرأسمالي الذي يمنح للسوق أهمية بالغة وقد تجلى تدخل الدولة وخاصة في الولايات المتحدة الأمريكية مع السياسة التي نهجها فرانكلين روزفلت والمعروفة (بالنهج الجديد New Deal) مركزة على العامة لزيادة حجم الطلب الكلي وكان لهذه السياسة آثار إيجابية على خفض معدلات البطالة والفقر في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وكذلك بريطانيا وألمانيا مع صعود النازية واتجاهها نحو الأشغال الكبرى والتسلح الضخم.

لقد برز كينز في كنف هذا التدخل الدولي في الشأن الاقتصادي على نحو غير مسبوق فنزعت نظريته إلى تبرير وتنظير هذا التدخل حيث يتبين من كتابات كينز ما لدور الدولة من أهمية في إقامة التوازن للنظام الرأسمالي وبالتالي نقض الأطروحة الكلاسيكية والنيوكلاسيكية. فقد ركز كينز على أهمية الطلب الكلي الفعال والذي يقسمه إلى طلب على سلع الاستهلاك من جهة وطلب على سلع الاستثمار وهذا الطلب هو الذي يحدد حجم العرض الكلي وبالتالي حجم الناتج والأجور والعمالة. وبالنتيجة فإن البطالة هي المقابل الموضوعي لضعف الطلب الكلي الفعال ولغرض القضاء عليها يجب تنمية الطلب الكلي الفعال ولتحقيق التوازن في الدخل القومي كان من اللازم بالنسبة لكينز أن يتعادل الادخارمع الاستثمار عن طريق الاشتقاق المنطقي من المعادلات التالية:

الدخل القومي = الاستهلاك + الادخار الناتج القومي = الاستهلاك +الاستثمار	الدخل القومي = الناتج القومي الادخار = الاستثمار

وتتضح أهمية هذه الخلاصة في ضوء المستجدات التي عرفها النظام الرأسمالي على عهد كينز حث بفاعلين جدد إلى مجال التحكم في الادخار والاستثمار عبر الأسواق النقدية والمالية وهو ما لم يعايشه الكلاسيكيون والنيوكلاسيك الذين لم يضعوا في الحسبان إمكانية انفصال الادخار عن الاستثمار إذ اعتبروا كل ادخار هو استثمار وبالتالي فلا مجال لوجود خلل بين العمليتين وهو ما أصبح ممكنا في عهد كينز الذي اعتبر الكساد والبطالة هما الحصيلة الموضوعية للخلل ما بين الادخار والاستثمار ومن ثم

نادى بتدخل الدولة "فلو افترضنا مثلا أنه في فترة ما زاد حجم الادخار على الاستثمار فإننا نجد حسب المنطق الكنيزي أن الطلب الكلي الفعال سوف يقل عن العرض الكلي. في هذه الحالة سنجد أن المخزون السلعي في قطاع الأعمال يتزايد عن مستواه الطبيعي وتتراكم السلع في المحال التجارية وتنخفض السعار وتقل الأرباح الذي يؤدي إلى الإقلال من حجم الناتج وتتزايد الطاقة العاطلة وتحدث البطالة وينخفض مستوى الدخل القومي.

ولما كانت هناك علاقة دالية (علاقة ارتباط) بين مستوى الدخل القومي ومستوى الادخار القومي فإن انخفاض الدخل القومي سيؤدي خلال الفترة الجارية إلى تقليل حجم الادخار حتى يتعادل مع حجم الاستثمار في نهاية الفترة. وبذلك يتحدد توازن الدخل القومي عند مستوى أقل من مستواه في بداية الفترة. وخلال هذه الفترة يكون هناك انكماش قد حدث مسببا معه حدوث بطالة بين صفوف العمال.

3. مفهوم البطالة لدى النيوكلاسيك والاشتراكيين الطوباويين :

لقد جاءت أعمال الاقتصاديين الإنسانيين في أعقاب النتائج المدمرة التي خلفتها الرأسمالية الصناعية على المستوى الإنساني حيث انتشرت مظاهر البؤس والفقر والبطالة والدعارة والجريمة وارتفعت بذلك الهامشية الاجتماعية وعادت أوربا إلى ممارسات العبودية والاستغلال اللاإنساني للطبقة العاملة بل حتى الأطفال لم يتم استثناؤهم من الآلة الهمجية للاقتصاد الرأسمالي الصناعي*.

ويمكن القول أن أعمال وليام تومبسون (Thompson William1782– 1833) و(جون جراي John Gray 1799–1850) و (توماس هودجسين Thomas Hodgesin1778 – 1869) على التوالي – بحث في مبادئ توزيع الثروة المؤدية أكثر من غيرها إلى السعادة البشرية لوليام تومبسون لعام1824م و"جزاء العمل" لعام 1827م – والنظام الاجتماعي رسالة في مبدأ التبادل لجون جراي لعام 1831م – والدفاع عن العمل لتوماس هودجسكين لعام 1825م ، الأسس النظرية الأولى التي بنى عليها ماركس معظم أفكاره وتصوراته حول النظام الرأسمالي لقد ركز الاقتصاديون الإنسانيون على أن البطالة

* وقد مثلت كتابات رواد هذا الاتجاه سان سيمون Saint Simon (1760 - 1825) روبرت أوين (Robert Owen1771 - 1858) شارل فورييه (1772-1838) بيير جوزيف برودون(1809-1865) لاسال (1825-1864) لوي أوجست بلانكي(1805 -1881) جون فرنسيس براي (1809-1895) ورود برتس J.Karl.Robertus (1805-1875) وغيرهم انتقادات صارمة لهذه الوضعية وفضحا للمساوئ الكبيرة التي ينطوي عليها نمط الإنتاج الرأسمالي إلى الحد الذي دفع بعضا منهم إلى تقديم بدائل طوباوية لحل الجانب الإنساني للرأسمالية وقد عرفوا أيضا بالاشتراكية الخيالية التي لم تراوح مجالس البورجوازية الصغيرة مراهنة على إصلاح الرأسمالية من الداخل من خلال معالجة الجوانب الاجتماعية في علاقات الإنتاج.

هي النتيجة الموضوعية لهيمنة الملاك على الأرض والرأسماليين على وسائل الإنتاج وبالتالي الهيمنة على القيمة التي هي ناتج عمل القوى البشرية (العمالة) بينما مالكي وسائل الإنتاج ماهم إلا مجموعات طفيلية على هامش الإنتاج تسعى فقط إلى السيطرة على فائض القيمة وتنمية الأرباح بخفض تكاليف الإنتاج وخاصة تسريح اليد العاملة أو استغلالها استغلالا بشعا لذا اعتقدوا ومعهم لفيف من المفكرين الاقتصاديين بأن للطبقة العاملة الحق في أن تفهم آليات الاقتصاد السياسي لكي تفهم آليات الاستغلال وبالتالي تنظيم صفوفها لمواجهة الرأسمالية وهو ما تحقق في العام 1825م في بريطانيا إذ صدر أول قانون يشرع لتأسيس نقابات عمالية ، لمواجهة هذه الوضعية نشأت المدرسة الحدية النيوكلاسيكية كتعبير للبورجوازية الخائفة من تفاقم وعي الطبقة العاملة ونتائجه السلبية على مصالحها حاملة معاولها لهدم العلاقات الاجتماعية للاقتصاد وللتأكيد على قانون ساي من جديد ونفي تعرض النظام لأزمة فائض الإنتاج كما أكدت المدرسة الماركسية وبذلك رفضوا رفضا مطلقا إمكانية حدوث بطالة واسعة إذ أن المنافسة الكاملة تمكن الاقتصاد من بلوغ التوظيف الكامل وبالتالي لا يمكن تصورالبطالة في هذا النظام إلا بصورتها الاختيارية أو الهيكلية ولعل الظروف التاريخية (في نهاية القرن 19) التي اشتغلت فيها المدرسة النيوكلاسيكية والتي صادفت الحركة الاستعمارية التي ساهمت في تراكم رأس المال في البلدان الصناعية نظرا لعمليات النهب الكبيرة التي تعرضت لها في دراستها حول "ما هو الاقتصاد السياسي حيث مكنت هذه الوضعية من تحسن نسبي في الجوانب الاجتماعية للطبقة العاملة إضافة إلى التقدم التكنولوجي الهائل الذي عرفه العالم آنذاك (التلفون، الكهرباء، السيارة...الخ). في ختام هذا الجرد لتصورات النيوكلاسيك يتضح لنا بأن هذه المدرسة لم تعطي عناية ملمة لموضوع البطالة وذلك لطابعها المحافظ الذي آمن بالتوظيف الكامل للاقتصاد.

خلاصة الفصل

من خلال عرضنا لهذا الفصل النظري و التطرق لمفاهيم الدراسة ، نصل إلى أن **السياسة العامة** هي « برنامج عمل مقترح لشخص أو جماعة أو حكومة في نطاق بيئة محددة لتوضيح الفرص المستهدفة والمحددات المراد تجاوزها سعيا للوصول إلى هدف أو لتحقيق غرض مقصود » يعني هذا أن السياسات العامة ليست تلقائية بل عملية هادفة ومقصودة ،كما توصلنا إلى أهمية **العمل** من كونه يلعب أدوارًا مختلفة في الحياة الاقتصادية، سواءًا في مجال الإنتاج أو كمصدر للدخل أو كونه موردًا بشريًا الى جانب مساهمته في تحقيق عملية التنمية الاقتصادية، و لا شك أن الأيدي العاملة تمثل أحد أهم عوامل الإنتاج الأربعة، إلى جانب الأرض و رأس المال و التنظيم، حيث يعتبر العمل العنصر الجوهري و الأساسي في إنتاج السلع و الخدمات فمن المعلوم أن العامل يقدم خدمات العمل للآخرين، من أجل إنتاج السلع و الخدمات لقاء أجر معين، وبهذا فإن العامل يحصل على الدخل من جراء تقديم خدماته الى الآخرين، كما يمكننا القول أن **البطالة** هي « عدم وجود عمل في مجتمع ما للراغبين فيه والقادرين عليه، أي أنها تعني صفة العاطل عن العمل » يتضح لنا من خلال دراستنا أن العمل من أكثر المؤشرات دلالة على الإنتاجية.

الفصل الثاني:

واقع التشغيل و إستراتيجية الحكومة لمكافحة البطالة في الجزائر

حاولت الجزائر جاهدة القضاء على المشكلات التي واجهتها ، ومن بينها مشكل البطالة الذي أصبح يعاني منه الشباب وخاصة خريجي الجامعات الذين يعدون أهم فئة في الجزائر ، وبسبب تفشي مشكل البطالة وعدم توازن سوق العمل مع المخرجات العلمية أي زيادة خريجي الجامعة ونقص مناصب الشغل مما أثر على مرونة ووظيفة سوق العمل وعدم توازنه بين أجزائه المختلفة ، لذلك قررت الجزائر تحسين نظامها في تسيير علاقات العمل وتكييفها مع الواقع الاجتماعي تماشيا مع السياسات الاقتصادية و الاجتماعية التي تسعى إلى الحد أو التخفيض من مشكل البطالة لهذه الفئة المثقفة .

وهذا مما دفع بالجزائر إلى تبني العديد من السياسات التشغيلية للقضاء على مشكل البطالة .فقد كانت فترة السبعينات و بداية الثورة الاقتصادية و الثقافية مع تنامي مدا خيل النفط ، وذلك في التخفيض من نسبة البطالة خاصة سياسة التصنيع باستجلاب مصانع كبيرة كان المرجو منها قوة اقتصادية ولكن أظهرت هذه السياسة فشلها على كل من المدى المتوسط و البعيد ، بحيث أصبحت هذه المصانع عبئا على الدولة عوض أن تكون مورد مهم لها .ثم جاءت فترة نهاية الثمانيات وبداية التسعينات وما عرفته من أزمة اقتصادية أثرت على البناء الاجتماعي أثقلت كاهل الدولة ودفع بها إلى هاوية الإفلاس لتبعيتها التامة لأسواق المحروقات التي تهاوت بصورة متسارعة مما جعلها تعاني من المديونية التي فرضت على الجزائر عمليات عديدة من بينها تسريح الكثير من العمال مما شكل ضغطا كبيرا على الحالة الاجتماعية للدولة و توازنها. إن اهتمام الدولة بقضايا التشغيل وتكثيف الجهود لمواجهة ظاهرة البطالة استلزم توفير الشروط اللازمة لضمان تحقيق الأهداف المرجوة وذلك بوضع هياكل قوية ومتخصصة قادرة على تحمل حجم المهام الموكلة إليها. وتم بذلك إنشاء وزارة خاصة بالتشغيل والتضامن الوطني مهيكلة أساسا على المستوى المركزي إلى مديريتين عامتين واحدة للتشغيل والأخرى للتضامن الوطني متفرعتين إلى عدة مديريات مركزية وعلى المستوى المحلي في مديريتين ولائيتين الأولى للتشغيل والثانية للنشاط الاجتماعي، إضافة إلى الوكالات المتخصصة القديمة والجديدة التي وضعت تحت الوصاية المباشرة للوزارة هذا بالإضافة إلى حرص الحكومة في إعداد سياساتها العامة على إيجاد الحلول اللازمة للحد من ظاهرة البطالة ، من خلال مجموعة من ألآليات والتدابير.

في هذا الفصل سنحاول تحليل الظاهرتين "التشغيل و البطالة" بالاعتماد على الجداول و الأشكال و الرسوم البيانية ، المعدة تبعا للمعلومات و للإحصائيات المتوفرة ، على هذا الأساس قسمنا هذا الفصل إلى ثلاث مباحث :

- في المبحث الأول قراءة في تطور البطالة والتشغيل بالجزائر خلال الفترة[2000-2014]
- أما المبحث الثاني سنستعرض إستراتيجية الحكومة لرفع معدلات التشغيل والقضاء على البطالة
- أما المبحث الثالث عرض حول وضعية التشغيل والبطالة (دراسة حالة ولاية سعيدة) خلال الفترة **[2010-2014]**

المبحث الأول: قراءة في تطور البطالة والتشغيل بالجزائر خلال الفترة [2000-2014]

لقد كان لانخفاض أسعار النفط مع نهاية الثمانينات بالغ الأثر في تردي الوضع الاقتصادي في بلادنا . حيث تراجعت الاستثمارات وتراكمت الديون الخارجية ، بالإضافة إلى الظروف الأمنية الصعبة التي عاشتها البلاد .ضف إلى ذلك الإصلاحات الهيكلية التي باشرتها الجزائر[1] مع صندوق النقد الدولي أثرت بشكل كبير على المؤسسات الاقتصادية العمومية و دفعتها إلى التسريح الجماعي للعمال وبالتالي أثرت كل هاته العوامل سلبا على جميع المجالات خاصة منها مجال التشغيل والنتيجة تقلص فرص التشغيل بالوظيفة العمومية ، وتأثر سوق العمل حيث شهدت اختلالات حادة خاصة خلال التسعينات أين ارتفعت معدلات البطالة إلى أكثر من 28% من مجموع القوى العاملة عام 1996 أي ما يعادل 2.2 مليون شخص .بالإضافة إلى بروز ظاهرة الشغل غير الرسمي.

سنحاول من خلال المطلبين القادمين عرض تطور معدلات البطالة و التشغيل في الجزائر و التطرق لاهم الاسباب التي ادت لذالك.

المطلب الاول: تطور معدلات البطالة في الجزائر خلال الفترة [2000-2014]

برز مشكل البطالة في الجزائر منذ منتصف التسعينيات ، مع تنفيذ برنامج التصحيح الهيكلي والتحرير الاقتصادي ، إذ أدى ذلك إلى غلق عديد المؤسسات العمومية وتسريح أكثر من 500 ألف عامل ، و غلق أكثر من1000 مؤسسة عمومية وقد تزامن هذا التحول مع الظروف السياسية والأمنية التي مرت بها البلاد ، والتي أدت إلى تراجع الاستثمارات المحلية والأجنبية ونتيجة ذلك أخذ معدل البطالة في التزايد حتى بلغ نحو30 بالمائة وبالتقريب29.77 بالمائة في سنة 2000 وفق الإحصائيات الرسمية . وفي ما يلي تطور معدلات البطالة خلال الفترة الممتدة من(سنة 2000 إلى 2014) حسب **الشكل رقم 01**.

و في **الشكل رقم 02** سنوضح تباين معدلات البطالة خلال الخمس سنوات الأخيرة وذالك من خلال ثلاث منحنيات **الأول** خاص بفئة الشباب بدون شهادة(son diplôme)و **الثاني** لفئة الشباب الحاملين لشهادة التكوين المهني(formation professionnelle) و**الثالث** خاص بفئة الشباب الحاملين للشهادات الجامعية.

[1] رحيم حسين، مرجع سبق ذكره، ص ص133، 134.

- من خلال تفحصنا لهذه الإحصائيات المبينة في الجدول رقم01 والشكل رقم02، نلاحظ أنها تشير إلى كون هذه الظاهرة قد مرت بمرحلتين بارزتين

المرحلة الاولى(مرحلة الانخفاض في معدلات البطالة): [2000-2008]

من الملاحظ أن معدلات البطالة كانت في تصاعد إلى أن بلغة حدتها سنة 2000 لتصل إلى 30 بالمائة. هذا الارتفاع الذي جاء نتيجة عدة عوامل سياسية واقتصادية واجتماعية مترابطة، أبرزها سياسات إعادة الهيكلة الاقتصادية التي شرعت فيها الدولة بعد دخولها في مفاوضات التصحيح الهيكلي لاقتصادياتها مع المؤسسات المالية الدولية .

لقد سجلت هذه الفترة تراجعا محسوسا لمعدلات البطالة و انتقالا فريدا من نوعه مقارنة بنتائج السنوات التي سبقت ، حيث وصل عدد البطالين عام 2001 حوالي 449 339 2 عاطل عن العمل بنسبة 27.3 بالمائة من إجمالي الفئة النشطة ، و حسب التحقيق الذي أجراه الديوان الوطني للإحصائيات في شهر سبتمبر 2003 حول" النشاط والشغل و البطالة "، بلغت نسبة البطالة 23.7 بالمائة مسجلة انخفاضا قدره 4بالمائة مقارنة بسنة 2001 هذا الانخفاض النسبي يمكن التأكد منه بالقيمة المطلقة ، حيث أن عدد البطالين بلغ 270 078 2عاطل في سنة 2003 بتراجع قدره 179 261 مقارنة بسنة 2001 واستمرت معدلات البطالة في الانخفاض حيث قدر عدد البطالين سنة 2004 بحوالي 534 671 1 عاطل عن العمل بنسبة 17.7 بالمائة مسجلة تراجعا قدره 736 406 مقارنة بسنة 2003 . واستمرت معدلات البطالة في الانخفاض ففي سنة 2005 بلغت 15.3 بالمائة ثم إلى 11.3 بالمائة سنة 2008.

يعود هذا التراجع في نسبة البطالة خلال السنوات الأخيرة من هذه الفترة إلى مجموعة من العوامل نذكر منها ما يلي:

- تحسن الوضعية الأمنية للبلاد في أواخر التسعينات التي ساعدت على الاستقرار السياسي و الاقتصادي مع تحسن المؤشرات الاقتصادية و الاجتماعية التي ساهم فيها بقدر كبير مخطط دعم الإنعاش الاقتصادي* .
- التحسن النسبي في مناخ الاستثمار خاصة بعد (العشرية السوداء) مع ما رافق ذلك من إجراءات تحفيزية لدعم الاستثمار.
- تكثيف التدابير المتعلقة بدعم التشغيل، وخاصة دعم تشغيل الشباب، سواء ما تعلق منها بإنشاء المؤسسات الصغيرة والمصغرة ، أو ما تعلق بدعم العمل المأجور كما سيتم تفصيل ذلك لاحق.

* يهدف برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي إلى إرساء قاعدة اقتصادية متينة بانتهاج مدخل البني التحتية، وقد شرع في تطبيق هذا البرنامج عبر مخططات تنموية : «المخطط الرباعي، 2001-2004» ثم « المخطط الخماسي، 2005- 2009»، ثم البرنامج الخماسي، «2010-2014».

- اعتماد برنامج الإنعاش الاقتصادي من طرف الدولة منذ 2001 ، والذي تم تطبيقه في شكل مخططات تنموية، إذ أدى ذلك إلى تنشيط الاستثمار العمومي وخلق فرص عمل ، ولا سيما في قطاع البناء والأشغال العمومية ، وبصفة غير مباشرة في مختلف الأنشطة المرتبطة بهذا القطاع كصناعة مواد البناء وصناعة الزجاج والنجارة وغيرها .
- كان لارتفاع أسعار النفط خلال هذه الفترة عاملا أساسيا في استمرار تطبيق البرنامج اعلاه (مخطط االانعاش الاقتصادي).

1) **المرحلة الثانية(مرحلة الاستقرار في معدلات البطالة): [2009-2014]:** ما يلاحظ على معدلات البطالة خلال هاته الفترة إنها تميزت بالاستقرار، وبتفاوت طفيف في مجال نسبي من [9.8% الى10.6%] ، ففي سنة 2009 انخفض معدل البطالة إلى 10.2% مقارنة بسنة 2008 إذ كان معدل البطالة في هذه السنة 11.3% ، ثم ينخفض إلى 10% سنتي 2010 – 2011 ليرتفع إلى 11% سنة 2012 ، ثم يسجل انخفاض طفيف سنة 2013 ب 9.8% ليرتفع سنة 2014 إلى 10.6%. يعود هذا الاستقرار في نسبة البطالة خلال هذه الفترة إلى مجموعة من العوامل نذكر منها ما يلي:

- اعتماد مخطط النشاط لترقية العمل ومكافحة البطالة و المقصود به: إنه مخطط عمل هادف إلى ترقية التشغيل ومحاربة البطالة جاء نتيجة تحليل للظروف الاقتصادية والاجتماعية الوطنية والذي يعد من أبرز المخططات التي اتبعتها الحكومة الجزائرية في تحقيق التنمية مع مراعاة شمل كل طبقات المجتمع سواء البطال المتعلم أو البطال المكون ، أو البطال المنعدم التعلم [1].ولعلى ما يميز هذا المخطط هو احتوائه على منهجين في حل مشكلة البطالة والشغل ، وهما:
  - دعم تنمية المبادرات المقاولاتية.
  - دعم ترقية الشغل المأجور.

ويرمي مخطط النشاط لترقية العمل ومكافحة البطالة إلى تحقيق الأهداف التالية:

- محاربة البطالة من مقاربة اقتصادية.

[1] مبروك رايس، عبد الحق رايس، **"تحقيق التنمية الاقتصادية من خلال تطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة تجربة الحكومة الجزائرية في " مخطط النشاط لترقية العمل ومكافحة البطالة":** مداخلة ،في الملتقى الوطني ، جامعة الوادي، يومي (2013/5/6.5) ص6-7.

- ترقية يد عاملة مؤهلة على المدى القصير والمتوسط.
- تنمية روح المبادرة المقاولاتية.
- تكييف الشعب والتخصصات :التكوين حسب احتياجات سوق العمل.
- دعم الاستثمار الإنتاجي المولد لمناصب العمل.
- إنشاء هيئات تنسيقية ما بين القطاعات.
- عصرنة أليات المتابعة والمراقبة والتقييم.
- تحسين وتدعيم الوساطة في سوق العمل.
- بذل جهود أكثر لخلق مليونين منصب عمل في البرنامج الرئاسي للأفاق 2009 .
- تدعيم ترقية وتشغيل الشباب وتحسين نسبة التوظيف بعد فترة الإدماج.
- خفض نسبة البطالة إلى أقل من 10% في أفاق 2010/2009 وأقل من9 % خلال الفترة الممتدة من 2013/2011 .

المطلب الثاني: وضعية التشغيل في الجزائر خلال الفترة [2000-2014]

ابتداءاً من سنة 2000 ومع ارتفاع أسعار المحروقات في الأسواق العالمية وتحسن مداخيل الدولة، وأمام الأزمة الاقتصادية والاجتماعية شرعت الحكومة الجزائرية سنة 2001 في تطبيق برنامج لدعم النمو الاقتصاديProgramme de soutien à la relance économique – PSRE بمبلغ يقدر بـ 525 مليار دينار جزائري (7 مليار دولار أمريكي) على امتداد أربع سنوات ، ومن بين الأهداف التي كانت مسطرة في هذا البرنامج هو رفع وتيرة النمو الاقتصادي وخفض نسبة البطالة ، وقد سطر هذا البرنامج خلق 626380 منصب شغل دائم و 186850 منصب شغل غير دائم ، كما تم تدعيم هذا البرنامج ببرنامج مكمل لدعم النمو رصد له 50 مليار دولار حتى سنة 2009[1]. وسنبين آليات تطبيق هذا البرنامج في المحور الذي يتطرق إلى آليات التشغيل في الجزائر.

1) المرحلة الاولى(مرحلة التطور في نسب التشغيل): [2000-2009]

شهد وضع التشغيل خلال هذه الفترة تحسنا ملحوظا وما تركه من نتائج على تراجع معدلات البطالة حيث انتقل معدل التشغيل من 70.2% سنة 2000 إلى 72.7% سنة 2001 ثم إلى 82.3% سنة 2004

[1]شكوري محمد، شيبي عبد الرحيم، **البطالة في الجزائر**: مقاربة تحليلية واقتصادية، المؤتمر الدولي حول أزمة البطالة في الدول العربية، جامعة القاهرة، مصر، 17-18 مارس 2008، ص12.

حسب الجدول رقم:02 ، نلاحظ بان معدلات التشغيل قد سجلت تحسنا ملحوظا مقارنتا بالسنوات السابقة و في هذه الفترة نلاحظ بأنها حققت قفزة نوعية من 70.2% سنة 2000الى 82.3% سنة 2004 بفارق قدره 12.10% ، و من84.7% سنة 2005 إلى 87.7% سنة 2006 ثم إلى 89.8% سنة 2009 حسب الجدول رقم: 03.02 ،هذا الارتفاع و التحسن في معدلات التشغيل جاء نتيجة مجموعة من الأسباب و أهمها سياسة الدولة الفاعلة للتشغيل و الحد من ظاهرة البطالة ، هذا وبالإضافة إلى تطبيق مختلف البرامج الفئوية والجهوية والقطاعية المتمثلة في:

- تدعيم وتمويل مختلف برامج دعم التشغيل التي انطلقت منذ سنة1987 .
- المخطط الوطني للتنمية الفلاحية والتنمية الريفية الذي شرع في تنفيذه سنة2000 .
- مخطط دعم الإنعاش الاقتصادي الذي شرع فيه سنة 2001.
- برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي Programme de soutien à la relance économique PSRE 2001-2004.[1]
- البرنامج التكميلي لدعم النمو Programme complémentaire de soutien à la croissance – PCSC 2005-2009.
- استحداث المؤسسات الصغيرة والمتوسطة(خلق أكثر من 27400 مؤسسة في سنة 2008).

2) المرحلة الثانية (مرحلة الاستقرار): [2010-2014] ما ميز هذه المرحلة عن سابقتها أننا لاحظنا بان معدلات التشغيل خلال هاته الفترة تميزت بالاستقرار، وبتفاوت ضئيل في مجال نسبي من [89% الى90.2%] ،هذه النتائج تحسب للحكومة الجزائرية كإنجازات خلال هاته الفترة هذا إذا لاحظنا النسبة التي وصلت إليها معدلات التشغيل 90.2% وبالتالي فان معدلات البطالة قد إنخفظت إلى 9.8% من نفس السنة 2013 أما إذا لاحظنا طبيعة هاته المناصب المستحدثة فإننا نجد بان اغلبها مناصب مؤقتة اي ليست دائمة ، وعليه إن الحكومة لم تحل مشكل البطالة وإنما خدرة الشباب مؤقتا ليعود المشكل للظهور من جديد، لكن بالرغم من ذالك فقد استحدثت عدد لابئس به من مناصب الشغل خلال هاته الفترة . يعود هذا الاستقرار في نسب التشغيل خلال هذه الفترة إلى مجموعة من العوامل نذكر منها ما يلي:

1محمد مسعي،"**سياسة الإنعاش الاقتصادي في الجزائر وأثرها على النمو**"،مجلة الباحث ، عدد 10،2012. ص147

- برنامج توطيد النمو الاقتصادي Programme de consolidation de la croissance économique PCCE2010-2014 حيث بلغت حصة تنمية الموارد البشرية حوالي 40 من إجمالي الغلاف المالي لهذا البرنامج والذي قدرب 21.214مليار دينار (ما يعادل حوالي286 مليار دولار)، بما في ذلك الغلاف الإجمالي للبرنامج السابق (9.680 مليار دينار)، أي أن البرنامج الجديد مخصص له مبلغ أولي بمقدار 11.534 مليار دينار (155 مليار دولار)*

فيما يخص مكافحة البطالة فقد سعى هذا البرنامج إلى خلق ثلاث ملايين منصب شغل إلى غاية2014 و هذا يعني ضمنيا توفير 600.000 منصب شغل سنويا وتخفيض نسبة البطالة إلى حدود 9% وهي نتيجة إذا ما تحققت ستسمح للجزائر بأن تكون نموذجا إقليميا في مجال مكافحة البطالة ، وهذا في الواقع يكشف عن الديناميكية الجديدة المعتمدة في سياق مخططات دعم النمو[1] أما عن الغلاف المالي المخصص لهذا المحور فيقدر ب 360 مليار دج موزعة بالشكل التالي:

- 150 مليار دج موجهة لدعم إدماج حاملي شهادات التعليم العالي والتكوين المهني في إطار برامج التكوين والتأهيل
- 80 مليار دج لدعم استحداث مؤسسات ونشاطات مصغرة
- 130 مليار دج موجهة لتراتيب التشغيل المؤقت

* هذه الطريقة" التراكمية "لمختلف برامج الاستثمار العمومي التي اعتمدتها الحكومة منذ 2005 ، أي أن كل برنامج جديد يعتبر امتدادا لسابقه ويحتوي قوامه المالي والمادي، قد أثارت نوعا من الالتباس أو الحيرة لدى الجمهور والإعلاميين، وحتى لدى بعض المحللين الاقتصاديين الذين طرحوا عدة تساؤلات حول" ضخامة مبلغ 286 مليار دولار المخصص للبرنامج الجديد "توطيد النمو." وربما كان مرد هذا الخلط إلى النقص في الإعلام من طرف السلطات العمومية المعنية آنذاك.

[1] عبد الرحمان تومي، **الإصلاحات الإقتصادية في الجزائر**، دار الخلدونية، الجزائر، 2011 ، ص31

المطلب الثالث: الجهود المبذولة من طرف الدولة لمكافحة البطالة.

ومن جملة الجهود المبذولة من طرف الدولة لتحقيق أهداف المخطط الوطني للبطالة ما يلي[1]:

دعم الاستثمار في القطاع الاقتصادي المولد لمناصب الشغل: من خلال محاولة تنفيذ كافة المخططات التوجيهية لتنمية القطاعات الصناعية خاصة الصناعات الصغيرة والمتوسطة منها. وكذا القيام بإصلاحات تتعلق بنمط تنظيم الأراضي الفلاحية العمومية واستغلالها.

ترقية التكوين التأهيلي بغرض تيسير الاندماج في عالم الشغل: وذلك في إطار تشجيع التكوين في الوسط المهني بالموقع من خلال دعم الدولة للمؤسسات التي تشارك في نشاطات التكوين، لا سيما في التخصصات والتأهيلات التي تعرف عجزا في سوق العمل.

ترقية السياسات المحفزة على إنشاء مناصب الشغل باتجاه المؤسسات: بالعمل على تحسين مستوى التحفيزات السارية في المجال الجبائي والشبه الجبائي وفي مجال تشجيع الاستثمارات وقد أخذت مثل هذه الإجراءات حيزا معتبرا من محتوى قانون المالية لسنة 2011.

تحسين وعصرنة تسيير سوق العمل: وذلك عن طريق مواصلة برنامج إعادة تأهيل الوكالة الوطنية للتشغيل بفضل إتمام انجاز المخطط الثلاثي الذي يركز على الاستمرار في التوظيف إلى غاية 2011 بغرض تحسين نسبة التأطير لعدد البطالين.

وضع أجهزة للتنسيق بين القطاعات المختلفة: وتتشكل هذه الأجهزة من:اللجنة الوطنية للتشغيل يرأسها رئيس الحكومة وتضم وزراء القطاعات المعنية.لجنة قطاعية مشتركة لترقية التشغيل يرأسها الوزير المكلف بالتشغيل ذات امتدادات على مستوى الولايات برئاسة الوالي.

متابعة آليات تسيير سوق العمل ومراقبتها وتقييمها: وتتكون اللجان التي تعمل على المتابعة والتقييم لسوق العمل من:اللجنة الوطنية للتشغيل برئاسة رئيس الحكومة.اللجنة القطاعية المشتركة برئاسة الوزير المكلف بالتشغيل. الوزارة المكلفة بالعمل والتشغيل بواسطة هياكلها غير المتمركزة والمرفق العمومي للتشغيل.

[1] براق محمد، بوسبعين تسعديت، **أسباب انتشار البطالة وإجراءات مواجهتها في الجزائر**، مداخلة في الملتقى الدولي تحت عنوان استراتجية الحكومة في القضاء على البطالة وتحقيق التنمية المستدامة المحور المشارك فيه: استراتجية الحكومة في القضاء على البطالة،

ترقية تشغيل الشباب: بانتهاج سياسات جديدة تأخذ بعين الاعتبار أهداف النمو الاقتصادي وضرورة الانتقال من المعالجة الاجتماعية للبطالة إلى مرافقة طالبي العمل من خلال صيغ متعددة الأشكال.

المبحث الثاني: إستراتيجية الحكومة لرفع معدلات التشغيل والقضاء على البطالة

رغم مساعي الدولة الجزائرية طيلة عقدين من الزمن للتقليل من ظاهرة البطالة و التي لم يتحكم فيها إلى غاية اليوم، وفي ظل طرح طرق وصيغ تشجيع روح المبادرة الفردية و الجماعية للشباب الجزائري، حيث شكلت وكالات وطنية متخصصة في دعم و ترقية الشباب، كما وفرت التمويل اللازم و خُفِّفَت الأعباء الضريبية و محاولة تحقيق التوازن الجهوي و غيرها هذا من جهة، و من جهة أخرى رُبِطَت سياسات التشغيل بسياسات التضامن الوطني ، كما عملت الحكومة على تشجيع الاستثمار المحلي وكذا الأجنبي المباشر من اجل توفير المزيد من مناصب الشغل، كما وضعت الحكومة إستراتيجية التنوع الاقتصادي ضمن أولوياتها في المخطط الخماسي 2010-2014 من أجل خلق تنوع في مناصب الشغل

المطلب الأول: سياسات الشغل الأولى التي اعتمدت عليها الجزائر

لقد أدخلت الدولة تعديلات قانونية على قانون العمل حيث تم تبني صيغ جديدة للشغل لأول مرة في الجزائر و كان الهدف منها هو توسيع سوق العمل[1] ، حيث صنفت إلى:

- عقود العمل المحددة المدة
- العمل في المنزل
- عقود ما قبل التشغيل
- برنامج الشغل المأجور بمبادرة محلية
- برنامج أشغال المنفعة العامة ذات الاستعمال المكثف لليد العاملة

1- عقود العمل المحددة المدة:

كما جاء في القانون 11/90 و في مادته 12: عقود العمل بالتوقيت الكلي أو الجزئي و الذي اتضح أكثر مع صدور المرسوم التنفيذي رقم 97/ 473 [2]و الذي تم فيه تحديد مدة العقد، و كما جاء في مادته 2 من الأمر 97/ 03 حيث قدرت ساعات العمل بـ 40 ساعة أسبوعيا توزع على 5 أيام عمل على

[1] غالم عبد الله ، حمزة فيشوش، **"إجراءات وتدابير لدعم سياسة التشغيل في الجزائر (المساهمات وأوجه القصور)"** مداخلة في الملتقى الدولي بعنوان: إستراتيجية الحكومة في القضاء على البطالة وتحقيق التنمية المستدامة ، جامعة المسيلة يومي (2011/11/16.15) ص ص4-7

[2] المرسوم التنفيذي رقم 473/97 المؤرخ في 08 ديسمبر 1997 يتعلق بالعمل بالتوقيت الجزئي، الجريدة الرسمية رقم 82 المؤرخة في 14 /12/ 1997

الأقل في حين جاء في المادة 4 من الأمر 97/ 03 [1]مفاده أنه يمكن تخفيض المدة القانونية الأسبوعية للعمل بالنسبة للأشخاص الذين يمارسون أشغال شاقة و خطرة ، كما يمكن أن ترفع بالنسبة لبعض المناصب المتميزة حسب فترات التوقف من النشاط . و عموما يمكن إبرام عقود العمل لمدة محددة بالتوقيت الكلي أو الجزئي حسب الحالات التالية:

1. عندما يتم توظيف العامل لتنفيذ عمل مرتبط بعقود أشغال أو خدمات غير متجددة.
2. عندما يتعلق الأمر باستخلاف عامل مثبت في منصب تغيب عنه مؤقتا، يجب على المستخدم أن يحتفظ بمنصب العمل لصاحبه.
3. عندما يتطلب الأمر من الهيأة المستخدمة إجراء أشغال دورية ذات طابع متقطع.
4. عندما تتطلب الحاجة إلى العامل خاصة في الحالات الموسمية.

و عموما فإن هذه الصيغ كانت محددة بدقة ، و حسب ما جاء في المادة 3 من الأمر 96/ 21 و التي تضمنت مادته 12 مكرر:

1. لمفتش العمل المختص إقليميا التأكد من أن عقد العمل لمدة محددة أبرم حسب إحدى الحالات المنصوص عليها في العقد و موافقة للنشاط الذي وظف من أجله العامل
2. كما يمكن الإشارة في جانب الحقوق بأن العامل المشغل بالتوقيت الجزئي له نفس حقوق العامل المشتغل بالتوقيت الكامل من حيث الأجر و التعويضات و مدة التربص.

2- عقود العمل في المنزل:

نظم المشرع الجزائري عقد العمل في المنزل بموجب المرسوم التنفيذي رقم 97/ 474 [2]المؤرخ في 08 ديسمبر 1997 إذ يعتبر العمل في المنزل وفقا للمادة 02 منه ، كل عامل يمارس في منزله نشاطات إنتاج سلع و خدمات أو أشغال تحويلية لصالح مستخدم واحد أو أكثر مقابل أجر، و يقوم بمفرده أو بمساعدة أفراد العائلة و يتحصل بنفسه على أدوات العمل و المواد الأولية دون وساطة ، أما عن الأجر فيتلقاه مقابل الجهد المبذول و يقاس على أجر المهن المماثلة. كما يستفيد العامل في المنزل من خدمات الضمان الاجتماعي و يستوجب عليه التصريح بالعمال المشغلين لديه لدى الضمان الاجتماعي لتفادي

[1] الأمر رقم 97/ 03 المؤرخ في 11 جانفي 1997، يحدد المادة القانونية للعمل، الجريدة الرسمية رقم 03 المؤرخة في 12 جانفي 1997

[2] أنظر المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 97/ 473.

المتابعة القضائية. و يمكن الإشارة إلى أن العامل في المنزل يمكن أن يتعاقد مع شخص طبيعي أو معنوي عاما أو خاصا.[1]

3- برنامج عقود ما قبل التشغيل CPE:

يعتبر من أهم البرامج المطبقة حاليا ، موجه لإدماج الشباب المتحصلين على شهادات جامعية و الذين يدخلون سوق الشغل لأول مرة . وضع البرنامج حيز التنفيذ بموجب المرسوم رقم : 402/98 المؤرخ في : 1998/12/02 و يهدف إلى زيادة العروض وتشجيع وتسهيل إدماج المتحصلين على شهادات علمية في سوق الشغل من خلال الفرصة التي يمنحها إياهم عقد ما قبل التشغيل في اكتساب تجربة تساعدهم على الإدماج النهائي لدى أصحاب العمل (كل الهيآت والمؤسسات العمومية والخاصة).

تتكفل الدولة بالأجور الأساسية للمدمجين مع تكاليف التغطية الاجتماعية طيلة مدة عقد ما قبل التشغيل الذي يمكن أن يصل إلى سنتين، كما يستفيد المدمج من نظام العلاوات يدفع من طرف صاحب العمل. ويعتبر عقد ما قبل التشغيل التزام ثلاثي الأطراف بين : صاحب العمل و المترشح ومديرية التشغيل التي تمثل وكالة التنمية الاجتماعية[2] وحتى يكون المترشح مؤهلا للاستفادة من عقد ما قبل التشغيل فإنه يتقدم للتسجيل لدى مكاتب الوكالات المحلية للتشغيل التي تقوم بإرسال قوائم المسجلين حسب الاختصاص إلى مديريات التشغيل. وتقوم مديرية التشغيل في هذا البرنامج بدور إعلامي وتوجيهي كبير سواء لدى:

1) أصحاب العمل بالاتصال بكل المؤسسات التي يعنيها البرنامج و إبراز أهمية البرنامج من خلال:
   - الفرصة التي تمنحها لأصحاب العمل لتدعيم و تأطير مؤسساتهم بكفاءات جامعية تتكفل بهم الدولة طيلة مدة عقد ما قبل التشغيل.
   - الامتيازات الضريبية وشبه الضريبية التي تستفيد منها المؤسسة في حالة الإدماج النهائي بعد فترة العقد.

[1] عقيلة خرباشي، **سياسة التشغيل في الجزائر بين الحماية الاجتماعية و التضامن الوطني**، مجلة دراسات اقتصادية ، العدد 16، جويلية 2010، ص 10 .

[2] شلالي فارس، **دور سياسة التشغيل في معالجة مشكلة البطالة في الجزائر خلال الفترة 2001- 2004، مع محاولة اقتراح نموذج اقتصادي للتشغيل للفترة 2005- 2009**، مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، جامعة الجزائر، 2005/2004، ص113.

2) أو عند المترشحين الجامعيين باستقبالهم من طرف أعوان المديرية بصفة فردية في حوار يهدف إلى التعرف على قدراتهم وتوجيههم نحو المؤسسات التي تقدم عروضا تناسب اختصاصاتهم واستعداداتهم. ومن خلال الاحتكاك المباشر سواء بالشباب الجامعي أو أصحاب العمل فإن البرنامج حقق نجاحا معتبرا باعتراف الطرفين:

- فأصحاب العمل يشهدون أن الديناميكية التي أتى بها البرنامج مكنت من إعطاء نفس جديد لتشغيل المتحصلين على شهادات جامعية داخل المؤسسات.

- ونفس الشيء بالنسبة للشباب الجامعي الذي يعتبر التجربة ناجحة حيث سمحت له باقتحام عالم الشغل لأول مرة. و يبرز أكثر نجاح البرنامج من خلال النتائج التي حققها حيث استفاد خلال سنة 2004 لوحدها أكثر من 60.000 شاب من عقود، كما أن الأهداف المسطرة بالنسبة للخمس سنوات القادمة ستسمح بإدماج أكثر من 300.000 شاب جامعي.

4- برنامج الشغل المأجور بمبادرة محلية (تشغيل الشباب) ESIL:

وهو بمثابة تدعيم للجماعات المحلية في إطار مجهوداتها لمواجهة[1] البطالة موجه لإدماج الشباب البطال بدون مؤهلات أو بمؤهلات بسيطة الذين تتراوح أعمارهم ما بين 19 إلى 30 سنة في ورشات تكلف بإنجاز نشاطات تعود بالمنفعة العامة على المواطنين في كل بلدية، مع الإشارة إلى برنامج آخر يشبهه إلى حد كبير هو: برنامج النشاطات ذات المنفعة العامة في نظام الشبكة الاجتماعية الذي تشرف عليه مديرية النشاط الاجتماعي لحساب وكالة التنمية الاجتماعية التابعة لنفس الوزارة.

5- برنامج الأشغال ذات المنفعة العامة للاستعمال المكثف لليد العاملة TUP.HIMO: وهو برنامج تشارك فيه عدة قطاعات يرمي إلى خلق مناصب شغل مؤقتة بصورة كثيفة وفي وقت سريع موجه أيضا للشباب البطال بدون مؤهلات و بالخصوص في المناطق النائية والمحرومة التي مستها البطالة أكثر[2].

إن البرامج الثلاثة الأنفة الذكر تنجزها مديرية التشغيل لحساب وكالة التنمية الاجتماعية التي كلفت من طرف الوزارة الوصية بالإشراف على كل البرامج ذات الصيغة الاجتماعية سواء في التشغيل أو في الحماية الاجتماعية وميزة هذه البرامج أنها ممولة كلية من طرف الدولة وموجهة لفئات اجتماعية معينة.

---

[1] محمد قرقيب، **عرض حول التوجيه و الإرشاد في برنامج و أجهزة التشغيل بالجزائر**، 2005، ص 10

[2] محمد قرقيب، المرجع السابق، ص 11

وكالـة التنميـة الاجتماعيـة ADS: هـي هيـأة ذات طـابع خـاص يتـابع نشـاطها وزيـر التشـغيل والتضـامن الوطني أنشئت عام 1996 في ظل تطبيق مخطط إعادة الهيكلة بالجزائر هدفها التخفيف من حدة نتائج هـذا المخطـط علـى الفئـات الاجتماعيـة الضـعيفة وذلـك بوضـع تـدابير وبـرامج لمحاربـة البطالـة والفقـر والتهميش. وتتمثل مهامها الأساسية في مايلي:

- ترقية و اختيار وتمويل كل العمليات الموجهة للفئات الاجتماعية المحتاجة.
- تمويل مشاريع لها منفعة اقتصادية واجتماعية تستعمل في إنجازها يد عاملة كثيفة أي تشغيل أكبر عدد ممكن من العمال في كل مشروع.

إن الهدف من وراء هذه الصيغ هو أن المشرع أراد تكريس ما يسمى بالأسر المنتجة المعروفة في بعض البلدان كاليابان و التي تساعد على تخفيض البطالة بشكل نسبي و كذا نقل المهارات و إعطاء قيمة مناسبة لما ينتجه العمال سواء في المنازل أو غيرها، و إبراز اهتمام الدولة بالحماية الاجتماعية للأسر و العائلات.

<u>المطلب الثاني</u>: أهم الأطر القانونية وأهم الآليات والبرامج التي وضعتها الدولة لتجسيد وتنفيذ سياسات التشغيل

إن صعوبة و حساسية سياسة التشغيل في الجزائر، و تعدد أهدافها و أبعادها، أقتضى حتمية تأطيرها بمجموعة من النصوص القانونية والتنظيمية[1]، التي تضبط عمليات تجسيدها ميدانياً و كذا بمجموعة من الآليات والبرامج والمخططات العملية لتطبيقها وتنفيذها عملياً ، فبالنسبة للأطر التنظيمية و القانونية لا يمكن حصرها ،إلا أنه يمكن أن نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر:

- **الأطر القانونية:**

1. القانون المتعلق بتنصيب العمال ومراقبة التشغيل، الذي نص في مادته الثالثة على أن: "تضمن الدولة صلاحيات تنظيم في ميدان التشغيل، لاسيما في مجال:
   - المحافظة على التشغيل وترقيته
   - الدراسات الاستشرافية المتعلقة بالتشغيل

[1] أحميـة سليمان، **السيـاسـة العـامــة في مجـال التشغيـل ومكافحـة البطالـة في الجزائــر**،محاضرة ألقيت بالملتقى العلمي حول " السياسات العامة ودورها في بناء الدولة وتنمية المجتمع"، المنعقد بكلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة الطاهر مولاي ، سعيدة، ما بين 26 و 27 أفريل 2009،ص4-5 .

- المقاييس القانونية والتقنية لتأطير التشغيل ومراقبته
- أدوات تحليل وتقييم سياسة التشغيل
- أنظمة الإعلام التي تسمح بمعرفة سوق العمل وتطوره[1]

2. والقانون المتعلق بالتدابير التشجيعية لدعم وترقية التشغيل.[2] الذي حدد أهدافه في مادته الأولى والتي تتمثل في وضع التدابير التشجيعية لدعم وترقية التشغيل عن طريق تخفيف الأعباء الاجتماعية لفائدة المستخدمين، وتحديد طبيعة ومختلف أشكال المساعدة.
3. والمرسوم التنفيذي المحدد لمهام الوكالة الوطنية للتشغيل وتنظيمها وسيرها،[3] التي كلفتها السلطات العمومية بمجموعة من المهام الأساسية في مجال التشغيل ورصد تفاعلات سوق العمل، يمكن أن نذكر منه على سبي المثال:
   - تنظيم معرفة وضعية السوق الوطنية للتشغيل واليد العاملة وتطورها وضمان ذلك.
   - تطوير الأدوات والآليات التي تسمح بتنمية وظيفة رصد سوق العمل وتقييسها.
   - تشجيع الحركية الجغرافية والمهنية لطالبي العمل. والمشاركة مع المؤسسات والهيئات المعنية في تطبيق عمليات التحويل المهني، أو التكوين التكميلي الخاص بتكييف مؤهلات طالبي العمل مع متطلبات عروض العمل المتوفرة.
   - المشاركة في تنظيم وتنفيذ البرامج الخاصة بالتشغيل التي تقررها الدولة والجماعات المحلية وكل مؤسسة معنية وإعلامها بتسيير البرامج المذكورة وإنجازها.
   - البحث عن كل الفرص التي تسمح بتنصيب العمال الجزائريين في الخارج.
   - تطوير مناهج تسيير سوق العمل ، وأدوات التدخل على عرض وطلب العمل وتقييمها.
   - متابعة تطور اليد العاملة الأجنبية بالجزائر في إطار التشريع والتنظيم المتعلقين بتشغيل الأجانب ، وتنظيم البطاقية الوطنية للعمال الأجانب وتسييرها.
4. والمرسوم التنفيذي المتعلق بجهاز المساعدة على الإدماج المهني.[4] الذي يهدف إلى تشجيع الإدماج المهني للشباب طالبي العمل المبتدئين. إلى جانب تشجيع كافة أشكال النشاط والتدابير الأخرى الرامية إلى ترقية تشغيل الشباب، لاسيما عبر برامج التكوين، والتشغيل والتوظيف.

[1] القانون رقم: 19/04 المؤرخ في: 25 ديسمبر 2004، الجريدة الرسمية، عدد 83 الصادرة في: 26 ديسمبر 2004.
[2] القانون رقم: 21/06 المؤرخ في: 11 ديسمبر 2006. الجريدة الرسمية. عدد 80 الصادرة في: 11 ديسمبر 2006.
[3] المرسوم التنفيذي رقم: 77/06 المؤرخ في: 18 فيفري 2006. الجريدة الرسمية. عدد 09 الصادرة في: 19 أبريل 2006.
[4] المرسوم التنفيذي 126/08 المؤرخ في 19 أبريل 2008. الجريدة الرسمية. عدد 22 الصادرة في: 30 أبريل 2008.

5. هذا إلى جانب العديد من النصوص القانونية والتشريعات المتعلقة بتشجيع خلق المقاولات والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، وتلك المتعلقة ببعض الهيئات والأجهزة الأخرى الناشطة في مجال التشغيل إما بصفة مباشرة أو غير مباشرة ، كالصندوق الوطني للتأمين على البطالة وهيئات التنصيب الخاصة[1]

- **آليات وبرامج التشغيل:**

لقد اعتمدت الدولة الجزائرية في إطار تنفيذ سياستها في هذا الشأن على مجموعة من الآليات والبرامج للنهوض بسوق الشغل ، بحيث تعددت المناهج واختلفت الطرق ، منها ما يتعلق بالتشغيل المباشر، ومنها ما يتعلق بتشجيع خلق المؤسسات التي توفر المزيد من فرص العمل ، ومنها ما يتعلق بتنظيم بعض أنماط التوظيف الخاص ببعض الفئات العمالية ، مثل حاملي الشهادات الجامعية ، والتكوين المهني والباحثين عن العمل القادمين من مختلف مؤسسات التعليم والتكوين العالي والمتوسط(DAIP) ، وحتى بالنسبة لمن هم دون تأهيل.

الأمر الذي شكل ما يمكن وصفه بالتجربة الوطنية في مجال التشغيل بصفة عامة ، وتشغيل الشباب بصفة خاصة ، على أساس أن هذه الشريحة تشكل الإشكالية المعقدة لسياسة التشغيل في الجزائر.

1) **مديرية التشغيل بالولايات Directions d'emplois** : أنشئت بموجب المرسوم :50/02المؤرخ في: 22 جانفي 2002الذي يحدد القواعد الخاصة بتنظيم مصالح التشغيل في الولاية وعملها ، تمثل وزارة التشغيل على المستوى المحلي وموجودة في كل ولاية من الولايات 48 حسب التقسيم الإداري للجزائر. تتشكل مديريات التشغيل من مصالح تتفرع عنها مكاتب وأما مهمتها الأساسية كما جاء في المادة 03 من مرسوم إنشائها فهي تطوير جميع التدابير الرامية إلى تشجيع التشغيل وترقيته وبعثه وتضعها حيز التنفيذ وتقوم حاليا بتنفيذ ثلاثة برامج هامة من البرامج الوطنية لترقية الشغل لحساب وكالة التنمية الاجتماعية، وهذه البرامج ترمي إلى خلق مناصب شغل مؤقتة ومباشرة ممولة من طرف الدولة.

2) **الوكالة الوطنية التشغيلANEM:** هي مؤسسة عمومية ذات طابع إداري أنشئت بموجب المرسوم التنفيذي 259/90 المؤرخ في 08 سبتمبر 1990 المعدل والمكمل للأمر رقم : 42/71 المؤرخ في :

[1] المنظمة بمقتضى المرسوم التنفيذي 123/07 المؤرخ في: 24 أفريل 2007 الذي يضبط شروط وكيفيات منح الاعتماد للهيئات الخاصة لتنصيب العمال وسحبه منها... الجريدة الرسمية. عدد 28 الصادرة في: 2 ماي 2007.

17 جوان 1971 المتضمن تنظيم الديوان الوطني لليد العاملة المنشأ بالمرسوم رقم : 99/62 المؤرخ في : 29نوفمبر 1962.

وبذلك نلاحظ أن الوكالة وبعد تغيير التسمية تعتبر من أقدم الهيأة العمومية للتشغيل في الجزائر، ومهمتها الأساسية كما ذكرنا هي تنظيم سوق الشغل وتسيير العرض و الطلب ، وتلعب في هذا الشأن دورا أساسيا في التقريب بين:

- طالبي العمل وهم البطالين من كل الفئات.
- أصحاب العمل وهم كل المؤسسات الاقتصادية التابعة للقطاعين العمومي والخاص.

باستثناء طبعا الإدارة العمومية التي يخضع التشغيل فيها لإجراءات أخرى تحت إشراف المديرية العامة للوظيف العمومي. وقد جاء القانون رقم : 90/04 المؤرخ في : 25 ديسمبر 2004 المتعلق بتنصيب العمال ومراقبة الشغل ليعزز مكانة و دور الوكالة بصفتها الهيأة العمومية التي تضمن تنصيب العمال وتشغيلهم باستثناء الأماكن التي لا توجد بها هياكل الوكالة أين رخص للبلديات استثناء أن تقوم بهذا الدور في حدود اختصاصاتها الإقليمية. وحتى تواكب التطورات والتغيرات الاقتصادية والاجتماعية وحتى تقوم بدورها في توفير فرص العمل حسب معايير العمل الدولية ، استفادت الوكالة من مخطط تأهيل وإعادة الاعتبار يهدف أساسا إلى تحقيق ما يلي:

- تدعيمها بالإمكانيات لتصفية كل المشاكل التي تعيق سيرها مع توحيد دعائم التسيير والتدخل في سوق الشغل.
- اتخاذ إجراءات عصرنه طرق تسييرها وتدخلها تماشيا مع التطورات التكنولوجية الراهنة.
- تطوير وتحسين الخدمات التي تقدمها للمتعاملين معها سواء طالبي العمل أو أصحاب العمل.

مجال تدخل الوكالة: بصفتها مصلحة عمومية فهي تشكل الركيزة الأساسية للبنيان الهيكلي للمصالح العمومية للتشغيل، ونظرا لدورها الأساسي في تنظيم وتنشيط سوق الشغل واليد العاملة فهي مطالبة بوضع في متناول كل السلطات المحلية والولائية والوطنية وكل المتعاملين معها، معلومات دقيقة ومنتظمة وموثوقا بها عن تقلبات هذه السوق ، كما تساهم في التنفيذ الميداني لسياسة التشغيل ومختلف البرامج المعتمدة من طرف الدولة.

مهام الوكالة: يتجلى دور الوكالة ودعمها للتطوير الاجتماعي والاقتصادي في المهام التي تقوم بها والتي تتلخص فيما يلي:

- تلقي عروض العمل والتنقيب عنها وتسجيل طلبات العمل.
- السهر في إطار ترقية الشغل على رفع نسبة التنصيب ، والعمل على تلبية العرض والطلب.
- المشاركة في تنظيم وتطبيق برامج التشغيل الموفرة من طرف الدولة.
- القيام بالدراسات والتحاليل والتحقيقات الميدانية في مجال التشغيل.
- تطوير معرفة المحيط والإطلاع على كل المعلومات التي تمكنها من التنبؤ والتخطيط للتمكن من القيام بعمليات التنصيب وكذا تنظيم التعويض.

3) **الوكالـة الوطنيـة لـدعم تشغـيل الشـباب(ANSEJ)**: هيأة ذات طابع خاص يتابع نشاطها وزير التشغيل والتضامن الوطني أنشئت عام 1997 ، ويشكل جهاز دعم تشغيل الشباب أحد الحلول الملائمة ضمن سلسلة الإجراءات المتخذة لمعالجة مشكل البطالة في ظل المرحلة الانتقالية للاقتصاد الجزائري. من الأهداف الأساسية لهذا الجهاز :

- تشجيع خلق النشاطات من طرف الشباب أصحاب المبادرات.
- تشجيع كل الأشكال والإجراءات الرامية إلى ترقية تشغيل الشباب.
- تقديم الدعم والاستشارة لأصحاب المبادرات لإنشاء مؤسسات مصغرة في مختلف مراحل المشروع.
- إعلام المستثمر الشاب بالقوانين المتعلقة بممارسة نشاطه.
- إبلاغ أصحاب المبادرات المقبولة بالدعم الممنوح لهم والامتيازات المقررة في جهاز المؤسسات المصغرة.
- ضمان متابعة ومرافقة المؤسسات المصغرة سواء خلال فترة الإنجاز أو بعد الاستغلال وحتى في حالة توسيع النشاط.

الجـهاز موجـه للشـباب البـطال مـن: أصحاب المبادرات للاستثمار في المؤسسات المصغرة ، والذين يظهرون استعدادا وميولا وتتراوح أعمارهم مابين 19 إلى 35 سنة. يمتلكون مؤهلات مهنية أو مهارات فنية في النشاط الذي يقترحونه.كذلك الاستعداد للمشاركة بمساهمة شخصية في تمويل المشروع. وباستثناء النشاطات التجارية البحتة، فإن الجهاز يمول كل نشاطات الإنتاج والخدمات مع مراعاة عامل المردودية في المشروع ، بحجم استثماري قد يصل حتى : 10 مليون دينار جزائري ، أما صيغة التمويل فإنها موزعة على:

- قرض بدون فوائد من الوكالة.
- قرض بفوائد مخفضة من البنك
- مساهمة شخصية من صاحب المبادرة تحدد وفقا للمبلغ الإجمالي للمشروع.

وتلعب الوكالة دورا توجيهيا وإعلاميا كبيرا بفضل شبكتها المتكونة من 53 فرع عبر كامل ولايات الوطن وذلك من خلال:

- حملات إعلامية تحسيسية متواصلة
- أسلوب المرافقة الفردية الذي انتهجته مع كل شاب مبادر.
- المجهودات التي بذلتها الوكالة لمعرفة إمكانيات كل منطقة في الجزائر والفرص التي توفرها في مجال الاستثمار.وقد تمكنت الوكالة بفضل كل هذه الجهود إلى تحقيق نتائج إيجابية في ظرف زمني قصير نسبيا وكمثال على هذا النجاح نشير إلى أنه تم خلال ست سنوات إنشاء أكثر من: 68.000 مؤسسة مصغرة من طرف الشباب و التي مكنت بدورها إنشاء أكثر من 135.000 منصب شغل دائم بحجم استثماري إجمالي يفوق 1.4 مليار دولار.

4) **الصندوق الوطني للتأمين على البطالة(CNAC)**: جهاز آخر جديد لدعم الاستثمار، وضع حيز التنفيذ ابتداء من سنة 2004 موجه للأشخاص البطالين الذين تتراوح أعمارهم ما بين 50/35 سنة ويحمل نفس المواصفات التقنية لجهاز دعم تشغيل الشباب من حيث المحتوى والخطوات المتبعة في تجسيد المبادرات المقدمة وبحجم استثماري يصل : 5 مليون دينار جزائري أما الهيأة المكلفة بهذا الجهاز فهي : الصندوق الوطني للتأمين على البطالة أحد صناديق الضمان الاجتماعي التابعة لوزارة العمل والضمان الاجتماعي.

5) **الوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر(ANGEM)**: أنشئت بموجب المرسوم التنفيذي رقم : 14/04 المؤرخ في : 22 جانفي 2004 كهيأة ذات طابع خاص يتابع نشاطها وزير التشغيل والتضامن الوطني. مهمتها تطبيق سياسة الدولة في مجال محاربة البطالة و الفقر عن طريق تدعيم أصحاب المبادرات الفردية من اجل مساعدتهم على خلق نشاطات لحسابهم الخاص ويتضمن دور الوكالة:

- تقديم الدعم والاستشارة والمرافقة للمبادرين وضمان المتابعة لإنجاح المشاريع المجسدة.

والقرض المصغر عبارة عن قروض صغيرة قد تصل 500.000 دج موجه : لفئة البطالين والمحتاجين الذين بلغوا سن 18 سنة فما فوق ويمتلكون تأهيلا أو معارف في نشاط معين . وبذلك فإن القرض المصغر موجه إلى فئات اجتماعية واسعة خصوصا أصحاب الدخل المحدود ليمكنهم من الاستفادة من تمويل لمبادراتهم ، ومن بين الفئات الاجتماعية التي يقصدها البرنامج نجد المرأة الماكثة بالبيت وذلك بمساعدتها على تطوير نشاط ببيتها يعود عليها وعلى عائلتها بالمنفعة أما صيغة التمويل فإنها موزعة إلى قرض من الوكالة بدون فوائد وقرض بنكي بفوائد مخفضة ومساهمة مالية شخصية من المبادر. تنظيم الوكالة يرتكز على مديرية عامة وفروع جهوية تسمى التنسيقات الولائية موجودة في كل ولاية إلى جانب ممثل الوكالة في كل دائرة ويسمى المرافق، والوكالة الآن بصدد استكمال تنصيب كل هذه الهياكل عبر الولايات والدوائر. وتعتمد الوكالة على هياكلها بالتنسيق مع باقي هيأت ووكالات التشغيل وإشراك جمعيات من المجتمع المدني من أجل الوصول إلى أكبر عدد من أصحاب المبادرات وذلك بتنظيم حملات إعلامية وتحسيسية وبالاحتكاك المباشر، بالفئات التي يقصدها الجهاز.

خلاصة : ما يلاحظ أن الوكالات المتخصصة التي أنشأتها الدولة لترقية و تدعيم الشغل قد لعبت دورا في الحفاظ على النظام العام الاجتماعي إذ شكلت بوتقة لاحتواء اليأس ألشباني في الحصول على منصب عمل ، كما أنها في الوقت ذاته لعبت دورا هاما في الضبط الاجتماعي من خلال الدراسة و الإشراف و المراقبة و الضمان للمشاريع المحصل عليها في إطار الوكالات المستحدثة لترقية و تدعيم الشغل، و في هذا الصدد استحدثت الدولة صناديق لضمان الأخطار الناجمة عن المشاريع الممولة حيث أنشئ الصندوق الوطني للتأمين على البطالة الذي سبق الإشارة إليه.

إن الشيء الذي يمكن الإشارة له هو أن كل من الوكالات المتخصصة و كذا الصناديق المنشأة في إطار سياسة تدعيم الشغل في الجزائر للتخفيف من حدة ظاهرة الفقر، كانت قبل التعديل الحكومي الحاصل في 2007 تابعة لوزارة التضامن الوطني باعتبار أن ملف التشغيل كان ضمن اختصاصها ، الأمر الذي يكشف عجز الدولة من خلال مؤسسات الضمان الاجتماعي في تأمين الحماية الاجتماعية ، نتيجة تضاعف عدد المؤمنين و تناقص عدد العمال المشتركين بفعل التسريح و الإحالة على التقاعد المسبق وغلق المؤسسات و إيجاد مناصب عمل أخرى. و بالتالي تم الانتقال من نظام وطني للحماية الاجتماعية

إلى نظام وطني للتضامن ، و بالنسبة لملف التشغيل تم تحويله تحت وصاية وزارة العمل و الضمان الاجتماعي، أما وزارة التضامن الوطني فأضيف لها ملف الجالية الجزائرية بالخارج و الأسرة.

6) **صندوق الزكاة الجزائري:** هو هيئة تعمل تحت إشراف وزارة الشؤون الدينية و الأوقاف ، بدأ نشاطه سنة 2003 ، يعمل على تنظيم جمع أموال الزكاة و توزيعها على مستحقيها ، و تتم عملية الجمع على مستوى المساجد و أيضا عبر حسابات بريدية جارية ولائية ، و يستعين بثلاثة أنواع من اللجان و على مستويات مختلفة و هي اللجنة الوطنية ، اللجنة الولائية و اللجان القاعدية على مستوى الدوائر التي تنفذ عمليات الجمع و البحث و التوزيع على المستحقين و يرأسها الإمام المعتمد في الدائرة و يخصص الصندوق نسبة من المبالغ المجمعة تقدم كقروض حسنة بدون فوائد تتراوح قيمة هذه القروض ما بين 50000 دج و 300000 دج تسدد خلال 4 سنوات.[1]لقد أسهم صندوق الزكاة الجزائري في إنشاء أنشطة متعددة في العديد من المجالات من خلالها تم توظيف شخصين في المدى المتوسط لكل مشروع و تم توزيع حوالي 4726 قرضا حسنا منذ سنة 2004 إلى غاية سنة 2009 و لتوضيح أكثر نعرض أهم النتائج في الجدول رقم04.

<u>المطلب الثالث</u>: مدى فعالية سياسات التشغيل في الجزائر

إن فعالية الاستراتجيات الموضوعة لترقية التشغيل وبخاصة السياسات الخاصة بتشغيل الشباب في إطار محاولة القضاء على البطالة ، يتعلق بالدرجة الأولى بفعالية العنصر البشري بحد ذاته سواء كان الأمر يتعلق بالشخص الذي يبحث عن العمل أو صاحب العمل أو الهيئات الوسيطة في ذلك الخاصة منها والعمومية. وقد حققت الجهود المبذولة من طرف الدولة الجزائرية النتائج التالية:

- تحقيق معدل سنوي للإدماج المهني يتراوح مابين 380000 إلى 420000 منصب شغل لفائدة الشباب.*

- تحسين مستوى التوظيف الدائم الذي ارتفعت نسبته من 28% سنة 2009 إلى 33% سنة 2010 ما يسمح بتوفير حوالي 200000 منصب دائم سنويا، كما أن دعم المستخدمين للقيام

[1] غالم عبد الله ، حمزة فيشوش ، مرجع سبق ذكره،ص ص9-10

* ONS, office national des statistiques.

باستثمارات تسمح بتحقيق التنمية سيسمح بتوفير 267000 منصب عمل كمعدل سنوي خلال الفترة 2009-2013.

- تعمل الدولة الجزائرية على توفير على الأقل 452585 منصب عمل كمعدل سنوي وهو ما يسمح بتحقيق الأهداف المرجوة بتوفير أكثر من مليوني منصب عمل بمطلع 2011 وتخفيض نسبة البطالة إلى أقل من 10% مع مطلع 2011.[1]

كما حققت سياسات التشغيل إخفاقات معتبرة حالة دون التقليل من البطالة بالنسبة المرجوة ومن بينها:

- التمركز الكبير في الإدارة الذي ساعد على تدعيم البيروقراطية التي ساهمت في التغييب الميداني لذوي المؤهلات العملية والعلمية في الحصول على المناصب التي تسمح لهم بتفجير قدراتهم المكتسبة وتطويرها.

- انعدام الرقابة والمتابعة لسياسات التشغيل المطروحة حال دون معرفة جدواها و مدى أهمية البحث عن تطويرها أو إلغائها وتعويضها بسياسات أكثر نجاعة.

[1] براق محمد، بوسبعين تسعديت:مرجع سبق ذكره،ص10.

المبحث الثالث: عرض حول وضعية التشغيل والبطالة (دراسة حالة ولاية سعيدة)

إن حديث الساعة اليوم في وسط المجتمع والشباب ، هو الشغل والذي أصبح من اهتمامات الدولة للقضاء على البطالة في بلادنا والتقليص من حدتها في وسط المجتمع وخاصة فئة الشباب. وفي هذا السياق استلزم توفير الشروط اللازمة لضمان تحقيق الأهداف المرجوة ولاسيما في مجال التشغيل الذي يبقى أهم مطلب لهذه الشريحة من المجتمع والتي تمثل أكبر نسبة منه ، لهذا الغرض تم وضع آليات وأجهزة ورصد مبالغ مالية ضخمة قصد تحقيق الأهداف المسطرة من طرف الدولة ، وتنحصر الأهداف الإستراتيجية لقطاع التشغيل بمختلف هياكله ، من اجل رفع معدلات التشغيل وذالك من خلال تطبيق أجهزة وبرامج الشغل التي تمولها الدولة والتي تعتبر إحدى الركائز الرامية إلى محاربة البطالة وتشجيع الإدماج المهني.

ومن خلال ذلك طرأت تعديلات جديدة خلال اجتماع مجلس الوزراء المنعقد يوم 22 فيفري 2011 والذي أضفى على هذه الأجهزة بغرض التحسينات التي تتماشى ومتطلبات الشباب وحتى تكون لهذه الإجراءات صدى إيجابي لدى الشباب واعتمدت مديرية التشغيل بالتنسيق مع باقي هيئات التشغيل من أجل الوصول إلى أكبر عدد ممكن من أصحاب المبادرات (الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب ANSEJ) الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة CNAC ، الوكالة الولائية والوكالات المحلية للتشغيل والوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر) وذلك بتنظيم حملات إعلامية تحسيسية بالاحتكاك المباشر مع فئة الشباب.

في هذا الشأن أردنا أن تكون ولاية سعيدة ، كحالة لدراستنا بحيث سنستعرض حالة سوق الشغل والبطالة في هاته الولاية ، بالإضافة إلى أهم الآليات التي وضعتها الولاية لرفع معدلات الشغل وبالتالي الحد من البطالة.

ومن أجل التصدي لظاهرة البطالة و محاولة التقليل من الإختلالات الحاصلة في سوق الشغل بالولاية كان لزامًا على الهيئات الوصية و المكلفة (المديرية الولائية للتشغيل، ANEM، CNAC، ANSEJ .....الخ) انتهاج سياسة واضحة وبذل جهود اكبر، حيث تم تسطير عدّة برامج وآليات ساهمت في ترقية التشغيل و محاربة البطالة لهذا حتمت علينا دراستنا التطرق لأهم هذه البرامج المعتمدة من خلال التطرق لأهم الإنجازات وما حققته كل من CNAC ANSEJ ANEM،

المطلب الاول: حركة الفئة السكانية المسجلة خلال سنة 2014 ، وتطور نسبة البطالة خلال الفترة [2010-2014]

1. حركة الفئة السكانية المسجلة خلال سنة 2014 MONOGRAPHIE DE LA WILAYA

مساحة الولاية: 6765.4كم2

عدد البلديات: 16

عدد الدوائر: 06

عدد السكان (POP.TOTAL): 367.198

عدد السكان الناشطين (POP.ACTIVE): 148.928

عدد السكان المشغلين (POP.OCCUPEE): 135.078

عدد السكان البطالين (POP.EN CHOMAGE): 13.850

نسبة البطالة (TAUX DE CHOMAGE): 9.30 %

نسبة الشغل (TAUX D'EMPLOI): 36.78 %

نسبة النشاط (TAUX D'ACTIVITE): 56.07 %

2. تطور نسبة البطالة في ولاية سعيدة خلال الفترة [2010-2014]:

من خلال الجدول رقم:(06)، والشكلين (03)(04) نلاحظ انخفاض في معدلات البطالة ، بداية من 10.13%سنة 2010 الى 10.02 % سنة 2011 ثم 10% سنة 2012 و9.4%سنة 2013 ، ليصل في النهاية إلي 9.4%سنة 2014 ، هذا التحسن و ان كان قليل ، راجع إلى خلق مؤسسات مصغرة في إطار برنامج الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب (ANSEJ) والصندوق الوطني للتأمين عن البطالة (CNAC) ، إضافة إلى المشاريع التنموية التي تعرفها الولاية خاصة في مجال البناء والأشغال العمومية (انجاز 1200 مسكن ، انجاز 2200 مسكن، انجاز 4000 مسكن....الخ)، و كذا الدور الفعال الذي تلعبه الوكالة الوطنية التشغيل (ANEM) ، وهذا ما سنتطرق إليه في المطلب الثاني.

المطلب الثاني: وضعية التشغيل في ولاية سعيدة خلال الفترة [2010-2014]

يعتبر الاهتمام بقضايا التشغيل و تكثيف الجهود لمواجهة ظاهرة البطالة، من أهم التحديات التي تواجهها الولاية ،الأمر الذي يحتم عليها توفير الشروط اللازمة و وضع هياكل قوية و متخصصة و انتهاج استراتيجيات اقتصادية رشيدة تسمح لها بتحقيق الأهداف المرجوة.

تطور سوق العمل في الولاية من خلال الأدوار الفعالة لمختلف الهياكل والوكالات المكلفة بالتشغيل

أ) عمل الوكالة الوطنية للتشغيلANEM:

1. طلبات وعروض العمل (العادية)HORS DAIP المسجلة في الوكالة:

لقد تميز سوق الشغل بالولاية في هذا الإطار مند سنة 2010 بارتفاع كبير في نسبة طالبي العمل، وما يلاحظ في البداية خاصة من جانب فئة (بدون مستوى،ابتدائي،تعليم متوسط) حسب الجدول رقم(9) والشكل رقم (06) والتي تتراوح أعمارهم بين [20-39] حسب الجدول رقم(8) والشكل رقم (05) هم الأكثر طلب للعمل ، و الزيادة السريعة في النمو الديمغرافي بالمقارنة مع الزيادة القليلة جدا في معدلات التشغيل ، إضافة إلى بروز اختلالات كبيرة في سوق الشغل بحيث تقلصت فرص العمل المتاحة بدرجة كبيرة ، في نفس الوقت الذي سجل فيه تزايد أكبر لطالبي العمل ، مثل ما هو مبين في الجدول رقم (11) في سنة 2012 وصلة طلبات العمل إلى 11788 طلب ، و إرتفعت سنة2013 إلى 14011 طلب لتصل سنة 2014 إلى 19140طلب ، أما عروض العمل تراوحت بين سنوات 2012 2013 2014 [2257،1956،1775]على التوالي ، على هذا الاساس قمنا بترجمة هاته النتائج إلى نسب مؤوية لمزيد من التوضيح ، ففي سنة 2010 نجد نسبة عروض العمل بالمقارنة مع الطلب عليه 7.94% وفي سنة 2011 نجد نسبة 11.83% .....إلخ ، وبالمقابل نجد نسبة الفرق بلمقارنة مع الطلب بداية من سنة 2010 نجد نسبة92.06% و في سنة 2014 نجد88.21 %.....إلخ.حسب الجدول رقم(11) والشكل (3).

خلاصة: وعليه نخلص الى ان نسبة الطلبات عن العمل اكبر بكثير من العروض المتوفرة ، إضافة إلى ان العروض المتوفرة جلها عروض مؤقتة ، غير دائمة حسب الجدول رقم(10).

2.طلبات وعروض العمل المسجلة في إطار جهاز المساعدة على الإدماج المهني (DAIP) عقود العمل المدعمة CTA- عقود تكوين عمل CFE.

ينقسم هذا البرنامج إلى ثلاث اشكال هي:

- ✓ عقود إدماج أصحاب الشهادات (C.I.D) : Contrat d'insertion des diplômés الخاص بحاملي شهادات التعليم العالي والتقنيين السامين وخريجي المعاهد الوطنية للتكوين المهني.
- ✓ عقود الإدماج المهني (C.I.P) : Contrat d'insertion professionnelle الخاص بخريجي التعليم الثانوي للتربية الوطنية ومراكز التكوين المهني أو التابعين لتربص التمهين.
- ✓ عقود التكوين والإدماج (C.F.I) : Contrat formation d'insertion الخاص بالشباب الذين ليس لديهم أي تأهيل أو تكوين
- ✓ عقود العمل المدعمة CTA
- ✓ عقود التكوين والعمل 16-19سنة CFE

أما مدة التشغيل فهي كالآتي:

- القطاع الإداري : ثلاثة سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة (ثلاثة سنوات أخرى)
- القطاع الاقتصادي العمومي والخاص : سنة واحدة قابلة للتجديد (مرة واحدة أخرى)
- عقود التكوين و الإدماج بالورشات المختلفة (chantier)CFI: ستة أشهر قابلة للتجديد مرة واحدة
- عقود تكوين إدماج عند معلمين حرفيين (ma) CFI : سنة واحدة غير قابلة للتجديد

ما يلاحظ في البداية على تطور سوق الشغل بالولاية ، في إطار جهاز المساعدة على الإدماج المهنيDAIPهو الارتفاع في عدد طالبي العمل حسب الجدول رقم(14) ، ففي سنة 2011 وصل عدد طالبي العمل إلى 18995 طلب عمل وفي سنة 2012 نجد 15948طلب عمل ، وفي سنة 2013 كان عدد طلبات العمل13179 طلب عمل ، وبالمقابل نجد إن عدد التنصيبات في هذا الإطار انتقلت من 8912 تنصيب سنة 2010 إلى 15152 تنصيب سنة 2011 ،بنسبة 77،79% ،وفي سنة 2012 بلغ عدد التنصيبات 11491 تنصيب بنسبة 72.05% و 53،54% في سنة 2014 هذه النتائج جيدة إذا ما قورنت بنسب التنصيبات في الإطار العادي hors daip والتي تراوحت بين [7.94%إلى15.06%].

خلاصة: ما يلاحظ على عدد الطلبات في إطار جهاز المساعدة على الإدماج المهنيDAIP أنها أكثر من عدد الطلبات المودعة في الإطار العادي ، كما أن عدد التنصيبات في هذا الإطار كانت أكثر من 65% ، جلها كان من نصيب القطاع الإداري. وعليه التشغيل في إطار جهاز المساعدة على الإدماج المهني DAIP أحسن بكثير وأكثر نجاعة من التشغيل في الإطار العادي.هذا إذا تم تفعيل التشغيل في القطاعات الأخرى و الاهتمام بها.

و في إطار الجهود الرامية إلى ترقية وتكثيف التشغيل على مستوى القطاع الاقتصادي تم تنصيب 331 طالب شغل في إطار العقود المدعمة (CTA) لسنة 2013 محققة بذلك ارتفاعا ايجابيا بنسبة 27.8% مقارنة بسنة 2012، في حين أن جل التنصيبات عرفها خريجي التكوين المهني وحاملي الشهادات الجامعية.

خلال الفترة الممتدة من 2010-2014 *تم توظيف أكثر من 5012 شاب بصفة دائمة موزعة على الشكل التالي:

2841: CID

1588:CIP

583:CFI

ب) عمل كل من الوكالة الوطنية لدعم وتشغيل الشباب(ANSEJ) والصندوق الوطني للتامين عن البطالة (CNAC)

إنشاء المؤسسات المصغرة (ANSEJ-CNAC)

- في إطار الاستثمار المصغر والمتعلق بإنشاء مؤسسات مصغرة عن طريق وكالة دعم تشغيل الشباب (ANSEJ) والصندوق الوطني للتامين عن البطالة (CNAC) فقد تم تسجيل ارتفاع ايجابي في استحداث مناصب العمل حيث انتقلت من 1416 سنة 2010 ، ثم إلى 2818 سنة 2012 بمعدل99.01% تقريبا الضعف ، ثم إلى 4907 منصب سنة 2014 بمعدل74.13% .

*تقرير النشاط لسنة 2014 الطادر عن المديرية الولائية للتشغيل لولاية سعيدة،ص11.

- سجلت الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب (ANSEJ) ارتفاع محسوس في عدد المشاريع الممولة بداية من سنة 2010 الى غاية سنة 2012 (610-850-2100) على التوالي .وفي سنة 2014 تم إيداع 1899 ملف على مستوى البنوك وتمت المصادقة على 1623 ملف ، مما مكن من تمويل 1563 مؤسسة مصغرة.
- كما سجل الصندوق الوطني للتامين عن البطالة (CNAC)، إرتفاع في عدد المشاريع الممولة بداية من سنة 2010 الى غاية سنة 2012 (113-132-373) على التوالي .وفي سنة 2014 تم إيداع 319 ملف تمت المصادقة على 159 ملف في حين تم وضع 217 ملف على مستوى البنوك مما مكن من تمويل 146 مؤسسة مصغرة.

هذا التحسن الملحوظ في خلق المؤسسات المصغرة راجع إلى التعليمة الصادرة عن الوزير الأول* والرامية إلى تخفيف الوثائق المطلوبة والإسراع في دراسة الملفات.

خلاصة: ما يهمنا في إنشاء المؤسسات الصغيرة في إطار الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب (ANSEJ) و الصندوق الوطني للتامين عن البطالة (CNAC)، هو عدد المناصب المستحدثة والتي وصلت سنة 2014 4907 وهذا الرقم جيد جدا خلال سنة ، لكن في الواقع أن جل هاته المناصب هي مناصب مؤقتة كما أن المؤسسات المنشئة في حد ذاتها وهمية، أي في الأوراق مؤسسات وفي الواقع صرفة أموال ،أو غير دائمة أي تعرضت للإفلاس، بسبب أن المسيرين غير أكفاء أو بدون مستوى ،كما ان الأموال المخصصة لإنشاء هاته المؤسسات كبيرة جدا(الجدول رقم16)

* تقرير النشاط لسنة 2014 الصادر عن المديرية الولائية للتشغيل لولاية سعيدة ،ص14.

المطلب الثالث: تحديات ومعوقات نجاح سياسة التشغيل في الجزائر، و أهم طرق وأساليب المعالجة.

تحديات ومعوقات نجاح سياسة التشغيل في الجزائر.

إن حجم التحديات والمعوقات التي تواجهها سياسات التشغيل في الجزائر[1]، كبيرة ومعقدة، باعتبار أن الجزائر من المجتمعات التي تشكل فيها هذه الشريحة أكثر من ثلثي المجتمع، الأمر الذي يصعب من مهمة الهيئات المكلفة بمعالجة هذه الإشكالية، لاسيما أمام مجموعة من التحديات:

- **التحدي الأول:**

تراجع القطاع العمومي عن تمويل الاستثمارات ، وإنجاز المشاريع المنشأة لمناصب العمل المستقرة والدائمة ، واستمرار التوجه نحو المزيد من تحويل المؤسسات العمومية إلى القطاع الخاص، والتقليص من عدد العمال أو التسريح إما بسبب الغلق، أو بسبب مواجهة الأزمات التجارية والمالية، نتيجة المنافسة الحادة للشركات والمنتجات الأجنبية.

- **التحدي الثاني:**

استمرار تزايد حجم طلبات العمل الجديدة من طرف الشباب الذي أنهى تكوينه أو الذي رفضته المدرسة مبكراً ، بوتيرة متسارعة ، حيث ينمو حجم السكان النشطين بنسبة مرتفعة أي ما يفوق 300.000 طالب عمل جديد سنوياً ، مقارنة بضعف النمو الاقتصادي ، وانخفاض عدد عروض العمل.

- **التحدي الثالث:**

العمل غير المنظم أو ما يعرف بـ L'Economie Informels الذي يعتبر البديل الحتمي للعديد من الشباب القادم إلى سوق العمل ، أمام ضعف بل ندرة فرص العمل في المؤسسات المنظمة. هذا النوع من العمل الذي يشكل بؤر استغلال فاحش للعديد من الشباب الذي عادة ما يكون الأكثر عرضة لهذا الاستغلال، سواء في مجال ظروف العمل ، أو في الأجور، أو مختلف الحقوق الفردية والجماعية للعامل في غياب أو ضعف الهيئات الرقابية ، من جهة ، وفي ظل التوسع في تطبيق فكرة مرونة العمل والعمل

[1] سميحة يونس، **إتجاهات خرجي الجامعة نحو السياسة الوطنية للتشغيل**، مذكر لنيل شهادة ماجستير، قسم علم الاجتماع، كلية الآداب و علوم الإنسانية و الاجتماعية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2007 ، ص 76.

المؤقت ، من جهة أخرى ، حيث ارتفعت ممارسات العقود المحددة المدة في الجزائر ولا زال مستمراً في الارتفاع إلى الآن، لاسيما أمام غياب الرقابة ، أحياناً وضعفها أحياناً أخرى.

- **التحدي الثالث:**

عدم التحكم في الآليات القانونية والاجتماعية والاقتصادية التي شرعت الدولة في تنصيبها قصد معالجة هذه الظاهرة ، ولاسيما تلك التي كلفت بتنظيم وتأطير سوق العمل ، (مثل الصندوق الوطني للتامين على البطالة والوكالة الوطنية للتشغيل التي لم تتمكن من تحقيق الهدف او الحجم الذي كان يستوجب عليها تحقيقه من التوظيف) والتي تفتقر لوسائل التقويم والقياس الإحصائي الكافية حول حقيقة البطالة في أوساط الشباب ، إلى جانب عدم الانسجام والتناسق بين هذه الأجهزة وأخرى ، مما يعرقل نجاح التجارب العديدة والجهود المعتبرة التي تم القيام بها للحد من تزايد حدة هذه الظاهرة.

- **التحدي الرابع:**

عدم تكيف أنظمة وبرامج التعليم والتكوين العالي والمتوسط بما يتناسب والاحتياجات التي يتطلبها سوق العمل ، مما يعني تكوين مزيداً من الإطارات والعمال الذين سوف لن يجدوا مناصب عمل تناسب تكوينهم مما يجعلهم عرضة للبطالة الحتمية عند تخرجهم ، وذلك لعدم التنسيق والتعاون بين هذه المكاتب والمؤسسات الهادفة إلى توفير مناصب الشغل للشرائح البطالة ، من جهة ، ومؤسسات التكوين العليا والمتوسطة ، المتخصصة منها والعامة ، من جهة ثانية ، والمؤسسات المستخدمة من جهة ثالثة ، حيث لا تتوفر معظم هذه البلدان على مجالس تنسيق مشتركة بين جميع هذه المؤسسات للعمل على ضمان فاعلية الجهود المالية والإدارية لضمان توفير مناصب عمل لجل المتخرجين من المعاهد والجامعات ومؤسسات التكوين المهني. وإن وجدت فهي لا تؤدي دورها بالفاعلية المطلوبة.

- **التحدي الخامس:**

الآثار السلبية الناتجة عن البطالة في أوساط الشباب ، ونقصد بها الارتفاع المستمر لظاهرة الانحراف نحو الأعمال الإجرامية ، وتعاطي المخدرات ، والعنف ضد المجتمع ، والهجرة غير المشروعة نحو البلدان الأوروبية ، هذه الظاهرة الأخيرة التي أصبحت تشكل الشغل الشاغل للبلدان العربية المغاربية بصفة عامة ، والجزائر بصفة خاصة .

- **التحدي السادس:**

عدم وجود إرادة سياسية للنظام السياسي ككل، إضافة إلى هشاشة الاقتصاد الوطني و تدهوره المستمر نتيجة الانخفاض الرهيب في أسعار النفط، وضرورة البحث عن مورد بديل.

1. أهم طرق وأساليب المعالجة:

بات من المؤكد أن البطالة داء خطير إذا أصاب اقتصاد أي بلد فانه حتما سوف يصيبه بالانهيار فيما لو غض الطرف عنه وتعثرت الجهود للحد من انتشاره ومعالجته بشكل علمي مدروس. وليس من المنطقي والعدل أن تلقي تبعات وتكاليف المعالجة على قطاع ما بعينه دون بقية القطاعات الأخرى حيث انه كما هو معروف في علم الاقتصاد أن جميع القطاعات المنتجة للسلع والخدمات بشقيها العام والخاص ترتبط بمصير مشترك تؤثر وتتأثر فيما بينها. وعليه فان طرق معالجة البطالة تتقاسمها جميع القطاعات دون استثناء. وفيما يلي أهم التوصيات التي من شانها أن تجعل من عملية مكافحة البطالة أمرا ممكنا فيما لو خلصت النية وتوفر القابلية على التضحية من اجل الجميع دون التركيز على المنافع والعوائد الخاصة ومنها:

- **بالنسبة لسياسات التشغيل:**

- يجب أن تبنى السياسات الخاصة بالشغل على دراسات ومعطيات مبنية على أسس علمية حقيقية بمشاركة الهيئات والأجهزة المكلفة بالشغل ، المنتشرة في كامل القطر، مع ضرورة الأخذ بعين الاعتبار أراء واقتراحات هذه الهيئات والمؤسسات قدر الإمكان. والابتعاد عن القرارات العشوائية التي لا تقوم على مثل هذه الدراسات.
- تقييم مدى نجاعت السياسات المرسومة ، والعمل على تصحيح وتقويم الخلل فيها أو تغييرها إن فشلت .
- جعل هذه السياسات أكثر مرونة وقابلية للتكيف مع المستجدات والمتغيرات التي يفرضها الواقع العملي، والعمل على تكييفها وتعديل بما يتلاءم والمستجدات.
- تفعيل برامج الإنعاش الاقتصادي والدعم ألفلاحي لخدمة التنمية البشرية بفرض الرقابة الصارمة عند صرف الأموال العمومية وهذا لضمان مرد ودية أكبر للجهود المبذولة.
- تشجيع وترقية الاستثمارات خاصة في القطاعات الواعدة باستيعاب العمالة ، والاقتصاد بكامله يجب أن يتجه نحو خلق مناصب الشغل لاستيعاب العمالة.

- على أجهزة الدولة أن تعمل على ربط مخرجات جهاز التعليم العالي والبحث العلمي مع احتياجات الجهاز الاقتصادي للدولة ، بإلزام المؤسسات الخاصة والعامة على إبرام اتفاقيات مع مؤسسات جامعية تمكن الطلاب من العمل على تطوير مكتسباتهم بما يتوافق ومتطلبات الهيئات الاقتصادية من كفاءات بشرية.

- **بالنسبة لأنماط التشغيل:**

- العمل على إستمرارية وديمومة هذه الأنماط والأشكال خاصة منها (عقود جهاز المساعدة على الإدماج المهني DAIP)، والابتعاد قد الإمكان عن أنماط التشغيل الهشة التي لا تعالج مشكل البطالة بصفة نهائية ، بقدر ما تكون مجرد مسكنات مؤقتة لا تلبث أن تفقد مفعولها مع الوقت الأمر الذي يطرح مشاكل البطالة من جديد.
- السهر على تطبيق التدابير القانونية والتنظيمية المتعلقة بتنفيذ سياسات التشغيل من خلال هذه الأنماط بالشكل الذي يجعلها قادرة على تحقيق الأهداف المرسومة لها ، ووضع الآليات العملية لتقييم مدى تقدم تطبيق هذه التدابير.

- **بالنسبة للبرامج والمؤسسات الهادفة لخلق مناصب العمل:** إن دور هذه المشاريع في خلق فرص العمل يتوقف بالدرجة الأولى على:

- وضع قوانين تضمن تسهيل الإجراءات ، وإزالة العقبات الإدارية ، أمام هذه المؤسسات وتسهيل حصولها على الأراضي والمحلات المناسبة لها ، ومدها بالإرشاد والاستشارة التكنولوجية وتمكينها من الإعلام الاقتصادي المطلوب ، وفتح الأسواق الوطنية أمام منتجاتها ، ومساعدتها على دخول الأسواق الدولية.
- حث البنوك على التعامل بجدية ومسؤولية في مجال القروض والمساعدات المالية ومتابعتها في المراحل الأولى للإنشاء ، لتمكين المؤسسيين والمستثمرين في هذه المؤسسات من تجاوز الصعوبات التي عادة تطرح في بداية الطريق. ذلك لأن قلة الموارد المالية ، أو انعدام التسهيلات البنكية ، كثيراً ما تكون أهم الصعوبات والتحديات التي تواجه المبادرة بإنشاء المؤسسات.
- العمل على ربطها مع المؤسسات الكبيرة وتسهيل العلاقة بين هذه المؤسسات والمؤسسات الكبرى بما يضمن قيام تعاون وثيق بينهما ، للوصول لإقامة سوق محلية مشتركة.
- تمكينها من الحصول على اليد العاملة ذات التكوين المناسب ، وذلك بربطها بشبكة التكوين المهني ، والجامعي وخلق حوافز لها مثل تخفيض الضرائب عليها مقابل توظيفها لهذه الفئات أو

إعفائها منها لمدة معينة ،التخفيف من أعباء الضمان الاجتماعي مثل ما هو معمول به في الوقت الحالي...الخ.

- إدماجها ضمن مخططات التنمية الوطنية ، وتمكينها من الاستفادة من كافة التدابير القانونية والمالية التي تقرها الدولة لصالح المؤسسات الاقتصادية والاجتماعية ، وإشراكها في مجهود التنمية كقوة فاعلة ومساهمة في تنفيذ مشاريع التنمية. وذلك بمنحها المكانة لإنجاز المشاريع كشريك اقتصادي كامل الحقوق.

خلاصة الفصل:

إن التطرق لمجمل تطورات سياسة التشغيل ومكافحة البطالة في الجزائرخلال الفترة [2000-2014] سمح لنا بالتعرف على واقع الاقتصاد الوطني المنهار في ظل الاقتصاد المخطط خاصة في السبعينات والثمانينات ، وانخفاض أسعار النفط مع نهاية الثمانينات و سياسات إعادة الهيكلة الاقتصادية وكذا الظروف السياسية والأمنية التي مرت بها البلاد ، كل هذه العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية المترابطة أدت إلى تراجع الاستثمارات المحلية والأجنبية ونتيجة ذلك أخذت معدل البطالة في التزايد حتى بلغت نحو30 بالمائة وبالتقريب29.77 بالمائة في سنة 2000 وفق الإحصائيات الرسمية ، وكذالك الانخفاض في معدلات التشغيل.

وعليه فقد بات من الضروري مواجهة أزمة البطالة التي هي من بين أهم التحديات التي يجب رفعها في الظرف الراهن وفي المستقبل ، فهذه الظاهرة التي تمس عددا معتبرا من فئات الشعب الجزائري بمختلف شرائحه ، تعد السبب الأول لتفشي ظاهرة الفقر وما ينجر عنها من آفات اجتماعية خطيرة تهدد استقرار المجتمع. ومما سبق عرضه تتضح خلفية واتجاهات البطالة والتحديات التي تواجه جهود الحكومة التي يجدر بها أن تعمل على تخفيض البطالة في الجزائر بالرفع من المردودية في الجهاز الإنتاجي وذلك لا يتأتى في نطاق العولمة الحالية ، إلا إذا اعتمدت الجزائر إستراتيجية شاملة للإندماج في الاقتصاد العالمي ترتكز على البحث على القدرة التنافسية للاقتصاد الجزائري والعمل على تطويرها.

كما عليها تبني جملة التوصيات الآتية:

- وضع إستراتيجية واسعة النطاق لتحسين نوعية الموارد البشرية.
- العمل على تكثيف استراتيجيات التنويع الاقتصادي الموجهة لبناء صناعات مستدامة توّلد فرص عمل ، بالإضافة إلى اتخاذ تكنولوجيا المعلومات كوسيلة لتنمية الرأس المال البشري.
- النهوض بالتنويع الاقتصادي في معالجتها لتعزيز جهود التنمية المستدامة في ظل توفر الإرادة السياسية المعلن عنها بوضوح والإطار الاقتصادي المستقر عموما.

إضافة إلى جملة التوصيات السابقة الذكر.

خاتمـــــة

إن الإصلاحات الاقتصادية منذ سنة (1980) وبصفة خاصة في العشرية (1990–2000) قد أفرزت آثار اجتماعية وخيمة كالبطالة والفقر، ليس بسبب تدهور القدرة الشرائية فقط ، بل بتدهور الأوضاع الخاصة بسياسة التشغيل آنذاك، نتيجة غياب الاستثمارات الجديدة ذات الشأن، سواء من جانب المؤسسات العمومية أو الخاصة ، إلى جانب الطرد المكثف للعاملين اثر عمليات إعادة الهيكلة وحل المؤسسات وبالرغم من المحاولات التي قامت بها الدولة كاستحداث طرق الحماية الاجتماعية للفئات الفقيرة ونظام الضمان الاجتماعي ووضع خطة للتأمين ضد البطالة ، إلا أن هاته السياسة بقية تعاني شدة النتائج السلبية في مختلف القطاعات ، إضافة إلى عجز السياسات البديلة في ميدان الشغل بسبب تشتيت الأجهزة المؤقتة واستهلاكها لميزانية الدولة ، وضعف تأثيرها على الفئات المحرومة.

وقصد التقليص من حدة هذه الظروف التي خلفها فشل السياسات الماضية ، تبنت الجزائر برنامج الإنعاش الإقتصادي (2001–2014) الذي يهدف إلى دعم النمو الإقتصادي وتحسين الظروف المعيشية والتي من بينها رفع معدلات التشغيل والقضاء على البطالة فقد استطاعت تحقيق العديد من الإنجازات على صعيد تخفيض معدلات البطالة ، السكن ، البنى التحتية ، ومختلف أوجه الحياة ، وساهمت بشكل كبير في خلق مناصب شغل وبالتالي محاولة التقليل من مشكل البطالة التي انخفضت من 30% سنة 2000 إلى10.6% سنة 2014 ، ورغم أننا نثمن ونقدر الجهود التي قامت وتقوم بها الدولة للتخفيف من حدة ظاهرة البطالة ، ولاسيما تلك الجهود المبذولة في تنويع آليات وأنماط التشغيل المختلفة(CNAC،ANSEJ،ANEM .....الخ) ، وفي مجال تشجيع وتسهيل إنشاء المؤسسات الصغيرة والمتوسطة ، حيث أقامت الدولة من أجل ذلك وزارة خاصة بهذه المهمة.*

لكن الشيء الذي يبعث على القلق ، هو أنه هل تستطيع الدولة أن تضمن مستقبلا ديمومة مناصب الشغل المنشأة خلال الفترة السابقة أي مناصب دائمة ؟، وهل بالفعل هي مناصب شغل إنتاجية، أي أنها تساهم في القيمة المضافة ؟.

إننا نعتبر أن هذه الجهود لا زالت غير كافية لبلوغ الغاية النهائية والمتمثلة في القضاء النهائي على هذه الظاهرة ، ورغم قناعتنا بأن هذا الهدف يضل صعب التحقيق في ظل معطيات تشير إلى استمرار زيادة الطلب على العمل بمستويات لازالت بعيدة عن المستويات الممكن تحقيقها الآن (هناك طلب يقارب 300.000 منصب شغل سنويا ، مقابل إمكانية حالية لا تتجاوز 90.000 منصب شغل).

*هناك وزارة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة. التي تشكل الإطار المركزي لتنظيم والإشراف على هذا الصنف من المؤسسات.

إن ظاهرة البطالة تقتضي دراسة معمقة و تحديد دقيق للإحصائيات بغية الوصول إلى الحلول، مما يستلزم إجراء إصلاحات في جميع المجالات و كذا فرض أجهزة رقابة تشرف على متابعة حسن و أداء المؤسسات الاقتصادية و العمل على تشجيع الاستثمارات الداخلية والخارجية و تمويل المشاريع لاستئصال مشكل البطالة ، لأن الجزائر لم تعد كما في السابق خاصة وأن اقتصادها في تدهور مستمر بالإضافة إلى الانخفاض الرهيب في أسعار النفط ، وضرورة البحث عن مورد بديل كالاهتمام بالعنصر البشري واعتباره مصدر للثروة وكذا بقطاع الفلاحة ، السياحة، الصيد البحري....الخ.

ولكن في الأخير جدير بالذكر أن سياسة التشغيل المنتهجة والمتزامنة مع سياسة الإنعاش التي شرع فيها بداية 2001 والتي تعتمد على سياسة انفاقية توسعية ، تتعرض حاليا إلى مجموعة من ألعقبات:

- عدم كفاية العرض للطلب المعبر عنه بهذه القدرات التي توجد في حالة خمول أي نسبة الطلب عن العمل أكبر بكثير من نسبة عروض العمل ، بالإضافة إلى أن جل العروض المتاحة عبارة عن عقود محدودة المدة ، غير دائمة.
- جل المؤسسات و المشاريع المنشاة في إطار الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب (ANSEJ) والصندوق الوطني للتامين عن البطالة (CNAC)، هي مؤسسات وهمية، أي في الأوراق مؤسسات وفي الواقع صرفة أموال ، أو غير دائمة أي تعرضت للإفلاس، بسبب أن المسيرين غير أكفاء أو بدون مستوى ، كما أن الأموال المخصصة لإنشاء ودعم هاته المؤسسات كبيرة جدا.الى جانب عدم وجود متابعة مستمرة لأصحاب هاته المؤسسات ، سواء من قبل أجهزة الدعم او البنوك الممولة.
- أغلب الإحصائيات التي ترسل من قبل الهياكل والأجهزة المكلفة بالتشغيل المنتشرة عبر الوطن للديوان الوطني للإحصائيات ، عبارة عن إحصائيات متضاربة وغير مبنية على أسس إحصائية رياضية وبالتالي هي إحصائيات مضللة.
- تحرير الاقتصاد وإنهاء الحماية الاقتصادية ، وبالتالي أضحت المؤسسة الجزائرية عاجزة عن حماية نفسها وحصتها حتى داخل السوق المحلية والفوز بحصص جديدة ، والتي تأثر بشكل كبير عل عمالتها.

هذه العبقات و أخرى تشكل عائقا وتحد من فعالية البرامج التنموية في التأثير على النشاط الاقتصادي عامة ، وسياسة التشغيل بصفة خاصة ، مع العلم أن الاقتصاد الجزائري يعيش جملة من التناقضات

الهيكلية فمن جهة هناك وفرة في الموارد الإنتاجية ، و في المقابل نجد هناك أزمة اقتصادية واجتماعية متمثلة في تفاقم مشكلة البطالة.

ومنه ينبغي لسياسة التشغيل المنتظرة من السلطات بداية من سنة 2015 أن:

1. تستهدف تحرير المؤسسة من كل القيود والمعوقات.
2. تبني إستراتيجية واضحة لدعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة
3. اقتراح نموذج اقتصادي للتشغيل يهدف إلى إنشاء مناصب شغل دائمة على حسب الإمكانيات المالية المتوفرة للدولة ، وكذا إشراك القطاع الخاص مع الأخذ بعين الاعتبار عدد طلبات العمل المسجلة ومحاولة تقليصها.

و في الأخير يمكن القول أن الاستثمار في العنصر البشري بتكوينه وتأهيله للتكيف مع كل المستجدات والمتغيرات ، والاهتمام بالاستثمار المنتج والخلاق للثروة ، ومناصب العمل الدائمة ، هو السبيل الوحيد لإعادة الاستقرار لسوق الشغل والقضاء على ظاهرة البطالة.

وعليه إن سياسة الدولة المنتهجة في مجال التشغيل ومكافحة البطالة خلال الفترة [2000-2014] قد فشلت في مسعاها وفي تحقيق الأهداف المسطرة بالمقارنة مع المبالغ المالية الضخمة المخصصة لها.

الملاحق

الجداول

الأشكال والمنحنيات

الجداول

الجدول رقم: 1 تطور نسب البطالة على حسب المستوى خلال الفترة الممتدة من[2000-2014]:

السنة	بدون مستوى	تكوين مهني	جامعي	مجموع النسب %
2000	–	–	–	29،77
2001	–	–	–	27،3
2002	–	–	–	25،7
2003	–	–	–	23،7
2004	–	–	–	17،7
2005	–	–	–	15،3
2006	–	–	–	12،3
2007	–	–	–	13،8
2008	–	–	–	11،3
2009	–	–	–	10،2
2010	3،7	5،12	21.4	10
2011	2،8	4،12	16.1	10
2012	2،9	4،14	15.2	11
2013	1،8	3،12	14.3	9،8
2014	6،8	7،12	16.4	10،6

Source: préparé par l'étudiant suite a des donnés du Ons ، Rapport "Emploi et Chômage" des Années 2000-2014، www.ons.dz

المصدر: من إعداد الطالب تبعا للمعطيات المقدمة من طرف الديوان الوطني للإحصائيات من سنة 2010-2014

الجدول رقم: 2 تطور نسب التشغيل خلال الفترة الممتدة من [2000-2014]:

السنوات	معدل التشغيل %
2000	70.2
2001	72.7
2002	74.3
2003	76.3
2004	82.3
2005	84.7
2006	87.7
2007	86.2
2008	88.7
2009	89.8
2010	90.00
2011	90.00
2012	89.00
2013	90.2
2014	89.4

Source: préparé par l'étudiant suite a des donnés du Ons ، Rapport "Emploi et Chômage" des Années 2000-2014، www.ons.dz

الجدول رقم: 3 تطور حجم العمالة ومعدلات البطالة في الجزائر خلال الفترة الممتدة من 2005-2009

المؤشرات	2005	2006	2007	2008	2009
الفلاحة	1 380 520	1 609 633	1 170 897	1 252 000	1 242 000
الصناعة	1 058 835	1 263 591	1 027 817	1 141 000	1 194 000
بناء وأشغال عمومية	1 212 022	1 257 703	1 523 610	1 575 000	1 718 000
التجارة – الخدمات الإدارية	4 392 844	4 737 877	4 871 918	5 178 000	5 318 000
المجموع او حجم العمالة المشغلة	**8 044 22**	**8 868 804**	**8 594 242**	**9 146 000**	**9 472 000**
معدلات البطالة	**%15.3**	**%12.3**	**%13.8**	**%11.3**	**%10.2**

Source: préparé par l'étudiant suite a des donnés du Ministère de la Prospective et des Statistiques، Algérie en quelque chiffres les éditions des années 2000 a 2014، http/www.mps.gov.dz Et Ons ، Rapport "Emploi et Chômage" des Années 2000-2014، www.ons.dz

الجدول رقم: 4 القروض الموزعة ما بين : 2004- 2009

السنوات	2004	2005	2006	2007	2008	2009
عدد القروض	256	466	857	1147	800	1200

المصدر: وزارة الشؤون الدينية و الأوقاف– الجزائر– 2011

الجدول رقم: 5 خصائص مختلف أجهزة الشغل

الهيئات	الوصاية	المهام	الفئات و الأشخاص المعنيين	الأجهزة
ANEM	وزارة التشغيل و التضامن الوطني	– ضبط سوق العمل – تنفيذ برامج خاصة بالتشغيل	كل طالبي مناصب شغل	– DAIP – CID – CIP – CFI – CFE – CTA
ADS	– وزارة التشغيل و التضامن الوطني – مصالح رئاسة الحكومة	– إعانة السكان المحرومين – ترقية التشغيل وتطويره	– الأشخاص بسن 60 فما أكثر بدون مداخيل – الأشخاص القادرين على العمل بدون مداخيل – الجامعيين و التقنيين الساميين الباحثين عن أول منصب شغل	– المنحة الجزافية للتضامن 1000دج – تعويض النشاط ذو المنفعة العامة 3000 دج – قرض ما قبل التشغيل 4500دج – القروض المصغرة: أشغال المنفعة العامة ذات الكثافة العالية من اليد العاملة. – برنامج التنمية الجمعوية. – الخلايا الاجتماعية الجوارية.
ANSEJ	– مصالح رئاسة الحكومة – وزارة التشغيل والتضامن	الإعانة على إنشاء النشاط بالنسبة للشباب العاطل عن	طالبي مناصب الشغل سنهم بين 19 – 35سنة مع إمكانية التوسيع لذوي 40 سنة	– المؤسسة المصغرة التي تقل تكلفتها عن 10 ملايين دج.

	الوطني.	العمل.		
CNAC	وزارة العمل و الضمان الاجتماعي	إدماج العاطلين على العمل الذين يستفيدون من التأمين على البطالة	– العاطلين من 35– 50 سنة المسجلين منذ6 أشهر على الأقل لدى الوكالة الوطنية للتشغيل. – المستفيدين من الصندوق الوطني للتأمين على البطالة	– مركز البحث حول التشغيل. – مركز إعادة العمل المستقل. – التكوين – تغيير النشاط. – تمويل إنشاء النشاطات ب5 ملايين دج كحد أقصى.
ANGEM	وزارة التشغيل و التضامن الوطني	تسيير القروض المصغرة	– النساء بالمنازل – الحرفيين الصغار المستفيدين من الشبكة الإجتماعية – الشباب العاطلين عن العمل	القروض المصغرة التي تتراوح قيمتها ب 50000دج.

الجدول رقم: 6 جدول تطور معدلات البطالة في ولاية سعيدة خلال الفترة الممتدة من [2010-2014]:

السنة	2010	2011	2012	2013	2014
نسبة البطالة	10.13%	10.02%	10%	9.4%	9.30%

المصدر:من إعداد الطالب تبعا للمعطيات المقدمة من طرف المديرية الولائية للتشغيل لولاية سعيدة.

الجدول رقم: 7 تطور مؤشرات سوق العمل و البطالة خلال الفترة الممتدة من [2010-2014]:

(ولاية سعيدة)

السنة	2010	2011	2012	2013	2014
فئة السكان	344.455	350.766	357.198	367.198	367.198
الفئة النشطة	116.902	119.113	121.297	139.138	148.928
الفئة الشغيلة	105.052	107.188	109.178	126.059	135.078
الفئة البطالة	11.850	11.925	12.119	13.079	13.850
نسبة البطالة	10.13%	10.02%	10%	9.4%	9.30%

المصدر: من إعداد الطالب تبعا للمعطيات المقدمة من طرف المديرية الولائية للتشغيل لولاية سعيدة.

الجدول رقم: 8 يبين طلبات العمل حسب معدل العمر و الجنس المسجلة سنة 2014 (ولاية سعيدة)

الجنس / معدل العمر	طلبات العمل			النسبة المؤوية
	ذكور	إناث	المجموع	
19-16	464	197	661	**3.45%**
24-20	2477	1530	4007	**21%**
29-25	3192	1522	4714	**24.63%**
35-30	3062	1361	4423	**23.10%**
39-36	2016	843	2859	**14.93%**
49-40	1611	327	1938	**10.12%**
50عام وما فوق	494	44	538	**2.77%**
المجموع	**13.316**	**5824**	**19.140**	**100%**

المصدر: تقرير النشاط لسنة 2014 الصادر عن المديرية الولائية للتشغيل لولاية سعيدة.

الجدول رقم: 9 يبين طلبات العمل حسب المستوى و الجنس المسجلة سنة 2014 (ولاية سعيدة)

الجنس / المستوى	طلبات العمل			النسبة المؤوية
	ذ	ا	م	
بدون مستوى	4388	1163	5551	**29%**
الابتدائي	2762	527	3289	**17.18%**
المتوسط	4662	2918	7580	**39.60%**
الثانوي	132	63	195	**1.01%**
الجامعي	96	48	144	**0.75%**
خ.ت.المهني	1276	1105	2381	**12.46%**
المجموع	**13.316**	**5824**	**19.140**	**100%**

المصدر: تقرير النشاط لسنة 2014 الصادر عن المديرية الولائية للتشغيل لولاية سعيدة.

الجدول رقم: 10 وضعية سوق العمل لسنة 2014 (ولاية سعيدة)

طلبات العمل			*عروض العمل*				*التنصيبات المحققة*		
ذ	ا	م	*العام*	*الخاص*	*الأجنبي*	*المجموع*	*دائم*	*مؤقت*	*المجموع*
13.316	5824	19.140	473	1083	701	2257	43	1865	1908

المصدر: تقرير النشاط لسنة 2014 الصادر عن المديرية الولائية للتشغيل لولاية سعيدة.

الجدول رقم: 11 تطور سوق العمل خلال الفترة الممتدة من 2010-2014

الفترة / سوق العمل	2010	2011	2012	2013	2014
طلبات العمل	14.373	11.967	11.788	14.011	19.140
عروض العمل	1141	1416	1775	1956	2257
الفرق	13.232	10.551	10.013	12.055	16.883
التنصيبات	1151	1059	1390	1648	1908
نسبة العرض بالمقارنة مع الطلب	7.94%	11.83%	15.06%	13.96%	11.79%
نسبة الفرق بالمقارنة مع الطلب	92.06%	88.17%	84.94%	86.04%	88.21%

المصدر: من إعداد الطالب تبعا للمعطيات المقدمة من طرف المديرية الولائية للتشغيل لولاية سعيدة.

الجدول رقم: 12 التنصيبات المحققة بجهاز المساعدة على الإدماج المهني DAIP سنة 2014

نوع العقد	التنصيبات				المجموع
	القطاع الاقتصادي	القطاع الإداري	ذكور	إناث	
CID	166	1027	356	837	1193
CIP	1982	192	602	1572	2174
CFI	526	645	734	437	1171
المجموع	**2674**	**1864**	**1692**	**2846**	**4538**

المصدر: تقرير النشاط لسنة 2014 الصادر عن المديرية الولائية للتشغيل لولاية سعيدة

الجدول رقم: 13 مجموع التنصيبات المحققة بجهاز المساعدة على الإدماج المهني DAIP من 2010- 2014

نوع العقد	2010	2011	2012	2013	2014
CID	2820	3140	1824	1604	1193
CIP	2811	6834	5977	2377	2174
CFI	3281	5178	3690	2163	1171
المجموع	**8912**	**15152**	**11491**	**6144**	**4538**

المصدر: من إعداد الطالب تبعا للمعطيات المقدمة من طرف المديرية الولائية للتشغيل لولاية سعيدة.

الجدول رقم: 14 يوضح طلبات العمل و نسب التنصيبات بالمقارنة مع طلبات العمل خلال الفترة (2010-2014)

السنة	2010	2011	2012	2013	2014
طلبات العمل	-	18995	15948	13179	8322
التنصيبات	8912	15152	11491	6144	4538
الفرق	-8912	3843	4457	7035	3784
نسبة التنصيبات بالمقارنة مع الطلب	-	%77،79	%72.05	%62،46	%53،54

المصدر: من إعداد الطالب تبعا للمعطيات المقدمة من طرف المديرية الولائية للتشغيل لولاية سعيدة.

الجدول رقم: 15 التنصيبات المحققة بجهاز المساعدة على الإدماج المهني DAIP - CFE - CTA من 2010-2014 حسب القطاع

السنوات / نوع العقد	2010		2011		2012		2013		2014	
	ق/الإداري	ق/الاقتصادي	ق/الإداري	ق/الاقتصادي	ق/الإداري	ق/الاقتصادي	ق/الإداري	ق/الاقتصادي	ق/الإداري	ق/الاقتصادي
CID	2475	345	2750	390	1481	343	1347	257	1027	166
CIP	922	1889	4553	2281	3843	2134	291	2086	192	1982
CFI	2286	995	2395	2783	2677	1013	1736	427	645	526
المجموع 1	**5683**	**3229**	**9698**	**5454**	**8001**	**3490**	**3374**	**2770**	**1864**	**2674**
المجموع 2	**8912**		**15152**		**11491**		**6144**		**4538**	
CFE		541		238		37		103		77
CTA						239		331	330	
المجموع العام	**9453**		**15390**		**11767**		**6578**		**4945**	

المصدر: من إعداد الطالب تبعا للمعطيات المقدمة من طرف المديرية الولائية للتشغيل لولاية سعيدة.

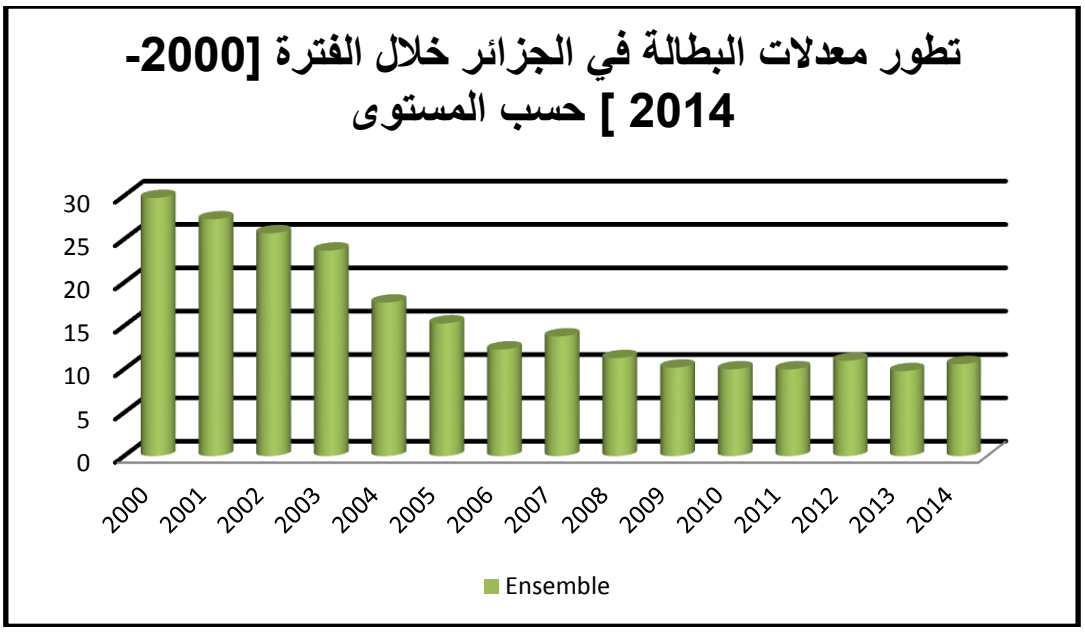
الجدول رقم: 16 تطور إنشاء المؤسسات المصغرة للفترة الممتدة من 2010-2014(CNAC-ANSEJ)

الجهاز / الفترة	ANSEJ		CNAC		المجموع	
	المشاريع الممولة	المناصب المستحدثة	المشاريع الممولة	المناصب المستحدثة	المشاريع الممولة	المناصب المستحدثة
2010	610	1223	113	193	723	1416
2011	850	1242	132	237	982	1479
2012	2100	2120	373	698	2473	2818
2013	1521	4563	151	294	1672	4857
2014	1563	4626	146	281	1709	4907
المبلغ الاجمالي للاستثمار لسنة 2014	1 227 300 830.87		572 067 127.86		1 799 367 958،73	

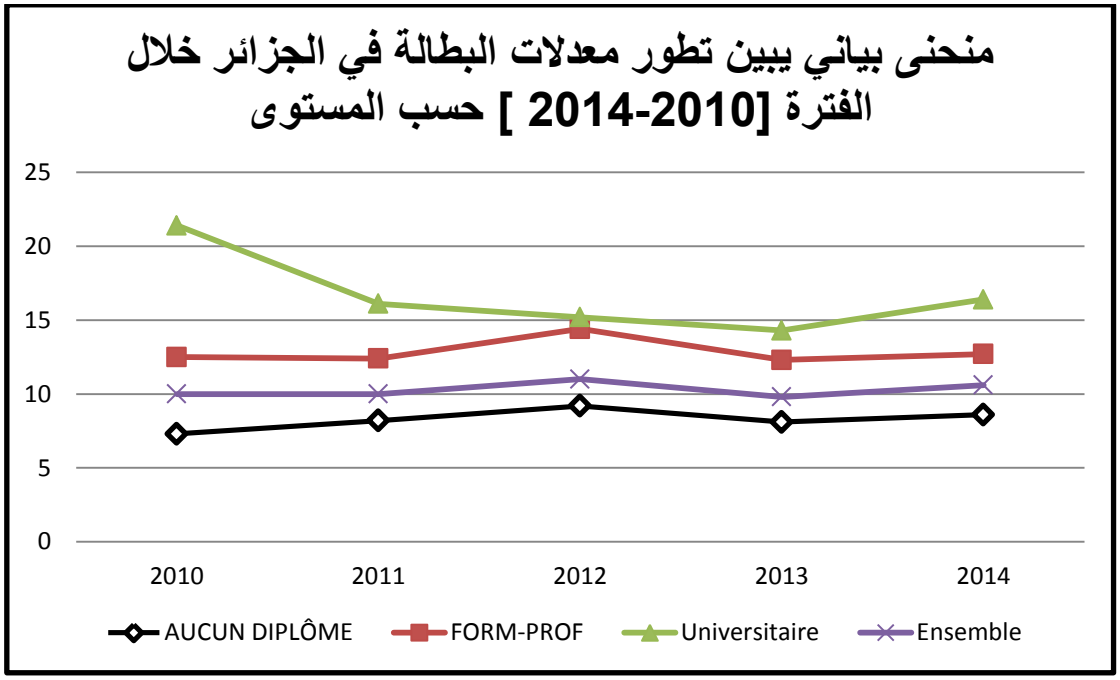
المصدر: من إعداد الطالب تبعا للمعطيات الخاصة بتقرير النشاط لسنة 2014 الصادر عن المديرية الولائية للتشغيل لولاية سعيدة.

الأشكال والمنحنيات:

الشكل رقم :1 تطور معدلات البطالة في الجزائر خلال الفترة [2000-2014] حسب المستوى.

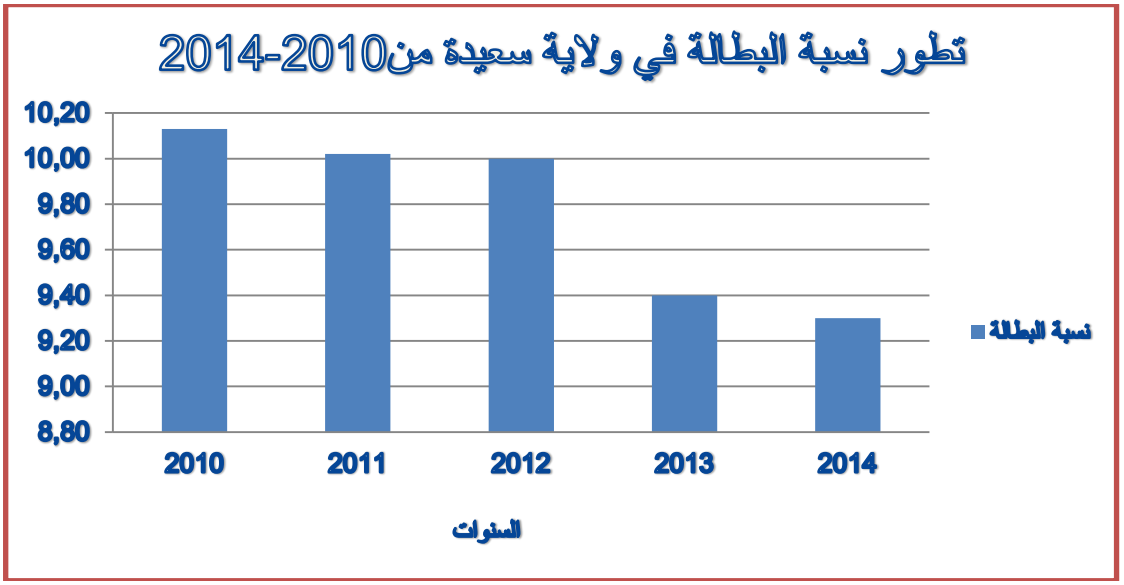


الشكل رقم : 2 منحنى بياني يبين تطور معدلات البطالة في الجزائر خلال الفترة [2010-2014] حسب المستوى .



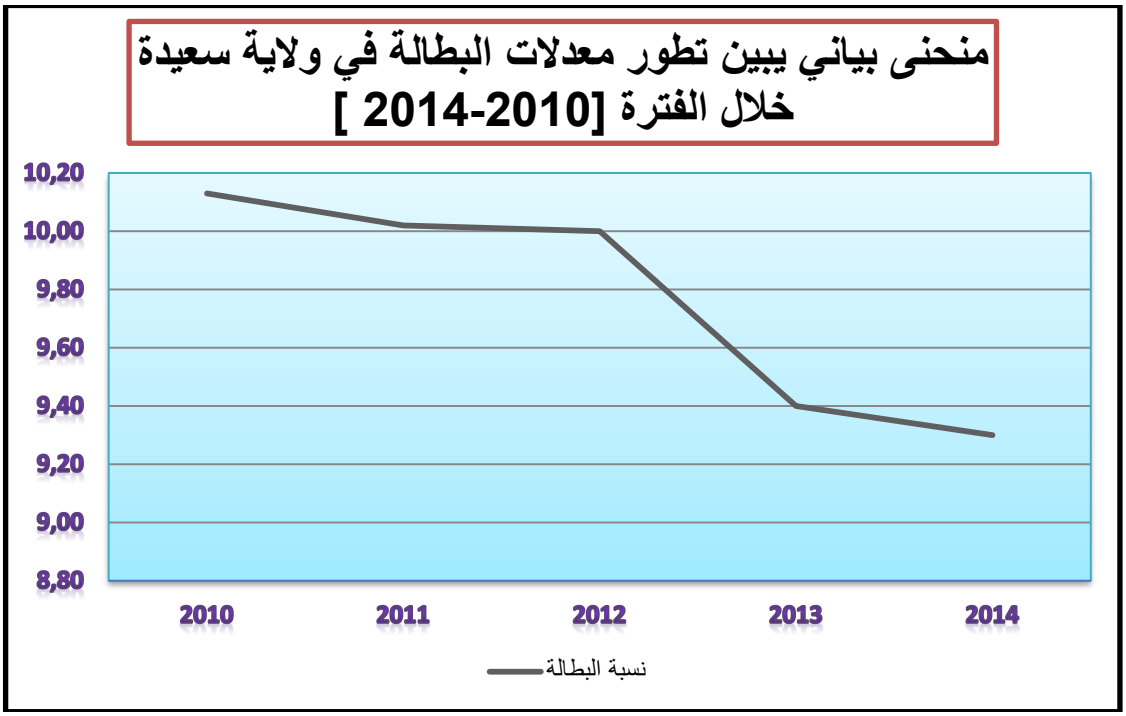
Source: préparé par l'étudiant suite a des donnés du Ons ، Rapport "Emploi et Chômage" des Années 2000-2014، www.ons.dz

الشكل رقم : 3 تطور معدلات البطالة في ولاية سعيدة خلال الفترة [2010-2014].



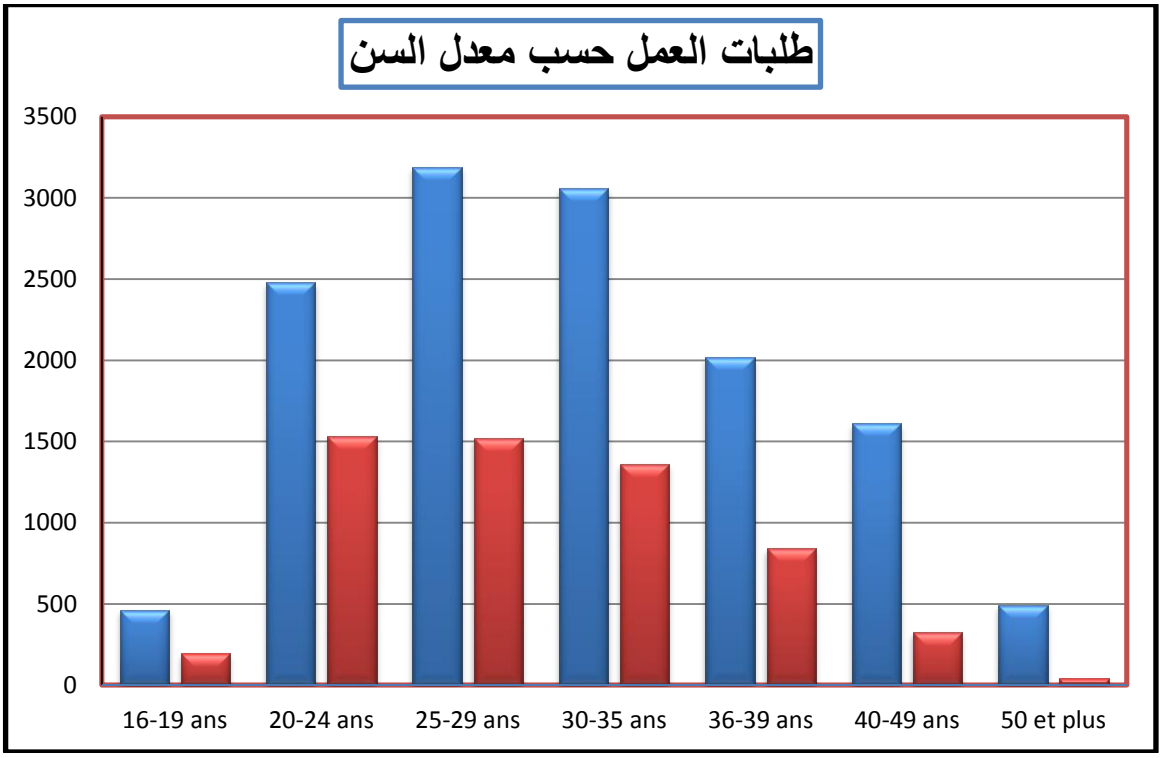
المصدر:من إعداد الطالب تبعا للمعطيات المقدمة من طرف المديرية الولائية للتشغيل لولاية سعيدة.

الشكل رقم : 4 منحنى بياني يبين تطور معدلات البطالة في ولاية سعيدة خلال الفترة [2010-2014]



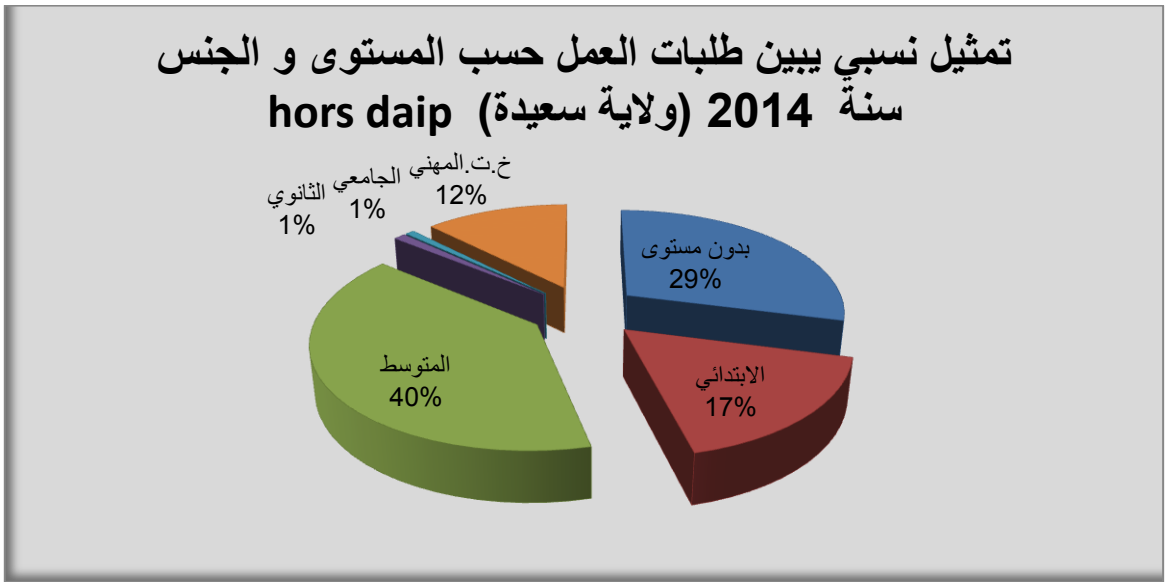
المصدر:من إعداد الطالب تبعا للمعطيات المقدمة من طرف المديرية الولائية للتشغيل لولاية سعيدة.

الشكل رقم 5 : يبين طلبات العمل حسب معدل العمر و الجنس المسجلة سنة 2014 (ولاية سعيدة)



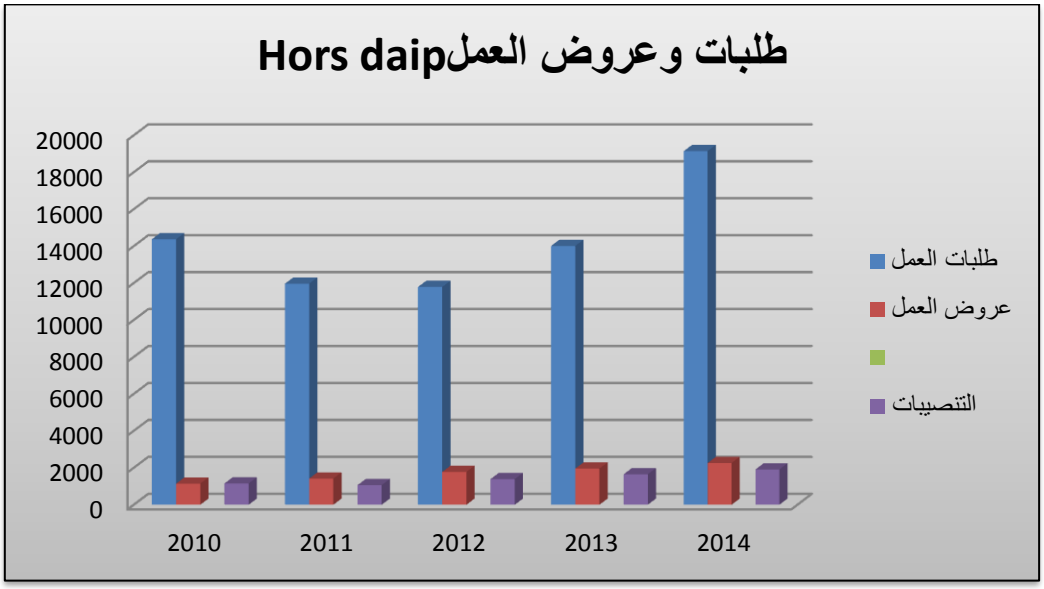
المصدر: تقرير النشاط لسنة 2014 الصادر عن المديرية الولائية للتشغيل لولاية سعيدة.

الشكل رقم: 6 تمثيل نسبي يبين طلبات العمل حسب المستوى و الجنس لسنة 2014 (ولاية سعيدة)



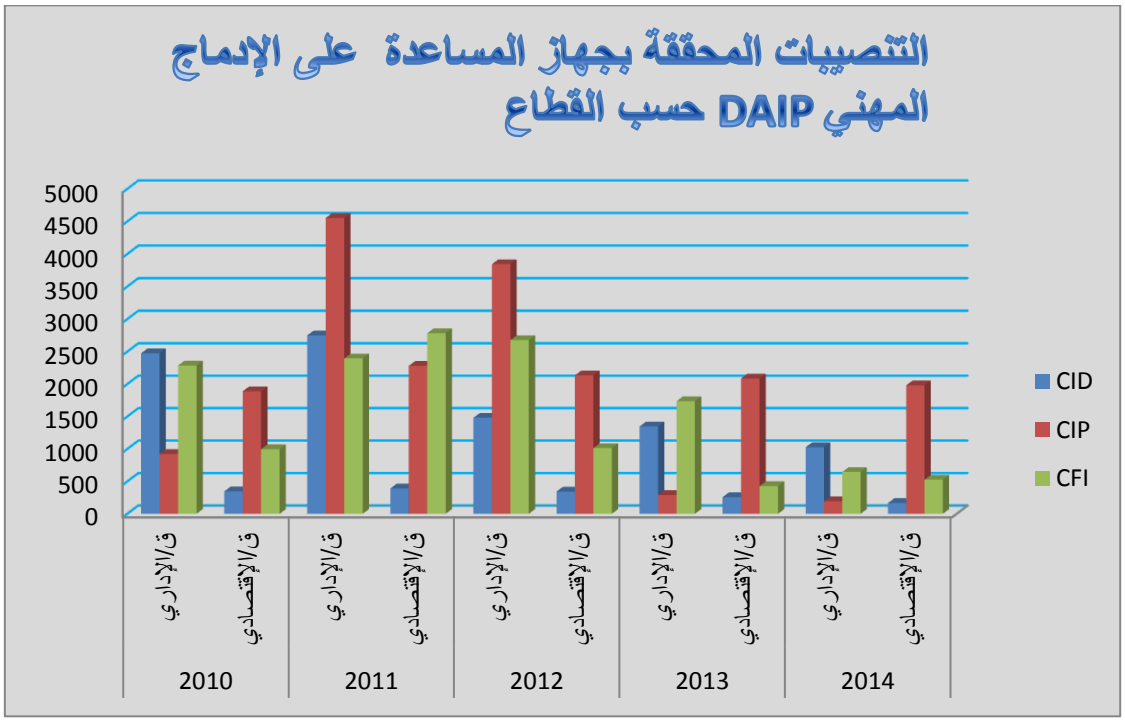
المصدر:من إعداد الطالب تبعا للمعطيات المقدمة من طرف المديرية الولائية للتشغيل لولاية سعيدة.

الشكل رقم 7: تطور سوق العمل خلال الفترة الممتدة من 2010-2014



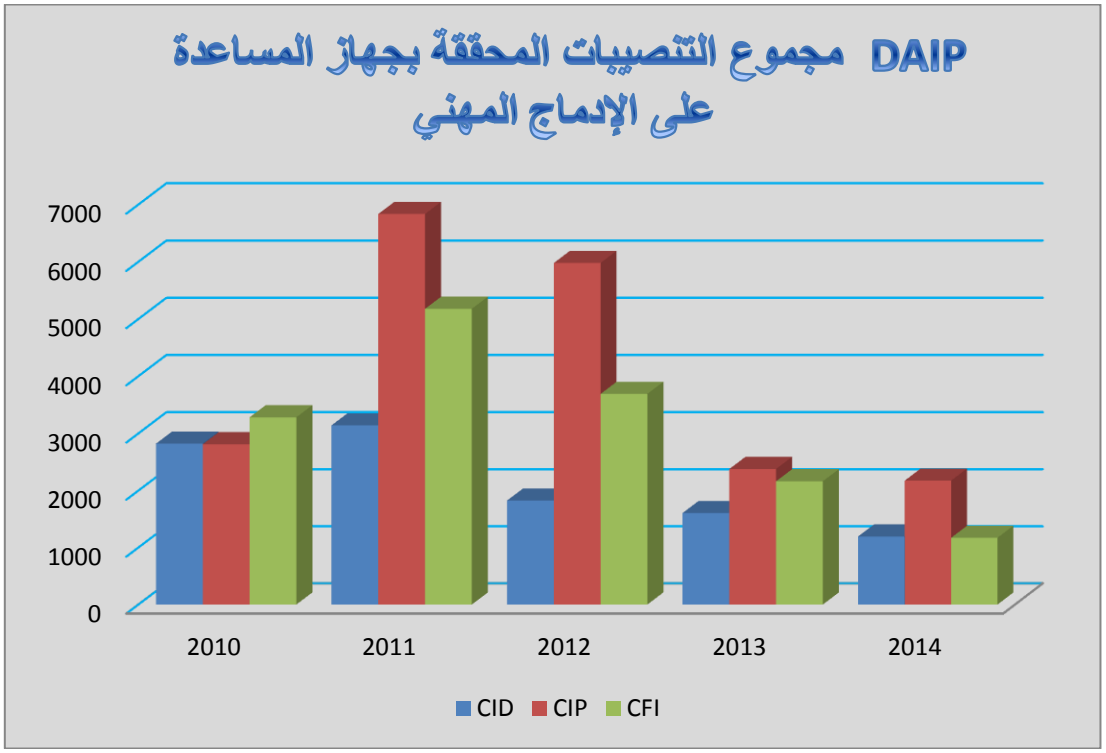
المصدر:من إعداد الطالب تبعا للمعطيات المقدمة من طرف المديرية الولائية للتشغيل لولاية سعيدة.

الشكل رقم: 8 التنصيبات المحققة بجهاز المساعدة على الإدماج المهني DAIP حسب القطاع



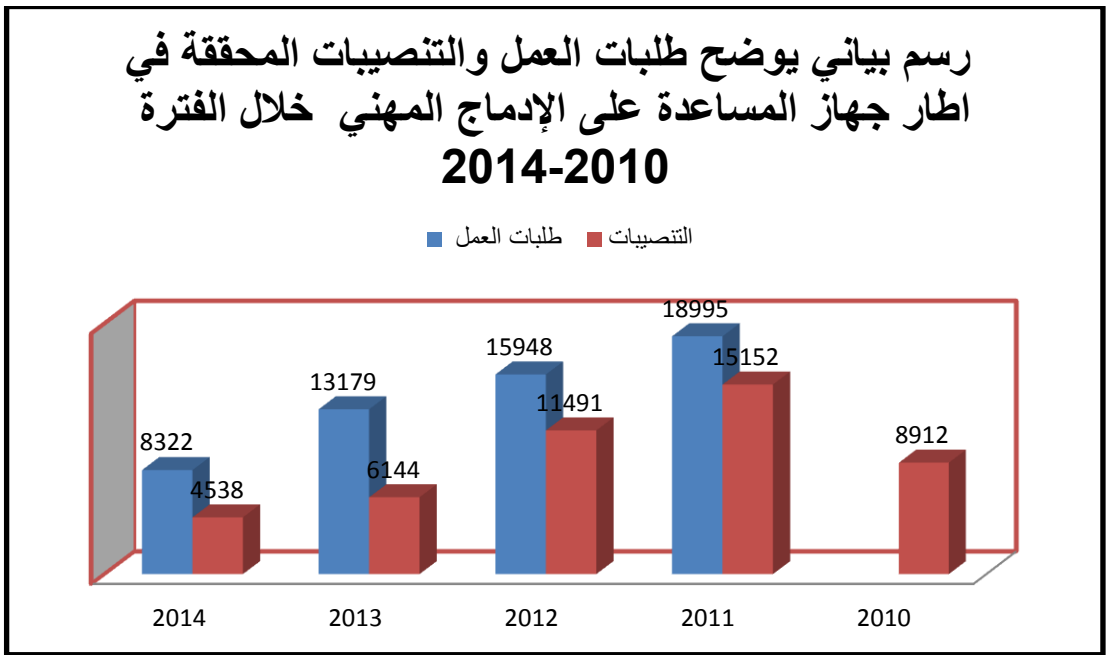
المصدر:من إعداد الطالب تبعا للمعطيات المقدمة من طرف المديرية الولائية للتشغيل لولاية سعيدة.

الشكل رقم: 9 مجموع التنصيبات المحققة بجهاز المساعدة على الإدماج المهني DAIP من 2010-2014



المصدر:من إعداد الطالب تبعا للمعطيات المقدمة من طرف المديرية الولائية للتشغيل لولاية سعيدة.

الشكل رقم : 10 رسم بياني يوضح طلبات العمل والتنصيبات المحققة في اطار جهاز المساعدة على الإدماج المهني خلال الفترة 2010-2014



قائمة المراجع

1- الكتب بالغة العربية

- أحمد أشقر،**الاقتصاد الكلي**: دار العلمية الدولية للنشر والتوزيع ،ط1 ،سنة 2002
- ألموند، جابريل ، بنجام باول و روبرت مندت، **السياسة المقارنة: إطار نظري**،محمد زاهي بشير المغيربي، بنغازي، ليبيا، جامعة قار يونس، 1996
- ألموند، جابريل ،**السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر، نظرة عالمية**،ترجمة عبد الله ،هشام عمان : الدار ،الأهلية للنشر والتوزيع ،1998.
- الجمل، يحيى، **الأنظمة السياسية المعاصرة** ، القاهرة: دار النهضة العربية.
- جيمس أندرسون، **صنع السياسات العامة**، (تر: عامر الكبيسي)، عمان: دار المسيرة، 1999.
- درويش، إبراهيم، **النظام السياسي:دراسة فلسفية تحليلية** ، القاهرة: دار النهضة العربية 1968.
- سلوي الشعراوي جمعة، هلال علي الدين، وآخرون....، **تحليل السياسات العامة في الوطن العربي** ، القاهرة:مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة ،2004
- شكوري محمد، شيبي عبد الرحيم، **البطالة في الجزائر**: مقاربة تحليلية واقتصادية، المؤتمر الدولي حول أزمة البطالة في الدول العربية، جامعة القاهرة، مصر، 17-18 مارس 2008.
- طارق الحاج، **علم الاقتصاد ونظرياته**، الأردن: دار الصفاء للنشر والتوزيع، 1998 .
- عبد القوي، خيري، **دراسة السياسة العامة** ، الكويت : منشورات ذات السلاسل ، 1989 .
- العزاوي ، وصال نجيب ، **السياسات العامة ، حقل معرفي جديد** ، بغداد: مركز الدراسات الدولية جامعة بغداد
- علي الشرقاوي، **السياسات الإدارية** ، الإسكندرية:المكتب العربي الحديث،1988 .
- علي محمد بيومي، **دور الصفوة في اتخاذ القرار السياسي**.القاهرة: دار الكتاب الحديث، 2004.
- فهمي خليفة الفهداوي، **السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل**،ط1 ،عما ن:دار المسيرة للنشروالتوزيع، 2001 .
- كمال المنوفي ،**السياسة العامة و أداء النظام السياسي**، القاهرة:مكتبة النهضة المصرية، 1988
- كمال المنوفي، **مقدمة في مناهج وطرق البحث في علم السياسة**، القاهرة :وكالة المطبوعات،2006.
- محمد علي الليثي و آخرون، **مقدمة في الاقتصاد الكلي**، الدار الجامعية: مصر، سنة 1997..

- محمد محمود ربيع،عبد الله الغنيم (وآخرون...)، **موسوعة العلوم السياسية**، الكويت،1993
- مصطفى سلمان، وآخرون، **مبادئ الاقتصاد الكلي** : دار المسيرة للنشر و التوزيع، الأردن،سنة 2000.
- مصطفي أبو زيد فهمي، حسين عثمان، **الإدارة العامة، الإسكندرية** :دار الجامعة الجديدة 2003
- نصر محمد مهنا ، **العلوم السياسية بين الأصالة والمعاصر ة**، الإسكندرية :مركز الدلتا للطباعة
- هلال ، علي الدين ، وسعد ، نيفين ، **النظم السياسية العربية : قضايا الاستمرار والتغير** بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2000.

2- الكتب بالغات الأجنبية :

- Alain , beitone et autres , **dictionnaire de la science économiques** , Armand colin
- Bureau international du travail**, la normalisation international du travail**, (nouvelle série 53, GENEVE, 1953)
- Conseil national économique et social, **évaluation des dispositifs d'emploi , dossier annexes session plénière Algérie**, juin 2002
- Dror , Y, **public policy making Reexamined** , U.S.A , chandler publishing Co , p17,1968.
- Jean joseph baillos , **Initiation économique et sociale**1990, édition Sirey
- Lindblom , charles E , **The Policy Making Process , Englewood Cliffs** , N.J. Printice –Hall, 1968.
- Redford ,Emmetts .S, **Democracy in the Administrative State**, London :oxford university press,1969
- Robert , presthus. "**public administration**" , Ronald.p , us , edition ,6th revised edition(1décembre 1975),432 p.

- Zeigler , Harmon , and Daten , Hendrick , **Interest Group in the states** In Jacob, Herbert & vines, Kenneth N (Eds)." Politics in the American states ", 2nd. Edition, Boston little, Brown ,1971

3- الانترنيت:

- Martin potuck, Lance T. Leloup, Gyorgy Jemei, **Public policy in central and Easterneurope : Théories, methods, practices**, (Slavkia, Nispoe, 2003), p. 26. consulted 10 April, 2015.
- Thomas R. Day ,**understanding public policy**. 7Ed, New Jersey : prentice Hall, Englewood cliffs, 1992, http://books.google.fr/books?vid=ISBN0139361790 &id=FTFIKCJBCFMC&q =Understanding + public + policy&d = Understanding + public + policy & pgis = 1, p. 2-3 page web consulted 10 April, 2015.
- ONS, office national des statistiques. www.ons.dz. consulted 10 April, 2015.

4- مذكرات واطروحات :

- أحمد خير، **تطور التشغيل في الإشكاليات والبطالة بالجزائر في ظل الإصلاحات الاقتصادية:شهادة ماجستير**، السنة الجامعية 2005-2006،الجزائر.
- شلالي فارس، **دور سياسة التشغيل في معالجة مشكلة البطالة في الجزائر خلال الفترة 2001-2004، مع محاولة اقتراح نموذج اقتصادي للتشغيل للفترة 2005- 2009**، مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، جامعة الجزائر، 2005/2004، ص113.عبد الرحمان تومي، **الإصلاحات الإقتصادية في الجزائر**، دار الخلدونية، الجزائر، 2011 .

5- المقالات والمداخلات:

- أحمية سليمان، **السياسة العامة في مجال التشغيل ومكافحة البطالة في الجزائر**،محاضرة ألقيت بالملتقى العلمي حول " السياسات العامة ودورها في بناء الدولة وتنمية المجتمع"، المنعقد بكلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة الطاهر مولاي ، سعيدة، ما بين 26 و 27 أفريل 2009.
- براق محمد، بوسبعين تسعديت، **أسباب انتشار البطالة وإجراءات مواجهتها في الجزائر**، مداخلة في الملتقى الدولي تحت عنوان استراتجية الحكومة في القضاء على البطالة وتحقيق التنمية المستدامة المحور المشارك فيه: استراتجية الحكومة في القضاء على البطالة.
- رحيم حسين، ،"**موضوعات في الاقتصاد الجزائري،سياسات التشغيل في الجزائر تحليل وتقييم**" ***بحوث اقتصادية عربية***، العدد 61-62، سنة 2013 ، 150 ص.
- عقيلة خرباشي، **سياسة التشغيل في الجزائر بين الحماية الاجتماعية و التضامن الوطني**، مجلة دراسات اقتصادية ، العدد 16، جويلية 2010.
- غالم عبد الله ، حمزة فيشوش، "**إجراءات وتدابير لدعم سياسة التشغيل في الجزائر (المساهمات وأوجه القصور)**"، مداخلة في الملتقى الدولي بعنوان: إستراتيجية الحكومة في القضاء على البطالة وتحقيق التنمية المستدامة ، جامعة المسيلة ،يومي (2011/11/16.15).

- مبروك رايس، عبد الحق رايس، "**تحقيق التنمية الاقتصادية من خلال تطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة تجربة الحكومة الجزائرية في " :مخطط النشاط لترقية العمل ومكافحة البطالة**":مداخلة ،في الملتقى الوطني ، جامعة الوادي، يومي (2013/5/6.5).
- محمد قرقيب، **عرض حول التوجيه و الإرشاد في برنامج و أجهزة التشغيل بالجزائر**، 2005.
- محمد مسعي،"**سياسة الإنعاش الاقتصادي في الجزائر وأثرها على النمو**"،مجلة الباحث ، عدد 10،2012.

6- القوانين والمراسيم:

- الأمر رقم 97/ 03 المؤرخ في 11 جانفي 1997، يحدد المادة القانونية للعمل، الجريدة الرسمية رقم 03 المؤرخة في 12 جانفي 1997
- أنظر المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 97/ 473.
- القانون رقم: 19/04 المؤرخ في: 25 ديسمبر 2004، الجريدة الرسمية، عدد 83 الصادرة في: 26 ديسمبر 2004.
- القانون رقم: 21/06 المؤرخ في: 11 ديسمبر 2006. الجريدة الرسمية. عدد 80 الصادرة في: 11 ديسمبر 2006.
- المرسوم التنفيذي 126/08 المؤرخ في 19 أبريل 2008. الجريدة الرسمية. عدد 22 الصادرة في: 30 أبريل 2008.
- المرسوم التنفيذي رقم 473/97 المؤرخ في 08 ديسمبر 1997 يتعلق بالعمل بالتوقيت الجزئي، الجريدة الرسمية رقم 82 المؤرخة في 14 /12/ 1997
- المرسوم التنفيذي رقم: 77/06 المؤرخ في: 18 فيفري 2006. الجريدة الرسمية. عدد 09 الصادرة في: 19 أبريل 2006.

- المرسوم التنفيذي 123/07 المؤرخ في: 24 أفريل 2007 الذي يضبط شروط وكيفيات منح الاعتماد للهيئات الخاصة لتنصيب العمال وسحبه منها... الجريدة الرسمية. عدد 28 الصادرة في: 2 ماي 2007.

7- التقاريـــــــــــر:

- تقرير النشاط لسنة 2010 الصادر عن المديرية الولائية للتشغيل لولاية سعيدة.
- تقرير النشاط لسنة 2011 الصادر عن المديرية الولائية للتشغيل لولاية سعيدة.
- تقرير النشاط لسنة 2012 الصادر عن المديرية الولائية للتشغيل لولاية سعيدة.
- تقرير النشاط لسنة 2013 الصادر عن المديرية الولائية للتشغيل لولاية سعيدة.
- تقرير النشاط لسنة 2014 الصادر عن المديرية الولائية للتشغيل لولاية سعيدة.

فهرس الجداول:

الجدول رقم: 1 تطور نسب البطالة على حسب المستوى خلال الفترة الممتدة من[2000-2014]:..... 81
الجدول رقم: 2 تطور نسب التشغيل خلال الفترة الممتدة من [2000-2014]:..... 82
الجدول رقم: 3 تطور حجم العمالة ومعدلات البطالة في الجزائر خلال الفترة الممتدة من 2005-2009 83
الجدول رقم: 4 القروض الموزعة ما بين : 2004- 2009 83
الجدول رقم: 5 خصائص مختلف أجهزة الشغل 84
الجدول رقم:6 جدول تطور معدلات البطالة في ولاية سعيدة خلال الفترة الممتدة من [2010-2014]:. 85
الجدول رقم: 7 تطور مؤشرات سوق العمل و البطالة خلال الفترة الممتدة من [2010-2014]: (ولاية سعيدة)..... 86
الجدول رقم: 8 يبين طلبات العمل حسب معدل العمر و الجنس المسجلة سنة 2014 (ولاية سعيدة)..... 86
الجدول رقم: 9 يبين طلبات العمل حسب المستوى و الجنس المسجلة سنة 2014 (ولاية سعيدة) 87
الجدول رقم: 10 وضعية سوق العمل لسنة 2014 (ولاية سعيدة)..... 87
الجدول رقم: 11 تطور سوق العمل خلال الفترة الممتدة من 2010-2014..... 88
الجدول رقم: 12 التنصيبات المحققة بجهاز المساعدة على الإدماج المهني DAIP سنة 2014..... 88
الجدول رقم: 13 مجموع التنصيبات المحققة بجهاز المساعدة على الإدماج المهني DAIPمن 2010-2014 89
الجدول رقم: 14 يوضح طلبات العمل و نسب التنصيبات بالمقارنة مع طلبات العمل خلال الفترة (2010-2014) 89
الجدول رقم: 15 التنصيبات المحققة بجهاز المساعدة على الإدماج المهني CTA - CFE - DAIP من 2010-2014 حسب القطاع 90
الجدول رقم: 16 تطور إنشاء المؤسسات المصغرة للفترة الممتدة من 2010-2014(CNAC-ANSEJ)..... 91

فهرس الأشكال والمنحنيات:

الشكل رقم 1 : تطور معدلات البطالة في الجزائر خلال الفترة [2000-2014] حسب المستوى. ... 92
الشكل رقم 2 : منحنى بياني يبين تطور معدلات البطالة في الجزائر خلال الفترة [2010-2014] حسب المستوى 92
الشكل رقم 3 : تطور معدلات البطالة في ولاية سعيدة خلال الفترة [2010-2014]..... 93
الشكل رقم 4 : منحنى بياني يبين تطور معدلات البطالة في ولاية سعيدة خلال الفترة [2010-2014]93
الشكل رقم 5 : يبين طلبات العمل حسب معدل العمر و الجنس المسجلة سنة 2014 (ولاية سعيدة) ... 94
الشكل رقم 6 : تمثيل نسبي يبين طلبات العمل حسب المستوى و الجنس لسنة 2014 (ولاية سعيدة).. 94
الشكل رقم 7 : تطور سوق العمل خلال الفترة الممتدة من 2010-2014 95
الشكل رقم 8 : التنصيبات المحققة بجهاز المساعدة على الإدماج المهني DAIP حسب القطاع 95
الشكل رقم 9 : مجموع التنصيبات المحققة بجهاز المساعدة على الإدماج المهني DAIP من 2010-2014 96
الشكل رقم 10 : رسم بياني يوضح طلبات العمل والتنصيبات المحققة في اطار جهاز المساعدة على الإدماج المهني خلال الفترة 2010-2014..... 96

الفهـــرس العام:

مقدمـــــــــــــــــــــــــــة ..... أ

الفصل الأول: التأصيل النظري للدراسة 1

المبحث الأول: السياسة العامة إطار نظري **3**

تمهيد:..... Erreur ! Signet non défini.

المطلب الأول: السياسة العامة علي صعيد المفاهيم **3**

تعريف السياسة العامة:..... **3**

المطلب الثاني: أنواع السياسة العامة (Public policy typology)..... **9**

المطلب الثالث: مكونات السياسة العامة ومستوياتها..... **11**

المطلب الرابع: صانعو السياسات العامة..... **15**

1. الجهات الرسمية الحكومية:..... **15**

2. الجهات غير الرسمية (غير الحكومية):..... **18**

المبحث الثاني: التشغيل إطار النظري..... **23**

المطلب الأول: مفهوم الشغل **23**

المطلب الثاني: أنواع الشغل..... **24**

المطلب الثالث: سوق العمل **25**

المطلب الرابع: إنتاجية و قياس العمل و العوامل المؤثرة في سوق الشغل. **26**

المبحث الثالث: البطالة إطار نظري **29**

المطلب الأول: مفهوم البطالة **29**

المطلب الثاني: أنواع البطالة. **30**

المطلب الثالث: قياس البطالة. **32**

المطلب الرابع:النظريات المفسرة للبطالة..... **33**

خلاصة الفصل..... **38**

الفصل الثاني: واقع التشغيل و إستراتيجية الحكومة لمكافحة البطالة في الجزائر 39

المبحث الأول: قراءة في تطور البطالة والتشغيل بالجزائرخلال الفترة [2000-2014] 42
تمهيد:..... Erreur ! Signet non défini.
المطلب الاول: تطور معدلات البطالة في الجزائر خلال الفترة [2000-2014]..... 42
المرحلة الاولى(مرحلة الانخفاض في معدلات البطالة): [2000-2008]..... 43
المرحلة الثانية(مرحلة الاستقرار في معدلات البطالة): [2009-2014]: 44
المطلب الثاني: وضعية التشغيل في الجزائر خلال الفترة [2000-2014]..... 45
المرحلة الاولى(مرحلة التطور في نسب التشغيل): [2000-2009]..... 45
المرحلة الثانية (مرحلة الاستقرار): [2010-2014]..... 46
المطلب الثالث: الجهود المبذولة من طرف الدولة لمكافحة البطالة. 48
المبحث الثاني: إستراتيجية الحكومة لرفع معدلات التشغيل والقضاء على البطالة..... 51
تمهيد:..... Erreur ! Signet non défini.
المطلب الأول: سياسات الشغل الأولى التي اعتمدت عليها الجزائر..... 51
المطلب الثاني: أهم الأطر القانونية وأهم الآليات والبرامج التي وضعتها الدولة لتجسيد وتنفيذ سياسات التشغيل..... 55
الأطر القانونية:..... 55
آليات وبرامج التشغيل:..... 57
1) مديريــة التشغيـل بالولايـاتDirections d'emplois 57
2) الوكالة الوطنية التشغيـلANEM 57
3) الوكالـة الوطنية لدعم تشغيل الشباب(ANSEJ)..... 59
4) الصندوق الوطني للتأمين على البطالة(CNAC) 60
5) الوكالـة الوطنيـة لتسيير القرض المصغر(ANGEM) 60
المطلب الثالث: مدى فعالية سياسات التشغيل في الجزائر..... 62
المبحث الثالث: عرض حول وضعية التشغيل والبطالة (دراسة حالة ولاية سعيدة)..... 64
تمهيد:..... Erreur ! Signet non défini.

المطلب الاول: حركة الفئة السكانية المسجلة خلال سنة 2014 ،وتطور نسبة البطالة خلال الفترة [2010-2014] 65
حركة الفئة السكانية المسجلة خلال سنة 2014 MONOGRAPHIE DE LA WILAYA 65
تطور نسبة البطالة في ولاية سعيدة خلال الفترة [2010-2014]..... 65
المطلب الثاني: وضعية التشغيل في ولاية سعيدة خلال الفترة [2010-2014]..... 66
تطور سوق العمل في الولاية من خلال الأدوار الفعالة لمختلف الهياكل والوكالات المكلفة بالتشغيل 66
أ) عمل الوكالة الوطنية للتشغيلANEM..... 66
.1 طلبات وعروض العمل (العادية)HORS DAIP المسجلة في الوكالة..... 66
.2 طلبات وعروض العمل المسجلة في إطار جهاز المساعدة على الإدماج المهني (DAIP) عقود العمل المدعمة CTA- عقود تكوين عمل CFE..... 67
ب) عمل كل من الوكالة الوطنية لدعم وتشغيل الشباب(ANSEJ) والصندوق الوطني للتامين عن البطالة (CNAC)..... 68
إنشاء المؤسسات المصغرة (ANSEJ-CNAC)..... 68
المطلب الثالث: تحديات ومعوقات نجاح سياسة التشغيل في الجزائر،و أهم طرق وأساليب المعالجة. .. 70
تحديات ومعوقات نجاح سياسة التشغيل في الجزائر. 70
1. أهم طرق وأساليب المعالجة..... 72
خلاصة الفصل..... 75
خاتمـــــــــة 76
الملاحق 80
الجداول 81
الأشكال والمنحنيات: 92
قائمة المراجع 97
فهرس الجداول: 104
فهرس الأشكال والمنحنيات:..... 105

الفهــرس العام: **106**

ملخص

تعتبر البطالة من أهم المشاكل والعقبات التي يعاني منها الاقتصاد الجزائري كغيره من اقتصاديات العالم الثالث، إذ أصبحت هذه المشكلة من القضايا الملحة، نظراً لأبعادها السلبية وانعكاساتها الخطيرة على الاقتصاد الوطني .لذلك تعمل الحكومات جاهدة على خفض معدلاتها والتخفيف من آثارها عن طريق سياسات إقتصادية و إجتماعية في آن واحد لحماية بعض الفئات الاجتماعية وبالتالي المحافظة على النسيج الاجتماعي . لذا أضحت هذه الضاهرة بمثابة تحد حقيقي واختبار موضوعي لقدرة النظام الاقتصادي على الاستمرار من خلال توفير مناصب العمل وإعادة تشغيل الوحدات العاطلة في أقصر وقت ممكن. ولأجل المحافظة على التوازنات الاقتصادية والقضاء على الآثار الاجتماعية، وضعت الجزائر برنامج للإنعاش الاقتصادي (2001 2014)، وهي الكفيلة بمكافحة الفقر والبطالة وتحقيق التوازن الجهوي، وهذا لتحقيق التنمية المستديمة.

الكلمات المفتاحية: السياسة العامة، البطالة، التشغيل، الإنعاش الاقتصادي

Abstract

The unemployment is one of the most important problems facing the Algerian economy، like the other Third World economies، as this problem has become one of the pressing issues because of its negative dimentions and serious consequences on the national economy.

For this reason، governments work a lot to reduce their rates and to mitigate their effects through economic and social policies at the same time، for protecting weak social groups; thus to maintain social cohesion. This topic has become a real challenge and an objective test for the economic system ability to continue through job provisions and idle labor restart، as soon as possible. and order to maintain the economic balances and eliminate the social impacts (poverty، unemployment)، the authorities decided to restart the activity and developing it once again by establishing an economic recovery program (2001-2014)، to fight against poverty and social ills، create jobs and realize a regional balance and revive all regions of the country، to achieve sustainable development.

Key words: public policy- unemployment - employment - economic reviving.