



وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
جامعة الدكتور مولاي الطاهر " سعيدة"
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم العلوم السياسية
تخصص: سياسات عامة وتنمية

دور البرلمان في تقييم وتقويم السياسة العامة في الجزائر 2017 /1999

مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية

الأستاذ المشرف:

الدكتور زييري رمضان

من إعداد الطالب:

حمادي عبد الله

أعضاء لجنة المناقشة :

الأستاذة :.....بن زايد أحمد.....عضوا مناقشا

الدكتور :....ولد صديق الميلود.....رئيس الخلية

الدكتورة :.....زييري رمضان.....مشرف ومقرر

شكر وعرافان

الحمد لله أولا وآخرا، اللهم لك الحمد كما ينبغي بجلال وجهك وعظيم سلطانك، ولك الحمد على ما يسرت، ولك الشكر على ما وفققت ولك الحمد إذا رضيت، ولك الحمد بعد الرضى.

أتقدم بأسمى معاني الشكر والتقدير إلى أستاذي القدير والفاضل الدكتور زبيري رمضان والذي كان له الدور الأكبر لتعاونه ورحابة صدره وحرصه في أن تخرج هذه الرسالة إلى حيز الوجود من خلال توجيهاته ونصائحه القيمة فله مني كامل الشكر والاحترام والتقدير.

أتقدم بالشكر والتقدير إلى جميع أساتذة قسم العلوم السياسية بجامعة الدكتور مولاي طاهر والذين كان لهم الفضل في تعليمي وبلوغي هذا المستوى من العلم عامة وأعضاء لجنة الإشراف على الرسالة خاصة.

الإهداء

أهدي هذه المذكرة إلى:

* والدتي التي لم يفارقي دعاؤها أطل الله في عمرها

* والدي الذي حرص على دراستي بتوفير كل ما يلزمي أطل الله في عمره.

* أخواتي وأخوتي الذين لم يبخلوا علي بالشيء

* أصدقائي الأوفياء وزملائي على مقاعد الدراسة

إلى من غاب وذكره على قلبي

إلى من ذكره قلبي وأغفله قلبي

ملخص الدراسة:

من خلال الإطلاع على عملية التقييم والتقييم البرلماني للسياسة العامة والتي تبني على معايير شاملة وواضحة في بعض الأنظمة المقارنة، إلا أن هذه الدراسة جاءت الأهمية العملية التقييمية والتقييمية وإبراز دور البرلمان الجزائري وموقعه منها بعيدا عن الرقابة الكلاسيكية التي يمارسها ضمن مجموعة من الآليات والتي لم ترقى في إطار تحقيق برلمان معاصر وفي إطار الديمقراطية التمثيلية، وما بيان السياسة العامة إلا أحد الوسائل التي تناقش ضمن آليات رقابية تقليدية. ولكن الحكومة تستطيع التملص من هذه الرقابة بطرق مباشرة ناجمة عن تطبيق أحكام القانونية.

الكلمات المفتاحية:

التقييم – التقويم – البرلمان – الحكومة – الرقابة – السياسة العامة.

Abstract :

After a look over the evaluation and appraisal parliament our the public policy which are based our comprehensive and clear criteria is Some compartires Systems, However, this study came to the importance of the evaluation process and highkghted the role of the Algerian parliament and its position away from the classic censorship escrciserd by a groupe of supervisooy mechamisms that did not live up tp the achievement of a modern parliament and with the framework of represeutative democracy. the policy statement is not one of the meous discussed within the traditional supervisory mechanisms, the government can escape from these procedures with may ways, Some of those waysb are included in the constitution and other ways are a result of the use of lows.

Keywords:

evaluation – parlementrol – government- control – publick polic

الفهرس

شكر وعران

الإهداء

ملخص الدراسة:

أ	مقدمة:
9	الفصل الأول: الإطار المفاهيمي والنظري للدراسة
9	المبحث الأول : مفهوم البرلمان
9	المطلب الأول : نشأة و تطور البرلمان
11	المطلب الثاني : تعريف البرلمان ووظائفه
13	المطلب الثالث : مبدأ الفصل بين السلطات
15	المطلب الرابع : صور البرلمان في الأنظمة السياسية المعاصرة
19	المبحث الثاني : ابستيمولوجيا تقييم و تقويم السياسات العامة
19	المطلب الأول : مفهوم تقييم و تقويم السياسات العامة
21	المطلب الثاني : الجهات التي تتولى عملية التقويم
23	المطلب الثالث : معايير التقويم و التقييم في السياسة العامة
26	المطلب الرابع : تقييم و تقويم أثر السياسة العامة
28	المبحث الثالث : دور البرلمان في تقييم و تقويم السياسات العامة في بعض الأنظمة المقارنة
28	المطلب الأول : التجربة الأمريكية
31	المطلب الثاني : التجربة البريطانية
33	المطلب الثالث : التجربة الفرنسية

34	المطلب الرابع : التجربة المغربية
36	خلاصة الفصل الأول
39	الفصل الثاني: دور البرلمان الجزائري في تقييم وتقييم السياسات العامة 2017/1999
40	المبحث الأول: تنظيم السلطة التشريعية والتنفيذية والعلاقة بينهما في دستور 96/89
40	المطلب الأول: تشكيل البرلمان الجزائري وفقا لدستور 96/89
50	المطلب الثاني: تنظيم السلطة التنفيذية في ظل التعددية السياسية
54	المطلب الثالث: العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الدستور الجزائري
	المبحث الثاني: بيان السياسة العامة في الجزائر بين الإلزام الدستوري والتقدير السياسي 1999 /
57	2017
57	المطلب الأول: البيان السنوي للسياسة العامة فرصة لتقييم ومراقبة عمل الحكومة
60	المطلب الثاني: التقييم والتقييم في إطار المسؤولية السياسية للحكومة
64	المطلب الثالث: محدودية التقييم والتقييم السياسات العامة في البرلمان الجزائري
67	المبحث الثالث: المعارضة البرلمانية ودورها التقييمي وتقييم السياسة العامة 2017-1997
68	المطلب الأول: المعارضة البرلمانية في ظل التعددية الحزبية في الجزائر
	المطلب الثاني: دور الأحزاب السياسية من موقع المعارضة في تقييم وتقييم السياسة العامة خلال
70	العهدتين التشريعتين الرابعة والخامسة
	المطلب الثالث: مساهمة ومشاركة المعارضة البرلمانية في تقييم وتقييم السياسة العامة خلال الفترتين
73	التشريعتين السادسة والسابعة
78	المبحث الرابع: معوقات العمل التقييمي والتقييمي للبرلمان وآليات تفعيله من خلال لجانه
78	المطلب الأول: أسباب ضعف البرلمان في الدور في المقيّم والمقوّم للسياسات العامة

المطلب الثاني: رؤية إصلاحية لتفعيل دور البرلمان في المجال التقييمي والتقويمي لسياسة العامة 80

المطلب الثالث: تطوير اللجان البرلمانية من خلال دسترة العمل التقييمي والتقويمي للسياسة العامة

83.....

86..... خلاصة الفصل الثاني

88..... خاتمة:

92..... قائمة المراجع

مَقْدَمَةٌ

مقدمة:

تعتبر السلطة التشريعية من أهم السلطات في النظام السياسي، وذلك أنه لا يمكن التنازل عنها أو تفويض القيام بها لأي طرف مهما كان، والسلطة التشريعية أيا كان القائم بها من الأعمال المرتبطة بالسيادة واللصيقة بها، والمميزة عن حرية الاتصال العضوي بالمواطنين والمجموعة السياسية.

لقد أفرز مونتسكيو "السلطة توقف السلطة" في العالم من خلال مبدأ الفصل بين السلطات -التشريعية والتنفيذية والقضائية- عدّة صور من الأنظمة السياسية وبذلك كانت السياسات العامة تتماشى وطبيعة النظام السياسي القائم في كل دولة.

ويعد البرلمان من بين أهم الفاعلين الرسميين في مجال السياسة العامة وذلك لكونه يمثل الإرادة العامة، حيث أنه يتكون من ممثلي الأمة الذين يتم اختيارهم عن طريق صناديق الاقتراع، أساسها الديمقراطية النيابية وبهذا يكون الشعب مساهما في وضع السياسات العامة وتقييمها وتقويمها عن طريق ممثليه على مستوى البرلمان.

والجزائر كغيرها من الدول سعت لتطبيق الديمقراطية السياسية لإنشاء برلمان يختاره الشعب وهذا ما عرفته التجربة منذ دستور 1963 إلى غاية 1996 وتعديلات اللاحقة عليه والمعمول به حاليا، إلا أن هذه الفترة عرفت تطورات وتحولات التي شهدها البرلمان ففي بدايته كان من غرفة واحدة ذو حزب واحد بحيث كان النائب حبيس هذه التشكيلة وكانت مهامه محددة، واستمرت غاية دستور 1989 الذي أحدث نقلة نوعية في النظام السياسي الجزائري بفتح أبوابه لتعددية الحزبية وانتخب لأول مرة برلمان تعددي سنة 1992 لفتح مجال المشاركة السياسية والتداول على السلطة نظرا لما حدث في الأحادية الحزبية، وفي ظل هذا البرلمان كان نوابه من كل الكتل الحزبية، وتميزت بظهور نصوص قانونية تؤطر هؤلاء النواب وحددت مهامهم (الرقابة، التشريع، التمثيل).

وزاد الاهتمام أكثر بتطوير البرلمان من خلال إنتهاجها الثنائية البرلمانية وهذا بإستحداث الفرقة الثانية تسمى بمجلس الأمة، ومن مبرراتها توسيع دائرة التمثيل الوطني، فالبرلمان حسب ما جاء في الدستور هو الذي يعبر عن تطلعات الشعب بإعتبار أن أعضائه منتخبين من دائرة ناخبينهم.

إن الديمقراطية النيابية كآلية إنجاز لا تكفي بذاتها وإنما تحتاج إلى قدرات فعّالة من وجدان الأمة ومثليها، وإلى قوة إيجابية تعزز الطريق السليم لزيادة التنمية والتقدم، وعليه فالإخفاق الديمقراطي يرتبط بالجوهر الأساسي وهو تراجع مؤشرات التمثيل الحقيقي.

لقد عملت البرلمانات المعاصرة على تطوير مجالسها النيابية من خلال دسترة بعض العمليات العلمية مثل التقويم وتقييم السياسات العامة أو العمل على تحديث جهاز تقني يعمل بجانب البرلمان ويمدّه بتقارير مفصلة حول الأداء الحكومي في تنفيذها للسياسات العامة التي يعتبر البرلمان أحد صانعيها الرسميين.

ومن خلال الفصل بين السلطات والعمل برأي الأغلبية مع احترام الأقلية كمعارضة لأنها عنصر ضروري للديمقراطية، فالمعارضة تحقق التوازن وتسمح بمراقبة الأغلبية للحصول على مكانها، وعن طريق التعددية السياسية يصبح من الممكن تعدد الخيارات والبدائل والحلول لمختلف مشاكل حيث يمكن إقامة حوار فعلي بين المعارضة والحكومة.

وعموما فإن إخضاع الديمقراطية النيابية وتفسير مصطلح وفقا لأهواء الذاتية وإبقاء الهدف الوحيد هو التقرب من صانع القرار، وما يترتب عن ذلك من مساوئ عبر الزمان والمكان وكل ذلك يولد شعور لدى المستضعفين ويوحى بأن السياسات العامة وجدت إلا لخدمة أغراض معينة حيث أنتجت ردود أفعال كثيرة على المستوى الفردي والجماعي في دول العالم الثالث ومنها الجزائر أين تسجل انتقادات الكثير من المواطنين لمثليهم على أساس هم من أوكلوهم لتسيير شؤونهم ومصالحهم، ومن هذا الباب لا بد أن نتعرف بوضوح على دور البرلمان الجزائري في تقييم وتقويم السياسة العامة وماهي تداعيات التي أفرزها التشريع الجزائري خاصة في مجال الرقابة وحصره لمفهوم الرقابة الكلاسيكية وكذا تركيزه على سلطة التنفيذية ومنحها صلاحيات واسعة.

أولاً: مبررات إختيار الموضوع:

1) دوافع ذاتية:

1- تكمن رغبتني الشخصية في دراسة هذا الموضوع إلى المزيد من التعرف عليه من الناحية النظرية ومن الناحية العلمية خصوصا في الجزائر.

2- إثراء معارفي في حقل التخصص.

2) دوافع موضوعية:

1- إثراء الحقل السياسي ولو نسبيا من زاوية البرلمان وبالتحديد البرلمان الجزائري ودوره كفاعل رسمي في تقييم وتقويم السياسة العامة.

2- حداثة الموضوع ومحدودية الدراسات والأبحاث في هذا المجال والذي تلقى في السنوات الأخيرة اهتماما من طرف العديد من البرلمانات المعاصرة ولهذا جاءت دراسة هذا الموضوع من أجل النظر في الدور الذي يختص به البرلمان الجزائري كأحد التجارب الديمقراطية الناشئة من التسعينات القرن العشرين من حيث تقسيم وتقويم السياسة العامة بالتركيز على فترات تشريعية محددة للبرلمان الجزائري.

ثانيا: أهمية وأهداف الدراسة

لم يحظ تناول موضوع البرلمان بذلك القدر الكافي من الدراسة والتحليل من جانبه السياسي فقد اقتصرت المواضيع الذي عاجلت المؤسسة التشريعية على البحث في الجوانب القانونية ولهذا جاءت تلك الدراسات قاصرة على فهم حقيقة الممارسة التشريعية كسلطة أصلية كفلها الدستور الجزائري، وفي هذا الإطار تأتي أهمية الموضوع وهذا التسليط الضوء على أداء هذه المؤسسة وما خلفته من إنعكاسات سلبية واجتماعية واقتصادية وسياسية تهدد النظام السياسي برمته، وقد تناولنا هذا الموضوع تحت عنوان دور البرلمان في تقييم وتقويم السياسة العامة في الجزائر 1999-2017.

أما أهداف الدراسة تتمثل في البحث قدر المستطاع عن حقيقة الدور المنوط بالبرلمان والعوامل التي أدت إلى فشله عند القيام بوظائفه ومن ثم إعطاء رؤية لإصلاحية من خلال آليات تطوير لهذه المؤسسة.

ثالثا: إشكالية الدراسة

في سبي التعرف على دور البرلمان وأهميته في تقييم وتقويم السياسة العامة ومدى مساهمته في إثراء الديمقراطية النيابية من خلال تلبية حاجات ومطالب أفراد المجتمع، وبذلك يكون البرلمان صوت ومنبر لممثلي الشعب من خلال إشراكهم في عملية تتمين السياسة العامة للدولة وكذا تصويبها إن حدث خطأ، فبالنظر لما تقدم يمكن صياغة الإشكالية التالية:

- إلى أي مدى يمكن تقييم وتقويم السياسة العامة من قبل البرلمان الجزائري؟ وما هو الدور الذي يلعبه عن الرقابة المكرسة دستوريا؟

وتنطوي تحت هذه الإشكالية العديد من التساؤلات يكمن اختصارها فيما يلي:

- ما مفهوم تقييم وتقويم السياسة العامة من المنظور البرلماني؟

- كيف تؤثر طبيعة العلاقات بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية على أداء التقييمي والتقويمي للبرلمان.

- كيف يقيم ويقوم البرلمان الجزائري السياسة العامة؟

رابعا: فرضيات الدراسة

وللإجابة عن هذا التساؤل نقوم بإختيار الفرضيات التالية:

1- كلما كان التقييم وتقويم البرلماني شامل وعام كلما كانت السياسة العامة ذات فعالية وأكثر دقة.

2- عدم دسترة العملية التقييمية والتقويمية بجانب الرقابة يعود إلى وجود خلل في العلاقة بين الحكومة والبرلمان.



3- وجود خلل في الأداء التقييمي والتقويمي للسياسة العامة من طرف البرلمان يعود إلى طبيعة النظام السياسي الجزائري الذي يتميز منذ نشأته بتعظيم حجم السلطة التنفيذية.

4- فشل البرلمان في دوره التقييم والتقويم يعود إلى ضعف قوة النائب في حد ذاته.

5- فشل العملية التقييمية والتقويمية للبرلمان يعود إلى عدم وجود لأجهزة وميكانيزمات الفنية المساعدة له.

خامسا: إقترابات ومناهج الدراسة

أما مناهج وإقترابات الدراسة، فالبنسبة للمنهج المعتمد في هذه الدراسة هو منهج دراسة حالة البرلمان الجزائري فقد اعتمدنا رصيذا معرفيا شمل فصيلة أعمال الدورات التشريعية ابتداء من 1999 حتى 2017، بالإضافة إلى المراجع والمذكرات والمقالات والمجلات قصد معرفة أهم العوامل المؤثرة في الظاهرة المدروسة فقد وظفنا هذا المنهج من خلال الدراسة الوصفية والتحليلية للمؤسسة التشريعية للمؤسسة التشريعية من خلال فبراز الدور المنوط بها في مجال السياسة العامة أما بالنسبة للاقتراحات فقد اعتمدنا الإقتراب القانوني لمعرفة ضوابط وإلتزامات وظائف كلا السلطتين التنفيذي والتشريعية من الناحية القانونية والإشارة إلى إختصاص كل مؤسسة حسب ما ينص عليه الدستور لمحاولة الكشف عن شرعية وعدم شرعية عمل السلطتين، فقد حرصنا على استخدام الوثائق القانونية التي حصلنا عليها كدستور 1989 و1986، القوانين التي تحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا القوانين التي تنظم السلطة التنفيذية رئيس الجمهورية وكذا الوزير الأول. فعلاوة عن الإقتراب القانوني نستخدم أيضا الإقتراب المؤسسي الذي ينظر في التفصيل الوصفي للمؤسسة من حيث هدف تكوينها ومراحل تطورها وهيكلتها بغرض الكشف عن قدرتها وفعاليتها وقوة تأثيرها.



سادسا: الدراسات السابقة:

من الأدبيات والدراسات السابقة لم نجد ما يتطابق مع موضوعنا، ولكن وجدنا من تناول الموضوع البرلمان وعلاقته بالسلطة التنفيذية أو السياسية العامة أي في أطر أخرى ولكن رغم ذلك استعنا بها في دراستنا ومن بينها:

1- كتاب المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الإستقلال إلى اليوم (2010) تطرق فيه الدكتور "صلح بلحاج" إلى التجربة الدستورية في الجزائر من ثلاثة أوجه: التاريخي والقانوني والوجه الثالث سياسي يتناول فيه بين الرسمي والفعلي ويتابع المؤسسات في الواقع والممارسة.

2- كتاب الفهداوي فهمي خليفة، السياسة العامة من منظور كلي في البنية والتحليل حيث تطرق فيه أستاذ فهمي إلى السياسة العامة وكذا تقييمها وتقويمها من قبل الفاعلين الرسميين كالبرلمان لهذا استفنا بهذا الكتاب في بحثنا.

3- مذكرة ماجستير "بوسالم دنيا" لرقابة البرلمان على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996 والتي تطرقت فيها الباحثة إلى ممارسة البرلمان الجزائري لرقابته على الحكومة عند مثول الحكومة أمامه للمساءلة أو المتابعة لأعمالها وذلك وفقا لآليات التي رصدتها له المؤسس الدستوري فما كان أمامنا إلى أن نقتصر البحث على الرقابة التي ترتب المسؤولية للسياسة للحكومة من خلال عرض بيان التسوى للسياسة العامة، ولقد استفدنا كثيرا منها في بحثنا.

4- مذكرة ماجستير "حسين يوالطين" الآليات القانونية لرقابة السلطة التشريعية على عمل السلطة التنفيذية في ظل دستور 1989 والتعديلات اللاحقة عليه "حيث تطرق إلى آليات التي حولها المشرع الدستوري للبرلمان وكذا العلاقة القائمة بين السلطتين البرلمان والسلطة التنفيذية في ظل مبدأ الفصل بين السلطات وإقرار التعددية الحزبية، وهل هي علاقة توازن وتعاون أم علاقة هيمنة وخضوع.

سابعاً: صعوبات الدراسة

واجهتنا عدّة صعوبات منها:

- محدودية الكتب والمجلات والدوريات التي تتناول موضوع دور البرلمان في تقييم وتقويم السياسة العامة من وجهة نظر السياسة ومن زاوية قانونية متوفرة.
- صعوبة الحصول على المعلومات حيث على رغم من المواقع الرسمية للمجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة غير أنه ليست كل معلومة متوفرة.
- بالرغم من زيارتنا الميدانية إلى المجلس الشعبي الوطني إلا أن معظم النواب يجهلون فكرة التقييم والتقويم من منظور البرلماني.

ثامناً: حدود الدراسة

تم تحديد مجال هذه الدراسة الخاصة بالدور البرلماني الجزائري، يحددها في فترة التي تزامنت مع استحداث مجلس ثان هو "مجلس للأمة"، وكذا مرحلة التي انتخب فيها الرئيس عبد العزيز بوتفليقة وإلى يومنا هذا.

تاسعاً: خطة الدراسة

ولدراسة موضوع دور البرلمان في تقييم وتقويم السياسة العامة في الجزائر 1999-2017، نحرص على اعتماد الإطار المنهجي للدراسة المتكون من مقدمة، وفصلان وخاتمة كاستنتاجات وإجابة عن إشكالية وبناء على ذلك فقد تناول في الفصل الأول تقييم وتقويم السياسات العامة من منظور البرلمان-إطاراً نظرياً للدراسة- من خلال إعطاء رؤية مفاهيمية للموضوع المراد البحث فيه، حتى يتسنى للقارئ الحصول على رصيد معرفي حول الموضوع، وكذلك تعرف على تقييم وتقويم البرلماني في بعض الأنظمة المقارنة، أما الفصل الثاني نعالج فيه بوهر الموضوع الذي يرتبط بالدور البرلماني الجزائري في تقييم وتقويم السياسة العامة في الجزائر 1999-2017.

الفصل الأول

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي والنظري للدراسة

تقييم و تقويم السياسات العام من منظور البرلمان :

تعود نشأة البرلمان إلى كفتح الشعوب، وخاصة الأوروبية في التطلع للحرية و لإنتعاق، وتطور عبر الأزمنة و العهود في إفتكاك سلطات التشريع و الرقابة من خلال تقييم و تقويم السياسات العامة هذه الأخيرة عرفت بدورها تطورات و تعددت تعاريفها من مختلف الرؤى و الجهات التي تتولاها و ارتبطت بعلاقات وطيدة مع السلطة التشريعية في بعض الأنظمة المقارنة، وهذا ما سنتناوله في هذا الفصل

المبحث الأول : مفهوم البرلمان

إن التعرض لمفهوم البرلمان يؤدي بنا للبحث عن البدايات الأولى لنشأته، حيث لم يظهر كمؤسسة فجأة، بل كان محصلة لكفاح الشعوب الطويل و المرير من أجل الحرية و الإنتعاق، و تدرّج في لتطور عبر مراحل هي :

المطلب الأول : نشأة و تطور البرلمان

مرحلة النشأة :

نشأ و ارتبط بكفاح الشعب الإنجليزي ضد سلطة الملك "جون" (1167م-1216م): الذي اعتلى العرش سنة 1199م خلفاً لأخيه ريتشارد الملقب بـ(قلب الأسد)

لقد أثقل الملك كاهل البلاد بالضرائب، و بتبذيره للمال العام لكثرة إنفاقه على الترف و الولايم و بفشل مغامراته في الحروب الصليبية، ولم يعبأ بما يعانیه الناس من إرهاب في دفع الضرائب، لاسيما الأشراف و النبلاء. بل زادت الغطرسة و زاد الإستبداد. فبالرغم من تحذيراتهم، و مناشدتهم الملك عسكرياً بالعدول عن هذه التصرفات لكنه لم يعبأ لهذه الصرخات.

قرر الأشراف و النبلاء مواجهة الملك عسكريا و لاقوا،التأييد من الحكومة و من حاشية الملك فحشدوا المسلحة و حاصروه،وهنا استسلم الملك جون،ووقع الوثيقة المشهورة في التاريخ الإنجليزي إلى يومنا هذا المعروفة بوثيقة"العهد الأعظم" أو"المجناكارتا"سنة1215م،ويعتبر بعض المؤرخين أن هذه الوثيقة هي أساس الحريات في العالم الناطق بالإنجليزية حتى يومنا الراهن.¹

مرحلة التطور :

تزامن تطور المؤسسة البرلمانية المعاصرة من تاريخ البرلمانيات الأوروبية،خاصة البريطانية و الفرنسية و في مطلع القرن الثالث عشر بدأ البرلمان الإنجليزي يطالب بحقه في التشريع دون الملك الذي لم يعد مصيرا عن إرادة الشعب.

بدأ الإصلاح في إنجلترا على مراحل تنازل فيها الملك تدريجيا عن سلطاته للبرلمان (خصوصا مجلس العموم).

تواصل هذا لينتهي الأمر بالأخذ بالملكية الدستورية التي يباشر فيها الملك سلطاته من خلال البرلمان و حكومة الأغلبية و يصبح الملك رمزا بين السلطات"الملك يملك و لا يحكم" فالشعب هو الذي يحكم من خلال تمثلية.

إن المكانة التي تبوأها البرلمان على حساب الملك أو الرئيس،إستطاع البرلمان أن يحجز لنفسه اختصاصات رئيسية في الهندسة الديمقراطية و الدستورية،التي يحتكر فيها الفعل التشريعي و الرقابي.²

بعد نهاية الحرب الباردة و تفكك الإتحاد السوفياتي و سقوط الحكومات الإستبدالية في أواخر الثمانينات ظهر ما يسمى بسوية التحول الديمقراطي في العالم.

¹ إمام عبد الفتاح،الأخلاق و السياسة دراسة في فلسفة الحكم،مصر،القاهرة،مطبعة المجلس الأعلى للثقافة،1994ص360
² د.عليان بوزيان،آليات استرداد البرلمان لسيادته كمقصد من مقاصد التطوير البرلماني في الدول المغاربية،دراسة مقارنة بين الجزائر و المغرب،الملتقى الدولي الأول دول التطوير البرلماني في الدول المغاربية،جامعة قاصدي مرباح،كلية الحقوق و العلوم السياسية،ورقلة يومي15 و 16فبراير2012

حيث زادت نسبة النظم الديمقراطية في العالم المعاصر بشكل واضح منذ عام 1992م، وارتكزت في قيامها على وجود البرلمان فقال وسمح لإنفتاح السياسي بالتعددية الحزبية و الإعلامية و النقابية، وهو مساهم في إنخيار حياة الإغتراب السياسي للمواطنين.

ثم يعد حاليا وجود البرلمان محلاً للنقاش بل إن البحث أصبح ينصبّ على كيفية تطوير العمل البرلماني و التشريعي و التمثيلي و الرقابي، وكذا التطبيق السليم لمبادئ الديمقراطية التمثيلية النيابية.¹

المطلب الثاني : تعريف البرلمان ووظائفه

البرلمان لغة :

ترتبط الكلمة في معناها الأصلي بفعل الكلام أو الحديث، والذي يعبر عن الفعل المستخدم في اللغة الفرنسية و هو (parler)، ومنه اشتقت التسمية على مكان الحديث أو مكان الكلام

(parlement)، واستخدمت في اللغة العربية إلى كلمة، (برلمان)

اصطلاحاً :

ترمز كلمة برلمان في المفهوم الفرنسي التقليدي إلى الفترة التي ساد فيها العدل بدرجة كبيرة، نتيجة لتعبير ممثلي الشعب عن رغبات موكلهم ما جعل الملك لا يدعوا نواب الشعب للإجتماع إلا قليلاً (وبقي الدور السياسي للنائب دوراً إحتياطياً).

و في المفهوم الإنجليزي تشير كلمة برلمان إلى المجالس النيابية، وهو المعنى النهائي الذي استقرت عليه الكلمة.²

و يعرف البعض البرلمان بأنه: هو مؤسسة سياسية مكونة من مجلس أو عدة مجالس، يتألف كل منها من عدد كبير من الأعضاء و يتمتع هذا المجموع بسلطة تقريرية متفاوتة لأهميّة.

1

² د.زواقري الطاهر ومعمري عبد الرشيد، المفيد في القانون الدستوري لطلبة LMD، عناية، دار العلوم للنشر و التوزيع، 2011، ص48

كما يعرف البرلمان أو مجلس النواب أو مجلس الشعب، بأنه هيئة تشريعية، تمثل السلطة التشريعية في الدول الدستورية، ويكون مختصا حسب لأصل يجمع ممارسات السلطة التشريعية وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات.¹

و عليه فالبرلمان يتكون من مجموعة من الأفراد يدعون باسم ممثلي الشعب أو النواب، يتم التحاقهم بالبرلمان بالوسائل الديمقراطية، عن طريق الانتخاب أو الإقتراع العام بواسطة المواطنين المؤهلين و المسجلين على القوائم أو اللوائح لإنتخابه، باقتراع عام سري و مباشر.

و يمتلك البرلمان السلطة في إصدار التشريعات و القوانين أو إلغاؤها و المصادقة على الإتفاقيات و المعاهدات الدولية و الخارجية التي تبرمها السلطة التنفيذية.

و يطلق على البرلمان عدّة تسميات مختلفة باختلاف الدول منها: مجلس النواب، المجلس التشريعي، مجلس الأمة، المؤتمر العام الوطني، مجلس الشعب، الجمعية الوطنية، المجلس الشعبي الوطني... إلخ و للبرلمان ثلاث مهام رئيسية هي: التشريع و الرقابة و تمثيل الشعب.

وظائف البرلمان :

يمارس البرلمان عددا من الوظائف تتراوح في مجالها و نطاقها من دولة لأخرى حسب الصلاحيات الدستورية من جهة و تبعاً لمدى التطور الديمقراطي و قوة البرلمان و قدرات أعضائه من جهة أخرى، عموماً هناك نوعان من الوظائف:

-وظائف عامة: تمثيل الشعب و دوره في تقييم و تقويم السياسات العامة و خطط التنمية.

-وظيفة فنية (تقنية): ما يعرف بالدور التشريعي و الرقابي في مواجهة السلطة التنفيذية.

¹ ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، عين مليلة، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، 2007، ص15

و بوجه عام فإن هذه الوظائف هي :

1-الوظيفة التشريعية:

وتعد من أهم وظائف تاريخيا و سياسيا و هي وضع القوانين فالتشريع أبرز ما يقوم به البرلمان حتى أن التسمية للبرلمان في مختلف الثقافات و هي السلطة التشريعية فعلية سن القوانين و تعديلها و إلغاؤها و الموافقة على المشاريع قوانين السلطة التنفيذية و على المعاهدات الدولية التي تبرمها.

2-وظيفة صنع و إقرار السياسة العامة و تقييمها:

في ظل التقدم الصناعي و تزاخم العمل الحكومي،برز دور البرلمان في التأثير على السياسة العامة،لما يتمتع به من قدرة على التعبير عن مطالب الشعب و أولوياته و من ثم تمتين النشاط الحكومي.

3-وظيفة الرقابية:

الرقابة التي يمارسها البرلمان على الحكومة،وهي من أقدم وظائف البرلمان،حيث تعد وسيلة لحماية مصلحة الشعب و منع الإنحراف، و الإلتزام بالسياسة التنموية التي وافق عليها البرلمان و الإلتزام التي أقرها و كذلك سلفة الرقابة و السياسة على السلطة التنفيذية،فتحاسبا و تراقب تصرفاتها و أعمالها و قراراتها،و تعتبر هذه الرقابة مقياسا هاما لكفاءة البرلمان و مؤشرا على درجة الديمقراطية في المجتمع فهو دراسة و تقييم أعمال الحكومة و سياساتها العامة،حيث تأييدها إن أصابت و تحاسبها إن أخطأت.¹

المطلب الثالث : مبدأ الفصل بين السلطات

لقد نادى الكتاب المفكرون السياسيون بضرورة الفصل بين الهيئات الحاكمة فصلا عضويا،يجعل كلّ منها تمارس بطريقة استقلالية لمنعها من الإستبداد أولا،لضمان مبدأ الشرعية ثانيا.

¹ زواقري الطاهر و محدي عبد الرشيد،المرجع نفسه،ص55

و هذا بالإضافة إلى مزايا جانبية أخرى تتحقق في هذا الفصل، وبذلك نشأ المبدأ المشهور بمبدأ الفصل بين السلطات.

و يعود مبدأ الفصل بين السلطات إلى فلسفة القرن الثامن عشر، حيث نجد صياغته الحديثة في كتاب روح القوانين spirit of laws للفيلسوف السياسي الفرنسي مونتسكيو بإعتباره سلاحاً من أسلحة الكفاح ضد الحكومات المطلقة التي كانت قاعة على تركيز السلطات، ووسيلة من وسائل التخلص من السلطة المطلقة للملوك، ومع أنّ الفيلسوف اليوناني أرسطو قد لمّح للفصل بين السلطات عن طريق بيان الوظائف الأساسية للسلطة، إلاّ أن المفهوم العام بهذا المبدأ كقاعدة من قواعد الفن السياسي و التي تدعوا إلى توزيع هذه الوظائف على العينات مختلفة، إنما يرجع إلى مونتسكيو.¹

و بعيداً عن المناقشات و الخلافات التي ثارت بشأن بيان المقصود بمبدأ الفصل بين السلطات و ما يمليه من توزيع، أو تقسيم، أو فصل للسلطات. فإن الغاية منه هي توزيع وظائف الدولة على هيئات منفصلة تستقل كل منها عن الأخرى مباشرة وظيفتها، بحيث يتحقق داخل الدولة، سلطة تشريعية وظيفتها ووضع القوانين، سلطة تنفيذية مهمتها تنفيذ القوانين و سلطة قضائية مهمتها الفصل في المنازعات و الخصومات، بحيث تستقل كل هيئة من هذه الهيئات عن الأخرى في مباشرة وظيفتها و منع الإستبداد و التحكم من قبل السلطة الأخرى.²

و يمكن إجمال الأهداف أو المبررات التي أدت إلى الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات و تطبيقه فيما يلي:³

1- الحد من الإستبداد السلطوي:

¹ نعمان أحمد خطيب، الوجيز في النظم السياسية، ط2؛ الأردن، عمان، دار الثقافة للنشر و التوزيع، 2011، ص182

² المرجع السابق، ص184

³ ثامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحزبية و السياسات العامة، ط1، الأردن، عمان، دارالمجدلاوي للنشر و التوزيع، 2004، ص251

إن الفصل بين السلطات يسهم في الحد من الإستبداد السلطوي فردياً كان أو ممارساً من قبل هيئة و حماية الحقوق و الواجبات الفردية، فكما يقول أحد كبار الساسة و المفكرين الإنجليز أن (السلطة المطلقة مفسدة مطلقة)، لذلك فإن توزيعها على هيئات متعددة يحول دون الإستبداد، فالسلطة توقف السلطة عن طريق ما تملكه كل منها إزاء الأخرى من وسائل رقابة.

2-تحقيق الشرعية :

إن مبدأ الفصل بين السلطات يؤدي إلى تحقيق شرعية الدولة و النظام السياسي، فهو يعد وسيلة فعالة لكفالة احترام القوانين و حسن تطبيقاتها.

3-استقلال السلطات و جعلها متساوية و متكاملة و متوازنة :

بمعنى وجود نوع من التعاون و الرقابة المتبادلة بينها بحيث إذا ما اندفعت إحدى هذه السلطات للإستبداد و تجاوز اختصاصاتها أمكن لغيرها من السلطات أن تردّها عن حقوقها.

المطلب الرابع : صور البرلمان في الأنظمة السياسية المعاصرة

رغم تشابه الوظائف البرلمانية في مختلف الأنظمة السياسية إلا أن صوره تختلف من نظام إلى آخر إلى تكوينه بين المجلس الواحد (الغرفة الواحدة) أو المجلسين (الغرفتين) و سوف نقتصر في هذا على البرلمان ذو الغرفتين نظراً لجنوح أغلب البرلمانات المعاصرة إليه.

1-البرلمان في النظام البرلماني البريطاني :

يسمى بهذا الإسم البرلمان (parlement) و يتكون من مجلسين :

أ-مجلس اللوردات :

يتكون بدوره من فئتين لوردات زمنيين يعينون بالوراثة مدى الحياة و لوردات زوجين من رجال الكنيسة

و عددهم 26 يعينهم الملك كما يعين من ضمنهم لوردات لإستئناف و عددهم إثنا عشر لوردا بعد موافقة الوزارة مدى الحياة برأسة وزير العدل مشكلين محكمة لإستئناف العليا.

ب-مجلس العموم :

ينتخب لمدة خمس سنوات كمثل الشعب، يمثل رئيس المجلس بـ(speacher)، يختار منهم رئيس الوزراء من الأغلبية و يكون لإنتخاب في دورة واحدة و دائرة فردية.¹

2-البرلمان في النظام الرئاسي الأمريكي :

يسمى البرلمان بالكونغرس "le congress" و يتألف من مجلسين هما :

أ-مجلس النواب (House of representative) :

ينتخب أعضاء لمدة سنتين بالإقتراع العام و المباشر، يتكون المجلس من 435 نائبا، و يشترط في النائب التمتع بالجنسية الأمريكية لأكثر من (7) سنوات و أن يقيم في الولاية، ولا يقل عمره عن 25 سنة.²

ب-مجلس الشيوخ (le sénat) :

يمثل الولايات الخمسين بالتساوي (100 عضو) بمعدل عضوين ن كل ولاية، يتم اختيارهم بواسطة شعب كل ولاية عن طريق الإنتخاب المباشر لمدة سنة، ويتجدد ثلث أعضاء المجلس كل عامين، يشترط في المترشح بلوغ من 30 على الأقل و التمتع بالجنسية لأكثر من 9 سنوات، وأن يقيم في الولاية.

¹ د.مولود ديدان، مباحث القانون الدستوري و النظم السياسية، الجزائر: دار بلقيس للنشر، 2010، ص247-248

² أ.حسينة شروق و أ.عبد الحليم بن مشري "مبدأ الفصل بين السلطات بين النظامين البرلماني و الرئاسي، مجلة الإجتهد القضائي، جامعة محمد خبضر بسكرة، أعمال الملتقى الدولي الرابع حول الإجتهد في المادة الدستورية بسكرة، العدد الرابع مارس

2008، ص142

3-البرلمان في النظام شبه الرئاسي الفرنسي :

من خلال دستور 1958 يتألف البرلمان الفرنسي من الجمعية الوطنية و مجلس الشيوخ.

أ/الجمعية الوطنية:ينتخب النواب لمدة خمس سنوات بالاقتراع العام و المباشر من قبل جميع المواطنين المؤهلين،وتتألف الجمعية الوطنية منذ عام1986 من 577 نائبا من فرنسا،منهم 29نائبا للمناطق

و الأراضي التابعة لها فيما وراء البحار.¹

ب/مجلس الشيوخ: ينتخب الأعضاء بالاقتراع العام غير المباشر و لمدة تسعة سنوات،يحدد ثلثهم كل ثلاث سنوات من طرف هيئة انتخابية هي بدورها منتخبة من النواب و المستشارين العامين و مندوبي المجالس البلدية و نواب هؤلاء المندوبين.

بعد الجدل الذي أثير حول دستور 1958 بخصوص العلاقة بين البرلمان و الحكومة تم تقوية صلاحيات رئيس الجمهورية بعد تعديل 1962 وصف البرلمان(بالمتعقل)وأحدث نظاما يقترب من النظام الرئاسي و الذي أصله برلماني فسمي بالنظام شبه الرئاسي.²

4-البرلمان في النظام المجلس السويسري :

يتألف البرلمان السويسري من المجلس الوطني و مجلس المقاطعات.

أ-المجلس الوطني(le condeil national) :

ينتخب أعضاء المجلس بالاقتراع العام المباشر و النسبي و لمدة أربع سنوات،يعود لكل كانتون(ولاية مستقلة عن الفدرالية)عدد من النواب حسب عدد السكان بمعدل عضو لكل 25000 مواطن بمجموع(200)عضو في المجلس.³

¹ إمام عبد الفتاح،مرجع سابق،ص360

² د.مولود ديدان،مرجع سابق،ص292-293

³ د.زواقري الطاهر و معمري عبد الرشيد،مرجع سابق،ص54

ب- مجلس المقاطعات (le conseil des états):

ينتخب أعضاؤه بالاقتراع العام المباشر و فقا لنظام الإنتخابات و على دورتين، يبلغ عدد أعضاؤه (46) عضو بمعدل ممثلين اثنين لكل كانتون و ممثل واحد لنصف الكانتون في المجلس، يتولى البرلمان في هذا النظام بوظيفتين التشريعية و التنفيذية فهو الذي يعين هيئة تنبثق عنه تتولى الوظيفة التنفيذية و تحت إشرافه.¹

5- البرلمان في النظام الإسلامي :

نظراً لعدم تكوين مجالس أو هيئات عامة في العهود الثانية لوفاة رسول الله (صلى الله عليه و سلم) فإن الناس كانوا يبحثون عن بيان الأحكام في المسائل التي تقع عند الفقهاء و المجتهدين و هو الذي جعل معنى التشريع يختلط بمعنى الإفتاء عند بعض الفقهاء. أما الشورى في الإسلام هي طرح موضوع عام لم يرد بشأنه نص قاطع في القرآن و السنة.²

كما أن اختلاف المذاهب الإسلامية في رؤيتهم للحاكم بين الإمامة عند الفرقة الإثني عشرية (الشيعة) وأهل السنة، غير أننا نجد في النظام الإيراني الشيعي القائم حالياً، برلمان يتجسد في مجلس الشورى الإسلامي الذي ينتخب أعضاؤه بالاقتراع السري و المباشر لمدة 4 سنوات و يتكون من 290 عضواً. ولا يحق له أن يسن القوانين المغايرة لأصول و أحكام المذهب تحت رقابة مجلس صياغة الدستور.³

¹ د. مولود ديدان، مرجع سابق، ص 300

² د. مولود ديدان، المرجع السابق، ص 329-330

³ د. محمد طي، قيام السلطات في الجمهورية الإسلامية و علاقتها، مؤسسة الصدرين للدراسات الإستراتيجية
www.alsadrain.com/sohitieal/stoc/ تاريخ الإطلاع 17/01/2018

المبحث الثاني : ابستمولوجيا تقييم و تقويم السياسات العامة

تعتبر عملية التقييم و التقويم آخر مراحل عملية صنع السياسات العامة، وهذه الأخيرة لا يمكن أن تفي بمتطلباتها بشكل تام أو فعلي، وسوف تكون بعيدة عن مقاصدها، سواء على مستوى الصنع أو على مستوى التنفيذ ما لم تتواءم معها عملية التقييم و التقويم، وقد يقود هذه العملية عدة فواعل منها رسمية كالسلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية أو المحاكم، ومنها غير رسمية جماعات المصالح أو الأحزاب السياسية فالغاية النهائية من التقييم و التقويم هي ضمان فعالية عمل الحكومة.

المطلب الأول : مفهوم تقييم و تقويم السياسات العامة

بالرغم من عدم وجود تعريف متفق عليه من جميع الباحثين و المتخصصين إلا أن تعريف التقييم و التقويم هو تحديد الإطار العام لهذه المرحلة المهمة جدا من مراحل السياسة العامة.

لقد عرّف القاموس التقييم و هو "تقدير قيمة شيء ما" كما عرّفه، كل من هينري و جونس " بأنه عملية حساب قيمة كل نتيجة من نتائج تطبيق شيء"¹

إن تقويم السياسة بوجه عام يهتم بتقدير و تميمين و تحديد لأهمية المضمون الذي تنطوي عليه، وللتطبيق الذي يترجمها إلى سلوك و للآثار التي تنجم على ذلك، وكنشاط وظيفي فإن تقويم السياسة يمكن بل و يجب أن يتحقق من خلال عمليات الرسم و الصنع و الصياغة و التطبيق، وليس كنشاط لاحق و كمرحلة أخيرة.²

يمكن بيان أهم التعريفات للتقويم كالاتي :

¹ د. عبد الفتاح ياغي، السياسة العامة بين النظرية و التطبيق، الإمارات العربية المتحدة، مطابع الفرزدق، 2009، ص163.
² فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة منظور كلي في البنية و التحليل بالأردن، عمان، دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة، ط1، 2001، ص310

-التقويم هو دراسة لغرض تقدير البرنامج القائم، في إطار قدرته على إكمال أو تحقيق أهدافه.

-التقويم هو تحليل منتظم لمخرجات البرنامج، ومن ثم تفسيرها في ضوء استخدام المقاييس و المعايير الإحصائية اللازمة.¹

كما و قد حدد تعريف التقويم من خلال علاقته بتحليل السياسة العامة، بأنه "أي نشاط يستند على أساس علمي يهدف إلى تقييم العمليات المرتبطة بالسياسات العامة، وآثارها و البرامج الفعلية المصاحبة للتنفيذ"²

و لمصطلح التقويم حسب "وليام دان" معاني عديدة دالة عليه، حيث أن التقويم يرتبط بتطبيق بعض المقاييس و القيم على نتائج السياسات العامة و البرامج المعبرة عنها، وبصورة أساسية فإن مصطلح التقويم مرادف لمعاني كلمات أخرى، مثل: التثمين و القياس والتقدير، والتي تتضمن هي الأخرى جهوداً، في تحليل السياسة العامة، وبأكثر خصوصية فإن معنى التقويم يشير إلى استخلاص المعلومات حول نتائج السياسة العامة و تقويمها بشكل واقعي و حقيقي.

هناك تقويمات متنوعة و شائعة للسياسات تركز على العمليات المحددة لسياسات أو البرامج.³

و الأسئلة المطروحة تشمل: هل أن البرنامج يدار بنزاهة؟ ثم هي كلفته المادية؟ من الذي يستلم المنافع و ثم مقادراها و حجمها؟ و هل هناك تداخل أو تضارب مع برامج أخرى؟ وهل هناك معايير أو إجراءات قانونية مرافقة؟، وعليه فمن خلال التعاريف السابقة إزاء مفهوم التقويم للسياسة العامة، يتضح بأن التقويم و التقويم عملية اختصاصية ذات طابع علمي و تطبيقي، تهدف إلى فحص البرامج و المشروعات

¹ فهي خليفة الفهداوي، مرجع سابق، ص311

² جيمس أندرسون، صنع السياسات العامة، ترجمة الدكتور عامر الكبيسي، الدوحة، دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة، (دون طبعة)، 1998، ص191

³ جيمس أندرسون، صنع السياسات العامة، ترجمة الدكتور عامر الكبيسي، قطر، الدوحة، دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة، (دون طبعة)، 1998، ص191

و العمليات التنفيذية المرتبطة بالسياسة العامة، ودراسة نتائجها و ما يترتب عنها من عوائد والفوائد، حيث قام (معهد الدراسات الحضريّة الأمريكيّة) رؤية تعريفية أكثر عملية حيال عملية تقييم برامج السياسة العامة، من خلال المحاور الآتية:¹

1- إن عملية التقييم تشمل على تحديد فاعلية برنامج ما، قائم و مستمر تحت التحقق من المدى الذي ينجز به هذا البرنامج أهدافه المطلوبة.

2- و في ضوء ذلك تسعى عملية التقييم نحو تحسين أداء البرامج عن طريق تعديل بعض عناصرها و تطوير أدائها.

المطلب الثاني : الجهات التي تتولى عملية التقييم

إن عملية تقييم السياسات العامة تتبناها عدة جهات، وذلك لمعرفة أن السياسة العامة الموضحة ما هي إلا محاولة لإحداث تغيير إيجابي في واقع معين، ويجب أن تتضمن نفس المقاييس التي سوف تستخدم للتأكد من درجة نجاحها في مرحلة التنفيذ و ذلك بتحقيق أهدافها. وهذا لا يعني أن التقييم يتم بعد التنفيذ فقط، حيث أنه قد يصاحب أي مرحلة من المراحل السابقة و قد تتولاه جهة معينة في الصنع أو التنفيذ.²

و بما أن السياسة العامة قد تصنع كما تدار، وتدار كما تصنع، وأنها تتطلب ربطا لجميع عملياتها أثناء التحليل و بالتالي فإن تقويمها ينبغي أن يكون تقويما مستوعبا لها، في إطار شمولي كمي و نوعي، ومتلازما فيها ضمن جميع مراحلها و عملياتها و أنشطتها، وعليه فيمكن تبيان تلك الجهات الأساسية التي تتولى عملية تقييم السياسة العامة من خلال ما يأتي:³

¹ فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق، ص311

² أحمد مصطفى الحسين، مدخل إلى تحليل السياسات العامة، جامعة آل البيت الأردنية، المركز العلمي للدراسات السياسية، ط1، (دون تاريخ)، ص173

³ فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة منظور كلي في البنية و التحليل، المرجع نفسه، ص315

1-التقويم من قبل صانعي السياسة العامة :

يتولى صانعو السياسة العامة،ومن خلال مواقعهم الرسمية في الحكومة، بتقويم السياسة العامة إرضاء ناخبهم كما في الأنظمة السياسية الديمقراطية،فيتوقعون انسياب التغذية لراجعة إليهم من مجموعات الدوائر الإنتخابية،ويتعرفون،ويتعرفون على آرائهم إزاء برامج السياسة العامة القائمة،وفي هذه الحالة،فإن التقويم يكون من خلال مراقبة صانعي السياسة العامة لمواقف الدوائر الإنتخابية اتجاه البرامج بحيث يصبح المعيار أو المقياس في التقويم أي برنامج،هو شيوعه أو عدم شيوعه بين جماعات الناخبين،على أساس القبول أو الرفض،ومثل هذه الطريقة حسب "الفهداوي" في التقويم قد تحقق في التعامل مع السياسات العامة لأخرى غير المباشرة،التي تكون معطياتها غير مدركة أو ملموسة و بالتالي فإن هذا الأسلوب،يجسد نمط الرقابة غير الرسمية، الذي من شأنه أن يدعم الحكومة كما يدعم رجال البرلمان من خلال إمكانية خلق ما يعرف (بالإنفصال الإنتخابي Electonal connection) الذي يجعل أعضاء البرلمان مهتمين بالمحافظة على وظائفهم من خلال إعادة الإنتخاب في المستقبل.

فالتقويم يتبلور أيضا عن التغذية الراجعة من جهة الناخبين إتجاه صانعي السياسات العامة من خلال ما تنشره الصحف و الأجهزة الإذاعية و المرئية،وشكاوي الموظفين و المواطنين وحتى الإشاعات وكذلك نتائج البحوث الإجتماعية،وجميعها تغذية راجعة غير منتظمة تسهم في جعل صانعي السياسات العامة يكتسبون انطباعات أولية و تقويمات غير رسمية،حول نجاح أو فشل البرامج الحكومية،بالشكل الذي يدفع صناع نحو التصرف اللازم في نهاية الأمر،استجابة لمجمل المعايير و المقاييس السياسية،التي يقتضيها الفعل المطلوب.

2-التقويم من قبل منفعدي السياسة العامة :

يتولى منفعذو السياسة العامة التقويم،من منطلق أن سمعتهم أو مستقبلهم مرتبط بنجاح البرامج التي يقومون على إدارتها و الحرص على كسب التأييد لهم من قبل صانعي السياسة و دعمهم للبرامج التنفيذية،وهذا الأسلوب في التقويم هو الآخر يعمل على تقوية صانعي السياسة من جهة،وعلى تقوية منفعذها من جهة

أخرى حيث يقوم منفذو السياسة العامة بمحاولة ضبط أو تشكيل المعلومات التي سيتلقاها صانعو السياسة العامة. والبرامج التنفيذية، و في إطار هذا التقييم فإن الأسلوب المعتمد عند منفذي السياسة العامة يتركز حول كفاءة البرنامج التنفيذي و فاعليته، وقد يكون منفذو البرامج مهتمين بمنافذ متعددة لضمان التغذية الراجعة لهم، تتضمن الإتصالات مع صناع السياسة العامة.

التقييم من قبل المقومين المتخصصين :

يتولى عدد من الأشخاص الذين يتقاضون دخلاً أو جزءاً من دخلهم، مقابل قيامهم بإجراء التقييم الرسمي و المنهجي للسياسة العامة، عن طريق تكليفهم من جهات عليا في الدولة بإجراء التقييم، في ضوء مهارتهم وخبرتهم المعروفة، رغم أن للتقييم أبعاد سياسية في ظل الظروف المختلفة و الأوضاع المتعددة المحيطة بالسياسة العامة، إلا أنه يمكن إعتبار عملية التقييم بوصفها نشاط موضوعي يمكن القيام به من قبل أناس متخصصين و أن صناع السياسة العامة و منفذوها سيؤيدون عمل المقومين التقنيين حين يدركون أن لأهدافهم قد أنجزت بشكل موضوعي.¹

المطلب الثالث : معايير التقييم و التقييم في السياسة العامة

لقد تعددت المعايير التي يمكن تبنيها في عملية التقييم، وتتجسد في الأنواع المختلفة، حيث أن أغلب الدراسات التي إهتمت بهذا الموضوع لم تعتمد في عملية التقييم على معيار واحد أو مقياس محدد بذاته. وإنما إستندت على مجموعة من المعايير متلازمة، بما يضمن لها استيعاباً كلياً و شمولياً لتقييم برامج السياسة العامة و يجعلها دراسة موضوعية تأخذ بتعددية الأسباب و اختلاف الحالات و الظواهر التي ترتبط بالسياسة العامة.

قدم "إدوارد سوشمان" خمسة معايير في سبيل تقييم نجاح أو فشل البرنامج القائم ضمن مجال الخدمة العامة و هي:²

¹ فهمي خليفة الفهداوي، المرجع السابق، ص 316-317

² فهمي خليفة الفهداوي، المرجع نفسه، ص 319

1- الجهد الذي يتمثل بكمية و نوعية الأنشطة و العمليات اللازمة التي تتطلبها المدخلات و برمجتها و تنظيمها.

2- الإنجاز الذي يمثل الأداء و النتائج المتحققة عن ذلك الجهد و ينبغي أن يكون الإنجاز أو الأداء يفوق مستوى الجهد.

3- الكفاية التي تمثل درجة الأداء الكلي للبرنامج، في ضوء الحاجة الكمية و الكلية لها

4- الكفاءة التي تمثل تقويم الطرق و الخيارات البديلة، في ضوء مفهوم النفقة و على أساس منها.

5- العملية التي تمثل كيفية آلية عمل البرنامج أ عدم عمله و لماذا؟ وتتضمن الإهتمام بدراسة و تحديد الملامح الخفية للبرنامج التي تحدد فاعليته و الظروف المحيطة و المصاحبة للتشغيل الأفضل للبرنامج و تحديد نطاق و إمكانية التأثيرات المصاحبة للبرنامج.

و كما أن "جيروم مورفي" قد طرح صيغة عامة في تقويم البرنامج للسياسة العامة من خلال أمثلة مترابطة هي: حول عمليات البرنامج مثل: كيف يعمل البرنامج؟ وماذا يحدث في الحقيقة العملية و الواقع الفعلي؟ و حول النتائج المرتبطة بالهدف الذي يتضمنه البرنامج مثل: هل البرنامج يسير وفق إطار القانوني؟ هل البرنامج يفي بأهدافه و متطلباته؟ و قد عزز (مورفي) صيغته في التقويم بأفكار أساسية و هي:¹

- أن البرنامج يقوم من حيث النتائج المرتبطة بالهدف، بناء على حقيقة أهداف البرنامج من خلال الوثائق التشريعية و الأهداف التي أفرزها البرنامج في ضوء التنفيذ.

- أن الحكم على نجاح البرنامج يتم من خلال ظروف البرنامج ذاته، وليس من خلال المعيار الخارجي أو ما يسعى له المستفيدون و يتوقعونه فحسب.

- ينبغي للتقويم أن يهدف إلى تطوير البرنامج و معالجة أسباب الخطأ فيه.

¹ فهمي خليفة الفهداوي، المرجع نفسه، ص 320

لقد قدم "ناكورا و زميله سالود" خمسة معايير يمكن اعتماد عليها في إجراء عملية التقويم، ضمن إطار توافقي يجمع بين قياس المنطلقات الكمية و النوعية لكل من مخرجات السياسة العامة و نتائجها و آثارها من خلال:

1- معيار إستيعاب هدف السياسة العامة

2- معيار الكفاءة

3- معيار رضا الناخبين

4- معيار مسؤولية التابعين

5- معيار صيانة النظام السياسي و الحكومي

و يحدد الدكتور (عامر الكبيسي) مؤشرات عديدة في عملية التقويم للبرامج العامة و عدد من المعايير كالاتي:¹

1- حسب المؤشرات فهي:

(1) مدى تحقيق الأهداف

(2) مدى توريد في النفقات

(3) حجم الموارد و العوائد الداخلية المتحققة

2- حسب المعايير و هي:

(1) المخرجات بوصفها تمثل حجم الوحدات المنتجة

(2) عائدات البرنامج بوصفها تمثل التحقق الفعلي للعوائد المرغوبة

(3) كفاية البرنامج بوصفها كلفة الوحدة المنتجة من المخرجات المتحققة.

¹ عامر الكبيسي، التطور التنظيمي و قضايا معاصرة، دمشق، دار الرضا للنشر و التوزيع، 2006

المطلب الرابع : تقييم و تقويم أثر السياسة العامة

يهتم تقويم السياسات بالآثار الفعلية، التي تنجم عن فعل السياسة في الظروف الواقعية لحياة المجتمع، فتقويم السياسة يتطلب كحد أدنى معرفة ماذا نريد أن ننجز أو نحقق م السياسة موضوعة البحث، وكيف نحاول أن نحقق هذه البرامج و ما الذي حققناه فيها.¹

إن جوهر عملية تقويم السياسة العامة، بشكلها الحقيقي لا بد أن ينص على ذلك الأثر الذي تحدثه تلك السياسة العامة، من خلال معرفة الأبعاد الأساسية كالآتي:²

- 1- أثر السياسة العامة على الموقف أو الجماعة محطّ السياسة العامة.
- 2- أثر السياسة العامة على المواقف أو على الجماعات الأخرى، غير المستهدفة أصلاً من قبل السياسة العامة.
- 3- أثر السياسة العامة على الظروف الراهنة و كذلك على الظروف المستقبلية
- 4- أثر السياسة العامة من حيث التكاليف المباشرة لدعم البرنامج بالموارد التخصيصية المطلوبة.
- 5- أثر السياسة العامة من حيث تكاليفها غير المباشرة المتضمنة فقدان الفرص في سبيل القيام بأعمال أخرى.

إن الآثار الراهنة و المستقبلية التي تحدثها السياسة العامة بوصفها كلفاً و فوائد، يجب أن تقاس في إطار التأثيرات الرمزية و الملموسة، حيث أن أثر السياسة يختلف عن مخرجاتها، فعند القيام بتقدير أثر السياسة، لا يمكن ببساطة الإكتفاء بقياس نشاط الحكومة، و لقد قدم (داي) أمثلة عملية، وتحليل موضوعي لما يترتب عن المعرفة بتلك الأبعاد في تقويم أثر السياسة العامة كالآتي:

- لا بد للشريحة الجماهيرية أو المجتمعية محط عناية السياسة العامة، أن يتم تعريفهم جيداً و أن يعرفوا البرنامج الموجّه لخدمتهم.

¹ جيمس أندرسون، صنع السياسات العامة، المرجع نفسه، ص192

² فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة من منظور كلي في البنية و تحليل، مرجع نفسه، ص313

- يجب مراعاة النظر، بأن السياسة العامة، قد تتخللها نتائج غير مقصودة إلى جانب نتائجها المقصودة.

و لأثر السياسة العامة أبعاد متعددة نأخذ بعين الإعتبار في مجال التقييم و تتضمن:¹

1- اثر على المشاكل العامة التي وجهت كلها و على الشريحة الجماهيرية المعنية بها، فهؤلاء الذين أريد من السياسة أن تخدمهم يجب أن يعرفوا، و لأن ذلك لا بد من الإلتباه إلى أن السياسة العامة قد تتضمن نتائج مقصودة و نتاج غير مقصودة أو كلاهما.

2- قد تتضمن السياسات آثارا على حالات و جماعات غير التي وجهت من أجلهم و هذه قد تسمى آثارا إضافية أو إفرازات جانبية، و الكثير من العوائد الناجمة من السياسات العامة يمكن أن تفهم في إطار التداخل بين العوائد الخارجية و الجانبية.

3- هناك آثار مستقبلية للسياسات مثلما تكون لها آثار آنية، فهل السياسة صممت لتحسين أوضاع حاضرة أو لتحسين أوضاع على المدى القصير، أو أنها موجهة لآثار بعيدة المدى يتوقع تحقيقها عبر بضع سنوات أو بضعة عقود؟

4- إن التكاليف المباشرة للسياسة تعتبر متغيراً آخر في التقييم، فمن السهل احتساب المبالغ التي تكلفها البرامج و السياسات، وفقاً لما تم صرفه فعلياً أو معرفة نسبة هذه النفقات للمجموع الكلي للإنفاق الحكومي أو نسبتها من الدخل القومي المتحقق للدولة. لكن بعض البرامج أو السياسات يظل احتساب تكاليفها ليس سهلاً لاسيما تلك التي يشرك في تنفيذها القطاع الخاص و الأفراد، ومن الطبيعي أن يكون صعباً قياس المنافع غير المباشرة للسياسات العامة المتحققة للمنطقة المشمولة بالسياسة، مثل برامج الضمان الإجتماعي قد تؤدي إلى الاستقرار الإجتماعي و إلى تحسين الأوضاع المادية للمتقاعدين فهنا أيضا تظهر صعوبة التقييم و القياس.

¹ جيمس أندرسون، صنع السياسات العامة، المرجع نفسه، ص193-194

المبحث الثالث : دور البرلمان في تقييم و تقويم السياسات العامة في بعض الأنظمة المقارنة
 ظهور التقييم في الولايات المتحدة الأمريكية في مطلع القرن المنصرم و كان عبارة عن نشاط ذي طابع
 كمي مبني على التجربة الموجهة لإخضاع القرار العمومي للعقلانية العلمية.
 و مع مرور السنوات تطور تدريجيا و تم حدوث تغيير جذري و زادت أهمية المؤسسات الرسمية و منها
 البرلمان في عملية التقييم، هذا ما جعل بعض الأنظمة السياسة تأخذه كخيار سياسي من أجل تبرير
 التدخل العمومي و هذا ما نحاول التطرق إليه في هذا المبحث لعرض أهم التجارب الدولية الرائدة في
 مجال التقييم و المتمثلة في التجريبتين الأمريكية و البريطانية و صولا إلى التجربة الفرنسية و المغربية.

المطلب الأول : التجربة الأمريكية

من جانب المؤسساتي فإن التجربة الأمريكية تعتبر التقييم أداة أساسية في النقاش السياسي، حيث يتم
 استخدامه من قبل البرلمان من أجل الدفاع عن مواقفها المتباينة، حيث نجد أن المكتب العام للحسابات
 يعمل بجانب الكونغرس في مجال التقييم.

وخلال سنة 1974 ظهر نص قانوني يجدد الإطار التشريعي لكل التحقيقات المتعلقة بالبرامج أو
 النشاطات الحكومي و يتم التصويت عليه في إطار أزمة شرعية السلطة التنفيذية أما في سنة 1980 ثم
 الإقرار بأن التقييم عبارة عن أداة مساعدة لإتخاذ القرار من خلالها يتم الانتقال إلى منهجية تقييم
 صارمة، وكان الهدف منها أن يلعب البرلمان دورًا في عقلنة الإنفاق الحكومي و تحديث العمل العمومي
 حيث أصبح التقييم داخل دورة حياة السياسات العمومية هذا ما منح التقييم و التقييم خاصية الإلزامية
 و أصبح أكثر استعمالا لتبرير فعالية السياسات العمومية¹، ومنذ سنة 1993 شهد البرلمان المتمثل في

مجلس النواب و مجلس الشيوخ(الكونغرس)قوانين لرفع ديناميكية التقييم و هذا من خلال(GPRA)²

¹ عبد الرحمان تساييت، تقييم السياسات العمومية في الجزائر "مقاربة قطاعية"، أطروحة دكتوراه، جامعة
 معسكر، 2015، ص127-187
² الأداء الحكومي و قانون النتيجة، تمت المصادقة على هذا النص في بداية 1993 و كانت أهدافه كالاتي:

و الذي دخل مباشرة حيز الخدمة و يتألف من القوانين التي تهدف إلى تحسين إدارة المشاريع و التي عرّفت التقييم بأنه "التقدير من خلال تدابير القياسات الموضوعية و تحليل منهجي بطريقة ووسائل مستخدمة من طرف الحكومة لتحقيق أهداف محددة".

يعتبر الديوان العام لتدقيق الحسابات GAO وكالة تابعة للكونغرس و الذي يحتوي على حوالي 3000 عون، و الغرض منه إبلاغ الكونغرس بتصرفات الحكومة إزاء تنفيذها للسياسات العمومية، ومساعدة الكونغرس للأداء أفضل لدوره التشريعي و السلطوي إذا لزم الأمر معارضة السلطة التنفيذية.

- مكتب ميزانية الكونغرس (CBO) أنشئ عام 1974 و هو وكالة تابعة للكونغرس يضم حوالي 2000 عون تقييم و هو مسؤول عن التقييمات الإقتصادية و الميزانيات المقدمة من طرف الحكومة، من خلال رقابة حقيقة لتطور النفقات العمومية و لتنبؤ الإقتصادي و التحليل كما له دور القائم بالتقييم المسبق، ويمكن لأي برلماني أمريكي لأن يتدخل و يطلب من CBO التقييم عن كيفية التنفيذ من طرف الحكومة الفيدرالية و يقوم بتحليل تكلفة الخيارات السياسة التي قام بها الكونغرس أثناء مشاركته في السياسات العمومية.¹

الناحية المنهجية :

لقد أوكل مجلس الشيوخ (الكونغرس) و مجلس النواب مهمة التقييم لوكالات تابعة له تعمل وفق قوانين المرشحة من المجلسين.

فهناك منهجية للتقييم مقترحة من طرف GAO و التي يمكن أن تكون كما يلي:²

تحسين مستوى الثقة بين المواطنين و حكومتهمو ذلك بجعل الإدارات مسؤولة عن أنشطتها.
تشجيع الإصلاحات التي كانت نموذجا لتجالات ناجحة على عامة المشاريع.
و فد حمل هذا نص القانون لإصلاحات من خلال أربعة مستويات تنظيمية و هي:
الخطة الإستراتيجية، برنامج الأداء السنوي، التقرير حول الأداء السنوي، مرونة الحسابات التفسيرية.
¹ زهرة حوقة، دراسة تطور الرقابة المسبقة على النفقات الملتزم بها نحو ميزانية إقتصادية"، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر 03، ص 23

² عبد الرحمن تساييت، تقييم السياسة العمومية في الجزائر "مقاربة قطاعية"، المرجع نفسه، ص 130

- في مرحلة صياغة السياسات العمومية لتبرير برنامج جديد أو الحكم على قيمة المحتملة له.
- في مرحلة تنفيذ السياسات العمومية للتأكد من أن البرنامج يُعد بأقل تكلفة.
- في مرحلة المراقبة من خلال مسار اتخاذ القرار، وتحديد مدى فعالية البرامج و تقرر إذا كانت تريد المتابعة أو تغييره، أو إلغاؤه نهائياً.

خلال السنوات الماضية نشر الكونغرس إلى جانب GAO الديوان العام لتدقيق الحسابات دليلاً للمقيمين بعنوان "تصميم التقييم" و التي تعرض فيه المبادئ المنهجية لتصميم و إجراء التقييمات السياسية العمومية، هذا الدليل المنهجي يتم تحديثه باستمرار حيث أن آخر تحديث كان في سنة 2012، وكان ذلك في خمس خطوات أساسية:

أ- توضيح و فهم أهداف و استراتيجية سياسة عامة ما.

ب- تطوير القضايا ذات الصلة و المفيدة.

ج- تحديد الطريقة المناسبة لكل نوع من الأسئلة.

د- التعرف على مصادر المعلومات و تحديد إجراءات جمع و الحصول على معلومات ذات مصداقية.

هـ- تطوير نهج التحليل خاصة البيانات للتحقق من صحة البيانات المتوصل إليها.

كما أنه ما بين سنة 2002 و 2008 اقترح (OMB) ديوان تسيير الميزانية منهجية للتقييم على كلا المجلسين الشيوخ و النواب و سميت طريقة (PART)¹ وهي أداة تشخيصية لتقييم محتوى البرامج و تسيير أثره

¹ منهجية PART تتكون من الخطوات التالية:

-الأهداف: من أجل قياس فعالة البرامج الحكومية و تحدد نقاط القوة و الضعف للبرامج.
-جمع البيانات: وتستخدم هذه الأداة على 25 سؤال تقسم إلى 5 أقسام و هي الغرض، المفاهيم، التخطيط، التسيير، النتائج
-اختيار مؤشرات التحليل: الوكالات المنفذة و مكتب OBM ينظرون إلى نوعية المؤشرات لتحليل النتائج
-التنفيذ: بدأت العملية كل سنة و ابتداء من 2006 تم وضع موقع إلكتروني للإطلاع على التقييمات

و بالتالي تقديم تقارير منتظمة عن الأداء الجيد، الشيء الذي دفع بالوكالات إلى تحسين أدائها و قدرتها في صياغة السياسات العمومية و تنفيذها، من خلال العلاقة التي تجمعها بكلا المجلسين (الكونغرس و مجلس النواب).

المطلب الثاني : التجربة البريطانية

لم تعرف التجربة البريطانية تقييم و تقويم السياسات العمومية من داخل برلمانها إلا في مطلع السبعينات من القرن الماضي، معتمدة بذلك على تقنيات التحليل العقلاني من أجل القيام بسياساتها العمومية و مراعاة التكاليف و العقلانية، ففي عام 1979 تم إنشاء الديوان الوطني للتدقيق (NAO) و هو مؤسسة عليا أنشأ بموجب قانون المراجعة الوطنية، مهمته تقوية و تعزيز الرقابة البرلمانية على استخدام الموارد العمومية، ويركز على الإقتصاد و الفعالية على مستوى الدوائر الوزارية و الهيئات العامة من خلال عمليات المراجعة و التدقيق

و تقوده (لجنة التدقيق) على مستوى البرلمان.

إن الرغبة في تقسيم رشيد للموارد العمومية و رقابة استعمالها، وضع في أعلى أولويات البرلمان من خلال عملية التقييم، و تم تأسيس وحدة لتقييم السياسات *policy evolution* الخ مجلس اللوردات و الذي يعمل على ترقية التقييم و البحث الحكومي.¹

الناحية المنهجية:

عرفت المملكة المتحدة تطوراً عملياً للتقييم سنة 1977 وأصبح البرلمان يعمل وفق منهجية أثناء التقييم هدفها تحديث العمل العام و تحسين و متابعة أداء الإدارات العمومية كما يعمل على تصويب المالية العمومية من خلال تدابير الحد من الإنفاق الحكومي.

¹ زهرة حوفة، دراسة تطور الرقابة المسبقة على النفقات الملتمزم بها، المرجع نفسه، ص32

- وفي سنة 1998-2010 تم عرض منهجية لتقييم تحت اسم "إنفاقية الخدمة العامة (PSA)" و أصبحت نموذج لتحديد أهداف الأداء الحكومي و كان هدفها هو تحسين من الرقابة البرلمانية على العمل السلطة التنفيذية من خلال تحديد الأهداف و المؤشرات القابلة للقياس لتحديد أداء الخدمات العامة.¹
- تدقيق القيمة مقابل المال: تدقيق غير مالي لقياس فعالية و كفاءة الإنفاق الحكومي و عليه يصدر NAO تقارير في السنة يرفعها إلى البرلمان كي يناقش و يتم تقييم الفعالية و لكفاءة السياسات العمومية من أجل ترشيد الميزانية و ترسل إلى الوزارات للرد على الملاحظات.

حيث يوجّه النائب سؤاله لطلب استفسار من أحد الوزراء بخصوص مسألة معينة و السؤال هنا يبقى مجرد علاقة بين النائب و الوزير.

أما الإستجواب فيتمثل بمحاسبة الحكومة أو أحد أعضائها على تصرف معين، وقد يتضمن إنهما أو نقد للسلطة التنفيذية، خاصة تلك التي تتضمن تقارير رفعها الديوان الوطني للتدقيق (NAO)، وتكون هنا الحكومة مسؤولة أمام البرلمان بناءً على التقارير المرفوعة إليه وقد تنتهي المناقشة بسحب الثقة من الوزراء و بالتالي استقالتهم.²

أطلق مجلس التقويم برنامج القدرة على المراجعة copalility reviews و الذي يهدف إلى تحليل استراتيجية إدارة التقييم السياسات العام لتحسين الخدمة العامة، و التي تمكن م المساهمة في تحديث عمل الوزارات و المساهمة في كفاءة بناء السياسات العمومية باعتبارها كأداة وضعت من أجل إختبار كل سنة لأداء كل وزارة فضلا عن نوعي و توقيت تنفيذ السياسات العمومية.

وكان لتحليل أثر التنظيمي les regulatory impact Analysis اختصار RIA دور في تقديم المعلومات و سرعان ما حل مرحلة تقييم أثر les impact assessment يعرف اختصار IA، ودوره

¹ عبد الرحمان تسابت، تقييم السياسات العمومي في الجزائر "مقاربة قطاعية"، المرجع نفسه، ص 139

² عبد الرحمن تسابت، المرجع السابق، ص 142

هو تقديم تقييم منهجي و مفصل للتأثيرات المحتملة للوائح التنظيمية و الحد من أعباء غير الضرورية و هدفه هو تعزيز عملية اتخاذ القرار السياسي عن طريق التركيز على قياس المنافع و التكاليف.¹

المطلب الثالث : التجربة الفرنسية

التقويم كـممارس ذات طابع برلماني إلا في سبعينات القرن المنصرم، مابعدما كان للبرلمان دور تقليدي في عملية الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، طبقا للشروط المنصوص عليها في القانون التنظيمي،... "هذه الفقرة تتطابق مع القرارات التي جاء بها القانون العضوي، في سنوات التسعينات هي السنوات التي عرفت بالظهور الرسمي لتقييم السياسات العمومية في فرنسا، من أجل عقلانية ترشيد الغنفاق العام تعتمد على تقنيات علمية" و هي البحث المنهجي باستعمال كل التقنيات المتوفرة من تحليل، حساب، تقدير، تنظيم و تسيير و التي تعمل على إيجاد فعالية للسياسات العمومية أو تقويمها وفقا للرقابة التقليدية للبرلمان.²

و في سنة 1998³ تم إنشاء هيئة برلمانية جديدة مهمتها التقييم و التي وضعتها اللجنة المالية للجمعية الوطنية حيث تم القيام بـ18 تقييم بين 1990-1998 و 6 تقييمات بين 1998-2004.

فيما يلي أهم التواريخ التي شهدتها عملية التقييم و البرلمان في فرنسا :

2001: تحول المفوضية العامة للتخطيط إلى المجلس التحليل الإستراتيجي و فقدان مهمة التقييم، وإلحلال

المكتب البرلماني للتقييم السياسات العمومية بمناسبة التصويت على القانون العضوي المتعلق بقانون

المالية (قانون 94). ومن خلاله تم إصلاح إجراءات الميزانية و تنفيذها بناء على منطوق الأهداف و

النتائج، مع إعطاء صلاحيات جديدة للمراقبة و التقييم للبرلمان فالمجلس الدستوري في قراره رقم 2001-

448 يشي إلى دور مجلس المحاسبة من أجل مساعدة البرلمان في مهمة الرقابة و التقييم إنطلاقا من

اعتبار التقييم أنه دخل مرحلة رئيسية.

¹ عبد الرحمان تسابت، المرجع نفسه، ص 146

² فاطمة الزهراء هيرات، أطروحة دكتوراه، دور البرلمان في صنع السياسات المالية-دراسة مقارنة-جامعة محمد الخامس، الرباط، كلية العلوم القانونية و الإقتصادية، 2013، ص 59

³ بموجب قانون رقم 98-533 صادر بتاريخ 25 جوان 1998

2004: في تقرير رقم 392 و الذي يضع التقييم في قلب إصلاح الدولة من أجل التخطيط في مجلس الشيوخ على تقييم السياسات العمومية و الذي جاء مستاء من تقييم منذ 1990 و لإختلال الشديد في توزيع وسائل الخبرة في هذا الموضوع، ويدعوا التقرير إل تعزيز إضفاء الطابع المؤسساتي على التقييم.¹

2007: أصبح المجلس التحليل إستراتيجي يأخذ دور التقييم لحساب البرلمان.

2008: ترسيخ تقييم السياسات العمومية من خلال (قانون 254 من البرلمان) وقانون (2-47) الذي

يكرس دور البرلمان في تقييم السياسات العمومية، و في هذا السياق تنص المادة (2-51) إن الهيئات البرلمانية هي نوع من كان التحقيق و أصبح البرلمان ينظم جزء من أعماله حول المراقبة و التقييم بناء على الشفافية و الوضوح يتم مناقشة السياسات العمومية بصورة شاملة في الجلسات العامة.²

المطلب الرابع : التجربة المغربية

شهد المغرب تسعة برلمانات بين عامي 1963 و 2011، وكانت البرلمانات الأولى تعتبر شكلية اقتصر دورها على الإستشارة و إصدار القرارات المتخذة خارجها، وتعززت صلاحيات البرلمان بالإصلاح الدستوري عام 1996 الذي أنشأ نظام المجلسين التشريعيين للحلول مكان البرلمان أحادي المجلس.³

و كتعبير ن هذا التغير في دور البرلمان، ماتضمنته الوثيقة الدستورية لسنة 2011 حيث وسعت من مجاله القانوني و حوّلت عدة صلاحيات في مجال الرقابة على العمل الحكومي، ولم تعد مسؤوليته تنحصر فقط في مناقشة السياسات العمومية بل أضحت مسؤولية التقييم أساسية، عبر إقرارها لفكرة هيكلية لكل البيئة المؤسساتية هي ربط المسؤولة بالمحاسبة، وعبر دسترة وظيفة التقييم كصلاحية برلمانية أصلية، حيث نص الفصل 70 من دستور 2011 في فقرته الثانية "يصوت على القوانين و يراقب عمل الحكومة مختلفة تتجه نحو حصوله على معلومات تسلط الضوء على العمل الحكومي و مراقبته و تقييمه من خلال الآتي:

¹ عبد الرحمان تسايث، العمومية في الجزائر مقارنة قطاعية، المرجع نفسه، ص 152

² الدستور الفرنسي في تعديله 23 جويلية سنة 2008

³ حسن طارق، في دستور سياسات العمومية، الدستور الجديد للمملكة المغربية، دراسات مختارة منشورات المحلية المغربية للإدارة المحلية و التنمية، ط1، 2012، ص 29

أ- الخلية السنوية لمناقشة و تقييم السياسات العمومية:

نص الفصل 101 من الدستور الجديد في فقرته الثانية على: "تخصص جلسة سنوية من قبل البرلمان لمناقشة السياسات العمومية و تقييمها"، و ذلك بهدف التعرف على نتائج السياسات و البرامج العمومية، وقياس تأثيرها على الفئات المعنية بها، ومدى تحقيقها للأهداف المتوقعة و تحديد العوامل التي أدت إلى بلوغ هذه النتائج، و تتم هذه العملية إنطلاقاً من إجراء أبحاث و تحليل خلال النصف الأول من دورة أبريل كموعداً لإنعقاد الجلسة، و يقوم مكتب المجلس بتحديد السياسات العمومية المراد تقييمها في مستهل دورة أكتوبر من كل سنة تشريعية، و ذلك بناءً على إقتراح من رؤساء الطرق و المجموعات النيابية، و تتم إحاطة الرئيس بذلك فوراً.

ب- الجلسة الشهرية أمام البرلمان لمناقشة السياسات العمومية

يندرج عقد الجلسة الشهرية في سياق تنزيل مقتضيات الدستور حيث تنص الفقرة الثالثة من الفصل 100 من الدستور الجديد، على أنه، "تقديم لأجوبة على الأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة من قبل رئيس الحكومة، و تخصص لهذه الأسئلة جلسة واحدة كل شهر، و تقدم الأجوبة عنها أمام المجلس الذي يعنيه الأمر خلال ثلاثين يوماً الموالية لإحالة الأسئلة على رئيس الحكومة".

كما عززته لأحكام المادتين 157 و 160 من النظام الداخلي للمجلس تتعلق أساساً بحضور رئيس الحكومة مرة كل شهر إلى مجلس النواب، و مناقشة تقارير بعض المؤسسات و الهيئات الوطنية سواء في لجان دائمة و في الجلسات العامة و مناقشة الأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة.¹

ج- لجان تقص الحقائق كأداة لتقييم السياسات العمومية:

يعد تشكيل اللجان النيابية لتقص الحقائق آلية من آليات تقييم العمل الحكومي في دستور الجديد و في فصله 67 يتقدم طلب تشكيل هذه اللجان من طرف ثلث أعضاء أحد المجلسين مهمة إيداع تقارير لدى المجلس و عند الإقتضاء إحالته إلى القضاء من قبل رئيس المجلس، و تعتبر هذه اللجان التي يستعين

¹ عبد الغاني سرار، دور اللجان البرلمانية في تقييم السياسات العمومية بالمغرب، مجلة مسالك، عدد 25-26، سنة 2014، ص 23

بها البرلمانيون من أجل تجميع المعلومات اللازمة عن مختلف القطاعات الوزارية، أو الوصول إلى وقائع معينة، أو بالوقوف على طرق تسيير المرافق العمومية و على أساليب إستعمالها للمال العام، كل هذا نابع من فكرة مفادها، أن على الحكومة تنوير البرلمان حول كل الوقائع التي ادعت اتخاذ التدابير من طرفها.¹

خلاصة الفصل الأول

لقد ارتبطت نشأة البرلمان عموماً كفاح الشعب الإنجليزي منذ التوقيع على وثيقة العهد الأعظم، أو "المجناكارتا" ثم واصل تطوره في الدول الأوروبية، خاصة في بريطانيا و فرنسا لينتهي الأمر بالأخذ بالملكية الدستورية أي "الملك يملك و لا يحكم" ليصبح الشعب هو صاحب السيادة في الحكم، من خلال تمثيله في البرلمان، باسم الديمقراطية و يحتكر فيها العمل التشريعي و الرقابي. استقر مفهوم البرلمان بأنه مؤسسة سياسية مكونة من مجلس أو عدّة مجالس، يتألف كل منها من عدد كبير من الأعضاء، كما يعرف بأنه هيئة تشريعية في الدول الدستورية تختص بجميع ممارسة السلطة التشريعية

¹ جسن طارق، في دستور سياسات العمومية، المرجع نفسه، ص75

وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، ومن مهامه تقييم و تقويم السياسات العامة حيث تطور هذا الأخير كمفهوم عبر مراحل أولى بداياتها في الولايات المتحدة الأمريكية، وتعدت مفاهيم عملية التقييم حيث عرّفت على أنّها "قياس مدى تطابق النتائج المتحصل عليها والأهداف المسطرة مسبقاً" و ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالبرلمان بسبب أنه أحد الرسمين الأساسيين و الفصلين في صنعها و مراقبة تنفيذها و تقييمها.

الفصل الثاني

الفصل الثاني: دور البرلمان الجزائري في تقييم وتقويم السياسات العامة 2017/1999

بعد إعلان الإستقلال وإنطلاقاً من المجلس الوطني التأسيسي إلى المجلس الوطني مرورا بمجلس الثورة ثم العودة إلى الحياة البرلماني التي أقرها دستور 1976 رسماها المجلس الشعبي الوطني، وما زال تكوينه يضم الحزب الواحد (جبهة التحرير الوطني)، حيث كانت الحكومة ذا توجه واحد أيضا، إلا أنه وبعد إنتفاضة 1988/10/05 تم تعديل دستور وتم إقرار التعددية السياسية والإعلامية.

أما الفراغ الناجم عن حل المجلس الشعبي الوطني يوم 4 جانفي 1992 جاء المجلس الإستشاري الوطني الذي مارس إلى نهاية 1993 تلاه المجلس الوطني الإنتقالي الذي واصل أداء مهامه وفق أرضية الوفاق الوطني إلى غاية 18 ماي 1997¹

وأخيرا مرحلة استئناف المسار الديمقراطي وأشكال بناء مؤسسات الدولة ومنها انتخاب أول برلمان تعددي بمجلسين Bicomiralisme في سنة 1997 ثم العهد ثانية في انتخابات 2002 تلتها عهد ثالثة سنة 2007 ورابعة في 2012 وخامسة 2017 والتي ستتواصل إلى غاية 2022.

لقد أقر المشرع الدستوري الجزائري بمبدأ الرقابة السياسية التي يمارسها البرلمان مع الحكومة وفق آليات تمكنه من أداء مهامه الدستورية إلا أنها تعتبر رقابة كلاسيكية خاصة وأن البرلمان الحديثة قد أولى الإهتمام بالرقابة وتم زيادة متغير التقييم كعملية سياسية بالمقام الأول تقوم على أسس ومعايير علمية ومن ثم يكون البرلمان معقلن ويؤدي مهامه الرقابية على أكمل وجه خاصة وأن استعمل التقييم والتقويم بجانب آليات الرقابية الممنوحة دستوريا.

¹صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الإستقلال إلى اليوم: ديوان المطبوعات الجامعية. 2010.

المبحث الأول: تنظيم السلطة التشريعية والتنفيذية والعلاقة بينهما في دستور 96/89

لقد تمخض عن تعديل دستور 1989، إقرار بالتعددية السياسية والإعلامية وتمت القطيعة مع عهد الحزب الواحد الذي كان يترأس السلطة التشريعية والتنفيذية.

وبعد التعطيل العمل بالدستور وفي ظل الأزمة التي عاشتها مؤسسات الدولة كان لابد من لاستئناف المسار الديمقراطي وتم تعديل دستور 1996 وإنتخاب أول برلمان تعددي بمجلسين Bicaméralisme وتم تنظيم العلاقة بين السلطات.

المطلب الأول: تشكيل البرلمان الجزائري وفقا لدستور 96/89

كان لابد للبرلمان الجزائري ومنذ إقراره التعددية الحزبية سنة 1989 أن يشهد تغييرات دستورية وسياسة أثرت كلها على تكوينه المؤسساتي وهو ما عرفه دستور 1996 من خلال تحولات على مستوى طريقة تشكيله والتي أثرت بدورها على تركيبته البرلمانية.

أ- طريقة تشكيل البرلمان في دستور 1989

يتكون البرلمان الجزائري من مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني¹ ينتخب لمدة 5 سنوات بطريقة الاقتراع العام السري والمباشر وقد تبني المشرع الجزائري الاقتراع النسبي على قائمة مع أفضلية الأغلبية في الدور الواحد، الترشح للنيابة حر وليس محتكر من قبل أي تنظيم سياسي²، فنتيجة اقرار التعددية السياسية، يحق لكل جزائري تتوفر فيه الشروط القانونية الترشح للنيابة، وذلك وفقا لما نص عليه قانون الجمعيات ذات الطابع السياسي، وقانون الإنتخابات الذي يشترط فيه المترشح للمجلس الشعبي الوطني أن يكون بالغا سن 30 وأن يكون ذا جنسية جزائرية.

¹ المادة 92 من دستور 1989

² تاجي عبد النوي، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، الجزائر، مديرية النشر بجامعة قالمة 2006، ص 170.

كما نص ذات القانون إذا تقدم المترشح في قائمة حرة بشرط تدعيم ترشحه بـ(عشرة) 10/100 من منتخبي دائرته أو 500 إمضاء من ناخبي دائرته الانتخابية¹، وبذلك وضع حد لاحتكار جبهة التحرير الوطني لعملية التمثيلية.

لقد اعتمد دستور 1989 على مبدأ الفصل بين السلطات بدلا من مركزة السلطة، وكانت المهام المسند إلى البرلمان والتي يؤثر بها على السياسات العامة أكثر مما كانت عليه في دساتير المرحلة الأحادية.²

هياكل المجلس الشعبي الوطني

1- رئيس المجلس الشعبي الوطني

يحتل رئيس المجلس الوطني الشعبي في ظل نظام التعددية مكانة هامة، والمرتبة الثانية في النظام السياسي بعد رئيس الجمهورية، فقد أوكل له الدستور عدة مهام منها تولي رئاسة الدولة بالنيابة في حالة تكون المانع، ورئاسة الدولة في حالة استقالة وذلك بعد الإثبات الشعور النهائي.

2- مكتب المجلس: السهر على حسن تحضير اشغال المجلس، ولضمان حسن سير المجلس يقوم المكتب بتوزيع المهام فيها بين أعضائه. كما يستقبل المكتب مشاريع القوانين التي يودعها رئيس الحكومة وهي تعتبر السلطة التي تحد من اقتراحات نواب المجلس الشعبي الوطني سواء تعلق اقتراح قوانين أو تعديلات عليها، خاصة إذا كان ينتمون إلى حزب واحد، مع العلم أن النواب لا يستطيعون الاحتجاج على قرار المكتب وما يترتب على ذلك من آثار على حق المبادرة.

¹ المادة 91 من قانون الانتخابات سنة 1989

² المادة 113 من دستور 1989

3- اجتماع الرؤساء

هو من وحي المشرع، الغرض من انشائه تنسيق وضبط النشاطات المجلس في المجال التشريعي وقد خولت له عدة صلاحيات منها:¹

- إعداد جدول مجلس الشعبي الوطني

- تنظيم كل مناقشة حول النقاط المدرجة في جدول الأعمال عند اقتضاء والسهر على حسن سير اللجان والتنسيق بين أعمالها.

- تقييم لأعمال الدورة المنتهية.

4- اللجان: اللجنة هي قاعدية في المجلس الشعبي الوطني بل أهم أعمال المؤسسة التشريعية، حيث

يتكون هذا الأخير من عشرة لجان كللا واحدة تتكون من 20 إلى 30 عضوا يتم انتخابهم في بداية كل فترة تشريعية، وبمجرد تشكيل هذه اللجان يتولى رئيس المجلس الشعبي الوطني باستدعائها وتنتخب كل لجنة مكتبها المتكون من رئيس ونائب له وتتقسم هذه اللجان:

1/- اللجان الدائمة للمجلس الشعبي الوطني وفق النظام الداخلي وتتكون من:

أ- لجنة الشؤون القانونية والإدارية، لجنة الشؤون الخارجية والتعاون الدولي، لجنة المالية والميزانية والتخطيط، لجنة الفلاحة والري وحماية البيئة، اللجنة الاقتصادية، لجنة الإسكان والمنشآت الأساسية والتهيئة العمرانية.

ب- لجنة التربية الوطنية، التعليم العالي والبحث العلمي، والتكوين والتكنولوجيا، والشبيبة.

ت- لجنة الثقافة والإعلام والاتصال

ث- لجنة الصحة والعمل والشؤون الاجتماعية

¹ محمد ناجي، (تطور البرلمان الجزائري في ظل التعددية السياسية من 1989 إلى 2008)، مذكرة ماستر، قسم العلوم السياسية، جامعة خميس مليانة، 2014، ص14

ج- لجنة الدفاع الوطني

وتنص هذه اللجان دراسة المشاريع وإقتراحات القوانين التي تدخل في اختصاصها

2- لجنة التنسيق واللجان الخاصة

يقوم المكتب المجلس الشعبي بإنشاء لجنة تنسيق مؤقتة للنظر في المسائل التي يعود إختصاصها للجان المختلفة، هذه اللجان تقوم بدراسة وإبداء الرأي في الموضوعات متخصصة تتطلب دراسة معمقة من قبل النواب مختصين.

3- لجان التحقيق:

نجد هذه اللجان تختلف عن اللجان السابقة كونها تهدف إلى الحصول على المعلومات حول موضوعات أخرى معينة وتم تقديم نتائج أشغالها للمجلس الشعبي الوطني¹

4- المصالح الإدارية:

ينشئ المجلس الشعبي الوطني المصالح الإدارية والتقنية المكلفة بمساعدته في نشاطه والمؤلفة من الموظفين الخاضعين لقانون أساسي على رأسهم أميناً عاماً بعينه، رئيس المجلس الذي يسير المصالح الإدارية بمساعدة مكتب المجلس.

ب- طريقة تشكيل البرلمان في دستور 1996

لقد جاء دستور 1996 نتيجة للمشاكل التي طرحتها الأزمة المؤسساتية في جانفي 1992 والتي أثبتت مدى محدودية دستور 1989، حيث لم يستطع هذا الأخير التجاوب مع التحديات المختلفة التي أفرزتها

¹ابن محمد، تطور الب/رلمان الجزائري في ظل التعددية السياسية من 1989 إلى 2008، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة الجبالي بونعامة، خميس مليانة، 2014/2015، ص15

أزمة أكتوبر 1988، وكنتيجة لهذا جاء دستور 1996 بمعطيات جديدة شملت تشكيل البرلمان بالإضافة إلى قانوني الأحزاب والانتخابات.¹

يتكون الجزائري في دستور 1996 من المجلس الشعبي الوطني (الغرفة الأولى) المنتخب مباشرة من الشعب ومجلس الأمة (الغرفة الثانية) وهو المجلس الجديد المستحدث في هذا الدستور حيث ينتخب ثلثي (3/2) أعضائه عن طريق الإقتراع غير المباشر والسري من طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي والثلث (3/1) لآخر يعينه رئيس الجمهورية من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية... إلخ

I/ المجلس الشعبي الوطني:

يضم 380 عضو ويعد تعديل الدستور 2008 وطبقا للأمر رقم 12-01 أصبح عدد المقاعد يساوي 462 عضوا.²

1/ أجهزة المجلس الشعبي الوطني:

أ- رئيس المجلس:

ينتخب رئيس المجلس الشعبي الوطني بالاقتراع السري³، ويعلن فوز المترشح المتحصل على الأغلبية المطلقة أو يلجأ إلى إجراء دور ثاني يتم فيه التنافس بين الأول والثاني المتحصل على أغلبية الأصوات ويعلن فوز المرشح المحصل على الأغلبية المطلقة، وفي حال تعادل الأصوات يفوز المترشح الأكبر سنا أما إذا كان مترشح واحد، يكون الإلتخاب برفع اليد، ويعلن فوزه بحصوله على أغلبية الأصوات. وينتخب رئيس المجلس الشعبي الوطني لمدة الفترة التشريعية التي تدوم خمس سنوات.⁴

¹ المرجع السابق، ص 22

² علاوة الجندي، دور البرلمان في رسم السياسات العامة في الجزائر، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعي قاصدي مرياح، ورقلة، 2013، ص 31

³ المادة 3 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني

⁴ انظر المادة 113 من دستور 1996 والمادة 6 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني

ولم يعد رئيس المجلس الشعبي الوطني الشخص الثاني في الهرم التأسيسي للدولة لأن دستور 1996 سحب منه امتياز تولي رئاسة الدولة في فترة الشغور فأُسندته إلى رئيس مجلس الأمة.¹

ب- مكتب المجلس:

يتشكل مكتب المجلس الشعبي الوطني حسب المواد 21 و 23 من النظام الداخلي، من رئيس المجلس وثمانية (8) نواب للرئيس منتخبين لمدة سنة قابلة للتجديد.² ويقوم المكتب بمجموعة من المهام والمتمثلة فيما يلي:

- تنظيم سير الجلسات.

- ضبط جدول أعمال الجلسات ومواعيد عقدها بالتشاور مع الحكومة.

- تحديد أنماط الإقتراع.

- المصادقة على مشروع ميزانية المجلس.

- تحديد كفاءات تطبيق النظام الداخلي.

- تحديد القواعد الخاصة المطبقة على محاسبة المجلس.

- يخلف رئيس المجلس أحد نوابه - في حالة غيابه - في رئاسة جلسات المجلس واجتماعات المكتب

واجتماعات هيئة الرؤساء واجتماعات هيئة التنسيق.³

ج- اللجان البرلمانية: هي لجن تابعة لكل غرفة من غرفتي البرلمان، متجانسة من حيث التشكيل والهيكل

التنظيمي، ومتوافقة من حيث الأهداف والمهام فهي تتوافق وخصوصية كل غرفة.¹

¹ صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الإستقلال إلى اليوم، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2010، ص 254

² المادتان 21 و 22 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية رقم 53 المؤرخة في 13-08-1997، ص 3

³ علاوة جندي، مرجع سابق، ص 66

وتجدر الإشارة إلى أن هناك شكلين من اللجان:

1- اللجان الدائمة:

تؤسس هذه اللجان في بداية الفترة التشريعية، وتشمل هذه اللجان الدائمة بكل نواحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للمجتمع* بما يسمح بتتبع أعمال الوزارات ويكرس التشاور معها في كل القوانين المرافقة لتلك الأنشطة والمهام، وأيضا مراقبة الأداء في الميدان، والإحاطة بكل الإنشغالات المترتبة جراء ذلك، محليا أو وطنيا وحتى خارجيا.²

ويمكن لكن نائب أن يكون عضوا في لجنة دائمة واحدة فقط لا أكثر. كما يعمل النظام الداخلي للمجلس على تحديد اختصاصات كل لجنة.³

وتتكون مكاتب اللجان الدائمة من رئيس ونائب رئيس ومقرر، ويتفق على توزيع هذه المهام رؤساء المجموعات البرلمانية في اجتماع يعقد مع المكتب بدعوة من رئيس المجلس الشعبي الوطني.⁴

2- لجان الوقفة (الاستثنائية)

هي لجان ظرفية، مرتبطة بحدث ما أو ظاهرة محددة أو مرحلة معينة في عهدة تشريعية.

¹ أحمد طرطار، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني، "الفكر البرلماني"، الجزائر، العدد 17 سبتمبر 2017، ص 42
* تتكون لجان المجلس الشعبي الوطني من اثني عشر (12) لجنة وهي: لجنة الشؤون القانونية والإدارية، لجنة شؤون الخارجية، لجنة الدفاع الوطني، لجنة المالية والميزانية، لجنة الشؤون الاقتصادية والتنمية والصناعة والتجارة والتخطيط، لجنة التربية والتعليم العالي والبحث العلمي، لجنة الشؤون الدينية، لجنة الفلاحة والصيد البحري وحماية البيئة، لجنة الثقافة والإتصال والسياحة، لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية، لجنة الإسكان والتجهيز والتهيئة العمرانية لجنة النقل والمواصلات، لجنة الشباب والرياضة والنشاط الجمعي، راجع: حسيم مبروك، تحرير النصوص القانونية والقوانين - المراسم - القرارات الإدارية، ط2، الجزائر: دار هومة للنشر والتوزيع، 2007، ص 148

² أحمد طرطار، مرجع سابق، ص 42

³ المادة 28 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني

⁴ المادة 45 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني

3/ الهيئات التنسيقية للمجلس الشعبي الوطني:

لقد استحدثت بموجب القوانين الأساسية للعمل البرلماني وكذا الأنظمة الداخلية للفرقة البرلمانية، هيئات جديدة لم تعرف قبل دستور 1996، وتتمثل هذه الهيئات في المجموعات البرلمانية هيئة الرؤساء، هيئة التنسيق.

أ- المجموعات البرلمانية: يمكن للنواب أن يشكلوا مجموعات برلمانية، وتتكون هذه الأخيرة من خمسة عشر (15) نائبا على الأقل، ولكل مجموعة اسم ورئيس مكتب، وتستفيد هذه المجموعات البرلمانية من الوسائل المادية والبشرية اللازمة دورًا بما يتناسب مع عدد أعضائها.¹

وبالتالي تلعب هذه المجموعات البرلمانية دورًا مهمًا في تدخل السلطة التنفيذية في العمل التشريعي إذا كانت هي المجموعات تساند الحكومة، أي تنتمي إلى نفس التيار الحزبي للحكومة.

ب- هيئات الرؤساء: تتكون هيئة الرؤساء في مجلس الشعبي الوطني من نواب الرئيس، ورؤساء اللجان الدائمة للمجلس، وتجتمع بدعوة من رئيس المجلس الشعبي الوطني، وتتمثل اختصاصاتها فيما يلي:

- اعداد جدول الدورات وتقويمها.

- تنظيم سير أشغال اللجان الدائمة، والتنسيق بين أعمالها.

- تنظيم أشغال المجلس.

ج- هيئة التنسيق: تتكون هذه الهيئة من أعضاء المكتب و رؤساء اللجان الدائمة ورؤساء المجموعات البرلمانية.²

ودورها يتمثل في استشارتها من طرف المجلس ويكون ذلك في أمور التالية:

- جدول أعمال.

¹ صالح بلحاج، مرجع سابق، ص 257

² المادة 26 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والمادة 19 من النظام الداخلي لمجلس الأمة

- تنظيم أشغال المجلس وحسن أدائه.

- توفير الوسائل المتعلقة بسير المجموعات البرلمانية وضمائها.

وتجتمع هيئة التنسيق بدعوة من رئيس المجلس أو بطلب من مجموعتين برلمائيتين على الأقل.¹

II / مجلس الأمة:

يملك مجلس الأمة نفس الهياكل التي يملكها المجلس الشعبي الوطني والاختلاف يكمن في التنظيم الداخلي حيث أن هيئات مجلس الأمة بحكم عدد أعضائه القليل مقارنة بالمجلس الشعبي الوطني، فعدد الأعضاء وعدد الهيئات فيما يخص اللجان، أقل من عدد الأعضاء في هياكل كل الغرفة الأولى وعدد لجانها، إذ يتشكل مجلس الأمة كالمجلس الشعبي الوطني عن الهياكل التالية:

1/ الأجهزة الأساسية لمجلس الأمة:

أ- رئيس مجلس الأمة: يتم عقد أول جلسة لمجلس الأمة طبقاً لأحكام المادة 113 من الدستور في اليوم من انتخاب أعضاء المجلس، وينتخب رئيس مجلس الأمة بالاقتراع السري.

وينتخب رئيس مجلس الأمة لمدة 3 سنوات لأن هذا المجلس يجدد نصفه كل 3 سنوات، وهذا ما نصت عليه المادة 114 من الدستور ينتخب رئيس المجلس الأمة بعد كل تجديد جزئي لتشكيلة المجلس.²

وصلاحيات رئيس مجلس الأمة هي نفسها صلاحيات رئيس المجلس الشعبي الوطني حددتها المادة 113 من النظام الداخلي.

ب- مكتب المجلس: يتشكل مكتب المجلس الأمة من رئيس المجلس وأربعة نواب منتخبين لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد.³ أما مهام التي مجلس الأمة فهي نفسها مهام رئيس المجلس الشعبي الوطني.

¹ علاوة جندي، مرجع سابق، ص 54

² صالح بلحاج، مرجع سابق، ص 198

³ المادة 26 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادة 19 من النظام الحلي لمجلس الأمة

ج- اللجان البرلمانية: يتكون مجلس الأمة من تسعة (9) لجان¹، أما عدد أعضاء كل لجنة تختلف باختلاف اللجان، حيث تتكون لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية من 15 إلى 19 عضو على الأكثر، أما لجان الأفراد الأخرى فتتكون من 10 إلى 15 عضوا على الأكثر، وتتنوع المقاعد داخل اللجان الدائمة بين المجموعات البرلمانية تتناسب مع عدد أعضائها².

أما فيما يخص تكوين مكاتب اللجان الدائمة وتنظيم العمل داخلها فهي تتكون بنفس طريقة تكوين مكاتب اللجان الدائمة للمجلس الشعبي الوطني ولها نفس التنظيم.

2/ الهيئات التنسيقية لمجلس الأمة:

أ- المجموعات البرلمانية: طريقة تشكيلها هي نفس طريقة تشكيل المجموعات البرلمانية للمجلس الوطني ولها نفس الوظائف والمهام والأهمية.

ب- هيئة الرؤساء: تتكون هيئة الرؤساء في مجلس الأمة من رئيس المجلس ونواب الرئيس ورؤساء اللجان الدائمة، وتجتمع بدعوة من رئيس مجلس الأمة³.

ج- هيئة التنسيق: تشكيلة هذه الهيئة ومهامها هي نفس تشكيلة ومهام هيئة التنسيق للمجلس الشعبي الوطني.

¹ المادة 24 من النظام الداخلي لمجلس الأمة

² علاوة جندي، مرجع سابق، ص 47

³ المادة 18 عن النظام الداخلي لمجلس الأمة

المطلب الثاني: تنظيم السلطة التنفيذية في ظل التعددية السياسية.

إن السلطة التنفيذية في ظل الحزب الواحد الممثلة في رئيس الجمهورية ظلت هي الأقوى تتمتع بنفوذ كبير وتؤثر بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في المؤسسات الأخرى، وبحكم هذا المركز قامت بدور مؤثر في عملية التحول نحو التعددية الحزبية نتيجة الضغوط والأحداث العنيفة التي عرفت الجزائر 1988، فكان البديل بتبني ازدواجية في السلطة التنفيذية، وفقا للمنظور الذي كرسه دستور 1989، ومن بعده دستور 1996 يتصور هيكله وتنظيم السلطة التنفيذية بطريقة تجعل رئيس الجمهورية مركزها، وخلافا لما توحى به مواد الدستور تبني ازدواجية السلطة التنفيذية، إلا أنها كانت ازدواجية شكلية بمعنى أحادية فعلية أكدتها الممارسة الرئاسية، هذا الطرح تدعمه العديد من الأدلة التي أكدت التبعية المطلقة للوزير الأول وأعضاء الحكومة سواء من ناحية العضوية (يخص التعيين وإنهاء المهام) أو الناحية الوظيفية (يخص إعداد السياسات العامة وكذا تنفيذها) لرئيس الجمهورية.¹

النظام الدستوري الجزائري يعترف بثنائية السلطة التنفيذية أي قيامها على هيئتين مختلفتين وفي إطار هذه الثنائية تم التطرق إلى سلطات كل من رئيس الجمهورية وكذا سلطات الوزير الأول.

1/سلطات رئيس الجمهورية:

برئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري مكانة هامة ومتميزة، فعلى الرغم من إقرار دستور 1989 ثنائية السلطة التنفيذية، وتقام الصلاحيات بينه وبين الوزير الأول، إلا أنه بقي يتمتع بصلاحيات كبيرة وسلطات واسعة وذلك راجع لعدة أسباب:

-إبقاء الرئاسة مسيطرة من خلال الانتخاب المباشر لرئيس الجمهورية من طرف الشعب، وهذا تدعيم لمركز رئيس الجمهورية في المنظومة السياسية.

¹ من إعداد الباحث بالاعتماد على المراجع الآتية:

أ- سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزائر، دار الهدى، ط1993، 2، ص98

ب- أحمد وافي، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، المؤسسة الجزائرية للطباعة

والنشلا، 1992، ص47

تم وضع دستور 1989 في وقت تنعدم فيه المعارضة وما تحويه من دور التوعية، فالمطالبة بالتغيير معناه رفض الوضع القائم وهذا ما حدث للجزائر في تلك الفترة.

كما أن المؤسس الدستوري عمد وضعه لدستور 1996 لم ينقص شيئا أو يخفف من السلطات الضخمة التي منحت لرئيس الجمهورية في دستور 1989، رغم ابقائه على مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية، الذي كان من المفترض أن يوسع من صلاحيات البرلمان.¹

ففيما يتعلق بسلطات رئيس الجمهورية على الوزير الأول لقد تبنى دستور 1996 تماما نفس النظرة التي جاء بها دستور 1989 من حيث تعيين الوزير الأول وصلاحيات رئيس الجمهورية كما أنّ تعديل دستور 2008 أبقى على مسألة تبعية الوزير الأول، حيث أصبح هذا الأخير مجرد وظيف حكومي تنحصر مهامه على الإشراف على الطاقم الحكومي من أجل تنفيذ برامج الرئاسة فالتصور البرلماني لمنصب الوزير الأول الذي لم يتم الأخذ به في دستور 1989 ودستور 1996 نظرا لتبني الإزدواجية شكلية، فما بالك بالتعديل الدستوري لسنة 2008 أو 2016 الذي أعلن صراحة عن التخلي عن الإزدواجية وبالتالي حسم الأمر نهائيا وأزال الغموض حول مركز الوزير الأول وطبيعة العلاقة بينه وبين رئيس الجمهورية. كما أن المادة 125 من الدستور الحالي منحت لرئيس الجمهورية اختصاص ممارسة السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، أي كل المجالات التي تخرج عن اختصاص البرلمان تصبح مجالاً تنظيمياً لرئيس الجمهورية.²

أما سلطات رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية تكمن في الصلاحيات الاستثنائية التي يحق له أن يستخدم إجراءات لا تخول لهلا لأحكام الدستورية القيام بممارستها في الأحوال الطبيعية، ولهذا فإن هذه

¹ حسين بوالطين، الآليات القانونية لرقابة السلطة التشريعية على عمل السلطة التنفيذية في ظل دستور 1989 والتعديلات اللاحقة عليه، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 2013، ص 01، ص 55

² صالح بلحاج، مرجع سابق، ص 248

الصلاحيات الاستثنائية تقتصر على الحالات التي يحدق فيها الخطر بالبلاد ويعرضها للكوارث الطبيعية والهزات الاجتماعية والفتن السياسية.¹

نصت المادة 95 من الدستور على ما يلي: <<إذ وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة فعلى رئيس الجمهورية الحرب بعد استماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة>>

<<يجتمع البرلمان وجوبا، ويوجهه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك>>.

من خلال هذه المادة يتبين أن هناك شروط يلتزم بها رئيس الجمهورية عند إعلانه الحرب وهي أخطر الظروف العادية، حيث أن استعمال مثل هذه السلطات في الظروف يجعل السلطات الممنوحة للبرلمان تتقلص أو تنعدم تماما حسب درجة خطورة الحالة غير العادية كما أن مثل هذه السلطات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية ليس لها ما يحدّها مما يجعل المؤسسات الدستورية تخضع بشكل كلي لسلطة وقرار رئيس الجمهورية.

2/ صلاحيات الوزير الأول:

إن المهمة الأساسية للحكومة في ظل النظام الفصل بين السلطات، تتمثل في العمل على سيادة النظام العام، وتسيير المرافق العامة في الدولة طبقا للتشريعات الصادرة من البرلمان.²

ويعد الوزير الأول، الرئيس الإداري الأعلى في جهاز الحكومة، فبعد تعيينه يقوم باختيار أعضء حكومته ويعمل على تنظيم الطاقم الوزاري، ويتولى بموجب مرسوم تنفيذي تحديد صلاحيات كعب وزير باعتباره المسؤول عن تنفيذ السياسات الحكومية فقد أسند له الدستور مجموعة من الصلاحيات تتمثل فيما يلي:

¹ حسين بوالطين، مرجع سابق، ص ص 62-64

² حسين بوالطيف، مرجع سابق، ص 62

أ/ التعيين في الوظائف المدنية العليا: يتمتع الوزير الأول في إطار ممارسة اختصاصاته الدستورية، ببحث تعيين طائفة من موظفي الدولة، المصنفين ضمن فئة الوظائف العليا وذلك بمقتضى لأحكام الفقرة الخامسة من المادة 58 من دستور 1996 غير أن الدستور وضع قيودا على هذا الحق يتمثل في عدم إمكانية التعيين في الوظائف ودون المساس بأحكام المادتين 77 و78 من الدستور، كما أن الصلاحيات المخولة للوزير الأول في مجال التعيين لم يرد ذكرها في الدستور بشكل مفصل¹ مقارنة برئيس الجمهورية الذي حدد له الدستور الوظائف التي يمكن أن يعين فيها ولذلك بقيت سلطة الوزير الأول في التعيين غامضة.

ب/ الصلاحيات التنفيذية للوزير الأول: تتمثل صلاحيات الوزير الأول في هذا المجال في رئاسة مجلس الحكومة، وتنفيذ القوانين والتنظيمات، والتوقيع على المراسيم التنفيذية بالإضافة الصلاحيات أخرى متفرقة من الدستور، وضمن نص المادة 85 فإن الوزير الأول يمارس ما يلي²:

- ضبط مخطط عمل الحكومة وعرضه على مجلس الوزراء المادة 79 الفقرة الثالثة من القانون رقم 19/08 المتضمن التعديل الدستوري.

- تقديم مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني وكذا تقديم عرض مخطط العمل لمجلس الأمة المادة 80 من القانون رقم 19/08 سالف الذكر

- تقديم البيان السنوي عن السياسة العامة إلى المجلس الشعبي الوطني وإلى مجلس الأمة كما يمكن أن يطلب تصويتا بالثقة من المجلس الشعبي الوطني وهذا حسب (المادة 84 من دستور 1996).

- حق المبادرة بالقانون

¹ المادة 85 الفقرة 05 من دستور 1996 <<يعين في وظائف الدولة دون المساس بأحكام المادتين 77 و78>>
² يعيش تمام شوقي، مكانة الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، مجل الأمة، الجزائر، العدد الثامن والعشرون، نوفمبر 2011، ص 139

- يتأسس اجتماعات الحكومة في حالة تفويض رئيس الجمهورية جزءا من صلاحياته¹ مع مراعاة ما تنص عليه المادة 88 من دستور 1996.

- طلب اجتماع اللجنة متساوية الأعضاء وهذا ما نصت عليه المادة 120 من دستور 1996 في فقرتها الرابعة على أنه: <>... في حالة حدوث خلاف بين الفرقتين تجتمع بطلب من الوزير الأول لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلا الفرقتين من اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف...>> وبالتالي فقد منح الدستور للوزير الأول اختصاصا يمكن الهيئة التنفيذية من التدخل المباشر في عمل البرلمان ومن ثم تأثير في العمل التشريعي والرقابي.²

خلاصة القول أن غياب الاستقلالية والمساواة هما الميزتان الأساسيتان للعلاقة بين الوزير الأول ورئيس الجمهورية، جعلتا الوزير الأول في علاقة تبعية وظيفية تامة لرئيس الجمهورية كما أن سلطات الوزير الأول محدودة وضيقة مما يجعل مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية يفقد معناه الحقيقي.

المطلب الثالث: العلاقة بين السلطين التنفيذية والتشريعية في الدستور الجزائري

عرف النظام الدستوري الجزائري تطورا ملحوظا في العلاقة بين السلطات منذ الإصلاحات السياسية والدستورية التي عرفتها البلاد إنطلاقا من 1988، والتي جسدها دستور 1989، وأكدها دستور 1996. ورغم تبنيه لمبدأ الفصل بين السلطات، فقد أقدم المؤسس الدستوري الجزائري مجالات وساعة للتعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، كما منح لكل سلطة وسائل تؤثر بها على نظيرتها الأمر الذي من شأنه تحقيق التوازن بينهما.³

ولئن كانت مجالات التعاون وتدخل السلطة التنفيذية في اختصاص السلطة التشريعية كثيرة فإذا كانت كل سلطة تمتلك من الآليات ما يسمح لها بمراقبة السلطة الأخرى، إلا أن أهم الوسائل التي تمتلكها

¹ المادة 77 الفقرة 6 من القانون 08-19 المتضمن التعديل الدستوري التي تنص: <>يمكن لرئيس الجمهورية أن يفوض جزءا من صلاحياته للوزير الأول لرئاسة اجتماعات حكومية>>

² ديبوز لزهاري: لجنة متساوية الأعضاء، مجلة الفكر، البرلمان، العدد 2002، ص 01، ص 40

³ صالح بلحاج، مرجع سابق، ص 203

السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية، يبقى الحق الحل الذي يمكن أن يلجأ إليه رئيس الجمهورية لإنهاء عهدة الفرقة السفلى للبرلمان الممثلة في المجلس الشعبي الوطني، إضافة إلى حق اللجوء إلى الاستفتاء الذي من شأن استخدامه بإفراط تهميش البرلمان، وسلبه وظيفته التشريعية.¹

المشاركة في الاختصاص التشريعي من أهم مجالات التداخل والتعاون

هناك مجالات واسعة تسمح للسلطة التنفيذية بالتدخل في إختصاصات السلطة التشريعية والتعاون معها، رغم أن الوظيفة التشريعية تعتبر اختصاص أصيلا له، سواء كان ذلك من خلال سلطة التشريع عن طريق الأوامر المخولة لرئيس الجمهورية، أو حتى خلال المبادرة بمشاريع قوانين التي يختص بها الوزير الأول، يضاف إلى ذلك تحديد الحكومة لجدول أعمال البرلمان بل وتمكينها من إضفاء طابع الاستعجال على بعض النصوص القانونية لإدراجها في جدول الأعمال ولعل ما يجسد التعاون أكثر بين السلطتين التنفيذية والتشريعية هو جود وزارة مكلفة بالعلاقات مع البرلمان، والتي تعتبر "عاملا مساعدا ليس فقط لإنسجام العلاقة بينهما إنما لتطوير وترقية الأداء الوظيفي للنظام السياسي ككل"²

إذا كان الوزراء في النظام الرئاسي لا يسمح لهم بدخول البرلمان إلا كزائرين، فإن أعضاء الحكومة في النظام البرلمانية عموما وفي النظام الجزائري خصوصا، يدخلون إلى غرفتي البرلمان من أبواب واسعة، بل يحتلون المقاعد الأمامية.

¹ أعمار عباس، التعاون والتأثير المتبادل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، مدونة الإلكترونية، جامعة معسكر، 2015، ص10

تاريخ الإطلاع 2018/02/09

Amorables.blogspot.com

² يعتبر الهدف من إنشاء هذه الوزارة هو "التنسيق بين وظيفتين يؤديهما النظام السياسي وليس بين سلطتين مستقلتين في حاجة إلى إيجاد علاقة بينهما" سليم قلالة، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان 24-25 أكتوبر 2000، نشر الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، ص108

كما تتمتع اللجان الدائمة لغرفتي البرلمان بحق الاستماع إلى أعضاء الحكومة وممثليها، كلما دعت الضرورة إلى ذلك، كما يمكن لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجان الدائمة، ويستمع إليهم بناء على طلب من الحكومة موجه إلى رئيس كل غرفة من غرفتي البرلمان.¹

وعلى الرغم من الصلاحيات الممنوحة لرئيس الجمهورية، إلا أن الدستور مكّن البرلمان من صلاحيات عدة تسمح له هو الآخر بالمشاركة في إختصاصات السلطة التنفيذية، بل والتأثير عليها من خلال إقرار المسؤولية السياسية للحكومة أمامه، وهو ما من شأنه أن يحقق التوازن المطلوب بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.²

¹المادة 128 فقرة 2 من دستور 1996

²عمار عباس، مرجع سابق، ص 14

المبحث الثاني: بيان السياسة العامة في الجزائر بين الإلزام الدستوري والتقدير السياسي 1999 /

2017

في إطار العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة، يعد عرض بيان السلطة العامة السنوي أحد أهم النشاطات التي تعبر عن توجهات الحكومة والتي تأتي تطبيقاً لأحكام المادة 84 من الدستور، ومنذ إرساله الصيغة السياسية الجديدة بعد التعديل الدستوري 1996 لم يتم تقديم سوى أربع بيانات السياسة العامة وهي: - بيان السياسة العامة ديسمبر 1998 (حكومة أويحي 1996-1998) - بيان السياسة العامة نوفمبر 2001 (حكومة بن فليس 2000-2003) بيان السياسة العامة 2004 (حكومة أويحي 2003-2006) وآخرها بيان السياسة العامة 2010 (حكومة أويحي منذ 2008)

المطلب الأول: البيان السنوي للسياسة العامة فرصة لتقييم ومراقبة عمل الحكومة

البيان السنوي للسياسة العامة هو محصلة عمل الحكومة عند تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية يتم من خلاله توضيح ما تم تحقيقه من أهداف وما سيتم إنجازه، مع ذكر الصعوبات الموجودة أثناء التنفيذ لتتم بعد ذلك مناقشة البيان أمام نواب المجلس الشعبي الوطني.¹

تقوم المسؤولية السياسية للحكومة أمام النواب على قاعدة مفادها أنه "لا يمكن للحكومة أن تستلم السلطة أو تستمر في ممارستها غلا إذا حظين بثقة النواب، ومتى فقدت هذه الثقة فإنها تضطر للاستقالة".² وتعتبر هذه القاعدة مقابلة لحق حل البرلمان الذي تتمتع به السلطة التنفيذية تحقيقاً لمبدأ التوازن بين السلطين التنفيذية والتشريعية.

بناءً على ذلك، تخضع الحكومات عادة لتقييم ورقابة البرلمانية قبلية من خلال ضرورة حصولها على ثقة البرلمان قبل شروعها في عملها، وتقويم مع رقابة بعدية على مدار السنة عبر آليات ووسائل الرقابة البرلمانية

¹ صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الإستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 284

² يلي شاوش بشير، موانع للمسؤولية الحكومية أمام مجلس النواب، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية رقم 1991، 01، ص 362

المكرسة دستوريا، إلا أنه يمكن القول أن المؤسس الدستوري الجزائري فضل الرقابة على عملية التقييم وتقويم السياسات العامة للحكومة وهذا ما لانلمسه في تعديل الدستور منذ 1989 إلى دستور 2016.

1- تعريف بيان السياسة العامة ومضمونه

يراد ببيان السياسة العامة تقديم الحكومة سنويا عرض عن مدى تنفيذ برنامجها الذي سيق للبرلمان وان وافق عليه، فهو بهذا "عبارة عن وسيلة إبلاغ، أي إحاطة البرلمان بما تم تطبيقه أثناء السنة الفارطة من البرنامج، وما هو في طور التحقيق، كما تبرز الحكومة من خلاله الصعوبات التي إعترضتها والآفاق المستقبلية التي تنوي القيام بها" وعليه فإن بيان السياسة العامة يقصد به ذلك الإجراء الذي لا يستعمل إلا من طرف حكومة قائمة تمت المصادقة على برنامجها، فنقدم بموجبه سنويا عرض عن التطورات الجديدة والهامة لحصيلة سياستها.¹

كل هذا يجعل من تقديم الحصيلة السنوية لعمل الحكومة، مختلفة عن تلك المقدمة من طرف المؤسسات الاقتصادية لمجالس ادارتها، فهي قبل كل شيء وثيقة سياسية، وأداة من أدوات الحكم الراشد.²

ولو أم الممارسة السياسية في الجزائر، أثبتت أن رؤساء الحكومة عادة ما يتركزوا في عرضهم على النتائج الإيجابية التي حققتها حكوماتهم، مؤيدين ذلك بالأرقام، مع تفادي ذكر العيوب والنقائص³ يتم تقديم بيان السياسة العامة تقريبا بنفس الإجراءات، التي يتم بها عرض برنامج الحكومة أول مرة، حيث يقوم الوزير الأول بتقديم عرض للخطوط العريضة لحصيلة حكومته، وترك التفاصيل الدقيقة للبيان المكتوب الذي يسلم لأعضاء البرلمان، فخلال عرضه للبيان السنوي لحكومته في نوفمبر 2010 أكد السيد أحمد أويحي على أن حكومته سلمت النواب " وثيقة من سبعين (70) صفحة تتضمن حصيلة لعملها منذ بداية السنة

¹ بةقفة عبد الله، الدستور الجزائري، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، دار هومة للطباعة والنشر، 2002، ص 136

² أنظر حوا السيد الجيلالي حجاج مع يومية الخبر المؤرخة في 23 ماي 2010، ص 05

³ مقابلة مع نائب منور شيخ يوم 20/02/2018

الفاطرة إلى غاية الصائفة الأخيرة، كما تبرز محتوى وأهداف برنامج الاستثمارات العمومية للفترة من سنة 2010 إلى غاية 2014".¹

بعد انتهاء الوزير الأول من عرض حصيلة حكومته، تحال الكلمة لأعضاء البرلمان لمناقشة ما ورد فيه، الأمر الذي يتيح له الفرصة لتسجيل الآراء وتقييمات وتقويمات والنصائح الثمينة لأعضاء البرلمان، والرّد على تساؤلاتهم وتقديم كل التوضيحات التي طلبت منه.

على هذا الأساس يشكل عرض بيان السياسة العامة للحكومة فرصة لأعضاء البرلمان للإطلاع على مدى تنفيذ الحكومة للوعود التي قطعها عند تشكيلها لبرنامجها المصادق عليه قبل ذلك.

لقد جاء دستور 1989 وبعده دستور 1996 ليؤكدوا المسؤولية السياسية للحكومة والتي تتجلى في ضرورة حصول الحكومة على موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامجها وإلا قدمت استقالتها مع ضرورة تقديمها للبيان السنوي عن سياستها العامة لنفس المجلس، وهذا ما دأبت على انتهاجه أغلب الحكومات المتعاقبة على الحكم منذ خريف 1988، في حين للوزير الأول سلطة تقديرية في تقديم البيان عن السياسة العامة لحكومته أمام مجلس الأمة.²

هذا ما أكدّه السيد أحمد أويحيى بمناسبة عرض بيان السياسة العامة لحكومته أمام مجلس الشعبي الوطني في نوفمبر 2003 بقوله "إن حضورنا أمامكم اليوم هو قبل كل شيء امتثال لواجب تنص عليه المادة 84 من الدستور لنقدم لكم بيان السياسة العامة للحكومة³؛ غير أن الممارسة السياسية ورغم وضوح النصوص الدستورية التي سبق الإمتثال لها⁴، خاصة وأن هذه النصوص أكّدت على آلية الرقابة لوحدها

¹ أنظر تدخل الوزير الأول السيد أحمد أويحيى أمام المجلس الشعبي الوطني بمناسبة عرضه لبيان السياسة العامة لحكومته في نوفمبر 2010

² نصت المادة 84 من دستور 1996 في فقرتها الرابعة على أنه "يمكن الحكومة أن تقدم إلى مجلس الأمة بيانان من السياسة العامة"

³ أنظر تدخل الوزير الأول أمام مجلس الشعبي الوطني بمناسبة عرض بيان السياسة العامة لحكومته في نوفمبر 2003

⁴ كانت حكومة مولود حمروش، أول حكومة عرضت بيان سياستها العامة أمام المجلس الشعبي الوطني امتثالاً لأحكام دستور 1989، جاء في تدخل مولود حمروش في ختام ردّ على استفسارات النواب حول بيان السياسة العامة لحكومته سنة 1990، أنظر الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 173 لسنة 1990، ص 3-10

أفرزت تقليدا جديدا أملت الظروف تجلّي في تأخر بعض الحكومات وعزوف أخرى عن تقديم بيان سياستها العامة أمام غرفتي البرلمان، ربما هذا راجع للخوف من الإطاحة بها وسحب الثقة منها، أو على الأقل الكشف عن عيوبها أمام الرأي العام.¹

المطلب الثاني: التقييم والتقويم في إطار المسؤولية السياسية للحكومة

إن صياغة النصوص الدستورية المتعلقة بعرض بيان السياسة العامة للحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني، تنفيذ الإلزام بنص الدستور على أنه "تقدم الحكومة سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة"² فلو كان المؤسس الدستوري يرغب في إضافة عامل التقييم كما هو الحال بالنسبة للمؤسس الدستوري المغربي حيث أقر "بالاختصاصات الجديدة التي نص عليها الدستور الجديد 2011، وأناطها بأن" يصوت البرلمان على القوانين، ويراقب عمل الحكومة، ويقيم السياسات العمومية.

وفي السياق نفسه، تنص الفقرة الثانية من الفصل 101. على أن "تخصص جلسة سنوية من قبل البرلمان لمناقشة السياسات العامة وتقييمها".³

وتجدر الإشارة إلى أن التقييم البرلماني للسياسات العامة لم يكن من أوليات المؤسس الدستوري الجزائري وإكتفائه بمفهوم الرقابة التقليدية الردعية، فقد خول للنواب بمقتضى الدستور، إمكانية اختتام المناقشة التي تعقب بيان السياسة العامة بلائحة أو إيداع ملتمس رقابة، كما قد تحتتم بطلب الوزير الأول من النواب تصويتنا بالثقة لصالح حكومته (أ)، وفي كلا الحالتين ينجم عنها استقالة الحكومة في حالة التصويت على ملتمس الرقابة (ب) بالثلثين أو يرفض منح ثقة للحكومة أو لإصدار اللائحة (ج)

¹مقابلة مع النائب سليمان السعداوي يوم 2018/02/22

²الفقرة الخامسة من المادة 114 من التعديل الدستوري لسنة 1988، والمادتين 80 و84 من دستوري 1989 و1996 على

التوالي

³دستور المغربي الجديد المعدل سنة 2011

أ- التصويت بالثقة:

نصت معظم النصوص الدستورية الجزائرية باستثناء دستوري 1976 و 1963، على أنه يحق للوزير الأول طلب تصويت بالثقة من المجلس الشعبي الوطني¹، إذ يدرج هذا الطلب قانونا في جدول الأعمال على إثر طلب من الوزير الأول، دون الحاجة إلى موافقة المجلس أو إحدى هيكله.

يظهر من خلال سبق، أن المؤسس الدستوري قد خفف من إجراءات التي يستخدمها البرلمان خلال رقابته خاصة عند التصويت بالثقة²، وهذه الأخيرة ستحول دون دراية بالأهداف، التقييم السياسات العامة، من خلال إجراء أبحاث وتحليل ومن ثم التعرف على نتائج السياسات والبرامج العمومية وقياس تأثيرها على الفئات المعنية وعلى المجتمع ومدى تحقيقه للأهداف المتوقعة وتحديد العوامل التي أدت إلى بلوغ هذه النتائج وحين تتحقق الأهداف المسطرة في البرامج مع النتائج المحصل عليها يمكن أن يكون هناك تصويت بالثقة نابع من الإرادة السياسية للبرلمان.

إذ كان البعض يرى بأنه ليس هناك في النصوص الدستورية ما يفيد صراحة بأن المؤسس الدستوري قد ربط طلب تصويت بالثقة بالبيان السنوي للسياسة العامة للحكومة³ مما يفيد بأن الوزير الأول بإمكانه أن يلجأ إلى طلب تصويت بالثقة لصالح حكومته متى رأى ذلك مناسبا، إلا أن النص على هذا الإجراء في المادة المتعلقة ببيان السياسة العامة، يفيد أن طلب التصويت بالثقة طبقا لأحكام دستور 1996 لا يقدم إلا عقب عرض البيان السنوي للسياسة العامة للحكومة، الأمر الذي يؤكد النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الذي يحيل على المادة المنظمة لبيان السياسة العامة، وكان بإمكان المشرع أن يشير إلى طريقة التقييم وبالتالي يلزم الحكومة أن التصويت بالثقة لن يتأتى دون تحليل علمي لمضمون السياسة العامة ودراسة البدائل والمفاضلة بينها.

¹ حيث لا تون هناك شروط محددة لطرح ثقة الحكومة أمام النواب، ومن ثم تبقى الرقابة البرلمانية عن طريق التصويت بالثقة غير فعالة، مادام اقتراحها ليس بيد البرلمان وإنما بيد الحكومة وهذه الأخيرة لا تستعمل سلاحا ضد نفسها.

² ليس شاوش بشير، موانع مسؤولية الحكومة أمام مجلس النواب، مرجع سبق ذكره، ص 356

³ أنظر تدخل الوزير الأول علي بن فليس أمام مجلس النواب بمناسبة عرض بيان السياسة العامة لحكومة أكتوبر 2002

ب- مجلس الرقابة:

يعتبر ملتزم الرقابة لائحة يوقعها عدد من النواب تتضمن إنتقاد المسمى الحكومة، تختلف إجراءاته ونتائجه عن اللوائح العادية التي تعقب بيان السياسة العامة للحكومة، عن تنفيذ برامجها أمام البرلمان، ويمكن أن تؤدي إلى إسقاطها¹، متى توافرت الشروط المطلوبة لتحريكها والتصويت عليها، ومن ثم فإن تبني هذا السلاح الدستوري الفعال يؤكد على أن النواب يمارسون الرقابة الردعية فقط، متجاوزين في ذلك عملية التصحيح وإعادة النظر الحكومي في سياساتهم المنتهجة أو مشاركة النواب أنفسهم في عملية التقويمية لسياسات الحكومة أثناء مناقشتهم لبياناتها السنوية، الذي ربطه المؤسس الدستوري يلمس الرقابة وهذا معناه أن النواب لا يمكنهم ممارسة هذا الحق إلا مرة واحدة في السنة على الأكثر، وعلى الرغم من معقولية هذا الشرط على اعتبار أنه يقلل من الأزمات السياسية، للمحافظة على الإستقرار الحكومي لمدة سنة على الأقل.

وبذلك يكون المؤسس الدستوري الجزائري ضيق من مجال التقييم والتقويم عند إعمال هذه الآلية منذ إدراجها بالنظام السياسي الجزائري، وأولى الأهمية للآليات الردعية التي تسقط الحكومة، دون الإشارة إلى وجوب تقييم وتقويم علمي للسياسات العامة في أي مادة تقرر بالممارسة الرقابية للبرلمان حتى في تعديل دستور 2016 في حين دستور المغربي الجديد 2011 حيث يؤكد على المواس الدستوري المغربي في المادة 211 و212 و213 من الباب السابع على تخصيص جلسة سنوية لمناقشة السياسات العمومية وتقييمها²، يقضي ملتزم الرقابة في حالة نجاح النواب في التصويت عليه إلى نتائج وخيمة، إذ يؤدي إلى إسقاط الحكومة، وهذا أكبر مظهر لتدهور العلاقة بين الطرفين وانكسارها بشكل خطير، فعلى إثر هذا التصويت يقدم الوزير الأول استقالة حكومته لرئيس الجمهورية³

1

² الدستور المغربي المعدل سنة 2011

³ لمين شريط، علاقة الحكومة بالبرلمان، الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، نشر الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، 2000، ص 25

ج- إصدار اللائحة:

يمكن للمجلس الشعبي الوطني أن يختتم المناقشة العامة التي تعبر بيان السياسة العامة بلائحة، غير أن التساؤل يثور حول مضمونها وهل تم إصدار هذه اللائحة بناء على تمثين المجهود الحكومي في صياغته الصحيحة للسياسة العامة وهل تم دراسة الآثار التي قد تترتب على ذلك.

نص التعديل الدستوري لسنة 1988 على إمكانية اختتام نواب المجلس الشعبي الوطني للنقاش الذي يلي عرض بيان السياسة العامة للحكومة بلائحة¹، وهو ما أكدّه دستور 1989 وكذا 1996 ويليه تعديل دستور 2008 وكذا 2016، ونظمه القانون العضوي المحدد للعلاقة بين الحكومة وغرفتي البرلمان، ويشترط لقبول اللائحة ضرورة توقيعها من قبل عشرون (20) نائبا على الأقل.

حسب ما يرى أن النائب منور الشيخ عن حركة مجتمع السلم أن عدم تقدم الحكومة لبيان السياسة العامة في العديد من المرات أمام المجلس الشعبي الوطني عن أصل 8 حكومات، 4 منها فقط هي من قدمت بيان سياستها العامة السنوي.²

وفي نفس السياق يقر بن تجسيد هذه الآلية غالبا ما يواجهه العائق الأكبر داخل المجلس الشعبي الوطني ألا وهو الأغلبية الحزبية المساندة للحزب الحاكم، والتي لا يمكن أن تصدر لائحة معارضة لبرنامج رئيس الجمهورية.

وفي حديثه عن عملية التقييم وتقويم داخل البرلمان "يرى بأن المجلس الشعبي الوطني هو غرفة مصادقة و فقط وأن عملية التقييم قد تدخل ضمن نطاق الرقابة وآلياتها المجسدة دستوريا لكن عملية تقويم نحن بعيدين عنها تماما وبذلك يكون النائب البرلماني مجرد معلق رياضي" ويسانده في ذلك النائب حبيبي التوهامي عن كتلة الأحرار "أن المؤسس الدستوري أبقى على الرقابة التقليدية التي تختتم بالتصويت بالثقة وهذا معلوم نظر للأغلبية البرلمانية التي تدعم البرنامج الحكومي وكذا بيان سياستها العامة، ويليه ملتمس

¹المادتين 80 و84 من دستور 1989 و1996 على التوالي

²مقابلة مع النائب منور شيخ يوم 2018/02/20

الرقابة الذي لم يفعل منذ إقراره به ويتبعه في ذلك إصدار لائحة، أما بالنسبة لعملية التقييم والتقويم فإن الفكرة بعيدة عن المؤسس الدستوري الجزائري أو النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.¹

المطلب الثالث: محدودية التقييم والتقويم السياسات العامة في البرلمان الجزائري

بعد الموافقة على مخطط عمل الحكومة من البرلمان، يلزم الوزير الأول بتنفيذه وتنسيقه وذلك من خلال الصلاحيات التي يخولها له الدستور، وبالوسائل البشرية والمادية والتشريعية الموضوعة تحت تصرفه، عبر توزيعه للصلاحيات بين أعضاء حكومته والسهر على حسن سير الإدارة العامة إضافة لممارسة السلطة التنظيمية.²

إن الحكومة على موعد حاسم مع نواب المجلس الشعبي الوطني على الخصوص، بعد مرور سنة من موافقة على برنامجها، قصد تقديم بيان عن سياستها العامة، وهي محطة ثانية تمكنهم من الوقوف على مدى تحقق وعود الوزير الأول، والنتائج التي حددها في مخطط عمل حكومته.³

من خلال صياغته المواد الدستورية المنظمة لبيان السياسة العامة، يتضح لنا بأن النواب مخيرين في اختتام مناقشة هذا البيان بأحد الوسائل الرقابية المقررة، وهذا ما يجعل النائب بين حكمه على السياسة العامة والتصويت عليه إلى إعتبارات مزاجية يتغير فيها حكم الشخص على نفس الموضوع من وقت إلى آخر والإنتهاء الحزبي ودوره في تقييد وجهة نزر النائب حسب ميوله الحزبي، دون اتباع الأسلوب العلمي الذي يقلل من حدّة الخلافات السياسية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

إن استياء النواب من أجوبة أعضاء الحكومة التي تتسم حسب رأيهم، بطابع سطحي وعام وأكثر من ذلك فأغلبية النواب يطعنون في المعلومات المقدمة من طرف الوزراء التي يعتبرونها مغلوبة، وأنها تتعرض

¹مقابلة مع النائب حبيب التهامي يوم 21/02/2018

²المادة 85 من دستور 1996

³جاء في عرض بيان السياسة العامة لحكومة بن فليس 2002 على أنه يستعرض أمام النواب "...الوضع العام للبلاد موضحا فحوى المسعى الذي انتهجته الحكومة والآفاق التي ترمي إليها الأعمال التي باشرتتها في شتى مجالات الحياة الوطنية"، الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 318 المؤرخة في 03-12-2001، ص4

والبرنامج المصادق عليه ومثال على ذلك¹: جاء في تدخل للوزير الأول أحمد أويحي أثناء مناقشة لبيان السياسة العامة "أن إنتقاد بعض النواب لبيان السياسة العامة الذي يعقب برنامج رئيس الجمهورية يعبر عن فشل الرئيس وبالتالي فشل النظام وهذا غير منطقي حسبه، وأن ما هو مؤكّد في الميدان يفنّد ذلك ويظهر من خلال إتفاق الشعب حول برنامج الرئيس من خلال إنجازات التي طالت كل القطاعات...".

ويبدو الأمر غريبا أكثر، خاصة بعد تعديل الدستوري لسنة 2008، والذي أصبح الوزير الأول بموجبه مجرد منفذ لبرنامج رئيس الجمهورية ومن ثم كان أول عن التعديل أن يشير إلى الاستشارة الوزير الأول على الأقل، التي قد تقتضي إلى سحب الثقة من الحكومة وبالتالي استقالتها، أو يتم حلّ البرلمان وفقا للمكانة التي يفرضها الدستور لرئيس الجمهورية داخل النظام السياسي الجزائري²

إن التسليم بوجهة نظر القائلة بأن التقييم والتقويم يدخل ضمن نطاق الدور الرقابي للبرلمان، فالثابت عمليا أن في كل الأحوال ليس لهذا الدور أي فعالية، وما يدل على ذلك أن المشرع الدستوري الجزائري أولى اهتماما للرقابة التقليدية، وأن حتى المسائل التي تباشر فيها الرقابة بمقتضى الأمثلة لا ينتهي إلى تحقيق نتائج ملموسة، بحيث لا يفضي الواقع العملي التأثير على الحكومة بإستعمال هذه الآلية، وهو التمسك برقابة معدومة الأثر، وهذا عكس ما ذهب إليه الدستور المغربي الجديد 2011 حين شرع بأن "مجلس النواب...، يمارس الرقابة وتقييم السياسات العمومية"³ وبالتالي يكون المؤسس الدستوري المغربي قد فرق بين الرقابة بمختلف

آلياتها وعملية التقييم العلمية إن الرقابة التي تأتي عن طريق السؤال تعطي لنا نتيجتين:⁴

¹مقابلة مع نائب سليمان سعداوي يوم 2018/02/22

²أنظر عمار عباس، قراء في تعديل الدستور لسنة 2008، المجلة الجزائرية، رقم 2009، 01

³الدستور المغربي، 2011

⁴عباس الأصيلي، جور البرلمان المغربي في تقييم السياسات العمومية، جريدة قانونية إلكترونية

الأولى ذات طبيعة إيجابية وهي تقييم العلاقة بين الحكومة والبرلمان عن طريق الاستفهام وما يتبع ذلك من توضيحات، والثانية لها طابع سلبي وهي لا تلزم الحكومة بأثر فعلي.

وبناء على ما تقدم، لا معنى للرقابة السياسية للبرلمان على تنفيذ الكفأ لسياسات العامة دون الرجوع إلى البحوث العلمية التقييمية التي تتضمن أساليب علمية ينصب البحث فيها عن نتائج وآثار التي ترتبت عن مخرجات السياسة العامة وقد اعترف السيد عبد العزيز ياري رئيس المجلس الشعبي الوطني خلال العهدة الرابعة للبرلمان التعددي، بالعجز القائم في استخدام آليات الرقابة وخاصة آلية الأسئلة الشفوية وذلك في اختتام دورة الخريف 2007 بعدما أثار إلى نهاية الأسئلة الكتابية في طريقة طرحها.¹

¹ رابح لعروسي، السلطة التشريعية في الجزائر في ظل التعددية الحزبية 2003/1997، مذكرة ماجستير، كلية العلوم السياسية والإعلام قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 2003، ص 198

المبحث الثالث: المعارضة البرلمانية ودورها التقييمي وتقييم السياسة العامة 2017-1997

تعد الأحزاب السياسية من أهم التنظيمات السياسية التي تؤثر بشكل مباشر على سير حركة النظام السياسي وضمن استمراريته، فهي تؤدي دوراً مهماً في تنشيط الحياة السياسية وصارت تشكل ركناً أساسياً من أركان النظم الديمقراطية، فأداء الأحزاب ينعكس سلباً أو إيجاباً على نوعية الحياة السياسية وعلى مستوى التطور الديمقراطي والتحديث السياسي وفاعلية النظام السياسي الذي يعد إنعكاساً للنظام الحزبي السائد في الدولة.¹ وللأحزاب السياسية دور مهم في صنع السياسة العامة وتقييمها وتأطيرها، حيث تعد إحدى قنوات المشاركة السياسية للمواطن، وكذا إحدى قنوات الإتصال السياسي المنظم في المجتمع، وكذلك الركيزة القوية والمنظمة للربط بين القمة والقاعدة وكمحطة لإتصال بين المواطنين والسلطة حين تمثله على مستوى البرلمان، وتجدد الإشارة إلى أن تقييم البرلماني للسياسات العامة من خلال الأحزاب الموالية للسلطة والأحزاب المعارضة داخله ينقد بين مؤيد للسياسات المنتهجة بالتالي يكون الأغلبية البرلمانية هي مكونة للحكومة وقد يكون تقييمها سلبياً أو إيجابياً، أما المعارضة فهي ملزمة بالبحث في أدق التفاصيل عن سلبية السياسات العامة، وتكون كركيزة تعتمد عليها في خطاباته للمواطنين وحتى تتمكن من إظهار الحكومة في ثوبها السيئ وهي تسعى على ذلك رغم بعض النقائص التي واجهتها حول عدم قدرتها على إعطاء بدائل للمشاكل التي تتعرض لها السياسة، وهذا بالإضافة إلى مجموعة من العوائق الأخرى التي تعيق فعاليتها، ولذا على السلطة وضع آليات تسهل عمل الأحزاب المكونة للبرلمان على تقييم السياسة العامة.²

¹ أحمد ناصري وياسر سمرة، "دور الأحزاب السياسية في صنع السياسة العامة"، مجلة البحوث والدراسات العلمية، سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية، عدد 02، جامعة تشرين اللاذقية، سوريا، جانفي 2015، ص 2

² من إعداد الباحث بالإعتماد على مراجع الآتية:

أ- غرو حسية، دور الأحزاب السياسية في صنع السياسات العامة، مذكرة ماجستير، كلية العلوم السياسية والاعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة مولود معمري-تيزي وزو، 2012/2013

ب- وليس مليكة، دور الأحزاب السياسية في تقييم السياسة العامة، مذكرة ماستر، كلية حقوق وعلوم السياسية، جامعة

سعيد، ن 2015/2016

المطلب الأول: المعارضة البرلمانية في ظل التعددية الحزبية في الجزائر

أصبحت الأحزاب السياسية تؤدي دورا كبيرا في التأثير على البرلمان من خلال النواب بحث أصبح البرلمان لا يعدو أن يكون ممثلا للأحزاب، لذلك فانتخاب الشعب للأغلبية ممثلي حزب معين لا يعني اختيار البرلمان بقدر ما اختار برنامج وسياسة وتوجيه حزب ما.¹

نجد أن من أهم الجهات غير الرسمية التي تتولى عملية التقييم هي الأحزاب وذلك من خلال المعارضة التي تعلنها بسبب عدم تمكنها تولى الحكم، لذا فهي بذلك تعارض من يحكم من خلال نقد سياسات النظام وكشف أخطائه للمواطنين عن طريق تقديم معلومات حول نشاطات السلطة التنفيذية الشيء التي يتعذر الوصول إليها بوسائلهم الخاصة.²

فالأحزاب السياسية عامة ومعارضة خاصة تمتاز بطابع الكرتلة أو الإحتكار، فهي تفتقر إلى المرونة والتغيير في خطاباتها السياسية وفي تحليلها للوضع العام للبلاد، فهناك أوليغاركية الأحزاب السياسية في ظل طموح ديمقراطي فنتيجة لعدم المرونة والتناوب على السلطة داخل الأحزاب السياسية وبقاء النخب والقيادات الحزبية دون تغيير وتناوب على قيادة الحزب السياسية فقد عرفت بعض الأحزاب أزمات تناوب تتم عن طريق الانقلابات أو غيرها مثل ما جرى في حزب حركة مجتمع السلم 2008 والنهضة والإصلاح، وحزب جبهة التحرير الوطني 2013، 2003.

الواقع أن النظم الديمقراطية تعترف وتشجع المعارضة من خلال وجود برامج سياسية مختلفة عن برامج الأغلبية الحاكمة، كما تجد أنه يتعين على هذه الأخيرة قبول كل الانتقادات الموجهة لها من طرف المعارضة، وذلك أن برنامج المعارضة وما توجهه من نقد للحكومة يمثلان ضرورة لا غنى عنها في النظام الديمقراطي.³

¹ عبر النور ناجي، التمثيل البياني في البرلمان التعددي، مجلة التواصل، عدد 20، سبتمبر 2007، ص 305

² وليس مليكة، دور الأحزاب السياسية في تقييم السياسة العامة في الجزائر، مذكرة ماستر في العلوم السياسية، قسم العلوم

السياسية، جامعة سعيدة، 2014-2015، ص 85

³ ويس مليكة، المرجع السابق، ص 87

قد تأخذ المعارضة طريقتين الأول إيجابي يتمثل في ممارسة وظيفتها بقدر من الإلتزان والتعقل في تدارك أخطاء الحكومة وإظهارها أمام الرأي العام قبل استفحال أمرها وتعب آثارها، لأن اكتشاف الخطأ مبكراً يجعل العلاج أيسر وأسرع من جهة ويدفع الحكومة إلى التراجع عنه من جهة أخرى. أما الثاني فهي ممارسة اعتراضها على لاشيء وفي المقابل لا تقترح شيء مفيد.

لقد أكدت تجارب من واقع الحياة السياسية أن البلاد التي تقهر فيها المعارضة ولا يعترف بها، تنمو تتراكم فيها الأخطاء، وحتى إن حدث وكشف الخطأ يكون بعد فوات الأوان.¹

وفي الحديث عن المعارضة في الجزائر يقول سعيد يودبة مكلف بالإعلام سابقاً في حزب جبهة التحرير الوطني ورئيس المجلس الشعبي الوطني حالياً "أعتقد أنه إذا كانت هناك معارضة فإنها ضعيفة ولا تتمتع بإمتداد شعبي قوي يؤهلها للمنافسة الإنتخابية ومعارضتها العبثية داخل البرلمان فأحزابنا تعارض لأجل أن تعارض دون تقديم البدائل"²

عموماً لم تظهر المعارضة الجزائرية بمظهر المعارضة القوية والمؤثرة إذ يرجع ذلك إلى حداثة الممارسة الحزبية أولاً، وظهور معظم الأحزاب بعد دستور 1989 ثانياً مما أدى إلى عدم ترسيخ تقاليد المعارضة سواء من جهة الأحزاب التي تمارسها أو التي تتلقاها، الأمر الذي جعلها لا تتعدى أن يكون مشادات كلامية لا طائل منها.

يرجع البعض أن من أسباب هذا الضعف الذي تشهده المعارضة يرجع إلى معاناة الأحزاب من مشاكل داخلية أثرت على استقرارها مما أثر سلباً على أدائها السياسي وأثناء تمثيلها النيابي.³

إذا أردنا أن نختصر سلوك السلطة تجاه الأحزاب السياسية نستعير بقول الأمين العام لحزب جبهة التحرير الوطني "عبد الحميد مهري"، الذي قال: مازالت السلطة تعتبر الأحزاب زوائد تفيد في تغطية سياساتها".

¹ غارو حسيبة، مرجع سابق، ص ص 91-98

² مليكة بنون، المعارضة السياسية في الجزائر في ظل التعددية الحزبية، جريدة الحوار، تاريخ 16-02-2009

³ غارو حسيبة، دور الأحزاب السياسية في صنع السياسة العامة، المرجع نفسه، ص 185

فهذه المقولة تعكس مكانة الأحزاب السياسية بالنسبة للسلطة ودورها أيضا.¹

ولكن هل هذه المكانة بقيت كما كانت؟ أم أنها تغيرت بع وصول السيد "عبد العزيز بوتفليقة" عام 1999 إلى الحكم؟ أم أن هناك تغييرات على مستوى الأحزاب ذاتها أو دورها في تقييم سياسات السلطة؟ هذا ما سنحاول تبينه في المطلب التالي من خلال التطرق إلى مدى مساهمة ومشاركة المعارضة في تقييم السياسات العامة في بعض الفترات التشريعية.

المطلب الثاني: دور الأحزاب السياسية من موقع المعارضة في تقييم وتقويم السياسة العامة خلال العهدين التشريعيين الرابعة والخامسة.

تحاول الأحزاب السياسية المعارضة في الجزائر الدفاع عن إيديولوجيتها ومحاولة إقناع الآخرين بها، ومحاولة فرضها عليه ولو بالقوة، حيث يظهر ذلك الصراع بين الإسلاميين واللائكيين، فكل طرف يريد الإستعلاء على السلطة، ودون شك إقصاء الآخر.²

الفرع الأول:

عرفت الجزائر نوعين من المعارضة للنظام، الأولى معارضة عنيفة والأخرى معارضة سلمية، الأولى خلفت أزمة كبيرة دفع ثمنها البلاد والعباد أما الثانية فتعتبر إحدى أهم القنوات المشاركة في الحكم، وأساس من الأسس الديمقراطية كما لها ردود أفعال مختلفة بشأن التطورات التي تعرفها الجزائر، إما تعبيراً عن سخطها وإستنكارها لممارسات السلطة من خلال معارضتها داخل البرلمان أو محاولة منها دعم وتكريس موقعها كطرف معارض، فيما يوجد فريق منها كمؤيد لهذه السلطة خاصة فيما يخص المصالحة الوطنية، هذا الفريق المعارض استطاع النظام احتوائه، وجعله طرفاً مسانداً لا معارضاً ما يؤكد هشاشة وضعف المبادئ التي تقوم عليها المعارضة، كل هذا من أجل حصولها على نصيب من الحكم.³

¹ فارو حسيبة، المرجع السابق، ص 187

² ويس مليكة، مرجع سابق، ص 95

³ غارو حسيبة، مرجع سابق، ص 180

لقد شهدت المعارضة الجزائرية انحسارا أو تراجعاً ملحوظاً في السنوات الأخيرة وتحديدًا منذ 1999 إذ انغلقت على نفسها، ولم تعد تبدي معارضتها بالوسائل والطرق التي ألفتها سابقاً حينما لا تروق لها برامج وسياسات السلطات وتوجهات السياسة للنظام السياسي، مما يدعو إلى تساؤل حول أسباب التراجع الكبير للمعارضة وهل للأمر علاقة بشخصية الرئيس الجمهورية تحديداً (حيث عرفت الفترة التشريعية الخامسة ركوداً سياسياً داخل البرلمان)

لقد جاء الرئيس بوتفليقة ببرنامج استطاع به أن يشد كل الأنظار إليه وكان البرنامج قوي قوامه تحقيق المصالحة والإنعاش الاقتصادي، ووضع حد للفساد في خطب مطولة أجمعت الجزائريين الذين عودهم المسؤولون على خطابات رسمية جافة لا تثير اهتمامهم، وهي نفس الخطابات التي كانت المعارضة تشد بها الجزائريين طيلة التسعينات.

ونجحت السلطة في تقييد المعارضين، حيث أضعفت "جبهة القوى الاشتراكية" و"التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية" بعد أزمة القبائل، من خلال المناورة مع "حركة العروش" وتقويتها.

لقد إهتمت المعارضة حكومة الرئيس عبد العزيز بوتفليقة بغلقها للمجال السياسي من خلال ما يسمى بالتحالف الرئاسي الذي يضم ثلاثة أحزاب مشكلة للحكومة ومسيطرة على البرلمان منذ 1999.¹

ناحية أخرى شاركت جبهة القوى الاشتراكية في الانتخابات التشريعية لسنة 1997 وفازت فيها بـ20 مقعداً تمثل منطقة القبائل 14 مقعداً للتجمع من أجل الثقافة والديمقراطية بالمنطقة وكانت مشاركة

الحزب في تلك الانتخابات مجرد وسيلة لاحتلال مقاعد بالبرلمان وليس للمساهمة في وضع بدائل لسياسات الحكومة حيث اتخذت البرلمان منبراً آخر للمعارضة لاسيما وأن جلساته تنقل على المباشر في التلفزيون مما سيمكن الحزب من مخاطبة كل الجزائريين بعد أن حرم من ذلك فور إغلاق المجال الإعلامي

¹ غارو حسيبة، مرجع سابق، ص 188

في 1992، إلا أنه خلال عهده البرلمانية تم تسجيل حجة إضافية أخرى أكدت أن الحزب لا يزال يقبع في إطار الجهوية ولم يستطع كسرها.¹

ومن جهة أخرى تعرض حزب النهضة عام 1999 لحركة انشقاق عندما خرج منه مؤسسه جاب الله وأنصاره نتيجة لخلاف حاد بينه وبين الحبيب آدمي، بسبب تأييد آدمي وأنصاره لبوتفليقة كمرشح للانتخابات الرئاسية.

لقد تلقت حركة النهضة هزيمة في الانتخابات التشريعية سنة 2002 حيث انهار عدد نوابها من 34 نائبا إلى نائب واحد فقط وهذا ينعكس مباشرة على الحزب من خلال موقفه في المعارضة البرلمانية.² وعلى عكس حركة النهضة عرفت حركة الإصلاح التي أسسها جاب الله وأنصاره الذين خرجوا معه عام 1999 تقدما ملحوظا، حيث حصل الحزب في الانتخابات التشريعية الأولى التي خاضها عام 2002 على المركز الثاني بفوزه بـ43 مقعدا، إلا أنه رفض المشاركة في الحكومة، وفضل الاحتفاظ بموقفه في المعارضة.³

ويقول جاب الله في هذا الصدد "أن تراجع دور المعارضة بسبب نزعة بوتفليقة لهيمنة على الحياة السياسية من جهة وقيام أحزاب التحالف الحكومي الثلاثة بغلق المجال أمام الأحزاب الأخرى بتمرير كل المشاريع القانونية الحكومية في البرلمان، ومحاصرة المعارضة التي تجد نفسها عاجزة عن تعديل أي قانون".⁴ كما صرح النائب محسن بلعباس أنه رغم سماح بتنظيم تظاهرات خارج العاصمة يعد المرسوم بمنع تنظيم المسيرات الشعبية في العاصمة الجزائرية دون غيرها من المحافظات من قبل الحكومة الجزائرية، إلا أنه تم

¹ حسين آيت أحمد وجبهة القوى الاشتراكية الجزائرية وخيار الاختيار السياسي،

www.alittihad.com à 17 :15 vue le 14/02/2018

² غارو حسيبة، مرجع سابق، ص ص 190-193

³ حركة النهضة "http://www.sabilent.com/vb/shouthred.php. vue le 04/02/2018 à 16h29"

⁴ حسين محمد، "المعارضة الجزائرية... والخيارات الصعبة"، www.alittihad.com 27/10/2006. Vue le 14/02/2018،

رفض طلب حزب التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية بمنحه ترخيص لتنظيم مهرجان شعبي بولاية غرداية رغم أنه حزب معتمد...>>

ويضيف أن الأحزاب لا تستطيع أن تنظم مهرجانات إذا كانت في المعارضة بل ولا يمكن تنظيم محاضرات عادية، إذ لا بد أن يكون الحزب مع السلطة، لقد أضحى النضال الحزبي أصعب، فهناك غلق للحياة السياسية في الجزائر، وهذا راجع إلى سياسة النظام، التي تبتز الصحف التي تتحدث عن نشاط الأحزاب المعارضة من خلال منع الإشهار في صفحاتها، وإلى جانب مشكلة حالة الطوارئ التي لم يعد لها مبرر لتبقى<<¹

وقد اعترف السيد بن صالح رئيس المجلس الشعبي الوطني خلال العهدة الأولى للبرلمان التعددي بالعجز القائم في استخدام آليات الأسئلة الشفوية للمعارضة البرلمانية وذلك اختتام دورة الخريف سنة 2001.² وتميز في هذا الإطار، حزب حركة مجتمع السلم بـ200 سؤال كتابي و89 سؤال شفوي ثم حركة النهضة بـ90 سؤال كتابي و100 سؤال شفوي، ثم حزب التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية بـ72 سؤال كتابي و94 سؤال شفوي، ثم جبهة القوى الاشتراكية بـ6 أسئلة كتابية و136 سؤال شفوي، أما حزب العمال فقام بطرح 10 أسئلة شفوية فقط خلال كامل العهدة.³

المطلب الثالث: مساهمة ومشاركة المعارضة البرلمانية في تقييم وتقويم السياسة العامة خلال الفترتين التشريعتين السادسة والسابعة

تميزت الانتخابات التشريعية 2007 بمشاركة واسعة من قبل العديد من الأحزاب السياسية وخاصة المعارضة منها، باستثناء جبهة القوى الاشتراكية التي ترفض أن تكون أحد أطرافه ع النظام السياسي

¹ حسين محمد مرجع سابق

² راجع لعروسي، السلطة التشريعية في الجزائر في ظل التعددية الحزبية، مذكرة ماجستير، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية جمعة الجزائر، 2003، ص186

³ راجع لعروسي، مرجع سابق، ص195

الجزائري. وقبل ذلك قامت الاحزاب السياسية معارضة بعض السياسات من بينها طرح جبهة التحرير الوطني مسودة هدفها تعديل دستور 2006.¹

وتعتقد المعارضة أن مسألة تعديل الدستور لتعزيز صلاحيات رئيس الجمهورية يتخللها الكثير من الغموض، وبهذا الصدد يقول رئيس حركة الإصلاح جاب الله عقب استبدال رئيس الحكومة أن مقترحات تعديل الدستور التي رفعتها جبهة التحرير تركز انفصال السلطة عن المجتمع وتدخل بطبيعة العلاقة بين السلطة ومفهوم الدولة، وعلى الرغم من اعتراف جاب الله بأن دستور 1996 في حاجة إلى تعديل وإثراءه فإنه رفض تعزيز صلاحيات رئيس الجمهورية ورأى في مسألة تأسيساً لما سماه "الملكية تحت اسم الجمهورية" وشرحا إضافيا يخل ببناء مؤسسات الدولة²

أما جلول جودي، قيادي بحزب العمال المعارض، فيعتقد أن مسألة تعديل الدستور لإقرار نظام رئاسي في البلد لا يعد أولوية، والحزب لغ يؤيد تعديل ولا يعزز الديمقراطية والرقابة الشعبية على مؤسسات الدولة والثروات الوطنية التي تنهب بغطاء القوانين جائزة كقانون المحروقات وخصخصة المؤسسات العمومية، ويطالب جودي بالذهاب إلى مجلس تأسيسي لوضع دستور يكرس الديمقراطية والتعددية والحريات العامة ويضمن تطبيق سياسات عامة ذات مصلحة عامة.³

ونجحت السلطة في إعادة جبهة التحرير إلى بيتها يحلب "بوعلام بن حمودة" المتميز بولائه للنظام، كما استطاعت كسب أحزاب بالتيار الإسلامي ممثلة في حركة مجتمع السلم وحركة النهضة وأحزاب الأخرى، كالتحالف الوطني الجمهوري، وحزب العمال، تحت شعار المصالحة الوطنية، الأمر الذي أدى إلى تشتيت المعارضة ساعده في ذلك ضعف هذه الأحزاب وعدم ممارسة الديمقراطية داخل تنظيماتها.

¹ غارو حسينية، مرجع سابق، ص 198

² حسين محمد، مرجع سابق

³ حسين محمد، مرجع سابق

ومن جهة أخرى أكد F F S في تعليق الأمين العام للحزب علي العسكري أن غرفتي البرلمان "فقدتا وظائفهما التي يخولها الدستور وتحولتا إلى غرف للتسجيل فقط"¹

كما اتهم القيادي الإسلامي سعي المرسي آليات تطبيق الديمقراطية بالجزائر والتي "تصعب في مصلحة من يكون على رأس السلطة" ملمحا إلا أنها "تضمن دائما جبهة مهيمنة على الحكم وما البرلمان إلا أداة لتغطية ذلك النفوذ في تسيير هذه الديمقراطية"²

فالمعارضة السياسية في الجزائر منذ نشأتها تعاني من ضغوطات الممارسة عليها، حيث قرر كبار القادة المعارضة الجزائرية عدم المشاركة في الانتخابات الرئاسية 2009 معتبرين أنه "كل شيء مهيب لفوز الرئيس عبد العزيز بوتفليقة" وعلى رأسها التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية وجبهة القوى الاشتراكية.

وإنطلاقا مما سبق، ورغم كل المستجدات الوطنية والدولية إلا أننا لا نلمس التغيير في ذهنية المعارضة وتصرفاتها، بحيث مازالت تطغى المصلحة الخاصة عليها، فهي لا تتوانى في التخلي عن مبادئها المعارضة تتحول في كل مرة حسب ما تراه مناسبا لها معارضة ثم مساندة السلطة ثم معارضة وهكذا، والسلطة هي أخرى لم تتطير فما زالت تحاول التغلب على المعارضة فمن إقصائها إلى محاولة إحتوائها.³

وفي الانتخابات التشريعية السابقة (ماي 2012) كانت المعارضة لا تزال فر ركود تام إلا أنه من القضايا التي وترت الوضع بين السلطة والأحزاب بشقيها قضية استكشاف الغاز الصخري، مما أدى بانتقال مسؤولي الأحزاب والوزراء إلى منطقة عين صالح لمعاينة الأوضاع وكانت نتيجة اتهام السلطة للمعارضة بالخيانة وبتطبيقها لأجندات خارجية، ومن جهة أخرى اتهمت المعارضة السلطة بلا ميالاتها بمصلحة وأمن المواطنين، كما أن إصدار تعديل قانون الأسرة والعقوبات الذي صادقت عليه الأغلبية

¹ حسين محمد، مرجع سابق

² حركة النهضة 01/03/2018، vue le 16h19، www.salibmet.com

³ غارو حسيبة، مرجع سابق، ص ص 198-200

البرلمانية من أحزاب الموالاتة أدى إلى ظهور موجة سخط كبير من طرف المعارضة التي انتقدته بشدة وقالت أنه مستمد من قوانين غريبة تعمل على تفكيك الأسرة وإضعاف دورها.¹

تشكلت حكومة سلال سنة 2012 ولم يتم عرض بيان سياسة عانة في البرلمان طيلة ترأسه للحكومة ولقد جاء مشروع قانون المالية لسنة 2013، وتو تصويت عليه من قبل نواب تكتل الجزائر الخضراء وجبهة القوى الاشتراكية وحزب العمال بالرفض المطلق لهذا المشروع.

ولقد عرفت الجزائر سنة 2013 عدة مشاهد سياسة وأخرى عسكرية من خلال الهجوم على قاعدة الحياة المتواجدة بتقنتورين من قبل شجاعات الإرهابية وبعد إقالة أو إستقالة رئيس المخابرات الجزائرية الجنرال محمد مدين والمتهم بتشكيل دولة داخل دولة وأن سبب تسمية البرلمان "بالبرلمان الحفظات" جاء نتيجة تداخل الجهاز الاستعلامي في حياة الانتخابية²

لقد كانت المعارضة البرلمانية في الجزائر في هذه الفترة تعاني من أجل أن تعارض فقط ولم تأتي بديل بل إكتفت بتوجيه خطاباتها من خلال البرلمان من احل تمكين المواطنين من تعاطف معها وأنها تعمل وفق مبادئ المعارضة الإيجابية.

زد على ذلك ما ميز هذه الفترة هو ظهور نائب برلماني طاهر ميسوم من خلال تدخلاته التي تعكس المستوى إحدى أهم مؤسسات الدولة، فكانت عبارة عن مهزلة برلمانية ربما كان القصد منها تمرير مشاريع شخصية للنائب وبالتالي يكتفي هذا الأخير بتوجيه الأسئلة دون تشكيل مسح برلماني بطله النائب حسب بعض السياسيين.

بعد فشل الوزير الأول عبد المالك سلال تم تعيين مكانه الوزير السابق للسكن عبد المجدي تبون حيث جاء هذا الأخير ببرنامج قيل أنه لرئيس الجمهورية ومبدأ الفصل بين المال والسياسة، ما جعل المعارضة في مرحلة موافقة مبدئية وأن هذا البرنامج هو ما كان في سياسات المعارضة، إلا أن رئيس الجهاز التنفيذي

¹ ويس مليكة، مرجع سابق، ص 94

² سعد بوعقبة، تكريس الرادة السياسية في الجزائر، جريدة الخبر، تاريخ 18 مارس 2014.

الفعلي أقرّ بإقالة عبد المجيد تبون وهو ما أثار سخط المعارضة البرلمانية حيث أكدت أن أصحاب المال هم من أقالوا عبد المجيد تبون، خاصة وأن الأغلبية البرلمانية صادقت على برنامج حكومة تبون.

خلف أحمد أويحي الذي ترأس قبل ذلك ثلاث (3) حكومات وتم فشل سياسته حيث ناقش هذا الأخير برنامج الرئيس بعد إقالة تبون، إلا أن البرنامج الثاني غير الأول وفي الصدد يعلق رئيس الكتلة البرلمانية لحمس ناصر حمدادوش "أن البرنامج الذي يطبقه أويحي ومصادق عليه من قبل الأغلبية البرلمانية أن له أجندات تتعارض مع برنامج الرئيس وهذا بمناسبة بر إلغاء قرار فتح رؤوس أموال المؤسسات العمومية للخوادم".

ومن جهة أخرى استفسر النائب في منشور له على الفيسبوك قائلا: "هل هي إرادة وطنية صادقة في الحفاظ على السيادة الاقتصادية؟"¹

وكما قال "حسين زهوان" رئيس الرابطة الجزائرية للدفاع عن حقوق الإنسان "ليس هناك معارضة في الجزائر بسبب العيش في شتات والغياب الكلي للأهداف السياسية التي تجعلها قائمة تلقائيا" وفي هذا الصدد يدعوا أحزاب المعارضة لتبني مشاريع مرتبة وواضحة مع ضرورة تقديم بدائل واقعية.²

¹كنزة خالد، لماذا صادقة الأغلبية على برنامج أويحي، جريدة المصدر الإلكترونية تاريخ 10-01-2018
²مليكة بنون، المعارضة السياسية في الجزائر في ظل التعددية الحزبية، جريدة الحوار، تاريخ 16-02-2009

المبحث الرابع: معوقات العمل التقييمي والتقويمي للبرلمان وآليات تفعيله من خلال لجانه

رغم الجهود الذي بذله المؤسس الدستوري الجزائري منذ تعديل دستةر 1996، وأخذ بالنظام البيكاميرالي ومنحه سلططة الرقابة للبرلمان من خلال آليات تمكنه من مساءلة الحكومة، إلا أن المؤسس الدستوري قد رجح الكفة لصالح السلطة التنفيذية، مما جعل البرلمان كمجلس للمصادقة على سياسات الحكومة ما جعله ضعيفا أمامها حتى في طريقة استخدامه لآليات الرقابية المكرسة دستوريا.

إن المعوقات التي يكتسيها البرلمان الجزائري حالت دون نشاطه وفعاليته كالمؤسسة الدستورية من جهة وكصوت للشعب من جهة أخرى.

لقد أصبح من الضروري أن يعمل البرلمان بطريقة علمية تمكنه من تامين الجهود الحكومي أو تصحيح أخطائه، وفي هذا الصدد سنتعرف على أهم أسباب ضعفه ورؤية إصلاحية من خلال تطوير آلياته وتفعيل لجانه المتخصصة

المطلب الأول: أسباب ضعف البرلمان في الدور في المقيّم والمقوم للسياسات العامة

لا تخلو أي عملية سياسية من معوقات، ولما كانت مهمة النائب وطنية بالدرجة الأولى فهو يسعى من خالها إلى إنتاج سياسة عانة وصنع القرار أو مراقبة السياسات الحكومية وتقييمها وتقويمها بما يحقق المصلحة العمومية، وللقيام بهذا الدور تواجه النيابة في الجزائر تحديات كبرى لمجابهة ومراقبة السلطة التنفيذية المنتهجة بما يضمن مدى إلتزامها بالبرامج والسياسات المنتهجة، والتي تؤثر بشكل من الأشكال في نوعية وجودة المخرجات البرلمانية:¹

أ- دور المؤسس الدستوري الجزائري في تكريس تفوق السلطة التنفيذية على سلطة البرلمان:

هناك قيود مفروضة على العمل الرقابي لأعضاء البرلمان من خلال النظام التشريعي لعمل النواب، وسبل قانونية مساعدة على تغليب سلطة على أخرى ونجد منها عدم فاعلية الرقابة على أعمال الحكومة التي

¹ حللمي صورية، واقع التمثيل النيابي في الجزائر، منكر و ليسانس، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلم السياسية، جامعة

قاصدي مرياح، ورقة، 2012، ص123

تنجر عنها مسؤولية السياسية عند عرض مخطط الحكومة أو تقديم بيان السياسة العامة، وبالتالي أعطي المشروع الدستوري صلاحيات وساعة للسلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية) ويمكن لها من حله إذا اقتضى الأمر وبقوة القانون، فلمنع حدوث هاته حالة يلجأ النواب إلى قبول والمصادقة على سياسات ومخططات الحكومة من المرة الأولى وهذا تفاديا لحدوث انسداد بين المؤسساتين وكذا محافظة النواب على مناصبهم.¹ زد على ذلك تكريس الرقابة الكلاسيكية دون اتجاه نحو عقلنة البرلمان وإمداده بإصلاحات ومبادئ الديمقراطية النيابية.

ب- تأثير العلاقة الزبونية والثقافة السياسية على العمل النيابي

يضطلع النائب خلال مهمته النيابية بمجموعة من الوظائف وذلك من أجل ترقية المجتمع وحل مشاكله الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية. فأداء النائب الجزائري لهذه المهمة مرهون بمدى اتساع هامش الحرية لديه في السوق السياسي، الذي تشوبه علاقة الزبونية بالسلطة بالإضافة إلى الثقافة السائدة وغير المساعدة على إنتاج العمل نيابي فعال، فالزبونية من حيث المتطلبات العملية واستراتيجيات العمل تمتاز شخصية الزبون بكونها تتجاوز الخلافات الحزبية والملامح السوسيولوجية للنواب والعلاقة الزبونية لا يبحث عنها البعض بالضرر للنيابة فحسب، بل يمكن أن تكون مفروضة عليهم من طرف الجماعة المعنية بالعملية السياسية أو ربما لممارسة التمثيل ذاته.²

أما الحديث عن الثقافة السياسية وتأثيرها على العمل النيابي وخاصة النائب البرلماني ففي إحدى المقابلات التي أجريتها مع نواب صرح أحدهم بأن "البرلمان حتى وإن شارك في رسم السياسات العامة ومراقبتها ومناقشتها فيبقى محدود الأثر نظرا لإنعدام الوسائل والأساليب العلمية التي يقوم عبيها التقييم

¹ من إعداد الباحث على المراجع الآتية:

أ- حسين بوالطين، الآليات القانونية لرقابة السلطة التشريعية على عمل السلطة التنفيذية في ظل دستور 1989 والتعديلات اللاحقة مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2013، 96، 01

ب- حلبي صورية، مرجع سابق، ص 128

² حلبي صورية، مرجع سابق، ص 136

والتقويم أو أن فكرة التقييم العلمية مجهولة لدى معظم النواب وهذا ما أكد أن الثقافة السائدة داخل البرلمان هي ثقافة رفع الأيدي لمصادقة على سياسات الحكومة.

ج- عوائق تفعيل دور الأحزاب السياسية في تقييم السياسة العامة على مستوى البرلمان إن لأسباب فشل الأحزاب السياسية المتواجدة على مستوى البرلمان في تقييمها اللسانيات العامة راجع إلى وجود العوائق التي ظلت تحول دون نشاطها وفعاليتها ومن بين أهم هذه العوائق ما يلي:

1- عدم ملائمة الدستور مع عملية تنظيم ممارسة الحقوق المختلفة للأحزاب.¹

2- نظام الأغلبية البرلمانية ودوره في تمرير سياسات الحكومة المشكلة منه وما يفشي ظاهرة قمع الرقابة ويتسبب في عدم نجاح وظيفتها.

3- سيطرة واحتواء النظام السلطوي الذي لم يتم التخلص منه بعد.²

4- ضعف تكوين وتأهيل منسب الأحزاب السياسية وعدم وجود الكفاءة القيادية.

5- غياب الديمقراطية النيابية وكذا السياسية مما يؤدي إلى تقليص دور الأحزاب المشكلة للبرلمان من تقييم السياسة العامة.

المطلب الثاني: رؤية إصلاحية لتفعيل دور البرلمان في المجال التقييمي والتقويمي لسياسة العامة

رغم القواسم المشتركة التي تتسم بها الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في الدول الديمقراطية، فإن هذا الدور يختلف باختلاف خط العلاقة بين السلطتين، ففي الأنظمة الديمقراطية البرلمانية حيث يبقى مصير الحكومة مرهونا بثقة المجلس وتقييم أدائها يجد الوزراء أنفسهم مجبرين على إبقاء علاقات تحسنة مع النواب، وعلى إمدادهم بالمعلومات الضرورية لقيامهم بعملهم، وعلى إقناعهم أنهم يقومون بعملهم بصورة

¹ شايب الذراع بن يمينة، التحول الديمقراطي في الجزائر (العوائق والآفاق)، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، العدد 8، 2012، ص 76-77

² عمر فرحاتي، فريحة أحمد، مؤشرات التحول الديمقراطي في الجزائر، مداخلة أقيمت في الملتقى الوطني الأول حل التحول الديمقراطي في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص 45

مرضية، أما في النظر الرئاسية مثل النظام الأمريكي، فإن العلاقة بين المجلسين والحكومة تتسم بدرجة التنافس والمواجهة إذ يسعى كل منها إلى تأكيد دوره على حساب الآخر في تسيير آلة الدولة وتأمين مصالح المواطنين.¹

وفي الدولة الحديثة التي اتسعت أعمالها وتشعبت نشاطاتها ونمت إمكاناتها بتأثير التطورات لتقنية الكبرى، ازدادت الحاجة إلى اضطلاع النواب بدور الرقابة النشطة على أعمال الحكومة من خلال تحاليل علمية تقييمية وتقويمية لعمليات المدخلات والمخرجات السياسية وحتى تكون النتائج المرجوة وفق أهداف المسطرة، ووجب على المشرع الدستوري الجزائري أن يطور من العمل البرلماني وتحسين أدائه المؤسسي من خلال:

1/ التطوير المؤسسي والدعم الفني للبرلمانيين

المؤسسة التشريعية تحتاج إلى عاملين أساسيين لتحسن أدائها هما القوة والتأثير². فبالنسبة للقوة قد تكون قوة قانونية بعيدة عن العراقيل والقيود سواء تدعيمها بنصوص دستورية أو قانون داخلي للغرفتين أو قانون عضوي يمكن المؤسسة التشريعية من تأدية عملها بأحسن وجه. أما القوة السياسية من خلال منح الثقة للبرلمان لمباشرة مهامه بعيدا عن التهميش أما التأثير يتمثل في تمكين أعضاء البرلمان في التأثير على عمل الحكومة لما يملكه أعضائه من مؤهلات وكفاءات وما يكتسبه من خبرات خلال الممارسة الفعلية والتدريب حتى يتمكن نواب البرلمان من تقديم اقتراحات بناءة وفق متطلبات عملية التقييم العلمية لسياسات العامة. أما الدعم الفني للبرلمان فيمكن في توفير البرامج والدورات التدريبية لأعضاء الهيئة التشريعية ويشمل ذلك زيادة في قدراتهم التحليلية والبحثية اللازمة لتقييم تكاليف السياسات العامة وعوائدها.

¹ بوسالم دنيا، الرقبة البرلمانية على أعمال الحكومة، مذكرة ماجستير، ملية الحقوق، قسم قانون، جامعة باجي مختار، عنابة، 2006، ص 98

² أحمد يوسف أحمد، الحالة المصرية في نيفين بسعد (محررة)، كيف يصنع القار في الأنظمة العربية [449-508]، لبنان: مركز الدراسات، الوحدة العربية، ب س ن، ص 452

2/ اعتماد منهجية راشدة في اطلاع البرلمان على الأوضاع المالية وإعداد الموازنة حتى يساهم في تقييم العمل العمومي تبعا لحسابات التكلفة.

3/ مساعدة مجلس المحاسبة (ديوان المحاسبة): يجب أن يتمتع مجلس المحاسبة بعلاقة وثيقة مع البرلمان مثلما هو معمول به في بعض الأنظمة المقارنة مثل بريطانيا حيث أن الديوان الوطني لتدقيق (NAO) يعمل إلى جانب مجلس العموم من خلال تقييم النشاط الحكومي ورفع تقارير دورية إليه، وكذلك: أمريكا من خلال مكتبة ميزانية الكونغرس (CBO) فمجلس المحاسبة يحيط البرلمان بمعلومات عن شرعية إيرادات السلطة التنفيذية ونفقاتها.

4/ تدعيم كفاءة الأحزاب في الهيئة التشريعية حتى تصبح أكثر فعالية في اقتراح وتمير التشريعات الجديدة وممارسة الرقابة على السلطة التنفيذية وتصحيح إيوجاها.¹

5/ تطوير وحدات المعلومات والبحوث البرلمانية: لاشك أن المعلومات والبحوث من أهم أدوات تطوير العمل البرلماني وزيادة القدرة المؤسسية للبرلمان، فالبرلمان يحتاج أكثر من غيره من المؤسسات السياسية، إلى إدارات حديثة ومتخصصين مدربين في ترتيب وتنظيم وتحليل المعلومات لتقديمها في الوقت المناسب، ومن ناحية البحوث والقدرات التحليلية المتاحة لنواب مثل: زيادة طلب النواب على خدمات البحوث البرلمانية وتحليل المعلومات والسياسات والتشريعات عموما، والرغبة في استثمار عصر المعلومات والاستفادة من التطور الكبير في الاتصالات والانفتاح في المعلومات بين أنحاء العالم.²

6/ تطوير أدوات بحثية جديدة: مع انتشار الثورة العلمية واستخدام الحواسب الآلية في العالم، تفتحت أمام خدمات البحوث المعلومات البرلمانية آفاق جديدة، تتيح فرصا جديدة للابتكار وتطوير الأداء كما تفرض أعباء إضافية على أطراف الخدمة ذاتها (النواب والباحثين). فاستخدام هذه التقنيات الحديثة في العمل

¹ وليس مليكة، مرجع سابق، 96

² علي عبد الفناح كنعان، الإعلام البرلماني والسياسي، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، 2014، ص 160

البرلماني يتطلب تفهما لإمكانياتها واستخدامتها من جانب الأعضاء، كما يتطلب تدريباً مستمراً على تعظيم الفائدة منها من جانب الباحثين البرلمانيين، بل والجهاز الإداري والفني للبرلمان ككل.¹

المطلب الثالث: تطوير اللجان البرلمانية من خلال دسترة العمل التقييمي والتقويمي للسياسة العامة

إن كانت بعض البرلمانات تقرر صراحةً للجانها الدائمة الإشراف على القطاعات الداخلة في دائرة تخصصها، الذي يهدف إلى فحص سير المرافق العامة والمؤسسات الوطنية. ومراقبة مدى تطبيقها للقوانين الصادرة عن هذه البرلمانات وتسجيل الصعوبات والنقائص التي تسجل في ذلك.² فإن المشرع الجزائري لم يمنح اللجان الدائمة سلطة الإشراف، وبقي متحفظاً عن هذه النقطة رغم أهميتها البالغة في العلاقة بين السلطتين، وتأثيرها الكبير في فعالية البرلمان للحصول على المعلومة الصحيحة التي يبني عليها قراراته فيما يخص التشريع والمراقبة.

فالتجربة البرلمانية الجزائرية متمثلة في المجلس الشعبي الوطني سبق لها أن عرفت العمل بتقنية المهام الإستطلاعية وأسندتها للجان دائمة لأل مرة، معتمدة في ذلك أساساً قانونياً مبني على نص المادة 49 فقرة 02 من لائحة المجلس الشعبي الوطني المؤرخة في 29 أكتوبر 1989 حيث جاء فيها (يمكن لها (اللجان الدائمة) كذلك أن تكافلا أعضائها بالقيام بجولات استطلاعية في الميدان حول مواضيع مطروحة في دراسة القوانين أو حول مواضيع هامة على ساحة متعلقة بالقطاعات التي تدخل في صلاحيتها).³ لذلك فهذه التقني إن كانت في ظاهرها تشير إلى أنها شكل من أشكال الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، غير أن الحقيقة غير ذلك، فهي ليست من وسائل الرقابة المقررة للبرلمان الجزائري

¹ علي عبد الفتاح تنعان، مرجع سابق، 164

² علي صاوي، تطوير عمل المجالس النيابية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، رابط المقال:

تاريخ الإطلاع 20h15/ 10/03/2018 www.undp-podar.org/publication/legislature/sawi..

³ يحيوي حمزة، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم

الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2009، ص 162

على الحكومة فهذه الوسائل محددة بدقة في الدستور ولا مجال للاجتهاد فيها¹ وإن كانت بعض الأنظمة البرلمانية تعد المهام الاستطلاعية وسيلة رقابية غير مباشرة على الحكومة من خلال تقييم والتقويم الميداني. يمكن أن نرصد بعض الميكانيزمات لتفعيل وتطوير اللجان البرلمانية بجانب المهام الاستطلاعي فيما يلي:

- دسترة العمل التقييمي والتقويمي وتوطيد علاقته باللجان المتخصصة كل حسب قطاعه.

- تعزيز الحكامة البرلمانية من خلال استشارة هذه الهيئات في المقترحات ذات الصلة بمجالات تدخلها بطلب من المجلس أو بمبادرة منها.²

- طاب تقيين وتقويم في مختلف القضايا التي لها علاقة بمجالات تدخل اللجان.

- تنظيم الجلسات المخصصة للاستماع إلى التقارير السنوية المقدمة أمام مجلس البرلمان من طرف اللجان، وفق برنامج يتم الإتفاق بشأنه بين رئيس المجلس ورؤساء اللجان المعنية.³

- تطوير وسائل التعاون البرلماني الدولي حيث أنه على المستوى الدولي، هناك مبادرات هامة لاستخدام هذه التقنيات الحديثة في خدمات البحوث والمعلومات البرلمانية، ومنها شبكة المعلومات القانونية الدولية، فمما لاشك فيه أن تبادل الخبرات القانونية بين الدول هو أمر حيوي في ظل التحولات الدولية والتغيرات الاقتصادية الجارية.⁴

- ضرورة التنسيق بين الزيارات الميدانية وعملية العلمية التقييمية والتقويمية التي من شأنها أن تترجم فعليا التمثيل الوطني للنائب أو لعضو البرلمان وخاصة أعضاء اللجان البرلمانية.

1

² أحمد أبودية، نحو مجلس تشريعي فعال (علاقة المجلس التشريعي مع الجمهور)، رابط المقال: www.amam-palestine.org/Documents 13h :00، 9/03/2018 تاريخ الإطلاع

³ جعفر علي مجذوب، تطوير أداء مداخلات اللجان البرلمانية، مجلس شورى البحرين، قسم البحوث والدراسات، رابط المقال: www.shura.gowbh 13h :20 تاريخ الإطلاع 2018/03/09

⁴ يحيى حمزة، مرجع سابق، ص 163

- عند الكلام عن مفهوم آلية الإستماع فالأصل في فعاليتها هو المناقشات، وذلك تطبيقاً للقاعدة العامة في العمل البرلماني التي تعتبر البرلمان ككل بمثابة (ساحة الكلام) أو بالأدق مؤسسة للمناقشات والمداولات الشفهية *Délibération*، حتى لا يتحول العمل البرلماني إلى جهة إدارية تعمل وفقاً للمذكرات مكتوبة مسبقاً ربما يكون من أعضائها من غير النواب أصلاً لذلك فالقيام بآلية الإستماع يكون عن طريق اللجان الدائمة المتخصصة من خلال زيارتها الميدانية.¹

وتهيئها للعمل الحكومي أو تصحيح أخطائها.

¹ يحيياوي حمزة، مرجع سابق، ص 164

خلاصة الفصل الثاني

أنتخب أول برلمان عام 1977 بموجب دستور 1976 حيث كان تحت مظلة الحزب الواحد، أما في مرحلة تعددية كرس دستور 1989 مبدأ الفصل بين السلطات ولم يكتب للبرلمان أن ينشأ بسبب توقيف المسار الإنتخابي.

في سنة 1997 ثم إحداث برلمان ثنائي الفرقة (Bicaméralisme) البيكاميرالية ولأول مرة في التاريخ البرلماني الجزائري حين أسندت للبرلمان سلطات تشريعية ورقابية على مستوى النصوص القانونية والدستورية، ولكن سرعان ما يكذب الواقع والممارسة الفعلية لهذه السلطة ويعود هذا إلى المؤسس الدستوري وحصره للرقابة الكلاسيكية وكذا تقليب سلطة التنفيذية على البرلمان وأمدادها بصلاحيات واسعة تستطيع بموجبه حله، زد على ذلك هشاشة المعارضة البرلمانية التي تكاد تكون موسمية حيث يغلب عليها طابع الكلام، وهناك كذلك عوامل أخرى أدت إلى إقرار ممثلين برلمانيين لا تتوفر فيهم الكفاءة التي ترقى إلى مستوى المنوط بهذه المؤسسة السياسية.

لقد أدى أداء البرلمان الضعيف في تقييم وتقويم السياسة العامة وفي مراقبة برامج الحكومة إل انعكاسات على المستوى الاقتصادي (كحالات الفساد المالي) والاجتماعي (كموجات الاحتجاجات التي عمت بعض القطاعات الاستراتيجية كالتربية والصحة) والسياسي (كإشكالية المشاركة السياسية والتزوير).

إن الظروف البيئية الداخلية والخارجية للجزائر ليست في صالح استمرارية النظام السياسي القائم وعليه من الضروري والواجب تفعيل وتطوير دور البرلمان في تقييم وتقويم السياسة العامة وبأكثر حرية وديمقراطية وعليه اقترحنا بعض الآليات والحلول الإجرائية.

خاتمة

خاتمة:

من خلال دراستنا لموضوع دور البرلمان في تقييم وتقويم السياسة العامة، وهذا بالإطلاع على مختلف الوسائل التي تمكن البرلمان من ممارسة تقييم وتقويم عن طريق مراقبة الحكومة من خلال أنشطتها، يمكننا الإطلاع على طبيعة العلاقة القائمة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، فرغم تكريس المؤسس الدستوري الجزائري لمبدأ الفصل بين السلطات وإعماله لمظاهره التي توحى بالاستقلالية إلا أن هذه الإستقلالية تبقى نسبية لا تحقق المشاركة والتعاون التوازن بين السلطات مما أدى إلى تفوق السلطة التنفيذية على البرلمان وإهدار لهذا المبدأ.

فالمتصفح بصورة سطحية للموارد الدستورية في المنظمة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في دستور 1996، يجد أن هناك آليات عديدة ومتنوعة مخرولة للبرلمان ومتفاوتة من حيث الخطورة والتأثير على الحكومة.

هناك تقديم بصورة إلزامية لبيان سنوي عن السياسة العامة التي تتبعها أمام الغرفة الأولى للبرلمان وما يمكن أن ينجم عنه من طرح مسؤوليتها أمامها سواء بمبادرة من المجلس الشعبي الوطني عن طريق إصدار لائحة ضد الحكومة -تلعب دور الإنذار والتنبيه- إلى غاية تحريك ملتمس الرقابة وإبعاد الحكومة عن السلطة بتنبيه، أو الامتناع عن منح الحكومة الثقة لدى طلبها ذلك.

كل هذه الآليات توحى بأن البرلمان هو الذي يمسك بزمام السلطة، وأن الحكومة دوما في وضعية حرجة أمامه ومهددة في كل وقت من طرفه، لكن الدراسة الدقيقة لتلك المواد الدستورية والنصوص المنبثقة عنها، بالإضافة إلى العوامل السياسية المرتبطة بممارستها، تبين أن العكس هو الصحيح.

البرلمان الجزائري لا يملك طرح مسؤولية الحكومة سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة، لأن المؤسس الدستوري والمرشح عمد إلى سياسة الإحاطة الرقابية البرلمانية بسياج من القيود مما يجعل التقييم والتقويم البرلماني ينحصر داخل الرقابة التقليدي التي تبقى عقيمة أمام تحريك المسؤولية الحكومية وبالتالي لا يمكن التعويل على آليات الرقابية، طالما أن الحكومة تتمتع بأغلبية البرلمانية، كما أن البرلمان لم يخرج بعد من أزمة

الخلط التي يعاني منها بين تغليب الاعتبارات الحزبية على المصالح العامة ومهمة التمثيل الحقيقي لناخبيه، مما يبين أن التعددية السياسية بالمفهوم الديمقراطي لم تترسم مبادئها بشكل جيد في البرلمان، وحتى لدى الشعب لهذا يجب القيام بإصلاحات عميقة في المستقبل القريب، يكون موضوعها إعادة الصلاحيات الفعلية للبرلمان خاصة في المجال الرقابي من خلال إدخال متغير التقييم بجانب الرقابة على السياسات العامة، وتطبيقها بشكل سليم على النحو الذي يحقق نوعاً من التوازن في العلاقة بين الحكومة والبرلمان ويضمن استقرار مؤسسات الدولة ويرسخ مبادئ الديمقراطية ولو بصورة نسبية، ولا يمكن تصور وجود رقابة سياسية أساسها التقييم والتقويم العلمي دون أحزاب حقيقية لا أحزاباً مصطنعة على مستوى البرلمان.

في نفس السياق نلاحظ أن النائب جزء من المجتمع فهو بذلك انعكاس للتنشئة والثقافة السياسية التي ينتمي إليها، فالنائب هو خريج مدرسة سياسية تدعى "الحزب السياسي" وهو ما يفترض أن يقوم بتأطيره ويجعله "نخبر برلمانية"، كما أن المشرع الجزائري لم يضع شروط كافية للترشح للنيابة، حيث يفترض أن تتضمن شهادات علمية وعملية أو استحداث معاهد لتكوين النائب من الجانب العلمي والتحليلي لسياسات العامة لترقية البرلمان فنياً وقانونياً.

فأداء النائب الجيد يكمن فيما يملكه من قوة تأثير على الحكومة باستخدام مؤهلاته وكذا حتى يتمكن من تحليل سياسات الحكومة وكذا تقديمه لبدائل تساهم في تامين وإصلاح السياسة العامة بالرجوع لآليات الرقابة التي يمكن أن تؤثر على المكانة السياسية للحكومة، فإن المؤسس الدستوري قد حرص على إعدام أية فرصة ممكنة للمجلس الشعبي الوطني للجوء إلى تقييم وتقويم علمي قد ينجم عنه المسؤولية السياسية، أما عن مجلس الأمة فقد تم إلغاء دوره الرقابي فما بالك بتقييمي اتجاه سياسات الحكومة لبيت مجرد هيكل لتمرير البرامج.

بعد عرض هذه النتائج يمكننا اقتراح التوصيات التالية:

- احترام مبدأ الفصل بين السلطات الذي يعتبر أساس كل نظام ديمقراطي حديث.

- دسترة العملية التقييمية وتقييمية بجانب الرقابة والتفريق بينهما.
- مراجعة القانون الخاص بالأحزاب وهذا يمنحها المزيد من السلطات مثلما هو معمول به في النظم المقارنة.
- اعتماد أساليب ومعايير ووسائل فنية وقانونية وتكنولوجية وسلوكية وسياسية وملائمة لإكتشاف الأخطاء والانحرافات والعمل على تصحيحها وتداركها في الوقت المناسب، إن أن عدم إمتلاك الكفاءة العالية للبرلمانيين وإفتقارهم للخبرة والتخصص المطلوبين لمراقبة بعض القضايا والمواضيع الدقيقة يؤثر سلبا ويجول دون ممارسة الرقابة الفعّالة.

قائمة المراجع

قائمة المراجع

أولا الكتب:

- 1- إمام عبد الفتاح إمام، الأخلاق السياسية دراسة في فلسفة الحكم، مصر، القاهرة، مطبعة المجلس الأعلى للثقافة، 1999.
- 2- أندرسون جيمس، صنع السياسة العامة (عامر الكبير)، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة (ب، ط)، 1998.
- أحمد خطيب نعمان، الوجيز في النظم السياسية، ط2، الأردن، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2011.
- 3- بوشعير سعيد، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج1، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، ط5، 2003.
- 4- بلحاج صالح، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2009.
- 5- بوقفة عبد الله، "الدستور الجزائري، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري" دار هومة للطباعة والنشر، 2002.
- 6- وافي أحمد، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، المؤسسة الجزائرية للطباعة والنشر، 1992.
- 7- زواقي الطاهر، مفيد في قانون دستوري لطلبة LMD، عنابة: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2011.
- 8- ياغي عبد الفتاح، السياسات العامة النظرية والتطبيق، الإمارات العربية المتحدة، مطابع الفرزدق، 2009.
- 9- يوسف أحمد، "كيف يصنع القرار في الأنظمة العربية" "حالة مصر"، لبنان: مركز الدراسات الوحدة العربية، ب س ن

- 10- مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، الجزائر: دار بلقيس للنشر، 2010.
- 11- مصطفى حسين أحمد، مدخل إلى تحليل السياسات العامة، جامعة آل البيت الأردنية، المركز العلمي للدراسات السياسية، د.ت.
- 12- عامر الكبير، التطور التنظيمي وقضايا معاصرة، دمشق، دار الرضا للنشر والتوزيع، 2006.
- 13- عبد الفتاح علي كنعان، الإعلام البرلماني والسياسي، در اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، 2014.
- 14- عبد النور ناجي، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، الجزائر، مديرية النشر لجامعة قلمة، 2006.
- 15- الفهداوي فهمي خليفة، سياسة عامة من منظور كلي في البنية والتحليل، عمان، دار المسيرة للنشر والتوزيع، ط1، 2001.
- 16- الخزرجي ثامر كامل مُجدد، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، عمان، دار المجدلاوي، ط1، 2004.
- 17- ذبيح ميلود، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، الجزائر: دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، 2007.

ثانيا دوريات ومجلات:

- 1- أحمد طرطار. "دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني"، الفكر البرلماني، الجزائر، ع: 2007.
- 2- بن مشري عبد الحليم وحشية شروق. "مبدأ الفصل بين السلطات في النظامين البرلماني والرئاسي"، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة مُجدد خيضر، بسكرة، ع: 4، مارس 2008.
- 3- بشير شاوش. "موانع المسؤولية الحكومية أمام مجلس النواب، مجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، ع: 1987، 1.

4- بن يمينة شايب ذراع. "التحول الديمقراطي في الجزائر(العوائق والآفاق)" الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، ع:8، 2012

5- بوزيد لزهاري. "لجنة متساوية الأعضاء"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 01، 2012

ثالثا الرسائل الجامعية

1- بوالطين جنين، الآليات القانونية لرقابة السلطة التنفيذية في ظل دستور 1989 والتعديلات اللاحقة، مذكرة لنيل شهادة ماجستير كلية حقوق، جامعة قسنطينة 01، 2013.

2- بوسالم دنيا، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، قسم قانون عام، جامعة باجي مختار، عنابة، 2006.

3- نابي مُجَّد، تطور البرلمان الجزائري في ظل التعددية السياسية من 1989 إلى 2008، مذكرة لنيل شهادة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم العلوم السياسية، جامعة الجيلالي بونعامة، خميس مليانة، 2015.

4- هيدان فاطمة الزهراء. "دور البرلمان في صنع السياسة المالية. دراسة مقارنة"، أطروحة دكتوراه، جامعة مُجَّد الخامس. الرباط، كلية العلوم القانونية والاقتصادية، 2013.

5- ويس مليكة، دور الأحزاب السياسية في تقييم السياسة العامة في الجزائر، مذكرة ماستر، قسم العلوم السياسية، جامعة سعيدة، 2015.

6- زهرة دوقة. "دراسة تطور الرقابة المسبقة على النفقات الملتزم بها"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، 2012

7- حللمي صورية، واقع التمثيل في الجزائر، مذكرة ليسانس، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012.

8- يحياوي حمزة، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة مُجَّد خيضر، بسكرة، 2009.

9- لعروسي رابح، السلطة التشريعية في الجزائر في ظل التعددية الحزبية، مذكرة ماجستير، كلية العلوم السياسية والإعلام قسم العلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2003.

10- علاوة الجندي، دور البرلمان في رسم السياسة العامة في الجزائر، مذكرة شهادة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013.

11- تساني عبد الرحمن. "تقسيم السياسات العمومية في الجزائر-مقاربة قطاعية" أطروحة دكتوراه، جامعة معسكر، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، 2015.

12- غارو حسيبة، دور الأحزاب السياسية في صنع السياسة العامة، مذكرة ماجستير، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو 2013.

رابعا ملتقيات وندوات علمية:

1- سليم قلالة، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان 24-25 أكتوبر، نشر الوزارة المكلفة بالعلاقة مع تيرمان 2009.

2- عليان بوزيان، آليات استرداد البرلمان لسيادته كمقصد من مقاصد التطور البرلماني في الدول المغاربية، دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب، المتقى الدولي الأول حول التطوير البرلماني في الدول المغاربية، جامعة قاصدي مرباح، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ورقلة، يومي 15 و16 فبراير 2012.

3- فرحاتي عمر، فريجة أحمد، مؤثرات التحول الديمقراطي في الجزائر، مداخلة أُلقيت في ملتقى الوطني الأول حول التحول الديمقراطي في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2011.

4- شريط. أمين، علاقة الحكومة بالبرلمان الندوة الوطنية بين الحكومة بين البرلمان، نشر الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، 2000.

خامسا الوثائق القانونية:

1-دساتير:

أ-دستور الفرنسي 2008

ب-دستور المغربي 2011

ج-دستور الجزائر 1989

د-دستور 1996

هـ-دستور 2008

2- وثائق قانونية:

1- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 53، القانون المؤرخ في 13-08-1997، الذي يحدد النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

2- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 53 المؤرخة في 13-08-1997 تحدد وتنظم المجلس الشعبي الوطني.

3- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد: 15 القانون العضوي رقم 02/99 المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1419 هـ الموافق لـ 09 مارس 2002 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

4- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية للمداولات رقم 173 خريف 1990.

5- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية للمداولات رقم 190 خريف 2010

6- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية للمداولات رقم 98 خريف 2003

7- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية للمداولات رقم 318 خريف 2001

سادسا مقابلات:

1-مقابلة مع نائب منور شيخ حركة مجتمع السلم عن دائرة الانتخابية البيض بمقر مجلس الشعبي الوطني
يوم 20/02/2018

2-مقابلة مع نائب حبيبي توهامي أحرار عن دائرة الانتخابية البيض بمقر المجلس الشعبي الوطني
يوم 21/02/2018

3-مقابلة مع نائب سليمان السعداوي FLN عن دائرة الانتخابية ولاية النعامة بمقر المجلس الشعبي الوطني
يوم 22/02/2018

سابعا مواقع إلكترونية:

1-أبودية أحمد، "نحو مجلس تشريعي فعال(علاقة المجلس التشريعي مع الجمهور)"

www.aman.plaestin.org/Documents.23/05/2009

2-مجدوب علي جعفر، "تطوير أداء مداخلات تقارير اللجان البرلمانية"، مجلس شورى البحرين، قسم البحوث
والدراسات

www.shura.go.bh. 09/03/2010

3-آيت أحمد حسين، "جبهة القوى الاشتراكية الجزائرية وخيار الإنتحار السياسي"

www.aittihad.com 10/02/2010

4-مُحَمَّد حسين، "المعرضة الجزائرية... والخيارات الصعبة"

www.aittihad.com

5-الأصيلي عباس. "دور البرلمان المغربي في تقييم السياسات العمومية"

www.alhamounia.com 28/02/2017

6-صاوي علي. "تطوير عمل المجالس النيابية العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي"

www.undr-pogar-org/publication/logislature/saur 10/03/2012

7- حركة النهضة

<http://www.sabilent.com> 28/01/2002

8- عمار عباس. "التعاون والتأثير بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري" مدونة الإلكترونية، جامعة

معسكر

Amorablas-blogspot.com

ثامنا الجرائد اليومية:

جريدة الحوار 16-02-2009

جريدة الخبر 18-03-2014

جريدة المصدر الإلكترونية 10-01-2018