

جامعة د. الطاهر مولاي-سعيدة-

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم العلوم السياسية

دور السلة التشريعية في تقييم السياسة العامة في الجزائر

مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر في العلوم السياسية

تخصص: سياسات عامة وتنمية

إشراف الأستاذ :

د. جمال زيدان

إعداد الطالب :

محمد أمين فقيه

لجنة المناقشة

- ❖ الأستاذ : موكيل عبد السلام رئيسا.
- ❖ الدكتور : جمال زيدان مشرفا ومقررا.
- ❖ الأستاذ : شيخاوي عضوا مناقشا .

السنة الجامعية: 2015/ 2014

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

وَقُلْ أَعْمَلُوا فِيسِرَى اللَّهِ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ، وَالْمُؤْمِنُونَ وَسَتُرَدُّونَ إِلَى
عَلِمِ الْغَيْبِ وَالشَّهَادَةِ فَيُنَبِّئُكُمْ بِمَا كُنتُمْ تَعْمَلُونَ ﴿١٠٥﴾

سورة التوبة الآية : 105

الإهداء

❖ أولاً وقبل كل شيء، أشكر الله تعالى وأحمده على أن وفقني طيلة مسيرتي
الدراسية والجامعية.

❖ إلى من سهرت وتعبت أياماً وليالي وقدمت كل شيء، لديهما، إلى منبع
قوتي وتفوقي، إلى التي لم تغب عينيها عني، إلى أمي.

❖ إلى روح أبي الغالي رحمه الله تعالى.

❖ إلى جميع أخواتي وأبنائهم و إلى جميع موظفي كلية الحقوق والعلوم
السياسية

وإلى جميع الأهل والعائلة والأصدقاء

وإلى من أحبني وأحبته في الله

محمد أمين

مقدمة

لقد شهد العالم الكثير من التطورات والتغيرات، والتي أسفرت عن ظهور العديد من المشاكل التي أصبحت تواجه الدول ، فأدرك القادة السياسيين وصناع القرار ضرورة مواجهة تلك المشاكل من خلال وضع مجموعة من البرامج و الخطط ، وهو ما أصبح يعرف بالسياسة العامة ،هاته الأخيرة أصبحت حقل معرفي جديد يحظى باهتمام بالغ من طرف العديد من الدارسين والباحثين والأكاديميين وصناع القرار .

وتتميز السياسة العامة التي يقرها النظام السياسي بالشمول والتنوع باعتبارها تمس جميع جوانب المجتمع وتسعى لتحقيق حاجيات الأفراد ومتطلباتهم، ويتطلب صنع السياسة المرور بمجموعة من المراحل والخطوات وذلك من أجل الوصول إلى سياسة ناجعة وفعالة ، ولعل أبرز هذه المراحل هي مرحلة التقييم والتي تعتبر كمرحلة متقدمة من عمل الحكومة ، والتي تتطلب دراية تامة ودقيقة للانعكاسات السلبية و الايجابية المترتبة عن وضع وتنفيذ السياسات، حيث تسعى الحكومات دائما على أن تكون التقارير المقدمة من طرف الجهات المعنية بالتقييم إيجابية.

ولا يمكن الحكم على أي سياسة بالنجاح أو الفشل إلا من خلال القيام بتقييم هذه السياسة وتحويل هذه العملية إلى العديد من الجهات ، حيث تدخل في عملية التقييم كما في عملية الصنع العديد من الفواعل والأطراف ولعل أبرزها الدور الذي تقوم به السلطة التشريعية من خلال مؤسستها والمتمثلة في البرلمان والتي تضطلع على العديد من الوظائف الأساسية باعتبارها مؤسسة نيابية تمثل الشعب ،وتسعى لتحقيق أهدافه الإستراتيجية وحماية مصالحه الاقتصادية وبنائه الاجتماعي وهويته الثقافية والحضارية ، فبالإضافة إلى الوظيفة الأساسية التي تتمثل في التشريع و سن القوانين فهناك وظيفة أخرى لا تقل أهمية عنها ،وهي الوظيفة الرقابية والتي من خلالها تقوم السلطة التشريعية بمراقبة وتقييم عمل السلطة التنفيذية ،من خلال مجموعة من الآليات والوسائل والتي قد يترتب عنها مسؤولية الحكومة أمام البرلمان .

وبالحديث عن الجزائر فهي كغيرها من الدول أقر دستورها مجموعة من الآليات والوسائل والتي تمكن المؤسسة التشريعية من تقييم ومراقبة عمل وأداء السلطة التنفيذية، من خلال تبنيها لمبدأ الفصل بين السلطات والقائم على التوازن والتعاون بين السلطات، إلا أنه هناك جدل قائم حول طبيعة الدور الذي تلعبه السلطة التشريعية في مجال تقييم السياسات العامة خاصة في ظل هيمنة السلطة التنفيذية على باقي السلطات .

وعلى هذا الأساس تهتم هذه الدراسة بتحليل دور السلطة التشريعية في تقييم السياسة العامة من خلال الآليات التي حولها لها الدستور سواء تلك التي يترتب عنها مسؤولية الحكومة أو التي لا يترتب عنها المسؤولية السياسية.

أسباب اختيار الموضوع:

لقد تم اختيار الموضوع لأسباب ذاتية، وأخرى موضوعية

الأسباب الذاتية: يرجع سبب اختيار الموضوع إلى الاهتمام الشخصي بالنظم البرلمانية إضافة إلى الجدل الذي يدور حول دور السلطة التشريعية داخل النظام السياسي الجزائري.

بالإضافة إلى الرغبة في معرفة موقع المؤسسة البرلمانية من خلال آليات الرقابة و التقييم و مساهمتها في صنع السياسة العامة، ومعرفة مدى تطبيق السلطة التشريعية للآليات التي حولها إليها الدستور في الواقع.

الأسباب الموضوعية: تعود هذه الأسباب أولا كون أن حقل السياسة العامة كحقل معرفي يعد حقلًا جديدًا جديرًا بالدراسة و البحث.

وكذلك النقص الواضح الذي تعانيه مكتبة العلوم السياسية في مجال الدراسات المتخصصة بحقل السياسات العامة .

بالإضافة إلى المشاركة في إثراء النقاشات و الدراسات التي تفي بمكثا مواضيع، و هو الأمر الذي يعمل على إثراء المكتبة الجامعية بالمراجع التي تهتم بدراسة مؤسسات الدولة و دورها في عملية تقييم و صنع السياسة العامة.

أهمية الدراسة :

تكمن أهمية الدراسة في البعد الذي يحظى به دور السلطة التشريعية في مجال تقييم السياسات العامة باعتباره فاعل أساسي و رسمي في عملية صنع و تقييم السياسة العامة ، بالإضافة إلى معرفة مدى تطبيق الآليات الرقابية ، والتي خولها الدستور للسلطة التشريعية مع الممارسة الفعلية لهذه الآليات من خلال التجربة البرلمانية في الجزائر.

أهداف الدراسة :

تهدف الدراسة إلى معرفة دور السلطة التشريعية في عملية تقييم السياسة العامة في ظل الآليات التي تسمح لها بمراقبة أداء الحكومة ، بالإضافة إلى معرفة مكانة السلطة التشريعية داخل النظام السياسي الجزائري وكذا محاولة تحديد حجم التطابق أو التباين القائم بين الصلاحيات الممنوحة والأدوار التي يلعبها البرلمان من حيث الممارسة للوظيفة الرقابية على أرض الواقع وعلى أي أساس يمكن تحديد قوة البرلمان في عملية تقييم السياسات، هل على أساس الصلاحيات والالتزامات القانونية أم على أساس الممارسات الفعلية والعملية ، وكل هذا من أجل معرفة هل هناك فعلا توازن بين السلطات في ظل الإصلاحات المعلنة من طرف النظام أم هي مجرد شعارات و غطاء لإضفاء الشرعية على النظام.

إشكالية الدراسة:

من خلال دراسة موضوع دور السلطة التشريعية في عملية تقييم السياسة العامة في الجزائر تتجسد لنا إشكالية مفادها:

ما هو طبيعة الدور الذي تلعبه السلطة التشريعية في تقييم السياسة العامة في الجزائر؟
وتندرج تحت هذه الإشكالية مجموعة من الأسئلة الفرعية :

- ماذا نقصد بعملية التقييم في حد ذاتها؟
- ما هي الآليات التي منحت للمؤسسة التشريعية من أجل تقييم السياسة العامة؟
- هل يمكن اعتبار الوسائل القانونية التي تبناها الدستور الجزائري كافية لأداء دور تقييمي فعال؟

فرضيات الدراسة :

فرضية أولى: إن عدم التوازن وتأثير الواضح للسلطة التنفيذية على السلطة التشريعية مرده طبيعة نظام الحكم الذي يتميز ومنذ نشأته بهيمنة السلطة التنفيذية على البرلمان، والذي من شأنه أن يؤثر على الدور التقييمي والرقابي للمؤسسة التشريعية .

فرضية ثانية: للسلطة التشريعية دور محوري في عملية صنع وتقييم السياسة العامة بالنظر إلى الصلاحيات والوسائل التي خولها لها الدستور.

فرضية ثالثة: إن التجربة البرلمانية الجزائرية تجربة حديثة ومن السابق لأوانه الحكم على فعالية أداء المؤسسة التشريعية في مجال تقييم السياسة العامة .

فرضية الرابعة: إن استخدام وسائل الرقابة بكثرة دليل على قوة وفعالية البرلمان وكذا استقلالية السلطة التشريعية .

أدبيات الدراسة :

لا يمكن إقامة دراسة من دون الاعتماد على دراسات سابقة تصب في نفس المجال، لذلك تم الاعتماد في هذه الدراسة على بعض الأدبيات التي تصب في لب الموضوع، و من أهمها نجد:

- كتاب الدكتور فهمي خليفة الفهداوي بعنوان: **السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل**، والذي يرى أن السياسة العامة هي الحكومة في التعبير عن فعلها ونشاطها ووجودها، وان المعرفة الجيدة بها تكون من خلال الإحاطة بمعلمها ، وآلياتها وإشكالاتها وكل متغيراتها وتحليلاتها وقواعد صنعها وظروف مخرجاتها ، خاصة وأن قوام السياسة العامة يكمن في تفاعلها البيئي و المجتمعي وأن دوافع عملياتها تنصب في خارجها أكثر من مما تنصب في داخلها .
- مؤلف الدكتور محمد قاسم القريوتي ، تحت عنوان **رسم وتنفيذ وتقييم وتحليل السياسة العامة** وقد تناول في هذه الدراسة السياسة العامة باعتبارها حقل معرفي يتصل بعلم السياسة على اعتبار أنها محصلة عمل أجهزة مختلفة (برلمان ، أحزاب ، جماعات ضاغطة ، نخب) ، حيث تطرق إلى الجانب المفاهيمي للسياسة العامة ، وكذا المحددات البيئية والمرجعيات المختلفة ، بالإضافة إلى توضيحه لجميع الأطر المتعلقة برسم وتنفيذ وتقييم وتحليل السياسة العامة بالتفصيل.
- كما نجد الدراسة المقارنة التي قام بها الدكتور علي محمد الدباس في كتابه المعنون **ب: السلطة التشريعية و ضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية**، والتي تناولت الضمانات التي تمتلكها السلطة التشريعية والتي تمكنها من القيام بواجبها على أكمل وجه ، وذلك من خلال دورها في التشريع والرقابة الفاعلة على السلطة التنفيذية ، وقام بدراسة مقارنة حول استقلالية المجالس النيابية في كل من الأردن ولبنان و بريطانيا.
- أما عن المذكرات فتم الاعتماد على مذكرة الماجستير للطالب ميلود حمامي والمسومة ب: **نظام الغرفتين في ظل التجربة البرلمانية الجزائرية** ، حيث حاول الباحث الإجابة على بعض التساؤلات والتي تتمحور حول الدوافع التي أدت بالنظام السياسي الجزائري إلى تبني الثنائية

البرلمانية ، وكذلك أهم الإشكالات التي أثارها وجود غرفة ثانية وتحدث أيضا عن طبيعة العلاقة بين الغرفتين وكذلك بين البرلمان والحكومة .

مناهج و إقترابات الدراسة :

إن طبيعة الموضوع فرضت علينا استخدام المناهج التالية:

المنهج التاريخي: على اعتبار أن الموضوع يتطلب الرجوع إلى الأحداث الماضية وتحليلها ، من خلال التطرق إلى مكانة السلطة التشريعية في ظل الأنظمة السياسية المعاصرة ، بالإضافة إلى التطور الذي عرفه مفهوم السياسة العامة ، وللحديث عن السلطة التشريعية في الجزائر كان لابد للتطرق إلى التطور الذي عرفته هذه المؤسسة سواء في ظل فترة الأحادية أو التعددية ، وذلك من خلال مختلف الدساتير التي عرفتها الجزائر .

منهج دراسة الحالة : لأن منهج دراسة حالة يهتم بجمع المعلومات والبيانات لوحدة معينة بهدف الإحاطة بها، وإدراك خباياها ومعرفة أهم العوامل المؤثرة بها وتحديد طبيعة العلاقات بين أجزائها، وهو ما تم العمل به في هذه الدراسة ، من خلال دراسة المؤسسة التشريعية في الجزائر ودرها في عملية تقييم السياسة ، وذلك بالاستعانة بالتقارير الصادرة عن البرلمان أو وزارة العلاقة مع البرلمان من أجل الإحاطة الكاملة بالموضوع وذلك وفق خطوات منهجية وعلمية من أجل فهم أدق لطبيعة العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية .

المنهج المقارن: إن المقارنة هي جوهر البحث العلمي فالأصل فيها هو السعي من أجل الوقوف على أوجه التشابه والاختلاف للظاهرة التي هي محل الدراسة، وكان استعماله من خلال المقارنة بين طبيعة السلطة التشريعية في ظل الأنظمة السياسية المعاصرة ، وكذلك من خلال التطرق إلى دور السلطة التشريعية في ظل الأحادية والتعددية وذلك من خلال المقارنة بين الدساتير التي عرفتها الجزائر .

أما الاقترابات التي تم توظيفها في إطار المنهج نجد :

الاقتراب القانوني: من خلال الرجوع إلى النصوص القانونية والدستورية المحددة لدور المؤسسة التشريعية ووظائفها والاختصاصات الدستورية المخولة لها، وكذلك بالحديث عن الآليات القانونية التي من خلالها تقوم السلطة التشريعية بمراقبة عمل السلطة التنفيذية، بالإضافة إلى القوانين الداخلية التي تنظم غرفتي البرلمان.

الاقتراب المؤسسي: استعنا بهذا الاقتراب من أجل دراسة السلطة التشريعية والمتمثلة في مؤسسة البرلمان، باعتباره مؤسسة من مؤسسات الدولة الفاعلة في عملية تقييم السياسة العامة وذلك من خلال التطرق إلى مراحل تطورها ووسائل عملها وذلك بغرض الكشف عن قدرتها وفعاليتها وقوة تأثيرها .

اقتراب إدارة شؤون الدولة والمجتمع: وذلك من خلال أن البرلمان مؤسسة منتخبة من طرف الشعب، والتي تعبر عن تطلعات الأفراد عن طريق النواب الذين يعتبرون كممثلين عنهم ، والذين يقومون بدور الوساطة بين الحكومة وأفراد المجتمع ، بالإضافة إلى الدور الذي تقوم به هذه المؤسسة كفاعل رسمي في عملية صنع وتقييم السياسة العامة .

الصعوبات التي واجهت الدراسة :

لا تكاد تخلوا أي دراسة من مجموعة من الصعوبات التي قد تواجه أي باحث خلال بحثه، حيث واجهت هذه الدراسة عدة صعوبات والتي لم تثبط من عزيمتنا في مواصلة البحث والتي تتمثل في:

- محدودية الكتب والدراسات التي تناولت موضوع السياسة العامة خاصة عملية تقييم السياسات العامة .
- قلة المراجع المتخصصة التي تتناول دور السلطة التشريعية في تقييم السياسة العامة من وجهة نظر سياسية أما من الناحية القانونية فهي متوفرة.

- صعوبة الحصول على المعلومات والإحصائيات خاصة من طرف المؤسسات الرسمية ، على الرغم من وجود مواقع إلكترونية رسمية كموقع وزارة العلاقات مع البرلمان وموقع مجلس الأمة وموقع المجلس الشعبي الوطني ، إلا أنه ليست كل المعلومات متاحة ومتوفرة .

خطة البحث :

يهدف بلوغ غايات الدراسة ومقاصدها والإلمام أكثر بالموضوع توجب علينا تقسيم الدراسة إلى

ثلاث فصول :

حيث سوف نعالج في **الفصل الأول** الإطار المفاهيمي والنظري لمختلف المفاهيم التي سوف نتطرق إليها، سواء فيما يخص السلطة التشريعية أو السياسة العامة ، من خلال التطرق لماهية السلطة التشريعية وكذلك تحديد المفاهيم الأساسية المتعلقة بالسياسة العامة ، أما **الفصل الثاني** سوف نتطرق فيه إلى عملية تقييم السياسة العامة من خلال تحديد مفهوم التقييم والمعايير المتبعة في التقييم بالإضافة إلى العوامل المؤثرة على عملية قياس النتائج وآليات مراجعتها وتعامل الحكومة معها ، كما سيتطرق الفصل إلى مراحل و أنواع التقييم و أهم الأطراف الفاعلة في هذه العملية ، وهذا بغية الإحاطة التامة بجميع الجوانب التي تمس بهذه العملية، أما بخصوص **الفصل الثالث** فقد خصص للدور التقييمي للسلطة التشريعية في الجزائر في مجال السياسة العامة ، حيث تم التعرّيج إلى تطور الذي عرفته المؤسسة التشريعية في الجزائر سواء في ظل الأحادية أو التعددية، ثم التطرق إلى الرقابة البرلمانية كآلية لتقييم السياسة العامة في الجزائر سواء تلك التي تترتب عليها المسؤولية السياسية للحكومة أو التي لا تترتب عنها المسؤولية السياسية أمام البرلمان.

فصل أول

الإطار المفاهيمي و النظري للدراسة.

تمهيد :

تتميز السياسة العامة التي يقرها وينفذها النظام السياسي بالتنوع والشمول والتغلغل، الذي يمس كافة جوانب الحياة في المجتمع، وصنع السياسات الحكومية هي عملية سياسية في المقام الأول، وبمعنى اقرب للوضوح يمكن القول أن السياسة العامة هي نتاج تفاعل ديناميكي معقد يتم في إطار نظام فكري بيئي سياسي محدد تشترك فيه عناصر معينة رسمية وغير رسمية يحددها النظام السياسي، ولعل من أبرز هذه الفواعل نجد السلطة التشريعية، والتي تتجسد في مؤسسة البرلمان، و التي لا تشارك في عملية الصنع فحسب بل تقوم بدور لا يقل أهمية عن الصنع، ألا و هو عملية تقييم السياسات العامة وذلك من خلال الصلاحيات التي خولها لها الدستور وكذلك من خلال الشرعية التي يحوز عليها باعتبارها مؤسسة منتخبة، ولفهم الموضوع أكثر لابد أولاً من تحديد المفاهيم المتعلقة بالدراسة ومن ثم الخوض في التفاصيل

حيث أننا سوف نعالج في هذا الفصل الإطار المفاهيمي والنظري لمختلف المفاهيم التي سوف نتطرق إليها، سواء فيما يخص السلطة التشريعية أو السياسة العامة ، لأنه من الخطأ استخدام المصطلحات دون تحديد مفاهيمها، لأن ذلك سيؤدي إلى عدم الفهم و الغموض ، وبناء على ذلك سوف نعالج في المبحث الأول ماهية السلطة التشريعية وتحديد جميع المفاهيم المرتبطة بها، أما المبحث الثاني فسوف نتطرق فيه إلى المفاهيم الأساسية للسياسة العامة، إذ سيكون هذا الفصل كتمهيد للفصول الأخرى لأجل إعطاء توضيح وضبط أكثر للموضوع وفق منهجية علمية.

مبحث أول : ماهية السلطة التشريعية

إن التعرض إلى ماهية السلطة التشريعية يؤدي إلى تحديد مفهومها بوصفها سلطة معبرة عن آراء الشعب وتطلعاته من أجل الحفاظ على حريات الأفراد وحقوقهم ، فهي من الناحية المؤسساتية تتجسد في البرلمان والذي سوف نتطرق إلى البدايات الأولى لنشأته ، حيث أنه لم يظهر كمؤسسة فجأة ، بل كان محصلة لكفاح الشعوب الطويل و المرير من أجل إسماع صوته ، و الدفاع عن حقوقه ، وبالتالي أنيط بهذه السلطة الجانب التشريعي و التي هي الوظيفة الأساسية وليست الوحيدة ، ولكن مع تطور مفهوم الدولة ، أصبح للمؤسسة التشريعية ادوار أخرى زادت من مكانة هذه المؤسسة في ظل الأنظمة السياسية المعاصر وهو ما سوف نتطرق إليه في هذا المبحث بالتفصيل .

مطلب أول : مفهوم السلطة التشريعية

سنتناول في هذا المطلب تعريف السلطة التشريعية ومن تم سوف نتطرق كيف نشأت وتطورت هذه المؤسسة .

فرع أول : تعريف المؤسسة التشريعية (البرلمان) .

لقد أخذت العديد من التعاريف في البداية سوف نرجع إلى أصل كلمة برلمان التي ظهرت في الفكر الغربي باللغتين الفرنسية و الإنجليزية والتي تدل على المناقشة ، وهي في الأصل مأخوذة من الفعل الفرنسي (parler) بمعنى يتكلم ، أما بالنسبة للمعنى الإنجليزي فإنها تدل على الهيئة التشريعية العليا ، مجلس العموم ومجلس اللوردات وبالتالي فإن بريطانيا تعتبر من الدول التي ظهرت فيها قوة البرلمان ، كهيئة تشريعية رقابية على أعمال الحكومة.¹

وبالتالي يمكن تعريف البرلمان على أنه : " السلطة التي يناط بها وظيفة التشريع و سن القوانين ، و التصديق على المشاريع و السياسة العامة في الدولة ، وباختصار فهو اللسان المعبر عن رغبات الرأي العام ممثلاً في مختلف اتجاهاته ورغباته ، ودوافعه ومصالحه"²

¹بسام عبد الرحمان مشاقبة ، الإصلاح البرلماني و السياسي ، عمان : دار أسامة للنشر التوزيع ، 2011 ، ص112
² محمد نصر مهنا ، الدولة والنظم السياسية المقارنة ، الإسكندرية : دار الوفاء للطباعة و النشر والتوزيع ، 2011 ، ص160 .

ويعرف البرلمان بأنه: "هو الممثل الوحيد للشعب، على مستوى النظام السياسي، فهو يتطلب توفر أشخاص أكفاء، تكون لديهم القدرة على القيام بالوظائف التشريعية داخل الدولة، و العمل على مراقبة جميع تصرفات الحكومة، وذلك في حدود القوانين المعمول بها.¹

كما أن البرلمان لديه دور كبير في مكافحة الفساد، وفي عملية البناء الديمقراطي في أي نظام، فالبرلمان كمؤسسة تشريعية وقانونية لديه أهمية كبيرة في التطور، وفي تقدم المجتمعات نحو الأحسن.²

وفي الأخير يمكن الخروج بتعريف إجرائي هو أن السلطة التشريعية هي تلك الهيئة التمثيلية والمنتخبة والتي تعبر عن إرادة الشعب ، والتي تقوم بسن القوانين والمصادقة على مشاريع و البرامج التي تقدمها الحكومة ، من خلال الرقابة على أعمال الحكومة وذلك في إطار القوانين التي تنظم عمل البرلمان ، فهي بذلك تعتبر فاعل أساسي ورسمي في عملية صنع وتقييم السياسة العامة.

فرع ثاني : نشأة و تطور السلطة التشريعية

لقد ارتبط ظهور هذه المؤسسة بالصراع والكفاح الذي خاضه الشعب الإنجليزي ضد الملك جون سانتير **Jean sansterre (1166-1216)** ، و الذي أثقل كاهل البلاد بالضرائب وتبذيره للمال العام ، وفشله في الحروب التي خاضها ،فساد شقاق كبير بينه وغيره من الأساقفة والأشراف و الكنيسة ، فكان الجميع ضده ، أدى ذلك إلى إصدار ما سمي بوثيقة العهد الأعظم (**The Great Charter**) الذي بموجبه أصبح المجلس هو المعبر عن إرادة المملكة ، فأصبح اختصاصه في مجال فرض الضرائب و مراقبة إيرادات الدولة.³ وقد عرفت السلطة التشريعية عدة تطورات من خلال التغيرات التي حصلت على مستوى مؤسساتها ومن أبرز ذلك:

● **انقسام البرلمان إلى مجلسين :** إن احتكار وسيطرة طبقة الأشراف ورجال الدين على البرلمان البريطاني المكون من غرفة واحدة (مجلس اللوردات) كان السبب الذي أدى إلى ظهور أصوات من الأقاليم و المدن تنادي بتمثيل مكائها في البرلمان وبعد خوضها لكفاح طويل ظهر مجلس العموم

¹ بسام عبد الرحمان مشاقبة ،مرجع سابق ، ص37

² عمر فرحاتي ، (دور السلطة التشريعية في البناء الديمقراطي)، مجلة الفكر ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، العدد الرابع ، 2009 ، ص 10

³ سعيد بوالشعير ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، ط4 ، الجزء الثاني ، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية ، 1989 ، ص 177

فتشكلت الثنائية البرلمانية في بريطانيا¹؛ ويتضح لنا أن السبب وراء ظهور نظام المجلسين في بريطانيا هو الصراع الطبقي بين النبلاء والأشراف و الذين مثلوا مجلس اللوردات هذا من جهة ، وبين باقي الشعب الذين يمثلون مجلس العموم وبذلك ظهرت الثنائية البرلمانية في بريطانيا.

أما في الولايات المتحدة الأمريكية فيرى الدكتور ادمون رباط أن الولايات المتحدة الأمريكية كانت السبابة في الأخذ بنظام الغرفتين لأن مجلس الشيوخ الأمريكي نشأ بموجب الدستور الأمريكي وجاء استجابة لتحقيق التوازن و المساواة بين دول الإتحاد ، بينما مجلس اللوردات البريطاني هو عبارة عن مجلس وراثي مؤسس على التفاوت الاجتماعي و الطبقي²

أما في فرنسا فقد كان دستور 22 أوت 1795 والذي تأثر واضعوه بالإيديولوجي فرانسوا دونر هو الذي ادخل لأول مرة الثنائية البرلمانية في المؤسسات الفرنسية ، بحيث توزعت السلطة التشريعية بين مجلسين برلمانيين مجلس **Conseil des Cinq Cent 500** ، و مجلس القدماء **Conseil des anciens** يفصل بينهما عامل أساسي يتمثل في السن فكان عمر القدماء 40 سنة كاملة ، مقابل 30 سنة لمجلس 500 .³

وبالتالي يصح القول بأن نشأة نظام الغرفتين مرتبطة دائما بالمراحل الانتقالية والأزمات السياسية و الاجتماعية التي تتصف بالانقسامات العميقة في المجتمع إذا استثنينا حالة الدول الفدرالية، وهذا إن دل على شيء فهو يدل على إن الغرفة الثانية كانت و مازالت تعتبر الوسيلة المفضلة لتحقيق الاستقرار والتوازن المؤسساتي السياسي .⁴

● **ظهور مبدأ الفصل بين السلطات** : تعود الإرهاصات الأولى لظهور هذا المبدأ إلى العهد الإغريقي وتحديدًا إلى آراء أفلاطون وأرسطو، فهو مبدأ يقوم على فكرة توزيع الوظائف و المهام بين مختلف مؤسسات الدولة و يعود أصل هذا المبدأ في العصر الحالي " إلى الفلسفة السياسية لكتاب القرن

¹ ميلود حمامي ، (نظام الغرفتين في ظل التجربة البرلمانية الجزائرية) ، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام ، مهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة د. الطاهر مولاي سعيدة ، 2007 ، ص 09.

² مزود حسن ، الموازنة بين الهيئة النيابية ذات المجلسين و الهيئة النيابية ذات المجلس الفردي ، مداخلة مقدمة في الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة ، وزارة العلاقة مع البرلمان ، الجزء الثاني ، يومي 29-30 أكتوبر 2002 ص 33

³ ميلود حمامي ، مرجع سابق ، ص 12

⁴ لمين شريط ، (واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها) ، مجلة الفكر البرلماني ، مجلس الأمة، الجزائر ، العدد الأول ، ديسمبر 2002 ، ص 27

السابع و الثامن عشر ، أمثال الفيلسوف الإنجليزي جون لوك في كتابه (الحكومة المدنية) الذي صدر سنة 1690 ، والفقيه الفرنسي منتسكيو الذي قام بتوضيح مضمونه وتحديد معالمه ، فذاع صيت هذا المبدأ بعد نشر كتابه (روح القوانين) في عام 1748 ؛حيث قام بشرح هذا المبدأ ،وبين أن السلطات الدولة الثلاث يجب أن تسند إلى ثلاث هيئات متميزة (التشريعية ، التنفيذية ، القضائية) لتستطيع كل هيئة من الهيئات السياسية (الحكومة، البرلمان) وقف الأخرى إذا ما تجاوزت الإطار والغايات المحددة لها، أو حاولت إساءة استعمال سلطتها داخل هذا الإطار ،فالقاعدة الأساسية التي تحكم السلطات الثلاث و تمنع إساءة استعمال السلطة هي أن السلطة توقف السلطة.¹

وبهذا المبدأ أخذت السلطة التشريعية قوتها وجعلها سلطة مستقلة تقوم بوظيفتها و لا تخضع لهيمنة السلطة التنفيذية من خلال مراقبتها لعمل الحكومة ومسؤولية هذه الأخيرة أمام البرلمان.

ونحن بدورنا نكون قد تطرقنا لمختلف التطورات و المراحل التي عرفتتها السلطة التشريعية ، وكذا مختلف التغيرات الجوهرية التي مستها وهو ما جعلها كأداة لقياس قوة الدول ،ومدى تحقيقها للديمقراطية ، باعتبار أنها تعبر عن الشرعية بالإضافة إلى دورها في عملية صنع وتقييم السياسات العامة للدولة.

مطلب ثاني: وظائف المؤسسة التشريعية

تقوم السلطة التشريعية بمجموعة من الوظائف والاختصاصات والتي تجعلها من أهم السلطات الثلاث ،ولعل الوظيفة الأساسية التي تقوم بها والتي استمدت منها اسمها هي الوظيفة التشريعية بالإضافة إلى الوظيفة السياسية و الوظيفة المالية ، والتي تجعل منها فاعل أساسي في عملية صنع وتقييم السياسة العامة، ولكنها في الواقع تختلف حسب طبيعة النظام المتبع في كل دولة ، وذلك انطلاقاً من مبدأ الفصل بين السلطات ،وطبيعة هذه الوظائف هي كما يلي :

فرع أول: الوظيفة التشريعية .

¹علي محمد الدباس ، السلطة التشريعية وضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية "دراسة مقارنة " ،ط1، عمان : وزارة الثقافة ، 2008، ص 33

يقوم البرلمان بإعداد النصوص القانونية ن وذلك بدراستها داخل اللجان المختصة ومناقشتها مع الحكومة ، وإعداد تقرير حولها ويعرض على النواب للتصويت عليها ، فإن حصلت على الأغلبية المطلوبة أرسلت إلى رئيس الدولة لإصداره ونشرها و السهر على تنفيذها¹، ولكن لا تزال مشاركة الناخبين ورئيس الدولة في مجال التشريع أمرا مكملا لاختصاصات البرلمان ، ولذلك تعد الوظيفة التشريعية الوظيفة الأساسية للبرلمان وهي تمر بعدة مراحل :

1. مرحلة اقتراح مشاريع القوانين : ويقصد بهذه المرحلة طرح تصور بشأن تنظيم أمر ما يهم الجماعة في الدولة ، لذا يعد اقتراح القوانين الخطوة الأولى للتشريع ، لذلك وكقاعدة عامة أقرت الدساتير حق أعضاء المجالس النيابية في اقتراح القوانين ، إلا أنه نظرا للطابع الفني الذي أصبحت تتميز به عملية التشريع فإن الغالبية العظمى من الدساتير أقرت للسلطة التنفيذية بمشاركة المجالس النيابية حق اقتراح القوانين².

2. مرحلة مناقشة وإقرار القوانين : بعد اقتراح القوانين ، سواء من قبل السلطة التنفيذية أم التشريعية ، فلا بد من مناقشة وإقراره من قبل أعضاء البرلمان سواء كان مكون من غرفة أو غرفتين ، ومن هنا يظهر دور هذه المرحلة من مراحل التشريع في تعزيز استقلالية المجالس بوصفها مستقلة في مناقشة وإقرار القانون³ ، وتعود مسألة تنظيم هذه المرحلة في الغالب إلى الأنظمة الداخلية للمجالس .

3. مرحلة التصديق على مشاريع القوانين و إصدارها ونشرها : وتعد هذه المرحلة هي الأخيرة ، فالتصديق يكون بمثابة قراء ثانية للقانون من قبل رئيس الدولة وبعد موافقته ، يتم إصدار هذا القانون وينشر في الجريدة الرسمية ، ويمكن لرئيس الدولة أن يعترض على القوانين ولكن هذا الاعتراض يكون توقيفي وليس مطلق ، وبذلك تعبر هذه المرحلة عنصرا أساسيا في عملية التشريع .

فرع ثاني : الوظيفة السياسية (الرقابية) .

¹ سعيد بوالشعير ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، مرجع سابق ، ص 23

² علي محمد الدباس ، مرجع سابق ، ص 182

³ مرجع نفسه ، ص 187

يمارس البرلمان إلى جانب الوظيفة التشريعية الوظيفة الرقابية ، والتي تعد من أهم الاختصاصات التي من خلالها يمكن للمجالس النيابية مراقبة أداء الحكومة والضغط عليها ومراقبة مدى تنفيذها للبرامج و المشاريع ، ومن خلال مجموعة من الآليات الممنوح للنواب يمكن للنواب مساءلة واستجواب وحتى تشكيل لجان تحقيق في قضايا التي تخص الصالح العام ، كما يمكن أن يترتب عنها مسؤولية الحكومة أمام البرلمان ومن أهم هذه الوسائل نجد :

1. الاستجواب : هو وسيلة دستورية من وسائل الرقابة المخولة للسلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية، تهدف إلى كشف الحقيقة حول موضوع من المواضيع التي تهم الدولة موجهة للحكومة المسؤولة عن تنفيذ سياستها العامة .¹ ويمكن تعريف الاستجواب بأنه استفسار ينطوي على اتهام يتقدم به النائب إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو الوزراء أو نوابهم بقصد محاسبته وتوجيه النقد إليه ويعتبر الاستجواب من أخطر وسائل الرقابة البرلمانية ، خاصة في مجال مراقبة تصرفات الحكومة ،وهو يتضمن معرفة ما إذا كانت هناك تجاوزات من طرف المسؤولين في الحكومة .

2.السؤال : ويعتبر السؤال من الحقوق المشروعة للنائب الذي تمكنه من القيام بسؤال الوزير عن بعض القضايا والانشغالات ،ومعرفة التطورات الحاصلة ،وأول ما ظهر السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة كان في إنجلترا² من أهم المفكرين الذين اهتموا بدور النواب في الحفاظ على وظيفة البرلمان ، المفكر موريس دوفرجه الذي يرى بأنه : " من حق البرلمانين أن يسألوا الوزراء على الأفعال المتعلقة بوزارتهم أو يسألوا رئيس الحكومة عن السياسة العامة لحكومته ، وأن هذه المنظومة تحقق رقابة فاعلة ومنتظمة"³

فالسؤال لا يفيد معنى الاتهام أو النقد أو المساءلة، ولكن كل غايته هو الاستفهام أو الاستعلام عن أمر معين من الوزير المختص أو رئيس الوزراء.⁴

¹ميلود حمامي ، مرجع سابق ، ص 151

² بسام عبد الرحمان مشاقبة ، مرجع سابق ، ص55

³ المرجع نفسه ، نفس الصفحة

⁴ علي محمد الدباس ،مرجع سابق ، ص63

3. إجراء التحقيق : كذلك من مظاهر رقابة البرلمان على الحكومة أو الوزارة نجد حق البرلمان في إجراء تحقيقات في بعض القضايا ، وذلك من أجل الوقوف على أوجه التقصير و معرفة إذا كان هناك تقصير من طرف بعض الوزراء ،ويقوم البرلمان في هذه الحالة بتشكيل لجنة لتقصي الحقائق و الاستفسار حول موضوع معين .

بعد انتهاء أعمال اللجنة تقوم بعرض تقريرها على البرلمان بكامل هيئته لاتخاذ القرار الذي يراه في ضوء التقرير المعروض و المناقشات.¹

3. طرح الثقة : وهي تعبر عن ذلك الإجراء يمكن الذي يترتب عنها تحريك المسؤولية السياسية، وهي ذلك الحق الذي يخول لمجلس البرلمان المنتخب سحب الثقة من هيئة الوزارة كلها كوحدة أو من أحد الوزراء ، متى كان التصرف الصادر عن الوزير أو الحكومة يستدعي تقرير المسؤولية ،ويترتب عن هذا التصرف وجوب استقالة الحكومة وذلك نتيجة سحب الثقة منها .

وفي الأخير يمكن القول أن وسائل الرقابة البرلمانية ، كثيرة ومتنوعة والتي من خلالها يمكن للبرلمان تقييم ومراقبة عمل وأداء الحكومة ،فهي بذلك تعتبر من العناصر المهمة التي تعزز من دور وقوة البرلمان والحفاظ على مكانته ولكن ذلك مرتبط بطبيعة النظام السياسي .

فرع ثالث : الوظيفة المالية .

يمارس البرلمان إلى جانب وظيفة التشريع ووظيفة الرقابة ،الوظيفة المالية ،"والتي يقصد بها أن يكون للمجالس النيابية حق الولاية العامة على أموال الدولة من حيث الرقابة على جبايتها وعلى مصارفها ، وتعد الوظيفة المالية من أقدم اختصاصات المجالس النيابية ، وكانت هي السبب التاريخي لنشأة النظام النيابي في بريطانيا"².

فهي تعبر عن حق البرلمان في مراقبة المؤسسة التنفيذية في كيفية تحصيل الأموال و صرفها ،وذلك عن طريق إقرار الميزانية ، و مراقبة الحساب الختامي لها حتى يتمكن البرلمان من التأكد أن الحكومة

¹ علي محمد الدباس ،مرجع سابق ،ص64

² المرجع نفسه ، ص201

قامت بتنفيذ الميزانية الموافق عليها على الوجه المقرر¹ ، و الرقابة المالية تشمل فرض الضرائب و الرسوم و كذا المصادقة على قانون المالية وإقرار الموازنة العامة بالإضافة إلى لجوء الدولة إلى القرض العام وما يترتب من التزامات على الدولة يستدعي موافقة البرلمان وكذا مراقبته .

وعليه فإن الرقابة المالية ضرورية من أجل الحفاظ على المال العام والاقتصاد القومي ، ولكن بالرغم من أهمية هذه الوظيفة ، إلا أننا نجد أن الكثير من الدساتير تضع قيود على اختصاصات السلطة التشريعية في مجال التشريعات المالية وهو ما يعزز جانب هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في هذا المجال .

من خلال ما تطرقنا إليه من وظائف والتي تقوم بها السلطة التشريعية يتضح لنا أن فعالية البرلمان و قيامه بأدواره مرهون بمدى استقلاليته عن الحكومة و التي تمثل في الكثير من الأحيان عائق في أداء البرلمان لوظائفه.

مطلب ثالث : المؤسسة التشريعية في ظل الأنظمة السياسية المعاصرة.

إن التركيز في هذا المطلب سينصب على موقع السلطة التشريعية في النظم السياسية المتعارف عليها ،نعني بهذا النظام الإسلامي و النظام البرلماني و النظام الرئاسي و النظام المجلسي ، ورغم تشابه الوظائف بين مختلف الأنظمة البرلمانية ، إلا أن الاختلاف يعود في الحقيقة إلى طريقة تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات ،وهو ما جاء به منتسكيو ، من خلال الفصل بين السلطات الثلاث (التشريعية ، و التنفيذية و لقضائية) ،ومن خلاله تباين دور السلطة التشريعية على حسب طبيعة النظام المتبع وهو ما سنحاول التطرق إليه .

فرع أول : المؤسسة التشريعية في النظام الإسلامي.

¹سعيد بوالشعير ، مرجع سابق ،ص24-25

لم يعرف مصطلح (السلطة التشريعية) في الفقه السياسي الإسلامي، ولم يستخدم في تاريخ الدولة الإسلامية، ولكن الكيان الذي يمكن أن يطلق عليه هذا المصطلح كان موجودا، وكان يمارس عمله كما يدل عليه المصطلح وبالتالي فالسلطة التشريعية في المفهوم الإسلامي فهي: (السلطة المؤلفة من صفوة علماء الشريعة المجتهدين، وهي المكلفة باستخلاص الأحكام الشرعية من مصادرها، والتعريف بها ووضعها لدى الدولة موضع التنفيذ، وهي المنوط بها الإشراف على السلطات الأخرى فيما يتعلق بتنفيذ الشريعة وتطبيق أحكامها، والمعهود إليها مع بقية أهل الشورى ومع سائر أهل الحل والعقد، بالرقابة على الحكومة ومحاسبتها)¹

خصائص السلطة التشريعية في الإسلام: تتميز السلطة التشريعية في الإسلام بما يلي :

❖ مصدر السلطة التشريعية في الإسلام هو الكتاب والسنة حيث (استمدت الأمة الإسلامية الحق في القيام بالتشريع من الله عز وجل على ما هو ظاهر في القرآن الكريم ، واستمدته أيضا بالتبعية من السنة النبوية ، قولية وفعلية وتقديرية).²

❖ تقوم السلطة التشريعية على مبدأ الشورى ولقد كان النبي محمد صلى الله عليه وسلم يستشير أصحابه في الكثير من الأمور وذلك عملا بقول الله تعالى : ﴿وشاورهم في الأمر..﴾ سورة آل عمران الآية : 159 ، وقوله أيضا ﴿والذين استجابوا لربهم و أقاموا الصلوة وأمرهم شورى بينهم ومما رزقناهم ينفقون﴾ سورة الشورى الآية : 38 ؛ وهو ما يجسد أن للأمة الإسلامية الحق في أن تجري أمورها عن طريق البحث والنظر والاجتهاد والشورى وهو ما تم في عهد النبوة ومن بعده الخلفاء الراشدين .

❖ أن هذه السلطة هي المكلفة شرعا والمتخصصة دستوريا، بالقيام بعملية التشريع. وعملها التشريعي «لا يعدو أمرين: أما بالنسبة إلى ما فيه نص فعملهم تفهم النص وبيان الحكم الذي يدل عليه، وأما بالنسبة إلى ما لا نص فيه فعملهم قياسه على ما فيه نص واستنباط حكمه بواسطة

¹ عطية عبد الرحمان، السلطة التشريعية في الإسلام، مجلة البيان الإلكترونية، العدد 280، 2010، الرابط : <http://www.albayan.co.uk/MGZarticle2.aspx?ID=458> تاريخ التصفح 2015/09/01 .

² ضو مفتاح غمق، السلطة التشريعية في نظام الحكم الإسلامي والنظم المعاصرة الوضعية (دراسة مقارنة)، مالطا : منشورات elga، 2002 ، ص 22.

الاجتهاد»، مراعين القواعد والمقاصد الشرعية التي تمثل كليات الشريعة، والتي ثبتت باستقراء النصوص من الوحيين.¹

❖ فالسلطة التشريعية عندما تقوم بالتشريع فإنها لا تنشئ الأحكام إنشاءً، ولا تبدئها ابتداءً، وإنما تستمدّها وتستخلصها وتستخرجها من كتاب الله وسنة رسوله - صلى الله عليه وسلم ، لا من غيرهما، وبذلك وضع النظام الإسلامي حداً فاصلاً بين أمرين لا يصح أن يلتبسا، وهما: السيادة والسلطان؛ فالسيادة لله والسلطان للأمة، والسيادة لشرع الله، والسلطان للمجتهدين من الأمة الذين يقومون باستنباط الأحكام والإعلام بها والإلزام بتطبيقها، وهذا هو سلطانهم الذي لا يتعدى على سيادة الشريعة.²

❖ - أن صفة علماء الشريعة المجتهدين الذين يمثلون السلطة التشريعية جزء من أهل الحل والعقد؛ لأن أهل الحل والعقد في الأمة ليسوا منحصرين في علماء الشريعة المجتهدين فضلاً عن أن ينحصروا في صفوفهم المختارة للتشريع، وإنما تتسع دائرتهم لتشمل غيرهم من العلماء والقضاة، والأمراء والخبراء، والصلحاء، والوجهاء العدول الذين يحملون هم هذا الدين ، ويتحملون مسؤولية هذه الأمة ويعدون هم كبار الأمة وقادتها وأولو الأمر فيها.

وفي الأخير يمكن القول أن السلطة التشريعية كانت موحدة وكانت تقوم بالعديد من الوظائف كما هي عليه اليوم البرلمانات، ولقد قدم العديد من المفكرين من بينهم الماوردي و عبد الوهاب خلاف العديد من الأطروحات حول تكيفها كمؤسسة مع اعتماد الشريعة الإسلامية كمصدر أول في التشريع .

فرع ثاني : المؤسسة التشريعية في النظام البرلماني

تعتبر إنجلترا مهد النظام البرلماني، ففيها ظهر وتطور إلى أصبح كنموذج يحتدى به، ونظراً للمزايا العديدة التي يتضمنها هذا النظام أخذت به العديد من الدول ، (ويقوم النظام البرلماني على مبدأ

¹ عبد الوهاب خلاف، السياسة الشرعية او نظام الدولة الإسلامية في الشؤون الدستورية و المالية و الخارجية ، القاهرة : المطبعة السلفية ، ص 42 ، كتاب بصيغة pdf

https://archive.org/stream/IslamicPoliticsOrTheStateSystemInTheIslamicConstitutionalAffairs/khalaf_seyasa_s_har3eya#page/n0/mode/2up تاريخ الإطلاع : 2015/09/02 .

² عطية عبد الرحمن، السلطة التشريعية في الإسلام، مجلة البيان الإلكترونية، العدد 280، 2010، الرابط : <http://www.albayan.co.uk/MGZarticle2.aspx?ID=458> تاريخ التصفح 2015/09/01 .

الفصل بين السلطات ، وخاصة بين السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية إلا أن هذا الفصل يفترق عما هو عليه الحال في النظامين المجلسي و الرئاسي في أنه ليس تام ، وإنما يسوده التعاون و التوازن¹ .

وتتكون المؤسسة التشريعية في النظم البرلمانية في الغالب من غرفتين وإذا أخذنا بريطانيا كنموذج نجد أن السلطة التشريعية فيها تتكون من مجلسين هما :

1. مجلس العموم: يضم مجلس العموم حالي أكثر من 650 عضوا منتخبين لمدة خمس سنوات عن طريق الاقتراع الفردي بالأغلبية.²

2. مجلس اللوردات : يضم 1200 عضو موزعين على فئتين اللوردات الروحيين و اللوردات المؤقتين* ، غير أن ثلثهم فقط يحضر إلى اجتماعات المجلس ، مما دفع إلى المناداة بإلغاء هذا المجلس نظرا لعدم تأثيره على الحياة السياسية ن التي أصبح يسيطر عليها مجلس العموم باعتباره المعبر الحقيقي عن الإرادة الشعبية³

خصائص السلطة التشريعية النظام البرلماني: تتميز السلطة التشريعية في النظام البرلماني بمجموعة من الخصائص تميزها عن باقي السلطات التشريعية في الأنظمة الأخرى وهي:

- البرلمان منتخب ويملك السلطة الفعلية في التشريع فغير هذا العنصر لا يمكن وصف النظام بأنه برلماني.⁴
- التوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية فكل سلطة تملك وسيلة للتأثير على السلطة الأخرى ، فالبرلمان يملك التأثير على الوزارة عن طريق عزلها من خلال طرح الثقة بها وهو ما

¹ عبد الكريم علوان ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، ط 4 ، عمان : دار الثقافة للنشر والتوزيع ، 2009 ، ص 214
² عمار عباس ، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري ، ط 1 ، الجزائر : دار الخلدونية ، 2010 ، ص 43 ،

* اللوردات الروحيون lords spiritual ممثلين الكنيسة ، اللوردات المؤقتين lords temporel فمنهم الوراثةيين للمنصب ومنهم المعينون مدى الحياة
³ عمار عباس ، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق ، ص 43
⁴ مصطفى أبو زيد فهمي ، مبادئ الأنظمة السياسية (النظام البرلماني ، النظام الرئاسي، النظام الإسلامي) ، الإسكندرية : دار المطبوعات الجامعية ، 2009 ، ص 167 .

يعرف بالمسؤولية الوزارية فيما تمتلك الحكومة وسيلة التأثير على البرلمان من خلال حق حل البرلمان¹

● مسؤولية الحكومة أمام البرلمان فرئيس الدولة غير مسؤول أمام البرلمان بينما تقع المسؤولية السياسية على عاتق الوزارة و تكون هذه المسؤولية إما فردية أو تضامنية .

● إضافة إلى المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان ، يمتلك البرلمان وسائل دستورية عديدة تمكنه من ممارسة رقابة دائمة ومستمرة على الحكومة والتأثير عليها ؛ وقد تستعمل هذه الوسائل بصفة فردية أو جماعية من طرف أعضاء البرلمان ومن أهم هذه الوسائل نجد السؤال ، الاستجواب ولجان التحقيق².

● مشاركة السلطة التنفيذية البرلمان في العملية التشريعية بالرغم من أن الوظيفة التشريعية هي الوظيفة الأساسية للبرلمان إلا أنه يمكن للسلطة التنفيذية أن تشارك البرلمان في هذه الوظيفة من خلال حق اقتراح القوانين وحق التصديق بالإضافة إلى إصدارها للوائح التنظيمية وذلك وفق ما يخوله لها الدستور في الدولة .

● الحكومة نابعة من البرلمان حيث تتشكل الحكومة من الأغلبية الفائزة في البرلمان وغالبا ما يكون زعيم الحزب الفائز هو من يتولى رئاسة الحكومة.

● الجمع بين عضوية البرلمان و الوزارة بمعنى يمكن للنائب في البرلمان شغل منصب وزير أو رئيس الوزراء دون أن يفقد عضويته في البرلمان، وهذا الجمع يدل على التعاون بين الحكومة و البرلمان.³

و في الأخير يمكن القول السلطة التشريعية في النظام البرلماني تقوم بالعديد من الوظائف ولكن أهم ما يميزها هي أنها تقوم على مبدأ التعاون مع السلطة التنفيذية مما يخلق نوع من التوازن بين السلطات وهذا ما جعل العديد الدول تتبنى هذا النظام .

فرع ثالث : المؤسسة التشريعية في النظام الرئاسي.

¹ علي محمد الدباس، مرجع سابق، ص 57-58

² عمار عباس ، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص54

³ علي محمد الدباس، مرجع سابق، ص62

يتميز النظام الرئاسي بأن السلطة التنفيذية تتركز بيد رئيس الدولة، فهو صاحب السلطة الفعلية في السلطة التنفيذية ، من خلال توليه رئاسة الدولة و الحكومة¹ ، وتركز السلطة في يد رئيس الدولة يجعله الشخصية البارزة في النظام السياسي ومن هنا استمد النظام تسميته ؛ وتعد الولايات المتحدة الأمريكية النموذج الأمثل للنظام الرئاسي ودراستنا للسلطة التشريعية في الولايات المتحدة نجد أن الدستور حول السلطة التشريعية للكونغرس والذي يتكون من غرفتين :

1- مجلس النواب : فيتكون من 435 عضو يمثل كل منهم 281 ألفا من المواطنين ، ويتم اختيار النواب عن طريق الانتخاب العام على مستوى الدولة كلها ، ومدة العضوية سنتان فحسب.²

2- مجلس الشيوخ : فهو يتكون 100 عضو ، بواقع عضوين عن كل ولاية بتساوي في ذلك الولايات الكبيرة والصغيرة على السواء ، وينتخب الشيوخ لمدة 06 سنوات ويجري تجديد ثلث الأعضاء كل سنتين .³

- **اختصاصات السلطة التشريعية في النظام الرئاسي :** تتميز السلطة التشريعية في النظام الرئاسي بمجموعة من الاختصاصات و الخصائص نذكر من بينها :

● سيطرة البرلمان على الوظيفة التشريعية وممارستها بكل سيادة وذلك تجسيدا لمبدأ الفصل المطلق بين السلطات باستثناء حالات محددة يتدخل فيها الرئيس ، كممارسة الفيتو الرئاسي بإبدائه اعتراضه على بعض القوانين وهو اعتراض توقيفي.

● القاعدة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية تقضي بأن الوزراء لا يسألوا سياسيا أمام البرلمان لأن الحكومة لا تخضع للكونغرس بل لرئيس الدولة ، ولكن هذا النظام يقرر مسؤوليتهم جنائيا أمام البرلمان⁴

¹ علي محمد الدباس ، مرجع سابق ، ص 44

² المرجع نفسه ، ص 46

³ مصطفى أبو زيد فهمي ، مرجع سابق ، ص 141

⁴ عبد الكريم علوان ، مرجع سابق ، ص 211

- لا يمكن الجمع بين عضوية البرلمان و الوزارة، ولا يمكن للوزراء حضور الجلسات البرلمانية إلا زوار ويقعدون في مقاعد الزائرين، و بالمقابل لا يستطيع البرلمان استدعاء الوزراء.
- كما يقوم الكونغرس في الولايات المتحدة الأمريكية بالعديد من الوظائف إلى جانب الوظيفة التشريعية كفرض الضرائب والرسوم ، إنشاء محاكم أدنى درجة من المحكمة العليا ، إعلان الحرب و التفويض برد الاعتداء ، إنشاء الجيوش و تنظيم القوات البحرية و البرية¹ .
- يمكن للسلطة التشريعية قيام ببعض المهام التنفيذية حيث تجب موافقة الكونغرس على تعيينات كبار الموظفين بما فيهم السفراء و القناصل وقضاة المحكمة الاتحادية العليا ، كما تلزم موافقة البرلمان على نفاذ المعاهدات الدولية التي يبرمها الرئيس ، بالإضافة إلى وجوب موافقة البرلمان على ميزانية الاتحاد وعلى الاعتمادات الإضافية التي يطلبها الرئيس مما يشكل نوع من الرقابة على السلطة التنفيذية.²

من خلال التجربة والتطبيق الفعلي لهذا النظام نجد أنه من الصعب جدا إقامة فصل مطلق وصارم بين السلطتين التشريعية و التنفيذية ، فقد تم دائما إيجاد نوع من التعاون بين السلطات فمنها ما نص عليه الدستور ومنها ما أوجده الواقع العملي و الممارساتي للنظام، وهو ما نلاحظه من خلال النظام الأمريكي .

فرع رابع : المؤسسة التشريعية في نظام حكومة الجمعية النيابية أو النظام المجلسي.

يعتبر نظام حكومة الجمعية أحد صور الأنظمة السياسية انطلاقا من مبدأ الفصل بين السلطات، وفي هذا النظام تندمج سلطات الدولة في يد هيئة واحدة تملك سلطة البت في جميع شؤون الدولة، فيما تعمل الهيئات الأخرى باسمها ووفقا لتوجيهاتها.³

¹ عمار عباس ، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق ، ص 69

² للمزيد انظر : علي محمد الدباس، مرجع سابق، ص 46-47

³ علي محمد الدباس، مرجع نفسه، ص 38

فالبرلمان في النظام المجلسي هو برلمان منتخب يمارس السلطتين التشريعية و التنفيذية ، ولأنه لا يستطيع ان يمارس الوظيفة التنفيذية بنفسه فيقوم بتعيين الوزراء واختيار رئيس الوزراء لإدارة دفة الشؤون التنفيذية ويكون تحت إشراف البرلمان ، ومن الواضح أن هذا الاندماج هو لصالح السلطة التشريعية التي تسيطر على باقي السلطات .

وتعد سويسرا النموذج الأمثل لهذا النظام ، ونجد له بعض التطبيقات تفي الظروف الاستثنائية كالثورات والانقلابات فتتكون مجالس تدير هذه المراحل الانتقالية وهو (ما عملت به فرنسا بعد الثورة وتأسيس ما يسمى بالجمعية الوطنية ، وبعد الثورة التي أسقطت حكومة لويس فليب ، وتكرر الوضع مرة ثالثة في بداية الجمهورية الثالثة وسقوط حكومة نابليون الثالث)¹.

خصائص واختصاصات السلطة التشريعية في النظام المجلسي : تتميز السلطة التشريعية في ظل هذا النظام بمجموعة من الخصائص تجعلها تتميز عن مثيلاتها في النظم السياسية الأخرى ، ومن بين هذه الخصائص نجد :

- تقوم السلطة التشريعية في هذا النظام بالوظيفة الأساسية وهي التشريع ولكن دون أن تشترك معها السلطة التنفيذية في ذلك .
- السلطة التنفيذية تابعة للسلطة التشريعية حيث تمارس فيه صلاحيات واسعة جدا اتجاه السلطة التنفيذية ، وتمثل مظاهر هذه التبعية فيمايلي :²
 - اختيار البرلمان لأعضاء السلطة التنفيذية: حيث يعهد البرلمان بالسلطة التنفيذية إلى عدة وزراء يختار من بينهم رئيسا للوزارة أو رئيسا للجمهوري لإدارة شؤون الدولة تحت رقابة البرلمان.
 - البرلمان هو الذي يحدد اختصاصات الحكومة.
 - يحق للبرلمان إلزام الحكومة بسياسة عامة يجب على الحكومة مراعاتها.
 - يحق للبرلمان توجيه الأوامر الملزمة للحكومة وأعضائها.

¹ مصطفى أبو زيد فهمي ، مرجع سابق ، ص172
² علي محمد الدباس ، مرجع سابق

- يحق للبرلمان إلغاء أو تعديل القرارات الصادرة عن الحكومة.

● لا يمكن لرئيس الدولة أو رئيس الوزراء بحل البرلمان لأنه هو من يقوم بتعيين أعضاء السلطة التنفيذية.

● مسؤولية السلطة التنفيذية أمام البرلمان حيث يقوم بتوجيه الأسئلة و الاستجابات ، إضافة إلى عزلهم إن أساءوا التصرف.

يمكن القول التطبيق الفعلي لهذا النظام ، وإذا أخذنا سويسرا كنموذج نجد أنه قد نجح فعلا في تحقيق الاستقرار، و الديمقراطية الأصلية ، رغم سيطرة السلطة التشريعية على باقي السلطات ولكن هذا لا يعني أن هناك تجارب فاشلة لهذا النظام وهذا ما حدث فعلا في فرنسا وتركيا في وقت ما .

وكخلاصة لهذا المطلب نجد أن السلطة التشريعية وباختلاف الأنظمة التي توجد فيها تقوم بدور فعال ورئيسي في عملية إرساء المبادئ الديمقراطية وحماية حقوق الأفراد وتلبية حاجاتهم ، وهو ما نراه من خلال النماذج التي قمنا بعرضها ، والتي توضح أن قيام السلطة التشريعية بدورها على أكمل وجه راجع بالدرجة الأولى إلى طبيعة النظام والعلاقة بين السلطات وكذا البيئة المحيطة به ، وهو يفسر فشل نفس هذه الأنظمة في دول أخرى خاصة دول العالم الثالث.

مبحث ثاني: المفاهيم الأساسية للسياسة العامة.

إن اكتمال الإطار النظري للدراسة يتطلب إضفاء صورة أوضح لمفهوم السياسة العامة، حيث تشكل السياسات العامة أحد أهم الموضوعات في الدراسات الإدارية و السياسية ، فهي تخفي وراءها الكثير من المعاني كالحكومة ، والإدارة العامة ، والمصالح الوطنية مما أضفى عليها سمة التعقيد.

ومن هنا سوف نتطرق في هذا المبحث إلى نشأت وتطور مفهوم السياسة العامة ، وكذا المكونات والخصائص التي تتميز بها ، بالإضافة إلى ذكر أهم مراحل تحليل السياسة العامة.

مطلب أول: مفهوم السياسة العامة وتطورها التاريخي

يعتبر موضوع السياسة العامة من الأهمية بمكان، حيث نشأ كفكرة مع تطور الإنسان وبرز في نشاطاته منذ نشأة الحضارات العريقة، لكن على المستوى العلمي برز بعد الحرب العالمية الثانية بإسهامات العديد من المفكرين حيث جرى التركيز على مفهوم السياسة العامة وكيفية بلورتها، التبصر في أهدافها ومضامينها وأساليب تنفيذها ضمن إطار تحليلي بحسب الأولويات والإمكانيات المتوفرة، وقد أصبح الآن حقلاً دراسياً يستخدم عدة أساليب لجمع المعلومات للبحث والتحليل والمقارنة، وذلك عبر نظام متكامل من البرامج والخطط أو ما يعرف بالسياسات العامة التي تهدف إلى حل المشاكل المجتمعية وتحقيق العديد من المنافع على كافة المستويات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية... الخ.

فرع أول : تعريف السياسة العامة

إن تباين وجهات النظر لدى المعنيين من علماء السياسة حول النقاط وكذا الركائز التي ينطلقون منها بالإضافة إلى أن هذا المفهوم يتصف بالتغلغل و الشمول وكذا التعقيد الذي يعتبر السمة البارزة فيه ، أدى هذا إلى عدم الاتفاق حول تعريف واحد ومحدد لمفهوم السياسة العامة، ومن خلال ذلك أمكن القول أن السياسة العامة هي نتاج تفاعل بين مجموعة من العناصر الرسمية والغير رسمية ، تتسم عملية صنعها بالصعوبة و التعقيد. ولقد قدمت الكثير من التعاريف لهذا المفهوم من طرف الباحثين والدارسين سواء العرب منهم أو الأجانب :

أولاً/ عند المفكرين الأجانب: لقد قدم المفكرين الأجانب العديد من المقاربات المعرفية، والتي حاولوا من خلالها توضيح معنى السياسة العامة وتوضيح اللبس و الغموض الذي يكتفي هذا المفهوم ، ومن بين هؤلاء نجد :

● تعريف هارولد لازويل H. Lasswell: فهو يعرفها من خلال طرحه المشهور: (من يجوز على ماذا؟ متى؟ وكيف؟ . وذلك من خلال نشاطات تتعلق بتوزيع الموارد و المكاسب والقيم والمزايا المادية والمعنوية، وتقاسم الوظائف والمكانة الاجتماعية بفعل ممارسة القوة أو النفوذ، والتأثير بين أفراد المجتمع من قبل المستحوزين على مصادر القوة).¹

¹ – Harold D. Lasswell, politics, who gets what, when, how, New York: Meridian Books, Inc, 1958, P: 13- 17

● أما توماس داي **Tomas Daye**: فيعرفها على أنها (إن السياسة العامة هي ما تفعله ، ومالا تفعله الحكومة)¹

● يعرفها روبرت ايستون **Robert Iston**: (هي العلاقة بين الدائرة الحكومية وبيئتها)²

● تعريف وليام جونسون **W. Jonson**: (أن السياسات العامة تحتوي على خيارات الحكومة من النشاطات التي تخدم المصلحة العامة).³

● ويعرفها كارل فريديريك **Karl Freidrch**: (هي برنامج عمل تقترح لشخص أو جماعة أو الحكومة في نطاق بيئة محددة لتوضيح الفرص المستهدفة والمحددات المراد تجاوزها سعياً للوصول إلى هدف ، أو لتحقيق غرض مقصود).⁴

● إلى جانب ذلك يعرف جيمس أندرسون **J.Andersson** السياسة العامة بأنها (برنامج عمل هادف يعقبه أداء فردي أو جماعي ، في التصدي لمشكلة أو لمواجهة قضية أو موضوع).⁵

ثانياً /عند المفكرين العرب :هناك الكثير من الدارسين العرب الذين حاولوا تحديد أصول فكرية ومقاربات معرفية حول مدلول السياسات العامة ونذكر من بينهم :

● فهمي خليفة الفهداوي :ولقد عبر عن هذا من خلال قوله (أن السياسة العامة هي تلك المنظومة الفاعلة (المستقلة والمتغيرة والمتكيفة و التابعة) التي تتفاعل مع محيطها و المتغيرات ذات العلاقة من خلال استجابتها الحيوية بالشكل الذي يعبر عن نشاط مؤسسات الحكومة الرسمية، و سلطتها المنعكسة في البيئة الاجتماعية المحيطة بها بمختلف مجالاتها ، عبر الأهداف و البرامج و السلوكيات المنتظمة ، في حل القضايا و مواجهة المشكلات القائمة والمستقبلية ، و التحسب لكل ما ينعكس عنها ، وتحديد الوسائل و الموارد البشرية والفنية والمعنوية اللازمة ، وتهيئتها كمنطلقات نظامية هامة لأغراض التنفيذ والممارسة التطبيقية ومتابعتها ورقابتها

¹ ثامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، ط1، عمان: دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، 2004، ص 28.

² Robert Eyston, **The thread of public policy astudy in policy ledearchip**, Indianapolis: Bobbs Merril, 1971, P: 8.

³ Whlliam jonson ,**public administration policy -politics and practice-**,gullford ,connecticut ,1992 ,p150

⁴ – Carl J. Friedrick: **Man and nis gouvernement**, New york: Mac Grow-Hill, 1963, P: 79.

⁵ جيمس أندرسون، صنع السياسات العامة، ترجمة عامر الكبيسي، ط2، عمان: دار المسيرة، 2002، ص 15.

وتطويرها وتقومها ، لما يجسم أو يجسد تحقيقا ملموسا للمصلحة العامة المشتركة ، المطلوبة في المجتمع .¹

● **خيرى عبد القوي** : فيعرفها بأنها : (تلك العمليات و الإجراءات السياسية و الغير سياسة التي تتخذها الحكومة ، بقصد الوصول إلى اتفاق على تعريف المشكلة و التعرف على بدائل حلها ، وأسس المفاضلة بينها ، تمهيدا لاختيار البديل الذي يقترح إقراره في شكل سياسة عامة ملزمة ، تنطوي على حل مرضي للمشكلة .)²

● **تعريف محمد قاسم القريوتي** : فيعرفها على النحو التالي (السياسة العامة هي كل عمل أو تعهد بالقيام بعمل ، أو امتناع مقصود عن القيام بعمل ، أو التعبير عن موقف تقوم به الحكومة بشكل مباشر أو غير مباشر ، يهدف لمعالجة مشكلة عامة متوخية بذلك الوصول لحلول يقدر أنها في مصلحة المجموع ، ومعتمدة في هذا السبيل الطرق العلمية وأفضل الوسائل ضمن الظروف البيئية المحيطة بها³) .

● **أما بسيوني إبراهيم حمادة فيعرفها** : (ما هي إلا أفكار خاصة في البداية ، وعندما يشترك عدد كبير من الأفراد في هذه الأفكار تصبح مقترحات ، وعندما تتبنى السلطات الحكومية هذه المقترحات ، تصبح سياسة عامة .)⁴

ومما تقدم ذكره ، يمكن القول أنه ليس هناك تعريف جامع ومانع لمفهوم السياسة العامة ، فإن مجمل التعاريف المقدمة من قبل الباحثين و الدارسين تدور حول أربع اتجاهات ومنظورات رئيسية وهي :

أولا/من منظور ممارسة القوة (power) : يقوم هذا الاتجاه على أن مفهوم القوة يكتسب أهمية كبيرة وأساسية في تحليل وفهم النشاط السياسي الذي تقوم به الجماعات والدول على السواء ، فالسياسة العامة وفقا لهذا المنظور ، تبين أهم الزمر السياسية ذات القوة وبلوغ التأثير ، والتي تعبر عن السياسة العامة إلى جانب أن معايير القوة تتمثل في الإكراه ، المال ، التأييد الخبرة ، وهو ما عبر عنه

¹ فهمي خليفة الفهداوي ، السياسة العامة- منظور كلي في البنية والتحليل-، ط1، عمان: دار المسيرة ، 2001، ص 38

² ثامر كامل محمد الخزرجي، مرجع سابق ، ص 28.

³ محمد قاسم القريوتي ، رسم وتنفيذ وتقييم وتحليل السياسة العامة ، ط1، الكويت :مكتبة الفلاح ، 2006 ، ص ص30-31 .

⁴ -وصال نجيب العزاوي، مبادئ السياسة العامة، ط1، عمان: دار أسامة للنشر والتوزيع ، 2003، ص 14.

هارولد لازويل **H.Lasswel** من خلال طرحه من يجوز على ماذا؟ متى؟ وكيف؟

غير أن هذا الاتجاه أنتقد من طرف العديد من الباحثين و الذين يؤمنون بأن القوة وحدها كفيلة بتفسير كل التفاعلات والعلاقات التي تتضمنها السياسة العامة ، بالإضافة إلى تداخل المضامين السياسية و الغير سياسية للقوة أثناء التعامل مع السياسات العامة.

ثانيا /من منظور تحليل النظم: إن النظام هو عبارة عن كل مركب من مجموعة أجزاء وفواعل تتأثر فيم بينها ،وينظر أصحاب هذا الاتجاه أمثال دافيد ايستون **D.EASTON** وجبريال ألموند **G.Almnd** على أن السياسات العامة هي نتاج لاستجابة النظام والسلطة السياسية لطلبات الجمهور ، ويمكن تحديد هذه العملية النسقية من خلال المراحل التالية :¹

1/المدخلات :تتمثل في مطالب الأفراد أو دعمهم.

2/المخرجات: وهي تلك القرارات و الأنظمة والأنشطة.

3/التغذية العكسية: تتمثل في ردود الأفعال حيال المخرجات.

4/العلبة السوداء:تحتوي مرحلة العمليات أو مرحلة التحويل.

إن هذا المنظور يفترض استمرارية النظام وأن السياسات ما هي إلا نتاج عن استجابة النظام لمطالب المجتمع ولكن في غالب الأحيان النظام هو الذي يفرض سياساته على المجتمع، وكذلك عدم صلاحية هذا الاتجاه بالنسبة للبيئات المتحركة والتي تشهد عدم الاستقرار .

ثالثا/من منظور الحكومة: تمثل الحكومة صميم السلطة التنفيذية ،لكونها تتشكل من وحدات وهيئات وقطاعات وزارية ، ذات خبرة تكنوقراطية في التعامل مع الجمهور ، ومن أنشطة مفادها الصالح العام ، بحيث أن كل قراراتها ومنظوماتها القانونية ، تعزز وتفعل سياسة عامة معبر عنها بصيغة برامج ومشاريع ومقترحات .²

¹ للمزيد أنظر خليفة فهمي الفهداوي ، مرجع سابق ،ص33

² خليفة فهمي الفهداوي ، مرجع سابق ،ص ص 34-38

ولقد حاز هذا الاتجاه على اهتمام واسع من قبل الباحثين و الدارسين ، وذلك باعتبار أن تعريف السياسة العامة وفق هذا المنظور يعكس اهتماما بارزا نحوه، وذلك بفعل التغيرات الإقليمية التي تشهدها الحياة الاجتماعية، والسياسية لدول العالم خاصة الدول العربية ؛ حيث تشكل السياسات العامة أهم الموضوعات البارزة التي من خلالها يمكن تقييم دور الحكومات وكذا قدرتها على التواصل وتحقيق حاجات الأفراد .

رابعاً/ وفق المنظور الاجتماعي : حيث يكشف هذا الاتجاه مضمون الاجتماعي للسياسة العامة وذلك من خلال فهم القيم والعقائد الأيديولوجية والهيكل الاجتماعي والسياسي .¹

من خلال تمننا وتحليلنا لمختلف المقاربات المعرفية التي تم طرحها وكذا الاختلافات الموجودة بين مختلف الدارسين والباحثين سواء العرب منهم أو الأجانب وكذا المنظورات المتضاربة حول مفهوم السياسة العامة ، يجعلنا نتعامل مع السياسة كقضية سياسية حكومية نظامية واجتماعية تنبع من داخل مجتمع معين يتفاعل في صياغتها فاعلون رسميون وغير رسميون في نطاق بيئة ديناميكية تتحكم فيها مبادئ قيمية وإيديولوجية، وهذا ما جعلنا أمام نظام شامل ومتكامل لماهية السياسة العامة بغض النظر عن مختلف الاتجاهات التي عرفها المفهوم .

فرع ثاني: النشأة والتطور

فقد نشأ مفهوم السياسة كفكرة مع تطور الإنسان وبرز في نشاطاته منذ نشأة الحضارات العريقة، لكن على المستوى العلمي برز بعد الحرب العالمية الثانية بإسهامات مفكرين غربيين وعرب، وقد أصبح الآن حقلاً دراسياً يستخدم عدة أساليب لجمع المعلومات للبحث والتحليل والمقارنة، وقد مرت السياسة العامة كحقل علمي شغل السياسيين والإداريين والقادة والخبراء الأكاديميين بثلاث مراحل متتالية وهي كالآتي:

¹ بارة سميرة ، السياسة العامة :دراسة في المفاهيم الفواعل ، مداخلة أقيمت في الملتقى الوطني حول دور السياسة العامة في بناء الدولة وتنمية المجتمع ،جامعة د الطاهر مولاي سعيدة ،26-27 أبريل 2009

1. مرحلة ما قبل الحرب العالمية الأولى: إن ما أنتجته كتابات الفلاسفة والمفكرين السياسيين الأوائل تؤكد أن أدبيات الفكر السياسي التقليدي قد اهتمت بنظم الحكم منصبه على التكوين المؤسسي للدولة، وتحليل المبررات الفلسفية والسياسية لسلطات الحكومة، نتيجة لذلك ركزت دراساتهم وأطروحاتهم على الإطار الدستوري للدولة ومهام المؤسسات الدستورية الثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية، وما يتصل بكل منها من صلاحيات، أو من تنظيم لمبادئ وقواعد فصل السلطات وتحديد العلاقات المؤسسية الحكومية.¹ ومن ثم فإن الفكر السياسي التقليدي اقتصرته جهوده على السياسة ذاتها، فبقيت وصفية ظاهرية لم تتعمق في تناول المؤسسات والقطاعات الحكومية غوصا تحليليا، كما لم تعتمد إلى فهم وتحليل السلوك السياسي والعمليات المصاحبة لصنع السياسة، فأغفلت ترتيب العلاقات العامة والاتصالات القائمة بين المؤسسات، وهذا ترتب عنه إبقاء محتوى السياسات العامة بعيدا عن البحث والتمحيص، وأن الجهد الوصفي لها بقي محدودا وغامضا وسطحيا.

2. مرحلة ما بين الحربين الأولى والثانية: شهدت بروز المدرسة السلوكية (Behavioral School)، التي أدت إلى انتقال الاهتمام من وصف المؤسسات الدستورية وما يتصل بها من صلاحيات إلى التركيز بما يتم في هذه المؤسسات من عمليات وأنماط للسلوك. فقد برز التوجه السلوكي لعلم السياسة الحديث، الذي صب اهتمامه أولا على سلوكيات أعمال الحكومة وتحليلها ودراسة القواعد النفسية والاجتماعية لسلوك الأفراد والجماعات، ودراسة محددات التصويت في الانتخابات والنشاطات السياسية الأخرى ووظائف الجماعات المصلحية والأحزاب السياسية والسلوك التصارعي بين السلطات الثلاث⁽²⁾، وقد اعتمد هذا المدخل على آلية واضحة لوصف العمليات السياسية العامة، والتركيز على وصف واضح لمضمون السياسة العامة من خلال تحليل أثر القوى السياسية والاقتصادية والاجتماعية فضلا عن تقويم نتائج السياسات العامة على المجتمع.

¹حسن أبشر الطيب، (المحاور النظرية والتجريبية لعلم السياسة العامة)، مجلة الإداري. مسقط: معهد الإدارة العامة العدد 52، 5 مارس 1993، ص 133-134
² - Thomas R. Day, Understanding Public Policy. 7Ed, New Jersey: Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1992, <http://books.google.fr/books?vid=ISBN0139361790&id=FtflkCJbCFMC&q=Understanding+public+policy&d=Understanding+public+policy&pgis=1>, p 2-3, Page web consulté le 02/9/2015,

3. مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية: لقد تبلور مفهوم السياسة العامة من حيث كيفية تحليلها ووضعها والتبصر في أهدافها ومضمونها والتجديد البين لأساليب تنفيذها في إطار الإمكانيات المتاحة، كنتاج للدور المتزايد والمتعاظم للدولة في مختلف شؤون المجتمع. فقد شهدت هذه الفترة انحسارا لفلسفة النظام الاقتصادي الحر ومبادئها، كما اتسمت بالأطروحات المنادية بأهمية تدخل الدولة كمحرك رئيسي للنشاط الاقتصادي، فقد تعاضم دور الدولة في المجتمع بالقدر الذي جعلها في بعض الحالات السلطة المهيمنة والمنسقة لكافة الوظائف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الأمر الذي قاد بعض المفكرين إلى القول أن هذا العصر هو عصر تدخل الدولة.¹

بقدر ما أسهمت هذه الفترة في تزايد الاهتمام بالسياسات العامة في إطار يتميز بالطابع الفكري والتجريبي، فإن علم السياسة العامة لم يكتسب معناه الاصطلاحي علميا، إلا في مطلع الخمسينات من القرن السابق، على يد عالم الاقتصاد السياسي "هارولد لازويل H.D Lasswel" الذي تناول بالدراسة في كتابه: من ؟ يحصل على ماذا؟ متى؟ وكيف؟ جوهر العمليات التبادلية والتوزيعية المتضمنة في رسم السياسات العامة وتنفيذها، وكتابه مع "دانيال ليرنر D.Lirner" عام 1951م المعنون ب: "علوم السياسات: التطورات المعاصرة في الهدف والأسلوب"²، الذي تطرق فيه إلى الإطار التحليلي للسياسات العامة، وهنا يقول "لازويل": «إن هناك اتجاهات واضحة في العلوم الاجتماعية يتجاوز الحدود التخصصية لتلك العلوم المختلفة، ولهذا الاتجاه وجهان، ففي الأول هناك اهتمام وتركيز على احتياجات عملية صنع السياسات من المعلومات، وهو يركز على عملية صنع السياسات وتنفيذها، أما الوجه الثاني والذي يهتم بتطوير محتوى المعلومات وتفسيرها لصانعي السياسات، فإنه يقع خارج نطاق العلوم السياسية»³

لقد ارتبط مفهوم السياسة العامة وما يختص بعملية تحليلها ضمن هذا التحول الذي طرحه "لازويل" فيما سبق إلى حد ما وواضح بالعلوم السياسية، وحصرها بما يختص بنظام الحكم في أمريكا

1- حسن أبشر الطيب، الدولة العصرية دولة مؤسسات. القاهرة: الدار الثقافية للنشر، 2000، ص 18.

2 المرجع نفسه، ص 136

3 أحمد مصطفى حسين، تحليل السياسات: مدخل جديد للتخطيط في الأنظمة الحكومية، ط1، دبي: مطابع البيان التجارية، 1994، ص 31.

خاصة بعد ظهور المدرسة السلوكية في بداية الستينات، وعندما تزايد الاهتمام بدراسة منهج تحليل النظم (Systems Analysis) الذي تحول من تسليط الضوء فقط على الدولة إلى تسليطه نحو الأبعاد المتعددة التي تشكل حقيقة اجتماعية، ونتيجة لهذا التحول أصبحت الجماعات والقوى الاجتماعية هي ركيزة البحث والاهتمام والتحليل.¹

ومع بداية السبعينات زاد الاهتمام أكثر بتحليل مخرجات النظام السياسي، بسبب تفاقم المشكلات الاجتماعية داخل الولايات المتحدة الأمريكية بين السود والبيض، والتورط الأمريكي في حرب فيتنام حيث ظهرت الحاجة داخل مؤسسات الحكومة الأمريكية إلى تحليل هذه المشكلات ومحاولة صياغة السياسات التي تعالجها⁽²⁾، لذلك سرعان ما احتلت دراسات تحليل السياسات أهمية كبرى داخل مراكز المعلومات والاستخبارات ومراكز البحوث بدءاً من مؤسسة (Rand Corporatin) ومروراً بمعهد (بروكيتز Brokit) ومركز دراسات الشرق الأدنى، وحتى وزارتي الخارجية والدفاع ولجان الكونغرس المختلفة، وكثيراً ما قام محللو السياسات في هذه المراكز بصياغة سياسات ومواقف الولايات المتحدة الأمريكية تجاه العديد من القضايا في الثمانينات، حيث كان التركيز على مشكلات التضخم والبطالة والإنفاق الحكومي ومشاكل التجارة الدولية والشرق الأوسط.

وهكذا انتقل حقل السياسات العامة من الوصف إلى التحليل، إلى أن صار محل الدراسة المقارنة في أواخر السبعينات بين مختلف الدول والنظم السياسية، ويمكن إرجاع هذا الاهتمام المتزايد بهذا الفرع إلى مجموعة من العوامل:

1. الاعتماد على الحاسب الآلي في تحليل البيانات، مع التركيز على الجوانب القابلة للقياس الكمي.
2. تركيز التيار السلوكي في السياسة المقارنة على جانب المدخلات مع إهماله وتجاهله لجانب المخرجات.

¹ فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق، ص 29
² سلوى الشعراوي جمعة وآخرون، تحليل السياسات العامة في الوطن العربي. القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، 2004، ص 29

3. وأهم عامل أدى إلى التركيز على السياسة العامة، هو تزايد دور الحكومة في الحياة المجتمعية وفي كافة القطاعات على مستوى كل دول العالم.¹

وخلال التسعينات وما بعدها حتى القرن الحادي والعشرين وما أحدثه من تغيرات على دور الدولة وارتفاع مستويات التفاعل بين مؤسسات القطاعين الخاص والعام وكذا تزايد دور المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية في صياغة أولويات السياسات العامة وتحديد مساراتها، خاصة عند التغير في مفهوم السيادة والتسارع المعلوماتي والاتصالي، الذي منح للمنظمات الدولية غير الحكومية القدرة السريعة على التدخل في السياسات العامة الداخلية للدول ومن ثم التأثير في مضامين هذه السياسات²، وهذا كله قد أسهم في بلورة الاتجاهات الحديثة التي ترى أن السياسات العامة ما هي إلا محصلة للتفاعلات الرسمية وغير الرسمية، بين عدد من الفاعلين على المستوى المحلي والمركزي، وأن السياسات العامة في ضوء ذلك تعبر عن إرادة الفاعلين الذين هم عادة ما يكونون أعضاء في شبكة منظمة تُدعى حاليا باسم "شبكة السياسة **Policy Network**".³

وبتحليل ما سبق يمكن القول أن علم السياسة العامة قد تطور من الوصف إلى التحليل ثم إلى المقارنة ليصبح الآن حقلا شاملا نما مع بدايات تطور الفكر السياسي، ليصل في هذا القرن بمنهجية وأسلوب علمي للتحليل مستقل وكنقطة إلتقاء بين العديد من العلوم الاجتماعية كالاقتصاد والعلوم السياسية، والاجتماع، والإدارة وغيرها، ومع هذا التطور توالى اهتمامات متتابعة بعلم السياسة العامة، تمثلت في الأبحاث والدراسات النظرية والتجريبية في العديد من التخصصات، وكان نتاجها ما نعايشه حاليا من تعدد المحاور والأطروحات العلمية والعملية التي أثرت التوجهات والفكر بالمعارف

¹ - زاهي بشير المغيربي، قراءات في السياسة المقارنة، ط2، بنغازي: منشورات جامعة قار يونس، 1998، ص 242.

² - فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق، ص 31

³ - David Hazlehurst, « Networks and Policy Making », Discussion Paper N° 83, Australian National University, p3, http://www.crawford.anu.edu.au/degrees/pogo/discussion_papers_previous/No83Hazlehurst.pdf, page web consulté le 4/9/2007.

والتجارب المتصلة بفعاليات وقواعد صنع السياسات العامة وطرق تنفيذها وتقييمها بشكل فعال وكفاء.

مطلب ثاني: مكونات وخصائص السياسة العامة

انطلاقاً من المقاربات المعرفية التي تم تقديمها اتضح بأن السياسة العامة غالباً ما تعبر عن فعل الحكومة أو ردة فعلها حول تحديد أبعاد المشكلة المجتمعية، وما قد يترتب عنها من آثار وتداعيات ، ومن ثم محاولة بلورة سياسة عامة لحل مشكلة معينة ، من خلال إصدار مجموعة من القرارات والقوانين و المراسيم و الإجراءات التنظيمية بغرض تحقيق الأهداف المرجوة ، متبعة في ذلك عدة أساليب وطرق علمية من أجل تنفيذ هذه السياسات ، ولا تقف الحكومة عند هذا الحد ، بل تقوم بالمتابعة والإشراف خلال جميع مراحل التنفيذ ، فصياغة السياسة العامة هي عملية ديناميكية متحركة تستلزم مسابرة المستجدات و التطورات الحاصلة ، وهذه العملية هي جوهر السياسة العامة والتي تجعلها تتميز بمجموعة من المكونات الخصائص.

فرع أول :مكونات السياسة العامة

ومن هنا يمكن القول أن أي سياسة العامة تتكون من مجموعة من العناصر تمثل محصلة من المفاهيم المترابطة و المتفاعلة ، فالتعرف على مضمون السياسة العامة يكون من خلال التطرق إلى مكوناتها و عناصرها الأساسية ، والتي تتمثل فيما يلي :

1/المطالب الأساسية و الاحتياجات : وتتمثل في كل ما يطرح على طاولة الحكومة من قبل الأفراد سواء كانوا أفراد عاديين ، أو موظفين أو رسميين فاعلين في النظام السياسي ، وذلك قصد التحرك إزاء قضية معينة أو التوقف عن المضي في اتجاه معين ، فالمطالب المطروحة من جانب الأفراد والأهالي تثير انتباه صانعي السياسة العامة ، وبالتالي تعد نقطة البدء في دراسة عملية الصنع¹

¹ جيمس اندرسون ، مرجع سابق ،ص16-17

2/القرارات السياسية : يشير مفهوم القرار إلى كونه عملية اختيار بديل من مجموعة من البدائل للتوصل إلى البديل المناسب بشأن موضوع معين ، أو هو عمل قانوني نهائي يصدر من سلطة إدارية عامة بإرادتها المنفردة لإحداث آثار قانونية معينة.¹

وهي تشمل ما يصدره صانعي القرارات و الموظفين العموميون المخولون بإصدار الإيرادات الملكية و المراسيم و الأوامر و التوجيهات المحركة للفعل الحكومي ، فقرارات السياسة العامة هي غير القرارات الروتينية المعتادة.²

3/إعلان محتويات السياسة : وتمثل الخطابات و الإعلانات الرسمية أو او التغييرات و التصريحات الحكومية العامة ،الموجهة للمجتمع و الرأي العام والمعنيين³ وهو بذلك (التغيير الرسمي لمضمون السياسة العامة ، والذي يشمل القوانين التشريعية و الأوامر التنفيذية ، والدساتير والقواعد و التنظيمات الإدارية ، أقوال الموظفين الرسميين ، المعبرة عن توجيهات الحكومة وما تنوي القيام به ، وقد يكون وصف السياسة و مضمونها غامضا كما قد يحصل تناقض عند شرحها أو شرح مضمونها في المستويات المختلفة أو في السلطات أو في الوحدات الإدارية ، كما أن محتوى السياسة العامة يشير إلى المعارف و المعلومات الأساسية المختلفة لهذه السياسة)⁴

4/مخرجات السياسة : وهي محصلة النتائج المحققة والانعكاسات الملموسة الناتجة عن السياسات وهي كذلك (المؤشرات الملموسة الناجمة عن السياسة العامة في ضوء القرارات السياسية و التصريحات التي يلمسها المواطنون من العمال الحكومية ، ولا تشمل الوعود و النوايا ، وقد تكون المخرجات المتحققة عن السياسة العامة بعيدة أو مختلفة عم يتوقع تحقيقه أو ما تنص عليه السياسة نفسها)⁵.

فهي بذلك تعبر عن ما تم انجازه فعلا وليس ما تقوم به الحكومة من وعود وتطمينات للأفراد .

¹ سرير عبد الله رابع ،(عملية صنع القرار وتطبيقه على الإدارة العامة بالجزائر)، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه دولة في العلوم السياسية ، فرع التنظيم السياسي و الإداري ، كلية العلوم السياسية والإعلام ، جامعة الجزائر ،2006،ص40

² تامر محمد كمال الخزرجي ،مرجع سابق،ص 29

³ فهمي خليفة الفهداوي ، مرجع سابق ص41

⁴ سلوى الشعراري جمعة وآخرون، مرجع سابق،ص79

⁵تامر محمد كمال الخزرجي ،مرجع سابق،ص 29

5/آثار السياسة : (وهي العوائد المحصلة أو النتائج التي يتلقاها المجتمع من جراء تطبيق السياسة العامة سواء كانت مقصودة أو غير مقصودة ، والتي تنجم عن الفعل أو الامتناع عن الفعل)¹، وهي بذلك تعبر عن تلك التغيرات الفعلية في السلوك أو الاتجاهات الناتجة عن مخرجات السياسة²؛ وقياس الآثار الناجمة عن تنفيذ السياسات العامة يساعدنا على التأكد مما إذا كانت هذه السياسات تصب في الوعاء الموجه إليه وتتوصل إلى الأهداف التي شرعت من أجلها أم لا وهذا التساؤل يدخل في تقييم السياسات العامة .

فرع ثاني : خصائص السياسة العامة

إن الحديث عن خصائص السياسة العامة ، يمكننا من توضيح الغموض و النقص الموجود في التعريفات السابقة وهو ما يساعد في فهم مدلولاتها و معالمها الأساسية وتمثل في:

1/ السياسة العامة هي فعل للحكومة (أي أن السياسة العامة تمثل الخيارات الحكومية ونشاطاتها الرسمية، المتطورة والمستمرة ، فالحكومة تقوم بتبني سياسة عامة معينة إزاء مشكلة أو قضية مجتمعية ، وتصدر بشأنها قانون أو مرسوم أو تعليمات نظامية أو قرارات تحدد المسارات و الأنشطة و الأهداف ، و التي ستكون من مهام المؤسسة الحكومية المعنية بتلك الأنشطة أو القضية.)³؛ وبالتالي فالسياسة العامة تشمل البرامج والعمال المنسقة التي تصدر عن القادة الحكوميين ، وليست القرارات المنفصلة والمنقطعة ، فإنها تشمل مثلا المراسيم الصادرة بتشريع القوانين وكذا القرارات المنفصلة و المنقطعة ، فإنها تشمل المراسيم الصادرة بتشريع القوانين وكذا القرارات المنفذة لهذه القوانين⁴

2/السياسة العامة ذات سلطة شرعية : حيث أنها تشكل بعدا من أبعاد الالتزامات القانونية والشرعية ، حيث بمجرد إقرار سياسة عامة معينة من قبل صانعيها ، يتم وضع أو إصدار قانون أو مرسوم أو نظام يمنع أو يجيز تصرف أو سلوك معين ، وبالتالي : " فإن السياسات العامة تمثل

¹جيمس أندرسون ، مرجع سابق ، ص18

² عامر خضير الكبيسي، السياسة العامة – مدخل لتطوير الأداء الحكومات ، القاهرة : المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2008، ص18

³ حسن أبشر الطيب ، الدولة العصرية دولة مؤسسات، مرجع سابق ، ص 49

⁴ جيمس أندرسون ، مرجع سابق ، ص16

التزامات قانونية ،تتطلب الولاء من قبل الموظفين اتجاهها،وهذه الالتزامات القانونية هي التي تميز السياسات العامة الحكومية عن السياسات الأخرى الغير عامة " 1؛ إذن فالسياسة العامة تركز على القانون ، وبالتالي يتعرض المواطن لعقوبات لعدم التزامه بها كالغرامات و السجن ..، كون السياسة العامة تحكم المجتمع بأكمله ويجب عليه العمل في إطارها 2

3/ أن السياسة العامة نشاط هادف ومقصود: فالسياسة العامة تشمل الأعمال الموجهة نحو أهداف مقصودة ، ولا تشمل التصرفات العشوائية و العفوية التي تصدر عن بعض المسؤولين ، فالسياسة العامة في ضوء الأنظمة السياسية لا تتضمن أشياء تحدث توا .3"ولأجل التوصل إلى تطبيق فعلي للسياسة من خلال كونها نشاطا هادفا مقصودا فمثلا على السياسة العامة أن تكون فيما تقرره حول زيادة الخدمات الصحية ، وتوفير اللقاحات الدورية في أوقاتها إضافة إلى توسيع خدمات الإسعاف الفوري ، والتخصصات الطبية والوسائل و المعدات المطلوبة إلى جانب تفعيل النوعية الصحية المستمرة بما يكفل التنفيذ الفعلي لمتطلبات السياسة العامة المتخذة 4

4/السياسة العامة استجابة واقعية ونتيجة فعلية : حتى تتمكن الحكومة من اتخاذ سياسة عامة سليمة ورشيدة لابد من الاهتمام بالمشكلات التي يريد المجتمع من الحكومة حلها و الالتفات إليها حتى تصبح مخرجات واستجابة النظام لهذه المدخلات التي تعبر عن مطالب وضغوط وتأثيرات صادرة من بيئة مجتمعية ،"فهي بذلك تعبر عن أمور واقعية ومطالب ملموسة وبالتالي يمكن لهذه المخرجات تطبيقها في أرض الواقع ، ولا تكون فقط مجرد وعود وتطمينات مستقبلية ، وهو ما يستوجب من الحكومة توحيد الاتجاهات من أجل تحقيق الأهداف المرجوة" 5.

5/ السياسة العامة ذات طابع شمولي : فهي تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة وليس المصالح الخاصة ، لأن المصلحة العامة تقتضي استفادة عدد أكبر من الجمهور المقصود من وراء السياسة المطبقة ،

11 حسن أبشر الطيب، **الدولة العصرية دولة مؤسسات** ، مرجع سابق ،ص 50

2 خليفة فهمي الفهداوي ، مرجع سابق ، ص46

3 جيمس أندرسون ، مرجع سابق ، ص15

4 خليفة فهمي الفهداوي ، مرجع سابق ،ص47

5 ، مرجع نفسه ،ص ص47-48

وهذا الشمول لا يتناف و حالة التنوع و التخصص في السياسات العامة كالسياسة الموجهة مثلا : إلى فئات معينة كالفلاحين ، أو التجار أو الحرفيين ... ، وهذا ما يدخل في تصنيف السياسات العامة .

6/ السياسة العامة تعكس ما يسمى الجدوى السياسية : أي أنه البدء في تقييم السياسة العامة قبل المباشرة في تنفيذها ، حيث تمثل الجدوى مؤشرا هاما من مؤشرات نجاح السياسة العامة ، وذلك بطرح التساؤلات حول النتائج و الأهداف المرجوة من قبل تلك السياسات¹

7/السياسة العامة هي توازن بين الفئات و الجماعات المصلحية: لأنها خلاصة التفاعلات المختلفة داخل البيئة من أحزاب وجماعات مصالح ونقابات ، مما يجعلها محلا للصراع و المساومة و التفاوض بغية تحقيق أكبر المكاسب و المنافع لصالح فئة دون الأخرى

8/السياسة العامة تعتمد على الوسائل العلمية : لا بد للسياسة العامة أن تعتمد على الأساليب العلمية و التكنولوجية ، وهو ما يؤدي بالحكومة إلى الاستعانة بالخبرة مما أدى إنشاء مراكز التفكير والبحث **Think Tanks** وخاصة في الدول المتقدمة وهذه المراكز تمد الحكومات بالتوصيات والاستشارات ، التي تساعد في اتخاذ قرارات سليمة ورشيدة²

ومن خلال ما تم عرضه من خصائص نخلص إلى أن السياسات العامة تأخذ في غالب الأحيان شكل الخطط و البرامج و القرارات تتولاها السلطات الحكومية الرسمية ، بمختلف مراكزها تسعى إلى تحقيق أهداف معينة ، وفهم هذه الخصائص يزيل بعض اللبس عن مفهوم السياسة العامة الذي يتسم بالغموض و اللبس .

مطلب ثالث : مراحل صنع السياسة العامة

إن عملية صنع السياسة العامة هي عملية مركبة ودينامكية ، وتتسم بالتعقيد ، وهي بذلك تأخذ شكل خطط و برامج ، توضع حيز التنفيذ كي تصل وتحقق الأهداف المرجوة و المقصودة ، ومن ثم

¹ سلوى شعراوي جمعة ، مرجع سابق ، ص112

² محمد قاسم القريوتي ، مرجع سابق ، ص 34

معرفة الآثار فهي إذا تمر بعدة مراحل بداية من تحديد المشكلة وصياغتها وصولاً إلى تنفيذ السياسة و تقييمها ، هذه المراحل تعتبر جوهر نجاح أي سياسة عامة في حال إتباعها بدقة ، وبالتالي سنتطرق في هذا المطلب إلى المراحل التي تمر بها عملية الصنع وهي كما يلي :

1/تحديد المشكلة وتعريفها: يتطلب صنع سياسة حكومية لعلاج مشكلة أو قضية عامة تحديد وتعريف ودقيقين لطبيعة المشكلة التي يعاني منها المجتمع ويسعى لإيجاد حل لها ،ويعد تعريف المشكلة العامة من أهم خطوات رسم السياسة العامة¹ فالمشكلة هي السبب في وضع السياسات وذلك يتطلب من الحكومة تحليلاً جيداً لأبعادها وآثارها من أجل اتخاذ البدائل و الحلول المناسبة لإزائها. وتعرف المشكلة على أنها ترتبط بقضية أو موقف معين ،أو حاجات مطلوبة ، وبالتالي هي ظاهرة محددة لها أغراضها وآثارها المباشرة و الغير مباشرة وهي قابلة للحل في إطار المقومات البيئية².

وتعرف أيضاً على أنها إطار فكري يساعد على وصف واقع معين ، وعلى تنظيم الجهد الهادف ، لفهم وتقييم الواقع من حال إلى حال³.

ويتم التساؤل هنا ما الذي يجعل الحكومة أو صانعو القرار يهتمون ببعض المشاكل دون الأخرى، ولهذا فإنه لا يتم الاقتصار فقط على المشكل وإنما المشاكل العامة التي تمس شريحة واسعة من المجتمع ، تثير انتباه الحكومة مثل: التلوث الطبيعي، البطالة، السكن...الخ. لذا فالمشكلة العامة هي التي تدفع صناع السياسة العامة لتحرك بسرعة لأنها تمثل مجموعة المطالب والحاجات والقيم التي يجب الاستجابة لها، والصفة العمومية هي الصفة الأساسية في تحديد مشاكل السياسة العامة⁴

¹ تامر كمال الخزرجي ، مرجع سابق ، ص 163

² حسن أبشر الطيب ، مرجع سابق ،ص25

³ تامر كمال الخزرجي ، مرجع سابق ، ص163

⁴ أحمد مصطفى حسين، تحليل السياسات: مدخل جديد للتخطيط في الأنظمة الحكومية، ط1، دبي : مطابع البيان التجارية، 1994،

ص 250.

خطوات المشكلة : تمر عملية تحليل المشاكل بعدة مراحل وقد صنفها قاسم القريوني إلى سبعة خطوات¹:

- 1- تعريف المشكلة وتميزها.
- 2- تحليل المشكلة : من خلال معرفة أسبابها وأهدافها.
- 3- إعداد قائمة بالحلول الممكن إتباعها لحل مشكلة.
- 4- تقييم الحلول حسب المعايير الملائمة، وتشمل المهارات المطلوبة، الموارد مادية والبشرية، تكلفة مخاطر، ومراعاة البيئة و القيم
- 5- تحديد الخيار الأفضل واتخاذ القرار.
- 6- وضع خطة للتنفيذ.
- 7- المتابعة والتقييم، لمعرفة نجاح وفشل التنفيذ.

2 / الأجنحة السياسية وجدول الأعمال (Gouvernement Policy Agenda):

تواجه الحكومات العديد من القضايا العامة والمشاكل المجتمعية ، لكن لا تستطيع أن تحل كل تلك المشاكل مهما كانت إمكاناتها المادية والبشرية ، لهذا فإنها تقوم بإدراج أهم القضايا والمشاكل العامة الأكثر طلبا عند المجتمع في جدول يسمى بجدول أعمال السياسية العامة أو ما يسمى (بأجنحة سياسة الحكومة)^{*}، و التي تتطلب عملية مناقشة فعلية يترتب عنها اتخاذ قرارات رسمية مناسبة لتلك المطالب المطروحة ، وعليه يميز كوب **Coob** ، وإيلدر **Alder** بين نوعين من جداول الأعمال الأول نظامي والثاني حكومي، فالأول يضم المسائل التي تتبناها السلطة، تستدعي تدخل السلطات الثلاث وفقا لصلاحياتها واختصاصاتها، أما الثاني بمثابة جدول للنقاش يكتفي عادة بالمستوى الحكومي لمعالجتها ، وما تجدر الإشارة إليه أن جدول الأعمال السياسية يتميز بغياب التفاصيل فيه

¹ محمد، قاسم القريوني، ، مرجع سابق ص 216-217.

* الأجنحة الحكومية يعرفها Jhon Kingdon : بأنها قائمة تتضمن الموضوعات و المشكلات الموجودة أمام موظفي الحكومة والتي يشارك الناس من خارج الحكومة للموظفين الرسميين فيها وفي إعطائها قدرا من الاهتمام و العناية خلال أي فترة من الوقت

وعدم الوضوح وموضوعاته محل جدل دائما، أحيانا قد تدرج مشكلة في الأجندة الحكومية لكن هذا لا يعني انتقالها إلى مراحل أخرى متقدمة في السياسة العامة ، هناك العديد من القضايا تدخل الأجندة وتبقى عالقة أو تزول بسبب ظهور مشاكل أكثر أهمية وإلحاحا على الساحة¹.

وعليه فإن عملية تنظيم الأجندة يمثل مرحلة حاسمة وخطوة أساسية تقتضيها كل قضية في السياسة العامة، على اعتبار أن عملية التوصل إلى اتخاذ سياسة عامة تمثل بدورها خطوات مترابطة فيما بينها وتشتمل على:

- التعرف على المشكلة التي أصبحت قضية في المجتمع السياسي.
- العمل على إيجاد مكان لهذه القضية ضمن أجندة الحكومة.

وتقع مسؤولية انتقاء المشكلات على فئة معينة من الموظفين الحكوميين يطلق عليها اسم المنظمون السياسيون (**POLITIQUE ENTRPRENEUR**) الذين يمنحون جهدهم وأوقاتهم و خبرتهم للتعرف على المشكلات وحجمها وأيضا تحليلها².

فالمشكلة عندما تحضأ بمركز في جدول أعمال الحكومة تكون في مرحلة البحث و الاستخبار ولكن لكل نظام سياسي أكثر من جدول أعمال واحد تكون فيه القضايا العامة متباينة من حيث درجة تأثيرها.

3/تجميع البيانات والمعلومات : إن وجود مشكلة و السعي إلى إيجاد حلول لها يستدعي وضع سياسة عامة ، هذه الأخيرة تتطلب وجود منظومة وافية من المعلومات التي تساعد على إدراك المشكل وأبعاده وانعكاساته ،فالفاعل السياسي المتخذ للقرار أو الواضع للسياسة يسعى إلى تكوين حقل معلوماتي ،لكون المعلومات التي غالب ما تكون محدودة ، تؤثر في الاختيارات المتوصل إليها ؛ وذلك

¹ عامر الكبيسي ، مرجع سابق ،ص82

² خليفة فهمي القهداوي، مرجع سابق ص236.

من منطلق من يملك المعلومة يملك صنع القرار ، فإن توفر المعلومة اللازمة والدقيقة سيؤدي إلى كشف عن المشكلات وكذا معرفة نقاط الضعف والخلل في أي نظام سياسي .

حيث أن هذه المرحلة تعمل على جمع أكبر عدد ممكن من البيانات والإحصائيات ، المتعلقة بالمشكلات من جهة ، وبالإمكانيات المتوفرة من جهة أخرى ، كما يجب أن تكون البيانات و المعلومات دقيقة وحديثة ومعبرة عن الواقع الفعلي ، لكي يمكن الاعتماد عليها في المرحلة الموالية ، لوضع البدائل و المفاضلة بينها ، كما يتم تحديد المصادر الوطنية و الدولية التي لها علاقة بالمشكلة التي يمكن لها التدخل فيها ¹.

وبالتالي فإن توافر المعلومات المتكاملة، تعتبر الركيزة الهامة في استمرارية المنهجية التحليلية للسياسة العامة ولمشكلاتها، ضمن مراحل الاستدلال و الاستنتاج و التحليل و التقويم و لاختيار البديل الأحسن، ومن أجل تحقيق الفائدة من المعلومات يجب أن تتوفر فيها الخصائص الآتية:

أ. الموضوعية و الدقة.

ب. الشمولية: أي القدرة المعلوماتية على الاتصال بطبيعة المشكلة و العناصر المؤثرة فيها و المتأثرة بها.

ج. الملائمة: أي قدرة المعلومة على إعطاء المدلولات و الآثار التي تساهم في الإحاطة بأبعاد المشكلة ، وتحديد أفضلية البدائل الممكنة مع الحلول ².

4/ بلورة السياسة العامة (وضع البدائل) : بعد تحديد المشكلة ووضعها على الأجندة ، وجمع المعلومات حولها ، لا بد للحكومة من بلورة الأفكار السياسية الممكنة إتباعها ، وذلك بوضع البدائل المتاحة من أجل التعامل مع المشاكل ذات الأولوية .

¹ عبد العزيز حبتور، أصول ومبادئ الإدارة العامة ، ط1، عمان : الدار الجامعية للنشر و التوزيع ، 2000 ، ص .
² خليفة فهمي الفهداوي ، مرجع سابق ، ص، 100 .

وتعتبر هذه المرحلة هي المرحلة الوسط في صنع السياسة العامة ، كونها توظف معطيات المرحلة السابقة من معلومات ومعطيات و بيانات، وأيضا بالنسبة للمرحلة الموالية من قدرات وخيارات وتصورات صناعات ومحلي السياسة العامة لوضع سياسة عامة بشأن مشكلة أو قضية ما ، حيث تتوقف وضع جدوى هذه الحلول على قيمة المعلومات و التحليل و الخبرات و الكفاءات و المهارات المتوفرة لدى صناعات السياسة الرسميون ، وذلك في إطار مختلف النماذج التي يستخدمها صناعات السياسة في عملية وضع الحلول وإعداد البرامج و الخطط ، وتم ذلك في جو من الرشد بمعنى اختيار الحلول التي تشمل أكبر عدد ممكن من الأفراد و الشرائح في المجتمع والتي تحقق فوائد كبيرة ، أي يجتنب تبني حلول وسياسات تترك آثار جانبية أو تتطلب تكلفة كبيرة ، و هذا لا يعني التضحية بالقيم الاجتماعية في سبيل تعظيم الكسب المادي ، فالرشادة والعقلانية تجمع كل مايجري في البيئة، وتعد من المتطلبات الأساسية و المحورية الهامة في وضع البدائل و الحلول¹ .

5/صياغة السياسة العامة : يرى جيمس أندرسون أن صياغة السياسة العامة تتضمن بلورة مقترحات أولية لبرامج العمل اللازمة لمواجهة المشكلة ، فصياغة المشكلة لا يعني بالضرورة إصدار قانون أو أوامر تنفيذ أو قاعدة إدارية ، فيمكن لصانعي السياسة العامة عدم الفعل أو التحرك إزاء قضايا معينة وتركها على جنب ، فالأحداث و القضايا هي التي تحدد ذلك بمعنى أن وجود مشكلة على جدول الأعمال لا يعني بالضرورة أن سياسة عامة ستتخذ بشأنها² .

فإن لب وجوهر هذه المرحلة هو أن تعكس السياسة العامة ما يسمى بالجدوى السياسية ، حيث تعكس هذه الخاصية تقويما قليلا للآثار المتوقعة من السياسة العامة ، كما تشكل الجدوى مؤشرا من مؤشرات نجاح السياسات³ ، وبما أن السياسة العامة مجال وموضوع معقد ، بل وربما هو من أعقد المواضيع تعقيدا التي تواجه الدول و الحكومات ، يطرح محلي وصانعي السياسة العامة عدة أسئلة لتحديد وصياغة السياسة العامة و تنفيذها ومنها على سبيل المثال وليس الحصر :

أحمد طييب ،(دور المعلومات في رسم السياسة العامة في الجزائر - دراسة حالة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي) ، مذكرة لنيل شهادة ماجستير غير منشورة ، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية ، جامعة الجزائر ، 2007، ص 31-32 .
² جيمس أندرسون ، مرجع سابق ، ص 85 .
³ أحمد طييب ، ، مرجع سابق ، ص 33

- هل السياسة التي سيتم تطبيقها تتطلب مشاركة سياسية فعالة وفاعلة ؟
- ما هي السبل و الطرق وما المستطاع فعله لضم أكبر قدر ممكن من الأفراد ؟
- وكيف يمكن التحكم في ذلك محليا ؟

كل هذه الأمثلة وأخرى تظهر وتفسر حالة الشك التي تنتاب محلي وصناع السياسة العامة لوضع واختيار بديل معين ، وأن عدم التأكد من وجود إجابات واضحة ومحددة لهذه الأمثلة هي جزء من السياسة العامة ذاتها ،والإجابة على هذه الأمثلة وغيرها تظهر لنا مدى صعوبة عمل عملية اختيار البديل الأفضل ،وتبنيه كسياسة عامة تحقق الرضا لجميع الأطراف التي تدخل في صياغتها¹ .

وفي ظل هذه التجاذبات تبقى أعداد كبيرة من الخيارات السياسية ضمن عدم اليقين وهو ما يطبع عملية صنع السياسة ، لذلك يجب أن تعتمد هذه المرحلة على التحليل السياسي العميق و الموضوعي للقضايا المطروحة .

6/ اعتماد وتنفيذ السياسة العامة : إن تنفيذ السياسة العامة هو تحويلها إلى نتائج عملية ملموسة ، كما يشير أيضا إلى مجموعة النشاطات والإجراءات و التدابير التنفيذية و الهادفة لإخراج السياسة العامة ووضعها حيز التنفيذ الفعلي العملي ، وذلك باستخدام وسائل وإمكانيات مادية وبشرية و غيرها لأجل تحقيق أهداف السياسة العامة .

فبعد اعتماد السياسة العامة يتم التنفيذ الفعلي لها أو البديل الذي تم اختياره حيث تكتسي السياسة العامة طابع الرضا لجميع الأطراف المعنية بها و التي تم فيها تقليص الصراعات و المساومات واختلاف وتباين الآراء بطريقة مرضية ، ولو كان ذلك على حساب الأقلية التي لم تساند هذا النوع من السياسة² ؛ فعملية التنفيذ تعد استمرار للعملية السياسية و التي لا تنتهي بإصدار و إقرار السياسة العامة ، بل ينتقل العمل إلى السلطة التنفيذية و كافة الأجهزة التابعة لها من وزارات وإدارات و مؤسسات وهيئات ومؤسسات عامة ومسؤولة جميعها عن تنفيذ السياسة العامة كل في مجال

¹ المرجع نفسه ، ص 34

² تامر كمال الخزرجي ، مرجع سابق ، ص170

تخصصه¹، ولكن هذا لا يعني أن الأجهزة الإدارية تنفرد بعملية تنفيذ السياسة العامة، فهناك جهات أخرى تسهم في عملية التنفيذ وهم المشرعون والقضاة، والجماعات الضاغطة والمنظمات المحلية، وهؤلاء قد يسهمون مباشرة في صنع وتنفيذ السياسات أو أنهم يفعلون ذلك من خلال تأثيرهم والضغط على المنظمات الإدارية المنفذة أو الأسلوبين معا².

وبالتالي لا يمكن حصر جميع الأطراف الفاعلة في عملية تنفيذ السياسة، حيث تختلف تأثيرات كل جهة حسب موقعها في النظام السياسي وكذا الإمكانيات التي تتوفر عليها، إلى جانب متطلبات السياسة المراد تنفيذها، مع الحفاظ على الأهداف التي تعبر عن النظام القائم.

7/تقييم السياسة العامة: تستوجب عملية التقييم المعرفة العملية والحقيقية والموضوعية للآثار والانعكاسات التي تترتب عن عملية التنفيذ وكذا معرفة ما مدى فعالية وكفاءة هذه السياسة في تحقيق الأهداف التي وضعت لأجلها.

حيث يعتبر التقييم عملية أساسية للذين يصممون وينفذون السياسة العامة، وتهدف هذه العملية، إلى تشخيص وقياس آثار ونتائج السياسة للتوصل إلى معرفة ما تم إنجازه من نتائج، سواء كان قياس لسلع والخدمات التي تقدمها البرامج أو النتائج المرحلية للسياسات العامة في مجال معين، أو ما يترتب من أثر (Impact) على السياسات طويلة المدى للمجتمع ومقارنة النتائج مع المعدلات **Standards**³.

وتعد دراسة التقييم من أصعب العمليات بحثا وتحليلا في الإدارات الحكومية، وأكثر تكلفة، وينبغي على الحكومات أن تولي أهمية كبيرة لهذه المرحلة حتى تضمن تحقيق أهدافها وتكون هذه السياسة أكثر فعالية، ونظرا لأهمية هذه المرحلة، ولزيد من التفاصيل حولها خصصنا لها فصل كامل؛ محاولة منا لإعطاء المزيد من التوضيح، وذلك من أجل فهم أدق لهذه العملية.

¹ محمد قاسم القريوتي، مرجع سابق، ص 255

² جيمس اندرسون، مرجع سابق، ص 119-120

³ أحمد طييب، مرجع سابق، ص 38.

فصل ثاني:

تقييم السياسات العامة

تمهيد :

تمر أي عملية صنع سياسة عامة بمجموعة من المراحل ، وتعتبر عملية التقييم مرحلة متقدمة من عمل الحكومة ، ولكن أنه للعلم أن أي سياسة في جوهرها هي عملية سياسية بقدر ما هي عملية إدارية ، و تتطلب هذه العملية المعرفة العملية و الحقيقية و الموضوعية للآثار و الانعكاسات التي تترتب عن عملية التنفيذ، وكذا معرفة ما مدى فعالية وكفاءة هذه السياسة في تحقيق الأهداف التي وضعت لأجلها.

ومن هنا سنتطرق في هذا الفصل إلى مفهوم التقييم والمعايير المتبعة فيه بالإضافة إلى العوامل المؤثرة على عملية قياس النتائج وآليات مراجعتها وتعامل الحكومة معها ، كما سيتطرق الفصل إلى مراحل و أنواع التقييم و أهم الأطراف الفاعلة في هذه العملية ، وهذا بغية الإحاطة التامة بجميع الجوانب التي تمس هذه العملية مما يدفع بالحكومات التعامل معها بشكل علمي و احترافي ، فالغاية النهائية من التقييم هي ضمان فعالية عمل الحكومة ، و قدرتها على تبني سياسات ناجحة .

مبحث أول : مفهوم التقييم ومعاييرهِ والعوامل المؤثرة فيه.

يمثل التقييم عملية جوهرية و أساسية في عملية صنع السياسات ، باعتبار أن هذه الأخيرة تتطلب دراية تامة ومعرفة علمية ودقيقة للانعكاسات السلبية و الإيجابية المترتبة على وضع وتنفيذ السياسات ، ومخرجاتها وتأثيراتها ومدى كفاءتها و فعاليتها في تحقيق الأهداف المرجوة ، ونظرا لأهمية هذه العلمية و للمزيد من الفهم كان لا بد لنا من تحديد الجوانب المعرفية لمفهوم عملية التقييم ، و توضيح أهم المعايير المتبعة في هذه عملية ، بالإضافة إلى العوامل التي يمكنها أن تؤثر في فيها ، وهو ما سيتضمنه هذا المبحث بالتفصيل .

مطلب أول: مفهوم التقييم.

إن تحديد التعريف أمر مهم بالنسبة لعملية التقييم، وذلك من أجل تحديد المعنى العام لهذه المرحلة، و التي تعتبر مرحلة مهمة بالنسبة لعملية صنع السياسة.

فرع أول : التعريف اللغوي والاصطلاحي للتقييم

وسنبدا هنا أولا بتحديد المعنى اللغوي ومن تم المعنى الاصطلاحي :

لغة: يقصد بالتقييم تقدير قيمة شيء ما¹، ونقول قيم : أي قدر القيمة والتقييم هو وزن أو تقدير قيمة شيء معين بالمقارنة مع شيء آخر ، فتقييم البرامج العامة هو مقارنة النتائج المتحققة فعلاً مع الأهداف المرسومة لها.²

اصطلاحا : فقد قدمت في هذا الصدد العديد من التعريفات ومنها :

- أن التقييم هو العملية التي يتم من خلالها التأكد من مدى تحقيق السياسات العامة لأهدافها المحددة لها.³ كما تعرف بأنها نشاط منظم يستند لمنهجية علمية تهدف للتعرف على طبيعة العمليات المرتبطة بالسياسات العامة وآثارها و البرامج الفعلية المرتبطة بالتنفيذ.⁴

- وهي العملية أو الإجراء الذي يركز على بعدين أساسيين وهما البعد تقني والبعد سياسي :

1- البعد التقني : وهو استخدام الأساليب الكمية و الطرق الرياضية وذلك بتوظيف

¹ عبد الفتاح ياغي ، السياسات العامة النظرية و التطبيق ، القاهرة : منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، 2010 ، ص 176

² عباس حسين جواد وأرزوقي عباس عبد ،تقييم البرامج و المشاريع (إطار نظري) ، العراق : جامعة أهل البيت ، بوابة البحوث ، ص 203 : <http://www.ahlulbaitonline.com/karbala/New/html/research/research.php?ID=38> تاريخ الإطلاع : 2015/10/02 .

³ عبد الفتاح ياغي ، مرجع سابق ، ص 196

⁴ محمد قاسم القريوتي ، مرجع سابق ، ص 277

المعايير و المؤشرات والأدوات الإحصائية ،وذلك لقياس سلبيات وإيجابيات السياسة الموضوعية، فالحكومات تركز كثيرا على لغة الأرقام و التي تعتبر ضرورية بالنسبة لعملية التقييم .

2- البعد السياسي : وهو يتيح التعرف إلى أي مدى تم توافق بين خيارات السياسة للنخبة الحاكمة و النتائج المترتبة عن وضع هذه السياسة ، بالمعنى أنه يمكن طرح السؤال التالي : هل حققت هذه السياسات النتائج و الأهداف المرجوة من قبل الحكومة؟ وهل نجحت النخبة الحاكمة في تحقيق و تمرير ما كانت تصبوا إليه؟ وهذا بالمقارنة مع الأهداف التي كانت مسطرة سواء كانت هذه الأهداف معلنة أو خفية.

- كما يرى البعض أن التقييم يمثل خطوة رئيسية في العملية الرقابية بحيث يكمن جوهر عملية التقييم في مقارنة الأداء الفعلي بمؤشرات محددة مقدما للوقوف على الانحرافات وتبريرها وتحديد المسؤولية الإدارية عنها، ثم يلي ذلك الخطوات التصحيحية كلما أمكن ذلك.¹
- ويعرف أيضا على أنه مجموعة الفعاليات والأنشطة الإنسانية المتعلقة بقياس صلاحية البرامج العامة للتنفيذ، ومدى قدرتها على تحقيق الأهداف المحددة لها من جهة، ومعرفة الانحرافات أو الابتعادات بين النتائج المتحققة والأهداف المخططة لها، واتخاذ الإجراءات اللازمة من تعديل أو تبديل أو إلغاء أو تأجيل، وغير ذلك من جهة أخرى.²
- وحسب الدكتور عامر خضير الكبسي كي يكون التقييم^(*) فعالا لا بد من الإجابة على التساؤلات التالية³:

- هل السياسة العامة حققت أهدافها ؟ هل أحدثت فعلها وأثرها ؟
- هل تنفيذ السياسة العامة قد حقق الرضا للجهات المستفيدة منها ؟
- هل هناك نتائج ومخرجات غير مقصودة وغير نافعة نجمت عنها ؟
- هل قيمة المخرجات و العوائد المتحققة تتناسب أو توافق التكاليف المبذولة في تنفيذها ؟
- هل ينبغي الاستمرار في السياسة العامة ؟ أم هناك حاجة لتعديلها أو إلغائها ؟

¹ عبد الملك مزهوده، (الأداء بين الكفاءة والفعالية مفهوم وتقييم) ،مجلة العلوم الإنسانية، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة محمد خضير بسكرة ، العدد 1،2001،ص95.

² عباس حسين جواد وأرزوقي عباس عبد ، مرجع سابق ، ص 203

(*) للإشارة أن د عامر خضير الكبسي لا يفرق بين مصطلحي التقييم والتقييم وهو ما أشار إليه في التمهيش بقوله : تم استخدام مصطلح التقييم و التقييم لتعطي معنى واحد وإنما وردت في ضوء قرارات مجتمع اللغة العربية التي أجازت ذلك بسبب شيوعها (انظر عامر خضير الكبسي ، مرجع سابق ص 169)

³ عامر خضير الكبسي ، مرجع سابق ،ص170-171

- هل التنفيذ وأساليبه ومراحله جاءت متطابقة مع الكيفية التي خططت لها ؟ وأن تلك الكيفية نزيهة وعادلة وغير منحازة ؟

- كما نجد أن التقييم عبارة عن عملية تحليل انتقادي شامل للخطط والأهداف ،وكيفية استخدام الموارد المالية والبشرية والمادية وحسن استغلالها بأعلى كفاءة ،حتى تؤدي إلى تحقيق الأهداف والخطط المرسومة، بالإضافة إلى أن هذه العملية تسمح بتحدي الانحرافات الناشئة ليتمكن المسيرين من اتخاذ قرارات صحيحة وتفادي الانحرافات في المستقبل.¹

- والتقييم هو عملية جوهرية ترتبط ارتباطا وثيقا بعملية التقييم، إذ أنه لا يمكن إجراء التقييم دون أن يتم تشخيص مواطن الخلل والضعف في السياسة الموضوعة

وبالتالي يمكن القول إن عملية التقييم هي تعكس شكل من أشكال المراجعة و المتابعة و التي تقوم بها الحكومات أو الجهات المكلفة بهذه العملية ، وذلك من أجل معرفة إلى أي مدى نجحت هذه السياسة في تحقيق الأهداف المسطرة، إذ يرغب الكثيرون في أن تأتي نتائج التقييم إيجابية، وبهذا فعملية التقييم تركز على ثلاث محاور أساسية²:

- 1- تحديد كفاءة وفعالية السياسات و التحقق من إنجازها للأهداف المحددة لها .
- 2- اعتماد مبادئ البحث العلمي لتحديد الآثار المباشرة و الغير مباشرة السلبية و الإيجابية .
- 3- السعي لتحسين الأداء عن طريق تعديل وتطوير السياسات .

فرع ثاني : خصائص التقييم

تتميز عملية التقييم بمجموعة من الخصائص نذكر منها :

- يعتمد على الطرق العلمية والأساليب المنهجية في التحليل .
- يقدم خيارات وبدائل إستراتيجية بالنسبة لصانعي السياسة .

¹ عباسي عصام ،(تأثير جودة المعلومة المالية في تقييم الأداء المالي للمؤسسة الاقتصادية واتخاذ القرارات -دراسة حالة ليند غاز 2009-2011)،مذكرة لنيل شهادة الماستر ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير، جامعة قاصدي مرباح، 2012،ص56.

² محمد قاسم القريوتي ، مرجع سابق ، ص 279

- يقدم تحليل مفصل ودقيق حول ما تم التخطيط له وما تم إنجازه.
- يركز كثيرا على استعمال الطرق الكمية و الأساليب الرياضية في عملية التحليل.
- يقدم النتائج المتوصل إليها في شكل توصيات و تقارير.
- تركز أكثر على النتائج وقد تتضمن قياس الأثر و الاستمرارية.
- عملية التقييم تساعد في الإجابة على لماذا؟ وكيف؟ تم تحقيق النتائج؟ وتساهم في بناء النظريات ونماذج التغيير.
- من خصائص التقييم أنه يسمح بالاستعانة بمقيم خارجي.

مطلب ثاني : معايير ومؤشرات التقييم

إن عملية التقييم تتطلب اعتماد معايير ومؤشرات محددة من أجل أن تكون هذه العملية في مستوى التطلعات و تحقق الأهداف المرجوة منها، وهي بذلك تعتبر وسائل للتحقق من مدى تحقيق السياسات العامة لأهدافها ومن أهم هذه المعايير نجد:

فرع أول :معايير التقييم

إن الوصول إلى تقييم جيد يتطلب الاعتماد على مجموعة من المعايير التي من خلالها يمكن الحكم وقياس درجة نجاح هذه السياسة ومدى تحقيقا للأهداف وما هي الآثار المترتبة عنها وهناك العديد من المعايير نذكر منها :

1- معيار الدقة Accuracy: وهو يعني ضرورة أن تكون المعلومات التي يتم استعمالها في عملية التقييم، دقيقة وصحيحة، (فلا تكون هناك فجوة بين الحقيقة و التقييم ، أو بين الحقيقة والتعليل ، أو بين الحقيقة و الواقع ، أو بين الحقيقة و الاستنتاج الذي يتوصل إليه ، وبهذا تكون الدقة هي الصفة ملازمة لجميع أعمال وحيثيات عملية التقييم)¹، و الدقة

¹ عبد الفتاح ياغي ، مرجع سابق ، ص179

هي التي تسمح لنا بتشخيص الواقع وتحليله ، وكذلك عرض النتائج و الآثار و التأكد من درجة صحتها .

2- معيار المنفعة Utility: بمعنى أن التقييم الجيد هو ذلك الذي يقدم توصيات ومقترحات واستنتاجات قابلة للتطبيق العملي وبالتالي هي تفيده الحكومة و المجتمع ، أما التقييم الذي يكون غامضا أو أنه يقدم حلول غير قابلة للتطبيق ، فإنه يكون تقييما سيئا¹ ، وبالتالي فهذا المعيار يعبر جودة هذا التقييم ، فأحسن تقييم هو الذي يتسم بالوضوح ويسمح بالاستفادة من النتائج التي يتوصل إليها مع إمكانية تجسيدها على أرض الواقع .

3- المعيار القانوني Lgale: عند القيام بأي عملية تقييم لابد من مراعاة الجانب القانوني ، ونعني بذلك أن تكون جميع إجراءات التقييم تكون سليمة وقانونية وتحترم الأطر الأخلاقية (بمعنى احترام حقوق وخصوصيات الآخرين)، أيضا يجب أن تراعي الجوانب الإجرائية ونعني بذلك أن تقوم بعملية التقييم وفق ما يسمح به القانون وأن لا تتجاوز الصلاحيات الممنوحة لها، وأما عن الجانب المؤسسي فيجب على المقيمين أن يحترموا النظام الداخلي للمؤسسة التي ينتمون إليها ومثال على ذلك : تقديم النواب في البرلمان للأسئلة والتي تعد وسيلة تقييم بالنسبة للبرلمان ولكن يجب على النائب أن يراعي الجانب الأخلاقي من خلال عدم التعرض لشخص الوزير أو الوزير الأول عند قيامه بالمساءلة ، كذلك بالنسبة للجانب الإجرائي فهي آلية خولها الدستور للسلطة التشريعية فلا يحق لأي جهة أخرى مساءلة الحكومة ، و بالنسبة للجانب المؤسسي فالنائب يخضع للقانون الداخلي للمؤسسة البرلمانية و يجب أن يحترم إجراءات طرح السؤال وإلا فلا يمكن له القيام بهذه العملية .

4- معيار الفاعلية Effectivenss: ويقصد بالفاعلية الدرجة التي تحقق بها السياسة العامة أهدافها ، أي جميع ما أنجزه الجهاز التنفيذي المكلف بتنفيذ السياسة العامة أو البرنامج

¹ عبد الفتاح ياغي ، مرجع سابق ، ص 180

أو المشروع ، من الهداف التي خطط لها خلال فترة زمنية معينة ، وعليه فإن فاعلية الجهاز التنفيذي تتوقف على توفر صفتين أساسيتان هما :

● القدرة على التكيف مع البيئة .

● الاستخدام العقلاني للموارد المتاحة .¹

وهي بذلك تعني الإجابة عن السؤال التالي: إلى أي مدى تم انجاز أهداف المشروع أو البرنامج؟ أي أن الفاعلية تقيس النتائج المحققة مقارنة بما هو مخطط ، كما تبحث في العوامل التي ساعدت على تحقيق أو عدم تحقيق الأهداف.²

5- معيار الكفاءة Efficiency: وهي قياس كيفية تحويل الموارد المتاحة (مدخلات مثل الأموال، والخبرة ،و الوقت، و المشاركة المجتمعية) إلى نتائج ، بمعنى آخر تحويل الموارد المتاحة إلى مخرجات بأفضل طريقة ممكنة ، وذلك بالإجابة على :

- هل تم تحقيق النتائج في الوقت المحدد؟

- هل تم تنفيذ الأنشطة بأقل تكلفة؟

- هل تم تنفيذ المشروع بالطريقة الأكثر كفاءة بالمقارنة بالبدائل المتاحة؟

فهو الدرجة التي تحافظ فيها أية سياسة عامة أو برنامج ، على أقل نفقة ممكنة ، كمؤشر اقتصادي يتفق ومنطق تقديم الخدمات العامة التي تضطلع بها برامج السياسات العامة الحكومية في الوسط الاجتماعي.³

6- معيار الآثار Impact: و هو معيار مهم في عملية التقييم حيث يقف بموضوعية على النتائج و الآثار المترتبة ، بصرف النظر عن أهداف البرنامج الرسمية ، وبالتالي يجب على المقيم أن يراعي الآثار المترتبة عن تنفيذ السياسة العامة أو البرنامج ، وقد تؤدي بعض السياسات

¹ وصال نجيب العزاوي ، مرجع سابق ، ص 124

² التقييم المرتكز على النتائج ، www.ngoconnect.net، 29-06-2015، ص 21-23.

³ فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق ، ص 319.

إلى تأثيرات لم تكن بالحسبان عند وضعها ، حيث أن هناك أبعاد لتأثيرات السياسة العامة وهي ¹ :

- الأثر العام على المشاكل العامة التي استهدفت السياسات حلها، وهناك تأثيرات مقصودة وأخرى غير مقصودة.
- التأثيرات على فئات غير مستهدفة أصلا في السياسات العامة، وتكون سلبية أو إيجابية.
- التأثيرات المستقبلية و التأثيرات الآنية.
- التكاليف المباشرة و الغير مباشرة من حيث صعوبة وسهولة قياسها.
- كما يمكن أن تكون هناك آثار طويلة المدى و قصيرة المدى.

كمثال على ذلك : قد تقوم الحكومة بوضع سياسة سكنية وذلك ببناء سكنات اجتماعية لمواطنيها ، والهدف من ذلك هو مساعدة ذوي الدخل الضعيف من الحصول على مسكن لائق ، ولكن ترتب عن تنفيذ هذه السياسة آثار غير مقصودة وهي انتعاش سوق مواد البناء .
وبالتالي فعلى الجهة المعنية بالتقييم أن تقوم بدراسة جميع الآثار المترتبة عن تنفيذ السياسات و من أجل لفت انتباه صانعي السياسة إليها.

7- معيار الملائمة Appropriatenss : وهي في الحقيقة إجابة عن الأسئلة التالية :

- هل الأهداف و المخرجات المرغوبة تستحق فعلا ذلك وأن فوائدها ذات قيمة ؟ ²
- و إلى أي مدى تتفق أهداف المشروع أو البرنامج مع متطلبات المستفيدين وسياسات الدولة ، وأولويات الجهات المانحة ، وأهداف المنظمة ؟
- وهو بذلك يدرس مدى التوافق بين السياسات و النتائج، وكذلك دراسة التوافق بين السياسات و الآثار المتوقعة.

¹ محمد قاسم القريوتي ، مرجع سابق ، ص 283.
² عامر خضير الكبيسي ، مرجع سابق ، ص 182.

فرع ثاني : مؤشرات التقييم

وهي عبارة عن آلية لقياس مخرجات السياسة العامة و الآثار المترتبة عنها ،وهي إما أن تكون مؤشرات كمية أو نوعية .

1. المؤشرات الكمية : يركز هذا الأسلوب على وضع الأحكام في صورة رقمية ، ويتيح التقييم

الكمي النظر بدقة إلى كل عنصر من عناصر السياسة أو البرنامج من ناحية كمية على حدة وبالتالي التركيز على جودة المدخلات و العمليات والمخرجات والآثار المترتبة عنها، ومن هنا يمكن القول أن لغة الأرقام لها قابلية كبيرة لدى الأفراد ولكنه مرهون بمدى صحة هذه الأرقام.

2. المؤشرات النوعية أو الكيفية: وتستخدم فيه أدوات و أساليب عديدة منها المناقشات

والمقابلات والملاحظات وفحص السجلات والأعمال ودراسة الحالات والمقاييس والاستبيانات وغيرها، وبهذا يكون فريق التقييم قد اتبع أسلوب التقييم النوعي،وعلى ضوء المعلومات والبيانات والأدلة التي تتجمع لدى أعضاء فريق التقييم يقوم بتلخيص النتائج و الأحكام التي توصل إليها ،بالإجابة على فقرات وعبارات المقاييس المكتوبة، بوضع ملاحظاته (جيد، مقبول، متوسط، ضعيف...)، وتتطلب المؤشرات الكمية من المقيم استخدام خبرته ومهاراته من أجل تكييف هذه المعلومات.

ولكن غالبا ما تتطلب عملية التقييم بصفة عامة الدمج بين المؤشرين الكمي و النوعي .

ومن هنا يمكن القول أن التقييم هو في حد ذاته عملية تبني معايير ومؤشرات وتوظيفها، فمن خلال استخدام هذه المعايير والمؤشرات يمكن الوصول إلى تقييم جيد و ذو مصداقية، يراعي جميع الجوانب المحيطة بالسياسة محل التقييم ، وبالتالي يمكن للجهة المعنية بالتقييم أن تعطي حلول و توصيات يمكن تجسيدها عمليا والاستفادة منها.

مطلب ثالث: مراحل وخطوات التقييم.

إن عملية التقييم هي عملية علمية هادفة ، تنجز من قبل جهة أو عدة جهات داخل السلطة التنفيذية أو خارجها، وهي تمر بمجموعة من المراحل و التي قد تختلف باختلاف السياسات و البرامج المنبثقة عنها ، أو الجهات القائمة بعملية التقييم ، وفيما يلي أهم الخطوات التي تمر بها عملية التقييم:

أولا : تحديد الأهداف المرجوة من عملية التقييم

أي على الحكومة أن تقرر منذ البداية ما إذا كانت عملية التقييم تهدف إلى بحث الجوانب السلبية في السياسة أم أن هدفها هو تفصي الحقائق حول حيثيات عمل السياسة ، أم أن الهدف هو الاستمرار في السياسة الحالية أو تطويرها إلى آخر هذه الأهداف¹

و بالتالي فتحديد الأهداف يعني الإجابة عن السؤال التالي: ماذا نريد من عملية التقييم ؟ حيث أنه يجب تحديد الأهداف التي أرادت الحكومة تحقيقها عند وضع هذه السياسة.

وبالتالي على الجهات المعنية بالتقييم أن تكون على دراية تامة بالأهداف وذلك لتجنب إشكالية عدم وضوح أهداف السياسة التي سوف يقدمونها.

مثال : تبني وزارة التعليم العالي نظام جديد من التعليم في الجامعات وهو نظام ل. م. د. (ليسانس ، ماستر ، دكتوراه).

أهداف السياسة المراد تقييمها :

- 1- تحسين التعليم في الدولة.
- 2- تهيئة الطلاب لاكتساب مهارات وخبرات عملية.
- 3- ربط الجامعة بمتطلبات سوق العمل .

ثانيا :تحديد الجهات

تحديد الجهات المباشرة و الغير مباشرة التي ينبغي مشاركتها في عملية التقييم ، ومن هؤلاء ، الذين يقدمون الخدمات و الذين يتلقونها ، و الجهات التي تدعم السياسة العامة المنفذة ، وتلك التي تعارضها ، والمستهدفون و المستفيدون و المتضررون من نتائجها؛² ونعني بذلك ضرورة تحديد جميع الأطراف الذين تمسهم عملية التقييم من بعيد أو من قريب ، حتى تكون الصورة أوضح بالنسبة للمقيمين .

¹ عبد الفتاح ياغي ، مرجع سابق ص196

² عامر خضير الكبيسي ، مرجع سابق ،ص187

ثالثا : معرفة المتغيرات

يجب أولا تحديد المتغيرات المستقلة و المتمثلة في المدخلات و التي تتجسد في شكل مطالب وضغوط وتتمثل أيضا في الموارد وجميع الظروف التي تحيط بالسياسة العامة ، ثم معرفة المتغيرات التابعة وما يتوقع أن ينجم عنها من نتائج وآثار مقصودة وغير مقصودة ، ومعرفة هذه المتغيرات يتيح لجهات التقييم أن تطلع على جميع الظروف و المتغيرات التي وجدت فيها هذه السياسة .

رابعا : وضع المعايير والآليات اللازمة لعملية التقييم

إذ لا يمكن إجراء عملية التقييم من دون تحديد أو وضع مجموعة من الأساليب، والتي من خلالها يمكن أن يباشر عملية التقييم، (ولكن يجب الانتباه هنا إلى أن أهداف الحكومة تختلف من سياسة إلى أخرى ، وبالتالي يجب أن تختلف أساليب التقييم بما يتلاءم مع أهداف وطبيعة السياسة المراد تقييمها ؛ كما أن أساليب التقييم يجب أن تكون قادرة على قياس جوانب أداء الحكومة المتعلقة بالسياسة المعنية ، فلا يجوز ترك جانب من الجوانب دون تقييم¹.

مثال: وليكون نفس المثال السابق حول تبني نظام (ل. م. د.)

تحديد الآليات: الفئات المستهدفة هم الطلاب ، الأساتذة ، رؤساء الجامعات والعمداء ، والإداريين أصحاب الشركات

سيتم إعداد وتوزيع استبانة مكونة من أسئلة مغلقة ومفتوحة لجميع الفئات المعنية بالدراسة تتضمن :

- الانطباعات الأولية حول هذا النظام
- رأيهم حول المقاييس التي تدرس .
- التأطير والجانب البيداغوجي .
- الجوانب الهيكلية و المؤسساتية.
- الإشكالات و الصعوبات التي واجهوها منذ تطبيق هذا النظام .
- وكذلك توصياتهم و اقتراحاتهم .

سيتم كذلك عقد جلسات تقييمية داخل الجامعات ، وكل ما تتطلبه الدراسات الميدانية .

خامسا : جمع البيانات والمعلومات وتحليلها وتفسيرها.

¹ عامر خضير الكبيسي ، مرجع سابق ، ص 198

إن عملية التقييم تتطلب الكثير من البيانات والمعلومات حول البرامج والمشاريع العامة المنفذة أو تحت التنفيذ المراد تقييمها، ويمكن الحصول على هذه البيانات من التقارير اليومية والأسبوعية والشهرية والفصلية والسنوية التي تقوم بإعدادها الأجهزة المنفذة لهذه البرامج أو المشاريع، وكذلك السجلات التي تحتفظ بها هذه الأجهزة،

ومستندات الاستلام والصرف والبيانات الختامية، وقوائم المركز المالي، والأوامر الإدارية المتعلقة بالبرنامج أو المشروع موضوع التقييم، والمخاطبات الرسمية ذات العلاقة، والإحصائيات والنشرات والدراسات وغيرها من المصادر التي يمكن اعتمادها للحصول على البيانات¹، بالإضافة إلى الخرجات الميدانية وما تتطلبه الدراسات المسحية من أدوات كاستعمال المقابلات، واستطلاعات الرأي والاستبيان، ثم تقوم الجهات المعنية بالتقييم بجمع هذا الكم من المعلومات وتحليلها وتفسيرها عن طريق استخدام والأساليب الكمية و الطرق الإحصائية .

ملاحظة فقط أن جمع البيانات سيكون ضروريا لكل الخطوات الأتفة الذكر، ولن تكون هناك خطوة مستقلة عن غيرها من الخطوات².

سادسا : استخلاص النتائج

ونعني بذلك النتيجة التي وصلت إليها عملية التقييم والتي توضح لنا الآثار التي أحدثتها هذه السياسة عند تجسيدها في أرض الواقع، ثم مقارنتها مع ما تم التخطيط له مسبقا وما مدى تحقيقها للأهداف المسطرة. (وذلك لمعرفة الانحرافات أو الابتعادات، إذ تقوم الجهة المسؤولة عن التقييم بمقارنة الأداء النمطي للأجهزة التنفيذية والنتائج التي حققتها في ضوء البيانات والمعلومات التي حصلت عليها مع النتائج التي يفترض تحقيقها، كأن تقارن كلفة الإنجاز الفعلية مع الكلفة التقديرية، وكذلك الوقت المستغرق لتنفيذ كل نشاط، والوقت المخطط، وعدد الأفراد الذين شاركوا بالتنفيذ، وعدد الأفراد المخطط، والمواد المستهلكة، وكمية المواد المخططة، والأجهزة والمعدات المستخدمة مع تلك

¹عباس حسين جواد وأرزوقي عباس عبد، مرجع سابق، ص206

²عامر خضير الكبسي، مرجع سابق، ص187

المخطط استخدامها. وكذلك الأهداف المتحققة مع الأهداف المطلوب تحقيقها، والآثار المحسوبة وغير المحسوبة، وغير ذلك للحكم على كفاءة التنفيذ من جهة، وفاعليته من جهة أخرى¹.

سابعاً: تقديم التوصيات

وهي تعني تقديم الحلول و الإرشادات، و التي تهدف إلى إرشاد صانعي القرار في الحكومة إلى عمل شيء محدد لتطوير أو تحسين عمل الحكومة ، هذه التوصيات يجب أن تتم صياغتها بطريقة واحدة و صريحة بعيدة الغموض و المراوغة بطبيعة الحال²؛ إذ ان الهدف من التقييم ليس فقط معرفة الاختلالات و الانحرافات بين التخطيط والتنفيذ ولكن عملية التقييم جاءت لمعالجة هذا الخلل وتصحيح الأخطاء، وذلك من خلال تقديم توصيات وحلول والتي تأخذ طابع معين كالاتمرار في هذه السياسة أو تعديل مسارها أو حتى بإلغاء هذه السياسة ووقف العمل بها ، وقد بين الدكتور عامر خضير الكبيسي الاتجاهات التي قد تأخذها هذه التوصيات وهي³ :

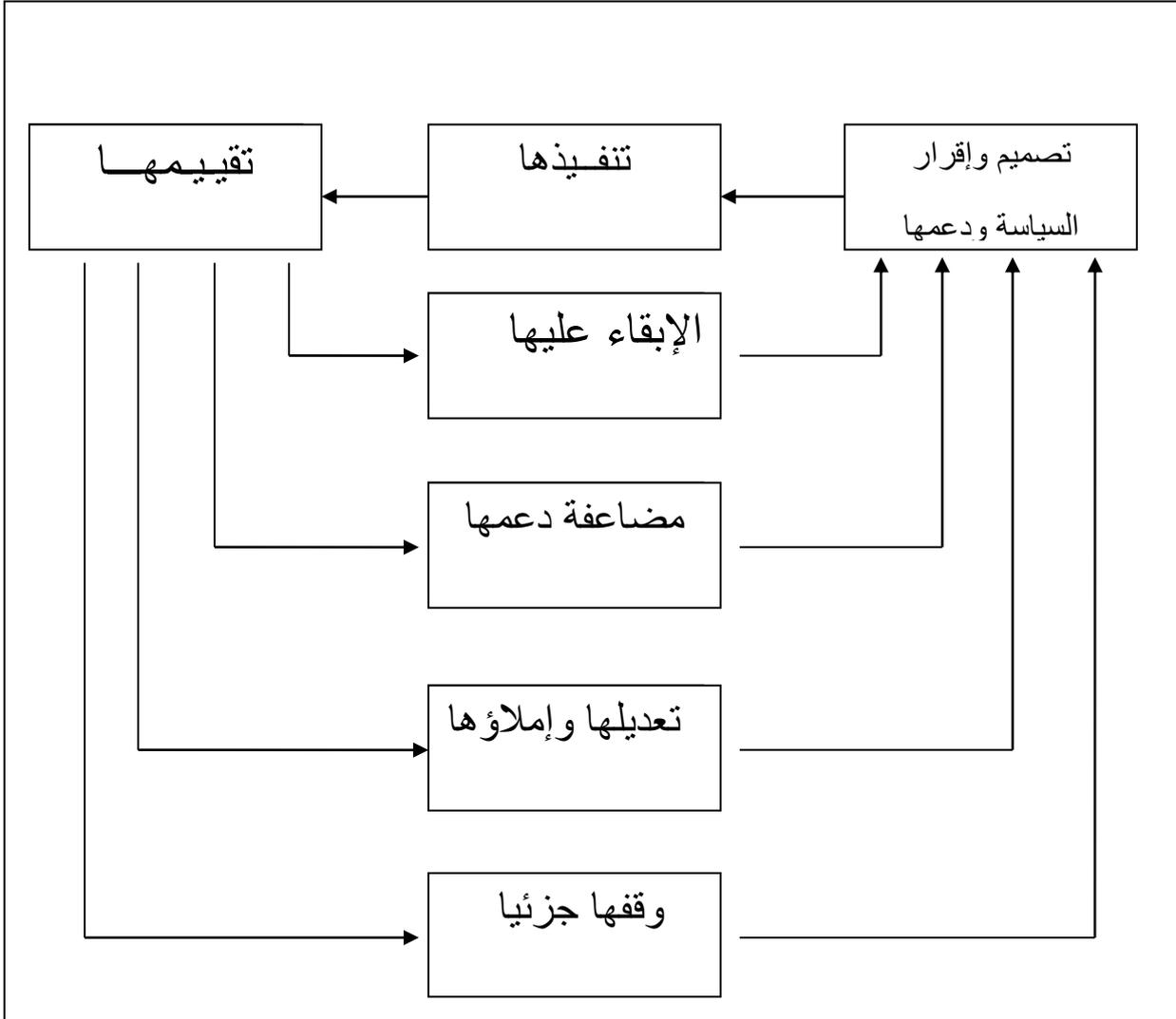
- 1- التوصية باستمرار الدعم حين يكون التقييم إيجابياً ونتائجه لصالح السياسة العامة .
- 2- التوصية بزيادة الاهتمام و العون للسياسة ودعم برامجها بتطوير وتوسيع البرنامج بسبب القدرة الكامنة فيه ، والفوائد الإضافية المتحققة للمستفيدين و للصالح العام .
- 3- التوصية بإجراء الإصلاحات و التعديلات في ضوء بعض الثغرات أو الأخطاء أو القصور في تحقيق أغلب الأهداف أو أغلب المنافع التي كانت متوقعة .
- 4- التوصية بالوقف الجزئي أو التدريجي للسياسات العامة ، إما بسبب عدم تحقق كل ما كان مرجو منها ، أو لكون المشكلات ذاتها لم تعد قائمة ، أو أن هناك مستجدات و ظروف تتطلب التحول إلى مشكلات جديدة ، أو لتقديم خدمات أكثر أهمية و ضرورة من التي تقدمها السياسات الحالية . و الشكل(01) التالي يوضح هذه الحالات.

¹عباس حسين جواد وأرزوقي عباس عيد ، ص206

² عبد الفتاح ياغي ، مرجع سابق ص 199

³ عامر خضير الكبيسي ، مرجع سابق ، ص 189- 190

الشكل 01 : يبين الحالات الأربع لتقييم البرامج و السياسات العامة¹



وفي الأخير يمكن القول أن عملية التقييم تمر بمجموعة من المراحل وهي ترتبط ببعضها البعض ارتباطاً وثيقاً ، و قد تتداخل فيما بينها ، و أي خلل في أي مرحلة قد يؤثر على عملية التقييم ويدخل هنا عامل آخر وهو مرتبط بقدرة المقيم على الوصول للنتائج من خلال استعماله للمهارات والخبرة و القدرات الفكرية في تقييمه للسياسة .

¹ المصدر : عامر خضير الكبيسي ، مرجع سابق ، ص 190 .

مبحث ثاني: أنواع التقييم والأطراف الفاعلة فيه و الصعوبات التي تواجهه.

رغم اختلاف تصنيفات التقييم وتعدد الفواعل و الأطراف الفاعلة فيه سواء كانت هذه الجهات رسمية أو غير رسمية ، و التي تسعى كلها من أجل قياس درجة فعالية السياسة العامة ، فهي بذلك تشترك في هدفها وتختلف من حيث الإجراءات من نوع إلى آخر، وعملية التقييم ليست حكرا على المؤسسات الرسمية فقط بل هناك مؤسسات غير رسمية هي الأخرى تساعد في عملية تقييم السياسة العامة وتوجيهها و بالرغم من هذا التكاثف و التعاون بين هذه الأطراف، من أجل تحسين عملية التقييم، إلا أنه تبقى هناك مجموعة من العوائق و الصعوبات التي تقف وتحول دون تحقيق عملية التقييم لأهدافها على أحسن وجه.

مطلب أول: أنواع التقييم.

قد تختلف إجراءات التقييم من نوع إلى آخر إلا أنها تشترك من حيث الأهداف ، ونظرا لأهمية تقييم سياسات الحكومة وأهمية النتائج التي تترتب عن التقييم فقد أعطى المختصون و الباحثون الكثير من التصنيفات لعملية التقييم وسوف نتطرق في هذا المطلب إلى أهم هذه الأنواع:

1. التقييم من حيث عامل الزمن : ويرتكز هذا التقييم على توقيت عملية التقييم فقد يكون سابق للتنفيذ أو ملازم أو لاحق للتنفيذ .

- التقييم السابق للتنفيذ: ويسمى أيضا التقييم الابتدائي أو الأولي، ويكون قبل البدء في تنفيذ السياسة العامة ويركز على دراسة جدوى السياسة العامة والتي تعني تقيما قريبا للآثار المتوقعة من السياسة العامة المتخذة قبل المباشرة بتنفيذها، حيث يشكل دراسة الجدوى مؤشرا هاما من أن أجل نجاح السياسة العامة.

وحسب (ماثيو كان Mathyew Kann) فإن مؤشر الجدوى هو إجابة عن السؤال التالي إلى أي مدى تسفر أو سوف تسفر السياسة العامة عن تحقيق النتائج والهدف المرجوة منها ؟¹

¹فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق ، ص 50

- **التقييم الملازم للتنفيذ** : وهو التقييم الذي يرافق عملية التنفيذ في جميع مراحلها و هو أكثر فعالية يركز على العمليات ، (حيث يتم تحليل العمليات التنفيذية للبرامج المحددة في السياسات العامة من حيث الإستراتيجية ، وعمليات التشغيل، والتكاليف، والعلاقة بين المنفذين والمستفيدين بهدف تطوير وتحسين عملية الأداء).¹

- **التقييم اللاحق للتقييم** : وهذا النوع من التقييم يساهم في معرفة مدى تحقيق السياسة المنفذة للأهداف التي وضعت من أجلها و الآثار الإيجابية والسلبية المترتبة عنها .
ويحدد إدوارد سوتشمان (**Edward Sutchman**) خمسة مؤشرات لتقييم نجاح أو فشل البرامج الخاصة بالخدمات العامة²:

- مقدار الجهد المبذول في تنفيذ السياسات العامة من وقت ومال و جهد .
- حجم الإنجاز المتحقق كما ونوعا على تحقيق الأهداف المحددة.
- طبيعة العمليات و الإجراءات المتخذة لتنفيذ السياسة العامة .
- الكفاية من حيث علاقة الإنفاق على تنفيذ السياسة العامة بالنتائج المتحققة : المدخلات
المخرجات

2. **التقييم الرسمي والغير رسمي** : يمكن أن يتخذ التقييم منحنيين من حيث الطريقة التي تتم بها عملية التقييم

- **التقييم الرسمي** : و هو التي التقييم الذي يعتمد على منهجية علمية من خلال إتباع مجموعة من الإجراءات و الأنشطة الفكرية التي تتصف بالدقة والموضوعية خلال القيام بعملية التقييم، والحرص على انتقاء المعلومات من مصادرها فهو بذلك يعتمد على التطبيق العلمي لأساليب المراجعة و الاستقصاء مما يعطي لصانع القرار فرصة للتعمق في فهم السياسة العامة والإحاطة بجميع جوانبها.

¹ محمد قاسم القريوتي ، مرجع سابق ، ص298

² المرجع نفسه ، ص 298- 299

وحسب عبد الفتاح ياغي فإن التقييم الرسمي يهدف إلى ¹:

- بناء تصور دقيق حول قيمة وأهمية المنافع أو النتائج التي تسعى السياسة إلى تحقيقها.
 - تحديد الأهمية النسبية لكل واحد من أهداف السياسة ومنجزاتها التي تحققت ، وكذلك كل جزئية من جزئيات فشلها أو ضعفها أو عجزها عن تحقيق الأهداف الرئيسية التي أرادها صانع القرار .
 - مساعدة صانع القرار على اتخاذ قرار محدد، سواء أكان قرارا أساسيا (صنع سياسة جديدة) أو قرارا تابعا لقرارات و سياسات سابقة (إجراء تصحيحي لسياسة حكومة) .
 - تحفيز الحكومة على تبني سلوك معين بالاعتماد على أسس علمية للتصرف .
 - تحكم الحكومة بطبيعة التأثير الذي تسببه سياسة ما على المجتمع، والتغيير الذي قد تحدثه في سلوك المواطنين أو أولئك المتأثرين بالسياسة .
 - دعم وتقوية الثقافة السياسية في المجتمع و المبنية على أسس الديمقراطية والشفافية و المساءلة والمتابعة.
 - التأكد من وجود آليات لمراقبة عمل الحكومة من خلال إلزامها بإجراء تقييمات مستمرة لجميع قراراتها و سياساتها.
 - تطوير العمل في الوزارات و المؤسسات الحكومية نتيجة اكتسابها مهارات سياسية وإدارية وفنية حول السياسات التي تتبناها كل واحدة من هذه المؤسسات.
 - مساعدة الحكومة و العاملين فيها على تطوير مهاراتهم في التحليل و القيادة والقدرة على العمل بمسؤولية و التعلم من الأخطاء السابقة .
- وبالتالي فإن للتقييم الرسمي إيجابيات عديدة تخدم بشكل كبير صناع القرار .

¹عبد الفتاح ياغي ، مرجع سابق ص 185-186

- **التقييم الغير رسمي** : وهو التقييم الذي لا يتميز بالعمق فيكون تقييمه سطحي و لا يستخدم الطرق و الأساليب العلمية خلال التقييم ، فالمعلومات التي يقدمها التقييم الغير رسمي هي معلومات غير دقيقة وغير منتظمة وغير كافية وهو ما ينعكس على مصداقية هذا التقييم ، كما يدخل في هذا تقييم الجانب الشخصي حيث يتطلب جهد شخصي من قبل صانع السياسة بأنه لا يعطي إجابات واضحة حول الخيارات التي يمكن أن يتبعها صناع القرار وهو ما ينعكس على نتائج التي تكون في الغالب غير مؤكدة .

أما عن الأهداف فالتقييم الغير رسمي غالبا ما ينحرف عن الأهداف التي وضع من أجلها ، ويركز على أهداف أخرى ، وهو يتنافى مع مبدأ الحيادية فتتداخل بذلك الأهداف الشخصية مع الأهداف الموضوعية للمؤسسة.

ومن هنا يمكن القول أنه من الأفضل أن تعتمد الحكومة على التقييم الرسمي للسياسة العامة من أن تعتمد على التقييم الغير رسمي ، فقد رأينا كيف أن التقييم الغير رسمي لا يعطي صانع القرار فرصة للتعمق في فهم السياسة العامة وفهم جوانب قوتها وضعفها .¹

3. التقييم الداخلي والتقييم الخارجي : وهذا النوع من التقييم مرتبط بمن يقوم بتقييم السياسات هل هي جهات من داخل المؤسسة فيكون بذلك تقييم داخلي أم هي جهات من خارج المؤسسة فيكون بذلك تقييم خارجي وعلى هذا الأساس تم التفريق بين هذين النوعين .

أ- التقييم الداخلي : ونقصد به أن عملية التقييم تتم داخل مؤسسات صنع السياسة وبالتالي فمن يصنع السياسة هو من يقيمها، ويكون هذا من قبل المستشارين المتخصصين والفنيين من الذين يمتلكون الخبرة والكفاءة ويحيطون جيدا بهذه السياسة داخل المؤسسة، كأن يكلف الوزير مستشاريه ومعاونيه بتقييم سياسة معينة ويكون بهذا مثال عن التقييم الداخلي ، ولهذا النوع من التقييم العديد من المزايا نذكر من بينها :

¹ عبد الفتاح ياغي ، مرجع سابق ص184 .

- ارتباطه بالثقافة التنظيمية للمؤسسة وبمدى كفاءتها ويعتبر هذا المعيار مهم في نجاح السياسة أو فشلها.
- يفيد المؤسسة و يحافظ على فعاليتها من خلال المراجعات الدورية والمستمر و التي قد تفيد في تصحيح الأخطاء.
- إن التراكمات المعرفية و التي تنجر عن عمليات التقييم المتكررة و توفر للمؤسسة إرثا إداريا يعينها في ترشيد السياسات وتحسين أداءها.
- يوفر قاعدة معلومات وبيانات مهمة بالنسبة للعاملين في المؤسسة من جراء الكم الهائل من التقارير والخبرات التي اكتسبتها المؤسسة مما يساعد على تطوير الأساليب والمناهج والتي قد تساهم في تحسين أداء الموظفين و حل المشاكل التي تواجه صانعي السياسة ، وهو ما يوفر الجهد و الوقت من خلال الرجوع إلى الخبرات السابقة .

ولكن و رغم هذه المزايا التي يتمتع بها هذا النوع من التقييم إلا أنه لا يخلو من بعض العيوب والتي قد تؤثر على مصداقية هذا التقييم ، فصناع القرار يرغبون دائما أن تكون التقارير التقييمية إيجابية ،وهنا قد يشوب عملية التقييم بعض الانحياز، فقد يخضع المقيمون إلى رغبة المسؤولين من خلال ممارسة الضغط عليهم ، فالكثير من الحكومات تقدم تقارير مغالطة للواقع من أن أجل إسكات الرأي العام أو المعارضة، وذلك من خلال اللعب على لغة الأرقام التي تلقى الاهتمام دائما ، كأن تصدر الحكومة تقريرا تعلن فيه انخفاض مستويات البطالة إلى نسب متدنية وبذلك تقول أن سياسة التشغيل هي سياسة ناجحة، وقد يكون هذا التقييم غير مجدي بسبب افتقار الجهة أو الشخص الذي كلف بعملية التقييم إلى الخبرة والمهارات الكافية للقيام بهذا التقييم .

ب- التقييم الخارجي : ويدعى التقييم خارجيا عندما يكون القائم على التقييم من خارج المؤسسة أو الدوائر الحكومية التي تصنع وتنفذ السياسة العامة ، ومثال على ذلك عندا يقوم البرلمان أو أحد الهيئات المتخصصة كمراكز الأبحاث بتقييم سياسة معينة (تم صنعها من قبل السلطة

التنفيذية)، فإن هذا التقييم يعد تقييما خارجيا، ويحمل هذا التقييم العديد من المزايا والعيوب أهم
و لهذا التقييم العديد من المزايا من بينها:

- فهو يعطي نوع من المصداقية والموضوعية لعملية التقييم، كون أن عمليات التقييم التي تأتي من الداخل تكون دائما محل شك من حيث أنها عملية موجهة .
- إن التعاقد مع مراكز البحث و المؤسسات المتخصصة يعطي مجال اكبر من اجل الحصول على أفكار و خبرات جديدة لم تكن تتوفر عليها المؤسسة أو الهيئة التي تقوم بصنع هذه السياسة ، وهو ما يفتح مجال أكبر للمقارنة بين السياسات ومثال على ذلك المقارنة بين سياسة التعليم في الجزائر و مصر؛وهو ما يتيح الاستفادة أكثر من تجارب الدول وخاصة تلك التي تكون لها تجارب ناجحة.
- من خلال الحلول العملية التي يقدمها التقييم الخارجي فهو يساهم بشكل كبير في تعزيز وتطوير القدرات الفنية لدى صانعي السياسة.
- ويضمن التقييم الخارجي الحصول على توصيات تتميز بالمصداقية والموضوعية كون القائمون على عملية التقييم لا يخضعون لأي ضغوطات أو تحيز لمدير أو مسؤول عكس ما هو عليه الحال في التقييم الداخلي .
- ولكن و رغم المصداقية التي طبع التقييم الخارجي و الكثير من المزايا التي يوفرها هذا التقييم إلا أنه يحمل الكثير من العيوب ولعل أبرزها :
- أن هذا التقييم لايعطي تقيما دقيقا ومعمق كونه يجهل الكثير عن واقع المؤسسة وطبيعتها مما ينتج عنه خلل في تقدير الأمور وبالتالي ينتج عنه تقييم سيئ لايخدم صانعي القرار .
- قد لا يأخذ صانع القرار بهذا التقييم كونه يتعارض مع ما يريده صانعو السياسة.
- وفي بعض الأحيان تكون التقييمات الخارجية تحمل أهداف غير معلنة ، وخاصة تلك التي تأتي من خارج الدولة ،والتي يكون القصد من وراءها تشويه صورة الدولة أو المؤسسة، من أجل ضرب الاستقرار أو التمهيد للتدخل فيها بدعوى حماية حقوق الإنسان ونشر الديمقراطية

ومحاربة الإرهاب ومثال على ذلك العراق فقد سبق التدخل في العراق الكثير من التقارير التي تدعي أن العراق يملك أسلحة نووية وهو ما يشكل خطراً على أمن المنطقة ودعت هذه التقارير إلى ضرورة تدخل المجتمع الدولي من أجل الحفاظ على السلم في المنطقة والواقع أن الأهداف كانت غير ذلك .

ولكنه وفي الكثير من أحيان تقوم الحكومات بالجمع بين التقييم الداخلي و التقييم الخارجي وذلك عندما تكون هذه السياسات ذات أهمية كبيرة كأن تكون هذه السياسات تمس شريحة كبيرة من المواطنين أو ذات طابع حساس لها كعقد الاتفاقيات الدولية ذات البعد الإستراتيجي وبذلك فالخطأ غير مسموح به في مثل هذه الحالات لأن القرارات الغير صائبة قد تكون لها تبعات وخيمة على الدولة .

4. التقييم الكمي والنوعي: ويمكن التفريق بين هذين النوعين من خلال المؤشرات و الأساليب التي استعملت في جمع المعلومات

أ- التقييم الكمي: هذا النوع من التقييم يتم التركيز فيه على الأساليب الكمية و الإحصائية فالمؤشرات الاجتماعية والاقتصادية تعتبر المادة الخام التي يجزها ممارسو هذا النهج والذي يتم من خلالها استعمال الجداول ومختلف مؤشرات القياس ، كما يتم اللجوء إلى المقارنة بين السياسات خلال مراحل زمنية معينة من خلال واقع الأرقام .

ب- التقييم الكيفي: هو عبارة عن تقييم نوعي يتأسس على تفسير الإيديولوجية أو النظرية التي توّطر البرنامج أو السياسة مع البحث عن العلاقة بين نظام القيم المعلن عنه في السياسة العامة والسياسة المطبقة فعلا على الواقع.¹ ويتم فيه تحديد مستوى نوعية الأداء و العائد المترتب عن تنفيذ السياسة العامة .

ولكن في الغالب ما يتم الجمع بين هذين النوعين أي استعمال الأساليب الكمية و الكيفية في نفس التقييم .

¹ توفيق الجند، مفاهيم أساسية في السياسة العامة ، السلطة الخامسة ، <http://fifth-power.org/about-us/training-materials.html> ، تاريخ التصفح : 2015/09/30 .

5. **التقييم القائم على معيار الحيادية:** وهو التقييم الذي يقوم على مدى درجة حيادية المقيم

في تقييمه للسياسية العامة ومن هنا يمكن الحكم عليه أنه تقييم ذاتي أو موضوعي .

أ- التقييم الذاتي : وهو التقييم الذي يكون بعيد عن الموضوعية في تقييمه للسياسة العامة إذ

تغلب عليه الجوانب الشخصية فيتأثر بالخلفيات الإيديولوجية والمعتقدات و التي يتبناها القائم

بعملية التقييم وهو ما يؤدي إلى تحديد مسار التقييم وتوجيهه. ويكون الهدف منه توجيه التقييم

وفق رغبة المسؤول أو صانعي القرار أو الجهة القائمة بالتقييم من اجل هدف معين .

ب- التقييم الموضوعي : وهو غالبا ما يتعد عن الميولات الشخصية ويتبنى الطرق المنهجية العلمية

في عملية التقييم من خلال استخدام الأساليب الكمية وإجراء المقارنات ويكون هذا التقييم

بعيد عن أي ضغط من شأنه أن يؤثر على عملية التقييم من قبل صانعي القرار .

وبالتالي فإن مصداقية التقييم مبنية على مبدأ مدى حيادية صانع القرار أو الجهة المكلفة بالتقييم

ولكنه يمكن القول أن مسألة الموضوعية تبقى دائما مسألة نسبية .

6. **التقييم الذي يركز على الجوانب الإدارية:** وهذا النوع من التقييم يركز على الجوانب الإجرائية

ومدى توفير هذه السياسة للقدر الكافي من المعلومات حول مختلف جوانب المشكلة التي تعالجها

هذه السياسة ، وهذا النوع يجعل من قرارات الحكومة أكثر رشادة بفعل أن صانع السياسة يحيط

جيدا بمختلف جوانب القضية وبالتالي يمتلك المعلومات اللازمة من أجل إصدار قرارات صائبة

وحسب عبد الفتاح ياغي فإن عملية التقييم هذه تتكون من أربعة مستويات¹ :

أ- تقييم المحتوى: ونعني به تحليل مضمون السياسة وتحديد ما تتطلبه السياسة من معلومات وتحليل

مصادر هذه المعلومات .

ب-تقييم المدخلات : وهذا التقييم يركز على تحليل والمصادر الإمكانيات المتاحة للحكومة من

أجل تنفيذ هذه السياسة ،ويوفر أيضا المعلومات المتعلقة بالمطالب و الاحتياجات التي ساهمت

في بلورة مضمون وتشكيل الأهداف.

¹ للمزيد أنظر :عبد الفتاح ياغي ، مرجع سابق ص192-193

ج- تقييم عملية تنفيذ السياسة : يتم خلاله تقييم الخطط والاستراتيجيات التي وضعت من أجل تنفيذ السياسة وكذا معرفة العراقيل والصعوبات التي قد تواجه عملية التنفيذ .

د- تقييم المخرجات : ويركز هذا التقييم على المقارنة بين الأهداف المسطرة والنتائج المتحصل عليها بعد عملية التنفيذ وتقديم التوصيات بشأن القرارات التي يمكن اتخاذها في المستقبل .

وكخلاصة يمكن القول أنه تعددت الرؤى و التوجهات بين الباحثين و الدارسين للسياسة العامة حول تصنيف التقييمات، فتعددت بذلك الأنواع ، حيث أنه هناك تصنيفات تنظر إلى عملية التقييم من حيث الجهة التي تباشر التقييم أو طبيعة السياسة في حد ذاتها، أو الفواعل الفاعلة أو من حيث المكونات أو الأساليب والمؤشرات المستعملة أو مصادر المعلومات أو المعايير المتبعة في التقييم، وما على هذا الأساس فإنه يمكن تصنيف تقييم واحد إلى عدة أنواع فيمكن القول أن هذا التقييم هو تقييم رسمي موضوعي خارجي كمي... ، و هذا نظرا لاختلاف الزاوية التي ينظر إليها في عملية التقييم.

مطلب ثاني: الأطراف الفاعلة في تقييم السياسات.

تتنوع الأطراف وتتنوع الجهات التي يمكن لها أن تشارك في تقييم السياسة العامة ، ونظرا للتفاعلات السياسية والاجتماعية داخل المجتمع فإنه يصعب تحديد كل الأطراف المشاركة في عملية التقييم وهم أنفسهم تقريبا من يساهمون في صنع السياسة ويمكن تقسيمهم إلى نوعين أطراف رسمية والأطراف الغير رسمية .

فرع أول : الأطراف الرسمية

ونقصد بهم الأطراف ذات الطابع الرسمي كالمؤسسات الدستورية والتي يخول لها الدستور القيام بهذه العملية فهي بذلك تحمل طابع رسمي ومن بين هذه المؤسسات نجد :

1- السلطة التشريعية: تمارس معظم البرلمانات في العالم وظيفة الرقابة على الأداء الحكومي من

خلال مجموعة من الآليات، والتي تمكنها من القيام بعملية التقييم أثناء وبعد تنفيذ السياسة العامة.

وللنهوض بهذه المهمة دأبت البرلمانات و المجالس التشريعية مع اختلاف مسمياتها على أن يكون لها لجان متخصصة لقيام بمهمة التقييم ، كما أنها تعهد بنفس الوقت إلى بعض الخبراء و المختصين بمساعدتها في تقييم بعض البرامج و المشاريع التي تتمخض عنها بعض السياسات العامة.¹ ويعد التقييم الذي تقوم به السلطة التشريعية مهم جدا بالنسبة للحكومة فقد تترتب عنه مسؤولية الحكومة و التي قد يؤدي إلى سحب الثقة منها وبالتالي ضرورة استقالة الحكومة، وكذلك بالنسبة للمناقشات التي تحدث داخل البرلمان و طرح النواب للأسئلة و الاستجابات و تشكيل اللجان كلها صور من صور التقييم والتي تتم وفق إجراءات قانونية معينة .

وبالتالي تعتبر السلطة التشريعية حلقة مهمة في عملية صنع و تقييم السياسة نظرا للشرعية التي تحوز عليها باعتبارها ممثلا للشعب .

2- الحكومة و الأجهزة الإدارية : ويقصد بها تلك الأجهزة و المؤسسات و الدوائر الوزارية المشكلة للجهاز الحكومي و تعتبر فاعل أساسي في عملية التقييم وذلك كونها هي المسؤولة عن عملية التنفيذ عن طريق أجهزتها الإدارية وذلك من خلال :

- التقارير الرسمية التي تعدها الأجهزة الإدارية بمختلف مستوياتها.
 - مجلس الوزراء و مجلس الحكومة وهي عبارة اجتماعات لتقييم السياسات العامة أو برنامجها في مختلف القطاعات، حيث أنه أغلب القرارات التي تصدرها الحكومة تنال موافقة مجلس الوزراء.
 - إن الطابع التخصصي للقطاعات الوزارية يجعلها تحتوي على مسيرين تكنولوجيين متخصصين في مجال الصنع و التقييم .
 - مسؤولية الحكومة أمام البرلمان يجعلها تقوم بمراجعات دورية لسياساتها .
- ومن هنا يمكن القول أن الحكومة تعتبر فاعل أساسي في مجال السياسة العامة، حيث أنها تلعب دورا هاما في مجال صنع و تنفيذ و تقييم السياسة العامة .

¹ عامر خضير الكبسي ، مرجع سابق ص184

3- المجالس والأجهزة الاستشارية المتخصصة : وهته المجالس يتم إنشاؤها خصيصا لمتابعة وتقييم السياسات العامة ، والإشراف على تنفيذ البرامج المنبثقة عنها في إعداد الدراسات و التقارير التي ترفعها للسلطتين التشريعية والتنفيذية لتوضح نقاط القوة والضعف فيها ولتختمها بتوصيات ومقترحات بشأن ما يتخذ إزاءها¹؛ وهي هيئات استشارية دورها تقديم المشورة حيث يقوم رئيس الدولة بإنشاء هذه المجالس بغية تقديم الاستشارات في مجالات معينة وتختلف هته المجالس على حسب التخصصات وتتكون من إطارات ذوي خبرة وكفاءات عالية ومثال على ذلك في الجزائر المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي ، ومجلس الوطني المحاسبة .

فرع ثاني: الأطراف الغير الرسمية

وهي جهات مستقلة إلى حد ما عن الحكومات تتسم بصورة رئيسية بأن لها أهداف إنسانية أو قانونية، ظهرت لتحل محل الدولة في وظيفة تخصيص الموارد الأكثر عدالة وكفاءة² . إن تقييم السياسات يستدعي وجود منظمات فعالة تتمتع بالاستقلالية وتمثل حلقة الربط بين الدولة والمواطنين ومن أهم هذه الفواعل نجد :

1- الأحزاب السياسية : تلعب الأحزاب دورا مهما في عملية صنع وتقييم السياسة العامة لاسيما فيما يخص دورها التقييمي ويتجسد هذا الدور من خلال المعارضة ، "المعارضة كصورة للمشاركة الحزبية تتجلى في توجيه ونقد الحزب الحاكم، وكشف أخطائه ، وتحديد مسؤولياته، ومع أن الهدف الأساسي للأحزاب هو الوصول إلى السلطة ، إلا أنها تقدم فائدة للمواطنين بما تضعهم بين أيديهم من معلومات عن نشاطات السلطة الحاكمة ، في البلاد يتعذر عليهم الوصول إليها بوسائلهم الشخصية"³؛ إن دور المعارضة يقترن بتقديم النقد للحكومة ولكنه ليس مجرد بل تقوم بتقديم البديل، فالأحزاب دائما تقوم بالضغط على الحكومة مما قد يجبرها على في بعض الأحيان

¹ عامر خضير الكبسي ، مرجع سابق ص 184-185

² مهدي زغرات ، (دور الفواعل الغير رسمية في تقويم السياسة العامة المحلية في الجزائر) ، مذكرة لنيل شهادة ماستر ، (غير منشورة) ، قسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية – تخصص سياسة عامة وإدارة إقليمية ، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2014، ص59.

³ غارو حسبية ، (دور الأحزاب السياسية في رسم السياسة العامة – دراسة حالة الجزائر 1997-2007 -)، مذكرة لنيل شهادة ماجستير ، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية تخصص : تنظيمات سياسية وعلاقات دولية ، جامعة مولود معمري تيزي وزو ، 2012، ص 91-92

إلى إلغاء أو تعديل السياسة العامة، ويختلف دور الحزب بحسب الإمكانيات التي يتوفر عليها وبطبيعة النظام الذي ينشط فيه .

2- **منظمات المجتمع المدني** : إن دور المجتمع المدني في عملية التقييم مرهون بطبيعة العلاقة بينه وبين الدولة خاصة في دول العالم الثالث بما فيها ، حيث أن للمجتمع المدني دورا استشاريا ، و تتضح أشكال مشاركة مؤسسات المجتمع المدني من خلال العمل على تقديم مقترحات لسياسة عامة في قطاع من القطاعات ، تصور بعض الحلول أو البدائل لسياسة عالقة ، كما تقوم بالاستفتاء لأجل تعديل بعض السياسات القائمة ، كما قد تستشيرها الحكومة في إبداء رأيها أثناء إعداد ملفات النصوص القانونية الجديدة ، ويصل بها الأمر في بعض الأحيان إلى الضغط لأجل إيقاف العمل بسياسة معينة أو الإبقاء عليها ، أو تعديلها وحتى تنفيذها ¹

3- **المنظمات الدولية والهيئات الأهمية المتخصصة** : وتساهم هذه المنظمات في تقييم السياسات العامة الدولية أو تقييم أداء الحكومات الموقعة على تنفيذ بعض الاتفاقيات و المعاهدات أو البرامج و المشاريع التي يتم تمويلها أو دعمها بمساعدات ومنح قروض دولية للتأكد من أن هذه الدول تلتزم بما وقعت عليه ² ، وخير مثال على ذلك القروض التي يقدمها صندوق النقد الدولي و البنك العالمي، والتي تستدعي تدخل هذه المؤسسات في السياسات العامة للدول تحت ما يسمى بالمشروطة، وتقدم هذه المؤسسات المالية تقييمات حول السياسات الاقتصادية للدول بصفة دورية وعن نسب النمو، كما تقدم اقتراحات وحلول للدول التي تتخبط في أزمات اقتصادية ، ونفس الشيء بالنسبة للهيئات الدولية الأخرى .

4- **وسائل الإعلام** : تلعب وسائل الإعلام دور مهم في عملية تقييم السياسة العامة فمن خلال تغطيتها الميدانية للأحداث، وكذا التقارير التي تنشرها، والتي تتحدث عن مدى تحقيق السياسة العامة للأهداف المسطرة وما هي الآثار التي خلفتها عملية تنفيذ السياسة وفي الكثير من الأحيان ما تلفت انتباه الجمهور و صانعي القرار إلى قضية ما، وهو ما أصبحنا نشاهده اليوم خاصة مع

¹ ابتسام قرقاح ، دور الفواعل الغير رسمية في صنع السياسة العامة في الجزائر 1989-2009 ،مذكرة لنيل شهادة ماجستير ، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية – تخصص : السياسات العامة والحكومات المقارنة ،جامعة الحاج لخضر باتنة ،2011، ص70

² عامر خضير الكبيسي ، مرجع سابق ص 186

تطور تكنولوجيا الإعلام ومثال على ذلك الدور الذي أصبحت تلعبه المواقع الاجتماعية في التأثير على الرأي العام وصناع القرار ولكن غالبا ما تمارس السلطة الرقابة على وسائل الإعلام وهو ما يجد من نشاطها .

5- **المواطن** : يعتبر المواطن هو المعنى بالسياسة العامة بكونه هو المستفيد منها والمؤثر الذي يقوم من خلاله بتقييم السياسة العامة هو الانتخاب أو المشاركة السياسية ، و ذلك بطريقة مباشرة أو غير مباشرة فعن طريق الانتخابات يقوم باختيار من يمثله و ينوب عنه في وضع السياسات وتقييمها التي تتلاءم وتطلعاته ورغباته ، فتجديد الثقة في ممثليه أو في رئيس الدولة يعبر عن رضاه ودعمه للسياسات القائمة وهذا في حد ذاته تقييم لهذه السياسات بأنها ناجحة ، وهناك أيضا طريقة أخرى تعبر عن عدم رضاه على سياسة معينة وهي من خلال الاحتجاجات والمظاهرات ، والتي تؤدي في الغالب لتغيير أو تعديل أو وقف العمل بهذه السياسة وقد تتطور حتى إلى قلب النظام .

ولكن دور المواطن في عملية تقييم السياسة العامة مرهون بالثقافة السياسية للأفراد.

وفي الأخير يمكن القول عملية التقييم يشارك فيها العديد من الأطراف ولكن تتباين درجة هذا التقييم بين ما هو رسمي وغير رسمي ، وأن دور كل طرف في هذه العملية مرهون بطبيعة النظام فأدوار هذه الفواعل تختلف من نظام إلى آخر ومن دولة إلى أخرى.

مطلب ثالث: الصعوبات التي تواجه التقييم

تعتبر عملية التقييم عملية مهمة للغاية إلا أنه هناك العديد من الصعوبات والعقبات التي تواجه القائمين بهذه العملية، وتتباين هذه الصعوبات تبعا لطبيعة السياسات العامة ولبرامجها وأهدافها ، وللجهات المشاركة في تنفيذها ومن بين أهم هذه الصعوبات نجد :

- 1- أن أول خطوة في عملية التقييم هي تحديد الأهداف وما يميز الأهداف الخاصة بالسياسة العامة هو الغموض وعدم الوضوح وذلك بسبب تداخل هذه الأهداف فيصعب التفريق بين الأهداف الصريحة والضمنية والأهداف الرئيسية والثانوية وهذا ما يجعل عملية التقييم في حد ذاتها غامضة .
- 2- إن السياسة العامة هي محصلة لتفاعل مطالب ومصالح جهات متعددة وهذا يؤدي إلى تعارض الأهداف نتيجة لهذا الصراع ، وهو أيضا ما يصعب من تحديد أهداف السياسة العامة المراد تحقيقها.
- 3- الطبيعة الرمزية والغير قابلة للقياس لبعض أهداف السياسات ومن الأمثلة على مثل تلك الأهداف أن تكون أحد أهداف السياسة الثقافية تعزيز الانتماء و الاعتزاز الوطني ، فهذا هدف على أهميته صعب القياس¹ .
- 4- مقاومة عملية التقييم فإن لنتائج التقييم آثار قد تكون سلبية تشكل خطرا على سمعة الجهة المسؤولة عن تنفيذ البرامج العامة ، ونفوذها ، وربما مستقبل إرادتها ، فالشعور الذي ينتاب الإدارات المنفذة للبرامج العامة من نتائج التقييم خصوصا إذا كانت غير متأكدة من إيجابيتها سيدفعها إلى عدم التعاون مع الجهات المقيمة ، ممتنع عن تزويدها بالمعلومات و البيانات التي تساعد على التقييم وقد تعمد إلى إفشال عملية التقييم أو عدم إكمالها².
- 5- إن عملية التقييم هي عملية مكلفة و تتطلب الكثير من المال والجهد والوقت ، وهذه التكاليف قد تفوق العوائد التي يترتب عنها التقييم ، وهي كذلك حجة بالنسبة للذين يتخوفون من التقييم ويدعون أنه من الأفضل تخصيص هذا الإنفاق على جوانب ومجالات ذات أولوية أكبر.
- 6- قدرة وكفاءة الجهة القائمة بالتقييم سواء كانت شخص أم مؤسسة،(فبعض من يدعي قدرته على تقييم السياسة العامة هو في الحقيقة غير مؤهل لهذا العمل ، وبالتالي فهو عاجز عن القيام بتقييم السياسة بطريقة علمية و موضوعية وباحتراف كما يجب)³.

¹محمد قاسم القريوتي ، مرجع سابق ،ص293

²عباس حسين جواد وأرزوقي عباس عيد ، مرجع سابق ، ص213

³عبد الفتاح ياغي ، مرجع سابق ص201

7- قد تقوم الحكومة بتطبيق سياسة واحدة في كافة أقاليم وقد تتباين نتائج هذه السياسة من إقليم إلى آخر والمقيم هنا عليه أن يحاول تفسير هذا التباين.

8- كما تعتبر معايير ومؤشرات التقييم عقبة في العديد من المواقف و الممارسات نظرا لتعددتها وصعوبة الجمع والتوفيق بينها¹، فاختيار المعيار المناسب من أجل التقييم أمر في غاية الأهمية لأنه سوف يؤثر على النتائج. وأصبح اليوم الاعتماد على مقياس واحد في عملية التقييم أمر غير مقبول لأنه لم يراعي جميع جوانب السياسة محل التقييم ، كما أن الجمع بين المؤشرات الكمية والكيفية و التوفيق بينهما أمر في غاية الصعوبة ويتطلب قدرة ومهارة كبيرة من قبل المقيم . وفي الأخير يمكن القول أن عملية التقييم تواجهها العديد من الصعوبات و التي تتراوح بين الصعوبات العملية والإشكالات المنهجية ، ولهذا يمكن القول التقييم الجيد والفعال هو الذي يستطيع تجاوز هذه الصعوبات .

فصل ثالث

¹ عامر خضير الكبيسي ، مرجع سابق ص 191.

السلطة التشريعية في الجزائر .

تمهيد :

تلعب السلطة التشريعية دورا مهما في عملية صنع وتقييم السياسات العامة ، مما يجعلها فاعل أساسي وذو طابع رسمي في عملية رسم السياسات ، وبالنسبة للجزائر فالمؤسسة البرلمانية لا تختلف عن مثيلاتها من الدول في هذا الدور ، وكغيرها من مؤسسات الدولة عرفت المؤسسة التشريعية في الجزائر تطورا مهما منذ الاستقلال ، سواء في ظل الأحادية أو التعددية ، وأعطت الدساتير جملة من الاختصاصات والصلاحيات والتي من خلالها يمكن لها مراقبة أداء الحكومة ، عن طريق جملة من الآليات الرقابية والتي يترتب عنها مسؤولية الحكومة أمام البرلمان وهو ما سنحاول توضيحه في هذا الفصل.

مبحث أول: التطور التاريخي للمؤسسة التشريعية في ظل الأحادية والتعددية الحزبية

لقد عرفت المؤسسة التشريعية في الجزائر ومنذ الاستقلال تنظيما متباين وذلك من خلال الدساتير التي مرت بها، وأدى عدم اتضاح الرؤية حول النظام المتبع إلى عقد مؤتمر طرابلس سنة **1966** ، لتحديد المسار المؤسساتي السياسي ، وهذا ما أفرز أزمة صائفة **1962** وفتح الباب على مصراعيه ، ليظل خيار الأحادية قائما، ويصبح بذلك حزب جبهة التحرير هو المسيطر على دواليب الحكم في الجزائر ليتأكد هذا في دستور **1963** وكذا ميثاق **1964** ، وقد شهدت هذه المرحلة أزمة انتهت بوقف العمل بالدستور وبعث مجلس الثورة كمؤسسة تشريعية ناتجة عن حركة **19** جوان **1965** ومحاولة لإضفاء الشرعية والمصادقية على النظام القائم تم إصدار دستور **1976** ، ولكن ونظرا للظروف والمتغيرات الداخلية والخارجية التي عرفتها الجزائر انتقلت الجزائر إلى مرحلة جديدة سميت

بمرحلة الانفتاح السياسي ونجم عنه إقرار دستور 1989 ، ودخلت الجزائر في مرحلة انتقالية أدت إلى التحول من الأحادية إلى التعددية ، لتدخل الجزائر بعد ذلك في دوامة من العنف ولا استقرار السياسي وذلك بعد توقيف المسار الانتخابي ، وفي عز الأزمة تم إصدار دستور 1996 جديد كان له الأثر البالغ على المؤسسة التشريعية ، وذلك بتبني نظام المجلسين لتتوالى التعديلات الدستورية في 2002 ، وتعديل 2008 ، والتي لم تأتي بالجديد بالنسبة للسلطة التشريعية وعلى ضوء هذا سنعالج في هذا المبحث تطور المؤسسة التشريعية في ظل مرحلة الأحادية و مرحلة التعددية .

مطلب أول :تطور السلطة التشريعية في ظل الأحادية

لقد شهدت هذه المرحلة سيطرة الحزب الواحد على باقي السلطات، وعرف الجزائر دستورين خلال هذه المرحلة جسدا هذا المبدأ وهما دستور 1963 ، ودستور 1976 .

فرع أول : المرحلة الأولى من 1963 إلى 1976

يعتبر المجلس الوطني التأسيسي أول مؤسسة تشريعية منتخبة في الجزائر ، وذلك بموجب استفتاء 20 سبتمبر 1962 ،الذي عقد أول اجتماعاته خمسة أيام بعد ذلك أي في 25 سبتمبر 1962 وكان يعقد أربع دورات في السنة وفقا لنظامه الداخلي ويتكون من 196 مقعدا¹، والذي أسندت له مهمة إعداد الدستور الأول للجزائر (وبعد منح الاختصاص التأسيسي للمجلس الوطني في إعداد ومناقشة التعديل و التصويت على الوثيقة الدستورية قبل عرضها على الاستفتاء الشعبي ، بادر المجلس

¹ ع/عاشوري، ي ابراهيمي (المؤسسة التشريعية في الجزائر منذ الاستقلال)، مجلة النائب ، المجلس الشعبي الوطني، العدد الأول، 2003 ، ص 14

بإنشاء لجنة برلمانية داخل المجلس أطلق عليها "لجنة الدستور"، هذه الأخيرة عقدت اجتماعات أجرت مناقشات مطولة¹.

دستور 1963 : صدر أول دستور للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المستقلة في 10 سبتمبر 1963 والذي جاء في مادته 27 مايلى : ((السيادة الوطنية للشعب يمارسها بواسطة ممثلين له في مجلس وطني))²، ولكن الفترة القصيرة التي عاشتها نصوص هذا الدستور ولكون الرئيس بن بلة آنذاك استأثر وقام بتجميد بكل السلطات لنفسه بما فيها التشريع ، أصدرت القوانين في شكل أوامر الأمر الذي حال دون قيام المجلس الوطني بمهامه ، كما تضمنت المادة 38 من دستور 1963 وسائل مراقبة ممثلي الشعب للحكومة عن طريق الاستماع للوزراء داخل اللجان والسؤال الكتابي و السؤال الشفهي مع مناقشة أو بدونها ، لكن الأمر الذي طغى في تلك الفترة هو سيطرة الحزب العتيد على زمام الأمور بما فيها الحكومة و المجلس الوطني مما جعل أي عمل رقابي يتم خارج إطار جبهة التحرير الوطني بدون فعالية أو جدوى³

مجلس الثورة : إن التحالف الذي كان بين الرئيس أحمد بن بلة و قيادة الأركان الخارج من أزمة صائفة 1962 بانتصار لم يدم ، ففي 19 جوان 1965 تم الإعلان عن تنحية الرئيس وتشكيل مجلس الثورة⁴ وهو ما أطلق عليه بالتصحيح الثوري ؛ واعتبر مجلس الثورة الهيئة التشريعية صاحبة السيادة المستخلفة للمجلس الوطني ، وقد ضمت تشكيلته 26 عضوا معينون ، وتكمن صلاحيات هذا المجلس باعتبار أنه هو صاحب السيادة و أن الحكومة ممارسة لصلاحياته تحت سلطته و مراقبته عن طريق ما أطلق عليه بالأوامر المجلسية⁵ ، بمعنى أنه ممارس للوظيفة التشريعية و الرقابية ، ولكن في الحقيقة أن المجلس الثوري كان يتحكم في جميع السلطات و يتدخل في كل شيء.

¹ صالح بلحاج ، المؤسسات السياسية و القانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم ، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية، 2010، ص 44 ،

² الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المجلس الوطني التأسيسي ، يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 1963 ، (الجريدة الرسمية) ، عدد 64 ، الصادر في 10 سبتمبر 1963 . ص 888.

³ محفوظ لعشب ، التجربة الدستورية في الجزائر ، الجزائر : مطبعة الحديثة للفنون المطبعية ، 2000 ، ص 70-71

⁴ السعيد بوشعير ، النظام السياسي الجزائري ، الجزائر : دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع ، 1990 ص 63

⁵ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، رئيس مجلس الثورة ، امر رقم 65-182 المؤرخ في 10 جويلية 1965 المتضمن تأسيس الحكومة ، (الجريدة الرسمية) ، العدد 58 ، الصادر في 13 يوليو 1965 . ص 831.

فرع ثاني : المرحلة الثانية من 1976 – 1989

إن تعدد المستويات واتساعها بعد أن اتخذت الثورة أبعادا معينة واكتمال النضج السياسي فرض ضرورة وجود مجلس وطني شعبي منتخب،¹ بمعنى أنه يمارس الوظيفة التشريعية والرقابية على عمل الحكومة، والالتزام بعدم الخروج عن منحى التوجه الاشتراكي، وقيادة السياسة العامة للأمة، إلا أن ذلك لم يكن كافيا لإعطاء النظام شرعيته مما استدعى مؤسسات منتخبة تضيف الشرعية، فكان النظام يبحث عن الشرعية من خلال إقرار الميثاق الوطني 1976 ودستور 1976 إلا أن الحقيقة على حد تعبير الأستاذ صالح بلحاج: "إن إحياء الشرعية الدستورية لا علاقة لها بحماية الثورة ولا بمأسسة النظام، بل هي إستراتيجية الدفاع عن السلطة والمواقع أملت لها الظروف السياسية وموازن القوى والفاعلين في هرم السلطة خاصة موقع الرئيس"² وبهذا تم إصدار الميثاق و الدستور.

الميثاق الوطني 1976: عرض هذا الميثاق على الشعب للتصويت عليه يوم 27 جوان 1976 وصدر بتاريخ 05 جويلية 1976، ويمكن القول أن الميثاق جاد لإضفاء الشرعية و المصادقية على مؤسسات الدولة، وفقا لإيديولوجية اشتراكية، نالت مصادقة الشعب ليأتي بعد ذلك الدستور محدد الأطر الدستورية لسير مؤسسات الدولة وعلاقاتها.

دستور 1976³: تلا الميثاق الوطني الاستفتاء على الدستور من قبل الشعب يوم 17 نوفمبر 1976، "الذي أقر في مادته 126 العودة للحياة البرلمانية، وأوكل الوظيفة التشريعية كما سماها إلى المجلس الشعبي الوطني له كامل السيادة في إصدار القوانين، وبالفعل أُنْتُخِبَ أول مجلس شعبي وطني عن طريق الاقتراع السري المباشر في 25 فبراير 1977 لمدة 05 سنوات وتكون من 161 نائبا، يجتمع في دورتين خريفية وربيعية في السنة، وبتاريخ 08 مارس 1982 تم تجديد هذا الأخير بنفس الطريقة التي أُنْتُخِبَ بها مع ارتفاع عدد أعضائه إلى 282 نائبا تبعا لارتفاع عدد

¹ صالح بلحاج، مرجع سابق، ص 104.

² المرجع نفسه، ص 103-104.

³ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مجلس الثورة، امر رقم 76-79 المؤرخ في 30 ذي القعدة عام 1396 الموافق 22 نوفمبر 1976 يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، (الجريدة الرسمية)، العدد 94، الصادر في 24 نوفمبر 1976، ص 1122.

السكان ، وجرت انتخابات أخرى في 27 فبراير 1987 لاختيار 295 عضو في المجلس الشعبي الوطني الجديد .¹

وعرفت هذه المرحلة هي الأخرى سيطرت الحزب الواحد ، حيث أن الرئيس ليس مسئولا أمام البرلمان وكذا أن الرقابة البرلمانية غير مجدية رغم أن الدستور خول للنواب آليات الرقابة البرلمانية سواء عن طريق الاستجواب حول قضايا الساعة أو توجيه أسئلة كتابية ، أو إنشاء لجان تحقيق والمراقبة² ، وقد أضحت المؤسسة التشريعية تمارس اختصاصا مشروط بموافقة المؤسسة التنفيذية في إطار وظيفة وليست سلطة الشيء الذي لا يحقق استقلاليتها ، بل يجعلها جهاز تابع للحزب ، وتم كذلك الاعتماد على نظام الغرفة الواحدة في هذه المرحلة .

مطلب ثاني: تطور السلطة التشريعية في ظل نظام التعددية

خلال فترة الثمانينات عرف النظام السياسي الجزائري العديد من الأزمات، وكان ذلك نتيجة لعوامل داخلية ذات طابع سياسي ، اجتماعي واقتصادي وثقافي ، وعوامل خارجية (التحولات السياسية ، والضغوط الاقتصادية) ، انصهرت كلها في بوتقة واحدة ودفعت بالنظام للاستجابة لهذه المتغيرات وخلال هذا الحراك والأحداث التي عرفتها تلك الفترة تم إصدار دستور 1989 والذي كان له الأثر الكبير على مؤسسات الدولة وكذلك بالانتقال من الأحادية إلى التعددية .

فرع أول: السلطة التشريعية في ظل دستور 1989.

¹ع/عاشوري ي ابراهيمي ،مرجع سابق ، 16
² أنظر المواد :161، 162، 188، 1976 من دستور 1976

إن دستور¹ 1989 لم يكن وليد ظروف عادية " وإنما وضع لتلبية مطالب عميقة جسدها أحداث 08 أكتوبر ، والتي كانت ردة فعل للأوضاع السياسية والاقتصادية و الاجتماعية المزرية التي زادت في حدتها ، فبلغ الغضب الشعبي ذروته وقرر استرجاع سيادته من ممثليه واختيار النظام الأمثل الذي يعيش في ظله "²

ولقد كانت إرادة الشاذلي بن جديد أقوى باتجاه الإصلاحات ، حيث أفرزت دستور 23 فيفري 1989 ، الذي أقره الشعب الجزائري عن طريق الاستفتاء بهدف وضع أسس نظام ديمقراطي يقوم على التعددية السياسية ومجتمع مدني يشارك في العملية السياسية "ولقد اعتمد المؤسس الدستوري الجزائري على مصادر عديدة أهمها أنه أخذ من النظام البرلماني مبدأ تقرير مسؤولية الحكومة السياسية أمام البرلمان ، وحق السلطة التنفيذية في حل البرلمان ، كما اقتبس من النظام الرئاسي مبدأ الفصل بين السلطات ، ولا يحق للسلطة التنفيذية مشاركة البرلمان بطريقة مباشرة مثلما كان في دستور 1976 بموجب المادة 153 أوردت آلية التفويض التشريعي ، كما تأثر بالعديد من القواعد الدستورية التي أقرها الدستور الفرنسي لعام 1958 وأهمها انتخاب رئيس الجمهورية ، تأسيس مجلس دستوري وإن اختلف فيما يتعلق بطبيعة الرقابة "³.

أما بالنسبة للسلطة التشريعية فقد خصص لها المواد من 29 إلى 128 ، من الدستور فقد خول لها إعداد القوانين و التصويت عليها ، والرقابة على أعمال الحكومة ، وفي هذا الصدد أدرج العديد من الأدوات (الأسئلة الكتابية والشفوية ، الاستجواب ، مناقشة برنامج الحكومة حق إجراء تحقيق ملتمس الرقابة) .⁴ وشهدت هذه المرحلة الكثير من التطورات :

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، رئاسة الجمهورية ، مرسوم رئاسي 89-89 المؤرخ في 28 فبراير 1989 ، يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية . (الجريدة الرسمية) ، العدد 09 ، الصادر 23 رجب 1409 الموافق لـ 01 مارس 1989 ، ص 234 .

² سعيد بوشعير ، النظام السياسي الجزائري ، مرجع سابق ، ص 148

³ سعيد بوشعير ، مرجع سابق ، ص 193

⁴ تفاصيل أكثر أنظر : مرجع نفسه ، ص 198

1/الانتخابات التشريعية 26 ديسمبر 1992 : بتاريخ 26 ديسمبر 1991 جرى الدور الأول من الانتخابات التشريعية في ظل تعددية حزبية¹ أقرها دستور 1989 لانتخاب 430 نائبا ، والتي أسفرت عن فوز ساحق للجبهة الإسلامية للإنقاذ بـ 188 مقعد على حساب حزب جبهة التحرير الوطني الذي حصل على 15 مقعد فقط ، فاعتبرت هذه الانتخابات بالنسبة له دفن لقلاع الأحادية و السلطة التي مارسها لسنوات طويلة ، حيث دخلت الجزائر بعد ذلك في جو مضطرب ومكهرب مفتوح على كل الأصعدة لم تشهده من قبل، وقبل إجراء الدور الثاني صدر المرسوم الرئاسي 92-01 الذي حل المجلس المنتخب².

وبتاريخ 11 جانفي 1992 أعلن الرئيس الشاذلي بن جديد أمام أعضاء المجلس الدستوري عن استقالته ، والذي سبقه حل المجلس الشعبي الوطني ، معلنا بذلك عن وجود أزمة دستورية ، عرفت بمرحلة الفراغ الدستوري ، وبعدها تم الإعلان عن ميلاد المجلس الأعلى للدولة .

2/المجلس الأعلى للدولة : تولى المجلس الأعلى للدولة ممارسة جميع السلطات في الدولة بما فيها السلطة التشريعية ، حيث جاء في مداولة هذا الأخير رقم 92-02 مؤرخة في 14 أبريل 1992 متعلقة بالمراسيم ذات الطابع التشريعي ، بأن يتخذ المجلس الأعلى للدولة التدابير التشريعية اللازمة لضمان استمرارية الدولة وتنفيذ برنامج الحكومة حتى يعود السير العادي للمؤسسات والنظام الجمهوري بموجب مراسيم ذات طابع تشريعي ، كما يعطي المجلس الاستشاري الوطني ، الذي يرجع إليه المجلس الأعلى للدولة رأيه في مشاريع المراسيم ذات الطابع التشريعي الذي يعرض عليه ، ويتولى رئيس المجلس الأعلى للدولة إصدار هذه المراسيم ونشرها في الجريدة الرسمية³.

3/إنشاء المجلس الاستشاري الوطني : ويعتبر المجلس الاستشاري الوطني أول مجلس أنشأه المجلس الأعلى للدولة وذلك لسد الشغور على المستوى المؤسساتي التشريعي وذلك للتخفيف من وطأة

¹ أنظر المادة: 40 من دستور 1989

² ع/عاشوري ي ابراهيمي ،مرجع سابق ص 17-18

³ بوكرا إدريس ، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر من خلال الوثائق والنصوص الرسمية ،الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، القسم الثاني ، 1994 ، 256.

مسؤولية مزدوجة (تشريعية ، تنفيذية) للمجلس الأعلى للدولة وإن كان دور هذا المجلس تقديم المشورة و الرأي والاستشارات ، وإبداء الرأي للمجلس الأعلى للدولة ، ومدة عهده سنتين 1992 إلى 1994.¹

4/أرضية الوفاق الوطني : في سنة 1994 تم إصدار مرسوم تحت عنوان أرضية الوفاق الوطني ، هذه الأخيرة أفرزت رئيسا للدولة بموجب إعلان 30 جانفي 1994 من قبل المجلس الأعلى للأمن هو السيد اليمين زروال وهيئة تشريعية هي المجلس الوطني الانتقالي.

5/المجلس الوطني الانتقالي : حددت عهده ب ثلاث (03) سنوات يضم 200 عضو ، والذي تم تنصيبه فعليا في 18 ماي 1994 وطبقا للمادتين 24-25 تتمحور وظيفته على احترام مضمون ما جاء في هذه الأرضية وممارسة الوظيفة التشريعي .

يمكن القول أن الهيئات التشريعية الانتقالية (المجلس الوطني الاستشاري و المجلس الوطني الانتقالي) هي في الحقيقة سلطات تابعة للسلطة التنفيذية ولا يمكن لها أن تراقبها ، ولعل السبب في ذلك هو افتقارها للسيادة الشعبية .

فرع ثاني : السلطة التشريعية في ظل التعديل الدستوري 1996.

لقد مثلت سنة 1995 بداية عودة الجزائر إلى النهج الديمقراطي بانتخاب الرئيس اليمين زروال في 16/11/1995 وبعدها تلاه تعديل الدستور عن طريق الاستفتاء الشعبي الحاصل في 28 نوفمبر 1996² والذي حمل في طياته ولأول مرة في الجزائر اعتماد نظام الغرفتين متمثلين في المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وفقا لنص المادة 98 من الدستور المعدل ، فشهدت سنة 1997 انتخاب مجلس شعبي وطني تعددي ب 380 عضو يضم مختلف الأطياف السياسية وقد مارس هذا المجلس صلاحياته

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئيس المجلس الأعلى للدولة ، المرسوم الرئاسي 92-93 المؤرخ في 30 رجب 1412 الموافق ل 04 فبراير 1992 يتعلق بصلاحيات المجلس الاستشاري الوطني وطرق تنظيمه وعمله،(الجريدة الرسمية)، العدد 10 في 05 شعبان الموافق لـ 09 فبراير 1992 ، ص 282.

² الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئيس الجمهورية ،مرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 26 رجب 1417 الموافق لـ 07 ديسمبر 1996 ، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور ، المصادق باستفتاء 28 نوفمبر 1996 ،،(الجريدة الرسمية) ،العدد 76 ، الصادر في 27 رجب 1417 الموافق لـ 08 ديسمبر 1996 ،ص 06

كاملة سواء في المجال التشريعي والرقابي ، بعد ذلك جرى انتخاب المجالس المحلية في أكتوبر 1997 تلتها انتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة في 25 ديسمبر 1997 ، وعين الثلث الرئاسي يومين بعد ذلك ، ونصب المجلس رسميا في 04 جانفي 1998 ليكتمل البناء المؤسساتي الديمقراطي في الجزائر¹.

والشيء المميز في هذه المرحلة بالنسبة للسلطة التشريعية هو اعتماد الثنائية البرلمانية والذي تضاربت الآراء حول المبررات التي أدت إلى اعتماد هذا المبدأ .

مبررات اعتماد نظام الثنائية البرلمانية :

وتجدر الإشارة أن تبني نظام الثنائية البرلمانية لم يكن وليد الصدفة ، بل كان نتيجة خلفيات أخذت شكل مبررات منها سياسية وقانونية ، هذا من جهة ، ومن جهة أخرى فإن إنشاء نظام الغرفتين أصبح مساحة جديدة للتعبير و الحوار على المستوى السياسي ، من أجل تحسين التمثيل الوطني للشعب و الأقاليم ، بالإضافة إلى كونه أحسن طريقة لضمان استقرار استمرارية الدولة والانتقال الهادئ للسلطة في حالة شغور².

تبنّت الجزائر نظام الثنائية البرلمانية أو ما يسمى بالنظام البيكاميرالي **Le System Bicaméral** وذلك لأول مرة في دستور 1996³ ، وهو ما أملت عدة ظروف منها :

● تحسين النظام التمثيلي داخل الهيئة التشريعية من خلال الاستعانة بالكفاءات الوطنية خاصة في الغرفة الثانية .

¹ ع/عاشوري ي/ابراهيم ، مرجع سابق، ص 14
² الأمين شريط ، (التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية)، مجلة الفكر البرلماني ، نشرات مجلس الأمة ، الجزائر ، العدد الرابع ، أكتوبر 2003 ، ص 109.
³ انظر المادة 98 من دستور 1996 والتي تنص : " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ، وله السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه. "

- تحقيق التوازن داخل الهيئة التشريعية وبينها وبين الحكومة، وذلك من خلال منع احتكار العمل التشريعي من قبل المجلس الشعبي الوطني ، فمجلس الأمة وفقا لما ينص عليه الدستور يساهم في العملية التشريعية وإعداد والتصويت على القوانين.
- إتمام العملية التشريعية على أحسن وجه ، من خلال دراسة ثانية للقوانين داخل مجلس الأمة ، والانتقاد الموجه للغرفة الثانية بكونها تعطل التشريع غير صحيح أبدا ، فتجربة مجلس الأمة لم تؤدي إلى هذه النتيجة ، بحكم أنه لم تعترض إلا على عدد قليل من القوانين إذا ما قورنت بتلك التي صادقت عليها¹
- تلعب الغرفة الثانية دور هيئة التفكير بفضل التشكيلة المكونة من الكفاءات و الشخصيات الوطنية ، فهي بهذا تحسن صياغة النصوص و تطوير نوعيتها ، فما تتم المداولة فيه من قبل هيئات أفضل مما تم فيه المداولة من قبل هيئة واحدة² وبهذا يرتقي مستوى كفاءة المجالس النيابية .
- نظام الغرفتين من شأنه أن يضمن استقرار الدولة ومؤسستها، فهو مؤسسة دائمة ومستمرة و التجديد لا يمس إلا نصف الأعضاء^{2/1} كل ثلاث سنوات طبقا لنص المادة 102 من دستور 1996.

ولكن في الأخير تمت هناك أسباب أخرى لم يتم الإعلان عليها صراحة ، والتي أدت بالنظام الجزائري لتبني نظام الغرفتين (ومن خلال زاوية التحليل يتضح لنا أن وضع الدستور لم يكن لضمان تمثيل المصالح ، ولا لترقية التجربة الديمقراطية ، بل أن هذا الدستور جاء بعد تجربة صعبة عاشتها الجزائر في ظل أول محاولة لإجراء انتخابات تعددية ، وتبعاً لذلك هدد استقرار البلاد وأمنها³) وفي هذا الصدد يقول الأستاذ مقرآن آيت العربي* : " أن مبررات إنشاء مجلس الأمة غير معلنة وأنه يجب

¹ ميلود حمامي ، مرجع سابق ، ص 41

² مسعود شيهوب، (نشأة وتطور نظام الغرفتين البرلماني)، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد الأول، ديسمبر 2002، ص16.

³ طارق عاشور، (تطور العلاقة بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري 1997-2002)، مذكرة لنيل شهادة ماجستير ، قسم العلوم السياسية تخصص:التنظيمات السياسية والادارية، جامعة محمد خيضر باتنة، 2009.

*مقرآن آيت العربي : محامي وناشط حقوقي كانت له مواقف متميزة خلال الفترة التي قضاها كعضو في مجلس الأمة سابقا.

البحث عليها في طيات الأحداث التي عرفتها الجزائر سنة 1991 ، فحسب رأيه إنما أراد المشرع الدستوري بإنشاء غرفة ثانية المحافظة على مكسب الجمهورية الذي كاد أن يذفن¹.

فالواضح أن اتجاه الجزائر نحو تبني نظام الغرفتين أملته ظروف سياسية (توقيف المسار الانتخابي) وإشكالات قانونية (الفراغ الدستوري) فجاء هذا من أجل عدم تكرار سيناريوهات سابقة قد تدخل الجزائر في انزلاقات ومتهات جديدة ؛ فبنظري جاء استحداث غرفة ثانية لتكون كصمام أمان في يد السلطة و النظام من أجل التحكم في زمام الأمور و في بعض الأحيان الوقوف إلى جانب الحكومة ضد الغرفة الأولى وبذلك تلعب دور الحليف مع الحكومة .

مبحث ثاني: الرقابة البرلمانية كآلية لتقييم السياسات العامة.

تعتبر العلاقة بين البرلمان والحكومة أكثر العلاقات حركيا ونشاطا بين السلطات في الدولة ، وفي ظل هيمنة السلطة التنفيذية على باقي السلطات لم يتبقى للسلطة التشريعية من سبل لمواجهة السلطة التنفيذية سوى مباشرة وظيفتها الرقابية اتجاه أعضاء الحكومة ، و التي تعتبر من بين أهم الوظائف التي يقوم بها البرلمان .

وباعتبار أن الرقابة البرلمانية نوع أساسي وحيوي وأصيل من أنواع النظام الرقابي للدولة ويمكن تعريفها بأنها : " هي تلك الرقابة البرلمانية المتخصصة دستوريا على أعمال السلطة التنفيذية بواسطة الوسائل الرقابية المقررة في الدستور و المنظمة بموجب قوانين أساسية (عضوية) ، وفي حدود الإجراءات الدستورية و القانونية المقررة ، والسارية المفعول ، وذلك لحماية المصالح العليا الحيوية للمجتمع و الدولة وحقوق و حريات الإنسان و المواطن من كافة أسباب ومخاطر و مظاهر البيروقراطية والفساد السياسي والإداري "².

¹ ميلود حمامي ، مرجع سابق ، ص 42
² عمار عوابدي ، (عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع عن حقوق المواطن)، مجلة الفكر البرلماني، نشرات مجلس الأمة ، الجزائر ، العدد الأول ، ديسمبر 2002، ص 53 .

وفي الجزائر حدد الدستور الجزائري لسنة 1996 المجالات التي يمارس البرلمان من خلالها مهام الرقابة على عمل الحكومة. فقد جاء في المادة 99 من الدستور مايلي: " يراقب البرلمان عمل الحكومة وفقاً للشروط المحددة في المواد 80 ، 84 ، 133 ، 134 من الدستور . يمارس المجلس الشعبي الوطني الرقابة المنصوص عليها في المواد من 135 إلى 137 من الدستور." ومنها ارتأينا أن ندرس الآليات الرقابية التي من خلالها يمكن للسلطة التشريعية مراقبة عمل السلطة التنفيذية في الجزائر سواء تلك التي لا يترتب عنها مسؤولية سياسية (مطلب أول) ، أو تلك التي يترتب عنها مسؤولية سياسية (مطلب ثاني).

مطلب أول: الرقابة البرلمانية التي لا تترتب عنها المسؤولية السياسية

لقد نص المشرع الجزائري على مجموعة من الآليات ، والتي من خلالها يمكن للبرلمان الضغط على الحكومة وتقييم دورها وتصويبه وحثها على تنفيذ برنامجها من خلال مجموعة من الآليات وهي آلية السؤال والاستجواب وحتى عن طريق إنشاء لجان التحقيق ولكن الميزة التي تجمع هذه الآليات هي أنه لا يترتب عن استخدامها أي مسؤولية سياسية للحكومة أمام البرلمان، وهو ما سوف نتطرق إليه في هذا المطلب.

فرع أول : آلية السؤال

يعتبر السؤال من أسهل وسائل الرقابة التي يلجأ إليها أعضاء المجالس النيابية ولذلك فإن هناك ازدياد في استخدام حق السؤال من قبل أعضاء المجالس النيابية بهدف الإلمام بالمشاكل السياسية التي يتعرض لها المجتمع و الإحاطة بحلول الحكومة لهذه المشاكل ،¹ ويعد الوسيلة الأكثر استعمالاً في مجال الرقابة ، "فهو لا يخرج عن كونه أداة للاستيضاح و الاستفهام ، وطلب الحصول على معلومات يحملها العضو السائل في مواجهة المسئول " ²، ويمكن التمييز بين نوعين من الأسئلة:

¹ علي محمد الدباس ، مرجع سابق ص 218

² عزيزة شبري ،(أنماط السؤال البرلماني في النظام الدستوري الجزائري دراسة مقارنة) ، مجلة الفكر البرلماني ، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 28، نوفمبر 2011 ، ص86

● **الأسئلة الكتابية** : ويقصد بها طرح سؤال من قبل أعضاء البرلمان كتابة وتكون إجابة الحكومة كتابة أيضا ، من أجل الاستيضاح حول موضوع ذو مصلحة ¹.

● **الأسئلة الشفوية** : ويقصد بها ذلك الإجراء الذي يمكن من خلاله أن يطلب نائب في البرلمان تقديم تفسيرات و توضيحات حول قضية أو موضوع معين ، إلا أن ما يميزها عن الأسئلة الكتابية هي أنها تقدم شفاهة من قبل النائب ويتم الرد عليها شفويا من قبل الوزير المعني، وهي بدورها تنقسم إلى قسمين :

- أسئلة شفوية بدون مناقشة وهي تقتصر على طرفين العضو البرلماني السائل والوزير المجيب .
- أسئلة شفوية مع المناقشة وهي التي تتوسع دائرة النقاش فيها لتشمل أعضاء آخرين وهذا النوع يكون له تأثير كبير على الحكومة .

وفي الجزائر فلقد أعطى دستور **1996** الحق لأعضاء البرلمان في طرح الأسئلة الشفوية والكتابية ، وذلك حسب ما جاء في نص المادة **134** من الدستور ² ونفس الأمر كرسه التعديل الدستوري **2008** ، كما تخضع القواعد التنظيمية للأسئلة إلى أحكام المواد من (**68** إلى غاية **75**) من القانون العضوي **99-02**³ المؤرخ في **08** مارس **1999** الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة بالإضافة إلى أحكام أخرى نصت عليها المواد (**74،75،76**) من القانون الداخلي لمجلس الأمة ، "في حين أن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ⁴ تضمن مادة واحدة تكلم فيها عن تقدير مدة طرح السؤال الشفوي والرد عليه والتي ترك السلطة التقديرية فيها لمكتب المجلس." ⁵

¹ عزيزة شبري ، ، مرجع سابق ، ص 69

² انظر المادة: 134 من دستور 1996

³ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ،البرلمان ،قانون عضوي رقم 99-02 المؤرخ في 20 ذي القعدة 1419 الموافق لـ 08 مارس 1999 يحدد تنظيم المجلس الشعبي ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهم وبين الحكومة ،(الجريدة الرسمية) ،العدد 15 ، الصادر في 09 مارس 1999 ص 12 .

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ،البرلمان ،المجلس الشعبي الوطني ،النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني ،(الجريدة الرسمية) ، العدد46 ،الصادر في 20 يوليو ،2000 ص 10

⁵ انظر المادة: 68 من القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني .

1. أحكام وإجراءات طرح السؤال: وسنحاول هنا استعراض ما جاء في هذه المواد من شروط وإجراءات ، وهناك أحكام متعلقة بالأسئلة الشفوية و الكتابية وأحكام أخرى مشتركة بينهما.

1.1 الأحكام المتعلقة بالأسئلة الشفوية : وتتمثل فيمايلي :

- يتم إيداع نص السؤال من قبل النائب على مستوى مكتب المجلس الشعبي الوطني او مكتب مجلس الأمة وذلك خلال عشرة (10) أيام على الأقل قبل يوم الجلسة المقررة لهذا الغرض.¹
- يقوم بعدها رئيس الغرفة المعنية بإرسال السؤال فوراً إلى الرئيس الحكومة (المادة : 2/69 من القانون العضوي 99-02).
- يتم تخصيص جلسة من أجل عرض الأسئلة الشفوية المطروحة على أعضاء الحكومة ، وتكون هذه الجلسة مرة واحدة كل 15 يوم خلال الدورات العادية . (المادة : 1/70 من القانون العضوي 99-02).
- يتم تحديد اليوم الذي تعرض فيه الأسئلة و بالتشاور بين مكنتي الغرفتين وبالاتفاق مع الحكومة (المادة : 2/70 من القانون العضوي 99-02).
- لا يمكن لأي عضو في البرلمان طرح أكثر من سؤال في جلسة واحد . (المادة : 3/70 من القانون العضوي 99-02).
- يقوم مكتب كل غرفة بالاتفاق مع الحكومة من أجل ضبط عدد الأسئلة التي ينبغي على الحكومة الإجابة عليها . (المادة : 4/70 من القانون العضوي 99-02).
- وفي هذه المرحلة يقوم صاحب السؤال بعرض سؤاله²
- ونظراً لكثرة الأسئلة الموجهة من قبل أعضاء البرلمان ، يقوم مجلس المكتب بتقدير مدة طرح السؤال الشفوي والرد عليه من قبل الوزير المعني والتعقيب عليه وذلك حسب عدد الأسئلة ومواضيعها .
- المادة : 2/71 من القانون العضوي 99-02). و (المادة :68 من القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني).

¹ انظر المادة : 69 من القانون العضوي 99-02.
²انظر المادة : 1/71 من القانون العضوي 99-02

- اما فيما يخص التعقيب على الأسئلة فيمكن لصاحب السؤال أخذ الكلمة من جديد وذلك في حدود 05 دقائق، ويقوم ممثل الحكومة بالرد عليه في حدود 10 دقائق . (المادة :76 من القانون الداخلي لمجلس الأمة).

1. 2 الأحكام والإجراءات المتعلقة بالأسئلة الكتابية : ويمكن إجمالها فيما يلي

- يتم إيداع نص السؤال الكتابي على مستوى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة ويرسل نص السؤال فوراً إلى الحكومة من قبل رئيس مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة .
- ويكون الرد على السؤال الكتابي كتابياً وهو مانصت عليه المادة 2/134 اما فيما يخص تحديد أجل الرد من قبل ممثل الحكومة الموجه إليه السؤال فقد حدد بثلاثين (30) يوماً الموالية لتبليغ السؤال الكتابي وهو ما أكدته المادة 73 من القانون العضوي 99-02 ؛ وبعدها يودع نص الجواب لدى مكتب مجلس الغرفة المعنية ويبلغ صاحبه .
- ولقد نصت المادة 74 من القانون الداخلي لمجلس الأمة بان الأسئلة الكتابية تدون في سجل خاص وقت إيداعها وهو ما لم ينص عليه القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني .

- ### 1. 3 الأحكام المشتركة بين السؤال الشفهي والكتابي : تتشارك الأسئلة الشفوية والكتابية في
- الأحكام التي تترتب عن السؤال ونقصد هنا المناقشة وكذلك بعملية نشر الأسئلة ويمكن تلخيصها كما يلي :

- في حالت رأت أو قدرت إحدى الغرفتين أن جواب عضو الحكومة شفويا كان أم كتابيا يستدعي إجراء مناقشة ن تفتح المناقشة وذلك حسب الشروط التي ينص عليها النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة .وهو ما نصت عليه المادة 4/134 من الدستور الحالي والمادة 1/74 من القانون العضوي 99-02 .

- أن المناقشة يجب أن تقتصر على عناصر السؤال الكتابي أو الشفوي المطروح على عضو الحكومة ، وهذا في من أجل ان تكون عملية المناقشة عملية بناءة وتحدث في جو منظم بعيدا عن الفوضى التي قد تحدث خلال المناقشة . (المادة 2/74 من القانون العضوي)

- وعن شروط فتح المناقشة فقد حددت بان يوقع طلب بذلك من قبل ثلثين 30 عضو يودع لدى مكتب مجلس الأمة سواء بالنسبة للأسئلة الكتابية أو الأسئلة الشفوية وهو ما نصت عليه المادتين 75 و3/76 عليها النظام الداخلي لمجلس الأمة؛ "بينما لم يتطرق النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني لذلك فيبدو أن الغرفة الأولى تفضل في هذا الشأن العرف البرلماني باعتماد العدد المطلوب في اللائحة (ثلاثون نائبا) الخاصة ببيان السياسة العامة ، وهو ما اعتمد عليه فعلا في إجراء مناقشة أعضاء الحكومة في الفترتين التشريعتين الرابعة والخامسة.¹"
- أما فيما يخص عملية النشر فقد جاءت تمس جميع الأسئلة الشفوية والكتابية وذلك طبقا لأحكام المادة 5/134 من دستور 1996 والمادة 75 من القانون العضوي 99-02 والتي تنص على أن تنشر الأسئلة الشفوية و الأجوبة طبقا للشروط التي يخضع لها نشر محاضر مناقشات البرلمان.

2. تقييم آلية السؤال :وعلى ضوء الممارسة البرلمانية في الجزائر فإننا نتساءل هل آلية السؤال تتيح حقا للبرلمان الحصول على المعلومات أو الاستفسار عما هو غامض ؟ وإن كان كل ذلك يصب في مراقبة مدى تنفيذ الحكومة لبرامجها وقدرتها على مواجهة المشاكل والتصدي لها هذا فضلا عن كشف بعض القضايا للرأي العام خاصة وان الجلسات البرلمانية أصبحت تبث مباشرة على التلفزيون الوطني.

وقبل التطرق إلى مدى فعالية السؤال البرلماني ن نستعرض واقع الممارسة من خلال مايلي :

- خلال الفترة التشريعية الخامسة (2002-2007):

طبيعة الأسئلة	الأسئلة الكتابية	الأسئلة الشفوية
عدد الاسئلة المطروحة	443	558
عدد الأسئلة المجابة عنها	408	483
عدد الأسئلة المتبقية	35	57
عدد جلسات الرد	/	48

¹ ميلود حمامي مرجع سابق ، ص 163 .

الجدول (01) : عدد الأسئلة المطروحة خلال الفترة التشريعية 2002 إلى 2007¹

● خلال الفترة التشريعية السادسة (2007-2012):

طبيعة الأسئلة	الأسئلة الكتابية	الأسئلة الشفهية
عدد الاسئلة المطروحة	881	1277
الأسئلة التي تم الرد عليها	829	922
عدد الأسئلة المسحوبة أو الرد بعدم الاختصاص	12	68
أسئلة حولت لكتابية	/	34

الجدول (02) : عدد الأسئلة المطروحة خلال الفترة التشريعية السادسة 2007-2012².

من خلال المعطيات المطروحة يتضح لنا أن استعمال آلية السؤال من طرف أعضاء البرلمان كبير جدا وهي في تزايد مستمر بالمقارنة بين الفترة التشريعية الخامسة و السادسة نجد أن عدد الأسئلة الشفهية المطروحة أمام مكتب المجلس قد بلغت فقد بلغت 558 بالنسبة للفترة التشريعية الخامسة الجدول رقم: (01) و 1277 بالنسبة للفترة التشريعية السادسة الجدول رقم : (02)

أما فيما يخص الأسئلة الكتابية فقد بلغت بالنسبة للفترة التشريعية الخامسة 443 سؤال كتابي الجدول رقم: (01) و 829 بالنسبة للفترة التشريعية السادسة الجدول رقم: (02)، ونلاحظ هنا أن آلية السؤال زادت بحوالي الضعف بالمقارنة بين الفترتين وهذا في الحقيقة مؤشر إيجابي يدل على

¹المصدر : موقع وزارة العلاقة مع البرلمان http://www.mrp.gov.dz/Ministere_Arabe/HASSILA_A_LEGIS5.pdf تاريخ التصفح 2015/09/15

² المصدر: موقع وزارة العلاقة مع البرلمان http://www.mrp.gov.dz/Ministere_Arabe/hasila_1.htm تاريخ التصفح 2015/09/15

فعالية البرلمان ولكن في مقابل نلاحظ انه لم يتم الرد على كل الأسئلة التي طرحها النواب و ذلك من طرف الحكومة وهذا راجع إلى :

- أن النصوص المحددة لإجراءات السؤال لم تحدد جزاء أو طريقة لمواجهة عدم إجابة عضو الحكومة . ولمواجهة هذه الوضعية يقوم النواب في البرلمان بتحويل أسئلتهم الشفوية إلى كتابية وذلك لضمان الرد في غالب الأحيان.

كما تعرف آلية السؤال إشكاليات أخرى قد تعطل أو تحد من فعاليتها وهي :

- تسجيل الغياب سواء من طرف أعضاء الحكومة عن الجلسات بسبب الالتزامات أو بعض اصحاب الأسئلة الشفوية .
- تخصيص جلسة واحدة كل 15 يوم غير كافي مما يصعب من مسألة البرمجة وبالتالي يؤدي هذا إلى تراكمها .
- أصبح السؤال وسيلة إعلامية دعائية لأعضاء البرلمان باتجاه الرأي العام أي الحملة الانتخابية عندما تقترب الانتخابات¹ .
- غياب الآلية القانونية لمعالجة قضية عدم الإجابة في الآجال المحددة وبالتالي بقاء عدد كبير من الأسئلة الشفوية و الكتابية من دون إجابات.
- انعدام الآثار عن الأجوبة الغير مقنعة مما يؤدي إلى نقص الممارسة في تقديم الأسئلة مادامت أن هذه الآلية لا تحرك المسؤولية الحكومية .

فرع ثاني: آلية الاستجواب.

يعد الاستجواب من أهم حقوق المجالس النيابية ،ومن الوسائل الخطرة بالنسبة لمركز الوزارة وعلاقتها بالبرلمان ، فإذا كان حق السؤال و حق المناقشة وحق التحقيق تحمل معنى طلب المعرفة

¹ كبيش عبد الكريم ، (السؤال الشفوي كألية من آليات الرقابة البرلمانية) ، منشورات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان ،الجزائر ، ديسمبر ، 2001 ، ص 25 .

أو تبادل الرأي أو الوصول إلى الحقيقة، فإن هذا الحق يتضمن اتهام الحكومة كلها أو أحد أعضائها وتجرّيح سياسته¹

وبالنسبة للنظام الدستوري في الجزائر فإن العمل بهذه الآلية لم يكن ضمن وسائل رقابة البرلمان للحكومة خلال دستور 1963 وتم العمل به بدءاً من دستور 1976 و بالتحديد في مادته 161 ثم في دستور 1989 من خلال المادة 124 ، وجاء ذكره أيضاً في دستور 1996 في نص المادة 133 والملاحظ أن نص المادة لم يتغير خلال جميع الدساتير التي ذكر فيها²

و الملاحظ هنا أن الدستور وفي نص المادة 133 لم يبين إجراءات وكيفية طرح الاستجواب بل اكتفى بتعين أطراف الاستجواب وهم أعضاء البرلمان بغرفتيه و الجهة الموجه إليها الاستجواب وهي الحكومة بشكل عام ، إلا أن القانون العضوي 99-02 وفي مواده 65-66-69 جاء ليوضح الإجراءات والشروط التي تنظم الاستجواب .

الشروط والإجراءات المتعلقة بالاستجواب : يمكن تصنيف هذه الشروط إلى إجراءات شكلية وأخرى موضوعية .

أ. الإجراءات الشكلية : وتتلخص فيما يلي :

- يجب أن يقدم الاستجواب كتابة ، ويرجع ذلك إلى طبيعته فهو كوسيلة اتهامية أو أداة محاسبة تمثل الكتابة أداة إثبات لما انطوى عليه من وقائع ، كما أنه بالكتابة يستطيع أعضاء المجلس الوقوف على موضوع الاستجواب.³
- يجب ان يوقع الاستجواب من طرف ثلاثين (30) نائب بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني ، أو ثلاثين (30) عضواً من مجلس الأمة ، وهو ما يفيد بأن الاستجواب هو إجراء جماعي¹.

¹ علي محمد الدباس ، مرجع سابق ،ص224

² نصت هذه المواد على مايلي : "يمكن أعضاء الحكومة استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة ."

³ حفيظ نقادي ،(وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية)، مجلة دفاثر السياسة ، ورقة ، العدد العاشر، جانفي 2015 ، ص74

- يبلغ رئيس الحكومة حسب الحالة من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني او مجلس الأمة وذلك خلال الثماني والأربعين 48 ساعة الموالية لإيداعه.²
 - بعدها يقوم مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة بالتشاور مع الحكومة بتحديد تاريخ الجلسة على أن لا يتعدى تاريخ الجلسة الخمسة عشر (15) يوما الموالية لتاريخ إيداع الاستجواب.³
 - وفيما يخص الطريقة التي تدار بها الجلسة المخصصة للاستجواب فهي محصورة في تقديم مندوب أصحاب الاستجواب عرضا يتناول موضوع الاستجواب وتجب الحكومة عن ذلك.⁴
- ب. الإجراءات الموضوعية : لم تشير النصوص القانونية صراحة إلى الشروط الموضوعية صراحة ولكن يمكن أن نستشفها من القواعد العامة .

حيث جاء في الفقرة الثانية من المادة 65 من القانون العضوي 99-02 وإتباعا على ما جاء في المادة 133 من الدستور فإن الاستجواب يكون في مسألة تخص "موضوع الساعة" ومن خلال هذا المصطلح يتبين أن مجالات الاستجواب واسعة و ذلك نظرا لكثرة مواضيع الساعة و التي تشغل الرأي العام والمواطنين و الدولة على حد سواء .

آثار الاستجواب : لم يترتب عن الاستجواب أي أثر يمكن من خلاله أن تترتب عنه مسؤولية الحكومة أمام البرلمان ، وهو ما يجعلها آلية مفرغة من محتواها حيث أن قيمة الرقابة تكمن في النتائج والآثار التي تترتب عنها .

إلا أنه ما جاء في نص المادة 73 من النظام الداخلي لمجلس الأمة أنه يمكن تعليق الاستجواب وهو ما يمكن اعتباره نوع من الآثار المترتبة عن الاستجواب ، وعن الأهمية التي يمكن أن يقدمها

¹ انظر المادة : 65/2 من القانون العضوي رقم 99-02

² أنظر المادة : 65/2 من القانون العضوي رقم 99-02

³ أنظر المادة : 66 من القانون العضوي رقم 99-02

⁴ أنظر المادة : 67 من القانون العضوي رقم 99-02

الاستجواب فهو خلق بعض المشاكل و المتاعب للحكومة مع الرأي العام ، حيث يمكن لبعض الاستجابات أن تثير الرأي العام من خلال الجلسات التي تكون معلنة و متلفزة.

ورغم أن النواب في عدة حالات قاموا بإنشاء لجان تحقيق عقب الاستجابات التي قدموها ولم يقتنعوا في أغلبها برد ممثل الحكومة ، فإن ذلك لا يسمح أبدا بالقول أن لجنة التحقيق هي أثر من آثار الاستجواب ، ذلك أن الاستجواب في النظام الدستوري القانوني الجزائري ليس له أثر ، بل هي انتقال النواب من وسيلة رقابة إلى وسيلة رقابة أخرى لتحقيق أكبر قدر من الفعالية في الوقت الذي لا يوجد ما يمنع النواب من استعمال عدة وسائل رقابة متعاقبة في موضوع واحد¹

تقييم آلية الاستجواب : من خلال الممارسة العملية لهذه الآلية وتطبيقها على ارض الواقع نستشف أن تأثيرها ضعيف لكونها لا يترتب عنها أي مسؤولية للحكومة ، عكس ما هو معمول به في كثير من دساتير الدول حيث يمكن لهذه الآلية أن يترتب عنها مسؤولية سياسية مثل سحب الثقة أو إبداع ملتمس الرقابة وهو ما قد يؤدي إلى استقالة الحكومة وهذه بعض الأمثلة للاستجابات قدمها أعضاء البرلمان :

- **خلال الفترة التشريعية الخامسة 2002-2007 :** وتضمنت هذه الفترة تقديم النواب إلى تسع 09 استجابات وكانت مواضيعها كالأتي :

الرقم	الموضوع	الإرسال إلى الحكومة	جلسة العرض
01	خرق القانون 91-05 المتضمن تعميم استعمال اللغة العربية و الأمر 96-30 المعدل و المتمم له	2002/12/22	2003/01/09 الاجابة دون العرض
02	أضرار التجارب النووية الفرنسية بمنطقة بركان	2003/01/09	2003/10/06
03	خرق الحصانة النيابية خلال المسيرة النيابية لحركة مجتمع السلم في 2003/02/27	2003/03/12	2003/10/06
04	النتائج التي خلفها زلزال 21 ماي 2003	2003/06/15	2003/10/06

¹ حمامي ميلود ، مرجع سابق ، ص 156

2003/10/06	2003/09/17	خرق الأمر الرئاسي 35-76 الخاص بالمنظومة التربوية (التربية والتكوين)	05
2003/12/25	2003/09/22	إضراب أساتذة الثانويات	06
لم يتم الرد عنه	2004/01/05	منكوبو زلزال 21 ماي 2003	07
تم سحبه في 2004/05/30	2004/02/25	الاعتداءات التي تعرض لها مناصرو الفريق الوطني بتونس	08
لم يتم الرد عنه	2004/06/05	التعليق التلفزيوني باللغة الفرنسية لكأس أمم إفريقيا	09

الجدول رقم 03 : حصيلة عدد الاستجابات المقدمة خلال الفترة التشريعية الخامسة 2002-2007¹

- خلال الفترة التشريعية السادسة 2007-2012 : ولقد عرفت هذه الفترة إيداع ثلاث (03) استجابات وهي كالاتي :

الرقم	الموضوع	الإرسال إلى الحكومة	جلسة العرض
01	استجواب الحكومة حول وضعيتي المتقاعدين وصندوق التقاعد	2011/12/14	/
02	استجواب الحكومة حول وضعية قطاع التربية بولاية الأغواط ، الجلفة ، المسيلة	2011/12/27	/
03	استجواب الحكومة حول استرجاع بنادق الصيد	2012/01/19	/

الجدول رقم 04 : حصيلة الاستجابات المقدمة في المجلس الشعبي الوطني خلال الفترة

من 2007 إلى 2012¹

¹ المصدر : موقع وزارة العلاقة مع البرلمان ، http://www.mrp.gov.dz/Ministere_Arabe/HASSILA_A_LEGIS5.pdf ، تاريخ التصفح : 2015/09/18.

من خلال الأمثلة المقدمة نلاحظ أن الاستجابات قد مست مواضيع مختلفة وهي بذلك تتعلق حقيقة بمواضيع الساعة ولكن نلاحظ أن استعمال هذه الآلية يعد قليل بالمقارنة مع آلية السؤال وهذا راجع لعدة أسباب من بينها :

● صعوبة الإجراءات القانونية وخاصة تلك المتعلقة بتوفر النصاب القانوني الذي يجب توفره من أجل إيداع الاستجواب وهو كما جاء في نص المادة 2/65 من القانون العضوي رقم 99-02 على أن يكون موقعا من قبل 30 نائب (حيث طالب الأستاذ مقران آيت العربي ضرورة الأخذ بعين الاعتبار الفارق في عدد الأعضاء بين غرفتي البرلمان الجزائري ، إذ من السهل أن نجد ثلاثين 30 عضو ضمن 380 في الغرفة الأولى ، بينما يكون ذلك صعبا في الغرفة الثانية المكونة من 144 عضو).²

● منح الحكومة مدة 15 يوم للاستعداد للاستجواب ما قد يؤدي إلى تغير الأوضاع وبالتالي يفقد الاستجواب أثره.

وفي الأخير يمكن القول أن استعمال هذه الآلية يبدو محدودا بالمقارنة مع آلية السؤال، كون الاستجواب يرمي إلى محاسبة الوزير و الحكومة و هذا التراجع مرده للسياسات المعتمدة التي تتبعها السلطة التنفيذية تكريسا لهيمنتها على السلطة التشريعية لأن النظام السائد قائم على مركزة السلطة و يحاول أن تبقى الحكومة غير مسؤولة أمام البرلمان، هذا من جهة، و من جهة أخرى نجد أن الضعف الشديد الذي تعيشه الأحزاب السياسية، و ما تشهده البلاد في إطار ما يعرف بأزمة الحراك الحزبي في الجزائر، حيث أن أغلب الأحزاب تعيش الانقسامات و الانشقاقات . و هذا ما يعكسه عدد الاستجابات خلال الفترتين التشريعتين حيث بلغ عدد الاستجابات اثنا عشر (12) استجوابا،

¹ المصدر :إحصائيات مقدمة من طرف المديرية العامة للتشريع ، حصيلة النشاط التشريعي خلال الفترة التشريعية السادسة 2007-2012 ص 262 .

² حمامي ميلود ، مرجع سابق ، ص 153 .

و يعود هذا الأمر لأحد السببين إما أن الحكومة لم تخطئ في تنفيذ برنامجها أو أن الخلل في طرق طرح وإجراءات الاستجواب و في كلتا الحالتين فإن هذه الآلية تبقى عديمة الجدوى في القيام بدور رقابي.

فرع ثالث : لجان التحقيق البرلماني

تعتبر آلية التحقيق البرلماني من أهم وسائل الرقابة المتاحة لممثلي الشعب في مواجهة الأعمال والتصرفات التي تقوم بها الأجهزة التابعة للدولة ، حيث أن (التحقيق البرلماني من الوسائل الفعالة في ممارسة رقابة المعلومات البرلمانية ، وعادة ما تتحرك هذه الآلية أو الوسيلة عند الشك أو عدم التأكد من أمر أو قضية ما ، أو في حالة شك إحدى الغرفتين في صحة ومصداقية المعلومات التي تقدمها الحكومة)¹.

والتحقيق البرلماني يقوم على أربعة أركان تنحصر في جهاز يتولاه، وموضوع ينصب عليه ، وسلطات لازمة لحسن تمامه ، وعلانية تهيمن على جلساته ، إذ تتجلى هذه المنظومة في لجنة التحقيق ، موضوع التحقيق ، سلطات التحقيق ، وعلانية التحقيق²

1. أنواع اللجان : ويمكن تقسيمها إلى نوعين

1.1 اللجان الدائمة : تتكون هذه اللجان من عدد محدد من أعضاء المجلس ، حيث تتولى كل

لجنة بدراسة وبحث الموضوعات المتعلقة بوزارة معينة ن ثم يتم عرض نتائج بحثها على المجلس في شكل تقرير ومن التوصل إلى ذلك توضع تحت تصرفها مصالح تقنية متخصصة كما يمكنها أن تستعين بآراء بعض المتخصصين من خارج البرلمان ، وما تقوم به هذه اللجان يوفر الجهد و الوقت للمجلس بدلا من أن يتولى دراسة كافة المسائل المعروضة عليه دراسة دقيقة ، فاللجان الدائمة تباشر الرقابة على النشاط او القطاع الوزاري المكلف به وذلك

¹ عمار عوابدي ، مرجع سابق ، ص 65 .

² ميلود حمامي ، مرجع سابق ص 166

بالاستماع إلى الوزراء المعنيين¹، وبذلك فإن اللجان الدائمة تمارس الرقابة عن طريق تنظيم جلسات من أجل الاستماع إلى الوزراء.

2.1 اللجان المؤقتة: وهي لجان خاصة ومؤقتة من أجل النظر في مسألة معينة ، حيث عندما يريد البرلمان الوقوف على حقيقة معينة ليتمكن من الحكم عليها بنفسه ، والوقوف على حقيقة عيوب عمل أحد المصالح الحكومية ، يشكل من أجل ذلك لجنة مكونة من أعضائه تكلف بالتحقيق في هذه المسألة².

2. شروط وإجراءات التحقيق البرلماني: وسوف نتطرق هنا إلى الإجراءات والشروط اللازمة من أجل إنشاء اللجان البرلمانية.

2. 1 إجراءات إنشاء لجن التحقيق: لقد نصت المادة 161 من الدستور "يمكن كل غرفة من البرلمان في إطار اختصاصها أن تنشأ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة"³ ولقد تضمنت هذه المادة شرطا أساسيا من أجل إنشاء لجنة للتحقيق ، ألا وهو تحقيق المصلحة العامة ، وعليه يتم إنشاء لجان التحقيق بناء على التصويت على اقتراح لائحة موقعة من قبل عشرين نائبا من المجلس الشعبي الوطني أو عشرون عضوا من مجلس الأمة⁴ . ويعتبر شرط توقيع عشرين نائبا شرطا يصعب من استعمال هذه الوسيلة خاصة من قبل المعارضة .

وتعيين الأعضاء المشكلين للجنة التحقيق على مستوى المجلس الشعبي الوطني او مجلس الأمة يتم حسب نفس الشروط التي يحددها النظام الداخلي لكل منهما في تشكيل اللجان الدائمة⁵ كما انه لا

¹ ليلي بن بغيلة، (آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري)، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2004. ص 40

² أحمد وافي ، بوكرا إدريس ، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989 ، الجزائر :المؤسسة الجزائرية للطباعة 1992، ص 301

³ المادة 161 من دستور 1996

⁴ أنظر المادة 77 من القانون العضوي رقم 02-99

⁵ انظر المادة 78 من القانون العضوي رقم 02-99

يمكن أن يعين في لجنة التحقيق النواب أو الأعضاء حسب الحالة الذين وقعوا على لائحة متضمنة إنشاء هذه اللجنة¹

وإذا كانت النصوص الدستورية الجزائرية ولا القانون العضوي المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة ، لم يحدد الحد الأدنى ولا الحد الأقصى لعدد أعضاء لجان التحقيق ، إلا أن التجربة البرلمانية في الجزائر دلت على قلت أعضاء لجان التحقيق ، حيث أن لجنة التحقيق حول بيع الغاز الطبيعي إلى شركة ألباسو بلغ عدد أعضائها أربعة عشر نائبا ، في حين تشكلت اللجنة المكلفة بالتحقيق في قضية اختلاس 26 مليار من خمسة عشر عضوا ، أما لجان التحقيق التي شكلها المجلس الشعبي الوطني في ظل التعددية فتراوح عدد أعضائها بين عشرين وأربعين نائبا² .

وما يمكن الإشارة إليه (فالتحقيقات التي تجريها لجان التحقيق ليس لها سمات التحقيقات الجنائية التي تجريها جهات التحقيق القضائية ، ولكنها تحقيقات سياسية هدفها استجلاء وقائع معينة ، وبحثها وتمحيصها بهدف تمكين البرلمان من ممارسة الرقابة)³ .

2.2 سلطات لجنة التحقيق البرلمانية : لقد منحت للجنة التحقيق عدة سلطات تمكنها من

إجراء التحقيق على أكمل وجه ومن بين هذه السلطات نجد :

- يمكن للجنة التحقيق أن تعين أي مكان وأن تستمع إلى أي شخص وترى بإمكانه شهادته أن تفيد في التحقيق.⁴
- كما يقوم رئيس الغرفة المشكلة للجنة التحقيق بإرسال طلبات الاستماع ل أعضاء الحكومة إلى رئيس الحكومة أو الوزير الأول حاليا ، على أن يوجه الاستدعاءات مرفقا ببرنامج المعاينات و الزيارات إلى إطارات المؤسسات والإدارات العمومية وأعاونها ، قصد المعاينة الميدانية

¹ أنظر المادة : 81 من القانون العضوي رقم 99-02

² عمار عباس ، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري ، الجزائر : دار الخلدونية ، 2006 ، ص 112

³ حفيظ نقادي ، مرجع سابق ، ص 76

⁴ انظر المادة : 83 من القانون العضوي من القانون العضوي رقم 99-02

للاستماع إليهم عن طريق السلطة التي يتبعونها ، ويعد عدم الامتثال أمام لجنة التحقيق تقصيرا جسيما يدون في التقرير وتحمل السلطة الوصية كامل مسؤولياتها¹

3. آثار التحقيق البرلماني : يترتب عن التحقيق البرلماني الآثار التالية :

- تنتهي مهمة لجنة التحقيق بإيداع تقريرها أو بانقضاء ستة 06 أشهر قابلة للتجديد ، ابتداء من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها ، ولا يمكن أن يعاد تشكيلها لنفس الموضوع قبل انقضاء أجل اثنا عشر 12 شهرا ، ابتداء من تاريخ انتهاء مهمتها²، بعدها يسلم التقرير الذي أعدته لجنة التحقيق إلى رئيس إحدى الغرفتين حسب الحالة ، ويبلغ هذا التقرير إلى رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة أي الوزير الأول ، كما يوزع على النواب أو على أعضاء مجلس الأمة³ .
- يمكن للبرلمان ، أن يقرر نشر التقرير كليا أو جزئيا بناء على اقتراح المكتب ورؤساء المجموعات البرلمانية بعد أخذ رأي الحكومة .

كما يمكن فتح مناقشة في جلسة مغلقة بخصوص نشر التقرير إثر عرض موجز يقدمه مقرر لجنة التحقيق .

4. تقييم آلية إنشاء لجان التحقيق : أثبتت الممارسة البرلمانية في الجزائر قلة لجان التحقيق التي تم تشكيلها من طرف البرلمان ومن بينها نجد :

التاريخ	موضوع التحقيق الذي تناولته اللجنة
1979-12-24	تم التصويت على إنشاء لجنة التحقيق حول وقائع العقد المبرم بين سوناطراك وشركة الأمريكية ألبازو بشأن تصدير الغاز وعرف بقضية البازو
1981-01-19	صادق النواب على إنشاء لجنة مراقبة بخصوص الشركة الوطنية للأشغال البحرية
1990-05-13	لجنة التحقيق حول اختلاس 26 مليار دولار
1990-05-15	لجنة التحقيق حول تسيير الغرفة الوطنية للتجارة
1997-11-27	تشكيل لجنة التحقيق حول سير الانتخابات المحلية 1997

¹حفيظ نقادي ، مرجع سابق ، ص77

² أنظر المادة: 80 من القانون العضوي من القانون العضوي رقم 99-02

³أنظر المادة: 85 من القانون العضوي من القانون العضوي رقم 99-02

1997-11-24	/ لجنة التحقيق حول الإهانة و التجاوزات التي لحقت بالنواب
2004-01-13	لجنة التحقيق حول خرق الحصانة البرلمانية
2004-01-14	لجنة التحقيق في أوجه صرف المال العام

جدول رقم: 05 عدد اللجان التي تم تشكيلها من 1979 إلى غاية 2004¹

و الملاحظ أنه من خلال المعطيات المقدمة انه هذه الآلية لم تستعمل كثيرا فخلال 40 أربعين سنة لم تتجاوز عدد اللجان العشرة 10 ، وخلال الفترة التشريعية السادسة 2007-2012 والتي تعتبر الأسوء من حيث استعمال آليات الرقابة حيث انه خلاله لم يتم تفعيل لهذه الآلية رغم الأحداث التي وقعت وله ما يبرره، إذ عرفت هذه الفترة ما يسمى بالتحالف الرئاسي والذي ضم كل من (حزب جبهة التحرير FLN وحزب التجمع الوطني الديمقراطي RND ، وحركة مجتمع السلم HMS) وبالتالي السيطرة الكاملة على البرلمان بالأغلبية وبالتالي لا وجود للمعارضة خاصة مع انضمام حركة مجتمع السلم HMS إلى أحزاب السلطة والمشاركة في الحكومة.

وخلال الفترة التشريعية السابعة 2002-2017 عرفت هذه الفترة تكتلات على مستوى أحزاب المعارضة وخروج حركة مجتمع السلم HMS من التحالف الرئاسي وتشكيل كتلة الجزائر الخضراء* "والذي رأى أن سبب وراء تراجع الدور الرقابي من خلال البيان الذي قدمه في انتقاده لخصيلة الدورة الخريفية 2014 أنه تم تعطيل المجلس الشعبي الوطني عن أداء دوره الرقابي، حيث تم اغتيال كل المبادرات التشريعية وإعدامها على مستوى مكتب المجلس، مثل عدم السماح بتشكيل حوالي 07 لجان تحقيق برلمانية منذ بداية العهدة التشريعية الحالية في ماي 2012 وكان آخرها ما تقدمت به كتلة الجزائر الخضراء حول لجنة التحقيق البرلمانية في تسيير وتوزيع الإشهار العمومي".²

¹المصدر : موقع وزارة العلاقة مع البرلمان http://www.mrp.gov.dz/Ministere_Arabe/hasila_1.htm تاريخ التصفح 2015/10/06

* تكتل الجزائر الخضراء : هو تكتل حزبي يضم ثلاث احزاب ذات مرجعية إسلامية وهم كل من حزب حركة مجتمع السلم ، حركة النهضة ، وحركة الاصلاح الوطني .

² محمد ل. ، ولد خليفة المسؤول عن الأداء الهزيل للبرلمان ، جريدة الشروق النسخة الالكترونية الرابط : <http://politics.echoroukonline.com/articles/198954.html> تاريخ التصفح : 2015/ 10/05.

ومن هنا يمكن القول أن هذه الوسيلة تعد من أهم و أنجع الوسائل الرقابية على أعمال الحكومة في النظم البرلمانية، و قد تبني المشرع الجزائري فكرة العمل بهذه الآلية إلا أنه من الناحية العملية يكاد يكون استعمالها محدودا جدا، فرغم الأزمات و الفضائح التي شهدتها البلاد ابتداء من قضية آل خليفة و إلى غاية آخر القضايا المتعلقة بالفساد لم نسمع أنه تم تشكيل هذه اللجان و أن شكلت فإنه ليس لقراراتها أي تأثير، وهذا على خلاف ما يفترض أن يكون في الأنظمة الديمقراطية ، حيث تكون تقارير هذه اللجان فعالة و بالغة التأثير في الرأي العام و تتميز بالاستقلالية و الحياد حيث أنها أفرغت من محتواها تماما لتصبح مجرد إجراء شكلي وذلك من خلال جملة من العراقيل التي قيدت من عملها وجعلت من استعمالها من دون جدوى ومن بين هذه العراقيل نجد:

● إن رفع عدد المبادرين باللائحة إلى ثلاثين (30) نائب الغرض منه منع المعارضة من ممارسة وظيفتها الرقابية بالإضافة على أن النواب الذين يبادرون بإصدار اللائحة لا يكونون ضمن لجنة التحقيق .

● إن المادة 79 من القانون العضوي 99-02 تتضمن قيودا وشرطا آخر يكتسي أهمية كبيرة محتواه أنه لا يمكن إنشاء لجنة التحقيق عندما تكون الوقائع قد أدت إلى متابعة قضائية ما تزال جارية أمام الجهات القضائية إذا تعلق الأمر بنفس الأسباب وبنفس الموضوع، ومن خلال هذا الشرط يمكن للحكومة منع إنشاء أي تحقيق من خلال إمكانية النيابة العامة تحريك الدعاوي وكما هو معروف أنها تابعة وظيفيا لوزارة العدالة ، حيث يمكن للوزير العدل أن يأمر أي وكيل جمهورية أو نائب عام بفتح تحقيق قضائي وبهذا يزول حق النائب في إنشاء لجنة تحقيق¹.

ويمكن القول أن ما يميز هذه الآلية وهي صعوبة الإجراءات والتي من خلالها تم التأثير على العمل السياسي للنواب وخاصة أن هذه الآلية يتم استعمالها بكثرة من قبل المعارضة في النظم البرلمانية وهو ما يعكس مرة أخرى سيطرة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية من خلال وضع عقبات إجرائية تمكن الحكومة من الحد من استعمال آليات الرقابة .

مطلب ثاني : الرقابة البرلمانية التي تترتب عنها المسؤولية السياسية.

¹ ميلود حمامي ، مرجع سابق ص169.

إن الآليات الرقابية السابقة (السؤال ، الاستجواب ، لجان التحقيق) ، لا يترتب عنها المسؤولية السياسية للحكومة ، فهي محدودة الأثر إن لم نقل عديمة الأثر ، إلا أن المشرع الجزائري لم يكتفي بإقرار هذه الآليات فقط بل عمل بمبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية ، وضع آليات من شأنها أن تقرر المسؤولية السياسية للحكومة ، ويقصد بالمسؤولية السياسية هنا تلك المسؤولية التي تنعقد أمام البرلمان المنتخب ، خلافا للمسؤولية القانونية التي تنظر فيها المحاكم ، ولذلك وصفت بالسياسية لأن النتائج المترتبة عليها ذات طبيعة سياسية تتمثل أساسا في ضرورة اعتزال الحكم بمجرد فقدان ثقة ممثلي الشعب في البرلمان ، وبالتالي يمكن لهذه الآليات أن تعزز من مكانة السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية ، مما يعزز مبدأ التوازن بين السلطات وتتمثل هذه الآليات في الرقابة السابقة لبرنامج الحكومة (مخطط عمل الحكومة) ، وفي الجزائر " تنقرر المسؤولية السياسية للحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني في مناسبتين ، الأولى عند رفض نواب المجلس الشعبي الوطني المصادقة على مخطط عمل الحكومة ، حيث يلزم الدستور الوزير الأول بتقديم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية والثانية عقب تقديم البيان السنوي للسياسة " ¹ وهو ما سوف نتطرق إليه في هذا المطلب.

فرع أول: الرقابة السابقة لبرنامج عمل الحكومة (مخطط عمل الحكومة)

وفقا للكيفيات المحددة في الدستور أنه عند تعيين الوزير الأول من طرف رئيس الجمهورية ² يقوم باختيار أعضائه ويقدمهم لرئيس الجمهورية و الذي يقوم بتعيينهم ، وألزم الوزير الأول بضبط مخطط عمله لتنفيذه وعرضه في مجلس الوزراء ، وتقديمه للمجلس الشعبي الوطني لتكليفه على ضوء المناقشة وبالتشاور مع رئيس الجمهورية . ومن هنا سوف نتطرق إلى مضمون البرنامج (مخطط العمل) والعرض الملزم لمخطط العمل أو برنامج الحكومة.

1- مضمون برنامج الحكومة (مخطط العمل): يمكن تعريف برنامج الحكومة "بأنه ذلك

البرنامج الذي يبين السياسات و الاستراتيجيات التي تتبناها الحكومة لتحقيق أهدافها في كل

¹ عمار عباس ، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري ، مرجع سابق ، ص 183
² انظر المادة: 77 من دستور 1996 المعدلة بالقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15-11-2008 المتضمن التعديل الدستوري .

المجالات إن كان على المستوى الداخلي ، أو على المستوى الخارجي بالتوازن مع ما لديها من إمكانيات (موارد) وما عليها من مصاريف (نفقات)، ويحدد أهم الحلول التي تقترحها لحل المشاكل والأزمات ، للوصول في الأخير لتحقيق التقدم والرفاهية للمجتمع"¹، وخلال التعديل الدستوري في 12 نوفمبر 2008 تم استبدال عبارة برنامج الحكومة² بمخطط عمل الحكومة³، حيث نص التعديل الدستوري صراحة على أن البرنامج الواجب التطبيق هو برنامج رئيس الجمهورية ، وما دور الوزير الأول سوى تنسيق عمل الحكومة وإعداد مخطط عمل بغية تطبيق برنامج رئيس الجمهورية ، وحتى تكيف هذا الأخير لا يتم إلا بموافقة رئيس الجمهورية⁴ .

2- احكام طرح برنامج الحكومة (مخطط عمل الحكومة) :تمر عملية طرح برنامج الحكومة من

أجل المصادقة عليه بمجموعة من المراحل :

2-1 تقديم البرنامج (مخطط عمل) ومناقشته: بعد ضبط الوزير الأول لمخطط عمله وعرضه

على مجلس الوزراء ، يقوم بتقديم مخطط عمله على المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، ويجري لهذا الغرض مناقشة عامة⁵. ولقد جاء القانون العضوي 99-02 ليحدد آجال ومواعيد تقديم البرنامج حيث تضمنت المادة 47 منه على أن يعد رئيس الحكومة برنامجه ويعرضه على المجلس الشعبي الوطني خلال 45 يوما التي تعقب تعيينه على رأس الحكومة من قبل رئيس الجمهورية .

يمثل تقديم الوزير الأول لمخطط عمله فرصة للنواب من أجل مناقشته وتقديم ملاحظاتهم وتوصياتهم ، كما إشارة المادة 80 الفقرة الثالثة بأن يقدم الوزير الأول عرضا حول مخطط عمله لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني ، " وذلك خلال عشرة (10) أيام على الأكثر التي تعقب موافقة المجلس الشعبي الوطني"⁶ فبالرغم من أن الحكومة غير مسؤولة سياسيا أمام مجلس الأمة إلا أنه يمكن لأعضاء المجلس أن يصدروا لائحة وفقا ما نصت عليه المادة 80 من

¹ ميلود حمامي ، مرجع سابق ، ص 183

² نصت المادة 79 من دستور 1996 على : (يضبط رئيس الحكومة برنامج حكومته ، ويعرضه في مجلس الوزراء).

³ أصبحت المادة 79 من دستور 1996 بعد تعديل 2008 تنص على : (ينفذ الوزير الأول برنامج رئيس الجمهورية ، وينسق من اجل ذلك عمل الحكومة ، يضبط الوزير الأول مخطط عمله ، ويعرضه على مجلس الوزراء).

⁴ عمار عباس ، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري ، مرجع سابق، ص184

⁵ أنظر : المادة 80 من دستور 1996 المعدلة والمتممة بالقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15-11-2008 المتضمن التعديل الدستوري .

⁶ انظر المادة : 49 من القانون العضوي رقم 99-02

الدستور ، حيث لا يترتب عن هذه اللائحة أي اثر ويجب لذلك توفر شرطين أساسيين من أجل إصدار اللائحة:¹

- يجب أن لا يقل عدد الأعضاء الموقعين عن اللائحة عن عشرين **20** عضوا
- يتم إيداع الاائحة من قبل مندوب صاحبها لدى مكتب المجلس بعد **48** ساعة من تقديم عرض برنامج الحكومة .

2-2 **تكييف البرنامج (المخطط) الحكومي** : بعد مناقشة المجلس الشعبي الوطني لمخطط عمل الحكومة ، حيث تمثل هذه المناقشة فرصة للوزير الأول من اجل تكييف وتعديل مخطط عمله ، وذلك على ضوء ما أثير من نقاش حوله من قبل النواب ، وذلك من أجل أن يضمن أكبر قدر ممكن من التوافق بين الحكومة و المجلس الشعبي الوطني وتتم عملية التكييف بعد التشاور مع رئيس الجمهورية²

2-3 **التصويت** : يعتبر إجراء التصويت الجسر الذي يمر عليه برنامج أو مخطط عمل الحكومة كي تتمكن الحكومة من تنفيذه ،فموافقة النواب شرط ضروري بمعنى أن هذا البرنامج أو المخطط قد يحضى بالقبول أو الرفض من هذا نميز بين حالتين :

أ- في حالة موافقة : عن التصويت هو إجراء مقرر يسمح للحكومة بتطبيق برنامجها أو مخططها حيث أن الموافقة على هذا المخطط من قبل المجلس الشعبي الوطني ، يعد بمثابة الضوء الأخضر الذي يعطى للحكومة من أجل البدء في تنفيذ مخططها وذلك بعد تكييفه على ضوء مناقشات النواب والتصويت عليه ، حيث نصت المادة **83** على "أن ينفذ الوزير الأول وينسق البرنامج الذي يصادق عليه المجلس الشعبي الوطني"³ .

¹ أنظر المادة : 72 من القانون الداخلي لمجلس الأمة .
² أنظر المادة 80 / 2 والتي تنص على : يمكن للوزي الأول أن يكيف مخطط العمل هذا ، على ضوء هذه المناقشة بالتشاور مع رئيس الجمهورية .
³ انظر المادة 83 من دستور 1996 المعدلة والمتمة بالقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15-11-2008 المتضمن التعديل الدستوري.

ب- في حالة الرفض : في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة ، يقدر الوزير الأول استقالة حكومته لرئيس الجمهورية والذي يقوم بتعيين وزير أول جديد حسب الكيفيات نفسها¹ ، وفي حالة رفض المجلس الشعبي الوطني من جديد مخطط عمل الحكومة ينحل وجوبا . ومن هنا تقع المسؤولية السياسية للحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة .

3- تقييم آلية الرقابة على عمل الحكومة : من خلال الممارسة العملية لهذه الآلية نلاحظ أنه:

● خلال جميع البرامج والمخططات التي تم عرضها وتقديمها لم يتم رفض أي برنامج او مخطط عمل للحكومة ، "بل أكثر من ذلك فقد ترسخت ممارسة جديدة تقضي بإمكانية شروع رئيس الحكومة في تنفيذ برنامج حكومته دون تكليف نفسه عناء عرضه على المجلس الشعبي الوطني وقد ظهر ذلك حتى قبل التعديل الدستوري لسنة 2008"².

● وفيما يخص عملية التكيف والتي ترجع فيها السلطة التقديرية إلى الوزير الأول بعد استشارة رئيس الجمهورية ، "حيث أثبت الواقع العملي أن الحكومات معتمدة على أغليبيتها المريحة، لم تبذل أي جهد يذكر لتعديل البرنامج الذي تقدمت به إلى المجلس الشعبي الوطني ؛ وحول هذا الموضوع كان رؤساء الحكومة السابقين الذين طرحت عليهم فكرة التعديل يكتفون بالقول أن الحكومة ستتكفل بالاقترحات والملاحظات التي أثرت أثناء المناقشة"³.

● أما فيما يخص اللائحة فإن أصدرها يعد إجراء شكلي فقط حيث انه لا يترتب عنه أي أثر قانوني ، ولكن من الناحية السياسية يمثل دفعة قوية للحكومة من أجل المضي قدما في تنفيذ مخططاتها بعدما نالت ثقة مجلس الأمة .

من خلال ما تم تقديمه يمكن القول أن هذه الآلية أفرغت من محتواها خاصة في ظل الممارسة البرلمانية التي أثبتت مرة أخرى هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية وذلك من خلال

¹ أنظر المادة 81 من دستور 1996 1996 المعدلة والمتممة بالقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15-11-2008 المتضمن التعديل الدستوري

² عمار عباس ، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري ، مرجع سابق، ص184

³ عبد القادر بن صالح ، (تقديم برنامج الحكومة أمام البرلمان -القانون الواقع والتصور) ،مجلة الفكر البرلماني ، مجلس الأمة ، الجزائر، العدد الثالث ، جوان 2003 ، ص 20.

الأغلبية التي تمتعت بها جل الحكومات التي عرفها النظام الجزائري حيث أن البرنامج هو برنامج رئيس الجمهورية وهو غير مسؤول أمام البرلمان لأن ذلك يتناقض مع انتخابه من طرف الشعب وتبقى الحكومة هي المسؤولة عن مخطط تنفيذ برنامج الرئيس ، فإن موافقة المجلس على مخطط عمل الحكومة يعطي في حد ذاته الحق للنواب من اجل رقابة لاحقة للحكومة بكافة الوسائل الممنوحة حول مدى التزامها بتنفيذ برنامجها فإن أخلت بذلك تتحمل كافة مسؤولياتها وتتم هذه الرقابة من خلال مناقشة بيان السياسة العامة.

فرع ثاني: الرقابة اللاحقة لبيان السياسة العامة

لقد نص الدستور الجزائري على ضرورة حصول الحكومة على موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامجها أو مخطط عملها قبل أن تشرع في تطبيقه، وهي ملزمة في نفس الوقت بتقديم بيان سنوي عن سياستها العامة¹ لغرفتي البرلمان.

وإذا كانت الممارسة السياسية في الجزائر قد أثبتت تقديم كثير من رؤساء الحكومات للبيان السنوي لسياساتها العامة، إلا أن الواقع يؤكد من جانب آخر تخلف بعضها عن تنفيذ هذا الالتزام الدستوري، الأمر الذي أنتج جدلا سياسيا ونقاشا دستوريا، حول هذا الموضوع.

1/ تعريف بيان السياسة العامة : يراد ببيان السياسة العامة تقديم الحكومة سنويا عرضا عن مدى تنفيذ برنامجها الذي سبق للبرلمان وأن 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 اعترضتها والآفاق المستقبلية التي تنوي القيام بها"²، رغم أن الممارسة السياسية في الجزائر، أثبتت أن رؤساء الحكومات عادة ما يركزوا في عرضهم على النتائج الإيجابية التي حققتها حكوماتهم، مؤيدين ذلك بالأرقام، مع تفادي ذكر العيوب والنقائص.

أما عن إجراءات تقديم بيان السياسة العامة فهي تتم تقريبا بنفس الإجراءات، التي يتم بها عرض برنامج الحكومة أول مرة، حيث يقوم الوزير الأول بتقديم عرض للخطوط العريضة لحصيلة

¹ أنظر المادة: 84 من دستور 1996.

² بوقفة عبد الله، الدستور الجزائري، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2002. ، ص 136

حكومته، وترك التفاصيل الدقيقة للبيان المكتوب الذي يسلم لأعضاء البرلمان؛ فخلال عرضه للبيان السنوي لحكومته في نوفمبر 2010 أكد السيد أحمد أويحي على أن الحكومة سلمت للنواب "وثيقة من سبعين (70) صفحة تتضمن حصيلة عملها منذ بداية السنة الفارطة إلى غاية الصائفة الأخيرة، كما تبرز محتوى وأهداف برنامج الاستثمارات العمومية للفترة من سنة 2010 إلى غاية 2014¹.

2/ الآليات الرقابية التي تترتب عن مناقشة بيان السياسة العامة: يترتب عن مناقشة بيان السياسة العامة مجموعة من الآليات والتي تتلخص في بلائحة أو ملتمس الرقابة أو طلب الحكومة التصويت بالثقة.

2-1 اللائحة : إن بيان السياسة العامة المقدم من طرف الحكومة و المعروض أمام النواب يمكن أن يحتتم باقتراح لائحة أو عدة لوائح بلائحة² حيث يتم من خلالها إبداء النواب لآرائهم وملاحظاتهم مما يتيح مراقبة نشاط الحكومة بصفة دورية .

- إجراءات وشروط اقتراح اللائحة : يخضع اقتراح اللائحة على مجموعة من الشروط والضوابط وهو ما حددته النظم الداخلية للبرلمان³ وتمثل هذه الإجراءات فيما يلي :

● تودع اللائحة خلال اثنان وسبعون ساعة 72 الموالية لاختتام مناقشة بيان السياسة العامة لدى مكتب المجلس⁴ .

● يشترط لقبول اللائحة توقيع عشرين (20) نائبا على الأقل بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني⁵

● لا يمكن للنائب أن يوقع على أكثر من لائحة⁶

● قبل التصويت على اللائحة تجرى مناقشة حولها بناء على طلب الحكومة نفسها أو بطلب من

مندوب أصحاب اقتراح اللائحة أو من طرف نائب يرغب في التدخل لتأييد اقتراح اللائحة⁷.

1 أنظر تدخل الوزير الأول السيد أحمد أويحي أمام المجلس الشعبي الوطني بمناسبة عرضه لبيان السياسة العامة لحكومته في نوفمبر 2010. موقع بوابة الوزير الأول الرابط:

http://www.premier-ministre.gov.dz/arabe/index.php?option=com_content&task=view&id=1285&Itemid=1

تاريخ التصفح : 2015/10/20

2 أنظر المادة 3/84 : من دستور 1996

3 أنظر المواد من 15 إلى 55 من القانون العضوي رقم 99-02 والمنظم للعلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان .

4 أنظر: المادة 51 من القانون العضوي رقم 99-02 والمنظم للعلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان.

5 أنظر: المادة 52 من القانون العضوي رقم 99-02 والمنظم للعلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان.

6 أنظر: المادة 53 من القانون العضوي رقم 99-02 والمنظم للعلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان.

7 أنظر المادة 55 من القانون العضوي رقم 99-02 والمنظم للعلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان.

● ثم يتم التصويت على اللوائح في حالة تعددها حسب تاريخ إيداعها وفي حالة تم المصادقة على إحدى هذه اللوائح من طرف أعضاء المجلس الشعبي الوطني بالأغلبية فإنه يجعل اللوائح الأخرى ملغاة.¹

● كما أنه يمكن لمجلس الأمة إصدار لائحة حول بيان السياسة العامة²

- **الهدف من اللائحة** : لم تحدد النصوص القانونية الهدف من إصدار اللائحة إلا أنه من الناحية السياسية لديه أكثر من اعتبار فهو بذلك يأخذ بعدين إما تأييد الحكومة وحثها على المضي قدما في تنفيذ برنامجها "ويعتبر هذا المنحى إن نجح بمثابة تصويت بالثقة لصالح الحكومة، خاصة إذا رأى النواب أن بيان السياسة العامة المقدم من قبل الحكومة، قد أكد تفاني الحكومة في تجسيد البرنامج الذي سبق للنواب الموافقة عليه، وإما لوما وانتقادا للحكومة، خاصة إذا كانت مجموعة من البرلمانيين غير راضية على البيان، وغير قادرة على توفير النصاب المطلوب لنجاح لائحة اللوم"³ هذا الأخير الذي يتطلب توقيع سبع 7/1 النواب حتى يتم قبوله .

2-2 ملتمس الرقابة (لائحة اللوم): يمكن تصنيف إجراء ملتمس الرقابة من بين أكثر آليات الرقابة المتاحة دستوريا للمجلس الشعبي الوطني فعالية وأخطرها على مستقبل الحكومة إن هي أثرت ووضعت تحت التطبيق الفعلي وفقا للشروط والإجراءات المحددة في الدستور والنصوص القانونية⁴ فهو بذلك عبارة عن لائحة يوقعها عدد من النواب تتضمن انتقادا لمسعى الحكومة ، تختلف إجراءاتها وتتأرجحها عن اللوائح العادية الأخرى التي تعقب عرض الحكومة لبيان سياستها العامة⁵ وفي الجزائر ربط المؤسس الدستوري هذه الآلية بالآليات التي يترتب عنها المسؤولية السياسية للحكومة. حيث انه في حالة المصادقة عليه تقدم الحكومة استقالته .

- **أحكام وضوابط إقرار ملتمس الرقابة** : بالنظر لخطورة هذا الإجراء والنتائج التي قد تترتب عليه، فقد أحاطه المؤسس الدستوري هذه الآلية بمجموعة من الضوابط والأحكام المشددة والتي تجعل من الصعب، إن لم نقل من المستبعد نجاحه، إلا في حالة إجماع النواب عليه، وتمثل هذه الضوابط فيما يلي:

¹ أنظر المادة 54 من القانون العضوي رقم 99-02 والمنظم للعلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان.

² أنظر المادة 84 من دستور 1996 والمادة 56 من القانون العضوي رقم 99-02 والمنظم للعلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان.

³ سعيد بوشعير ، النظام السياسي الجزائري ، مرجع سابق ، ص 393

⁴ ميلود حمامي مرجع سابق ، ص 186

⁵ عمار عباس ، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق ، ص 330

● **ضابط الارتباط ببيان السياسة العامة:** لقد ربط المؤسس الدستوري هذه الآلية ببيان السياسة العامة¹ ، وهو ما يعني أن استعماله سيكون مرة واحدة في السنة وهو ربما ما يضمن الاستقرار المؤسساتي للدولة، لان استعماله أكثر من مرة في السنة قد يؤدي على عدم الاستقرار السياسي وبالتالي دخول البلاد في أزمات سياسية .

● **ضابط النصاب العددي والإيداع:** يعد ملتزم الرقابة من الآليات التي تمارس بصفة جماعية وليس فردية حيث يتطلب اقتراح ملتزم الرقابة توقيع سبع 7/1 عدد النواب على الأقل² حيث يبدو هذا النصاب كبير وتعجيزي ، ولكن يجب أن نعلم أنه مرتبط بالإطاحة بحكومة كاملة مما يتطلب عدد كبير من النواب .

كما يشترط إيداع الملتزم من قبل المبادرين لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، شريطة تعليقه وتوزيعه على كافة النواب ونشره في جريدة مداوات المجلس الشعبي الوطني ، من اجل إعلام الرأي العام والاطلاع عليه ، كما لا يمكن للنواب التصويت إلا على ملتزم واحد³.

● **ضابط المناقشة:** يقوم مكتب المجلس الشعبي الوطني وبعد التأكد من توافر جميع الشروط القانونية والدستورية بعرضه على أعضاء البرلمان للمناقشة ، إلا انه تم حصر الجهات التي يمكنها أن تشارك في المناقشة وهم : مندوب أصحاب الملتزم ، ونائب يرغب في التدخل للمعارضة ، ونائب مؤيد له ، ثم الحكومة بناء على طلبها⁴.

● **ضابط التصويت:** لقد حددت عملية التصويت بعد مرور اثنان وسبعون 72 ساعة من تاريخ إيداع ملتزم الرقابة ، ولعل ترك كل هذه المدة من أجل التصويت له دلالاته، فنظرا لخطورة هذه الآلية وما يترتب عنها من آثار، تعتبر هذه المدة كافية للنواب الموقعين على الاقتراح من أجل التفكير جيدا في العواقب والآثار التي قد تترتب عليه سواء إيجابيا أو سلبيا هذا من جهة ، ومن جهة أخرى فمدة ثلاث 03 أيام قد تسمح باقناع عدد كبير من النواب من أجل التصويت لصالح الاقتراح وبلوغ النصاب المطلوب للتصويت وهو 3/2 أعضاء المجلس الشعبي الوطني، في المقابل تسعى الحكومة هي الأخرى من أجل إقناع ثلث 3/1 النواب +1 على الأقل حتى تضمن

¹ أنظر المادة 84 /4، والمادة 135 من دستور 1996 .

² أنظر المادة 2/135 من دستور 1996 والمادة 57 من القانون العضوي 99-02 للعلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان

³ أنظر المواد 58، 59، 57، من القانون العضوي 99-02 للعلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان

⁴ انظر المادة : 60 ، من القانون العضوي 99-02 للعلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان

رفض الملتمس، وفي حالة تم التصويت على الملتمس فإن الحكومة مجبرة على تقديم استقالته أمام رئيس الجمهورية.¹

- **تقييم آلية ملتمس الرقابة** : تعتبر هذه الآلية و الممنوحة لمجلس الشعبي الوطني ذات فعالية كبيرة من الناحية الدستورية ، رغم العوائق المحيطة بها ، طالما أنها تؤدي في الأخير إلى إسقاط الحكومة، ولكنه من حيث الممارسة العملية في الجزائر هذه الآلية لم تفعل ، وذلك راجع لعدة أسباب من بينها :

- صعوبة الإجراءات خاصة عملية التصويت والتي تتطلب موافقة ثلثي **3/2** النواب وهو ما يصعب تحقيقه في ظل الأغلبية المريحة التي تمتعت بها أغلب الحكومات في الجزائر
- كما إن إسقاط الحكومة قد يولد المعاملة بالمثل من طرف رئيس الجمهورية باعتبار أن البرنامج هو برنامج الرئيس وهو من قام بتعيين الوزير الأول و بذلك فيقوم بجل البرلمان في ظل الصلاحيات الممنوحة له دستوريا.
- ان المفارقة في الجزائر هي هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية من خلال كون أن رئيس الجمهورية هو من يقوم بإقالة الحكومات و ليس المجلس .

3-2 طلب التصويت بالثقة : حتى تستطيع الحكومة الحفاظ على منصبها وتنفيذ برامجها لا بد لها أن تنال ثقة نواب البرلمان هذه الثقة تمنح السلطة التنفيذية ظروف ملائمة للعمل بعيدا عن الخلافات والأزمات ، فإن فقدان هذه الثقة يشكل تهديدا حقيقيا للحكومة وبقائها ، وهو ما سيؤدي حتما إلى توتر العلاقة بين السلطتين .

وبالتالي فإن طلب التصويت بالثقة يعد مقياس على مدى وجود توافق بين الحكومة ونواب المجلس ، وهو في الوقت نفسه وسيلة ضغط في يد الحكومة من اجل الحفاظ على مركزها ومواجهة المعارضة .

ولقد منح الدستور الحالي رئيس الحكومة الحق في طلب التصويت بالثقة من المجلس الشعبي الوطني وفي حالة عدم موافقته يقدم رئيس الحكومة استقالته إلى رئيس الجمهورية والذي تبقى له السلطة التقديرية في قبول الاستقالة أو اللجوء إلى حل المجلس الشعبي الوطني² عملا بأحكام

¹ انظر المادة 136 ، 137 من دستور 1996 والمادة 61 من القانون العضوي 99-02 للعلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان
² انظر المادة 84 : من دستور 1996

المادة 129¹ وقد تم ربطه بعرض بيان السياسة العامة الأمر الذي يؤكد القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني².

• **أحكام وإجراءات طلب التصويت بالثقة:** بخلاف ملتزم الرقابة فإن إجراءات التصويت بالثقة من خلال المواد من 62 إلى 64 من القانون العضوي 99-02 تم تسهيلها وتبسيطها ، وذلك حتى تتمكن الحكومة من مباشرتها دون ادني صعوبة تذكر وتمثل هذه الإجراءات فيمايلي :

- يتم تسجيل طلب الثقة في جدول أعمال المجلس الشعبي الوطني وجوبا ، و هو ما يعني أنه لا يوجد احتمال لرفض عرضه أما نواب المجلس الشعبي الوطني³.
 - أثناء عرض التصويت بالثقة ، تفتح مناقشة بخصوص ذلك ، " وتعتبر المناقشة هنا محدودة ، إذ بعدما يتناول رئيس الحكومة الكلمة ويشرح خلالها طلبه وبيان الهدف الذي تسعى الحكومة إليه ، فغن حظيت بالثقة يكون للنواب التدخل والمناقشة ، فيكون للنائب المساند للحكومة أن يتدخل في المناقشة ويقابله النائب المعارض له⁴ وهذا كله طبقا لأحكام المادة 63 من القانون العضوي 99-02 .
 - بعد الانتهاء من المناقشة تأتي عملية التصويت ، إذ يشترط لقبول الطلب موافقة الأغلبية البسيطة⁵ فقط وهو ما يعتبر إجراء لصالح الحكومة مما قد يسهل عليها تجميع هذا العدد بسهولة من جهة اخرى فهو فرصة للمعارضين من اجل تجميع هذا العدد.
- وفي حالة رفض النواب التصويت يقدم رئيس الحكومة استقالته لرئيس الجمهورية الذي له السلطة التقديرية في قبولها او القيام بحل المجلس الشعبي الوطني طبقا لنص المادة 129 من الدستور .
- تقييم آلية طلب التصويت بالثقة:** لا يمكن للحكومة اللجوء إلى هذا الطلب إن لم تكن متأكدة فعلا من مساندة الأغلبية لها وعليه يمكن القول أن هذه الآلية تصب في صالح الحكومة وذلك من خلال تسهيل الإجراءات وما قد ينجر عن عدم موافقة النواب للطلب من حل للمجلس

¹ تنص المادة 129 من دستور 1996 على "يمكن لرئيس الجمهورية ان يقرر حل المجلس الشعبي الوطني"

² انظر المادة 5/84 : من دستور 1996

³ انظر المادة 62 من القانون العضوي 99-02 والذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة

⁴ بوقفة عبد الله، مرجع سابق، ص 239

⁵ أنظر المادة 64 من القانون العضوي 99-02 والذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

الشعبي الوطني من قبل رئيس الجمهورية ، ومن خلال ماسبق فقد أثبتت الممارسة البرلمانية في الجزائر، أن هذه الآلية الدستورية لم تستخدم إلا مرة واحدة فقط منذ 1988، وقد كان ذلك من قبل السيد مولود حمروش، حيث أنه وعقب عرضه لبيان السياسة العامة لحكومته سنة 1990، طلب من النواب التصويت على منح الثقة لحكومته حتى يمكنها مواصلة عملها مدعومة بأغلبية أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

وفي الأخير يمكن القول أن تجاوز بعض الحكومات لالتزاماتها الدستورية وعلى رأسها ضرورة تقديم برنامج عملها للمجلس الشعبي الوطني للحصول على موافقته قبل الشروع في تطبيقه، وحتى وإن قدمته فإنها تخلفت عن عرض بيان سنوي عن سياستها العامة، وهو ما يطرح عدة أسئلة عن هكذا ممارسات، والتي من شأنها أن تكرر عرفا دستوريا قد يتيح لحكومات قادمة العزوف عن تقديم برامجها وعرض بيان عن سياستها العامة أمام المجلس الشعبي الوطني، وهو ما من شأنه أن يفرغ مبدأ المسؤولية السياسية للحكومة من محتواه، خاصة إذا علمنا أن وسائل الرقابة الردعية مرتبطة بهاتين المناسبتين، ونقصد بهما تقديم برنامج الحكومة أو مخطط عملها وكذا بيان السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني.

خاتمة

كخلاصة لبحثنا يمكن القول أن للمؤسسة التشريعية مكانة هامة في البناء المؤسسي لأي دولة ، وهي بذلك تعتبر فاعل رسمي وأساسي في العملية السياسية من خلال الدور الذي تلعبه كسلطة تتمتع باستقلاليتها وقوتها خاصة في مجال تقييم السياسة العامة وذلك من خلال آليات الرقابة التي تتمتع بها في ظل مسؤولية الحكومة أمام البرلمان .

ومن خلال ما تم التطرق إليه يمكن القول أن نظام الحكم في الجزائر لم يعرف سلطة تشريعية تؤدي دورها باستقلالية وفعالية في مجال الرقابة ، فبيئة النظام السياسي في ظل الأحادية (1962-1989) لم تكن مشجعة لقيام سلطة مستقلة وقوية خاصة في ظل تولي الحزب الواحد زمام السلطة في جميع مجالاتها ، حيث واجهت هذه المؤسسة العديد من الصعوبات فتارة جمدها وهمش دورها ، وتارة أخرى ألغيت تماما من الحياة السياسية وهو ما انعكس سلبا على الدور الذي تقوم به هذه المؤسسة كسلطة من سلطات الدولة ، حيث عمدت النخب الحاكمة على سياسة احتواء الأطراف الفاعلة في العملية السياسية من خلال تبني النهج الاشتراكي الذي يمنع التعددية الحزبية، و احتواء الدولة للمجتمع المدني وكل ذلك كان في صالح السلطة التنفيذية مما أدى إلى إضعاف البرلمان، وفي المقابل تعزيز دور المركز -السلطة التنفيذية- ؛ و حتى في ظل التعددية وتبني مبدأ الفصل بين السلطات كرس النظام سياسته وهو ما يؤكد صحة الفرضية الأولى حول هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية

فالواضح أن اتجاه الجزائر نحو تبني نظام الغرفتين أملته ظروف سياسية (توقيف المسار الانتخابي) وإشكالات قانونية (الفراغ الدستوري) فجاء هذا الخيار من أجل عدم تكرار سيناريوهات سابقة

قد تدخل الجزائر في انزلاقات ومناهات جديدة ؛ فبنظري استحداث غرفة ثانية كان مرده ليس ترقية الأداء الديمقراطي وإنما هو الخوف من تصويت الشعب ،والذي أفرزته التجربة التعددية وبذلك تكون كصمام أمان في يد السلطة و النظام من أجل التحكم في زمام الأمور و في بعض الأحيان الوقوف إلى جانب الحكومة ضد الغرفة الأولى وبذلك تلعب دور الحليف مع الحكومة .ومن هنا يتضح الدور الذي يقوم به النظام من اجل تقوية السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية

من خلال الآليات التي منحها الدستور للبرلمان في مواجهة السلطة التنفيذية دليل على أهمية الدور الذي تقوم به السلطة التشريعية في عملية صنع وتقييم السياسة العامة غير أن الاعتماد على المقاربة القانونية والدستورية وحدها غير كافي لأداء دور تقيمي فعال وتقوية العمل الرقابي للمؤسسة التشريعية ، حيث أثبتت الممارسة العملية عكس ذلك فرغم الآليات التي منحها الدستور للنواب خاصة في ظل التعددية لم يتمكنوا من تحريك أية مسؤولية سياسية للحكومة بل تم الاكتفاء بالوسائل التي لا تترتب عنها مسؤولية السياسية للحكومة والتي لا يترتب عليها أي أثر قد يشكل خطر على الحكومة، و هذه الآليات القانونية في حد ذاتها تحمل بعض التعقيدات والتي قد تحد من استعمالها ومن هنا يمكن إرجاع الضعف العمل الرقابي الممارس من قبل البرلمانين إلى عدة أسباب من بينها:

- انعدام الجزاء المترتب على عدم التزام الحكومة باحترام الآجال القانونية في الرد على أسئلة أعضاء البرلمان ، وقد أثبتت الممارسة عن تأخر الحكومة في الكثير من المرات في الرد على بعض الأسئلة ، وكذلك مسألة الغياب عن جلسات الأسئلة سواء من قبل أعضاء الحكومة أو بعض أصحاب الأسئلة .
- انعدام الآثار التي تترتب عن الأجوبة الغير مقنعة سواء الإجابة عن الشفوية أو الكتابية .
- أصبح السؤال وسيلة إعلامية دعائية لأعضاء البرلمان باتجاه الرأي العام أي وسيلة للحملة الانتخابية عندما اقترب الانتخابات.
- تخصيص جلسة واحدة كل 15 يوم للرد عن الأسئلة غير كافي مما يصعب من مسألة البرمجة وبالتالي يؤدي هذا إلى تراكمها .

● كثرت الشروط و التعقيدات التي تشوب ممارسة البرلمانين لآليات الرقابة ، من بينها طلب توقيع ثلاثين 30 عضو على لائحة الاستجواب وعشرين 20 عضو بالنسبة للائحة و 7/1 سبع أعضاء الغرفة الأولى لتقديم ملتمس الرقابة .. حيث يلاحظ هنا انه لم تتم مراعاة اختلاف الحاصل في عدد الأعضاء بالنسبة للغرفتين .

ومن ناحية أخرى يمكن إرجاع أسباب ضعف الأداء التقييمي والرقابي للبرلمان إلى أسباب تتعلق بالتركيبية السياسية وإلى الجانب ذلك دور أحزاب المعارضة وهذا ما يؤثر بشكل كبير في قيام البرلمان بواجبه الرقابي رغم وجود معظم التشكيلات والتيارات السياسية في البرلمان ومشاركتها حتى في الحكومة إلا أنه لم تستطع التأثير على صناع القرار وذلك راجع إلى عدة أسباب من بينها :

● تمتع الحكومة بالأغلبية المريحة في البرلمان من شأنه أن يجعل الحكومة بعيدة على الرقابة و الانتقاد الفعال ، بل يقوم النواب بدعم ومساندتهم لها عن طريق المصادقة على البرامج، وعدم اللجوء إلى وسائل الرقابة المؤدية إلى مسؤوليتها السياسية ، وأبرز مثال عل ذلك الفترة التشريعية السادسة 2007-2012 والتي تعتبر الأسوء من حيث استعمال آليات الرقابة حيث أنه خلالها لم يتم تفعيل العديد من الآليات رغم الأحداث التي وقعت وله ما يبرره، إذ عرفت هذه الفترة ما يسمى بالتحالف الرئاسي والذي ضم كل من (حزب جبهة التحرير FLN وحزب التجمع الوطني الديمقراطي RND ، وحركة مجتمع السلم HMS) وبالتالي السيطرة الكاملة على البرلمان بالأغلبية وبالتالي لا وجود للمعارضة خاصة مع انضمام حركة مجتمع السلم HMS إلى أحزاب السلطة والمشاركة في الحكومة.

● و من جهة أخرى نجد أن الضعف الشديد الذي تعيشه الأحزاب السياسية، و ما تشهده البلاد في إطار ما يعرف بأزمة الحراك الحزبي في الجزائر، والحركات التصحيحية حيث أن أغلب الأحزاب تعيش الانقسامات و الانشقاقات خاصة أحزاب المعارضة وهذا من شأنه أن يؤثر على النواب الذين قد ينشغلون عن تأدية وظيفتهم البرلمانية وهذا كله يخدم مصلحة الحكومة والتي تسعى دائما لإضعاف البرلمان من خلال الاستثمار في هذه الأزمات.

● هناك أيضا ظاهرة ما يعرف بالولاء للحزب فنجد انتقال النواب من حزب إلى آخر وهذا ما قد يؤثر على الحزب والبرلمان بصفة عامة فانتقال النائب من معارض إلى مؤيد من شأنه أن يصنع الفارق ويؤثر على الأداء البرلماني وهذا مرتبط بالثقافة السياسية للنائب .

كما أنه هناك طرح يرى أن التجربة البرلمانية و الديمقراطية في الجزائر مازالت لم تبلغ درجة النضج التي تمكننا من إصدار أحكام حول مدى فعالية السلطة التشريعية خاصة وأن الجزائر تبنت التعددية الحزبية منذ سنة 1989 ولكن هذا الطرح غير سليم فقد اثبت التجربة البرلمانية في بعض الدول نجاحها وفعاليتها رغم قصر تجربتها وكان يمكن أن تنجح حتى في أول سنة لها لو تم احترام خيار الشعب .

واخلص في الأخير إلى القول من خلال الممارسة العملية لوظيفة الرقابة من طرف البرلمان يتضح ضعف الأداء الرقابي للنواب وذلك راجع لعدة أسباب تم ذكرها وهو ما كرس تبعية البرلمان للحكومة ونستنتج من هذا كله أن تحسين الأداء الرقابي للبرلمان لا يقتصر فقط على إعطاء المزيد من الصلاحيات الدستورية والقانونية بل يرتبط ببناء بشري يتمتع بالكفاءة بالإضافة تدعيم الجانب القيمي والمتعلق بالثقافة السياسية للنائب وكذلك توفر مجال سياسي يسمح بإعطاء أدوار جديدة للمعارضة وللتشكيلات السياسية من اجل ممارسة عملهم الرقابي بكل استقلالية وذلك من خلال :

● أولا / على المستوى القانوني والإجرائي:

- التخفيض من القيود والإجراءات المفروضة على ممارسة الآليات الرقابية خاصة تلك التي تمارس بشكل جماعي (الاستجواب ، لجان التحقيق ، اللائحة ..)
- ضرورة إعادة النظر في المنظومة القانونية التي تنظم عمل البرلمان سواء فيما يتعلق بالقانون العضوي 99-02 و الذي ينظم العلاقة بين الحكومة والبرلمان ، أو فيما يخص النظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة مع السماح للنواب بإمكانية إجراء تعديلات حول المواد والقواعد القانونية التي يرون أنها قد تعيق العمل الرقابي للبرلمان .

- ضرورة مراعاة التباين الموجود بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة من حيث عدد الأعضاء وذلك فيما يخص النصاب المطلوب لتفعيل بعض الآليات الرقابية (الاستجواب، اللائحة ..)

● ثانيا /على مستوى البناء البشري للبرلمان (النواب):

- إقامة دورات تكوينية خاصة بالنسبة للنواب الذين يمارسون الوظيفة النيابية لأول مرة من اجل إطلاعهم على الإجراءات التي يتم بها تفعيل الآليات الرقابية .
- على الأحزاب اختيار الأشخاص الأكثر كفاءة من بين تعدادها من أجل الترشح للانتخابات التشريعية حتى نضمن أداء فعال من قبل النواب في البرلمان أو وضع شروط قانونية لترشح لمنصب نائب في البرلمان تمس المستوى التعليمي (مستوى جامعي على الأقل).

● ثالثا /على مستوى الممارسة السياسية:

- فتح المجال السياسي أمام المعارضة من اجل القيام بأدوارها كما ينبغي لهذه الأخيرة التغلب على مشاكلها من اجل التفرغ أكثر للعمل النيابي.
- إقامة أجهزة و هياكل فنية يكون دورها تقديم المساعدة للنواب في المجال القانوني والممارسة السياسية .
- إلزام الحكومة بعرض بيان السياسة العامة كل سنة من أجل معرفة النواب و الرأي العام مدى تنفيذ الحكومة لبرنامج ومخطط عملها .

● رابعا/ على مستوى المجال الإعلامي:

- ضرورة تقوية الأداء الإعلامي من خلال بث وقائع الجلسات البرلمانية على المباشر والعمل على فتح قنوات تلفزيونية خاصة بذلك.
- دعم الشفافية من خلال توفير المعلومات وانفتاح البرلمان على الجمهور مما يسهل عملية اتصال الأفراد بممثليهم .

قائمة المراجع

أ- المراجع باللغة العربية :

القرآن الكريم

■ الكتب:

- (1) إدريس بوكرا ، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر من خلال الوثائق والنصوص الرسمية ،الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، القسم الثاني ، 1994 ، 25
- (2) الخزرجي ثامر كامل محمد ، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، ط1، عمان: دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، 2004.
- (3) الدباس علي محمد ، السلطة التشريعية وضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية "دراسة مقارنة " ، ط1، عمان : وزارة الثقافة ، 2008
- (4) الطيب، حسن أبشر الدولة العصرية دولة مؤسسات. القاهرة: الدار الثقافية للنشر، 2000،
- (5) العزاوي وصال نجيب ، مبادئ السياسة العامة، ط1، عمان: دار أسامة للنشر والتوزيع ، 2003
- (6) الفهداوي فهمي خليفة ، السياسة العامة- منظور كلي في البنية والتحليل-، ط1، عمان: دار المسيرة ، 2001.
- (7) القريوتي محمد قاسم ، رسم وتنفيذ وتقييم وتحليل السياسة العامة ، ط1 ، الكويت :مكتبة الفلاح .
- (8) الكبيسي عامر خضير ،السياسة العامة - مدخل لتطوير الأداء الحكومات ، القاهرة : المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2008.
- (9) المغربي زاهي بشير ، قراءات في السياسة المقارنة، ط2 ،بنغازي: منشورات جامعة قار يونس، 1998.

- 10) أندرسون جيمس ، صنع السياسات العامة، ترجمة عامر الكبيسي، ط2، عمان: دار المسيرة، 2002.
- 11) بلحاج صالح ، المؤسسات السياسية و القانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم ، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية،2010.
- 12) بوالشعير سعيد ،القانون الدستوري والنظم السياسية ،ط4، الجزء الثاني ، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية ،1989.
- 13) بوالشعير السعيد ، النظام السياسي الجزائري ، الجزائر : دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع ، 1990 .
- 14) جمعة سلوى الشعراوي وآخرون، تحليل السياسات العامة في الوطن العربي. القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، 2004.
- 15) حبتور عبد العزيز ، أصول ومبادئ الإدارة العامة ، ط1،عمان : الدار الجامعية للنشر و التوزيع ،2000.
- 16) حسين أحمد مصطفى ، تحليل السياسات: مدخل جديد للتخطيط في الأنظمة الحكومية،ط1 ،دبي : مطابع البيان التجارية،1994 .
- 17) عباس عمار ، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري ، الجزائر : دار الخلدونية ، 2006.
- 18) عباس عمار ، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري ، ط 1 ، الجزائر : دار الخلدونية ،2010.
- 19) عبد الله بوقفة ، الدستور الجزائري، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2002.
- 20) علوان عبد الكريم ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، ط 4 ، عمان : دار الثقافة للنشر والتوزيع ، 2009.

- (21) غمق ضو مفتاح ، السلطة التشريعية في نظام الحكم الإسلامي والنظم المعاصرة الوضعية (دراسة مقارنة)، مالطا : منشورات elga، 2002.
- (22) فهمي مصطفى أبو زيد ، مبادئ الأنظمة السياسية (النظام البرلماني ، النظام الرئاسي، النظام الإسلامي) ، الإسكندرية : دار المطبوعات الجامعية ، 2009.
- (23) لعشب محفوظ ، التجربة الدستورية في الجزائر ، الجزائر : مطبعة الحديثة للفنون المطبعية ، 2000.
- (24) مشاقبة بسام عبد الرحمان ، الإصلاح البرلماني و السياسي ، عمان : دار أسامة للنشر والتوزيع ، 2011.
- (25) مهنا محمد نصر ، الدولة والنظم السياسية المقارنة ، الإسكندرية : دار الوفاء للطباعة و النشر والتوزيع ، 2011 .
- (26) وافي أحمد ، إدريس بوكرا ، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989 ، الجزائر : المؤسسة الجزائرية للطباعة ، 1992.
- (27) ياغي عبد الفتاح ، السياسات العامة النظرية و التطبيق ، القاهرة : منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، 2010.
- **المجلات والدوريات:**
- (1) الطيب حسن أبشر ، (المحاور النظرية والتجريبية لعلم السياسة العامة) ، مجلة الإداري. مسقط: معهد الإدارة العامة العدد 52، 5 مارس 1993.
- (2) بن صالح عبد القادر ، (تقديم برنامج الحكومة أمام البرلمان -القانون الواقع والتصوير) ، مجلة الفكر البرلماني ، مجلس الأمة ، الجزائر، العدد الثالث ، جوان 2003 .
- (3) شريط الأمين ، (التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية)، مجلة الفكر البرلماني ، نشریات مجلس الأمة، الجزائر، العدد الرابع ، أكتوبر 2003.

- 4) شريط الأمين ، (واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها) ، مجلة الفكر البرلماني ، مجلس الأمة، الجزائر ، العدد الأول ، ديسمبر 2002.
- 5) شيهوب مسعود ،(نشأة وتطور نظام الغرفتين البرلماني)،مجلة الفكر البرلماني ، مجلس الأمة،، الجزائر، العدد الأول ،ديسمبر 2002 ،ص16.
- 6) عاشوري /ع ، ابراهيمي ي (المؤسسة التشريعية في الجزائر منذ الاستقلال)، مجلة النائب ، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، العدد الأول، 2003 .
- 7) عبد الكريم كيبش ، (السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية) ، منشورات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان ،الجزائر ، ديسمبر ، 2001
- 8) عوابدي عمار ، (عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع عن حقوق المواطن)، مجلة الفكر البرلماني، نشریات مجلس الأمة ، الجزائر ، العدد الأول ، ديسمبر 2002.
- 9) فرحاتي عمر ، (دور السلطة التشريعية في البناء الديمقراطي)، مجلة الفكر ، جامعة محمد خيضر بسكرة ،العدد الرابع، 2009 .
- 10) مزهوده عبد المللك ،(الأداء بين الكفاءة والفعالية مفهوم وتقييم) ،مجلة العلوم الإنسانية ،كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية ،جامعة محمد خيضر بسكرة ، العدد 2001،1،
- 11) نقادي حفيظ ،(وسائل الرقابة البرلمانية عى أعمال السلطة التنفيذية)، مجلة دفاتر السياسة ، ورقلة ، العدد العاشر، جانفي 2015 .

■ النصوص القانونية :

(1) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ،،المجلس الوطني التأسيسي ، يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 1963 ،(الجريدة الرسمية) ،عدد 64 ،الصادر في 10 سبتمبر 1963 .ص888.

(2) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ،مجلس الثورة ، امر رقم 76-79 المؤرخ في 30 ذي القعدة عام 1396 الموافق 22نوفمبر 1976 يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ،(الجريدة الرسمية)،العدد 94،الصادر في24نوفمبر1976.ص1122.

(3) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ،رئاسة الجمهورية ، مرسوم رئاسي 89-18 المؤرخ في 28فبراير 1989 ، يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ،(الجريدة الرسمية)،العدد 09 ،الصادر 23 رجب 1409 الموافق ل 01 مارس 1989 ، ص 234.

(4) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية،رئيس الجمهورية ،مرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 26 رجب 1417 الموافق ل07 ديسمبر 1996 ، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور ، المصادق باستفتاء 28 نوفمبر 1996 ،(الجريدة الرسمية) ،العدد 76 ، الصادر في 27 رجب 1417 الموافق ل 08 ديسمبر 1996 ،ص06

(5) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ،البرلمان ،قانون عضوي رقم 99-02 المؤرخ في 20 ذي القعدة 1419 الموافق ل08 مارس 1999 يحدد تنظيم المجلس الشعبي ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهم وبين الحكومة ،(الجريدة الرسمية) ،العدد 15 ، الصادر في 09 مارس 1999.ص12

(6) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ،رئيس مجلس الثورة ، امر رقم 65- 182 المؤرخ في 10 جويلية 1965 المتضمن تأسيس الحكومة ،(الجريدة الرسمية)،العدد 58 ،الصادر في13يوليو 1965.ص831.

7) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ،رئيس المجلس الأعلى للدولة ، المرسوم الرئاسي 92-39 المؤرخ في 30 رجب 1412 الموافق ل 04 فبراير 1992 يتعلق بصلاحيات المجلس الاستشاري الوطني وطرق تنظيمه وعمله،(الجريدة الرسمية)،العدد 10، الصادر في 05 شعبان الموافق ل 09 فبراير 1992 ، ص 282.

■ الرسائل والمذكرات الجامعية(الغير منشورة):

- 1) بن بغيلة ليلي ، (آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري)، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر،باتنة، الجزائر، 2004.
- 2) حسبية غارو ، (دور الأحزاب السياسية في رسم السياسة العامة - دراسة حالة الجزائر 1997-2007 -)،مذكرة لنيل شهادة ماجستير ، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية تخصص : تنظيمات سياسية وعلاقات دولية ، جامعة مولود معمري تيزي وزو ، 2012.
- 3) حمامي ميلود ، (نظام الغرفتين في ظل التجربة البرلمانية الجزائرية) ، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام ،مهد العلوم القانونية والإدارية،جامعة د.الطاهر مولاي سعيدة ، 2007.
- 4) رابح سرير عبد الله ،(عملية صنع القرار وتطبيقه على الإدارة العامة بالجزائر)،أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه دولة في العلوم السياسية ، فرع التنظيم السياسي و الإداري ، كلية العلوم السياسية والإعلام ، جامعة الجزائر ، 2006.
- 5) زغرات مهدي ، (دور الفواعل الغير رسمية في تقويم السياسة العامة المحلية في الجزائر) ، مذكرة لنيل شهادة ماستر ، (غير منشورة) ، قسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية - تخصص سياسة عامة وإدارة إقليمية ، جامعة محمد خيضر بسكرة.
- 6) طيب أحمد ،(دور المعلومات في رسم السياسة العامة في الجزائر - دراسة حالة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي) ، مذكرة لنيل شهادة ماجستيرغير منشورة ، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية ، جامعة الجزائر ، 2007.

(7) عاشور طارق، (تطور العلاقة بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري 1997-2002)، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، قسم العلوم السياسية تخصص: التنظيمات السياسية والادارية، جامعة محمد خيضر باتنة، 2009.

(8) عصام عباسي، (تأثير جودة المعلومة المالية في تقييم الأداء المالي للمؤسسة الاقتصادية واتخاذ القرارات -دراسة حالة ليند غاز 2009-2011)، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير، جامعة قاصدي مرباح، 2012.

■ الندوات والملتقيات والأيام الدراسية

(1) بارة سميرة، السياسة العامة: دراسة في المفاهيم الفواعل، مداخلة أقيمت في الملتقى الوطني حول دور السياسة العامة في بناء الدولة وتنمية المجتمع، جامعة د الطاهر مولاي سعيدة، 26-27 أبريل 2009.

(2) مزود حسن، الموازنة بين الهيئة النيابية ذات المجلسين و الهيئة النيابية ذات المجلس الفردي، مداخلة مقدمة في الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، وزارة العلاقة مع البرلمان، الجزء الثاني، يومي 29-30 أكتوبر 2002.

ب- المراجع باللغة الأجنبية :

- 1) Harold D. Lasswell, **politics, who gets what, when, how**, New York: Meridian Books, Inc, 1958.
- 2) Robert Eyston, **The thread of public policy astudy in policy ledearchip**, Indianapolis: Bobbs Merril, 1971.
- 3) Whlliam jonson, **public administration policy -politics and practice-**,gulford ,connecticut ,1992.
- 4) ¹ – Carl J. Friedrick: **Man and nis gouvernement**, New york: Mac Grow-Hill, 1963

ج- المواقع الالكترونية :

(1) عطية عبد الرحمان، السلطة التشريعية في الإسلام، مجلة البيان الإلكترونية، العدد 280، 2010، الرابط : <http://www.albayan.co.uk/MGZarticle2.aspx?ID=458>

- (2) عبد الوهاب خلاف ، السياسة الشرعية او نظام الدولة الإسلامية في الشؤون الدستورية و المالية و الخارجية ، القاهرة : المطبعة السلفية ، ص 42 ، كتاب بصيغة pdf
https://archive.org/stream/IslamicPoliticsOrTheStateSystemInTheIslamicConstitutionalAffairs/khalaf_seyasa_shar3eya#page/n0/mode/2up
- (3) عباس حسين جواد وأرزوقي عباس عبد ، تقييم البرامج و المشاريع (إطار نظري) ، العراق : جامعة أهل البيت ، بوابة البحوث ، ص 203 :
<http://www.ahlulbaitonline.com/karbala/New/html/research/research.php?ID=38>
- (4) توفيق الجند ، مفاهيم أساسية في السياسة العامة ، السلطة الخامسة ،
<http://fifth-power.org/about-us/training-materials.html>
- (5) موقع وزارة العلاقة مع البرلمان
http://www.mrp.gov.dz/Ministere_Arabe/HASSILA_A_LEGIS5.pdf
- (6) موقع وزارة العلاقة مع البرلمان
http://www.mrp.gov.dz/Ministere_Arabe/hasila_1.htm
- (7) موقع وزارة العلاقة مع البرلمان ،
http://www.mrp.gov.dz/Ministere_Arabe/HASSILA_A_LEGIS5.pdf
- (8) موقع وزارة العلاقة مع البرلمان
http://www.mrp.gov.dz/Ministere_Arabe/hasila_1.htm
- (9) أنظر تدخل الوزير الأول السيد أحمد أويحي أمام المجلس الشعبي الوطني بمناسبة عرضه لبيان السياسة العامة لحكومته في نوفمبر 2010. موقع بوابة الوزير الأول الرابط:
http://www.premierministre.gov.dz/arabe/index.php?option=com_content&task=view&id=1285&Itemid=1
- (10) محمد ل. ، ولد خليفة المسؤول عن الأداء الهزيل للبرلمان ، جريدة الشروق النسخة الالكترونية الرابط :
<http://politics.echoroukonline.com/articles/198954.html>
- (11) - Thomas R.Day, Understanding Public Policy. 7Ed, New Jersey: Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1992,
<http://books.google.fr/books?vid=ISBN0139361790&id=FtflkCJbCFMC&q=Understanding+public+policy&d=Understanding+public+policy&pgis=1>

David Hazlehurst, « Networks and Policy Making », Discussion (12
Paper N° 83, Australian National University, p3,
http://www.crawford.anu.edu.au/degrees/pogo/discussion_papers_previous/No83Hazlehurst.pdf

فهرس الجداول

الصفحة	عنوان الجدول	الرقم
88	المطروحة خلال الفترة التشريعية 2002 إلى 2007	01
89	عدد الأسئلة المطروحة خلال الفترة التشريعية السادسة 2007-2012	02
94	حصيلة عدد الاستجابات المقدمة خلال الفترة التشريعية الخامسة 2007-2002	03
95	حصيلة الاستجابات المقدمة في المجلس الشعبي الوطني خلال الفترة التشريعية السادسة من 2007 إلى 2012	04
96	عدد اللجان التي تم تشكيلها من 1979 إلى غاية 2004	05

فهرس

04.....مقدمة

فصل أول : : الإطار المفاهيمي و النظري للدراسة

- 15.....مبحث أول : ماهية السلطة التشريعية.
- 15.....مطلب أول : مفهوم السلطة التشريعية.
- 18.....مطلب ثاني: وظائف المؤسسة التشريعية
- 22.....مطلب ثالث : المؤسسة التشريعية في ظل الأنظمة السياسية المعاصرة.
- 31.....مبحث ثاني: المفاهيم الأساسية للسياسة العامة.
- 31.....مطلب أول: مفهوم السياسة العامة وتطورها التاريخي.
- 40.....مطلب ثاني: مكونات وخصائص السياسة العامة.
- 15.....مطلب ثالث : مراحل صنع السياسة العامة.
- فصل ثاني : تقييم السياسات العامة.
- 55.....مبحث أول : مفهوم التقييم ومعايره والعوامل المؤثرة فيه.
- 55.....مطلب أول: مفهوم التقييم.
- 58.....مطلب ثاني : معايير ومؤشرات التقييم.
- 63.....مطلب ثالث: مراحل وخطوات التقييم.
- 68.....مبحث ثاني: أنواع التقييم والأطراف الفاعلة فيه و الصعوبات التي تواجهه.
-مطلب أول: أنواع التقييم.
- 76.....مطلب ثاني: الأطراف الفاعلة في تقييم السياسات.
- 81.....مطلب ثالث: الصعوبات التي تواجه التقييم.

فصل ثالث : السلطة التشريعية في الجزائر التطور وآليات الرقابة

مبحث أول : التطور التاريخي للمؤسسة التشريعية في ظل الأحادية والتعددية الحزبية.....85

مطلب أول :تطور السلطة التشريعية في ظل الأحادية.....85

مطلب ثاني: تطور السلطة التشريعية في ظل نظام التعددية.....89

مبحث ثاني:الرقابة البرلمانية كآلية لتقييم السياسات العامة.....94

مطلب أول: الرقابة البرلمانية التي لا تترتب عنها المسؤولية السياسية.....95

مطلب ثاني : الرقابة البرلمانية التي تترتب عنها المسؤولية السياسية.....113

خاتمة.....125

قائمة

المصادر والمراجع.....131

قائمة الجداول.....141

فهرس المحتويات.....142

