

دور الجهاز الإداري في تنفيذ السياسات العامة في الجزائر

الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة ANDPME أنموذجًا

2014-2010

أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في ميدان الحقوق والعلوم السياسية

شعبة: العلوم السياسية

تخصص: اتصال وتنمية

إشراف

أ. د رابح سرير عبد الله

إعداد

سلمى حرّوش

لجنة المناقشة:

رئيسًا	المدرسة الوطنية العليا للعلوم السياسية	د ياسين بولالوة
مُشرفًا	جامعة الجزائر 3	أ.د رابح سرير عبد الله
عُضوًا مُناقِشًا	المدرسة الوطنية العليا للعلوم السياسية	د. لقمان مغراوي
عُضوًا مُناقِشًا	المدرسة الوطنية العليا للعلوم السياسية	د حكيم غريب
عُضوًا مُناقِشًا	المدرسة الوطنية العليا للعلوم السياسية	د مليكة هارون
عُضوًا مُناقِشًا	جامعة خميس مليانة	د جمال تراكة

السنة الجامعية 2019-2020

إهداء

أهدي ثمرة جهدي إلى كلِّ باحثٍ وطالبٍ علمٍ قاده بحثه وفضوله العلميِّ
للاطلاع على عملنا والاستعانة به، وكُلِّي رجاء أن يُشكِّل إضافةً قيِّمةً مفيدةً.

شُكْرٌ وَعِرْفَانٌ

أَنْ اشْكُرْ لِي وَلِوَالِدَيْكَ إِلَيَّ الْمَصِيرُ "الآية 14 سورة لقمان"

نحمد الله أولاً وأخيراً فله النعمة وله الفضل أن يسرّ لنا إنجازَ هذا العمل، فإن أصبنا فمن عنده وإن

أخطأنا فمن عند أنفسنا. "وَمَا أُوتِيتُمْ مِّنَ الْعِلْمِ إِلَّا قَلِيلًا"، "الآية 85 سورة الإسراء".

أشكُرُ والديَّ ولن أوفيهما حقَّهما، "وَإِخْفِضْ لَهُمَا جَنَاحَ الذُّلِّ مِنَ الرَّحْمَةِ وَقُلْ رَبِّ ارْحَمْهُمَا

كَمَا رَبَّيَانِي صَغِيرًا"، "الآية 24 سورة الإسراء"

كما أشكر إخوتي ورفقاء دربي، إيمان، مريم، هدى، خالد عبد الهادي على دعمهم لي.

أتقدّم بالشُّكر الجزيل للمشرف الأستاذ الدكتور رايح عبد الله سرير على تفانيه في توجيهنا وإرشادنا

وإخلاصه في أدائه لرسالته.

لصديقتي منيرة شكري وامتثاني.

كما أخصّ بالشُّكر السيدة مريم صحراوي، الأمينة العامة للوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة

والمتمسّطة ANDPME التي قدّمت لنا كلّ التسهيلات والمعلومات والوثائق والإحصائيات المتعلقة بإنجاز

الدراسة الميدانية.

كما أشكر كلّ الأساتذة أصحاب الفضل في تكويننا وتعليمنا خلال مسيرتنا العلمية.

مُلخّص

تنطوي صياغة السياسات العامة وتحديد أهدافها وتوجهاتها على مراحل معقدة وفواعل متعددة ومصالح متداخلة. حيث أنّ صنّعها وصياغتها يتحقّق كنتيجة للتوصّل إلى توازن بين مجموع تلك المتغيّرات والضغوط التي تمارسها. لكنّ أهمّ ما يجب أن تحمله كلّ سياسة عامّة يتمّ صنعها هو أن يستجيب محتواها لتطلّعات المواطن ويخدم مصلحته العامّة، وأن تحافظ على المصلحة العليا للوطن.

يعتبر تنفيذ السياسات العامة من أهمّ الوظائف التي يقع على النّظام السياسي ضمان تحقيقها، حيث يضمن من خلالها توزيع القيم والموارد، وإنجاز المشاريع والبرامج التّنمويّة، وتقديم الخدمات العموميّة وتحقيق المصلحة العامّة. كما يُبرز النّظام السياسي من خلالها استجابته الإيجابيّة للمطالب والحاجات التي يتمّ استقبالها باستمرار من بيئته الدّاخليّة والخارجيّة، وهذا ما يساهم في تمثين علاقة الثقة بين مؤسّسات النّظام والمواطنين. وبالتالي فإنّ تنفيذ السياسات العامّة يعتبر مؤشّراً تقاس به فعاليّة النّظم السياسيّة، وشرعيّتها، لهذا وجب الاهتمام بهذه العمليّة من خلال ضمان فعاليّة الأجهزة الإداريّة المكلفّة بالتنفيذ.

يعتبر الجهاز الإداري للدولة المسؤول الأوّل عن تنفيذ السياسات العامّة، نظرا للقدرات والموارد البشريّة والماليّة والتنظيميّة والقانونيّة التي يمتلكها، ومستوى التنظيم الإداري والانتشار الإقليمي الذي يحوّله الايفاء بهذا الدور، وحجم الصّلاحيّات التي منحه لها القانون. غير أنّه يواجه العديد من المشاكل التي قد تحول دون تنفيذ أهداف وقرارات السياسات العامّة التي كُلف بتنفيذها، نظرا لمعاناته من مشاكل واختلالات بنيويّة، ومن تداعيات مظاهر الفساد الإداري، ومشاكل ميدانيّة يواجهها خلال التنفيذ الميداني.

من جهة أخرى فإنّ التّموذج الكلاسيكي في التّسيير يحول دون مواكبته للتّحدّيات والتّطوّرات البيئيّة، هذا ما فرض عليه الالتحاق بنماذج الإدارة العموميّة الحديثة التي تحمل مبادئها حلولاً للعديد من المشاكل التي يواجهها خلال تنفيذ السياسات العامّة.

الوكالة الوطنيّة لتطوير المؤسّسات الصّغيرة والمتوسّطة هي نموذج عن جهاز إداري مكلف بتنفيذ البرنامج الوطني لتأهيل المؤسّسات الصّغيرة والمتوسّطة خلال الفترة 2010-2014. سنحاول من خلاله توضيح مراحل تنفيذ السياسات العامّة وأهمّ ما قد يواجه الأجهزة الإداريّة الجزائريّة خلال تنفيذها لأهدافها.

Résumé :

La conception des politiques publiques et la fixation de ses objectifs est un processus complexe, vu les nombreuses étapes, et les multiples acteurs qui ont des conflits d'intérêts, et les facteurs internes « nationaux » et externes « internationaux » qui affectent et participent directement et indirectement dans cette opération. Donc, le contenu des politiques publiques est le résultat de l'équilibre de tous ces acteurs et facteurs.

La mise en œuvre des politiques publiques est une mission très importante pour le système politique. Elle reflète sa capacité à garantir les besoins économiques et sociales des citoyens. Cette mission est un facteur clé dans la réalisation de l'intérêt public, le développement économique et social, et par conséquent la stabilité sociale et politique.

L'appareil administratif de l'état est le premier responsable de la mise en œuvre des politiques publiques, vu les ressources humaines, financières, réglementaires, juridiques qu'il possède. Vu aussi sa propagation sur tout le territoire national par le biais de la décentralisation administrative. Le savoir et l'expérience des agents administratifs « à tous les niveaux de la hiérarchie » garantissent la transformation des objectifs en résultats concrets.

Par ailleurs, cette appareil souffre de multiples failles et problèmes « organisationnels, corruption politique et administrative, problèmes de communication organisationnelle, etc. » qui l'empêche d'être efficace et efficient.

A cet égard, les autorités publiques ont fourni de grands efforts à travers des politiques de réformes administratives qui visent l'administration centrale, et l'administration décentralisée « les collectivités locales ».

Dans le dernier chapitre on va analyser le rôle de l'Agence Nationale du Développement des petites et moyennes entreprises **ANDPME** dans l'implémentation du programme national de mise à niveau des PME 2010-2014.

مقدمة

يعتبر صنع السياسات العامة أحد أهم وظائف النظم السياسية، ومظهرًا من مظاهر سلطتها. حيث يُعبّر عن مسؤوليتها نحو المجتمعات التي انتخبته ومنحتها الحق في ممارسة كل أنواع النفوذ الذي تخوله لها السلطة السياسية. وهذا ما يلزمها الاستجابة للمطالب والحاجات ومواجهة المشاكل والضغوطات على مستوى كل القطاعات.

وبالتالي يعتبر تنفيذ تلك السياسات مرحلة مهمة ضمن مراحل صنع السياسات العامة، نظرا لما تنطوي عليه من تجسيد لأهدافها وقراراتها على أرض الواقع، ولما تعكسه من درجة فعالية النظام السياسي الحاكم بمختلف مؤسساته وأجهزته الإدارية، خاصة من حيث الآثار السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي ترتبط بنتائجها المحققة. كما يعتبر مجالًا عمليًا مهمًا تُبرز عبره السلطات العمومية مدى فعاليتها في تنفيذ الأهداف المحددة والقرارات.

يعرّض عدم قدرة النظام السياسي على الاستجابة للطلبات التي يستقبلها - في ظلّ الضغوط التي يتعرّض لها في سبيل إنجازها - لفقدان الشرعية، ويهدده بالزوال. وبالمقابل فإنّ الاستجابة الفعّالة لتلك المطالب من خلال تنفيذ تلك السياسات يعمل على تحقيق حالة من الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي، وهو ما يؤدّي إلى ضمان الاستقرار السياسي للنظام وتعزيز شرعيته، وهنا تبرز أهمية وخطورة عملية تنفيذ السياسات العامة.

تعتبر الإحاطة بجميع المتغيّرات والفواعل المساهمة في تنفيذ السياسات العامة عملية معقّدة، نظرا لتداخل ميادين تحليلها. حيث تنشط ضمن ميدانين على اتّساعهما، وهما الميدان الإداري باعتبار أن أداة تنفيذ السياسة العامة هو الجهاز الإداري للدولة. والميدان السياسي، باعتبار أن مصدر القرارات التي يتم صنعها والتي تتكفل بتنفيذها هو النظام السياسي.

تتطلّب دراسة وتحليل تنفيذ السياسات العامة وضعها ضمن سياقها الذي يمتدّ من مرحلة صنع السياسات العامة، ويصل إلى غاية القاعدة أين يتمّ تنفيذها ميدانيًا، وهذا يمكننا من تفسير أهمّ النتائج التي تحقّقها كلّ سياسة عامة. كما تتطلّب توضيح حدود أو مجالات التفاعل والتكامل بين الميدان الإداري متمثلا بالجهاز الإداري للدولة، وبين النظام السياسي.

يركّز موضوع دراستنا على تحليل دور الجهاز الإداري في تنفيذ السياسات العامة، من خلال تحديد مهامه في ظلّ اتساع صلاحياته، وتحديد مسؤولياته أيضا. وذلك لكي يتسنى لنا فهم أسباب الاختلالات التي تحدث، والتي ينتج عنها عادةً تأخّر في إنجاز أهداف السياسات العامة أو سوء التنفيذ أو سوء تقدير المتطلبات المالية والمادية والبشرية التي يحتاجها التنفيذ، وتحديد مدى تحمل الجهاز الإداري المكلف بالتنفيذ لمسؤولية تلك الاختلالات.

السياسة العامة لقطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة هي استجابة السلطات لمجموعة من المتغيرات والتطورات والحاجات التي شهدتها القطاع الاقتصادي والصناعي في الجزائر. فقد برزت المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الجزائر وتنامت خلال مرحلة الانفتاح الاقتصادي، وأصبح هذا النوع من المؤسسات وسيلةً لمكافحة الفقر وامتصاص البطالة والمساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ونظراً للدور الريادي لهذه المؤسسات في عملية التنمية الاقتصادية، أولت الجزائر أهمية كبيرة لإنعاش هذا القطاع وجذب المستثمرين للإقبال عليه، من خلال اتخاذ مجموعة من الإصلاحات والتحويلات القانونية والمؤسسية، وإنشاء هياكل دعم ومرافقة تساهم في توفير بيئة عمل ملائمة. وظهرت تلك الإصلاحات من خلال سياسات عامة خاصة بهذا القطاع، كان أبرزها البرنامج الوطني لتأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

تكملةً لبرنامج التأهيل الأول الذي انطلق سنة 2007 وإلى غاية 2010، قامت الجزائر باستحداث برنامج ثان للفترة الممتدة من 2010 إلى 2014 حتى تكتسب المؤسسات القدرة التنافسية في جميع المجالات، والتركيز على الجانب التكنولوجي في التأهيل خلال هذه المرحلة.

سنركز من خلال دراستنا على تنفيذ المخطط الوطني لتأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الذي تضمّن هدفا استراتيجيا يتمثل في تأهيل عشرين ألف مؤسسة صغيرة ومتوسطة في حدود سنة 2014. وقد تم تكليف الوكالة الوطنية لتأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة بإنجاز أهداف هذا البرنامج وتنفيذ السياسة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

الأهمية العلمية للبحث:

لدراستنا أهمية كبيرة في مجال السياسات العامة، حيث تُعتبر من الدراسات القليلة التي اهتمت بموضوع تنفيذ السياسات العامة، وفصلت فيه من حيث الأهمية والفواعل والمتغيرات السياسية. كما اهتمت دراستنا بمتابعة تطوّر مفهوم تنفيذ السياسات العامة من منظور العديد من المقاربات المفسّرة له، ونقدتها.

أهداف الدراسة:

- إبراز أهمية تنفيذ السياسات العامة بالنسبة للمنظومة الاجتماعية ككل، ومحاولة إبراز آثارها التي تمتد إلى استمرارية النظام السياسي.
- إبراز درجة التعقيد التي تنطوي عليها عملية تنفيذ السياسات العامة نظرًا لتقاطع العديد من الحقول العلمية خلال عملية التحليل، وهي العلوم السياسية، العلوم القانونية، العلوم الإدارية وعلوم التسيير. إضافة لتعدّد الفواعل المشاركة في العملية تتفاوت بين فواعل مؤسساتية رسمية ومنظمات غير رسمية.
- تحليل تنفيذ السياسات العامة من منظور إجرائي، وذلك من خلال السعي لدراسة إجراءات تنفيذ السياسات العامة، من خلال التعرّف على الأجهزة والفواعل المشتركة فيه، والخطوات التي يمرّ بها، والمتطلبات التي تحتاجها هذه العملية.
- التعريف بالجهاز الإداري الجزائري من حيث البنية والحركية ومسار التطوّر، وذلك بغرض تشخيص آليات نشاطه وخصائصه، للتمكّن من تفسير واقع أدائه لمهامه.
- إبراز أهم البدائل التي يمكنها الارتقاء بأداء الجهاز الإداري الجزائري.
- تحليل موضوعي لتنفيذ البرنامج الوطني لتأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة 2010-2014.
- تفسير النتائج التي حققتها الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في تنفيذ البرنامج الوطني لتأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

أسباب اختيار الموضوع:

أولاً: الأسباب الذاتية

الميول الشخصي نحو دراسة المواضيع ذات العلاقة بالإدارة العامة، والفضول العلمي نحو فهم دور الأجهزة الإدارية في تنفيذ السياسات العامة. بالإضافة للسعي نحو كشف حقيقة الأفكار العامة التي تُحمّل الأجهزة الإدارية "البيروقراطية" في الجزائر مسؤولية فشل أو سوء تنفيذ السياسات العامة عموماً والبرامج التنموية بشكل خاص.

ثانياً: الأسباب الموضوعية

- محاولة التوصل إلى محددات فعالية الأجهزة الإدارية المكلفة بتنفيذ السياسات العامة، وتحديد نقاط الضعف التي تعاني منها.
- عدم تحقق الأهداف التي يتم تحديدها من طرف النظام السياسي وترجمتها إلى سياسات عامة، وإرجاع ذلك دائماً لعجز الأجهزة الإدارية المكلفة بالتنفيذ وسوء أدائها.
- زيادة انتشار المشاكل الإدارية في الأجهزة الإدارية، ومن أهمها عدم الفعالية في التنفيذ، انتشار الفساد الإداري بمختلف مظاهره. وهذا ما يؤثر سلباً على عملية تنفيذ السياسات العامة.
- الأهمية الكبيرة لعملية تأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة باعتبارها الوسيلة التي ترفع من قدرتها التنافسية في مواجهة المنافسة العالمية المرتبطة بالانفتاح الاقتصادي والانضمام للمنظمة العالمية للتجارة.

الدّراسات السّابقة:

Narendra Raj Paudrel, A critical Account of Policy Implementation Theories: Status and Reconsideration, **Nepalese Journal of Policy and Governance**, Vol, XXV, No.2, December, 2009.

Laurence J, O'Toole JR, Research of Policy Implementation: Assessment and prospects, **Journal of Public Administration Research and Theory**, J-Part, April, 2000.

Richard E. Matland, Synthesizing the Implementation Literature: The ambiguity Conflict Model of Policy Implementation, **Journal of Public Administration research and theory: J-PART**, Vol 5, No 2 April 1995.

ساهمت هذه الدّراسات في التّأصيل العلمي والتّنظير لتنفيذ السّياسات العامّة، من خلال نقد المقاربات المحلّلة والمفسّرة لعمليّة التّنفيذ من مناظير مختلفة. وبالتالي ساهم كلّ مفكّر في البناء النّظري لهذا الموضوع الذي لا يزال محتاجا للمزيد من البحث والتّحليل.

الدّراسة الأولى: رابع سرّير عبد الله، عمليّة صنع القرار وتطبيقاته في الإدارة العامّة بالجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم السّياسيّة، تخصّص تنظيم سياسي وإداري، نُوقِشت بجامعة الجزائر 03، سنة 2006.

انطلق الباحث من إشكاليّة مفادها: هل المبادئ والقواعد العلميّة، والضّوابط العمليّة التي توصل إليها الباحثون- النّظريّات الكميّة والكيفيّة - في موضوع عمليّة صنع القرار في نطاق الإدارة كفيّلة بتحقيق رشد القرار وفعاليّته في بيئة الإدارة العامّة بالجزائر؟ أم أنّ هناك عوامل أخرى كالبيئة والخبرة والضّغوط الطّروف، وتنشئة القادة، والتّدريب والتّكوين المستمرّ لهم أكبر الأثر على سلوك القادة في التّعامل مع المشكلات والقرارات التي يتّخذونها؟ وما جدوى وفعاليّة تلك القرارات؟

تكمن أهميّة هذه الدّراسة أنّها اهتمّت بجزئية مهمّة تناولتها دراستنا حول تنفيذ السّياسات العامّة، ألا وهي عمليّة اتّخاذ القرار والعوامل التي من شأنها التّأثير على رُشده. لهذه العوامل أهميّة كبيرة في ضمان فعالية التّنفيذ وتحقيق أهداف السّياسة وتفادي الانحرافات النّاتجة عن اتّخاذ القرارات. فالقرار الإداري يعتبر

جوهر العملية الإدارية ونقطة الانطلاق لكل أعمالها، وهذا ما يقع على الجهاز الإداري الالتزام الفعال به خلال ممارسته لدوره في تنفيذ السياسات العامة.

الدراسة الثانية: بومدين طاشمة، استراتيجية التنمية السياسية دراسة تحليلية لمتغير البيروقراطية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية، تخصص تنظيم سياسي وإداري، تمت مناقشتها بجامعة الجزائر 03، سنة 2007.

انطلق الباحث من إشكالية مفادها: إذا كانت قدرة الإنجاز البيروقراطي الرشيد المحرك الأساسي لعملية التنمية السياسية، ألا يمكن الجزم أنّ عدم كفاءة الجهاز البيروقراطي واستفحال الفساد والاستبداد فيه، هي المشكلة الأساسية في تعثر تجارب العمل التنموي السياسي في الجزائر؟ ومن ثمّ، ألا يمكن إعادة النظر في الخصائص السائدة التي تحكم بيروقراطية الإدارة الجزائرية التي تحكم تكوينها ونمطها؟

أبرز الباحث من خلال إشكاليته تداعيات عدم كفاءة الجهاز البيروقراطي " الإداري"، على تحقيق التنمية السياسية. في حين أنّ دراستنا تهدف إلى إبراز تداعيات عدم كفاءة الجهاز الإداري على تنفيذ السياسات العامة وتحقيق أهدافها، ويمكن القول بأنّ الدراستين تُكمّلان بعضهما.

الدراسة الثالثة: حسين يحيى، قياس فعالية برامج تأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في دول المغرب العربي، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص اقتصاد، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2013.

انطلق الباحث من إشكالية مفادها: إلى أي مدى ساهمت برامج تأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في زيادة القدرات التنافسية لمؤسسات دول المغرب العربي، وكيف يمكن قياس فعاليتها؟

اهتمت هذه الدراسة بقياس فعالية البرنامج الوطني للتأهيل ومدى تحقيقه لهدف تنمية القدرة التنافسية للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة في دول المغرب العربي عموماً واختصت بدراسة البرامج في كل دولة على حدى، وهنا يكمن التقاطع والتكامل بين دراستينا. حيث اهتمت دراستنا بدراسة تجربة محدّدة من تجارب التأهيل التي خاضتها الجزائر متمثلةً في دور الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في تنفيذ البرنامج الوطني للتأهيل خلال فترة 2010-2014.

الدّراسة الرَّابِعة: أحمد بوشارب، مدى نجاعة التّسيير الإداري في الجزائر باعتماد نظام الحكومة الإلكترونيّة، أطروحة دكتوراه في علوم التّسيير، تخصّص إدارة أعمال، جامعة الجزائر 3.

انطلق الباحث من إشكاليّة مفادها: إلى أيّ مدى تستطيع الإدارة العموميّة أن تستفيد من نظام الحكومة الإلكترونيّة في سعيها للرفع من مستوى نجاعتها؟

اهتمّت هذه الدّراسة بالبحث عن بدائل ناجعة ترتقي بأداء الجهاز الإداري الجزائري، واقترحت تفعيل مشروع الحكومة الإلكترونيّة وتجسيده واقعيًا كأحد البدائل التي يمكن الاعتماد عليها في التّسيير العمومي.

الدّراسة الخامسة: إبراهيم داود، علاقة إدارة عدم التّركيز بالإدارة اللامركزيّة، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونيّة، تخصّص القانون العامّ، كُليّة الحقوق، جامعة الجزائر 1.

انطلقت هذه الدّراسة من إشكاليّة مفادها: البحث في طبيعة العلاقة بين إدارة عدم التّركيز، والإدارة اللامركزيّة، من استقلاليّة بين تنظيمين إداريين يقتضي بين هبئتهما التّسيق أم تبعيّة تعدم فيها اللامركزيّة كتنظيم إداري مستقلّ؟

اهتمّت هذه الدّراسة بدراسة العلاقة الوظيفيّة بين الإدارة المركزيّة والإدارة اللامركزيّة، والتّركيز على الدور الذي تلعبه الإدارة اللامركزيّة في تنفيذ السياسات العامّة والبرامج التّنمويّة، إضافة لتحليل واقعها العملي والمعوقات المرتبطة بعلاقتها بالإدارة المركزيّة التي تحدّ من مرونتها وفعاليتها. وبالتالي فقد ساهمت هذه الدّراسة في تحليل الواقع الميداني الذي يمارس الجهاز الإداري في ظلّه مهامه من حيث توزيع الصّلاحيّات ومنح السّلطات.

إشكاليّة الدّراسة:

ما دور الجهاز الإداري في تنفيذ السياسات العامّة في الجزائر؟ سيّما دور الوكالة الوطنيّة لتطوير المؤسسات الصّغيرة والمتوسّطة في تنفيذ البرنامج الوطني لتأهيل المؤسسات الصّغيرة والمتوسّطة خلال الفترة 2010-2014؟

الأسئلة الفرعية:

- فيما تكمن أهمية تنفيذ السياسات العامة؟ وما تداعياتها على النظام السياسي؟
- ما هي أهم المتغيرات التي تؤثر على تنفيذ السياسات العامة؟
- ما مدى تأثير بنية الجهاز الإداري الجزائري وموارده وقدراته، وما يرتبط بها من منح للصلاحيات وتوزيع للمسؤوليات، على حركيته وأدائه؟
- هل ساهمت مسيرة الإصلاح الإداري التي مسّت الجهاز الإداري الجزائري في الوصول به إلى الأهداف الجوهرية للإصلاح، وهي إرساء مقومات الحكم الرشيد وأسس الإدارة العامة الحديثة؟
- ما مدى حاجة قطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة لبرامج التأهيل بالجزائر؟
- ما هو واقع تنفيذ البرنامج الوطني لإعادة تأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة خلال 2010-2014؟
- ما مدى ارتباط نتائج تنفيذ البرنامج الوطني لإعادة تأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة بأداء الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة؟

فرضيات الدراسة:

الفرضية الأولى: يعتبر محتوى السياسة العامة محدّدًا أساسيًا لنجاح أو فشل تنفيذها، لهذا فإنّ عملية صنع السياسات العامة ذات أهمية كبيرة بالنسبة للتنفيذ.

الفرضية الثانية: يتميّز تنفيذ السياسات العامة بمستوى عالٍ من التعقيد، نظرًا لتعدد الفواعل المشاركة فيه. وبالتالي فإنّ تداخل صلاحياتها، وتضارب مصالحها يؤثر بصفة مباشرة على مرونة التنفيذ وفعالته.

الفرضية الثالثة: على الرغم من امتلاك الجهاز الإداري الجزائري للقدرات والموارد اللازمة لتنفيذ السياسات العامة إلا أنّه يفتقر لفعالية الإنجاز، نظرًا للصلاحيات القانونية الواسعة والنفوذ الذي يجعله في منأى عن المراقبة والمساءلة والمحاسبة أمام السلطتين التشريعية والقضائية.

الفرضية الرابعة: تعتبر مقاومة التغيير، إضافة لتغلغل مظاهر الفساد السياسي والإداري، وعدم الحياد السياسي للجهاز الإداري الجزائري من أهم أسباب محدودية فعاليته، وانحرافه عن تنفيذ محتوى السياسات العامة.

الفرضية الخامسة: يرجع تأخر تنفيذ البرنامج الوطني لتأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة 2010-2014، وعدم إنجازه للأهداف المحددة، لنقص خبرة الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة ANDPME ومحدودية صلاحياتها، وأسباب ترتبط بصانع القرار الذي يُعتبر المسؤول على المحتوى غير الواقعي للسياسة محل التنفيذ وأهدافها الخيالية.

منهجية الدراسة:

المنهج الوصفي: تم الاعتماد على الوصف الكمي والنوعي، والتحليل، والنقد الموضوعي.

أما بالنسبة للمداخل التي سندرس ونحلل موضوع دراستنا من خلالها فهي التالية:

المدخل القانوني:

يقوم هذا المدخل على تفسير قرارات السلطة العمومية التي تكون في شكل قواعد ونصوص قانونية بشأن موضوع معين، ومن أهم أسس هذا المدخل: التطبيق الحرفي للقانون، والرجوع للنصوص القانونية لحل المشاكل التنظيمية والوظيفية، وأن أي عمل خارج النص القانوني هو نشاط مفتقر للشريعة.

أهم ما يؤخذ على هذا المدخل هو تركيزه على الأطر المعيارية الشكلية وإهماله للنشاطات والممارسات غير الرسمية مع ما لها من أهمية وتأثير.

رَكِّزنا في دراستنا من خلال هذا المدخل على النظام القانوني الذي تعمل في إطاره أجهزة الإدارة العامة، "كمسألة الفصل بين السلطات وطبيعة العلاقة بينها، وتحديد السلطة التنفيذية، وطبيعة التنظيم الإداري للدولة، وعلاقة السلطة المركزية بالسلطات اللامركزية"، وتحديد المبادئ القانونية التي تسري على نشاط الأجهزة الإدارية والعاملين فيها من حيث حقوقهم وواجباتهم الوظيفية "قانون الوظيف العمومي".

بالإضافة لأهميتها في التعرف على الصلاحيات والمسؤوليات المخولة من خلال النصوص القانونية "قانوني الولاية والبلدية"، "قانون الصّفقات العموميّة"، والأهداف المسطرة والقرارات المتخذة التي لها علاقة مباشرة بموضوع بحثنا. سنحاول من خلال هذا المدخل دراسة كيفية تأثير النصوص القانونية على التنفيذ الفعلي لقرارات السياسات العامة.

المدخل الوظيفي:

وفقا لهذا المدخل، فإن الإدارة العامة شأنها شأن الإدارة الخاصة، تتكون من عدد من الوظائف لا تختلف باختلاف المنظمات و المستويات التي تمارس فيها، ولا باختلاف الظروف المحيطة التي تطبق فيها. وتنحصر مهمة الإدارة من منظور هذا المدخل في التخطيط والتنظيم والإشراف والتنسيق والاتصال والرقابة. وهي مكونات العملية الإدارية التي تعطي إطارا تحليليا لنشاط الإدارة ووظائف الجهاز الإداري. ويعتبر هنري فايول رائد حركة الإدارة العلمية رائد هذا المدخل.

أما من منظور تحليل النظم السياسية، فيعتبر المدخل الوظيفي المدخل الذي يهتم أساسا باستمرارية النظام السياسي محل الدراسة، وذلك من خلال دراسة عملية التفاعل والتكامل بين مختلف الوحدات السياسية المكونة له. ودراسة وتحليل أنواع وطبيعة العلاقات الوظيفية التي تربط تلك الوحدات، ومحاولة تحقيق حالة من التوازن والتكامل بما يضمن تحقيق أهداف النظام السياسي محل الدراسة وبالتالي ضمان استمراريته. ويعتبر غابريال ألموند رائد التحليل الوظيفي للنظم السياسية.

تكمن أهمية استخدام هذا المدخل في دراستنا خلال قيامنا بتحليل العلاقة بين تنفيذ السياسات العامة وتحقيق الاستقرار الاجتماعي والسياسي، وتعزيز شرعية النظام السياسي، والإنجاز الفعلي للمخططات والبرامج التنموية، إضافة لأهمية توظيف هذا المدخل في الفصل الثاني من الدراسة المخصص لحركة الجهاز الإداري الجزائري.

المدخل البيئي:

يعتمد هذا المدخل على إبراز العلاقة التآثيرية المتبادلة بين الإدارة وبيئتها. فهو يؤمن بأن الأنماط الإدارية الوظيفية في كل دولة تتأثر بالعوامل السياسية والاجتماعية والاقتصادية الحضارية التي تسودها. فإن

اختلفت هذه الظروف في دولة من الدول، اختلف النظام الإداري المطبق فيها. ونجاح نظام إداري ما في مجتمع ما لا يعد دليلا على صلاحيته للتطبيق في مجتمع آخر. وهكذا فإنه يتعذر تعميم الأسس والمبادئ الإدارية التي تحكم الأجهزة الإدارية.

سنحاول من خلال الاستعانة بهذا المدخل دراسة طبيعة تأثير الجهاز الإداري الجزائري بالأبعاد التاريخية " النموذج الإداري الاستعماري " إضافة لتأثره بالخصائص الاجتماعية والثقافية الجزائرية التي وسمت العلاقات الوظيفية على مستوى هيكله. إضافة لدراسة مدى تأثير محيط نشاط الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة على تنفيذ برنامج تأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة وتحقيق أهدافه.

مدخل الاتصال:

يعتبر المفكر كارل دويتش أول من أضاف متغير الاتصال للتحليل السياسي، من خلال مقالات ومؤلفات وكتب عديدة من أهمها كتابي "العصب الحكومي"، والسياسة والحكم: كيف يقرّر الناس مصيرهم". وقد اعتبر المفكر الاتصال عاملا حيويًا في حركية مؤسسات النظام السياسي التي تعتمد على نظام تغذية واستقبال المعلومات ومعالجتها.

الاتصال عملية معقدة تتعدّد فيها الأدوات والفواعل، فمصدر الرسالة أو المعلومة "المرسل" يقوم بإرسال محتوى الرسالة عبر قنوات اتصال محدّدة تميّز بالتنوّع، ليتمّ إيصالها للمرسل إليه "المستقبل" من أجل الاستجابة مع ذلك المحتوى والتفاعل معه، ويتمّ بعد ذلك رصد ردود أفعال المستقبلين من خلال عملية التغذية الراجعة. هذا التعقيد يعتبر مصدرا لتشويه محتوى الرسالة والتقليل من مصداقيتها، وبالتالي يؤثر في محتوى القرارات التي تعتمد على تلك المعلومات، وهنا تكمن حساسية هذا المتغير وأهميته.

استخدم كارل دويتش في نموذج الاتصال مجموعة من المفاهيم المبتكرة للتعبير عن إطاره التحليلي وعملياته، وتمثّل في:¹

مفاهيم تتعلّق بالأبنية العاملة، وتشمل:

¹ محمد شلي، المنهجية في التحليل السياسي، ط5، دار هومه للنشر والطباعة، الجزائر، 2007، ص ص، 151، 154.

- نسق الاستقبال: يضم مجموع الأجهزة والقنوات التي تتلقى المعلومات والمعطيات من البيئة الداخليّة والخارجيّة للنظام، ومعالجتها وانتقاء ذات القيمة والمعنى.
 - نسق الذاكرة: ويقصد بها أوعية تخزين المعلومات.
 - نسق القيم: ويقصد بها مجموع القيم التي يعتمد عليها صنّاع القرار للمفاضلة بين البدائل.
 - نسق التنفيذ: ويقصد بها أجهزة تنفيذ القرار.
- مفاهيم متعلّقة بتدقّق المعلومات ومعالجتها، وتشمل:
- الحمل: ويقصد بها مجموع الضغوطات والمتغيّرات البيئيّة التي يستقبلها النظام السياسي من بيئته، ويقع على مسؤولياته معالجتها والاستجابة لها.
 - طاقة التّحمّل: يقصد بها قدرة القنوات الاتّصاليّة للنظام السياسي على استقبال المعلومات من محيطها بكفاءة وفعاليّة "أي المحافظة على محتواها من التّشويه أو التّحريف، أو الزيادة والانتقاص"، ويرتبط هذا بعدد قنوات الاتّصال ونوعيّتها ومستوى تطوّرها.
 - الاستدعاء: يعبر عن قدرة النظام على استدعاء الخبرة السّابقة والاستفادة منها في تحليل ومعالجة المعلومات الواردة.
- مفاهيم تتعلّق بالقرارات وآثارها، وتشمل:
- المخرجات: تشمل مجموع القرارات التي يصنعها النظام كاستجابة للمدخلات التي وردت له على شكل معلومات.
 - الإبطاء: يقصد بها الفترة التي يستغرقها النظام لمعالجة وتحويل المعلومات الواردة والاستجابة لها. إنّ هذه الفترة تعتبر بمثابة مؤشّر يعكس فعاليّة النظام في الاستجابة لبيئته وقدرته على معالجة المتغيّرات والمعلومات الواردة منها وتكوين مخرجات.
 - الكسب: يقصد به الآثار والتغيّرات التي أحدثتها قرارات النظام واستجابته على بيئته. ويتفاوت مقدار الكسب المحقّق باختلاف طبيعة الاستجابة.
 - التّغذية الاسترجاعيّة: يعتبر هذا المفهوم الأهمّ بالنّسبة لهذه المقاربة وهذا المفكّر، حيث اعتبره المتغيّر الأساسي في العمليّة الاتّصاليّة الكاملة والصّحيحة. ويقصد بالتّغذية الراجعة استقبال النظام

السياسي للمعلومات الواردة من بيئته التي تحمل ردود الأفعال عن المخرجات التي استقبلتها سابقا، وبالتالي فإنّ محتوى المعلومات الواردة من عمليّة التغذية الراجعة "سلبية أو إيجابية" تحدّد سلوك النّظام وقراراته المستقبلية، وتوجّهاته "استمرار، تعديل، تغيير".

مفاهيم تتعلّق بالتّحديد والتّكيف، وتتضمّن:

- القدرة على التّعلّم: تعني قدرة النّظام على تصحيح وتطوير سلوكه انطلاقا من المعلومات الواردة خلال التغذية الراجعة. ويتم اكتساب هذه القدرة من خلال الخبرة النّاتجة عن التّفاعلات السّابقة.
- التّحوّل الدّاتي: تعني قدرة النّظام على تجديد مؤسّساته وسياساته وأهدافه بما يضمن له تحقيق الاستقرار والاستمرارية والتّكامل المجتمعي.
- المبادرة: المبادرة تعني قدرة الحكومة على توقّع المشاكل وسبقها فعليّا من خلال القيام بالدراسات الاستراتيجية وأبنية التّخطيط والتّوقّع.

نلاحظ من خلال تتبع هذه المفاهيم شمولها لكل مراحل نشاط النّظام السياسي ولجميع تفاعلاته خاصّة خلال عمليّة صنع السياسات العامّة وتحديد قراراتها وأهدافها، وهذا ما يبرز أهميّة الاتّصال ودوره الحيوي لتسيير تلك التّفاعلات وإنجاح عمليّات النّظام السياسي "خاصّة منها صنع واتّخاذ القرار، وتنفيذه، وتقييمه، وتقييمه".

مصادر جمع وتحليل المعلومات:

اعتمدنا خلال عمليّة جمع المعلومات على مجموعة من المصادر:

- **المقابلة:** تعتبر المقابلة واحدة من أهم تقنيّات تحليل السياسات العامّة، حيث تستخدم بكثرة لدراسة العمل العامّ. كما تعتبر أداة جيدة لإنتاج المعلومات في ميدان العلوم السياسيّة.²
- وقد استعناّ بهذه التقنيّة للحصول على المعلومات الميدانيّة والواقعيّة المتعلّقة ببحوثيّات تنفيذ البرنامج الوطني لتأهيل المؤسّسات الصّغيرة والمتوسّطة 2010-2014 من خلال إجراء مقابلات مع

² صالح بلحاج، تحليل السياسات العامّة: نظريّات ومقاربات ومناهج، دار قرطبة للنّشر والتّوزيع، الجزائر، 2017، ص 165.

- مسؤولي الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، ومع مسؤولين على مستوى المديرية العامة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة التابعة لوزارة الصناعة والمناجم.
- وقد أجرينا مجموعة من المقابلات مع السيدة مريم صحراوي الأمانة العامة للوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة بمقرّ الوكالة في التواريخ التالية: يوم 29-05-2018، يوم 23-06-2019، يوم 02-07-2019، يومي 09 و10-07-2019، يوم 29-07-2019.
- **المسح المكتبي** على مستوى عدد من مكاتب الجامعات الوطنية والمكاتب العمومية.
- البحث في مختلف المكاتب الإلكترونية والمنصات الأكاديمية، والمواقع الرسمية للمؤسسات العمومية ومراكز البحث، وغيرها من المواقع المتوفرة على شبكة الأنترنت.
- وثائق وتقارير وإحصائيات خاصة بالوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

الصّعوبات:

- واجهتنا خلال إعداد هذا العمل بعض الصّعوبات والتّحديات أهمّها:
- صعوبة الإلمام بمراحل تطوّر الجهاز الإداري الجزائري، وصعوبة الإحاطة العلمية الدّقيقة بالتكتّلات السياسيّة الموجهة لممارسات الجهاز الإداري والمتحكّمة في الفعل وردّ الفعل على مستواه.

بنية البحث:

فُمنّا بتقسيم دراستنا لثلاثة فصول، يحتوي كلّ فصل على ثلاثة مباحث.

الفصل الأوّل: تنفيذ السياسات العامة مدخل مفاهيمي، وقد قسّمناه إلى المباحث التالية.

I. السياسات العامة ومخرجاتها.

II. آليات تنفيذ السياسات العامة.

III. المقاربات والنّظريات المسيرة لتنفيذ السياسات العامة

يهتمّ الفصل الأوّل للدراسة بتحليل عملية تنفيذ السياسات العامة، من خلال التركيز أولاً على عملية صنع القرار السياسي، نظراً لما لهذه العملية من تأثير على عملية التنفيذ، من خلال إبراز دور أهم المتغيّرات والفواعل "كدور النّخب الحاكمة، وعامل التّبعيّة وما ينجر عنه من نقل للسياسات.." في

بلورة القرار السياسي وتكوين السياسة العامة. فمخرجاتها المتمثلة في القرار السياسي وهدف السياسة العامة يعتبر بمثابة مدخلات لعملية التنفيذ. وبالتالي يمكن لعملية صنع السياسة التأثير إيجابا أو سلبا على تنفيذها.

سنقوم كذلك بتحليل آليات تنفيذ السياسات العامة عبر كل مستويات التنظيم وأهم فواعله بعد أن نوضح مفهومه وأهميته الاجتماعية والاقتصادية والسياسية.

كما سنقوم بتحليل تنفيذ السياسات العامة من منظور أهم المقاربات المفسرة لها بداية بالمقاربات الكلاسيكية ونقدها وتمثل في المقاربة البيروقراطية لماكس فيبر، ومقاربة من الأسفل إلى الأعلى bottum-up، ومقاربة من الأعلى إلى الأسفل top-down. إضافة للمقاربات الحديثة كمقاربة الحكم الرأشد، والفعل العمومي، ومقاربة الرئيس والوكيل.

الفصل الثاني: الجهاز الإداري الجزائري: بنية، حركة، تطوّر

I. الجهاز الإداري الجزائري: المفهوم، المهام، البنية

II. حركة الجهاز الإداري الجزائري: الموارد، الصلاحيات، المعوقات

III. تطوّر الجهاز الإداري الجزائري: جهود الجزائر لتحسين أدائه

خصّصنا الفصل الثاني من الدراسة للجهاز الإداري الذي يعتبر المسؤول الأول عن تنفيذ السياسات العامة، نظرا لما يملكه من قدرات تنظيمية وقانونية وموارد وخبرة. حيث قمنا بتحليل بنية الجهاز الإداري الجزائري على المستويين المركزي والمحلي، وقمنا بالتركيز على دور كل من الولاية والبلدية في عملية التنفيذ، إضافة لدور المؤسسات العمومية والقطاع الخاص. كما أبرزنا الصلاحيات التي يمتلكها لتنفيذ السياسات العامة كصلاحيات إبرام الصفقات العمومية والعقود الإدارية، وصلاحيات اتخاذ القرارات وتفسير النصوص القانونية بالاستناد السلطة التقديرية التي يمتلكها. كما حاولنا الإحاطة بمراحل تطوره من خلال برامج الإصلاح الإداري التي استهدفت الارتقاء بأدائه وتلافي الأمراض الإدارية التي تحول دون كفاءته وفعالته في التنفيذ، وقدّمنا نقدا موضوعيا لها.

سنبرز من خلال محتوى هذا الفصل الآليات والموارد والأساليب التي يعتمد الجهاز الإداري عليها خلال عملية تحويل القرارات السياسية وأهداف السياسات العامة إلى نتائج واقعية، إضافة لإبراز أهم

المعوقات التي تحدّ من فعالية الإنجاز والتي يتمثّل أهمّها وأخطرها في الفساد الإداري والسياسي ، والانحراف
بالتّائج عن الأهداف المسطّرة.

الفصل الثالث: دور الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصّغيرة والمتوسّطة في تنفيذ

البرنامج الوطني لتأهيل المؤسسات الصّغيرة والمتوسّطة 2010-2014

I. تطوّر قطاع المؤسسات الصّغيرة والمتوسّطة بالجزائر وبرز الحاجة لتأهيله

II. البرنامج الوطني لتأهيل المؤسسات الصّغيرة والمتوسّطة: النشأة، الأهداف، الأهميّة

III. الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصّغيرة والمتوسّطة: المهام، الموارد، الصّلاحيّات

IV. واقع تنفيذ البرنامج الوطني لتأهيل المؤسسات الصّغيرة والمتوسّطة 2010-2014

سنقوم في الفصل الثالث من الدّراسة بإسقاط أهمّ المتغيّرات النظريّة التي حلّلناها سابقا على نموذج

دراستنا المتمثّل في الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصّغيرة والمتوسّطة خلال قيامها بتنفيذ البرنامج الوطني

لتأهيل المؤسسات الصّغيرة والمتوسّطة خلال الفترة 2010-2014.

الفصل الأوّل:

تنفيذ السّياسات العامّة: مدخل مفاهيمي

يُعتبر تنفيذ السياسات العامة مرحلةً مهمةً من مراحل صنع السياسات العامة، نظرًا لما تنطوي عليه من تجسيد لأهدافها وقراراتها على أرض الواقع، ولما تعكسُهُ من درجة فعالية النظام السياسي الحاكم بمختلف مؤسساته وأجهزته الإدارية، ومصدرًا لاستمداد شرعيته وترسيخها. إضافةً للآثار السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي ترتبط بنتائجها المحققة.

كما يُعتبر تنفيذ السياسات العامة عمليةً معقدةً نظرًا لارتباطه بالعديد من المؤسسات، والفواعل والمتغيرات المشاركة فيه، وامتدادها عبر كلِّ القطاعات والمستويات، وتأثره بالعوامل البيئية الداخلية والخارجية التي تؤثر على نجاح تنفيذ قرارات وأهداف السياسة العامة .

إنَّ تحليل هذه المرحلة والإمام بمتغيراتها يتطلَّب فهمَ المرحلة السابقة لها والمتمثلة في حيثيات اتخاذ القرارات وصياغة الأهداف خلال مرحلة صنع السياسة العامة، باعتبارها موجهها لها ومؤثرها مباشرةً لعملياتها. حيث أنَّ هذين الأخيرين يُعتبران المحركَ لعملية التنفيذ "مدخلات العملية التنفيذية".

- لهذا فقد ارتأينا تخصيص المبحث الأول لدراسة عملية صنع السياسة العامة وما ينتج عنها من قرارات وسياسات تحوّل للتنفيذ.
- أمَّا المبحث الثاني فقد باشرنا من خلاله تحليل عملية تنفيذ السياسات العامة، عبر تحديد مفهومها وأهميتها، وفواعلها، إضافةً لخطواتها.
- وخصّصنا المبحث الثالث لتحليل مختلف المقاربات والنظريات التي اهتمت بدراسة تنفيذ السياسات العامة.

المبحث الأول: السياسات العامة ومخرجاتها

صنع السياسات العامة عملية معقّدة تتعدد فيها الفواعل والمؤثرات الداخلية والخارجية، التي تساهم في بلورة مخرجات تعكس خصائص النظام السياسي الذي نتجت عنه.

سنحاول من خلال هذا المبحث تحليل حقيقة التوصل إلى تلك القرارات السياسية التي تنتج عن عملية صنع السياسات العامة، من خلال تحديد التأثير الداخلي والخارجي الذي تتعرض له المنظومة السياسية أثناء اتخاذ القرارات السياسية. لنتمكن فيما بعد من تفسير العلاقة بين مرحلتَي الصنع والتنفيذ، وتفسير بعض أسباب الاختلال في التنفيذ التي قد ترجع إلى أسباب قبلية تربطها بمرحلة الصنع.

المطلب الأول: مفهوم السياسات العامة

من الضروري قبل التطرق إلى مفهوم السياسة العامة توضيح المفاهيم القبلية المرتبطة بها. كمفهوم السياسة، والنظام السياسي.

تنطوي كلمة "سياسة" باللغة العربية على معانٍ متعددة، يقابلها في اللغة الإنجليزية ثلاثة ألفاظ:¹

- اللفظ الأول Polity وهو مشتق من كلمة الإغريقية وهي تعني "الشأن العام" ويشمل هذا المفهوم مجمل المؤسسات والفواعل المكونة للدولة، كما أنه يتميز بامتلاكه لخاصية الإرغام الجسدي المشروع الذي تعمل السلطات العمومية بموجبه.
- أمّا اللفظ الثاني Politics فيدل على المنافسة والصراع بين الفواعل السياسية بهدف الوصول إلى السلطة أو الاحتفاظ بها.
- أمّا اللفظ الثالث Policy فهو يعني برنامج عمل يضعه فاعل جماعي أو فردي، سياسي أو غير سياسي، ويطبقه تطبيقاً متماسكاً منظماً.

نلاحظ من خلال هذا التفصيل في مفهوم السياسة، أن مفهوم السياسة العامة مندرج ضمنه. باعتبار أنّ هذه الأخيرة هي برنامج عمل يتم وضعه وتنفيذه من طرف مجموعة من الفواعل المكونة للدولة. كما أنّها تتميز بالخاصية الإلزامية للسلطات العمومية.

¹ Patrick HASSENTEUFEL, *sociologie politique : l'action publique*, Armand colin, 2eme édition, 2011, p7.

مفهوم النّظام السياسي:

يشمل مفهوم النّظام مجموعة من الأجزاء أو الوحدات المنفصلة التي تربط بينها علاقة تفاعلية وتكاملية بغرض تحقيق هدف مشترك. حيث من الممكن أن تعمل كل وحدة على تحقيق هدف جزئي أو مرحلي، لكنه يصبُّ في مسعى تحقيق الهدف المشترك. كما تتميز تلك الوحدات المستقلة ظاهرياً بالتحديد الدقيق في المهام والصلاحيات المسؤوليات.

أهم ما يميز النظم أنها "مفتوحة"، فهي في علاقة تفاعلية مع البيئة التي تنشط فيها تؤثر فيها وتتأثر بها. وبالتالي فإنّ أيّ نشاط لذلك النظام وأي فعل قام أو يقوم به لن يكون بمنأى عن تلك المؤثرات، ولن يكون بدوره بمنأى عن التأثير على محيط نشاطه.

— يقصد بالنّظم السياسية دراسة مختلف أنظمة الحكم التي تعم الدول المعاصرة من خلال كل من القواعد الوضعية المطبّقة وما يسود هذه الدول من مبادئ فلسفية وسياسية واجتماعية واقتصادية، وكيفية تأثير هذه المبادئ على القوى الرسمية في مباشرتها لمهام السلطة، وعلاقة هذه الأخيرة بالأفراد.¹

— النّظام السياسي هو مجموعة هامة من المؤسسات الاجتماعية التي تعنى بصياغة الأهداف العامة لمجتمع ما، أو لمجموعة ضمن هذا المجتمع، والعمل على تنفيذها. حيث يرى روي مكريديس بأن النظام السياسي هو الأداة الأبرز في تحديد وإبراز المشكلات وإعداد وتنفيذ القرارات فيما يتصل بالشؤون العامة.²

تعكس التعاريف السابقة جانبين مهمين للنظم السياسية مسؤولين عمّا يصدر عنها من قرارات وسياسات، وهما الجانب المؤسّساتي والجانب الإيديولوجي*. فمهما تماثلت أو تشابهت المؤسسات المكوّنة للنّظم السياسية في الدّول المختلفة إلا أنّ إيديولوجياتها تختلف نظرًا لارتباط تكوّن إيديولوجية كل نظام

¹ - ثامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة دراسة معاصرة في استراتيجية إدارة السلطة، ط 1، الأردن: دار جدلاوي للنشر والتوزيع، 2013، ص 21.

² - ثامر كامل محمد الخزرجي، مرجع سبق ذكره، ص 24.

* يقصد بالإيديولوجية مجموع المعتقدات والقيم والمفاهيم التي توجه وتبسط القيام بالخيارات السياسية والاجتماعية للأفراد والجماعات على حد سواء، والتي تكون كخلفية تؤثر على عملية اتخاذ القرار وتفسر مختلف الظواهر الاجتماعية.

سياسي بالخلفيات التاريخية والثقافية والاجتماعية والدينية، بل قد تتأثر أيضا بالأعراف والتقاليد المتغلغلة في تكوين المجتمعات.

وبالتالي يرتبط نجاح وفعالية السياسة العامة، والتفاعل الإيجابي بينها وبين جمهورها المستهدف بمدى استجابتها وأخذها بعين الاعتبار لتلك المكونات التي تشكل إيديولوجية المجتمع وتتماشى مع مصالحه وتستجيب لتطلعاته.

تدعم قرارات النظام السياسي عادة بالشرعية القسرية، ويمكن فرض الخضوع لها بالقوة.¹ ويعتبر الإكراه المادي المشروع هو عنصر التفريق بين النظام السياسي والنظم الاجتماعية الأخرى.

كما أنّ النظام السياسي عبارة عن مجموعة المؤسسات والأجهزة والإجراءات التي من سلطتها توزيع القيم داخل المجتمع، فمخرجات النظام السياسي هي قرارات بتوزيع القيم، وهذا التوزيع يتم عن طريق سياسات عامة.

أما جابريل ألموند فاعتبر النظام السياسي أنه مجموعة هامة من المؤسسات الاجتماعية التي تُعنى بصياغة الأهداف العامة لمجتمع ما، أو لمجموعة ضمن هذا المجتمع، والعمل على تنفيذها.

وبالتالي يمكن القول أن للنظام السياسي وظيفتان:

- وظيفة الحكم: وتمثل في تحديد الأهداف العامة للدولة ومتابعة تنفيذها.
- وظيفة إدارية: وتمثل في تنفيذ الأهداف العامة من خلال اختيار أفضل الوسائل والأساليب، والعمل على رفع كفاءة الأهداف، ويعتبر الجهاز الإداري للدولة هو المسؤول عن هذه الوظيفة.

من خلال توضيح مفهوم النظام السياسي، يتبين لنا أن السياسات العامة هي نتيجة تفاعل النظام السياسي مع مختلف القضايا والمطالب ذات الأهمية التي يستقبلها من النظم الأخرى الاجتماعية والاقتصادية وحتى من داخل النظام السياسي من خلال بلورة أهدافه ورؤيته نحو المجتمع بمختلف فئاته بما يخدم الصالح العام ومصلحة الدولة على العموم، ووضعها قيد التنفيذ، ومتابعة وتحليل الآثار الناتجة عن تنفيذها.

¹ - جابريل ألموند، السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر نظرة عالمية، ترجمة هشام عبد الله، ط1، الأردن: الدار الأهلية للنشر والتوزيع، 1998، ص 16.

تمكّنا السياسات العامة من تقييم مدى فعالية النظام السياسي ومدى شرعيته المرتبطة بفعاليتها، فالفشل المستورّ أو المتعاقب للسياسات العامة يمسّ بشرعية النظام. والعكس صحيح، فافتقار النظام السياسي إلى الشرعية يسبّب تحطيم المؤسسات السياسية وفشل السياسات العامة.¹ ويقول ماكس فيبر في هذا الإطار بأنّ النظام الحاكم يكون شرعياً عند الحدّ الذي يشعر مواطنوه أنّ ذلك النظام صالح ويستحقّ التأييد والطاعة.²

تعريف السياسة العامة

تعدّدت تعريفات السياسات العامة وتنوعت بتعدد المفكرين والمحلّلين، وبتنوع المقاربات ومداخل التحليل، التي ساهمت التراكميّة المعرفيّة النّاتجة عن كلّ منها في إرساء المفهوم الحديث للسياسات العامة. سنحاول تصنيف أهم التعاريف وفقاً لأهم المداخل التحليلية المتعارف عليها في علم السياسات العامة، وسنقوم بتحديد مجال تأثير تلك المداخل في عمليّة صنع السياسات واتّخاذ القرارات، ومدى قدرة كلّ منها على وسم تلك القرارات وتوجيهها، وطبيعة تأثيرها على محتوى السياسة العامة.

تعريف السياسة العامة من منظور مدخل المؤسسات الحكومية:

يتم التركيز من خلال هذا المدخل التحليلي على دور المؤسسات الحكومية في صنع السياسة العامة، مما يكسبها الشرعية والعمومية والإلزامية.

من هذا المنظور عرفها هنري توني H.Teune بأنها "تلك الوسائل المعتمّدة من خلال الحكومة، في سبيل إحداث تغييرات مُعيّنة داخل النظام الاجتماعي للدولة".

عرفها كوسولاس D.Kousoulas بأنها "تلك القرارات والخطط التي تضعها الهيئات الحكومية، من أجل معالجة القضايا العامة في المجتمع".³

¹ - جابرييل آلوند، مرجع سبق ذكره، ص16.

² - ثامر كامل محمد الخزرجي، مرجع سبق ذكره، ص 181.

³ - فهمي خليفة الفهداوي، ، السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل، ط1، الأردن: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 2001، ص35.

كما عزّفها كارل فردريك بأنّها مجموع القرارات الحكوميّة التي تشمل كل ما يجب القيام به أو عدم القيام به حسبما تفرضه معطيات السياق والواقع.¹

- السياسة العامة هي خطط أو برامج أو أهداف عامة أو كل هذه معا، يظهر فيها اتجاه العمل الحكومي لفترة زمنية مستقبلية، بحيث يكون لها المساندة السياسية. وهذا يعني أنّ السياسة العامة هي عبارة عن التوجيه السلطوي أو القهري لموارد الدولة، والمسؤول عن توجيهه هو الحكومة.²
- تُعتبر السياسات العامة من منظور هذا المدخل تعبيراً عن سلطة النظام السياسي الحاكم الذي تُجسّده المؤسسات الحكومية استجابة لمُتطلّبات النظام الاجتماعي، وتكون على شكل قرارات وأهداف عامة يتم تنفيذها اعتماداً على برامج ومُخطّطات محددة ودقيقة من حيث زمن التنفيذ والموارد المخصّصة.
- أهم ما يلاحظ بالنسبة لهذا المدخل هو إقصاؤه لدور المنظّمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني في صنع السياسات العامة أو التأثير في صنعها. وهذا ما يجعله غير مُتكيف مع ما يفرضه تطوّر المنظومة السياسية وفواعلها.
- تُغيّب دور المؤسسات غير الرسميّة في الحركة السياسية التي يتطلّبها صنع السياسات العامة، وعدم فتح المجال أمام ممارسات الديمقراطية التشاركية خلال صياغة قرارات وأهداف السياسة والمصادقة عليها يعرّض المؤسسات الحكوميّة للمزيد من المساءلة حول شرعيّتها، وحول مدى قدرتها أجهزتها على التّفرد بتحقيق الصّالح العامّ وتقديم الخدمات العموميّة والتكفّل بالعمليّة التّنمويّة بما يستجيب لمتطلّعات المواطنين واحتياجاتهم.

تعريف السياسات العامة من منظور مدخل الجماعات:

يُعتبر آرثر بانтли **Arthur Bently*** سنة 1908، مُبتكر مدخل الجماعات في الدراسات السياسيّة، وذلك من خلال مؤلّفه "العمل الحكومي"، الذي ركّز فيه على دور الجماعات في النشاط السياسي.¹

¹ - BOURICHE Riadh, analyse des politiques publiques, *revue sciences humaines*, n°25, juin, 2006, p87.

² - وصال نجيب العزاوي، مبادئ السياسة العامة، ط1، الأردن: دار أسامة للنشر والتوزيع، 2004، ص 15.

* فيلسوف وعالم سياسي أمريكي ولد سنة 1870 وتوفي سنة 1957، متحصّل على شهادة دكتوراه سنة 1895 من جامعة Johns

جماعات المصالح عبارة عن تنظيم يتم تكوينه بغرض السعي للتأثير في السلطة السياسية بما يتوافق مع انشغالاتها ومصالحها الاجتماعية، دون السعي لاكتساب سلطة سياسية أو المشاركة في العمل السياسي.²

تعتبر هذه المقاربة التعددية التي تنفض فكرة مركزية الدولة في السياسات العامة، وتبرز دور الفواعل الاجتماعية العاملة خارج مؤسساتها، امتداداً لأعمال انطلقت في أوائل سنوات القرن العشرين حول عامل الضغط في صنع السياسات.

أبرز هذا المدخل دور التفاعل بين الجماعات في العملية السياسية، وفي بلورة محتوى السياسة العامة، من خلال الضغوط التي يمارسونها أثناء تنافسهم على تحقيق أكبر قدر من المصالح خلال عملية صنع السياسة العامة واتخاذ القرارات بهدف التأثير عليها وتوجيه مسارها بما يخدم مصالحهم. حيث أن الجماعة التي يكون لها أكبر حجم ضغط على صانع القرار هي التي تؤثر على صياغة القرار بما يتوافق مع مصالحها. وتعتبر هاته الجماعات بمثابة الجسر القائم بين الحكومة والأفراد "باعتبار أن الجماعة هي قيام مجموعة أفراد تجمعهم أفكار ومصالح وتوجهات مشتركة بتنظيم أنفسهم ضمن مجموعات تحمل توجهات ومصالح معينة، وموارد وقوة ونفوذ يمكنها من التأثير على صنع القرار وترجيح مصالحها في مواجهة الجماعات الضاغطة الأخرى".

– نقل مدخل الجماعة محور الاهتمام ومصدر الفعل في النشاط السياسي عموماً وفي صنع وتنفيذ السياسات العامة خصوصاً، من المؤسسات الرسمية الحكومية إلى العمليات والنشاطات والتفاعلات التي تمارسها جماعات الضغط. حيث يصبح القرار الذي يتخذ على مستوى المؤسسات الحكومية مرتبطاً بمصدر الضغط وحجمه وتوجهه، ويتأثر بالتوازنات التي تنتج عن تنافسها.

– يسود هذا الشكل من أشكال صنع السياسات العامة في المجتمعات الديمقراطية، فهو يعكس ممارسة مبادئ الديمقراطية التشاركية، كما يعكس مستوى النضج السياسي للمواطنين والثقافة السياسية والقدرة على التنظيم وتوحيد الجهود في سبيل فكرة أو مصلحة محددة.

¹ - الموسوعة السياسية، اقتراب الجماعة، <http://political-encyclopedia.org/dictionary>

² - صالح بلحاج، تحليل السياسات العامة: الديناميكيات والمعارف الأساسية، ط 2015، الجزائر: دار بن مرابط للنشر والتوزيع، ص 187.

— ساهم هذا المدخل في إضافة مفاهيم جديدة لساحة الممارسة السياسية، أبرزها: المنافسة؛ المصلحة، الضَّغط، قبول المؤسسات غير الرسمية والاعتراف بجماعات الضَّغط كفواعل سياسية لها تأثير مباشر في صنع القرار.

وقد ساهم كلٌّ من جابرييل الموند وجيمس كولمان في وضع تصنيف لجماعات الضَّغط على أساس معياريّ مستوى التَّنظيم داخل الجماعة، ونمط الجماعة في التعبير عن مصالح أعضائها. وقد خلَّص هذا التَّصنيف إلى تحديد أربعة أصناف¹:

— جماعات المصالح التَّرابُطيَّة: يتمُّ إنشاؤها للتَّعبير عن مصالح أعضائها وإيصال مطالبهم لصنَّاع القرار كمنظمات العمال، واتِّحاد الصحفيين، واتِّحاد الطُّلبة،...

— جماعات المصالح المؤسَّسيَّة: تعتبر هذه الجماعات جزءاً من جهاز الدَّولة ويتمُّ إنشاؤها في سبيل تحقيق خدمة مجتمعيَّة، غير أنَّها قد تنجح في تحقيق مصالح خاصة لأعضائها كالمؤسسة العسكريَّة، النِّخبة الحاكمة، الجهاز البيروقراطي، التكتلات أو اللوبيات الاقتصاديَّة، وغيرها...

— جماعات المصالح غير التَّرابُطيَّة: هي جماعات تربطهم نفس الصفات والتَّوجهات والمصالح كالتَّطبقة الاجتماعيَّة، والتَّخصُّص، والعرق، والدين، واللِّغة، وغيرها.

— جماعات المصالح الأنوميَّة: هي جماعات تجتمع بصفة عفويَّة للتَّنديد والمطالبة بحقوقها على شكل مظاهرات تميل للعنف، تتميز بافتقارها لإطار تنظيمي محدّد ودائم، ويعتبر انتشارها في مجتمع ما تعبيراً عن عدم الرِّضا والاعتزاز عن النظام السياسي القائم.

تلجأ الدَّولة في بعض الأحيان إلى هيكله جماعات المصالح وتنظيمها من خلال طريقتين: حيث تتدخَّل الدَّولة بمنح جماعات المصالح الاعتراف بما ما يحوِّل لها الوصول إلى السُّلطات العامَّة وإلى امتيازات وحقوق أخرى كالتمثيل في المؤسسات والمساعدات الماليَّة وغيرها. كما يمكنها هيكلتها من خلالها إشراكها في تنفيذ بعض السياسات العامَّة، وبالتالي فإنَّ دورها التَّنفيذي يقوِّي عمليَّة مأسستها وبيروقراطيَّتها، وهذا يؤثِّر على تحديد المصالح التي تدافع عنها مستقبلاً.²

¹ - الموسوعة السياسيَّة، اقتراب الجماعة، مرجع سبق ذكره.

² - صالح بلحاج، تحليل السياسات العامَّة: الديناميكيات والمعارف الأساسيّة، مرجع سبق ذكره، ص 188.

تباين وتختلف قدرات جماعات الضَّغط في التأثير على العمل السياسي عموماً باختلاف مواردها وقدراتها، ويمكن تصنيفها إلى مجموعتين:

- موارد جماعية: تشمل المورد السياسي الذي يعبر عن قدرة تلك المنظمة على تمثيل* جماعة ما.
- موارد نضالية: وهي القدرة على ممارسة أعمال جماعية ذات وقع وتأثير على السلطات العمومية.

الجدول رقم (1): سجلُّ تدخُّلِ جماعاتِ المصالحِ في العملِ العامِ

أنماط العمل	الموارد الأساسية	الأطوار المعنية
الضَّغط	سياسية-مالية-خبرة	القرار-الإدراج في جدول الأعمال
التفاوض	قانونية-سياسية	القرار
العمل بالتنازع	نضالية-سياسية	القرار-التنفيذ
العمل القضائي	خبرة قانونية	التنفيذ-الإدراج في جدول الأعمال
المظاهرة العامة	نضالية-مالية-سياسية	القرار-الإدراج في جدول الأعمال
العمل المركزي	نضالية-سياسية	التنفيذ-الإدراج في جدول الأعمال
اتخاذ المواقف العامة	سياسية-مالية	الإدراج في جدول الأعمال

المصدر: صالح بلحاج، تحليل السياسات العامة: الديناميكيات والمعارف الأساسية، مرجع سبق ذكره، ص 196.

يُعبّر محتوى هذا الجدول على أنواع الموارد التي تلجأ إليها جماعات الضَّغط، والتي يتماشى كلُّ نوع منها مع نمط عملٍ محدّدٍ ومع المستوى المستهدف من عملية الضَّغط، ومع حجم ونوع ومستوى التأثير المراد تطبيقه. وبالتالي فإنها تستغلُّ كلَّ موردٍ حسب الحاجة والمصلحة المنشودة.

تعريف السياسات العامة من منظور مدخل النُخبة:

يُقصدُ بالنُخبة وجودُ أقليةٍ أو مجموعةٍ من الأفراد تتمتع بالسلطة والنُّفوذ والقوة داخل النظام السياسي، مستمدةً من قوة المال أو قوة العلم أو قوة النُّفوذ أو قوّة الانتماء العائلي. حيث تمثل فئة صغيرة تتحكم في الأغلبية الساحقة من الناس.

* تتمثل القدرة التمثيلية لمنظمة ما في عدد المنخرطين، وصورتها لدى الرأي العام، معارف شخصية، توافق إيديولوجي مع أحزاب معينة...

وتتمتع تلك النخب مهما كان مَوقِعُها في هرم السلطة بالقدرة على التأثير في صنع القرارات والتحكم في مجريات الحكم من خلال¹:

تحكمها في الموارد السياسية؛ النفوذ السياسي وما يترتب عنه من قدرة على التحكم في صنع السياسات واتخاذ القرارات السياسية؛ القدرة على تسوية الصراعات بين أعضائها والوصول إلى تحديد أهدافٍ مشتركةٍ بدرجاتٍ متفاوتةٍ والقدرة على تنفيذها؛ اكتساب الشرعية أمام المرؤوسين؛ تبني إيديولوجية سياسية ثابتة نسبياً.

وقد قام بعض الباحثين بتقديم مداخلٍ مفسرةٍ لتشكّل النخب وتحديد أعضائها، أهمُّها مدخل الوظائف الرسمية والمناصب الذي يربط مفهوم النخب بالأفراد الذين يتمتعون بنفوذ كبيرٍ وسلطاتٍ وصلاحيّاتٍ مُرتبطةٍ بمناصبهم في هرم السلطة.

إضافةً لمدخل الشهرة والسُّمعة الشعبية الذي يقول بإمكانية تشكّل نخبٍ بفضل وسائل الإعلام وقدرتها على التأثير في الرأي العام وتوجيهه لصالح فئةٍ أو أشخاصٍ معيّنين. وهناك أيضاً مدخل المساهمة في صنع السياسات العامة والقرارات الرئيسية في الدولة، حيث يقترح هذا المدخل الدّراسة المعمّقة للأشخاص والجهات التي تساهم فعلياً في تكوين القرار السياسي وصنع السياسات ومحاولة تحديد دور وفعالية كل طرف على حدى للتمكن من تحديد نفوذ تلك النخب وموقعها في النظام السياسي.² ويمكن من خلال التعاريف السابقة حصر النخب السياسية في:

- النخب التنفيذية "تندرج ضمنها مؤسسات السلطة التنفيذية "الحكومة، والجهاز الإداري للدولة وموظفيها أصحاب المناصب المركزية".
- النخب التشريعية "تندرج ضمنها أصحاب النفوذ من أعضاء البرلمان وأصحاب الأغلبية في التشكيلات الحزبية"،
- النخب القضائية "وتشمل أصحاب الحلّ والعقد في الهيئات القضائية".
- النخب العسكرية.

¹ كريمة بلهوارى، النخبة الحاكمة في الجزائر بين المحافظة والتغيير، المجلّة الجزائرية للسياسات العامة: العدد8، أكتوبر2015، ص61.

² الطاهر بن خرف الله، النخبة الحاكمة في الجزائر 1962-1989 بين التصور الإيديولوجي والممارسة السياسية مساهمة في التاريخ السياسي للجزائر المستقلة، ط1، الجزائر: دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، 2007، ص30.

— كبار رجال الأعمال وأصحاب المال.

وقد عبّر هارولد لاسويل عن واقع العلاقة بين النخب من خلال عبارته: "إنّ دراسة السياسة هي دراسة التفوذ، وذوو التفوذ هم الذين يحصلون على أقصى ما يمكن الحصول عليه، وهؤلاء هم النخبة وغيرهم العامة."¹

— وبالتالي فإن فهم العملية السياسية وفق هذا المنظور مرتبطٌ بفهم قيم وتفضيلات وتوجّهات وإيديولوجيات النخبة الحاكمة. حيث أن للنخبة أو الطبقة الحاكمة تأثير على عملية صنع السياسات والقرارات ومدى رشدها.

— يمكن للنخب التأثير على صنع السياسات العامة وتوجيهها من خلال: الخلفية الإيديولوجية؛ الخلفية الاجتماعية؛ الخلفية التكوينية والتعليمية؛ الانتماء السياسي؛ المصالح الشخصية؛ مصالح المجموعة التي ينتمون إليها؛ خدمة مصالح جماعات المعارف والأصدقاء القدماء؛ خدمة مصالح جماعات الدعم والتمويل خاصة خلال مرحلة الانتخابات...

— لهذا المدخل أهمية كبيرة بالنسبة لمرحلة تنفيذ السياسات العامة، نظراً لارتباط مخرجات النظام السياسي من قرارات وسياسات بطبيعة النخب التي تصنعها وتوجهها وبالتالي التأثير على رشد تلك القرارات والسياسات.

— في هذا الإطار عرف هارولد لاسويل السياسة العامة بأنها تلك النشاطات التي تتعلق بتوزيع الموارد والقيم والمزايا وتقاسم الوظائف والمكانة الاجتماعية، بفعل ممارسة القوة والتفوذ والتأثير بين أفراد المجتمع من قبل المستحوزين على مصادر القوة.²

— لقد قام العديد من الباحثين باستخدام هذه المقاربة لتحليل ودراسة النظم والعمليات السياسية في البلدان المتخلفة والتامية، ومنهم "وليام كوانت"^{*} الذي درس النخبة في الجزائر، و"زارتمان"^{*} الذي درس النخبة في الشرق الأوسط.

¹ - الطاهر بن خرف الله، مرجع سبق ذكره، ص18.

² - هشام زغاشو، صنع السياسة العامة من منظور توزيع السلطة وعلاقتها بالرأي العام في الأنظمة المفتوحة، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية: العدد 10، 2015، ص.

^{*} وليام كوانتخبير أمريكي مختص في مجال الشرق الأوسط والتّراع العربي الإسرائيلي، شغل منصب مساعد مستشار الأمن القومي الأمريكي خلال فترة حكم كارتر، وباحث في مؤسسة بروكنز. من بين كتاباته "الدبلوماسية الأمريكية والتّراع العربي الإسرائيلي منذ 1967"،

— "للنظام السياسي الجزائري تجربة في هذا السياق خاصة خلال مرحلة ما بعد الاستقلال، فقد استحوذت نخب العسكر على مكانة مميزة في النظام السياسي الجزائري بحكم ماضيها الثوري خلال حرب التحرير الذي حوّل لها الاستحواذ على السلطة وحكم الجزائر باسم الشرعية الثورية."

تعريف السياسات العامة من منظور نموذج النظم:

عرّف ديفيد إستون النظام بأنه: "مجموعة من العناصر المتفاعلة والمترابطة وظيفياً مع بعضها البعض بشكلٍ منتظم". وقد اعتبر النظام السياسي جزءاً من النظام الاجتماعي ككلّ، يتميّز بنسقٍ من التفاعلات والاعتماد المتبادل بين وحداته وينشأ ضمن بيئة. وقد اهتم إستون بدراسة كيفية تكيف النظام السياسي مع المتغيرات البيئية وقدرته على الاستمرار في ظلّ ضغوطها.

وصفَ إستون طبيعة العلاقة التي تربط النظام السياسي ببيئة نشاطه بأنها علاقةٌ تأثيريةٌ متبادلةٌ يؤثّر كلٌّ منهما على الآخر ويتأثر به.

كما قام بتحديد حدود البيئة التي يتفاعل معها النظام السياسي وصنّفها إلى بيئة داخلية وبيئة خارجية: فالبيئة الداخلية تضمّ مجموع الأنساق الاجتماعية الداخلية ويندرج ضمنها متغير "الاقتصاد، الثقافة، البناء الاجتماعي، ...". أما البيئة الخارجية فتشمل كلّ الأنساق الواقعة خارج النظام السياسي، وتمثّل في الأنساق الدولية "السياسية، الاقتصادية، الثقافية، الأمنية، القانونية...".

يتفاعل النظام السياسي مع مُتغيرات البيئة الكلية "بيئة داخلية، وخارجية" ضمن علاقة تأثيرية: فمخرجات البيئة الكلية تؤثر على النسق السياسي من خلال فتحة المدخلات، في حين يؤثر النسق السياسي في البيئة الكلية عبر فتحة المخرجات، وتتواصل عملية التفاعل والاستجابة للمتغيرات البيئية من خلال عملية التغذية الراجعة.

وقد وضع إستون تصوّراً حركية النظام السياسي، عبّر عنه بأنّه دائرة متكاملة ذات طابع ديناميكي من التفاعلات السياسية المتوجّهة نحو التخصيص السلطوي للقيم في المجتمع.¹

* زارتان هو بروفيسور شرقي بمدرسة PAIL H. NITZE للدراسات الدولية المتقدمة التابعة لجامعة Johns Hopkins.

¹ - محمد شلي، المنهجية في التحليل السياسي: المفاهيم، المناهج، الاقتربات، والأدوات، الجزائر: دار هومة للنشر والتوزيع، 2007، ص 121.

المُدخلات هي مجموع المتغيرات والتأثيرات التي يتلقاها النظام السياسي من بيئته الكلية، وتشمل عنصر المطالب والتأييد، وقام الباحث وليم ميتشل بإضافة عنصر الموارد.

— تعتبر المطالب متغيرًا جدًّا مهمًّا يجبُّ على النظام السياسي الاهتمامُ به وأخذُه بعين الاعتبار خلال صياغة سياساته وقراراته عبر الاستجابة لجزءٍ منها على الأقل وخاصةً الأكثرُ إلحاحًا وذاتُ الأولوية. فهو يشمل تفضيلات أفراد المجتمع واحتياجاتهم، التي يتمُّ تنظيمها وحشدُها من قبل بعض التنظيمات والبني الاجتماعية والسياسية كالأحزاب السياسية ومؤسسات المجتمع المدني والتنظيمات النقابية وجماعات الضَّغط، وسائل الإعلام، القطاع الخاص ورجال الأعمال. ويرتبط حجم استجابة النظام السياسي لتلك المطالب بمدى قوتها وقدرتها على التأثير والضَّغط، ومكانة الجهة الصادرة عنها، ووفق الموارد المتاحة لها أيضًا.

— تكمن أهمية المطالب في أنَّها مصدر الفعل والمادة الأولية التي يشتغل عليها النظام، وبدونها يُؤول هذا الأخير للتفكك والانهيار.¹

— عدم قدرة النظام السياسي على الاستجابة للطلبات وعجزه عن ترجمتها إلى سياسات عامة وقرارات في ظلِّ الضَّغوط التي يتعرَّض لها في سبيل إنجازها يعرضه لفقدان الشرعية ويهدده بالزوال.

— يعتبر التأييد مصدر بقاء واستمرار النظام السياسي القائم، حيث أنَّ حشد دعم أعضائه يكسبه القدرة على الفعل وعلى ردِّ الفعل. فهو من جهة يوفِّر الانسجام بين فواعله، كما أنَّه يعتبر مصدر تحويل القرارات إلى نتائج ملموسة من خلال استجابة الأفراد والمؤسسات لسياسات الحكومة.

وظيفة التحويل: هي دراسة كيفية تحويل مُدخلات النظام إلى مخرجات تتخذ شكل قرارات وسياسات وإجراءات تنفيذية. وتقوم هذه الوظيفة على ستة عمليات تتمثل في: التعبير عن المصالح؛ تجميعها؛ صنع القواعد؛ تطبيقها؛ الفصل في المنازعات ووفقًا للقواعد؛ الاتصال السياسي.²

¹ - محمد شلبي، مرجع سبق ذكره، ص، ص، 125، 126.

² - بومدين طاشمة، دراسات في التنمية السياسية في بلدان الجنوب قضايا وإشكاليات، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2011، ص64.

يتمّ خلال مرحلة التّحويل معالجة المعطيات والمطالب والتّأييد والموارد التي جاءت في شكل مدخلات داخل هياكل ومؤسسات النظام السّياسي، وتقوم هذه الأخيرة بعملية التّصفية والترتيب والتّقديم والتأخير للمطالب حسب درجة أهمّيّتها.

- لم يهتمّ إستون بدور وتأثير هذه المرحلة وفواعلها في صياغة المخرجات وتوجيهها، حيثُ اعتبرَ أنّ عملية التّحويل هي مجردُ استجابةٍ للمدخلات، وترتيبها حسب درجة أهمّيّتها وأولويّتها.
- يستجيب النظام السياسي للمطالب الواردة إليه من بيئته عبر مخرجات يصوغها في شكل قرارات وسياسات عامّة وبرامج تنمويّة ودعاية.
- تساهم المخرجات في استمراريّة نشاط النظام السياسي وتغذيته، فهي تحفّز البيئة على الاستجابة والتفاعل مع تلك المخرجات فتتشكل مطالب جديدة يتم إيصالها للنظام السياسي من خلال عملية التغذية الراجعة.
- المخرجات هي نتيجة عمل النظام السياسي وثمره تفاعلاته، وبالتالي فهي تعكس فعاليّته ويقظته الجّاه بيئته.

تتمثل التغذية الراجعة في مجموع ردود الأفعال الصادرة عن تلقي البيئة الكليّة للنظام السياسي لمخرجاته. تأخذ شكل استجابة إيجابيّة أو سلبية "تأييد أو معارضة"، موارد جديدة "معلومات، مطالب، مقترحات..." يتمّ استقبالها من قبل النّظام السّياسي عبر فتحة المدخلات، وبالتالي يستفيد هذا الأخير من زُدود الأفعال تلك في إعادة صياغة السياسات والقرارات والأهداف بما يستجيب أكثر للتطلّعات، وإصلاح الاختلالات والانحرافات، والتعرّف على حجم إنجازاته ومدى فعاليّتها، ومدى رضا الجماهير المستهدفة منها.

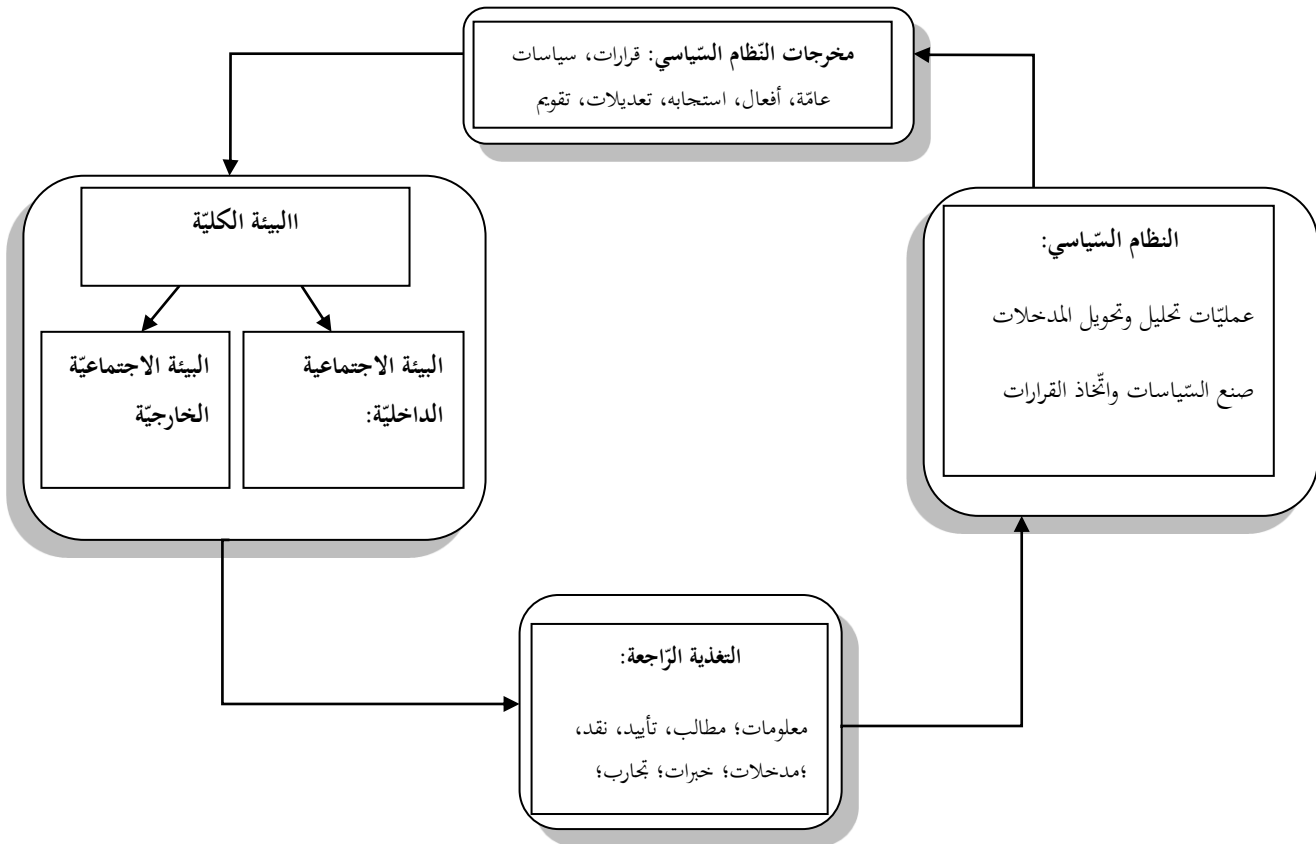
للتغذية الراجعة دور حيوي في استمراريّة النّظام السّياسي، فهي:

- أداة لتعزيز شرعيّة النّظام السّياسي، فهي تفتح مجالاً لأفراد المجتمع ومؤسساته للتفاعل مع مخرجات النّظام وإبداء آرائهم حولها من خلال التّقد أو التّأييد.
- أداة لتعزيز فعاليّة النّظام السّياسي من خلال دورها في تقويم السياسات وتعديل الأهداف وفق المعطيات الميدانيّة الواقعيّة.
- هي أداة لتقييم نتائج تنفيذ السياسات.

— تعتمد عملية التغذية الراجعة على الاتصال المرن والفعال بين مستويات النظام السياسي، وفتح قنوات التفاعل بين الجماهير المستهدفة من السياسات والقرارات وبين صنّاعها.

يقول إستون في هذا السياق: " إنّ التغذية الاسترجاعية تسمح لأعضاء النظام بإدراك ذواتهم ومعرفتها، ومعرفة الوضعية التي يوجدون فيها، كما تزود النظام وتعينه على اكتشاف وسائل جديدة استطلاعها لمعالجة المشكلات وهكذا يكتسب النظام السياسي نضجا سياسياً."

الشكل رقم (1): نموذج إستون لحركية التفاعل في النظام السياسي



المصدر: محمّد شلبي، مرجع سبق ذكره، ص 141.

السياسات العامة وفقا لهذا النموذج تعتبر مُخرجا للنظام السياسي الذي يعتبر جزءاً من النظام الاجتماعي الكلي، وتعتبر استجابة النظام السياسي للمدخلات المتمثلة في المطالب والمشاكل التي يتم رصدها في البيئة، وتعتبر هذه العملية مستمرةً بفضل عملية التغذية العكسية.

يندرج تعريف دفيد إستون للسياسات العامة ضمن هذا النموذج. فقد عرفها بأنها: توزيع القيم "الحاجات المادية والمعنوية" في المجتمع بطريقةً سلطويةً أمريةً، من خلال القرارات والأنشطة الإلزامية الموزعة لتلك القيم، في إطار عملية تفاعلية بين المدخلات والمخرجات والتغذية الراجعة.¹

كما عرّف بربارة مكلينان B.MECLENNAN وزملاؤه السياسة العامة بأنها النّشاطات والتّوجهات النّاجمة عن العمليات الحكومية استجابةً للمطالب الموجهة من قبل النظام الاجتماعي إلى النظام السياسي.²

- يُبرزُ هذا التعريف أهمية تفاعل الأنظمة "الاجتماعية والسياسية" أثناء عملية صنع السياسة العامة، كما يُبرز أهمية النظام الاجتماعي الذي يمكن التعبير عنه بأنه نظام كُليّ شامل للعديد من النّظم التي يمكنها التأثير على النّظام السّياسي خلال صنع السياسات العامة.
- باعتبار أن كل نظام مرتبط بمتغيرات بيئته، وقراراته وليدته مطالبه، فهذا يعني أن تلك السياسة العامة الصادرة عنه لا تصلح لكل بيئة، ولا بد أن تتلاءم مخرجاته مع متغيرات البيئة التي ينتمي إليها.
- وهذا يؤكد أن السياسة العامة من منظور تحليل النظم تتأثر بعوامل عديدة قائمة في المجتمع، حيث أن كفاءة وفعالية السياسة العامة مرتبطة بمدى مراعاتها الظروف البيئية التي تحيط بها والتي كانت في الأساس المنطلق لصنعها مهما كان القطاع أو المستوى.³
- مدخل النظم مقارنة مهمة لدراسة وتحليل عملية تنفيذ السياسات العامة باعتبارها منظومة جزئية ضمن المنظومة الكلية لتحليل السياسات العامة. حيث يرتبط نجاح عملية التنفيذ بنوعية المدخلات التي تستقبلها المنظومة، وكفاءة وفعالية عمليات تحويلها. إضافة لطبيعة علاقة المنظومة الجزئية بمحيطها الخارجي وكيفية استقبالها لمتغيراته الخارجية وتفاعلها معه من خلال عملية التغذية الراجعة.

¹ - فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سبق ذكره ص 33.

² - المرجع نفسه.

³ - عبد النور ناجي، مبروك ساحلي، مقدمة في دراسة السياسة العامة، الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2014، ص 24.

السياسات العامة من منظور عملية اتخاذ القرار:

- عرفتھا سلوى شعراوي جمعة بأنها: "مجموعة القرارات التي تتخذھا الحكومة لمواجهة مشكلة ما، تم قطاعا عريضا من المواطنين سواءً بشكل وقائي أو بشكل علاجي".¹
- كما عرفھا ميشال لبيسكي بأنها "قرارات الحكومة المصممة للتعامل مع المشاكل الاجتماعية، حيث يكون للعمل الحكومي تأثيرٌ على قراراتها المستقبلية، وليس فقط على الأطراف المعنية مباشرة بالمشكلة. إذاً السياسات العامة هي قرارات وُجِدَتْ لمواجهة مشكلات من خلال تنفيذ برامج معينة".²
- عرّف جيمس أندرسون السياسة العامة بأنها برنامج عملٍ هادفٍ يعقبه أداء فردي أو جماعي في التصدي لمشكلة أو لمواجهة قضية أو موضوع.³
- ينبغي أن يأخذ مفهوم السياسات العامة بعين الاعتبار العناصر الآتية:⁴
 - التنسيق والتعاون بين أجهزة الدولة المختلفة الرسمية منها (السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية، السلطة القضائية)، وغير الرسمية.
 - يلعب الجهاز التنفيذي دورًا هامًا في المراحل المختلفة لصنع السياسة العامة.
 - تعكس السياسة العامة المصالح العامة وبالتالي فهي على صلة وثيقة ومباشرة بالمجتمع والحياة اليومية للمواطنين.
 - يعكس تعدد المقاربات المحللة للسياسات العامة تعدد مقاربات التحليل بالنسبة للمفكرين السياسيين، وقناعاتهم وما فرضه عليهم واقع محيطهم السياسي والاجتماعي. إضافةً لمحاولة الباحثين انطلاقًا من تلك المقاربات فهم حركية النظام السياسي وصنع السياسات العامة وفقا لسياقها ومحيطها ووفقًا لطبيعة كلِّ نظام وخصائصه حيث يتم دراسة كل نظام سياسي وكيفية صنعه وتنفيذه

¹ - عبد التّور ساحلي، مرجع سبق ذكره، ص 25.

² - المرجع نفسه.

³ - جيمس أندرسون، ترجمة عامر الكبيسي، صنع السياسات العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، ص 13.

⁴ - سعد علي حسين التميمي، السياسات العامة في ماليزيا: قراءة في آليات صنعها وخصائصها

، 19:20، 2016-10-04، <http://www.iasj.net/iasj?func=fulltext&aId=50942>،

لسياساته العامة واستجابته للمتغيرات البيئية بما يلائمه من مداخل تحليل ومقاربات وبما يتماشى مع مرحلة التطور التي وصل إليها.

— يعكس كل مدخل من مداخل التحليل رؤية مؤيديه وصانعيه ويتماشى وفقا للنظم السياسية والاجتماعية التي ينتمون إليها.

تأثير البعد الخارجي على صنع السياسات العامة:

تلعب العوامل البيئية الخارجية دورا مهما في تكوين وتوجيه الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية من خلال ما يعرف بظاهرة التبعية.

عرّف دوسانتوس التبعية بأنها الموقف الذي تكون فيه اقتصاديات مجموعة معينة من الدول مشروطة بنمو وتوسع اقتصاد آخر تخضع له.

أما مالك بن نبي فعرفها بأنها حاصل العلاقة المتعددة الأوجه بين مجتمعين مختلفي الثقافة لأحدهما الهيمنة على الآخر.¹

كما تعرف بأنها نمط تقارب أفقي يحدث بين كيانين وطنيين، ويجيل على أوضاع سيطرة من دولة على دولة أخرى، أوضاع تمكن الدولة المسيطرة من فرض سياسات عامة بالإرغام كما في حالة الاستعمار والاحتلال العسكري.²

تعتبر ظاهرة التبعية نتيجة لعوامل تاريخية تم بمقتضاها إلحاق دول العالم الثالث عموما بالنظام الرأسمالي العالمي من منطلق عدم مساواة وعدم تكافؤ. وتمارس التبعية من خلال آليات سياسية واقتصادية ومؤسّسات ثقافية وتربوية وضغوط عسكرية، ومن خلال مؤسّسات مالية وتجارية عالمية نافذة كالبنك العالمي وصندوق النقد الدولي، ومن خلال المؤسّسات الاحتكارية العالمية.

من أهم نتائج هذه الظاهرة على تلك الدول تعطيل إرادتها الوطنية، وافتقادها لسيطرتها على شروط إعادة تكوين ذاتها وتجديدها، وشل قدرتها على الاستقلالية باتخاذ القرارات ورسم السياسات الإصلاحية والتنمية وفقا لمتطلباتها الذاتية.

¹ - بومدين طاشمة، دراسات في التنمية السياسية في بلدان الجنوب قضايا وإشكالات، مرجع سبق ذكره، ص 148.

² - صالح بلحاج، تحليل السياسات العامة نظريات ومقاربات ومناهج، دار قرطبة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2017، ص 234.

تأثير نقل واستيراد السياسات العامة على صنع القرار وتوجيه محتوى السياسة العامة Policy

Transfers

إنّ تفاعل وترابط النُظُم السياسيّة والاقتصاديّة والاجتماعيّة الوطنيّة وفوق الوطنيّة التي نتجت عن ظاهرة العولمة، أدت إلى بروز ظاهرة نقل واستيراد النماذج. وقد تزايدت البحوث الأكاديميّة والأدبيّات العلميّة التي اهتمت بالتحليل والتنظير لمفهوم نقل السياسات العامة.

حيث تنتمي تلك الدّراسات والأبحاث إلى توجّهات بحثيّة متنوّعة، تتعلّق بالعلوم الاجتماعيّة، والعلوم السياسيّة، الدّراسات المقارنة للفعل العمومي، العلاقات الدوليّة، الأبحاث المتعلّقة بالاتّحاد الأوروبي، تدويل النُظُم التنظيميّة، الأعمال حول عولمة علم اجتماع القانون.

كما تعتبر أبحاث نقل السياسات العامة نتيجةً لتقارب والتقاء المؤسّسات، القواعد، السياسات التي توطّر وتوجّه الأنشطة التنظيميّة الاجتماعيّة في مختلف القطاعات على الصّعيد الدّولي أو القارّي.

لقد أدّت الحركيّة الشّاملة لتجانس نُظُم القيادة وتنفيذ الفعل العمومي في تلك القطاعات إلى توسّع غير مسبوق لظواهر النّقل "المعرفي والمعياري" الدّولي، والقطاعي، والمنظّماتي "بين المنظّمات"، المستعمل في تصميم السياسات العامة.¹

مفهوم نقل السياسات العامة:

هي المراحل والعمليّات التي يتمّ من خلالها نقل السياسات العامة والبرامج الخاصّة بنظام سياسي ما، جزئيًا أو كُليًا، بدرجة متفاوتة من التّكثيف، من طرف صنّاع السياسات العامة في نظام سياسي آخر، والذين تقع عليهم مسؤوليّة جمع وتحليل المعلومات ووضع السياسات.²

¹ - Thierry Delpuech, l'analyse des transferts internationaux de politiques publiques : un état de l'art, centre d'études et de recherches internationales science po, **questions de recherche/ reserch in question** , N°27-Décembre 2008, p 04.

² - Jean Turgeon, France Gagnon, et autres, le transfert des politiques publiques et l'évaluation d'impact sue la santé, **série TRANSFERT DE CONNAISSANCE**, GEPPS, juins 2008, p 02.

كما عرّفها كُـلُّ من دافيد مارش ودافيد دولويتز بأنّها العمليّة التي يتمّ من خلالها استتلاف واستخدام معلومات ومعارف متعلّقة بالسياسات العامّة لنظام سياسي معيّن "في الماضي أو الحاضر"، في إطار تطوير سياسات عامّة في نظام سياسي آخر.¹

حدّد الباحثان ثمانية أصناف مختلفة لما يمكن لصنّاع السياسات العامّة نقله من نظام لآخر "حسب الحاجة والضرورة"، وتتمثّل في: أهداف السياسة؛ محتوى السياسة؛ أدوات السياسة؛ برامج السياسة؛ المؤسّسات؛ الإيديولوجيات؛ الأفكار والممارسات؛ الدروس السلبيّة.²

أسباب اللّجوء إلى نقل السياسات العامّة: تُحسب هذه الحركيّة التوسّعيّة لنقل السياسات العامّة على مجموعة أسباب أهمّها:

- لا يمكن لأيّ دولة تنتمي للعالم الصّناعي أن تتأى باقتصادها عن الواقع الاقتصادي والتّجاري العالمي الجديد، فقد تراجعت قدرة صنّاع القرار على المستوى الوطني على صنع أجنداتهم الخاصّة بمنأى عن المتغيرات والضّغوط الدولية التي تمارسها الاتفاقيات والمنظمات فوق القومية، إضافة للنمو السريع لوسائل وتكنولوجيات الاتصال التي سهّلت نقل ونشر المعلومات والأفكار³
- تزايد الدور الذي تلعبه المنظّمات الدوليّة IGOs كمنظّمة التّعاون والتّنمية الاقتصاديّة، صندوق النقد الدولي، البنك العالمي، منظّمة الأمم المتّحدة"، والمنظّمات غير الحكوميّة NGOs في نشر الأفكار والبرامج ونماذج عن مؤسّسات عبر العالم، وفي التّأثير على صنّاع السياسات العامّة المحليين، من خلال سياساتها وشروطها، والمعلومات والإحصائيات التي تنشرها عبر تقاريرها وملتقياتها.⁴
- المحاكاة التّابجة عن المنافسة الشّرسة بين الأمم، والتي حتمتها العولمة الاقتصاديّة والماليّة.
- الأعمال التّنسيقية التي تندرج في إطار مراحل الإندماج الإقليمي والجهوي، وتطوير النّظم الدوليّة.

¹ - Thierry Delpeuch, op cit, p 05.

² - David P. DOLOWTZ, David MARSH, learning from a broad : the role of policy transfer in contemporary policy making, **governance : an international journal of policy and administration**, Vol. 13, num . 01, January 2000, p 12

³-David P. DOLOWTZ, p 06.

⁴-David P. DOLOWTZ, David MARSH, p 11.

- ارتفاع وتيرة "منذ منتصف التسعينات" برامج الدعم التّنمويّة الدوليّة والانتقال الديمقراطي القائم على تصدير معايير الحكم الرّاشد.¹
- الالتزامات المترتّبة عن الانتماء لمنظومة فوق قوميّة ما.
- المصلحة النّاتجة عن تبنيّ معايير وممارسات مشابهة لتلك التي يتبنّاها شريك خارجي، بغرض تسهيل المبادلات معه.
- على تقديم تعهّادات والتزامات للتّخفيف من الضّغوطات الصّادرة عن المجتمع الدولي أو الرّأي العامّ.²
- تفاوت مستويات نقل السياسات العامّة من نظام سياسي لآخر، حيث اقترح دولوز ومارش DOLOWITZ ET MARSH أربع درجات لنقل السياسات العامّة:³
- النّقل الكليّ **le Transfert Intégral**: يعني نقل مباشر وكليّ لسياسة أو برنامج ما.
- المحاكاة **l'Emulation**: تقوم على نقل الأفكار والمبادئ العامّة الكامنة للسياسات العامّة والبرامج.
- تجميع أفكار **la Combinaison d'Idées** مختلفة صادرة عن سياسات متنوّعة.
- الإلهام **l'Inspiration**: يحدث عندما تُلهِم أفكار أو توجّهات عامّة لسياسة عامّة ما خاصّة بنظام سياسي معيّن أو قطاع أو منطقة.. عملية التّغيير في سياسة ما بمنطقة أخرى بدون أن يكون هناك بالضرّورة تشابه في النّتائج النّهائيّة التي حقّقتها السياسة العامّة الأصليّة.
- إنّ نجاح أو فشل نقل السياسات العامّة من بيئة إلى أخرى يرتبط بمجموعة من العوامل:
- التّشابه أو الاختلاف بين السّياق الذي أنشأ فيه الحلّ وصنعت فيه السياسة وبين السّياق الذي ستنقل وتزرع "توطّن" فيه تلك السياسة. فمن شأن الاختلافات أن تؤثر على عمليّة النّقل ونتائجها.

¹ -Thierry Delpeuch, op cit, p 04.

² -Thierry Delpeuch, op cit, p 33.

³ -P. DOLOWITZ, David MARSH, p 13

من أهمّ العوامل التي يمكنها أيضًا التأثير على نقل وزرع "توطين" السياسات ونتائجها، عوامل هيكلية، مؤسّساتية، ثقافية، لغوية، إيديولوجية، مالية، ضغوطات تمارسها مؤسّسات المجتمع المدني أو جماعات ضغط تعتبر تلك السياسات المنقولة بمثابة تهديد لمصالحها...

إنّ نقل وزرع سياسات ذات إجراءات وحلول بسيطة تسمح بالتدخّل المباشر على المشكل العمومي المطروح أسهل وأبسط مقارنةً بالسياسات ذات الإجراءات المعقّدة التي يتطلّب زرعها إجراء تغييرات عديدة قد تكون هيكلية في المنظومة المستقبلية لها، وهذا ما يستدعي إجراء سياسات دعم ومرافقة لتعزيز تنفيذها، "وهذا ما سنلاحظه عند دراسة تنفيذ البرنامج الوطني لإعادة تأهيل المؤسّسات الصغيرة والمتوسطة في الفصل الثالث من الدراسة".

قام كلٌّ من دولويتز ومارش بتحديد ثلاثة أسباب لفشل نقل السياسات العامة:¹

— عدم كفاية المعلومات وقتتها بالنسبة للنظام السياسي الذي ينقل السياسة، حيث يفتقر إلى المعلومات اللازمة والدقيقة حول كيفية توظيفها وتنفيذها في بلدها الأصلي، وهو ما اصطلح عليه

ب « **Uninformed Transfer** » .

— على الرّغم من إجراءات النّقل، غير أنّ العديد من العوامل التي شكّلت سببًا لنجاح السياسة في بيئتها الأصلية قد تغيب ولا يتمّ نقلها، أو قد لا تتوفّر في البيئة المستقبلية للسياسة المنقولة، وهذا قد

يقودها للفشل، ويصطلح على هذه الحالة ب « **Incomplete Transfer** »

— وجود اختلافات في السياق الاقتصادي والاجتماعي والسياسي والإيديولوجي بين النظام السياسي الذي "صدر" السياسة والنظام السياسي الذي "استوردها، استعارها"، وهو ما أطلق عليه الباحثان

« **Inappropriate Transfer** »

أدوات نقل السياسات العامة les instruments de transferts des politiques publiques

تندرج آليات نقل السياسات العامة من القسرية إلى الإرادية "الطوعية". حيث كلّما تميّز رسم السياسة بالعقلانية والطوعية كلّما قلّت نسبة القسرية في نقل السياسة، وكلّما زادت نسبة المشروطة

¹ -P. DOLOWTZ, David MARSH, p 17

والضرورة أو الحاجة لنموذج ما، والفرض المباشر لسياسة أو برنامج ما كلما كان النقل قسري والفرض مباشر.

بالنسبة للآليات القسرية لنقل السياسات العامة فهي تعتمد على النقل بالتسلسل الهرمي "تحميل السياسات"، ويكون إما نقل إلزامي، أو نقل تحفيزي.

أما النقل الإرادي الطوعي يتم إما من خلال المفاوضات، أو نقل أفقي من خلال التكوين والتعليم.

من خلال ما قدمناه من تعاريف يمكن القول أن السياسة العامة هي استجابة النظام السياسي لمجموعة من الضغوطات البيئية الناتجة عن مشكلة أو حاجة أو خللٍ بها، أو الإرادة للقيام بتغيير أو إصلاح، أو القرار بعدم فعل شيء اتجاه ظاهرة ما، أو نتيجة لرؤية تسعى الحكومة أو النظام السياسي القائم من خلالها لتحقيق المصلحة العامة، سواءً بالفعل أو بالامتناع عن الفعل وفقا لما تراه مناسباً ومتماشياً مع رؤيتها. وتأخذ تلك الاستجابة شكل مخرجات النظام السياسي التي يُعبّر عنها في شكل سياسة عامة تمر لمرحلة التنفيذ. وبالتالي، السياسات العامة تعبير عن إرادة الدولة، ومجال لممارسة مسؤولياتها اتجاه مواطنيها وإقليمها ومصالحها.

المطلب الثاني: مكونات السياسات العامة

أولاً: ظهور المشكل العام وتسجيله ضمن الأجندة الحكومية

عرّف جيمس أندرسون المشكلة العامة بأنها: "تلك المشاكل التي يكون تأثيرها واسعاً وشاملاً وتثير اهتمام الأشخاص خارج دائرة المتأثرين بها."

يعتبر المشكل العام نقطة انطلاق كل سياسة عامة، ومبرر صنعها. ويُقصد بالمشاكل العامة، الظواهر الاجتماعية التي تطورت وتفاقت لتصبح مشاكل تحظى باهتمام السلطات العامة وتُدرج ضمن جدول أعمالها، وبالتالي تصبح العامل والدافع الأساسي لانطلاق الحكومة نحو صنع سياسة عامة يتم السعي من خلالها لحلّها.

ويُجمع الباحثون في مجال السياسات العامة بأنّ مشكلة ما تأخذ صفة العموميّة إذا اشتملت على الأبعاد التّالية:¹

- مشكلة تشغل فئات مختلفة من المواطنين، تسببت في تعبئة وأعمالٍ في المجال العامّ من طرف المهتمّين والمعنيّين بها.
- مشكلة ارتقت لتشغل الرّأي العامّ، وتحوّلت إلى موضوع نقاشٍ عامّ في وسائل الإعلام المحليّة والوطنية.
- اهتمام السّلطات العموميّة بحيّاتها، وإدراجها في جدول أعمال الحكومة، وصارت محلّ معالجة سياسيّة.
- في هذا السّياق يمكننا الاستشهاد بالوصف الذي قدّمه هيلغارتر وبوسك لحقيقة ارتقاء قضية ما لتصبح مشكلة عامّة: "الانتباه العامّ موردٌ نادرٌ يتوقّف منحُه على المنافسة بداخل منظومة الحلبات العامّة."
- وقد عرّف فيليب غارو جدول أعمال السّياسة بأنّها:² "جملة المشاكل التي تقبل السّلطات العامّة معالجتها بأيّ شكل من الأشكال، ومن شأنها بالتّالي أن تكون موضوعاً لقرارٍ أو أكثر."

ثانياً: إصدار القرارات السياسية

تقوم السلطات السياسية المخولة قانونياً ورسماً بإصدارها على شكل أوامر وتوجيهات، ولوائح، وقوانين، وتفسيرات إجرائية، وقواعد تنظيمية، والتي تكون منطلقاً للفعل الحكومي.

ثالثاً: إعلان محتويات السياسة

تقوم الحكومة بإصدار إعلان يوضح مضمون السياسة العامة لمختلف الأطراف الرسميين وغير الرسميين، كما يهدف الإعلان إلى توضيح موقف الحكومة إزاء ذلك المضمون. ويكون على شكل خطابات وإعلانات، أو تفسيرات، أو تصريحات حكومية.

¹ - صالح بلحاج، تحليل السياسات العامة: الديناميكيات والمعارف الأساسية، مرجع سبق ذكره، ص 48.

² - المرجع نفسه، ص 69.

رابعاً: مخرجات السياسة العامة

مخرجات السياسة العامة هي النتائج الواقعية الملموسة لتنفيذ قرارات السياسة العامة. ومن خلال هاته المخرجات يتم تقييم مدى فعالية عملية التنفيذ ومقدار الانحراف الموجود بين ما خطط له وما أنجز فعلاً. لا تكون مخرجات السياسة العامة المحققة مطابقة لما تمّ توقعه بالضرورة، بل يمكن أن تكون بعيدة أو مختلفة عن التوقعات.

خامساً: آثار السياسة العامة

يقصد بما النتائج المقصودة وغير المقصودة التي تتلقاها الفئة المستهدفة من السياسة العامة جراء تطبيقها والتي تنجم عن الفعل وعن الامتناع عن الفعل. وتعتبر آثار السياسة العامة بمثابة المقياس الذي من خلاله يتمكن محلّو السياسة العامة من تحديد مدى خدمة السياسة العامة المنفذة للأهداف المحددة سابقاً والتي شرعت لأجلها.

المطلب الثالث: أنواع ومستويات السياسات العامة

قدّم تيودور لوي Théodor Lowi سنة 1973 تصنيفاً يعدّ الأكثر تداولاً في مجال تحليل السياسات العامة، حيث استخدم متغيّرين اثنين للتفريق بين أربعة أنواع من السياسات العامة. وهما متغيّر "الإكراه الذي يعتبر أداة عمل الدولة"، وهو يتراوح بين إكراه مباشر وغير مباشر. أمّا المتغيّر الثاني فيتمثّل في طبيعة الجمهور المستهدف من السياسة، حيث قد يكون فرداً محدداً "وفق صفات أو سلوكيات محدّدة بدقّة"، كما قد تكون جماعة أقلّ وضوحاً. وهذا ما يوضّحه الجدول التبسيطي التالي.

الجدول رقم (2): أنواع السياسات العامة وفقا منظور المفكر تيودور لوي

غير مباشر Remote	مباشر Immediate	
سياسات توزيعية	سياسات تنظيمية	فرد
سياسات إجرائية	سياسات إعادة التوزيع	جماعة

المصدر:

Theodor J Lowi, *Four systems of Policy, Politics, and Choice, Public Administration review*, Vol. 32, No. 4. Jul-Aug, 1972, p300.

- سياسات تنظيمية: يتم في ظلها وضع قواعد عامة إجبارية يلتزم بها كل فرد في حالة معينة، ويترتب عن مخالفتها عقوبات. ومن أبرز السياسات في هذا المجال سياسات حفظ الأمن، السياسات الجبائية، السياسات العسكرية.
 - سياسات توزيعية: هي مجموع الأعمال العامة التي تمارسها السلطات العمومية في سبيل تخصيص موارد مادية أو قانونية، منح حقوق، وتقديم إعانات وخدمات لفئات اجتماعية معينة. هذه السياسات اختيارية وغير ملزمة
 - سياسات إعادة التوزيع: تشمل سياسات إعادة التوزيع جميع المنظومات والترتيبات العمومية المتعلقة بإعادة تخصيص الموارد المالية لصالح أفراد وجماعات محددة، وهي تعكس بُعد دولة الرفاه في تصوورها الجماعي للمسؤولية، ومن أبرز الأمثلة على هذا النوع من السياسات: التأمين على المرض، والبطالة، والشيوخ...
 - سياسات إجرائية: تقوم السلطات العمومية من خلال هذا النوع من السياسات بوضع مجموعة من الإجراءات والمعايير التي يجب على الفئات المستهدفة من سياسة ما الالتزام بها
- غير أنّ أفضل تصنيف يمكن اعتماده للتفريق بين أنواع السياسات العامة، هو التصنيف وفقاً لطبيعة وشكل الدولة ومستوى تطورها، ونظام الحكم المتبع على مستواها، حيث أنّ العمل العام شهد تطورا مرافقا لتطور أشكال الدولة وهذا ما يوضحه الجدول التالي:

الجدول رقم (3): نوع السياسات العامة وشكل الدولة ونمط الشريعة

شكل الدولة	النوع الملائم للسياسة العامة	نمط الشريعة المهيمن
الدولة الملك	سياسات تنظيمية	حفظ النظام
الدولة الأمة	سياسات تدخلية مباشرة "إدارة عامة"	القيم الجماعية والهوية الوطنية
دولة الرفاه	سياسات إعادة التوزيع	التكفل بالأخطار الجماعية
دولة منتجة	سياسات تدخلية مباشرة "إنتاج اقتصادي"	الرجاء الاقتصادي
دولة التنظيم	سياسات تحفيزية	الفعالية
دولة التنظيم	سياسات إجرائية	توسيع الديمقراطية

المصدر:

Patrick hassenteufel, op cit, p17.

— دولة التنظيم: هي الدولة التي تتدخل تدخلاً غير مباشر وتكثف بالفعل أكثر من قيامها بالفعل. حيث تهتم بالإشراف والقيادة أكثر من اهتمامها بالإنتاج والتسيير المباشر.

مستويات السياسات العامة

تصنيف السياسات العامة من منطلق المستوى التنظيمي في البناء الهرمي الحكومي يمكننا من فهم مهام ومسؤوليات وصلاحيات كل مستوى، بالإضافة إلى فهم العلاقة التكاملية بين كل المستويات خلال عملية صنع وتنفيذ السياسات العامة، وأهمية الاتصال بينها. وانطلاقاً من هذا التصنيف يمكننا التمييز بين أربعة مستويات رئيسية للسياسات العامة.¹

المستوى التشريعي للسياسات العامة:

البرلمان هو الجهة المختصة بالتشريع بحكم ما حوّله له الدستور في مادته 112: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكوّن من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه."

¹ - فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سبق ذكره، ص 66.

تمارس السلطات التشريعية وظيفة التشريع من خلال ممارسة حق المبادرة، والمناقشة، والتصويت، التصويت على الميزانية ومراقبتها بما منحه لها الدستور من آليات. كما تهتم مجموعة من الوظائف المهمة، ومنها وضع وتعديل الدستور، سن القوانين والتشريعات، الوظائف الانتخابية المالية والتنفيذية والقضائية، وظيفة التحقيق، بالإضافة إلى نشر وكشف المعلومات.

تعرف المبادرة التشريعية بأنها: "حق إيداع مشروع واقتراح نص يتعلق بمشروع أو ميزانية أو لائحة يحال للمناقشة والتصويت من قبل البرلمان. وتعتبر المبادرة حقًا لكلا السلطتين التشريعية والتنفيذية، غير أن التسمية تختلف، حيث أن المبادرة المقدمة من طرف السلطة التنفيذية تسمى مشروع قانون، أما مبادرة السلطة التشريعية فتسمى اقتراح قانون.¹

تعتبر السياسات العامة الصادرة في المستوى التشريعي بمثابة مرجعية للسياسات العامة في المستويات الأخرى نظرًا لعموميتها وشموليتها. يتم إصدار هاته السياسات من طرف البرلمان، وتكون على شكل قوانين جديدة، أو لوائح قانونية معدلة أو ملغية لقوانين أخرى.

فبعد قيام المشرع بترجمة القرار وإعداد صيغة قانونية ملزمة له، قد لا يتضمن تشريعه تعريفًا للمشكلة أو تحديدًا واضحًا للأهداف، بل يكتفي بالإشارة العامة إليها. وبعد تبني السياسة تشريعيًا تصبح المقترحات ومشروعات اللوائح التي تعبر عن مضمونها مؤهلة لأن تسمى سياسة عامة.²

يعتبر النص التشريعي النص القانوني الذي يصدر عن السلطة، وفق الإجراءات التي يحددها الدستور في المجالات المخصصة بموجبه. ويتضمن النص التشريعي قواعد قانونية عامة ومجردة ملزمة للأفراد، تهدف لتنظيم علاقتهم في المجتمع.³

¹ - وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2012، ص 214.

² - ثامر الخزرجي، مرجع سبق ذكره، ص 171.

³ - عميش علي، رزاق العربي، التحرير الإداري: سند تكويني موجه لفئات الإدارة؛ التسيير؛ التفتيش، المعهد الوطني لتكوين مستخدمي التربية وتحسين مستواهم، وزارة التربية الوطنية، 2010، ص 189.

أهم ما يميّز النصّ التشريعي باعتباره صادرا عن هيئة ممثلة للشعب أنّه يعبر عن إرادة الأمة، وأنّه واضح بما لا يقبل مجالا للتأويل. وتنقسم النصوص التشريعية إلى ثلاثة أنواع مرتّبة حسب درجة قوّتها، وهي: الدّستور؛ القانون؛ الأمر.*

— القانون: يعبر القانون عن إرادة الشعب ممثّلا في برلمانه، وبالتالي فإنّ من حقّ السلطة التشريعية تضمين قوانينها ما تشاء من الأفكار، باستثناء ما يحزّمه دستور الدولة. هو مجموعة القواعد التشريعية التي تقرّها السلطة التشريعية بعد النقاش والتصويت، ويصدرها رئيس الجمهورية في الجريدة الرسمية للجمهورية لتنظيم الحياة في المجتمع، ويعتبر النص القانوني أساس كلّ تشريعات الدولة وأقواها بعد الدّستور، كقانون المالية والقانون الجنائي، وقوانين الاستثمار...

— القوانين العضوية: هي مجموعة قواعد تصدر عن البرلمان وتخضع في وضعها وتعديلها إلى إجراءات خاصّة، وهي قوانين مرتبطة بالمواضيع المتصلة بالنظام السياسي للدولة، سواء من حيث شكلها ونظام الحكم فيها، أو تنظيم سلطاتها وتحديد اختصاصاتها، وبالتالي يمكن اعتبارها قوانين مكّمة لأحكام الدّستور.¹

— أمّا الأمر: فهو نصّ تشريعي يصدره رئيس الجمهورية وفق صلاحيات مخوّلة له دستوريا في القضايا الاستعجالية، أو في حالات عدم وجود برلمان، أو في حالات الضرورة، أو في الحالات الاستثنائية كالحروب أو الكوارث الطبيعية، أو ما بين الدورات التشريعية على أن يتمّ عرضه على الهيئة التشريعية في انعقادها المقبل للمصادقة عليه وإضفاء القوّة القانونية عليه.

غالبا ما تحمل السياسات العامة في المستوى التشريعي مجموعة من الأبعاد الإيديولوجية، والاجتماعية، والسياسية، تساهم في توجيه وبلورة الإطار العام للسياسات العامة في المستويات الأخرى وذلك لجعلها تتماشى مع الأهداف الكبرى التي تسعى السلطات في هذا المستوى لتحقيقها.

المستوى الحكومي للسياسات العامة:

تشمل السياسات في هذا المستوى التوجّهات والقرارات الحكومية المجرّدة للأطر السياسية والبرامج والخطط المرورية والتنمية. كما تشمل السياسات التي تسعى لترجمة القوانين واللوائح القانونية الصادرة على

* للمزيد أنظر: عميش علي، رزاق العربي، مرجع سبق ذكره، ص 207.

¹ - وليد شريط، مرجع سبق ذكره، ص 210.

المستوى التشريعي. ويتم من خلال هذا المستوى السعي إلى جعل تلك السياسات متوازنة من حيث الاعتبارات التشريعية، والاعتبارات السياسية للنظام السياسي، والاعتبارات التنفيذية، والاعتبارات المصلحية للمجتمع المدني وجماعات الضغط.

يتمّ خلال اجتماعات الحكومة ومجلس الوزراء عرض ومناقشة مجموعة من المقترحات والقوانين والعروض التي تأخذ أحد الأشكال التالية:¹

- نصوص ذات طابع قانوني: تتمثل في مشاريع قوانين تتوجّب المداولة بشأنها في اجتماع الحكومة ثمّ مجلس الوزراء قبل إيداعها لدى المجلس الشّعبي الوطني. إضافة إلى مراسيم يجب اتخاذها بمقتضى الأحكام المعمول بها بعد الاستماع إلى مجلس الوزراء أو نصوص أخرى خارج كلّ إلزام قانوني قد يرى رئيس الجمهورية أو الوزير الأول ملاءمة في عرضها على تقدير الحكومة.
- عروض: وهي مسائل تمّ السياسة العامّة للحكومة يقدمها وزراء معيّنون قصد استصدار قرار ما، أو على سبيل الإعلام واستقاء الملاحظات من المجلس.
- تعيينات تصدر على شكل مراسيم فردية.

عادةً ما يُنصّ المشرّع في خاتمة النصوص التشريعية التي يتطلّب إكمالها بمراسيم على تخويل الحكومة أمر ذلك، ومن دون هذا التحويل يصبح القانون غير ممكن التنفيذ عملياً. حيث أنّ الدستور الأول في مادته 49 أيد هذا الطرح قائلاً: إلزام رئيس الجمهورية بإصدار المراسيم التنفيذية مترادفة مع القوانين. وبذلك يحال القانون للتنفيذ في أقرب الآجال.² وبالتالي فإنّ المؤسسة التنفيذية تعمل كهيئة سياسية متكاملة بخصوص إعداد الصنّفين من المراسيم، سواء مراسيم تنفيذية تبادر بها الحكومة، أو أمر من طرف رئيس الجمهورية بإعداد مرسوم رئاسي.

¹https://www.ioradp.dz/HAR/Index.htm_consulter_le_05-12-2018, à 11h00.

² – عبد الله بوقّة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة: العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية، الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2009، ص 255.

ومن أهم الأدوات التي تستخدم لتمرير المعلومات والأوامر في هذا المستوى:

النصّ التنظيمي¹ هو نصّ تصدره السلطة التنفيذية والإدارية المختصة في الدولة " والمتمثلة في الرئاسة، والحكومة، والإدارات العمومية"، بغرض تبين إجراءات وكيفيات تطبيق وتنفيذ النصوص التشريعية. يستمد النصّ التنظيمي روحه من القانون ولا يمكنه مخالفة أحكامه، حيث أنّه أقلّ درجة من النصّ التشريعي.

في الجزائر، يعتبر رئيس الجمهورية المسؤول عن العمل التنظيمي، سواءً منه التنظيم المستقلّ أو التنظيم التنفيذي "مراسيم رئاسية"، وذلك بناء على المادة 91 من الدستور. أمّا تنفيذ التنظيم فيندرج ضمن مهام الوزير الأول، بالاعتماد على مراسيم تنفيذية وفق ما تنصّ عليه المادة 97 من الدستور. ويمارس الاختصاص التنظيمي من خلال إصدار:²

- لوائح تنظيمية: تتضمن القواعد الأساسية لتسيير المرافق العامة، يتمّ إعدادها من طرف الحكومة تحت قيادة رئيس الجمهورية.
- لوائح الضبط والبوليس: وهي تنطوي على القواعد الملزمة للمحافظة على الأمن والسكينة العامة، وتترتب على مخالفتها عقوبات.

ورغم اختصاص رئيس الجمهورية والوزير الأول في العمل التنظيمي، إلّا أنّ إعداد المشروع ومخطّط عمل الحكومة يقع على عاتق الوزراء "وفق ما تنصّ عليه المادة 93 من الدستور"، كلّ في مجال اختصاصه وقطاعه. ويمكن أن يقوم كلّ وزير بإصدار النصّ التنظيمي على مستوى الوزارة المسؤول عنها، كما يمكن أن يقوم كلّ من الولاة ورؤساء المجالس الشعبية الولائية والبلدية... بإصدارها "النصوص التنظيمية"، في شكل قرارات ومقرّرات ومناشير وتعليمات... "وهي تندرج في هذه الحالة في المستويات التنفيذية الأدنى".

للنصوص التنظيمية ثلاثة أنواع تنقسم وتندرج حسب قوّتها إلى: المرسوم؛ القرار؛ المقرّر.

- **المرسوم³ Décret**: هو نصّ تنظيمي يتمّ من خلاله تبين وتوضيح أساليب ومناهج تنفيذ النصوص القانونية الأعلى منه درجة أو كيفية تنفيذها. كما أنّه أداة نفاذ للقوانين الصادرة

¹ - عميش علي، مرجع سبق ذكره، ص 221.

² - عبد الله بوقفة، مرجع سبق ذكره، ص 273.

³ - عميش علي، المرجع السابق، ص 222،

للتو وجعلها محلّ تطبيق، كما يختصّ بتوضيح كيفية تنظيم مختلف المصالح حسب النصوص القانونية الأخرى. يتم إصدار المرسوم إمّا من قبل رئيس الجمهورية، ويأخذ شكل مرسوم رئاسي، أو من قبل الوزير الأوّل ويأخذ شكل مرسوم تنفيذي. وهناك أيضا المراسيم الفردية التي تخصّ تعيين أو ترقية أو توقيف مهام الموظّفين السّامين في الدّولة وتغيير مهامهم بما يتناسب والقوانين المعمول بها في هذا المجال.

— **القرار¹ Arrêté:** يتمثل القرار في نصّ تنظيمي وتطبيقي تصدره السلطة التنفيذية في جميع مستوياتها بغرض توضيح كيفية تنفيذ القوانين والمراسيم، ويمكن لأية سلطة إدارية مختصة إصداره حيث يسمّى باسمها. ويعرّف أيضا بأنه نصّ تنظيمي يركّز على نصوص تشريعية وتنظيمية كمراجع له، تتّخذها السّطات الإدارية "كالوزير، والوالي، والمدراء التنفيذيين"، فيما يتعلّق بتسيير وزارته، أو مديريته في حدود الاختصاص.

— يمكن أن تشترك عدّة وزارات في إصدار قرار يسمّى في هذه الحالة قرارًا وازريًا مشتركًا، كما يمكن للقرار أن يكون فرديًا أو جماعيًا يخصّ تعيين أو تثبيت أو ترقية أو نقل أو توقيف الموظّفين الإداريين. حيث يصنّف حسب السلطة الإدارية صاحبة القرار إلى قرارات وزارية مشتركة، قرارات وزارية، قرارات ولائية، وقرارات بلدية.

— **المراسيم المستقلة بذاتها:** ولها نوعان، مراسيم الضبط الإداري ومراسيم تنظيم المرافق العامة. ما يميّز هذه المراسيم أنّ للحكومة الحرية الكاملة في إعدادها وإصدارها ونشرها بمفردها ومتى بدت لها الحاجة.²

المستوى الإداري التنفيذي للسياسات العامة:

هي السياسات العامة التي تتخذها وتصدرها الأجهزة الإدارية والمنظمات الرسمية المكلفة بتنفيذ السياسات العامة الصادرة في المستوى الحكومي.

يمكن الاستعانة في هذا المستوى بالمقرّر: هو نصّ إداري قانوني، تنظيمي وتطبيقي يصدر عن أيّ سلطة إدارية مهما كان مستواها بغرض تنفيذ مأمورية معينة، أو بغرض ضبط وتحديد طريقة تنفيذ نصّ ما.

¹ - عميش علي، مرجع سبق ذكره، ص 241.

² - عبد الله بوقفة، مرجع سبق ذكره، ص 255.

ويتشابه كل من القرار والمقرر من حيث الشكل والوظيفة والصيغة غير أن المقرر أقل درجة من القرار. يمكن أن يصدر المقرر فرديًا أو جماعيًا بغرض تطبيق قرارات سابقة، تعديل المركز القانوني الذي أصدره القرار، تعيين أو تثبيت أو ترقية أو نقل أو توقيف الموظف الإداريين، أو الاستفادة من امتياز أو وضعيّة ما.

إضافة للأمر L'ordre: وهو توجيه مباشر وصريح وملزم لأحد الأعوان التنفيذيين المعيّنين قانونيًا بتنفيذ قرار إداري فوري وآني له طابع مؤقت، وهو واجب التنفيذ.

المستوى الفني الإجرائي للسياسات العامة:

هي سياسات عامة مفصّلة وموضّحة من خلال خطط تشغيلية وبرامج عمل دقيقة يتم وضعها من طرف المسؤولين الإداريين للجهاز الإداري المكلف بالتنفيذ. يكون الهدف منها ضمان سير عملية التنفيذ بدقة وكفاءة وفعالية. تساهم السياسات في هذا المستوى في توضيح كيفية أداء المهام، وتتابع العمليات والإجراءات اللازمة لتحقيق الأهداف على أرض الواقع.

السياسات العامة في هذا المستوى تعكس الشخصية المستقلة للجهاز الإداري المكلف بالتنفيذ. وذلك لأنه يقوم بوضع البرامج والخطط التشغيلية انطلاقًا من رؤيته التنظيمية، وبما يتلاءم وقدرات موارده البشرية والمالية والإدارية، كما تعكس مدى كفاءته وفعالته في التنفيذ.

المطلب الرابع: صدور السياسات العامة: القرار السياسي

تنتهي عملية صنع السياسات العامة "في مرحلة أولى نظريًا" باتخاذ قرارات ووضع برامج وسياسات تستجيب لاحتياجات ومطالب المجتمع، وتتلاءم مع توجهات النظام السياسي ورؤيته ومصالحه. تأخذ السياسات العامة شكل قرارات.

اتخاذ القرار يعني الحكم بترجيح جانب على آخر، وتعني إيجاد حل لمشكلة أو التوصل إلى إقرار الشيء أو تبنيه أو لاستعماله. كما يعرف بأنه اختيار واعٍ يتخذه الفرد أو المجموعة من بين العديد من الخيارات، بهدف حل مشكلة ما. صنع واتخاذ القرار مهما كان نوعه أو مجاله أو مستواه، هي عملية معقدة تتميز بالشك وعدم اليقين والعديد من الضغوط، ويتطلب المسؤول عن اتخاذ الإلمام بالمعلومات والمتغيرات

المحيطة بموضوعه والالتزام بالتفكير العقلاني والاستشارة لضمان اتخاذ القرار الأكثر رشادة والبديل الأفضل من بين البدائل المتوفرة. وتعتبر صناعة القرار تلك الإجراءات التي تحول المشاكل إلى سياسة.¹

يأخذ القرار عدّة أشكال بتعدد الميادين التي يُتَّخَذُ في إطارها، وبتنوّع الأطراف التي تقوم باتخاذ ذلك القرار. وفي حالة الحديث عن مُخرجاتِ النّظامِ السياسيّ فالسياسات العامة تُصدّرُ بدايةً على شكل قرار سياسي يعتبر أوّل مرحلة من مراحل اتّخاذ القرار تليه سلسلة من عمليات اتخاذ القرار في المستويات الأدنى.

مفهوم القرار السياسي:

القرارات السياسيّة هي قرارات مرتبطة بالسلطة والسيادة العامّة في الدّولة، يتمّ بموجبها وضع المبادئ والقواعد التي توجّه مؤسسات الإدارة العامّة لتحقيق أهداف السلّطة العامّة في مجتمع وخلال فترة زمنيّة معيّنة.²

هو ما تختار الحكومة أن تفعله أو ما لا تفعله لضبط الصراع داخل المجتمع أو إدارة الصراع مع مجتمعات أخرى.³

ويعرّف ديفيد إيستون القرار السياسي أنّها مخرجات النّظام السياسي أيّا كان شكله والتي يتم من خلالها التوزيع السلطوي للقيم في المجتمع سواء كانت هذه القيم داخلية أم خارجية.

يتم من خلال القرارات السياسية وضع مجموعة من المبادئ والتّوجيهات العامة متعلقة بمجال "قطاع" محدد ضمن اختصاصات الحكومة التي تساعد المكلفين بالتنفيذ عبر مختلف مستويات التّنظيم لاتخاذ قرارات تخدم أهداف تنفيذ السياسة العامة.

عرّف شارلز كوشران والويس مالون السياسات العامة في هذا السياق بأنّها: "السياسات العامة تشتمل على قرارات سياسية لتنفيذ برامج عامة بغرض تحقيق أهداف اجتماعية".

¹ - ثامر الخرزجي، مرجع سبق ذكره، ص 191.

² - رابع عبد الله سرّير، عملية صنع القرار وتطبيقاته في الإدارة العامّة في الجزائر، أطروحة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة دكتوراه في العلوم السياسيّة، فرع التّنظيم السياسي والإداري، قسم العلوم السياسيّة، كلية العلوم السياسيّة والإعلام، جامعة الجزائر، 2009، ص 56.

³ - رابع عبد الله سرّير، القرار الإداري، ط 1، الجزائر: دار الأمة للطباعة والنشر والتوزيع، 2011، ص 40.

- من خلال هذا التعريف يتجلى بعد مهم في السياسات العامة وهو البعد السياسي الذي ينطوي عليه اتخاذ القرار من قبل الحكومة.
- السياسات العامة إذن ليست قرارات ارتجالية ولا يجب أن تصدر عن مسؤولين يسعون لخدمة مصالحهم الخاصة من خلال استخدام نفوذهم ومناصبهم، بل هي عبارة عن عملية مخطط لها ويكون هدفها الأساسي تحقيق خدمة اجتماعية وتحقيق الصالح العام.
- أهم ما يجب أن يميز السياسات العامة هو الاستمرارية والاستقرار، حيث أن هاتين الخاصيتين مهمتين لضمان فعالية السياسة العامة وضمان تنفيذها وتحقيقها لأهدافها مهما تغيرت ظروف النظام السياسي والتشكيلات الحكومية. فأهم عائق يمكن أن يواجهه تنفيذ السياسة العامة هو تأثره بحالة عدم الاستقرار التي قد تشهدها الحكومة من تغيير في البرامج جراء التعديلات الحكومية المتعاقبة وغير المبررة.

خصائص القرار السياسي: للقرار السياسي خاصية تتمثل في تأثره بالظروف الداخلية المحيطة بصنعه واتخاذها:¹

- فعلى المستوى المحلي يعتبر القرار السياسي **وليدا للنظام السياسي** يتأثر بتركيبته السياسية، وطبيعة توزيع القوى والسلطات على مستواه، ومدى الاستقلالية أو التبعية لنخب أو جماعات مصالح معينة بالنسبة لمتخذيها.
- إضافة ل**خصائص النخبة الحاكمة وصنّاع القرار** السيكولوجية، والثقافية، وانتماءاتهم الجهوية، ودرجة تحررهم أو تبعيتهم لأطراف وجماعات معينة داخلية كانت أو خارجية وخدمتهم لمصالحها، ومدى اهتمامهم وسعيهم لخدمة الصالح العام.
- كما يتأثر ب**خصائص البيئة الاجتماعية**، والتحوّلات الاقتصادية، والخصائص الثقافية والإيديولوجية السائدة في المجتمع.
- واقع الأزمات التي يتخبط النظام السياسي والمنظومة الاجتماعية ككل فيها، كأزمة الفساد السياسي والإداري، الأزمات الاقتصادية التي تواجهها الدولة، والأزمات المرافقة للمرحلة الانتقالية التي تمر بها

¹ - رابع عبد الله سرير، عملية صنع القرار وتطبيقاته في الإدارة العامة في الجزائر، مرجع سبق ذكره، ص 62.

- العديد من الدول النامية وخاصة الجزائر "الانتقال السياسي نحو الديمقراطية والانتقال الاقتصادي نحو اقتصاد السوق". فمن شأن هذه الأزمات التأثير على صنع القرار السياسي وتنفيذه.
- أما على المستوى الدولي فيتأثر القرار السياسي بالضغوطات الدولية الصادرة عن توازنات القوى التي يفرضها المجتمع الدولي، إضافة للتأثيرات الصادرة عن التعامل مع مختلف المنظمات الدولية إقتصادية كانت أم أمنية أم إنسانية، والتأثيرات الناجمة عن تطور القانون الدولي وقوانين حماية حقوق الإنسان وغيرها من اتفاقيات ومعاهدات...
 - يمكن أن يكون القرار السياسي استجابة لظرف طارئ وخاص يتطلب رد فعل سريع من صنع القرار، في حين أن صنع السياسة العامة يتطلب درجة كبيرة من التأكد وعادة ما يتطلب صنعها تكامل جهود العديد من الأطراف.
 - وبالتالي تعتبر خصائص النظام السياسي الجزائري وخصائص النخبة الحاكمة في الجزائر مؤثرات أساسية في عملية صنع واتخاذ القرار السياسي. وبالتالي التأثير على طبيعة السياسات العامة التي تصدرها الحكومة.

خصائص النظام السياسي الجزائري وطبيعة تأثيره على القرار السياسي:

- شهد النظام السياسي الجزائري عقب الاستقلال مراحل تطور مختلفة ساهمت في بلورة وإرساء مجموعة من المبادئ التي لازالت توجهه خلال عملية صنع واتخاذ القرار السياسي.
- ورث النظام السياسي الجزائري مجموعة من الخصائص والمبادئ عن فترة الحركة الوطنية والثورة التحريرية، لا زالت تلقي بآثارها على طريقة تنظيمه وتسييره لشؤون الحكم والمجتمع، وصنعه واتخاذ لقراراته السياسية وتنفيذها. ومن أهم تلك الخصائص: ضعف الشفافية، تفضيل العمل السري، سيطرة العسكري على المدني، أفضلية قيم الانضباط شبه العسكري، عدم تحييد النقاش السياسي العلني.¹ وهذا ما برر خيار النخبة الحاكمة آنذاك للتوجه نحو النظام الاشتراكي.
 - ارتكز بناء الدولة بعد الاستقلال على الشرعية التاريخية الثورية في مقابل مصادرة الشرعية الديمقراطية، حيث روجت الحكومة الجديدة لمفاهيم الوحدة الوطنية والتماسك والتجانس بين كامل

¹ - مركز دراسات الوحدة العربية، كيف يصنع القرار في الأنظمة العربية، ط1، لبنان، 2010، ص81.

- كيان الشعب الجزائري وبالتالي فإن أي تقسيم أو اختلاف حزبي أو ديني أو إثني أو مصلحي من شأنه تهديد تلك المكتسبات الوطنية التي أصبحت أساس قيام الدولة الجزائرية.
- خلال هذه المرحلة تم اعتبار الديمقراطية أداة القوى الاستعمارية الرأسمالية لإعادة التغلغل في مستعمراتها السابقة، ومظهر حديث للإستعمار وبالتالي فإن أي محاولة لتبنيها وإرسائها تعتبر خيانة لمبادئ الوطن وتهديدا لوحده.
- تميز اتخاذ القرار خلال هذه الفترة بخضوعه لمعايير ذاتية وتصورات شخصية لرئيس الجمهورية مرتبطة بالصلاحيات الواسعة المخوّلة له ومرتبطة بتفردّه في اتخاذ القرار. إضافة لغياب الممارسات الديمقراطية التي تفتح المجال لمشاركة مختلف التشكيلات السياسية في عملية اتخاذ القرار.
- من مظاهر هذا التوجه أيضا مركزية الدولة وهيمنة الحزب الواحد على مظاهر النشاط السياسي وهياكل الدولة وكل ما يتعلق بالتوظيف في الجهاز الإداري والتخطيط التنموي.

أما بالنسبة للنخب السياسية:

- كانت رؤية النخبة الحاكمة خلال هذه المرحلة تصب في سبيل توحيد الدولة وخدمة مصالحها كوحدة واحدة، وإعادة تشكيل مؤسساتها وأجهزتها بما يخدم خياراتها السياسية والإيديولوجية. إضافة للسعي لإعادة إدماجها في المجتمع الدولي سياسيا واقتصاديا وإظهارها كقوة صاعدة من خلال تكفل الدولة "القطاع العام" بالتخطيط والتنفيذ للاستراتيجيات التنموية.
- وكنتيجة لتلك الخيارات تم التضييق على كل محاولات تشكيل نخب سياسية ورفض إدماجها كفاعل سياسي، وتم اعتبار كل محاولة لتشكيل نخب أو أحزاب أو جماعات ضغط تسعى للتأثير على القرارات السياسية والسياسات العامة بمثابة تشويش على رؤية الدولة وتهديدا لأهدافها الاستراتيجية. وذلك من خلال غلق مختلف قنوات التعبير الحرّ من جهة، ومن جهة أخرى السعي لتأطيرها وإدماجها ضمن الحزب الواحد.
- أما بالنسبة للنخب السياسية الموجودة في هرم السلطة والتي تميزت باستمراريتها ومواكبتها لجميع التحوّلات التي عرفها النظام السياسي الجزائري خلال مختلف مراحل تطوره، فقد تمكنت من تأمين موقعها والحفاظ على مكانتها نتيجة مجموعة من الأسباب التي تتناقض مع الأسباب النظرية التي تحكم حركية النخب من صعود وأفول. فالنخب الجزائرية تمكنت من الحفاظ على مواقعها بسبب

حيادها الإيديولوجي، حيث أنها لا تشكل أي تهديد على النخبة الحاكمة ومصالحها، إضافة لكونها مؤيدة لسياساتها وقراراتها.¹

— أما بالنسبة لعملية اتخاذ القرار، فقد وصف جلال خشيب في دراسة نشرها بالمركز المصري للدراسات، والمعونة ب: "صدام الإرادات التقاطعات المحلية والدولية في حراك الجزائر عوامل العجز وآمال التغيير"، طبيعة النظام السياسي الجزائري بأنه أقرب ما يكون للأوليغارشية نظرا لأنّ تسيير الدولة لا يتمّ من طرف قوّة واحدة، وبالتالي فإنّ القرار السياسي ما هو إلاّ مُخرج للتوازنات المصلحية لمجموعة قوى أو توازنات أو أجنحة يستند كلّ طرف فيها إلى داعم خارجي أساسي على رأسهم فرنسا، الولايات المتحدة،² وروسيا.

مرحلة الانتقال نحو النظام البرالي وتبني مبادئ الديمقراطية وواقع اتخاذ القرار خلالها:

يقصد بالانتقال عموما المرور أو الانتقال من حالة معينة أو من مرحلة أو مكان معين إلى حال أو مرحلة أو مكان آخر.³ ويعبر مصطلح الانتقال عن المرحلة التي تفصل بين نظام سياسي يُعمل على إزالته وآخر جديد يُستهدف الوصول إليه.

وتمس عملية الانتقال الأنظمة الاجتماعية ككل سواء السياسية أو الاقتصادية أو الثقافية أو غيرها. أما الانتقال أو التحول في النظام السياسي فيقصد به التحول في الأبنية أو العمليات السياسية بما يؤثر على توزيع وممارسة مظاهر السلطة السياسية بما تشمله من سلطة وإجبار ونفوذ سياسي.⁴

يقصد بالتحول الديمقراطي تغيير النظام السياسي من صيغة غير ديمقراطية إلى صيغة أكثر ديمقراطية من خلال المرور بمراحل تدريجية يتم خلالها إجراء تعديلات مؤسسية وإيديولوجية، وإضفاء الشرعية للسلطة السياسية.

¹ - الطاهر بن خرف الله، مرجع سبق ذكره، ص 27.

² - جلال خشيب، صدام الإرادات: التقاطعات المحلية والدولية في حراك الجزائر عوامل العجز وآمال التغيير، المعهد المصري للدراسات، 2 أبريل 2019.

³ - مصطفى بلعور، التحول الديمقراطي في النظم السياسية العربية دراسة حالة النظام السياسي الجزائري 1988-2008، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية، فرع التنظيم السياسي والإداري، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2010، ص 18

⁴ - مصطفى بلعور، مرجع سبق ذكره، ص 18.

شهد النظام السياسي الجزائري نهاية الثمانينات تحولا سريعا تزامن مع انهيار الاتحاد السوفياتي وانهايار المنظومة الاشتراكية التي كانت الجزائر أحد وحداتها. بالتالي كان على الجزائر التحلي عن الخيار الاشتراكي وما حمله من مقومات ليتم تبني النظام اللبرالي وما يحمله من مقومات، والاندماج في المنظومة القيمية الرأسمالية القائمة على الديمقراطية والحرية واقتصاد السوق.

إضافة إلى ذلك فإن خوض الجزائر لتجربة التغيير السياسي الذي تمثل في تحول نظامها السياسي نحو النظام الديمقراطي، جاء كنتيجة لمجموعة من الظروف الداخلية والخارجية* التي مهدت لهذا التحول. فقد عرفت الجزائر نهاية السبعينات ومطلع الثمانينات بوادر الأزمة التي كانت متشعبة وشملت القطاعات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والأمنية.

فمن جهة، ازدادت حدة التضيق السياسي وسد كل فرص التعبير الحر والنشاط السياسي سواء للنخب المثقفة أو الجماعات المعارضة ما خلق في المجتمع جماعات ذات تنظيم ونشاط غير رسمي* قد تختلف في التوجهات الإيديولوجية والمطالب والأهداف غير أنها تشترك في مناهضتها للنظام السياسي السائد حينها.

ومن جهة أخرى، فشل الاستراتيجيات التنموية وعدم تحقيقها لأهدافها لعدة أسباب أهمها اعتماد تمويلها على مداخيل البترول الذي عرف تقهقرا في أسعاره في منتصف الثمانينات، إضافة لأسباب أخرى تعود لسوء التسيير العمومي وانتشار مظاهر الفساد الإداري والسياسي التي أثرت سلبا على تحقيق الأهداف التنموية.

* تعتبر عملية التحول الديمقراطي استجابة لمجموعة من المتغيرات والضغوط الداخلية والخارجية. ويعتبر عامل انهيار شرعية النظم السياسية وفقدان المواطنين الثقة بما من أهم أسباب المطالبة بالتغيير. حيث يرتبط فقدان الثقة بالفشل المستمر في السياسات الاقتصادية والاجتماعية وتردي المستويات المعيشية لهم، إضافة لانتشار مظاهر الفساد واستغلال المناصب والسلطات لخدمة المصالح الخاصة على حساب المصلحة العامة. هذا إضافة لمجموع من العوامل الخارجية أهمها ضرورة الاستجابة والتكيف مع التغيرات الدولية الناتجة عن انهيار المعسكر الاشتراكي وضرورة الاندماج مع التيار اللبرالي العالمي، إضافة للضغوط الصادرة من المؤسسات الاقتصادية والمالية العالمية التي استغلت الوضع الاقتصادي المتدهور للعديد من النظم العربية للضغط عليها وفرض إصلاحات سياسية واقتصادية مقابل الدعم المالي.

* يمكن ذكر كأمثلة النشاط الإسلامي الذي انطلق نشاطهم من المساجد، إضافة للحركات التحررية الأمازيغية التي كانت الجماعات أهم مراكز نشاطها وتجمعها وتنظيمها.

وبالتالي، واجه النظام السياسي خلال مطلع الثمانينات أزمة اقتصادية حادة مرتبطة بتراجع أسعار النفط على الصعيد العالمي ما سبب إفلاس الخزينة العمومية، هذا ما حتم على متخذي القرار اللجوء للاستدانة من المنظمات المالية الدولية "صندوق النقد الدولي" الذي يقدم خدماته المالية مقابل شروط*، كان أهمها القيام بتعديلات تمس توجه النظام السياسي إضافة لإصلاحات اقتصادية قائمة على مبدأ اقتصاد السوق والخصوصية وحرية التجارة الخارجية.

يعتبر دستور 23 فيفري 1989 المكرس للتعديدية السياسية التي عرفتها الجزائر لأول مرة في تاريخها السياسي. رافق هذه الفترة بروز مفهوم جديد في الساحة السياسية الجزائرية ألا وهو مفهوم المجتمع المدني، فقد عرف المفهوم أولى مراحل شيوعه في الجزائر نهاية الثمانينات ومطلع التسعينات، وقد ارتبط ظهوره بالأحداث السياسية التي عرفتها الجزائر منذ أحداث أكتوبر 1988 وما أعقبها من تداعيات وتحولات سياسية وقانونية واقتصادية واجتماعية.¹

*تواجه الدول المدينة للمؤسسات المالية الدولية في حالة عجزها عن سداد ديونها الخارجية عملية إعادة جدولة لها. ويقصد بذلك لجوء الدول الدائنة إلى صندوق النقد الدولي والبنك العالمي للقيام بالوساطة بينها وبين الدول الدائنة لإعادة جدولة ديونها بشروط جديدة تختلف كلياً عن الشروط الأصلية التي تم بموجبها الحصول على الديون.

ويتم ذلك عبر خطوتين: اتفاق الدولة المدينة مع صندوق النقد الدولي على برنامج إصلاح اقتصادي يضم حزمة من السياسات الاقتصادية التي تسعى الدولة المدينة للالتزام بها وتنفيذها عبر مراحل، تسعى الدول الدائنة و ص ن د من خلال تلك البرامج الإصلاحية لضمان قدرة الدولة المدينة على سداد التزاماتها اتجاههم، رغم ما قد تحمله من آثار سلبية على بنيتها الاقتصادية وعلى المستوى المعيشي لمواطنيها. أما الخطوة الثانية فيتم خلالها الحصول على موافقة جماعية للدول الأعضاء بنادي باريس على شروط إعادة الجدولة، وهي شروط يتم التفاوض حولها بصفة ثنائية تجمع الدولة المدينة بكل عضو على حدى. وبعد الموافقة على الشروط وتوقيع الاتفاقية تحدد شروط تصرف الدولة بالأموال وكيفية التحكم باقتصادها من خلال التحكم المباشر في شؤونها الاقتصادية عبر سياسات محددة تنفذ الشروط من خلالها. ولتنفيذ شروط صندوق النقد الدولي والبنك العالمي ثلاثة آليات تتمثل في تحرير الأسعار؛ سياسة الخصخصة؛ وتحرير التجارة الخارجية.

مغاوري شلي علي، شروط الديون الخارجية، <http://www.aljazeera.net/specialfiles/pages/2cc1ba9d-f72-4c3d-b1fa-b02bea7d061c>

23:00، 2018-04-07، [4c3d-b1fa-b02bea7d061c](http://www.aljazeera.net/specialfiles/pages/2cc1ba9d-f72-4c3d-b1fa-b02bea7d061c)

¹ - ناصر جابي، الجزائر: الدولة والنخب: دراسات في النخب، الأحزاب السياسية والحركات الاجتماعية، منشورات الشهاب، ص 125.

وقد تداول النظام السياسي استحضار هذا المفهوم واستخدامه خلال هذه المرحلة الحرجة وما بعدها لعدّة أسباب:¹

- الاعتماد على هذا المفهوم وما يحمله من قيم وممارسات كوسيلة لتحديث شرعية النظام السياسي؛
- استخدامه كوسيلة للخروج من الأزمة باعتباره أداة تساعد النظام على التخلص من مظاهر وممارسات النظام السابق القائم على الأحادية السياسية والمركزية الإدارية والإيديولوجية الاشتراكية، وبناء أسس نظام حديث قائم على التعددية السياسية والانفتاح الاقتصادي وإرساء قيم الديمقراطية؛
- الاعتماد على خصائص المفهوم لتوسيع القاعدة الاجتماعية للنظام السياسي وإبعاد فئات أخرى وتقليل حضورها السياسي والاجتماعي.
- هذا ما يعكس توظيف النظام السياسي الجزائري لمفهوم المجتمع المدني لخدمة مصالح بقائه واستمراره.
- وجد مفهوم المجتمع المدني صدى وعرف إقبالا لدى الفئات الوسطى من المجتمع ذات التأهيل الجيد والتي تشغل مناصب راقية في مجالات تسيير المؤسسات الثقافية والعلمية، وتمتحن مهن تؤهلها لتكون نخبة المجتمع كالصحافة والطب والتعليم بمختلف أطواره والمحاماة والتسيير العمومي... فهي فئات تسيطر نسبيا على قطاعات حيوية كالإدارة والإعلام والتربية وقطاع العدالة... هذا ما حوّل لها تشكيل أداة ضغط وتوجيه للقرارات السياسية من خلال مناصبها" خاصة خلال مرحلة تنفيذ السياسات والقرارات"، ومن جهة أخرى حاولت استغلال هذا المفهوم الجديد من أجل التموقع ضمن المنظومة السياسية، والاقتراب من مراكز صنع القرار وتنفيذه آخذة شكل جمعيات ونقابات وحتى أحزاب.²
- وبالتالي فإن أهم ما يميز المجتمع المدني في الجزائر هو غياب الاستقلالية، وتبعيته لمؤسسات النظام السياسي.

¹ - ناصر جابي، مرجع سبق ذكره، ص126.

² - المرجع نفسه، ص134.

المبحث الثاني: آليات تنفيذ السياسات العامة

لا تُنفَّذ لسياسات العامة من تلقاء نفسها ولا يمكنها إحداث آثار وتَحقيق نتائجها ما لم تنتقل من مرحلة التَّصميم والتَّكوين إلى مرحلة الإنجاز ميدانيًا. لهذا لا بد أن يتم بعد صنع السياسات العامة تنفيذها. من أجل الإحاطة بالآليات تنفيذ السياسات العامة، وجب علينا تحديد مفهومها، وإبراز أهميتها بالنسبة للمنظومة الاجتماعية ككل. إضافة لتحديد الفواعل المشاركة في التنفيذ، وتحديد خطواته.

المطلب الأول: تنفيذ السياسات العامة: التعريف والأهمية

تعريف تنفيذ السياسات العامة:

التنفيذ لغةً: تحقيق الشيء وإخراجه من حيز الفكر إلى حيز التطبيق والواقع.

نقذ "الأمر"، يُنفَّذ، تَنفِيذًا: جعله نافذًا، أجره عمليًا، أمضاه، "نقذ الجنود أوامر قائدهم".¹ "نقذ الحاكم الأمر: أي أجره وقضاه.

أمّا اصطلاحاً:

- يعرف تنفيذ السياسات العامة بأنه العملية التي يتم في أثناءها تسخير فواعل اجتماعية وموارد لأجل إنجاز أهداف سياسية سبق تحديدها.²
- تنفيذ السياسة العامة يعني تنفيذ الأوامر الشرعية للسياسة من خلال البرامج العامة والإجراءات، وعادة ما يعبر ذلك التنفيذ عن منجزات البيروقراطية الحكومية وعن مهاراتها الأدائية، على الرغم من أن بعض السياسات العامة تتطلب التعاون بين دوائر الدولة المركزية، والمحلية، والأفراد، والجهات الأخرى من خارج الحكومة.³

¹ - جوزيف إلياس، مُعجم المجاني المصوّر، لبنان: دار المجاني للنشر والتوزيع، 2001، ص 846.

² - فيريل هيدى، الإدارة العامة منظور مقارن، ترجمة محمد قاسم القويقي، ط2، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1979، ص 44.

³ - فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سبق ذكره، ص 273.

- كما تعرف بأنها مجموع النشاطات والإجراءات التنفيذية الهادفة لإخراج السياسة العامة أو قراراتها إلى حيز الواقع العملي، وتقوم على استخدام المصادر والموارد البشرية والمادية والتكنولوجية وغيرها، وفي سبيل تحقيق مقاصد السياسة العامة.
- تعكس التعاريف السابقة التوجه الفكري القائم على الفصل بين السياسة "صنع السياسات العامة"، والإدارة "تنفيذ السياسات العامة". وتقتصر نشاط التنفيذ على ترجمة ما حملته السياسات من قرارات ولوائح وغيرها. وترتبط فعالية الإنجاز بمدى كفاءة الأجهزة الإدارية التنفيذ.
- تنفيذ السياسة العامة عملية مرنة باستمرار، ولها القدرة على جعل السياسة العامة حقيقة فعلية، كما تتضمن عملية متحركة باتجاه السياسة، وباتجاه الفعل معاً، بالشكل الذي يجعل منها سياسة لاستمرار الفعل نحو تحقيق الأهداف.¹
- هو تلك العملية التفاعلية بين الأهداف والعوائد المرغوب تحقيقها بعد إقرار السياسات العامة، أو تلك الأنشطة والأفعال التي تبذل من أجل ترجمتها على أرض الواقع.²
- كما تعرف بأنها ذروة النشاط الحكومي، فهي عملية تترجم فيها الحكومة سياستها إلى واقع عملي، من خلال أجهزة الإدارة العامة، والتي تمتلك أيضاً مهاماً تشريعية من خلال تفسير القوانين ووضع اللوائح والتعليمات التنفيذية للسياسة العامة.³
- تعتبر عملية تنفيذ السياسات العامة عملية ذات درجة عالية من التعقيد. وذلك راجع لمجموعة من العوامل:
- تعدد فواعل ومستويات التنفيذ: يتراوح من قطاع عام متمثل في الإدارة العامة موزعة أفقياً وعمودياً عبر الإقليم الوطني، وقطاعات نشاط متعددة، والأجهزة الإدارية بمختلف مستوياتها، والقطاع الخاص، ومؤسسات المجتمع المدني...

¹ - فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سبق ذكره، ص 273.

² - ليمام سالم، بارة سمير، صنع السياسات العامة دراسة في المفاهيم والمنهجية، ط1، عمان، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، 2015، ص153.

³ - المرجع نفسه.

- **تعدد مهام التنفيذ:** تشمل المساهمة في صنع السياسات العامة واتخاذ القرارات، تفسيرها بالإضافة لتنفيذها من خلال ترجمتها إلى برامج عمل وخطط تشغيلية، بالإضافة إلى ضرورة التعامل مع التغيرات الطارئة التي قد تحدث أثناء التنفيذ، والتي تتطلب مرونة وخبرة إدارية.
 - **ارتباط التنفيذ بعلاقة مستمرة ومرنة بعملية صنع القرار وتقييمه،** نظرا للطبيعة الميدانية لعملية التنفيذ وما تواجهه من عوامل وظروف طارئة غير قابلة للتنبؤ، ما يجعل من الضروري توفير عملية اتصال مرنة بين مختلف تلك العمليات للوصول إلى أفضل النتائج المرجوة من التنفيذ.
- من بين العوامل التي ترفع من فعالية تنفيذ السياسات العامة:
- من المهم خلال مرحلة صنع السياسة العامة إشراك المعنيين بها أو الجمهور المستهدف في النقاش وفتح المجال لهم في المساهمة في صياغة الأهداف التي سيكونون جزءا منها، هذا ما سيزيد من شرعية تلك السياسات ويضمن الاستجابة الإيجابية لها وتعاون الجمهور المستهدف في تنفيذها.
 - ضرورة متابعة القرارات والتوجيهات الصادرة عن الجهات المركزية "صناع القرار"، وفهم طريقة استقبالها وتبنيها وإعادة صياغتها من طرف الإدارات المحلية.
 - مما يزيد من فعالية التنفيذ ويضمن تحقيق أهداف السياسة هو الانتقال من الرؤية المرحلية الخطية لصنع السياسة " التي تفصل بين كل مرحلة من مراحلها"، إلى رؤية ديناميكية مرنة يتم ضمنها فتح المجال للتداخل والتكامل بين مراحل الصنع. حيث يمكن أن تسبق مرحلة التنفيذ مرحلة صنع القرار "كأن يصنع القرار كنتيجة للتجارب الميدانية التي خاضها الإداريون في مواجهة مشكلة ما"، كما قد تتزامن مرحلة التقييم مع مرحلة التنفيذ.
 - مرحلة التنفيذ دور كبير في التأثير على محتوى السياسة العامة من خلال آثارها الرجعية. حيث يتم على إثرها إعادة صياغة الأهداف والحلول المتلائمة مع الوقائع الميدانية ومشاكلها الظروف المفاجئة التي لا يمكن استشرافها، يعاد تحديدها وصياغتها باستمرار، وإعادة تخصيص الموارد بما يناسب تلك التعديلات. من هذا المنطلق، من الصعب الفصل بين مرحلتَي الصياغة والتنفيذ. وبالتالي فإنّ مرحلة التنفيذ لا تقتصر على تجسيد القرارات والأهداف التي تمّ صنعها بل تعتبر مرحلة مساهمة في تكوين السياسة العامة.¹

¹ - Antoine Mégie, *Mise en Œuvre : un moment de l'action publique*, p289.

— من خلال ما قدّمناه من تعاريف حول تنفيذ السياسات العامة، يمكننا القول بأنّها: " المرحلة الحيويّة والفعّالة ضمن سيرورة تجسيد السياسات العامة. فمن خلالها يتمّ الرّبط والتّوليف بين أهداف وتوجّهات الحكومة ورغبات وتوقّعات الجماهير، في ظلّ المعطيات الواقعيّة الميدانيّة والموارد المتاحة، وهو ما يجعلها تتسم بالاستمراريّة."

أهميّة تنفيذ السياسات العامة:

تكمن أهمية تنفيذ السياسات العامة في اعتبارها المحك الحقيقي لما يعرف بـ "شرعية الإنجاز". فتتطلب السياسات العامة بما تنطوي عليه من تحقيق المصلحة العامة للمواطنين، وإيجاد حلول للمشاكل التي تواجه المجتمع تعتبر مصدرا مهما يستمد منها النظام القائم شرعيته.¹

أولاً: تنفيذ السياسات العامة كمجال لممارسة النّظام السياسي لقدراته

تعتبر قدرات النّظام السياسي مؤشراً يدلّ على مدى كفاءته وفعاليّته، كما يعتبر محدّداً يضمن بقاءه واستمراره نظراً لدور الاستغلال الأمثل لهذه القدرات في أدائه لمهامه. ويعتبر تنفيذ السياسات العامة مجالاً لسيطرت تلك القدرات واستغلالها لصالح النّظام السياسي.

ساهم غابرييل أليون في صياغة تلك القدرات وتحليلها:²

— القدرة الاستخراجيّة: هي قدرة النّظام السياسي على تعبئة الموارد الماديّة والبشريّة من البيئتين المحليّة والدوليّة واستغلالها لإدارة شؤون المجتمع.

— القدرة التّنظيميّة: هي قدرة النّظام السياسي على التّحكّم في سلوك الأفراد والجماعات والمؤسّسات المكوّنة له، مع إمكانيّة استخدامه للإكراه المادّي في سبيل ذلك مع احترام الحدود المسموحة دون التّعدي على الحقوق والحريّات العامّة.

¹ - حسين توفيق إبراهيم، النظم السياسية العربية الاتجاهات الحديثة في دراستها، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2001، ص 294.

² - طاشمة بومدين، استراتيجية التنمية السياسيّة: دراسة تحليليّة للبيروقراطيّة، أطروحة مقدّمة ضمن متطلّبات نيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسيّة، فرع التّنظيم السياسي والإداري، كليّة العلوم السياسيّة والإعلام، جامعة بن يوسف بن خدّة، الجزائر، 2007، ص 38.

- القدرة التوزيعية: وهي قدرة النظام السياسي على توزيع القيم والمنافع المادية والمعنوية بين أفراد المجتمع.
- القدرة الرمزية: هي قدرة النظام السياسي على تعبئة وتوجيه أفراد المجتمع عموماً أو جمهور مستهدف ما لصالحها سواءً لكسب التأييد بخصوص سياسة ما أو قرار ما، من خلال استغلال البعد التراثي والقيمي والإيديولوجي كأدوات تأثير.
- القدرة الاستجابية: وهي قدرة النظام السياسي على الاستجابة للمدخلات التي يتم استقبالها من بيئته الكلية، والتفاعل الإيجابي معها من خلال مخرجات تتضمن سياسات قرارات.

ثانياً: أهمية تنفيذ السياسات العامة في تحقيق المصلحة العامة وتقديم الخدمات العمومية

المصلحة العامة هي التعبير القانوني عن مجموع حاجات المجتمع الأساسية التي تضطلع مؤسسات الدولة بتحقيقها، وهي مفهوم يخضع للتطور والتأثر بالبيئة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية، كما أنّ محتواه يختلف من نظام سياسي لآخر.

تقوم فكرة المصلحة العامة على فكرة الحاجة العامة، وهي حاجات أساسية تلزم المجتمع ككل، غير أنّ النشاط الفردي يعجز عن تلبيتها وإشباعها كما أنّ تحقيقها لا ينجز عنه تحقيق ربح، أو أنّها تدرج ضمن المهام السيادية للدولة، وبالتالي فإنّها لا تجذب الأفراد للاهتمام بتحقيقها، وبذلك تصبح مجالاً طبيعياً لنشاط الدولة والجماعات المحلية.¹

عرّف ناصر لبّاد المصلحة العامة بأنّها: "سدّ حاجات عمومية أو تقديم خدمات للمواطنين، قد تكون مادية كتوريد الكهرباء والغاز، وتوفير وسائل النقل وتقديم الإعانات الاجتماعية. كما قد تكون معنوية وغير مباشرة كما هو الحال بالنسبة لتحقيق الدفاع والأمن."²

¹ - حماد محمد شطا، تطوّر وظيفة الدولة: نظرية المرفق العام، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1984، ص 139.

² - ضريفي نادية، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية حالة عقود الامتياز، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2012، ص 37.

أما شوفالبي فقد عرّف المصلحة العامة تعريفاً أشمل وأحدث: "هي هدف سامي يدخل كهدف أساسي للعمل الإنساني سواءً الأشخاص العامة أو الأشخاص الخاصة، وهي سبب وجود القانون ككل وليس المرفق العام فقط."

- أهمّ صفة تميّز المصلحة العامة هي المرونة، يحدّد مجالها قانون الدولة في زمان ومكان ونشاط محدّد، وطنياً أو محلياً.
- المصلحة العامة فكرة واسعة تتعدّى المرفق العام لفكرة القانون، وتعتبر الرّكيزة الثانية لقيام الدولة بعد السّلطة، وتعتبر مصدرًا لاستمداد شرعيّتها.
- تأثر مفهوم المصلحة العامة بالتطور الذي شهده النّظام السياسي الجزائري، وعلى رأسه تراجع احتكار الدولة للأنشطة التّنمويّة وخصوصة المؤسسات العامة، وبالتالي بروز فواعل جديدة أهمّها القطاع الخاصّ، الذي أصبح يُعنى بتقديم الخدمات العموميّة. وبالتالي نقض فكرة احتكار المرفق العام لمهمّة تحقيق المصلحة العامة.
- وهذا ما يتوافق مع النّقد الذي قدّمه جوليان مارغولي للفكرة التي تؤكّد على أنّ المنفعة العامة لا تكون مجالاً للتنافس السّوقي، خاصّة مع بروز القطاع الخاص في مجال تفويض بعض المرافق العامة. فبالنسبة إليه هناك بعض المنافع العامة التي يمكن أن تكون محلّ منافسة كالتّعليم والصّحة والطّرق. كما انتقد روبرت دورفمان فكرة عدم إقصاء المنفعة العامة لأيّ مواطن، فبالنسبة إليه توجد بعض المنافع العامة التي يؤدي استهلاكها من قبل البعض إلى إقصاء الآخرين من الانتفاع بها، كالجسور والطّرق والنوادي الرّياضيّة وغيرها.¹
- تطوّرت أنواع المصلحة العامة نظراً لتطور وتوسع مجالات تدخل الدولة وقطاعات نشاطاتها، حيث لم تعد تقتصر على مصالح إداريّة وخدميّة، بل اتّسع مجالها للقطاع الصّناعي والتّجاري والتّنموي.
- تحديد المصلحة العامة يتمّ إمّا في نصّ الدّستور "وتسمّى في هذا السّياق المقومّات الأساسيّة للمجتمع"، وإمّا من خلال نصوص قانونية يقوم المشرّع من خلالها بإنشاء مرافق عامّة تعنى بتحقيق مصلحة عامّة يحددها في النّص القانوني. كما يتمّ تحديد المنفعة العامة من قبل الأجهزة الإداريّة

¹ - سلوى تيشات، آفاق الوظيفة العموميّة الجزائرية في ظلّ تطبيق المانجمنت العمومي الجديد بالنظر إلى بعض التجارب الأجنبية "نيوزلندا، فرنسا، والولايات المتّحدة الأمريكيّة"، رسالة مقدّمة لنيل شهادة الدكتوراه في علوم التسيير، تخصّص تسيير المنظّمات، كليّة العلوم الاقتصاديّة والتّجاريّة وعلوم التسيير، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، الجزائر، 2015، ص 24.

المكلفة والمحوّلة قانونيًا مستغلة سلطتها التقديرية، في ظلّ غياب نصوص قانونية تحدّ من حرّيتها في هذا الشأن، وفي حالة غياب نصّ تشريعي معرّف للمنفعة العامة، يمكن للقاضي التّدخل لوضع بعض المعايير للتّحقّق من توفّرها.¹

— إنّ إيكال مهام تقديم خدمات عامة للقطاع الخاصّ الذي يسعى في نشاطه لتحقيق أرباح خاصّة يتنافى مع مفهوم المرفق العامّ، غير أنّ الدّولة وفي هذه الحالة تضمن استمرار تقديمها للخدمات العموميّة من خلال حوصصة مؤسّسات عموميّة تضطلع بمهمة تقديم خدمة عمومية، أو من خلال التّعاقد مع القطاع الخاصّ.

ثالثا: تنفيذ السياسات العامة كعامل مساهم في تحقيق الاستقرار السياسي

تعرّف الموسوعة البريطانية الاستقرار السياسي بأنّه الوضع الذي يبقى فيه النّظام السياسي محافظاً على نفسه خلال الأزمات، بدون صراع داخليّ.

النّظام السياسي المستقرّ هو ذلك النّظام الذي تشهد مؤسّساته وتشكيلاته الحكوميّة حالة من الاستقرار المستمرّ نسبياً عبر الزمن، إضافةً لغياب مظاهر العنف بكافة أشكاله ومستوياته. وبالتالي فإنّ الاستقرار السياسي مرتبطٌ بطبيعة وشكل النّظام السياسي، حيث أنّ مستوى الاستقرار مرتبطٌ بقدرته على التّعامل مع الأزمات، واستغلال قوّته في إدارة الصّراعات القائمة داخل المجتمع بنجاح، وإيجاد حلول سلميّة في الأوقات المناسبة.²

خضع مفهوم الاستقرار السياسي للدراسة والتحليل من قبل العديد من المفكرين الغربيين الذين حاولوا تفسير أسباب تحقّقه أو انتفائه، وإيجاد المتغيّرات التي تؤثر عليه. وقد أجمعوا على مجموعة من المتغيّرات الاجتماعية، الاقتصادية، الطبقيّة، العرقية...

— ربط أفلاطون تحقّق الاستقرار السياسي بقدرة النّظام السياسي على تحقيق الإشباع والرّفاهيّة والأمن لأفراد المجتمع.

¹ - نجم الأحمد، المفهوم القانوني للمنفعة العامة في نطاق الاستملاك، مجلّة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية: المجلد 29، العدد 02، 2013، ص، ص، ص، 12، 13.

² - محمّد الصّالح بوعافية، الاستقرار السياسي، قراءة في المفهوم والغايات، مجلّة دفاتر السياسة والقانون: العدد 15، جوان 2016، ص 311.

— أما أرسطو فقد ركّز في تفسيره على طبيعة توزيع الثروات في المجتمع وحجم التفاوت فيها. حيث أنّ حدوث تفاوت واختلال كبير في التوزيع يحرّض أعمال العنف والثورات، وبالتالي يتمّ تفويض تحقّق الاستقرار السياسي، ويكرّس الصراع. وقد ذهب العديد من المفكرين هذا المذهب، وربطوا بين تحقّق الاستقرار السياسي والتوزيع العادل للثروة بين أفراد المجتمع، ومنهم ريمون أرون، وكارل ماكس.¹

— أما ليبست فقد أكّد بأنّ مفهوم الاستقرار السياسي هو محصّلة أداء النّظام السياسي الذي يعمل بكفاءة وفعاليّة في مجالات التنمية السياسيّة والاقتصاديّة والشرعيّة السياسيّة والفعاليّة.

من خلال ما تقدّم يمكننا التوصل لمجموعة من النقاط:

— ارتباط مفهوم الاستقرار السياسي بالوضعيّة الاقتصاديّة والاجتماعيّة السائدة بعلاقة طردية، حيث كلّما اتّسمت الوضعيّة الاقتصاديّة والاجتماعيّة بالاستقرار كلّما تحقّق الاستقرار السياسي؛

— ارتباط مفهوم الاستقرار السياسي بتحقيق مبادئ العدالة والمساواة بين جميع أفراد المجتمع، وانتفاء مظاهر التمييز؛

— ارتباط مفهوم الاستقرار السياسي بطبيعة العلاقة بين السلطة والمجتمع، سواء كانت علاقة صراع وسخط، أو علاقة تكامل وتشارك، ورضى.

— ينخفض مستوى الصراع ويتراجع في المجتمعات مع ارتفاع وانتعاش مستوى النمو الاقتصادي والتنمية ككل. في حين أنّ التخلف الاقتصادي وما تخلفه مظاهر الفساد السياسي تؤدّي إلى ظهور تفاوت اجتماعي قائم على تمّتع أقلية من الناس بامتيازات ماديّة ومعنويّة تؤهلها للعيش في رخاء على حساب أغلبية تعاني حالة من الحرمان والظلم القائم على التوزيع غير العادل للثروات والفوائض المالية.

— من شأن هذه المظاهر تعزيز التوتّرات الاجتماعيّة وخلق مناخ اجتماعي يسوده الخوف والغضب والكراهيّة، ما يؤدّي إلى ممارسات العنف.² ومن شأن ممارسات العنف من قبل الجماهير مقابلتها

¹ - محمد الصّالح بوعافية، مرجع سبق ذكره، ص 313.

² - فضل الله محمد إسماعيل، أزمة القرار السياسي في دول العالم الثالث دراسة في الفلسفة السياسيّة، دار الجامعة الجديدة، 2008، ص 29 30.

بعنف مضادّ ممارس من قبل الدّولة، وهذا قد يؤدّي في حالة تفاقمه إلى ثورات داخلية تهدّد استقرار الدّولة وأمنها.

علاقة تنفيذ السياسات العامّة بتحقيق الاستقرار السياسي:

يؤثّر نجاح تنفيذ السياسات العامّة أو فشلها عموماً سواءً كانت السياسة تنمية اقتصادية أو اجتماعية أو توزيعية بشكل مباشر أو غير مباشر في وضعية الاستقرار السياسي على مستوى الدّولة.

وقد ساهم رواد المدرسة الأدائية* "هاربي إكستين، فيرابند ليست، يوهان جالتونج" في بلورة التوجّه الرّابط بين الاستقرار السياسي والأداء الحكومي، وقاموا بتحديد مجموعة من القدرات التي يجب على الحكومة تحقيقها لضمان وضع سياسي مستقرّ:¹

- قدرة الحكومة على إصدار قوانين وسياسات إيجابية، والالتزام بتنفيذها بنجاح في المجتمع، وهذا يعزّز من مصداقيتها ويرفع مستويات التأييد الشعبي.
- قدرة الحكومة على إصدار قوانين وسياسات تعكس المطالب والانشغالات الحقيقية لغالبية أفراد المجتمع.
- قدرة الحكومة على تخفيض مستويات العنف السياسي واللّجوء إلى وسائل القهر إلى أدنى مستوياته، وهذا يعكس مستوى السّلم والوفاق الذي وصلت إليه الحكومة.

تنفيذ السياسات العامّة كعامل معزّز لشرعية النّظام السياسي:

الشرعية مفهوم سياسي مركزي مُستمد من كلمة شرع "قانون أو عرف ديني أو مدني معتمد وراسخ" يرمز إلى العلاقة القائمة بين الحاكم والمحكوم المتضمنة توافق العمل أو النهج السياسي للحكم مع

* المدرسة الأدائية هي واحدة من بين مجموعة من المدارس "السلوكية، النّظمية، البنائية، الوظيفية" التي حاولت دراسة وتحليل ظاهرة الاستقرار السياسي.

¹ - محمّد الصّالح بوعافية، مرجع سبق ذكره، ص 316.

المصالح والقيم الاجتماعية للمواطنين بما يؤدي إلى القبول الطوعي من قبل المواطنين بقوانين وتشريعات النظام السياسي.¹

وتقوم الشرعية على ثلاثة عناصر:²

— **العنصر الدستوري:** ومضمونه أن السلطة شرعية لأنها قامت وفق مبادئ البلاد الدستورية والشرعية.

— **عنصر التمثيل:** بمعنى أن الشرعية تقوم على اقتناع المحكومين أن الذين في السلطة يمثلونهم.

— **عنصر الإنجاز:** أي أن الشرعية تقوم على الإنجازات الكبيرة التي تنجزها أجهزة ومؤسسات السلطة لفائدة المجتمع.

يتفق مُنظِّرو مفهوم الشرعية على الأساس الذي تنطلق منه، وهو أن القبول الطوعي لمواطني دولة ما بالحكومة هو ما يجعلها شرعية. ويعتبر ماكس فيبر من أوائل المفكرين الذين تناولوا مفهوم الشرعية بالتحليل. حيث قام بنسبها لتلك النظم السياسية التي تقبل شعوبها بها وتعترف بها كنظم شرعية صالحة تستحق التأييد والطاعة. وأكد بأن تلك الشرعية تستقي من ثلاثة مصادر أو أسس وهي:

الشرعية التقليدية، الشرعية الكاريزمية، الشرعية العقلانية.³ غير أن القول بأن حكومة ما شرعية لا يعني بالضرورة أنها حكومة صالحة تخدم الصالح العام، بل يعني أن مواطنيها يعتبرونها ذات سلطات دستورية شرعية.⁴

أما لبيست فيرى أن الشرعية تكمن في قدرة النظام السياسي إقناع المجتمع بأن مؤسساته السياسية هي الأكثر ملاءمة له. أما الأفراد والجماعات فيقدرون مدى شرعية نظامهم السياسي من خلال تحديد

¹ - عمر فرحاتي، أزمة القيادة في الوطن العربي وإشكالية الصراع بين السياسي والعسكري دراسة حالة الجزائر، رسالة دكتوراه في العلوم السياسية، تخصص تنظيم سياسي وإداري، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2014، ص 46.

² - ثامر كامل محمد الخرزجي، مرجع سبق ذكره، ص 181.

³ - خميس حزام والي، إشكالية الشرعية في الأنظمة السياسية العربية مع إشارة إلى تجربة الجزائر، مركز دراسات الوحدة العربية، 2008، ص ص، 21، 22.

⁴ - المرجع نفسه، ص 23.

مدى تطابق قيمهم مع قيم ذلك النظام. وتبنى تلك القيم من خلال مواقف المواطنين اتجاه أشخاص وسياسات وقوانين ومؤسّسات الحكومة، إضافة لمدى التوافق بين المبادئ العامّة والإيديولوجية.¹

وبالتالي، فإنّ مصطلح الشّرعيّة يتحدّد معناه في تعبير المواطنين عن حالة الرّضا والقبول إزاء النّظام وممارسة السّلطة. وحالة الرّضا هذه تعتبر قيمة معنويّة تبنى على التّفاعل الإيجابي بين السّلطة والمواطنين، ويتمّ ذلك من خلال تكامل عنصرين اثنين: الوحدة الفعلية بين أهداف السّلطة وأهداف غالبية المجتمع؛ الممارسة الفعلية المعبرة عن هذه الوحدة في الأهداف، حيث تعتبر الممارسة والتّجسيد الفعلي للأهداف قاعدة بناء الشّرعيّة.²

مصادر الشّرعيّة:

— فعالية النظام السياسي كمصدر من مصادر الشّرعيّة: يرتبط تحقيق الرّضا المجتمعي واقتناع جميع أطراف المجتمع بشرعيّة النظام السياسي بقدرة هذا الأخير على تحقيق قدر معيّن من الفعالية في معالجة القضايا الداخليّة والخارجيّة التي تواجهه، كقضايا التنمية والعدالة الاجتماعيّة، وتحقيق الحريّات السياسيّة والاجتماعيّة، والحفاظ على الاستقرار السياسي والأمني، إضافة لقدرته على إدارة شؤون المجتمع بكفاءة وفعاليّة، ومدى قدرته على تنفيذ أهدافه وقراراته...³

فالفعاليّة عنصر مهم للنّظام السياسي من خلال مساهمتها في ترسيخ السّلطة على أسس قويّة تتميز بالاستمراريّة. فهي من خلال تحويل قوّته "النّظام السياسي" وشموليّة سيطرته من الكمّ إلى النوع تضمن تحويل انصياع وطاعة المجتمع له من القوّة والإجبار إلى الاقتناع والقبول والشّعور بالواجب اتجاهه، وبالتالي ضمان الطّاعة وتحقّق الاستقرار.⁴

وبالتالي، يعتبر عنصر الفعاليّة أهم عامل لتحقيق الشّرعيّة تعتمد عليه النّظم السياسيّة التي تعاني من عدم القدرة على تحقيقها من منطلقات الديمقراطيّة والاستقرار المؤسّساتي والاستقرار والتّوافق الإيديولوجي. حيث يتم اللّجوء في ظلّ هذه النّظم للخطط التّنمويّة، والإصلاحات الاقتصاديّة والاجتماعيّة، وتوسيع

1- خميس حزام والي، مرجع سبق ذكره، ص 25.

2 - المرجع نفسه، ص 29.

3 - المرجع نفسه، ص 251.

4- المرجع نفسه، ص 255.

نطاق الخدمات العموميّة الاقتصاديّة والاجتماعية وسياسات إعادة التّوزيع "دولة الرفاه"، وفتح المجال لبعض الممارسات الديمقراطيّة الشّكليّة.

– **تعزيز الثقة بين الحاكم والمحكومين:** يعتبر عامل الثقة أحد أهم عوامل ترسيخ شرعيّة النّظام السياسي وضمان مؤسّساته ورجاله لاستمرارهم على سدّة الحكم، حيث تعبّر الثقة عن علاقة متينة ذات أسس راسخة بين هؤلاء وبين القاعدة الشّعبيّة الواسعة.

رابعاً: الأهمية التّنمويّة لتنفيذ السياسات العامة

مفهوم التنمية: التنمية هي عملية إحداث مجموعة من التغيرات الجذرية الهادفة إلى إكساب المجتمع القدرة على التطور الذاتي المستمر بمعدل يضمن التحسن المتزايد في نوعية الحياة لكل أفراد، من خلال إتاحة الفرصة لهم للاستجابة لحاجاتهم الأساسية عن طريق الترشيد المستمر لاستغلال الموارد المتاحة وحسن توزيع عائد ذلك الاستغلال¹. وهي بذلك تقوم على ثلاثة أبعاد :

- بعد اقتصادي: يتمثل في تحقيق النمو الاقتصادي،
- وبعد اجتماعي: يتمثل في التوزيع العادل للثروة الناجمة عن البعد الاقتصادي،
- وبعد بيئي: يتمثل في الاستغلال العقلاني للموارد الطبيعية بهدف تحقيق حاجات الجيل الحالي والأجيال المستقبلية.

برزت الأهميّة الاقتصاديّة لتنفيذ السياسات العامة من خلال الدور الذي تلعبه السلطات العموميّة في مجال تدخّلها في ضبط ومراقبة ودعم الأنشطة الاقتصاديّة والاستثماريّة، ويمكن إجمال مجالات تدخّل الدّولة في النّشاط الاقتصادي بفضل سياساتها في ما يلي²:

تعزيز نشوء الأسواق؛ مواجهة قصور الأسواق واختلال توازنها؛ تقليص مظاهر عدم المساواة وتحقيق مستوى الفعاليّة الأمثل في تخصيص الموارد؛ تصحيح العقلائيّة المحدودة للفواعل الاقتصاديّة.

¹ – محمد حسن دخيل، إشكاليات التنمية الإقتصادية المتوازنة: دراسة مقارنة، ط1، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2009، ص ص 16، 17.

²-Antoine Bozio, Julien Grenet, **économie des politiques publiques**, Edition La découverte, Paris, 2010, p 09.

السياسات والبرامج التنموية: هي مجموعة من المخططات، البرامج، والمشاريع المختلفة التي تقوم الدولة بتسطيها وصياغتها وفق تصور ونسق فكري محدد خلال فترة زمنية معينة، قصد تحقيق أهداف طويلة المدى. وبمعنى آخر، هي إطار نظري يعكس رؤيتها لنمط وصيغة التنمية التي تريد تحقيقها وهيكل محدد لتجسيد أهداف التنمية بمخلف أشكالها.

تظهر أهمية تنفيذ السياسات العامة التنموية من خلال الدور التّدخلي للدولة في النّشاطات الاقتصادية والاجتماعية عموما عبر السياسات العامة والبرامج والمخططات التنموية التي تصنعها وتتابع تنفيذها.

وكمثال على ذلك نذكر برامج الإنعاش الاقتصادي 2001-2014:¹

سياسة الإنعاش هي أحد أدوات الاقتصاد الكلي ذات التّوجه الكينزي، التي تتمّ في إطار استخدام سياسة الميزانية لإنعاش الطلب الكلي " أو العرض الكلي"، وإعادة بعث اقتصاد ما يعاني من حالة ركود، من خلال زيادة الإنفاق لتحفيز الإنتاج بما يحقّق ارتفاعا لمعدّلات النمو وامتصاص للبطالة. وتعتبر سياسة الإنعاش سياسة ظرفيّة يتمّ من خلالها السّعي لتحقيق تلك الأهداف في المدى القريب.²

تمّ بعث برامج الإنعاش الاقتصادي مباشرة بعد عودة الاستقرار السياسي والأمني الذي شهد اضطرابا وتدهورا كبيرا خلال العشريّة السّوداء، والذي كانت له آثار مدمّرة للبنية الاقتصادية والاجتماعيّة بالجزائر.

سمح تحسّن الوضعيّة الماليّة للخزينة العموميّة للجزائر مطلع ال2000 والمرتبب بانعاش سوق النفط وارتفاع أسعاره في الأسواق الدوليّة بالتّحوّل في السياسات الاقتصادية المنتهجة نحو التّوسع في الإنفاق العام من خلال برمجة سلسلة متتالية ومتكاملة من البرامج الاستثماريّة العموميّة.

1- علام عثمان، واقع المناخ الاستثماري في الجزائر مع الإشارة لبرامج الإنعاش الاقتصادي 2001-2014، الملتقى العربي الأول حول:

العقود الاقتصادية الجديدة بين المشروعية والثبات التشريعي، 25-28 جانفي 2015، مصر، ص 04.

2- محمد مسعي، سياسة الإنعاش الاقتصادي في الجزائر وأثرها على النمو، مجلّة الباحث: العدد 10، 2012، ص 148.

فقد سجّلت أسعار النفط منذ سنة 1999 ارتفاعا كبيرا ساهم بقوة في تمويل الاقتصاد الوطني، حيث أنّ نموّ الصادرات النفطية ساهم في الرّفْع من الإيرادات العامّة التي بلغت سنة 2012 الـ 3455,6 مليار دج. بينما لم تتجاوز سنة 2000 الـ 1124,93 مليار دج.¹

وبالتالي فقد تكفلت السلطات العمومية بوضع برامج وسياسات مستعجلة في سبيل دعم التّمو الاقتصادي وتحسين المستوى المعيشي للمواطنين.

تمثلت برامج الانعاش الاقتصادي 2001-2014 في ثلاثة برامج رئيسية:

– برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي 2001-2004 Programme de soutien à la croissance

(ND) économique: خصّص له غلاف مالي قدر بـ 525 مليار دج تمّ توزيعها على القطاعات التالية: البنية التحتية والأشغال الكبرى 40,1%، تنمية بشرية ومحلية 38,8%، الفلاحة والصيد البحري 12,4%، دعم الإصلاحات 8,6%.

– برنامج دعم التّمو 2005-2009 Programme complémentaire de soutien à la croissance

(NF) croissance: هو سياسة اقتصادية تهدف إلى تسريع وتيرة التّمو من خلال دعم الاستثمارات المحلية والأجنبية، واستحداث مناصب شغل في مختلف القطاعات الإنتاجية. وتحديث وتوسيع الخدمات العامّة والبنى التحتية. وخصّص له في سبيل ذلك غلاف مالي ضخم قدر بـ 4202,7 مليار دج، تمّ توزيعها على القطاعات التالية: برنامج تحسين معيشة السّكان 45%، برنامج تطوير البنية التحتية 40,5%، برنامج دعم التنمية الاقتصادية 8%، تطوير الخدمة العمومية وتحديثها 4,8%، برنامج التكنولوجيات الجديدة والاتّصالات 1,1%.

– برنامج توطيد التّمو "برنامج دعم التّمو الاقتصادي" 2010-2014 Programme de consolidation à la croissance économique

(NK) économique: يندرج برنامج توطيد النمو ضمن الجهود الحكومية لتعزيز التنمية الشّاملة، ومواصلة ديناميتها وذلك من خلال استكمال المشاريع التي تمّ إطلاقها في إطار برنامج دعم التّمو، وإطلاق مشاريع جديدة. وقد خصّص لهذا البرنامج غلاف مالي قدر بـ 21214 مليار دج.

¹ - نصير احمد، بنين بغداد، سياسة الموازنة العامة وتأثيرها على مؤشّرات الأداء الاقتصادي في ظل برامج الإنعاش الاقتصادي حالة الجزائر للفترة 2001-2015، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات: العدد 12، ص52.

من أهم أهداف هذا البرنامج تدعيم النمو الاقتصادي من خلال السعي لتحقيق التنويع والرفع من القدرة التنافسية للاقتصاد الوطني كمرحلة تحضيرية للاندماج في الاقتصاد العالمي. وتم توزيع الغلاف المالي لهذا البرنامج على القطاعات التالية: التنمية البشرية %49,5، تطوير البنية التحتية %31,5، تحسين الخدمة العمومية %8,1، التنمية الاقتصادية %7,6، الحد من البطالة %1,7، البحث العلمي %1,6.

إضافة لبرامج تكميلية أخرى تحللت إنجاز هذه البرامج، كالبرنامج التكميلي 2004-2005. والبرنامج الخاص بتنمية مناطق الجنوب 2006-2009.

خامسا: أهمية تنفيذ السياسات العامة في تحقيق التنمية المحلية

التنمية المحلية هي عملية إثراء وتميز للنشاطات الاقتصادية والاجتماعية في منطقة معينة انطلاقا من التعبئة والتنسيق بين مواردها وطاقاتها.

كما تعرف بأنها عملية تغيير تتم في إطار سياسة عامة محلية تعبر عن احتياجات الوحدات المحلية، وذلك من خلال التزام وقدرة المسؤولين المحليين على استغلال مجموع الموارد المحلية المتوفرة وإدارتها بالمشاركة الشعبية للمواطنين في صنع وتنفيذ ومتابعة تلك السياسات، والاستفادة من الدعم الحكومي المادي والمعنوي، في سبيل تحسين مستويات المعيشة والارتقاء بها.¹

وبالتالي فإنها تضمن تحقيق تعاون فعال بين جهود السكان وجهود السلطات العمومية، من خلال إثارة وعي المجتمع المحلي بأهمية المشاركة في التفكير وإعداد وتنفيذ المشاريع التنموية على المستوى المحلي آخذين بعين الاعتبار الميزة النسبية للمنطقة والموارد التي تزخر بها " الموارد الطبيعية، الموقع الجغرافي، البنى التحتية المتوفرة في المنطقة، الأنشطة والتوجهات الاستثمارية والحرفية الغالبة في المنطقة..."، في سبيل تحسين الظروف الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والحضارية للتجمعات والوحدات المحلية، والارتقاء بالمستوى المعيشي عموما.

تبرز أهمية تحقيق التنمية المحلية من خلال دورها في:

— تحقيق تنمية إقليمية متوازنة عبر كل ولايات الوطن؛

¹ - اسليماني محمد، بايزيد علي، أهمية الإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة، مجلة الاقتصاد والتنمية: العدد 02، المجلد 02، ص

- إنعاش المناطق المحليّة، وفتح مجال الاستثمار أمامها خاصة بفضل بعث المؤسسات الصّغيرة والمتوسّطة ودعم إنشائها ومرافقتها؛
- تعزيز علاقة الثقة بين المواطن ومؤسسات الدّولة بفضل خصائص الإدارة المحليّة التي تقرّب الإدارة من المواطن وتفتح له مجال المشاركة في تسيير محيطه المحلّي، وتسمح له بالاحتكاك المباشر مع المسؤولين في الإدارات المحليّة؛
- تفعيل عمليّة التنمية المحليّة يساهم في رفع المستوى المعيشي للمواطن في بيئته المحليّة ويوفر له مختلف الخدمات العموميّة " البنى التّحتية كالطّرق وتوصيل المياه والغاز والكهرباء وشبكة الهاتف والإنترنت وغيرها، التعليم، الصّحة، النّقل، الأسواق الجوّاريّة، تسيير النّفايات، الرّياضة وفضاءات التّرفيه،.." هذا ما يجعله في غنى عن التّقل إلى المدن الكبرى ويقلّل بالتالي من مظاهر التّزوح نحوها.
- من أهم عوامل نجاح تنفيذ السياسات والبرامج التنموية المحليّة هو مشاركة المجتمع المحلي فيها سواءً من حيث المشاركة في التّخطيط للتنمية المحليّة، أو المشاركة في تنفيذ مشروعات التنمية المحليّة، أو المشاركة في متابعة وتقييم مشاريع التنمية المحليّة:¹
- المشاركة في التّخطيط للتنمية المحليّة: إنّ فتح المجال للمشاركة في تحديد الأولويّات التّنمويّة المحليّة وصياغة الأهداف التّنمويّة ووضع البرامج، بمساهمة كل الأطراف المعنية في المجتمع المحلّي من خلال لقاءات واجتماعات دوريّة تتخلّلها مناقشات جماعيّة واقتراحات وانشغالات تؤخذ بعين الاعتبار، يضمن تحقيق التّفاهم بين السّلطات الرّسمية والمواطنين. إضافة لأنّ المشاركة في التّخطيط تحول دون تسجيل انحرافات كبيرة في تنفيذ السياسات التّنموية وذلك بفضل ما توقّره من فرص للحصول على معلومات وإحصائيّات دقيقة واقعيّة من الميدان.
- المشاركة في تنفيذ المشاريع التّنمويّة: يمكن للمواطنين المشاركة في التنفيذ فعليّاً سواءً بدعمهم المالي أو التّظيمي أو بالموارد الماديّة والعتاد إضافة للجهد البدني، كما يمكنهم المشاركة المعنويّة من خلال التّأييد والموافقة على محتوى تلك السياسات.

¹ - حجاب عبد الله، التنمية المحليّة: النظريّات الاستراتيجيّة والأطراف الفاعلة في تحقيقها، مجلّة الدّراسات القانونيّة والسياسيّة: العدد 06، جوان، 2017، الجزائر، ص ص، 263، 264.

— المشاركة في متابعة وتقييم المشاريع التنموية المحلية: هناك العديد من الآليات التي تسمح للمواطنين بالمساهمة في تقييم السياسات التنموية المحلية ونقدها ، ومن أهمها استطلاعات الرأي، الاستعانة بالصّحافة المحليّة، نقل الانشغالات لممثليهم بالمجالس الشعبيّة البلدية واستخدام المساءلة على مستواها، عقد جلسات الاستماع، وغيرها.

خصّصت الجزائر العديد من البرامج والسياسات التّنموية المحليّة للمناطق الريفيّة والصّحراوية والهضاب العليا:

ففي إطار التنمية المحليّة وفي سبيل تعزيز العدالة والمساواة في التنمية الإقليميّة، وإتاحة فرص تنمية متكافئة لأفراد المجتمع عبر كامل الإقليم الوطني، خصّصت السّلطات العمومية برامج لتسريع النّمو بالمناطق الداخليّة والصّحراوية التي تعاني تراجع تنموي كبير مقارنة مع المناطق الشماليّة، وهي عبارة عن برامج تكميليّة لبرنامج دعم النّمو 2005-2009 ، تتمثل في: -البرنامج التكميلي لفائدة ولايات الجنوب جانفي 2006، والذي خصص له غلاف مالي قدر ب 377 مليار دج-البرنامج التكميلي لفائدة مناطق الهضاب العليا، فيفري 2006، وخصص له غلاف مالي قدر ب 693 مليار دج.¹

كما يمكننا في هذا السياق الإشارة إلى سياسة التّجديد الرّيفي والفلاحي 2009-2014 كسياسة عامة محلية يهدف تنفيذها لتحقيق تنمية ريفية متوازنة في الجزائر:

ترتكز سياسة التّجديد الفلاحي والرّيفي على القانون التّوجيهي للزّراعة الصّادر في أوت 2008. تسعى هذه السياسة لتحقيق أهداف استراتيجية تتمثل في تأمين المستثمرين الفلاحيين من ناحية العقار؛ مواصلة التّدعيم المالي لصالح التّجديد الفلاحي "من خلال مسح الدّيون، التّحفيز، الدّعم، المنح والقروض"؛ دعم الاستثمار العمومي في مجال الموارد المائيّة لتطوير الفلاحة؛ مرافقة التّجديد الفلاحي عبر تعبئة القطاع الصّناعي؛ تنظيم مهنة الفلاحة وفتح آفاق مستقبلية للتّصدير. أمّا بالنّسبة للأهداف الخماسيّة لهذه السياسة فتمثّل في:

— تنفيذ 10200 مشروع جوازي للتّنمية الريفيّة المندجة في 2200 منطقة ريفيّة لصالح 730000 أسرة ريفيّة؛

¹ - علام عثمان، مرجع سبق ذكره، ص 7.

- تـمـين 8 مـلايين هـكتار في المـنـاطق السـهـيـبـة والجـبـليـة والصـحـراوـيـة من أصل 50 مليون هـكتار من الفـضـاء الـريـفي في الجـزائر؛
- اسـتـحـدات 750000 مـنـصب عـمـل دائـم خـارج القـطـاع الفـلاحي بـالنـسـبـة للمـنـاطق الفـقـيرـة والمـحـرومـة.¹
- تـركـز سـياسـة التـجـديـد الفـلاحي والـريـفي عـلى ثـلاثـة ركـائـز مـتـكـامـلـة وهـي: التـجـديـد الـريـفي ، التـجـديـد الفـلاحي، والمـسـاعـدـة التـقـنيـة، إضـافـة إلى إطـار تـحـفـيزي يـرافـق البـرـامـج الثـلاثـة:
- **بـرنامـج التـجـديـد الـريـفي:** يـسـتـهـدف التـجـديـد الـريـفي تـحـقـيق تـنـمـية إقـليمـيـة ريفيـة شـامـلـة، مـنـسـجـمـة، ومـتـكـامـلـة من خـلال اشـتـمـالـها عـلى أبعـاد مـتـعـدـدة اقـتـصـادـيـة واجـتمـاعـيـة، وسـعـيـها لـتـحـقـيق تـنـويع اقـتـصـادـي في المـنـاطق الـريـفيـة. ويـعـتـبر الـهـدف النـهـائـي لـهـذه السـياسـة هـو تـحـقـيق تـنـمـية مـتـوازنة تـمـس كلّ الأقالـيم وتـتـفـادى إقـصـاء أو تـهـمـيش أيّ مـنـطقـة. ولا يـضـمـن تـحـقـيق هـذه الأهـداف إلا عـبر إشـراك كلّ الأطـراف المعـنـيـة بالبرنامـج والمـتمـثـلـة في كلّ الفـواعـل المـحـلـيـة من جـمـاعـات مـحـلـيـة، جـمـعيـات ومنظـمـات مهنيـة، مـسـتـثمـرون فـلاحيـون، حـرفيـون، مؤسـسات غير فـلاحيـة، مـصـالـح تقنيـة وإداريـة، هيئـات التـكوـين والقـرض.²
- **بـرنامـج التـجـديـد الفـلاحي:** تـركـز سـياسـة التـجـديـد الفـلاحي عـلى السـعي لـتـحـقـيق الأمان الغـذائي، والسـعي لـتـحـسين نـسـبـة نمو الإـنتـاج الفـلاحي بـالمـرور من نـسـبـة 6% في الفـتـرة 2000-2008 إلى نـسـبـة 8,33% ما بـين 2010-2014. ويـتمّ تـحـقـيق هـذه الأهـداف من خـلال عـصـرنـة وتـكـثـيف فـروع الإـنتـاج من خـلال دـعم الاسـتـثمـارات المـنـحـزة في هـذا القـطـاع ومنـح الأـولـويـة للفـروع المـتـعلـقـة بالمـواد ذات الاسـتـهـلاك الواسـع.
- **بـرنامـج تـقـويـة القـدرات البـشريـة والمـسـاعـدـة التـقنيـة:** يـسـتـهـدف هـذا البـرنامـج إدماج مـخـتـلف الفـواعـل في تـنـفـيـذ سـياسـة التـجـديـد الـريـفي والفـلاحي نظرا لأهميـة دورهم في تـحـقـيق أهـدافها. وذلـك من خـلال ما يـقـدمه من عـصـرنـة مـناهـج الإـدـارـة الفـلاحيـة؛ واسـتـثمـار هام في البـحث والتـكوـين والإرشاد الفـلاحي بـغـرض تـشـجـيع وضع تقنيـات جـديـدة وتـحوـيلها السـريع في الوـسـط الإـنتـاجي؛ إضـافـة لـتـعـزـيز القـدرات

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الفلاحة والتنمية الريفية، مسار التـجـديـد الـريـفي والفـلاحي، عرض وآفاق، ماي 2012، ص 10.

² - المرجع نفسه، ص ص 6، 7.

المادية والبشرية لكل المؤسسات المكلفة بدعم منتجي ومتعاملي القطاع؛ وتعزيز مصالح الرقابة والحماية البيطرية والصحة النباتية ، ومصالح تصديق البذور والشتائل والرقابة التقنية ومكافحة حرائق الغابات. كما يتمحور البرنامج على مختلف أشكال تقوية القدرات البشرية من خلال التكوين ، وتقديم الاستشارات، ومرافقة الفئات المستهدفة من البرنامج، فضلا عن تعزيز الاتصال بمختلف الفواعل من أجل تحسيسهم وتجنيدهم للمشاركة في البرنامج.

بالنسبة للأجهزة الإدارية المكلفة بتنفيذ سياسة التجديد الريفي والفلاحي فتمثل في:

- هيئات عمومية تتكفل بضبط السوق الفلاحية والغذائية، وضبط العقار الفلاحي؛ الإدارة المركزية؛ لجان تنفيذية للولاية يتم توظيفها عبر المناقصات وعقود التجارة؛ الإدارة اللامركزية وتمثل في البلديات الريفية والهيئات الموزعة حسب المناطق الطبيعية، كالمحافظة السامية لتطوير السهوب، ومحافظة تطوير الزراعة في المناطق الصحراوية؛ إلى جانب مديريات المصالح الفلاحية ومحافظة الغابات.
- وتمثل أهم إنجازات السياسة التي تم تسجيلها سنة 2011 في: 900000 مستثمر فلاحي مسجل على مستوى الغرفة الوطنية للفلاحة؛ 150000 شريك لدى الصندوق الوطني للتعاقد الفلاحي و300000 مستعمل؛ 1091 تعاونة فلاحية معتمدة و84000 منخرط؛ 681200 أسرة معنية بالمشاريع الجوارية للتنمية الريفية المندجة، وهو ما يعادل 3649456 من سكان الأرياف المتمركزة في المناطق النائية والمعزولة.

سادسا: أهمية تنفيذ السياسات العامة في تحقيق الاستقرار الاجتماعي

يتحقق الاستقرار الاجتماعي في ظلّ توفر العدالة الاجتماعية على مستوى الدولة، وانتفاء مظاهر الإقصاء أو الاستبعاد الاجتماعي التي يمكن أن تتولد جزاء ممارسات الفساد خلال تقديم الخدمات العمومية، وتنفيذ السياسات العامة والبرامج التنموية التي تكون موجهة بالأساس لكامل أفراد المجتمع بالعدل "باعتباره أهم محددات تحقق التنمية الشاملة".

تعريف الاستقرار الاجتماعي:

عرّف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في تقريره حول التنمية البشرية الصادر سنة 2014 المجتمع المستقرّ بأنه: ذلك المجتمع الذي يسعى لتحقيق رفاهية جميع أفرادهِ، ويقضي على مظاهر الإقصاء والتهميش، ويخلق شعورًا بالانتماء وتعميق الثقة، ومنح أفرادهِ فرصًا للحراك والارتقاء. في حين أنّ الافتقار لهذه العناصر يعني ملازمة الاضطرابات التي تتعزّز في ظلّ غياب العدالة الاجتماعية.

كما قدّمت منيرة دريدي تعريفًا للاستقرار الاجتماعي أبرزت من خلاله أهمية الاتصال الفعال على مستوى بنية وهياكل النظام السياسي، والذي يتمّ بفضلهِ ضمان حركية فعالة لعمليات النظام وتفاعلاته مع بيئته¹:

"الاستقرار الاجتماعي من منظور اتصالي وتنموي يشير إلى الوضع الذي يميّز فيه المجتمع بغياب مختلف أشكال الاحتجاجات كمؤشّر على فعالية القنوات الاتصالية الرسمية في أداء وظيفة نقل المدخلات من القاعدة إلى القمة، وعلى فعالية النظام السياسي في صياغة وتنفيذ مخرجات تتلاءم مع المطالب المجتمعية، وفي إدارة مصالح المجتمع المتضاربة بما لا يدعُ مجالًا لاستبعاد وحرمان أي فئة من الحقّ في التنمية."

أمّا عن مفهوم العدالة الاجتماعية، فقد قدّم إبراهيم العيسوي في كتابه "العدالة الاجتماعية والنماذج التنموية مع اهتمام خاص بحالة مصر وثورتها" تعريفًا شاملاً ومفصّلاً مفاده بأنّها:

"الحالة التي ينتفي فيها الظلم والاستغلال والقهر والحرمان من السلطة أو الثروة أو من كليهما، والتي يغيب فيها الفقر والتهميش والإقصاء الاجتماعي، وتندم الفروق غير المقبولة اجتماعياً بين الأفراد والجماعات والأقاليم داخل الدولة، ويتمتع فيها الجميع بحقوق اقتصادية واجتماعية وسياسية وبيئية متساوية، وحرّيات متكافئة، ويعمّ فيها الشعور بالإنصاف والتكامل والتضامن والمشاركة الاجتماعية، ويتاح فيها لأفراد المجتمع فرص متكافئة لتنمية قدراتهم وملكاتهم، وإطلاق طاقاتهم من مكانها، وحسن توظيفها لمصلحة وما يكفل له إمكانية الحراك الاجتماعي الصّاعد من جهة، ولمصلحة المجتمع من جهة

¹ - منيرة دريدي، دور التنمية الريفية في تعزيز الاستقرار الاجتماعي في الجزائر 2000-2014، رسالة مقدّمة ضمن متطلبات نيل شهادة دكتوراه في العلوم السياسية، تخصّص اتّصال وتنمية، المدرسة الوطنية العليا للعلوم السياسية، الجزائر، نوفمبر 2018، ص 72.

أخرى، والتي لا يتعرّض فيها المجتمع للاستغلال الاقتصادي وغيره من مظاهر التبعيّة من جانب مجتمع أو مجتمعات أخرى.¹

من خلال ما قدّمناه من تعاريف حول مفهوم الاستقرار الاجتماعي والعدالة الاجتماعية، يمكننا استخلاص أهمّ العوامل التي يجب توفّرها لتحقيقه:

– تحقّق مفهوم المساواة والتكافؤ في الفرص التي توفّرها مختلف مؤسسات الدولة بالنسبة لأفراد المجتمع مهما كانت الفئة التي ينتمون إليها وعبر كامل الإقليم الوطني، وهذا يعكس مفهوم التنمية المتوازنة المستدامة.

– توفير خدمات عموميّة ذات نوعيّة لكامل أفراد المجتمع دون تمييز.

– الاستجابة الفعّالة للمطالب المجتمعيّة من خلال تنفيذ السياسات والأهداف التّنمويّة.

– نشر المعلومات والإعلانات والإحصائيّات "كإعلانات المسابقات الوطنيّة للتوظيف أو للاتحاق بمناصب في التّكوين والتّعليم، وإعلانات الصّفقات العموميّة، ومزايا الاستثمار، وغيرها" بكل شفافية وموضوعيّة لضمان المنافسة التّزيهة للحصول عليها، وحرية الوصول إليها بالنسبة لكلّ طالبيها.

– التوزيع العادل للثروة.

– من شأن الشّعور بالعدالة والإنصاف الذي توفّره هذه الممارسات تحفيز أفراد المجتمع ومؤسّساته على التنافس الإيجابي والبناء في سبيل تحقيق أهدافهم الخاصّة والعامة "استثمارات ومبادرات اجتماعيّة وغيرها" تعود بالنّفع عليهم وعلى المجتمع ككلّ.

بالمقابل، فإنّ غياب العدالة الاجتماعية يؤدّي إلى آثار جدّ سلبية تزعزع حالة الاستقرار الاجتماعي، وتؤدّي إلى حالة من السّخط النّاتج عن حالة الشّعور بالحرمان والاستبعاد لدى فئات عريضة من المجتمع، ينجّر عنها ثورات وأحداث عنف.

ويمكننا في هذا السّياق تقديم تعريف لحالة اللّاستقرار الاجتماعي:¹ "بأنّها ذلك الوضع الّذي

يواجهه المجتمع خلال فترات زمنيّة متفاوتة "قصيرة، أو طويلة، أو متقطّعة"، ممتدّة أو محصورة إقليميّة، تأتي

¹ – إيناس محمد الجعفرأوي، دراسة نقدية لكتاب إبراهيم العيسوي العدالة الاجتماعية والتّماذج التّنموية مع اهتمام خاص بحالة مصر وثورتها، مجلّة بحوث اقتصاديّة: العدد 71، 2015، ص175.

كمحصلة لعوامل مفاجئة أو تراكمية مرتبطة بالتنفيذ الميداني للسياسات العامة للدولة بمختلف قطاعاتها ومجالاتها. أو كانعكاس لعوامل خارجية، وتأخذ أشكال تعبيرية تتفاوت بين السلمية والعنفية.

الحرمان النسبي والاستبعاد الاجتماعي وتداعياتهما على الاستقرار الاجتماعي:

قام العديد من المفكرين بمحاولات تفسيرية لطبيعة العلاقة بين مستوى الحرمان لدى جماهير المواطنين ومستوى العنف من خلال مقاربات ونظريات عديدة.

الحرمان النسبي²: هو ذلك التوتر الذي ينشأ من التضارب بين ما ينبغي أن يكون وما هو كائن فعليًا فيما يتعلق بإشباع القيم الجمعية. وقد لعبت المجلة الأمريكية *the American Soldier* 1941 دورًا رائدًا في دراسة مفهوم الحرمان النسبي وقدمت صياغة لهذا المفهوم ساهمت في تفسير ظاهرة الإشباع المادي واللارضى عن مستوى الإشباع.

كما ساهم العديد من الباحثين في بلورة نظرية الحرمان النسبي على غرار كل من ROBERT DOWSE et JOHN HUGHES الذين أوعزا الاضطرابات التي تظهر في المجتمعات إلى الحرمان النسبي الذي يتشكل نتيجة عدم تمكن الأفراد من الحصول على الأشياء التي يسعون إليها والتي يعتبرونها ذات قيمة كالدخل، القوة، الحرية، العدالة، المكانة. وكنتيجة لذلك تولد وتنمو لديهم حالة من عدم الرضا والغضب والعداء تجاه الجهة التي تسببت في الحيلولة دون إشباعهم لحاجاتهم وتحقيقهم لأهدافهم وحصولهم على ما يعتبرونه حقًا لهم.

على هذا الأساس تم تعريف الحرمان بأنه الفجوة بين ما ينبغي أن يحصل عليه الأفراد وما يحصلون عليه فعلاً أو يعتقدون أنهم بإمكانهم تحقيقه.

هناك ثلاثة نماذج مفسرة لتشكيل الحرمان النسبي قام المفكر Ted Robert Gurr بصياغتها:

— الحرمان الطموحي Asperational deprivation: يتكوّن هذا النوع من الحرمان عندما تتطوّر طموحات الأفراد وتوقعاتهم وتكبر نتيجة عدّة عوامل كالّ تعليم والتّكوين والتّعرّض لثقافات جديدة

¹ - منيرة دريدي، مرجع سبق ذكره، ص 72.

² - محمد عبد الكريم الحوراني، الاستبعاد الاجتماعي والثورات الشعبية: محاولة للفهم في ضوء نموذج معدل لنظرية الحرمان النسبي، المجلة الأردنية للدراسات الاجتماعية: المجلد 05، العدد 02، 2012، ص ص، 231، 233.

ونتيجة ما تحمله وسائل التواصل الاجتماعي والإعلام وغيرها من نماذج باذخة لأنماط العيش في الدول المتطورة، في حين تبقى مقدرتهم على الإشباع الفعلي ثابتة.

- الحرمان المتناقص *decremental deprivation*: يتشكل هذا النوع من الحرمان نتيجة تناقص قدرات الإشباع وتحقيق القيمة لدى الأفراد في حين تبقى التوقعات والطموحات مرتفعة وثابتة. وبالتالي يتولد شعور بالإحباط والغضب نتيجة الخسائر المترتبة عن هذا الموقف.
- الحرمان التّقدّمي *progressive deprivation*: يتشكل هذا النوع من الحرمان نتيجة اختبار الأفراد وامتلاكهم لمجموعة من المكاسب غير أنّها لن تستمر، في حين أنّهم يفترضون بأن تلك المكاسب يجب أن تستمر.

أهم ما يميّز هذه النظرية أو المقاربة التحليلية والتفسيرية لمظاهر العنف والثورات الاجتماعية أنّها احتزالية نظراً لإهمالها لتحليل بيئة تشكّل الثورة وقيامها، حيث تعتمد في التفسير على البعد السيكولوجي لأفراد المجتمع فقط مُهملةً بذلك الأبعاد الأخرى التي لا تقل أهمية، كالبعد البيئي والمؤسّساتي، وتكريس الفساد، والبعد التاريخي وغيرها.

الاستبعاد الاجتماعي¹: يتكوّن الشّعور بالاستبعاد الاجتماعي لدى فئة من أفراد المجتمع يحسون بشكل مستمر بحرمانهم وعجزهم عن الاقتراب من الوسائل التي تعود عليهم بالنفع، إضافة لحرمانهم من الامتيازات والاستحقاقات في المستويات الاجتماعية المختلفة مقارنةً بأفراد آخرين لديهم فائض من الوسائل والمنافع، ينتج عنه قيامهم بردود أفعال وتحركات ونضالات وصراعات يخوضونها في سبيل استعادة أو اكتساب حقوقهم المسلوبة منهم. وبالتالي يعتبر الاستبعاد الاجتماعي حرماناً نسبياً ومزمناً، حيث يعتبر الفرد مستبعداً اجتماعياً إذا كان ظرف الحرمان مستمراً ويتّجه إلى مزيد من السوء عبر مرور الوقت.

ويرتبط تكوّن الشّعور بالاستبعاد الاجتماعي بمجموعة من المسببات:

- كالفقر والفقر متعدّد الأبعاد واللامساواة.
- إضافة إلى عمليّات بناءية مؤسّسية تكرس التّعطيل والخيبة والمنع، على مستوى البناء الهرمي لمؤسّسات الدولة.

¹ - عبد الكريم حوراني، مرجع سبق ذكره، ص 235، 237.

- إضافة لقضايا الصراع الاجتماعي والتغيرات الاجتماعية...
- تخلي الدولة عن مسؤولياتها اتجاه المجتمع.
- انتهاك التبادل التعاقدى للحقوق والواجبات بين أفراد المجتمع والدولة من خلال التلاعب بالمعايير.
- احتكار أصحاب القوة للفرض الاقتصادية والاجتماعية وحتى السياسية لأنفسهم.
- وبالتالي يعتبر الاستبعاد الاجتماعي مصدرا أساسيا من مصادر الصراعات الاجتماعية التي تؤدي إلى زعزعة الاستقرار الاجتماعي في الدولة ، والتي يكون لها آثار سلبية على استقرارها السياسي.
- كما يبرز دور الدولة ومؤسساتها في خلق هذا النوع من أنواع الأزمات الاجتماعية، من خلال ممارسات الفساد البيوي المتغلغل عبر كل مؤسساتها، والمسير لكل سياساتها وبرامجها وخدماتها.

المطلب الثاني: المكلفون بتنفيذ السياسات العامة

تقع مسؤولية تنفيذ السياسات العامة على عاتق العديد من المؤسسات الرسمية وغير الرسمية. فطبيعة السياسة محل التنفيذ وموضوعها واختصاصها ومستوى التنفيذ، والتكليف من قبل السلطة التشريعية يعتبران المحددان الرئيسيان للأجهزة التي تكلف بمهمة تنفيذ السياسات العامة.

المؤسسات الرسمية المكلفة بتنفيذ السياسات العامة:

للدولة دور أساسي في رسم وتنفيذ السياسات العامة، غير أن مستوى تدخل الدولة يختلف من نظام سياسي لآخر. فلكل نظام سياسي طبيعته وقيمه. ففي الدول الاشتراكية مثلا كان صنع وتنفيذ السياسات العامة مركزيا وحكرا على الدولة، فالحزب الحاكم يخطط البرامج والأجهزة الإدارية للدولة تنفذها. أما في الدول الرأسمالية ذات التوجه الديمقراطي فيتم صنع وتنفيذ السياسات العامة بمساهمة ومشاركة قوى سياسية واجتماعية ومنظماتية متعددة.

دور السلطة التشريعية في تنفيذ السياسات العامة:

تلعب السلطة التشريعية دورا مهما في عملية تنفيذ السياسات العامة، وذلك من خلال قيامها بوظيفة الرقابة على عمل الجهاز الإداري، نظرا للحق الذي تتمتع به لمراقبة الكيفية التي يتم بموجبها تنفيذ

القوانين التي قامت بسنّها¹. بالإضافة لقيامها بتقييم نتائج أداء الجهاز الإداري ومدى تحقيقه لأهداف السياسة العامة.

كما تظهر مساهمة السلطة التشريعية في تنفيذ السياسات العامة من خلال:

- تقديم قوانين ولوائح مفصلة، وهذا ما يؤدي إلى تقليص السلطة التقديرية للأجهزة الإدارية، وبالتالي تلتزم هاته الأخيرة بالخطوات والأوامر التي حددتها السلطة التشريعية.
- القيام بمهام تدرج ضمن الاختصاصات التنفيذية، كالمصادقة على الاعتمادات المالية السنوية للأجهزة الإدارية، أو المصادقة على قرارات إعادة تنظيم أجهزة الإدارة العامة.
- للسلطة التشريعية دور رقابي على أعمال السلطة التنفيذية، وهذا ما وضّحه الدستور الجزائري في كل من المادة 113: "يراقب البرلمان عمل الحكومة وفقا للشروط المحددة في المواد 94 و 98 و 151 و 152 من الدستور. يمارس المجلس الشعبي الوطني الرقابة المنصوص عليها في المواد من 153 إلى 155 من الدستور. حيث تتضمن المادة 151 مايلي: "يمكن لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة، ويكون الجواب خلال أجل أقصاه 30 يوم. كما يمكن للجان البرلمان الاستماع لأعضاء الحكومة." والمادة 152: "يمكن لأعضاء البرلمان توجيه أسئلة شفوية أو كتابية. كما يعقد كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بالتداول جلسة أسبوعية تخصص لأجوبة الحكومة على الأسئلة الشفوية للنواب وأعضاء المجلس."
- على الرغم مما توفّره مواد الدستور من سلطة للنواب لمساءلة أعضاء الحكومة إلا أنّ الواقع مناقض تماما لمحتواها. فواقع مهام السلطة التشريعية لا تتعدى تنفيذ اختيارات السلطة التنفيذية من خلال المصادقة على ما يعرض عليها من نصوص، بعد إجراء جلسات ومناقشات علنية "شكلية"، تسجّل فيها تحفظات وتقتراح تعديلات لا تؤخذ غالبا بعين الاعتبار.
- على الرغم أيضا من منح الدستور إمكانية إسقاط الحكومة للبرلمان من خلال رفض التصويت بالثقة، أو بالتصويت على ملتمس رقابة. إضافة لإقراره بحق الرئيس طلب قراءة ثانية في حالة اعتراضه على قانون صوت عليه البرلمان، إلا أنّ هذه الممارسات لا تتلاءم مع الواقع السياسي

¹ - ياهو محمد، العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في إطار دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، مدرسة الدكتوراه للقانون الأساسي والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2013، ص 12.

الجزائري الذي يفتقر للمناخ الملائم لتطبيق مثل هذه الإجراءات وعلى رأسها مبدأ الفصل بين السلطات إضافة لوجود معارضة حقيقية في البرلمان.

— من تداعيات هذا الاختلال في توزيع السلطات وتقويض ممارسة الحياة السياسية التعددية الحرة فعلياً، الحد من فرص النخب السياسية الناقدة، وتقويض نشاطها المتمثل في تقديم حلول وبدائل، وتقييد حركيتها وحركية مختلف الكوادر المدنية في تأدية مهامها خاصة إذا حدث صدام بين تلك المهام وبين مصالح النخب الحاكمة.

دور السلطة التنفيذية في تنفيذ السياسات العامة:

يعتبر الدستور الفرنسي الصادر في 04 أكتوبر 1958 أول دستور كرس التطورات التي مسّت صلاحيات السلطين التشريعية والتنفيذية، وأحدث انقلاباً في المفاهيم الدستورية الكلاسيكية، وهو ما أطلق عليه "مبدأ عقلنة العمل البرلماني"، حيث أقرت بمشاركة السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية في وظيفة التشريع وبالتالي تقليص مجال نفوذ البرلمان من حيث الرقابة على أعمال الحكومة ومن حيث ممارسة وظيفتها التشريعية.¹

وقد تأثرت المؤسسة التشريعية الجزائرية بهذا التوجه خاصة منذ دستور 1989، حيث أصبحت تمارس اختصاصاً تشريعياً منظماً بأحكام الدستور، وفسحت المجال أمام التنظيم في باقي المواضيع والقضايا. من أهم أسباب استحواد السلطة التنفيذية على جزء من صلاحيات السلطة التشريعية:

- نقص الكفاءة والتخصّص الفئّي بالنسبة للبرلمان، حيث أنّ مصدر خبرة وكفاءة الجهاز الإداري للدولة هو ديمومته واستمراره على عكس ما يشهده البرلمان من تجديد مستمرّ؛
- تطوّر وظائف الدولة وانتهاج آليات تطير جديدة للحياة السياسية؛
- امتلاك السلطة التنفيذية لجهاز إداري متشعب وضخم، وبنك معلومات شامل، وصلاحيات واسعة منحها القدرة على الحلّ السريع والفعال للمشاكل العمومية، وهذا ما حوّل لها الاستحواذ على هرم السلطة.

¹ - وليد شريط، مرجع سبق ذكره، ص 199.

تمتلك السلطة التنفيذية حق المبادرة بمشاريع قانونية، حيث يقوم الوزير المختص بتقديم مبادرة مشروع قانون، يتم إعداده من قبل الوزارة المعنية أو من قبل لجنة خاصة في حالة الحاجة. يتم إيداعه بعد ذلك على مستوى مجلس الوزراء للإثراء، كما يوزع على مختلف الوزارات لأخذ رأيها وملاحظاتها، ويضيف رئيس الجمهورية رؤيته وتوجهاته، أو يعدل بعض مضمينه، ويتم إعادته وفقا لذلك. ويرفق بمذكرة إيضاحية، ويعرض مرة ثانية على مجلس الوزراء للمناقشة والمصادقة عليه، ويتم إيداعه على مستوى مكتب المجلس الشعبي الوطني.¹

في إطار التعاون الفعال بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية فقد تمت الإشارة في مخطط عمل الحكومة لسنة 2017 لطبيعة التعاون الكامل بين الحكومة والبرلمان من خلال:

استعداد أعضاء الحكومة للرد على الأسئلة الشفهية والكتيبية للبرلمانيين والاستجابة لاستدعاءات اللجان الدائمة للبرلمان؛ تعاونها الكامل في دراسة جدول الأعمال المقترح من المعارضة البرلمانية وفقا لأحكام الدستور؛ استعدادها لدراسة كل مقترح قانون صادر من البرلمان في ظل احترام الدستور؛ تنظيم خلايا على مستوى الوزارة الأولى وعلى مستوى كل وزارة مختصة بالعلاقات مع البرلمانيين قصد تسهيل الإصغاء إليهم والتكفل بانشغالهم ذات العلاقة بالصالح العام كل في دائرته الانتخابية؛ إصدار تعليمات للولاة والولاة المنتدبين لتوطيد علاقة دائمة مع أعضاء البرلمان بشأن الدوائر الانتخابية لكل منهم، لاسيما فيما يخص تطلعات المواطنين وبرامج التنمية.

القطاع العام: الفاعل الرئيسي في تنفيذ السياسات العامة في الجزائر

يعرف القطاع العام بأنه: "تلك القطاعات التي تخضع للسيطرة الكاملة للدولة، حيث تعتبر الدولة وحدة اقتصادية تقوم بأنشطة اقتصادية مناظرة لأنشطة القطاع الخاص، وتشكل تلك الأنشطة الاقتصادية العامة جزء لا يتجزأ من الخطط والبرامج الاقتصادية للدولة."²

تتولى الدولة "القطاع العام"، الإشراف على العديد من المهام الاجتماعية والاقتصادية والتنموية التي يمكن تحديدها أهمها في النقاط التالية:¹

¹ - المرجع نفسه، ص 216.

² - عبده محمد فاضل الزبيعي، الخصخصة وآثارها على التنمية بالدول النامية، ط1، مصر: مكتبة مدبولي للنشر والتوزيع، 2004، ص14.

- **تخصيص الموارد:** يقصد به البحث عن الطريقة المثلى التي يتم من خلالها تقسيم الموارد الاقتصادية المتاحة بين القطاعين العام والخاص. كما يعرف بأنه توجيه الموارد نحو أفضل استخدام ممكن من خلال إزالة العوامل المؤدية للفشل في السوق كالاحتكار والمؤثرات الخارجية. حيث يستند ادعاء السلطات العمومية بقدرتها على التخصيص الأمثل للموارد المتاحة إلى فرضية مفادها أنّ آلية السوق قد تواجه عجزاً في تحقيق الكفاءة الاقتصادية المثلى في ظلّ سعيه لتحقيق الربح مهما كانت الظروف والتحديات.
- **توزيع الدخل وإعادة التوزيع:** يقصد بإعادة توزيع الدخل والثروة قيام السلطات العمومية بإعادة التوزيع الأولي للدخل في سبيل تخفيف التفاوت في تركّز الثروة لدى فئات محدودة، وذلك باستخدام أدوات السياسة المالية كالضرائب والإعانات والدعم وغيرها.
- **التدخل المباشر لتوجيه وتصحيح الانحرافات والاختلالات التي قد تمس توازنات السوق، وتحقيق التشغيل الكامل دون التسبب في ظواهر اقتصادية غير صحيحة كالتضخم أو العجز، من خلال أدوات السياسة المالية والسياسة النقدية.**
- **تقديم الخدمات العمومية:** فأجهزة الإدارة العامة تخدم مصالح جميع المواطنين من خلال ما تقدمه من خدمات عمومية. والخدمات العمومية سلع أو منتجات غير مادية وغير ملموسة تتميز بتزامن وتلازم عمليتي إنتاجها واستهلاكها، وقد عرفها فيليب كوتلر* بأنها: " نشاط مرتبط بعملية تبادلية يقدمها طرف ما لطرف آخر، تكون غير ملموسة ولا ينتج عنها أي ملكية، كما أنّ إنتاجها وتقديمها قد يرتبط أو لا يرتبط بمنتج مادي".²
- **توقر الرعاية للمواطنين في مختلف المجالات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية والأمنية.**

¹ - لكحل أمين، الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الجزائر، دراسة حالة شركة المياه والتطوير لوهران SEOR، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في المالية العامة، قسم العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، الجزائر، 2014، ص 15.

* هو باحث أمريكي من مواليد 27 ماي 1931 بشيكاغو، بروفيسور في التسويق الدولي والتسويق الاستراتيجي، بمدرسة KELLOGG لإدارة الأعمال التابعة لجامعة L'université Northwestern، وكذلك مستشار للعديد من المؤسسات الدولية والشركات متعدّدة الجنسيات. من أهم كتبه، كتاب إدارة التسويق الذي يعتبر كمصدر يرجع إليه لتدريس تخصص التسويق عبر مختلف الجامعات في العالم.

²-Philip KOTLER, **MARKETING MANAGEMENT**, 13^{ème} édition, Pearson Education, Paris, 2009, p 452.

— كما تتحمّل مسؤولية وضع السياسات العامة للدولة وتنفيذها.¹

من بين أهم أسباب هيمنة أجهزة الدولة على تنفيذ السياسات العامة:²

— احتكار الدولة لعوائد النفط، وبالتالي تركّز القدرة الماليّة لدى أجهزتها. حيث تعتمد على الرّيع البترولي لتمويل أنشطتها وبرامجها التّنمويّة،

— حيث أنّ الرّيع البترولي وما يوفّره لخزينة الدولة من إيرادات ماليّة هائلة يجعلها متفوّقة على أيّ فاعل آخر، ويمنحها فرصاً أكبر للنمو والتّوسّع وإنجاز مشاريع أكبر مع انعدام مفهوم المخاطرة خلال نشاطها. هذا ما يحدّ المجال أمام قوى اقتصاديّة أخرى قد تنافسها مستقبلاً وتُحصر نفوذها وتنافسها على السّلطة في مرحلة لاحقة.

— احتكار الدولة للدور التّنموي والاقتصاديّ يضمن استمراريتها وبقاءها، وارتباط المواطنين ومصالحهم بوجودها.

— الاعتماد على عوائد الرّيع البترولي لتضخيم دور الدولة الاقتصاديّ وتوسيع مجالات تدخّلها تعتبر وسيلة فعّالة للسيطرة على مختلف مجالات الحياة الاجتماعيّة، وحصر فرص الاستقلاليّة والمبادرات الخاصّة ومراقبتها وتحديد حجم نشاطها.

— استخدام الإنفاق العامّ كأداة لترسيخ التسلّط، وشراء السّلم الاجتماعيّ والولاء السّياسي بما يضمن استقرار النّظام السّياسي القائم، وصدّ كلّ محاولة للتّنافس على السّلطة من طرف فواعل لا تنتمي للتّخبة الحاكمة ومن يدور في فلكها. "يندرج الوظيف العمومي وما يحمله من خصائص سلبية، وتضخّم الجهاز الإداري والمركزيّة في اتّخاذ القرار والتدرّج الهرميّ للسّلطة ضمن هذه السّياسة، فهي تعكس درجة تغلغل الدولة ضمن مختلف القطاعات".

¹ - صلاح الدين الهيتي، مرجع سبق ذكره، ص 34.

² - دخان نورالدين، مزراق أمينه، الرّيع: السّند الاقتصاديّ للدولة في المجال السّياسي العربي، المجلّة الجزائريّة للدراسات السّياسيّة: المجلّد

إنّ واقع المجتمع في هذا الشّكل من أشكال الدّول "الرّبيّعة" يبرر ممارساتها التّسلطيّة إلى حدّ كبير ولا يرقى إلى محاسبتها:

— فهو لا يقوم بأيّ دور اقتصادي إنتاجي، ولا يساهم في تمويل خزينتها العموميّة، ولا يقوم بدفع الضّرائب "ذات العلاقة بالاستغلال والقيمة المضافة والنّشاط الصّناعي وغيرها". وبالتالي فمن الصّعب أن يُكوّن موقفاً جاداً وصارماً اتّجاه فعاليّة مؤسسات الدّولة ورفع سقف مطالبه وتوقّعاته وفرض التزامها اتّجاهه.

— حيث أصبحت العلاقة بين أجهزة الدّولة والمجتمع محصورة في طرف مانح وطرف متلقّي وغاب فيها التفاعل والتّكامل.

— هذا ما جعل وضع بنود وقواعد العقد الاجتماعي بين المواطنين "الرّعايا" والنّخبة الحاكمة في يد هذه الأخيرة، وذلك بالاعتماد على اتّفاق "اتّفاق ضمني" الطّرفين على "ضمان الولاء والمهادنة السياسيّة مقابل الحصول على المنافع الماديّة والماديّة وبعض الامتيازات".

دور السلطة القضائيّة في تنفيذ السياسات العامّة

تعتبر الرّقابة القضائيّة الوسيلة الأمثل لصيانة وحماية حقوق وحرّيات الأفراد، بحكم امتلاكها الوسائل الكفيلة بالحد من تعسف أو تجاوز السلطات العامّة الأخرى. فخضوع الأجهزة الإدارية لأحكام القانون يعتبر تجسيداً لمبدأ المشروعية.¹

وتظهر مساهمة السلطة القضائيّة في تنفيذ السياسات العامّة من خلال قيام أجهزتها بإجراء التحقيقات، وتطبيق اللوائح القانونيّة. بالإضافة إلى دورها في العمل على كشف مختلف التجاوزات القانونيّة والإجراءات التعسفيّة وممارسات الفساد على مستوى أجهزة الإدارة العامّة، وبالتالي تسهيل ودعم عملية التنفيذ وضمان تحقيق أهدافها.

فالقضاء الإداري مثلاً يتمتع بالعديد من السلطات التي تخوله التحكّم في المنازعات الإداريّة أو وقف تنفيذ القرارات الإداريّة المخالفة لأحكام القانون، أو الطعن في قرارات السلطات الإداريّة. كما يمكنه

¹ - عصام الدبس، النظم السياسيّة: أسس التنظيم السياسي، ط1، الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2010، ص132.

الحكم على الإدارة بتعويض المتضررين من القرارات التي يصنفها " كقرارات لا تتسم بالمشروعية"، ومن ثم إبطالها وإلغائها.

- وقد وضح الدستور الجزائري الدور الرقابي للسلطة القضائية على السلطة التنفيذية من خلال كل من المادتين 163: "على كل أجهزة الدولة المختصة أن تقوم في كل وقت وفي كل مكان وفي جميع الظروف بتنفيذ أحكام القضاء. ويعاقب القانون كل من يعرقل تنفيذ حكم قضائي."
- والمادة 161: "ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطة الإدارية."

المؤسسات غير الرسمية المساهمة في تنفيذ السياسات العامة

المجتمع المدني:

المجتمع المدني لغة: هو عبارة عن مركب من كلمتين لاتينيتين هما *société* وتعني مجتمع، و *civil* المشتقة من *civis* وتعني مواطن. ويقصد بلفظ المدني في هذا المركب أن يتميز المجتمع بالبعد المدني للنشاط والارتباط، وهذا ما ينتفي معه البعد السياسي والإيديولوجي.¹

عرّف البنك الدولي المجتمع المدني بأنه: "مجموعة المنظمات التطوعية التي تملأ المجال العام بين الأسرة والدولة، وتعمل لتحقيق المصالح المادية والمعنوية لأفرادها، وذلك في إطار الالتزام بمعايير وقيم الاحترام والتواضع والتسامح والقبول بالتعددية والإدارة السلمية للخلافات والنزاعات."

عرّفه عبد الحميد الأنصاري بأنه: "المجتمع الذي تتعدد فيه التنظيمات التطوعية التي تشمل النقابات والاتحادات والزوابط والأندية وجماعات المصالح وغير ذلك من الكيانات غير الحكومية. فهي تمثل الحضور الجماهيري وتعكس حيوية المجتمع ووعيه بقضايا بيئته، ما يجعله يستحدث مؤسسات موازية لمؤسسات السلطة تحول دون احتكارها وتفرداها بساحات العمل العام."²

¹ - نادية بونوة، دور المجتمع المدني في صنع وتنفيذ وتقييم السياسة العامة دراسة حالة الجزائر 1989-2009، مذكرة مقدّمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع سياسات عامة وحكومات مقارنة، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2010، ص 37.

² - عبد الحميد الأنصاري، الشورى وأثرها في الديمقراطية، القاهرة: دار الفكر العربي، 1996، ص 50.

وقد أجمع الباحثون المهتمون بهذا المفهوم على تحديد المؤسسات والتنظيمات التي تندرج ضمنه، وتمثّل في: ¹

التنظيمات النقابية والاتحادات المهنية؛ منظمات حقوق الانسان؛ تجمّعات أساتذة الجامعات؛ الجمعيات المدنية "خيرية، دينية، بيئية، نسوية، ثقافية، تطوعية..."، لجان الأحياء.

- تأخذ مشاركة المجتمع المدني في تنفيذ السياسات العامة شكل مقترحات، وحلول، وبدائل يتم تقديمها لصانع القرار في شكل برامج عمل. إضافة لضغوطات ونقد واقتراح تعديلات بخصوص بعض السياسات والقرارات التي لا تخدم مصالح وتوجهات المجتمع. كما قد تصل إلى درجة الضغط لإيقاف تنفيذ سياسة ما عبر استخدام الإعلام، والعمل الميداني كالمظاهرات، والإضرابات، وغيرها.
- يمكن لمؤسسات المجتمع المدني التأثير على تنفيذ السياسات العامة بفضل جهودها في تعبئة قطاعات من المواطنين وحملهم على المشاركة في الشأن العام، وإرساء مبادئ المسائلة والشفافية من خلال فتح المجال لنشر وتداول المعلومات بكل حرية. ولقد وضّحنا سابقا أنماط العمل والموارد الأساسية ومستويات التدخل التي يمكن لجماعات المصالح ومنظمات المجتمع المدني ممارستها.*
- إضافة لتنشئة أعضائها على قيم الديمقراطية، ودعم أجهزة الدولة عن طريق العمل المباشر، أو الخبرة.²

- وهذا ما وضّحه أنطونيو غرامشي عبر تقديمه للمفهوم الحديث للمجتمع المدني، حيث اعتبره امتداداً للدولة وجزءاً من بنيتها الفوقية*، يتم استغلاله وتطويعه بحيث يتشبع بإيديولوجيتها، ليساهم في إعادة إنتاجها. وبالتالي فإنّ غرامشي يصف الواقع الجديد للمجتمع المدني بأنّه: امتداد لعمل

¹ - بلعير الطاهر، المجتمع المدني كبديل سياسي في الوطن العربي، مجلة العلوم الإنسانية: العدد العاشر، نوفمبر، 2006، ص 122.

* للمزيد حول الموضوع يرجى الرجوع للصفحة 32.

² - ابتسام قرقاج، دور الفواعل غير الرسمية في صنع السياسة العامة في الجزائر 1989-2009، مذكرة مقدّمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص السياسات العامة والحكومات المقارنة، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر، 2011، ص 142.

** البنية الفوقية لدولة ما تتمثل في أجهزة الهيمنة الإيديولوجية وعلى رأسها: الصحافة والإعلام، التعليم، التربية...

السلطة الحاكمة، والهيمنة بالوكالة لإعادة هندسة وتوجيه المجتمعات بما يضمن استمرارية الطبقة الحاكمة وأجهزتها.¹

— تتفاوت قدرة تأثير مؤسسات المجتمع المدني على صياغة السياسات العامة وتنفيذها بتفاوت وزنها ودرجة التنسيق فيها، وما تمتلكه من وسائل ضغط وموارد، ووسائل اتصال تربطها بصنّاع القرار على المستوى المحلي.

— أهمّ عائق يمكن لمؤسسات المجتمع المدني مواجهته في دول العالم الثالث عامة والجزائر على الخصوص هو ضعف علاقتها بالجهاز الإداري للدولة، الذي يسعى لاختراق تنظيماتها وجعلها امتدادا له، وهذا ما يفقدها سميتها المؤسساتية الفعّالة ويُضعف دورها في تصميم البرامج وصنع السياسات العامة.²

— في الجزائر، يقدر عدد مؤسسات المجتمع المدني وفق آخر الإحصائيات التي أصدرتها وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية ب 108940 جمعية، %44,94 منها مطابقة للشروط والمعايير القانونية لإنشاء جمعيات في الجزائر، %55,06 غير مطابقة.³

في هذا السياق يمكن الاستشهاد بمثال عن الضغوط التي مارسها كبار المستثمرين الجزائريين لإيقاف قرار فرض الضريبة على الثروة.

الضريبة على الثروة هي مقترح قانون تضمنه مشروع قانون المالية لسنة 2018 في إطار سياستها للتأسيس لعادلة اجتماعية بين مختلف فئات المجتمع الجزائري، تمّ تقديمه من طرف وزارة المالية بدعم من الوزير الأول "السابق" أحمد أويحيى.

عير أنّ اللجنة المالية بالمجلس الشعبي الوطني صوتت بالأغلبية لصالح إلغاء هذا المقترح، وتمّ تبرير توجّههم بعدم جاهزية السلطات الضريبية لتطبيقها في ظلّ تحلّف النظام الجبائي الجزائري، رغم التزام الحكومة بإصدار النصوص التنظيمية في أقرب الآجال. وقامت اللجنة باقتراح تأجيل إصدار تشريع بهذا الخصوص لحين الانتهاء من مشاريع عصرنه النظام الجبائي، وتوفير بنك معلومات بخصوص الثروة وتوزيعها.

¹ - نجية بلخير، استقلالية المجتمع المدني في الجزائر بين الهيمنتين السلطوية والدولية: دراسة نقدية، مجلة المستقبل العربي: العدد، ص152.

² - بومدين طاشمة، دراسات في التنمية السياسية في بلدان الجنوب، مرجع سبق ذكره، ص 134.

³ <http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/الحياة-الجموعية-و-السياسية/جمعيات>

تمّ الاطلاع على الموقع يوم 02-01-2019، على الساعة 10:10.

كما لجأت التنسيقية الوطنية للناقلين الخواص إلى التهديد بشل حركة النقل على المستوى الوطني من خلال الدُخول في إضراب مفتوح، في حالة عدم تجميد قرار منح 500 خط نقل بالعاصمة لصالح مؤسسة طحكوت. حيث تم اتّخاذ هذا القرار دون استشارة فواعل هذا القطاع، كما أنّ لهذا القرار تداعيات جدّ سلبية على 4000 مستثمر يحال مباشرة إلى البطالة في حالة تنفيذه. وبالتالي فقد دعت التنسيقية إلى ضرورة التصدي لهذا القرار بكلّ الوسائل القانونية الممكنة، إضافة إلى إجراء اجتماع طارئ تنظّمه الوزارة الوصية "وزارة النقل" في سبيل التفاوض لتنظيم القطاع في ظلّ ظروف تسودها المنافسة الشريفة.¹

وسائل الإعلام والصحافة:

يعتبر الإعلام مجالاً لممارسة السلطة للبعد الرمزي في تسيير الشأن العام، وتوجيه عملية صنع وتنفيذ السياسات العامة وفقاً لتوجهاتها ومصالحها. فالسلطة لا تلجأ في عملها العام إلى السياسات العامة فقط كعمل فعلي له أثر ملموس على أرض الواقع، بل تستخدم البعد الرمزي "فنتج رموزاً، أو تؤثر فيها".

يتجلى البعد الرمزي للسياسات العامة من خلال الخطب السياسية، والأنشطة الاتصالية والإعلامية المرافقة لها. نظراً لما تمتلكه هذه الأخيرة من قوّة وقدرة على توجيه الرأي العام للجماهير المستهدفة من السياسة، أو تكوين آرائهم، وبناء وعيهم وإدراكهم بخصوصها، إضافة للتحكم في سلوكهم اتجاهها.

— يمكن للسلطات العمومية استخدام وسائل الإعلام لتغطية مجموعة من الحلول والإجراءات التي أصدرتها استجابة لمشكل عموميّ ما، غير أنّ تلك الإجراءات في الواقع لا ترقى لأن تكون حلولاً، ولا تعدوا أن تكون شعارات ووعود جوفاء بدون محتوى حقيقي. حيث يتم إحاطة تلك الإجراءات الشكلية بشعارات كبيرة وتخصيص تغطية إعلامية مكثفة لفترة طويلة، ما يكون لدى الفئات المتضررة من المواطنين إعتقاداً بوجود سياسات فعلية لحلّ تلك المشاكل، وهذا ما سمّاه موراي إيدلمان بـ "بناء الحلّ بالإشارات".²

— كما تستخدم وسائل الإعلام والصحافة من أجل التغطية على مجموعة من المشاكل العمومية الهامة وشغل الرأي العام عنها، من خلال بناء مشكل عمومي ما يكون أقلّ أهمية وخطورة وتسليط كامل التركيز الإعلامي عليه لمعالجته.

¹ - قرقاح ابتسام، مرجع سبق ذكره، ص 114.

² - صالح بلحاج، تحليل السياسات العامة: الديناميكيات والمعارف الأساسية، مرجع سبق ذكره، ص 43.

— يمكن استخدام وسائل الإعلام أيضا من أجل إبراز اهتمام وانشغال السلطات العمومية بمشكلة عامة ما، وذلك من خلال تسليط الضوء على الإجراءات والتدابير التي اتخذتها في سبيل ذلك، كطلب تقارير واستشارة خبراء، أو إنشاء لجان تحقيق وبحث، وتنظيم نقاشات، وإنشاء مؤسسات عامة أو تعديل أسمائها. غير أنّها لا تهتمّ بما تمّ تنفيذه فعلا، ولا بما تحقّق من نتائج وحلول.

دور القطاع الخاص في تنفيذ السياسات العامة

القطاع الخاصّ هو جزء من الاقتصاد الوطني الذي لا يخضع للسيطرة المباشرة للسلطات العمومية.¹ حيث يتضمّن ذلك الجزء من الاقتصاد الوطني الذي تديره أو تمتلكه شركات أشخاص أو شركات أموال، أو أفراد.²

ظهر دور القطاع الخاص في مجال تنفيذ السياسات العامة وازداد بروزه بعد موجة الانتقاد الشّديد الذي تعرض له دور الدولة التّدخلي في النشاط الاقتصادي نتيجة فشل معظم الاستراتيجيات التنموية التي كانت مسؤولة عن صنعها وتنفيذها، وعدم قدرتها على الوفاء بوعودها والتزاماتها.

فقد أثبتت التجارب عبر التاريخ عجز الدولة عن الاضطلاع منفردة بأعباء تحقيق التنمية الشاملة، وبالتالي ظهرت الحاجة لفتح المجال أمام القطاع الخاص للمساهمة في الحركة التنموية من خلال أساليب التّأجير والتّعاقد، وإعادة تقسيم العمل بينهما بما يساهم في رفع كفاءة كلا القطاعين.

من بين أهمّ أسباب الأزمة التي واجهتها دولة الرّفاه والتي كانت المنطلق لنقدها:

- فقدان الثقة في النّظرية الكينزيّة، حيث لم تحقّق نتائج إيجابيّة، وفقدت فعاليتها في أداء دورها كمحرّك للنمو الاقتصادي.
- فقدان الثقة في سياسات الدّعم الاجتماعي نظرا لافتقارها للشفافية والوضوح.
- فقدان الثقة في مبادئ دولة الرّفاه التي تسعى في ظاهرها لتلبية الحاجات الاجتماعية، خاصّة وأنّ هذه الأخيرة تتميّز بصعوبة حصرها وتعدادها، إضافة لصعوبة تحقيق العدالة في التوزيع.

¹ - حسين عمر، موسوعة المصطلحات الاقتصادية، القاهرة: مكتبة القاهرة الحديثة للنشر والتوزيع، 1995، ص 204.

² - مسعود سمّيح، الموسوعة الاقتصادية، بيروت: شركة المطبوعات للنشر والتوزيع، 1997، ص 126.

وفي هذا السياق يمكننا الاستشهاد بما كتبه بيتر دركر في كتابه المعنون "بعصر انقطاع الاستمرار" الصادر سنة 1968: ¹ "إنّ أيّ محاولة لربط الحكم مع العمل على نطاق واسع سوف تشلّ القدرة على اتّخاذ القرار. وأيّ محاولة لجعل أجهزة اتّخاذ القرارات تقوم بالعمل الفعليّ أيضا تعني عملا سيّما جدّا. فهي ليست مرّكزة على العمل وليست مجهزة له، بل ليست معنيّة به أساسا."

وهنا تبرز أهمية قيام الحكومة بتحفيز المبادرات الخاصّة وفتح مجال الاستثمار للقطاع الخاصّ عبر التعاقد بمختلف أشكاله لتسيير مختلف مجالات الخدمة العامّة "تسيير النّفايات؛ النّقل؛ النوادي الرّياضيّة؛..."، وذلك من خلال توفير عوامل الجذب الكافية والمناسبة "تقديم قروض وضمّانات قروض؛ تنظيم مشاريع صفقات مع البنوك وشركات التّأمين؛...".

— ما يزيد من أهمية دور القطاع الخاصّ في تنفيذ السياسات العامة عموما والمشاريع والبرامج التنموية في قطاعات معينة على الخصوص هو المشاشة التي أصبحت تميّز تمويل تلك المشاريع بالنّسبة للدّول الرّيعيّة ذات الدّخل الوحيد. حيث أنّ ارتباط تمويل تلك المشاريع بعوائد النفط يجعلها رهينة تقلّبات أسعاره في الأسواق الدّوليّة، وهذا ينعكس مباشرة على تنفيذ سياساتها ومشاريعها الاستراتيجية وتمويل مختلف التزاماتها، وبالتالي تهديد استقرارها الداخليّ. هذا يجعل من التعاون مع القطاع الخاصّ بديل استراتيجي لضمان مصدر تمويل آخر أكثر استقرارا لإنجاز المشاريع التنموية.

— رفع كفاءة الاقتصاد الوطني وتنافسيّته وزيادة فعاليّة الإنتاج من خلال انسحاب القطاع العام من النّشاطات الاقتصاديّة مرتفعة التّكاليف وغير مضمونة النّتائج "عالية المخاطرة" لصالح القطاع الخاصّ للاستثمار فيها "كقطاع السّيّاحة، الصّناعة، الرّعاية، القطاعات الخدميّة..."².

— إنّ لجوء مؤسّسات القطاع العامّ للبحث في السّوق عن أفضل مزوّد خدمات وأكثرهم كفاءة وفعاليّة يضمن تنافس هؤلاء للحصول على الفرصة الاستثماريّة، وبالتالي يضمن التزامهم في الأداء بأعلى مستويات المرونة خلال تعاملهم مع ظروف عدم التّأكّد المرافقة لمهامهم. إضافة لمنح مسؤولي القطاع العامّ كامل الصّلاحيّات للمساءلة حول نوعيّة الأداء.³

¹ - ديفيد أوزبورن، تيدغايبلر، ترجمة محمّد توفيق البجيومي، إعادة اختراع الحكومة كيف تحوّل روح المغامرة القطاع العامّ من مبنى المدرسة

إلى مقرّ الولاية ومن قاعة البلديّة إلى البنتاغون، منشورات العبيكان، ب ط، ب س ن، ص 53.

² - خليل حسين، مرجع سبق ذكره، ص 246.

³ - ديفيد أوزبورن، مرجع سبق ذكره، ص 59.

- يساهم القطاع الخاصّ في تحقيق رفاهية المواطن، من خلال خلق فرص استثمارية جديدة ترافقها مناصب شغل مستحدثة، يتمّ بفضلها إنعاش الطلب والادّخار، وبالتالي تحقيق توسّع في الاقتصاد الوطني وارتفاع الدّخل الوطني. كما يساهم الاستثمار في القطاع الخاصّ التّحسين من نوعيّة السّلع والخدمات المقدّمة، نظرا لخضوع هذا القطاع لقوانين المنافسة.
 - يعتبر القطاع الخاصّ شريك استراتيجي في الإدارة العموميّة وحمل المسؤوليات الاجتماعيّة، من خلال مساهمته في التّمويل والخبرة والمعرفة اللاّزمة في العمليّات التّنمويّة بالشّراكة مع المجتمعات المحليّة.
 - يتميّز تعاقد القطاع الحكومي مع القطاع الخاصّ بكونه أرخص وأكثر كفاءة وصحّة وأصالة، ومرّنة وقابليّة للتّكيّف، نظرا للقدرة على تعديل العقود وإجراء تغييرات عليها حسب الحاجة، على عكس القطاع العام الذي يعتبر التّغيير فيه شبه مستحيل نظرا للامتيازات الثّابتة والحقوق التي يتمتّع بها الموظّفون العموميون.¹
 - تراجع الموارد الماليّة المتاحة لدى القطاع العام بمقابل إمتلاك القطاع الخاصّ لموارد ماليّة معطلّة يمكن استثمارها في قطاع الخدمات العامّة.²
 - ارتفاع مستوى وعي المواطنين وتزايد مطالبهم بتحسين نوعيّة الخدمات العموميّة المقدّمة، والتي فشل القطاع العام في تحسين مستوى أدائه في تقديمها.
- للشّراكة بين القطاعين العام والخاصّ شكلين أساسيين:³
- الشّركات التعاقدية: ومنها التّأجير، الإدارة، البيع الكليّ أو الجزئيّ، الشّريك الاستراتيجي والامتياز، وللامتياز أشكال عديدة أهمها: عقود البناء-التشغيل-نقل الملكية BOT التي تتفرّع بدورها إلى أشكال عديدة " BOO,BOOT,DBOT,, "
 - الشّركات التعاونية: وهو نمط تعاقدية ينتشر في بيئة اقتصادية رأسمالية يغلب عليها القطاع الخاص، حيث يتم تمثيل القطاع الخاص في علاقات أفقيّة، ويتم ضمان مشاركة جميع الأطراف في

¹ - المرجع نفسه.

² - لكحل الأمين، بودلال علي، أثر أزمة الرهن العقاري على عقود الشّراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، المجلة المغربية للاقتصاد والمناجمنت: المجلد 04، العدد1، مارس 2017، ص22.

³ - لكحل أمين، مرجع سبق ذكره، ص23.

اتخاذ القرارات بالإجماع وفي تولي المهام والواجبات الموكلة إليهم وفي الإشراف عليها دون أن يستحوذ طرف ما على الإشراف على حساب الأطراف الأخرى.

المطلب الثالث: خطوات تنفيذ السياسات العامة

إنّ تحويل مضمون السياسة العامة إلى واقع ملموس خلال عمليّات تنفيذها يمرّ بخطوات، يمكننا تلخيصها كالتالي:

أولاً: تكليف جهاز إداري مختصّ ورسمي "تابع للسلطة التنفيذية" أو أكثر، بتنفيذ السياسة العامة، وقيام هذا الأخير بتنسيق وظائفه بما يخدم إنجاز الأهداف المنوط إنجازها به.¹

عادةً ما يصدر هذا التكليف في الجريدة الرسميّة للجمهورية الجزائرية في شكل قوانين، مراسيم تنظيمية... تحدّد من خلاله الأجهزة المكلفة بتنفيذ سياسة ما، المهام الموكلة إليها، والصلاحيّات الممنوحة لها، والمخصّصات الماليّة وآليات التمويل.

كمثال على ذلك، نذكر القانون رقم 02-17 المؤرّخ في 10 جانفي 2017، المتضمّن القانون التوجيهي لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة. حيث حدّد هذا القانون في مادّتيه 17 و 18، الجهاز المكلف بتنفيذ استراتيجية تطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، والمهام الموكلة إليها كما يلي:

المادّة 17: "تنشأ هيئة عموميّة ذات طابع خاصّ تدعى في صلب النّصّ "الوكالة"، تكلف بتنفيذ استراتيجية تطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة."

المادّة 18: "تضمن الوكالة تنفيذ سياسة تطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في مجال الإنشاء والإئناء والديمومة، بما في ذلك تحسين النوعيّة والجودة، وترقية الابتكار وتدعيم المهارات والقدرات التسييريّة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، تحدّد مهام الوكالة وتنظيمها وسيرها عن طريق التّنظيم."

كما تمّ تحديد آليات تمويل عمليّات هذه الاستراتيجية في المادّة 19 من نفس القانون كما يلي: "يتمّ تمويل عمليّات دعم ومساعدة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة المنصوص عليها في هذا القانون، وكذا

¹ - ثامر الخزرجي، مرجع سبق ذكره، ص 171.

نفقات تسيير الوكالة، عن طريق حساب التخصيص رقم 124-302 الذي عنوانه الصندوق الوطني لتأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة ودعم الاستثمار وترقية التنافسية الصناعية."

ثانيا: تخصيص الموارد اللازمة

تتمثل أهم المدخلات التي تستقبلها منظومة تنفيذ السياسات العامة في السياسات والقرارات والتشريعات التي أصدرها صنّاع القرار على المستوى المركزي، وبالتالي فإنّ عملية التنفيذ تنطلق عند استقبال هذا المدخل. لذا فإنه يعتبر أهم عامل لنجاح العملية، حيث أنّ نوعية القرارات والسياسات ورشدها وملاءمتها مع المعطيات البيئية تضمن نجاح تنفيذها.

القرار كمحدد أساسي لفعالية تنفيذ السياسات العامة:

يعرف القرار بأنه موقف يتم بموجبه اختيار بديل من بين مجموعة بدائل مطروحة لحل مشكلة، أو إدارة أزمة، أو تسيير عمل معين.¹

صنع القرار عبارة عن نشاط إنساني جماعي يتم من خلال مشاركة توليفة من العناصر المادية، البشرية، الزمنية، والمكانية، إضافة لعوامل الخبرة والحسابات الاستراتيجية، يمارسها أشخاص يمتلكون القوة، الشرعية والمشروعية، التي تجعل من قراراتهم ذات قبول وتأييد خاصة في ظلّ الرقابة الشعبية، ومبادئ الديمقراطية.²

وتعتبر عملية اتخاذ القرار مرحلة حاسمة من مراحل صنع القرار*، يتم من خلالها اختيار بديل ضمن مجموعة من البدائل، حيث تكون أهم صفة لذلك البديل هي الرشادة. وكلما كان القرار واضحا والأهداف واضحة وكان مقبولا عموما، يكون التنفيذ أكثر فعالية.

غير أنّ عملية اتخاذ القرار تخضع لمجموعة من المحددات التي تؤثر على نوعية القرار المتخذ وتنفيذه، والتي يجب أخذها بعين الاعتبار:¹

¹ - عبد الله رابح سرير، عملية صنع القرار و تطبيقاته في الإدارة العامة بالجزائر، مرجع سبق ذكره، ص 40.

² - المرجع نفسه، ص 43.

* حيث أنّ عملية صنع القرار تشمل منظومة من العناصر المتسلسلة تتبدئ بإثارة مشكلة ما، مروراً بمرحلة جمع المعلومات، يتم بعدها اتخاذ القرار ثم تنفيذه.

- ضبط وتحديد الموارد والإمكانيات المادية والبشرية المتاحة، ومدى قدرة الإدارة على الاستغلال الأمثل لها.
- تحليل الضغوط التي يمكن لعملية اتخاذ القرار مواجهتها، وتقدير مدى قدرة الأطراف المعنية للاستجابة لها.
- تحليل السلوك البشري للموظفين الإداريين، من خلال متابعة درجة التأيد أو معارضة المنفذين، ومدى اقتناعهم بمحتوى القرار، والمشاركة في تنفيذه.
- على عكس عملية صنع القرار التي يشارك عناصر التنظيم السياسي فيها، فإنّ عملية اتخاذ القرار تقع على عاتق الرئيس الإداري "المكلف والمخوّل بحكم الصلاحيات الممنوحة له قانونياً" للمنظمة أو الجهاز الإداري، وبالتالي فإنه يتحمّل مسؤولية قراره والنتائج المترتبة عنه.

رشد القرار وتنفيذ السياسات العامة:

- يحتلّ عامل رشد القرار أهمية كبيرة في إنجاح عملية تنفيذه، حيث أنّ مضمون القرار عبارة عن ترجمة للأهداف والسياسات بأقصى درجة من الكفاءة والفعالية والرشد.²
- يقصد برشد القرار تعظيم إنجاز الأهداف في ضوء المستجدات البيئية، في ضوء الالتزام بواحد أو مجموعة من محددات سلوك الرشد في اتخاذ القرار، وهي:³
- الرشد الموضوعي: يفترض سلوك الرشد الموضوعي وجود تفضيلات محدّدة ومعلومات كاملة عن البدائل ونتائجها المتوقّعة.
 - الرشد الدائّي: هو ذلك السلوك الذي يتمّ في ظلّه الأخذ بعين الاعتبار القيود المختلفة التي تحد من القدرة على اختيار البديل الأمثل، والسعي لتعظيم المنفعة في ظلّ تلك الظروف.
 - الرشد الواعي: يتمثّل الرشد الواعي في مدى قدرة متخذ القرار على اختيار الوسائل الأنسب لتحقيق الأهداف المحدّدة، والمواءمة بينهما.

¹ - المرجع نفسه، ص 45.

² - المرجع نفسه، ص 52.

³ - صادق راشد الشمري، باسل محمد حسن العزاوي، أثر بعض العوامل الاستراتيجية في صنع واتخاذ القرارات الرشيدة دراسة ميدانية في عينة من الوزارات العراقية، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية: العدد 34، 2013، ص 72.

- الرّشد المتعمّد: أي استخدام الوسائل عن وعي لتحقيق الأهداف.
- الرشد الفردي: وهو ذلك السلوك الموجه نحو الاهتمام بالأهداف الفردية.
- الرّشد التنظيمي: وهو الرّشد الموجه نحو تحقيق أهداف المنظمة باتباع الخطوات الرسمية، إضافة لسعي المنظمة لمواجهة القيود التنظيمية.

وقد ساهمت العديد من النماذج والنظريات في البحث عن أنجع الطرق العلمية وأكثرها ضمانا لاتخاذ قرارات رشيدة، ومن أهم تلك النماذج: نظرية الاحتمالات، بحوث العمليات، نظرية الألعاب... التي ساهمت في إرشاد صانعي القرار لاتخاذ القرار الأكثر جدوى، مما يساهم في رشد التسيير والإدارة، وبالتالي التنفيذ الفعال لقرارات السياسة العامة.

حدود رشد القرار: يعتبر **Herbert Simon** من أوائل المفكرين الذين أخضعوا مفهوم رشد القرار للنقد والتحليل من خلال كتاب أصدره سنة 1945. حيث أبرز مجموعة من العوامل التي تحدّ من عقلانية ورشد متخذ القرار، وأهمّها:

محدودية وجزيئية المعرفة لدى الفرد "متخذ القرار"؛ عدم قدرة الفرد على استباق نتائج أفعاله وقراراته؛ عدم القدرة على التركيز على مشكل عام معيّن نظرا لظهور مشاكل أخرى تقطع تركيز متخذ القرار على المشكل السابق له؛ الذاكرة الفردية متناقصة وانتقائية؛ ذاتية متخذ القرار التي قد تفسّر بموضوعية ورشد القرار المتخذ... وبالتالي تمّ التوصل إلى أنّ متخذ القرار خلال سعيه لاتخاذ قرار ما لا يهتمّ بتحقيق أكبر قدر من الرّشد والعقلانية بقدر اهتمامه بإشباع أكبر قدر من المصالح.¹

على الرّغم من أنّ عملية اتّخاذ القرار لا تقتصر على جهد فرد واحد "متخذ القرار" وتتأثر بحالاته ومصالحه لوحده، إلاّ إنّ كل هذه العوامل تساهم في الحدّ من رشد القرار وتنقص من مصداقيته وعمق تأثيره وملاءمته مع ما تفرضه البيئة والحاجة التي تمّ اتّخاذها في سبيل الاستجابة لها.

يظهر عبر هذا التّقد التّحدّي الذي يواجه منقّذي السياسات، خاصّة في ظلّ استقبال قرارات وسياسات قد لا تتناسب مع الواقع الميداني ومع المصالح العامة المرجوّ تحقيقها.

¹Patrick HASSENTEUFEL, p67.

محورية المورد البشري في تنفيذ السياسات العامة:

" لما كانت مجالات العمل الإداري مختلفة، وتعددت فئات الأفراد المتعاملين مع الإدارة، فإنّ السلوك الإنساني يصبح أكثر أهمية وخطورة في تحديد نتائج العمل الإداري، حيث أنّ المشروعات الحديثة على اختلاف مجالات نشاطها تعتمد على كلّ الفئات من الناس التي تمتلك اتّخاذ القرار الكلّي والجزئي".¹

يتمّ توفير المورد البشري على مستوى الأجهزة الإداريّة العموميّة والمؤسّسات الخاصّة على حدّ سواء من خلال عمليّة التّوظيف، ويقصد بها توفير الكوادر البشريّة التي تحتاجها المنظّمة من خلال عمليّة تضطلع بها إدارة الموارد البشريّة تمرّ بعدّة خطوات، تبدأ بتوصيف الوظائف، وتخطيط الموارد البشريّة، توفير الموظّفين من خلال الاستقطاب، والاختيار ثمّ التّعيين.

للمورد البشري أهمية كبيرة في العمل الإداري ككلّ، وبالتالي خلال كلّ مراحل تنفيذ سياسة عامّة ما، فهو يعتبر صانع ومتّخذ القرار ومنقّذه وبالتالي تتأثر كل العملية بمدى كفاءته ومستوى أدائه. فالموظف العمومي مثلما يتمتع بحقوق مرتبطة بوظيفته فإن له مسؤوليات وواجبات عليه تحملها، وعليه الالتزام بمجموعة من أخلاقيات المهنة التي يتفادى من خلالها الممارسات المنحرفة التي تؤثر سلبا على وظيفته وعلى الجمهور المستهدف من الخدمة التي سيقدمها.

وقد اهتمت القيادات السياسية الجزائرية وتنبهت خلال مراحل مبكرة لأهمية دور المورد البشري الذي يجسده الموظف الإداري العمومي في الجهاز الإداري. وفي هذا السياق يمكننا إدراج مقطع من الخطاب الذي ألقاه الرئيس هواري بومدين سنة 1967 والذي جاء فيه: " إذا كان قانون التوظيف العمومي قد ضمن للموظف حقوقه فإنه قد ضبط له أيضا واجباته، والموظف لم يقلد وظيفة كمورد له يستغله من غير مقابل، بل أن الوظيفة عبء ومسؤولية قبل كل شيء وأن الموظف في خدمة الشعب وفي خدمة الأمة وليس العكس".² سنفضّل أكثر في خصائص التوظيف العمومي الجزائري في الفصل الثّاني من الدّراسة.

¹ - عبد الله رابح سرير، عملية صنع القرار وتطبيقاته في الإدارة العامة بالجزائر، مرجع سبق ذكره، ص 50.

² - قاسم ميلود، علاقة الإدارة والمواطن في الجزائر بين الأزمة ومحاولات الإصلاح، مجلة دفاتر السياسة والقانون: العدد 5، جوان 2011، ص 73.

للموظف العمومي أهمية كبيرة يستمدّها من أهمية الوظيفة التي جعلت أساسا لخدمة الجمهور، وتحقيق المصلحة العامة. كما يُعتبر أحد أهمّ عوامل نجاح النشاط الحكومي ورفع أدائه، وفي نفس الوقت فهو يمثل أحد العوامل الرئيسية في فشل الخطط التنموية وضعف أداء القطاع العام وإخفاقه وتدهوره.¹

يتطلب شغل الوظائف العمومية توفر مجموعة من المعايير بالنسبة للموظف العمومي، يتمثل أهمها في معيار الجدارة والاستحقاق لشغل الوظيفة العمومية:

- وهو أسلوب يُعتمد عليه لاختيار الموظّفين الذين سيشغلون مناصب إدارية، على أساس الصّلاحية والجدارة. حيث أنّ أعباء ومسؤوليات الوظائف العمومية تتطلب توفر موارد بشرية ذات كفاءة.
- ضرورة مُلاءمة الخلفيات العلمية والخبرات العملية والمهارات الإنتاجية مع طبيعة الوظيفة التي سيتم شغلها.
- ما يزيد من أهمية هذا المعيار هو ارتباطه السببي بنتائج أداء الموظّفين العموميين، حيث أنّ طبيعة ونوعية أدائهم تنعكس على نوعية الخدمات المقدّمة للمواطنين، وعلى ضمان تحقيق المصلحة العامة، وعلى نتائج تنفيذ أهداف السياسات العامة.
- تجسّد مبدأ الجدارة والاستحقاق في قانون الوظيفة العمومية الجزائري، من خلال كلّ من الأمر رقم 133-66 في مادّته 26، والمرسوم رقم 59-85 في مادّته 34، والأمر رقم 03-06 في مادّته 80، و81. حيث نصّت هذه الأخيرة صراحة على مبدأ الاستحقاق كما يلي: "يعلن نجاح المترشّحين في مسابقة على أساس الاختبارات أو مسابقة على أساس الشهادات أو اختبار مهني من طرف لجنة تضع قائمة ترتيبية على أساس الاستحقاق".

موارد التنفيذ المادية والتّقنية: تعتبر متطلبات التنفيذ المادية، المالية، والتقنية، أحد أهم محددات نجاح عملية التنفيذ وتحقيقها للنتائج المطلوبة.

يجب في البداية التأكيد على ضرورة تحديد الأهداف وصياغة القرارات بطريقة عقلانية وواقعية، أي أنّها يجب أن تتلاءم مع الموارد المخصّصة من حيث الكفاية والتّوعية والقدرة على الاستغلال من قبل الموظّفين العموميين بكفاءة "خاصّة بالنسبة للموارد التكنولوجية والتّقنية"، وهذا الإجراء الاستباقي والضروري

¹ - عمّار بوضيف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري دراسة في ظلّ الأمر 03-06 والقوانين الأساسية الخاصة مدعّمة باجتهادات مجلس الدولة، الجزائر: دار جُسور للنشر والتوزيع، 2015، ص 30.

في عملية التخطيط يجنب المسؤولون عن التنفيذ الوقوع في أزمة موارد تسبب تعطل أو تأخر أو توقف التنفيذ.

موارد تنظيمية:

تكمن أهمية الهيكل التنظيمي للمنظمات والأجهزة الإدارية في دوره في تحديد خطوط العمل والاتصال، والنظم الإدارية الفرعية، وتوصيف الوظائف، وطبيعة التوجيه والرقابة، وتحديد السلطة والمسؤولية.¹

التنسيق والتفاوض بين العديد من الفواعل ذات المصالح المتضاربة. في هذه الحالة يكون التنفيذ متوقفا على ميزان القوى بين مختلف الفاعلين من مؤيدين، محايدين، أو معارضين للسياسات العامة.²

الثقافة التنظيمية السائدة: إنّ الثقافة التنظيمية الفعالة هي الثقافة التي تؤثر في السلوك التنظيمي تأثيرا إيجابيا، تحديث الثقافة التنظيمية للجهاز الإداري المكلف بالتنفيذ:

تُعرّف الثقافة التنظيمية بأنها مجموعة القيم والمفاهيم الأساسية غير الملموسة ولا مكتوبة بل المحسوسة والتي يتم إيجادها وتنميتها داخل مجموعات العمل في المنظمة وتعليمها للعاملين لتحديد طريقة تفكيرهم إدراكهم وشعورهم تجاه بيئة العمل الداخلية والخارجية وتحدد سلوكهم وتؤثر في أدائهم وإنتاجيتهم.³

ثقافة المنظمة هي مجموعة المبادئ والقيم والمفاهيم والمعتقدات المشتركة والسائدة لدى العاملين في المنظمة.⁴

أهمية الثقافة التنظيمية وطبيعة تأثيرها على أدائه:

للثقافة التنظيمية أهمية كبيرة داخل الجهاز الإداري، فهي تؤثر على العلاقة بين الموظفين الإداريين مهما كانت مكانتهم في الهيكل التنظيمي، وتلعب دورا في صياغة أسلوب وطريقة تجاوبهم مع مختلف المتغيرات الوظيفية الداخلية والخارجية، كما أنها تساهم في تكوين الوعي وروح المسؤولية اتجاه الوظيفة، كما

¹ - عبد الله راجح سرير، عملية صنع القرار وتطبيقاته في الإدارة العامة في الجزائر، مرجع سبق ذكره، ص 53.

² - صالح بلحاج، تحليل السياسات العامة: الديناميكيات والمعارف الأساسية، مرجع سبق ذكره، ص 167.

³ - مصطفى محمود أبو بكر، دليل التفكير الاستراتيجي وإعداد الخطة الاستراتيجية، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، الإسكندرية، 2000، ص 131.

⁴ - نسرين يجاوي، الإدارة الإلكترونية، أطروحة مقدّمة ضمن متطلبات نيل شهادة دكتوراه في العلوم السياسية، تخصص اتصال وتنمية، المدرسة الوطنية العليا للعلوم السياسية، الجزائر، 2018، ص 95.

أن لها دورا في عملية الاتصال غير الرسمي، تعزيز روح العمل الجماعي وروح الانتماء داخل الجهاز الإداري. هذا ما جعل الاهتمام بها وتحديثها ضروريا لتحسين المردودية وتحسين الفعالية في الأداء الإداري.

تكوين الثقافة التنظيمية للأجهزة الإدارية: يمكن إرجاع خصائص كل ثقافة تنظيمية إلى عاملين مهمين:

- أولهما مادي وهو طبيعة الهيكل التنظيمي الذي تقوم عليه الجهاز الإداري، وحيثيات تبنيه واختياره من بين مختلف الخيارات التنظيمية. فيمكن لذلك الخيار أن يكون نتيجة إيدولوجية الدولة التي ينشط الجهاز الإداري فيها، أو نتيجة استمرارية لنظام كان قائم سابقا مثل ما هو قائم في الدول المستعمرة سابقا والتي تعتبر الجزائر أفضل مثال في هذا السياق. كما أن من شأن الهيكل التنظيمي تحديد طبيعة العلاقة بين الرؤساء والمرؤوسين ومستوى التفاعل بينهم.
- العامل الثاني هو عامل غير ملموس يشمل مجموع السلوكيات والقيم والذهنيات التي يتميز بها موظفو المنظمة مهما كانت مهامهم أو مكانتهم في الهيكل التنظيمي، حيث يمتلك العامل الأخير أهمية وقوة تأثير كبيرة، فسلوكياتهم تنعكس على طريقة تأديتهم لمهامهم وكيفية تقبلهم للأوامر أو إصدارهم لها.

لتسيير الموارد البشرية ومصادر الطاقة المختلفة لتحقيق أهداف المنظمة.¹

الاتصال: يلعب الاتصال دورا مهما في نجاح عملية التنفيذ، نظرا لخصائص التنفيذ من حيث تعدد الفواعل، وتعدد المستويات، وأهميته بالنسبة لتنفيذ السياسات القطاعية المشتركة، إضافة لتفاعل عملية التنفيذ مع متغيرات البيئة ومؤثراتها، واستجابتها للتفاعل الناتج عنها من خلال عملية التغذية الراجعة، ومشاركة الجمهور المستهدف من السياسة.

إنّ التفاعل بين القرارات الاستراتيجية والقرارات التنفيذية تعتمد اعتمادا حيويا على الاتصال الداخلي الفعال على مستوى الجهاز الإداري، والقدرة على نقل المعلومات والتحقق منها وتحليلها وتوظيفها.

¹ - مصطفى عشوي، الخلفية الثقافية للقيادة في المؤسسة الاقتصادية، الملتقى الدولي حول الثقافة والتسيير، جامعة الجزائر، نوفمبر، 1993، ص 283.

ثالثاً: وضع الخطط التنفيذية، وتفصيل الإجراءات العملية والتشغيلية التي تسهل عمل الموظفين التنفيذيين، بفضل تحديد مهامهم ومسؤولياتهم بدقة. من شأن هذه الإجراءات "في حالة الالتزام بها" تضيق مجال الانحرافات، واحتمالات الخطأ، وهذا يفسح المجال لإرساء أسس تقييم دقيقة.

رابعاً: تقييم وتقييم نتائج التنفيذ

المبحث الثالث: مداخل تحليل تنفيذ السياسات العامة:

اهتمت العديد من المقاربات بدراسة عملية التنفيذ من منطلقات وميادين بحث مختلفة. وما زاد الاهتمام بهذا المجال العلمي هو الأسلوب التنظيمي الذي يميز ميدان السياسات العامة، والمشاكل المميزة للقطاع العام في الدولة. وما يبرز تعدد هذه المقاربات وتعدد طرق التحليل هو مدى تشعب هذه العملية وتعدد فواعلها وبالتالي التعقيد الذي يطغى ويواجه دارسيها.

غير أن الاهتمام بتحليل التنفيذ ضمن عملية تحليل السياسات العامة جاءت جدد متأخرة، حيث تزامنت مع مطلع سبعينات القرن الماضي. أما قبل ذلك فقد أهملت دراسته نظراً للتركيز على مرحلة صنع واتخاذ القرار. حيث اهتمت معظم الدراسات قبل ذلك بسبل الارتقاء بالقرار وتحسينه، متأثرة في ذلك بالتمودج المثالي البيروقراطي لماكس فيبر.

غير أنه وبحكم التفاوت الملاحظ بين مبادئ التمودج المثالي العلمية الدقيقة، وبين المشاهدة العملية للممارسات وسير الهياكل الإدارية ونتائجها، برز العديد من المفكرين والنقاد من أمثال Robert Merton و Philip Selznick و Michel Crozier، مشككين تياراً اهتم بتحليل التنفيذ ولكن بصفة غير مباشرة وغير صريحة، وبالتالي فإن أبحاثهم لم تدرج في إطار دراسات السياسات العامة.

أما الدراسات الصريحة والمختصة التي اهتمت بتنفيذ السياسات العامة فقد انطلقت مطلع السبعينات من خلال الأبحاث التي قدمها كل من جيفري بريسمان، وأرون ويلدافسكي في عمل مشترك. وتوالت بعدها الأبحاث والمقاربات المكتملة والمعدلة والناقدة للمقاربة هذه.

المطلب الأول: المقاربات الكلاسيكية

النموذج البيروقراطي لماكس فيبر 1864-1920¹

يعتبر ماكس فيبر مؤسس النظرية البيروقراطية المثالية التي وضعها كبديل إداري وتنظيمي ذو أسس علمية ومعرفية لإدارة الأعمال في المجتمع الصناعي الأوروبي.

عرّف ماكس فيبر البيروقراطية الإدارية بأنها تنظيم إداري عقلاني يضم مجموعة من العلاقات والتفاعلات الاجتماعية بين أعضاء الجهاز الإداري "البيروقراطي" وفق أسس وقواعد تحكم سلوكهم. وهو ذلك التنظيم العقلاني الرّشيد للجهاز الإداري في المنظمة، القائم على مجموعة الإجراءات والقواعد القانونية المنظمة لسير العمليات الإدارية.²

حيث توصل من خلال نموده المثالي للبيروقراطية العقلانية القانونية، أو البيروقراطية المعاصرة إلى استنتاج ثلاثة مبادئ كبرى للعمل الإداري:

- مبدأ الحياد: الذي يعني لزوم الموضوعية في العمل مع احترام القواعد.
- مبدأ التدرج: والذي يعني خضوع المرؤوس للرئيس جنبا إلى جنب مع خضوع الجميع للقواعد وخضوع الموظفين للرقابة.
- مبدأ التخصص: ومعناه موظفون لهم كفاءة في ميدان معين يؤدون مهام محددة في إدارة لها اختصاصات معينة.

خصائص النموذج البيروقراطي المثالي:

- العقلانية عند فيبر: إن أهم ما يميز تحليل فيبر للمنظمات البيروقراطية هو التركيز على الجانب التقني، حيث يقول بأن العامل الحاسم وراء تفوق المنظمة البيروقراطية على غيرها من المنظمات هو تفوقها الدائم في الجانب التقني الخالص على النماذج التنظيمية الأخرى. وبالتالي فإنّ مبدأ العقلانية في هذا النموذج مرتبط بالمعرفة التقنية التي تميز المنظمات، ومستمد منها. كما أن اعتماد الإدارة

¹ - صالح بلحاج، تحليل السياسات العامة: الديناميكيات والمعارف الأساسية، مرجع سبق ذكره، ص 144.

² - إبراهيم بو الفلفل، التنظيم البيروقراطي في المؤسسة الحكومية الخدمائية، الجزائر، المؤتمر الدولي حول: التنمية الإدارية: نحو أداء متميز في القطاع الحكومي، معهد الإدارة العامة، الرياض، 2009، ص ص، 06، 09 .

- البيروقراطية على المعرفة التقنية يعمل على زيادة نفوذ المنظمات البيروقراطية في المجتمع " السيطرة من خلال المعرفة"، وهذه السمة بالذات ما جعل الإدارة البيروقراطية إدارة عقلانية.
- على عكس النموذج البيروقراطي التقليدي الذي يستمد قوته من العادات والتقاليد والولاء الشخصي للمسؤول، فإنّ البيروقراطية الحديثة تعتمد على معرفة الأساليب والحقائق التي تنتج عن الخبرة الوظيفية "التي تعتبر أساس مبدأ التخصص"، والتعامل مع الوثائق والأنظمة القانونية.
- يركز فيبر من خلال نموذج البيروقراطي على تهميش المكانة الاجتماعية في مجال التوظيف ، مقابل ترجيح التأهيل التقني "أي أن التوظيف يتم بناء على ما يمتلكه الأفراد من كفاءة مستقاة من المعلومات والمعارف العملية."
- لقد قام ماكس فيبر من خلال نظريته، بالفصل بين الإدارة والسياسة. حيث أوضح بأن الإدارة أو العمل الإداري يبدأ من حيث ينتهي العمل السياسي أو اتخاذ القرار.
- كما أن نظريته أهملت وجود أي احتمالية للتداخل بين مختلف مراحل عمل وأدوار كل من الموظفين الإداريين، ومتخذي القرار "السياسيين".

تنفيذ السياسات العامة في ظلّ النموذج البيروقراطي:

الخصائص الإيجابية التي يضيفها النموذج البيروقراطي المثالي على تنفيذ السياسات العامة:

- إنّ مبدأ تقسيم العمل والتوزيع الدقيق للصلاحيات والمسؤوليات ضمن هذا النموذج تسهّل عمليّة الرقابة على التنفيذ ومتابعة أداء الموظفين الإداريين في المستويات الدنيا للتنظيم، وتتبع الانحرافات بدقة فور حدوثها.
- من شأن إجراءات البيروقراطية الدقيقة والواضحة المساهمة في الحدّ من ممارسات الفساد الإداري كالمحاباة والمحسوبية وضمان المساواة لجميع المواطنين.
- إنّ الاعتماد على مبادئ الاستحقاق والمؤهلات العلمية والعملية في اختيار الموظفين العموميين يضمن توظيف إداريين ذوي كفاءة وأهلية، وبالتالي ضمان أداء جيّد.
- أهمية البعد التقني في تنفيذ السياسات العامة: إنّ تنفيذ السياسات العامة يعتمد على مجموعة من المتطلبات المادية، المالية، البشرية، والتقنية. وبالتالي فإنّ الاهتمام بالبعد التقني يعتبر أساسياً خلال مراحل التنفيذ.

— يتميز النموذج البيروقراطي بمبادئ تنظيمية جدّ مهمّة في تنفيذ السياسات العامّة، وهو مبدأ التخصّص الذي يقوم على وضع الرّجل المناسب في المكان المناسب.

نقد النموذج البيروقراطي:

— قام فيبر بتحليل عملية تنفيذ السياسات العامّة باعتبارها عملاً إدارياً محضاً، حيث فصلها عن أي دور أو مشاركة سياسية سواء في الصنع أو التأثير على القرار.

— تمسك النموذج الإداري البيروقراطي بمبدأ التسلسل الهرمي للسلطة وما يرافقه من مركزية صنع واتخاذ القرار، يجعل منه نموذجاً مفتقراً للمرونة والسّعة

— النموذج التنظيمي البيروقراطي يركّز على أسلوب تنظيم أعمال المنظمة من خلال احترام مبادئ التسلسل الهرمي للسلطة، ومبدأ التخصّص، واحترام القوانين والقواعد وعدم تداخل الاختصاصات، وهذا ما يجعل منه نظاماً مقاوماً للتغيير بامتياز. كما أنّ هذه المبادئ غالباً ما تتصادم مع المتطلبات البراغمية لتنفيذ السياسات العامّة، التي تتطلب التكيّف مع المتغيّرات البيئية المتعدّدة وظروف عدم التأكّد التي ترافقها، والتعامل معها بأسلوب عملي مرّن يضمن من خلاله تحقيق أقصى قدر من المنافع وأقلّ الخسائر لصالح تنفيذ السياسة.

— افترض فيبر من خلال نموده الموضوعية البحثية في أداء العمل الإداري، وهذا ما يتناقى مع المعطيات العملية الواقعية التي تسيّر العمل في الأجهزة الإدارية للدولة خاصة وفي المنظومة السياسية عامّة. حيث أغفل دور جماعات المصالح، وجماعات الضّغط، وتأثير النّخب، إضافة لعوامل الفساد الإداري والسياسي وسلوكياته التي لها دور في إدارة تلك الأجهزة.

— إنتقد ميرتون مبدأ الحياد، وتوصّل إلى أنّ من أهمّ تداعيات هذا المبدأ هو تكوّن ما سمّاه ب"الشخصية البيروقراطية"، التي تهتمّ باحترام القواعد والقوانين كأولوية وهدف وليس كأداة عمل، والتقيّد بالإجراءات الشكلية.

— وجود فجوة واسعة وعميقة بين أطراف القرار المتمثّلين في شاغلي المناصب القيادية، وشاغلي الوظائف الأدنى التنفيذية والإشرافية، والجمهور المستهدف.

— حيث أنّ اتّساع الفجوة يعود إلى اختلاف رؤية كلّ من هذه الأطراف إلى مجالات القرار، فكلّ طرف ينظر إليه بمنظور مصلحته وحاجته.

- كما أنّ عمق الفجوة يرجع إلى تباين إدراك وتصوّرات الأطراف الثلاثة بشأن أهداف القرار " أو السياسة" وتوقيته وأليّة اتّخاذه ومعايير تقييم نتائجه.¹
- تصوّر واعتقاد صنّاع القرار على المستوى المركزي باستحواذهم على المعرفة والقدرة على التّخطيط الاستراتيجي، والرّؤية الشّاملة المتكاملة، وبالتالي يتمّ إهمال وعزل المستويات الأدنى من المشاركة في التّخطيط. هذا يؤدّي إلى ابتعاد القرارات والسياسات عن المعطيات الميدانيّة الواقعيّة، وبالضرورة الانحراف بالنتائج المحقّقة عن الأهداف المحدّدة.
- الاعتقاد السائد لدى موظّفي المستويات الدّنيا "الإشراقيّة والتّنفيديّة" بأنّ صنّاع القرار في المستويات المركزيّة حريصون في المقام الأوّل على توسيع نطاق نفوذهم، وتحصيل مكاسب شخصيّة من خلال مناصبهم دون خضوعهم للمراقبة والمساءلة. ومن شأن هذا الشّعور السائد تثبيط معنويّاتهم والتّأثير سلبيًا على أدائهم.²

مقاربة من الأعلى إلى الأسفل L'approche top-down:

انطلق الاهتمام بدراسة التنفيذ من ملاحظة وجود فجوة بين أهداف سياسة عامة ما ونتائجها المحقّقة. هذا ما دفع العديد من الباحثين وعلى رأسهم جفري بريسمان وآرون ويلدافسكي* مطلع السبعينات 1973 للاهتمام من خلال كتابهما ببرامج المساعدات الفدراليّة في مدينة أوكلاندا، وتحليل الخلل والانحراف الحاصل بين الأهداف المحدّدة والأثر الفعلي لتلك السياسة.³

¹ - سمير عباس، البنك الدولي وصراع الإدارات : دراسة تحليلية لظاهرة البيروقراطيّة الدّوليّة، ط1، مصر: مصر العربيّة للنشر والتّوزيع، 2014، ص 18

² - سمير عباس، مرجع سبق ذكره، ص 18.

* يعتبر الباحثان بريسمان Pressman Jeffrey و ويلدافسكي Aaron Wildavesky أول من قاما بدراسة التنفيذ ضمن عملية تحليل السياسات العامة، انطلاقًا من هذه المقاربة. وذلك من خلال الكتاب المهم الذي نشره سنة 1973 والمعنون ب "التنفيذ: كيف تتلاشى في أوكلاندا الآمال الجلييلة المقرّرة في واشنطن؛ أو لماذا العجب من كون برامج فدراليّة لا تأتي إلّا بالقليل جدًا من الآثار، إنّها قصّة إدارة مكلفة بالتنمية الاقتصاديّة، يرويه ملاحظان محايدان يريدان استخلاص دروس على أساس آمال خائبة".

³ - Antoine Mégie, *Mise en Œuvre : un moment de l'action publique*, p 284.

تنفيذ السياسات العامة من منظور هذه المقاربة:

ينظر رواد هذه المقاربة للتنفيذ على أنه مرحلة لاحقة لمرحلة سابقة يتم خلالها التحديد الدقيق والواضح للقرارات والأهداف. وقد انطلقت الأبحاث من قبل رواد هذه المقاربة للوقوف على أسباب التفاوت بين القرارات المحددة ونتائج تنفيذها، وتحليلها، والبحث عن شروط التنفيذ الجيد الذي يتطابق مع القرارات المتخذة.

ارتكزت دراسات بريسمان وويلدافسكي حول ملاحظة كيفية تعامل وتفاعل الفواعل التنفيذية المتعددة مع البرامج والسياسات محل التنفيذ، وطبيعة الاستجابات الفعلية التفسير الميداني الذي يقوم به كل فاعل من فواعل التنفيذ. من هذا المنظور فإن تنفيذ سياسة عامة ما يتجسد من خلال تفاعل كل من فواعل المركز والقاعدة. كما قاما بالبحث عن شروط التنفيذ الجيد للقرارات المتخذة*. وقد توصلنا في هذا السياق لتحديد نصائح عامة تسمح بالتنفيذ الدقيق للقرارات:¹ جعل أهداف السياسة واضحة وثابتة، تقليل عدد الفواعل، الحد من التفاعلات اللازمة خلال التنفيذ، منح صلاحيات تنفيذ السياسة لوكالة متعاطفة مع أهدافها ومحتواها.

إن تحليل التنفيذ انطلاقاً من هذه المقاربة يركز على بعدين، هما: بعد أمر متمثل في الدعوة إلى تحسين فعالية البرامج العامة. وبعد عملي تجريبي متمثل في إظهار انحراف التنفيذ عن القرار.²

إذن فإن منظور التحليل هذا ينطلق من القرار "الأعلى" كمرجعية للتقييم ويصل إلى التنفيذ "الأسفل" الذي يعتبر أي خلل أو سوء تنفيذ أو تأخر في الإنجاز نتيجة لهذه المرحلة أو لهذه العملية. وبالتالي تحاول هذه المقاربة فهم أسباب سوء التنفيذ "المرتبطة أساساً بدور الإدارة" ومشاكله التي تحول دون إنجاز

* يمكن الإشارة في هذا الإطار للدراسات والأبحاث التي قام بها مجموعة من الباحثين ككريستوفر هود 1976 وساباتني ومازمانيان 1979 في سبيل تحديد شروط التنفيذ المثالي الجيد للقرارات والأهداف، وقد توصلت لمجموعة من المعايير أهمها: وضع سلسلة قيادة هرمية وحييدة؛ تحديد أهداف واضحة؛ توفير علاقة اتصالية فعالة بين الوحدات الإدارية المكلفة بالتنفيذ؛ التركيز على كفاءة وتأهيل الموظفين الإداريين؛ تلقي الدعم الخارجي؛ غياب الضغوط البيئية والتغيرات في المحيط الاقتصادي والاجتماعي.

¹ - Richard E. Matland, **Synthesizing the Implementation Literature: The ambiguity Conflict Model of Policy Implementation**, Journal of Public Administration research and theory: J-PART, Vol 5, No 2 April 1995, p 147.

² - صالح بلحاج، تحليل السياسات العامة: الديناميكيات والمعارف الأساسية، مرجع سبق ذكره، ص 150.

القرارات المحددة في المستويات العليا. بالإضافة إلى البحث عن السبل المثلى لضمان تحقيق القرار تطبيقاً مطابقاً لصيغة صدوره عبر السلطة التشريعية.

أسباب حدوث انحرافات في تنفيذ السياسات والقرارات من منظور رواد هذه المقاربة:

توصل الباحثان إلى تفسير أسباب الفشل وعدم الفعالية في التنفيذ بتعدد فواعل التنفيذ وتضارب مصالحهم واختلاف وجهات نظرهم. إضافة للخلل في النموذج التنظيمي المتبع، وعدم فعالية طرق الاتصال والرقابة الهرمية.¹

وباعتبار أن رواد هذه المقاربة سعوا إلى تحديد أسباب التفاوت بين القرار والتنفيذ فإنهم توصلوا إلى النتائج التالية:²

— تعدد مستويات التنفيذ وتعمق المسافة بين مستوى السلطة المصدر للقرار والمستوى التنفيذي، تجعل من تطبيق القرار أصعب. أو بعبارة أخرى "كثرة الفواعل القائمة بعملية الوصل بين موضع القرار ومواضع التنفيذ". حيث يقول الباحث بريسمان وزميله "حين يكون عدد نقاط اللقاء بين كثير من الفاعلين مرتفعاً يكون احتمال بلوغ برنامج العمل العام هدفه ضعيفاً"، وبالتالي يمكننا تصنيف هذا الخلل بأنه خلل تنظيمي اتصالي.

— الخلافات بين الوحدات الإدارية المكلفة بالتنفيذ، حيث أن تنفيذ قرار ما يوكل إلى جهاز إداري يتكوّن من وحدات إدارية عديدة قد تنشأ بينها منازعات، ويحدث خلل في الاتصال والتنسيق وانتقال المعلومات المتعلقة بالتنفيذ، حيث يقول الباحثان في هذا السياق: "كثرة المشاركين وتعدّد اعتبارات الفاعلين تجتمع مع بعضها وتتضافر لتحوّل البرنامج إلى سباق حواجز، فحين يكون البرنامج متوقفاً على مثل هذا العدد من الفاعلين تكون إمكانيات الخلافات والتأخر كثيرة."

— كما حدّد الباحثان أهم أسباب الخلل في التفاعلات بين تلك الفواعل التي تفقد القرار محتواه الأصلي ل: عدم التوافق بين القرار المركزي والغايات التنظيمية؛ عدم موافقة بعض الفواعل

¹-Antoine Mégie, *Mise en Œuvre : un moment de l'action publique*, p285 .

²- صالح بلحاج، تحليل السياسات العامة: الديناميكيات والمعارف الأساسية، مرجع سبق ذكره، ص 152، 153.

محتوى القرار وتفضيلهم لخيارات أخرى؛ القيود القانونية الإجرائية؛ تعدد مهام ومسؤوليات المنقذين ما ينقص من مردودهم في تنفيذ قرار ما على حساب قرار آخر.

— محتوى القرار وفرص التأويل: إن صياغة القرار بطريقة غامضة يمنح المنقذين هامش حرية واستقلالية تقودهم إلى تأويل تلك القرارات. وهذا ما يحتم على المسؤولين على التنفيذ بدورهم اتخاذ قرارات تكون في غالب الأحيان السبب الرئيسي في انحراف التنفيذ عن الهدف الرئيسي، وبالتالي تحقيق نتائج مختلفة عن تلك التي تم التخطيط لها.

— أما من جهة أخرى يمكن أن يكون محتوى القرار غير واقعي وغير عقلائي، أي أنه غير منطلق من دراسة الاحتياجات الواقعية والظروف البيئية الحقيقية، وبالتالي استناده إلى افتراضات خاطئة، مما يجعله غير قابل للتنفيذ.

— من شأن التعديلات الحكومية أو وصول حكومة جديدة للسلطة إحداث تغييرات في السياسات العامة المختلفة التي أصدرتها الحكومة السابقة، أو إيقافها وإدراج برامج وسياسات جديدة، ما يجعل مصدر صدور القرار غير مستقر.

— عدم كفاية الموارد المخصصة للتنفيذ، نتيجة ارتفاع تكاليف التنفيذ مقارنة بالمخصصات التي تم تقديرها.

— كل هذه المؤثرات التي قمنا بتحليلها تبين حجم العوائق والصعوبات التي تحول بين القرار المتخذ في المستويات العليا وتنفيذه على أرض الواقع. هذا ما دفع العديد من الباحثين لاقتراح مقارنة تحليلية جديدة لتنفيذ السياسات العامة.

نقد المقاربة: أهم نقد ووجه لهذه المقاربة¹:

— اهتمت بالتنفيذ من منطلق النجاح والفشل مقارنة مع مرجعية "القرار" والنصوص القانونية التي تعبّر عنه، وتركيزها على الفواعل المركزيين في اتخاذ القرار مقابل إهمال الجانب الإداري والفواعل الإداريين ودورهم خلال هذه العملية.

— أهملت العوامل البيئية والمتغيرات والضغوطات الطارئة التي يمكن أن تواجه عملية التنفيذ، وبالتالي إخراج السياسة من سياق تنفيذها.

¹-Richard E. Matland, op cit, p, p 147, 148.

- حصر المعرفة والقدرة على اتخاذ القرار لدي الفواعل المركزيّة، رغم المعرفة والخبرة الميدانيّة التي يمتلكها إداريو المستويات المحليّة بخصوص المشاكل الحقيقيّة
- إضافة لاعتبار عمليّة التنفيذ عمليّة إداريّة بحتة "وهذا ما يذكرنا بالنموذج الفييري"، وإهمال البعد السياسي لها أو محاولة إقصائهم "فواعل التنفيذ" من ممارسته.
- من جهة أخرى فإنّ التركيز على التّصوص القانونيّة التي جاء بها القرار يؤدّي إلى إهمالاً لحاجات الواقعيّة للجمهور المستهدف.
- هذا ما دفع بعض الباحثين لتحليل العمليّة من منطلق عكسيّ، أي انطلاقاً لتحليل التنفيذ من القاعدة والاهتمام بالموظّفين الإداريّين العاملين في الميدان.

مقاربة من الأسفل إلى الأعلى 'L'approche Bottom-up'¹

ظهرت هذه المقاربة نتيجة أبحاث قام بها العديد من الباحثين خلال فترة نهاية السبعينات وبداية الثمانينات. حيث انطلقت تلك الأبحاث من نقد المقاربة السابقة، واقتراح منطلق آخر للتحليل تمّ إهماله من قبل ألا وهو تحليل فواعل التنفيذ على مستوى القاعدة أو الميدان.

تحليل عملية التنفيذ انطلاقاً من الأسفل، ويقصد بذلك انطلاق التحليل من الفاعلين في المحيط، والقائمين بتنفيذ السياسة العامة، كأعوان الإدارة ورعايا السياسة العامة، والجمهور المستفيد. أو كما أطلق عليهم ليبسكي *Micheal Lipsky رائد هذه المقاربة "أعوان الشارع".

عرّف ليبسكي الموظّفين الإداريين الذين يشغلون قاعدة الهرم التنظيمي والذين اصطاح على تسميتهم بأعوان أو بيروقراطيي الشارع بأنهم: "موظفو القطاع العام الذين يتفاعلون بصفة مباشرة مع جمهور المواطنين خلال تأديتهم لمهامهم، والذين يمتلكون سلطة تقديرية واسعة لتنفيذها على أكمل وجه".²

¹ - صالح بلحاج، تحليل السياسات العامة: الديناميكيات والمعارف الأساسية، مرجع سبق ذكره، ص 156، 161.

* قدّم ليبسكي مقارنته في كتاب معنون ب:

Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services, New York, Russel Sage Foundation, 1980.

2-Marcia K.meyers and Susan Vorsanger, **Street-level Bureaucrats and the implementation of public policy, Handbook of Public Administration, SAGE edition, p153.**

تنفيذ السياسات العامة من منظور هذه المقاربة:

يعتقد مؤيدو هذه المقاربة بأن "السياسة العامة تكون في الحقيقة كما يصنعها" "ينفذها" الفاعلون القائمون بالتنفيذ". يمتلك إداريو الميدان العديد من الفرص التي يمنحها لهم موقعهم التنفيذي الذي يجعلهم حلقة الربط بين الدولة والمواطن للتأثير في عملية التنفيذ. حيث تقع على عاتقهم العديد من المسؤوليات والمهام المركزية على مستوى الهيئات العامة التي يشتغلون بها، على رأسها تحديد مدى ملاءمة برامج تنفيذ السياسات العامة وأهليتها للتنفيذ في الميدان. ونظرا لطبيعة وظائف هذه الفئة من الموظفين الإداريين والتي تتطلب تعامل مباشر مع المواطنين ومع ظروف بيئة النشاط، فإنهم يمارسون سلطة تقديرية واسعة.

يتمتع فواعل التنفيذ هؤلاء باستقلالية نسبية داخل الجهاز الإداري تمنحهم سلطة تقديرية للاستجابة لمتغيرات بيئة السياسة والقرار الذي كلفوا بتنفيذه. وتشمل تلك الاستجابة: الفعل، أو الامتناع عن الفعل، ممارسة رقابة، التعجيل أو التأجيل بالتنفيذ، تسليط عقوبات. كل هذه الممارسات تؤدي غالبا إلى تعديل الغايات بما يستجيب للحاجات الحقيقية للجمهور، وبما يتوافق مع القدرات الحقيقية لفواعل التنفيذ حتى وإن تجاوز ذلك الأوامر القانونية والنصوص التنفيذية. وهذا يعكس حقيقة الوصف الذي قدمه ليبسكي بأنهم "الصانعون الفعليون للسياسة".

وبالتالي فإنهم في حقيقة الأمر لا يقومون فقط بالتنفيذ بل يساهمون في تكوين السياسة العامة وتحديد شكلها النهائي من خلال التعديلات التي يجرونها عليها من خلال تفسيرهم للقوانين وتخصيصهم للموارد، انطلاقا مما تفرضه عليهم معطيات ومتغيرات الميدان.¹

يتم تحليل التنفيذ في هذه المقاربة انطلاقا من فواعل التنفيذ في المستويات الدنيا من الإدارة وفي البيئة المحيطة بها. وذلك من خلال دراسة سلطتهم ونفوذهم وخبرتهم التي تمكنهم من اتخاذ قرارات مهمة ومؤثرة خلال عملية التنفيذ، بالإضافة لقدرتهم على التحكم بمدة الإجراءات سواء بتعجيلها أو بعرقلتها وتأخيرها.

¹Ibid.

غير أنّ لهامش الحرية هذا أن يقودهم إلى الخروج عن محتوى القرار والأهداف الواردة في النصوص، سواء بتعديل تلك الأهداف أو تجاوزها من خلال قيامهم بالاستجابة للمطالب المباشرة للجمهور المستهدف، أو لتعرضهم لضغوطات خارجية.

فسر ليسكي سبب تحرر فواعل التنفيذ من قيود القواعد والقوانين والالتزام بها ب:¹

- تعقيد بيئة النشاط وعدم القدرة على وضع قواعد بيروقراطية استباقية للحالات التي يمكن مواجهتها.
- عدم القدرة على التجرد من الخلفية الإنسانية والاجتماعية خلال التنفيذ، وخاصة خلال التعامل مع الجمهور المستهدف من السياسة.
- احتفاظ أعوان التنفيذ بهامش مناورة تكتيكي يمنحهم هيبة ومكانة في أعين الجمهور المستهدف.

وفقا لمنظور هاته المقاربة يقوم تنفيذ السياسات العامة على مستويين، المستوى الكلي للتنفيذ حيث يقوم متخذو القرار المركزيون بوضع برنامج حكومي، لتتولى فواعل مستوى التنفيذ الجزئي والمنظمات المحلية التفاعل مع تلك البرامج من خلال قيامها بتصميم ووضع برامج عمل خاصة بها، و إنجازها.

وبالتالي فإن المسؤولين عن التنفيذ في المستوى الجزئي يقومون بدراسة تلك البرامج الحكومية ويكوّنون تصور حول ما يجب عليهم القيام به، ويقومون بتصميم برامج خاصة بهم، أو تعديل البرامج المقدمة لهم بما يتلاءم مع الظروف والمتغيرات البيئية. وذلك لاعتقادهم بأنهم يمتلكون خبرة ومعرفة تنفيذية ميدانية أكبر وأوسع من تلك التي يمتلكها صناع القرار.

واجه موضوع السلطة التقديرية التي يتمتع بها موظفو الميدان وتأثيرهم على محتوى السياسة العامة العديد من الأسئلة والبحوث* الخاصة بتحديد كيفية ممارسة الرقابة عليها. تمّ من خلال تلك البحوث تحليل ودراسة العديد من العوامل التي يمكن من خلالها مراقبة هذه السلطة، منها عوامل سياسية، مهنية، وتنظيمية.

¹ - صالح بلحاج، تحليل السياسات العامة: الديناميكيات والمعارف الأساسية، مرجع سبق ذكره، ص 158.

* نذكر هنا الدراسة التي قام بها ونتر Winter والتي انطلقت من إشكالية مفادها: هل بيروقراطيّو الميدان خدم أم سادة؟ وقد اهتمت هذه الدراسة بكيفية ممارسة صناع السياسة العامة الرقابة على السلطة التقديرية للموظفين الإداريين في المستويات التنفيذية الأدنى.

غير أنّ نتائج الدّراسة لم تكن دقيقة وموضوعيّة لأنّها أهملت خاصيّة مهمّة تميّز تنفيذ السياسات العامة وهي مواجهته للعديد من العوامل والمؤثّرات المتداخلة والمتشعّبة، سياسية، اقتصادية، اجتماعيّة، تنظيميّة، مهنيّة، سلوكيّة.. كلّها من شأنها التأثير في واقع التنفيذ وبالتالي في طريقة استجابة منقّذي السياسة العامة لها من خلال استخدامهم لصلاحيّاتهم التقديرية¹.

إضافة لجانب مهم طرح كردّ لانتقاد ما تمنحه أفكار هذه المقاربة من مجال واسع للتّقدير يسمح للمنفذين الميدانيين بإحداث تغييرات جوهرية على القرارات والأهداف الأصليّة، وهو ما يفرضه واقع التنفيذ وسياقه وظروفه. حيث من الصّعب تقييم أداء هؤلاء الموظفين والحكم على كفاءتهم ونجاحهم في تحقيق أهداف السّياسة العامة وقراراتها دون الأخذ بعين الاعتبار درجة تعقيد وتداخل الظروف والمتغيّرات البيئية التي مرّت عبرها وواجهتها ظروف التنفيذ والتي تمّ انطلاقاً منها اتّخاذ معظم القرارات الإداريّة التقديرية وردود الأفعال².

أهمّ الانتقادات التي وجهت لهذه المقاربة أنّها³:

- أهملت قضيّة بناء المشكلة العامّة واحتزلت السّياسة العامّة في تنفيذها.
- التّقليل من أهميّة القرار وأثره على التّنفيد.
- تجاهل سياسات الدّولة وقراراتها والتّقليل من قدرتها في تسيير الشّأن العامّ.

تعرضت كلا المقاربتين إلى العديد من الانتقادات، مما جعل العديد من المفكرين الذين تبنّوا أحدهما، يعيدون النظر في توجهاتهم ويخضعون أفكارهم للتّحسين والتّعديل، انطلاقاً من تلك الانتقادات التي قامت بين مفكري كلا المقاربتين.

¹-Marcia K.meyers and Susan Vorsanger,154.

2- Ibid,p160

³ - صالح بلحاج، تحليل السّياسات العامّة: الدّيناميكيّات والمعارف الأساسيّة، مرجع سبق ذكره، ص ص، 163، 164.

الجدول رقم(04): الاختلافات بين مقاربتني من الأعلى إلى الأسفل Top- dow و من الأسفل إلى الأعلى Bottom- up :

المتغيرات	رؤية مقارنة من الأعلى إلى الأسفل	رؤية مقارنة من الأسفل إلى الأعلى
صنع السياسة العامة	صنّاع السياسة في المستوى المركزي	بيروقراطي الشارع
منطلقات السياسة	النصوص القانونية	المشاكل الاجتماعية
الهيكل	رسمي	رسمي وغير رسمي
العملية	إدارية بحتة	شبكة تشمل العمل الإداري
السلطة	مركزية	لامركزية
المخرجات والآثار	مفروضة	وصفية
التقدير	البيروقراطيين في المستوى المركزي	البيروقراطيين في المستوى القاعدي

المصدر:

Narendra Raj Paudrel, A critical Account of Policy Implementation Theories: Status and Reconsideration, **Nepalese Journal of Policy and Governance**, Vol, XXV, No.2, December, 2009, p40.

المطلب الثاني: نقد المقاربات الكلاسيكية

نقد مقاربتني "من الأعلى إلى الأسفل" و "من الأسفل إلى الأعلى":

مُساهمات آرون ويلدافسكي وساباتيني:

يعتبر آرون ويلدافسكي أحد المفكرين الذين حملوا فكر تجديدي في تحليل تنفيذ السياسات العامة، وقام بإضافة تعديلات وتحسينات على أفكاره السابقة المؤيدة للمقاربة من الأعلى والتي صاغها في كتابه المشترك مع جيفري بريسمان الذي نشر سنة 1973.

قام ويلدافسكي بترجمة أفكاره الجديدة في كتاب جديد مشترك مع ماجون جياندومينيكو سنة 1979 والمعنون ب "التنفيذ كتنطور". و حمل الكتاب أفكارا جديدة فيما يتعلق بتنفيذ السياسات العامة أهمها:

— القرار ليس مجرد مجموعة من الكلمات لا أثر لها في ممارسة التنفيذ، ولكنها تتضمن تحديد الحلبات التي تجري بداخلها العملية وتبين هوية الفواعل الرئيسية ودورهم وسجل الأولويات المتاحة.

— تنفيذ السياسات العامة يجب أن يتميز بالمرونة باعتبار أن محيط نشاطه يتميز بعدم التأكد والتطور والتغير المستمر.

يعتبر بول ساباتيني Paul Sabatier أيضا من المفكرين الذين قاموا بتعديل وجهات نظرهم فيما يخص تحليل تنفيذ السياسات العامة، حيث كان مؤيدا للمقاربة من الأعلى. غير أنه قام بتعديل وجهة نظره بعد أن أقر بأن أفكاره السابقة بخصوص تنفيذ السياسات العامة ركزت على الدور المحوري للقرار ومتخذي القرار، وأهملت دور الفواعل الأخرى.

اقترح ساباتيني تغيير إطار البحث، حيث أخذ وحدة تحليل المقاربة من الأسفل، وهي منظومة تتألف من فواعل عموميين وخواص، ولا يتم التركيز على صناع القرار وحدهم عند مواجهة مشكلة سياسية معينة. ولكنه يؤيد فكرة الاحتفاظ بالقيود القانونية.

نتج عن نقد للمقاربتين السابقتين مقاربة ثالثة، حيث تم من خلالها الجمع بين نقاط قوة كل منهما وتفادي نقاط الضعف التي ميزت كلا منهما، كشكل من أشكال التكامل بينهما. وذلك مع الأخذ بعين الاعتبار نوع السياسة العامة محل التنفيذ.

ففي حالة وجود سياسات ذات قرارات وأهداف واضحة، يتم الالتزام بتلك الأهداف عبر استخدام مقاربة التنفيذ الأولى "من الأعلى إلى الأسفل". أما في حالة عدم وجود برنامج وأهداف محددة ودقيقة في السياسات العامة، فإن اختيار معيار تنفيذ واضح يصبح صعبا وتصبح معه متابعة عمل القائمين بالتنفيذ، وهنا تبرز المعايير والقيم الاجتماعية كمحددات للتنفيذ، وتكون المقاربة من الأسفل هي الأمثل للاستخدام.¹

¹ -Matland, Synthesizing Implementation Literature, op cit, p155.

مساهمات الباحث غوغجان Goggin وزملاؤه:

تدرج مساهمات غوغجان وزملاؤه ضمن الجيل الثالث من المقاربات التي تهتم بتحليل تنفيذ السياسات العامة، حيث أنّ أهم ما تميّز به مقاربات الجيل الثالث هو طابعها العلمي¹، حيث سعى روادها لأن يكونوا أكثر علمية في التحليل بما يمكنهم من تعميم النتائج. نظرا لأن المقاربات السابقة تعرّضت لانتقادات مفادها أنّها اهتمت بدراسات حالات محدّدة لسياسات عامة وبرامج حكومية وبالتالي لم ترقى لمستوى التعميم.

قدّم الباحث غوغجان وزملاءه من خلال الكتاب* الذي ألفوه نموذجاً يهتم بتحليل وتفسير عملية تنفيذ السياسات العامة بالأخذ بعين الاعتبار العلاقات التي تربط مستويات التنفيذ المركزية والإقليمية والمحلية بالولايات المتحدة الأمريكية، وحاولوا عبر تلك الدراسات تقديم نموذج نظري لتحليل تنفيذ السياسات العامة قابل للتعميم.

ميّز الباحثون بين أربعة حالات يواجهها تنفيذ السياسات العامة:

- الارتباب: تحدث عند التأخر في التنفيذ مع تعديل الأهداف الأولية.
- التأخير: يحدث عند تأجيل التنفيذ مع الاحتفاظ بالأهداف الأولية وعدم تعديلها.
- التأخير الاستراتيجي: وهو تأخير التنفيذ في سبيل تمام بلوغ الأهداف المحدّدة بدقة.
- الامتثال: وهو التطبيق السريع وفقاً للأهداف المحدّدة.

ثمّ انتقل غوغجان وزملاؤه للاهتمام بفهم سلوك التنفيذ، من خلال محاولة تفسير عملية التنفيذ عبر تحديد المتغيّرات المؤثّرة فيها؛ وكيفية تعامل فواعل التنفيذ مع القرار.

توصّل الباحثون إلى وضع نموذج اتصال، يتم في ظلّه تبادل "رسائل" عبر مختلف مستويات الحكومة يتمّ تأويلها من طرف فواعل التنفيذ في المستويات الأدنى. تلك الرسائل تكون بالتالي مسؤولة بدرجة

¹ -Laurence J, O'Toole JR, **Research of Policy Implementation: Assessment and prospects**, Journal of Public Administration Research and Theory, J-Part, April, 2000, P 272.

* M Goggin, A Bowman, J Lester, L O'toole, **Implementation. Theory and Practice : Toward a Third Generation**, Glenview, Scott Foresman/Little Brown, 1990.

كبيرة عن عملية هيكلية تنفيذ السياسة، حيث أنّ محتواها وشكلها وشرعية مرسلها وشهرته تشكل محددات مهمة في إنجازها.

تتأثر عملية التنفيذ وفقا لهذا النموذج بأربعة متغيرات تسمح بتفسير نتائجه المحققة، تتمثل في:¹

- الحوافز والقيود الآتية من المستوى المركزي: في هذا المستوى يكون محتوى القرار ومصدره أهمية كبيرة لزيادة التحفيز على تنفيذه، ومن أهم العوامل المؤثرة على القرار في هذا المستوى هو درجة الدقة والوضوح في صياغته؛ كفاية الموارد المخصصة لتنفيذه؛ درجة قبول القرار وتوافق الفواعل المعنية به.
- الحوافز والقيود على مستوى الولايات وفي المستوى المحلي: التنفيذ عبارة عن عملية تفاوض وتفاعل بين فواعل عديدة، ذات أهداف ومصالح متباينة. وبالتالي يتأثر التنفيذ على هذا المستوى بالصراعات والتفاوضات والتفاعلات بين عدد كبير من الفواعل "سياسيين، بيروقراطيين، جماعات المصالح، الجمهور المستهدف من السياسة، الأجهزة الإدارية المكلفة بالتنفيذ، المعارضين للسياسة"، ويستجيب للتوازن الناتج عن ذلك التفاعل.
- القدرات البيئية والتنظيمية على مستوى الولايات والمستوى المحلي: تشمل القدرات التنظيمية كلاً من التنظيم الإداري؛ الموارد البشرية؛ الموارد المالية، للجهاز المكلف بالتنفيذ. أما القدرة البيئية فتشمل كلاً من الرأي العام، التغطية الإعلامية للسياسة، الثقافة السياسية؛ الظروف الاقتصادية والاجتماعية؛ المشاكل على المستوى المحلي. تؤثر مجموع هذه القدرات على أداء أجهزة التنفيذ.
- الآثار الرجعة وإعادة صياغة وتحديد السياسة: ينطلق هذا المتغير من مسلمة "بالنسبة لأصحاب المقاربة"، وهي التغير المستمر لمضمون السياسة أثناء عملية التنفيذ، وقابلية إعادة تحديدها طوال فترة التنفيذ، ويتم ذلك بفضل عملية التغذية الرجعة التي تنقل لصناع السياسة ردود الأفعال وطبيعة الاستجابة للسياسة من قبل المنفذين في المستوى المحلي، ومن قبل الجماهير المستهدفة منها، وتعديل مضمون السياسة انطلاقاً من المعلومات الواردة فيها.

¹ - صالح بلحاج، تحليل السياسات العامة: الديناميكيات والمعارف الأساسية، مرجع سبق ذكره، ص 167، 168.

مساهمات ماتلان Matland:

انطلقت أبحاث ماتلان من خلفيّة نقد مقارنتي من الأعلى ومن الأسفل، حيث قام بتطوير مقاربة تفسّر متى تكون كلا المقارنتين أكثر مناسبة.¹ وقام بطرح تساؤل مفاده: ما هو التنفيذ الجيد؟

غير أنّه لم يقدّم إجابة مباشرة لهذا التساؤل بل ركّز على طبيعة الأهداف التي تتضمنها السياسة العامّة، حيث أنّ بعض السياسات تتضمن قرارات ذات أهداف واضحة، وبالتالي يسهل تقدير نجاح التنفيذ أو فشله مقارنة بها. أمّا السياسات التي تكون أهدافها وقراراتها غامضة، يصعب تقدير وتقييم نجاح أو فشل التنفيذ نظراً لأن المعايير غير دقيقة.

وبالتالي توصّل ماتلان لأن تنفيذ السياسات العامّة يختلف باختلاف صنف السياسة، حيث قام ببناء مصفوفة تحتوي على متغيّرين يصفان حالة السياسة، وهما الغموض والنزاع، واللذان يؤثّران على عمليّة التنفيذ. حيث تتغيّر طبيعة التنفيذ بتغيّر مستويات كلّ من الغموض والنزاع "بين خفيف وشديد". وقد اعتمد خلال تطويره لهذا النموذج على جهود منظري ودارسي التنظيمات وصناعة القرار في إبراز تأثير النزاع والغموض في عمليّة اتّخاذ القرار.²

ما يميّز هذه المقاربة أنّها جمعت بين اعتبارات تخصّ مستوى القرار في القمّة، وبين مستوى التنفيذ في القاعدة، كما أنّها تسهّل عمليّة تحليل حيثيّات التنفيذ بفضل التصنيف السابق للسياسات العامّة.

– النزاع **Policy Conflict**:³ يلعب النزاع دوراً مركزياً للتفريق بين نماذج اتّخاذ القرار. يعتبر ماتلان النزاع صفة ملازمة لصنع السياسات وتنفيذها، نظراً لخضوع أي سياسة عامّة لعوامل الضّغط والتأثير فيما يخصّ أهدافها ووسائلها. وتختلف مستويات النزاع من سياسة لأخرى وتتنوّع أسبابها لكنّها عادة ما ترجع لعدم توافق في القيم والمصالح.

– الغموض **Ambiguity Policy**: السياسات التي تكون أهدافها ووسائلها غير مبينة عند اتّخاذ القرار تكون غامضة جدّاً، أما السياسات التي تكون أهدافها وألويّاتها واضحة ووسائلها "التكنولوجية" محدّدة "ومن السهل التّحكم فيها واستغلالها بفعاليّة" تكون قليلة الغموض أو غير

¹ -Matland , op cit , p 153.

² -Ibid, p 156.

³ -Matland, op cit, p 156.

غامضة. وظهرت صفة الغموض في السياسات العامة نتيجة التطور والتعدد في الفواعل المشاركة في الصياغة والتنفيذ إضافة لتعدد جماعات المصالح واختلاف مصالحهم حيث أصبح صعبا على متخذ القرار التوصل إلى صيغة واضحة وصريحة لسياسة ما وتحظى في نفس الوقت برضا الأغلبية، لذا تم اللجوء إلى الغموض وعدم التحديد كوسيلة للتسوية بين تلك الأطراف.

الجدول رقم (05): جدول الغموض والنزاع لماتلان

نوع شديد	نوع خفيف	صنف السياسة العامة
تنفيذ سياسي	تنفيذ إداري	غموض قليل
تنفيذ رمزي	تنفيذ تجريبي	غموض شديد

المصدر:

Matland, op cit, p160.

نلاحظ من خلال المصنوفة وجود أربعة أنواع من التنفيذ، تتغير بتغير صفات السياسة العامة محل التنفيذ:

- **تنفيذ إداري:** عندما تتميز السياسة العامة بغموض قليل ونزاع خفيف فإن أهدافها تكون شرعية وواضحة ودقيقة، وبالتالي يتم تنفيذها من قبل الجهاز الإداري وتخضع لمبادئ النموذج الإداري الكلاسيكي الذي يعتبر تنفيذ السياسات مجرد عمليات إدارية. أما نجاح أو فشل التنفيذ فيتم إرجاعه في هذه الحالة للموارد المخصصة من المستويات العليا، والوسائل المسخرة من قبل أصحاب القرار.
- **تنفيذ سياسي:** عندما تتميز السياسة العامة بغموض قليل ونزاع شديد، فإن هذا يعني أن أهدافها واضحة ودقيقة ووسائل تنفيذها مسخرة وكافية، إلا أن مستوى النزاع والتنافس بين الفواعل المشاركة في التنفيذ عال، وبالتالي فإن تنفيذ هذا النوع من السياسات يحسم عندما يحسم ذلك النزاع وعند التوصل إلى توازن القوى.
- **تنفيذ تجريبي:** عندما تتميز السياسة العامة بغموض شديد ونزاع خفيف فإن هذا يعني أن أهدافها ووسائلها غير محددة بدقة لذا فإن نجاح أو فشل تنفيذها يرتبط بالظروف المحلية ومدى كفاءة المشاركين في التنفيذ وطبيعة الأهداف التي يسعون إليها خصوصا.

— تنفيذ رمزي: عندما تتميز السياسة العامة بغموض شديد ونزاع شديد فإن هذا يعني أن أهدافها عامة ومتناقضة، ويكون مستوى النزاع شديد، لكنّ الفواعل المحليّة تكون مسيطرة على ذلك الوضع نظراً لأنّ صنّاع السياسة قاموا بصياغتها بأسلوب رمزيّ تماماً، وبالتالي فإنّ نتائج التنفيذ تتوقّف على الإئتلافات التي تتكوّن من أجلها.

المطلب الثالث: تنفيذ السياسات العامة من منظور مقارنة الحكم الرّاشد "الحوكمة" LA

BONNE GOUVERNANCE

مفهوم الحكم: يعتبر مفهوم الحكم من بين أكثر المفاهيم السياسيّة تداولاً، حيث يعبر عن ممارسة السّلطة السياسيّة وإدارتها لشؤون المجتمع وموارده وتطوره الاقتصادي والاجتماعي.

عرّفه فوكوياما بأنّه قدرة الحكومة "سواءً كانت ديمقراطيّة أم غير ديمقراطيّة" على وضع وتنفيذ القواعد القانونيّة وتقديم الخدمات، وبالتالي فإنّ مفهوم الحكم يتعلّق بالتنفيذ، ويرتبط بكفاءة الأعوان.¹

أمّا منظّمات الأمم المتّحدة فقد عرّفته بأنّه: "إدارة ممارسة السّلطات السياسيّة والاقتصاديّة والاجتماعيّة على كلّ المستويات المركزيّة واللامركزيّة، والإقليميّة والمحليّة".²

تعريف الحكم الرّاشد:

عرّف البنك الدولي الحكم الرّاشد في تقريره المعنون بالحوكمة والتنمية الصّادر سنة 1992 بأنّه: "الطريقة التي تمارس بها السّلطة في تسيير الموارد البشريّة والاجتماعيّة الوطنيّة الموجهة للتنمية".³

أمّا الأمم المتّحدة فقد عرّفته في تقريرها السنوي الصّادر سنة 1993 بأنّه: "طريقة تشاركيّة للحكم ولتسيير شؤون العاقمة، تتركز على تعبئة الفاعلين السياسيّين والاقتصاديّين والاجتماعيّين للقطاعين العامّ والخاصّ، وكذا المجتمع المدني بهدف ضمان الرّفاهيّة المستدامة لكلّ المواطنين".

¹ - محمد حليم ليام، الفساد النسقي والدولة الاستبداديّة حالة الجزائر 1992-2012، أطروحة مقدّمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم السياسيّة والعلاقات الدوليّة، تخصّص التنظيم السياسي والإداري، كُلية العلوم السياسيّة والعلاقات الدوليّة، جامعة الجزائر 03، ص 36.

² - أمين عواد المشاقبة، المعتصم بالله داود علوي، الإصلاح السياسي والحكم الرّشيد إطار نظري، عمّان الأردن: دار الحامد للنشر والتوزيع، 2012، ص 54.

³ - Bureau for Arab States, Programme of governance in the Arab Region: Good Governance and its Relationships to democracy and economic development , 2003,p05.

كما عزّفه برنامج الأمم المتّحدة الإنمائي بأنّه: ممارسة الدّولة لمجموع اللّسلطات الاقتصادية والسياسية والإدارية في سبيل تسيير شؤونها على كافّة المستويات، من خلال مجموعة من الآليات والعمليات التي تسمح للأفراد والجماعات بممارسة حقوقهم القانونية وتحقيق مصالحهم والوفاء بالتزاماتهم، وقبول الوساطة لحلّ خلافاتهم.¹

وقد ساهم العديد من الباحثين من أمثال GORAN Hyden و HERMUT Elsenhans في بلورة مفهوم الحكم الرّاشد وتوضيح معالنه من خلال الإضافات التي قدّمها، والتي تتمثل أهمّها في:²

- الحكم الرّاشد يقوم على الإدارة الواعية لهياكل النّظام السياسي مع نظرة تعزيز شرعية الشّأن العامّ، وقد ركّزت هذه النّظرة على الإطار المؤسّساتي الذي يتم على مستواه صنع القرارات والسياسات العامة.
- الحكم الرّاشد هو فنّ إدارة التّفاعل بين آليات السّوق والدّولة والمجتمع المدني.

أسباب بروز مفهوم الحكم الرّاشد في أدبيّات التّسيير العمومي:

- إنّ من أهمّ الأسباب التي دفعت المؤسّسات الدّولية للبحث في الأداء الحكومي ومدى فعاليّة مؤسّسات الدّولة في تنفيذ السياسات العامة والبرامج التّنموية، هو ذلك التّباين العميق بين الأهداف المحدّدة في البرامج الإنمائية التي أمّلتها تلك المؤسّسات والنتائج المحقّقة.³ وهذا ما يتوافق مع الأسباب الأساسية التي دفعت الباحثين الأوائل لتحليل عملية التنفيذ ومحاولة تفسير أسباب حدوث تلك الفجوة بين الأهداف المحدّدة في السياسة والنتائج المحقّقة في الميدان.
- وبالتالي، فإنّ بروز مفهوم الحكم الرّاشد في الإدارات العمومية يعود إلى المبادرات التي باشرتها المؤسّسات الدّولية كصندوق التّقد الدولي والبنك العالمي، وبرنامج الأمم المتّحدة الإنمائي لإعادة

¹ibid, p4.

² علي بن يحيى عبد القادر، قديد عبد القادر، تأثير طبيعة نظام الحوكمة على الأداء التّنموي للأقطار العربية، مجلة الاقتصاد والمالية: العدد 01، 2015، الجزائر، ص 03.

³ علي بن يحيى عبد القادر وآخرون، مرجع سبق ذكره، ص 02.

بناء قدرات الإدارة الحكوميّة على أسس إداريّة رشيدة، تعتمد على قيم اللامركزية والشفافية والمساءلة والنزاهة، التي تمكّنها من تحقيق أهداف التنمية الشاملة.¹

— حيث أدرج البنك الدولي هذا المفهوم وأبرزه في تقريره الصادر سنة 1989 حول الدول الإفريقيّة، والمعنون ب"إفريقيا جنوب الصحراء: من الأزمة إلى النمو المستدام"، وربط أصل أزمة الدول الإفريقيّة بأسلوب الحكم المتبع فيها.

— تعتبر قدرة الأجهزة الإداريّة الحكوميّة على تنفيذ قراراتها بفعاليّة واحدة من بين أربعة معايير أخرى لتقييم جودة وفعاليّة الحكم. وتتمثّل في: مدى قدرة الحكومة على الإلمام بالمعلومات اللازمّة؛ درجة انعكاس ذلك على قراراتها؛ طبيعة علاقة الحكومة ومؤسساتها، وبين جماعات المصالح والقوى المجتمعيّة.²

— كما أنّ الحكم الرّاشد يقوم على ثلاثة أسس أو أبعاد تتمثّل في البعد السياسي، البعد الاقتصادي، والبعد الإداري، ويتعلّق هذا الأخير حول تعزيز كفاءتها وفعاليتها.

خصائص مقارنة الحكم الرّاشد:

لمقاربة الحكم الرّاشد مجموعة من الخصائص الإيجابيّة التي نخوّنها لتكون بديلاً فعّالاً يعتمد عليه في تنفيذ السياسات العامّة والبرامج التّنمويّة. وتتمثّل في:

— التّركيز على الإدارة الفعّالة للقطاع العامّ من خلال إدراج مبادئ إدارة الأعمال وما تحمله من قيم الكفاءة والفعاليّة ومعايير الشفافية والمساءلة، خاصّة خلال أداء الجهاز الإداري لدوره في تنفيذ السياسات العامّة.

— تعزيز مفهوم التّشاركيّة في تسيير الشّؤون العموميّة المحليّة للمواطنين من خلال فتح المجال للمشاركة الفعّالة في صنع وتنفيذ السياسات التّنمويّة، وتسيير المرافق العموميّة، والرقابة على التّنفيذ

— إشراك القطاع الخاصّ ومؤسسات المجتمع المدني في صياغة وتنفيذ السياسات العامّة ومراقبة تنفيذها.

¹ - إصلاح الإدارة الحكوميّة: مذكرة تطبيقية لأعمال برنامج الأمم المتّحدة الإنمائي،

² - أمين عواد المشاقبة، مرجع سبق ذكره، ص 56.

- إلتزام الدولة بمبادئ القانون والعدالة والمساواة خلال أدائها لمهامها وتقديمها لخدماتها، وتوفير فرص متساوية لجميع المواطنين للارتقاء الاجتماعي وتحسين المستوى المعيشي.
- البحث عن التّموذج الأمثل للتسيير العمومي من خلال الاعتماد على تقنيّات التسيير الحديثة كتغيير وتكييف الهيكل التّنظيمي للأجهزة الإداريّة بما تتطلّبه الأهداف المكلفّة بتنفيذها، التسيير الأمثل للميزانيّة العموميّة، إخضاع مديري المؤسسات العموميّة لعقود التّجاعة، وضمان احترام قيم الكفاءة والفعاليّة...¹
- ضمان الحرّيّة والشفافيّة في تداول المعلومات وفي نقاش القضايا العموميّة والعمل في المجال العامّ.
- السعي لتحقيق التّوافق الأمثل لمجموع المطالب المتنوّعة والمتضاربة بما يضمن خدمة الصّالح العامّ.
- تطبيق المسائلة على كلّ المسؤولين المساهمين في صنع القرار وتنفيذه، وذلك من خلال تقييم النّتائج المحقّقة ومحاسبة القائمين عليها، وفي حالة ثبوت وجود إنحرافات وتجاوزات في استغلال الصّلاحيّات والموارد العموميّة.

المطلب الرّابع: تنفيذ السياسات العامة من منظور مقارنة الفعل العمومي l'action publique

تأسّس تحليل السياسات العامّة على نموذج مرحلي **séquentiel** يهتمّ بتقسيم عمليّة صنع السياسات العامّة لمراحل متباينة تبدأ كلّ مرحلة منها بانتهاء المرحلة السّابقة لها، وقد عرف هذا التّموذج رواجًا من خلال استخدامه في تحليل السياسات العامّة في سنوات السّبعينات.

ويعتبر هارولد لاسويل 1956 مؤسس علوم السياسات من وضع أوّل إصدار لهذا التّموذج من خلال تقسيمه لعمليّة صنع السياسات العامّة لسبعة مراحل دقيقة ومتباينة مركزًا خلالها على صنع واتّخاذ القرار السياسي من طرف الفواعل الرّسميّة في هرم السّلطة وأهمل دور الفواعل الخارجيّة وغير الرّسميّة. اعتُبر صنع القرار السياسي من خلال هذا التّموذج الفعل الأساسي في عمليّة صنع السياسات العامّة، أمّا المراحل الأخرى فتمّ اعتبارها مراحلًا ثانويّة وهامشيّة ترتبط كلّها بمحور القرار سواء من خلال صنعه أو تنفيذه أو تقييمه أو إتمام إنجازه.

¹ - على بن يحيى عبد القادر، قديد عبد القادر، مرجع سبق ذكره، ص 03.

خضع هذا النموذج للتحسين وإعادة الصياغة من قبل تلاميذ لاسويل، ومن أبرزهم Garry Brewer 1974، حيث أعاد صياغة مراحل صنع وتحليل السياسات العامة، وأخذ في عين الاعتبار دور الفواعل غير الحكومية في صياغة وتحديد المشكل العام وإبصاله للسلطات العمومية، كما أخضع المفهوم الخطّي lineaire للسياسات العامة للنقد واستبدله بالمفهوم الدائري l'idée de circularité¹. ويعتبر هذا النموذج المعدّل المرجع والمنطلق للكتابات وتحاليل التي ظهرت في السبعينات في الولايات المتحدة الأمريكية لكلّ من Charles Jones 1970 و James Anderson 1975 اللذين ساهما في نشر واستقرار مفاهيم ومفردات تحليل السياسات العامة.

أهم الانتقادات التي وجهت لهذا النموذج هي صعوبة الفصل الواضح والتحديد الدقيق بين مختلف مراحل التحليل. خاصة مرحلة صنع القرار، حيث أن السياسة العامة لا تقتصر على صنع القرار بل تشمل أيضا الامتناع عن إصدار القرار واختيار عدم الاستجابة لمشكل عام ما، وكذلك الحال بالنسبة لمرحلة التنفيذ. ففي كثير من الأحيان يتم تجميد قرار سياسي ما أو إيقاف تنفيذه، أو عدم الانطلاق في تنفيذه لأسباب عديدة. أو يتم إعادة تبني قرار سياسي جديد لنفس المشكل العام قبل انطلاق تنفيذ السياسة المرتبطة بالقرار السابق. بعبارة أخرى فإن التحديد الدقيق والواضح لمراحل تحليل السياسة العامة وحتى لأهدافها والفواعل المشاركة فيها والمجتمع المستهدف منها ونتائجها وتقييمها غير ممكن على أرض الواقع، بل هي مسألة تقريبية تخضع لعوامل عدم التأكد، وبالتالي فإنّها تتطلّب المرونة.

تأثر تنفيذ السياسات العامة والأفكار التقليدية المرتبطة به بتطور الفكر التحليلي للسياسات العامة والنقد الذي واجهته أهم أفكارها ومبادئها كاهرمية التنظيمية، والمرحلية التي تميز عملية صنع السياسات " الفصل بين مراحل الصنع، وترتيبها زمنيا"، ومحورية دور الدولة وتفردتها كفاعل وحيد في صنع السياسات العامة.

¹ -Patrick Hassenteufel, op cit, p30.

يرتكز بناء مقارنة الفعل العمومي على مجموعة من الخصائص التي تميزها عن مقارنة تحليل السياسات العامة السابقة "l'approche séquentiel"، ومن أهمها:¹

- تعدّد وتنوع الفواعل: لا يقتصر الفعل العمومي على الدولة كفاعل وحيد وموحد، بل في الواقع يوجد تنوع وتعدّد في الفواعل التي تختلف من حيث حجم السلطات والصلاحيات الممنوحة لها، والتي تختلف من حيث طبيعتها "عموميّة، خاصة، مختلطة، مجتمع مدني، جماعات ضغط...".
- تعدّد المستويات واللامركزية
- تخفيف العلاقة التراتبية الهرميّة بين الفواعل: حيث تنتقد هذه المقاربة هيمنة الدولة والمركزيّة في التنظيم، وتقرّح بالمقابل مفاهيم تعدّد الأقطاب ولا مركزيّة التنظيم.
- نسبيّة تأثير مرحلة اتّخاذ القرار السياسي: فالسياسة العامة لا تقتصر على وضع قوانين وقرارات سياسية، ولا يمكن حصرها في مجرد فعل سلطوي.
- عدم الخطيّة في مراحل صنع السياسة: بل وجود علاقات ترابطية وتفاعلية مستمرة بين مجموع الفواعل الداخلة في الفعل العمومي والتي تساهم في تكوين كل مرحلة من خلال نقاشات ومفاوضات تجمعها، وهذا ما يجعل تلك المراحل تتميز بالمرونة.

المطلب الخامس: تنفيذ السياسات العامّة من منظور مقارنة الرّئيس والوكيل²

تسعى مقارنة الرّئيس والوكيل إلى تفسير علاقة التّفويض التي تنشأ بين الرّئيس "المفوض" وهو شخص أو مجموعة أشخاص يمتلكون السلطة، والوكيل "المفوض إليه" وهو شخص أو مجموعة أشخاص يتمّ تفويض تلك السلطة إليه.

استخدمت هذه المقاربة بكثرة في الولايات المتّحدة الأمريكيّة بداية ثم انتشرت في السياسات المقارنة ببلدان أخرى، حيث استخدمت لتحليل العلاقة بين المشرعين "الرئيس" والبيروقراطيين "الوكيل".

اهتمت أبحاث هذه المقاربة بوصف تنوع أشكال عمليّة التّفويض وتعدّدها. اهتمت تلك الأبحاث بتحليل التّأثير القانوني للسياسات العامّة وتأثيره على علاقة التّفويض. ويقصد بالتّأثير القانوني مجموعة

¹ -Barnard Delvoux, L'action Publique ou Analyser la Complexité, *revue de la littérature* (chapitre 4), juin 2007, p.

² - صالح بلحاج، تحليل السياسات العامّة نظريّات ومقاربات ومناهج، مرجع سبق ذكره، ص ص 197 200.

التّصوص القانونيّة التي تصدرها السّلطة التّشريعيّة بغرض صنع وتوجيه سياسة ما. حيث أنّ تفاوت التّأطير القانوني ما بين التّفصيل والطّول، وعدم التّفصيل يؤثّر على هامش مناورة الفواعل الإداريين "الجهاز الإداري" خلال التّنفيذ.

وقد أنتجت مسألة التّأطير القانوني معضلة تتمثّل في مسألة الاختيار بين احترام الأهداف الصّريحة الابتدائيّة للرئيس وهو ما يتطلّب تشديد الرّقابة على ممارسات الوكيل، وبين قدرة الإدارة على مواجهة التّطوّرات الميدانيّة بمرونة والتّفاعل معها وهو ما يستدعي منح حريّة أكبر لممارسة النّشاط الإداري "التّنفيذ". وساهم كلّ من دافيد إيبشتاين وشارين هالورا بتقديم حلّ لهذه المعضلة، وذلك بالرجوع إلى مستوى انعدام اليقين وتعقيد الميدان المعالج، ومستوى نزاع المصالح. فلما تكون الأولى ضعيفة والثانية عالية يتمّ تقليص حريّة نشاط الجهاز الإداري.

حدّد الباحثان جون هوبير وشارل شيبان مجموعة من العوامل التي تؤثّر على مستوى التّأطير القانوني للسياسات العامّة،

- حيث يكون على قدر مستوى النزاع السّياسي ونزاع المصالح،
- وعلى حسب القدرة التّشريعيّة للمجالس،
- وعلى حسب النّظام المؤسّساتي للقرار "برلماني أو رئاسي"،
- كما يتوقّف على وجود آليات رقابة بعديّة من انعدامها.

يمكن أن تواجه علاقة التّفويض بين الرئيس والوكيل مشاكل تسمّى عادة "مشاكل وكالة". حيث يمكن أن يحدث تصادم بين مصالح الطّرفين، يؤدّي بالوكيل إلى تفضيل مصلحته على حساب مصلحة الرئيس. وأشهر مثال على ذلك هو مصلحة البيروقراطيين في تعظيم موازناتهم مقابل حرص الحكومات على التحكم في مستوى النّفقات. كما يمكن للأعوان الإداريين الامتناع عن العمل ما يكلف الرئيس فشلا في تحقيق النتائج المرغوبة.

مشكلة التّفاوت في الإعلام بين الرئيس والوكيل لصالح الوكيل: حيث يقوم الوكيل بإخفاء بعض المعلومات ما يؤدي بعملية التّفويض إلى الفشل. وينتج هذا التّفاوت عن افتقار الرئيس لمعلومات يعتمد عليها في اختيار الوكيل المناسب الذي يوافق في توجهاته وأهدافه وتفضيلاته.

يمكن أن يواجه التفويض نوعاً آخر من المشاكل يتمثل في عدم قدرة الرئيس متابعة ومراقبة أداء الوكيل باستمرار، حيث غالباً ما تكون هناك أعمال ونشاطات تخفى على الرئيس، توقّر بالتالي مجالاً لبروز ممارسات انتهازيّة واستغلاليّة متعارضة مع مصلحة الرئيس خاصّة إذا كانت العلاقة بينهما علاقة صراع.

ولتفادي وقوع الرئيس في هكذا مشاكل، يمكنه اتباع عدد من الإجراءات التي تستعمل لحماية التّطابق بين تفضيلاته و تفضيلات الوكيل، بعضها قبلي "قبل أعمال الوكيل" والبعض الآخر بعدي، في محاولة ربط حوافز الوكيل ومصالح الرئيس معا في سبيل الارتقاء بأداء الإدارة والخدمة العامّة، وتتمثّل في:

- الإيضاحات في عقد التفويض: وهي تسعى لتحقيق الانسجام بين حوافز ومصالح الرئيس والوكيل.
- آليات الانتقاء: يتمّ الاعتماد عليها لضمان اختيار وكيل ذو تفضيلات متلائمة مع تفضيلات الرئيس.
- إجباريّة التقارير والرّقابة: "وهي إجراءات بعديّة"، حيث يكون الوكيل مجبراً على تقديم التقارير للرئيس.
- التّوازنات المؤسّساتيّة: حيث يتمّ إشراك منظمات وأشخاص آخرين معينين بالسياسة العامّة وحاملين لتفضيلات متجانسة مع تفضيلات الرئيس في تنفيذ تلك السياسات، ويلعب هؤلاء دور جهاز إنذار في حالة قيام الوكيل بأي تجاوز في تحقيق أهدافهم المشتركة.

خلاصة الفصل الأول:

فيما سبق من مضمون هذا الفصل نجد تفصيلا للتقاط التالية:

تكوين السياسة العامة يتم في ظل مجموعة من الضغوط والتفاعلات التي يمارسها فواعل النظام السياسي بتنوعها واختلافها من حيث البنية والتكوين والهدف والمصلحة، وبالتالي فإن محتوى السياسة العامة وتوجُّهها يتأثر بالفواعل الأقوى الأكثر ضغطا.

محتوى السياسة العامة يتأثر بالنسق الكلي الذي يُصنع في إطاره، حيث تعتبر السياسات العامة نتيجة تفاعل مستمر بين النظام السياسي وبيئته الكلية.

تعتبر السياسات العامة أداة النظام السياسي في تسيير الشأن العام، وتوزيع القيم، وتقديم الخدمات العامة، وتحقيق المصلحة العامة للمواطنين، وضمان المصلحة العليا للوطن، وبالتالي فإن أثرها يمتد لكل ما ينتج عن النظام السياسي من فعل.

تتعدد تعاريف السياسات العامة بتعدد المداخل والمقاربات التي حللتها، حيث ساهم رواد كل مدخل تحليلي في تطوير مفهوم السياسات العامة والتعمق في تحليلها وفق ما عاصروه من متغيرات.

محتوى السياسة العامة من برامج وقرارات وأهداف يعتبر بمثابة انعكاس لمدى رشد صانع القرار، ومدى قدرته على تحقيق التوازن بين المطالب التي تستقبلها المنظومة السياسية وبين مصالح جماعات الضغط. وهو ما يتجلى خلال مرحلة التنفيذ، حيث أن رشد القرار من عدمه سيظهر خلال عملية التنفيذ، من خلال الاختبار الميداني لمدى قدرة تحقيق الأهداف وتنفيذ القرارات.

يخضع صنع القرار السياسي في الجزائر لمجموعة من المؤثرات التاريخية، والاجتماعية، والمصلحية، كما توجهه ترتيبات وضغوط خارجية.

يتم إحداث آثار السياسات العامة وترجمة محتواها إلى نتائج واقعية وملموسة من خلال تنفيذ السياسات العامة. وبالتالي فإن تنفيذ السياسات العامة يعتبر كميّار تقاس من خلاله فعالية النظم السياسية.

يساهم تنفيذ السياسات العامة بكفاءة وفعالية في ضمان تحقيق المصلحة العامة، كما يساهم في تحقيق التنمية الاقتصادية والمحلية، وهذا يؤثر إيجابياً على استقرار النظام السياسي ويعزز شرعيته.

تتعدّد الفواعل المساهمة في تنفيذ السياسات العامة، حيث لم تعد مقتصرة على الجهاز الإداري للدولة، خاصة في ظلّ بروز القطاع الخاصّ واتّساع مجال نشاطه لتصل إلى المساهمة في تنفيذ المشاريع العمومية من خلال صيغ تعاقدية متنوّعة.

تنفيذ السياسات العامة يتأثر بالعديد من المتغيّرات، أهمّها تعدّد مستويات تدبّج القرار من القمة إلى القاعدة، حيث يتأثر المحتوى خلال تفسيره من قبل الأجهزة التنفيذية، كما قد يتأثر المحتوى نتيجة المتغيّرات وظروف عدم التأكّد التي يواجهها مسؤولو التنفيذ على مستوى القاعدة، "الميدان".

ساهم العديد من الباحثين في تطوير مقربات تحليل تنفيذ السياسات العامة، وقد ساهم رواد كلّ مقاربة في تقديم تفسيرات لأسباب حدوث انحرافات في التنفيذ، وتقديم بدائل لتلافيها.

يتأثر إنجاز محتوى السياسات العامة بالأجهزة الإدارية المكلفة بتنفيذها، نظراً لارتباط الإنجاز بما يملكه الجهاز الإداري المكلف بالتنفيذ من موارد بشرية ومالية وقدرات تنظيمية وقانونية وصلاحيات توفّر له المرونة في اتّخاذ القرارات، وهنا يبرز دور الأجهزة الإدارية في تنفيذ السياسات العامة. وسنحاول في الفصل الثاني تحليل دور الجهاز الإداري كمتغير مستقل في تنفيذ السياسات العامة.

الفصل الثاني:

الجهاز الإداري الجزائري: بنية، حركة، تطوّر

يتطلّب تنفيذ السياسات العامة توفير موارد بشرية وتنظيمية وقانونية ومادية تضمن تحويل قرارات وأهداف السياسات العامة إلى واقع ميداني ملموس يحدث الآثار المرجوة منها. وهذا ما يجعل الجهاز الإداري للدولة الأداة المخوّلة التي يمكنها الإيفاء بهذه المهام، نظرا لما يمتلكه من موارد وإمكانيات تنظيمية وقانونية وبشرية إضافة للخبرة. حيث يمتلك على سبيل المثال صلاحيات واسعة في إبرام الصفقات العمومية، واتخاذ القرارات الإدارية، والسلطة التقديرية الممنوحة له في تفسير النصوص القانونية.

سنحاول من خلال محتوى هذا الفصل التعرف على الجهاز الإداري الجزائري من حيث بنيته ووظائفه إضافة لأهم الخصائص التي تؤثر على حركيته خلال تنفيذ السياسات العامة، كخصائص قانون الوظيف العمومي الجزائري، وتأثره بالخصائص الاجتماعية للمجتمع الجزائري، إضافة لتأثره بنموذج وثقافة التنظيم الإداري السائد خلال الفترة الاستعمارية.

سنقوم في نفس السياق بتحليل آثار وانعكاسات الفساد السياسي، والفساد الإداري على أداء الجهاز الإداري الجزائري.

سنقوم أيضا بتقييم تطوره، وذلك من خلال تقييم سياسة الإصلاح الإداري في الجزائر وواقع تأثيرها عليه في المستويين المركزي واللامركزي " سنتطرّق إلى واقع إصلاح الجماعات المحلية، والتوجّه نحو اللامركزية وتعزيز الديمقراطية المحلية" وأثر تلك الإصلاحات على عمليات تنفيذ السياسات العامة.

سنتطرّق كذلك إلى أهمية إرساء مقومات الحكومة الإلكترونية، لما لها من أهمية في الارتقاء بالخدمة العمومية، إشراك المواطنين في الشأن العام، وتقريبهم من الإدارة المركزية واللامركزية. إضافة لتعزيز الشفافية والثقة بين المواطن ومؤسسات الدولة عموما.

المبحث الأول: مدخل نظري للجهاز الإداري

سنستعرف من خلال هذا المبحث على ماهية الجهاز الإداري من خلال تعريفه وتحديد خصائصه ومهامه، إضافة للتعرف على بنية الجهاز الإداري الجزائري على المستويين المركزي واللامركزي.

المطلب الأول: ماهية الجهاز الإداري

تعتبر الإدارة أحد أهمّ النشاطات الاجتماعية التي مارسها الإنسان ولا يزال يمارسها ويُطوّرُها، نظراً لدورها الحيوي في تنظيم الحياة البشرية وتحقيق أهداف الجماعة الإنسانية، عبر الاستغلال الأمثل للموارد المتنوّعة.

مفهوم الإدارة

الإدارة لغةً تعني تقديم خدمةٍ للغير، وهي مشتقةٌ من الكلمة اللاتينية *minister tad* المكوّنة من مقطعين، أي تقديم العون للآخرين.

الإدارة اصطلاحاً: يتضمن اصطلاح الإدارة *Administration* معنى لغويًا يُستمدُّ من الكلمة اللاتينية ذات المقطعين *Ad-ministrate* حيث أن المقطع *Ad=to* و المقطع *ministrare=serve* وتعني خدمة الغير أو تقديم العون لهم.¹

عرّف فرديريك تايلور مؤسس مدرسة الإدارة العلميّة الإدارة بأنّها: "المعرفة الدّقيقة لما تُريدُ من الرّجال أن يعملوه، ثمّ التّأكّد من أنّهم يقومون بعمله بأحسن طريقة وأرخصها."²

تُعرّف الإدارة بأنّها النشاط الذي يعتمد على التفكير والعمل الدّهني المرتبط بالشخصية الإدارية والجوانب والاتجاهات السلوكية المؤثرة، والمتعلق بتحفيز الجهود الجماعية نحو تحقيق هدف مشترك باستخدام الموارد المتاحة، وفقاً لأسس ومفاهيم علمية.¹

¹ - صلاح الدين الهيتي، تحليل أسس الإدارة العامة منظور معاصر، دار البازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2009، ص 18.

² - نور الدّين حاروش، رقيقة حروش، علم الإدارة من المدرسة التقليديّة إلى الهندرة، دار الأيتام للنشر والتوزيع، الأردن، 2014،

وقد أشار Drucker أن الإدارة مهنة واحتراف، والإدارة شيء مستقل عن الملكية أو الرتبة والسلطة، فهي وظيفة موضوعية ينبغي أن تكون مبنية على أساس متين من مسؤولية الأداء والالتزام به، وهي احتراف، وعمل تخصصي، ونظام.²

الإدارة عبارة عن تنسيق الموارد المختلفة من خلال عمليات التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة، قصد الوصول إلى هدف أو أهداف مرسومة.³

– الإدارة نشاط يقتضي تكامل مجموعة من المتغيرات البشرية والمادية والتقنية والتنظيمية لتحقيق أهداف تمّ تحديدها في ظلّ تخطيط استراتيجي محكم وشامل.

مفهوم الإدارة العامة:

عرّف عبد اللطيف القصير الإدارة بأنّها نوعٌ من أنواع الجهود البشرية التي تتّسم بدرجة عالية من الرشد لإنجاز الأهداف التي جاء من أجلها العمل التعاوني. أما مفهوم العامة فإنه يختلف من دولة إلى أخرى، حسب الفلسفة الاجتماعية والسياسية القائمة، الأمر الذي يجعل من الضروري وضعها ضمن علاقاتها بجميع العوامل التي تحيط بها، كالمقومات السياسية والتربوية والتركيب الاجتماعي والتكنولوجي والاقتصادي. ومن خلال هذه الفروق يمكن فهم "العامة". والإدارة العامة هي كل عمل أو نشاط تقوم به الحكومة.⁴

كما تعرف الإدارة العامة بأنّها تلك الإدارة التي تختص بتنفيذ السياسة العامة من خلال عمليات مترابطة متسلسلة متتابعة، ويتسع مجالها ونطاقها من مجرد قيامها بمهام التنفيذ الإجرائي للسياسة العامة إلى صنع تلك السياسة أو تنفيذها، والإشراف عليها وتطويرها.⁵

¹ - حنا نصر الله، الإدارة العامة المفاهيم و التطبيقات، ط1، دار زهران للنشر والتوزيع، الأردن، 2012، ص5.

² - صلاح الدين الهيتي، مرجع سبق ذكره، ص18.

³ - جمال الدين لعويسات، مبادئ الإدارة، بدون طبعة، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص11.

⁴ - ناظم عبد الواحد الجاسور، موسوعة العلوم السياسية، ط1، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، الأردن، 2009، ص.

⁵ - المرجع نفسه، ص23.

عرف أمين الساعاتي الإدارة العامة بأنها تعاون جهود الجميع في المحيط العام، بحيث تنظم علاقات السلطات الثلاثة: التشريعية والتنفيذية والقضائية، في تعاملها البشري والمادي من أجل تحقيق الأهداف العامة.¹

من خلال ما قدمناه من تعاريف يمكن تشخيص عناصر أساسية تدور حولها جميع الجهود المبذولة لتحديد مفهوم الإدارة العامة، وهي:

- العملية الإدارية "النشاط الإداري" تمثل الجانب الموضوعي والوظيفي للإدارة.
- الجهاز الإداري والمنظمة العامة التي تقوم بالعملية الإدارية تمثل الجانب العضوي والتنظيمي للإدارة.
- هدف الإدارة العامة المتعلق بتنفيذ السياسة العامة لدولة القانون والمؤسسات، السعي لتحقيق الصالح العام.
- صفة العمومية.
- مفهوم الإدارة العامة مفهوم شامل، يشمل مفهومي الحُكُومَة والجهاز الإداري والمنظمات العامة. ذلك أنه يشمل جميع النشاطات التي تمارسها الحكومة في مختلف قطاعات النشاط وأجهزة المجتمع بمختلف أنواعها.
- تقوم الإدارة العامة على ركيزتين، لا تقل إحداهما أهمية عن الأخرى. وهي الركيزة العلمية، والركيزة الفنية للإدارة العامة. وهما ضروريّتان لضمان إنجاز الأهداف بدقّة ومرونة وإبداع.
- الإدارة العامة كعلم:

العلم هو مجموع المعارف الوضعية في اختصاص معين، منسقة حسب مبادئ واضحة ومؤكدّة بطريقة عقلية.² كما أنه يتميز بالمنهج الذي يستخدمه الباحث لتحديد أسباب الظواهر والتنبؤ بها، وإخضاع الظواهر التي تتكرر بتكرار الظروف إلى قواعد وقوانين معينة.¹

¹ - أمين الساعاتي، الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية، ط2، دار الشروق، جدة، 1405هـ. 1985م، ص 21.

² - صلاح الدين شروخ، منهجية البحث العلمي، ب ط، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2003، الجزائر، ص 8.

ساهمت العديد من المدارس الفكرية في محاولة تأطير الظاهرة الإدارية بمبادئ علمية تجعل من النشاط الإداري ذا خطوات محددة ويؤدي إلى نتائج دقيقة. ومن هذا المنطلق شهد ميدان الإدارة العديد من المدارس الفكرية ساهمت في التراكمية العلمية لميدان الإدارة وتطويره من خلال النقد والتحليل، كمدرسة الإدارة العلمية "فردريك تايلور"، ومدرسة الإدارة العملية "هنري فايول" وغيرها، التي قامت بتطبيق مبادئ علمية دقيقة على النشاط الإداري، انطلاقاً من دراسات ميدانية تجريبية مستمرة.

أما البعد الفني للإدارة العامة فيظهر من خلال دور الإداريين المكلفين بالتنفيذ، حيث يتم الاعتماد على مهارتهم الشخصية والخبرة العملية، وقدرتهم على استخدام المبادئ العلمية للإدارة بطرق مبتكرة وفعالة تستجيب للظروف التي قد تطرأ والتي لا يكون هناك بالضرورة قاعدة إدارية دقيقة للتعامل معها. وهنا تظهر قدرات وإبداع الموظف العام في التعامل مع تلك الظروف بطريقة ذكية ومبتكرة ومرنة، مستخدماً في نفس الوقت تلك المبادئ العلمية حسب رغبته وحاجته.

على الرغم من اشتراك كل أشكال التنظيمات الإدارية في مبادئ وأسس الإدارة والتسيير ذاتها تقريباً كمبادئ التخطيط، والتنظيم، والتنسيق، والرقابة، وتخصيص الموارد، وغيرها، إلا أنّ هناك ما يميّز الإدارة العامة عن باقي أشكال الإدارة الخاصة وإدارة الأعمال:

- من حيث الهدف: تهدف الإدارة العامة لتحقيق الصالح العام، وتقديم الخدمات العمومية، وتنفيذ السياسات العامة والبرامج والمخططات التنموية. في حين تهدف المؤسسات الخاصة لتعظيم الربح وتوسيع الحصة السوقية، والتوسع في النشاط، وضمان الاستمرار في السوق.
- من حيث الجمهور المستهدف: فالإدارة العامة تستهدف خدمة الجمهور العام من المواطنين وتحقيق الصالح العام بمساواة ودون تمييز، في حين أنّ الإدارة العامة تستهدف في خدماتها ومنتجاتها شرائح سوقية مستهدفة ومحددة بدقة.
- من حيث طبيعة التوظيف: إنّ التوظيف في القطاع العام يعتبر بمثابة التزام اتجاه المواطن الذي التزم بدوره بتقديم خدماته للدولة، وبالتالي فإنّ الدولة تضمن له منصباً دائماً ومستقراً مهماً واجه

¹ - محمد شحات، المدخل لعلم الإدارة العامة، ب ط، دار الهدى للنشر والتوزيع، 2010، الجزائر، ص6.

- الجهاز الإداري من تغييرات، أو تعرّضت الوظيفة للإلغاء. في حين أنّ التوظيف في القطاع الخاصّ يتميز بالتعاقد لفترات زمنية محدودة قابلة للتجديد أو الإلغاء بحسب الحاجة والضرورة.
- من حيث طبيعة اتّخاذ القرار: يتميّز اتّخاذ القرار في المؤسسات الخاصة بالسرعة والمرونة والمخاطرة، نظرا لضرورة الاستجابة السريعة لمؤسسات القطاع الخاصّ مع المتغيّرات البيئية، ومع الفرص والتحدّيات التي تظهر أمامها. في حين أنّ اتّخاذ القرار في القطاع العامّ يتميّز بالبطء نظرا لضرورة احترام الإجراءات الإداريّة، والتسلسل الهرمي للسلطة
- العمل العامّ يعتمد في تمويله على تخصيصات الميزانية العامة، في حين أنّ المؤسسات الخاصة تعتمد على أرباحها في التمويل.

تعريف الجهاز الإداري:

عرّف ماكس فيبر الجهاز الإداري بأنّه ذلك التّنظيم المتواجد في المجتمع السياسي المعقد والمتحضّر لتحقيق الأهداف القوميّة، وإخراج السياسات العامّة لحيزّ الواقع ووضعها موضع التّنفيذ. وعرّف في نفس السياق الموظّف الحكومي بأنّهم الأشخاص العاملين في الهيئات الحكوميّة والذين تمّ اختيارهم للعمل وفق شروط الكفاءة والاستحقاق دون اللجوء للوراثة أو الانتخاب، ويشكّلون فيما بينهم تنظيمًا هرميًا تحكمه قواعد معيّنة وتحدّد فيها الاختصاصات والواجبات والمسؤوليّات.¹

الأجهزة الإداريّة هي تلك المنظمات الإداريّة والمؤسسات العامّة والإدارات الحكوميّة البيروقراطيّة، التي تضمّ أعدادًا من الموظفين الحكوميين الذين يمتلكون مهارات وخبرات مرتبطة بتأدية مهام الخدمات المدنيّة والمصلحة العامة في المجتمع.²

كما يعرف الجهاز الإداري كوحدة إداريّة بأنّه الجزء التنفيذي الأكثر نشاطا في الهيئة التّنفيذية في الدولة. ويتكوّن الجهاز الإداري من مجموعة موظّفين حكوميين ونظام عمل محدد لكل منهم، ومهمّة واضحة يؤدونها منفردين أو مجتمعين. ويتمتع الجهاز الإداري بسلطة تقديرية وصلاحيّة اتّخاذ القرارات

¹ - حفصي عميروش، العلاقة بين البيروقراطيّة والإدارة الإلكترونيّة: دراسة نظريّة، **Revue du Lareiid**، العدد رقم 04، جوان 2017، ص 161.

² - فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سبق ذكره، ص 217.

بخصوص القضايا والأهداف المرتبطة بمجال مسؤولياته، وبالتالي يعتبر الجهاز الإداري ممثلاً للحكومة في المجال المحدد المكلف بأدائه.¹

وقد عرّفه Charles DEBBACH في كتابه "العلوم الإدارية" بأنه: "وسيلة إدارة أعمال الشؤون العامة".²

عرّف عمّار بوحوش الجهاز الإداري "البيروقراطي" في الدول التامية بأنها أجهزة متخصصة تهدف إلى تنفيذ السياسات العامة للدولة، ويرتبط هذا الجهاز باللوائح والقوانين التي تحدّد إجراءات العمل وتخدم المصلحة العامة.³

كما عرّف الجهاز الإداري في المادة 02 من القانون الأساسي العامّ للوظيفة العمومية: "يقصد بالمؤسسات والإدارات العمومية، المؤسسات العمومية والإدارات المركزية في الدولة والمصالح غير المركزية التابعة لها، والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي، وكلّ مؤسسة عمومية يمكن أن يخضع مستخدموها لأحكام القانون الأساسي لأحكام هذا القانون الأساسي".

من خلال التعاريف المقدمة للجهاز الإداري يمكننا التوصل للنقاط التالية:

- الجهاز الإداري أداة الدولة في تنفيذ السياسات العامة؛
- الجهاز الإداري فاعل سياسي مساهم في صنع السياسات العامة إضافة لتنفيذها؛
- يؤثر الجهاز الإداري في بيئة نشاطه من خلال ما يقدمه من مخرجات، كما يتأثر بها نظراً لما يستقبله من مدخلات؛
- للجهاز الإداري أبعاد وفواعل مهمة تؤثر على أدائه، وتتمثل في البعد البشري " الموظف العام، والإداريين في مختلف المستويات"، البعد التنظيمي والبنوي وما يشتمل عليه من توزيع

¹ - عبد الفتاح باغي، مرجع سبق ذكره، ص 152.

² - Charles BEBBACH, *Science Administrative*, 5eme édition, Dalloz, Paris 1983, p O9.

³ - عمّار بوحوش، أبحاث ودراسات في السياسة والإدارة، ط 1، المجلد الأول، دار الغرب الإسلامي للنشر والتوزيع، بيروت، 2007، ص

لصلاحيات والسلطات والمسؤوليات المخوّلة بنصوص قانونية، والبعد التقني والعلمي "تكنولوجيات إعلام واتّصال، تكنولوجيات رقمية.. مقاربات وأبحاث إدارية..". يتمّ تسخيرها في سبيل تحقيق أهداف السياسة.

- لأداء الجهاز الإداري أهمية كبيرة في تحقيق الرّضا لدى المواطنين، كما يعتبر مصدرا لقياس شرعية مؤسسات القطاع العام، والنّظام السياسي ككلّ.
- تعتبر البيروقراطية العملية الأساسية التي تركز عليها عملية الاتّصال بين النّظام السياسي والمجتمع، وأداة التّفاعل بين هذين الطرفين.
- فالسياسات العامة التي لا يتم تحويلها للأجهزة الإدارية " البيروقراطية" المسؤولة عن تنفيذها تعتبر بدون فعالية نظرا لأنّها لن تتحوّل إلى مخرجات وآثار ميدانية.
- وبالتالي يمكن القول بأنّ العلاقة بين الجهاز الإداري والنّظام السياسي هي علاقة تبادلية شاملة بين مراكز صنع القرار ومواقع التنفيذ في نطاق بيئة سياسية واجتماعية واقتصادية معينة.¹

المطلب الثاني: خصائص الجهاز الإداري

- يمكن أن يؤثّر الجهاز الإداري على المنظومة السياسية وعملية اتخاذ القرارات السياسية من خلال لعبه دور أداة ضغط تؤثر على اتخاذ القرار السياسي أو على تنفيذه.
- يتعرض البيروقراطيون للضغوطات من طرف العديد من الجهات كالأحزاب السياسية وجماعات المصالح وغيرهم ممن يسعون للتأثير على العمل الحكومي بما يخدم مصالحهم.
- قد يسعى البيروقراطيون لتحقيق توازن بين مجموع الضغوطات التي يتعرضون إليها وذلك لضمان كسب تأييد مختلف الأطراف سواءً الهيئة التشريعية أو المرؤوسين أو الجمهور الذي يخدمونه.

تتجلى العلاقة بين الجهاز الإداري والمنظومة السياسية أيضا من خلال تداخل المهام والصلاحيات:

¹ - سمير عباس، البنك الدولي وصراع الإدارات : دراسة تحليلية لظاهرة البيروقراطية الدّولية، ط1، مصر العربية للنشر والتّوزيع، 2014، ص 17.

- يمكن للعملية الإدارية أن تكون امتدادا للعملية التشريعية، وذلك من خلال دورها في تحديد معاني المراسيم والقرارات وتفسيرها، مما يجعلها ممكنة التطبيق بما يُلاءم القدرات والموارد الإدارية، وبما يضمن أفضل إمكانية لتحقيق أهداف السياسة العامة.
- ترتبط الوظيفة التفسيرية التي يقوم بها الجهاز الإداري بالكفاءة البيروقراطية، والخبرة في مجال التنفيذ الإداري، وبالتالي فإن المنظومة الإدارية تعتبر المؤهّل الأول لترجمة القرارات الحكومية إلى برامج قابلة للتنفيذ على أرض الواقع.
- يستمد الجهاز الإداري قدرته على التأثير في المنظومة السياسية من خلال ما يتميز به من صلاحيات وسلطات وتغلغل في جميع القطاعات.
- في الظروف العادية وفي حالة النظم السياسيّة الفعّالة فإنّ هذه الأخيرة تهتمّ بصياغة وإقرار الأهداف العامة للدولة ومراقبة تنفيذها بالكفاءة والفعاليّة المطلوبة، ومراجعتها وتعديلها بما يتماشى مع عقيدتها السياسيّة. في حين يهتمّ الجهاز الإداري بتحديد الوسائل الكفيلة بتحقيق تلك الأهداف بكفاءة. حيث أنّ الجهاز الإداري هو جهاز تنفيذ وليس جهاز حكم، فولاء أعضائه "الموظّفون العموميّون" مثلا مرتبط بالمهنة أكثر من ارتباطه بالجماهير، كما أنّه يختار وسائله على أسس موضوعيّة مجرّدة لا على أساس معايير اجتماعيّة أو سياسيّة، وبالتالي فهو بحاجة لسلطة تراقب نشاطه.¹
- لكن، في حالة افتقار النّظام السياسي للفعاليّة، فإنّ الجهاز الإداري ييسط نفوذه فيختلّ بذلك توازن السّلطات العامة. وفي ظلّ هذه الظروف فإنّ قيام الجهاز الإداري باختيار الوسائل على أسس موضوعيّة قد يؤدي إلى سيطرة روح تكنوقراطيّة على عمليّاته بعيدة وغير قادرة على رؤية المطالب الشّاملة للمجتمع، وتحويلها إلى سياسات وقرارات وبرامج.²

¹ - بومدين طاشم، التنمية السياسيّة دراسة في خبرات الأنظمة السياسيّة العربيّة، مكتبة دار الوفاء القانونيّة للنشر، الاسكندرية، 2018،

ص161.

² - المرجع نفسه.

الخلفية التاريخية للسلوك البيروقراطي في الجهاز الإداري

تأثرت الأجهزة الإدارية في الدول النامية على العموم بالمرحلة الاستعمارية التي عاشتها معظم تلك الدول، حيث تم تأسيس الهياكل والمؤسسات الإدارية في ظلّ السيطرة الاستعمارية لغرض خدمة وتنفيذ مصالح المستعمر، وأخذت بذلك أسلوب قمعي مركزي استمرّ التعامل به عقب الاستقلال السياسي لتلك الدول. وبالتالي ورثت الأجهزة الإدارية للدول النامية المستقلة ذلك الأسلوب التنظيمي للعمل الإداري، وعجزت عن إنجاز تغيير وإصلاح إداري جذري يساهم في القضاء على تلك الممارسات السلبية.

حافظت الجزائر المستقلة على نموذج الحكم الذي كان مستخدما خلال الفترة الاستعمارية، وهو نموذج قائم على علاقة انفصالية وعمودية تهدف إلى احتواء المجتمع وضبط حركته بصورة فوقيّة. إضافة إلى مؤسسات كان الغرض من تأسيسها الهيمنة والسيطرة والرقابة على مساحات شاسعة يشغلها سكّان متفاوتون. كما تمّ التركيز على الوظيفة والقانون بدل الاهتمام بالمواطن وإشراكه في تسيير شؤونه وتنمية محيطه.

نتج عن استمرارية النموذج التنظيمي الاستعماري في جزائر الاستقلال مفهومٌ سمّاه بوشلاكة "علمنة الحقل السياسي"، ويقصد به اغتراب الهياكل السياسيّة عن الشعب. ومن أهم تداعيات هذا المفهوم قطع قنوات الاتصال بين الحاكمين والمحكومين، وكانت أجهزة ومؤسسات الدولة، والفصل بين النخب والعامّة مجالا لممارسة تلك القطيعة.

افتقار الجهاز الإداري للحياد السياسي:

الموظفون الإداريون هم فاعلون اجتماعيون لا يمكن تجريدهم من خلفياتهم القيمية والعقدية والاجتماعية، وهذا ما يُطرح في قضية تسييس الجهاز الإداري وتحوّله إلى جبهة ضغط منحازة لصالح أطراف سياسية ضدّ أخرى. ويتم تسييس الأجهزة الإدارية من خلال:¹

– التّعيين والتّوظيف في المناصب الإدارية العليا يتمّ من قبل الفواعل السياسيّة من منطلق اعتبارات الولاء السياسي.

¹ - صالح بلحاج، مرجع سبق ذكره، ص 146.

- لكبار الموظّفين الإداريّين في الأجهزة الإداريّة القدرة "من منطلق المنصب، الصّلاحيّات، النّفوذ، الخبرة" على الدّخول لمواقع صنع القرار والمشاركة فيها.
- يمكن للجهاز الإداري بالتّالي أن يكون أداة لتجسيد التفضيلات والمصالح السّياسيّة.
- التّناقض الكبير بين الوضع الرّسمي والواقع: حيث يتمّ الإصرار على الظّهور بمظهر ما يجب أن تكون عليه الأمور، وتغطية الوقائع الميدانيّة حجب فجوات التّفاوت بين التّوقّعات والحقائق عبر إصدار قوانين وتنظيمات لا يتمّ تنفيذها، والإعلان عن تفويض الصّلاحيّات وتكريس اللامركزيّة في حين تستمرّ الرّقابة المركزيّة والتّضييق على حريّة اتّخاذ القرارات.

المطلب الثالث: مهام الجهاز الإداري

إنّ تحديد مهام الجهاز الإداري للدولة قد اتّضح لنا بدايةً من خلال مجموع التعاريف التي قدمناها سابقاً. حيث أنه يعني بتنفيذ أهداف السياسات العامة عموماً. غير أنّه بالإمكان تصنيفها وفقاً للقطاع ونوع السّياسة.

قام Bernard Gournay بوضع تصنيف للمهام الأساسية للأجهزة الإداريّة، حيث قسّمها حسب نوع النّشاط إلى أربعة مجموعات يندرج الهدف الذي يسعى الجهاز الإداري لتنفيذه ضمن أحدها على الأقل:¹

المهام السيادية "السياسية": تحتوي هاته المجموعة على ثلاثة مهام:

- مهام سيادية خارجية كالدفاع، والأمن القومي والعلاقات الخارجية.
- مهام داخلية، كالشرطة و القضاء
- مهام سياسية كإدارة المؤسسات السياسية، والانتخابات، وإعلام الرّأي العام بالأهداف السياسية.

المهام الاقتصادية: تحتوي هاته المجموعة على ثلاثة أنواع من المهام

- مهام متعلّقة بإصدار النقود

¹ - صلاح الدين الهيتي، مرجع سبق ذكره، ص38.

- مهام مرتبطة بمختلف القطاعات الاقتصادية كالطاقة والمناجم والنقل... بالإضافة لمهام مرتبطة بمعالجة المشاكل الاقتصادية لمختلف كالإنتاج، والقوى العاملة، والتجارة الخارجية.
 - مهام مرتبطة بالتنسيق العام للسياسات الاقتصادية والمالية المختلفة.
- المهام الاجتماعية: وتشمل التعليم، الإسكان، الصحة، والتخطيط العمراني.

المساهمة في صنع السياسة العامة، ويتم ذلك من خلال مهامه المتقاطعة مع مهام السلطة التشريعية:

يساهم الجهاز الإداري في صنع السياسات العامة وتطويرها من خلال قيام المسؤولين الإداريين بوضع لوائح تفصيلية وتوضيحية لتشريعات السياسات العامة، وتقديم التفسيرات الضرورية لضمان تنفيذ فعال لأهداف السياسة العامة.

يوجد العديد من المواضيع والقضايا التي تتطلب سياسات عامة متخصصة، ورقابة عامة دائمة. ونظرا لنقص الخبرة والمعلومات الفنية عند المشرعين، يتم تفويض الصلاحيات للمؤسسات الإدارية بما يمكنها من رسم السياسات واتخاذ قرارات مهمة. حيث يقول نورمان توماس بأنه من المتعذر في أي مجتمع صناعي متطور تمشية الأمور اليومية وتسيير الشؤون العامة دون تدخل التنظيمات الإدارية والبيروقراطية في صلب السياسات والقرارات المتعلقة بها.¹

وبالتالي، يمكن للعملية الإدارية أن تكون امتدادا للعملية التشريعية وذلك من خلال دورها في تحديد معاني المراسيم والقرارات وتفسيرها، مما يجعلها ممكنة التطبيق بما يتلاءم والقدرات والموارد الإدارية، وبما يضمن أفضل إمكانية لتحقيق أهداف السياسة العامة.

حيث يمنح الدستور للأجهزة التنفيذية في الدولة سلطة تقديرية تمكنها من تفسير القوانين وتطبيق السياسات العامة في الدولة. فهته السلطة هي حق دستوري تتمتع به الأجهزة الإدارية، تخول لموظفيها تفسير القوانين التي تصدرها السلطات التشريعية في الدولة، تفسيراً ينبع من فهمهم الخاص لروح النص القانوني. ومنح الأجهزة الإدارية هاته السلطة له تأثير كبير على طريقة تنفيذ السياسات العامة.

¹ - سعد علي حسين التميمي، السياسات العامة في ماليزيا: قراءة في آليات صنعها وخصائصها، مرجع سبق ذكره، ص4.

منها ما تنصّ عليه كل من المادّتين 94 و99 من الدّستور:

- **المادّة 94:** يقدّم الوزير الأول مخطّط عمل الحكومة إلى المجلس الشّعبي الوطني للموافقة عليه، ويجري المجلس الشّعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامّة.
- ويمكن الوزير الأول أن يكيّف مخطط العمل هذا، على ضوء هذه المناقشة، بالتشاور مع رئيس الجمهورية.
- يقدم الوزير الأول عرضا حول مخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني.
- يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة.

المادة 99: يمارس الوزير الأول زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدّستور، الصّلاحيّات الآتية:

- توزيع الصّلاحيّات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدّستوريّة؛
- السّهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات؛
- يرأس اجتماعات الحكومة؛
- يوقّع المراسيم التّنفيذيّة؛
- يعيّن في وظائف الدّولة بعد موافقة رئيس الجمهورية ودون المساس بأحكام المادّتين 91 و92؛
- يسهر على حسن سير الإدارة العموميّة.

والسلطة التقديرية للإدارة تتمثل في امتلاكها قدرا من حرية التصرف في ممارسة اختصاصاتها ونشاطها المناط بها، دون أن يفرض عليها القانون وجوب التصرف على نحو معين.¹

يقول الفقيه الفرنسي ميشو فيري بأن السلطة التقديرية تتحقق في كل مرة تستطيع فيها السلطة الإدارية أن تعمل بحرية، ودون أن يكون هناك مسلك محدد تفرضه بطريقة مسبقة إحدى القواعد القانونية.²

¹ - محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، مصر، ب س ن، ص 109.

² - محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، منشورات للجيلي الحقوقية، بيروت، 2003، ص 197.

ترتبط الوظيفة التفسيرية التي يقوم بها الجهاز الإداري بما يعرف بالكفاءة البيروقراطية، والخبرة في مجال التنفيذ الإداري، وبالتالي فإن المنظومة الإدارية تعتبر المؤهل الأول لترجمة القرارات الحكومية إلى برامج قابلة للتنفيذ على أرض الواقع.

انطلاقاً مما سبق، يمكن أن نرجع أسباب تحويل الجهاز الإداري للدولة هاته الصلاحيات، لما يلي:

- استحالة إلمام المشرع باختصاصات الإدارة كلها، خاصة منها تلك الحالات التقنية والتطبيقية التي يواجهها الجهاز الإداري عند تنفيذ السياسات العامة.
- الخبرة والمهارة الإدارية للإداريين، وقدرتهم على تكييف قرارات السياسات العامة وفق الضوابط الإدارية التي يسير وفقها العمل الإداري، ووفق خصائص الجهاز الإداري المكلف بالتنفيذ.
- إن منح الجهاز الإداري صلاحيات وسلطات تقديرية تجعل أداءه أكثر فعالية. حيث أن طبيعة التشريعات والقوانين التي تتميز بالاستقرار والثبات لفترات زمنية طويلة يجعلها غير مرنة مع التغيرات في بيئة نشاط الأجهزة الإدارية. فالأجهزة الإدارية تنشط في بيئة متغيرة باستمرار، ما يتطلب في كثير من الأحيان تغطية عاجلة واستجابة تكون على شكل قرارات إدارية تصدرها بحكم صلاحياتها وسلطاتها الإدارية.
- من جهة أخرى يلعب الجهاز الإداري دوراً مهماً في عملية التغذية الراجعة التي تحصل في المنظومة السياسية. فنظراً لكونه متغلغلاً في مختلف أنشطة الحكومة ومكلفاً بتنفيذ مختلف السياسات العامة، ونظراً للعلاقة المباشرة التي تجمعها مع الجماهير المستهدفة من السياسات العامة وجماعات المصالح والمجالس المحلية، فإنه يتولى عملية تلقي المطالب الخاصة بهم، ومحاولة تحقيق التوازن والتوفيق بين مجموع تلك المطالب والضغوطات التي تكون في العديد من الأحيان متعارضة. وهنا تبرز قدرة وسلطة الجهاز الإداري في اتخاذ القرار من خلال قدرتها على إقرار بعض الأهداف والمطالب وإهمال أخرى.¹
- يلعب الجهاز الإداري دوراً مهماً في رصد مطالب واقتراحات وشكاوي الجماهير التي تتعامل مع مؤسساته المركزية والمحلية. وبالتالي فبحكم صلاحياته وقدرته مؤسساته وموظفيه على

¹ - طاشمة بومدين، التوسع البيروقراطي الحلقة المنسية في عملية التنمية في الوطن العربي، مرجع سبق ذكره، ص5.

- استقبال وتجميع المعلومات الناتجة عن ذلك التفاعل وتحليلها "وهو ما يصطلح عليه بالوظيفة التجميعية"، فإنّ بإمكانه المساهمة بتقديمها كمدخلات جديدة للنظام السياسي تأخذ شكل تقارير إدارية مفصلة، وهذا ما اصطلاح عليه بالوظيفة التعبيرية للجهاز الإداري.¹
- يقول جورج فردريك هيقل بأنّ الدولة في كلّ مجتمع تسعى لتحقيق المصلحة العامة، وخدمة المواطن، ولتحقيق ذلك فإنّها تعتمد على الجهاز الإداري الذي يعتبر جسرا يربط بين الحاكم والمحكومين.²
- وبالتالي يلعب الجهاز الإداري دور الوساطة والوصل بين الجماهير على المستوى القاعدي وبين السلطة المركزية وصنّاع القرار على المستوى المركزي. إنّ الوظيفة الاتصالية التي تقوم بها وحدات الجهاز الإداري للدولة خاصّة المحليّة منها ذات درجة عالية من الأهميّة، حيث بفضلها تستمرّ حركيّة النظام السياسي وتفاعله من بيئته المحليّة. وهنا تبرز أهميّة مفهومي اللامركزية الإداريّة، والإدارة الإلكترونيّة كمحدّدين أساسيين للاتّصال الفعّال.

المطلب الرابع: بنية الجهاز الإداري الجزائري

يقوم التنظيم الإداري في الجزائر على إدارة مركزية وإدارة لامركزية

أوّلا: الإدارة العامة المركزية في الجزائر

تعتبر المركزية الإداريّة من أولى نماذج التّنظيم الإداري الذي تبنّته الدّول للحكم والإدارة. وهي تقوم على توحيد الوظائف الإداريّة وحصرها لدى السلطات الإداريّة المركزية في العاصمة.

¹ - ليلي حسيني، بيروقراطية الإدارة وإشكالية بناء الحكم الراشد في الجزائر، مذكرة مقدّمة ضمن متطلّبات نيل شهادة الماجستير في العلوم السياسيّة، تخصّص سياسات مقارنة، قسم العلوم السياسيّة، كليّة الحقوق والعلوم السياسيّة، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2014، ص32.

² - عمّار بوحوش، البيروقراطية بين النظرية والتطبيق، مجلّة حوليات جامعة الجزائر، العدد 02، ديوان المطبوعات الجامعيّة، 1988، ص77.

يقصد بالمركزيّة الإداريّة تركيز ممارسة مظاهر السّلطة العامّة وتجميعها في يد الحكومة المركزيّة في العاصمة على مستوى الدّول البرلمانيّة وممثليهم في الأقاليم بدون مشاركة هيئات شعبيّة منتخبة، حيث تتولّى الحكومة المركزيّة إدارة المرافق العامّة.¹

تحتكر السّلطة التّنفيدية في ظل هذا التّنظيم الوظائف الإداريّة وصنع واتّخاذ القرار، غير أنّ بإمكانها الاستعانة بفروع محليّة وإقليميّة تابعة لها ومرتبطة بها في مباشرة وظيفتها، لكنّها لا تتمتع باستقلاليّة في اتّخاذ القرار. يعتبر التّنظيم الإداري الهرمي المرافق لهذا النموذج التّنظيمي، نظرا لأنّه يخدم مبدأ تدرّج وتسلسل السلطة.

كما أنّها أسلوب إداري تنتهجه الدّولة بغرض تحقيق متطلّبات الصّالح العام لأفراد المجتمع. وتقتصر في ظلّه الوظائف الإداريّة والسلطات الإداريّة في يد الحكومة المركزيّة المتمثلة في رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء والوزراء، والمتواجدة في عاصمة الدّولة، وهو ما يعكس هيمنة الدّولة على جميع هياكل الجهاز الإداري.

تأخذ المركزيّة الإداريّة شكلين تنظيميين هما: التركيز الإداري، وعدم التّركيز الإداري:

التركيز الإداري: هو النموذج الإداري الأكثر تطرّفًا وحفاظًا على التّسيير المركزي، حيث يقوم ممثلو السّلطات المركزيّة في الأقاليم بتنفيذ قرارات وأوامر هذه الأخيرة دون أن تمنح لهم سلطة البتّ في القرارات واتّخاذها.

عدم التّركيز الإداري: وهو نموذج تنظيمي إداري يحافظ على المبادئ الأساسيّة للمركزيّة الإداريّة كتركيز سلطة اتّخاذ القرار على المستوى المركزي والتّسلسل الهرمي...، غير أنه وفي سبيل إضفاء المرونة والفعاليّة على التّسيير الإداري لإقليم الدّولة، وتخفيف العبء على مؤسّساتها تمّ تخويل بعض الموظّفين في الأقاليم المختلفة سلطة البتّ في بعض الأمور ذات الطّابع المحلّي دون الرّجوع للوزير المختصّ على مستوى العاصمة.²

¹ - نايلي محمّد، الولاية كأداة لتحقيق التّنمية المحليّة في الجزائر، مجلّة البحوث السياسيّة والإداريّة، المجلّد رقم 06، العدد 02، 2017، ص 87.

² - مجيدي فتحي، الدليل لاجتياز مسابقة متصرّف إداري، سلسلة محاضرات ودروس الجلفة، 2010، ص 371.

كما يمكن تعريفه على أنه تقنية إدارية يلجأ إليها الجهاز الإداري المركزي "الوزارات"، لتخفيف أعباء المهام الإدارية الملقاة على عاتقهم عبر تفويض جزء من صلاحيّاته "الوزير" لأجهزة إدارية إقليمية "الدائرة" أو لجان ولائية يتم استحداثها لهذا الغرض، حيث تتمكن بموجب تلك التفويضات من البتّ في بعض الأمور واتخاذ بعض القرارات الإدارية دون الرجوع للوزير.

نتج هذا النموذج الإداري عن تطوّر وظائف الدولة وتوسّعها التي تسببت في اتّساع مجال النشاط والتدخّل الإداري، وبالتالي إبطاء العمل الإداري وتعطيل مصالح المواطنين "في ظلّ النموذج المركزي". وبالتالي تمّ اقتراحه كبديل للتخفيف من درجة المركزية من خلال إدراج مفهوم التفويض الذي تنتقل بموجبه الصلاحيّات من الهيئات المركزية إلى هيئات غير ممرّكة تابعة لها.

أهمّ ما يميّز عدم التّركيز أنّه علاقة إدارية تبعية نظرا لعدم تمتّع الهيئات الإدارية غير الممرّكة بالاستقلالية المالية والإدارية. وتعتبر الدائرة أحد تجلّيات عدم التّركيز الإداري، فهي هيئة إدارية غير ممرّكة تابعة للولاية تمّ استحداثها في سبيل تفويض بعض المصالح الإدارية الولائية لها لتخفيف أعبائها الإدارية.

إضافة إلى هيئات إدارية غير ممرّكة تابعة للإدارات المركزية "الوزارات"، وهي مديريّات إقليمية موزّعة في إقليم الولايات غير أنّها تحت الإشراف المباشر للوزارات الوصية التابعة لها ماليًا وإداريًا. وتقع على الوالي مسؤوليّة التنسيق بينها فقط.¹

للمنموذج الإداري المركزي مزايا وعيوب:

— من أهمّ مزاياها أنّها تعمل على تعزيز سلطة ونفوذ الدولة على كامل إقليمها من خلال استخدام أسلوب وظيفي إداري موحد مما يساهم في ثبات واستقرار الإجراءات الإدارية. كما تبرز أهميّة هذا النموذج التنظيمي في إدارة المرافق السيادية كالأمن والدفاع. إضافة لتسهيله لمهام الموظفين من حيث الإمام بكافة الأوامر والتعليمات اللازمة لتنفيذ الوظيفة الإدارية من خلال نظمها وإجراءاتها الموحدة عبر كامل إقليم الدولة.

¹ - سلوى تيشات، مرجع سبق ذكره، ص 15.

- من جهة أخرى فإنّ التنظيم الإداري المركزي يعتبر الأمثل من ناحية حفظ الموارد الماليّة وتفادي تبديد الإنفاق العمومي.¹
- غير أنّ ما يعاب على التنظيم الإداري المركزي هو البطء والتأخر في اتّخاذ القرارات الإداريّة ما يؤدّي بالمؤسسات الإداريّة العموميّة لفقدان فعاليّتها وتراجع مستوى خدماتها العموميّة. إضافة لتنافي التنظيم الإداري المركزي مع المبادئ الديمقراطيّة التي تقوم على التشاركيّة في إدارة الوحدات المحليّة.²

بنية الإدارة المركزية في الجزائر

حدد الدستور الجزائري الإدارة المركزية في المؤسسات التالية: رئاسة الدّولة؛ الحكومة؛ الهيئات الاستشاريّة.

رئيس الدّولة: ويتضمّن الدّستور شروط ترشحه وطريقة انتخابه.

يتمتع الرئيس بمجموعة من السّلطات يؤدي وفقها مجموعة من المهام أهمها التعيين في الوظائف والمهام الحيويّة والمهمّة كأعضاء الحكومة ومسؤولو أجهزة الأمن والقضاة... إضافة للتنظيم والتّشريع من خلال مراسيم رئاسيّة، والتّشريع بأوامر رئاسيّة وإعلان حالة الحرب والحصار والطّوارئ والحالات الاستثنائيّة.

الحكومة: وتضم الوزير الأوّل والطّاقم الوزاري

- يتكفّل الوزير الأوّل من خلال الصّلاحيّات الممنوحة له بتوزيع الصّلاحيّات بين أعضاء الحكومة؛ تنفيذ القوانين والتنظيمات؛ توقيع المراسيم التّنفيذيّة؛ ضمان السّير الحسن للإدارة العموميّة؛ التّعيين في وظائف الدّولة بموافقة من رئيس الجمهوريّة دون المساس بمجال رئيس الجمهوريّة "الذي جاءت به أحكام المادّتين 91 و92 من الدّستور".
- تتكفّل الحكومة بتقديم بيان سنوي عن السّياسة العامّة للمجلس الشّعبي الوطني يخضع للمناقشة ويختتم التّقاش بلائحة تنفيذية.

¹ - مجيدي فتحي، مرجع سبق ذكره، ص 374.

² - المرجع نفسه.

— ويعتبر الوزراء الرؤساء الإداريين لمجموعة المرافق والمؤسسات والأجهزة الإدارية المكوّنة للوزارة التي يشرفون عليها. ويعتبر الوزراء أصحاب الاختصاص في شؤون الوظائف الإدارية المرتبطة بتسيير الوزارة.

— كما يتمتع الوزراء بسلطة اتخاذ القرارات الإدارية وممارسة مختلف المهام القانونية والمادية في نطاق اختصاصاتهم الوظيفية وصلاحياتهم القانونية.¹

المؤسسات الاستشارية الوطنية: وقد نصّ الدستور على العديد منها، ومن أهمها المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، ومجلس الدولة، وهي مؤسسات تُعنى بتقديم الاستشارة* للأجهزة الإدارية المركزية كلّ حسب تخصصها.

ثانيا: الإدارة اللامركزية المحلية في الجزائر

اللامركزية الإدارية هي نموذج تنظيم إداري يتمّ بموجبه توزيع الوظائف الإدارية بين السلطة التنفيذية والهيئات الأخرى سواء كانت جماعات محلية أو مؤسسات عامة، على أساس إقليمي أو فنيّ أو تخصصي.²

يقصد باللامركزية الإدارية توزيع الاختصاصات بين الدولة والوحدات اللامركزية، وتقوم اللامركزية الإدارية على مبدأ الاعتراف للوحدات المحلية بالشخصية المعنوية، وقيامها بإدارة شؤونها، وخضوعها لرقابة السلطة المركزية.³

1 - مجيدي فتحي، مرجع سبق ذكره، ص376.

* تأخذ الاستشارة أشكال متعدّدة، فهناك استشارة اختيارية: وتكون في حالة عدم التزام الإدارة باستشارة جهة ما قبل اتخاذ القرار بنصّ قانوني. وهناك استشارة إجبارية: حيث تلزم الإدارة باستشارة جهة ما قبل اتخاذ القرار بنصّ قانوني دون أن تكون ملزمة بمحتوى تلك الاستشارة. وهناك استشارة متبوعة برأي واجب اتّباعه: وتكون في حالة وجود نصّ قانوني يلزم الإدارة باستشارة هيئة ما وتنفيذ تلك الاستشارة.

² - اسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، تخصص تنظيم إداري، قسم الحقوق، جامعة الوادي، 2014، ص12.

³ - على محمد، مدى فعالية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في قانون الإدارة المحلية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، 2012، ص8.

يُقصد بالأجهزة الإدارية المحلية ذلك القطاع من جهاز الدولة الذي يخوّل صلاحيات توفير الخدمات على المستوى المحلي، والقيام بعملية تشغيل الوحدات المحلية وصيانتها، وهذا يعني وجود آلية وجهاز إداري يتمتع بصلاحيات قانونية تقتصر على منطقة محدودة ضمن الدولة.¹

يمكن تصنيف اللامركزية إلى صنفين:

- اللامركزية المرفقية "المصلحية": يتم بموجبها استقلال مرفق عام ما بإدارة شؤونه، ومنحه شخصية معنوية تجعل منه شخصا إداريا يمارس مهامه في إطار الرقابة، وتتمثل في المؤسسات العمومية. كما أنّها تعبّر عن مشاريع اقتصادية تملكها الدولة تمنحها الشخصية المعنوية لإشباع حاجات العامة.²
- اللامركزية الإقليمية "المحلية": يتم بموجبها منح جزء من إقليم الدولة شخصية معنوية وسلطة إدارة مرافقه المحلية باستقلال إداري ومالي عن الأجهزة الإدارية المركزية، وتتمثل في البلدية، والولاية.

من أهم أسباب اللجوء لهذا الشكل من التنظيم الإداري وجود مصالح وشؤون محلية، تتمثل في اهتمامات واحتياجات سكان إقليم محلي معين، تختلف عن الاحتياجات والمصالح الوطنية العامة والمشاركة بين جميع المواطنين بالدولة.

إنّ اعتراف القانون بهذا التمايز في المصالح بين المستويين المركزي والمحلي يشكّل الركن الأساسي لوجود اللامركزية، وبهذا يتمّ التخلّي عن تحقيق المصالح المحلية لهيئات محلية أقدر على تلبيةها وإشباعها.³

إضافة لوجود ركنين آخرين تقوم عليهما اللامركزية الإدارية: **اعتراف** السلطة المركزية بوجود هيئات محلية ومصلحية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية. خضوع الأجهزة المستقلة لوصاية السلطة المركزية، ويقصد بها مجموع السلطات التي يقرّها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئة اللامركزية وأعمالهم بغرض حماية المصلحة العامة، وضمان وحدة الدولة واستمرارية العلاقة بين المركز والأقاليم.⁴

¹ - حنا نصر الله، مرجع سبق ذكره، ص 168.

² - نايلي محمّد، الولاية كأداة لتحقيق التنمية المحلية في الجزائر، مجلة البحوث السياسية والإدارية، المجلد رقم 06، العدد 02، 2017، ص 87.

³ - محمّد الصّغير بعلي، مرجع سبق ذكره، ص 62.

⁴ - عمّار بوضياف، شرح قانون البلدية، دار الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 37.

وقد نظم الدستور في مادته 122 صلاحيّات وهيئات الإدارة المحليّة، من خلال قانون البلديّة رقم 10-11 المؤرخ في 22-06-2011، وقانون الولاية رقم 07-12 المؤرخ في 21-02-2012. وقد وُفّرت هذه التّغطية القانونيّة لتحديد اختصاصات الإدارة اللامركزيّة ضمّانا لدعم الطّابع اللامركزي، وحماية للاختصاصات هيئتها ووحداتها من تدخّل السّلطة المركزيّة التي قد تنحو نحو تقليصها وحصرها.

أهمّ ما يميّز اللامركزيّة الإداريّة عن عدم التّركيز الإداري أنّ هذا الأخير يعتمد على تفويض الاختصاص في حين تعتمد اللامركزيّة الإداريّة على نقل وتحويل السّلطات والاختصاصات إلى الهيئات والأجهزة اللامركزيّة بنصّ القانون.¹

مفهوم الإدارة المحليّة:

تعدّد المصطلحات التي تعبّر عن مفهوم الإدارة المحليّة، فيصطلح عليها تارة باللامركزيّة الإقليميّة للتعبير عن البعد الجغرافي للمفهوم. ويصطلح عليها تارة أخرى بالإدارة المحليّة لتفريقها عن الإدارة المركزيّة من حيث مستوى النّشاط والصّلاحيات والمسؤوليّات التي تكون محدودة محليّا.

ترتكز الفكرة الأساسيّة لمفهوم الإدارة المحليّة على منح السّكان المحليين صلاحيّات وسلطة رسميّة تخوّلهم تسيير شؤونهم الخاصّة باعتبارهم أفضل من يمكنه القيام بذلك.

يعرّف سليمان محمّد الطّماوي الإدارة المحليّة بأنّها: "توزيع الوظائف الإداريّة بين الحكومة المركزيّة في العاصمة وبين هيئات محليّة أو مصلحيّة مستقلّة، حيث تكون تلك الهيئات خاضعة خلال ممارستها لمهامها الإداريّة لإشراف ورقابة الحكومة المركزيّة."²

— تعتبر الإدارة المحليّة صورة من صور اللامركزيّة الإداريّة، من خلال ما تتمتع به من شخصيّة معنويّة، تدار من قبل هيئات محليّة، وتخضع للرقابة الإداريّة التي تباشرها الإدارة المركزيّة عليها لضمان وحدة الدولة، بما يمكنها من تأدية واجباتها مستندة في ذلك إلى السلطات الإداريّة الممنوحة لها.³

¹ - المرجع نفسه، ص 67.

² - مولفوعة فاطمة الزّهران، دور الإدارة المحليّة في صنع السياسة العامّة في الجزائر كمدخل لتحقيق التّنمية المحليّة المستدامة 2001-2014، مجلّة البشائر الاقتصاديّة، العدد الأوّل، سبتمبر 2014، ص 122.

³ - صلاح الدين الهيّتي، مرجع سبق ذكره، ص 279.

- الإدارة المحلية مظهر من مظاهر التنظيم الإداري للدولة، حيث تقوم على أساس تقسيم الدولة لإقليمها إداريا بما يتناسب وطبيعة نظامها، وظروفها السياسية والتاريخية والجغرافية. بالإضافة إلى حجم مواردها المالية ونوعية مواردها البشرية.
- يتطلب تحقيق التنمية المحلية اللجوء إلى وضع تنظيم إداري لامركزي يعكسه النظام الإداري المحلي، فهذا الأخير ومن خلال ما يوفره من إشراك المواطنين والهيئات المحلية في تقدير احتياجاتهم وإيصال انشغالاتهم للمسؤولين المحليين، والمساهمة في وضع وتنفيذ الخطط، وتركيز جهود وموارد أبناء المنطقة في خدمة منطقتهم على المستوى المحلي يساهم في تسريع عملية التنمية المحلية.
- تعتبر الإدارة المحلية مظهرا من مظاهر الديمقراطية المحلية، أي أنها استجابة لتكريس النظام الديمقراطي في الدولة.
- صعوبة قيام السلطة المركزية بتسيير جميع أقاليم الدولة وتلبية حاجات السكان والتفاعل معهم، نتيجة للتفاوت الجغرافي وما يتضمنه من تفاوت في توزيع وكثافة السكان وما تتطلبه من موارد مالية وبشرية أظهر الحاجة للاستعانة بإدارة محلية يشرك فيها إداريون من أبناء المنطقة لنقل الانشغالات الحقيقية والواقعية للسكان المحليين وتسهيل عملية الاتصال بينهم وبين السلطات المركزية،

الإدارة المحليّة في الجزائر: إنّ النموذج الإداري الجزائري عبارة عن نموذج مركّب يتمييز بالتّجاذب بين التّجاهين متناقضين غير أنّهما متكاملين ومتعايشين في نفس البيئة، الاتّجاه الأوّل يتمثّل في المركزيّة التي تمّ إملؤها بحكم ضرورة ضمان الوحدة الوطنيّة ووحدة الدّولة والإقليم، ضرورة مركزيّة التّحكّم في الموارد الماليّة وتسيير الميزانيّة العموميّة، والانشغال بمراقبة توجّهات واستغلالات الاستثمارات العموميّة، إضافة للتّحكّم في العمليّة التّنمويّة.¹

أمّا الاتّجاه الثاني: فيتمثّل في اللامركزيّة التي تمّ دمجها من خلال البحث عن مقارنة أكثر ديمقراطيّة في وضع الخطط وتصميم السياسات، والسّعي لمواجهة مساوئ المركزيّة الإداريّة والممارسات البيروقراطيّة السّلبية، إضافة لضرورة تهيئة الإقليم وتحقيق توازن إقليمي جهوي.

¹ - Mohamed-Yassine FERFERA, Youcef BENABDALLAH, Administration locale, décentralisation et gouvernance, revue IDARA, p149.

الجماعات المحليّة:

هي مناطق جغرافيّة محدّدة ومقسّمة من إقليم الدّولة، تمارس نشاطها المحلّي من خلال هيئات مستقلّة محليّة تشمل الولايات والبلديات "المدن والقرى"، تتمتع بالشخصيّة المعنويّة والاستقلاليّة الماليّة. يتمّ انتخابها من طرف السّكان المحلّيين، غير أنّها تبقى تحت رقابة وإشراف الحكومة المركزيّة.¹ تُعنى الجماعات المحليّة باستيفاء مهام تدرج ضمن المجالات التّاليّة:² المحافظة على الممتلكات؛ التّجهيز العامّ؛ المحيط والعمران؛ النّشاط الاجتماعيّ.

تتمتع الجماعات المحليّة بصلاحيّات إنشاء هيئات ومؤسسات عموميّة، وذلك ما نصّت عليه المادّة 48 من القانون التّوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصاديّة رقم 88-01: " في إطار القواعد المحدّدة في المواد من 43 47 في هذا القانون، يمكن للمجالس الشّعبيّة الولائيّة والمجالس الشّعبيّة البلديّة إنشاء هيئات عموميّة ذات طابع إداري أو صناعي وتجاري وفقا للإجراءات المنصوص عليها في التّشريع المعمول به."

بنية الإدارة اللامركزيّة في الجزائر

أسس الدستور الجزائري للنموذج الإداري اللامركزي من خلال:

- المادّة 15 التي تنص على أن: "الدّولة تقوم على مبادئ التّنظيم الديمقراطيّ والفصل بين السلطات والعدالة الاجتماعيّة. وأنّ المجلس المنتخب هو الذي يعبر فيه الشّعب عن إرادته، ويراقب عمل السّلطات العموميّة. وأنّ الدّولة تشجّع الديمقراطيّة التّشاركيّة على مستوى الجماعات المحليّة."
- المادّة 16: " الجماعات الإقليميّة للدّولة هي البلديّة والولاية، والبلديّة هي الجماعة القاعديّة."
- المادّة 17: "يمثّل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزيّة، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشّؤون العموميّة."

مؤسسات التّنظيم الإداري اللامركزي:

¹ - مولفّرة فاطمة الزّهراء، مرجع سبق ذكره، ص 123.

² - محمد برباح، مكانة الجماعات المحليّة في تحقيق التّنمية المحليّة المستدامة بالجزائر، مجلّة الإدارة والتّنمية للبحوث والدراسات: العدد 11،

باشرت الجزائر منذ نهاية الثمانينات 1988 عملية الإرساء والتأسيس لمفاهيم عدم التركيز واللامركزية الإدارية، على المستويين الإنتاجي والاقتصادي والإقليمي المتعلق بتسيير الإقليم، إضافة لتحديد دور الدولة وحدود تدخلها خاصة فيما يخص القطاع الاقتصادي وتسيير المؤسسات الاقتصادية. حيث تتحوّل من الدولة ذات السيادة إلى الدولة المنظمة، إضافة لتحديد مهام ومجالات تدخل الجماعات المحلية فيما يتعلق بالتسيير واتخاذ القرار. وقد تمت مباشرة عملية التغيير بفضل النصوص القانونية التالية:¹

- القانون رقم 90-08 الصادر في 07 أفريل 1990 والمتعلق بالبلدية.
- القانون رقم 90-09 الصادر في 07 أفريل 1990 والمتعلق بالولاية.
- المرسوم التشريعي رقم 93-12 الصادر في 05 أكتوبر 1993 المتضمن لقانون الاستثمار الذي علق بصفة ملحوظة على مفهوم تهيئة الإقليم كوسيلة لتخطيط الفضاء الإستثماري.

وبالتالي نلاحظ نوعية التحوّل الذي مسّ الهيئات المحلية والتطور من حيث المهام والمسؤوليات والسلطات الممنوحة، حيث لم تعد مجرد امتداد إقليمي للسلطة المركزية، تنتظر ميزانيتها السنوية وتطالب بموارد مالية وبشرية ومادية لأداء مهامها المحلية بل أصبحت مطالبة بالتحكّم في مواردها وإنشائها وصرفها بكلّ حرية واستقلالية.

ونظرا لتعدد أدوار الهيئات المحلية والتزامها بالمهام التنموية على المستوى المحلي، أصبح من الضروري إعادة النظر في آليات وخطوات تسخير وتخصيص الموارد المحلية وتحويلها وضرورة إيجاد مصادر جديدة لتمويل تلك المهام، وتوسيع مجال المصادر التي تمتلكها، وعلى رأس تلك الخيارات هي الجباية المحلية .

الولاية:²

الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة والدائرة غير المركزية لها. تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وتشكّل فضاء لتنفيذ السياسات العامة التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة.

¹ - Mohamed-Yassine FERFERA, Youcef BENABDALLAH, op cit, p150.

² - القانون رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول 1433 الموافق ل 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية.

تساهم الولاية في إدارة وهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وحماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين. كما تعمل على تمويل الأعمال والبرامج التي صادق عليها المجلس الشعبي الولائي، المتعلقة بالتنمية المحلية ومساعدة البلديات؛ تغطية أعباء تسييرها؛ المحافظة على أملاكها وتسييرها، ويتم ذلك في إطار ما تحوّله لها صلاحياتها، وفي حدود الموارد والوسائل المتوفرة على المستويين المركزي والإقليمي.

تعتبر الولاية أهم هيئة محلية في الجزائر نظرا للدور الذي تلعبه في الرّبط بين المستوى المركزي، والهيئات المحلية القاعدية المتمثلة في البلدية. إضافة لدورها المحوري في تنفيذ السياسات العامة للدولة، من خلال فروعها ومصالحها ومؤسساتها الموزعة عبر إقليم الولاية.

تتكوّن الولاية من جهازين أو هيئتين رئيسيين هما المجلس الشعبي الولائي والوالي:

— يعتبر المجلس الشعبي الولائي وجها من وجوه اللامركزية وأداة أساسية لممارسة السلطة الشعبية، باعتباره جهازا منتخبا. حيث يعتبر تجسيدا للديمقراطية، ومجالا للمشاركة الشعبية في التخطيط والتسيير والتنفيذ.

— يمارس المجلس الشعبي الولائي مهامه واختصاصاته عن طريق اللجان المكوّنة له والمتمثلة في: لجنة الاقتصاد والمالية؛ لجنة التهيئة العمرانية والتجهيز؛ لجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية.

من بين أهمّ صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في إطار صنع وتنفيذ السياسات العامة ما يلي:

- تنفيذ النشاطات المقررة في إطار السياسات العمومية الاقتصادية والاجتماعية؛
- تقديم قائمة اقتراحات سنوية بمشاريع قصد إدراجها ضمن البرامج القطاعية العمومية؛
- تقديم المساعدة للبلديات في سبيل تحقيق التكامل والانسجام خلال تنفيذ مختلف الأعمال الواجب إنجازها، والمبادرة بالتكفل بالأعمال التي تتجاوز تكاليفها ومتطلبات تنفيذها قدرة البلديات سواء من حيث القدرة التمويلية أو التنظيمية...
- تبرز مساهمة المجلس الشعبي الولائي في تحقيق التنمية المحلية المستدامة من خلال مساهمته في تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية وثقافية حسب خصوصية وقدرات وطابع كلّ ولاية.

- حيث يعد المجلس الشّعبي الولائي مخططًا تنمويًا متوسط المدى، تحدّد فيه الأهداف والبرامج والوسائل المعبّأة من طرف الدولة في إطار مشاريعها وبرامجها البلديّة للتنمية. يخضع هذا المخطط للنقاش والمقترحات من طرف المجلس. ليتمّ فيم بعد اعتماد ذلك المخطط كإطار لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.
- في سبيل توفير التغذية الراجعة خلال حركية صنع وتنفيذ البرامج والسياسات، تنشأ كلّ ولاية بنك معلومات يجمع كلّ الدراسات والمعلومات والإحصائيات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية المتعلقة بالولاية.
- يتكفل المجلس التنفيذي بالولاية بتنفيذ توجيهات الحكومة من خلال وضع سياسة عامة محلية تساهم من خلالها في تنفيذ الأهداف الكلية للسياسات التنموية الوطنية، وتعمل في هذا الإطار على جمع المعلومات والتقارير والدراسات والإحصائيات التي تساعد الوالي على صنع واتخاذ القرارات.¹

إضافة لتنفيذ السياسات والبرامج التنموية، تتكفل أجهزة الولاية بتقديم الخدمات العمومية ومن أهمها:

- الصحة العمومية وحماية الطفولة والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة؛
- السياحة؛
- الإعلام والاتصال؛
- التربية والتعليم العالي والتكوين؛
- الشباب والرياضة والتشغيل؛
- السكن والتعمير؛
- الهياكل القاعدية والاقتصادية؛
- ترقية المؤهلات النوعية المحلية؛

وفي سبيل تقديم هذه الخدمات تتمتع الولاية بصلاحيات تحوّلها إنشاء مصالح عمومية للتكفل باحتياجات المواطنين وضمان الاستمرارية والتساوي في انتفاعهم من تلك الخدمات.

¹ - حسين فريجة، الرشادة الإدارية ودورها في تنمية الإدارة المحلية، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، ص 85.

الوالي: يمثّل الوالي حلقة الاتصال بين الولاية والسلطة المركزيّة، باعتباره ممثلاً للحكومة والممثل المباشر لكلّ الوزراء. يقوم الوالي بتمثيل الولاية في كلّ مناحي الحياة المدنيّة والإداريّة، كما يمثّل الولاية أمام القضاء.¹

يعتبر الوالي ممثّل الدولة ومندوب الحكومة على مستوى الولاية، وبالتالي يقع على عاتقه تنفيذ سياسة الدولة على مستوى الولاية من خلال تنفيذ التعلّمات الحكوميّة التي يتلقاها من الوزراء.²

من بين أهمّ صلاحيّات الوالي والمجلس الشّعبي الولائي في إطار تنفيذ السياسات العامة:

- اتّخاذ القرارات: يصدر الوالي قرارات من أجل تنفيذ مداورات المجلس الشّعبي الولائي وممارسة السلطات المخوّلة له قانونيّاً.
- إنشاء مؤسسات عموميّة ذات طابع إداري أو صناعي أو تجاري تتمتع بالشخصيّة المعنويّة والاستقلال المالي، حسب الهدف المرجو منها والمصلحة العموميّة المراد تسييرها.
- منح تراخيص استغلال المؤسسات العمومية عن طريق عقود الامتياز في حالة تعدّر استغلالها بفعاليّة من طرف المصالح العموميّة الولائيّة. وتخضع هذه العمليّة للقوانين والإجراءات المنظمة لها.
- يتمتع الوالي بصلاحيّات تحوّله ممارسة رقابة ووصاية إداريّة على جميع الأنشطة الإداريّة والماليّة التي تمارسها الجماعات المحليّة والمؤسسات والهيئات العموميّة.
- ضمان التّظيم الهيكلي لأجهزة الولاية ومراقبة نشاطها باستمرار، والتكفل بمهام التّسيق بين المصالح الإداريّة التابعة للولايات والوزارات المعنية.³

البلديّة:⁴

البلديّة هي الجماعة الإقليميّة القاعدية للدولة، تتمتع بالشخصيّة المعنويّة والاستقلاليّة الماليّة. وتعتبر القاعدة الإقليميّة اللامركزيّة، وتمثّل الإطار الذي يشارك فيه المواطن في تسيير الشؤون العموميّة.

¹ – المرجع نفسه، ص 78.

² – المرجع نفسه، ص 80.

³ – حسين فريجة، مرجع سبق ذكره، ص 79.

⁴ – القانون رقم 10-11 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق ل 22 يونيو 2011 المتعلّق بالبلديّة.

تساهم البلدية في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمنية في إطار صلاحيتها المخولة لها قانونيًا. كما تعتبر الإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري، حيث تفتح المجال أمام المواطنين للمشاركة في تسيير شؤونهم وإعلامهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات تحقيق التنمية المحلية وفق ما ينصّ عليه القانون وينظّمه.

حيث أنّ قانون البلدية وضع على عاتقها التكلّف بما لا يقلّ عن 250 مهمّة تنمويّة متنوّعة تتراوح من الحفاظ على النظام العام، والنّظافة والصّحة العموميّة، تصفية وتوزيع مياه الشّرب، مرافقة المواطنين تحت خطّ الفقر والاعتناء بهم، مراقبة استغلال الأراضي وتنظيم التّوسّع العمراني...¹

ومن أجل ضمان إيفائها بمهامها حدّدت المادّة 170 من قانون البلدية مصادر توريد ميزانيّتها في: حصيلة الجباية؛ مداخيل الممتلكات البلديّة؛ الإعانات والمخصّصات؛ ناتج الهبات والوصايا؛ القروض، ناتج الخدمات الخاصّة التي تؤدّيها البلديّة؛ ناتج حقوق الامتياز للفضاءات العموميّة بما فيها الفضاءات الإشعاريّة.

تتكوّن البلدية من ثلاث أجهزة أو هيئات، تتمثّل في:

- هيئة المداولة: التي تعبر عن المجلس الشّعبي البلدي؛
- هيئة تنفيذيّة يرأسها المجلس الشّعبي البلدي؛
- إدارة ينشّطها الأمين العام للبلديّة تحت سلطة المجلس الشّعبي البلدي.

يقوم المجلس الشّعبي البلدي بتشكيل لجان خاصّة يتمّ تصنيفها حسب التّخصّص كما يلي:

- الاقتصاد والماليّة والاستثمار؛ الصّحّة والنّظافة وحماية البيئة؛ تهيئة الإقليم ولتعمير والسّياحة والصناعات التقليديّة، الرّي والفلاحة والصّيد البحري؛ الشّؤون الاجتماعيّة والثقافيّة والرياضيّة والشّباب. حيث تقوم كلّ لجنة بإعداد نظام داخلي وبرنامج عمل يمر عبر المجلس الشّعبي البلدي للمصادقة عليه قبل مروره للتّنفيذ.

¹ Mohamed-Yassine FERFERA, Youcef BENABDALLAH, op cit, p153.

— تتجلى مساهمة المجلس الشعبي البلدي في صنع وتنفيذ السياسات العامة من خلال مساهمته في إعداد برامجه السنوية والمتعددة السنوات الموافقة لمدة عهده والمصادقة عليها وتنفيذها في إطار صلاحيّاته، وفي إطار المخطّط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم والمخطّطات التوجيهية القطاعية.

— يشارك المجلس الشعبي البلدي في إجراءات إعداد عمليّات تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة وتنفيذها، إضافة لإبداء رأيه قبل إقامة أي مشروع استثماري و/أو تجهيزي على إقليم البلدية أو أيّ مشروع يندرج في إطار البرامج القطاعية للتنمية

— تضمن البلدية تسيير المصالح العامة وتقديم الخدمات العمومية من خلال مصالح الإدارة العامة ومصالح عمومية تقنية حسب نوعية الخدمة "إنارة عمومية، نقل عمومي، صيانة الطرقات..."، ويمكن تسيير هذه المصالح من خلال الاستغلال المباشر أو عبر مؤسسات عمومية بلدية أو عبر منح امتيازات وتفويضات.

أما على المستوى الميداني فإنّ ما يحول حقيقة دون تنفيذ البلديات للخطط والبرامج التنموية بفعالية في ظلّ التحوّل نحو النموذج الإداري اللامركزي هو عدم قدرتها بالموارد البشرية والمادية والتقنية التي تملكها استيفاء مهامها، خاصّة من حيث إعداد وإنجاز الخطط التنفيذية بصفة مستقلة، وهذا يرجع لغياب أو نقص التّأطير الإداري والتّقني الكافي والمرافقة والتّوجيه الضّروريّة التي تحتاجها البلدية لتفي بالتزاماتها اتجاه المواطنين واتّجاه السّلطة المركزيّة.

ويمكننا في هذا المجال الاستشهاد بمجموعة من الأرقام والإحصائيات التي تعكس عمق هذا النقص الذي تعاني منه البلديات على المستوى الوطني:¹

— توفّر 2654 عون تأطير بالنسبة لإجمالي أعوان البلدية على مستوى الوطن أي ما يعادل 1,88%.

— توفّر 18124 عون تسيير وتحكّم بالنسبة لإجمالي أعوان البلدية على مستوى الوطن أي ما يعادل نسبة 12,70% .

¹ Mohamed-Yassine FERFERA, Youcef BENABDALLAH, op cit, p152.

— توفّر 120887 عون تنفيذ، أي ما يعادل نسبة 80% من إجمالي أعوان البلدية على المستوى الوطني.

— أمّا بالنسبة للأعوان التقنيين القادرين على التّكفل بالمهام التقنيّة الإداريّة فهم غائبون تقريباً على المستوى البلدي، حيث قدّت نسبة التّأطير التقني على هذا المستوى ب 0,66% أي ما يقارب 942 إطار تقني على مستوى 1541 بلدية.

— إضافة لوضع حدود للمبادرات المحليّة من خلال حصر الاستقلاليّة الممنوحة للبلديات وربطها باستمرار بالسلطة المركزيّة، خاصّة وأنّ البرامج والموارد الماليّة يتم تحديدها من طرف السلطة المركزيّة والسلطات المحليّة بأسلوب تعاقدية.

وبالتالي فإنّ أهم ما يقف كعائق أمام استكمال البلدية لمهامها الخدميّة والتّنمويّة هو النقص الكبير في الموارد الماليّة والماديّة والتّقنيّة، إضافة لنقص المورد البشري ذو الكفاءة والذي يفتقر إلى الخبرة في إدارة شؤون البلدية التي أصبحت تتميّز بالاستقلاليّة، وتتطلّب البحث عن المبادرات الخاصّة وإبرام الصّفقات، والبحث عن مصادر تمويل جديدة واستغلالها أحسن استغلال.

واقع ممارسة الصّلاحيّات اللامركزيّة للبلدية والولاية:

قامت السّلطات المركزيّة من خلال النّصوص القانونيّة بتحويل جزء من صلاحيّاتها للجماعات المحليّة، وهذا يتطلّب إرفاقه بتحويل الموارد اللّازمة للإيفاء بتلك المهام. حيث تمّ تحويل جزء من النّاتج الجبائي للدولة، وإنشاء ضرائب ورسوم تمثّل عوائد للجماعات المحليّة.

غير أنّ الجماعات المحليّة تواجه قيوداً تُفرض عليها وتحدّ من قدرتها على تنفيذ مهامها:¹

— تتدخل السّلطة المركزيّة في أعمال الجماعات المحليّة من خلال فرضها للعديد من أشكال الرّقابة الإداريّة القبليّة والبعديّة، الوصاية على الأجهزة والأشخاص، هيمنة أجهزة عدم التّركيز "الولاية والوالي" على تنفيذ المخطّط التّنموي المحليّ.

¹ - محمد براج، مكانة الجماعات المحليّة في تحقيق التنمية المحليّة المستدامة بالجزائر، مجلة الإدارة والتّنمية للبحوث والدراسات، العدد 11، ص 69، 70.

- تخضع مداوولات ميزانية البلدية وصفقاتها العمومية وتسيير أملاكها لوصاية الدائرة والولاية. حيث على البلدية الرجوع إلى الدائرة في أبسط المسائل وقد تواجه برفض المصادقة على مداوالاتها ما يوجب إعادة النظر فيها، ما يسبب تأخراً في التنفيذ.
- إنّ ازدواجية صفة الوالي كمثل للدولة وكممثل للولاية وسيطرة صفته الأولى أدت إلى عدم اعتبار الولاية حقيقةً جماعة محلية، حيث يغلب على المجلس الولائي في هذا الظرف الطابع الاستشاري والاقتراحي على حساب القدرة على اتخاذ القرار.
- هيمنة أجهزة عدم التركيز على تنفيذ المخططات التنموية: فعلى الرغم من تحويل المادة 135 من قانون البلدية لها كامل الصلاحيات لوضع وتنفيذ مخططات التنمية المحلية، إلا أن الواقع يحد من صلاحياتها ويُقيّد حريتها نظراً لمحدودية استقلاليتها المالية وخضوع تسيير مواردها ووسائلها لطابع عدم التركيز.
- يخضع تسيير برامج التنمية المحلية في الولاية لنفس النوع من التتحفظ، حيث تقوم السلطة المركزية بتوزيع اعتمادات التجهيز والاستثمار، وبالتالي فإن الدولة خي من ينفق ويكمل التنفيذ ما يجعل استقلال عملية التنمية المحلية مهدداً.
- تخضع الجماعات المحلية لشكل من أشكال الرقابة يسمى الرقابة الوصائية، وهي رقابة تمارس على ثلاثة مجالات، وهي الرقابة على الأشخاص؛ الرقابة على الهيئات؛ والرقابة على الأعمال:¹
 - بالنسبة للرقابة على الأشخاص تملك السلطة المركزية صلاحيات ممارسة رقابة على الأشخاص المشرفين على التسيير في المستوى المحلي كالولاية ومديري التنفيذ من خلال تعيينهم، أو نقلهم، أو تأديبهم. أما بالنسبة للمنتخبين فلها صلاحيات وقفهم وإقصائهم من المجالس المنتخبة وفق ما نص عليه القانون من إجراءات.
 - أما الرقابة على الهيئات فيتّم من خلال صلاحيات حلّها وتجريد أعضائها من صفتهم، إضافة لصلاحيات الدعوة لإقامة دورات استثنائية، والدعم المالي في حالة العجز.

¹ - عمّار بوضياف، مرجع سبق ذكره، ص 42.

➤ أمّا الرقابة على الأعمال فتتمّ من خلال المصادقة، الإلغاء، والحلول "أي الحلول محلّ السّلطة اللامركزيّة في اتّخاذ القرارات في سبيل ضمان تحقيق المصلحة العامّة، وتتمّ في حالة قيامها بأعمال سلبية.

ثالثا: المرافق العامّة

المرافق العامّة هو كلّ نشاط تتولّاه الإدارة بنفسها أو يتولّاه فرد عادي تحت توجيه الإدارة ورقابتها وإشرافها بقصد إشباع حاجة عامّة للجمهور.¹

عرّف **Duguit** المرافق العموميّة بأنّها النّشاطات التي تؤمّنها، وتنظّمها، وتراقبها الحكومة، باعتبارها نشاطات ضروريّة لتحقيق التّضامن الاجتماعي لا يمكن تحقيقها إلّا بتدخّل القوى العموميّة.²

هي خدمات عموميّة تقدّمها أجهزة عموميّة بغرض تحقيق مصلحة عامّة، ويتمّ إدارة وتنظيم تلك الخدمات العموميّة من قبل السّلطات العموميّة إمّا بطريقة مباشرة عن طريق هيئات عموميّة، أو بطريقة غير مباشرة عن طريق القطاع الخاصّ مع خضوعه لرقابة السّلطات العموميّة.

تتنوّع المرافق العموميّة بتنوّع الخدمات والنّشاطات التي يوكل إليها تنفيذها، حيث هناك مرافق عموميّة ذات طابع إداري، ومرافق عموميّة ذات طابع اجتماعي، ومرافق عموميّة ذات طابع اقتصادي وتجاري، وأخرى ذات طابع مهني ونقابي. كما يمكن تصنيف المرافق العموميّة انطلاقا من توزيعها الإقليمي إلى مرافق وطنيّة وأخرى إقليمية أو محليّة.

مبادئ نشاط المرافق العامّة:³ يقوم نشاط المرافق العامّة على ثلاثة مبادئ أساسيّة تتمثّل في:

— مبدأ مساواة المنتفعين أمام المرفق العامّ: وتتمثّل أهمّ تطبيقات هذا المبدأ في المساواة في الحصول على خدمات المرفق العامّ وهو ما أكّدت عليه المادة 31 من الدّستور؛ المساواة في الالتحاق بالوظائف

¹ - جابر وليد حيدر، طرق إدارة المرافق العامّة: المؤسسة العامّة والخاصّة، منشورات حلي الحقوقية، لبنان، 2009، ص 09.

² - تيشات سلوى، مرجع سبق ذكره، ص 19.

³ - محمّد الصّغير بعلي، القانون الإداري: التنظيم الإداري، النّشاط الإداري، دار العلوم للنّشر والتّوزيع، الجزائر، 2013، ص 251، 254.

العامة وهو ما أكدته كُلاً من المادة 51 من الدستور وقوانين الوظيف العمومي؛ حياد المرفق العام ويقصد به مراعاته في أدائه لمهامه لمقتضيات تحقيق المصلحة العامة وعدم استغلاله لخدمة مصالح معينة على حساب مصالح أخرى، وهو ما أكدته المادة 23 من الدستور.

- مبدأ استمرارية نشاط المرفق العام.
- مبدأ التكيف وقابلية التغيير والتطوّر: حيث أنّ المرفق العام مكلف بتلبية حاجات المواطنين وتحقيق مصالحهم، ونظراً لأنّ هذه الحاجات متغيرة ومتطورة باستمرار كان من اللازم عليه التكيف معها وتجديد قواعد وطرق سيره لضمان الاستجابة لها.

لتسيير المرافق العامة أساليب وطرق عديدة، تمّ تحديدها في التشريع الجزائري:¹

- **طرق عامة** "وتتضمّن الاستغلال المباشر، والمؤسسة العامة" وتتكلّف الإدارة العامة في هذه الحالة بالتسيير، بدون أن يحدث انفصال قانوني بين المرفق العام والجهة الإدارية التي أنشأته "بلدية، ولاية، وزارة"، وهو ما نصّ عليه المشرّع في المادة 142 من قانون الولاية، حيث أجاز للمجلس الشعبي الولائي استغلال مصالح عمومية بصفة مباشرة على أن تقيّد الإيرادات والتنفقات المتعلقة بهذا الاستغلال ضمن ميزانية الولاية. كما أجاز المشرّع للبلدية بموجب المادة 151 من قانون البلدية استغلال مصالح عمومية بصفة مباشرة على أن يتمّ تقييد إيرادات ونفقات ذلك الاستغلال في ميزانية البلدية.
- كما نصّت المادة 146 من قانون الولاية على إمكانية قيام الولاية بإنشاء مؤسسات عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي قصد تسيير المصالح العمومية.
- **طرق خاصة**، تتضمّن "الامتياز، والتفويض"، حيث يشارك أشخاص القانون الخاصّ في الإدارة والتسيير.
- حيث نصّت المادة 150 من قانون البلدية على ما يلي: "يكيّف عدد وحجم المصالح المنصوص عليها في المادة 149 أعلاه حسب إمكانيات ووسائل واحتياجات كلّ بلدية. ويمكن تسيير هذه

¹ - محمد الصّغير بعلي، مرجع سبق ذكره، ص 267.

المصالح مباشرة في شكل استغلال مباشر أو في شكل مؤسسة عمومية بلدية عن طريق الامتياز أو التفويض."

— نصّ قانون الولاية على طرق إدارة المرافق العامة الولائية على أسلوب الاستغلال المباشر في المادتين 142 و145، وعلى المؤسسة العامة في المادتين 147- و148، وعلى قعد الامتياز في المادة 149.

رابعاً: المؤسسات العمومية

تعرف المؤسسات العمومية بأنها مرفق عامّ مشحّص قانوناً. وخلافاً لطريقة الاستغلال المباشر، فإنّ نشاط المؤسسات العامة يتطلّب منحها الاستقلال القانوني "المالي والإداري"، من خلال إضفاء الشخصية المعنوية عليها.¹ تعتبر المؤسسات العمومية كلّ شخص عام تمّ إيكال تسيير مرفق عامّ إليه، مع خضوعه لرقابة هيئة إقليمية.

عرف الفقه الجزائري المؤسسات العمومية بأنها:

شخص معنوي الهدف من إنشائه التسيير المستقلّ لمرافق عمومية تابعة للدولة أو الجماعات المحلية.²

منظمة إدارية عامة تتمتع بالشخصية المعنوية والقانونية والاستقلال المالي والإداري، ترتبط بالسلطات الإدارية المركزية بعلاقة تبعية والخضوع للرقابة الإدارية والوصاية. يتمّ تسييرها وإدارتها بأسلوب أمر لتحقيق أهداف محدّدة في نظامها القانوني.³

يرتبط تصنيف أو تقسيم المؤسسات العمومية بطبيعة النشاط الذي تمارسه، وهذا ما وضّحه قانون البلدية في مادته 137، والتي تنصّ على: تكون المؤسسة العمومية ذات طابع إداري أو صناعي أو تجاري وفقاً للغرض الذي أنشأت إليه. " كما وضّحه قانون الولاية في مادته 127 التي نصّت على: "تأخذ المؤسسة

¹ - محمّد الصغير بعلي، مرجع سبق ذكره، ص 271.

² - ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، ط4، دار المجد للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 213.

³ - عمّار عوابدي، القانون الإداري، النظام الإداري، ج1، ط05، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص 306.

العمومية شكل مؤسسة عمومية ذات طابع إداري أو مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي أو تجاري حسب الهدف المنشود.

خصائص المؤسسات العمومية:

- هي تنظيم إداري عمومي يتمتع بشخصية معنوية واستقلالية مادية نسبية، تعمل على تحقيق الصالح العام من خلال تنفيذ السياسات العامة للدولة وتسيير المرافق العامة بأساليب حديثة تتميز بالفعالية والكفاءة.
- يعتبر عنصر التخصص أهم ما يميّز المؤسسات العامة عن باقي الجماعات العامة كالولاية والدائرة والبلدية، حيث يتحدّد تخصّص كل مؤسسة عامة بناء على القوانين المنشئة لها والمهام الموكلة إليها، حيث تمارس مهامها في حدود صلاحياتها المخوّلة لها قانونياً.
- تزايدت أهميتها مع التطور الكبير الذي عرفه دور الدولة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والتنمية ككل. حيث أصبح للمؤسسات العمومية دور لا يقل أهمية عن دور المؤسسات الخاصة في الحركة التنموية، نظرا لارتباط هذه الأخيرة بالخدمات التي يقع على عاتق المؤسسات العمومية تقديمها بكفاءة وفعالية.
- تكمن أهمية هذا النوع من المؤسسات أيضا في أنّها تشغل وتكفل بالقطاعات الاستثمارية غير الربحية أو عالية المخاطر أو القطاعات الاستراتيجية، إضافة للقطاعات الاستثمارية التي يتطلّب تشغيلها رؤوس أموال كبيرة.
- تأخذ المؤسسات العمومية العديد من الأشكال حيث يمكن أن تكون تجارية، صناعية، إدارية، مهنية. ففي المجال الاقتصادي مثلا، يمكن توظيف مؤسسة أو مؤسسات عمومية في سبيل دعم قطاع استثماري معيّن وإنعاش أدائه ورفع مردوديته.

ويمكن التمييز بين العديد من أصناف المؤسسات العمومية النشطة في الجزائر، أهمّها:

المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري: هي مؤسسات عمومية تمارس نشاطا ذا طبيعة إدارية محضة تستخدمها الدولة وجماعاتها المحلية كأداة لإدارة بعض مرافقها الإدارية من خلال منحها شخصية معنوية وإخضاعها للقانون العام.¹ يتم تسيير هذا النوع من المؤسسات العمومية بأسلوب لامركزي.

يخضع هذا النوع من المؤسسات لقيود التخصص ولنظام المحاسبة العمومية، كما تخضع للقانون العام وتعرض منازعاتها على القضاء الإداري. يعتبر عمالها موظفين عموميين وقراراتها إدارية، وتخضع في عقودها لقانون الصفقات العمومية.²

عرّفت المادة 43 من القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية 88-01 الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري³: " تخضع الهيئات العمومية الإدارية للقواعد المطبقة على الإدارة ولبدأ التخصص. "

" تتمتع هذه الهيئات بنفس النظام المالي والحسابي المطبق على الإدارة ما لم توجد قاعدة خاصة مرتبطة باستقلالية سيرها وتسييرها"، "تحدّد قواعد تنظيمها وسيرها المكيفة مع طبيعتها وغرضها التخصصي ونوعها عن طريق قوانينها الأساسية المحددة عن طريق التنظيم."

المؤسسات العمومية الاقتصادية EPE: هي مؤسسات عمومية تعمل بموجب قانون رؤوس الأموال التجارية وهو قانون خاص يجعل منها مؤسسات مستقلة إداريا تهدف لتحقيق الربح غير أنّها تابعة للدولة من حيث التمويل.⁴

يعتبر هذا الصنف من المؤسسات مظهرا من مظاهر تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، وأداة لتنفيذ السياسات الاقتصادية والبرامج التنموية. وقد مرّت المؤسسات العمومية الاقتصادية بمراحل تسيير متباينة مرتبطة بالتطوّر والتحوّل الذي شهده الاقتصاد الجزائري منذ الاستقلال.

¹ - ناصر لبّاد، مرجع سبق ذكره، ص 06.

² - عمّار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سبق ذكره، ص 269.

³ - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادرة في الأربعاء 23 جمادى الأولى 1408 الموافق ل 13 يناير 1988، العدد 02، المدة 43، القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية 88-01، ص 35.

⁴ - موسى سعداوي، دور الخصوصية في التنمية الاقتصادية دراسة حالة الجزائر، أطروحة مقدّمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2007، ص 249.

احتلت المؤسسات العمومية الاقتصادية مكانة مهمة في الاقتصاد الجزائري خلال كل مراحل تطوره، فقد تم اعتبارها وسيلة مثلى لتنمية القطاعات الاقتصادية وتنفيذ السياسات التنموية. غير أنّ وضعيتها القانونية تميّزت بعدم الاستقرار، فقد كان لها نصيب وافر من الإصلاحات التي سايرت مراحل تحوّل الاقتصاد الوطني من الاقتصاد الموجه إلى اقتصاد السوق وهو ما انعكس على النصوص القانونية المنظمة لها وأساليب تسييرها.

حيث وغداة الاستقلال تمّ انتهاج التسيير الذاتي: وقد تميّزت هذه المرحلة بغياب سياسة واضحة ونموذج إداري محدّد لتسيير هذا الشكل من المؤسسات، إضافة لوجود فراغ كبير للإطارات البشرية المؤهلة والمتخصّصة التي يمكن الاعتماد عليها في تسيير مؤسسات بهذا الحجم والأهمية، نتيجة للهجرة الجماعية للمعمّرين الفرنسيين الذين كانوا محتكرين للتعليم العالي من جهة وللمناصب العليا والحساسة من جهة أخرى خلال الفترة الاستعمارية.¹

وبالتالي كان من الضروري إجراء إصلاحات كانت المنطلق لمرحلة جديدة من مراحل تطور المؤسسات العمومية الاقتصادية بالجزائر، كان على رأسها الأمر رقم 74/71 المتضمّن لميثاق التسيير الاشتراكي للمؤسسات العمومية والذي قام بتوحيد النظام القانوني لكل المؤسسات على مستوى الدولة مهما كان نوع نشاطها مع استثناء القطاع الفلاحي الذي استمرّ على نهج التسيير الذاتي.

لتليه مرحلة إعادة الهيكلة* العضوية والمالية التي تزامنت مع المخطّط الخماسي الأول 80-84 والتي تضمّنت فتح النشاط الاقتصادي للمبادرات الخاصة. وتمّ في هذا الإطار إعادة هيكلة العديد من المؤسسات وتقسيم المؤسسات الكبرى لوحدة صغيرة متخصّصة يسهل تسييرها، وتندرج عملية إعادة الهيكلة ضمن تحقيق أهداف تنمية لامركزية في إطار تحقيق لامركزية المرفق العمومي المحلي التي تمنّها القانون رقم 81-02 المتعلّق بالولاية.

¹ - الطّيب داودي، تقييم إعادة هيكلة المؤسسة الاقتصادية العمومية الجزائرية، مجلة المفكر: العدد 03، ص 134.

*عزف المرسوم رقم 80-242 المتعلّق بإعادة الهيكلة في مادته الثانية إعادة الهيكلة بأنّها: إجراء يهدف لتلبية احتياجات الاقتصاد والسكان المتزايدة بواسطة تحسين شروط سير الاقتصاد والتحكّم الأمثل في الجهاز الإنتاجي، وخلق تجانس بين نتائج المؤسسة والأهداف المسندة إليها وفقا للمخطّط الوطني للتنمية، ولا يتأتّى ذلك إلا بالتخفيف من الضّغط الإداري على المؤسسات، وتحرير إدارة المسيرين عند إعداد البرنامج والخطط الاستثمارية.

غير أنّ تجربة إعادة الهيكلة توجت بالفشل ولم تحقّق أهدافها المسطرة. هذا من جهة ومن جهة أخرى عايشت الجزائر منذ منتصف الثمانينات العديد من الأزمات الداخليّة والخارجيّة التي حتمت عليها الانتقال باقتصادها من الاقتصاد الموجه إلى اقتصاد السوق، الأمر الذي يتطلب إعادة بناء أو على الأقل تكيف الاقتصاد الوطني وفق متطلباته، وهو ما انعكس على الوضعيّة القانونيّة للمؤسسات العموميّة الاقتصاديّة. حيث تمّ مباشرة إصلاحات جذريّة عليها تحوّلت الدولة في ظلّها إلى مالكة لرأسمال المؤسسات العموميّة الاقتصاديّة عن طريق صناديق المساهمة وأصبحت تربطها بهذه المؤسسات علاقة خاضعة لمبادئ الفعاليّة والمردوديّة الاقتصاديّة.

عرّف المشرّع الجزائري المؤسسات العموميّة ذات الطابع الاقتصادي والتّجاري في المادّة 02 من الأمر رقم 01-04 المؤرّخ في أوّل جمادى الثانيّة 1422، الموافق لـ 20 أوت 2001، والمتعلّق بتنظيم المؤسسات العموميّة الاقتصاديّة وتسييرها وخصصتها بأنّها: "المؤسسات العموميّة الاقتصاديّة هي شركات تجاريّة تحوز فيها الدولة أو أي شخص معنوي آخر خاضع للقانون العام أغليّة رأس المال الاجتماعيّة مباشرة أو غير مباشرة، وهي تخضع للقانون العام."

ما يميّز المؤسسات العمومية الاقتصاديّة في ظلّ هذا الأمر وفي ظلّ هذه المرحلة من الإصلاحات هو الطابع العمومي والتّجاري في آن واحد، فهي تعتبر شخصا من أشخاص القانون العام، غير أنّها تخضع في تنظيمها لأحكام القانون التجاري وهو قانون خاص.

بالنسبة للطابع العمومي لها نصّت المادّة 03 من نفس الأمر بأنّ الرأسمال الاجتماعيّ لهذه المؤسسات يأخذ شكل أموال عموميّة تكون على شكل حصص، أو أسهم، أو شهادات استثمار، أو سندات استثمار، أو أي قيم منقولة أخرى، وتخضع هذه الأموال العموميّة لأحكام القانون 90-30 المؤرّخ في 01-12-1990، والمتضمّن قانون الأملاك الوطنيّة لا سيّما منها الأحكام المتعلّقة بتسيير الأملاك الخاصّة بالدولة.

أمّا بالنسبة لطابعها التّجاري فقد نصّت المادّة 03 في فقرتها الثانية على أن القيم المنقولة المشكّلة للرأسمال الاجتماعيّ للمؤسسات العمومية الاقتصاديّة واقتنائها والتنازل عنها تخضع لأحكام القانون

التجاري. كما نصّت المادة 05: على أنّ إنشاء المؤسسات العمومية الاقتصادية وتنظيمها وسيرها يخضع للأشكال التي تخضع لها شركات رؤوس الأموال المنصوص عليها في القانون التجاري.

أما المادة 06 فقد تطرقت للمؤسسات الاقتصادية العمومية ذات الأهمية الاستراتيجية الذي يحدده برنامج الحكومة، حيث تخضع في هذه الحالة بعض النظر عما جاء في هذا الأمر لنصوص قوانينها الأساسية التنظيمية المعمول بها، أو لنظام خاص يحدّد عن طريق التنظيم. ومن أمثلة هذه المؤسسات شركة سوناطراك.

المؤسسات العمومية الصناعية والتجارية EPC:

يعتبر هذا النوع من المؤسسات العمومية مظهرا من مظاهر تكيف الدولة مع المتطلبات الاقتصادية والصناعية التي أخذت على عاتقها الاهتمام بها.

هو نوع من أنواع المؤسسات العامة الخاضعة لنظام قانوني مزدوج يرتبط بنوع النشاط الذي تمارسه، وتعتبر نمودجا فعّالا في تجسيد اللامركزية المرفقية في الدولة. وقد حوّل لها المشرع مهمة تسيير المرافق العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري وممارسة أنشطة استثمارية خاصة.¹

عرّفها محمد فؤاد مهنا بأنّها: المرافق التي يكون موضوع نشاطها تجاريا أو صناعيا، مماثلا للنشاط الذي تتولاه الأشخاص الخاصة. تتخذها الدولة والجماعات المحلية كوسيلة لإدارة مرافقها ذات الطابع الصناعي والتجاري، وهي تخضع لقواعد القانون العام والخاص.²

وقد ميّز المشرع بين المؤسسات العمومية الاقتصادية وبين الهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري في المادة 44 من القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية 88-01 المؤرخ في 22 جمادى الأولى 1406 الموافق ل 12 جانفي 1988 حيث عرّف هذه الأخيرة بأنّها:

¹ - موسى سعداوي، مرجع سبق ذكره، ص 249.

² - آيت وارث حمزة، الطبيعة القانونية لعقود المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري في إطار قانون الصفقات العمومية، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، قسم القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، 2012، ص 11.

" عندما تتمكّن هيئة عموميّة من تمويل أعبائها الاستغلالية جزئيًا أو كليًا عن طريق عائد بيع إنتاج تجاري ينجز طبقا لتعريفه معدّة مسبقا ولدفتر الشروط العام الذي يحدّد الأعباء والتقييدات التي تعود على عاتق الهيئة والحقوق والصلاحيات المرتبطة بها وكذا عند الاقتضاء حقوق وواجبات المستعملين، فإنّها تأخذ تسمية هيئة عموميّة ذات طابع تجاري وصناعي." كما منحها المشرّع ازدواجيّة قانونيّة " القانون العام والقانون الخاص"، من خلال إخضاعها للقواعد المطبقة على الإدارة بالنسبة لكلّ معاملاتها مع مؤسسات الدولة، واعتبارها تاجرة في معاملاتها مع الغير، وهذا ما وضّحته المادة 45 من نفس القانون.

كما قام المشرّع بتحويل المؤسسات العموميّة ذات الطابع الصّناعي والتّجاري صلاحيات إبرام الصفقات العموميّة بموجب أحكام المرسوم الرّئاسي 15-247 الصادر سنة 2015 المتضمّن تنظيم الصفقات العموميّة وتفويضات المرفق العامّ في مادّته السادسة.

المبحث الثاني: حركية الجهاز الإداري الجزائري

يعتمد الجهاز الإداري الجزائري على مجموعة من الموارد ويتمتع بمجموعة من الصلاحيات التي تحوّله إنجاز أهداف وقرارات السياسات العامة، وتحويلها إلى نتائج ملموسة. يمكن لمجموع خصائص تلك الموارد التّأثير على نشاط الجهاز الإداري سلبيًا أو إيجابًا، وذلك من خلال نوعيّتها وكفاءتها، إضافة لقدرته على استغلالها استغلالًا أمثل.

المطلب الأوّل: الموارد التي يعتمد عليها الجهاز الإداري في حركيته

يعتمد الجهاز الإداري في حركيته على موارد بشريّة، موارد ماديّة، وموارد قانونيّة.

أولاً: الموارد البشريّة

يعتبر الموظّف العامّ المورد الأساسي والعنصر الأوّل في منظومة الموارد التي يعتمد عليها الجهاز الإداري. حيث يمتلك هذا الأخير سلطة تقديرية واسعة تمكّنه من إنشاء الوظائف وإلغائها واستبدالها، وذلك بحسب الحاجات التي يقدرها والإمكانيات الماليّة المتوفّرة في الخزينة العموميّة.

تأثير الجهاز الإداري بخصائص الوظيفة العمومي الجزائري:

يحظى الوظيفة العمومي باهتمام الفقهاء والمشرّعين في كلّ الدّول، نظرًا لاعتباره أداة الدّولة في تحقيق أهدافها وممارسة نشاطها المرفقي من خلال موظّفيها. إضافة للتوسع في وظائف الدّولة الذي يرافقه بالضرورة ازدياد عدد الموظّفين وبالتالي ضرورة تنظيم هذا القطاع والاهتمام به.

مفهوم الوظيفة العمومي:

الوظيفة العموميّة هي مركز قانوني يشغله الموظّف، يتمّ استحداثها بالأداة القانونيّة التي يحددها المشرّع قبل أن يتمّ شغلها، لذلك فهي مستقلة في وجودها بحقوقها وواجباتها عمّن يشغلها، فلا تتأثر بوفاته أو استقالته أو تقاعده أو إقالته.

كما تعني الوظيفة العموميّة تحديد الأشخاص الذين تستعين بهم السّطات العموميّة في التّكفل بالمهام التي هي من صلاحياتها لا سيّما تقدّم الخدمات التي ينتظرها المواطنون.¹ وبالتالي فهي تضمّ مجموع الموظّفين العاملين بالأجهزة الحكوميّة أيًا كانت نُظُمها أو لوائجها، وهم يعملون في خدمة الدّولة بوزاراتها وهيئاتها ومصالحها المختلفة ووحدات الإدارة المحليّة.²

يشتمل مفهوم الوظيفة العموميّة على مدلولين، أحدهما شكلي والآخر موضوعي:

- المدلول الشكلي يعبر عن مجموع الموظّفين الذين يقومون بأداء الوظائف الإداريّة في المرافق العموميّة ويعملون باسم الإدارة وبموجب صلاحياتها، ويخضعون لنظام قانوني يسيّر حياتهم المهنيّة.
- المدلول الموضوعي يعبر عن محتوى النّشاط، والاختصاصات القانونيّة التي يمارسها الموظّفون العموميّون في سبيل إيفائهم بمهامهم واختصاصاتهم وتحقيق الصّالح العامّ.

¹ – سعيد مقدّم، الوظيفة العموميّة بين التّطوّر والتّحوّل من منظور تسيير الموارد البشريّة وأخلاقيات المهنة، ط2، ديوان المطبوعات الجامعيّة، الجزائر، 2013، ص 45.

² – عبد الحميد كمال حشيش، دراسات في الوظيفة العامّة في النّظام الفرنسي، دار التّهضة العربيّة، القاهرة، 1977، ص 04.

يمكن تقديم تعريف شامل للوظيفة العمومية يكمل بين المدلولين الشكلي والموضوعي: "مجموع الأوضاع والأنظمة القانونية والفنية الخاصة بالموظفين العموميين، سواء ما تعلق منها بمسيرتهم المهنية ومستقبلهم الوظيفي وعلاقتهم بالإدارة، أو المتعلقة بأدائهم لمهام الإدارة العامة بإتقان وفعالية".¹

تمّ إنشاء أول مديرية عامة في الجزائر المتمثلة في المديرية العامة للوظيفة العمومية بموجب المرسوم رقم 526-62 الصادر في 18-09-1962 الذي نشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 18. وقد عهد إليها مهمة تحضير سياسة شاملة للتوظيف العمومي في الجانب التنظيمي والتطبيقي "تطبيق وإعداد القوانين الأساسية والتكوين والأجور ومراقبة تسيير المستخدمين".

واجهت المديرية العديد من المحطّات القانونية والتعديلات في المهام، حيث تمّ إلحاقها بمفوضية الشؤون الإدارية ثمّ بمجلس الوزراء ثمّ رئاسة الجمهورية. وكُلّفت سنة 1964 بإعداد سياسة التعاون التقني، كما تحوّلت في نفس السنة بموجب تعديل وزاريّ 02-11-1964 إلى وزارة الإصلاح الإداري والتوظيف العمومي وكُلّفت باتخاذ التدابير اللازمة لتحسين وتنظيم سير المرافق العامة.

تمّ إلحاق المديرية في 19-06-1965 بوزارة الداخلية، وقُسمت مهامها إلى مديريتين عامتين: المديرية العامة للوظيفة العمومية ذات اختصاصات تقنية كالتنظيم ومراقبة التسيير، والمديرية العامة للتكوين والإصلاح.²

من أهمّ النصوص القانونية التي صدرت خلال هذه الفترة وأثّرت على مسيرة تطوّر الوظيفة العمومية وتكوين الجهاز الإداري في الجزائر:

– الأمر رقم 62-1 المؤرخ في 06-07-1962 المتعلق بإعادة إدماج بعض الموظفين في مناصبهم، حيث واجهت الجزائر عقب استقلالها أزمة في تسيير المرافق العامة وتقديم الخدمات العمومية الأساسية نظرًا لغياب الموظفين العموميين الكافيين والمؤهلين.

– المرسوم رقم 503-62 المؤرخ في 17-07-1962 المحدّد للإجراءات الضرورية للاتحاق بالوظيفة العمومية.

¹ - عبد الحميد كمال حشيش، مرجع سبق ذكره، ص 05.

² - المرجع نفسه، ص 10.

– الأمر رقم 62-140 المؤرخ في 12-08-1962 المتعلّق بإدماج الموظّفين التّابعين للإطارات الفرنسيّة والمغربيّة والتّونسيّة ضمن الإطارات الجزائريّة.

أعقب صدور الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 02-06-1966 المتضمّن للقانون الأساسي للوظيفة العموميّة مرحلة مراجعة لأهمّ المبادئ العامّة التي يقوم عليها نظام الوظيفة العموميّة في الجزائر.

وتّم بفضل هذه المراجعة إقرار مجموعة من المبادئ التي تقوم عليها الوظيفة العموميّة: مبدأ الديمقراطيّة "تكافؤ الفرص" في التّوظيف والترقيّة؛ التزام الوظيفة العموميّة اتّجاه السّلطة السياسيّة.

في إطار سعي الجزائر لتطوير قدرتها في تقديم الخدمات العموميّة قامت بإنشاء المدرسة الوطنيّة للإدارة سنة 1964، إضافة لإنشاء مراكز للتّكوين الإداري سنة 1968 كُلفت بتكوين إطارات التّحكّم والتّنفيذ في مختلف الأسلاك والرّتب. كما صدر لهذا الغرض المرسوم رقم 69-52 المؤرخ في 12-05-1969، وهو إطار قانوني للتّكوين والإتقان في المجال الإداري.

أهميّة الوظيفة العموميّة:

- يترجم مفهوم الوظيفة العموميّة مفهوم الدّولة في حدّ ذاتها كأهمّ أشخاص القانون العامّ.
- الوظيفة العموميّة أداة فعّالة لدى الجهاز الإداري للدّولة في تنفيذ السياسات العامّة، نظرا للقوّة العاملة الكبيرة التي تشتغل في هذا القطاع، حيث قُدّر عدد الموظّفين العموميين والأعوان المتعاقدين في 01-06-2015 بمليون موظّف ومتعاقد.
- الوظيفة العموميّة أداة الدّولة في تنفيذ برامجها التّنمويّة الوطنيّة والمحليّة.
- تعتمد فعاليّة تنفيذ السياسات العامّة على فعاليّة جهاز التّوظيف العمومي الذي يعتبر مصدرا للتزوّد بالموارد البشري المسؤول عن تنفيذ السياسات وتحقيق الأهداف.

خصائص التّوظيف العمومي في الجزائر:

نظام الوظيفة العموميّة الجزائريّة نظام مغلق: نظام الوظيفة العموميّة ذات البنية المغلقة هو نظام نشأ في فرنسا نهاية القرن 19، وتبنّته العديد من الدّول الأوروبيّة والعربيّة والإفريقيّة. وتتميّز الوظيفة العموميّة

في ظلّ هذا النّظام بكونها مهنة أو سلك يلتحق به الموظّف ويستمرّ به إلى نهاية الخدمة والإحالة إلى التقاعد.

تبنت الجزائر عقب استقلالها واستعادتها السيادة الوطنيّة في 1962 نظام الوظيفة العموميّة الذي أفرزته الأحكام القانونيّة السارية المفعول خلال الفترة الاستعماريّة، شأن قانون 1946 وأمر 1959، وهو نظام قائم على فكرة البنية المغلقة التي تعتمد على الاحتراف وضمن استقرار الوظيفة.¹

وضّح المشرّع الجزائري في بيان عرض الأسباب المرفق بالمشروع التمهيدي للقانون الأساسي للوظيفة العموميّة، الذي عرض سنة 1999 للمناقشة في المجلس الشّعبي الوطني، أنّ تبني الجزائر لهذا النّظام قائم على فكرة الاحتراف "الحياة المهنيّة" لتمكين الإدارة الجزائريّة الفتية من سدّ احتياجاتها من الأعوان العموميين الأكفاء، وضمن استقرار الوظيفة من خلال الاعتماد على الأسس القانونيّة التّظيميّة.

- تهدف الوظيفة العموميّة ذات البنية المغلقة إلى إضفاء طابع الديمومة الوظيفيّة وتفريغ الموظّف لخدمة الدولة وعدم السّماح له بالانفتاح المهني على النّشاطات الأخرى، إلّا في نطاق ضيق من الخدمات العموميّة.²
- الالتحاق بالوظيفة العموميّة في ظلّ النّظام الوظيفي المغلق يعتبر التحاقًا بمهنة أو بحياة مهنيّة قابلة للتّنوع، ويقصد بهذا إمكانيّة استفادة الإدارة من خدمات الموظّف العمومي في وظائف عموميّة أخرى إضافة للوظيفة التي يشغلها.
- تستهدف الوظيفة العموميّة في ظلّ هذا النّظام تحقيق المصلحة العامّة، وبالتالي يُشترط توفّر التّأهيل التقني وقدرات معنويّة لشاغليها.
- يتّسم نظام الوظيفة العموميّة المغلقة بالتّسييس المبالغ فيه للوظائف، من خلال مساهمته في إضفاء صفة الموظّف على المستخدمين السياسيين، وهو ما يتناقض مع أخلاقيّات المرفق العام.³

¹ - سعيد مقدّم، تطوّر نظام الوظيفة العموميّة في الجزائر، مجلّة إدارة: العدد 44 / 1-2016، ص 08.

² - سعيد مقدّم، الوظيفة العموميّة بين التّطوّر والتّحوّل من منظور تسيير الموارد البشريّة وأخلاقيّات المهنة، مرجع سبق ذكره، ص 63.

³ - المرجع نفسه، ص 34.

- كما يُمكن من استغلال السياسيين ذوي النّفوذ وأصحاب الأغلبية في النّظام السّياسي للمناصب التي توقّرها الوظيفة العموميّة لتعيين الموالين لهم، وهذا ما يتنافى مع ضرورة التزام الموظّف العامّ بالحياد السّياسي، كما قد يمسّ بتحقيق المصلحة العامّة والمساواة في الانتفاع بالمرفق العامّ.
- على الرّغم من أنّ نظام الوظيفة العموميّة الجزائريّة نظام مغلق إلّا أنّ المشرّع استعان بنموذج التّوظيف العمومي المفتوح الذي يعتمد على التّعاقد المؤقت، وهو ما تمّ استحداثه في الأمر رقم 03-06. حيث أصبح بإمكان الإدارة اللّجوء للتّعاقد لشغل بعض المناصب كأنشطة الحفظ والصّيانة والخدمات، إضافة للشغل المؤقت للمناصب الشاغرة، أو التّكفل بإنجاز مهام مؤقتة كاستشارة أو الدّراسة¹ وهو ما نصّت عليه المواد 19، 20، و21 من القانون الأساسي العامّ للوظيفة العموميّة. هذا ما يعكس مرونة المشرّع وسعيه لتحقيق المصلحة العامّة من خلال الاستجابة لمختلف الطّروف التي يمكن أن تواجه الإدارة خلال تنفيذها لمهامها.

تأثّر نظام الوظيفة العموميّة الجزائريّة بنظام الوظيفة العموميّة الفرنسي: استمرّ تأثّر نظام الوظيفة العموميّة الجزائريّة بالنّظام الفرنسي على الرّغم من عمليّات الإصلاح التي مسّته، حيث تجذّ العديد من أحكام القانون الأساسي العامّ للوظيفة العموميّة مصدرها المادي في القانون الفرنسي كحقوق الموظّف وواجباته، وطرق التّوظيف والترقية وإنهاء الخدمة.²

تتميّز الوظيفة العموميّة الجزائريّة بخضوعها لنظام قانوني دستوري واحد يحكمها وهو القانون الأساسي العامّ للوظيفة العموميّة **SGFP**، وإلى العديد من القوانين الأساسيّة المستقلّة **autonomes**، والأنظمة والقوانين السّياسيّة الخاصّة. حيث تسري القوانين الأساسيّة المستقلّة على أسلاك الوظائف النوعيّة التي يبرّر وجودها بالطّابع الخاصّ للوظائف التي يمارسها الموظّفون فيها، وهو ما ينطبق على الموظّفين التابعين للسلطة التّشريعيّة والقضائيّة كالمُضاة والبرلمانيين، كما تسري الأنظمة الأساسيّة الخاصّة على الوظائف

¹ - ياسين ربح، ، السّياسة الحكوميّة في مجال الوظيفة العموميّة في الجزائر، رسالة مقدّمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم السّياسيّة،

تخصّص رسم السياسات العامّة، كلية العلوم السّياسيّة والعلاقات الدّولية، جامعة الجزائر 03، 2016، ص 51.

² - المرجع نفسه، ص 49.

العموميّة التي تتضمّن أحكام استثنائية التي يمكن أن تحرم موظفيها من بعض الحقوق كحقّ الإضراب والعتل، نظرا لطبيعتها الحسّاسة. ويندرج ضمنها موظفو الأمن الوطني وأعوان إدارة السجون...¹

محدوديّة مجال تطبيق قانون الوظيفة العموميّة في الجزائر خاصّة تماشيًا مع الأحكام الدستوريّة التي كرّست مبدأ الفصل بين السّلطات وبالتالي يتمّ تطبيق أحكام القانون على الأعوان الذين يمارسون مهام دائمة في الدّولة بعنوان السّلطة التّنفيذية، وهو ما ورد في المادة 02 من "الأمر 03-06"،

افتقار الوظيفة العموميّة بالجزائر للموضوعيّة في استحداث المناصب وتنظيمها، بل تخضع لاعتبارات أخرى إديولوجيّة، اجتماعيّة، سياسيّة، واقتصاديّة:

— تأثّر نظام الوظيفة العموميّة الجزائري بالخيارات الإديولوجيّة للنّظام السياسي عقب الاستقلال، والذي تمثّلت أهم أهدافه آنذاك في إعادة الاعتبار لمجاهدي جبهة التحرير الوطني وعائلاتهم من خلال إدماجهم في الأجهزة الإداريّة وتوفير وظائف دائمة لهم. إضافة للتأثّر بالطّابع التّدخلي للدّولة.

— كما تأثّرت بالبعد الاجتماعي للخيار الاشتراكي الذي ترتّب عنه إدماج واسع للمواطنين الجزائريين في الإدارات والمؤسّسات العموميّة على الرّغم من التّضخّم الكبير والاحتفاظ وما انجرّ عنه من تداعيات سلبية على تسييرها.

— يعتبر قطاع الوظيفة العموميّة مجالًا تستغله الدّولة للحفاظ على الاستقرار الاجتماعي، خاصّة في حالات الاحتجاجات والضّغوط المجتمعيّة. وهو ما حدث عقب حدوث احتجاجات عنيفة بولاية ورقلة قام بها شباب المنطقة للمطالبة بتحسين أوضاعهم الاقتصاديّة، وكرّد فعل استحدثت المديرية العامّة للأمن الوطني 6180 منصب شغل للأعوان الشّبهيين المتعاقدين بالجنوب، في فترة شهر واحد.²

¹ - سعيد مقدّم، الوظيفة العموميّة بين التّطوّر والتّحوّل من منظور تسيير الموارد البشريّة وأخلاقيات المهنة، مرجع سبق ذكره، ص 26، 27.

² - ياسين ريوح، مرجع سبق ذكره، ص 150.

- ارتباط التوظيف في القطاع العام وتوجيه السياسة العامة للتوظيف العمومية بالوضع المالي العام للخزينة العمومية. حيث يساهم انتعاش مداخيل الدولة في إقدامها على استحداث مناصب مالية جديدة، إضافة لإمكانية قيامها بزيادة في رواتب بعض الأسلاك الوظيفية.
- حيث تدفع الحكومة 12 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي في شكل أجور لموظفي القطاع العام، وهو ما يمثل 37 بالمئة من الإنفاق الحكومي. كما تمّ خلال فترة 2009-2012 تسجيل ارتفاع في الإنفاق على رواتب موظفي الخدمة المدنية بمعدل سنوي قدر بـ 25 بالمئة.¹
- تقوم الوظيفة العمومية في الجزائر على مجموعة من المبادئ التي رسّخها الدستور نظراً لأهميتها، حيث حدّدت حقوق وواجبات الموظف العمومي:
- مبدأ المساواة في تقلد الوظائف، وهو ما نصّت عليه المادة 63 من الدستور: " يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة دون أية شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون."
- المادة 25 من الدستور "عدم تحييز الإدارة يضمّن القانون."
- المادة 24 من الدستور يعاقب القانون على التعسف في استعمال السلطة.
- المادة 23 من الدستور: "لا يمكن أن تكون الوظائف والعهدات في مؤسسات الدولة مصدرًا للشراء، ولا وسيلة لخدمة المصالح الخاصة."
- المادة 10 من الدستور: " لا يجوز للمؤسسات القيام بالممارسات الإقطاعية، والجهوية، والمحسوبية، وإقامة علاقات الاستغلال والتبعية."

¹ - الحسن عاشي، ثمن الاستقرار في الجزائر، مركز كارنيغي للشرق الأوسط، تمّ الاطلاع على الموقع يوم 22-01-2019 على الساعة 19:00.

التزامات الإدارة اتّجاه المواطن:

حدّد المرسوم رقم 88-131 المؤرّخ في 20 ذي القعدة 1408، الموافق ل 04 يوليو 1988، الذي يُنظّم العلاقات بين الإدارة والمواطن في فصله الثّاني مجموعة من الالتزامات التي يجب على الإدارة احترامها خلال تعاملها مع المواطن، وتضمّن أهمّها:

- تكييف مهام الإدارة وهيكلها مع احتياجات المواطنين.
- توفير خدمة جيّدة للمواطنين.
- ممارسة رقابة صارمة في جميع مستويات المراتب السّلمية على سلوك وانضباط أعيانها. ويجب عليها التّأكد دوماً بأنّهم يضطلعون بمهامهم في كنف احترام حقوق المواطنين احتراماً دقيقاً.
- التّحسين الدائم لنوعية الخدمة.

مكانة الموظّف العمومي في الجهاز الإداري:

عرّف القانون الأساسي للوظيفة العمومية الجزائرية في مادّته الرّابعة الموظّف كما يلي: "يعتبر موظّفاً كلُّ عونٍ عُيّن في وظيفة عموميّة دائمة ورُسّم في رتبة في السّلم الإداري." الموظّف العمومي في التّشريع الجزائري هو كلّ موظّف يُعيّن في وظيفة عموميّة، ويخدم في المؤسّسات والإدارات والمرافق العموميّة "التي حدّدت طبيعتها المادّة 02 من الأمر رقم 06-03"، ويشغل وظيفة دائمة، ورُسّم في رتبة من رتب السّلم الإداري.

تتمثّل أهم التزامات الموظّف العمومي خلال ممارسته لوظيفته في :

ممارسة المهام:

يجب على الموظّف الالتحاق بالمنصب الذي خُصّص له، وممارسة المهام المرتبطة بالوظيفة التي عُيّن فيها. كما أنّه يتحمّل مسؤوليّة تنفيذ المهام الموكّلة إليه مهما كان موقعه في التسلسل الهرمي للإدارة العامل

بها، ولا يمكنه التّنصّل من المسؤوليات الواقعة على عاتق تابعيه. كما أنّ الموظّف ملزم بتخصيص كامل نشاطه خلال دوام عمله في تنفيذ مهامه.¹

لا يمكن للموظّف ترك وظيفته إلاّ بعد تبرير غيابه أو تأخّره لدى الإدارة، وقبول هذه الأخيرة لتبريره. ومن شأن أيّ تأخير عن الالتحاق بالوظيفة، أو تركها قبل انتهاء الدّوام، أو عدم الالتحاق بها بعد انقضاء العطل أو الاستيداع، أو الانتهاء بنشاط آخر لا يمتّ بصلّة لمهام الوظيفة التي يشغلها، أن تشكّل مخالفات تأديبيّة ينجرّ عنها عقوبات.²

تنصّ القوانين الأساسيّة العامّة للموظّفين على أنّ كلّ موظّف مهما كانت رتبته في السُّلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكّلة إليه، كما أنّه لا يُعفى من المسؤوليّة الخاصّة بمروّوسيه. حيث يباشر التزامه بمجرد التحاقه بمنصبه، وهذا ما نصّ عليه الأمر رقم 06-03 في مادّته 47.

على الموظّف احترام سلطة الدّولة والعمل على فرض احترامها. كما أنّه يخضع للسلطة الهرميّة التي تُلزمه بتنفيذ التّعليمات والأوامر الصّادرة من قبل رؤسائه خلال ممارسته لمهامه.³

كما نصّ المرسوم التّنفيذي رقم 93-54 المؤرّخ في 16 فيفري 1993 المتعلّق بتحديد بعض الواجبات الخاصّة المطبّقة على الموظّفين والأعوان العموميين، وعلى عمّال المؤسسات العموميّة في مادّتيه الثاني والثالثة، على واجب احترام السُّلطة والإخلاص في تنفيذ سياساتها.

المادّة 02 "يلزم المستخدمون المذكورون في المادّة الأولى أعلاه بواجب الإخلاص للدّولة ومؤسساتها، ويتجنّسد واجب الإخلاص من خلال التّقيّد بالدّستور والمبادئ التي يُكرّسها."

المادّة 03 "يلزم المستخدمون المعيّنون في إطار المادّة 02 أعلاه بواجب الإخلاص في تنفيذ سياسة الحكومة أو تطبيقها."⁴

¹ -Missoum sbih, **La fonction publique**, librairie Hachette, France, 1968, p 125.

² - ياسين ريوح، مرجع سبق ذكره، ص 130.

³ -Missoum sbih, op cit, p126.

⁴ - مرسوم تنفيذي رقم 93-54 المؤرّخ في 24 شعبان 1413 الموافق لـ 16 فيفري 1993 المحدّد لبعض الواجبات الخاصّة المطبّقة على الموظّفين والأعوان العموميين وبعض عمّال المؤسسات العموميّة، الجريدة الرّسميّة للجمهورية الجزائرية الديمقراطيّة الشّعبية، العدد 11، 17، فيفري 1993، ص 05.

يلتزم الموظف العمومي خلال تقديم الخدمات بالمعاملة الحسنة للمتفاعلين بالمرفق العمومي الذي ينشط به، وقد حدّد المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 04 جويلية 1988 المنظم للعلاقة بين الإدارة والمواطن في مادته 30 ما يلي: "يجب على الموظّفين أن يؤدّوا واجباتهم طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما، ولا يقبل منهم أيّ تذرع خصوصاً فيما يلي:

- رفض خدمة أو تسليم عقد إداري يحقّ للمواطن الحصول عليه قانوناً؛
- اعتراض سبيل الوصول إلى وثائق إدارية مسموح الاطلاع عليها؛
- رفض إعطاء معلومات؛
- التّسبّب في تأخير تسليم العقود والأوراق الإدارية أو المماطلة في ذلك دون مبرر؛
- المطالبة بأوراق أو وثائق لا يُنصّ عليها التنظيم والتشريع المعمول بهما؛
- الإقدام على فعل يمس احترام وكرامة المواطن، وتُمنع الإدارة؛
- يُمنع على الموظّف طلب الرّشوة أو استغلال المنصب الوظيفي لتحقيق فوائد انتهازيّة ماديّة، فهو أمر معاقب عليه تأديبياً وجنائياً.

كما حدّد القانون الأساسي للوظيفة العموميّة الجزائرية مجموعة من الالتزامات والتوجيهات

التي يجب على الموظّف العمومي احترامها خلال أدائه لوظيفته:

- يتعيّن على الموظّف الحفاظ على ممتلكات الإدارة في إطار ممارسة مهنته، وهو ما نصّت عليه المادة 50.
- يجب على الموظّف أن لا يستعمل بأي حال لأغراض شخصيّة، أو لأغراض خارجة عن المصلحة المحلّات والتجهيزات ووسائل الإدارة، وهو ما نصّت عليه المادة 51.
- يجب على الموظّف العامّ التّعامل مع مستعملي المرفق العامّ بلياقة ودون مُماطلة، وهو ما نصّت عليه المادة 53.
- يمنع على الموظّف تحت طائلة المتابعات الجزائية طلب أو اشتراط أو استلام هدايا أو هبات أو أية امتيازات من أيّ نوع كانت، بطريقة مباشرة أو بواسطة شخص آخر، مقابل تأدية خدمة في إطار مهامه، وهو ما نصّت عليه المادة 54.

— يمكن للسلطة السُّلمية المؤهلة تقييم أداء الموظف بالرجوع لمجموعة من المعايير التي حددها القانون الأساسي للوظيفة العمومية في مادته 99 كما يلي: احترام الواجبات العامة والواجبات المنصوص عليها في القوانين الأساسية، الكفاءة المهنية، الفعالية والمردودية، كفاءة الخدمة، إضافة لمعايير أخرى يمكن أن توردتها القوانين الأساسية للأسلاك ذات الخصوصية.

يمكن أن يواجه الموظف عقوبات تأديبية نتيجة قيامه بالتخلي عن الواجبات المهنية أو المساس بالانضباط، أو ارتكاب خطأ أو مخالفة أثناء أو بمناسبة تأديته لمهامه خطأً مهنيًا. وتُحدّد العقوبة التأديبية المطبّقة على الموظف وفقا لدرجة جسامة الخطأ، والظروف التي ارتكب فيها، ومسؤولية الموظف المعني، والنتائج المترتبة على سير المصلحة، والضرر الذي لحق بالمصلحة أو بالمستفيدين من المرفق العام. وقد فصل القانون الأساسي للوظيفة العمومية في بابه السابع المعنون بالنظام التأديبي.

يهدف النظام التأديبي الذي اهتم به المشرع في قانون الوظيفة العمومية إلى توضيح الشروط التي يمكن في ظلّها توقيع عقوبات تأديبية ضدّ الموظفين، يرحى منها معاقبة سلوك غير قانوني أثناء ممارسة وظائفهم. هذا يخوّل للسلطة العمومية الحقّ في إلزام موظفيها وأعوامها العموميين عمومًا بالتّحلي بسلوكيات وممارسات لائقة وجيدة.¹

يمكن للأخطاء المرتكبة في الوظيفة العمومية أن تأخذ أشكال عديدة نذكر منها ما يلي: تحويل أو المحافظة على المال، الغيابات غير المبرّرة، التخلّي عن المنصب، الأداء الرديء، الإخلال بواجب الطّاعة، الخطأ المهني، السلوكيات التي تمسّ بسُمعة الخدمة، الإدانات الجزائية، الخيانة والاختلاس، الديون والشيكات بدون رصيد، سرقة العتاد، استخدام القوّة والعنف اللفظي والبدني في مقرّ العمل، ممارسة نشاط خاصّ مدرّ للربح، فتح أظرفة المراسلات.

ثانيًا: الموارد المادية

التّفقات العامة هي مبلغ مالي يخرج من الدّمة الماليّة للدولة "الخزينة العامة" أو إحدى المؤسسات التابعة لها بهدف إشباع حاجة عامة.

¹ - سعيد مقدّم، الوظيفة العمومية بين التطوّر والتحوّل من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، مرجع سبق ذكره، ص

يجب أن يستهدف استغلال الأموال العمومية تحقيق المنفعة العامة، كما أنّ تخصيصها يتمّ بقانون أو مرسوم أو قرار من وزير مختصّ. وقد خصّص المشرّع الجزائري بموجب القانون العضوي 84-17 المؤرّخ في 07 جويلية 1989 النفقات العمومية لنوعين من أوجه الإنفاق وهي نفقات التسيير، ونفقات التجهيز والاستثمار.

يتمّ تقسيم النفقات العمومية وفقا لقاعدة تخصيص الاعتمادات التي تعتبر من اختصاص البرلمان بغرفتيه، حيث لا يكون التخصيص إجمالي بل يتمّ تخصيص مبلغ معيّن لكلّ وجه من أوجه الإنفاق العامّ. وهذا يعتبر رقابة سياسية وإدارية على المال العامّ.¹

يتمّ الاعتماد على الإيرادات العمومية لتمويل النشاط المالي العامّ، حيث تحصل الدولة على مواردها بشكل أساسي من الدّخل الوطني وقد تلجأ في حالة عدم كفاية مصادر دخلها الوطني، لمصادر دخل خارجية لمواجهة متطلبات الإنفاق العامّ.

تخضع النفقات العمومية لمجموعة من الضوابط التي يُضمن من خلالها الإنفاق الأمثل لها، وتمثّل في:²

- **ضابط المنفعة:** يقصد به أن تقوم النفقات العمومية بتحقيق أكبر منفعة ممكنة بأقلّ تكلفة ممكنة، ويتحقّق ذلك عندما تتساوى المنفعة الحدية الاجتماعية مع التكلفة الحدية.
- **ضابط العقلانية الاقتصادية، وترشيد النفقات العمومية:** ويتمّ ذلك عبر تحديد الحجم الأمثل للنفقات العمومية، وإعداد دراسات جدوى للمشاريع. كما يمكن قياسها باستخدام مؤشّر إنتاجية الإنفاق العامّ ومؤشّر الإنفاق العامّ الاستثماري.
- **ضابط الترخيص:** أي أنّ الإنفاق العامّ لا يتمّ إلّا بعد الحصول على ترخيص من السلطات المعنية "السلطة التشريعية، أو الجهة الإدارية المخوّلة بالصّرف قانونيا".

¹ - علي زغدود، **المالية العامة**، ط4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 73.

² - طاوش قندوشي، **تأثير النفقات العمومية على النمو الاقتصادي دراسة حالة الجزائر "1970-2012"**، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في علوم التسيير، تخصص تسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2014، ص 27.

ثالثا: الوسائل القانونية

أولا: صلاحيّات الجهاز الإداري في صنع واتخاذ القرارات الإداريّة

القرارات الإداريّة هي قرارات محدّدة بالأجل والخصوصيّة وتتعلّق بالإجراءات التنفيذيّة وغيرها من المسائل التكتيكيّة، وهي مقومة وفق مبادئ السياسة العامّة. وجملة هذه القرارات تعمل في إطار متكامل غايتها جعل أهداف السياسات العامّة واقعا ملموسا في حياة المؤسسة العامّة.¹

وبالتالي فالقرار الإداري جزء أو مرحلة ضمن عملية تنفيذ السياسات العامّة يتم اتخاذه من طرف الموظفين الإداريين انطلاقا من مكانهم في الهيكل التنظيمي للجهاز الإداري المكلف بالتنفيذ وحجم صلاحيّاتهم المرتبطة بحجم مسؤوليّاتهم. يتم اتخاذ القرار الإداري انطلاقا من المفاضلة بين مجموعة من البدائل واختيار الأكثر ملائمة لتنفيذ أهداف السياسة العامّة.

أنواع القرارات الإداريّة:

عند تقسيم القرارات الإداريّة وفقا لمصدر القرار فإننا نفرّق بين نوعين من القرارات:²

- قرارات تصدر من السّلطة التّنفيدية المركزيّة
- قرارات تصدر عن الهيئات اللامركزيّة سواء كانت محليّة أو مرفقيّة

القرارات الفرديّة والقرارات التّنظيميّة:

القرار التّنظيمي العامّ هو قرار يولّد مراكز قانونيّة عامّة ومجرّدة، حيث يتمّ تطبيقه على ما توافرت الشّروط التي يتطلّبها تطبيقه.

القرار الفردي هو قرار ينشئ مركزا قانونيا لفرد معيّن بذاته أو مجموعة أفراد معيّنين بذاتهم، وبالتالي فإنّه يستنفذ موضوعه بمجرّد تطبيقه على الأفراد المعنيين به.

¹ - عبد الله رابح سرير، عملية صنع القرار و تطبيقاته في الإدارة العامّة في الجزائر، مرجع سبق ذكره، ص56.

² - حسام مرسي، أصول القانون الإداري، التنظيم الإداري، الضبط الإداري، العقود الإداريّة، القرارات الإداريّة، ط1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2012، ص 246.

ترتبط فعالية اتخاذ القرار الإداري بمجموعة من المحدّات:¹

- حجم الإمكانيات المادية والمالية والبشرية والتنظيمية المتوفرة، ومدى قدرة الجهاز الإداري على حسن استغلالها؛
- طبيعة استجابة منفذي القرار للقرار محلّ التنفيذ، حيث أنّ اقتناعهم بفحوى القرار من عدمه له أثر مباشر على فعالية تنفيذ القرار؛
- رصد المتغيّرات والضعوفات البيئية الوارد مواجهتها خلال التنفيذ، تحديد مصادرها ومآلاتها وسبل مواجهتها أو التكيّف معها؛
- تحليل الجمهور المستهدف من القرار وتقدير مدى استجابته لفحوى القرار.

يمكن تصنيف القرارات الإدارية إلى قرارات مجدولة، وقرارات غير مجدولة:²

- فالقرارات الإدارية المجدولة هي تلك القرارات الإدارية التي تعالج مشاكل روتينية متكرّرة، وتتمّ معالجتها عبر نفس الإجراءات الروتينية كلّما تكرّر حدوثها.
- أمّا القرارات الإدارية غير المجدولة فهي تلك القرارات التي لا يمكن جدولتها وفقا لروتين معيّن لكون مواضيعها مختلفة ومتنوّعة من حيث الأسباب والمظاهر والحلول. وتظهر على مستوى هذه القرارات خبرة وكفاءة ومرونة المسؤول الإداري المكلف باتخاذها، وتفتح مجال هامش المناورة والسلطة التقديرية في دراسة كلّ حالة على حدة وإيجاد البديل الأمثل لمعالجتها.

أهمية القرار الإداري بالنسبة للجهاز الإداري:

- يعتبر القرار الإداري جوهر العملية الإدارية نظرا لمحورية دوره في الوظائف الإدارية التي تعنى بتحديد الأهداف؛ ورسم السياسات؛ والتخطيط؛ والتنظيم؛ والتوجيه، والرقابة.
- يعتبر القرار الإداري عملية متكاملة وذات أهمية كبيرة في تنفيذ السياسات العامة، فهو يعتبر أهم ما تصدره الأجهزة الإدارية المكلفة بالتنفيذ خلال تفاعلاتها مع بيئتها.

¹ - رابع عبد الله سرير، عملية صنع القرار وتطبيقاته في الإدارة العامة بالجزائر، مرجع سبق ذكره، ص 45.

² - المرجع نفسه، ص 59.

- يعتبر القرار الإداري عمل قانوني نهائي صادر عن سلطة عامة مختصة، وبالتالي فإنه يحدث آثارا قانونية "إنشاء، تعديل، إلغاء؛ سحب".¹
- اتخذ القرارات الإدارية الرشيّدة تعدّ أحد أهمّ الركائز التي تعتمد عليها الأجهزة الإدارية لتحقيق أهدافها.

ثانيا: العقود الإدارية

العقد الإداري هو عقد يبرمه أحد أشخاص القانون العامّ بقصد إدارة مرفق عامّ أو بمناسبة تسييره، وتظهر نيته في الأخذ بأسلوب القانون العامّ من خلال تضمين العقد شروطا غير مألوفة في القانون الخاصّ.²

يمكن للجهاز الإداري الاستعانة بخدمات الأفراد عن طريق الاتفاق الودّي معهم فينشأ بينهم عقد يحدّد حقوق وواجبات الأطراف المتعاقدة. وتنقسم العقود الإدارية إلى قسمين:

- عقود تخضع للقانون الخاصّ.
 - عقود تخضع للقانون العامّ: وهي عقود ينطبق عليها القانون الإداري ومن أهمّ أشكالها: عقود الامتياز؛ عقود الصّفقات العموميّة؛ عقود التّوريد؛ عقود القروض العامّة؛ عقود إيجار الخدمات.
- "سنفصل في هذا النوع من العقود لاحقا".

المطلب الثاني: صلاحيّات الجهاز الإداري خلال تنفيذ السياسات العامّة

أولا: تمتلك السّلطة التّنفيذية صلاحيّات تحوّها إصدار مجموعة من القواعد القانونية تسمى تشريعات فرعيّة، أو لوائح إداريّة. وهي قواعد عامة مجردة تلي التشريع العادي في سلّم التدرّج القانوني، كما تخضع كلّ أعمال الإدارة لرقابة القضاء الإداري لضمان توافق كلّ قراراتها الإداريّة مع القانون.

- اللّوائح التّنفيذيّة: تصدر الوزارات باعتبارها الهيئة التّنفيذيّة في الدّولة لوائح تنفيذيّة متعلّقة بتنفيذ ما صدر عن السّلطة التشريعيّة من قوانين، حيث تتكفّل بتوضيح ما يكتنفها من غموض وبالتالي تسهيل تنفيذها.

¹ - المرجع نفسه، ص 69.

² - محمّد فؤاد عبد الباسط، مرجع سبق ذكره، ص 497.

- **اللوائح التنظيمية:** يعتبر إصدار اللوائح التنظيمية من صميم عمل الإدارة عموماً والوزارات بالتحديد باعتبارها المختصة بتنظيم الجهاز الإداري في الدولة. إضافة لتنفيذ القوانين، يتم من خلال اللوائح التنظيمية تنظيم بعض الأمور التي يتطرق إليها القانون، كتنظيم الجهات الإدارية ونظام العمل بها وشؤونها الإدارية والمالية، وفي هذا السياق فإنّ وظيفتها تقترب من التشريع.
- **لوائح الضبط الإداري:** هي لوائح تصدرها الهيئة التنفيذية تهدف للمحافظة على الأمن والصحة والاستقرار العموميين، ومن بينها اللوائح الخاصة بالحدّ من التلوث أو غلق المحال أو المؤسسات المضرة بالصحة العامة...
- **اللوائح التفويضية*:** تُمنح السلطة التنفيذية صلاحيات إصدار بعض اللوائح التي تندرج ضمن صلاحيات السلطة التشريعية من قبل هاته الأخيرة، ومنها اللوائح الخاصة بإنشاء وتنظيم المؤسسات والهيئات والمصالح والشركات العامة لممارسة الاختصاصات ذات الطبيعة الاستراتيجية وتحديد أهدافها واختصاصاتها.
- **لوائح الضرورة:** وهي لوائح إدارية تصدرها الهيئة التنفيذية في ظلّ ظروف استثنائية يتعدّر معها إصدارها من قبل الهيئة التشريعية المختصة بالأساس في إصدارها سواء لغيابها أو لحصولها في غير فترة انعقادها على أن تعرض عليها خلال فترة محدّدة لتقرّها. يتم من خلالها ضمان حماية النظام العام والسير الحسن للمرفق العام.¹

* نستغل في هذا السياق الفرصة لتوضيح مفهوم تفويض الاختصاص: حيث يقصد به قيام موظف إداري ما بمنح موظف آخر " غالباً ما يكون المرؤوس -أدنى مستوى من حيث السلطة ومن حيث التدرج الهرمي- " صلاحيات ممارسة اختصاصه مؤقتاً في سبيل تخفيف الأعباء عليه أو في سبيل تحقيق مرونة وسرعة أكبر في إنجاز المهام، وهذا ما يزيد من الفعالية الإدارية.

غير أنّ التفويض يخضع لمجموعة من الشروط التي تضمن ممارسة صحيحة له، فبداية يجب أن يكون نوع التفويض مسموحاً به قانونياً، كما أنّ التفويض يكون جزئياً وليس كلياً، حيث أنّ التفويض الكلي يعتبر تنازلاً. كما أنّ الرئيس الذي يقوم بتفويض صلاحياته يحتفظ بمسؤولياته الكاملة اتجاهها. من جهة أخرى لا يمكن للمفوض القيام بدوره بتفويض الصلاحيات الممنوحة له، فالتفويض لا يتمّ إلاّ مرة واحدة. للمزيد أنظر: فتحي مجيدي، القانون الإداري، لاجتياز مسابقة متصرف إداري: سلسلة محاضرات ودروس الجلفة، 2010، ص372.

¹ - فتحي مجيدي، القانون الإداري، الدليل لاجتياز مسابقة متصرف إداري: سلسلة محاضرات ودروس الجلفة، 2010، ص353.

ثانيا: التحرير الإداري كأداة للاتصال بين وحدات الجهاز الإداري

يعتبر التحرير الإداري أداة للتواصل بين مختلف وحدات الجهاز الإداري، ويعرّف بأنه مجموعة المراسلات والعقود والوثائق الإدارية التي تأخذ شكل رسائل أو جداول إرسال أو برقيات أو مذكرات أو منشور أو تقارير أو محاضر...، تحرّر وترسل إلى مختلف المصالح العمومية أو الأشخاص الطبيعيّة.

للتحرير الإداري أهمية كبيرة في عملية الاتصال الداخلي بين وحدات وهيكل الجهاز الإداري. حيث يجب أن تتسم بالوضوح والسّعة والدّقة، وتفادي الوقوع في الأخطاء عند تحريرها، وذلك لتفادي في حصول انحرافات في التنفيذ ناجمة عنها.

الرسائل الإدارية: للمراسلات الإدارية أهمية كبيرة في النشاط الإداري نظرا لدورها كوسيلة للاتصال بين مختلف المصالح العمومية أو الأفراد. وتأخذ المراسلات الإدارية شكلا كتابيا أو شفويا، غير أنّه لا يزال للرسالة الإدارية الكتابية مكانة مميّزة في العلاقات الإدارية رغم التطور الكبير في وسائل الاتصالات.¹

البرقية الرسمية: هي وثيقة إدارية للإخبار أو لعرض موجز لقضية هامة ومستعجلة، تكون ذات أسلوب وجيز دقيق وواضح، يتم توجيهها للرؤساء الإداريين والمرؤوسين أو الزملاء بهدف إعطاء تعليمات أو الحصول على معلومات أو الأمر بتنفيذ مأمورية محدّدة.²

المذكرة: هي وثيقة إدارية مؤقتة يتم تداولها داخل الوحدة الإدارية، تستخدم للتواصل بين المسؤول الإداري ومرؤوسيه وتنتهي صلاحيتها بانتهاء العمل الذي أصدرت في سبيله.

تأخذ المذكرة شكلا توجيهيا حين يصدرها الرئيس الإداري لمرؤوسيه قصد توحيد أو تحسين العمل الإداري. كما تأخذ شكلا إعلاميا حين يصدرها الرئيس الإداري بغرض إعلام المرؤوسين أو الجمهور بمعلومة ما

¹ - عميش علي، رزاق العربي، التحرير الإداري: سند تكويني موجه لفئات الإدارة؛ التسيير؛ التفتيش، المعهد الوطني لتكوين مستخدمي التربية وتحسين مستواهم، وزارة التربية الوطنية، 2010، ص21.

² - عميش علي، رزاق العربي، مرجع سبق ذكره، ص 90.

تتمهم، كما قد يصدرها المرؤوس لرئيسه قصد إعلامه بوضعية ما. كما تأخذ شكلا إداريا مصلحيا حين يصدرها الرئيس الإداري في شكل إعلان يهم الموظفين العاملين في مختلف المصالح والوحدات الإدارية.¹

المنشور: هي وثيقة إدارية داخلية تصدرها سلطة إدارية عليا نحو سلطة إدارية دنيا بغرض نشر توجيهات وتعليمات في سبيل تنفيذ عمل إداري بكيفية ملائمة. تتميز هذه الوثيقة بأنها توجه إلى العديد من المرسل إليهم " الأعدان الإداريين التابعين للسلطة الإدارية"، كما أنها تتميز بالديمومة على عكس المدكرة.²

إنّ الهدف الرئيسي من إصدار المناشير يتمثل في توضيح النقاط الغامضة في النصوص التنظيمية الجاري العمل بها وتنفيذها كالمراسيم والقرارات، أو حلّ المشاكل العملية التي تواجه التنفيذ، وكيفية تفسيرها وتأويلها بما لا يترك مجالاً للشك، غير أنّه لا يمكن للمنشور إنشاء قاعدة قانونية أو تعديلها أو إلغاؤها.

التعليمات: هي وثيقة إدارية داخلية تصدر عن سلطة إدارية عليا إلى السلطات الإدارية الأدنى، إي من الرؤساء الإداريين إلى المرؤوسين، بغرض إعطاء تعليمات وتوجيهات في مجال من المجالات. ويتم نشرها على نطاق واسع في المصالح المركزية أو المصالح الخارجية، وتظلّ سارية المفعول إلى غاية تعديلها أو إلغائها. ومن أهم أنواع التعليمات المتعامل بها، التعليمات الرئاسية، التعليمات الحكومية، التعليمات الوزارية، التعليمات الولائية، وغيرها.³

الإعلان: يعتبر الإعلان أحد وسائل الإعلام والتبليغ الداخلي، حيث يعتبر وثيقة إدارية مؤقتة تلجأ الإدارة لتحريرها بهدف إعلام وتبليغ الموظفين العاملين بها بالقضايا والانشغالات التي تتمهم في الحين، كالقضايا المتعلقة بالحالة الإدارية للموظف التي تتطلب تسوية أو المطالبة بتنفيذ أمر ما، أو غيره من القضايا.⁴

1- المرجع نفسه ، ص 99.

2 - المرجع نفسه، ص 109.

3 - المرجع نفسه، ص 122.

4- عميش علي، رزاق العربي، مرجع سبق ذكره، ص 137.

التقرير: هي وثيقة إدارية يقوم المرؤوس بتحريها وتوقيعها ورفعها للرئيس الإداري بغرض إفادته وإعلامه بواقعة معينة متبوعة باقتراحات، أو حول وضعية ما عاجلة أو آجلة، بهدف الحصول على موافقة الرئيس الإداري لاتخاذ القرارات المناسبة بخصوصها.¹

تختلف أهداف تحرير التقارير باختلاف المواضيع والمعلومات المراد تبليغها للرئيس الإداري، ومن بينها: تشخيص وطرح مشكلة ما؛ مساعدة المرسل إليه على فهم وضعية ما وإبداء رأيه حولها من خلال قبولها رفضها أو تعديلها؛ استقصاء معلومات أو إحصائيات؛ بيان حالة وضعية مصلحة في فترة زمنية محدّدة...

ثالثا: الدور التشريعي للجهاز الإداري "السلطة التقديرية"

يتم استخدام السلطة التقديرية من قبل المؤسسات التنفيذية من خلال ترجمة القرارات الصادرة عن السلطة التشريعية إلى تشريعات تنفيذية تأتي على شكل لوائح وتعليمات. تأخذ تلك اللوائح شكل بنود يتم تعميمها على كلّ المديرية المكلفة بتنفيذها.²

ويتوافق هذا مع ضرورة الرقابة على كيفية استخدام مؤسسات الجهاز الإداري للسلطة التقديرية الممنوحة لها لتفسير القوانين والسياسات من خلال إنشاء مجالس ومؤسسات رقابية مختصة تضمن حسن استخدام حقّ السلطة التقديرية وعدم الانحراف عن الأهداف المحدّدة مسبقا.

يتطلّب التنفيذ التفصيلي والشامل للسياسات العامة توزيع السلطات عبر مؤسسات تنفيذية متعدّدة وعدم تركيزها لدى جهة واحدة. حيث يتم منح السلطة للوزارات المعنية والهيئات التابعة لها. ومن شأن السلطة التقديرية منح مرونة لتلك المؤسسات تمكّنها من تقدير مختلف الظروف المحيطة بمراحل تنفيذ السياسات العامة وتصميم اللوائح والتعليمات والقرارات الإدارية التي تضمن أكبر قدر من الكفاءة والفعالية في التنفيذ.

¹ - نفس المرجع السابق، ص 169.

² - عبد الفتاح ياغي، مرجع سبق ذكره، ص 118.

تعتبر المرونة أهم خاصية يجب أن تمتاز بها مؤسسات ومديريات التنفيذ نظرا لطبيعة البيئة المتغيرة التي تنشط ضمنها. حيث يجب مراعاة الاختلافات التي يمكن أن تطرأ على الحكومة والمجتمع المستهدف. والسعي لتقليص هامش الخطأ في التنفيذ وتقليص الفجوة بين الأهداف والنتائج أو تكييف خطط التنفيذ وتعديل الأهداف حسب الظروف.¹

غير أن ممارسة السلطة التقديرية قد تواجه عوامل إدارية تحدّ من حرّيتها، فرغم ما يتمتع به الموظفون الإداريون من هامش حرّية في اتخاذ القرارات خلال تنفيذ السياسات العامة إلا أنّها تخضع لحدود مرتبطة بعدة أسباب منها:²

- محدودية الموارد المالية والمادية المتوفرة، حيث يخضع أي جهاز إداري لميزانية مالية تسييرية محدودة؛
- لا يتم اتخاذ القرارات المالية من فراغ، بل ينتج جزء كبير من الإنفاق عن التزامات مالية تمّ اتخاذها مسبقا، وبالتالي من شأن محدودية هامش الحرّية المالية الحدّ والتقليص من حجم هامش الحرّية التنفيذية والقرارية؛
- يخضع أيضا هامش الحرّية للتقييد من قبل الإجراءات الرقابية المالية والمحاسبية على استغلال الميزانية العمومية المخصصة؛
- يتقلّص هامش الحرّية التقديري للموظفين العموميين أمام المعايير والشروط التي يحتويها برنامج العمل الذي يتحدّد من خلاله بدقّة ما يجب إنجازه من أهداف. حيث يقوم الموظفون العموميون بتحديد ووضع المعايير والشروط التي يحتويها برنامج العمل الذي يكونون مسؤولين عن تصميمه وخلال هذه المرحلة يكون لهم هامش تقديري واسع، لكن وبمجرّد تحديد تلك المعايير فإنهم يكونون ملزمين باحترامها والتنفيذ وفق ما جاءت به، وهنا يقع تقلّص ذلك الهامش التقديري من الحرّية.

¹ - المرجع نفسه، ص121.

² - Steve Jacob, Louis M Imbeau, Jean François Bélanger, La NGP et l'accroissement des marges de manœuvre : un terreau propice au développement de l'éthique ? , **Administration Publique du CANADA**, volume 54, N°2, Juin 2011, p20.

رابعاً: الوظائف الإدارية التي يمارسها الجهاز الإداري خلال التنفيذ

تعتمد الأجهزة الإدارية عموماً على مجموعة من المبادئ والممارسات الحيوية لتسيير نشاطها وإدارتها. تتمثل في التخطيط، التنظيم، الاتصال، التوجيه، الرقابة.

التخطيط: يعتبر التخطيط حجر الأساس في العملية الإدارية، فهو الموجه الأول لنشاط أي منظمة. يتم من خلاله تحديد رؤيتها وأهدافها الاستراتيجية، واختيار أحسن البدائل لتحقيق تلك الأهداف، وبالتالي فإن نجاح العملية الإدارية أو فشلها مرتبط بمهارة الوظيفة.

قدّم توماس شيلينج من خلال كتابه "نظام التخطيط ووضع البرامج" الصادر سنة 1979 مفهوماً مفصلاً للتخطيط مفاده أن التخطيط: "عملية تحديد الأهداف المنشودة وتحديد الطرق للوصول إلى هذه الأهداف، وتحديد المراحل لذلك، والأساليب التي يجب أن تتبع لتحقيق هذه الأهداف. ويتطلب التخطيط تحليل نتائج ما سبق تنفيذه، واتخاذ القرار لما يجب تنفيذه في ضوء دراسة وتقدير المستقبل".

التخطيط في الجهاز الإداري: تعتبر السياسات العامة ترجمة أو إسقاط لعملية التخطيط الاستراتيجي التي يقوم بها النظام السياسي بغية تحقيق هدف ما، مرتبط عادة بتحقيق الصالح العام، الخروج من الأزمات أو تفادي الوقوع بها. أو إعادة تنظيم قطاع محدد أو العمل على تنميته وتطويره، كالتخطيط الذي يهدف لترقية الصادرات خارج المحروقات، أو ترقية قطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.¹

تقوم السياسات العامة على التخطيط الاستراتيجي، فهذا الأخير هو الأداة التي يتم من خلالها السعي لتنفيذ الأهداف والقرارات الاستراتيجية التي تحملها السياسة العامة.

يعتبر التخطيط عاملاً مهماً لتسيير جميع القطاعات في الدولة "حيث يعرف على مستوى القيادة السياسية بالتخطيط القومي، وعلى مستوى القيادة السياسية العسكرية بالتخطيط السياسي العسكري، وعلى مستوى الوزارات بالتخطيط التخصصي"، ويعتبر من الوظائف الرئيسية للإدارة العليا، حيث يتم من

¹ - حامدي نور الدين، تسيير الموارد البشرية في الإدارة العامة بالجزائر حالة الجمارك الجزائرية 2006-2013، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية، قسم التنظيم السياسي والإداري، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 3، 2013، ص 49.

خلاله تحديد أهداف كل قطاع وكيفية تحقيقها، وتحديد خطة وبرامج متكاملة ودقيقة يتمّ من خلال تنفيذها تحقيق تلك الأهداف.¹

غير أن المهام المرتبطة بالتخطيط تختلف باختلاف مستويات الجهاز الإداري، فالتخطيط على المستوى المركزي للجهاز الإداري يختلف عن التخطيط في المستويات المحلية من حيث طبيعة الأهداف وتوزيع المسؤوليات وطريقة تنفيذ المهام. وهذا يرجع بدرجة أولى لطبيعة التخطيط، فهو بدوره يتوزع عبر المستويات، وعبر الزمن أيضا.

— التخطيط في المستوى المركزي: يتم على المستوى المركزي وضع الهدف الاستراتيجي "القرار" المراد تنفيذه.

— التخطيط في المستوى المحلي: يتم على المستوى المحلي وضع أهداف فرعية موزعة على العديد من المديرية الفرعية، ووضع برامج عمل دقيقة يرافقها تخصيص الموارد الضرورية للتنفيذ، تحديد المسؤوليات ومنح الصلاحيات اللازمة لتنفيذها، مع ضرورة توفير التنسيق والاتصال بين كل تلك الوحدات لضمان العمل المتكامل والمتناسق. وكل هذا يصب في سياق تنفيذ الهدف الاستراتيجي.

التنظيم: عرف هنري فايول التنظيم بأنه إمداد المنشأة أو المشروع بكل ما يحتاجه من الأفراد، والمواد الأولية، ورأس المال، وإقامة التنسيق بينها بما يساعدها على تأدية وظيفتها.²

كما عرفه روبرت أبلبي بأنه تجميع الأنشطة بشكل يحقق أهداف المنظمة، وإسناد هذه الأنشطة لوحدة مناسبة، ومنح السلطة، والتفويض، والتنسيق.³

أما شافرتز فعرفه بأنه أي هيكل أو إجراءات لتوزيع الأعمال حتى يتم تحقيق أهداف أو أغراض عامة.¹

1 - خليل حسين، السياسات العامة في الدول النامية، ط1، دار المنهل اللبناني للنشر والتوزيع، لبنان، 2008، ص65.

2 - حسين حريم، مرجع سبق ذكره، ص144.

3 - المرجع نفسه.

التنظيم في الجهاز الإداري:

يأخذ الهيكل التنظيمي للجهاز الإداري للدولة الشكل الهرمي، تناسب وتتسلسل السلطة والمسؤولية خلاله من الأعلى للأسفل، كما يتم من خلاله توزيع المهام حسب الاختصاص.

يمكن للجهاز الإداري أن يشهد إعادة تنظيم في هيكله التنظيمي، ويقصد بإعادة التنظيم، تغيير الهيكل التنظيمي الإداري وإجراءات دمج إدارات وأقسام مع بعضها أو فصلها، أو رفع مستوى إدارة معينة، أو إدخال إصلاحات وتغييرات على إجراءات الميزانية وشؤون الموظفين، والهدف منه تبسيط الإجراءات الإدارية، ورفع الفعالية الإدارية، بالإضافة لتسهيل عملية الرقابة على الأنشطة الإدارية.²

قد تظهر الحاجة للتعديل التنظيمي أو إعادة التنظيم نتيجة لمجموعة من المتطلبات، أحدها إدارية وأخرى سياسية:

- الإدارية متعلقة بالبحث عن الهيكل التنظيمي الأمثل الذي يضمن أكثر كفاءة وفعالية في الأداء الإداري. كما قد تتعلق بنقص الموارد المالية والبشرية كأن تضطر دولة ما نتيجة لإجراءات تقشفية إلى دمج بعض الوزارات والمصالح الإدارية، إضافة لتسريح بعض الموظفين الإداريين.
- أما السياسية، فيتمثل أهمها في الحاجة إلى إعادة توزيع السلطة والنفوذ داخل الجهاز الإداري، أو تغيير المستويات الإدارية لبعض الإدارات، أو إنشاء وظائف جديدة، أو إعادة توزيع مختلف الموارد المالية والبشرية بما يتلاءم والتعديلات التي تم إحداثها، أو بهدف تسهيل عملية اتخاذ القرار وتنفيذه. وفي هذا السياق أورد مانسفيلد أن إجراء تغيير أو تعديل تنظيمي يدل على حدوث تغيير في السياسة العامة، وبالتالي تقوم الحكومة بإجراء تعديلات تنظيمية في جهازها الإداري بما يتلاءم واحتياجات تنفيذ تلك السياسة، ويتمشى مع ذلك التغيير إعادة توزيع المسؤوليات والصلاحيات والسلطات في الجهاز الإداري.

¹ - إبراهيم علي الملحم، التنظيم وإعادة التنظيم الإداري في الجهاز الحكومي الأسس والمبادئ والأهداف دراسة تحليلية لتجربة المملكة العربية السعودية، التنظيم الإداري في الأجهزة الحكومية وأثره على الرضا والولاء الوظيفي بحوث محكمة منتقاة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2014، ص 155.

2- المرجع نفسه، ص 155.

كما قد يتم ذلك نتيجة تبني الدولة لنموذج بيروقراطي جديد "حديث"، أو قيامها بإصلاحات أو تطوير إداري يمس الجهاز الإداري على المستوى المركزي والمحلي.

الاتصال: يعرف الاتصال بأنه العملية التي يتم بموجبها نقل وتبادل المعلومات. وهو نشاط هادف لنقل المعلومات من شخص لآخر، بغرض إيجاد نوع من التفاهم المتبادل بينهما وتبادل الأفكار والمعلومات من أجل إيجاد فهم مشترك وثقة بين العناصر الإنسانية.¹

كما يعرف بأنه عملية مستمرة تتضمن قيام أحد الأطراف بتحويل أفكار ومعلومات معينة إلى رسالة شفوية أو مكتوبة تنقل من خلال وسيلة اتصال إلى الطرف الآخر.² وبالتالي فلا غنى عن الاتصال في أي مجال من مجالات الحياة، خاصة في ظل ما يوقّره التطور الكبير في تكنولوجيات الإعلام و الاتصال.

الاتصال الإداري: يعرف الاتصال الإداري بأنه شبكة ربط تربط كل أعضاء التنظيم.³ ويمكن تصنيف الاتصال الذي تمارسه الأجهزة الإدارية إلى صنفين، اتصال داخلي واتصال خارجي:

الاتصال الخارجي: من أهم مظاهر الاتصال الذي يمارسه الجهاز الإداري هو قيامه بدور أداة وصل بين النظام السياسي وأفراد المجتمع ككل وجماعات المصالح في المجتمع، نظرا لتواجدها في مختلف المستويات المركزية والإقليمية والمحلية، وتعاملها الدائم مع مختلف الجماعات الضاغطة والجمهور المستهدف من السياسات العامة التي يصدرها النظام السياسي، وهذا ما يحول لها اتخاذ ردود أفعال معينة اتجاه أي سياسة، كما يحول لها تعبئة المساندة السياسية التي يحتاجها النظام السياسي.⁴

وفي هذا الإطار يقول الفيلسوف الألماني جورج فريدريك هيغل: أن الدولة في كل مجتمع تسعى لتحقيق المصلحة العامة، وخدمة المواطنين، وتعتمد في سبيل تحقيق ذلك على الجهاز الإداري، الذي يعتبر جسرا رابطا بين الحاكم والمحكومين.

1- حرم حسين، مرجع سبق ذكره، ص239.

2- أحمد ماهر، السلوك التنظيمي: مدخل بناء المهارات، ط 06، دار الجامعة للنشر والتوزيع، الإسكندرية، 1997، ص 353.

3- حنفي عبد الغفار، السلوك التنظيمي وإدارة الموارد البشرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2002، ص 128.

4- طاشمة بومدين، التوسع البيروقراطي الحلقة المنسية في عملية التنمية في الوطن العربي، مجلة دفاتر سياسية، العدد7، جوان 2012، ص4.

تتم على مستوى الجهاز الإداري العديد من أنماط الاتصال وتستخدم مختلف الوسائل في سبيل نقل وتقرير المعلومات على مستواه، ومن أهم تلك الأنماط نجد الاتصال التنظيمي، الرسمي وغير الرسمي، إضافة لاستخدام أدوات الاتصال التقليدية والمتطورة على حد سواء.

الرقابة: عرف هنري فايول الرقابة بأنها التأكد من إتمام كل شيء حسب الخطة المرسومة والتعليمات الصادرة والمبادئ القائمة.¹

كما تعرف الرقابة الإدارية بأنها عملية تقييم الأداء باستخدام معايير محددة سلفا واتخاذ القرارات التصحيحية في ضوء عملية التقييم، وذلك بهدف ضمان غايات المنظمة وأهدافها بأقصى درجة ممكنة من الكفاءة والفعالية.²

يتمّ من خلال وظيفة الرقابة الكشف عن الانحرافات التي تحدث خلال عملية التنفيذ، وتحديد أسبابها والسعي للحد منها وتقليصها باستمرار.

تستمد عملية الرقابة معاييرها التي تقارن على أساسها النتائج الفعلية لعملية التنفيذ من عملية التخطيط، حيث يتم على مستواها تحديد الأهداف الاستراتيجية والأهداف الفرعية في المستوى التشغيلي.

رابعا: صلاحيّات الأجهزة الإدارية في إبرام الصّفقات العموميّة

تعتبر الصّفقات العموميّة شكلاً من أشكال العقود الإداريّة، التي يتم من خلالها تسيير واستعمال النّفقات العموميّة. فتمثل الوسيلة القانونيّة الوحيدة لصرف النّفقات العامّة خلال القيام بتنفيذ السياسات العامّة والبرامج التنموية، وتقديم الخدمات العموميّة.

تعرف الصّفقات العموميّة بأنّها عقود يلتزم المتعاقد بمقتضاها القيام بأعمال لفائدة الإدارة العموميّة بثمن محدد.³

¹ - حسين حريم، مرجع سبق ذكره، ص 301.

² - حنا نصر الله، مرجع سبق ذكره، ص 263.

³ - جابر زيد، وهيبه ديجي، إجراءات وطرق إبرام الصّفقات العموميّة في التشريع الجزائري، مجلة مجاميع المعرفة: العدد الأول، المجلد الأول، ص 152.

كما تعرّف بأنّها عقد إداري مكتوب يبرمه أحد أشخاص القانون العام، الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسة العامة ذات الطابع الإداري في النظام القانوني الجزائري مع أحد الأشخاص القانونية الأخرى عام أو خاص، طبيعي أو معنوي كمقاول أو مورّد، وفق شروط معيّنة ومحدّدة قانونا، بهدف إنجاز أو تنفيذ أشغال عامّة أو توريدات أو أداء خدمة، على أن تسلك الإدارة المتعاقدة في ذلك أساليب القانون العام.¹

يتمّ إبرام هذا الشّكل من العقود بين طرفين يدافعان "ولو ظاهريًا" على مصالح متناقضة، فالإدارة من جهة تسعى لتحقيق مصلحتها في تنفيذ موضوع الصفقة بأحسن عرض من حيث الجودة والتكلفة. أمّا المتعامل المتعاقد فيسعى من خلال هذا العقد تحصيل أكبر هامش ربح من منظور البيئة التجاريّة التي ينتمي إليها.²

أهمية الصفقات العموميّة:

- تعتبر الصفقات العموميّة من أهمّ أنواع العقود الإداريّة نظرا لمساهمتها في إنعاش الحركة التّرمويّة، فهي وسيلة تنفيذ مخطّطات التنمية الوطنيّة والمحليّة التي ترسمها السّلطات المركزيّة ويقع على عاتق الإدارات العموميّة تنفيذ أغلبها من خلال استخدام هذا الشّكل من العقود؛
- كما ترتبط أهمّيّتها بحجم رؤوس الأموال العموميّة المتعامل بها في إطار الصفقة المبرمة، حيث أنّ هذا القطاع يكلف الخزينة العموميّة اعتمادات ماليّة ضخمة.
- يرتبط دور الصفقات العموميّة في الحركة التّرموية وإنعاش القطاع الاقتصادي والخدماتي بمدى فعاليّة الأجهزة الإداريّة المكلفة بتنفيذ الصفقة وتمتّعها بالنّجاعة، والتزامها بمبادئ الشّفافيّة والابتعاد عن ممارسات الفساد الإداري والمالي خلال إبرامها.
- من جهة أخرى فإنّ هذا الشّكل من العقود يعتبر مجالا خصبا لممارسات الفساد ونهب المال العام، لذا وجبت إحاطته بترسانة تشريعية وقانونية تعمل على تضيق المجال أمام مثل هذه الممارسات خلال مراحل إبرام الصفقة وتنفيذها.

¹ - جابر زيد، وهيبه ديجي، مرجع سبق ذكره، ص 153.

² - تافرون عبد الكريم، مجلة الحقوق والعلوم السياسيّة، جامعة خنشلة، العدد 05: القواعد المنظمة لمبادئ الصفقات العموميّة في التشريع الجزائري، جانفي 2016، ص112.

الصفقات العمومية في التشريع الجزائري:

خصّص المشرع الجزائري المرسوم الرئاسي رقم 15-147 الصادر في 17 سبتمبر 2015 المتضمّن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.¹

عرّفتها المادة 02 من هذا المرسوم بأنّها: " الصفقات العمومية عقود مكتوبة في مفهوم التشريع المعمول به. تبرم بمقابل مع متعاملين اقتصاديين وفق شروط يحددها المرسوم الخاصّ بها لتلبية حاجات المصلحة المتعاقدة في مجال الأشغال واللّوازم والخدمات والدراسات". ويتم إبرام الصفقات العمومية قبل أيّ شروع في تنفيذ الخدمات.

تشمل الصفقات العمومية إحدى العمليات الآتية أو أكثر: إنجاز الأشغال؛ إقتناء اللّوازم؛ إنجاز الدراسات؛ تقديم الخدمات. وقد فصلت المادة 29 من المرسوم الرئاسي 15-147 في مضمون كلّ عمليّة من هذه العمليّات.

حدّدت المادة 06 من المرسوم الأطراف المخوّلة لعقد صفقات عمومية والتي سمّاها النّص القانوني "المصلحة المتعاقدة" في: الدولة؛ الجماعات المحليّة "الولاية والبلديّة"؛ المؤسّسات العمومية ذات الطّابع الإداري؛ المؤسّسات العمومية الخاضعة للتشريع الذي يحكم النشاط التجاري التي تُكلّف بإنجاز عمليّة ممّولة جزئيّا أو كليّا، بمساهمة مؤقتة أو نهائية من الدولة أو من الجماعات الإقليميّة.

يتمتع الجهاز الإداري الذي يعتبر طرفا في الصفقة المبرمة وبعد دخولها حيّز التنفيذ حين استيفائها لجميع الشّروط بامتياز بحوّله حقّ الرقابة على تنفيذ العقد وتعديله، إضافة لحقّ توقيع الجزاءات على الطّرف المتعاقد معها في حالة إخلاله ببند العقد الملزمة له.²

لا تتحقّق فعاليّة الصفقة العمومية واستيفائها للأهداف التي أبرمت من أجلها إلا في ظل توفر مجموعة من الشّروط أو المبادئ التي حدّدها المادة 05 من المرسوم، وهي:

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشّعبية، الجريدة الرّسمية عدد 50، الصّادرة في 20 سبتمبر 2015، المرسوم الرئاسي رقم 15-147 المؤرّخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمّن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ص 03.

² - جابر زيد، وهيبة ديجي، مرجع سبق ذكره، ص 164.

- مبدأ الشفافية الذي يستوجب إعلان المنافسة كأصل عام: حيث يعتبر عنصر الشفافية من أهم متطلبات تحقّق المنافسة الحقيقيّة والمساواة بين المتنافسين للحصول على الصفقة، والتي تعتبر مصدر الحصول على أفضل العروض من حيث الجودة والتكلفة. كما يعتبر من أهم آليات الحدّ من ممارسات الفساد ومبدأ من مبادئ تحقيق الحكم الرّاشد. ويعتبر نشر المعلومة عن وجود الصفقة في الآجال المحدّدة وبالتفصيل الدّقيقة والصّحيحة من أهم مقوّمات تحقيق الشفافية. وهذا ما نصّت عليه كلّ من المادّتين 61 و65 من المرسوم الرئاسي المتعلّقان بنظام الإشهار للصفقات العموميّة. وكذلك بالنسبة للمواد 64 و66 و70 من نفس المرسوم، حيث ألزمت الإدارة بإخطار العارضين بتاريخ وساعة فتح الأظرفة، ضمن جلسة علنيّة يحضر فيها كافّة المتعهدين أو ممثّلين عنهم ويتم إعلامهم مسبقاً.
- المساواة بين العارضين¹: فرضت المادّة 09 من القانون 06-01 المؤرّخ في 20 فيفري 2006 المتعلّق بالوقاية من الفساد ومكافحته والمتمّمة بموجب الأمر رقم 10-05 المؤرّخ في 26 أوت 2010، أن تؤسّس الإجراءات المعمول بها في مجال الصفقات العموميّة على قواعد الشفافية والمنافسة الشريفة وعلى معايير الموضوعيّة.
- وبالتالي من غير المقبول مثلاً أن تقوم الإدارة المتعاقدّة بوضع دفاتر شروط على مقاس مترشّح محدّد بهدف توجيه الصفقة إليه، ولا أن تقبل عرضاً وتستبعد آخر خارج القواعد المعلن عنها.
- حرية الوصول للطلب العمومي: يقصد به منح فرصة المشاركة والمنافسة لكل عارض توفّرت فيه شروط المشاركة التي يحدّدها الإعلان المنشور، والشروط والكيفيّة الواردة في دفتر شروط الصفقة، من أجل تقديم عروضهم أمام المصلحة المتعاقدّة. إنّ تحقيق هذا المبدأ يتطلّب التزام الإدارة المعنيّة بإجراءات الإشهار، فلا تكون صفقاتها سرّيّة.
- الاستعمال الأحسن للأموال العموميّة.

¹ - عمار بوضيف، شرح تنظيم الصفقات العموميّة طبقاً للمرسوم الرئاسي 15-247 المؤرّخ في 16 سبتمبر 2015 "القسم الأول"، ط5، دار مجسور للنشر والتوزيع، 2017، ص 81.

ضمانات تنفيذ الصفقات العمومية:¹

من أجل ضمان تنفيذ الصفقة فإنّ الإدارة المتعاقدة تسند تنفيذها لمؤسسة يُعتقد أنّها قادرة على تنفيذها، وهو ما نصّت عليه المادة 53 من المرسوم.

وحرصاً منها على تنفيذ الصفقة فإنّه يجب على الإدارة المتعاقدة إيجاد الضمانات الضرورية سواء من الناحية المالية أو التقنية أو المهنية، وهو ما نصّت عليه المادة 54 من المرسوم.

كما يمكن للإدارة المتعاقدة الاستعلام حول المتعامل المختار لتنفيذ الصفقة بكلّ الوسائل القانونية لدى مصالح متعاقدة أخرى سبق لها التعامل معها، أو عن طريق المرافق العمومية المعنية، أو لدى البنوك، والتمثيلات الدبلوماسية في الخارج، وهو ما نصّت عليه المادة 56 من المرسوم.

كما أوجبت المادة 124 من نفس المرسوم على المصلحة المتعاقدة أن تحرص على إيجاد الضمانات الضرورية التي تتيح أحسن الشروط لاختيار المتعاملين معها ولضمان أحسن الشروط بغرض تنفيذ الصفقة. ويتمّ تحديد تلك الضمانات وكيفيات الاسترجاع في دفتر الشروط، كما ترد في الأحكام المتعلقة بالصفقة.

يمكن للإدارة المتعاقدة اللجوء إلى إبرام عقود المناولة بغرض تنفيذ جزء من الصفقة العمومية في حالة التقدير بعدم قدرة المتعامل المتعاقد على إنجاز كامل جزئيات المشروع، وهو ما نصّت عليه المادة 140 من المرسوم.

تهدف هذه الإجراءات لإبرام الصفقة مع متعامل مأمون من جميع الجوانب، لتفادي مسببات تأخير التنفيذ أو التّنفيد بغير الكيفية المتعاقد عليها.

كما أنّ حرص الأطراف المتعاقدة على احترام الآجال المتفق عليها لإنجاز الصفقة، وتفادي التّأخّر والتّأجيل من شأنه ضمان خدمة الصّالح العام، حيث يتمّ دخول تلك المشاريع حيّز الخدمة في آجالها وهذا يصبّ في صالح المواطن، ويحدّ من هدر المال العام المرتبط بزيادة التّفقات المرتبطة بالتّأخّر في الإنجاز. ويعتمد

1 - عمّار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية، مرجع سبق ذكره، ص ص، 26، 27.

احترام معيار الآجال على مجموعة من العوامل أهمّها: توفر المعلومة وسهولة انتقالها؛ سرعة الإجراءات الرقائبيّة؛ تسديد المستحقّات الماليّة للمتعاملين المتعاقدين في الآجال المحدّدة.¹

منحت المادّة 81 من قانون البلديّة 10-11 صلاحيّات إبرام العقود والصّفقات العموميّة لرئيس المجلس الشّعبي البلدي باسم البلديّة، كما اعترفت له بقبول الهبات والوصايا.

خامسا: صلاحيّات تفويض المرافق العامّة للقطاع الخاص

عرّف صندوق النّقد الدّولي الشّراكة بين القطاع العام والخاص بأنّها:² التّرتيبات التي يقوم فيها القطاع الخاص بتقديم أصول وخدمات تتعلّق بالبنية التّحتيّة جرت العادة على أن تقدّمها الحكومة.

أمّا البنك العالمي فيعرّفها على أنّها³: عقد طويل الأجل بين مؤسسة خاصّة ووكالة حكوميّة لغرض تقديم مهام وخدمات عموميّة يتحمّل القطاع الخاصّ كلّ أو أغلب المسؤوليّات الماليّة والمخاطر عن المشروع.

من أهمّ مميّزات تفويض المرافق العامّة للقطاع الخاص "خاصة منها عقود الامتياز وعقود الإيجار":⁴

- تساهم في تخفيف الأعباء الماليّة التي تخصّصها الخزينة العموميّة لتسيير المرافق المعنيّة بالتّفويض؛
- تشجيع القطاع الخاص على خدمة الاقتصاد الوطني من خلال مساهمته في التّشغيل وفي تحسين نوعيّة الخدمات العموميّة المقدّمة؛
- رفع مستوى وعي المواطنين بأهميّة الخدمات العموميّة المقدّمة، وضمان حصولهم على خدمات ذات نوعيّة جيّدة تعكس ما يدفعونه مقابلها.

¹ - طويطي مصطفى، وزاني ليدية، مدى ملائمة نظام الصّفقات العموميّة في تجسيد البرامج الاستثماريّة العموميّة دراسة حالة ولاية البويرة، مجلة البحوث في العلوم الماليّة والمحاسبيّة: العدد 03، المجلّد 02، ص 182.

² - لكحل الأمين، بودلال علي، مرجع سبق ذكره.

³ - World Bank Institute, **Public-Private Partnerships**, reference guide, version 10, 2012, p11.

⁴ - عبد العالي حاج داود، "عقود الإمتياز وعقود BOT كآلية بديلة لتسيير المرافق العمومية وتمويل المشاريع التنموية والتخفيف من أعباء الدولة التمويلية". مع الإشارة إلى تفويض تسيير مرفق المياه في ولاية الجزائر، وبناء ميناء شرشال كدراسة حالة، يوم دراسي حول الرؤية الجزائرية الجديدة للتنمية في ظل انخفاض أسعار البترول، المدرسة الوطنية العليا للعلوم السياسية، 2017، ص 7.

- يساهم هذا النمط من التسيير في الحدّ من ظاهرة تهرّب المواطنين من دفع مستحقّات الخدمة التي يحصلون عليها والتي كانت تكلف الخزينة العموميّة خسائر ماليّة ضخمة؛
- المساهمة في عصرنة القطاع العمومي ورفع مستوى أدائه من خلال تبني نمط تسيير قائم على الفعاليّة من خلال إدماج مبادئ إدارة الأعمال في القطاع الخاص كالتنافسية، النّجاعة، المردوديّة، إلى القطاع العمومي " وهو ما جاءت به مقارنة التسيير العمومي الحديث".

يأخذ تفويض المرافق العامة للقطاع الخاص الأشكال التالية:

- يعتبر الامتياز والتفويض طرقا خاصّة في إدارة المرافق العامة، وذلك من خلال مشاركة أشخاص القانون الخاص "طبيعيّة ومعنويّة"، في تسيير وإدارة المرفق العامّة.
- يمكن أن يأخذ تفويض المرفق العامّ، حسب مستوى التفويض، والخطر الذي يتحمّله المفوض له ورقابة السّلطة المفوضّة، شكل الامتياز أو الإيجار، أو الوكالة المحفّزة أو التسيير. وفق ما نصّت عليه المادة 210 من المرسوم الرئاسي المتعلّق بتنظيم الصّفقات العموميّة وتفويض المرفق العامّ.

الوكالة المحفّزة:

- يتمّ تفويض تسيير أو تسيير وصيانة مرفق عامّ ما لصالح مفوض له يقوم باستغلال ذلك المرفق لصالح السّلطة المفوضّة التي تتكفّل بتمويل إقامته وتحتفظ بإدارته. وتدفع له أجرًا من خلال منحة تحدّد بنسبة مئويّة من رقم الأعمال، تُضاف إليها منحة إنتاجيّة وحصّة من الأرباح عند الاقتضاء.

- يشارك كلا الطرفين في تحديد التعريف التي يدفعها مستخدمو المرفق العامّ ويقوم المفوض له بتحصيلها لصالح السّلطة المفوضّة

عقد التسيير:

- هو عقد تتفق فيه الدولة مع مؤسسة خاصة لإدارة شؤون القطاع المراد تخصيصه. حيث يتمّ تحويل حقوق التشغيل لتلك المؤسسة دون حقوق الملكيّة، وتحصل بموجب ذلك على رسوم مقابل خدماتها، وتبقى الحكومة في هذه الحالة مسؤولة عن نفقات التشغيل والاستثمار.

من شأن هذا الشكل من التعاقد بين القطاعين العام والخاص نقل خبرات وكفاءة القطاع الخاص في التسيير، غير أنه بالمقابل لا يوفّر بيئة تحفّز الخواص على الإبداع والسعي لتحقيق نتائج أفضل نظرا لأنّ الطرف المتعاقد مع القطاع العام لا يتحمّل المخاطر والخسائر الناجمة عن نشاطه، إضافة لعدم استفادته من أيّ مزايا ناجمة عن تحقيق أرباح مرتفعة، ممّا يجعلها تعمل في بيئة غير تحفيزية.¹

وقد عرّفت المادة 210 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 الصادر في 16 سبتمبر 2015 والمتضمن لتنظيم الصّفقات العمومية وتفويضات المرفق العام عقود الإدارة "التسيير" كما يلي:

"تعهد السّلمة المفوّضة للمفوّض له بتسيير أو بتسيير وصيانة المرفق العام. ويستغلّ المفوّض له المرفق العام لحساب السّلمة المفوّضة التي تمّول بنفسها المرفق العام وتحتفظ بإدارته. ويدفع أجر المفوّض له مباشرة من السّلمة المفوّضة بواسطة منحة تحدّد بنسبة مئوية من رقم الأعمال، تضاف إليها منحة إنتاجية. تقوم السّلمة المفوّضة بتحديد التعريفات التي يدفعها مستعملو المرفق العام وتحتفظ بالأرباح. وفي حالة العجز تقوم السّلمة المفوّضة بتعويض ذلك للمسيّر الذي يتقاضى أجرا جزافيا. ويحصّل المفوّض له التعريفات لحساب السّلمة المفوّضة المعنية".

عقد التّأجير:

هو عقد تمنح بموجبه الجهة المالكة للأصول "القطاع العام" إلى القطاع الخاص حقّ استخدامها والاحتفاظ بالأرباح لفترة معينة مقابل دفع الإيجار. وتتحمّل المؤسسة في هذا الشكل مخاطر الاستثمار ما يضمن فعاليتها. ولكن بالمقابل تبقى الدّولة مسؤولة عن الاستثمارات الثّابتة وخدمة الدّيون.

يسمح هذا الشكل من العقود للدّولة بتوفير نفقات التشغيل من دون التّخلي عن ملكية المؤسسة، إضافة للحصول على المداخيل السنوية دون التّعرّض لمداخيل السّوق.

وقد عرّفت المادة 210 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 الصادر في 16 سبتمبر 2015 والمتضمن لتنظيم الصّفقات العمومية وتفويضات المرفق العام عقود التّأجير كما يلي:

¹ - خليل حسين، السياسات العامة في الدّول النامية، مرجع سبق ذكره، ص256.

هو تعهد السلطة المفوضة للمفوض له بتسيير مرفق عامّ وصيانته، مقابل إتاوة سنوية يدفعها له. ويتصرّف المفوض له حينئذ لحسابه وعلى مسؤوليته. وتموّل السلطة المفوضة بنفسها إقامة المرفق العامّ، ويدفع أجر المفوض له من خلال تحصيل الأتاوى من مستعملي المرفق العام.

تفويض المرفق العام عن طريق عقود الامتياز:

عقود الامتياز هي عقود إدارية من نوع خاص موضوعها إدارة مرفق عمومي يتعهد بمقتضاه الملتزم "صاحب الامتياز" وعلى نفقته وتحت مسؤوليته وتكليف من الدولة أو أحد هيئاتها بالقيام بنشاط معين وخدمة محددة من خلال تسيير واستغلال ذلك المرفق العمومي والحصول على مقابل من المنتفعين من الخدمة المقدمة.¹

وقد عرّفت المادة 210 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 الصادر في 16 سبتمبر 2015

والمتضمن لتنظيم الصّفقات العموميّة وتفويضات المرفق العام عقود الامتياز كما يلي:

"هو تعهد السلطة المفوضة للمفوض له إمّا إنجاز منشآت أو اقتناء ممتلكات ضروريّة لإقامة المرفق العام واستغلاله، وإمّا تعهد له فقط باستغلال المرفق العامّ. ويستغلّ المفوض له المرفق العام باسمه وعلى مسؤوليته، تحت مراقبة السلطة المفوضة، ويتقاضى عن ذلك أتاوى من مستخدمي المرفق العامّ. كما يموّل المفوض له الإنجاز واقتناء الممتلكات واستغلال المرفق العام بنفسه."

يخضع إبرام عقد الامتياز لمجموعة شروط حدّدها المشرّع في قانوني البلديّة والولاية وأهمّها:²

- تعدّر تسيير المرفق العامّ بأحد الطّرق المباشرة، وهو ما أكّدت عليه المادة 149 من قانون الولاية؛
- إجراء مداولات من طرف المجلس الشّعبي البلدي أو الولائي؛
- إبرام العقد بين الطّرفين انطلاقاً من دفتر شروط يتمّ الاتّفاق على بنوده، والمصادقة على الالتزام من طرف الجهة الإداريّة المخوّلة قانونيّاً لذلك.

¹ - عبد العالي حاج داود، مرجع سبق ذكره، ص4.

² - محمد الصغير بعلي، مرجع سبق ذكره، ص 278.

إنهاء عقد الامتياز يتمّ إما بطرق اعتيادية أو بطرق غير اعتيادية:¹

- الطّرق الاعتيادية لإنهاء عقد الامتياز تتمثّل في انقضاء فترة العقد التي تمّ الاتفاق عليها في دفتر الشّروط.
- الطّرق غير الاعتيادية لإنهاء عقد الامتياز تأخذ شكل فسخ اتّفاقي لإنهاء الالتزام قبل انقضاء مدّته بالتّراضي؛ أو من خلال الإنهاء الإداري، حيث تقوم السّلطات العامّة بقوة سلطتها أن تنهي بإرادتها المفردة عقد الامتياز نظرا للإخلال الفادح للملتزم بنود العقد؛ كما قد تكون نتيجة لمتطلّبات تحقيق المصلحة العامّة التي تتصادم مع محتوى عقد الامتياز وبالتالي تظهر الحاجة لفسخه أو تغييره وتعديله؛ كما قد تأخذ شكل إنهاء قضائي ينتج عن قيام أحد الأطراف برفع دعوى ضدّ الطّرف الآخر مفاده إخلاله بنود العقد.

مثال عن تفويض تسيير خدمة المياه في ولاية الجزائر:

إستند قرار السلطات الجزائرية بتفويض خدمة مرفق المياه بالجزائر إلى قانون المياه 05-12 الصادر في 04 أوت 2005، في مادّته 101 الفقرة 2: "يمكن للدولة منح امتياز تسيير الخدمات العموميّة للمياه كما يمكن تفويض كل جزء من تسيير هذه الخدمات لأشخاص معنويين خاضعين للقانون العام أو القانون الخاص بموجب اتّفاقيّة."

وفي مادّته 104: "يمكن للإدارة المكلفة بالموارد المائية التي تتصرّف باسم الدولة أو صاحب الامتياز تفويض كل جزء من تسيير نشاطات الخدمة العموميّة للماء أو التّطهير لمعاملين عموميين أو خواص لهم مؤهلات مهنية وضمّانات ماليّة كافية...".

قامت مؤسسة "الجزائرية للمياه" سنة 2008 بتفويض تسيير خدمات التزويد بالمياه في مدينة الجزائر لصالح المتعامل الفرنسي "Suez" لمدة تمّ تحديدها في العقد المبرم بين الطرفين، والذي انتهت مدته سنة

¹ - المرجع نفسه، ص 284.

2011. لتقرّر السلطات العموميّة بعد ذلك الاستمرار في تفويضها لخدمة تسيير الخدمات العمومية للمياه والتّطهير مدّة خمسة سنوات أخرى. وتمثلت أهم أهداف هذا التّفويض في:¹

- تأمين وتثبيت وتوسيع الأنظمة الموجودة والعمل على تحويل المعرفة التسييرية وحسن التصرف للإطارات الجزائرية.
- محاولة بلوغ المستوى العالمي المقبول في مجال تقديم الخدمات المتعلقة بالمياه والتّطهير.
- توسيع نطاق التدخل ليشمل مواقع أخرى بالإضافة إلى ولاية الجزائر.
- العصرية الدائمة لتسيير المياه والتّطهير من خلال التقليل من نسبة المياه غير المفوترة.
- التحديث الدائم لتسيير القطاع وكذا التّكفل المستمر بانشغالات المستعملين وتوفير خدمة المياه 24/24 سا.

كما سبق وأشرنا فإنّ عقود BOT بمختلف أشكالها تندرج ضمن عقود الامتياز، حيث يتولى القطاع الخاص القيام بتصميم وبناء وتشغيل المرفق محلّ العقد لفترة زمنيّة تتراوح ما بين 25 إلى 40 سنة حسب ما ينصّ عليه العقد. وتعتبر هذه العقود وسيلة فعّالة لتطوير البنى التحتيّة، كما يعود بالنّفع لكلا الطرفين المتعاقدين، فالقطاع الخاص يستغل الفرصة الاستثماريّة المتاحة، أمّا القطاع العام فيستفيد عبر تطوير المشاريع وعودة الأصول له بعد انتهاء العقد.²

وقد عرّفت منظمة الأمم المتّحدة للتنمية والصّناعة هذا الشكل من العقود بأنّه:

اتفاق تعاقدية يتولى بمقتضاه أحد الأشخاص من القطاع الخاص إنشاء أحد المرافق الأساسية في الدولة وإدارتها واستغلالها لفترة محدّدة، والتّكفل بعملية تقييمها وتمويلها وتشغيلها وصيانتها. ويسمح له خلال هذه المدة بفرض رسوم مناسبة على المتفعين منها لتمكين الشخص من استرجاع الأموال التي استثمرها ومصاريف التشغيل والصيانة، بالإضافة إلى عائد الاستثمار شريطة ألا يزيد عما هو مقترح

¹ - عبد العلي حاج داود، مرجع سبق ذكره، ص 9.

² - خليل حسين، مرجع سبق ذكره، ص 258.

ومنصوص عليه في صلب العقد أو في اتفاق المشروع. وفي نهاية المدة الزمنية المحددة يلتزم الشخص المذكور بإعادة المرفق إلى الحكومة أو إلى شخص جديد يتم اختياره عن طريق الممارسة العامة.¹

أما المشرع الجزائري فقد أشار ضمناً لهذا الشكل من العقود باعتباره امتداداً لعقود الامتياز، وذلك من خلال المادة 17 من قانون المياه، والمادة 166 من قانون المالية لسنة 1996، والمرسوم التنفيذي رقم 96-308 المتعلق بمنح امتيازات الطرق السريعة.²

المطلب الثالث: معوقات الجهاز الإداري في تنفيذ السياسات العامة:

يواجه الجهاز الإداري خلال عملية تنفيذ السياسات العامة العديد من المعوقات التي تسبب سوء التنفيذ أو تأخير في تحقيق الأهداف أو انحراف عنها، أو عدم تنفيذ الأهداف في الآجال المحددة.

ويمكن إرجاع أسباب الخلل لعدة أسباب يمكن تصنيفها لأسباب داخلية ناتجة عن عوامل في بنية الجهاز الإداري وحركيته: كالأسباب التنظيمية، وأسباب مرتبطة بأداء العنصر البشري، أو أسباب تقنية. ومنها مؤثرات خارجية متعلقة ببيئة نشاط الجهاز الإداري المباشرة وغير المباشرة.

أولاً: تضخم الجهاز الإداري

من أهم أسباب تضخم الجهاز الإداري:

- ارتفاع الطلب على الخدمات العامة، حيث أن اتساع نطاق العمل الإداري مرتبط بامتداد تدخل الدولة إلى العديد من المجالات، سواءً ميادين سيادية كالدفاع والأمن، والعلاقات الدولية الخارجية، وميادين اقتصادية كالنمو والصناعة والاستثمار، وميادين اجتماعية كالتهذيب والصحة والثقافة. هذا ما أدى إلى نمو الإدارة العمومية وتضخم هيكلها التنظيمي واتساعه.
- تطور دور الدولة وسياساتها العامة نتيجة لتبنيها فكرة المسؤولية الاجتماعية الجماعية والدور الذي تلعبه دولة الرفاه في وضع وتنفيذ سياسات إعادة التوزيع.

1 - تقرير لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي المعنونة ب: الأعمال المقبلة المتعلقة بمشاريع البناء والتشغيل ونقل الملكية. الدورة

29، نيويورك. من 28 ماي إلى 14 جوان، WWW.uncitral.org/uncital/ar/commission/29th.html

² - عبد العالي حاج داود، مرجع سبق ذكره، ص 12.

- الدور المهم الذي يلعبه الوظيف العمومي في عملية التوظيف، حيث تعتبر الوظيفة العمومية مصدرا من مصادر التغطية الاجتماعية. غير أنه حدثت مبالغة في التوظيف في القطاع العام، حيث تجاوز عدد الموظفين في القطاع العام حجم النشاط والمهام الواجب تغطيتها بكثير.
- يعتبر الجهاز الإداري محدد أساسي لبقاء السلطة وترسخها عبر المكان والزمان، ويعتبر التحكم فيه عامل أساسي في مواجهة وتخطي الأزمات التي يمكن أن تهدد استقرارها، حيث أنّ استقراره واستمرار توسّعه يعني استقرار السلطة السياسية وتوسّعها وبالتالي يتمّ التعويل عليه لتحقيق ذلك.¹
- لتضخم الجهاز الإداري العديد من الآثار السلبية على عملية تنفيذ السياسات العامة، يتمثل أهمها

في:

- حدوث خلل وظيفي ناتج عن تعدد المستويات التنظيمية وتفرعها، تؤدي إلى تداخل الاختصاصات وعدم القدرة على تحديد المسؤوليات. حيث أن الاختصاصات توزع على كل وحدة إدارية بمقتضى القوانين والنصوص التنظيمية والتعليمات الرئاسية، ويحول لكل وحدة إدارية مسؤولية تنفيذ جزء من الهدف، ويتم تفويض السلطة لها من هذا المنطلق.
- حيث تظهر العديد من المهام التي لا يوجد مسؤول محدد عن تنفيذها وبالتالي عدم القدرة على تقييم ومراقبة تنفيذها.
- إنشاء هياكل إدارية جديدة وتوسيعها يرافقه تخصيص ميزانيات مالية كبيرة وتكاليف متعلّقة بالعتاد وغيره من المصاريف التي تستنزف ميزانية الدولة دون مقابل ملموس، أو قيمة مضافة من ناحية الخدمات أو المنتجات. كما يعتبر مجالا مفضّلا لنهب الأموال العمومية واستغلال نفوذ وصلاحيات مؤسساتها لأهداف تتعارض مع الهدف الأساسي لإنشائها.
- يمكن استغلال تضخيم الجهاز الإداري للدولة لأغراض سياسية من خلال فتح المجال من خلاله لدمج وتوظيف عدد كبير من الأفراد الذين يتمّ حشدهم وتجنيدهم لتأييد أحزاب سياسية معينة، أو في سبيل الحفاظ على توازنات السلطة وتوسيع مجال النفوذ ضمن مؤسساته.

¹ -Essaid TAIB, , Les mutations de l'Administration : le regard de la science politique, Revue IDARA, N°23, page 121.

— يعبر تضاعف الأجهزة الإدارية وتغلغلها عبر كلّ المستويات والقطاعات والمجالات عن تدعيم وتعزيز الرقابة الاجتماعيّة والتحكّم المطلق بجميع مظاهر الحياة والنشاط الاجتماعيّ.

عرف الجهاز الإداري الجزائري موجة من التضاعف والتوسّع في هيكله التي سببت حالة من التّضخّم في مؤسّساته المركزيّة واللامركزيّة، نظرا للمهام المتزايدة التي يقع عليه تحمّلها، والخدمات التي يجب عليه تقديمها في مقابل المطالب والتوقّعات المتزايدة لجماهير المواطنين. إضافة لضرورة تأطير وتنظيم كامل الإقليم الوطني من خلال إرساء مؤسّسات عموميّة وجماعات محليّة تمثّل الدّولة في تلك المناطق، وذلك ما تضاعف في إطار تبني النموذج الإداري اللامركزي.¹

وبالتالي تضاعفت مؤسّسات الدّولة المركزيّة والوزارات، ما أدّى إلى تضخّم الطّاقم الحكومي والمناصب على مستواه، حيث تمّ استحداث مناصب جديدة كمنصب نواب الوزراء وممثّلوا الوزراء، وكتّاب الدّولة.

كما تضاعفت أعداد الولايات، الدوائر، والبلديات نتيجة للتقسيمات الإداريّة المتجدّدة والتي أسفر أحدثها على استحداث " 48 ولاية و 1541 بلدية". والتي تبقى مرشحة للزيادة في ظلّ مشروع التقسيم الإداري الجديد الذي سيتم من خلاله ترقية 10 ولايات منتدبة في الجنوب إلى ولايات كاملة الحقوق والصّلاحيّات.²

إضافة إلى الإدارات الخدميّة المتنوّعة التي مسّت كلّ مجالات الحياة الاجتماعيّة وكلّ القطاعات. حيث قدر معدّل عدد الإدارات على المستوى المركزي ب عشرة مديريّات بكلّ وزارة، كما قدر معدّل المديريّات التي تقدّم خدمات خارجيّة بكلّ ولاية ما يفوق 20 مديريّة ومفتّشيّة.³

¹ - Essaid TAIB, op cite, p120.

² - حركة-في-سلك-الولاية-وتقسيم-إداري-جديد-يرفع-عدد-ولايات-الجزائر , consulter le 25-09-2018, à20h00.

³ - ibid

ثانيا: جذور الفساد في الجزائر أسبابها وتداعياتها على فعالية الجاز الإداري

تعتبر ظاهرة الفساد في الجزائر حقيقة لا يمكن إنكارها لها جذورها وعواملها المغذية والمتجذرة التي تجعل منها ملازمة للنظام السياسي القائم ، وقد قام العديد من المسؤولين الرسميين بالإقرار بوجود وانتشار الظاهرة بشكل واسع في الجزائر ، ولعل أهم إقرار على استفحال الظاهرة ما ورد في خطاب رئيس الجمهورية في 29 ماي 1999 حيث قال :

" إن الدولة مريضة معتلة إنها مريضة في إدارتها، مريضة بممارسة المحاباة، مريضة بالمحسوبية، والتعسف بالنفوذ والسلطة، وعدم جدوى الطعون والتظلمات، مريضة بالامتيازات التي لا رقيب عليها ولا حسيب، مريضة بتبذير الموارد العامة ونهبها بلا ناه ولا رادع، كلها أعراض أضعفت الروح المدنية لدى الأفراد والجماعات، وأبعدت القدرات، وهجرت الكفاءات ، ونفرت أصحاب الضمائر الحية والاستقامة، وحالت بينهم وبين الإسهام في تدبير الشؤون العامة ، وشوهت مفهوم الدولة والخدمة العمومية ما بعده تشويه"

إضافة إلى خطابه أمام ولاية الجمهورية الذي صدر في جريدة النصر ليومي 12-13 ماي 2000 ، حيث يبين واقع الإدارة المحلية الجزائرية واصفا إياها :

" إنها إدارة غير موصلة العرى بالمواطنين وبالأوضاع الحقيقية الملموسة ، وغير المبالية برغبات الناس الذين تشرف عليهم ولا بحاجتهم ، إدارة عملت على تكوين منطق خاص بها يعاكس أحيانا ما هم بمثابة العمود الفقري للدولة ، وهي تضاعف من إجراءات الإكراه التي لا فائدة ترجى من ورائها بالنسبة لرعاياها، وهي تتسبب في تمييع المسؤوليات واعتماد التعطيم في مضمار اتخاذ القرارات ، وتؤدي في غالبية الأحيان إلى تشجيع اللامعيارية ، وتعطيم التفاهة ، إدارة هي أميل ما تكون إلى التبذير منها إلى التسيير ، إدارة متقدمة في منهاجها ، ولا تكاد تلم بأسباب التقدم العلمي"¹.

¹ - عادل إنزرن ، الفساد في الصفقات العمومية وتأثيره على مال العام في الجزائر، مداخلة بجامعة مستغانم، الجزائر ، بدون ذكر سنة النشر ، ص 8.

الفساد السياسي كأصل ومصدر لمختلف أنواع الفساد في الجهاز الإداري الجزائري

"إن الفساد السياسي عندنا كان السرطان الذي أودى بحضارتنا ورسالتنا... وإنّ حكّامنا كانوا القشرة الغضة في كياننا منذ زمن بعيد..."

الغزالي

مفهوم الفساد السياسي:

الفساد هو حالة فقدان قيم النزاهة وعدم احترام المبادئ الأخلاقية السائدة في المجتمع، والتصرف الفاسد هو كل سلوك حرّمه قانون العقوبات ومنعته أدبيات الشغل.¹

يمكننا من أجل الإحاطة بمفهوم الفساد السياسي الاعتماد على ثلاث اتجاهات رئيسية:

- يعرف الفساد السياسي من الاتجاه القانوني بأنه: "الإخلال المتعمّد بقواعد الحياة السياسيّة المنصوص عليها في الدستور والمواثيق الداخليّة للدولة والمواثيق والمعايير العالمية التي تمّ إقرارها بواسطة الهيئات الوطنيّة."²
- أمّا الاتجاه الاقتصادي فهو يربط ممارسات الفساد بالعوائد الاقتصادية والمالية المرجوة منه، حيث يتم السعي لتحقيق تلك المنافع للصالح الخاص بطرق غير شرعية وبالتالي انتهاك حقّ الصالح العام.
- يتركز تحديد تعريف للفساد السياسي وفق الاتجاه الاجتماعي على التّعريف على طبيعة المجتمع محلّ الدراسة من ناحية طبيعة العلاقات السائدة فيه والانقسامات الاجتماعية والثقافية " قبليّة، عشائريّة، إثنيّة، طائفية، جهويّة، دينية، سياسيّة". إضافة للتّعريف على الأعراف السائدة التي تصنّف الممارسات إلى مقبولة وغير مقبولة.

¹ - محمد حليم ليمام، ظاهرة الفساد السياسي في الجزائر: الأسباب والآثار والإصلاح، مجلة المستقبل العربي، ص 50.

² - كريمة بقدي، الفساد السياسي وأثره على الاستقرار السياسي في شمال إفريقيا، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماجستير في العلوم السياسيّة والعلاقات الدوليّة، تحصّص دراسات متوسّطيّة، قسم العلوم السياسيّة، كلية الحقوق والعلوم السياسيّة، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2012، ص 22.

— حيث من الممكن أن تحظى بعض ممارسات الفساد السياسي والإداري بالقبول الاجتماعي لأنها تخدم تلك العلاقات والأعراف السائدة على مستواه. وبالتالي فإن ممارسات الفساد وفق هذا الاتجاه تكون نسبية ومتباينة من مجتمع لآخر.

يعرّف الفساد السياسي بأنه إساءة استخدام السلطة العامة واستغلال المنصب الحكومي وما يوفره من نفوذ لأهداف غير مشروعة وعادة ما تكون سرية لتحقيق مكاسب شخصية.¹

وهو يعتبر من أخطر أنواع الفساد في المنظومة الاجتماعية ككل لأنه يتم على مستويات عليا في الهرم التنظيمي الحكومي، ويتم من خلال النفوذ الواسع والسلطة والصلاحيات التي يخولها المنصب الحكومي. حيث يتم استغلال القدرة على اتخاذ القرارات. كما يعتبر منطلقا لتغلغل الفساد في المستويات الدنيا من التنظيم وعبر مختلف القطاعات.

مستويات الفساد السياسي:

— فساد القمة: يعتبر فساد القمة البؤرة والمرتكز الأساسي الذي يقوم عليه فساد المستويات الأدنى، حيث من شأن فساد القمة "فساد النخبة الحاكمة" تكوين شبكة أو منظومة فساد تمتد بحدورها وفروعها عبر كل مستويات ومؤسسات وسلطات الدولة.

— فساد المؤسسات التشريعية والتنفيذية: يعتبر فساد السلطة التشريعية من أخطر أنواع الفساد السياسي لما لمهامها من أهمية. حيث تتكفل بمهام الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، إضافة لدورها التشريعي، والمميزات التي يتمتع بها موظفوها من حصانة ونفوذ وقدرة على التأثير في القرار السياسي.

¹- أحمد شليبي، الفساد السياسي أسبابه وطرق مكافحته سياسيا إداريا اقتصاديا اجتماعيا، ط1، المكتب العربي للنشر والتوزيع، الإسكندرية، 2012، ص7.

مظاهر الفساد السياسي:

- تكوين ثروات مالية وأصول مادية ضخمة مقابل تلقّي الرشاوي التي تقدمها الشركات متعددة الجنسيات وغيرها من الأطراف للاستفادة من قطاعات استثمارية محدّدة واحتكار استغلالها.
- تحويل الثروات ورؤوس الأموال المنهوبة للبنوك الخارجية بغرض تهريبها والاحتفاظ بها في مواقع آمنة.
- يؤدي الفساد السياسي إلى إضعاف مشاركة المواطنين في النشاط السياسي وعزوفهم عنه، حيث يفقد المواطنون شعورهم بالمسؤولية العامة وما تملّيه عليهم واجبات المواطنة وهذا يؤدي إلى تخليهم عن دور مهم جدّا يتمثّل في دورهم في ممارسة الرقابة على أنشطة الأجهزة الحكومية والمؤسسات السياسية بفعالية.¹

أسباب الفساد السياسي:

يمكننا بداية الاستشهاد بقول عبد الرّحمان ابن خلدون في مقدمته حول الفساد وأسبابه وتداعياته على الدول، بقوله:

" إنّ أساس الفساد هو الولوج بالحياة المترفة بين أفراد الجماعة الحاكمة" إضافة لقوله "بأن عند وصول الدولة لطور الإسراف والتبذير، يكون صاحب الدولة خلالها مُتلفًا لما جمع أولوه في سبيل الشهوات والملاذّ والكرم على بطانته وفي مجالسه، مُستفْسِدًا لكبار الأولياء من قومه وصنائع سلفه...مضيعا من جنده بما أنفق من أعطياتهم في شهواته فيكون مخزّبًا لما كان سلفه يؤسّسون، وهادما لما كانوا يبنون".²

في الدّول التي تفتقر لمظاهر وممارسات الديمقراطيّة يعتبر تغلغل الفساد فيها ظاهرة طبيعية تميّز ممارسة السلطة فيها بغياب الرقابة والمحاسبة، والإفلات من العقاب، كما يتم في ظلّه التّعتميم على ممارسات

¹ - أحمد شلبي، مرجع سبق ذكره، ص 242.

² - كريمة بقدي، مرجع سبق ذكره، ص 19.

الفساد، وشبكاتة وحجمه وآثاره.¹ ويعتبر الفساد السياسي أداة للحكم في الأنظمة التسلطية والأنظمة الديمقراطية على حدّ سواء.

أما بالنسبة للأنظمة الديمقراطية، فيستخدم الفساد على مستواها لخدمة المصالح الخاصة والسعي للتأثير في صنع القرارات والسياسات وتنفيذها باستخدام مظاهر الفساد من رشوة وابتزاز وقوة تأثير وضغط. كما يستخدم للتأثير على العمليات الانتخابية وتوجيهها لصالح أطراف محدّدة. وبالتالي فإن أهم طرف يمكنه استغلال مظاهر الفساد السياسي لصالحهم هم أصحاب الأموال والنفوذ نظرا لقدرتهم على دفع الرشاوي وممارسة الضغوطات وتوجيه مسار الحملات الانتخابية.

أما الدّول ذات الأنظمة غير الديمقراطيّة فيعتبر الفساد السياسي على مستواها ظاهرة طبيعية وقاعدة للحكم وأداة لاستمراره. ففي ظلها تغيب مفاهيم الرقابة والجزاء، كما تسود طرق التسيير العمومي الرديئة والمفتقرة للكفاءة والفعالية.

من بين أهم المؤشرات التي تم من خلالها تحليل وتفسير أسباب الفساد السياسي، مؤشري "الآفاق الزمنية لاستمرار الحكم السلطوي"، و"طبيعة الائتلاف الحاكم".

بالنسبة للمؤشر الأول فإن سلوك وحدة الفساد والنهب مرتبط بالفترة التي لازال يملكها الحاكم للحكم، فإذا كان منصبه مهّددا بالزوال ونفوذه بالانهيار فإنه وحاشيته سيسعون لنهب أكبر قدر من خيارات الدّولة، والعكس بالنسبة للحاكم الذي يتّسم منصبه بالاستقرار والاستمرار.

أما بالنسبة للمؤشر الثاني فهو يحتل أهمية كبيرة لدى الحاكم، فبمجرّد وصوله إلى سدّة الحكم تنطلق مرحلة السعي لتشكيل تحالفات وكسب مؤيدين أقوياء قادرين على التحكم في دواليب الحكم ومفاصل الدّولة "نخب عسكريّة، وسياسية، أقارب وأصدقاء،...". ومن أجل ضمان استمرار ولاء هذه الفئة يفتح الحاكم المجال لها بممارسة مختلف مظاهر الفساد.²

¹ - محمد حليم ليمام، الفساد التّسقي والدّولة الاستبدادية: حالة الجزائر 1962-2016، مرجع سبق ذكره، ص 29.

² - المرجع نفسه، ص 31.

تداعيات الفساد السياسي على تنفيذ السياسات العامة:

- من شأن مظاهر الفساد السياسي " غياب للشرعية وزعزعة للاستقرار الداخلي، وغياب الرّشادة والعقلانية في التسيير العمومي واتّخاذ القرار .."، الإضعاف من مكانة الدولة على الصّعيد الدّولي، وبالتالي الإضعاف من قدراتها التّفاوضيّة مع مختلف المنظمات والدّول وهذا ما يجعلها ترم صفقات خاسرة واتّفاقيّات غير متكافئة على حساب مصالح الوطن.
- إضافة لإضعاف جاذبيّتها في المجال الاقتصادي " حيث تعتبر مؤشرات الفساد السياسي والإداري من بين أهم مؤشّرات جاذبية الدّول للاستثمار الأجنبي والمحلي".
- من شأن الفساد السياسي تعريض القطاع الاقتصادي للخطر من خلال تلك الصفقات الضّخمة الخاسرة التي يتم إبرامها مع أطراف أجنبية سواء مستثمرين خواص أو دول والتي تمنحهم فرصا للنهب والاستغلال. بالإضافة للأضرار والخسائر الكبيرة النّاجمة عن هدر المال العام ونهبه خلال مراحل تنفيذ البرامج والمشاريع التّنموية.
- يمكن للفساد السياسي تهديد استقرار الدولة وتهديد مصالحها الاستراتيجية خاصة إذا تم استغلال صنّاع القرار ومنفذيه من قبل أطراف أجنبية تخدم مصالح منظمات إجرامية منظمة أو تخدم مصالح قوى دولية أخرى.
- من شأن مظاهر الفساد السياسي زعزعة أسس قيام المجتمعات الديمقراطية المتمثلة في النزاهة في عمل مؤسّسات الدولة وتكافؤ فرص المواطنين في اختيار ممثليهم، وتكافؤ فرص المترشّحين للوصول إلى السّلطة، إضافة لمبادئ العدالة والمساواة والحياد.¹
- يعتبر العمل على إفشال المساعي والسياسات الإصلاحية الهادفة للقضاء على الفساد والفاستدين في المنظومة السياسية والحدّ من نفوذهم وتغلغلهم واحتكارهم للميادين السياسية والاقتصادية من بين أهم آثار الفساد السياسي.

¹ - المرجع نفسه، ص 28.

رابعاً: الفساد الإداري وآثاره على فعالية الجهاز الإداري

يواجه النشاط الإداري انتشار العديد من مظاهر الفساد التي أصبحت تشكل خطراً على الصعيد الداخلي للجهاز الإداري، وتنخر أسسه التي تقوم على الموظف العام مهما كان مستواه الهرمي أو وظيفته. كما تقوم على عنصر الثقة بين المواطنين والإدارة، نظراً لما ينجر عن غياب الثقة من قطع كل أنواع التواصل والتفاعل بين هذين الطرفين. وهو ما يشكل خلل في طبيعة عمل الجهاز الإداري كنظام مفتوح. كما يؤثر هذا سلبياً من حيث افتقاد الإداريين منفذي السياسة العامة للتواصل الفعال مع الجمهور المستهدف.

يعتبر الفساد الإداري أحد مظاهر انحراف الجهاز الإداري عن أداء دوره في إدارة الدولة، فالمؤسسات والأجهزة التي وضعت لإدارة العلاقة بين المواطن والدولة أصبحت بفعل هذه الظاهرة أداة تستخدم لاكتساب المنافع وتكوين الثروات وتقديم المنافع للفاستدين على حساب مصالح المواطنين النزهاء.¹

يعرف الفساد الإداري في القطاع العام بأنه "النشاطات التي تتم داخل الجهاز الإداري الحكومي، والتي تؤدي فعلاً إلى انحراف ذلك الجهاز عن هدفه الرسمي لصالح أهداف خاصة، سواءً كان ذلك بصفة متجددة أم مستمرة، وسواءً كان بأسلوب فردي أم بأسلوب جماعي منظم".²

كما يعرف بأنه "الانحرافات والسلوكيات العمدية التي يأتيها الموظف العام، والمخالفة للقوانين والتنظيمات والتعليمات النافذة داخل الجهاز الإداري، التي تتعارض مع القيم والأخلاقيات السائدة في المجتمع وأجهزة الوظيفة العامة لتحقيق مصالح وأهداف شخصية بعيدة عن المصلحة العامة".³

ويعرف الفساد الإداري بأنه سلوك منحرف يترتب عليه ارتكاب مخالفات ضد القوانين والتعليمات النافذة داخل الجهاز الإداري الحكومي لتحقيق أهداف خاصة كالأطماع المالية والمكاسب الاجتماعية تتسبب في عدم تحقيق الجهاز الإداري أهدافه بتقديم خدمات للجمهور بكفاءة وفعالية.¹

¹ - بومدين طاشمة، البيروقراطية و التنمية السياسية في الجزائر، مرجع سبق ذكره، ص376.

² - مرتضى نوري محمود، الاستراتيجية العامة لمكافحة الفساد الإداري و المالي في العراق، المؤتمر العلمي حول النزاهة أساس الأمن والتنمية، هيئة النزاهة، العراق، ديسمبر، 2008، ص07.

³ - حاحة عبد العالي، الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق تخصص قانون عام، قسم الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2013، ص59

وبالتالي فإن الفساد الإداري يشمل كلا من السلوكيات التي لا تشكل في حد ذاتها خرقا للقانون الإداري ولكن ينتفي معها ركن تحقيق المصلحة العامة الذي تقوم عليه الإدارة العامة، كأن يشترط الموظف الإداري مقابلا ماديا أو خدمة ما مقابل إنجازه لوظيفته وتقديمه لخدمة لعميل ما.

كما يشمل أيضا قيام الموظف العام أو الإداري بخرق القوانين وتعطيل تحقيق المصلحة العامة أو إنشاء أسرار المهنة أو بيعها، أو تقديم خدمات لأطراف غير مؤهلة لها بمقابل مادي.

وبالتالي فإن الفساد الإداري يكمن في متغيرين اثنين هما الموظف الإداري والوظيفة العمومية أو المنصب في القطاع العام.

ومن أهم أشكال أو مظاهر الفساد الإداري ما يلي :

الرشوة : الرشوة في الفقه هي ما يعطيه الشخص لقاض أو صاحب سلطة ليحمله على ما يريد.²

تعرف الرشوة بأنها الأتجار بأعمال الوظيفة أو الخدمة أو استغلالها بأن يطلب الجاني "المرتشي" أو يقبل أو يحصل على عطية أو الوعد بها أو أية منفعة أخرى، لأداء عمل من أعمال وظيفته أو الامتناع عنها أو الإخلال بالواجبات المرتبطة بها مع علمه بذلك لصالح صاحب الحاجة "الراشي".³

تداعيات ممارسة جريمة الرشوة على النشاط الإداري:

— من أهم تداعيات ممارسة جريمة الرشوة في الأجهزة الإدارية أنها تقضي على حق جمهور المواطنين عموما، أو الفئات المستهدفة من السياسة العامة محل التنفيذ من الحصول على فرص متساوية للحصول على الخدمات العمومية وتحقيق مصالحهم .

¹ - المرجع نفسه، ص56.

² - علي بقشيش، إشكالية تأثير الفساد الإداري على برامج التنمية وتطبيق آليات الحكم الرشيد في البلدان النامية مع الإشارة لحالة الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم السياسية، تخصص تنظيم إداري وسياسي، جامعة الجزائر 3، 2016، ص36.

³ - بوعزة نصيرة، جريمة الرشوة في ظل القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الملتقى الوطني حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، 06-07 ماي 2012، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، ص2.

- تسبب الرشوة انتشار روح الاتكالية في قضاء المصالح والحصول على الامتيازات دون وجه حق. وبالتالي تغييب عنصر الشفافية والثقة في المعاملات الإدارية. هذا ما يتسبب في عرقلة سير الإدارة والتشكيك في نزاهتها ما يسقط عامل الثقة بين الدولة والمواطن.
- إضافة لجعل الحصول على الخدمة أو المصلحة مقتصرًا على فئة محددة من المواطنين وهي الفئة ذات الدّخول المتوسطة والمرتفعة دون الفئات ذات الدّخل المتدني. كما أن إشراك المواطنين في فعل الفساد يسبب استفحال هذه الظاهرة وتوسيع نطاقها لتصل إلى أسس المجتمع ككل.¹
- إن استعداد الموظف العام لقبول الرشوة وانتظاره للحصول عليها من خلال تعطيل مصالح المواطنين والتأخير العمدي لتنفيذ مسؤولياتهم حتى حين حصولهم عليها، يسبب تأخرًا كبيرًا في إنجاز أهداف ومهام الجهاز الإداري، ما قد ينجر عنه تكاليف إضافية وانحراف في التنفيذ.
- في حالة تصادم مصالح فئة من المواطنين مع مهام جهاز إداري ما وأهدافه خلال تنفيذه لبرنامج أو سياسة أو خدمة ما، فإنهم ومن خلال لجوئهم للرشوة لتعطيل التنفيذ أو الانحراف بالأهداف يسببون انحرافًا في تنفيذ.
- من خلال دفع الرشوة يتم إغواء الموظفين للتغاضي عن الظروف الخطرة أو السّماح بتقديم خدمات عامة منخفضة الجودة، ومثال على ذلك الرّشاوي التي يدفعها المقاولون الذين يتكفلون بإنجاز مشاريع عموميّة.²
- من شأن جريمة الرشوة التّغلغل في قطاعات حيوية وإحداث آثار خطيرة في الدولة والمجتمع مثل قطاع العدالة وقطاع الشرطة، فيحدث خلل في ميزان العدالة ويصبح راجح الكفّة لصالح الأغنياء وإن كانوا ظالمين على حساب الفقراء ومحدودي الدّخل فتنتشر مظاهر الظلم. إضافة لسعي أصحاب الأعمال غير القانونية إفساد عناصر تلك الأجهزة الإدارية لضمان عدم متابعتها قضائيًا. من نتائج ممارسات الفساد هذه زعزعة ثقة المواطنين بالعدالة وبالدولة ككل.³

¹ - بوعزة نصيرة، مرجع سبق ذكره، ص 02.

² - أحمد شلبي، الفساد السياسي، مرجع سبق ذكره، ص 105.

³ - المرجع نفسه، ص 107.

التسيب الإداري وتداعياته على الوظيفة العموميّة:

يقصد بالتسيب الإداري إهمال الموظف للواجبات المنوطة به والمنصوص عليها في القوانين واللوائح والقرارات التي تنظم الوظيفة العامة بشكل يؤدي إلى مردود سلبى على الإنتاجية وسير العمل. كما أنّه سلوك منحرف للموظفين الإداريين، يظهر عبر الإهمال واللامبالاة اتجاه القوانين المنظّمة لمهامهم الإداريّة، وتخلّفهم عن الالتحاق بمناصب عملهم والتأخّر اليومي، إضافة لانصرافهم الكلي أو الجزئي عن الإيفاء بالتزاماتهم الوظيفيّة في أوقاتها المحدّدة.

تداعيات التسيب الإداري على العمل الإداري:

- عدم انتظام في العمل، وقصور في أداء المهام، تظهر في شكل تأخير إنجاز الأهداف.
- ارتفاع تكاليف الإنجاز.

المحاسبة والمحسوبية:

يعتبر مبدأ وضع الرجل المناسب في المكان المناسب أحد أهم المبادئ التنظيمية التي تضمن الكفاءة في تنفيذ المهام الإدارية. حيث يعتبر اختيار الموظفين لأداء مهام إدارية من أهم وأصعب العمليات الإدارية، نظرا لانعكاس نوعية ذلك الانتقاء على مردودية وأداء الإدارة. لذلك فإن عملية الانتقاء تخضع في الظروف العادية "الصحيّة" لقاعدة المواصفات والأحقية في تولي المناصب الإدارية.¹ غير أنه سادت العديد من الممارسات المنحرفة والفاصلة خلال عملية التوظيف في القطاع العام. ومن أهمّها:

- التعيين في المناصب الإدارية اعتمادا على الخلفية الشخصية والمحسوبية، كتعيين الأقارب والأصدقاء والمعارف وتعيين أصحاب النفوذ الذين تربطهم مصالح مشتركة مع الإداريين المسؤولين عن التوظيف، وإهمال مبدأ التوظيف على أساس الكفاءة والاستحقاق.
- استغلال السلطة والمنصب، كقيام المسؤولين عن التوظيف بطلب رشوة أو خدمات شخصية أو طلب دعم في قضية ما مقابل تسهيل عملية التوظيف للأشخاص المرشحين لنيل منصب إداري.

¹ - رضوان العنبي بن علي، البيروقراطية الإدارية ومسألة التقويم الوظيفي، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، 2015، ص 80.

يخدم هذا الشكل من أشكال الفساد النزعات القبلية والجهوية وعلاقات القرابة والصداقة، وبالتالي يعزز نموذج الولاءات التقليدية على مستوى الأجهزة الإدارية من نواحي الحصول على الخدمات والتوظيف العمومي وغيرها من الامتيازات التي يمكن الحصول عليها من المنصب في القطاع العام.

ينتج عن هذه الممارسات تقريب طبقات وجماعات واستبعاد واضطهاد جماعات أخرى من حقهم في الخدمة العامة وحق العدالة والمساواة في الحصول عليها من منطلق انتماء إجتماعي أو عرقي، من شأن هذه الممارسة توسيع الشروحات بين مختلف الفئات والجماعات والطبقات، وتصعيب عملية الحراك الاجتماعي بين الطبقات " من الطبقات الدنيا نحو الطبقات العليا".¹

من شأن هذا الشكل من أشكال الفساد تعزيز الرّداءة في الأداء وتغييب معايير الكفاءة وإهمال مبدأ " وضع الرّجل المناسب في المكان المناسب" خلال عمليّات التوظيف، وهذا يعود بالسلب على تنفيذ السياسات العامة وعلى أداء الوظيفة العمومية ككل.

انعكاسات الفساد المعنوية:

تعتبر مؤسّسات وأجهزة الدّولة بمثابة الواجهة أو حلقة الرّبط بين الدّولة والمواطنين، كما تعتبر بمثابة القدوة للمواطنين فيما يتعلّق باحترام القوانين نظرا لارتباط مهامها بالقانون والمصلحة العامة ومبدأ المساواة في حق الحصول على خدماتها، وبالتالي تعتبر بمثابة المؤشّر على مدى سيادة العدالة في تلك الدّولة.

وبالتالي من شأن ممارسات الفساد المتغلغل في هياكل الدّولة ومؤسّساتها زعزعة تلك العلاقة بين الدّولة والمواطن من خلال فقدان هذا الأخير الثّقة بمصداقية الدّولة وعدالتها، وفقدانه للثّقة بقدرتها على حلّ مشاكله وتسيير شؤونه، ما يترتّب عنه التّشكيك بشرعيّتها.

¹ - أحمد شليبي، الفساد السياسي، مرجع سبق ذكره، ص 109.

المبحث الثالث: تطوّر الجهاز الإداري الجزائري: جهود الجزائر لتحسين أدائه

حاضمت الجزائر العديد من التجارب، وسطّرت العديد من البرامج والسياسات التي استهدف إصلاح جهازها الإداري وتحديث أساليب تسييرها العمومي.

المطلب الأوّل: تجربة الإصلاح الإداري في الجزائر وآثارها على فعالية الجهاز الإداري

مفهوم الإصلاح:

لغةً: يقول ابن منظور: الصّلاخُ ضدُّ الفساد، والإصلاحُ نقيضُ الإفساد، وأصلح الشّيء بعد فساده: أقامه.¹

يطلق مفهوم الإصلاح على التّعيرات الاجتماعية والسياسية التي تسعى لإزالة الفساد.² كما يُعرّف بأنّه تعديلٌ غير جذريّ في شكل الحكم أو العلاقات الاجتماعية دون مساسٍ بأُسُسها، وهو خلافًا لمفهوم الثّورة ليس سوى تحسينٍ في النّظام السّياسي الاجتماعي القائم دون المساس بأُسُسه.

عرّف صامويل هنتغتون الإصلاح بأنه: "تغيير القيم وأنماط السلوك التّقليدية، ونشر وسائل الاتّصال والتّعليم، وتوسيع نطاق الولاء بحيث يتعدّى العائلة والقرية والقبيلة ليصل إلى الأُمّة، وعلمنة الحياة العامة، وعقلانيّة البنى في السّلطة، وتعزيز التّنظيمات المتخصّصة وظيفيًا، واستبدال مقاييس المحاباة بمقاييس الكفاءة، وتأييد توزيع أكثر إنصافًا للموارد المادّية والرمزية".³

أمّا مفهوم الإصلاح الإداري، فقد عرّفه الطّيب حسن أبشر بأنّه: "جهد سياسي واقتصادي واجتماعي وإداري وثقافي هادف لإحداث تغييرات أساسية إيجابية في النّظم والعلاقات والأساليب

¹ - فيصل بن معيّن آل سمير، استراتيجيات الإصلاح والتّطوير الإداري ودورها في تعزيز الأمن الوطني، دار الحامد للتّشريح والتّوزيع، عمّان، الأردن، 2014، ص 41.

² - أحمد شليبي، الفساد السياسي، مرجع سبق ذكره، ص 68.

³ - المرجع نفسه.

والأدوات بُغية تنمية قُدّرات وإمكانات الجهاز الإداري وتأمين درجة عالية من الكفاءة والفعالية في تنفيذ أهدافه.¹

الإصلاح الإداري هو **تغيير واعٍ ومخطّط** له يتم إجراؤه على مستوى هيئة أو نظام عامّ، بهدف تحسين هيكلته وعمله، أو نوعية موظّفيه.²

أما التغيير فيعرّف بأنه عملية إدخال تحسين أو تطوير على المنظمة بحيث تكون مختلفة عن وضعها الحاليّ وتمكّن من تحقيق أهدافها بشكل أفضل.³

يمكننا التفريق بين التغيير الجذريّ والتغيير الإصلاحي، حيث أنّ التغيير الجذريّ يؤدّي تغيير كمّي ونوعيّ في آن واحد. أما التغيير الإصلاحي فيعتمد على النظام السياسي القائم الذي يسنّ قواعد وسياسات تقود إلى إحداث تغيير كمّي أو نوعي.⁴ من أهمّ خصائص التغيير الإصلاحي: أنّه لا يتمّ على حساب النظام القائم بل في إطار قواعده؛ يركّز هذا النوع من الإصلاح على السياسات والأبنية السياسية المرتبطة بها؛

خصائص الإصلاح الإداري: يمكننا من خلال مجموعة التعاريف المقدّمة التّوصّل لأهمّ خصائص الإصلاح الإداري كما يلي:

- هو عملية تغيير مدروس ومقصود.
- هو سلسلة من التحسينات التي تمسّ التّنظيم الهيكلي للجهاز الإداري، والأداء التشغيلي للموارد البشرية.

¹ - الطّيب حسن أبشر، مؤسّسات التنمية الإداريّة أوضاعها الرّاهنة وآفاق المستقبل، المنظّمة العربيّة للعلوم الإداريّة، الأردن، 1984، ص21.

² - James Iain Gwo, réforme administrative, **Le dictionnaire encyclopédique de l'administration publique**, la reforme pour comprendre l'action publique, p1. <http://www.dictionnaire.enap.ca>

³ - نور الدين حاروش، رفيقة حروش، مرجع سبق ذكره، ص 76.

⁴ - بومدين طاشمة، دراسات في التّنمية السياسيّة في بلدان الجنوب قضايا وإشكاليات، ديوان المطبوعات الجامعيّة، الجزائر، 2011، ص

- هو جهد هادف لتقليص الفجوة بين الوضع الحالي والوضع المرغوب.
- هو الاستخدام الأمثل والمدروس للسلطة والتفويض لتطبيق إجراءات جديدة على نظام إداري ما، تمسّ أهدافه وبيئته في سبيل تطويره.¹

أهمية الإصلاح الإداري:

- تقويم الأداء والممارسات السلبية السائدة في الجهاز الإداري للدولة.
- القضاء على ممارسات الفساد الإداري المتغلغلة في بنية الجهاز الإداري.
- السعي لتحقيق نقلة نوعية في أسلوب تقديم الخدمات العمومية وجودتها.
- تكييف الأجهزة الإدارية مع الظروف والمتغيرات البيئية الدولية والوطنية.
- مواكبة أساليب ومناهج التسيير العمومي الحديثة.

أسباب اللجوء للإصلاح الإداري على مستوى الجهاز الإداري للدولة:

- هناك العديد من الأسباب والدوافع التي تؤدي بمتخذ القرار لاتخاذ قرار إجراء إصلاحات إدارية جزئية أو شاملة، ويمكن أن نورد أهمها فيما يلي:
- توسّع مجالات تدخل الدولة وما رافقه من تضخّم في هيكلها التنظيمي، حيث رافقت هذه الظاهرة العديد من الأمراض الإدارية وممارسات الفساد الإداري.
 - ضعف أداء الجهاز الإداري للدولة خاصة من حيث تنفيذ السياسات العامة للدولة، وعدم الالتزام بأجالتها المحددة، والأغلفة المالية المخصصة لها.
 - ترشيد الإنفاق الحكومي والقضاء على مظاهر تبديد المال العام.
 - تعزيز عملية التحوّل الديمقراطي.
 - إرساء أسس وممارسات اللامركزية الإدارية، وترسيخ قيم التشاركية في تسيير الشؤون العمومية.
 - إعادة بناء علاقة الثقة بين المواطنين والمؤسسات العمومية التي تقدّم الخدمات العمومية.
 - تحديث تقنيات وأساليب العمل الإداري على مستوى مؤسسات الجهاز الإداري للدولة.

¹ - فيصل بن معيض آل سمير، مرجع سبق ذكره، ص 43.

- انهيار ثقة المواطن الجزائري بالدولة ومؤسساتها: نتيجة ضعف أداء مؤسسات الدولة وعدم إيفائها بالتزاماتها، والتضييق على الحريات الأساسية للمواطن، والتراجع الكبير في الوضعية التنموية التي انعكست على القدرة المعيشية للمواطن الجزائري.
- ضعف عملية التحوّل الاقتصادي والسياسي التي شهدتها النظام الجزائري نهاية ثمانينات القرن الماضي. حيث واجهت مؤسساته وفواعله صعوبة في الاستجابة لمتطلبات هذه المرحلة، والالتزام الحقيقي بقيم وأسس النموذج المرغوب.
- الاعتماد على أهداف الإصلاح الإداري والترويج لسياساته كبديل لتجديد مصادر شرعية النظام السياسي.

تطوّر الإصلاح الإداري في الجزائر:

تمرّ عملية الإصلاح بمراحل، تنطلق بظهور الحاجة للإصلاح، مرفقة بالإرادة السياسية للانطلاق فيها والاقناع بأهميتها، يتم بعد ذلك وضع استراتيجيات الإصلاح يتم من خلالها تحديد الرؤية المستقبلية المراد تحقيقها، يعقبها تحديد الأهداف ووضع الخطط المناسبة وتخصيص الموارد الضرورية، بعد ذلك يتم تحديد وتكليف الأجهزة والإطارات المؤهلة لتنفيذ عملية الإصلاح الإداري.

إنّ تصميم الدولة يرتبط بتاريخ المجتمع وتطوره في إطار السياق الداخلي والخارجي، وبالتالي تأثرت هذه العملية بظروف عدم التأكيد والمعطيات المفروضة والانقطاعات التي واجهتها عملية البناء الوطنية منذ الاستقلال.¹

فترة ما بعد الاستقلال: ركزت عملية الإصلاح الإداري خلال هذه الفترة على تثبيت السيادة الوطنية على جميع مؤسسات الدولة، من خلال إرساء إطار معياري لتسيير أجهزة الدولة يستجيب لمتطلبات

¹ - M.C Belmihoub, La réforme administrative en Algérie : Innovations proposées et contraintes de mise en œuvre, Forum euro-méditerranéen sur les innovations et les bonnes pratique dans l'administration, Tunis, 15-17 Juin 2005, p 04.

الاستقلال. كما تأثر الجهاز الإداري طوال هذه الفترة وإلى غاية منتصف الثمانينات بالأحادية الحزبية التي جعلت منه أداة سياسية تخدم أهدافه وتنفذ قراراته وسياساته.¹

تأثرت عملية الإصلاح الإداري في الجزائر مع مطلع السبعينات بالموجة العالمية للنظريات التنموية، برزت في ظلها المؤسسات العمومية الاقتصادية التي قادت طوال ما يتعدى عشرة كاملة الحركية التنموية وعملية التصنيع في الجزائر.

واجهت الجزائر منذ منتصف الثمانينات مجموعة من الأحداث الاقتصادية والاجتماعية والأمنية التي كانت ذات تداعيات حادة على توجهاتها السياسية والإيديولوجية، قادتها نحو التحوّل من الاقتصاد الموجه والنموذج الاشتراكي ما جعل الجهاز الإداري للدولة في حالة أزمة مصدرها ضرورة تكيفه مع تلك التغيرات المتناقضة مع مبادئه وثقافته التنظيمية وهيكله الإداري.

تميّزت سنوات التسعينات بمرحلة التحوّل الصّعب والمكلف الذي مرّت بها الجزائر شعبا ومؤسسات. حيث كان ثمن الانتقال مجازر أودت بحياة آلاف المواطنين الأبرياء، إضافة لتصفية و"إعادة هيكلة" مئات المؤسسات العمومية الاقتصادية التي لم يكن معظمها يُعاني من أزمت حقيقيّة في التسيير وفي المردودية، إضافة لبداية تراجع الدور المركزي للدولة كفاعل وحيد في السّاحة الاقتصادية والسياسية.

ما يميّز عملية الإصلاح خلال هذه الفترة هو افتقارها لرؤية ومنهجية شاملة ومتكاملة تعكس أهداف الإصلاح، وتحدّد مجالات تدخّل الإدارة ومواردها وطبيعة علاقتها مع المواطنين والمجتمع ككل.²

تتمثّل أهمّ المؤشّرات التي عكست عمق التحوّل الذي مسّ المجتمع الجزائري خلال هذه الفترة، والذي دفع السلطات الرسمية للبحث عن سبل إصلاح وتكليف مؤسساتها مع تلك المتغيرات:³

— ظهور مجتمع مدني فعّال ومتنوّع غير أنّه يفتقر للتنظيم.

¹ -Azzedine Abdenour, Réforme administrative et gouvernance en Algérie : défis et options prioritaires, Meeting on Priorities in Innovating Governance and Public Administration in Mediterranean Region , Naples, 17-20 May 2004, p03.

² - Ibid, p 05.

³ -M.C Belmihoub, op cit, p 06.

- انفتاح المؤسسات الرسميّة على الفواعل السياسيّة غير الرسميّة التي عانت سابقا من الإقصاء، وهو ما شجّع على نشوء بيئة سياسيّة منفتحة نسبيا "ولو ظاهريًا".
- تطوّر محسوس في العلاقات التعاقدية في مجال التوظيف، المجالات الاجتماعيّة، المعاملات التجاريّة.
- تحوّل العلاقة بين الإدارة العموميّة والمواطن.
- ظهور حاجات اجتماعيّة -سياسيّة جديدة.

الجهود القانونيّة والمؤسّساتيّة لإصلاح الجهاز الإداري في الجزائر منذ الاستقلال:

سنقوم بتحليل أهمّ المحطّات القانونيّة والمؤسّساتية التي وُجّهت مسيرة الإصلاح الإداري في الجزائر وحدّدت معالم تطوّر الجهاز الإداري:

- انطلقت مبادرات الإصلاح الإداري في الجزائر من خلال صدور المرسوم التنفيذي رقم 64-344 الصّادر في 02 ديسمبر 1964، المتعلّق بتحديد اختصاصات وزير الإصلاح الإداري والوظيفة العموميّة. حيث تمّ تكليفه بدراسة وإعداد مخطّط للإصلاح الإداري الهدف منه تخفيف الجهاز الإداري للدولة وتحسين سيره. نلاحظ من خلال هذا المرسوم الإرادة الحقيقيّة للإصلاح الإداري من خلال تخصيص وزارة وتكليف وزير للاهتمام بتنفيذ سياسة الإصلاح.
- إنشاء محافظة للإصلاح والتّجديد الإداريين بموجب المرسوم رقم 84-104 الصّادر في 12 ماي 1984. وهي هيكل إداري مركزي يشارك في مهمّة الإصلاح والتّجديد الإداريين ضمن مسعى تقريب الإدارة من المواطن وتكليف الهياكل الإداريّة مع متطلّبات التّسمية.
- قامت السّلطات العموميّة سنة 1987 بإنشاء مجموعة عمل وزارية مشتركة كُلفت بإعداد تقرير شامل حول واقع الإدارة العامّة، تهتمّ بالخصوص بمجال وطُرق تدخّلها ومهامها، ووسائل معالجتها من زوايا مختلفة.

ركزت اللجنة خلال عملها على مجموعة من المحاور:

معاينة واقع القطاع العمومي الجزائري الاقتصادي والإداري؛ معالجة مهام الإدارة المركزية؛ اعتماد التشاور في مجال التخطيط؛ اعتماد لامركزية التسيير؛ اعتماد الفعالية والترشيد في العمل الإداري؛ تحقيق الانسجام في العمل الإداري.¹

– في إطار مواصلة عملية شاملة للإصلاح الإداري بادرت السلطات العمومية في ديسمبر من سنة 1991 بتشكيل مجموعة عمل وزارية مشتركة ضمت ثماني وزارات* كلّفت بإعداد دراسة شاملة حول واقع الإدارة الجزائرية وسبل تطويرها. تُوجت أعمالها بتقرير شامل عاجل إشكالية الإدارة العمومية من حيث مهامها، وصلاحياتها، وضرورة تطويرها بما يتلاءم مع التحوّلات المحلية والدولية.

أهمّ المقترحات التي تضمنتها التقرير:

- ضرورة بناء إدارة قوية/ محايدة، نظيفة، وملتزمة بالمرفق العام؛
 - إدارة قادرة على الاضطلاع التام بمهامها الدائمة؛
 - إدارة قادرة على تحقيق فعالية الجهاز الإداري؛
 - إدارة قادرة على ضمان احترام الموظفين وتعبئتهم؛
 - إدارة تُشكّل دعامة أساسية للحوار والتشاور؛
 - إدارة تستقطب اهتمامات وانشغالات موظفي الإدارات المركزية والمحلية، والمتعاملين الاجتماعيين، من خلال ضمان اتصال مباشر وفعال بين الحكومة والإطارات والأطراف الفاعلة.
- المرسوم الرئاسي رقم 372-2000 الصادر في 22 نوفمبر 2000 المتضمّن إحداث لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها. حيث تتكفل بتحليل وتقييم كافة جوانب تنظيم الدولة وسيرها، واقتراح الإصلاحات المواتية.²

¹ – سعيد مقدّم، الوظيفة العمومية بين التطوّر والتحوّل من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، مرجع سبق ذكره، ص 158.

*مصالح رئيس الحكومة، وزارة الصناعة والمناجم، التربية، البريد والمواصلات، الداخلية والجماعات المحلية، العمل، الاقتصاد، التجهيز.

² – مرسوم رئاسي رقم 273-2000 يتضمّن إنشاء لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها، الجريدة الرسمية عدد 71، الصادرة في 26 نوفمبر 2000.

اقترحت لجنة إصلاح هياكل ومهام الدولة بعد قيامها بالتشخيص، وفي ظلّ احترام فلسفة الإصلاح وأهدافه، بإعداد ستّة مواقع إصلاح كبرى تشكل جوهر إصلاح الدولة:

➤ **الموقع الأوّل:** موجّه للإدارة المركزيّة، ويهتمّ بإعادة توجيهها وتركيزها على مهامها الاستراتيجية، وإعادة توزيع نشاطات التسيير على المستويات اللامركزيّة، وهذا ما يوفّر لها فعاليّة تنظيميّة وتنسيقية أكبر على المستوى الحكومي، وما بين الوزارات؛

➤ **الموقع الثاني:** مخصّص للجماعات الإقليمية والإدارات المحليّة. في هذا الإطار يجب مزامنة الاهتمام بهدفين رئيسيين: تعميق اللامركزيّة وعدم التّركيز، في سبيل توسيع مجال الممارسة الديمقراطيّة. إضافة لتكريس البلديّة كجماعة محليّة، والولاية كجماعة للتضامن والتنسيق البيني للبلديات، والمنطقة كمجال للتنمية المتناغمة والمتوازنة؛

➤ **الموقع الثالث:** تحديث مؤسّسات الخدمات العموميّة عبر فتح مجال تسييرها لمبادرات القطاع الخاصّ، ومؤسّسات المجتمع المدني، وبالتالي تخفيف أعباء التسيير والتمويل على الدولة؛

➤ **الموقع الرابع:** تصميم وتقييم أفضل للسياسات العامّة من خلال تطوير اللّجوء لأدوات التنظيم والرقابة وتوسيع طرق الاستشارة على مستوى المؤسّسات العموميّة ومع المجتمع المدني؛

➤ **الموقع الخامس:** مخصّص لأعوان الدولة الذين يعتمد نجاح عمليّة الإصلاح عليهم. وهذا يتطلّب وضع سياسة توظيف عمومي جديدة مبنية على هدف تثمين المورد البشري، مرونة القوانين، وتحديث أساليب تسيير الموظّفين بما يتوافق مع المهام الجديدة للدولة؛

➤ **الموقع السادس:** يركّز على المواطن الذي يعتبر الهدف الأقصى والأهمّ للإصلاح، حيث يتمّ في هذا السّياق السّعي لإعادة بناء الثّقة بينه وبين الدولة.

أهمّ المقترحات التي توصلت إليها اللّجنة وقدمتها كمشروع إصلاح: قدّمت لجنة إصلاح هياكل ومهام الدّولة تقريرًا يحتوي على قائمة من الأعمال ذات الأولويّة التي يتوقّع منها دعم تحديث الإدارة، وأهمّ ما ورد فيها:¹

➤ أخلقة أو تخليق **moralisation de l'action publique** العمل العامّ للدّولة وتنمية أخلاقيّات المهنة؛

➤ التّفريق والفصل بين المجال العامّ لتدخّل الدّولة والمجالات الأخرى السّياسيّة والاقتصاديّة، والمجتمع المدني بهدف فتح المجال لبروز فواعل عموميّة وخاصّة للمشاركة في تنمية الخدمة العامّة والتّنمية الاجتماعيّة؛

➤ إعادة تأهيل وتقوية وظيفة الوساطة التي تلعبها الفواعل السّياسيّة المؤسّساتيّة والمجتمعيّة بين الدّولة والمجتمع، والتي يعتبر ضعفها وعدم فعاليتها مصدر هشاشة الدّولة؛

➤ توسيع ميادين وطُرق مشاركة المجتمع المدني، وتوسيع القاعدة التمثيليّة لها لتصبح شريك حقيقي للدّولة؛

➤ تطوير وتجديد الخدمة العموميّة من حيث تشكيلها، ومجالاتها وطُرق تقديمها وأدوات إدارتها؛

➤ تكريس اللامركزيّة كمحور مؤسّس لتصوّر وتصميم جديد للدّولة من خلال إعادة تشكيل إدارة الأقاليم المحليّة وفق متطلّبات التّسيير المحليّ.

— المرسوم الرئاسي رقم 13-380 الصّادر في 18 نوفمبر 2013، المتضمّن إلحاق المديرية العامّة للإصلاح الإداري بوزارة الدّاخلية والجماعات المحليّة.

— المرسوم التّنفيذي 14-193 الصّادر في 03 جويلية 2014، المحدّد لصلاحيّات المدير العامّ للوظيفة العموميّة والإصلاح الإداري. يمثّل هذا الأخير الموضوع تحت سلطة الوزير الأوّل، السّلطة المركزيّة لتصوّر سياسة الحكومة في مجال الوظيفة العموميّة والإصلاح الإداري وتنفيذها.

— إنشاء المرصد الوطني للمرفق العامّ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 16-03 الصّادر في 07 جانفي 2016. وهو هيئة استشاريّة تكلف بالتّشاور مع الدّوائر الوزارية والمؤسّسات المعنيّة الأخرى، بتقييم أعمال تنفيذ السياسة الوطنيّة والإشراف عليها في ميدان ترقية المرفق العامّ والإدارة وتطويرهما. ومن

¹ -M C belmihoub, op cit p p, 15, 16.

أهمّ مهامه اقتراح التدابير والقواعد الزامية إلى تحسين تنظيم المرفق العامّ وسيره، قصد تكييفه مع التّطوّرات الاقتصاديّة والاجتماعيّة والتكنولوجيّة، ومع حاجات مستعمليه. إضافة إلى ترقية الابتكار والنّجاعة في مجال خدمات المرفق العام¹.

اهتمّت برامج الإصلاح الإداري بالهيكل الإداري للجهاز الإداري للدّولة، محاولةً تجاوز مظاهر تضخّمه وتوسّعه من خلال العديد من القوانين والمراسيم التّنفيذيّة:²

- تبسيط وتخفيف الجهاز الإداري للدّولة "المرسوم التّنفيذي رقم 168-65"؛
- تحسين شروط تنظيمه "المرسومين رقم 641-83، ورقم 104-84"؛
- وضع معايير تنظيميّة "المرسوم رقم 641-83"؛
- تحديد مخطّط تنظيمي "المرسوم رقم 104-84"؛
- تعزيز وتعميم استخدام التّقنيّات الحديثة لتنظيم الإدارة والخدمة العامّة "المراسيم التّنفيذيّة رقم 212-96، ورقم 381-13، ورقم 193-14"؛
- دراسة واقتراح المعايير العامّة التي تهدف إلى القضاء على ازدواجيّة المهام وضمان تكامل أنشطتها، إضافة لإجراءات تقرب الإدارة من المواطن عند تقديم الخدمات "المرسوم 104-84"؛
- الملاءمة بين الحاجة لتحقيق تنمية سوسيو-اقتصاديّة وتنظيم الجهاز الإداري للدّولة "المرسومين رقم 212-96، ورقم 192-03"؛

كما اهتمت سياسات الإصلاح الإداري في معظم نصوصها وقوانينها بالشكليّات والإجراءات الإداريّة من خلال السّعي لترشيدها وعقلنتها وتبسيطها:

- تبسيط المهام الإداريّة، وعقلنة الإجراءات "المرسوم رقم 42-82"؛
- تبسيط وتخفيف الإجراءات والشكليّات الإداريّة، خاصّة خلال المعاملة مع الجمهور "المرسومين رقم 641-83 ورقم 03-16"؛

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطيّة الشّعبية، الجريدة الرّسميّة رقم 02، 13 جانفي 2016، ص 13.

² -Essaid TAIBI, op cit, p 13.

واقع سياسات الإصلاح الإداري في الجزائر:

تعاقبت محاولات الإصلاح الإداري الشامل للجهاز الإداري في الجزائر مع تعاقب الحكومات منذ الاستقلال، نتيجة للوعي بخطورة الأمراض البيروقراطية التي يعاني منها، والتي تحول دون تنفيذ المشاريع والبرامج التنموية. غير أن تلك المحاولات الإصلاحية لم تحقق أهدافها نظرا لاستمرار نفس الممارسات الإدارية السلبية واستخدامها في تنفيذ سياسات الإصلاح الإداري في حدّ ذاتها، ويمكن إرجاع ذلك لمجموعة من الأسباب أهمها:

- غياب الاستمرارية في أنماط تسيير الجهاز الإداري الجزائري، نتيجة لغياب الاستقرار السياسي وتعاقب التشكيلات الحكومية التي يأتي كل منها بنمط وطاقم تسييري وإداري جديد لتنفيذ برامج وسياسات جديدة لا تراعي ما تم إنجازه والتخطيط له خلال فترات حكم الحكومات السابقة.
- مقاومة التغيير: تعتبر مقاومة التغيير من أهمّ التحدّيات التي تواجه عمليّات الإصلاح الإداري على مستوى الأجهزة الإداريّة المعنيّة بها. من أهمّ مصادرها:

قد تتشكّل حالة من المقاومة للتغييرات التي يتطلّبها الإصلاح الإداري، نتيجة الندرة في الموارد الضّرورية لإجراء عمليّات الإصلاح كالموارد الماليّة والبشريّة والعتاد والهيكل ، أو عدم كفايتها، أو صعوبة التّحصّل عليها من طرف السّلطات الوصيّة "كوزارة الماليّة، الوظيفة العموميّة" ¹...

صعوبة تكييف وتعديل الهيكل التنظيمي للجهاز أو الأجهزة الإداريّة المعنيّة بالإصلاح الإداري، وما يرتبط به من حركة نقل وتعيين كثيفة بالنسبة للموظّفين العموميين، وإعادة توزيع للمهام والصلاحيّات، خاصّة في ظلّ ما يميّز به التّنظيم الإداري الجزائري من غياب للمرونة.

قد يتكوّن لدى الموظّفين الإداريين شعور بالخوف مصدره الجهل بحثيات وإجراءات ومحتوى عمليّة الإصلاح، ومردّد ذلك نقص في عمليّة الإعلام والتّوعية بأهميّة تلك العمليّة وفوائدها على المناخ التّنظيمي ككلّ. إضافة إلى الرّغبة في المحافظة على الوضع الحاليّ الذي يوفّر للعديد من الموظّفين مجالا لاستغلال التّفوذ

¹ -Lakhdar Benazzi, les résistances au changement, revue IDARA₂ vol 13,n°1, 2003, p 130.

والصّلاحيّات وخدمة المصالح الشّخصيّة، وبالتالي فإنّهم يعتبرون عمليّات الإصلاح مصدرًا لتهديد مصالحهم.

كما قد يتكوّن سلوك مقاومة التّغيير كنتيجة لعدم التّقة في محتوى البرامج الإصلاحية واعتبارها بدون جدوى، أو كنتيجة لعدم الرّغبة في بذل جهود إضافية في التّكليف مع متطلّباتها، خاصّة من حيث جهود التّكوين والتّعليم بالنّسبة للموظّفين اللّذين سيطلّ الإصلاح وظائفهم ومهامهم.

— إنّ التّغيير الذي تقترحه برامج الإصلاح الإداري عموما صعب التّحقيق بالنّسبة للنّظم السّياسيّة المبنية على مركزيّة الدّولة ومؤسّساتها، نظرًا للتّكاليف السّياسيّة والاجتماعيّة التي يتطلّبها، وتهديده للمواقع والمناصب في مختلف مستويات التّنظيم. وبالتالي فإنّ تداعيّات هذا الوضع ستظهر في المدى البعيد، وستعرقل بصفة مباشرة أو غير مباشرة كلّ محاولات التّجديد والإصلاح في الجهاز الإداري الجزائري.¹

أهمّ انتقاد يمكن توجيهه لمسيرة الإصلاح الإداري في الجزائر هو افتقار المبادرات والمؤسّسات المتعلّقة بها للاستمراريّة والاستقرار نظرًا لحالة عدم الاستقرار التي تميّز التشكيلات الحكوميّة في الجزائر:²

- لم تستمرّ وزارة الإصلاح الإداري والوظيف العمومي التي أنشأت سنة 1964 سوى ستّة أشهر.
- اللجنة الوطنيّة للإصلاح الإداري التي أنشئت سنة 1983 لم تستمرّ سوى سنة واحدة.
- أمانة الدّولة للوظيف العمومي والإصلاح الإداري 1982 استمرّت لسنتين.
- لم تستمر لجنة إصلاح مهام وهيكل الدّولة التي أنشئت سنة 2000 سوى تسعة أشهر، ولم تحظى توصياتها بالاهتمام والتّنفيذ.
- أمّا وزارة إصلاح الخدمات العامّة 2013، فلم تستمرّ سوى ثمانية أشهر.

¹ -M.C Belmihoub, op cit, p05.

² -Essaid TAIBI, 50 ans de réforme administrative en Algérie, *Revue algérienne des politiques publiques*, n°9, février 2016, p 08.

وبالتالي، من غير الممكن توقّع تحقيق نتائج إيجابية وإنجازات واقعية من مؤسسات وهيكل إدارية لا يستمر نشاطها وصلاحياتها إلا لفترات ضيقة.

إنّ الفترات الضيقة التي تنشط خلالها الأجهزة الإدارية المكلفة بالإصلاح الإداري لا تسمح لها بتصميم سياسات إصلاح ووضع برامج تنفيذ وضمن تحقيق نتائج ميدانيا، نظرا لانتقالها من وصاية وزارة إلى أخرى، وتقلّتها في الهيكل التنظيمي الحكومي صعودًا ونزولًا. هذا يعرضها لتغيّر في الصلاحيات الممنوحة وفي المهام المسؤولة عن إنجازها، وفي تنظيم هيكلها.

يتأثر الإصلاح الإداري أيضا بتصوّر الرؤية التي وضع لأجلها، حيث يتمّ اعتباره أداة عندما يكون الهدف من الإصلاح الإداري هو تكيف الهيكل الإداري للدولة مع السياسات الحكومية. كما تأثر الإصلاح الإداري بالرؤية التنموية وضرورة تحقيق تنمية اقتصادية وبالتالي تمّ استخدامه لإحداث الإصلاحات الاقتصادية "المرسوم التنفيذي رقم 212-96" الضرورية لمواكبة حتميات الانفتاح الاقتصادي.¹

غالبا ما تُصبّ أهداف الإصلاح الإداري لصالح وخدمة الحكومة كأولوية حيث يعتبر مسألة داخلية تُعنى بالجهاز الإداري للدولة، لتكون خدمة الجماعات والمواطنين مسألة ثانوية.²

إصلاح الجماعات المحلية "البلدية والولاية":

حظيت الجماعات المحلية بالجزائر باهتمام السلطات المركزية منذ الاستقلال، من خلال النصوص القانونية والدساتير التي حدّدت إطارها القانوني والوظيفي، ووضّحت صلاحياتها ومسؤولياتها. كما مرّت الجماعات المحلية بمراحل تطوّر وإصلاح عديدة في محاولات لتكييفها مع تطوّر النظام السياسي الجزائري ومتطلّبات التسيير العمومي للإقليم الوطني.

ومن أهمّ دواعي إصلاح نظام الإدارة المحلية بالجزائر، تزايد مهام الدولة وتكفّلها بالعمل التنموي؛ الاتّساع الجغرافي والتفاوت الإقليمي؛ التحوّل السياسي الذي مرّت به الجزائر وضرورة تجسيد الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي.¹

¹ -Ibid, p 11.

² -Essaid TAIBI, op cite, p 12.

أهم محطات إصلاح الجماعات المحليّة بالجزائر:

أهم ما ميّز الإصلاح الإداري مباشرة بعد الاستقلال، قرار الإبقاء على الإطار القانوني الفرنسي، ما عدى ما يتناهى منه مع السيادة الوطنيّة للدولة الجزائرية، بموجب الأمر 62-157 المؤرخ في 31-12-1962. إضافة لإعادة تنظيم الحدود الإقليمية للبلديات وتقليص عددها من 1584 بلدية إلى 676 نظرا لشحّ الموارد الماليّة ونقص الإطارات الإداريّة، وذلك بموجب المرسوم رقم 63-189 الصادر في 16-05-1963.

أولى أوّل دستور 1963 للجمهورية الجزائرية أهميّة كبيرة للبلديّة، حيث اعتبرها المجموعة الإقليمية والإداريّة والاقتصاديّة والاجتماعيّة القاعدية في مادته التاسعة. غير أنّه ما لبث أن جُمّد وحلّ محلّه الميثاق الوطني الصادر سنة 1964 الذي أولاه نفس الأهميّة. وتمّ نشر أوّل نصّ قانوني مُتعلّق بتنظيم الجماعات المحليّة "بعد سنوات من النقاشات" بموجب الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18-01-1967.²

أهمّ ما ميّز هذا القانون هو تأثره بنموذجين قانونيين هما التّموذج الفرنسي والتّموذج اليوغسلافي. حيث استمدّ من التّموذج الفرنسي فكرة إطلاق اختصاص البلديات إضافة لبعض المسائل التّنظيميّة، أمّا النموذج اليوغسلافي فقد استمدّ منه الإيديولوجيّة الاشتراكيّة واعتماد نظام الحزب الواحد، إضافة لإعطاء الأولويّة في التّسيير للعمّال والفلاحين.³

تمّ استكمال النّظام القانوني للجماعات المحليّة بعد سنتين من خلال إصدار النّص القانوني المتعلّق بالولاية المتمثّل في الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 23-05-1969.

استمرّ الاهتمام بالجماعات المحليّة من خلال دستور سنة 1976 الذي اهتمّ بالبلديّة والولاية. حيث نصّت المادّة 36 منه على أنّ: "المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلديّة".

¹ - بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحليّة والماليّة المحليّة في الجزائر، مجلّة اقتصاديات شمال إفريقيا: العدد 04، ص 258.

² - اسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحليّة في النّظام الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، تخصّص تنظيم إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسيّة، جامعة الوادي، الجزائر، 2014، ص 43.

³ - عمّار بوضياف، شرح قانون البلديّة، مرجع سبق ذكره، ص 111.

خضع قانون البلدية للتعديل من خلال إصدار القانون رقم 81-09 الصادر في 04 جويلية 1981، وقد حمل القانون مجموعة من الإجراءات التي ترتقي بأداء البلدية وتفعيلها وتطوير دورها في سبيل استجابة أفضل لاحتياجات المواطنين.¹

كما خضع قانون الولاية بدوره للتعديل من خلال إصدار القانون رقم 81-02 الصادر في 14 فيفري 1982، المتضمّن التعديل الجديد للقانون الولائي.² منح هذا القانون للمجلس الشعبي الولائي صلاحيّات رقابية واسعة تحوّل له مراقبة كافة الأجهزة الإدارية والاقتصادية والتعاونيات والوحدات الاقتصادية التابعة للمؤسسات الاقتصادية الاشتراكية المتواجدة في إقليم الولاية.

التوجّه نحو اللامركزية وتعزيز الديمقراطية المحلية:

استجابةً للتحوّل السياسي الذي شهدته الجزائر والذي أسّس له دستور فيفري 1989، تمّ تكييف المنظومة القانونية الخاصة بتسيير الجماعات المحلية من خلال كلّ من قانون البلدية 90-08 وقانون الولاية 90-09 اللذين حملا آليات التحوّل نحو اللامركزية الإدارية، والديمقراطية المحلية التي تفسح للمواطنين مجال المشاركة في تسيير الشأن العام المحلي.

بالنسبة لقانون البلدية:

حاول قانون البلدية لسنة 1990 المحافظة على التوازن السياسي للمجلس الشعبي البلدي في ظلّ التعددية السياسية، غير أنّ المادة 55 منه والتي فتحت المجال أمام أعضاء المجلس الشعبي البلدي لسحب الثقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة توفّر نصاب ثلثي الأعضاء وإجماعهم على هذا القرار، أثّرت على استقرار العديد من المجالس الشعبية البلدية، وفتحت المجال للعديد من الصراعات ما أثّر على أداء البلديات وإيفائها بمهامها.³

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية عدد 27، الصادرة في 07 جويلية 1981، القانون رقم 81-09 المؤرخ في 04 جويلية 1981 المعدّل والمتمّم للأمر رقم 67-24 الصادر في 18 جانفي 1967 المتضمّن قانون البلدية، ص 917.

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية رقم 07 الصادرة في 17 فيفري 1981، القانون رقم 81-02 الصادر في 14 فيفري 1981 المعدّل والمتمّم للأمر رقم 69-38 الصادر في 23 ماي 1969 والمتضمّن قانون الولاية، ص 146.

³ - عمّار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سبق ذكره، ص 112.

هذا ما استدعى إجراء تعديل قانوني سنة 2005 من خلال الأمر رقم 05-03 الصادر في 18 جويلية 2005،¹ حيث تمّ المادة 34 المتعلقة بحلّ وتجديد المجلس الشعبي البلدي.

لم ترقى ممارسة الصّلاحيّات المحليّة ومجال المشاركة في تسيير الجماعات المحليّة للتطلّعات التي حملها هذا القانون نظرًا لحداثة تجربة الانفتاح السياسي في الجزائر، وافتقار الفواعل السياسيّة "نواب المجالس البلديّة، الأحزاب، ومنظمات المجتمع المدني" في المستويات المحليّة للخبرة التي تمكّنهم من تمثيل منتخبيهم. إضافةً إلى جملة من الأسباب والممارسات السّلبية على مستوى المجالس الشعبيّة البلديّة كطغيان العقليّة القبليّة على حساب روح المواطنة، واستحواذ جماعات المصالح والتّحالفات على التّسيير غير المباشر للمجلس الشعبي البلدي، وإهمال المنتخبين لمهامهم خاصّة المتعلقة بتسيير المرافق العامّة وتقديم الخدمات العموميّة، وضعف الاتّصال بالمواطنين. إضافةً لضعف مشاركة المواطنين وعدم اهتمامهم بالشأن العامّ المحليّ نظرًا لعدم التّرشّح الكافي لثقافة المشاركة.

كما ظهرت الحاجة لإحداث إصلاحات جديدة تزامنت مع تحسّن الوضع الأمني، مسّت محاورها كلًّا من قانون الانتخاب، تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة على المستويين المحليّ والوطني. ومن جهة أخرى تزايد المطالب الاجتماعيّة التي أرفقت بأعمال شغب والتي تزامنت مع أحداث "الربيع العربي".²

كلّ هذه الظروف دفعت صانع القرار لإحداث مجموعة من الإجراءات التي كان بعضها ظرفيًا، ترفيعيًا وسطحياً*، وكان بعضها جدّيًا وهو ما ميّز تعديل قانون الجماعات المحليّة وتوسيع مجالات الحرّيّة وإشراك المواطن في تسيير شأنه المحليّ على أوسع نطاق.

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطيّة الشعبيّة، الجريدة الرسميّة رقم 50، الصّادرة في 19 جويلية 2005، أمر رقم 05-03 المتّم للقانون رقم 90-08 المؤرّخ في 07 أفريل 1990 والمتعلّق بالبلديّة، ص 35.

² - اسماعيل فرنجيات، مرجع سبق ذكره، ص 51.

*كدليل على هذا الادّعاء نذكر طبيعة استجابة الحكومة لأعمال الشّغب التي شهدتها مختلف مناطق الوطن المناهية بتحسين المستوى المعيشي... حيث تمّ دعم أسعار السّكّر والزّيت في سبيل تخفيضها وجعلها في متناول المواطنين. إضافةً لإيقاف إجراءات التّطهير التجاريّ للتجارة الموازية وتجارة الجملة، ومحاربة التّهريب الضريبي، وإيقاف فرض المعاملة بالسّجلّ التجاري، الشراء بالفواتير، والموازنة المحاسبيّة... وغيرها من الإجراءات الترفيعيّة التي كانت تحدف إلى شراء السلم الاجتماعي، والحدّ من أعمال العنف التي بدأت في الانتشار.

Souhila H, le gouvernement plie sous la pression de la rue, **journal LIBERTE**, mercredi 02 Mars 2011, p03.

بالنسبة لقانون الولاية:¹

- تمّت مراجعة قانون الولاية في سبيل السّعي لمضاعفة صلاحيّات المجالس المحليّة المنتخبة وتمكينها من الوسائل البشرية والماديّة اللاّزمة لممارسة اختصاصاتها.
- مواجهة الولاية لمشاكل واختلالات يعود مصدرها للمنظومة التشريعيّة المتميّزة بوجود عدّة فراغات قانونيّة أدّت إلى خلط منتخبي المجالس في ممارسة صلاحيّاتهم، إضافة لتوالي التّغييرات على المستوى السياسي والاقتصادي والاجتماعي، ما جعل من الصّعب تفسير قانون الولاية وتطبيقه بما يتلاءم وينسجم مع طبيعة تلك التّحوّلات.
- ظهور نزعة لإعادة النّظر في ممارسات عدم التّركيز واللامركزيّة منذ سنة 1991، كالعودة إلى التّسيير الممركز بوضع صناديق وطنيّة خاصّة لتسيير عدّة مجالات "السّكن، التنمية الريفيّة والفلاحيّة..."، وإعادة مركزة بعض المرافق العموميّة.

قانون الجماعات المحليّة رقم 10-11 المتعلّق بالبلديّة، ورقم 07-12 المتعلّق بالولاية:

- بالنسبة لقانون البلديّة فقد تمّ اعتباره بمثابة مراجعة شاملة لأحكام تسيير وتنظيم البلديات، ووسيلة لتعزيز ممارسات الديمقراطيّة التشاركيّة المحليّة ضمن السياق الشّامل لإصلاح مهام وهيكل الدّولة، واستجابة لمتطلّبات التّسيير المحلّي الجديدة في ظلّ مطالب السّكان المتزايدة وتنامي وعيهم السياسي والاجتماعي.
- أمّا قانون الولاية، فقد تمّ من خلاله تلافي أهمّ الثّغرات التي ميّزت القانون السّابق، ومعالجة الاختلالات التي برزت طوال فترة العمل وفق مواده وتنظيماته، إضافة إلى تمكين الولاية وهيئاتها من القيام بدورها على أكمل وجه من خلال منحها المزيد من الصّلاحيّات.

الجماعات المحليّة كمجال لإرساء مقومات الحُكم الرّاشد:

المشاركة وتطبيقاتها في كلّ من الولاية والبلديّة:

¹ - عمّار بوضياف، شرح قانون الولاية، دار جُسور للنّشر والتّوزيع، الجزائر، 2012، ص ص، 128، 129.

يتم من خلال المشاركة تهيئة السُّبل والآليات المناسبة للمواطنين المحليين للمساهمة في عمليات صنع القرارات سواءً بطرق مباشرة أو عن طريق المجالس المنتخبة. وتعتبر الولاية وفق ما وضّحه شعارها الذي أقرّه قانون الولاية "بالشعب وإلى الشعب" مجالاً يساهم المواطنون عبره في تسيير شؤونهم العامة على المستوى الولائي عن طريق المجلس الولائي المنتخب الذي يمارس اختصاصات متنوّعة.

تبني المشرّع الجزائري منذ أول قانون ولاية 1969 مبدأ الانتخاب الكلي لأعضاء المجلس الولائي، وكذلك بالنسبة لقانون 1990 وقانون 2012 من خلال مادته 12.

كما تبني المشرّع الجزائري منذ صدور أول قانون بلدية 1967 مبدأ الانتخاب الكلي لأعضاء المجلس الشعبي البلدي، وكذلك الحال بالنسبة لقانون 1990، وقانون 2011 الذي خصّص بابه الثالث المعنون بـ "مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية" لتعزيز مبدأ المشاركة. وقد نصّت المادة 11 منه: "تشكل البلدية الإطار المؤسّساتي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري".

الشفافية وتطبيقاتها في الولاية والبلدية:

تعتبر الشفافية أحد أهمّ مقومات الحكم الرشيد فيما يخص قواعد وآليات تسيير الأجهزة المحلية والمرفقية، حيث يقصد بها حرية تدفق المعلومات وتوفيرها والحصول عليها، والعمل بطرق منفتحة بما يضمن الحفاظ على المصالح واتخاذ القرارات المناسبة في الوقت المناسب.

تمّ اعتماد هذا المبدأ في تسيير الإدارات المحلية وهذا على الرغم من مناقضته لواحدة من أقدم خصائص تسيير الإدارات العمومية وهو مبدأ السريّة، نظراً لما يوفّره هذا المبدأ من تعزيز لعلاقة الثقة بين المواطن ومؤسسات الدولة.¹

احتلّ مبدأ الشفافية مكانة مميّزة في قانون الولاية الجديد 2012، من خلال:

— المادة 18 التي فرضت إصاق جدول أعمال الدورة فور استدعاء المجلس الشعبي الولائي عند مدخل قاعة المداولات وفي أماكن الإصاق المخصّصة لإعلام الجمهور، ولاسيّما الإلكترونيّة منها، وفي مقرّ الولاية والبلديات التابعة لها.

¹ - عمّار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سبق ذكره، ص 186، 187.

- كما فرضت المادة 26 من نفس القانون أن تكون جلسات المجلس الشعبي الولائي علنية.
 - كما يمكننا أن نفهم من نصّ المادة 27: " يتولّى رئيس الجلسة ضبط المناقشات ويمكنه طرد أيّ شخص غير عضو بالمجلس يخلّ بحسن سير هذه المناقشات، بعد إنذاره"، أنّ المجال مفتوح لغير الأعضاء بمتابعة الجلسات العامة والعلنية.
 - كما أجازت المادة 32 من نفس القانون للمواطنين أصحاب المصالح الحقّ في الاطلاع في عين المكان على محاضر مداوات المجلس الشعبي الولائي والحصول على نسخة كاملة أو جزئية منها على نفقتهم.
 - ألزمت المادة 60 المكتب المؤقت بأن يلصق محضر النتائج النهائية لانتخابات الرئيس في كلّ من مقرّ الولاية والبلديات والملحقات الإدارية والمندوبيات البلدية.
- كما احتلّ مبدأ الشفافية مكانة مميّزة في قانون البلدية الجديد 2011 وورد تجسيده في العديد من المواد:
- حيث نصّت المادة 11 منه: " يتخذ المجلس الشعبي البلدي كلّ التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم، واستشاراتهم حول خيارات وألويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ويمكن في هذا المجال استخدام الوسائط الإعلامية المتاحة، كما يمكن للمجلس الشعبي البلدي عرض نشاطه السنوي أمام المواطنين".
 - أمّا المادة 14 منه فأقرت بإمكانية كلّ شخص الاطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية. إضافة لإمكانية الحصول على نسخة كلية أو جزئية منها على نفقته.
 - كما ألزمت المادة 22 من نفس القانون إلصاق مشروع جدول أعمال الاجتماعات عند مدخل قاعة المداوات وفي الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور بمجرد استدعاء أعضاء المجلس.
 - نصّت المادة 26 على أن تكون جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية ومفتوحة لمواطني البلدية ولكلّ مواطن معني بموضوع المداولة.
 - المادة 97 ربطت إمكانية تنفيذ قرارات المجلس الشعبي البلدي بإعلام المعنيين بها عن طريق النشر إذا كانت تتضمن أحكام عامة أو بعد إشعار فردي بأي وسيلة قانونية في الحالات الأخرى.

توسيع صلاحيّات الجماعات المحليّة:

تمّ من خلال المرسوم التنفيذي رقم 17-329 الصادر في نوفمبر 2017، منح الجماعات الإقليمية الجزائرية إمكانية إقامة علاقات تعاون لامركزي مع الجماعات الإقليمية الأجنبية. ويقصد بالتعاون اللامركزي في هذا السياق علاقات شراكة قائمة بموجب اتفاقية بين جماعة إقليمية جزائرية أو أكثر، وجماعة إقليمية أجنبية أو أكثر بهدف تحقيق مصلحة متبادلة في إطار صلاحيّاتهما المشتركة.¹

تأخذ علاقات الشراكة كلّ الأنشطة والمبادرات التي تساهم في دفع ودعم حركة التنمية المحليّة، تحسين الإطار المعيشي للمواطنين، ترقية تبادل الخبرات والمهارات بين الجماعات الإقليمية المتعاقدة، المساهمة في تلبية حاجات ومطالب الساكنة ذات الأولوية، تمتين الصداقة بين الشعوب وتعزيز الديمقراطية التساهمية واللامركزيّة والحكامة المحليّة.² وقد حدّدت المادة 12 من نفس المرسوم الميادين التي يجب أن تندرج ضمنها كلّ مشاريع الشراكة التي يتمّ إبرامها.

فتح هذا القانون المجال أمام الجماعات المحليّة لممارسة اختصاصها التّنموي المحليّ من خلال سعيها لإبرام صفقات في هذا المجال، غير أنّ نفس القانون يحمل العديد من المواد التي تحدّد من حرية ممارسة هذا الاختصاص وتحدّد من صلاحيّاتها في اتّخاذ قرار إبرام الصفقات.

حدود حرية الإدارة اللامركزيّة في ممارسة مهامها:

على الرّغم من الصّلاحيّات الواسعة التي وفّرتها النصوص القانونيّة الحديثة المنظّمة لنشاط الأجهزة الإداريّة اللامركزيّة "البلديّة والولاية"، إلّا أنّها تواجه في الميدان والممارسة العديد من العوامل التي تحدّد من حريّتها وصلاحيّاتها في تنفيذ مهامها، سواء بصفة مباشرة أو غير مباشرة:

— **عوامل تنظيميّة:** على الرّغم من الصّلاحيّات الواسعة والوسائل والدّم الماليّة الممنوحة للأجهزة الإداريّة اللامركزيّة في سبيل إيفائها بمهامها وتحقيق المصلحة العامّة على المستوى المحليّ، إلّا أنّ الإدارة المركزيّة تمتلك من النّفوذ ما يمكنها من التّحكم في نشاط الأجهزة الإداريّة اللامركزيّة عبر

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 68، 28 نوفمبر 2017، ص 04.

² - المرجع نفسه، ص 05.

ممارسة حق التخطيط والتنظيم والتوجيه والإشراف والرقابة، وذلك بحجة أنّها تعبّر عن السلطة السيادية للدولة وتسعى للمحافظة على وحدتها الترابية، وضمان تحقيق المصلحة العامة التي تمتلك صلاحية تقديرها وتحديدتها.¹

— **عوامل قانونية:** أهمها احتفاظ الإدارة المركزية بسلطة إصدار النصوص التنظيمية حيث توجه الإدارة اللامركزية خلال عملية التنفيذ. إضافة للوصاية الإدارية التي يمكن أن تواجهها الإدارة اللامركزية خلال تنفيذ مهامها. وإمكانية حلول الأجهزة المركزية محل الأجهزة اللامركزية في ممارسة الصلاحيات وتنفيذ السياسات.

الوصاية الإدارية على الأجهزة اللامركزية "الولاية والبلدية":

تعرف الوصاية الإدارية بأنها مجموع السلطات التي يقرها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم قصد حماية المصلحة العامة.² من أهم مظاهر ممارسة الوصاية الإدارية قدرة الأجهزة الإدارية المركزية المخولة إحداث آثار قانونية من خلال التصديق أو الرّفص أو الإلغاء، أو التوقيف أو الإقالة، أو الإقصاء. والحلول أو الحلّ بالنسبة للهيئة اللامركزية.

الوصاية لإدارية هي سلطة إشراف ورقابة السلطة المركزية على السلطات المحلية الممنوحة لها بنص قانوني يحدد نطاقها.

من أهم الصلاحيات التي تقع ضمن ممارسة الوصاية الإدارية:³

— الاحتفاظ بحق تعيين بعض أعضاء هيئات الإدارة المحلية، وحق إيقاف وعزل الأعضاء، وحق وقف أو حل المجالس المنتخبة، وفق أحكام القانون.

¹ - داود ابراهيم، علاقة إدارة عدم التركيز بالإدارة اللامركزية، أطروحة دكتوراه في الحقوق، القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، 2012، ص ص 183، 187.

² - عمّار عوابدي، دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص 160.

³ - محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري تنظيم الإدارة، نشاط الإدارة، وسائل الإدارة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2006، ص 45.

- التصديق على قرارات السلطة المحلية، والقصد منها إقامة رقابة على القرارات المتخذة. حيث أن نفاذ القرار " لا تكوينه " يبقى موقوفاً على تصديق السلطة الوصائية.
- إلغاء قرارات السلطة المحليّة.
- حلول السلطة المركزيّة محلّ السلطات المحليّة في مباشرة اختصاصاتها التي امتنعت هذه الأخيرة عن ممارستها، وهنا يجب على السلطة المركزيّة الالتزام خلال ممارسة هذا الاختصاص **بالحالات المحدّدة قانوناً**، حيث أنّ كلّ ما سيصدر عن السلطة المركزيّة في هذه الحالة سيكون منسوباً للسلطة المحليّة التي تمّ الحلّ محلّها.

المطلب الثاني: حرية الصحافة كعامل رقابي ضدّ ممارسات الفساد السياسي

هناك العديد من آليات ضبط الفساد التي يمكن أن تساهم مؤسسات الدولة الرسمية وغير الرسمية في ترسيخها. يمكن تصنيفها إلى هيئات مراقبة أفقيّة تعمل على مراقبة ومساءلة المسؤولين الحكوميين، إضافة للمساءلة العموديّة التي تعتمد على نشاط وفعاليّة المجتمع المدني، وقيم المقاربة التشاركيّة، إضافة لفتح المجال أمام حرية الصحافة والإعلام وما يلعبه من دور رقابي نقدي. سنقوم فيما يلي من بإبراز الدور الرقابي الذي يمكن أن تلعبه الصحافة الحرّة على المسؤولين الحكوميين وممارساتهم.

مفهوم الصحافة: الصحافة هي وسيلة إعلام كتابية يتم من خلالها ضمان الاتصال اليومي

بالجمهور، وتهدف إلى نقل الخبر والرأي والتحليل، أو الصورة إلى القارئ عبر الجرائد اليومية أو الدورية.¹

وتعرف أيضاً بأنها صناعة إصدار الصحف، من خلال استقاء الأنباء ونشر المقالات بهدف الإعلام

ونشر الرأي والتّعليم والتّسلية، كما تعتبر وسيطاً يتم من خلاله تبادل الآراء والأفكار بين أفراد المجتمع، وبين

¹ - سعدى محمد الخطيب، العوائق أمام حرية الصحافة في العالم العربي، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2008، ص 17.

الحكّام والمحكومين في الدّول الديمقراطية، فضلا عن أنّها من أهم وسائل توجيه الرأي العام.¹ كما تعتبر وسيلة فعالة لممارسة الرقابة على أعمال الحكومة.²

حرية الصحافة:

قبل قيامنا بتحديد مفهوم حرية الصحافة، يجب الإشارة إلى أنّنا لا نريد بمفهوم الحرية هنا الإشارة إلى تلك الحرية المطلقة التي يغيب معها أي قانون منظّم، أو أيّ حدّ يفصل بين الحقوق والواجبات والمسؤوليات. بحكم أنّ هذا المعنى الذي ينادي به بعض المفكرين، من شأنه في رأينا التسيّب في حالة من الفوضى والتجاوزات، وإمكانية التعدي على حقوق الآخرين وتهديد الحرية الشخصية للأفراد والمصلحة العامة للمجتمع والأخلاق والقيم الاجتماعية. حيث يقول المفسر القانوني الإنجليزي وليام بلاكستون في هذا الإطار "أنه على الرغم من كون حرية الصحافة ضرورية لطبيعة الدولة الحرّة، فمن الممكن والواجب وضع حدود لها"³.

وبالتالي، يمكن القول أنّ مفهوم حرية الصحافة يتضمن مفارقتين ينبغي تحقيق التوازن بينهما لكي لا يفقد كل من المفهوم والممارسة لهذا النشاط خصائصه وأهميته ودوره، وهما: ضرورة توفير الحرية اللّازمة للصحفي لممارسة مهنة الصحافة، ضرورة وضع الآليات والوسائل والأطر القانونية التي تضمن عدم استخدام الصحفي لصلاحيّاته وحرّيّاته كأداة تطلّ حقوق الأفراد وتعدي على حرّيّاتهم.

¹ - ذهبية سيدهم، الأساليب الإقناعية في الصحافة المكتوبة دراسة تحليلية للمضامين الصحية في جريدة الخبر، دراسة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في علم الاجتماع، تخصص تنمية، قسم علم الاجتماع والديمقراطية، كلية العلوم الإنسانية و العلوم الاجتماعية، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2005، ص15.

² - المرجع نفسه، ص22.

³ - نبيل صقر، جرائم الصحافة في التشريع الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، ص13.

تعريف حرية الصحافة: تعرف حرية الصحافة بأنها بصورة عامة حق الفرد في التعبير عن آرائه وعقائده بواسطة المطبوعات بمختلف أشكالها، دون خضوع هذه المطبوعات إلى إجازة أو رقابة سابقة، مع مسؤولية مؤلفيها مدنيا وجنائيا.¹

وتعتبر حرية الصحافة أحد نتائج الحق في الاتصال والحق في حرية التعبير والحق في تداول المعلومات، والتي تعتبر حقا من حقوق الإنسان. حيث تم إقراره من طرف الجمعية العامة للأمم المتحدة في 10 كانون الأول 1948 في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان: حيث نصت المادة 19 من الإعلان: " لكل شخص الحق في حرية الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحق حرية اعتناق الآراء دون أي تدخل، واستقاء الأنباء والأفكار وتلقيها بأي وسيلة كانت دون التقييد بالحدود الجغرافية."

كما ترتبط حرية الصحافة بالحق في نشر الأخبار، ويقصد به الحق في إعلام الجماهير بما يحدث في المجتمع، بالإضافة لتمكين السلطات العامة من إبلاغ الجماهير بما تود أن يعلموه من أمور الحكم والإدارة. وهذا من شأنه تدعيم أسس الديمقراطية في المجتمعات وإتاحة الفرصة للرقابة على العمل العام والسلطات القائمة به.

أهمية توفر الحرية لممارسة الرقابة على النشاط السياسي:

- تكمن أهمية توفر الحرية في أنها تمكن الصحافة من ممارسة حقها في نقد السلطة والنظام الحاكم بكل موضوعية ومحاربة الفساد وكشفه وحماية حقوق المواطنين، دون أن يخشى ممارستها من إجراءات جائرة تقوّض هذا الحق.
- كما تساهم الصحافة الحرة في القيام بالتحقيقات والبحث عن الحقائق، ومراقبة أداء القوى السياسية والاقتصادية والسلطات التنفيذية.

¹ - أحلام باي، معوقات حرية الصحافة في الجزائر، دراسة ميدانية بمؤسسات صحفية بمدينة قسنطينة، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماجستير تخصص وسائل الإعلام والمجتمع، قسم علوم الإعلام والاتصال، كلية العلوم الإنسانية و العلوم الاجتماعية، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، 2006-2007، ص14

- إنّ تمتّع الصحافة بالحرية كفيل بتقليص حجم التضليل الإعلامي والمغرض، وتعزيز المصدقية والشفافية في نقل المعلومات ونشرها للجمهور، وبالتالي كسب عدد كبير من القراء، خاصة في ظل المنافسة الشديدة التي يشهدها المجال الإعلامي عموماً على الصعيد العالمي.
- من شأن توفّر حرية الصحافة تشجيع إدارة النقاش الحرّ في المجتمع بين جميع القوى والتوجهات والأفكار. ممّا يساهم في تقاربها وتفاهمها وتعزيز إمكانية التعايش بينها، والقدرة على إيجاد الحلول للقضايا المشتركة بينها.¹
- توفر صحافة حرّة من شأنه المساعدة في عملية صنع القرار السياسي، وذلك من خلال قدرتها على جعل صانع القرار وسياسته تحظى بشعبية (أو تفقدها) وسط الجمهور المستهدف من السياسة، بالإضافة لتمكّن صانع القرار من التعرف على ردود الأفعال وطبيعة الاستجابة لقراراته من خلال ما تنشره الصحف.
- تعزيز الشفافية: الشفافية مفهوم يطلق على ما يمكن استيعابه بسهولة وفهمه، أو ما يمكن استيضاحه بسهولة واكتشافه. وهو مفهوم تمّ استخدامه من قبل المؤسسات الدوليّة المهتمّة بمكافحة الفساد عبر العالم. يعرّف هذا المفهوم على ضرورة إطلاع الجماهير بمحتوى السياسات العامّة ومنهجها، وتعريفهم بكيفية إدارة الدولة، والحدّ من الضبابيّة والسياسات غير المعلنة.²
- وتعتبر آلية الكشف عن الفساد بأن يكون الإعلام والإعلان من جانب الدولة عن أنشطتها كافة في التخطيط والتنفيذ، حيث تتطلّب الانفتاح على الجمهور فيما يتعلّق بهيكل ووظائف القطاع العمومي.³ إضافة لتوفير معلومات دقيقة وتوثيقها وفسح المجال للجمهور للاطلاع عليها بسهولة ومرونة، ومن شأن هذه الممارسة محاصرة الفساد وبناء علاقة ثقة ومصداقية بين الجمهور ومؤسسات الدولة.

¹ - عيسى عبد الباقي، الصحافة والإصلاح السياسي دراسة في تحليل الخطاب، ط1، دار العلوم للنشر، القاهرة، 2009، ص68.

² - أمين عواد المشاقبة، مرجع سبق ذكره، ص 61.

³ - أحمد شليبي، الفساد السياسي، مرجع سبق ذكره، ص71.

التنمية السياسية كبديل للحدّ من ممارسات الفساد السياسي:

خضع مفهوم التنمية لمراحل تطوّر عديدة قام خلالها المفكّرون بإدماج أبعاد جديدة كالبعد الإنساني والبعد السياسي.

خضع البعد السياسي للتنمية للدراسة والتحليل من طرف العديد من الباحثين في شكل شقين اثنين. الشق الأول يتمثل في زيادة فعالية وقدرة الدولة على توجيه مجالات النشاط الإنساني داخل حدودها، أمّا الشق الثاني فيتمثل في إتاحة أكبر قدر ممكن من الحريّات للمواطنين للمشاركة في توجيه السياسة العامة. وبالتالي فإن تفعيل هذين الشقين سيؤدي إلى وضع حدّ لمظاهر وممارسات الفساد السياسي.¹

أهمية التنمية السياسيّة:

أولاً: تعزيز المشاركة السياسيّة

تناسب المشاركة السياسية بشكل عكسيّ مع الفساد، حيث كلّما توفرت فرص مشاركة المواطنين في العمليات السياسية كالانتخابات وممارسة الرقابة من خلال المجالس التمثيلية التعددية كلّما ساهم ذلك في التضييق على ممارسات الفساد.

تنتج أزمة المشاركة السياسيّة عن عدم إفساح المجال أمام المواطنين للمشاركة في تسيير الشأن العامّ والمساهمة في الحياة العامّة عبر المشاركة في التّخاذ القرارات السياسيّة، واختيار المسؤولين الحكوميين، نظرًا لغياب المؤسسات القادرة على استيعاب وتنظيم تلك القوى الرّاغبة في المشاركة في الفعل السياسي.²

علاقة التنمية السياسيّة بالجهاز الإداري:

يعكس الجهاز الإداري واقع التنمية السياسيّة في المجتمع، حيث يعتبر مجالاً لممارسة القيم الثقافيّة والسياسيّة، كما يعكس مستوى الوعي السياسي. وبالتالي يمكن اعتبار الجهاز الإداري مؤشراً يُقاس من

1- المرجع نفسه، ص ص 241، 242 .

2 - بومدين طاشمة، دراسات في التنمية السياسيّة في بلدان الجنوب، مرجع سبق ذكره، ص 93.

خلاله مستوى التنمية السياسيّة في مجتمع ما. وهنا يبرز دور علم النفس الاجتماعي وعلم الاجتماع في تحليل وتفسير تلك الممارسات على مستوى الجهاز الإداري وطبيعة تأثيرها على حركيته.

ضرورة تلاؤم وتناغم ثقافة مؤسسات الجهاز الإداري التي تطبع وتحدّد حركيته وهيكله التنظيمي وعلاقته الاتّصاليّة التفاعليّة بمحيط نشاطه، مع الثقافة والقيم الاجتماعيّة والسياسيّة السائدة لضمان التناغم بينهما وتفادي جمود الإدارة واغترابها عن واقعها. حيث أنّ تحقيق التوافق بين الإطار الثقافي للمجتمع والمؤسسات السياسيّة القائمة فيه يعتبر شرطاً ضرورياً في عمليّة التنمية السياسيّة وتحقيق الاستقرار السياسي.¹

المطلب الثالث: إرساء أسس الحكومة الإلكترونيّة في الجزائر وأثره على الجهاز الإداري

يحملنا مصطلح الحكومة الإلكترونيّة للتفكير حول مدى انفتاح المؤسسات الحكومية وأجهزة الإدارة العامة لبيئة نشاطهم، وتكيفهم مع متغيّراتها، ومرونة استجابتهم لما تفرضه عليهم معطياتها. وهذا يعكس النقلة النوعية التي شهدتها الإدارة العامة من نموذجها الكلاسيكي إلى النموذج الحديث.

يتعدّى التوجّه نحو الحكومة الإلكترونيّة مجرد توظيف التقنيّات التكنولوجيّة في العمل الحكومي والإداري، إلى استغلالها بما يخدم تكامل البيانات والمعلومات بين مؤسسات الحكومة ووحدات الجهاز الإداري للدولة. واستخدامها في توجيه السياسات والبرامج التنفيذيّة بما يخدم تحقيق أهداف السياسات العامّة، وتوفير المرونة اللازمّة للاستجابة للمتغيّرات والتحدّيات البيئيّة الداخليّة والخارجيّة، وضمان جودة المخرجات وسلامة عمليّات التنفيذ.

تمّ تقديم العديد من التعاريف لمفهوم الحكومة الإلكترونيّة سواء من قبل الباحثين أو المؤسسات والهيئات الدوليّة. وقد أجمعت كلّها على الدور الإيجابي لتوظيف التقنيّات الإلكترونيّة والتكنولوجيات الحديثة في المنظومة الحكوميّة ككل، وأجهزتها الإداريّة، من خلال تعزيز العلاقة التفاعليّة والاتّصاليّة بينها وبين جمهورها المستهدف من خدماتها وسياساتها، وزيادة فعالية تنفيذ السياسات العامّة، وهذا ما سنحاول توضيحه آتياً.

¹ - المرجع نفسه، ص 110.

مفهوم الحكومة الإلكترونية:

عرّف البنك الدولي الحكومة الإلكترونية بأنها: "استخدام تكنولوجيا المعلومات وتكنولوجيا الاتصال من أجل زيادة كفاءة وفعالية، شفافية ومساءلة الحكومة فيما تقدّمه من خدمات للمواطن ومجتمع الأعمال."

أما منظّمة الأمم المتحدة فقد عرّفت الحكومة الإلكترونية بأنها "استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لزيادة القيمة والمنفعة العامة لما تقوم به الحكومة من مهام وأعمال. حيث تعمل على تحويل أساليب العمل وعلاقاته داخل المؤسسات الحكوميّة، أو في تفاعلها مع بعضها، أو مع الأفراد خارجها من خلال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات."¹

كما تعرّف بأنها شكل من أشكال الأعمال الإلكترونية E-Business الذي يشير إلى العمليّات والمهاكل التي تتفق مع إمداد الخدمات الإلكترونية للمواطنين ومؤسسات الأعمال على حدّ سواء.²

يتطلّب التّوصّل لإرساء حكومة إلكترونيّة تكامل أربعة أقسام من التّحوّلات الإلكترونيّة تمسّ كُلاً من: الخدمات العامّة الإلكترونيّة؛ الديمقراطيّة الإلكترونيّة من خلال توفير "أنظمة الاقتراع الإلكترونيّة، الشّفافيّة والثّقة الإلكترونيّة، المشاركة الديمقراطيّة الإلكترونيّة؛ التجارة الحكوميّة الإلكترونيّة، الإدارة الإلكترونيّة."³

من خلال التعاريف التي أوردناها يمكن الخروج بأهم المبادئ التي تقوم عليها الحكومة الإلكترونية:

- بنية تحتيّة تكنولوجيّة قويّة وآمنة، وتوفير العتاد اللازم لعمليّة التّحوّل؛
- الاستفادة من تكنولوجيات الإعلام والاتصال في العمل الحكومي؛

¹ - نسرين بجياوي، مدخل سياسي لمبادرات الحكامة الإلكترونيّة في الدّول العربيّة، المجلّة الجزائريّة للدراسات السياسيّة، العدد 07، جوان 2017، ص 283.

² - سحر قدوري الرّفاعي، الحكومة الإلكترونية وسبل تطبيقها : مدخل استراتيجي، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد 07، ب س ن، ص 308.

³ - صدام الخمايسة، الحكومة الإلكترونيّة الطّريق نحو الإصلاح الإداري، عالم الكتب الحديث للنشر والتّوزيع، الأردن، 2013، ص 67.

- السعي التدريجي لإعادة بناء منظومة حكوميّة على أسس حديثة ذات بعد تكنولوجي؛
 - الارتقاء بمستوى ونوعية الخدمات العموميّة، وتحقيق الصّالح العام؛
 - ضرورة تعاون ومشاركة مختلف الأطراف " حكومة، مواطنين، قطاع الأعمال، مجتمع مدني، " لإنجاح المشروع؛
 - التدرّج في عمليّة تحوّل الحكومة من حكومة تقليديّة إلى حكومة إلكترونيّة، عبر المرور بمراحل تحوّل قد تميّز بالبطء.
- من بين أهم التقنيات الإلكترونية التي تستفيد الأجهزة الإداريّة منها في إطار مشروع الحكومة الإلكترونيّة:¹
- نظم المعلومات الإداريّة التي يصممها مختصّون بما يتوافق والمهام التي تؤديها كلّ وحدة إداريّة؛
 - تقنيّات الأرشفة الإلكترونيّة: حيث تسهّل هذه التقنيّة على الوحدات الإداريّة الرّجوع لوثائق الأرشفة بسهولة ومرونة، واستخراج المعلومات التي تحتاجها، واستخدامها في مختلف العمليات الإداريّة الأخرى؛
 - تقنيّات تعتمد على شبكة الأنترنت وهي متعدّدة ومتنوّعة، أبسطها القيام بعمليات الاتصال، وأكثرها تطوّرًا استخدام نظم إدارة المحتويات، البوابات، تصميم المواقع، محرّكات البحث، واجهات الاستخدام التّفاعليّة، وغيرها.

أسس وعوامل إرساء حكومة إلكترونيّة:

- الإدارة الإلكترونيّة
- البنى التّحتيّة
- التّرسنة القانونيّة
- التّكوين والتّعليم المستمرّ

¹ - إلياس شاهد، الحاج عرابة، عبد التّعيم دفرور، تقييم تجربة الحكومة الإلكترونيّة في الجزائر، المجلّة الجزائريّة للدراسات المحاسبيّة والماليّة، العدد 03، 2016، ص128.

أثار تطبيق مبادئ الحكومة الإلكترونية على الجهاز الإداري للدولة:

- يساهم تطبيق مبادئ الحكومة الإلكترونية على مستوى المؤسسات الحكومية والأجهزة الإدارية التابعة لها وما توفّره من " إدارة بدون أوراق، إدارة عن بعد، إدارة بالزّمن المفتوح، إدارة بلا تنظيمات جامدة..."¹، في زيادة فعالية الإجراءات التنفيذية والأنظمة التسييرية الداخليّة. حيث توفّر عمليّة أتمتة الإدارات العامّة الدقة والسرعة في إدخال وتقييد البيانات ومعالجتها وتحويلها إلى معلومات تساهم بفعاليّة في العمليّات الاتّصاليّة الداخليّة والخارجيّة، ولهذا دور إيجابي في الرّفيع من رشد القرارات الإداريّة المتّخذة.
- إضافة لتفعيل الاتّصال بين مختلف الوحدات الإداريّة من خلال مساهمتها في إنشاء هيكل تنظيمي مرن وفّعال يرفع من سرعة ودقّة انتقال الأوامر، التّعليمات والقرارات الإداريّة بين مختلف الوحدات الإداريّة المكوّنة له.
- ضمان السرعة في استقبال المعلومات الواردة من عملية التّغذية الرّاجعة نحو الأجهزة المركزيّة، وهذا ما يساهم في تفعيل متابعة التّنفيد والرّقابة المستمرّة لعمليّاته ونتائجه، ولهذا تأثير إيجابي على عمليّة اتّخاذ القرار في المستوى المركزي أيضا.
- تساهم تطبيقات الحكومة الإلكترونية في إشراك الأجهزة الإداريّة اللامركزيّة وموظفي الميدان في تصميم السياسات العامّة ووضع الخطط الاستراتيجية والخطط التنفيذية، من خلال تفعيلها لمبدأ المشاركة وتوسيع نطاقه، إضافة للسرعة في تشخيص المشاكل التّنفذيّة في الميدان بفضل السرعة في نقل وتحصيل المعلومات. ومن جهة أخرى، إكساب الأجهزة الإداريّة قدرة على محاكاة الواقع من خلال التّمدجة الواقعيّة التي تعتمد على نظم المعلومات الإلكترونيّة.²
- تسهيل إجراءات العمل الحكومي من خلال المساهمة في تعزيز علاقتها المتبادلة بين المواطنين وقطاع الأعمال والمستهدفين من سياساتها وخدماتها على العموم. ولهذا أثر إيجابي خاصة من حيث

¹ - عيسات عيني، التوجّه نحو الإدارة الإلكترونيّة في الجزائر من خلال مشروع الجزائر الإلكترونيّة 2013، المجلّة الجزائريّة للدراسات السياسيّة، العدد 08، ديسمبر 2017، ص84.

² - سلمى عشبة عبد العزيز، الإدارة الإلكترونيّة: مدخل متكامل لتميز أداء الإدارة العامّة، المجلّة الجزائريّة للأمن والتّسمية: العدد 13، جويلية 2018، ص 80.

الإعلام والتوعّية بأهميّة سياسة أو برنامج حكومي ما والعمل على استقطاب أكبر عدد من المستهدفين منه.

— كما أنّ التقنيّات التي تقوم عليها الحكومة الإلكترونيّة تساهم في توصيل الخدمات للجمهور المستهدف منها بدلا من تنقله هو إليها "تقريب الإدارة من المواطن".¹

— تقليص تكاليف التنفيذ وترشيد الإنفاق وتفاذي الهدر في الموارد الماليّة والمادّيّة، إضافة لتقليص الفترة الزمنية التي يتطلبها إنجاز مختلف المعاملات الإدارية وتقديم مختلف الخدمات العموميّة.

— الحدّ من مظاهر البيروقراطيّة وممارساتها.

— لتطبيق مبادئ الحكومة الإلكترونيّة أثر إيجابي في الحدّ من بعض ممارسات الفساد الإداري.

فالاتّباع على التقنيّات الإلكترونيّة خلال تقديم الخدمات العمومية يساهم في توفير المساواة من حيث نوعية الخدمات المقدّمة والمدة الزمنية المستغرقة لتقديمها لجميع طالبيها من المواطنين دون تمييز أو محاباة. وهذا يحدّ أيضا من استغلال المناصب الإداريّة وصلاحيّاتها في طلب الرّشوة مقابل تقديم الخدمة، كما يوفّر عنصر الشفافيّة في الحصول على المعلومات.

— يساهم الاعتماد على التقنيّات الرقمية وتكنولوجيات الاتّصال في الإعلان عن الوظائف العموميّة ودراسة ملفّات المترشّحين في تفعيل مبدأ وضع الرجل المناسب في المكان المناسب من خلال ما توفّره من فرص متكافئة للتنافس على المناصب الإداريّة العموميّة، ومبدأ الحياد والموضوعيّة في اختيار أكفأ المترشّحين وأنسبهم لشغل الوظيفة العموميّة.²

— تحسين نوعيّة الخدمات المقدّمة وتقريبها من المواطن. حيث يتم توفير العديد من التكاليف الإداريّة والوقت والجهد المبذول لتقديمها. إضافة لتوفير عناء التنقل لطالب الخدمة وتقليص الوقت المستغرق للحصول عليها، وذلك من خلال إمكانيّة الحصول عليها عن بعد عبر الاتّصال بشبكة الأنترنت والولوج لموقع الإدارة أو المرفق المعني، وإتمام إجراءات الحصول على الخدمة عبر الموقع الإلكتروني.

— تساهم تطبيقات الحكومة الإلكترونيّة في الرفع من فعاليّة الموظف العام من خلال نقل المهام الروتينية المتكررة للتكنولوجيا وتركيزه على المهام الأعلى قيمة التي تتطلّب جهد فكري إبداعي.

¹ - نسرين بجاوي، مدخل سياسي لمبادرات الحكامة الإلكترونيّة في الدّول العربيّة، مرجع سبق ذكره، ص 285.

² - سلمى عشبة عبد العزيز، مرجع سبق ذكره، ص 81

- تظهر مقوّمات فعالية الحكومة الإلكترونية وعوامل مساهمتها الإيجابية في تنفيذ السياسات العامة عبر ما تحتوي عليه من محتوى معلوماتي يغطّي كافة استعلامات الجمهور المستهدف من السياسة أو الخدمة العمومية، ويسهل من جهة أخرى تواصل الأجهزة الإدارية مع جماهيرها المستهدفة، والتزوّد بمختلف المعلومات والبيانات اللازمة لتصميم وتنفيذ البرامج التنفيذية. ومحتوى خدمي يوفّر مختلف الخدمات للمواطنين وقطاع الأعمال والأجهزة الإدارية. ومحتوى اتّصالي يتيح التّواصل الفعّال والمرن بين الحكومة ومختلف شركائها في تنفيذ السياسات العامة وتسيير الشّأن العام.¹
- تعتبر الأنترنت والمواقع الإلكترونية أفضل وسيلة للتعبئة الاجتماعية وللاحتواء الاجتماعي، ويقصد بهذا الأخير توفير فضاء لتبادل المعلومات لجميع الشّرائح الاجتماعية ما يوسّع من فرص إبرام الصفقات وإجراء المعاملات وتوفير مجال لالتقاء البائعين بالمشتريين وطالبي الخدمات. وبالتالي فإنّ تقنيّات الأنترنت وخدماتها تساهم في تذليل الحواجز المرتبطة بتوفّر المعلومات والوصول إليها، وتزيد من كفاءة السّوق، وتساهم في توسيع الأسواق وخلق أخرى جديدة.²

لمحة عن تجربة الجزائر في مسار إرساء مقوّمات إنشاء حكومة إلكترونية:

بادرت الجزائر بتسطير برنامج حكومي يستهدف عصنة ورقمنة العديد من المجالات، وذلك في إطار سياساتها الرّامية للارتقاء بتقديم الخدمات العمومية. حيث انطلقت مبادراتها بمشروع المواطن الإلكتروني الذي تبنته وزارة الدّاخلية والجماعات المحليّة، وهو مشروع اختصار أرفيف كلّ مواطن في رقم واحد مدى الحياة³ « le numéro d'identification national unique » : le NIN، يتمّ من خلاله استخراج مختلف الوثائق الإداريّة وفق نظام إلكتروني في مدّة قياسية لا تتجاوز 30 ثانية.

كما مسّت هذه الإصلاحات قطاع العدالة من خلال رقمنة عمليّة إصدار الوثائق الإداريّة الخاصّة به كشهادة الجنسيّة وشهادة السّوابق العدليّة، وكنتيجة لهذا الإجراء أصبح بإمكان المواطن الجزائري استخراج هذه الوثائق من أي منطقة من مناطق الوطن خلال مدّة جدّ قصيرة مقارنة بإجراءات الاستخراج السابقة.

¹ - نسرين مجايوي، مدخل سياسي لمبادرات الحكامة الإلكترونية في الدّول العربية، مرجع سبق ذكره، ص 285.

² - مجموعة البنك الدّولي، العوائد الرّقميّة: عرض عام، تقرير عن التنمية في العالم، 2016، ص ص 11، 12.

³ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطيّة الشّعبيّة، الجريدة الرّسميّة رقم 54 الصّادرة في 19 سبتمبر 2010، المرسوم التّفيذي رقم 10-210 المتضمّن إحداث الرّقم التعريفي الوطني الوحيد، ص 04.

نظرا لما للقطاع الاقتصادي والتجاري من أولوية في إطار سياسة عصرنّة المرافق العامّة والخدمات العموميّة التي باشرتها الجزائر استفاد قطاع التجارة من إجراءات العصرنّة والرّقمنة لصالح متعامليه كخطوة للعمل على تطوير مناخ الأعمال في الجزائر، من خلال تهيئة قاعدية تساهم في تسهيل المعاملات التجارية بالتنسيق مع الإدارات المعنية، وذلك عبر إطلاق مشروع السّجل التجاري الرّقمي.

يعتبر مشروع السّجل التجاري الإلكتروني أحد بنود برنامج الحكومة الإلكترونية الجزائرية، تمّ إعداده من طرف وزارة التجارة والمركز الوطني للسّجل التجاري بالتنسيق مع وزارة البريد وتكنولوجيات الإعلام في إطار اتفاقية تعاون وُقعت يوم 26 جانفي 2011. وقد دخل حيّز التنفيذ على مستوى الجزائر العاصمة في مارس 2014. من شأن هذا المشروع منح التجار أشخاص معنوية كانوا أم طبيعيتهم رمز رقمي يتمّ التعامل به عبر الأنترنت عوض السّجل الورقي.¹

من شأن مشروع السّجل التجاري الإلكتروني تقوية وتعزيز سلامة مستخرجات السّجل التجاري من أي تزوير أو ممارسات احتيالية، إضافة لتطوير عملية مراقبة النشاطات التجارية باستعمال الوسائل التكنولوجية المتنقلة، إضافة لتتبع مسار العمليات المنجزة من طرف المتعاملين خاصة منهم تجار الجملة والاستيراد والتصدير.²

يمكننا الاستشهاد أيضا بعملية التحول التي شهدتها العديد من الإدارات العموميّة والمرافق العامة في الجزائر في إطار مشروع الجزائر الإلكترونية الذي انطلق سنة 2013، حيث ورغم التأخر الكبير الذي شهده تنفيذ أهداف المشروع إلا أنه تمّ تحقيق بعض الإنجازات فيما يخص الخدمات العموميّة نذكر منها:

— بطاقة التعريف الرّقمية والجواز البيومتري، وقد تمّ إطلاق هذه الخدمة في 04 سبتمبر 2016 في الجزائر العاصمة كمرحلة نموذجية، وتمّ تعميمها على باقي ولايات الوطن في شهر أكتوبر من نفس السنة.

— السّجل الوطني الرّقمي للحالة المدنية.

¹ - سامية حساين، القيد في السّجل التجاري الرّقمي أحد بنود وإنجازات الحكومة الإلكترونية في الجزائر، مجلّة إدارة: العدد 1/44-2016، ص 65.

² - المرجع نفسه، ص 72، 73.

- نشر بطاقات البريد المغناطيسية، حيث بلغ عدد حاملي هذه البطاقات نهاية سنة 2017، 749285 مواطن. كما قدر عدد الشبائيك الآلية للأوراق التقديّة في نفس السنّة 1412 شبك آلي على المستوى الوطني.¹ وتعكس هذه الأرقام عدم كفاية في الإنجاز.
- تطوير المواقع الإلكترونية لمؤسسات الدولة كوزارة الأولى، والأمانة العامة للحكومة، ومواقع العديد من الوزارات، التي توفر للمواطن واجهة على المعلومات والتقارير والنشريات الإحصائية التي يتم تحديثها باستمرار. إضافة للمعلومات حول الأنشطة والخدمات العموميّة والإجراءات الإداريّة التي تنجزها الوزارات. وتطوير تلك المواقع بما يشجّع العمل التعاوني عن بعد بين مؤسسات الحكومة والمواطن.
- المساهمة في تحسين مؤشرات المناخ الاستثماري باعتبار البعد الإلكتروني وتحسين فعالية تقديم الخدمات والإجراءات والمعاملات الإداريّة للمستثمرين المحليين والأجانب من بين أهم عوامل الجذب المساعدة على اتخاذ قرار الاستثمار في تلك البيئّة.
- في هذا السياق يمكننا الاستشهاد بالوكالة الوطنيّة لتطوير الاستثمار ANDI، التي وفّرت للمستثمرين المحليين والأجانب عبر موقعها الإلكتروني خدمة التّصريح بالمشروع الاستثماري، إضافة لتوفير نسخ عن الوثائق الإداريّة اللازمة من استثمارات ونماذج طلبات لإتمام ملفات تسجيل الاستثمار وغيرها. حيث سعت الوكالة من خلال هذا الإجراء لعصرنة وتحسين نوعيّة الخدمات المقدّمة للمستثمرين. كما يوفّر هذا الإجراء إمكانيّة الحصول على خدمات الوكالة عن بعد، وتوفير إمكانيّة الحصول على المزايا دون نفقات إضافيّة وفي آجال قريبة من خلال إرسال وثائق الملف عبر موقع الوكالة ومتابعة وضعيّته.
- من شأن هذا الإجراء الارتقاء بنوعيّة الإعلام الخاص بالاستثمار في الجزائر، من خلال ما يوفّره موقع الوكالة من معلومات متنوعة حول قطاعات النشاط، وعوامل الجذب ومزايا الاستثمار في الجزائر، وتوفير الخلفية القانونية للاستثمار بالجزائر. إضافة للارتقاء بخدمة الاتصال لصالح طالبي خدمات الوكالة، وهذا ما يساهم في استقطاب أكبر عدد من المستثمرين.

¹ - <https://www.mpttn.gov>. Consulter le 08-07-2018 à 18h40.

— إضافة لقيام وزارة البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية والتكنولوجيات والرقمنة، بالشراكة مع القطاعات الوزارية المعنية إطلاق مشروع تطوير ووضع موقع انترنت مخصّص للإجراءات الإدارية المتعلقة بإنشاء مؤسّسة في الجزائر سنة 2015. حيث يهدف هذا المشروع إلى تسهيل إجراءات إنشاء مؤسّسة في الجزائر وجعلها أكثر مرونة وسرعة، من خلال وضع بوابة انترنت تحتوي على مخطّط إنشاء مؤسّسة منذ أوّل خطوة إلى آخرها، حيث يتمّ ملاً استمارة واحدة تستخدم في المراحل اللاحقة من قبل الأطراف المعنية كالموثّقين، المركز الوطني للسجّل التجاري، الإدارة الجبائية، وصندوق الضمان الاجتماعي لغير الأجراء، وغيرهم.¹

تساهم الآثار الإيجابية لتطبيق الحكومة الإلكترونية التي أوردناها سابقاً في تحقيق الرضا لدى المواطنين، وهذا يحسّن العلاقة بين المؤسسات الحكومية والمواطنين ويعزز ثقتهم بها، وبالتالي تعزيز شرعية النظام السياسي.

تحديات تطبيق مبادئ الحكومة الإلكترونية والاستفادة من مزاياها بالجزائر:

— يتطلّب تفعيل تطبيقات الحكومة الإلكترونية تفعيل الإدارة الإلكترونية على مستوى مجموع الأجهزة الإدارية ومؤسسات القطاع العام والخاص. إضافة لضرورة توفير البنى التحتية الضرورية لإرساء تطبيقات الحكومة الإلكترونية بأبعادها: التقنية والمالية، الإدارية والتنفيذية، الإعلامية والتحسينية، التكوينية والبشرية، القانونية والأمنية.

— فالبعد التقني يتطلّب توفير خدمة الأنترنت على أوسع نطاق إضافة لتوفير مختلف الوسائط التكنولوجية ووسائل الاتصال الحديثة بتكاليف مناسبة لمختلف الشرائح المستهدفة من البرنامج. كما أن تطبيق مشروع الحكومة الإلكترونية يتطلّب في مرحلة سابقة توفير تغطية إعلامية توعوية وتحسينية بأهمية هذا التحول، ومساهمته في توفير الرفاهية للمواطنين، لضمان الاستجابة الإيجابية مع متطلّباته واستعداد الأطراف المعنية لتبني الممارسات التي يفرضها.

— "في إطار عصرنة البنية التحتية والخدمات، تتواصل عمليات الربط بشبكة الألياف البصرية، ففي أواخر سنة 2017 تم ربط كل البلديات بشبكة الألياف البصرية. فيما يخص شبكة الأنترنت في

¹ - <https://www.mptn.gov.dz> consulter le 07-07-2018 à 13h30

الجزائر، فقد بلغ عدد المشتركين 37.83 مليون في أواخر 2017، من بينهم 34 مليون مشترك في الهاتف النقال، ومن المتوقع أن يرتفع الرقم أكثر مع استقدام تكنولوجيا التدفق العالي اللاسلكي للهاتف الثابت G4LTE".¹

— وهذا يحيلنا إلى دور التكوين والتعليم والتنشئة التي يجب أن ترافق المشروع بل أن تأتي في مرحلة سابقة لانطلاقه. وذلك عبر إدراج التكوين في ميدان تكنولوجيات الاتصال والإعلام، وتقنيات الإعلام الآلي والبرمجيات في مختلف أطوار التعليم والتكوين المهني، والأجهزة الإدارية والمؤسسات الحكومية بمختلف مستوياتها. فنجاح هذا المشروع واستمراره ترتكز على مدى قابلية المورد البشري والموظفين الحكوميين بدرجة أكبر للتغيير وتمكنه من التعامل بتلك التقنيات الحديثة.

— كما أنّ تنفيذ هذا المشروع يتطلب إرساء متطلبات الأمن الإلكتروني، وتنظيم ممارساته عبر خلفية قانونية متكاملة تضمن:

➤ إنشاء نظام وطني معلوماتي آمن، يضمن سرية واستمرارية وأمان التعامل الإلكتروني مع الإدارات العمومية، وحماية الأرشيف الإلكتروني وما يحمله من معلومات شخصية ووطنية من محاولات الاختراق والقرصنة الإلكترونية.²

➤ يعرف أمن المعلومات بأنه الإجراءات والتدابير المستخدمة في المجالين الإداري والفني لحماية المعلومات من المخاطر الداخلية والخارجية، توفير مبادئ قيامه*، ومنع وصول المعلومات إلى أيادي أطراف غير مخولة، وكلّ محاولات الوصول إليها بطرق غير مشروعة واستغلالها لأغراض إجرامية.³

➤ إرساء ترسانة قانونية متكاملة وقائية وردعية، تحافظ على حقوق الأطراف المتعاملين في الفضاء الإلكتروني العمومي، وتحمي خصوصيتهم، وتعزز ثقتهم بالمشروع. وضرورة تحيينها باستمرار نظرا لما تشهده التكنولوجيات الحديثة من تطوّر مستمرّ.

¹ - <https://www.mpttn.gov.dz>

مؤشرات تطوّر تكنولوجيات الإعلام والاتصال ومجتمع المعلومات، تمّ الاطلاع على الموقع بتاريخ 26-12-2018، على الساعة 11:20 صباحا.

² - نسرين يجاوي، مدخل سياسي لمبادرات الحكامة الإلكترونية في الدول العربية، مرجع سبق ذكره، ص 289.

* السرية؛ المصادقية وسلامة المحتوى؛ الجاهزية واستمرارية توفر المعلومات؛ الوثوقية؛ التحكم في الوصول؛ الترابط؛ الاستقرار؛ المسؤولية.

³ - صدام الحماسة، مرجع سبق ذكره، ص 117.

المطلب الرابع: المقاربات الحديثة المساهمة في الارتقاء بالجهاز الإداري للدولة

أولاً: الإدارة العموميّة الجديدة NEW PUBLIC MANAGEMENT

أسباب التوجّه لنموذج الإدارة العموميّة الحديثة:

- نقد التّموذج البيروقراطي الكلاسيكي.
- نقد القطاع العام وممارساته، وتراجع شرعيّته التي تقوم أساساً على الفعاليّة والوفاء بالالتزامات.
- تبديد المال العام في ظل غياب النّجاعة.
- ترديّ نوعيّة الخدمات العموميّة المقدّمة، وتقاؤم طرق تقديمها.
- المركزيّة الإداريّة وما ينجّر عنها من بطء في تنفيذ السياسات والبرامج والخدمات العموميّة.

يندرج مفهوم الإدارة العموميّة الجديدة ضمن توجهات الحكومات الرّياضيّة التي تبحث عن حلول عمليّة للمشاكل التي تواجهها في تسيير القطاع العام، حكومات تبحث عن طرق للإدارة ذات كفاءة وفعاليّة. تكون مستعدّة للتّخلي عن أساليب التّسيير التقليديّة، وتتجه نحو التّجديد والابتكار، كما تتجه نحو المغامرة وتحمل المخاطر. تعمل على تشجيع وحداتها اللامركزيّة "البلديات والولايات" على إنتاج أموالها الخاصة "التمويل الذاتي" بدل الاعتماد المطلق على تمويل الميزانية العموميّة. وفي سبيل ذلك فإنّها تفتح وتشجع روح المبادرة وتفتح المجال للتّعامل مع القطاع الخاص، وتعزّز بالتالي مفاهيم التنافسيّة¹

عرّفت لجنة إدارة الأعمال الحديثة التابعة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية « PUMA »، إدارة الأعمال الحديثة كما يلي: " ظهور نموذج جديد يهدف لنشر ثقافة النّجاعة في قطاع عامّ يتميّز بتركيز أقلّ، ويحمل مجموعة من الخصائص: ²

- الاهتمام بالنتائج المحققة التي يتم تقديرها من منطلق الكفاءة، الفعاليّة، ونوعيّة الخدمة،

¹ - ديفيد أوزبزنر، تيد غايلر، مرجع سبق ذكره، ص 40.

² - Marcel GUENOUN, op cit, p 61.

- استبدال الهياكل التقليديّة المتميّزة بالمركزيّة الشديدة، بنظم حوكمة لا مركزيّة، وإفراح المجال للمستفيدين من الخدمات التي تقدّمها هذه الهياكل لمناقشة واختيار الميزانية وطريقة توزيع الأظرفة الماليّة،
 - حرية تقديم بدائل للتسيير المباشر للخدمات العموميّة ولنظم التسيير التي تسمح بتحسين العلاقة تكلفة-فعاليّة للسياسات المتبنّاة،
 - الاهتمام أكثر بفعاليّة الخدمات العموميّة المقدّمة، من خلال إدماج أهداف الإنتاجيّة ووضع آليات تُعزّز من تنافسيّة الأجهزة العموميّة،
 - تعزيز القُدّرات الاستراتيجية للحكومة المركزيّة لقيادة التطوّرات الخارجيّة والتحدّيات التي تواجهها الدولة، وتمكينها من الاستجابة لها آليًا وبسرعة وبأقلّ التكاليف.
- إنّ السعي لوضع نموذج تسيير خلّاق للقطاع العام واقعي قابل للتطبيق لا يجب أن يقودنا للتغاضي عن مبادئ وأسس نشاط القطاع العام وأهدافه ومفاهيمه الأساسية، كمفهوم الاحتكار، وتحقيق الصالح العام، والسعي للاستمرار في المنصب والاستحواذ على السلطة، ومصادر التمويل وغيرها.
- تعريف الإدارة العموميّة الجديدة:** عرفه المعجم السويسري للسياسة الاجتماعيّة بأنّه اتّجاه عام لتسيير المنظمات العموميّة ظهر مطلع التسعينات في الدّول الأنجلوسكسونيّة لينتشر بعدها في كامل دول منظّمة التعاون والتّطوير الاقتصادي OCDE.
- يستمدّ هذا النموذج الإداري مبادئه من العلوم الاقتصاديّة وإدارة أعمال المنظمات، وقد ظهر نتيجة للتقدّم الموضوعي الذي تعرّض له النموذج الإداري الكلاسيكي في القطاع العام " النموذج البيروقراطي"، والذي رافقته مراحل من الإصلاحات التي مسّت هذا الأخير.
- كما ارتبط ظهور وبلورة هذا النموذج الإداري بمبادئ إداريّة لتيارات فكريّة إداريّة أخرى، يتمثّل أهمها في:¹

- محاولة تبطّئ توسّع الجهاز الإداري للدولة والحدّ من تضخّمه.

¹ - CHRISTOPHER Hood, a Public Management for all seasons? , **PUBLIC ADMINISTRATION: vol 69**, spring 1991, (3-19), p 01.

- التّوجّه نحو الخوصصة، وتشجيع التعاون والشراكة بين القطاعين العام والخاصّ.
- تطوير الاعتماد على الأتمتة وعلى تكنولوجيايات الإعلام والاتّصال في العمليّات الإداريّة وتقديم الخدمات العموميّة.
- الاهتمام بتطوير أجنحة ذات توجّه دولي، يتم من خلالها التّركيز أكثر على القضايا العامة المتعلّقة بالإدارة العموميّة، تصميم السّياسات العامة، أنماط القرارات والتّعاون الحكومي الدّولي.
- وقد وضع المفكّر كريستوفر هود* الذي يعتبر أوّل من استخدم وطرح هذا المفهوم نهاية الثمانينات مجموعة من المبادئ والأسس التي تقوم عليها الإدارة العامة الحديثة، والتي نلخصها فيما يلي:¹
- السّعي لتحقيق إدارة أعمال احترافيّة في مؤسّسات القطاع العام في سبيل الوصول إلى مستوى عال من المحاسبة والمساءلة في ظلّ تحديد واضح للمسؤوليّات وعدم الاكتفاء بمنح الصّلاحيّات والسلطات دون قيد أو رقابة.
- وضع معايير دقيقة وواضحة من خلال تحديد الأهداف بوضوح ودقّة ووضع مؤشّرات وأهداف كميّة قابلة للقياس، وهذا يحقّق الكفاءة والنّجاعة ويضمن المساءلة.
- تركيز الاهتمام على النّتائج المحقّقة وليس فقط على إجراءات التّنفيذ، وذلك من خلال تعزيز الرّقابة على مخرجات النّظام وتعزيز ضوابط الإنتاج. إضافة للاعتماد على معايير دقيقة وواضحة "كميّة" لقياس النّجاعة من خلال التّعريف بالأهداف وتفادي غموضها، ووضع مؤشّرات لقياس نجاح التّنفيذ.
- السعي لتجزئة الجهاز الإداري للدّولة من خلال إنشاء وحدات إداريّة صغيرة متخصصة تميّز بالسهولة والمرونة في إدارتها.
- دمج مفهوم المنافسة وتعزيزه في القطاع العامّ يضمن تحسين نوعيّة الخدمات العموميّة المقدّمة ويخفّض تكاليفها، وذلك من خلال إجراءات التّعاقد مع القطاع الخاصّ عبر المناقصات الوطنيّة العامّة وعقود الامتياز وغيرها من صيغ التّعاقد المتوقّرة والممكنة.
- عقلنة وترشيد الإنفاق العام، من خلال السعي لتقليص تكاليف التّنفيذ ومخصّصاته من حيث الموارد، والتّكاليف المباشرة، وتقليص الهياكل الإداريّة...

* كريستوفر هود هو بروفيسور في الإدارة العامّة والسياسات العامة بجامعة لندن

¹ -CHRISTOPHER Hood, op cit, p3.

عرّفه إيفان بيسكو بأنّه: " غرس روح المبادرة في الجهاز الإداري للدولة من خلال إضفاء منطق السوق على أعماله، بحيث تحلّ المنافسة محلّ المبادئ السياسيّة. "

ثانيا: النّجاعة العموميّة

مصطلح النّجاعة عبارة عن ترجمة حرفيّة للكلمة الفرنسيّة والإنجليزيّة **Performance**. ويدلّ هذا المصطلح على "النتيجة المتحصّل عليها خلال عمليّة التّنفيذ، وهو النّجاح الذي يلاحظه الجميع من خلال مجموعة من المؤشّرات والأرقام التي تقيس تلك التّائج".¹ وهي تعبر عن الحالة المثاليّة التي تصبوا الإدارة عموما لتحقيقها.

كما تعتبر النجاعة المفهوم المركزي الذي دارت حوله مجموع الإصلاحات التي جاءت بها المقاربات الإداريّة الحديثة.² وتعتبر من أهم وأبرز المفاهيم الحديثة التي تقوم عليها عمليّة تسيير المنظمات مهما كانت طبيعتها. حيث يمكن اعتبار النّجاعة العموميّة متغيّر كمّي مهم يمثّل واحداً من مقوّمات التّموذج الإداري العمومي الحديث. يستمدّ مفهوم النّجاعة العموميّة أهميّته من عامل قياس الأداء، فمن خلاله يمكن تمييز نجاح التّنفيذ من فشله.

إنّ إدخال مفهوم النّجاعة على عمليّة التّنفيذ يوجب تحديد طريقة عمل تسمح بتحقيق الأهداف وتحديد أدوات وطرق قياس علميّة وعمليّة يتمّ التعبير عنها بمؤشّرات دقيقة يمكن قياسها ومقارنتها بالأهداف المحدّدة سابقا، وهذا يتطلّب منظومة رقابيّة فعّالة على تسيير الأجهزة وتنفيذ البرامج والسياسات "الرّقابة على الأهداف، الرّقابة على الموارد المستهلكة، الرّقابة على التّائج المحقّقة".

¹ - أحمد بوشارب، مدى نجاعة التسيير الإداري في الجزائر باعتماد نظام الحكومة الإلكترونيّة، أطروحة مقدّمة ضمن متطلّبات نيل شهادة الدكتوراه في علوم التسيير، تخصّص إدارة أعمال، كلية العلوم الاقتصاديّة والتجاريّة وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 03، 2016، ص 15.
² - Marcel GUENOUN, *Le Management de la Performance Publique Locale étude de l'utilisation des outils de gestion dans deux organisations intercommunales*, Thèse pour l'obtention du doctorat en science de gestion , université Paul CEZANNE, MARSEILLE, 2009, p 04.

خلاصة الفصل الثاني:

قمنا خلال هذا الفصل بتعريف الجهاز الإداري وتحديد خصائصه ومهامه. كما قمنا بتحليل بنيته "الإدارة المركزية، الإدارة اللامركزية المحلية، مرافق عامة، ومؤسسات عمومية بأنواعها". وقد فصلنا في تحليل الإدارة اللامركزية "بلدية وولاية" من حيث دورها في تنفيذ السياسات العامة، وواقع الصلاحيات الممنوحة لها وانعكاسها على إيفائها بذلك الدور، وأثر الإصلاحات التي سنتها على إيفائها بدورها.

يعتمد الجهاز الإداري على مجموعة من الموارد خلال تنفيذ السياسات العامة، وبالتالي فإنه يتأثر بها من حيث الوفرة أو الندرة، النوعية، الكفاءة، الخصائص.. وعلى رأسها الموارد البشرية "الموظف العام" الذي يخضع في تسيير مساره المهني لقانون الوظيف العمومي. إضافة لموارد الخزينة العمومية التي تخضع للمراقبة والتدقيق المالي. والموارد القانونية التي تمنحه صلاحيات اتخاذ القرارات وإبرام العقود والصفقات العمومية، وتفسير النصوص القانونية. تبرز فعالية وكفاءة الجهاز الإداري من خلال كيفية استغلاله لموارده لغرض تحقيق أهداف السياسة العامة.

وضحنا أسباب اللجوء لسياسات الإصلاح الإداري في الجزائر، والجهود القانونية والمؤسسية التي سخرت منذ الاستقلال في سبيل الارتقاء بالجهاز الإداري للدولة.

نتج عن سياسات الإصلاح الإداري العديد من المقترحات والإنجازات، أهمها تعزيز اللامركزية المحلية، ومنح الجهاز الإداري المزيد من الصلاحيات والحرية والمرونة في إبرام الصفقات العمومية، وإبرام عقود الامتياز وغيرها من أشكال العقود. إضافة لإصدار قوانين ومراسيم تنفيذية خاصة بالحد من تضخم الجهاز الإداري "كالدعوة لاستخدام تقنيات حديثة لتنظيم الإدارة، وغيرها من الإجراءات...". إضافة للعمل على إرساء مقومات الحكومة الإلكترونية.

رغم ما حققته سياسات الإصلاح الإداري من إنجازات إلا أنها لم تحقق الأهداف المرجوة منها، وذلك لعدة أسباب أهمها مقاومة التغيير، افتقار سياسات الإصلاح وما يرافقها من نصوص قانونية ومؤسسات تنفيذية للاستمرارية والاستقرار، إضافة لأن أهداف سياسات الإصلاح الإداري غالبا ما تصب في صالح الحكومة حيث يتم تكييف الجهاز الإداري للدولة لخدمة أهدافها وتوجهاتها، في حين يبقى هدف الارتقاء بالخدمة العمومية وتحسين الأداء مسألة ثانوية.

الفصل الثالث:

دور الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في تنفيذ
البرنامج الوطني لتأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة خلال الفترة

2014-2010

حظي قطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة منذ ثمانينات القرن الماضي باهتمام السلطات العمومية الجزائرية، حيث تمّ التعويل عليه كبديل للتنويع الاقتصادي، وإنشاء قاعدة صناعية تنافسية، والتخفيف من حدة التبعية لعوائد النفط التي ينجّر عنها هشاشة وانكشاف اقتصادي، وتهديد للاستقرار الاقتصادي والاجتماعي والسياسي والأمني. حيث شهد القطاع سلسلة من الإصلاحات القانونية والمؤسسية، إضافة لإجراءات تحفيزية وامتيازات لتشجيع المستثمرين المحليين والأجانب على المبادرة وإنشاء مشاريع خاصة.

غير أنّ قلة الخبرة لدى صغار المستثمرين المحليين، وصعوبة تكييفهم مع تحديات محيط نشاطهم التنافسي حال دون قدرة شريحة كبيرة من المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الاستمرار في النشاط. وهذا ما استدعى اللجوء لبرامج تأهيل وطنية وأجنبية تساهم في دعم ومرافقة الناشطين في هذا القطاع "وفق شروط"، إضافة لتأهيل محيطهم عبر إنشاء العديد من الهياكل والمؤسسات لتسهيل النشاط الاستثماري وتحفيزه.

ومن أجل ضمان استمرارية هذه الرؤية اهتمت الجزائر بالتأهيل المستمر لهذا القطاع من خلال برامج تأهيل وطنية، تساهم في تأهيل المؤسسات بجد ذاتها وتأهيل محيط نشاطها أيضا عبر توفير مؤسسات دعم مالي وهياكل مرافقة متنوعة، لها انعكاسات ومجال تأثير إيجابي واسع، لا يقتصر فقط على قطاع المؤسسات ص و م ولكنه يمس الاقتصاد الوطني ككل.

تعتبر الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الجهاز الإداري المكلف بتنفيذ البرنامج الوطني للتأهيل خلال 2010-2014، وهو يعتبر أحدث برامج التأهيل وأهمها من حيث الأهداف المسطرة والموارد المخصصة، حيث تمّ التعويل عليه للارتقاء بتنافسية مؤسسات القطاع.

سنحاول خلال هذا الفصل تتبع تنفيذ البرنامج الوطني لإعادة تأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والسعي لتفسير نتائجه المحققة، في ضوء دور الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في عملية التنفيذ. وفي ظلّ ما فرضه عليها واقعها القانوني والمؤسسي.

المبحث الأول: تطوّر قطاع المؤسسات الصّغيرة والمتوسطة بالجزائر وبرز الحاجة لتأهيله

شهد قطاع المؤسسات الصّغيرة والمتوسطة مراحل تطوّر متعدّدة بحكم التحوّلات التي مسّت الاقتصاد الوطني ككلّ، وبالتالي كان من الضّروري تكيف وتحيين الإطار التشريعي والمؤسّساتي المتعلّق بها بما يتوافق مع متطلّبات كلّ مرحلة.

المطلب الأول: مفهوم قطاع المؤسسات الصّغيرة والمتوسطة

القطاع هو مجموعة المؤسسات التي تمارس نفس النشاط الأساسي، على خلاف الفرع الذي يتطرق لإنتاج نفس النوع من المنتجات من طرف مؤسسات معينة.¹

المؤسسات هي وحدات اقتصادية مختصة في إنتاج سلع وخدمات موجهة للتبادل في السوق من أجل تلبية احتياجات الاستهلاك.²

كما تعرف بأنّها: منظمة اقتصادية واجتماعية مستقلة نوعا ما، تؤخذ فيها القرارات حول تركيب الوسائل البشرية المالية المادية والإعلامية، بغية خلق قيمة مضافة حسب الأهداف في نطاق زمكاني.³

تعريف المؤسسات الصّغيرة والمتوسطة:

يواجه تحديد مفهوم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة جدلا واسعا عبر العالم، تعذر نتيجة عنه تحديد تعريف واحد متفق عليه. فخصائص هذه المؤسسات تختلف من بلد لآخر من حيث الخصائص الاقتصادية، التقنية والتنظيمية، ومن حيث نوع النشاط ومرحلة النمو التي تمر بها كل دولة.

¹ - أحلام محبي، تقييم المؤسسة من وجهة نظر البنك دراسة حالة شركة الأشغال العامة والطرق، مذكرة ماجستير (غير منشورة)، تخصص بنوك وتأمينات، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، جوان 2007، ص 26.

² - MICHEL Darbelet, et autres, **l'essentiel sur le management**, édition Foucher, 5eme édition, Paris, 2006, p6.

³ - عبد الرزاق بن حبيب: **اقتصاد وتسيير المؤسسة**، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية- بن عكنون، الجزائر، 2000، ص 25

معايير تصنيف المؤسسات الصغيرة والمتوسطة:¹

لقد تعددت المعايير المتبعة لتحديد مفهوم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، فهناك معايير كمية تعتبر الأكثر استخداما باعتبار أنها تسمح بتحديد الحجم، كما يوجد معايير نوعية تسمح بشرح طبيعة كل تنظيم.

1) المعايير الكمية: وتصنف إلى نوعين

- التصنيف النقدي: ويضم مبلغ رأس المال، رقم الأعمال، حجم الاستثمارات...
- التصنيف الاقتصادي أو التقني: ويضم عدد العمال، التركيب العضوي لرأس المال، حجم الطاقة المستعملة، حجم الإنتاج والقيمة المضافة...

2) المعايير النوعية: ومن بين أهم المعايير النوعية التي تساهم في تحديد مفهوم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة ما يلي:

- المسؤولية: وهي تقع على عاتق المالك أو المدير في المؤسسة الصغيرة والمتوسطة، حيث يؤدي عدة وظائف في نفس الوقت كالإنتاج، الإدارة، التمويل... في حين أن المؤسسات الكبرى توزع المهام والمسؤوليات على عدة أشخاص.
- الملكية: تعود الملكية في المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في أغلبها إلى القطاع الخاص، وتشكل النسبة الكبيرة منها مشروعات عائلية وفردية، يلعب فيها المالك دورا كبيرا على جميع المستويات.
- طبيعة الصناعة: إن نوع الصناعة الذي تمارسه المؤسسة وما يتطلبه من عتاد وآلات أثناء العملية الإنتاجية، يلعب دورا كبيرا في تحديد حجمها.

تعريف المؤسسات الصغيرة والمتوسطة: تعرف المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الجزائر انطلاقا

من القانون التوجيهي الجزائري لترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الصادر في 12 ديسمبر 2001 كما يلي

¹ - غدير أحمد سليمة، تأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الجزائر دراسة تقييمية لبرنامج ميذا، مذكرة ماجستير (غير منشورة)،

تخصص اقتصاد وتسيير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، فرع العلوم الاقتصادية، قسم العلوم الاقتصادية، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة

قاصدي مرياح، الجزائر، 2007، ص 6.

"وقد اعتمدنا على هذا التعريف نظرا للفترة التي تشملها الدراسة، غير أنه صدر تعريف جديد للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة في إطار القانون التوجيهي الجديد للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة سنة 2017":

تعرف المؤسسات الصغيرة والمتوسطة مهما كانت طبيعتها القانونية بأنها مؤسسة إنتاج السلع و / أو الخدمات تشغل من 1 إلى 250 شخص؛ لا يتجاوز رقم أعمالها السنوي مليار دينار، أو لا يتجاوز مجموع حصيلتها السنوية 500 مليون دينار؛ تستوفي معايير الاستقلالية. ويمكن توضيح تصنيف المؤسسات الصغيرة والمتوسطة حسب القانون الجزائري من خلال الجدول الموالي:

الجدول رقم 07: تصنيف المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في القانون الجزائري

المؤسسة	المعايير	العمالة الموظفة (عمال)	رقم الأعمال السنوي (مليون دينار)	الحصيلة السنوية (مليون دينار)
مصغرة	09-01	أقل من 20	أكثر من 10	
صغيرة	49-10	أقل من 200	أقل من 100	
متوسطة	250-50	ما بين 200 و 2 مليار	ما بين 100 و 500	

المصدر: القانون رقم 18/01، المؤرخ في 2001/12/12 المتضمن القانون التوجيهي لترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 77، المنشورة في 2001/12/15، ص 6.

قطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة هو مجموع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الناشطة داخل الإقليم الوطني ضمن الحركة الاقتصادية الوطنية.

وقد اعتمدنا في دراستنا على هذا التعريف نظرا معاصرتنا لفترة دراستنا، غير أننا سنورد أحدث تعريف أصدره المشرع الجزائري، والمتمثل في تعريف المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في القانون التوجيهي لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة رقم 02-17 الصادر في 10 جانفي 2017:

تم تعريفها في المادة الخامسة كما يلي: تعرف المؤسسة الصغيرة والمتوسطة مهما كانت طبيعتها القانونية، بأنها مؤسسة إنتاج السلع و/أو الخدمات:

- تشغل من واحد إلى مائتين وخمسين شخصا،
- لا يتجاوز رقم أعمالها السنوي أربعة ملايين دينار جزائري، أو لا يتجاوز مجموع حصيلتها السنوية واحد مليار دج،

– تستوفي معايير الاستقلالية،

كما يقصد في مفهوم هذا القانون بالأشخاص المستخدمين: عدد العاملين الأجراء العاملين بصفة دائمة خلال سنة واحدة، أما العمل المؤقت والعمل الموسمي فيعتبران أجزاء من وحدات العمل السنوي.

عرّفت المادة الثامنة من القانون المؤسسات المتوسطة بأنها المؤسسات التي تشغل ما بين خمسين إلى مئتين وخمسين شخصاً، ورقم أعمالها السنوي ما بين 400 مليون دج إلى أربعة ملايين دج. أو مجموع حصيلتها السنوية ما بين 200 مليون دج إلى مليار دج.

عرّفت المادة التاسعة من القانون أعلاه المؤسسات الصغيرة بأنها المؤسسات التي تشغل ما بين 10 إلى 49 شخص، ورقم أعمالها السنوي 400 مليون دج. أو مجموع حصيلتها السنوية لا يتجاوز 200 مليون دج.

أما المادة 10 فقد عرّفت المؤسسات الصغيرة جداً بأنها المؤسسات التي تشغل من شخص واحد إلى 9 أشخاص، ورقم أعمالها السنوي أقل من 40 مليون دج، أو مجموع حصيلتها السنوية لا يتجاوز 20 مليون دج.

المطلب الثاني: مسيرة تطوّر قطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة بالجزائر

شهد الاقتصاد الوطني مجموعة من التحوّلات التي أثرت على قطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة بصفة مباشرة وغير مباشرة. وقد أخذت تلك التحوّلات شكل قوانين، واتفاقيات إقليمية ودولية، وتعديلات دستورية، وخيارات استراتيجية نوجز أهمها فيما يلي:¹

– بعث تنظيم جديد للاستثمار الاقتصادي الخاص الوطني من خلال القانون 11/82 الصادر في 1882/02/21.

– 1983 إنشاء ديوان للتوجيه والمتابعة والتنسيق للاستثمارات الخاصة OSCIP.

¹ – سلمى حروش، جهود الجزائر للارتقاء بقطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، المجلة الجزائرية للدراسات السياسية: المجلد 06 العدد 01، ص 06.

- 1987 فتح الغرفة الوطنية للمستثمرين الخواص.
- 1999 تحرير التجارة الخارجية بموجب المرسوم 37\91 الصادر في 19\02\1991
- 1993 تطوير الاستثمارات بموجب المرسوم 12\93 الصادر في 05\10\1993.
- صدور القانون رقم 01-18 المتضمن القانون التوجيهي لترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، في 12 ديسمبر 2001. وهو قانون يهدف للتعريف بالمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، وتحديد تدابير مساعدتها ودعم ترقيتها.
- تم سنة 2002 إلحاق الصناعات التقليدية بقطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة. إضافة لإصدار مرسوم تنفيذي رقم 373/2002 المؤرخ في 11/11/2002، المتعلق بإنشاء صندوق لضمان القروض البنكية الموجهة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، وبداية تأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.
- 2003/02/27 إنشاء نظام للإعلام الاقتصادي خاص بالمؤسسات الصغيرة والمتوسطة.
- أبريل 2003، فتح مكاتب جهوية لتأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة تجسيدا لبرنامج التأهيل.
- حوض الجزائر لتجربة تأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة التي تعتبر خيار استراتيجي توجهت إليه الجزائر في سبيل الرفع من تنافسية قطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة. وقد انطلقت برامج التأهيل سنة 2007 بالشراكة مع أطراف أجنبية " الإتحاد الأوروبي، منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية" واستمرت البرامج في هذا الإطار لغاية سنة 2017.
- إصدار الأمر رقم 09-01 المؤرخ في 10 جويلية 2009 المتضمن للقانون التكميلي الهادف إلى دعم إنشاء المؤسسات الصغيرة و المتوسطة والحفاظ عليها وتشجيعها على زيادة التوظيف.
- قامت الجزائر منذ مطلع التسعينات في إطار تأهيل المحيط الاقتصادي الجزائري بمجموعة من التعديلات القانونية المتعلقة بالاستثمار قصد تكييفها مع واقع تحرير السوق والانفتاح الاقتصادي وتشجيع المستثمرين الوطنيين على إنشاء مشاريع قوية قادرة على المنافسة في البيئة التنافسية العالمية. يعتبر قانون ترقية الاستثمار الجديد رقم 16-09 الصادر في 03 أوت 2016 خلاصة تلك التعديلات والإصلاحات، حيث يحمل مزايا استثمارية جذابة بالنسبة للمستثمرين الوطنيين والأجانب. كما يحمل مزايا وإعفاءات جبائية وإجراءات تحفيزية تمس الاستثمار في قطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

– صدور القانون رقم 17-02 المتضمن القانون التوجيهي لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في 10 جانفي 2017، وهو قانون يهدف إلى التعريف بالمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وتحديد تدابير الدعم والآليات المخصصة لها فيما يتعلق بالإنشاء والإمضاء والديمومة. جاء هذا القانون نتيجة عملية المراجعة الشاملة والجذرية التي تعرّض لها القانون التوجيهي السابق 01-18 في سبيل تكييف قطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة مع الأهداف والتوجهات الاستراتيجية الجديدة واستحداث مؤسسات دعم جديدة، وتكييف مؤسسات موجودة بما يخدم تلك الأهداف، وبعث ديناميكية جديدة تقوم على مؤسسات ووسائل دعم كفيلة بإضفاء بعد جديد للنمو ويفسح المجال أمام المؤسسات الصغيرة والمتوسطة لاستكمال دورها كمحرك لعملية النمو والتنمية للاقتصاد الوطني.

مراحل تطوّر قطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة بالجزائر:

سنقوم بتقسيم مراحل تطور هذا القطاع انطلاقا من أهم الأحداث التي أثرت عليه بصفة مباشرة، وعليه ارتأينا تقسيمها إلى 3 مراحل تحويلية أساسية

- مرحلة النظام الإشتراكي
- مرحلة التحول نحو اقتصاد السوق
- مرحلة توقيع معاهدة ميذا و الانطلاق في برامج تأهيل القطاع

المرحلة الأولى: 1962 إلى غاية 1989 "مرحلة النظام الاشتراكي"

كانت حوالي 98% من منظومة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة غداة الاستقلال مملوكة من طرف المستعمرين الفرنسيين.¹ لم تكن المؤسسات المملوكة من طرف الجزائريين ذات قيمة عالية سواء من حيث العدد والقيمة المضافة. وكنتيجة لاستقلال الجزائر وما تبعها من عودة جماعية للفرنسيين إلى أراضيهم، بقيت

¹ – بن نذير نصر الدين، دراسة استراتيجية للإبداع التكنولوجي في تكوين القدرة التنافسية للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة -حالة الجزائر-، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير، تخصص تسيير، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر3، الجزائر، جوان 2011، ص 262.

مؤسساتهم الصناعية والزراعية شاغرة متوقفة عن العمل. وكردة فعل لذلك أصدرت الدولة الجزائرية المستقلة مجموعة من الأوامر و المراسيم لمواجهة هذه المشكلة، أهمها:¹

- الأمر رقم 62-20 المؤرخ في 24 أوت 1962 المتعلق بحماية وتسيير الأملاك الشاغرة.
- والمرسوم رقم 62-2 المؤرخ في 22 أكتوبر 1962 المتعلق بتأسيس لجان التسيير في المؤسسات الزراعية الشاغرة.
- والمرسوم رقم 62-38 المؤرخ في 23 نوفمبر 1962 المتضمن تأسيس لجان التسيير في المؤسسات الصناعية والتقليدية والمنجمية الشاغرة.

ومع تبني الحكومة الجزائرية للخيار الاشتراكي وانتهاج سياسة التخطيط مطلع 1967، وما تبعه من خيارات استراتيجية تنموية، تم بناءً عليها التركيز على الصناعات المنتجة لوسائل الإنتاج، أو ما يعرف بالصناعات المصنعة. أما قطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة فقد تم إهماله واعتباره قطاع تابع أو مكمل للقطاع العام، أما السياسة الخاصة به فقد تميزت بعدم الوضوح شأنها شأن السياسة الخاصة بالقطاع الخاص عموماً.

مع مطلع الثمانينات حظي قطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة باهتمام أكبر من طرف الحكومة الجزائرية نتيجة تبنيتها لتصور جديد لسياسة اقتصادية أكثر تفتحاً. وهذا ما عكسه كل من المخطط الخماسي الأول 1980-1984 المؤكد على ضرورة ترقية قطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، والاعتماد عليها في امتصاص حالات العجز الهامة المسجلة في العقدين السابقين، وقانون الاستثمارات الوطنية الخاصة 21-1982-08، وإنشاء الديوان الوطني لتوجيه الاستثمار الخاص و متابعتة و تنسيقه سنة 1983.²

المرحلة الثانية: مرحلة التسعينات 1990-2000 "مرحلة التوجه نحو اقتصاد السوق أو مرحلة ما قبل انطلاق برامج التأهيل"

أسباب التوجه نحو الخيار الاستراتيجي المرتكز على الانفتاح الاقتصادي والتحرير التجاري:

¹ - المرجع نفسه.

² - سليمة غدير أحمد، تأهيل المؤسسات الصغيرة و المتوسطة في الجزائر "دراسة تقييمية لبرنامج ميدا"، مجلة الباحث، العدد 09-2011، ص 131.

دستور 1989، وما أعقبه من إجراءات وقرارات وقوانين تعزز التحرر والانفتاح الاقتصادي والتجاري:

انطلقت خلال هاته المرحلة أشغال التأسيس لنظام اقتصادي حر يستمد أسسه من مبادئ النظام الرأسمالي. وذلك من خلال إصدار العديد من المراسيم والقوانين والمؤسسات التي أسهمت في خلق مناخ اقتصادي محفز لقطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة .

الجدول رقم 08: أهم الاصلاحات التي شهدتها المناخ الاقتصادي الجزائري:

1990	بداية الإصلاحات الاقتصادية واعتماد اقتصاد السوق، وإصدار قانون النقد والقرض: 10/90 (1990/04/14)
1991	تحرير التجارة الخارجية، المرسوم: 37 /91 (1991/02/19)
1992	إصلاحات على مستوى النظام المصرفي وتحرير عمل البنوك
1993	تطوير الاستثمارات، المرسوم: 12/93 (1993/10/05)
1994	إنشاء وزارة مكلفة بقطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة: تتكفل بتهيئة المحيط الملائم لترقية نشاط هاته المؤسسات
1995	بداية تحرير التجارة الخارجية، واعتماد قانون الخصخصة وفتح أعمال المؤسسات العمومية للقطاع الخاص
1997	اتفاقيات التعاون والشراكة مع الإتحاد الأوروبي

المصدر: من إعداد الباحثة

شهدت هاته المرحلة اهتماما متزايدا بقطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، باعتباره القطاع البديل لقطاع الصناعات الثقيلة والصناعات المصنعة التي تم التخلي عنها تماما، ومن جهة أخرى تزايد التحديات التي تواجه هذا القطاع الفتي، نظرا لانفتاح الاقتصاد الوطني على الاقتصاد العالمي وتشجيع الاستثمارات الخاصة المحلية والأجنبية في ظل التزام الجزائر بتنفيذ برنامج الاستقرار الاقتصادي قصير المدى (01 أبريل 1994 إلى غاية 31 ماي 1995) والتزامها بتنفيذ برنامج التصحيح الهيكلي متوسط المدى (31 مارس 1995 إلى غاية 01 أبريل 1998) تحت مراقبة صندوق النقد الدولي، وهذا ما أظهر الحاجة للاهتمام بهذا القطاع والعمل على دعمه وتأهيل مؤسساته لضمان قدرتها على المنافسة المحلية والدولية. وهذا ما سيتضح خلال المرحلة الموالية.

المرحلة الثالثة: انطلاق البرامج التأهيلية مع مطلع 2001

شهد قطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة مطلع الألفينات وتيرة متسارعة من الإصلاحات القانونية والمؤسسية، بالإضافة للانطلاق في عمليات التأهيل وتوفير ما تحتاجه هذه العملية من مكاتب توجيه وصناديق دعم وهيئات إعلامية مختصة، ويمكن أيجاز أهم الإنجازات في هذا الإطار ضمن الجدول الموالي:

الجدول رقم (09): أهم الإصلاحات القانونية والمؤسسية التي مسّت قطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة

إصدار القانوني التوجيهي رقم 18/2001 المتضمن القانون الأساسي لترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة	2001
إلحاق الصناعات التقليدية بقطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة	2002
مرسوم تنفيذي رقم 373/2002 المؤرخ في 2002/11/11، المتعلق بإنشاء صندوق لضمان القروض البنكية الموجهة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، و بداية تأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.	2002
إنشاء نظام للإعلام الاقتصادي خاص بالمؤسسات الصغيرة والمتوسطة 2003/02/27	2003
أفريل 2003، فتح مكاتب جهوية لتأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة تجسيدا لبرنامج التأهيل.	2003
تم إحصاء 400 عملية تأهيل وتشخيص وتكوين في إطار الدعم المباشر، مع بعث جهاز لتغطية الضمانات المالية بقيمة 20 مليون أورو.	2004
تنظيم الجلسات الوطنية للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة أيام 14-15/01/2004	2004
إنشاء الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة	2005
تخصيص 4 مليار دج لهذه الفترة للتكفل ب: إنجاز وتجهيز الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، إنجاز مشاتل، وتطوير ودعم الصناعة التقليدية خاصة في الوسط الريفي، دراسة وإنجاز متاحف إنتاج الصناعة التقليدية.	2005 إلى 2009
إصدار الأمر رقم 09-01 المؤرخ في 10 جويلية 2009 المتضمن للقانون التكميلي الهادف إلى دعم إنشاء المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والحفاظ عليها وتشجيعها على زيادة التوظيف.	2009

المصدر: من إعداد الباحثة

قمنا من خلال محتوى هذا الجدول بتلخيص أهم الإجراءات القانونية والمؤسسية التي اتخذتها السلطات العمومية لصالح قطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة خلال العشريّة الأولى من الألفيّة الثانية.

المطلب الثالث: دوافع الاهتمام بتأهيل قطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والظروف التاريخية للتوجه نحو سياسة التأهيل

يعتبر البرنامج الوطني لتأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة مرحلة ضمن مسيرة طويلة وبرامج متعددة عرفتها الساحة الاقتصادية والصناعية في الجزائر. وبالتالي فهو بمثابة لبنة في البناء الذي باشرتة الجزائر مع مطلع التسعينات بهدف إرساء قطاع اقتصادي وصناعي قوي، تنافسي ومتنوع. حيث تزامن انطلاق الحديث على ضرورة التأهيل، مع مجموعة من التحولات الاقتصادية الوطنية، أهمها:

أولاً: مسيرة تحول الاقتصاد الوطني من الاقتصاد الموجه إلى اقتصاد السوق، الذي أسس له دستور 23 فيفري 1989، وصدور قانون 10-90 الخاص بالنقد والقرض سنة 1990. حيث تضمن هذا القانون حرية أن يستثمر رأس المال الأجنبي في كل القطاعات غير المخصصة صراحة للدولة، إضافة إلى حرية إنشاء البنوك الخاصة والبنوك الأجنبية، ويعد هذا القانون حجر أساس تطبيق مبادئ اقتصاد السوق.¹

بالإضافة للتعديلات الكبيرة التي مست قوانين المالية لسنوات 1992-1997-1998، والمتضمنة لامتيازات لإنشاء المؤسسات الصغيرة والمتوسطة مع منحها إجراءات وتدابير تشجيعية، والتي كانت بمثابة انطلاقة لقطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الذي كان مهمّشا في ظل النظام السابق.² إضافة لتكريس مبدأ حرية التجارة في التشريع الجزائري بموجب الأمر رقم 03-04 والذي يقضي بما يلي: "تنجز عملية استيراد المنتجات وتصديرها بحرية"³

ثانياً: الشراكة الأورو جزائرية

يعرف **B.Ponson** الشراكة بأنها: "كل أشكال التعاون التي تتم ما بين مؤسسات أو منظمات لمدة معينة، تهدف إلى تقوية فعالية المتعاملين من أجل تحقيق الأهداف التي تم تحديدها".

¹ - ميلوس صبرينة، الأداء الاستراتيجي للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة في إطار الشراكة الأورو جزائرية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر في العلوم السياسية، تخصص شؤون اقتصادية ودولية، المدرسة الوطنية العليا للعلوم السياسية، الجزائر، 2014، ص 40.

² - المرجع نفسه، ص 41.

³ - المادة 2 من الأمر رقم 03-04 المؤرخ في 19-07-2003 المتعلق بالقواعد العامة المطبقة على عمليات استيراد و تصدير البضائع، الجريدة الرسمية رقم 43، الصادرة في 20-07-2003.

كما يعرف **Jean Touscoz** الشراكة بأنها: "تنظيم أو اتفاق بين بلدين أو أكثر في مجال ما، أو مجالات متعددة "صناعية، تجارية، مالية، تقنية، خدماتية، علمية وتكوينية،" بطريقة لا تؤدي إلى نوع من البناء المؤسساتي، بل تسعى لبلوغ أهداف محددة غير مشتركة بالضرورة. كما تعتبر وسيلة لتقريب سياسات الأطراف المتعاقدة من أجل تحقيق درجة ملائمة تسمح بالدخول في التكامل الاقتصادي. وترجع أهمية الشراكة إلى كونها وسيلة هامة للاستغلال الأمثل للإمكانيات وتحقيق مصالح متبادلة لهذه الدول".¹

ظهر مشروع الشراكة الأورو متوسطية خلال مؤتمر انعقد في 27-28 نوفمبر 1995 بمدينة برشلونة " **Barcelone** " الإسبانية، اجتمع فيه ممثلو المؤسسات الأوروبية "مجلس الاتحاد الأوروبي والمفوضية الأوروبية"، وممثلو كافة أعضاء الاتحاد الأوروبي الخمسة عشر*، وممثلو اثني عشر دولة متوسطية*.² ويصُبّ محتوى هذه الاتفاقية على ثلاثة جوانب: الشراكة السياسية والأمنية؛ الشراكة الاقتصادية والمالية؛ الشراكة في الشؤون الثقافية والاجتماعية.

تندرج اتفاقية الشراكة الأورو جزائرية ضمن سياق اتفاق الشراكة الأورو متوسطي الذي يسعى لإنشاء منطقة للتجارة الحرة تضم بالإضافة لدول الاتحاد الأوروبي، الدول المطلة على البحر الأبيض المتوسط في شمال إفريقيا وغرب آسيا، نظرا لحاجة الدول الأوروبية إلى توسيع أسواقها في سبيل ضمان نمو اقتصادي مستمر. بالإضافة للسعي إلى إدماج دول الحوض المتوسطية النامية "كدول شمال إفريقيا" ضمن ذلك التكتل، والسعي إلى إعادة هيكلة اقتصادياتها وتقديم مختلف أشكال الدعم لضمان مسيرتها لمتطلبات ذلك الاندماج.

وقد عرفت الجزائر مسيرة طويلة من المفاوضات للانضمام لهذه الاتفاقية، انطلقت في 10 جوان 1996، غير أنّها واجهت العديد من الصعوبات نظراً لتضارب مصالح الأطراف المتفاوضة. وبعد العديد من جولات المفاوضات (17 جولة) توصل الطرفان الجزائري والأوروبي إلى اتفاق كُتِلَ في 22-04-2002

¹ - فاطمة الزهراء رقايقية، الشراكة الأورو متوسطية "رهانات، حصيلة وآفاق، التجربة الجزائرية والعقبات المحيطة"، عمان: دار زهران للنشر والتوزيع، 2013، ص 9.

* النمسا، بلجيكا، الدانمارك، ألمانيا، اسبانيا، فنلندا، فرنسا، اليونان، ايرلندا، إيطاليا، لوكسمبورغ، هولندا، البرتغال، المملكة المتحدة، السويد.

* الجزائر، قبرص، مصر، إسرائيل، الأردن، لبنان، مالطا، المغرب، سوريا، تونس، تركيا، السلطة الفلسطينية.

² - آر. كيه. رامازاني، الشراكة الأوروبية-المتوسطية: إطار برشلونة، سلسلة "دراسات عالمية"، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، العدد 22، أبو ظبي، ص 7.

بالتوقيع الرسمي على الاتفاقية بمدينة فالنسيا الإسبانية التي دخلت حيز التنفيذ في سبتمبر 2005 بعد مصادقة البرلمان الجزائري عليها.

من بين أهم أهداف هذه الاتفاقية نذكر:¹

- إقامة منطقة تبادل حرّ بين الطرفين في أجل أقصاه 12 سنة "المادة 6 في الفصل الأول من الباب الثاني من نصّ الاتفاقية"، حيث تتم إزالة كافة القيود الجمركية على السلع الصناعية المصدرّة من الجزائر نحو المجموعة الأوروبية "المادة 8"، وعلى واردات الجزائر من المجموعة الأوروبية "المادة 9".
- إضافة للتحرير في سبيل تبادل بعض الموادّ الزراعيّة ومُنتجات الصّيد، والمنتجات الزراعيّة المحوّلّة، وهو ما نصّت عليه كلّ من المادة 14 في البروتوكول رقم 1، والبروتوكول رقم 2، والبروتوكول رقم 3.
- دعم مسعى الجزائر من أجل تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية مستدامة، والعمل على تنويع صادراتها، ودعم القطاع الصناعي "المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، السلع المصنّعة، المنتجات الغذائيّة"، وتحسين مناخ الاستثمار. وكلّ هذه الإجراءات تهدف لدعم القطاعات التي ستأثر بتحرير التجارة بين الطرفين "الباب الخامس: التعاون الاقتصادي".
- تحرير التجارة في الخدمات، وهو ما فصلت فيه المواد 30، 32، 33 من الباب الثالث للاتفاقية.
- السعي لتحقيق تحرير كامل لتنقل رؤوس الأموال بين الطرفين، وتشجيع المنافسة والحدّ من احتكار مؤسسات الدولة للنشاط الاقتصادي.

من بين أهمّ برامج التعاون الثنائيّة التي حملها هذا الاتفاق والتي تمس قطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة:

- برنامج خاصّ بتنمية وتحديث قطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، خصّص له غلاف ماليّ قدر ب 44 مليون أورو وتمتدّ فترة تنفيذه من 2008 إلى 2014.

¹ - هشام داود الغنجة، الجزائر ورهانات التكامل الاقتصادي والإقليمي: دراسة حالة الشراكة الأورو جزائرية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم السياسية، تخصّص دراسات دولية، قسم العلاقات الدوليّة، المدرسة الوطنيّة العليا للعلوم السياسيّة، الجزائر، 2018، ص ص، 195، 197.

- برنامج الدعم من أجل تنويع الاقتصاد DIVECO، وهو برنامج يهدف لتحسين الأداء الاقتصادي من حيث التنافسية، خلق مناصب العمل، تنمية الصادرات، في كل من قطاع الزراعة والصناعة الغذائية الصيد البحري والسياحة. وقد خصص له غلاف مالي يقدر ب 20 مليون أورو وتمتد فترة تنفيذه من سنة 2011 إلى 2015.
- مساهمة الشراكة الأورو جزائرية في دعم وتطوير قطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة: أتاحت الشراكة مع الاتحاد الأوروبي مجموعة من الامتيازات بالنسبة لقطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، أهمها:¹
 - المساهمة في تمويل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، حيث منحة الوكالة الفرنسية للتنمية قرصاً قيمته 15 مليون أورو للقرض الشعبي الجزائري يمتد من سنة 1999 إلى 2003. وقد ساهم هذا القرض في تمويل سبعة مشاريع في المجالات التالية: الزراعة الغذائية "ثلاثة مشاريع"، الأشغال العمومية "أربعة مشاريع".
 - منح البنك الإيطالي MEDIO CREDITO CENTRAL قرض لبنك الجزائر يُقدّر ب 52.500.000.000 ليرة إيطالية لصالح بنك الفلاحة والتنمية الريفية BADR. وهو قرض مُخصّص لتمويل السلع والخدمات لتنمية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الجزائرية ماعدا العمومية منها. تتراوح فترة التمويل من 5 إلى 7 سنوات، ويهدف هذا الاتفاق إلى: الحياة على التجهيزات الإيطالية من طرف المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الجزائرية؛ التحويل التكنولوجي والتكوين والمساعدة التقنية.
 - كما وفّرت الشراكة برامج الدعم التقني للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، وهي برامج تساهم في ترقية وتعزيز القدرة التنافسية للقطاع الخاص عموماً، ومرافقة إجراءات الإصلاح الضرورية لإدماج الجزائر في الفضاء الأورو متوسطي. وهذه البرامج تندرج ضمن برنامج اللجنة الأوروبية MEDA، حيث يركّز هذا البرنامج على ثلاثة محاور تصبّ في صالح المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، وهي: تحسين

¹ - شعب آتشي، واقع وآفاق المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الجزائر في ظل الشراكة الأورو جزائرية، مذكرة مقدّمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، فرع تحليل اقتصادي، قسم العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2008، ص ص، 139، 131.

التسيير العلمي للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة؛ دعم مُحيط المؤسسات الصغيرة والمتوسطة؛ دعم الابتكار وترقية الوسائل الجديدة لتمويل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

غير أنّ السلطات الجزائرية تردّدت في الإقدام على التفكيك الجمركي الكامل، وذلك ما برز عقب تقديمها طلبًا للاتحاد الأوروبي يوم 15 يونيو 2010 بتأجيله إلى غاية سنة 2020 عوض سنة 2017. وجاء هذا القرار نتيجة ما لمستته من نتائج سلبية وغير مرضية وغير مُتكافئة على حساب مصالح الجزائر. حيث سجّلت الجزائر خلال الفترة 2005-2009 خسائر قُدّرت بما يقارب 2,5 مليار دولار نتيجة لهذا التفكيك، كما تمّ توقّع تسجيل خسائر تُقدّر ب 8,5 مليار دولار خلال الفترة 2010-2017، ولم تسجّل أي تقدّم ملموس فيما يخصّ دعم قطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، ونقل التكنولوجيا، واستقطاب الاستثمارات الأجنبية المباشرة، وتنويع الصادرات الجزائرية.¹

ثالثا: مُباشرة الجزائر لإجراءات الانضمام للمنظمة العالمية للتجارة: وذلك منذ تقديمها ملف طلب الانضمام في 05 جوان 1996، وما قد ينجر عنه من إغراق للأسواق الجزائرية بسلع أجنبية ذات جودة عالية وأسعار تنافسية من شأنها تهديد الصناعة المحلية التي لم تصل بعد إلى مستوى التنافسية العالمي، وهذا ما أظهر ضرورة بناء قاعدة اقتصادية قوية، والحرص على تأهيلها باستمرار لتحسين قدرتها التنافسية، بالإضافة لضرورة تكيف الاقتصاد الوطني بما يتوافق وشروط الانضمام للمنظمة من خلال إجراء منظومة متكاملة من التغييرات والإصلاحات للوصول إلى النموذج الذي يلقي قبولا لدى جميع أطراف المنظمة العالمية للتجارة.

رابعا: ضرورة السعي لتنويع مصادر الدخل الاقتصاد الوطني والتخفيف من الاعتماد الكلي على الربح في تمويل عملية التنمية

تتواجد المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في قلب سياسة التنمية الاقتصادية التي تركز على إنعاش الصناعة الوطنية والتنويع الاقتصادي بهدف الحدّ من التبعية للمحروقات. ويحتلّ تطوير هذا القطاع مكانة أولى في محور اهتمام السلطات العمومية نظرا لدورها في تحقيق أهداف النمو لاقتصادي والاستقرار

¹ - هشام داود الغنجة، مرجع سبق ذكره، ص 210.

الاجتماعي على مستوى الاقتصاد الكلي¹. وهذا ما تعكسه مكانة قطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، ومُخصّصاته في برامج ومخطّطات التنمية الوطنية. ونذكر في هذا السياق:

برنامج التنمية الخماسي 2010-2014²

التعريف بالبرنامج: يندرج هذا البرنامج ضمن ديناميكية إعادة الإعمار الوطني التي انطلقت منذ سنة 2001 ببرنامج دعم الإنعاش الاقتصادي. خصّص لهذا البرنامج غلاف مالي قدر ب 21.214 مليار دج أي ما يعادل 286 مليار دولار، تشمل شقّين:

- استكمال المشاريع الكبرى الجاري إنجازها بغلاف مالي قدره 9.700 مليار دج أي ما يعادل 130 مليار دولار.
- إطلاق مشاريع جديدة بمبلغ 11.534 مليار دج أي ما يعادل 156 مليار دولار.

مكانة قطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة ضمن هذا البرنامج:

- خصّص هذا البرنامج ما يقارب 150 مليار دج لترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة من خلال إنشاء مناطق صناعية، والدعم العمومي للتأهيل وتسيير القروض البنكية التي قد تصل إلى 300 مليار دج لنفس الغرض.
- في إطار استحداث مناصب شغل فقد خصّص هذا البرنامج غلاف مالي قدره 350 مليار دج لمرافقة الإدماج المهني لخريجي الجامعات ومراكز التكوين المهني ودعم إنشاء المؤسسات المصغرة.

البرنامج الخماسي لتوطيد النمو 2015-2019: تمّ وضع البرنامج الخماسي لتوطيد النمو في إطار تشجيع ودعم مسيرة النمو والتنمية التي انطلقت منذ أكثر من 10 سنوات. وقد خصّص لهذا البرنامج غلاف مالي قدر ب 22,100 مليار دج، أي ما يقدر ب 280 مليار دولار³. وقد شملت أهداف هذا

¹ - مشروع القانون المتضمن القانون التوجيهي لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، سبتمبر 2016، ص3.

² - بيان اجتماع مجلس الوزراء المنعقد يوم الإثنين 24 ماي 2010،

³ <http://www.premier-ministre.gov.dz/ar/premier-ministre/activites/2015-10-06-08-07-44.html> , consulter le 24-05-2018 à 15h00.

المخطط مجالات استراتيجية متنوعة وعديدة، سنذكر منها المجالات التي تمس قطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة وتؤثر عليه، ومن أهمها:

- تنمية الصناعات الغذائية من خلال تعزيز الإنتاج الزراعي وإيجاد مجال جديد لتصدير المتوجات ذات القيمة المضافة؛
- نظرا للأهمية المزدوجة للصناعات الحرفية، في التنمية الاقتصادية من ناحية وفي تأصيل التراث التاريخي من ناحية أخرى، وضعت الحكومة اللمسات الأخيرة على برنامج تصميم العُرف الحرفية، ودعم الحرفيين بطريقة مباشرة وغير مباشرة؛
- إعداد إطار (تشريعي وتنظيمي وقانوني) جديد من أجل تأمين الحفاظ على الاستثمارات والتسيير الإداري الحديث للبنى التحتية من أجل ضمان استدامة الخدمات والمرافق العمومية بما يتماشى مع المتطلبات المتزايدة¹؛

غير أنّ النتائج المسجلة التي ساهم القطاع بها لم ترقى لمستوى التطلعات، ولحجم الموارد المخصصة له، حيث تنقص الإرادة السياسية الحقيقية للتحرر من التبعية للزئع البترولي والتخفيف من الاعتماد عليه كمصدر وحيد للدخل الوطني، خاصة في ظلّ الانتعاش الذي شهدته أسعار النفط في الأسواق العالمية.

المبحث الثاني: البرنامج الوطني لتأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة 2010-

2014: النشأة، الأهداف، الأهمية

يعتبر البرنامج الوطني لتأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة استجابة صانع القرار في القطاع الاقتصادي للتحديات التنافسية التي تواجه المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الجزائرية في ظلّ الانفتاح الذي يشهده محيط نشاطها. سنتعرف من خلال محتوى هذا المبحث على أهم ما يوفّره هذا البرنامج لصالح ترقية تنافسية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

¹ <https://giem.kantakji.com/article/details/ID/1120>, consulter le 24-05-2018 à 13h30.

المطلب الأول: مدخل لمفهوم تأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة

تم بلورة ووضع مفهوم التأهيل من طرف منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية ONUDI من أجل التأكيد على أهمية ترقية تنافسية مؤسسات القطاع الصناعي لمواجهة تحديات العولمة، حيث وضعت هذه البرامج خصيصا للدول النامية التي يشهد اقتصادها مرحلة انتقالية تمكنها من الاندماج في الاقتصاد العالمي، والتكيف مع متطلباته ومتغيراته.

وعرّفت المنظمة التأهيل بأنه عملية مستمرة تهدف إلى:¹

- تحضير وتهيئة وتكييف المؤسسة ومحيطها بما يتلاءم ومتطلبات التبادل الحر؛
- مساعدة المؤسسات على تجاوز بعض القيود التي تجوب بيئة الأعمال؛
- مساعدة المؤسسات على تحقيق التنافسية على مستوى الأسعار والابتكار والجودة؛
- إكسابها القدرة على مواكبة تقنيات السوق والتحكم فيها؛
- إدراج منهجية للنمو والتقدم من خلال دعم وتقوية نقاط القوة وامتصاص نقاط ضعف المؤسسة.

فالتأهيل هو إجراء تغييرات على مستوى المؤسسة في جميع وظائفها الإنتاجية، المالية، التجارية، والبشرية، وعلى مستوى المحيط المباشر لها، لتصبح قادرة على إنتاج منتج يحمل جملة من المواصفات المطابقة للمعايير الدولية، أي لهدف تحسين تنافسيتها التي تعتمد على الكفاءة والنوعية.²

التأهيل هو عملية معايرة تهدف إلى الرفع من إنتاجية المؤسسة مقارنة بمستوى أقوى منافسيها، وتكون هذه العملية مستمرة وتهدف إلى إحداث قطيعة مع المكتسبات القبلية الثقافية. ويتم ذلك من خلال مقارنة مجموعة من المؤشرات الأساسية للمؤسسة محل التأهيل مع نظيراتها من المؤسسات المنافسة، وتحضير مخطط شامل لتحسين مختلف وظائف المؤسسة ومتابعة إنجازها وفق ما خطط له للوصول

¹ -Arlène ALPHA, Enseignement de quelques programmes de mise à niveau pour une application au secteur agricole et agroalimentaire en Afrique de l'Ouest, **Séminaire régional sur la détermination des mesures d'accompagnement et de mise à niveau pour le secteur agricole et alimentaire dans le cadre de l'APE Afrique de l'Ouest**, Dakar – 3 au 5 juillet 2007, p3.

² - ميلوس صبرينة، مرجع سبق ذكره، ص 82.

إلى هدفه الأساسي وهو تقوية القدرة التنافسية للمؤسسة ولو نسبيا بالرغم من المنافسة الشديدة والقوية من طرف المؤسسات الأخرى.¹

يعرف دوجلاس نورث التأهيل: بأنه عملية معقدة وتأخذ وقتا طويلا، حيث أنها تتضمن مؤسسات القطاعين العام والخاص إضافة إلى المؤسسات الحكومية المساعدة، وهو ما يتطلب تغييرا في الأفكار والسياسات والقوانين والمفاهيم والإجراءات، وعلى الدولة أن تضع خطة متوازنة وواضحة من أجل إيجاد أنجع الطرق والسبل لتمويل هذا البرنامج.²

أما برنامج التأهيل: فيعرف على أنه مجموعة من الإجراءات التي تتخذها السلطات بهدف تحسين موقع المؤسسة في إطار الاقتصاد التنافسي، أي أن يصبح لها هدف اقتصادي ومالي على المستوى الدولي.³

ويتم تنفيذ برنامج التأهيل من خلال جميع الجهود وتكاملها، فالمؤسسة من جهة مطالبة بتبني إجراءات وإصلاحات داخلية تشمل الجانب التنظيمي والإنتاجي والتسويقي والبشري. ومن جهة أخرى، تظهر ضرورة تهيئة محيط النشاط من خلال تأهيل الهيئات المؤسسية المتعاملة مع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة. وتعرف أيضا بأنها مجموعة العمليات المستمرة الموجهة لتحضير وتكييف المؤسسات ومحيطها لمتطلبات التبادل الحر.⁴

أما الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة ANDPME في الجزائر فتعرف برنامج التأهيل على أنه عملية مستمرة ومتواصلة من التدريب، الأفكار، المعلومات ومعرفة الوضعيات الحديثة

¹ -Abdelhak LAAMIRI, *La Mise à Niveau-Enjeux et Pratiques des Entreprises Algériennes*, Revue des sciences commerciales et de gestion, N°2 Juillet 2003, édité par l'ECOLE SUPPERIEUR de COMMERCE d'ALGER, P422.

² - حسين يحيى، قياس فعالية برامج تأهيل المؤسسات الصغيرة و المتوسطة في دول المغرب العربي، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص اقتصاد، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2013، ص 6.

³ - بو البردعة نحلة، الإطار القانوني لدعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في القانون، فرع التنظيم الاقتصادي، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، 2012، ص 27.

⁴ - خبابة عبد الله، المؤسسات الصغيرة والمتوسطة آلية لتحقيق التنمية المستدامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2013، مصر، ص ص

والمبتكرة. كما تعرفه كذلك على أنه مجموعة من التدابير والإجراءات المساهمة في تقوية تنافسية المؤسسات بهدف تسريع النمو وخلق مناصب شغل.

التمييز بين مفهوم التأهيل والمفاهيم المشابهة الأخرى:

الإصلاحات الاقتصادية: هي مجمل الإجراءات والسياسات الهادفة إلى تغيير الوضع الاقتصادي من حال غير مرغوب فيه إلى حال أفضل، يتميز بالأداء الجيد والفعالية في التسيير.¹

كما يقصد بها بأنها حزمة من التدابير والقواعد والإجراءات التي تتبعها الحكومة في بلد معين يعاني من اختلال التوازن الداخلي والتوازن الخارجي، وتكون مهمة هذه الحزمة العمل على استقرار الاقتصاد وإحداث تصحيحات هيكلية لتحقيق أهداف معينة.²

التأهيل السياسي: هو جزء من عملية التأهيل الشامل التي تعطي التوجهات السياسية شكلها. كما أنه ينقل ثقافة الأمة السياسية ويحولها، وهو إحدى الطرق التي ينقل بها الجيل معايريه ومعتقداته السياسية إلى الأجيال القادمة، وإذا كانت هناك أحداث سياسية سريعة أو أحداث غير عادية، مثل قيام أمة جديدة، فقد يخلق التأهيل السياسي ثقافة سياسية جديدة حين لا تكون موجودة. وإن المثال الذي يظهر في التأهيل السياسي وإعادة التأهيل هو ما حصل في الأنظمة الشمولية.³

خصائص تأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة: من خلال ما قدمناه من تعاريف يمكن التوصل لأهم خصائص التأهيل وتمثّل في:

— عملية التأهيل تستهدف كلاً من المؤسسة ومحيطها، حيث يهدف التأهيل إلى دعم القدرة التنافسية للمؤسسة من خلال دعم النشاط المادي وغير المادي لها، وامتداده لكل من محيطها الداخلي

¹ - محمد راتول، سياسات التعديل الهيكلي ومدى معالجتها للاختلال الخارجي: تجربة الجزائر، أطروحة دكتوراه، غير منشورة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2000، ص:8.

² - عبد المطلب عبد الحميد، السياسات الاقتصادية على مستوى الاقتصاد القومي "تحليل كلي"، ط2، مجموعة النيل العربية، القاهرة، 2003، ص 211.

³ - ناظم عبد الواحد الجاسور، مرجع سبق ذكره، ص114.

والخارجي، كتحسين طرق التسيير وتأهيل اليد العاملة وتحديث وسائل الإنتاج وتحسين النوعية والاستفادة من التكنولوجيا المتطورة.

- تخضع المؤسسة في إطار التأهيل إلى معايير الانتقاء وشروط الأهلية.
- عمليّة التأهيل خيار استراتيجي مستمر وطويل المدى، حيث أنه جهد واعي، هادف، ومستمر، تنضم إليه المؤسسة طواعية. فهو واعي لأنه مبني على دراسات دقيقة كالتشخيص والتخطيط. كما أنه هادف لأنه يهدف إلى الرفع من القدرة التنافسية للمؤسسات ص و م. وهو مستمر لأنه خيار استراتيجي للمؤسسة يمكن لها اعتماده بشكل دائم.
- التأهيل عمليّة معقّدة ومتعدّدة الأطراف، تتطلّب تكامل العوامل السّياسيّة، والقانونيّة، والمؤسّساتيّة، والاجتماعيّة، والإعلاميّة.
- متطلبات اجتماعية وثقافية: تشمل تقبل المجتمع وخاصة الفئة المستهدفة من سياسة التأهيل لهذا البرنامج، وهنا يبرز دور تكنولوجيات الإعلام والاتصال في الترويج للبرنامج، وتوعية الفئات المستهدفة بأهميته، وتسهيل عملية الاندماج فيه.
- متطلبات تنظيمية: يندرج ضمنها إنشاء أجهزة إدارية مكلفة بالتنفيذ

أهداف تأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة:

- يهدف التأهيل إلى دعم القدرة التنافسية للمؤسسة من خلال دعم النشاط المادي وغير المادي لها، وامتداده لكل من محيطها الداخلي والخارجي، كتحسين طرق التسيير وتأهيل اليد العاملة وتحديث وسائل الإنتاج وتحسين النوعية والاستفادة من التكنولوجيا المتطورة.
- تؤثر البرامج التأهيلية على كل من المستويين الجزئي والكلّي، فمن خلالها يتم السعي لرفع القدرة التنافسية للمؤسسة التي تخضع للتأهيل، إضافة للسعي لرفع القدرة التنافسية للقطاع ككل وبالتالي للاقتصاد الوطني.

- وقد عرف مايكل بورتر في هذا السياق القدرة التنافسية للمؤسسة بأنها قدرة المؤسسة على خلق القيمة لزبائنها، على شكل أسعار أقل مقارنة بالمنافسين وبمناقص متساوية، أو من خلال تقديم منافع متفردة في المنتج تعوض بشكل واسع الزيادة السعرية فيه.¹
- وتعرف القدرة التنافسية لقطاع نشاط ما بأنها قدرته على تحقيق إنتاجية كلية لعوامل الإنتاج مساوية أو أعلى مقارنة بالمنافسين الأجانب، ويكون قطاع النشاط تنافسيا أيضا إذا كانت مستوى تكاليف الوحدة الواحدة منه يساوي أو يقل عن مستواه لدى المنافسين الأجانب.²
- أما القدرة التنافسية للدولة، فقد عرفها جيفري ساكس على أنها قدرتها على إنتاج سلع وخدمات يمكن تسويقها دوليا، على أن يؤدي هذا الإنتاج إلى تزايد الدخل الحقيقي لمواطنيها.³

خطوات تأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة:

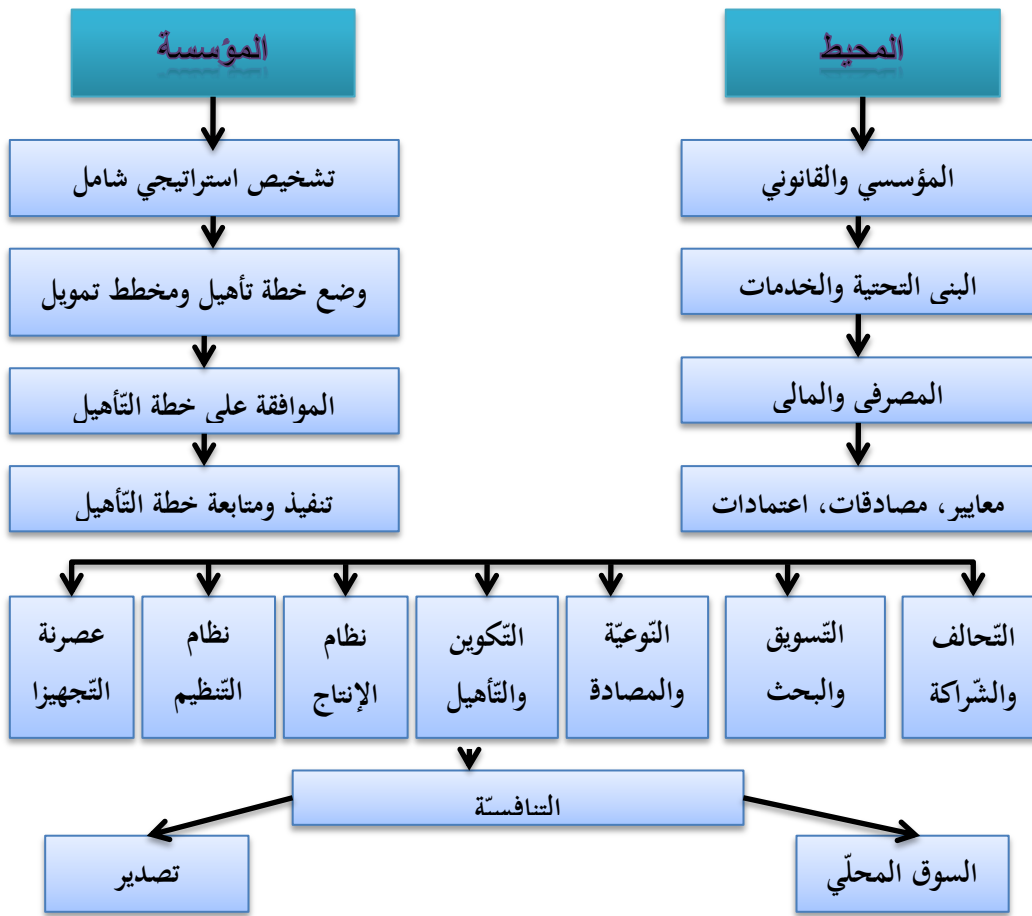
- **التشخيص الأولي أو القبلي:** للتعرف على خصائص المؤسسة، وتحليل وضعها الحالي من خلال تقييم مواردها الداخلية، وتقييم مستوى أدائها مقارنة بأداء المؤسسة الرائدة في قطاع النشاط بالإضافة لأهم المنافسين.
- **التشخيص الاستراتيجي العام:** يتم إعداد بناءً على نتائج التشخيص القبلي، بغرض تحديد نقاط قوة ونقاط ضعف المؤسسة، بالإضافة إلى تحليل محيط نشاطها بغرض تحديد الفرص والتحديات، وبالتالي التعرف على واقع المؤسسة ووضع خطة تلائمها.
- **تنفيذ مخطط التأهيل:** من خلال تقديم المساعدات اللازمة المتمثلة في الاستثمارات المادية التي تشمل كل أنواع العتاد والتجهيزات، كأجهزة المخابر، أجهزة الإعلام الآلي، تجهيزات الإنتاج. والاستثمارات غير المادية التي تشمل دراسات البحث والتطوير، المساعدات التقنية، التكوين، تأسيس نظام الجودة، التقييم، إقامة نظام معلومات وتسيير.

¹ - إبتسام بوشويط، آلية تمويل برامج تأهيل المؤسسات الاقتصادية الجزائرية دراسة تحليلية لنتائج برامج التأهيل المؤسسات الجزائرية، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في علوم التسيير، تخصص إدارة مالية، مدرسة الدكتوراه اقتصاد ومناجمت، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، 2010، ص4.

² - إبتسام بوشويط، مرجع سبق ذكره، ص 9.

³ - تشام فاروق، دور وأهمية مناخ الاستثمار في رفع القدرة التنافسية للمؤسسة الاقتصادية، الملتقى الوطني الأول حول المؤسسة الاقتصادية الجزائرية وتحديات المناخ الاقتصادي الجديد 22 و 23 أبريل 2003، وهران، الجزائر، ص04.

الشكل رقم () : مسار عملية التأهيل



المصدر:

Organisation des nations unies pour le développement industriel « ONUDI », **guide méthodologique :Restructuration, mise à niveau et compétitivité industriel**, vienne, 2012.

يوضح هذا الشكل المحاور الأساسية التي يركز التأهيل عليها عموماً، ويخصّها بالإصلاح، كما يبرز سيرورة عملية التأهيل التي تتمّ بالموازاة بين المؤسسة ومحيطها والتي تنتهي بتنمية قدرتها التنافسية على المستويين المحلي والدولي.

المطلب الثاني: التعريف بالبرنامج الوطني لتأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة 2010-2014: النشأة والسياق القانوني والسياسي

خاضت الجزائر تجارب تأهيل عديدة ومتنوعة بالتعاون مع أطراف أجنبية منذ منتصف تسعينات القرن الماضي، كبرنامج الاتحاد الأوروبي للمعونة والتعاون مع الجزائر MEDA 1 1995-1999، وMEDA 2 2000-2006. وبرنامج الاتحاد الأوروبي للتعاون والمعونة المسمى ببرنامج الإرشاد الوطني 2007-2010. إضافة لبرنامج منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية 1998-2002.

بعد التجارب العديدة التي خاضتها في مجال تأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة كما أوردنا سابقا، أخذت السلطات الوطنية زمام المبادرة عبر مواصلة عملية تأهيل مؤسسات القطاع ومحيطه من خلال إعداد وتنفيذ مجموعة من البرامج الوطنية التي انطلقت سنة 2000 واستمرت إلى غاية سنة 2014، وتمثل تلك البرامج في: برنامج التأهيل الصناعي الذي أطلقته وزارة الصناعة وإعادة الهيكلة 2000-2006، وهو برنامج موجه خصوصا للمؤسسات الصناعية والمؤسسات الخدمائية المرتبطة بالنشاط الصناعي والتي تشغل أكثر من عشرين عامل؛ البرنامج الوطني لتأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة 2006-2010 وهو برنامج أطلقته وزارة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والصناعات التقليدية يستهدف المؤسسات التي تشغل أكثر من عشرين عامل، البرنامج الوطني لتأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة 2010-2014.

البطاقة التقنية للبرنامج الوطني لتأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة 2010-2014:¹

- العنوان: البرنامج الوطني لتأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.
- الهدف الواجب تحقيقه: 20.000 مؤسسة.
- فترة التنفيذ: خمسة سنوات.
- الجمهور المستهدف: المؤسسات الصغيرة والمتوسطة؛ محيط المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.
- التكلفة الإجمالية للبرنامج: تقدر التكلفة الإجمالية للبرنامج، على عاتق الدولة ب 385.736.000.000 دج.

¹ - وثائق تحصلنا عليها من مقر الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، خلال مقابلة أجريناها مع الأمين العام للوكالة السيدة مریم صحراوي، يوم 29-07-2019.

– مصدر التمويل: ميزانية الدولة: حساب التخصيص رقم 16-163 المعنون ب " الصندوق الوطني لتأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، ودعم الاستثمار وترقية التنافسية الصناعية. "

شروط الانخراط في البرنامج:

- يستهدف هذا البرنامج المؤسسات الجزائرية التي تنشط منذ سنتين على الأقل، وذات الوضعية المالية المريحة ومؤشرات اقتصادية إيجابية، تستوفي شروط الاستقلالية، والتي توظف على الأقل 05 عمال.
- وتكون ناشطة في أحد النشاطات التالية: الصناعات الغذائية؛ الصناعة، البناء والأشغال العمومية، الصيد؛ السياحة والفندقة؛ الخدمات؛ النقل؛ خدمات "تكنولوجيات الإعلام والاتصال".
- محاور البرنامج: إدارة الأعمال والاستراتيجية؛ الموارد البشرية؛ الإنتاج والتكنولوجيات الجديدة؛ التسويق؛ الابتكار والإبداع؛ التمويل.

السياق السياسي لوضع البرنامج الوطني لإعادة التأهيل في الجزائر

أشار رئيس الجمهورية السابق عبد العزيز بوتفليقة في خطاب ألقاه عقب المصادقة على البرنامج الخماسي للتنمية 2010-2014 لأهمية التأهيل: " ... سنضيف ابتداءً من هذه السنة إلى كافة التحفيزات المعتمدة لتشجيع الاستثمار دعماً هاماً لإعادة تأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة. كما سنوسع برامج تحديث المؤسسات العمومية بحيث تشمل جميع المؤسسات التي لا تزال تتوفر على سوق داخل البلاد بأن نجدد إلى جانبها الشركاء الأجانب الراغبين في الاستفادة من السوق المحلية ومن عقود متصلة بالبرنامج العمومي للاستثمارات. وسنوسع أخيراً الهامش التفضيلي الممنوح للمؤسسات الجزائرية في العقود العمومية. "

فيما يخص ضرورة المتابعة والمراقبة والتقييم المستمر لتنفيذ البرنامج الخماسي، فقد أكد في نفس الخطاب على: " أن كل قطاع سيعرض على رأس كل سنة مدى تقدمه في تنفيذ برنامجه وسنقوم كل سنة بتقدير الوضع المالي للبلاد حتى نأخذ عند الاقتضاء وسائلنا المالية بعين الاعتبار... كما سنرافق هذا الإنفاق العمومي الهام لصالح التنمية بما يلزم من الصرامة للقضاء على أي إفراط أو تبذير في تسيير الدولة والجماعات المحلية. وموازية مع ذلك سيتعين على آليات الرقابة أن تؤدي دورها كاملاً. "

وختتم ملاحظاته حول هذا الملفّ بلفت انتباه أعضاء الحكومة حول ضرورة تنظيم حملة شرح لمحتوى برنامجهم القطاعي من خلال وسائل الإعلام وبمناسبة زيارتهم الميدانية. كما أمر الولاية بإعلام المنتخبين والمجتمع المدني ببرنامج التنمية المخصّص لولايتهم.

يأتي إضفاء الطابع الرسمي على البرنامج الجديد للتأهيل تتويجا لعملية نضج طويلة قائمة على:

- الخبرات والتعليقات المستمدة من برنامج التأهيل السابق ولاسيما الأهداف والغايات والنمط العملي.
- استنتاجات وتوصيات لجنة تأهيل المؤسسة التي تميزت بمشاركة مجموعة هامة من الهيئات والمتعاملين الاقتصاديين وممثلين عن منظمة أرباب العمل، والجمعيات المهنية ومكاتب الدراسات والاستشارات.
- نتائج المجموعات القطاعية الموحدة لتحديد أسس البرنامج الجديد لتأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

يندرج البرنامج الوطني لتأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في إطار مخطط التنمية الخماسي 2010-2014، وقد خصص هذا المخطط أكثر من 1500 مليار دج لدعم تنمية الاقتصاد الوطني عموما، كما خصص ما يقارب 150 مليار دج لترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة من خلال إنشاء مناطق صناعية، والدعم العمومي للتأهيل وتيسير القروض البنكية التي قد تصل إلى 300 مليار دج لنفس الغرض.

تم اعتماد البرنامج الجديد لتأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في 11 يوليو 2010 من طرف مجلس الوزراء الذي حدد أسسه ومستويات المساعدة الممنوحة والقطاعات المؤهلة وكذلك معايير التأهيل.¹

كما تمّ من خلال مخطّط عمل الحكومة لسنة 2012 توضيح آليات ترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة:

حيث نصّت الفقرة 91 على أن الحكومة ستسعى لتحفيز رأس المال الوطني على الاستثمار المنتج للسلع والخدمات أكثر فأكثر، وذلك من خلال استحداث مؤسسات صغيرة ومتوسطة جديدة لتعزيز

¹ - يمكن الاطلاع على نتائج اجتماع مجلس الوزراء المنعقد يوم 11 جويلية 2010، وما حملته بخصوص برنامج التأهيل في الملحق رقم 1.

القدرات الوطنية في مجال المناولة، وذلك من خلال: تعزيز القدرات الوطنية في مجال الإرشاد والهندسة؛ تحديث هياكل التكوين في ميدان التسيير تشمل معاهد متخصصة في تكوين وتحسين مستوى مسيري المؤسسات؛ تطوير شبكة مشاتل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة؛ تعميق التشاور والحوار بين جمعيات أرباب العمل والجمعيات المهنية والتكفل بالاقترحات الزامية إلى تحسين مناخ الاستثمار.

وجاء في الفقرة 93 أن الحكومة ستعمل على تدعيم وتعزيز الآليات العمومية لضمان القروض البنكية الخاصة باستثمارات المؤسسات الصغيرة والمتوسطة وتحسين شروط الحصول على القرض الموجه للاستثمار الصناعي للمؤسسات ص و م.

فقرة 94 فيما يخص تامين الموارد البشرية في القطاع الصناعي والمؤسسات بصفة عامة فإن ترتيبات المساعدة على الإدماج المهني التي تتيح للمؤسسات إمكانية التوظيف مع الدعم العمومي للإطارات والتقنيين والعمال المؤهلين سيتم إعادة تقييمها وإدراجها ضمن مسعى تلقائي لتامين القدرات البشرية بما يتماشى وحاجات المؤسسات ومقتضيات التنافسية. وسيتم في هذا الإطار إعادة هيكلة المعهد الوطني للإنتاجية والتنمية الصناعية وتزويده بالوسائل الملائمة.

كما سيتم في نفس الإطار إنشاء: مدرستين للتسيير من أجل تكوين الإطارات السامية لفائدة المؤسسات؛ مدرسة وطنية للاقتصاد الصناعي؛ معهد عال للإمداد.

المراجع القانونية والتنظيمية الخاصة بإجراءات تأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة:

يتم الاستناد خلال تنفيذ البرنامج الوطني لتأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة على نصوص قانونية وتنظيمية عديدة:¹

- القانون التوجيهي رقم 01-18 الصادر في 12 ديسمبر 2001، الخاص بترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

- القانون رقم 05-16 الصادر في 31 ديسمبر 2005، الخاص بقانون المالية لسنة 2006، على الخصوص المادة 71 المعدلة والمتممة.

¹ - وثائق رسمية للوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

- المرسوم التنفيذي رقم 03-374 الصادر في 30 أكتوبر 2003 المتعلق بالتصريح التشخيصي للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة.
- المرسوم التنفيذي رقم 05-165 الصادر في 03 ماي 2005 المتعلق بإنشاء وتنظيم وسير الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.
- المرسوم التنفيذي رقم 06-240 الصادر في 04 جويلية 2006، المعدل والمتمم، يحدد كميّات سير حساب التخصيص الخاص رقم 124-302 الذي عنوانه "الصندوق الوطني لتأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة".
- المرسوم التنفيذي رقم 06-319 الصادر في 18 سبتمبر 2006 المحدد لمستوى تخفيض نسبة الفائدة على القروض الممنوحة من البنوك والمؤسسات المالية إلى المؤسسات الصغيرة والمتوسطة وكميّات منحه.
- المرسوم التنفيذي رقم 07-101 الصادر في 29 مارس 2007، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 06-240 الصادر في 04 جويلية 2006، الذي يحدد كميّات سير حساب التخصيص الخاص رقم 124-302 الذي عنوانه "الصندوق الوطني لتأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة".
- القرار الوزاري المشترك الصادر في 07 فيفري 2007، المعدل والمتمم، المحدد لمدونة إيرادات ونفقات صندوق التخصيص الخاص رقم 124-302 المعنون ب "الصندوق الوطني لتأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة".
- القرار الوزاري المشترك المحدد لطرق تنفيذ المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 06-319 الصادر في 18 سبتمبر 2006، المحدد لمستوى تخفيض نسبة الفائدة على القروض الممنوحة من البنوك والمؤسسات المالية إلى المؤسسات الصغيرة والمتوسطة وكميّات منحه.
- القرار الوزاري المشترك الصادر في 10 نوفمبر 2008 الخاص بإنشاء فروع الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.
- المرسوم الوزاري رقم 10/SPM/12 الصادر في 04 فيفري 2010 الذي يحدد القدرات الإقليمية لفروه الوكالة.

- مذكرة دورية تتضمن تكفل البنوك والمؤسسات المالية في دعم نسب الفائدة للقروض الممنوحة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة ممنوحة بعنوان التأهيل.
- نتائج اجتماع مجلس الوزراء المنعقد بتاريخ 11 جويلية 2010.
- المرسوم التنفيذي رقم 11-264 الصادر في 30 جويلية 2011، المعدّل والمتّم للمرسوم التنفيذي رقم 02-240 الصادر في 04 جويلية 2006 المحدّد لكيفيات سير حساب التخصيص الخاص رقم 124-302 الذي عنوانه "الصندوق الوطني لتأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة".

المطلب الثالث: أهداف البرنامج الوطني لتأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة 2010-2014

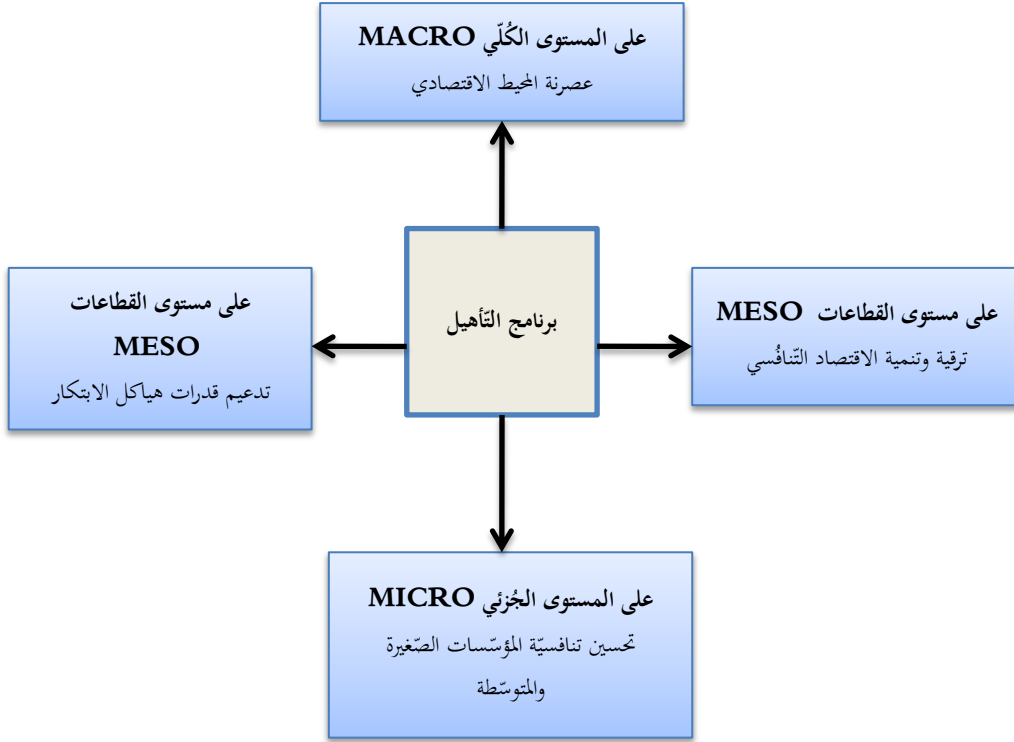
تعتبر المادة 18 من القانون رقم 01-18 المؤرخ في 27 رمضان عام 1422 الموافق ل12 ديسمبر سنة 2001 المتضمن للقانون التوجيهي لترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، المنطلق للبرنامج الوطني لتأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، حيث جاء في نص المادة: "تقوم الوزارة المكلفة بالمؤسسات والصناعات الصغيرة والمتوسطة، في إطار تأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، بوضع برامج التأهيل المناسبة من أجل تطوير تنافسية المؤسسات، وذلك بغرض ترقية المنتج الوطني، ليستجيب للمقاييس العالمية".

وقد اشتمل هذا القانون على العديد من المواد المحفزة والداعمة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، كالمادة 11 التي تضمن نصها: "تهدف تدابير المساعدة والدعم لترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، موضوع هذا القانون، إلى ما يأتي:

- إنعاش النمو الاقتصادي؛
- إدراج تطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة ضمن حركية التطور والتكيف التكنولوجي؛
- تشجيع بروز مؤسسات جديدة وتوسيع ميدان نشاطها؛
- ترقية توزيع المعلومة ذات الطابع الصناعي والتجاري والاقتصادي والمهني والتكنولوجي المتعلقة بقطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة؛

- تشجيع كل الأعمال الرامية إلى مضاعفة عدد مواقع الاستقبال المخصصة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة؛
- تحسين أداء المؤسسات الصغيرة والمتوسطة؛
- الحث على وضع أنظمة جبائية قارة ومكيفة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة؛
- ترقية إطار تشريعي وتنظيمي ملائم لتكريس روح التقاؤل وتنمية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة؛
- تبني سياسات تكوين وتسيير الموارد البشرية تفضل تشجع الإبداع والتجديد وثقافة التقاؤل؛
- تسهيل حصول المؤسسات الصغيرة والمتوسطة على الأدوات والخدمات المالية الملائمة لاحتياجاتها؛
- تحسين الأداءات البنكية في معالجة ملفات تمويل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة؛
- تشجيع بروز محيط اقتصادي وتقني وعلمي وقانوني يضمن للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الدعم والدفع الضروريين لترقيتها وتطويرها في إطار منسجم؛
- ترقية تصدير السلع والخدمات التي تنتجها المؤسسات ص و م.

الشكل رقم () : أهداف البرنامج الوطني للتأهيل



المصدر: وثائق الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

لتنفيذ البرنامج الوطني للتأهيل آثار كُليّة تتمثل في عصرنة المحيط الاقتصادي الوطني، وآثار قطاعيّة تتمثل في ترقية وتنمية الاقتصاد التنافسي، إضافة لتدعيم قدرات هياكل الابتكار. وأهداف جزئية تتمثل في تحسين تنافسية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة التي تستفيد من البرنامج.

المبحث الثالث: الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة ANDPME:

المهام، الموارد، الصلاحيات

تعتبر الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة أداة الدولة في تنفيذ البرنامج الوطني لتأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة خلال الفترة 2010-2014 بحكم المهام المحددة قانونيًا. سنقوم من خلال محتوى هذا المبحث بالتعريف بها وتنظيمها، ودورها وبمهامها .

المطلب الأول: تعريف الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة ANDPME

تمّ إنشاء الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 05-165 المؤرخ في 24 ربيع الأول 1426، الموافق ل 03 ماي 2005، يتضمن إنشاء الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة وتنظيمها، وسيورها.

هي مؤسسة عمومية ذات طابع إداري، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتدعى في صلب النص وكالة. وهي تحت وصاية الوزارة المكلفة بقطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

تمّ إنشاؤها بهدف تزويد قطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة بألية قادرة على تنفيذ السياسة الحكومية في مجال تنمية وترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والرفع من قدرتها التنافسية بصفة عامة في خضم التحولات العالمية.

تم تكليف الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة بتنفيذ البرنامج الوطني لتأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، وأوكلت مهمة تقييم ومتابعة عملية التنفيذ للجنة الوطنية للتأهيل، حيث منحت هذه الأخيرة مسؤولية استراتيجية للسماح لها بأداء دورها بفعالية.

مقرها: الطريق الوطني رقم 24، حي 570 مسكن، القطاع 01، الصنوبر البحري.

رقم فاكس الأمانة العامة: 023750106

رقم فاكس المدير العام: 023750092

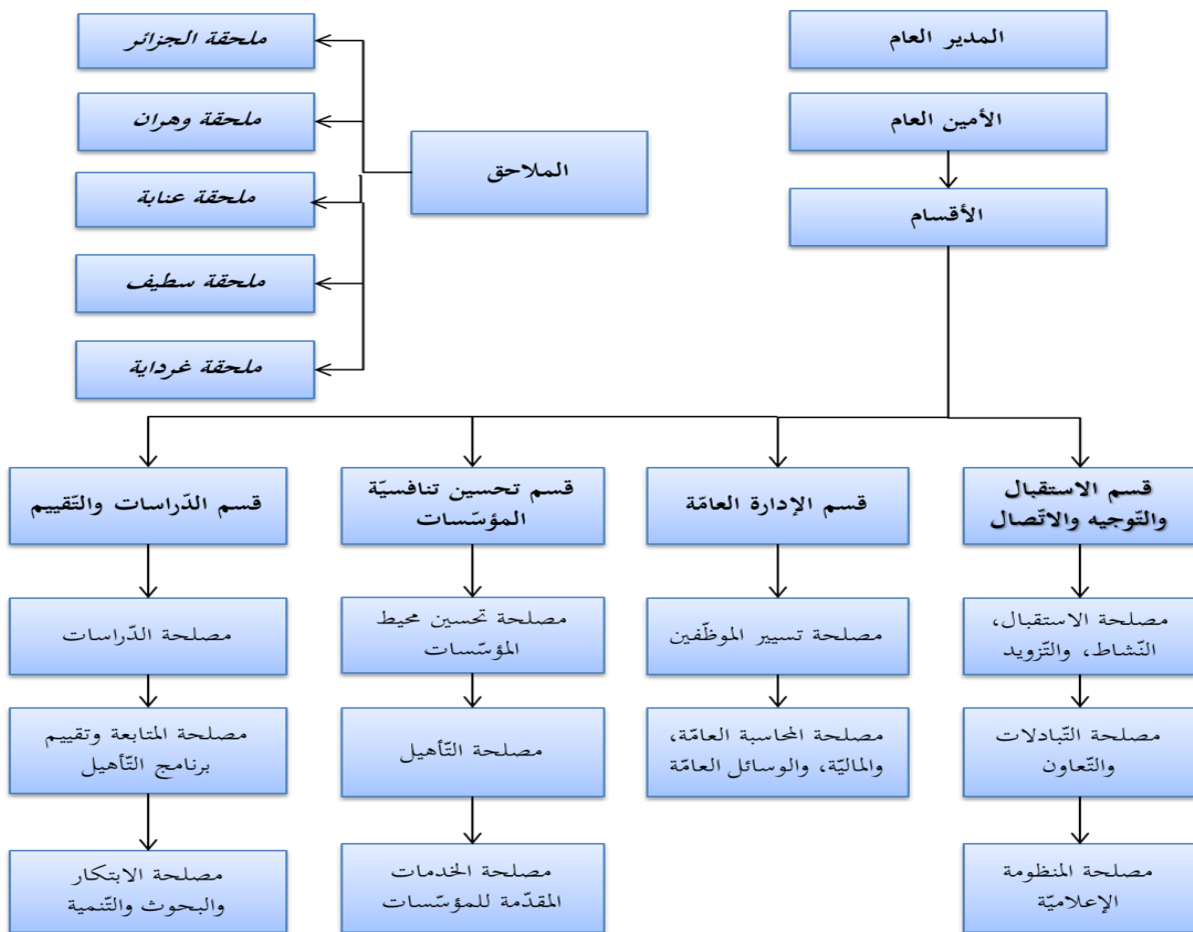
الهيكل التنظيمي للوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة:

تم تنظيم الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة بموجب القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 30 أكتوبر 2005. وتم التفصيل في هيكلها التنظيمي في مواد هذا القرار كما يلي:

يدير الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة مدير عام، ويساعده في أداء مهامه أمين عام إضافة لأربعة أقسام رئيسية تتمثل في: قسم الاستقبال والتوجيه والاتصال؛ قسم تحسين تنافسية المؤسسات؛ قسم الدراسات والتقييم؛ قسم الإدارة العامة.

إضافة إلى خمسة مندوبيات جهوية بالولايات التالية: الجزائر، وهران، عنابة، سطيف، غرداية.

الشكل رقم 04: الهيكل التنظيمي للوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة



المصدر: وثائق رسمية للوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

الاختصاصات الإقليمية للوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة:

تم إنشاء الفروع الخمسة للوكالة بعد ثلاثة سنوات من إصدار السُّلطات الجزائرية قرار إنشائها. كما تم تحديد الاختصاص الإقليمي لكل فرع في السنة الرابعة من إنشائها.

الجدول رقم (16): الاختصاصات الإقليمية لفروع الوكالة

الفرع "مقر الولاية"	الاختصاص الإقليمي
الجزائر	الجزائر، شلف، البلدة، البويرة، تيزي وزو، الخلفة، مديّة، بومرداس، تيسمسيلت، تيبازة، عين الدّفة
وهران	وهران، بشار، تيارت، تلمسان، سعيدة، سيدي بلعباس، مستغّام، معسكر، التّعامة، عين تيموشنت، غليزان.
عنّابة	عنّابة، أم البواقي، تبسة، سكيكدة، قالمة، قسنطينة، الطّارف، خنشلة، سوق اهراس
سطيف	سطيف، باتنة، بجاية، بسكرة، جيجل، المسيلة، برج بوعريّج، الوادي، ميلة.
غرداية	غرداية، أدرار، الأغواط، تامنغست، ورقلة، البيض، إليزي، تندوف.

المصدر: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادرة في 21 مارس 2010، العدد 19، ص 42.

نلاحظ أنّ كلّ فرع من فروع الوكالة مختص إقليميا بثمانية ولايات على الأقلّ "فرع غرداية"، وإحدى عشر ولاية على الأكثر كفرعي الجزائر ووهران.

تمّ إنشاء هذه الفروع لتقريب الوكالة من جميع الراغبين في الاستفادة من خدماتها عبر الوطن، وتخفيف الضّغط على الوكالة المركزية، وتدرج هذه الإجراءات في إطار تعزيز اللامركزية الإدارية.

المطلب الثاني: مهام الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة:

تعتبر هذه الوكالة أداة الدولة في مجال تنفيذ السياسة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، وتتولّى في هذا الإطار إنجاز المهام التالية:

- تنفيذ الاستراتيجية القطاعية في مجال ترقية وتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.
- تنفيذ البرنامج الوطني لتأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة وضمان متابعته.
- ترقية الخبرة والاستشارة الموجهة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة.
- تقييم فعالية تطبيق البرامج القطاعية ونجاحتها، واقتراح التصحيحات الضرورية عليها عند الاقتضاء.
- متابعة ديموغرافية المؤسسات في مجال إنشاء وتوقيف وتغيير النشاط.

- إنجاز دراسات حول القطاعات وكذا الميزنجات الظرفية الدورية حول توجهات السلطات العمومية فيما يخص المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.
 - ترقية الابتكار التكنولوجي واستعمال المؤسسات الصغيرة والمتوسطة لتكنولوجيات الإعلام والاتصال الحديثة بالتعاون مع المؤسسات والهيئات المعنية.
 - جمع المعلومات المتعلقة بميدان نشاط المؤسسات الصغيرة والمتوسطة واستغلالها ونشرها.
 - التنسيق مع الهياكل المعنية، بين مختلف برامج التأهيل الموجهة لقطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.
- أهم ما نلاحظه بعد الاطلاع على مهام الوكالة، هو تعددها وتنوعها، ما يجعلها تفتقر لمبدأ التخصص. وقد يكون لهذا تداعيات سلبية على أدائها وعدم قدرتها على الإيفاء بمهامها.

إجراءات وخطوات التأهيل التي تقوم بها الوكالة المتعلقة بتنفيذ البرنامج الوطني لتأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة 2010-2014:

تعتمد الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة على منهجية دقيقة ومنظمة لتنفيذ إجراءات تأهيل المؤسسات الراغبة في الاستفادة من البرنامج:

- إيداع الملف: تقوم المؤسسة الراغبة بالاستفادة من إجراءات التأهيل ومن الإعانات المالية المقدمة من قبل الصندوق الوطني للتأهيل بإيداع ملفها على مستوى الوكالة أو أحد فروعها ذات الاختصاص الإقليمي، ويتكون الملف من الوثائق التالية:

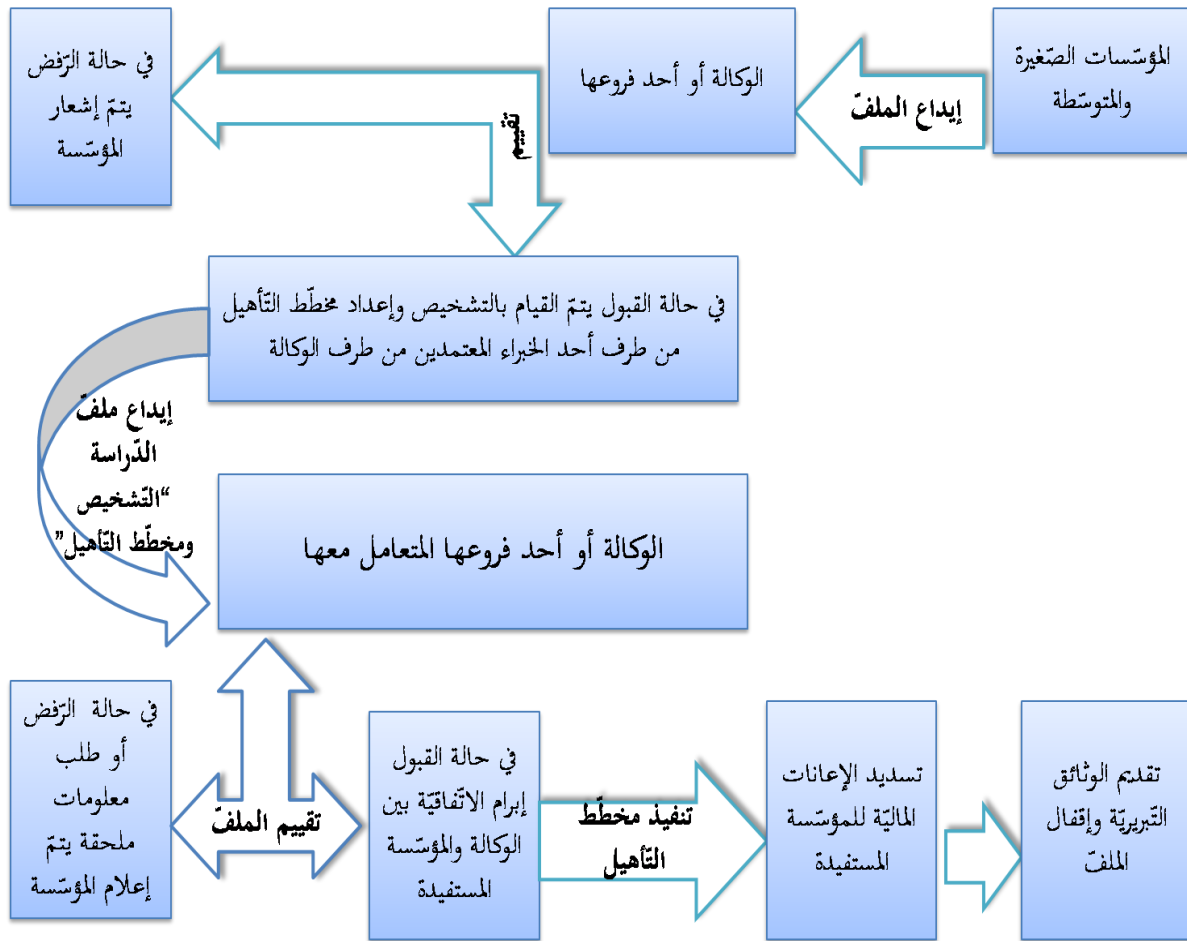
- طلب موجه للوزير المكلف بالمؤسسات الصغيرة والمتوسطة؛ تصريح بالنشاط؛ التصريح التشخيصي للمؤسسة للحصيلة المالية لآخر سنتين ماليتين موقعة من طرف مفتشية الضرائب؛ نسخة من السجل التجاري؛ نسخة من شهادة التسجيل الجبائي؛ وضعية المؤسسة اتجاه "CNAS-CASNOS-CACOBATPH"، الوضعية القانونية للمؤسسة.

- تسجيل ودراسة الملفات: تخضع الملفات المقدمة من طرف المؤسسات الصغيرة والمتوسطة لدراسة معمقة حول مصداقية المعلومات والإحصائيات التي تحتويها، والتأكد من مطابقتها لشروط الاستفادة من خدمات البرنامج. يتم بعد ذلك استدعاء المؤسسات التي قُبلت ملفاتها لمقرر الوكالة لإعلامها بالإجراءات

- التي تليها والمتمثلة في إمضاء العقد الذي يربطها بالوكالة، وكذا الذي يربطها بمكتب الخبرة الذي اختارته المؤسسة من أجل الشروع في القيام بالتشخيص.
- إبرام اتفاقية بين الوكالة والمؤسسة المستفيدة يحدّد فيها مبلغ الإعانات الممنوحة، حقوق وواجبات كلّ طرف، وطُرُق تسديد الإعانات.
- إجراء التشخيص وإعداد مخطّط التّأهيل: خلال هذه المرحلة تقوم المؤسسة باختيار أحد مكاتب الدّراسات أو أحد المستشارين المسجلين لدى الوكالة بكلّ حرّية. حيث يتكفّلون بإجراء تشخيص أوّلي لوضعية المؤسسة من خلال تحديد نقاط قوّتها وضعفها، واقتراح مخطّط التّأهيل المناسب للرفع من قدرتها الإنتاجية والتنافسية. تقوم المؤسسة بتوكيل أحد إطاراتها الأكفاء للتنسيق مع خبراء مكتب الدّراسة التي تعاقدت معه ومتابعة إجراءات التشخيص. يتمّ بعد ذلك إعداد مخطّط تأهيل خاصّ بها يأخذ شكل بطاقات مشاريع ماديّة وغير ماديّة تقوم المؤسسة بتنفيذها.
- إيداع ملفّ الدّراسة التّشخيصية على مستوى الوكالة أو أحد فروعها.
- دراسة وتقييم الملفّ: تتكفّل الوكالة خلال هذه العملية بالتأكّد من قيام إجراءات التشخيص بتقييم النقاط التالية: الكفاءة التّمويلية؛ موقع المؤسسة في السّوق المحلي والدّولي والقدرة الإنتاجية؛ مساهمة مخطّط التّأهيل في تحسين تنافسية المؤسسة. تتخذ الوكالة بعد إجراءات التّقييم أحد القرارات التالية: إشعار المؤسسة بقبول ملفّها؛ تأجيل الملفّ وطلب معلومات مُكمّلة؛ إشعار المؤسسة برفض ملفّها.
- تسديد الإعانات الماليّة: يقوم الصّندوق الوطني للتّأهيل بتقديم الإعانات الماليّة بعد موافقة الوكالة الوطنيّة للتّطوير، وبأمر صرف من الوزير الوصيّ على قطاع المؤسسات الصّغيرة والمتوسطة. كما تلتزم المؤسسات المستفيدة من هذا الدّعم بتقديم تقارير وفواتير تفصيليّة توضح فيها إجراءات صرف مبالغ الإعانات ليتسّى للوكالة متابعة كميّة ومقدار استهلاك المؤسسة لمبلغ الإعانة.
- تقديم الوثائق التّبريريّة المتعلّقة بتنفيذ عمليّات وأنشطة التّأهيل لتتمكّن الوكالة من صرف كامل مبلغ الإعانة التي تحصّلت عليها. كما يجب على المؤسسة الالتزام بكامل بنود الاتّفاقية، حيث في حالة الإخلال بها فإنّها تفقد الحقّ في استغلالها كما تخضع للمتابعة القضائيّة إذا صرفت الإعانة في غير محلّها. يمكن الاطّلاع على إجراءات تنفيذ البرنامج بالتفصيل من خلال الملحق رقم 2.¹

¹ -Ministère de l'industrie et de la promotion de l'investissement, agence nationale de développement de la PME, Manuel de procédures.

الشكل رقم (05): الخطوات التي تتبعها الوكالة لإجراء عملية التأهيل



المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على وثائق رسمية للوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة

الإعانات المالية التي توفرها الوكالة الوطنية لصالح المستفيدين من البرنامج:

توفر الوكالة الوطنية مجموعة من الإعانات المادية وغير المادية للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة التي تستوفي شروط الاستفادة من هذا الدعم. وتتنوع صيغ الدعم وقيمه حسب نوع الدعم وحجم المؤسسة ومرحلة التأهيل، كما أنها تتوزع على ثلاثة مراحل تتمثل في مراحل التشخيص، والاستثمارات، والتكوين والمتابعة الخاصة "التأطير". حيث لكل مرحلة من مراحل التشخيص صيغ دعم تتلاءم معها، وهو ما ستوضحه المعلومات المتوفرة في الجداول أدناه.¹

المرحلة الأولى: التشخيص

الجدول رقم (10): إعانات التشخيص

تمويل المؤسسة	إعانة الدولة	التكلفة القصوى	
100.000	400.000	500.000	التشخيص القبلي
500.000	2.000.000	2.500.000	التشخيص

نلاحظ من خلال الجدول أنّ السلطات العمومية تتكفل ب 80% من كل من تكاليف التشخيص القبلي وتكاليف التشخيص في حين تتكفل المؤسسة بتمويل 20% فقط من تكاليف الدعم.

الجدول رقم (11): الدعم غير المادي

الدعم على القروض البنكية	تمويل المؤسسة	إعانة الدولة	التكلفة القصوى
رقم الأعمال أقل من 500 مليون: 6%.	1.5 مليون دج	80% للمؤسسات ص و م التي لا يزيد رقم أعمالها عن 100 مليون دج.	3.000.000 دج
رقم الأعمال يتراوح بين 500 و 1000 مليون: 4%.		50% للمؤسسات ص و م التي يتراوح رقم أعمالها بين 100 و 500 مليون دج.	
رقم الأعمال يتراوح بين 1000 و 2000 مليون: 2%.	2.4 مليون دج		

¹ - وثائق رسمية للوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

المرحلة الثانية: الاستثمارات

الجدول رقم (12): دعم وسائل الإنتاج

التكلفة القصوى	دعم الدولة	تمويل المؤسسة	الدعم على القروض البنكية
15.000.000 دج	10% النسبة للمؤسسات التي يقل رقم أعمالها عن 100 مليون دج	13.5 مليون دج	رقم الأعمال أقل من 100 مليون: 3.5%
			رقم الأعمال يتراوح بين 100 و 500 مليون: 3%
			رقم الأعمال يتراوح بين 500 و 1000 مليون: 2%
			رقم الأعمال يتراوح بين 1000 و 2000 مليون: 1%

الجدول رقم (13): دعم الاستثمار المادي ذو الأولوية

التكلفة القصوى	تكفل الدولة	تمويل المؤسسة	الدعم على القروض البنكية
30.000.000 دج	-	على تكاليف المؤسسة	تتكفل الدولة بتكاليف دعم القروض البنكية المحتملة بنسبة 2.5%

الجدول رقم (14): الاستثمارات التكنولوجية ونظم المعلومات

التكلفة القصوى	تكفل الدولة	تمويل المؤسسة	الدعم على القروض البنكية
15.000.000 دج	6.000.000	9.000.000	4%

نلاحظ من خلال الجداول رقم 12 و 13 و 14 أن دعم الاستثمارات الذي يشكل المرحلة الثانية من مراحل الدعم يحتوي على دعم على وسائل الإنتاج، وقد وضح الجدول رقم 12 آلياته وقيمة مساهمة الدولة في

التمويل ونسبة دعمها للقروض البنكية. كما يحتوي على دعم الاستثمار المادي ذو الأولوية، إضافة لدعم الاستثمارات التكنولوجية ونظم المعلومات.

المرحلة الثالثة: التكوين والمتابعة الخاصة: التأطير

الجدول رقم 15: التدريب أو المرافقة في مجالات تكنولوجيات الإعلام والاتصال، التصدير، الابتكار، التدقيق المالي، وشهادات المطابقة.

التكلفة القصوى	تكفل الدولة	تمويل المؤسسة	الدعم على القروض البنكية
500.000	400.000	100.000	-
1.000.000	800.000	200.000	-
5.000.000	1.000.000	4.000.000	-

تحتوي المرحلة الثالثة والأخيرة من مراحل الدعم على تشكيلة دعم على الأنشطة غير المادية المتمثلة أساسا في التكوين والتدريب والمرافقة في مجالات الابتكار والتكنولوجيات الحديثة وغيرها من أنواع الدعم التي تضيف قيمة معرفية وخبرة لأصحاب المؤسسات.

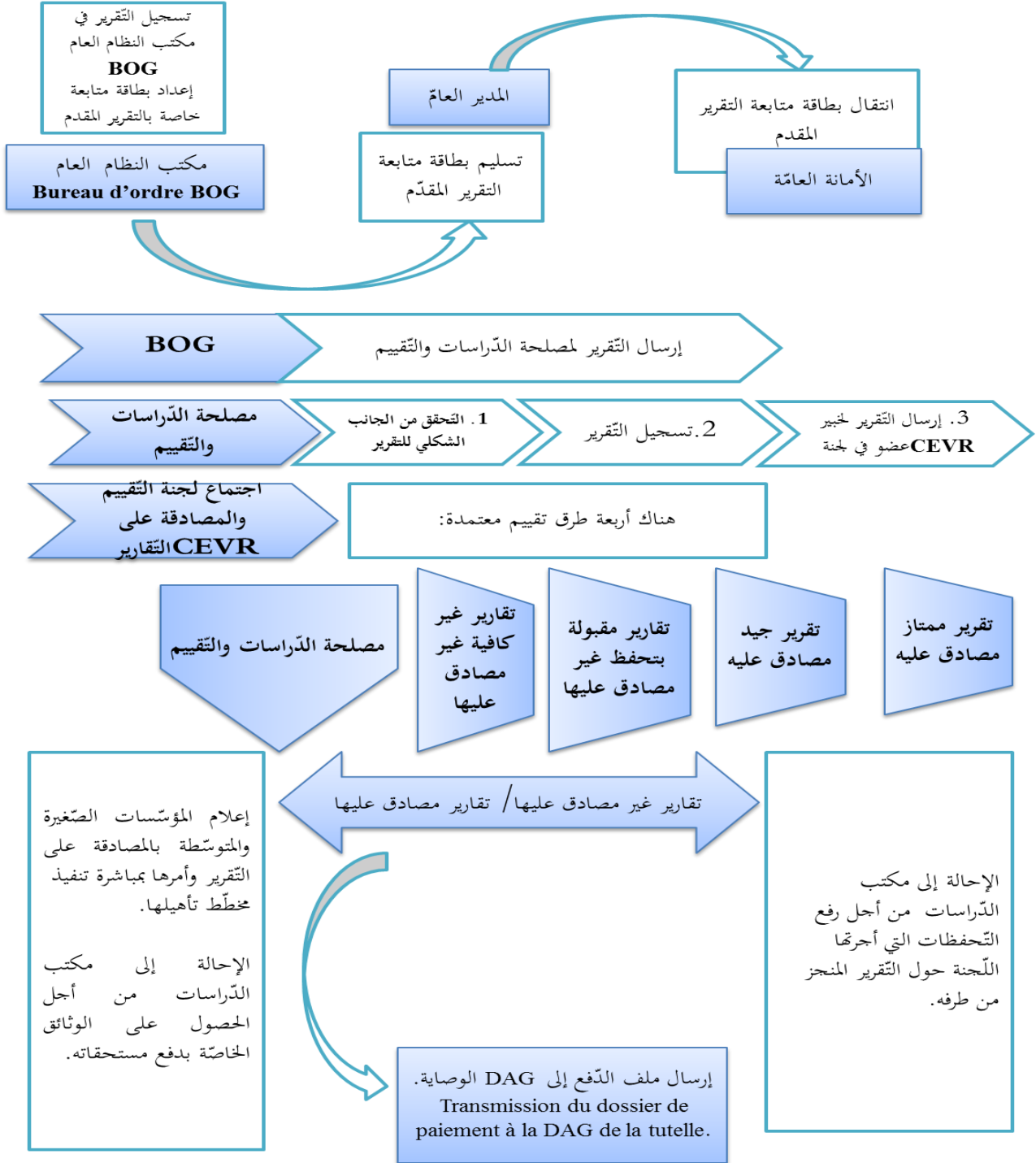
الشكل رقم (06): دعم الاستثمار المادي واللامادي الذي توفره الوكالة



المصدر: وثائق متحصّل عليها من مقرّ الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

الشكل رقم 07: خريطة توضيحية لإجراءات التسيير والمصادقة على تقارير التشخيص القبلي و/أو

التشخيص ومخطط التأهيل " يوضح الشكل أدناه إجراءات التسيير المعتمدة من طرف مصلحة الدراسات والتقييم "



المطلب الثالث: أجهزة تنفيذ البرنامج الوطني للتأهيل

تتعاون مجموعة من الهياكل التنفيذية في تنفيذ البرنامج الوطني لتأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة وتنسق مع الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة لهذا الغرض، وتمثل في:

أولاً: الصندوق الوطني لتأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة:

تم إنشاء هذا الصندوق بموجب المرسوم التنفيذي رقم 06-240 المؤرخ في 4 جويلية 2006. حيث يعتبر الآلية المالية الأساسية لتنفيذ البرنامج الوطني للتأهيل، كما يغطي نشاطات تأهيل المؤسسات ص م ومحيطها. وتم تخصيص مبلغ 386000 مليار دج لتنفيذ البرنامج، ويعتبر الوزير المكلف بالمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الأمر الرئيسي بالصرف.

تتمثل مهام الصندوق في: تمويل نشاطات برنامج التأهيل وخاصة منها نشاطات المتعلقة بإعداد دراسات الخاصة بفروع النشاط ونشر المعلومات الاقتصادية؛ تمويل العمليات المتعلقة بتحسين نوعية التكوين؛ تمويل الدراسات القطاعية؛ تقديم الدعم للمراكز التقنية؛ المساهمة في كل العمليات التي تهدف إلى تطوير تنافسية المؤسسات ص و م.

ثانياً: مكاتب الخبرة وهي مكاتب معتمدة من قبل السلطات العمومية ومسجلة لدى الوكالة، يتم التعاون معها لإجراء عمليات الخبرة، والتشخيص لحالة المؤسسة، واقتراح مخططات تأهيل لكل مؤسسة وفقاً لنتائج تشخيصها، ومرافقة المؤسسات في تنفيذ برنامج تأهيلها.

فتحت الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة المجال لمكاتب الخبرة والاستشارة التي تمتلك القدرات الضرورية لمرافقة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في عملية تأهيلها " وذلك من خلال فتح فرص التسجيل لمكاتب الخبرة المهتمة والتي تستوفي الشروط التي تضمنها محتوى المناقصة "short list- 2011/2013" المرجع قانون الصفقات العمومية، المرسوم التنفيذي رقم 10-236 الصادر في 07 أكتوبر 2010، وخاصة المادة 31 منه". ويمكن لمكاتب الخبرة المهتمة التحصل على استمارة تسجيل إلكترونية وعلى شكل وثيقة Word يمكن تحميلها من الموقع الإلكتروني الرسمي للوكالة الوطنية لتطوير

المؤسسات الصغيرة والمتوسطة. وقد بلغ العدد الإجمالي لمكاتب الخبرة والاستشارة المسجلة لدى الوكالة ب1.487¹

ثالثا: مجلس التوجيه والمراقبة تمّ تزويد الوكالة بمجلس للتوجيه والمراقبة منذ نشأتها، وحدّد مهامه المرسوم التنفيذي رقم 05-165 المنشئ للوكالة. يتداول هذا المجلس في اجتماعاته كلّ المسائل ذات العلاقة بنشاطات تسيير وتطوير الوكالة.

يتكوّن مجلس التوجيه والمراقبة من 14 عضو منهم 13 ممثلاً عن 13 دائرة وزارية، إضافة إلى رئيس المجلس الوطني الاستشاري لترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة. يتولّى رئاسة هذا المجلس الوزير المكلف بالمؤسسات الصغيرة والمتوسطة أو نائبه.²

المبحث الرابع: واقع تنفيذ البرنامج الوطني لتأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة :2014-2010

تمّ تحديد أهداف البرنامج الوطني لتأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة على المستوى المركزي، حيث تضمّن تأهيل 20000 مؤسسة صغيرة ومتوسطة، إضافة لإنشاء 200000 مؤسسة صغيرة ومتوسطة.

حدّدت فترة تنفيذ البرنامج الوطني لتأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في مرحلة أولى بخمسة سنوات تنطلق في 2010 وتنتهي في 2014، تمّ إطلاق البرنامج مع نهاية سنة 2010، وقد امتدّت فترة التحسيس والإعلام مع مطلع سنة 2010 إلى غاية نهاية 2011. أين بدأ توافد ملفّات المهتمّين بالبرنامج.

غير أنّه لم ينطلق فعلياً إلاّ في نهاية سنة 2012، نتيجة لتعديل النصوص القانونية المتعلقة بتمويل البرنامج عدّة مرّات، ومعالجة المشاكل الماليّة المرتبطة بآليات دفع المستحقّات الماليّة للخبراء ومكاتب الدّراسات التي تتعاون الوكالة معهم خلال إجراء عمليّة التّأهيل. إضافة إلى تحديد آليات تسديد دعم الدّولة الموجهة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة المستفيدة من برنامج التّأهيل. وبالتالي تمّ تعديل فترة التّنفيذ حيث انطلق فعلياً في مارس 2013 واستمر إلى سنة 2017.

¹ - وثائق رسمية للوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

² - أحمد غبولي، البرنامج الوطني لتأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة: دراسة تحليلية، مجلة دراسات اقتصادية: العدد رقم 04، المجلد رقم 01، جوان، 2017، ص 377.

تتمتع كلٌّ مديريّات الوكالة الوطنية في إطار تنفيذ البرنامج الوطني للتأهيل بصلاحيّات وضع إجراءات التنفيذ les procédures d'application بكلّ مرونة، مع ضرورة احترام محتوى وتوجيهات القوانين التنظيميّة، حيث يتم إعداد إجراءات التنفيذ التنظيميّة والتسييريّة بالتعاون مع الموظّفين ذوي الخبرة، ومكاتب الخبرة ليتّم بعد ذلك تصميم نظام معلومات système d'information يتماشى مع متطلّبات وإجراءات التنفيذ، يحترم المرونة والتسلسل في انسياب المعلومات.¹

المطلب الأوّل: نتائج تنفيذ البرنامج الوطني لتأهيل المؤسسات الصّغيرة والمتوسطة:

سجّلت ANDPME في نهاية سنة 2017، 5284 ملف مُسلّم طلبًا للتأهيل.

الجدول رقم (17): توزيع الملقّات الواردة حسب الفروع الجهوية لسنة 2017

عدد المؤسسات الصّغيرة والمتوسطة	المفوضيّات
1810	سطيف
1324	عنّابة
1215	الجزائر العاصمة
650	وهران
285	غرداية
5284	المجموع

المصدر: وزارة الصّناعة والمناجم، المديرية العامة للمؤسسات الصّغيرة والمتوسطة، نشرية المعلومات الإحصائية الخاصة بالمؤسسات الصّغيرة والمتوسطة رقم 32، سنة 2017، إصدار ماي 2018، ص 25.

¹ - معلومات متحصّل عليها خلال مقابلة أجريناها مع السيّدة صحراوي، الأمين العام للوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصّغيرة والمتوسطة، يوم 29 ماي 2018.

الجدول رقم 18: تطوّر عدد المؤسسات الرّغبة في الانضمام لبرنامج التّأهيل خلال فترة تنفيذه:

السّنة	2013	2014	2015	2016	2017
عدد المؤسسات ص و م	3511	4267	4666	4927	5284

المصدر: نشریات المعلومات الإحصائية الخاصة بالمؤسسات ص و م للسنوات 2013، 2014، 2015، 2016، 2017.

نلاحظ ارتفاع مُطرّد في عدد المؤسسات الصّغيرة والمتوسطة المتحققة بالبرنامج خلال الفترة 2013-2017، وقد قُدّرت نسبة الارتفاع ب 33%.

- قُدّر عدد المؤسسات المنضمّة للبرنامج سنة 2014 ب 756 مؤسسة.
- قُدّر عدد المؤسسات المنضمّة للبرنامج سنة 2015 ب 399 مؤسسة.
- قُدّر عدد المؤسسات المنضمّة للبرنامج سنة 2016 ب 261 مؤسسة.
- قُدّر عدد المؤسسات المنضمّة للبرنامج سنة 2017 ب 357 مؤسسة.

نلاحظ من خلال النتائج المقدّمة من قبل الوكالة أنّه على الرّغم من الارتفاع المطّرد في عدد المؤسسات المقبلة على البرنامج، إلّا أنّ حجم إقبال المؤسسات على البرنامج لم يرقى إلى الهدف المحدّد لبرنامج التّأهيل "تأهيل 20000 مؤسسة صغيرة ومتوسطة".

الجدول رقم (19): وضعية العقود المرتبطة بتنفيذ مخططات التأهيل خلال الفترة 2012-
:2017

المجموع	2017	2016	2015	2014	2013	2012	صنف المؤسسة/ السنة
273	3	18	25	47	83	97	المؤسسات الصغيرة
802	45	72	152	193	145	195	المؤسسات الصغيرة
346	16	26	70	68	70	96	المؤسسات المتوسطة
1421	64	116	248	308	298	388	المجموع

المصدر: وثائق متحصل عليها من مقرّ الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة

قدّر إجمالي عقود تنفيذ برنامج التأهيل خلال الفترة 2012-2017 ب 1422 عقداً. ويقصد بعقود تنفيذ برنامج التأهيل، المؤسسات التي باشرت بتنفيذ مخططات التأهيل الخاصة بها.

نلاحظ من خلال التصنيف الذي قدّمه لنا هذا الجدول حول توزيع عقود تنفيذ برنامج التأهيل حسب نوع المؤسسة " مصغرة، صغيرة، متوسطة"، أنّ المؤسسات الصغيرة هي الأكثر إقبالا على البرنامج حيث قدّر عددها خلال الفترة 2012-2017 ب 802 مؤسسة. في حين تلتها المؤسسات المتوسطة، حيث قدّرت ب 346 مؤسسة، أما المؤسسات المصغرة فكانت الأقل إقبالا على البرنامج، حيث قدّر عددها ب 273 مؤسسة خلال نفس الفترة.

الجدول رقم (20): تطوّر تنفيذ البرنامج الوطني للتأهيل خلال الفترة 2012-2018

الإجمالي	الملفات غير المعالجة	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	
792		31	128	61	84	66	202	220	الملفات المؤجلة
2869		25	143	170	345	540	743	903	الملفات المقبولة
1721		32	109	50	99	132	253	1046	الملفات غير المقبولة
5434	52	88	380	281	528	738	1198	2169	الإجمالي

المصدر: وثائق متحصّل عليها من الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

نلاحظ من خلال الإحصائيات المقدّمة في الجدول أعلاه أنّ عدد المؤسسات التي تفاعلت مع البرنامج الوطني للتأهيل والمندجة فيه قُدّر بـ 5434 مؤسسة صغيرة ومتوسطة.

كما نلاحظ من خلال الجدول تراجع مستمر من سنة لأخرى في عدد الملفات التي تمّ إيداعها على مستوى الوكالة، وهو ما يعكس تراجع إقبال أصحاب المؤسسات على طلب الاستفادة من خدمات هذا البرنامج.

كما نلاحظ أيضا أنّ عدد الملفات المقبولة هو 2869 ملف من أصل 5434 ملف استقبلته الوكالة خلال هذه الفترة، وهو ما يقدر بنسبة 52,79 %، في حين قُدّرت نسبة الملفات غير المقبولة بـ 31,67 %، أما الملفات المؤجلة فُقُدّرت بـ 14,57 %.

- قُدّر عدد الملفات غير المعالجة بـ 52 ملف. وهي الملفات التي استقبلتها الوكالة بعد انتهاء فترة تنفيذ البرنامج، وبالتالي لم يتمّ معالجتها.

- كما قُدّر عدد القرارات التي تمّ توقيعها بـ 2753 ملف. وهي الملفات التي تحصّلت على قرار تأهيل إيجابي له أثر مالي إيجابي، إي يتمّ الموافقة على تمويل إجراءات تأهيلها، من خلال

التعويض " أي أنّ المؤسسة تقوم بدفع تكاليف التّأهيل وتتحصّل بعد ذلك على تعويض مالي من طرف الصندوق الوطني للتّأهيل".

- كما أورد التقرير المقدّم من طرف الوكالة أنّ عدد الملفّات التي تمّ توقيع قرارات إيجابيّة بتأهيلها قدّرت ب 2753 من أصل 2869 ملف تمّ قبول معالجته.

- حيث قدّر عدد القرارات التي لم يتمّ توقيعها ب 116. وهي تلك المؤسسات التي قامت الوكالة بمعالجة ملفّاتها، و استوفت شروط التّأهيل وتمّ تحضير قرار تأهيلها، غير أنّه لم يوقّع من طرف وزير الصناعة والمناجم نظرا لانقضاء فترة تنفيذ البرنامج.¹

الجدول رقم (21): إجمالي ملفّات طلب الانخراط المستقبلية في كلّ فرع جهوي خلال الفترة

2011-2018

المجموع	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	المفوضية/ السنة
1272	54	81	45	126	174	306	213	273	الجزائر العاصمة
1358	36	119	59	99	150	239	214	452	عنابة
289	5	20	63	61	32	56	13	39	غرداية
673	23	32	34	54	71	119	132	208	وهران
1842	20	125	63	140	277	491	349	377	سطيف
5434	128	377	264	480	704	1211	921	1349	المجموع

المصدر: وثائق رسمية للوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة

نلاحظ من خلال الإحصائيات أعلاه تراجع وتذبذب في عدد الملفّات التي استقبلتها المفوضيات منذ سنة 2011 أين تمّ تسجيل أكبر عدد من الملفّات والتي قدّرت ب 1349 ملف. في حين استقبلت مجموع الفروع الجهوية سنة 2018 ، 128 ملف فقط وهو أقل عدد منذ انطلاق تنفيذ البرنامج.

¹ - معلومات متحصّلة عليها خلال مقابلة أجريتها مع السيدة مريم صحراوي، الأمين العام بالوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، بمقر الوكالة يوم 02 جويلية 2019.

كما نلاحظ أنّ فرع سطيف قد استقبل أكبر عدد من ملفّات طلب الانخراط في برنامج التّأهيل، وهو ما يتلاءم مع عدد المؤسّسات الصغيرة والمتوسطة في الولاية، حيث قدّر عددها في السداسي من سنة 2018 ب 1489979 مؤسّسة. حيث تعتبر أكثر الولايات تركيزا من حيث عدد المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

الجدول رقم (22): توزيع إجمالي ملفّات الانخراط في البرنامج التي تمّ استقبالها حسب قطاع

النشاط خلال الفترة 2011-2018

المجموع	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	
236	0	6	5	24	23	82	44	52	الصناعات الغذائية
3394	92	259	155	302	457	760	621	748	البناء والأشغال العمومية
858	16	54	33	81	108	186	90	290	الصناعة
76	2		1	8	5	20	21	19	أخرى
75	0	0	0	1	8	44	13	9	الصيد
576	15	48	52	44	73	90	96	158	الخدمات
13	0	4	0	1	2	1	2	3	خدمات TIC
73	0	3	4	6	12	9	8	31	فندقة وسياحة
133	3	3	14	13	16	19	26	39	نقل
5434	128	377	264	480	704	1211	921	1349	المجموع

المصدر: وثائق رسمية للوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة

نلاحظ من خلال الجدول أنّ المؤسسات التابعة لقطاع البناء والأشغال العمومية هي المؤسسات الأكثر إقبالا على برنامج التّأهيل، حيث قدّر إجمالي المؤسسات المنخرطة فيه خلال الفترة 2011-2018 ب 3394 مؤسّسة. ويليه قطاع الصناعة ب 858 مؤسّسة، أما قطاع الخدمات فاحتلّ المرتبة الثالثة ب

576 مؤسسة. وقطاع النقل ب 133 مؤسسة. في حين سجّل قطاعي الصيد والفندقة والسياحة أقل عدد من المؤسسات المقبلة على البرنامج، حيث قُدرت على التوالي ب 75، و73 مؤسسة.

إذ تجدر الإشارة إلى أنّ المؤسسات الناشطة في قطاع الصيد البحري واجهت صعوبات عدّة في استيفاء شروط الانخراط في البرنامج وخاصة شرط العمّال المسجّلين لدى صندوق الضّمان الاجتماعي، وهذا ما حال دون قابليّتها وقدرتها على الانخراط في البرنامج.

الوضعية الإجمالية لتقارير التشخيص المسجلة بتاريخ 20-12-2018 وإغلاق البرنامج

الوطني للتأهيل:

استقبل قسم الدراسات والتقييم 964 تشخيص ومخطط تأهيل تمّ تسليمه للوكالة، وقد تمّ توزيعها كما يلي:

- 964 ملفّ تمّ تقييمه من طرف لجنة التقييم والمصادقة على تقارير التشخيص ومخططات التأهيل.
- 866 تقرير تمّت المصادقة عليه.
- 98 ملفّ لم تتم المصادقة عليه بتحفظ.

الجدول رقم (23): متابعة ملفات التشخيص في 20-12-2018

وضعية إيداع الملفات والمصادقة والتشخيص		قطاع النشاط
التشخيص ومخطط التأهيل مودع لدى الوكالة	التشخيص ومخطط التأهيل مصادق عليه من طرف الوكالة	
46	42	الصناعات الغذائية
188	176	الصناعة
581	519	البناء والأشغال العمومية
02	-	الصيد
20	18	السياحة والفندقة
101	87	الخدمات
26	24	النقل
964	866	المجموع

المصدر: وثائق متحصل عليها من مقر الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة

نلاحظ من خلال الإحصائيات المقدمة في الجدول أعلاه أنه تمت المصادقة على 866 ملفاً من أصل 964 ملفاً تم إيداعه لدى الوكالة. حيث تم استبعاد 98 ملفاً. ويرجع سبب استبعادها لعدم مطابقتها للتشريعات المعمول بها، إضافة لوجود بعض المشاكل المرتبطة بعملية التشخيص في حد ذاتها، نظراً لعدم قيام مكاتب الخبرة بتشخيص واقعي موثوق ودقيق.

المطلب الثاني: معوقات تنفيذ البرنامج الوطني للتأهيل:

واجه تنفيذ البرنامج الوطني للتأهيل العديد من المعوقات التي حالت دون تحقيق الأهداف المسطرة له، منها ما هو داخلي متعلق بأداء الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات ص و م، ومنها ما هو خارجي متعلق بمحيط نشاطها، وسنبرز فيما يلي أهم تلك المعوقات:¹

– الهدف الذي تم تحديده "والمتمثل في تأهيل 20000 مؤسسة صغيرة ومتوسطة هو هدف غير واقعي وغير مدروس، بل يمكن إدراجه في إطار الترويج السياسي للبرنامج الخماسي 2010-

¹ معلومات متحصل عليها خلال مقابلة أجريتها مع السيدة مريم صحراوي، الأمينة العامة للوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة يوم الأحد 23 جوان 2019.

2014 لرئيس الجمهورية. حيث أنه لا يتلاءم مع طبيعة وخصائص المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الجزائرية التي لم تعي بعد أهمية عملية التأهيل. إضافة لعدم ملائمة تلك الأهداف مع الموارد والإمكانية المالية والبشرية والتنظيمية للوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة التي تعتبر الجهاز المسؤول عن تنفيذ تلك الأهداف.

- حيث نلاحظ في هذا السياق أنّ صنّاع السياسة العامة القطاعية للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة لم يستفيدوا من تجارب برامج التأهيل السابقة الوطنية منها والأجنبية، والتي تكلّلت في عمومها بالفشل. وبالتالي لم يبادروا بدراسة أسباب الفشل، ومواقع الخلل...
- غموض مفهوم التأهيل وإجراءاته بالنسبة للمستهدفين من البرنامج، وعدم رغبة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في السير في هذا المفهوم، وعدم إقبالها واهتمامها بمميزاته.
- عدم إحساس أصحاب المؤسسات الصغيرة والمتوسطة بالحاجة لبرامج التأهيل نظراً لعدم مواجهتهم لمنافسة حقيقية تهدد وجود مؤسساتهم، إضافة لاكتفائهم بتحقيق المردودية المالية وعدم سعيهم لتحقيق المردودية الاقتصادية نظراً لعدم وعيهم بأهميتها للارتقاء بتنافسية مؤسساتهم. خاصة وأنّ غالبية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الجزائر تنشط في قطاع الخدمات "التقل".
- غياب ثقة أصحاب المؤسسات في البرامج التأهيل نظراً لفشل تجارب التأهيل السابقة وهو ما قلل من الإقبال على البرنامج الأخير، إضافة لقلّة وعيهم بأهمية الدّعم غير المادّي الذي يعتبر ركيزة البرنامج واعتباره غير مجدي مقارنة بالدعم المادي.
- يمكن إرجاع سبب التراجع في عدد الملقّات المستقبلية على مستوى الوكالة وفروعها إلى المشاكل التي واجهتها المؤسسات خلال مباشرتها لإجراءات تكوين ملقّات التأهيل إضافة لإجراءات التشخيص. وهو ما أثر سلباً على سمعة البرنامج من حيث فعاليته وسهولة إجراءاته.
- صعوبة تحيين ملقّات الاستفادة من الدّعم الذي يوفّره البرنامج بالنسبة للمؤسسات المهتمّة، نظراً لبطؤ الإجراءات الإدارية المتعلقة بذلك، والتي تؤدي إلى ضرورة تحيين المعلومات والإحصائيات ووضعيات العمّال، وهو ما يؤدي إلى تراجع عدد كبير من أصحاب المؤسسات عن إجراء تأهيل لمؤسساتهم.

- شروط الاستفادة من البرنامج الوطني للتأهيل تُقضي شريحة واسعة من المؤسسات الصغيرة والمتوسطة. خاصة المؤسسات الفردية وأصحاب المهن الحرة. حيث قُدِّر عدد المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الخاصة ذات الشخصية الطبيعية "أعمال حرة، أنشطة حرفية" ب 464892 مؤسسة من إجمالي المؤسسات المقدرة خلال نفس الفترة ب 1074503، وهو ما يُقدَّر ب 43,27%.
- تتميز عملية التأهيل بالتعقيد والعديد من الإجراءات البيروقراطية التي واجهها أصحاب المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، خاصة فيما يتعلق بالتمويل والمعاملات مع البنوك ومكاتب الدراسات، وإجراءات تكوين ملفات الاستفادة من الخدمات المقدمة في هذا الإطار.
- إجراءات التمويل بطيئة وتعجزية بالنسبة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة المنخرطة في إجراءات التأهيل، لأنّ الوكالة بصفتها مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تخضع لوصاية وزارة الصناعة والمناجم، وتخضع لقوانين الوظيف العمومي، وبالتالي فهي مجبرة على الالتزام بالإجراءات الإدارية ذات الطابع المركزي، ونخص بالذكر في هذا السياق: أنّ الوكالة ليست الأمر بالصرف، وبالتالي فهي مجبرة على تحويل ملفات التمويل للوزارة الوصية من أجل الدراسة وإبداء الرأي، ومن ثمّ تحويلها للمراقب المالي المنتدب من طرف وزارة المالية من أجل التأشير عليها، ثمّ يعاد تحويلها للخزينة العمومية من أجل تمويل إجراءات تأهيل المؤسسات المعنية. وهذه الإجراءات لا يمكنها أن تتناسب إطلاقاً مع طبيعة مهام الوكالة.¹
- التعديل المستمرّ للمراسيم التنفيذية المتعلقة بإجراءات التأهيل، وما يعقبه من تأخر في إصدار القرارات الوزارية المفسرة لها، وهذا ما سبّب تأخراً في انطلاق تنفيذ البرنامج، كما سبّب تقطعاً في التنفيذ لفترات زمنية طويلة نسبياً.
- وكمثال على ذلك، نذكر على الخصوص في هذا السياق صدور المرسوم التنفيذي رقم 11-164 في 30 جويلية 2011 المعدّل والمتمّم للمرسوم التنفيذي رقم 02-240 الصادر في 04 جويلية 2006 المحدّد لآليات عمل الحساب الخاص رقم 302-124 المعنون ب: الصندوق الوطني لتأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

¹ - معلومات متحصّل عليها خلال إجراء مقابلة مع السيدة مريم صحراوي الأمين العام للوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة يوم 09 جويلية 2019 بمقرّ الوكالة.

— عدم كفاية الموارد المخصصة للوكالة لتغطية متطلبات تنفيذ البرنامج، خاصة بالنسبة للمورد البشري، حيث عانت الوكالة من نقص في عدد موظفيها وعدم قدرتهم على تغطية ما يتطلبه تنفيذ البرنامج من إجراءات، نظرا لارتباط فتح مناصب جديدة على مستواها بقوانين الوظيف العمومي وإجراءاتها البطيئة، وتزامن ذلك مع حالة التفتش التي مسّت الوظيف العمومي.

المطلب الثالث: تداعيات تنفيذ البرنامج الوطني لتأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة 2010-2014:

ساهمت تجربة الوكالة في تنفيذ البرنامج الوطني للتأهيل في كشف مكان الخلل في محتوى البرنامج من أهداف وموارد مخصصة وصلاحيات ممنوحة لها لاستيفاء مهامها، كما ساهمت في التعرف أكثر على خصائص المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الجزائرية، وكيفية تعاملها مع البرنامج وواقع استجابتها له، ومدى فعالية إجراءاته. وقامت في هذا السياق بتقديم ملاحظات واقتراحات باستمرار طوال فترة تنفيذ البرنامج وتوجيهها للوزارة الوصية على قطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة من خلال التواصل مع المديرية العامة لليقظة الاستراتيجية والدراسات ونظم المعلومات، أو التواصل مباشرة مع الوزير الوصي على قطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة. وقد قامت الوكالة في هذا الإطار بإعداد تقرير* متعلق بالإجراءات الواجب اتخاذها والموارد الواجب تخصيصها لصالحها، ومن أهم ما تضمنه هذا التقرير من مقترحات، ما يلي:¹

تغيير الطابع القانوني للوكالة من وكالة عمومية ذات طابع إداري إلى وكالة عمومية ذات طابع خاص، وهو ما يمنحها استقلالية في التسيير الإداري إضافة لمنحها مرونة أكبر في تسيير ملفات المؤسسات، كما منحها أساليب تدخّل جديدة تحوّلها لدعم المؤسسات، كالقدرة على إبرام اتفاقيات تستهدف دعم وتطوير المؤسسات، ومحيط المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، وتقوية النسيج الاقتصادي عموما.

* أنظر الملحق رقم 03 المتمثل في النص الكامل للتقرير الذي أعدته الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة حول الإجراءات المتخذة والموارد المخصصة الواجب عليها إجراؤها.

¹ -République algérienne démocratique et populaire, ministère de l'industrie de la PME et de la promotion de l'investissement, agence nationale de développement des PME, **rapport relatif aux mesures à prendre et aux moyens à mobiliser en faveur de l'agence nationale de développement de la PME**, Alger 11 Aout, 2013, p p.

تغيير الوضع القانوني للمدير العام للوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة،

حيث أنّ هذا المنصب هو منصب سامٍ في الدولة يتمّ تعيين شاغله بموجب مرسوم رئاسي باقتراح من الوزير المكلف بالمؤسسات الصغيرة والمتوسطة. كما تمّ منحه صلاحيات واسعة، كصلاحيات التعيين والتوظيف كما يمارس السلطة الهرميّة على كلّ موظفي الوكالة الوطنيّة. كما أنّ له صلاحية اقتراح هيكل تنظيمي جديد للوكالة وتقديمه للسلطات المركزيّة المعنية بقطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة من أجل الموافقة عليه وتبنيه عبر مرسوم وزاري.

توظيف الخبرات الوطنية والأجنبيّة: ففي سبيل الاستجابة للأهداف المحدّدة من قبل السلطات

العموميّة، فإنّ توفير موارد بشريّة وعلى الخصوص الخبراء يعدّ بمثابة المفاعل والجوهر الذي تعتمد عليه الوكالة للإيفاء بمهامها. وبالتالي وجب تسهيل عمليّة التوظيف ومضاعفتها على مستوى الوكالة وجميع فروعها، للأخذ على عاتقها مهامها المعقّدة والمتعدّدة.

غير أنّ صغر حجم مقرّ الوكالة، وضعف جاذبيّة الأجور التي تمنحها، وظروف العمل الصّعبة على مستواها، تشكّل عائقا كبيرا أمام استقطاب ما تحتاجه الوكالة من موارد بشريّة وخبرات وكفاءات، التي تفضّل عادة الاشتغال بالقطاع الخاصّ أو بشركات أجنبيّة تُوفّر لها فرص وحوافز أفضل. وبالتالي وجب على الوكالة إعادة النظر في سلّم الأجور وجعله أكثر جاذبيّة، إضافة لتوفير مسار مهني جذاب وقادر على استقطاب الخبرات اللازمة.

لامركزيّة نشاط الوكالة: إنّ تعزيز لا مركزيّة الوكالة في إطار وضعها القانوني الجديد يعتبر عامل مهم

يعزّز نجاحها في تحقيق أهدافها وإنجاز مهامها. فلا يجب على الوكالة الاحتفاظ بنموذجها التنظيمي الداخلي الحالي، الذي يميّز بمركزيّة شديدة، وعدم ملاءمته للمجال الإقليمي، والتوزيع الإقليمي للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الموجودة، وعدم ملاءمته لضرورة إنشاء وتطوير مؤسسات صغيرة ومتوسطة جديدة ومناطق نشاط في كلّ مناطق وولايات الوطن، حيث تسعى الوكالة إلى إنشاء مديريّات ولائيّة تتكفّل بتنفيذ سياساتها على المستوى اللامركزي. إضافة لعدم ملاءمته لضرورة تكفّل الوكالة بفعاليّة بحجم تدخّلاتها وأنشطتها المستقبلية في مجال الدّعم والاستشارة، ودراسات تطوير وإنشاء المؤسسات، إضافة للمهام التي كلّفها بها السلطات العموميّة.

الجدول رقم (24): المعوقات التي واجهتها الوكالة خلال ممارستها لمهامها والمقترحات التي قدّمتها لتجاوزها

الحلول المقترحة أو التي تمت مباشرتها	الحجج	عنوان المعوق
تقترح الوكالة إعادة تموقعها على مستوى موقع المحمدية المخصّص لها ليعكس دعم المؤسسات ص و م	يجب أن تمتلك الوكالة مقرّ عملي ومتناسق، قادر على استقبال واستيعاب أعداد أكبر من الموارد البشرية والخبرات والكفاءات الضرورية للإيفاء بمهام الوكالة وتحقيق نتائج إيجابية اتجاه السلطات العمومية والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الجزائرية، كما يجب أن يكون من السهل الوصول إليه	مقرّ الوكالة 01
قدّمت الوكالة مشروع تعديل مهامها في القانون الأساسي للوكالة الذي صدر في الجريدة الرسمية رقم 39، تحت رقم 170-18 المؤرخ في 25 أوت 2013 / SGG (أنظر الملحق رقم 01) مباشرة إعادة تصنيف الوكالة	تجديد الوضع القانوني للوكالة بما يسمح لها بالالتزام بمهامها وتحقيق أهدافها بحث تكون أداة فعالة للدولة في تنفيذ السياسة الوطنية لتطوير المؤسسات ص و م التي باشرتها السلطات العمومية	الوضعية القانونية للوكالة 02
قامت الوكالة بإعداد مشروع هيكل تنظيمي جديد	يجب أن تحصل الوكالة على هيكل تنظيمي جديد يستجيب لمهامها الجديدة الناتجة عن مشروع تعديل وضعها القانوني	الهيكل التنظيمي 03
تمّ إرسال طلب رسمي لوزارة المالية من أجل افتتاح 3 وكالات جهوية (بليدة، تلمسان، قسنطينة)	نظرا لأهمية مهام الوكالة والحاجة إلى جوارية أكبر، الوكالة مدعوة إلى الانتشار أكثر إقليميا (تمّ اقتراح ثلاثة مرصّد جهوية و 48 مرصّد ولائي تمّت برمجتهم).	الانتشار الإقليمي للوكالة 04
رغبة الوكالة في السّماح استثنائيا بإجراء توظيف مباشر لإطارات مؤهلة	كنتيجة لتطور الوكالة وانطلاق نشاطها وجب لجوؤها ضرورة توظيف موارد بشرية مؤهلة لدعم هيكلها على الصّعيد الوطني	موارد بشرية كفؤة 05
الاستعانة بخبراء من برنامج الجزائر الأوروبي PME II الذي امتدّ في الفترة 2009-2013، ووضعهم حيّز الخدمة	توظيف الخبرة الوطنية لضمان تطوير واستدامة نشاطاتها، وعلى الخصوص برنامج التأهيل	الخبرة الوطنية 06

المصدر: وثيقة رسمية للوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات ص و م، متحصّل عليها خلال مقابلة أجريتها مع السيدة صحراوي مريم الأمين العام للوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة بمقر الوكالة، يوم 10 جويلية 2019.

حتمية مراجعة القانون 01-18

تمت مراجعة القانون التوجيهي لترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة من خلال الاعتماد على تقييم منظومات ترقية وتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، عبر فتح مجال المشاركة والتشاور لمختلف العملاء والشركاء المهتمين بالقطاع.

هدفت هذه المراجعة إلى تعزيز مكتسبات القانون التوجيهي لترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، وبعث ديناميكية جديدة قائمة على وسائل دعم كفيلة بإضفاء بعد جديد للنموّ يتيح للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة لعب دورها كاملاً كمحرك للنمو في الاقتصاد الوطني.¹

أسباب مراجعة القانون 01-18:²

- ضرورة مراجعة تعريف المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الوارد في القانون رقم 01-18، وتكييفه وفقاً للمستجدات الاقتصادية الوطنية والدولية الراهنة.
- عدم تحقيق الأهداف المسطرة من قبل السلطات العمومية، حيث عجزت الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة عن الإيفاء بأمها المتعددة والواسعة. فقد انحصرت مهمة هذه الوكالة رغم المهام الواسعة التي كلفها المشرع بها في مرسوم الإنشاء، في تسيير البرنامج الوطني لتأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.
- عدم قدرة الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة على تحقيق أهداف البرنامج الوطني لتأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الآجال المحددة، وتسجيل نتائج مرضية وذلك نظراً للقيود القانونية المفروضة عليها بحكم النظام القانوني الذي تخضع له، خاصة من حيث عدم إمكانية اللجوء إلى الخبرة، وعدم قدرتها على توظيف الكفاءات الضرورية وإنجاز الاستثمارات عن طريق ميزاتية التسيير، حيث بات من غير الممكن الاعتماد على هذه الأخيرة لتمويل نشاطات دعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الصناعة والمناجم، مشروع القانون المتضمن القانون التوجيهي لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، 2016، ص 04.

² المرجع نفسه.

- كما أنّ الوكالة افتقرت لصلاحيّات تمكّنها من التّدخّل لصالح المؤسسات الصّغيرة جدّاً، والصّغيرة والمتوسطة.
- أظهر البرنامج الوطني لتأهيل المؤسسات الصّغيرة والمتوسطة محدوديّة تركيبته، ودرجة عالية من التّعقيد، جاذبيّة قليلة، وهدف غير دقيق "خيالي" مقارنة مع الإمكانيّات والكفاءات المتوفّرة والفترة الزمّنيّة المحدّدة والضّيقة لتأهيل 20000 مؤسسة صغيرة ومتوسطة خلال فترة 2010-2014. إضافة لمحدوديّة قُدّرات وصلاحيّات الوكالة الوطنيّة لتطوير المؤسسات الصّغيرة والمتوسطة.
- ضرورة إعادة النّظر في المؤسسات الماليّة المكلفة بتقديم خدمات ومنتجات ماليّة لصالح المؤسسات الصّغيرة والمتوسطة، واستحداث مؤسسات ماليّة جديدة "كصناديق الإطلاق، وبنك خاصّ بتمويل المؤسسات الصّغيرة والمتوسطة".
- وجود بعض الانشغالات والمشاكل التي لم يطرّق إليها هذا القانون، ولم تتكفّل بها سياسة التّطوير الحاليّة. لاسيّما دعم تطوير وديمومة المؤسسات الصّغيرة والمتوسطة، وكذا التّظام العامّ للتّنظيم ومرافقة المؤسسات الصّغيرة والمتوسطة خلال مسار حياتها، وبالتالي وجب توضيحها في القانون الجديد.

القانون التّوجيهي لتطوير المؤسسات الصّغيرة والمتوسطة 02-17، قراءة في أهمّ الإصلاحات والإضافات

يعتبر القانون رقم 02-17 الصّادر في 10 يناير 2017 والمتضمّن القانون التّوجيهي للمؤسسات الصّغيرة والمتوسطة أهمّ ما تمخّضت عنه مسيرة وتجارب تنفيذ البرنامج الوطني لتأهيل المؤسسات الصّغيرة والمتوسطة.

قدّم هذا القانون تعريفاً جديداً للمؤسسات الصّغيرة والمتوسطة، كما حدّد تدابير الدّعم والمساعدة التي يمكن للمؤسسات الصّغيرة والمتوسطة الحصول عليها بغرض ترقّيتها. كما تضمّن هذا القانون إنشاء وكالة تكلف بتنفيذ استراتيجيّة تطوير المؤسسات الصّغيرة والمتوسطة "الفصل الأوّل"، كما اهتمّ هذا القانون بترقية المناولة "الفصل الثاني". أمّا الفصل الثالث فخصّص لتطوير منظومة الإعلام الاقتصادي حول المؤسسات الصّغيرة والمتوسطة.

إجراء تغيير في الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات ص و م، من حيث التسمية والوضعية القانونية، والمهام والصلاحيات، وذلك بموجب أحكام المرسوم التنفيذي رقم 18-170 في 26 جويلية 2018، المحدد لمهام وكالة تطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة وترقية الابتكار وتنظيمها وسيرها. حيث تم تحويلها من وكالة ذات طابع إداري إلى وكالة ذات طابع خاص، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية، وهي تابعة لوصاية الوزير المكلف بقطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة. وهي مكلفة بتنفيذ سياسة تطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في مجال إنشاء المؤسسات وإنمائها وديمومتها بالتنسيق مع القطاعات المعنية.

خلاصة الفصل الثالث:

- البرنامج الوطني لتأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة جاء استجابة لما فرضه واقع نشاط المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الجزائر، الذي لم يرتقي للأهداف الاستراتيجية المتعلقة به، والمتمثلة في جعله مصدرا للتنوع الصناعي، وقادرا على المنافسة في ظل انفتاح السوق.
- البرنامج الوطني لتأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة جيد من حيث محتواه وعمليات التشخيص الداخلي ودراسة المحيط التي يوقرها، والدعم المادي وغير المادي الذي يوقره، إضافة للتشريحة الواسعة من المؤسسات الصغيرة والمتوسطة التي يمكنها الانخراط فيه.
- كُلفت الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة بإنجاز هدف خيالي لا يتلاءم مع قدراتها التنظيمية ومواردها البشرية والمادية، وهذا يرجع لسوء تقدير صانع القرار، وتحليل في عملية صنع القرار.
- لم تساهم الوكالة في تحديد وصياغة أهداف البرنامج الوطني للتأهيل وذلك راجع لطبيعتها القانونية، فهي مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تكلف بتنفيذ البرامج المرتبطة بتأهيل وتطوير قطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، وبالتالي فهي لا تمتلك الصلاحيات القانونية التي تخولها بذلك.
- استطاعت الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة تحقيق نتائج جدّ إيجابية رغم نقص مواردها وخبرتها في تنفيذ مثل هذه البرامج، وذلك بفضل إصرار موظفيها على رفع تحدي إنجاز البرنامج.
- ساهمت الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في تعديل بعض جزئيات البرنامج الوطني للتأهيل 2010-2014 وذلك بعد انطلاق تنفيذه ومواجهتها خلال ذلك لمشاكل ميدانية. وبالتالي قامت طوال فترة التنفيذ بتقديم مقترحات وملاحظات متعلقة بالمشاكل التي واجهتها خلال التنفيذ. وقد أخذت الوزارة الوصية عليها بعين الاعتبار العديد من مقترحاتها.
- على الرغم من تقديم الوكالة لمقترحات وملاحظات وتوصيات متعلقة بواقع التنفيذ، إلا أنّ تنفيذ البرنامج شهد تأخرا مرتبعا بإجراءات استدراك الوزارة الوصية للتغرات التي أشارت الوكالة إليها في

مقترحاتها، إضافة للتّعديل القانوني الذي مسّ آليات عمل الصّندوق الوطني للتّأهيل بتاريخ 30 جويلية 2011، وهو ما أدّى إلى توقّف البرنامج مؤقتًا.

- لم تتمكّن الوكالة الوطنيّة لتطوير المؤسسات الصّغيرة والمتوسطة من تحقيق أهداف البرنامج الوطني للتّأهيل 2010-2014، المتمثّلة في تأهيل 20000 مؤسسة، وذلك راجع أساسا لطبيعة الهدف في حدّ ذاته، حيث يعتبر هدفا غير واقعي وغير مدروس. حيث أنّ صانع القرار لم يأخذ بعين الاعتبار خلال تحديد هذا الهدف موارد وإمكانيّات الوكالة، التي لا تمكّنها من الإيفاء بهذه المهمة التي كُلفت بها.

- واجهت الوكالة خلال تنفيذ البرنامج العديد من المشاكل المرتبطة بمحيط نشاطها الخارجي، كالعقلية المنغلقة للمالكي المؤسسات الصّغيرة والمتوسطة التي عرقلت تنفيذ عمليّات البرنامج، خاصّة وأنهم مجبرون خلال عملية التّشخيص الداخلي لمؤسّساتهم على تقديم جميع الوثائق المتعلقة بها والكشف عن القيمة الحقيقيّة لرأسمالهم والوضعية الجبائيّة وغيرها. إضافة لعدم وثوقهم في برامج الدّولة على العموم. وقلة وعيهم بأهميّة إجراءات التّأهيل خاصّة الدّعم غير المادّي الذي يوفّره البرنامج، ما جعل الإقبال على خدمات البرنامج محدود.

- لعبت الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصّغيرة والمتوسطة دورًا أساسيًا في توجيه وتطوير السياسة العامّة الخاصّة بقطاع المؤسسات الصّغيرة والمتوسطة، خاصّة المرتبطة بتأهيله ودعمه وتطويره. وذلك بفضل ما نتج عن خبرتها الميدانيّة التي اكتسبتها بفعل تنفيذها لمختلف برامج التّأهيل منذ إنشائها. وقد برز أثرها خصوصا بعد انتهاء تنفيذ البرنامج الوطني للتّأهيل 2010-2014 الذي يعتبر آخر برنامج تأهيل جزائري، والذي امتدّ تنفيذه لغاية سنة 2018. حيث أعقبته عدّة إصلاحات مسّت كلاً من القانون التّوجيهي للمؤسّسات الصّغيرة والمتوسطة، والوضعية القانونيّة للوكالة وصلاحيّاتها ومهامها.

خاتمة

تقع على الجهاز الإداري مسؤولية كبرى تتمثل في تحويل محتوى السياسات العامة إلى نتائج وآثار ميدانية ملموسة، يحقق من خلالها استمرارية وسيورة المنظومة السياسية والاجتماعية ككل. وبالتالي فإن أداء الجهاز الإداري وقدرته على التفاعل مع محتوى تلك السياسات العامة خلال تنفيذها يعتبر محددًا أساسيًا لما يحققه من نتائج.

غير أن الجهاز الإداري الذي يعتبر وحدة ضمن وحدات المنظومة السياسية والاجتماعية، يتأثر بفواعلها السياسية ومؤثراتها ونفوذها، والتغيرات الطارئة عليها إضافة لخصوصيتها التاريخية والإيديولوجية والثقافية.

حاولنا من خلال دراستنا إبراز خصوصية الجهاز الإداري الجزائري خلال قيامه بدوره في تنفيذ السياسات العامة، واستكشاف قدرته على الإيفاء بهذا الدور.

وقد انطلقنا في دراستنا من إشكالية مفادها: ما دور الجهاز الإداري في تنفيذ السياسات العامة في الجزائر؟ سيما دور الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في تأهيل قطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة خلال الفترة 2010-2014؟

وقد اقتضت الإجابة عن هذه الإشكالية طرح الفرضيات التالية:

الفرضية الأولى: يعتبر محتوى السياسة العامة محددًا أساسيًا لنجاح أو فشل تنفيذها، لهذا فإن عملية صنع السياسات العامة ذات أهمية كبيرة بالنسبة للتنفيذ.

وقد توصلنا لتأكيد هذه الفرضية، حيث تلعب عملية صنع القرار "برشد وعقلانية" دورا مهما في توفير مقومات نجاح تنفيذه.

الفرضية الثانية: يتميز تنفيذ السياسات العامة بمستوى عالٍ من التعقيد، نظراً لتعدد الفواعل المشاركة فيه. وبالتالي فإن تداخل صلاحياتها، وتضارب مصالحها يؤثر بصفة مباشرة على مرونة التنفيذ وفعالته.

وهو ما أثبتته تحليلنا في الفصل الأول من الدراسة، حيث أبرزنا أهم الفواعل المؤثرة على توجيه عملية التنفيذ، حيث يسعى كلّ فاعل إلى تعظيم مصالحه خلال عملية التنفيذ ولو على حساب نجاحها. كما أنّ الفواعل السياسيّة الداخليّة والخارجيّة تؤثر على صنع السياسة العامّة وتوجيه محتواها من خلال ممارستها لمختلف أنواع الضّغط، ويمكن أن يمتدّ تأثيرها إلى عملية تنفيذها، وهو ما وضّحناه في المبحث الأول من الفصل الأول لدراستنا.

الفرضيّة الثالثة: على الرّغم من امتلاك الجهاز الإداري الجزائري للقدرات والموارد اللازمة لتنفيذ السياسات العامّة إلاّ أنّه يفتقر لفعاليّة الإنجاز، نظرا للصّلاحيّات القانونيّة الواسعة والنفوذ الذي يجعله في منأى عن المراقبة والمساءلة والمحاسبة أمام السّلطتين التشريعيّة والقضائيّة.

يعتبر الجهاز الإداري الجزائري أداة السّلطة التّنفيذيّة في تنفيذ قراراتها وأهدافها، كما أنّه يخدم مصالحها، وبالتالي فإنّ عدم حياده السياسيّ يكسبه حصانة ضدّ المساءلة والمحاسبة.

الفرضيّة الرّابعة: تعتبر مقاومة التّغيير، إضافة لتغلغل مظاهر الفساد السياسيّ والإداري، وعدم الحياد السياسيّ للجهاز الإداري الجزائري من أهم أسباب محدوديّة فعاليّته، وانحرافه عن تنفيذ محتوى السياسات العامّة.

وقد أكّدت دراستنا هذه الفرضيّة، كما أكّدت ترابط وتشابك كلّ هذه الظواهر. حيث يعتبر الفساد السياسيّ وما ينجرّ عنه من استغلال النّفوذ والسّلطة لخدمة مصالح النخبة الحاكمة مصدرا ومنبعا لباقي ممارسات الفساد والتّجاوزات، واستغلال جهاز الدّولة التّنفيذي لأغراض سياسيّة في ظلّ عدم حياد كبار موظّفيه. هذا ما يفسّر الخلل الذي يمسّ تنفيذ السياسات العامّة أو إيقافها بمجرد إحداث تعديلات حكوميّة.

الفرضيّة الخامسة: يرجع تأخّر تنفيذ البرنامج الوطني لتأهيل المؤسّسات الصّغيرة والمتوسّطة 2010-2014، وعدم إنجازها للأهداف المحدّدة، لنقص خبرة الوكالة الوطنيّة لتطوير المؤسّسات الصّغيرة والمتوسّطة ANDPME ومحدوديّة صلاحيّاتها، وأسباب ترتبط بصانع القرار الذي يُعتبر المسؤول على المحتوى غير الواقعي للسياسة محلّ التّنفيذ وأهدافها الخياليّة.

نتائج الدراسة:

عند تحليل عملية تنفيذ السياسات العامة، يجب وضعها ضمن سياقها التسلسلي. حيث أنّ محاولة تفسير النتائج المحققة خلال عملية تنفيذ أهداف السياسات العامة، والتحديد الدقيق لأسباب حدوث انحراف عنها يجب أن ينطلق من عملية صنع تلك السياسات وتحديد تلك الأهداف، ويأخذ بعين الاعتبار مدى رشد صانع القرار، واعتماده على معلومات موضوعية ومعطيات حقيقية خلال تصميم السياسة العامة، حيث أنّ هذه العوامل تعتبر خطوة أولى نحو نجاح عملية تنفيذها.

تحديد أهداف السياسات العامة لا يجب أن يكون اعتباطياً أو شعوبياً "يخدم دعاية حكومية أو حملات انتخابية"، بل يجب أن يخضع للمبادئ العلمية والدراسة الميدانية، وهنا تبرز أهمية التخطيط الاستراتيجي وما تتبعه من وظائف إدارية. إضافة لأهمية التنبؤ في وضع سيناريوهات مستقبلية متعددة تساهم في مرونة التعامل مع التحديات البيئية وظروف عدم التأكد.

يجب تحديد الأهداف وفق دراسات استراتيجية دقيقة يتم خلالها دراسة نقاط القوة والضعف "من حيث الصلاحيات القانونية، والإمكانيات البشرية النوعية، والقدرات التنظيمية، والموارد المالية الكافية" لل جهاز الإداري المكلف بالتنفيذ، والفرص والتحديات البيئية التي يمكن أن تواجهه خلال التنفيذ.

للجهاز الإداري الجزائري مجموعة من الخصائص التي تؤثر على نشاطه وتوجه تعامله مع مختلف السياسات التي يتكفل بتنفيذها، على رأسها عدم حياده السياسي، وبالتالي يستغل قوته ونفوذه في التوجيه السياسي والضببط الاجتماعي، بما يخدم مصالح النخب البيروقراطية المحسوبة على أحزاب أو تيارات سياسية معينة، وهذا قد يؤدي إلى انحراف السياسة عن أهدافها، كما أنّه يعرقل تحقيق المصلحة العامة.

إنّ تضخم الجهاز الإداري الجزائري واتساع نفوذه على حساب السلطتين التشريعية والقضائية أثر سلباً على تنفيذ السياسات العامة. نظراً لعدم قدرة هاتين الأخيرتين من أداء مهامهما الرقابية بفعالية، وبالتالي عدم قدرتها على متابعة تنفيذ مختلف السياسات العامة وتصحيح الانحرافات ومساءلة الأطراف المسؤولة عنها.

إنّ التفوذ الواسع للجهاز الإداري الجزائري من خلال إمكانياته وموارده القانونية والبشرية والمادية والتنظيمية يجعل من الدولة الجزائرية دولة إدارية بامتياز تفتقر أجهزتها "التشريعية، والقضائية، والجماعات

المحلية، ومؤسسات المجتمع المدني" لأدنى مستويات الاستقلالية. حيث أصبحت محتكرة لدى أصحاب السلطة والتفوذ "التحج الحاكم"، يُسخرّون مواردها لخدمة مصالحهم الخاصة على حساب المصلحة العامة والمصلحة العليا للوطن.

يمكن إرجاع عدم فعالية برامج إصلاح الجهاز الإداري المتواصلة إلى مجموعة من الأسباب على رأسها إيكال مهام وبرامج الإصلاح لأجهزة ومؤسسات تعاني بذاتها من نفس مظاهر خلل الأجهزة التي تستهدفها ببرامج الإصلاح.

إضافة لافتقار تلك البرامج للحداثة الكافية، حيث غالبا ما تمّ إيقافها أو حلّ المؤسسات المكلفة بتنفيذها، أو الحدّ من صلاحياتها نتيجة تغيير موقعها في التسلسل الهرمي للجهاز الإداري.

عدم الاستقرار الحكومي يؤثّر سلبيا على المؤسسات التنفيذية، حيث يسبّب عدم استقرار تنظيمي ومؤسّساتي، وقانوني، وهذا ما يؤثّر سلبيا على تنفيذ السياسات العامة.

من أهم أسباب فشل برامج الإصلاح التي خصّصت للجهاز الإداري هو ظاهرة مقاومة التغيير، حيث أنّ نماذج التسيير العمومي الحديثة التي يتمّ اقتراحها في برامج إصلاح الإدارة العمومية تهدّد مصالح ونفوذ النخب البيروقراطية التي يستمدونها من الصلاحيات الممنوحة لهم بحكم الموقع في الهرم التنظيمي للجهاز الإداري.

على الرّغم من توجّه الجهاز الإداري نحو اللامركزية الإدارية التي من المفروض أنّها تمنح للموظّفين الإداريين في المستوى المحلي "الولاية والبلدية" مرونة أكبر في اتّخاذ القرارات الإدارية المتعلقة بتنفيذ السياسات العامة، إلّا أنّ تطبيقها يواجه عراقيل كبيرة متعلّقة بالرقابة وذلك عبر فرض العديد من أشكال الرقابة الإدارية القبليّة والبعديّة، الوصاية على الأجهزة والأشخاص. إضافة لهيمنة أجهزة عدم التّركيز "الولاية والوالي" على تنفيذ المخطّط التنموي المحلي.

السّلطة المركزيّة هي المسؤولة عن توزيع اعتمادات التّجهيز والاستثمار، وبالتالي فإنّ الدولة هي من ينفق ويكفل التّنفيد، ما يجعل استقلال عمليّة التنمية المحليّة وتنفيذ مختلف مخطّطاتها مهدّدًا ومرتبًا ارتباطًا حيويًا بالسلطات المركزيّة "الأمرة بالصّرف".

تفتقر أجهزة التنفيذ المحليّة للخبرة والكفاءة التّقنيّة إضافة لنقص التّأطير الإداري والتّقني الكافي والمرافقة والتّوجيه الصّوريّة التي تحتاجها البلديّة على وجه الخصوص لتفي بالتزاماتها أنّها المواطنين وأنّحاء السّلطة المركزيّة، وهنا يبرز عجز الوظيف العمومي عن امداد الجهاز الإداري في المستوى المحليّ بالموارد البشريّة القادرة على تحمّل أعباء التنفيذ بكفاءة وفعاليّة.

افتقار الجهاز الإداري الجزائري للأصالة في التّكوين خاصّة فيما يتعلّق بالخلفيّة القانونيّة والأسس التّظيميّة. حيث استمدّ نموذج التّظيمي ومعظم التّصوص القانونيّة المنظمة لنشاطه من التّموذج الفرنسي الذي كان يستخدم الجهاز البيروقراطي كوسيلة ضبط للأهالي خلال الفترة الاستعماريّة. وأهمّل خصوصيّة المجتمع الجزائري هذا ما سبّب قطيعة بينه وبين المواطنين وجعله يعاني من الجمود.

أمّا بالنسبة للنتائج التي توصلنا إليها خلال دراسة نموذج الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصّغيرة والمتوسّطة ودورها في تنفيذ البرنامج الوطني للتأهيل خلال فترة 2010-2014، فتمثّل في:

البرنامج الوطني لتأهيل المؤسسات الصّغيرة والمتوسّطة هو برنامج يفتقر للأصالة في الصّنع، حيث تأثر محتواه بنماذج برامج التّأهيل الأجنبيّة "الأوروبيّة"، التي تبناها صانع القرار الجزائري بالتعاون مع خبراء أجنيين، وهذا ما يبرّر ضعف استجابته لمتطلّبات قطاع المؤسسات الصّغيرة والمتوسّطة الجزائري، وضعف تلاؤم خدماته مع خصائص المؤسسات الصّغيرة والمتوسّطة الجزائريّة، وثقافة أصحابها.

وجود فجوة واسعة بين النتائج التي حققتها الوكالة الوطنيّة لتطوير المؤسسات الصّغيرة والمتوسّطة خلال تنفيذ البرنامج الوطني لتأهيل المؤسسات الصّغيرة والمتوسّطة في الفترة 2010-2014، وبين الأهداف التي حملها هذا البرنامج "تأهيل 20000 مؤسسة صغيرة ومتوسّطة، إضافة لتسجيل تأخر في تنفيذ البرنامج وتمديد فترة تنفيذه إلى غاية نهاية سنة 2017.

ويمكن إرجاع ذلك لخلل في تحديد أهدافه التي تميّزت بالضخامة مقارنة بحجم الوكالة الوطنيّة التي أوكل إليها تنفيذها، ومقارنة بخبرتها وحجم الموارد والصّلاحيّات الممنوحة لها، والتي كانت جدّ محدودة خاصّة فيما تعلق بالعراقيل الإداريّة التي واجهتها والتي لها علاقة بوصاية الوزارة المكلفة بقطاع المؤسسات الصّغيرة والمتوسّطة. إضافة لتعدّد مهام الوكالة، حيث أنّ غياب مبدأ التخصّص أثر سلبيا على مردوديتها.

وهذا يعكس خللا في صنع القرار، وعدم كفاية في دراسة الجمهور المستهدف من سياسة التأهيل، إضافة لعدم استخلاص الدروس والخبرات من تجارب التأهيل السابقة نظرا لاستمرار نفس مظاهر الخلل التي شهدتها البرامج السابقة.

كما أنّ التعديل المستمرّ للمراسيم التنفيذية المتعلقة بإجراءات التأهيل، وما أعقبه من تأخر في إصدار القرارات الوزارية المفسّرة لها سبّب تأخراً في انطلاق تنفيذ البرنامج، كما سبّب تقطُّعا في التنفيذ لفترات زمنية طويلة نسبياً.

أخيرا يمكننا القول بأن دراستنا تفتح المجال للباحثين للبحث والتّقصّي حول أسباب وجذور الاختلال في التوازن بين السلطات في النظام السياسي الجزائري، ونقد نموذج النظام شبه الرئاسي "المشوّه" المتبع، والذي له العديد من التّداعيات السّلبية على إرساء مقوّمات الشّرعية والديمقراطية، نظرا للنفوذ الواسع الذي يوفّره للسلطة التنفيذية على حساب السلطتين التشريعية والقضائية. وإمكانية البحث في أمثل البدائل لنماذج النّظم السياسيّة الأكثر ملاءمة لخصوصيّة الجزائر. وبناء تصوّر جديد لأدوار مؤسسات الدولة، والنّظام السياسي الجزائري وعلاقته بالمجتمع.

قائمة المراجع

I. المراجع باللُّغة العربيَّة:

الكُتُب والمؤلَّفات العامَّة:

- 1) أبشر (الطيب حسن)، مؤسَّسات التَّنمية الإداريَّة أوضاعها الرّاهنة وآفاق المستقبل، المنظّمة العربيَّة للعلوم الإداريَّة، الأردن، 1984.
- 2) أبو بكر (مصطفى محمود)، دليل التفكير الاستراتيجي وإعداد الخطة الاستراتيجية، الدار الجامعية للنشر و التوزيع، الاسكندرية، 2000.
- 3) ألموند (جابريل)، السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر نظرة عالمية، ترجمة هشام عبد الله، ط1، الدار الأهلية للنشر و التوزيع، الأردن، 1998.
- 4) إلياس (جوزيف)، مُعجم المجاني المصوّر، دار المجاني للنّشر والتّوزيع، بيروت، لبنان، 2001.
- 5) أندرسون (جيمس)، ترجمة عامر الكبيسي، صنع السياسات العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة.
- 6) الأنصاري (عبد الحميد)، الشّورى وأثرها في الدّيمقراطيَّة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996.
- 7) أوزبورن (ديفيد)، تيد غايلر، ترجمة محمّد توفيق البجيومي، إعادة اختراع الحكومة كيف تحوّل روح المغامرة القطاع العامّ من مبنى المدرسة إلى مقرّ الولاية ومن قاعة البلديَّة إلى البنتاغون، منشورات العبيكان، ب ط، ب س ن.
- 8) بعلي (محمّد الصّغير)، القانون الإداري: التّنظيم الإداري، التّشاط الإداري، دار العلوم للنّشر والتّوزيع، الجزائر، 2013.
- 9) بلحاج (صالح)، تحليل السياسات العامة: الديناميكيات والمعارف الأساسيّة، دار بن مرابط للنشر والتوزيع، طبعة 2015 ، الجزائر.

- 10) بن حبيب (عبد التزاق)، اقتصاد وتسيير المؤسسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية- بن عكنون، الجزائر، 2000، ص25
- 11) بن حرف الله (الطاهر)، النخبة الحاكمة في الجزائر 1962-1989 بين التّصور الإيديولوجي والممارسة السياسية مساهمة في التّاريخ السياسي للجزائر المستقلّة، دار هومه للطباعة والنّشر والتّوزيع: ط1، الجزائر، 2007.
- 12) بن معيّن آل سمير (فيصل)، استراتيجيات الإصلاح والتّطوير الإداري ودورها في تعزيز الأمن الوطني، دار الحامد للنّشر والتّوزيع، عمّان، الأردن، 2014.
- 13) بوحوش (عمّار)، أبحاث ودراسات في السياسة والإدارة، ط1، المجلد الأول، دار الغرب الإسلامي للنّشر والتّوزيع، بيروت، 2007.
- 14) بوحوش (عمّار)، البيروقراطية بين النّظرية والتّطبيق، مجلّة حوليات جامعة الجزائر، العدد 02، ديوان المطبوعات الجامعية، 1988.
- 15) بوضياف (عمّار)، الوظيفة العامّة في التّشريع الجزائري دراسة في ظلّ الأمر 06-03 والقوانين الأساسية الخاصّة مدعّمة باجتهادات مجلس الدّولة، دار جُسور للنّشر والتّوزيع، 2015.
- 16) بوضياف (عمّار)، شرح تنظيم الصّفقات العموميّة طبقاً للمرسوم الرّئاسي 15-247 المؤرّخ في 16 سبتمبر 2015 "القسم الأوّل"، دار جُسور للنّشر والتّوزيع، ط 05، 2017.
- 17) بوضياف (عمّار)، شرح قانون البلدية، دار الجُسور للنّشر والتّوزيع، الجزائر، 2012.
- 18) بوضياف (عمّار)، شرح قانون الولاية، دار جُسور للنّشر والتّوزيع، الجزائر، 2012.

- 19) بوقفة (عبد الله)، أساليب ممارسة السّطة في النّظام السّياسي الجزائري، دراسة مقارنة: العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية، دار هومة للطباعة والنّشر والتّوزيع، ب ط، الجزائر، 2009.
- 20) توفيق إبراهيم (حسين)، النظم السياسية العربية والاتجاهات الحديثة في دراستها، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2001.
- 21) جابي (ناصر)، الجزائر: الدولة والنخب: دراسات في النخب، الأحزاب السياسية والحركات الاجتماعية، منشورات الشهاب.
- 22) حاروش (نور الدّين)، حروش (رفيقة)، علم الإدارة من المدرسة التقليدية إلى الهندرة، دار الأيّام للنّشر والتّوزيع، الأردن، 2014.
- 23) حريم (حسين)، مبادئ الإدارة الحديثة، دار الحامد للنّشر والتّوزيع، ط2، الأردن، 2009.
- 24) حزام والي (خميس)، إشكالية الشّرعية في الأنظمة السّياسية العربية مع إشارة إلى تجربة الجزائر، مركز دراسات الوحدة العربية، 2008.
- 25) حسين (خليل)، السياسات العامة في الدّول النّامية، دار المنهل اللّبناني للنّشر والتّوزيع، ط1، لبنان، 2008.
- 26) حشيش (عبد الحميد كمال)، دراسات في الوظيفة العامة في النّظام الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1977.
- 27) خليفة الفهداوي (فهمي)، السياسة العامة منظور كلي في البنية و التحليل، ط1، دار المسيرة للنّشر والتّوزيع والطباعة، الأردن، 2001.

- (28) الحمایسة (صدام)، الحكومة الإلكترونية الطريق نحو الإصلاح الإداري، عالم الكتب الحديث للنشر والتوزيع، الأردن، 2013.
- (29) الدبس (عصام)، النظم السياسية: أسس التنظيم السياسي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، الأردن، 2010.
- (30) دخيل (محمد حسن)، إشكاليات التنمية الاقتصادية المتوازنة: دراسة مقارنة، ط1،
- (31) الرّبيعي (عبد محمد فاضل)، الخصخصة وآثارها على التنمية بالدول النامية، مكتبة مدبولي للنشر والتوزيع، ط1، مصر، 2004.
- (32) رقايقية (فاطمة الزّهاء)، الشراكة الأورو متوسطة "رهانات، حصيلة وآفاق، التجربة الجزائرية والعقبات المحيطة"، عمان: دار زهران للنشر والتوزيع، 2013.
- (33) الساعاتي (أمين)، الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية، دار الشروق، جدة، ط2، 1405هـ. 1985م.
- (34) سمیح (مسعود)، الموسوعة الاقتصادية، شركة المطبوعات للنشر والتوزيع، بيروت، 1997.
- (35) شحماط (محمد)، المدخل لعلم الإدارة العامة، دار الهدى للنشر والتوزيع، ب ط، 2010، الجزائر.
- (36) شروخ (صلاح الدّين)، منهجية البحث العلمي، دار العلوم للنشر والتوزيع، ب ط، 2003، الجزائر.
- (37) شلي (أحمد)، الفساد السياسي أسبابه وطرق مكافحته سياسيا إداريا إقتصاديا إجتماعيا، المكتب العربي للنشر والتوزيع، ط1، الإسكندرية، 2012.

- (38) شلي (محمد)، المنهجية في التحليل السياسي: المفاهيم، المناهج، الاقترابات، والأدوات، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- (39) صقر (نبيل)، جرائم الصحافة في التشريع الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر و التوزيع، الجزائر.
- (40) طائشة (بومدين)، التنمية السياسية دراسة في خبرات الأنظمة السياسية العربية، مكتبة دار الوفاء القانونية للنشر، الاسكندرية، 2018.
- (41) طائشة (بومدين)، دراسات في التنمية السياسية في بلدان الجنوب قضايا وإشكاليات، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2011.
- (42) عباس (سمير)، البنك الدولي وصراع الإدارات : دراسة تحليلية لظاهرة البيروقراطية الدولية، مصر العربية للنشر والتوزيع، ط1، مصر، 2014.
- (43) عبد الباسط (محمد فؤاد)، القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، مصر، ب س ن.
- (44) عبد الباقي (عيسى)، الصحافة والإصلاح السياسي دراسة في تحليل الخطاب، دار العلوم للنشر، ط1، القاهرة، 2009.
- (45) عبد الحميد (عبد المطلب)، السياسات الاقتصادية على مستوى الاقتصاد القومي "تحليل كلي"، مجموعة النيل العربية، ط 2، القاهرة، 2003.
- (46) عبد الغفار (حنفي)، السلوك التنظيمي وإدارة الموارد البشرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2002.
- (47) عبد الله سرير (رابح)، القرار الإداري، ط1، دار الأمة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2011.

- 48) عبد الواحد الجاسور (ناظم)، موسوعة العلوم السياسية، ط1، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، 2009، الأردن.
- 49) عبد الوهاب (محمد رفعت)، القضاء الإداري، منشورات للجيلي الحقوقية، بيروت، 2003.
- 50) علي الملحم (إبراهيم)، التنظيم وإعادة التنظيم الإداري في الجهاز الحكومي الأسس والمبادئ والأهداف دراسة تحليلية لتجربة المملكة العربية السعودية، التنظيم الإداري في الأجهزة الحكومية وأثره على الرضا والولاء الوظيفي بحوث محكمة منتقاة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2014.
- 51) عمر (حسين)، موسوعة المصطلحات الاقتصادية، مكتبة القاهرة الحديثة للنشر والتوزيع، القاهرة، 1995.
- 52) العنبي بن علي (رضوان)، البيروقراطية الإدارية ومسألة التقويم الوظيفي، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، 2015.
- 53) عوابدي (عمار)، القانون الإداري، النظام الإداري، ج1، ديوان المطبوعات الجامعية، ط05، الجزائر، 2008.
- 54) عوابدي (عمار)، دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.
- 55) عواد المشاقبة (أمين)، داود علوي (المعتصم بالله)، الإصلاح السياسي والحكم الرشيد إطار نظري، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2012.

- 56) قربي (عبد الحميد)، الإدارة الجزائرية مقارنة سوسولوجية، ط1، دار الفجر للنشر والتوزيع، مصر، 2008.
- 57) كامل محمد الخزرجي (ثامر)، النظم السياسية الحديثة و السياسات العامة دراسة معاصرة في استراتيجية إدارة السلطة، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، ط1، الأردن، 2013 .
- 58) لباد (ناصر)، الوجيز في القانون الإداري، دار المجد للتّصّير والتّوزيع، ط04، الجزائر، 2010.
- 59) لعويصات (جمال الدين)، مبادئ الإدارة، دار هومة للنشر والتوزيع، بدون طبعة، الجزائر، 2005.
- 60) ليمام (سالمة)، بارة (سمي)، صنع السياسات العامة دراسة في المفاهيم والمنهجية، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع ، ط1، عمان، 2015.
- 61) ماهر (أحمد)، السلوك التنظيمي: مدخل بناء المهارات، دار الجامعة للنشر والتوزيع، الإسكندرية، ط، 1997.
- 62) محمد إسماعيل (فضل الله)، أزمة القرار السياسي في دول العالم الثالث دراسة في الفلسفة السياسية، دار الجامعة الجديدة، 2008.
- 63) محمد الخطيب (سعدى)، العوائق أمام حرية الصحافة في العالم العربي، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1، لبنان، 2008.
- 64) محمد بني حمدان (خالد)، وائل صبحي إدريس، الاستراتيجية والتخطيط الإستراتيجي (منهج معاصر)، دار اليازوري، الأردن، 2007.

- 65) محمد شطا (حماد)، تطوّر وظيفة الدّولة: نظريّة المرفق العامّ، ديوان المطبوعات الجامعيّة، الجزائر، 1984.
- 66) محمد فؤاد عبد الباسط (محمّد)، القانون الإداري تنظيم الإدارة، نشاط الإدارة، وسائل الإدارة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2006.
- 67) مرسي (حسام)، أصول القانون الإداري، التنظيم الإداري، الضّبط الإداري، العقود الإداريّة، القرارات الإداريّة، دار الفكر الجامعي، ط1، الإسكندرية، 2012.
- 68) مركز دراسات الوحدة العربيّة، كيف يصنع القرار في الأنظمة العربيّة، ط1، لبنان، 2010.
- 69) مقدم (سعيد)، الوظيفة العموميّة بين التّطوّر والتّحوّل من منظور تسيير الموارد البشريّة وأخلاقيّات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعيّة، ط2، الجزائر، 2013. منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009.
- 70) ناجي (عبد النّور)، ساحلي (مبروك)، مقدّمة في دراسة السياسة العامّة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
- 71) نجيب العزاوي (وصال)، مبادئ السياسة العامّة، دار أسامة للنشر والتوزيع، ط1، عمان الأردن، 2004.
- 72) نصر الله (حنا)، الإدارة العامّة المفاهيم والتّطبيقات، ط1، دار زهران للنشر والتوزيع، الأردن، 2012.
- 73) الهبتي (صلاح الدّين)، تحليل أسس الإدارة العامّة منظور معاصر، دار اليازوري العلميّة للنشر والتوزيع، ب ط، عمان الأردن، 2009.

(74) هيدي (فيرل)، الإدارة العامة منظور مقارن، ترجمة محمد قاسم القريوتي، ديوان

المطبوعات الجامعية، ط2، الجزائر، 1979.

(75) وليد حيدر (جابر)، طرق إدارة المرافق العامة: المؤسسة العامة والخاصة، منشورات

حلي الحقوقية، لبنان، 2009

(76) ياغي (عبد الفتاح)، السياسة العامة: النظرية والتطبيق، ب د ن، 2009.

المقالات والدراسات:

(1) <http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/> الحياة-الجمهورية-و-

السياسية/جمعيات تم الاطلاع على الموقع يوم 02-01-2019، على الساعة 10:10.

(2) الأحمد (نجم)، المفهوم القانوني للمنفعة العامة في نطاق الاستملاك، مجلة جامعة دمشق للعلوم

الاقتصادية والقانونية: المجلد 29، العدد 02، 2013.

(3) اسليماني (محمد)، بايزيد (علي)، أهمية الإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة، مجلة

الاقتصاد والتنمية: العدد 02، المجلد 02.

(4) إنزان (عادل)، الفساد في الصفقات العمومية وتأثيره على مال العام في الجزائر: مداخلة

بجامعة مستغانم، الجزائر، بدون ذكر سنة النشر.

(5) براح (محمد)، مكانة الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة بالجزائر، مجلة الإدارة

والتنمية للبحوث والدراسات: العدد 11.

(6) براح (محمد)، مكانة الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة بالجزائر، مجلة الإدارة

والتنمية للبحوث والدراسات، العدد 11.

- 7) البرنامج الوطني لتأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، البرنامج التقديري السنوي لسنة 2008، وزارة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.
- 8) بلخيشر (نجية)، استقلالية المجتمع المدني في الجزائر بين الهيمنتين السلطوية والدولية: دراسة نقدية، مجلة المستقبل العربي: العدد.
- 9) بلعور (الطاهر)، المجتمع المدني كبديل سياسي في الوطن العربي، مجلة العلوم الإنسانية: العدد العاشر، نوفمبر، 2006.
- 10) بلهاري (كريمة) ، النخبة الحاكمة في الجزائر بين المحافظة والتغيير، المجلة الجزائرية للسياسيات العامة: العدد8، أكتوبر2015.
- 11) بوالفلل (إبراهيم)، التنظيم البيروقراطي في المؤسسة الحكومية الخدمية، الجزائر، المؤتمر الدولي حول: التنمية الإدارية: نحو أداء متميز في القطاع الحكومي، معهد الإدارة العامة، الرياض، 2009.
- 12) بوعافية (محمد الصالح)، الاستقرار السياسي، قراءة في المفهوم والغايات، مجلة دفاتر السياسة والقانون: العدد 15، جوان 2016.
- 13) بوعزة (نضيرة)، جريمة الرشوة في ظل القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الملتقى الوطني حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري: 07-06 ماي 2012، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر.
- 14) بيان اجتماع مجلس الوزراء المنعقد يوم الإثنين 24 ماي 2010، [http://www.premier-](http://www.premier-ministre.gov.dz/ar/premierministre/activites/2015-10-06-08-0744.html) consulter [ministre.gov.dz/ar/premierministre/activites/2015-10-06-08-0744.html](http://www.premier-ministre.gov.dz/ar/premierministre/activites/2015-10-06-08-0744.html) le 24-05-2018 à 15h00.

- (15) تافرونت (عبد الكريم)، القواعد المنظمة لمبادئ الصفقات العمومية في التشريع الجزائري،
مجلة الحقوق والعلوم السياسية: العدد 05، جامعة خنشلة، جانفي 2016.
- (16) التجاني (شمس الدين)، عبادة (عبد الرؤوف)، مجلة أداء المؤسسات الجزائرية: مساهمة
المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في تنمية المشاريع العمومية قراءة نقدية تحليلية للمادة 55 مكرر 1
من قانون الصفقات العمومية، العدد 05، 2014.
- (17) تشام (فاروق)، دور وأهمية مناخ الاستثمار في رفع القدرة التنافسية للمؤسسة الاقتصادية،
الملتقى الوطني الأول حول المؤسسة الاقتصادية الجزائرية و تحديات المناخ الاقتصادي
الجديد: 22 و 23 أبريل 2003، وهران، الجزائر.
- (18) تقرير لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي المعنونة ب: الأعمال المقبلة المتعلقة
بمشاريع البناء والتشغيل ونقل الملكية. الدورة 29. نيويورك. من 28 ماي إلى 14
يون، WWW.uncitral.org/uncital/ar/commission/29th.html
- (19) جابر (زيد)، ديجي (وهيبة)، إجراءات وطرق إبرام الصفقات العمومية في التشريع الجزائري،
مجلة مجاميع المعرفة: العدد الأول، المجلد الأول .
- (20) حاج داود (عبد العالي)، "عقود الإمتياز وعقود BOT كآلية بديلة لتسيير المرافق
العمومية وتمويل المشاريع التنموية والتخفيف من أعباء الدولة التمويلية". مع الإشارة إلى تفويض
تسيير مرفق المياه في ولاية الجزائر، وبناء ميناء شرشال كدراسة حالة، يوم دراسي حول الرؤية
الجزائرية الجديدة للتنمية في ظل انخفاض أسعار البترول، المدرسة الوطنية العليا للعلوم
السياسية، 2017.

- (21) حجاب (عبد الله)، التنمية المحليّة: النظريّات الاستراتيجيةّات والأطراف الفاعلة في تحقيقها، *مجلة الدّراسات القانونيّة والسياسيّة*: العدد 06، جوان، 2017، الجزائر.
- (22) حساين (سامية)، القيد في السّجلّ التجاريّ الرّقميّ أحد بنود وإنجازات الحكومة الإلكترونيّة في الجزائر، *مجلة إدارة*: العدد 44 / 1-2016.
- (23) حروش (سلمى)، جهود الجزائر للارتقاء بقطاع المؤسّسات الصّغيرة والمتوسّطة، *المجلة الجزائرية للدّراسات السياسيّة*، المجلّد 06، العدد 01، 2018.
- (24) حفصي (عميروش)، العلاقة بين البيروقراطيّة والإدارة الإلكترونيّة: دراسة نظريّة، *Revue du Lareid*، العدد رقم 04، جوان 2017.
- (25) الحوراني (محمّد عبد الكريم)، الاستبعاد الاجتماعيّ والثّورات الشّعبيّة: محاولة للفهم في ضوء نموذج معدّل لنظريّة الحرمان النسبيّ، *المجلة الأردنيّة للدّراسات الاجتماعيّة*: المجلّد 05، العدد 02، 2012.
- (26) خشيب (جلال)، صدام الإرادات: التّقاطعات المحليّة والدّوليّة في حراك الجزائر، *عوامل العجز وآمال التّغيير*، المعهد المصريّ للدّراسات، نشر يوم 2 أفريل 2019، على الموقع <https://eipss-eg.org>
- (27) داودي (الطيب)، تقييم إعادة هيكلة المؤسّسة الاقتصاديّة العموميّة الجزائريّة، *مجلة المفكر: العدد 03*.
- (28) دخان (نور الدين)، مزراق (أمينه)، الرّيع: السّند الاقتصاديّ للدّولة في المجال السياسيّ العربيّ، *المجلة الجزائرية للدّراسات السياسيّة*: المجلّد 05، العدد 01، 2018.

- (29) راشد الشمري (صادق)، حسن العزاوي (باسل محمّد)، أثر بعض العوامل الاستراتيجية في صنع واتخاذ القرارات الرشيدة دراسة ميدانية في عينة من الوزارات العراقية، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية: العدد 34، 2013.
- (30) رامازاني (أ.ر. كيه)، الشراكة الأوروبية-المتوسطية: إطار برشلونة، سلسلة "دراسات علمية"، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية: العدد 22، أبو ظبي.
- (31) رفاع (شريفة)، نظرية الإدارة العامة الحديثة ودورها في معالجة إشكالية إدماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية، مجلة الباحث: العدد 06، 2008.
- (32) زغاشو (هشام)، صنع السياسة العامة من منظور توزيع السلطة و علاقتها بالرأي العام في الأنظمة المفتوحة، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية: العدد 10، 2015.
- (33) شاهد (إلياس)، عرابة (الحاج)، دفرور (عبد التّعيم)، تقييم تجربة الحكومة الإلكترونية في الجزائر، المجلة الجزائرية للدراسات المحاسبية والمالية: العدد 03، 2016.
- (34) طاشمة (بومدين)، التوسع البيروقراطي الحلقة المنسية في عملية التنمية في الوطن العربي، مجلة دفاتر سياسية، العدد 7، جوان 2012.
- (35) طويطي (مصطفى)، وزاني (ليدية)، مدى ملائمة نظام الصّفقات العموميّة في تجسيد البرامج الاستثمارية العموميّة دراسة حالة ولاية البويرة، مجلة البحوث في العلوم المالية والمحاسبية: العدد 03، المجلد 02.
- (36) عاشي (الحسن)، ثمن الاستقرار في الجزائر: مركز كارنيغي للشّرق الأوسط، تمّ الاطلاع على الموقع يوم 22-01-2019 على الساعة 19:00. <http://carnegie-mec.org/2013/04/25/ar-pub-51632>

- (37) عشبة عبد العزيز (سلمى)، الإدارة الإلكترونية: مدخل متكامل لتميز أداء الإدارة العامة،
المجلة الجزائرية للأمن والتنمية: العدد 13، جويلية 2018.
- (38) عشوي (مصطفى)، الخلفية الثقافية للقيادة في المؤسسة الاقتصادية، الملتقى الدولي حول
الثقافة والتسيير، جامعة الجزائر، نوفمبر، 1993.
- (39) علام (عثمان)، واقع المناخ الاستثماري في الجزائر مع الإشارة لبرامج الإنعاش
الاقتصادي 2001-2014، الملتقى العربي الأول حول: العقود الاقتصادية الجديدة بين
المشروعية والثبات التشريعي، 25-28 جانفي 2015، مصر.
- (40) علي بن يحيى (عبد القادر)، قديد (عبد القادر)، تأثير طبيعة نظام الحوكمة على الأداء
التنموي للأقطار العربية، مجلة الاقتصاد والمالية: العدد 01، 2015، الجزائر.
- (41) عميش (علي)، رزاق (العربي)، التحرير الإداري: سند تكويني موجه لفئات الإدارة؛
التسيير؛ التفتيش، المعهد الوطني لتكوين مستخدمي التربية وتحسين مستواهم، وزارة التربية الوطنية،
2010.
- (42) عولمي (بسمة)، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، مجلة اقتصاديات
شمال إفريقيا: العدد 04.
- (43) عيسات (عيني)، التوجه نحو الإدارة الإلكترونية في الجزائر من خلال مشروع الجزائر
الإلكترونية 2013، المجلة الجزائرية للدراسات السياسية: العدد 08، ديسمبر 2017.
- (44) غبولي (أحمد)، البرنامج الوطني لتأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة: دراسة تحليلية، مجلة
دراسات اقتصادية: العدد رقم 04، المجلد رقم 01، جوان، 2017.

- (45) غدير أحمد (سليمة)، تأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الجزائر "دراسة تقييمية لبرنامج ميدا"، مجلة الباحث: العدد 09-2011.
- (46) فريجة (حسين)، الرّشادة الإداريّة ودورها في تنمية الإدارة المحليّة، مجلة الاجتهاد القضائي: العدد السّادس.
- (47) قاسم (ميلود)، علاقة الإدارة والمواطن في الجزائر بين الأزمة ومحاولات الإصلاح، مجلة دفاتر السياسة والقانون: العدد 5، جوان 2011.
- (48) قدوري الرّفاعي (سحر)، الحكومة الإلكترونيّة وسبل تطبيقها : مدخل استراتيجي، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا: العدد 07، ب س ن.
- (49) لكحل (الأمين)، بودلال (علي)، أثر أزمة الرّهن العقاري على عقود الشّراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، المجلة المغاربية للاقتصاد والمناجمنت: المجلد 04، العدد 1، مارس 2017.
- (50) ليمام (محمّد حليم)، الفساد النّسقي والدّولة الاستبدادية حالة الجزائر 1962-2016، مجلة المستقبل العربي.
- (51) مجموعة البنك الدّولي، العوائد الرّقميّة: عرض عام، تقرير عن التنمية في العالم، 2016.
- (52) مجيدي (فتحي)، الدّليل لاجتياز مسابقة متصرّف إداري، سلسلة محاضرات ودروس الجلفة، 2010.
- (53) مجيدي (فتحي)، القانون الإداري، الدّليل لاجتياز مسابقة متصرّف إداري: سلسلة محاضرات ودروس الجلفة، 2010.

- (54) محمد الجعفرأوي (إناس)، دراسة نقدية لكتاب إبراهيم العيسوي العدالة الاجتماعية والنماذج التّنومية مع اهتمام خاص بحالة مصر وثورتها، مجلة بحوث اقتصادية : العدد 71، 2015.
- (55) مرتضى نوري (محمود)، الاستراتيجية العامة لمكافحة الفساد الإداري والمالي في العراق، المؤتمر العلمي حول النزاهة أساس الأمن و التنمية: هيئة النزاهة، العراق، ديسمبر، 2008.
- (56) مسعي (محمد)، سياسة الإنعاش الاقتصادي في الجزائر وأثرها على التّموم، مجلة الباحث: العدد 10، 2012.
- (57) مشروع القانون المتضمن القانون التّوجيهي لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، سبتمبر 2016.
- (58) مغاوري شلي (علي)، شروط الديون الخارجية، <http://www.aljazeera.net/specialfiles/pages/2cc1ba9d-ff72-4c3d-b1fa-b02bea7d061c>، 2018-04-07، 23:00
- (59) مقدّم (سعيد)، تطوّر نظام الوظيفة العموميّة في الجزائر، مجلة إدارة: العدد 44 / 1- 2016.
- (60) الموسوعة السياسيّة، اقتراب الجماعة، <http://political-encyclopedia.org/dictionary>، <https://www.joradp.dz/HAR/Index.htm>، 05-12-2018، 11h00.
- (61) مؤشّرات تطوّر تكنولوجيّات الإعلام والاتّصال ومجتمع المعلومات، تمّ الاطّلاع على الموقع بتاريخ 2018-12-26، على الساعة 11:20 صباحًا. <https://www.mpttn.gov.dz>

(62) مولفوعة (فاطمة الزهراء)، دور الإدارة المحليّة في صنع السياسة العامّة في الجزائر كمدخل

لتحقيق التنمية المحليّة المستدامة 2001-2014، مجلّة البشائر الاقتصاديّة، العدد الأوّل،

سبتمبر 2014.

(63) نايلي (محمد)، الولاية كأداة لتحقيق التنمية المحليّة في الجزائر، مجلّة البحوث السياسيّة

والإداريّة، المجلّد رقم 06، العدد 02، 2017.

(64) نصير (احمد)، بغداد (بنين)، سياسة الموازنة العامّة وتأثيرها على مؤشّرات الأداء

الاقتصادي في ظل برامج الإنعاش الاقتصادي حالة الجزائر للفترة 2001-2015، مجلّة الإدارة

والتنمية للبحوث والدراسات: العدد 12.

(65) يحيوي (نسرين)، مدخل سياسي لمبادرات الحكامة الإلكترونيّة في الدّول العربيّة، المجلّة

الجزائريّة للدراسات السياسيّة: العدد 07، جوان 2017.

الدّراسات غير المنشورة:

(1) إبراهيم (داود)، علاقة إدارة عدم التّركيز بالإدارة اللامركزيّة، أطروحة دكتوراه في الحقوق، القانون

العام، كليّة الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2012.

(2) آتشي (شعيب)، واقع وآفاق المؤسّسات الصّغيرة والمتوسّطة في الجزائر في ظلّ الشّراكة

الأورو جزائريّة، مذكرة مقدّمة ضمن متطلّبات نيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصاديّة، فرع

تحليل اقتصادي، قسم العلوم الاقتصاديّة، كليّة العلوم الاقتصاديّة وعلوم التّسيير، جامعة الجزائر،

2008.

- (3) آيت وارث (حمزة)، الطبيعة القانونية لعقود المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري في إطار قانون الصفقات العمومية، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، قسم القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السناسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، 2012.
- (4) باي (أحلام)، معوقات حرية الصحافة في الجزائر، دراسة ميدانية بمؤسسات صحفية بمدينة قسنطينة، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماجستير تخصص وسائل الإعلام والمجتمع، قسم علوم الإعلام والاتصال، كلية العلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، 2006-2007.
- (5) بقدي (كريمة)، الفساد السياسي وأثره على الاستقرار السياسي في شمال إفريقيا، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص دراسات متوسطة، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقائد، تلمسان، 2012.
- (6) بلعور (مصطفى)، التحول الديمقراطي في النظم السياسية العربية دراسة حالة النظام السياسي الجزائري 1988-2008، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية، فرع التنظيم السياسي والإداري، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2010.
- (7) بن نذير (نصر الدين)، دراسة استراتيجية للإبداع التكنولوجي في تكوين القدرة التنافسية للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة - حالة الجزائر -، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير، تخصص

تسيير، كلية العلوم الاقتصادية و العلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر3، الجزائر، جوان 2011.

(8) بو البردعة (هجلة)، الإطار القانوني لدعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في القانون، فرع التنظيم الاقتصادي، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، 2012.

(9) بوشارب (أحمد)، مدى نجاعة التسيير الإداري في الجزائر باعتماد نظام الحكومة الإلكترونية، أطروحة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الدكتوراه في علوم التسيير، تخصص إدارة أعمال، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 03، 2016.

(10) بوشويط (ابتسام)، آلية تمويل برامج تأهيل المؤسسات الاقتصادية الجزائرية دراسة تحليلية لنتائج برامج التأهيل المؤسسات الجزائرية، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في علوم التسيير، تخصص إدارة مالية، مدرسة الدكتوراه اقتصاد ومانجمنت، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، 2010.

(11) بنونة (نادية)، دور المجتمع المدني في صنع وتنفيذ وتقييم السياسة العامة دراسة حالة الجزائر 1989-2009، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع سياسات عامة وحكومات مقارنة، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2010.

(12) تيشات (سلوى)، آفاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المانجمنت العمومي الجديد بالنظر إلى بعض التجارب الأجنبية "نيوزيلاندا، فرنسا، والولايات المتحدة

- الأمريكية"، رسالة مقدّمة لنيل شهادة الدكتوراه في علوم التّسيير، تخصّص تسيير المنظّمات، كليّة العلوم الاقتصاديّة والتّجاريّة وعلوم التّسيير، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، الجزائر، 2015.
- (13) حاحة (عبد العالي)، الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة مقدّمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق تخصّص قانون عام، قسم الحقوق، كليّة الحقوق و العلوم السياسيّة، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2013.
- (14) حامدي (نور الدين)، تسيير الموارد البشرية في الإدارة العامّة بالجزائر حالة الجمارك الجزائرية 2006-2013، رسالة مقدّمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسيّة، قسم التنظيم السياسي و الإداري، كليّة العلوم السياسيّة و العلاقات الدوليّة، جامعة الجزائر 3، 2013.
- (15) حسيني (ليلي)، بيروقراطيّة الإدارة وإشكاليّة بناء الحكم الرّاشد في الجزائر، مذكرة مقدّمة ضمن متطلّبات نيل شهادة الماجستير في العلوم السياسيّة، تخصّص سياسات مقارنة، قسم العلوم السياسيّة، كليّة الحقوق والعلوم السياسيّة، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2014.
- (16) دريدي (منيرة)، دور التّنمية الرّيفيّة في تعزيز الاستقرار الاجتماعي في الجزائر 2000-2014، رسالة مقدّمة ضمن متطلّبات نيل شهادة دكتوراه في العلوم السياسيّة، تخصّص اتّصال وتنمية، المدرسة الوطنيّة العليا للعلوم السياسيّة، الجزائر، نوفمبر 2018.
- (17) راتول (محمّد)، سياسات التعديل الهيكلي ومدى معالجتها للاختلال الخارجي: تجربة الجزائر، أطروحة دكتوراه غير منشورة، كليّة العلوم الاقتصاديّة وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2000.

- (18) ربح (ياسين)، السياسة الحكومية في مجال الوظيفة العمومية في الجزائر، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم السياسية، تخصص رسم السياسات العامة، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 03، 2016.
- (19) سعداوي (موسى)، دور الخصوصية في التنمية الاقتصادية دراسة حالة الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2007.
- (20) سيدهم (ذهبية)، الأساليب الإقناعية في الصحافة المكتوبة دراسة تحليلية للمضامين الصحية في جريدة الخبر، دراسة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في علم الاجتماع، تخصص تنمية، قسم علم الاجتماع والديمقراطية، كلية العلوم الإنسانية و العلوم الاجتماعية، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، 2005.
- (21) شريط (وليد)، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2012.
- (22) ضريفي (نادية)، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية حالة عقود الامتياز، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2012.
- (23) طاشمة (بومدين)، استراتيجية التنمية السياسية: دراسة تحليلية للبيروقراطية، أطروحة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية، فرع التنظيم السياسي والإداري، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2007.

- (24) عبد الله سرّير (رابح)، عملية صنع القرار وتطبيقاته في الإدارة العامة في الجزائر، أطروحة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة دكتوراه في العلوم السياسية، فرع التنظيم السياسي والإداري، قسم العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2009.
- (25) غدير أحمد (سليمة)، تأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الجزائر دراسة تقييمية لبرنامج ميداء، مذكرة ماجستير (غير منشورة)، تخصص اقتصاد وتسيير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، فرع العلوم الاقتصادية، قسم العلوم الاقتصادية، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة قاصدي مرباح، الجزائر، 2007.
- (26) الغنجة (هشام داود)، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم السياسية، تخصص، المدرسة الوطنية العليا للعلوم السياسية، الجزائر، 2018.
- (27) فرحاتي (عمر)، أزمة القيادة في الوطن العربي وإشكالية الصراع بين السياسي والعسكري دراسة حالة الجزائر، رسالة دكتوراه في العلوم السياسية، تخصص تنظيم سياسي وإداري، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2014.
- (28) فريجات (اسماعيل)، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، تخصص تنظيم إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، الجزائر، 2014.
- (29) فريجات (اسماعيل)، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، تخصص تنظيم إداري، قسم الحقوق، جامعة الوادي، 2014.

- (30) قرقاح (ابتسام) ، دور الفواعل غير الرّسميّة في صنع السّياسة العامّة في الجزائر 1989-2009، مذكرة مقدّمة ضمن متطلّبات نيل شهادة الماجستير في العلوم السّياسيّة، تخصّص السّياسات العامّة والحكومات المقارّنة، قسم العلوم السّياسيّة، كُليّة الحقوق والعلوم السّياسيّة، جامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر، 2011.
- (31) لكحل (أمين)، الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الجزائر، دراسة حالة شركة المياه والتّطوير لوهران SEOR، مذكرة مقدّمة ضمن متطلّبات نيل شهادة الماجستير في الماليّة العامّة، قسم العلوم الاقتصاديّة، كُليّة العلوم الاقتصاديّة والعلوم التجاريّة وعلوم التّسيير، جامعة تلمسان، الجزائر، 2014.
- (32) ليمام (محمد حليم)، الفساد النسقي والدّولة الاستبداديّة حالة الجزائر 1992-2012، أطروحة مقدّمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم السّياسيّة والعلاقات الدّوليّة، تخصّص التّنظيم السّياسي والإداري، كُليّة العلوم السّياسيّة والعلاقات الدّوليّة، جامعة الجزائر 03، 2016.
- (33) محمد (عليّ)، مدى فعالية دور الجماعات المحليّة في ظل التّنظيم الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في قانون الإدارة المحليّة، كُليّة الحقوق و العلوم السّياسيّة، جامعة أبو بكر بلقايد بتلمسان، الجزائر، 2012.
- (34) محبي (أحلام)، تقييم المؤسسة من وجهة نظر البنك دراسة حالة شركة الأشغال العامّة والطرق، مذكرة ماجستير (غير منشورة)، تخصّص بنوك وتأمينات، كُليّة العلوم الاقتصاديّة وعلوم التّسيير، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، جوان 2007.

(35) ميلوس (صبرينة)، الأداء الاستراتيجي للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة في إطار

الشراكة الأوروبية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر في العلوم السياسية، تخصص شؤون

اقتصادية ودولية، المدرسة الوطنية العليا للعلوم السياسية، الجزائر، 2014.

(36) ياهو (محمد)، العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في إطار دستور

1996، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، مدرسة الدكتوراه

للقانون الأساسي والعلوم السياسية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري ، تيزي

وزو، الجزائر، 2013.

(37) يحيوي (نسرين)، الإدارة الإلكترونية، أطروحة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة دكتوراه

في العلوم السياسية، تخصص اتصال وتنمية، المدرسة الوطنية العليا للعلوم السياسية، الجزائر،

2018.

(38) يحيى (حسين)، قياس فعالية برامج تأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في دول

المغرب العربي، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص اقتصاد، كلية

العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر،

2013.

الوثائق القانونية والرسمية:

- 9) مرسوم رئاسي رقم 2000-273 يتضمن إنشاء لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها، الجريدة الرسمية عدد 71، الصادرة في 26 نوفمبر 2000.
- 10) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية رقم 02، 13 جانفي 2016.
- 11) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية عدد 27، الصادرة في 07 جويلية 1981، القانون رقم 81-09 المؤرخ في 04 جويلية 1981 المعدل والمتمم للأمر رقم 67-24 الصادر في 18 جانفي 1967 المتضمن قانون البلدية.
- 12) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية رقم 07 الصادرة في 17 فيفري 1981، القانون رقم 81-02 الصادر في 14 فيفري 1981 المعدل والمتمم للأمر رقم 69-38 الصادر في 23 ماي 1969 والمتضمن قانون الولاية.
- 13) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية رقم 50، الصادرة في 19 جويلية 2005، أمر رقم 05-03 المتمم للقانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أفريل 1990 والمتعلق بالبلدية.
- 14) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 68، 28 نوفمبر 2017.
- 15) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية رقم 54 الصادرة في 19 سبتمبر 2010، المرسوم التنفيذي رقم 10-210 المتضمن إحداث الرّقم التعريفي الوطني الوحيد.
- 16) المادة 2 من الأمر رقم 03-04 المؤرخ في 19-07-2003 المتعلق بالقواعد العامة المطبقة على عمليات استيراد وتصدير البضائع، الجريدة الرسمية رقم 43، الصادرة في 20-07-2003.

(17) بيان اجتماع مجلس الوزراء المنعقد يوم الإثنين 24 ماي 2010، <http://www.premier->

[ministre.gov.dz/ar/premier-ministre/activites/2015-10-06-08-07-44.html](http://www.premier-ministre.gov.dz/ar/premier-ministre/activites/2015-10-06-08-07-44.html)

consulter le 24-05-2018 à 15h00.

(18) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الصناعة والمناجم، مشروع القانون المتضمن

القانون التوجيهي لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، 2016.

II. المراجع باللغة الأجنبية:

Livres :

- 1) Antoine Bozio, Julien Grenet, **économie des politiques publiques**, Edition La découverte, Paris, 2010.
- 2) Antoine Mégie, **Mise en Œuvre : un moment de l'action publique**.
- 3) Charles BEBBACH, **Science Administrative**, 5eme édition, Dalloz, Paris 1983.
- 4) Dominique mégarde, **la communication publique et territoriale**, édition DUNOD, paris, 2012.
- 5) James lain Gwo, réforme administrative, **Le dictionnaire encyclopédique de l'administration publique**, la reforme pour comprendre l'action publique, p1. <http://www.dictionnaire.enap.ca>
- 6) Marcia K. Meyers and Susan Vorsanger, **Street-level Bureaucrats and the implementation of public policy**, Handbook of Public Administration, SAGE edition.
- 7) MICHEL Darbelet, et autres, **l'essentiel sur le management**, édition Foucher, 5eme édition, Paris, 2006.
- 8) Missoum sbih, **La fonction publique**, librairie Hachette, France, 1968.
- 9) Patrick HASSENTEUFEL, **sociologie politique : l'action publique**, Armand colin, 2ème édition, 2011.
- 10) Philip KOTLER, **MARKETING MANAGEMENT**, 13^{ème} edition, Pearson education, Paris, 2009.

Revues et rapports:

- 1) Abdelhak LAAMIRI, LA Mise à Niveau-Enjeux et Pratiques des Entreprises Algériennes, **Revue des sciences commerciales et de gestion**, N°2 Juillet 2003, édité par l'ECOLE SUPPERIEUR de COMMERCE d'ALGER.
- 2) Arlène ALPHA, Enseignement de quelques programmes de mise à niveau pour une application au secteur agricole et agroalimentaire en Afrique de l'Ouest, **Séminaire régional sur la détermination des mesures d'accompagnement et de mise à niveau pour le secteur agricole et alimentaire dans le cadre de l'APE Afrique de l'Ouest**, Dakar – 3 au 5 juillet 2007.
- 3) Azedine Abdenour, Réforme administrative et gouvernance en Algérie : défis et options prioritaires, **Metting on priorities in innovating governance and public administration in mediterranean region** , Naples, 17-20 May 2004.
- 4) Barnard Delvoux, L'action Publique ou Analyser la Complexité, **revue de la littérature** (chapitre 4), juin 2007.
- 5) Bouriche Riad, analyse des politiques publiques, **revue sciences humaines**, n°25, juin, 2006.
- 6) Bureau for Arab States, **Programme of governance in the Arab Region: Good Governance and its Relationships to democracy and economic development**, 2003.
- 7) CHRISTOPHER Hood, a public management for all seasons? , **public administration: vol 69**, spring 1991.
- 8) David P. DOLOWTZ, David MARSH, learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy making, **governance: an international journal of policy and administration**, Vol. 13, num. 01, January 2000.
- 9) Essaid TAIB, Les mutations de l'Administration : le regard de la science politique, **Revue IDARA**, N°23
- 10) Essaid TAIBI, 50 ans de réforme administrative en Algérie, **Revue algérienne des politiques publiques**, n°9, février 2016.
- 11) <http://www.elhayatonline.net/article75637.html>

- 12) <https://giem.kantakji.com/article/details/ID/1120>, consulter le 24-05-2018 à 13h30.
- 13) Jean Turgeon, France Gagnon, et autres, le transfert des politiques publiques et l'évaluation d'impact sue la santé, **série TRANSFERT DE CONNAISSANCE, GEPPS**, juins 2008.
- 14) Lakhdar benazzi, les résistances au changement, **revue IDARA**, vol 13, n°1, 2003.
- 15) Laurence dumoulin, sabine saurruger, **les policy transfers studies : analyse critique et perspectives**, CRNS-ISP, Cachan/IEN Grenoble.
- 16) Laurence J, O'Toole JR, Research of Policy Implementation: Assessment and prospects, **Journal of Public Administration Research and Theory**, J-Part, April, 2000.
- 17) M.C Belmihoub, La réforme administrative en Algérie : Innovations proposées et contraintes de mise en œuvre, **Forum euro-méditerranéen sur les innovations et les bonnes pratiques dans l'administration**, Tunis, 15-17 Juin 2005.
- 18) Marcel GUENOUN, **Le Management de la Performance Publique Locale étude de l'utilisation des outils de gestion dans deux organisations intercommunales**, Thèse pour l'obtention du doctorat en science de gestion , université Paul CE CEZANNE, MARSEILLE, 2009
- 19) Mohamed-Yassine FERFERA, Youcef BENABDALLAH, Administration locale, décentralisation et gouvernance, **revue IDARA**.
- 20) Narendra Raj Paudrel, A critical Account of Policy Implementation Theories: Status and Reconsideration, **Nepalese Journal of Policy and Governance**, Vol, XXV, No.2, December, 2009.
- 21) Organisation des nations unies pour le développement industriel « ONUDI », **guide méthodologique : Restructuration, mise à niveau et compétitivité industriel**, vienne, 2012.
- 22) République algérienne démocratique et populaire, ministère de l'industrie de la PME et de la promotion de l'investissement, agence nationale de développement des PME, **rapport relatif aux mesures à prendre et aux moyens à mobiliser en faveur de l'agence nationale de développement de la PME**, Alger 11 Aout, 2013.

- 23) Richard E. Matland, Synthesizing the Implementation Literature: The ambiguity Conflict Model of Policy Implementation, **Journal of Public Administration research and theory: J-PART**, Vol 5, No 2 April 1995.
- 24) Souhila H, le gouvernement plie sous la pression de la rue, **journal LIBERTE**, mercredi 02 Mars 2011.
- 25) Steve Jacob, Louis M Imbeau, Jean François Bélanger, La NGP et l'accroissement des marges de manœuvre : un terreau propice au développement de l'éthique ? , **Administration Publique du CANADA**, volume 54, N°2, Juin 2011.
- 26) Thieurry Delpuch, l'analyse des transferts internationaux de politiques publiques : un état de l'art, **centre d'études et de recherches internationales science po, questions de recherche/ reserch in question**, N°27-Décembre 2008.
- 27) World Bank institute, **public-private partnerships**, reference guide, version 1.0,2012.

قائمة الملاحق

رقم الملحق	عنوان الملحق
الملحق رقم 1	Les conclusions de la réunion du conseil des ministres en date 11 juillet 2010
الملحق رقم 2	Manuel de procédures
الملحق رقم 3	Rapport relatif aux mesures à prendre et aux moyens à mobiliser en faveur de l'agence nationale de développement de la PME

فهرس الأشكال والجداول

أولاً: فهرس الأشكال

رقم الصّفحة	عنوان الشّكل
35	نموذج إستون لحركيّة التّفاعل في النّظام السّياسي
289	مسار عمليّة التّأهيل
297	أهداف البرنامج الوطني للتّأهيل
299	المهيكل التّنظيمي للوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصّغيرة والمتوسّطة
303	الخطوات التي تتبعها الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصّغيرة والمتوسّطة ANDPME لإجراء عمليّة التّأهيل
307	دعم الاستثمار المادي واللامادي الذي تقدمه الوكالة
308	خريطة توضيحية لإجراءات التّسيير والمصادقة على تقارير التّشخيص القبلي و/ أو التّشخيص وبرنامج التّأهيل

ثانياً: فهرس الجداول

رقم الصّفحة	عنوان الجدول
29	سجلّ تدخّل جماعات المصالح في العمل العامّ
46	أنواع السّياسات العامّة وفقاً لمنظور المفكّر تيودور لوي
47	نوع السّياسات العامّة وشكل الدّولة ونمط الشرعنة
119	الاختلافات بين مقاربتين من الأعلى إلى الأسفل Top- dow و من الأسفل إلى الأعلى Bottom- up
124	جدول الغموض والنّزاع لماتلان
270	تصنيف المؤسسات الصّغيرة والمتوسّطة في القانون الجزائري
275	أهم الإصلاحات التي شهدتها المناخ الاقتصادي الجزائري
276	الإصلاحات القانونيّة والمؤسّساتيّة التي مسّت قطاع المؤسسات الصّغيرة

	والمتموسطة
300	الاختصاصات الإقليمية لفروع الوكالة
304	إعانات التشخيص
304	الدعم غير المادي
305	دعم وسائل الإنتاج
305	دعم الاستثمار المادي ذو الأولوية
305	الاستثمارات التكنولوجية ونظم المعلومات
306	التدريب أو المرافقة في مجالات تكنولوجيات الإعلام والاتصال، التصدير، الابتكار، التدقيق المالي، وشهادات المطابقة
311	توزيع الملقّات الواردة حسب الفروع الجهوية للوكالة لسنة 2017
312	تطور عدد المؤسسات الراغبة في الانضمام لبرنامج التأهيل خلال فترة تنفيذه
313	وضعية العقود المرتبطة بتنفيذ مخططات التأهيل خلال الفترة 2012-2017
314	تطور تنفيذ البرنامج الوطني للتأهيل خلال الفترة 2012-2018
315	إجمالي ملقّات طلب الانخراط المستقبلية في كل فرع جهوي خلال الفترة 2011-2018
316	توزيع إجمالي ملقّات الانخراط في البرنامج التي تم استقبالها حسب قطاع النشاط خلال الفترة 2011-2018
318	متابعة ملقّات التشخيص في 2018-12-20
3	المعوقات التي واجهتها الوكالة خلال ممارستها لمهامها والمقترحات التي قدّمتها لتجاوزها

فهرس المحتويات

رقم الصفحة	الموضوع
—	إهداء وشكر
—	ملخص
—	مقدمة عامة
21	الفصل الأول: تنفيذ السياسات العامة مدخل مفاهيمي
21	تقديم
22	المبحث الأول: السياسات العامة ومخرجاتها
22	المطلب الأول: مفهوم السياسات العامة، والمؤثرات الداخلية والخارجية على صنع وتوجيه محتواها
43	المطلب الثاني: مكونات السياسات العامة
45	المطلب الثالث: أنواع ومستويات السياسات العامة
53	المطلب الرابع: صدور السياسات العامة: القرار السياسي
62	المبحث الثاني: آليات تنفيذ السياسات العامة
62	المطلب الأول: تنفيذ السياسات العامة: التعريف، الخصائص، الأهمية
85	المطلب الثاني: المكلفون بتنفيذ السياسات العامة
99	المطلب الثالث: خطوات تنفيذ السياسات العامة
107	المبحث الثالث: مداخل تحليل تنفيذ السياسات العامة
108	المطلب الأول: المقاربات الكلاسيكية: النموذج البيروقراطي لماكس فيبر، مقارنة من الأعلى إلى الأسفل، مقارنة من الأسفل إلى الأعلى

119	الطلب الثاني: نقد المقاربات الكلاسيكية
125	المطلب الثالث: تنفيذ السياسات العامة من منظور مقارباتي الحكم الراشد
128	المطلب الرابع: تنفيذ السياسات العامة من منظور مقارنة الفعل العمومي
130	المطلب الخامس: تنفيذ السياسات العامة من منظور مقارنة الرئيس والوكيل
133	خلاصة الفصل الأول
135	الفصل الثاني: الجهاز الإداري الجزائري: بنية، حركة، تطوّر
136	تقديم
137	المبحث الأول: مدخل نظري للجهاز الإداري
137	المطلب الأول: ماهية الجهاز الإداري
143	المطلب الثاني: خصائص الجهاز الإداري
146	المطلب الثالث: مهام الجهاز الإداري
150	المطلب الرابع: بنية الجهاز الإداري في الجزائر
175	المبحث الثاني: حركة الجهاز الإداري الجزائري
175	المطلب الأول: الموارد التي يعتمد عليها الجهاز الإداري في حركيته
190	المطلب الثاني: صلاحيات الجهاز الإداري خلال تنفيذ السياسات العامة
211	المطلب الثالث: معوقات الجهاز الإداري في تنفيذ السياسات العامة
225	المبحث الثالث: تطوّر الجهاز الإداري الجزائري: جهود الجزائر لتحسين أدائه
225	المطلب الأول: تجربة الإصلاح الإداري في الجزائر وآثارها على فعالية الجهاز الإداري

246	المطلب الثاني: حرية الصحافة كعامل رقابي على ممارسات الفساد السياسي
251	المطلب الثالث: إرساء أسس الحكومة الإلكترونية في الجزائر وأثره على الجهاز الإداري
261	المطلب الرابع: المقاربات الحديثة المساهمة في الارتقاء الجهاز الإداري للدولة
265	خلاصة الفصل الثاني
266	الفصل الثالث: دور الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في تنفيذ البرنامج الوطني لتأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة 2010-2014
267	تقديم
268	المبحث الأول: تطوّر قطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الجزائر وبرز الحاجة لتأهيله
268	المطلب الأول: مفهوم قطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة
271	المطلب الثاني: مسيرة تطوّر قطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة بالجزائر
277	المطلب الثالث: : دوافع الاهتمام بتأهيل قطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والظروف التاريخية للتوجه نحو سياسة التأهيل
283	المبحث الثاني: البرنامج الوطني لتأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة 2010-2014: التّشأة، الأهداف، الأهمية
284	المطلب الأول: مدخل مفهوم تأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة
290	المطلب الثاني: التعريف بالبرنامج الوطني لتأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة 2010-2014: التّشأة والسياق القانوني والسياسي
295	المطلب الثالث: أهداف البرنامج الوطني لتأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة 2012-2014 وشروط الانخراط فيه
298	المبحث الثالث: الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة ANDPME: المهام، الموارد، الصّلاحيّات

298	المطلب الأول: تعريف الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة
300	المطلب الثاني: مهام الوكالة الوطنية لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة
309	المطلب الثالث: أجهزة تنفيذ البرنامج الوطني للتأهيل
310	المبحث الرابع: واقع تنفيذ البرنامج الوطني لتأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة :2014-2010
311	المطلب الأول: نتائج تنفيذ البرنامج الوطني لتأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة 2014-2010
318	المطلب الثاني: معوقات تنفيذ البرنامج الوطني لتأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة 2014-2010
321	المطلب الثالث: تداعيات تنفيذ البرنامج الوطني لتأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة 2014-2010
327	خلاصة الفصل الثالث
330	خاتمة
337	قائمة المراجع
368	قائمة الملاحق
370	فهرس الأشكال والجداول
373	فهرس المحتويات