

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي -
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم: العلوم السياسية

جدلية السياسي والاداري في صنع السياسة العامة في الجزائر
(2009_2019)

مذكرة تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر
تخصص: سياسات عامة

إشراف الأستاذة:

نصيب عتيقة

إعداد الطالبتين:

كحيل آمال

معتوقي عواطف

لجنة المناقشة

الصفة	الجامعة	الرتبة	الأستاذ
رئيسا	جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي	أستاذ محاضر قسم ب	د. عبد الحميد فرج
مشرفا ومقررا	جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي	أستاذ مساعد قسم أ	أ. نصيب عتيقة
عضوا مناقشا	جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي	أستاذ مساعد قسم أ	أ. ياسين شكيمة

السنة الجامعية 2020/2019

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي -
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم: العلوم السياسية

جدلية السياسي والاداري في صنع السياسة العامة في الجزائر
(2009_2019)

مذكرة تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر
تخصص: سياسات عامة

إشراف الأستاذ:

نصيب عتيقة

إعداد الطالبتين:

كحيل آمال

معنوقي عواطف

لجنة المناقشة

الصفة	الجامعة	الرتبة	الأستاذ
رئيسا	جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي	أستاذ محاضر قسم ب	د. عبد الحميد فرج
مشرفا ومقررا	جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي	أستاذ مساعد قسم أ	أ. نصيب عتيقة
عضوا مناقشا	جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي	أستاذ مساعد قسم أ	أ. ياسين شكيمة

السنة الجامعية 2020/2019

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

{قَالُوا سُبْحَانَكَ لَا عِلْمَ لَنَا إِلَّا مَا عَلَّمْتَنَا إِنَّكَ أَنْتَ الْعَلِيمُ
الْحَكِيمُ}

"البقرة، الآية 32."

شكر وتقدير

لا يسعنا وقد تم انجاز هذه المذكرة إلا أن نتوجه ابتداءها بالحمد والشكر لله عز وجل

على توفيقه وعونه.

كما نتقدم بأسمى معاني الشكر والتقدير والعرفان للأستاذة الفاضلة **متميزة نصيب**

أيقونة العلم بجامعة الشهيد حمه لخضر على جهودها المتميزة في الإشراف على

هذه المذكرة.

كما لا ننسى تقديم الشكر والعرفان لأعضاء لجنة المناقشة:

الدكتور "عبد الحميد فرج" والأستاذ "شكيمة ياسين".

كذلك نتقدم بالشكر والتقدير إلى كل الأساتذة وكل الذين ساهموا في توجيهنا

ومساعدتنا علميا ومعنويا وقدم لنا النصح والإرشاد.

الإهداء

اهدي ثمرة هذا الجهد المتواضع إلى من يعجز اللسان عن شكرهما، ويفيض الفؤاد بحبهما أبي الغالي وأمي الحبيبة أطال الله في عمرهما .

إلى رمز المحبة والاحترام والعطاء زوجي "سمير" الذي كان لي خير سند وشجعني على مواصلة الدراسة.

إلى الفراشتين الجميلتين اللتان حطتا بأجنحتهما على أرض أسرتي، إلى ابنتي قرّة عيني "أسماء" و"تقوى" .

إلى القلوب الطاهرة الرقيقة رياحين حياتي أخي وأخواتي.

إلى أم زوجي إلى جميع أفراد أسرتي إلى كل الأصدقاء والأحباء

إلى من قاسمتني جهود هذه المذكرة وكانت رفيقة العلم والمعرفة....."عواطف"

آمال

الإهداء

أهدي هذا العمل المتواضع إلى من هي أرقى من النسيم وغلى النهر المتدفق بالحنان
والحب أُمي مريم أطل الله في عمرها .

إلى الذي تفرانى في تربيتي وعمل جاهدا لإسعادي دائما أباى الغالى الحاج أمبارك
حفظه الله لي فكل كثير في حقه قليل وكل عظيم في شأنه حقير .

إلى كل من قاسموني حنان الوالدين فشاركوني أفراحي وأنسوني أيام كربي إليكم إخوتي
وأخواتي العيد وأيمن وقصي وإبراهيم وابتسام ورغد.

إلى من قاسمني الحياة ليكمل ديني ويكون الرجل الثاني لي بعد أباى إلى زوجي الغالى
الذي تعجز الحروف عن شكره وتقديره فلولا دعمه ما كنت أنا اليوم أكتب هذا الإهداء

إلى كل فرد من عائلة زوجي إلى أُمي الثانية وإخوتي وأخواتي من كبيرهم إلى صغيرهم
أهدي ثمرة هذا الجهد ليقاسموني فرحتي وفرح نجاحي وتخرجي متمنية من الله عز
وجل أن تدوم أفراحنا بنجاح أولادنا وبناتنا

إلى صديقتي وزميلتي التي تقاسمت معها عناء هذه المذكرة وسرنا معا على صراط
واحد حبيبة روعي وأختي آمال

و إلى جميع من نساهم قلبي ولم ينساهم قلبي

عواطف

مقدمة

إن موضوع السياسات العامة يعتبر من أهم مواضيع علم السياسة، فقد أصبحت تشكل إحدى الأسس والركائز التي تصنع التوجهات الكبرى للدولة في شتى القطاعات والمجالات، وذلك بقصد تحقيق الأهداف الكبرى للنظام السياسي والمجتمع. ولهذا فإن السياسة العامة تعتبر من المداخل الحديثة في دراسة طبيعة النظم السياسية وقياس قوة أداء النظام السياسي. ولقد حظيت باهتمامات كبيرة لدى الباحثين والمفكرين، خاصة منهم الغربيين الذين خصصوا لها أبحاث ودراسات تعمل من أجل ترشيد عملية صنعها وتنفيذها، وذلك بالاعتماد على مختلف النظريات والمداخل الخاصة بعملية الصنع والتنفيذ، حيث نلاحظ في مقابل ذلك دراسات محدودة تكاد تحصى في البلدان العربية نظراً لنقص المعلومات والدراسات الخاصة بالسياسة العامة، غير أنها عرفت في الآونة الأخيرة تطوراً ملحوظاً واهتماماً من طرف الباحثين والمختصين نظراً لأهميتها بالنسبة للحكومات.

ويعتبر موضوع صنّاع السياسة العامة من أهم مواضيعها، لما له من انعكاس على الأداء ونوع السياسات وعلاقتها بالمجتمع ونظام الحكم. وفي هذا الإطار يبرز السياسيون والإداريون كأحد الفواعل الأساسية في رسم وصنع السياسة العامة. ولأن السياسة هي وضع الأهداف وتحديد وسائل الوصول إليها، بينما تختص الإدارة بالاقتصار على تنفيذ ذلك في الواقع. فوعي الإدارة بالخطّة العامة للسياسة وإدراكها لمقاصدها يتركز على التنفيذ الصحيح والانجاز المتقن، لكن عادة لا تجري الأمور على هذا النحو، فأحياناً ما يخطئ السياسيون في تحديد أهداف السياسة العامة نتيجة عدم ترتيب الأولويات، أو الانخداع بالمشكلات الزائفة عن المشكلات الحقيقية، كذلك فإن السياسيين قد يخطئون أيضاً في تحديد مراحل التنفيذ، وعدم وضع الضوابط التي تضمن حسن سير العمل أو متابعته على نحو سليم، أما أخطاء الإداريين فتتمثل أهمها في التقصير أو التباطؤ أو عدم التنفيذ الصحيح لأصول العمل، وكذلك في انعدام الإشراف المباشر على الذين يقومون بالتنفيذ أو إهمالهم، أو عدم وضعهم في أماكنهم المناسبة لهم حسب تخصصاتهم.

لكن هل يعنى هذا التمايز قطع الصلة تماماً بين السياسيين والإداريين ؟ أثبتت الدراسات الأكاديمية في العديد من الدول، أن كلا منهما يحتاج إلى الآخر باستمرار. والواقع أن محاولة تحديد نطاق معين لنشاط الإداريين من خلال النشاط الحكومي للسلطة التنفيذية في مجتمع ما وفي مكان وزمان معينين، يظهر لنا الرابطة القوية ما بين النشاط الإداري والنشاط السياسي

الذي تنبثق عنه المؤسسة الحكومية، وهذه الرابطة تقوم نتيجة التداخل الكامل ما بين جهاز التقرير المتمثل في الجهاز السياسي (الحكومة)، وما بين جهاز التنفيذ المتمثل في الجهاز الإداري. ومن هنا كان هناك ارتباط كبير بين السياسيين والإداريين وتأثر واضح ببعضهما البعض، حيث كثيرا ما تشارك الأجهزة الإدارية في اقتراح سياسات معينة على الهيئة التشريعية، أو عندما تصدر هذه الأخيرة قانونا تصبح الإدارة محور الاهتمام عند تنفيذه، فهي من خلال هذا الدور تقوم بتوجيه السياسية العامة الشيء الذي جعل البعض يعتبر رجال الإدارة سياسيين عندما يساعدون في تشكيل السياسات.

وإذا ما رجعنا إلى السياسة العامة في الجزائر ابتداء من سنة 1989م، نجد أن الدولة الجزائرية عرفت عملية الانتقال الديمقراطي التعددي، هذه الأخيرة فرضت عليها بناء مؤسساتي ودستوري جديدين يساعدها على التكيف مع التحولات الجديدة خلافا لما كان عليه الوضع أثناء الأحادية- التي تميزت باحتكار تام لمؤسسات الدولة من طرف الحزب الواحد- ، وكان لزاما عند التطرق لعلاقة السياسي والإداري الأخذ بمعايير هذا التحول ، وعلى ذلك فإن الإطار الذي تطرح فيه هذه العلاقة يحدد وفق مبدأ الفصل بين السلطات وما يتولد عنه من نتائج في علاقة الإداري بالسلطات العامة وبالتالي علاقته بالفاعلين في المؤسسات الرسمية، وهذا ما يشكل تعارض هذا المبدأ مع الدور السياسي الذي يلعبه الجهاز الإداري، كون هذا الأمر أصبح واقعا ضمن نطاق ارتباط وتداخل السياسي مع الإداري.

1- أهمية الدراسة: يعتبر موضوع جدلية السياسي والإداري في صنع السياسة العامة من المواضيع التي تحتل مكانة هامة سواء من الناحية العلمية أو العملية:

أ- **الأهمية العلمية:** على الرغم من توافر كم معين من الدراسات حول العلاقة التي تربط الجهاز الإداري بالسياسة، والاهتمام الكثير من الأدبيات المعاصرة في محاولة معرفة هذه العلاقة وتحليلها، إلا أن هناك جوانب عديدة لم تحظ بالقدر الكافي من اهتمام الباحثين، الأمر الذي يستلزم توجيه النظر إلى موضوع الجدلية القائمة بين السياسي والإداري في صنع السياسة العامة، حيث جاءت دراستنا محاولة للإضاءة على واقع عملية صنع السياسة العامة في الجزائر، ومدى تأثرها بهذه العلاقة. والاستفادة من الاستنتاجات المنبثقة عن تحليلها والحث على تجسيدها في الواقع:

❖ يشكل الموضوع أهمية بالغة يستفيد منها الباحثين في حقل العلوم السياسية والإدارة العامة، و ذلك بفعل الارتباط الوطيد الذي يربطه بإصلاح النظام السياسي والنظام الإداري، وذلك على مستوى المسؤولين سواء السياسيين أم الإداريين، وإعادة ترتيب الأدوار لكل منهما والتمكين من مواكبة التطورات الحاصلة في الحياة السياسية، الاقتصادية والاجتماعية.

❖ إشباع التطلع والطموح العلمي في دراسة هذا الموضوع. بالإضافة إلى إثراء المنظومة البحثية للمكتبة الجامعية بمثل هذه الدراسات، والسعي نحو تحقيق أهداف البحث العلمي والمتمثلة في التفسير والبرهنة وإيجاد الحلول، ووضع نتائج البحث تحت تصرف المهتمين والممارسين السياسيين حول موضوع جدلية السياسي والإداري.

ب- الأهمية العملية: تكمن أهمية هذه الدراسة من الناحية العملية من خلال:

❖ إبراز سبب التصورات المتناقضة والثنائية المتضادة التي تتغلغل في العملية السياسية في الجزائر، فمن جهة المسؤولين الإداريين اكبر خبرة ومدربين بشكل أفضل من رؤسائهم السياسيين، كما يمنحهم دورهم في قلب الحكومة إمكانية كبيرة للسيطرة على شؤون الدولة. ومن جهة أخرى، يهيمن المسؤولون السياسيون على عملية صنع السياسة العامة.

❖ إبراز مدى فعالية السياسي والإداري في صنع السياسة العامة في الجزائر، فما من ديناميكية تنموية في أي بلد كان، إلا وهي حبيسة التغيير في قنوات السياسيين، ومدى صلاح الجهاز الإداري وقدرته على إدارة شؤون الدولة. فالاتجاه الغالب لحل مشاكل السياسة العامة في الدول المختلفة، هو إصلاح العيوب والنقائص التي يتميز بها الفاعلين في الجهاز السياسي والجهاز الإداري للدولة.

2- أهداف الدراسة:

❖ يعود الهدف من وراء هذه الدراسة إلى تشخيص وتحليل لواقع جدلية السياسي والإداري ومحاولة إسقاط تطبيقاتها في مختلف النظم السياسية على النظام الجزائري، للوصول إلى تصور مستقبلي لها في الجزائر. وذلك من أجل تعميق آفاق الدراسة والمعرفة بماهية وحقائق هذه العلاقة، وكيف يجب أن تتطور وتتجدد بمنهجيات وأساليب علمية وقانونية رشيدة.

❖ كما ترمي هذه الدراسة إلى إرساء معالم منبثقة عن استنتاجات عملية، كفيلة بإنشطة السياسيين والإداريين، بكل الصلاحيات الحقيقية، بحيث تنسم هذه الأخيرة بالدقة والوضوح وتتطابق مع إمكانيات ومقدرات كل أعضاء التنظيم السياسي والإداري، بشكل يسمح لهم من الاضطلاع

بكل فاعلية بالتزاماتهم حيال صنع وتنفيذ السياسة العامة، على نحو تتكافأ فيه مسؤولياتهم مع السلطة الفعلية المخولة لهم.

❖ تفسير الظاهرة الإدارية التي تجعل من الإداري محتفظا بتفوقه على حساب أعضاء الأجهزة الأخرى داخل الدولة (المشرعين والقضاة) بفعل تدخلات السلطة السياسية.

❖ كذلك في إطار الارتباط بين رجال الإدارة والسلطة السياسية، تهدف الدراسة إلى استنتاج التفسير لما تعرفه الإدارة من سلبيات كالبيروقراطية والفساد الإداري.

3- أسباب اختيار الموضوع: : إن سبب الاختيار لموضوع الدراسة يرجع لأسباب موضوعية وأخرى ذاتية وهي كآتي:

أ- الأسباب الذاتية:

❖ تكمن رغبتنا الشخصية في هذه الدراسة إلى التعرف على طبيعة الموضوع من الناحيتين النظرية والتطبيقية، ومحاولة الاستعانة بالجانب المفاهيمي في تحليل هذه الجدلية في الواقع، وذلك مع خصوصية الحالة الجزائرية خاصة في فترة ما بين 2009 إلى 2019.

❖ ومعرفة الدور الحقيقي لكل من صناع السياسة العامة السياسيين والإداريين في الجزائر، ومدى تداخل وتشابك وفاعلية أداء كل منهما، وذلك بدءا من مرحلة الصياغة إلى مرحلة التنفيذ والتقييم، مع الأخذ بالاعتبار انه يتربع على قمة كل تنظيم أو وزارة في العادة سياسي يكون مسؤولا أمام الجمهور العام عن أداؤها.

ب- الأسباب الموضوعية:

❖ تسليط الضوء على مختلف الآثار المترتبة عن هذه الجدلية، كون السياسيون يتحركون في وظائفهم السياسية أو يفقدونها في الانتخابات، ويميل تأثيرهم على أي سياسة عامة لأن يكون قصير الأمد، بينما يستمر الإداريون في مواقعهم لوقت طويل، ومن ثم يكون لديهم تأثير طويل الأمد.

❖ إبراز تراجع دور المشرعين، هل هو يعود إلى أن الهيئات التشريعية ضعيفة والمشرعين غير مؤهلين وفسادين، أم أن المسؤولين التنفيذيين الإداريين يتمتعون بمزايا مهمة عندما يرتبط الأمر بالتنظيم من اجل السلطة، ويقودهم قادة سياسيون يستطيعون التوجه مباشرة للشعب متجاوزين في ذلك أعضاء السلطة التشريعية المنتخبة.

❖ توضيح الغموض الذي يميز العلاقة بين السياسيين والإداريين، فمن الناحية النظرية، ينبغي أن يقوم السياسيون المنتخبون والخاضعون للمساءلة بصنع السياسة، بينما يتولى الإداريون تنفيذها. لكن على أرض الواقع لا يمكن تنفيذ سياسة عامة لا يمكن إدارتها بتعقل، وفي الوقت نفسه لا تستطيع أفضل إدارة أن تنفذ سياسة ذات عيوب متأصلة، إذ أن الطريقة التي تدار بها السياسة يمكن أن تؤثر على قدرتها في انجاز أهدافها المعلنة من العملية السياسية.

4- الدراسات السابقة:

لا يمكن إقامة دراسة دون الاعتماد والارتكاز على أدبيات سابقة تصب في نفس المجال، فهذا الموضوع هو امتداد لتلك الأقسام التي تناولت موضوع السياسة العامة. ونظرا لعدم وجود دراسات محددة ركزت على مثل هذا الموضوع (جدلية السياسي والإداري). فإن هذا البحث هو محاولة لفهم العلاقة بين الصناع السياسيين والصناع الإداريين، نظرا لخصوصية الحالة الجزائرية، حيث أن الدراسات السابقة المطع عليها تناولت هذه العلاقة بين المؤسسات السياسية والإدارة العامة، أو بين المؤسسات الرسمية فيما بينها (التشريعية، التنفيذية، القضائية)، أو تناولت هذه الجدلية في نظم سياسية لدول أخرى. ومن بين الدراسات والأبحاث التي اطلعنا عليها:

- دراسة للباحث بن عيشة عبد الحميد، تحت عنوان: العلاقة بين السياسة والإدارة العامة في الجزائر. أطروحة دكتوراه في الحقوق، فرع القانون العام، حيث تناولت هذه الدراسة القانونية الإجابة عن الإشكالية التالية: "ما مكانة العلاقة بين السياسة والإدارة العامة في الجزائر؟ وما هي العناصر التي تتحكم فيها والجوانب التي تثيرها؟ وما هو موقعها وتطبيقاتها في النظام الجزائري؟". وخلصت هذه الدراسة إلى الاستنتاجات التالية:
- أن مرحلة التعددية الحزبية أثرت على العلاقة بين السياسة والإدارة العامة، وأبرزت متغيرات جديدة، وتغير الإطار الدستوري والقانوني الذي تطرح فيه هذه العلاقة في الجزائر.
- أن التحول الجديد لهذه العلاقة أدى إلى نتائج فرضت نفسها على الإدارة العامة من خلال: علاقتها بالسلطة التشريعية، والتي تمتاز بالفصل التام بين الإدارة والبرلمان، ومن خلال علاقتها بالسلطة التنفيذية التي تتولى إعداد السياسة العامة، وذلك بالارتباط والتأثير المتبادل بينهما، وأخيرا بالسلطة القضائية، وذلك من خلال موقف القاضي الجزائري من هذه العلاقة، وفي استعمال فكرة الأعمال الحكومية وإخراجها من مجال الرقابة القضائية.

✓ حيث استفدنا من هذه الدراسة في تحليل العلاقة التي تربط بين الفاعلين في المؤسسات الرسمية في الجزائر وبين الإداريين والتأثير المتبادل بين بعضهم البعض، وذلك من الجانب القانوني.

• دراسة للباحثة ضميري عزيزة، تحت عنوان: "الفاعِل السياسي ودورها في صنع السياسة العامة في الجزائر". مذكرة ماجستير في العلوم السياسية «تخصص التنظيمات السياسية والإدارية»، والتي تناولت الإشكالية التالية: "هل كان للتحوّل الديمقراطي الذي عرفته البلاد مع نهاية الثمانينات تأثيراً في عملية رسم وصنع السياسات العامة بجعلها تعبيراً عن محصلة التفاعل بين مختلف الفواعل الرسمية منها وغير الرسمية؟ وما هي هذه الفواعل المتدخلة في العملية؟ وما مدى وحجم وأساليب هذا التدخل وأشكاله والآثار المترتبة عنه؟. حيث خلصت في هذه الدراسة إلى:

- أن اختلاف طبيعة النظام السياسي، أين تم استبدال مبدأ وحدة السلطة والحزب الواحد والنهج الاشتراكي بالفصل بين السلطات وإقرار التعددية الحزبية، لم يكن متبوعاً باختلاف في آليات تشغيل النظام، نظراً لاحتكار المؤسسة العسكرية وحليفها الأساسي رئيس الجمهورية ممثل مؤسسة الرئاسة والسلطة التنفيذية معاً، إلى جانب التشدد في التفاعل مع الفواعل الرسمية وغير الرسمية بالشكل الذي يقلل إلى حد إلغاء أي دور أو مساهمة فعلية لها في عملية رسم وصنع السياسة العامة للبلاد.

- وخلصت دراستها أيضاً، إلى أن عملية صنع هذه السياسة في الجزائر أخذت صيغة أو طابع إجراء سياسي شكلي أكثر منه عملية سياسة حقيقية أين تهيمن المؤسسة التنفيذية، وبدعم من المؤسسة العسكرية، على مسار العملية السياسية.

✓ فبالإضافة إلى الجزء النظري، لقد استفدنا من هذه الدراسة فيما يخص عملية صنع وتنفيذ السياسة العامة في الجزائر، ومن هي أهم الفواعل "كمؤسسات" المهيمنة على هذه العملية.

• دراسة للباحثين خالد فريد وعبد اللطيف الهلالي بعنوان: "القرار العام بين الإدارة والسياسة: أي دور للتكنوقراط في عقلنة السياسات العامة، دراسة مقارنة بين المغرب وفرنسا"، مقال منشور في مجلة دفاتر السياسة والقانون (العدد 6 - 2016)، والتي تناولت الإشكالية التالية: هل الحديث عن فكرة سيطرة التكنوقراط على السلطة ومراكز القرار في الدولة مما منحهم مشروعية تدبير الشأن العام برؤى مستقبلية، شكلت محطة للتداخل ما بين الإداري

والسياسي في صناعة القرار؟ وما مدى مساهمة هذا التحول في عقلنة السياسات العامة المتبعة من طرف الدولة؟. أين خلصت هذه الدراسة إلى الاستنتاجات التالية:

- أن التوغل الإداري في حقل الطبقة السياسية جعلها أمام أزمة في بلورة الفعل التقريبي، وانحصر دور السياسي في مجرد التأشير وشرعنة القرار.

- التمرکز القراري في دوائر إدارية معينة جعل السيطرة بيد الخبراء والتكنوقراط، مما قوى من دورهم وعزز مواقع "حكمهم"، في شكل بنيات تقنية.

✓ مما أفادنا في دراسة الدور المنوط بالتكنوقراط والمختصين في صناعة السياسة في الجزائر، ومدى تأثيره على علاقة السياسيين والإداريين في عملية صنع السياسة العامة.

فالموضوع الذي تتناوله دراستنا يأتي في سياق كل ما تم طرحه في هذه الدراسات، وتعتبر الاستنتاجات المتوصل إليها فيها، بداية للأفكار التي تكوّن الإشكالية التي سوف نقوم بدراستها ومحاولة الإجابة عنها. حيث أن الجديد الذي سوف نتطرق إليه في هذا الموضوع نذكره في النقاط التالية:

* التعرض لموضوع جدلية السياسي والإداري، وخاصة في عملية صنع السياسة العامة، وفي دولة الجزائر، كون هذه الأخيرة من دول العالم الثالث. والتي تمتاز بوجود مشاكل على مستوى المشاركة في صنع السياسة العامة. وهشاشة دولة القانون وضعف المؤسسات خاصة النيابية المنتخبة، وضعف الفصل بين السلطات وتداخل الاختصاصات في رسم وتنفيذ السياسات، كصراع السياسي والإداري.

* نقصد بدراستنا للفاعلين في صنع السياسة العامة الأشخاص، أي المسؤولين السياسيين والمسؤولين الإداريين، وما ينتج من تداخل في أدوارهم وصلاحياتهم ومسؤولياتهم، وأثره على العملية السياسية، وكيف نميز إذا كان شخص منهما قد انخرط في دور الآخر، هل يرجع إلى أن أحدهما يسيطر على الآخر، أو يعود إلى عملية صنع وتنفيذ السياسة العامة في حد ذاتها.

* إظهار لدور التكنوقراط على أساس أنهم أكثر وفاء ورمزا للاستمرارية والكفاءة، كون جدلية السياسي والإداري تتناول العلاقة بين مجموعة من رجال السياسة المختلفين في الممارسة وبين نخبة من الإداريين غير متجانسين وظيفيا. ومع فقدان الأنظمة السياسية للمشروعية التمثيلية وخاصة الجزائر في نهاية الفترة ما بين (2009-2019)، فإن الحديث عن مساهمة التكنوقراط

ودورهم في هذه العملية يعتبر محطة لتشابك وتداخل لادوار كل من السياسي والإداري، ومدى تأثيرهما على صنع السياسة العامة في الجزائر.

5- الإشكالية:

إن التركيز في بحثنا ليس على مستوى تنفيذ وتحليل السياسات العامة وهي عمليات تأتي بعد عملية الرسم والصياغة، ولكن التركيز على الفاعلين (الأشخاص) في صنع السياسات كعامل مباشر وحيوي وتسلسلي من حيث المراحل، خاصة مرحلة التنفيذ التي تعد أكثر مرحلة يتداخل فيها السياسي والإداري مما يعطي لعملية صنع السياسة العامة الكثير من الغموض في هذا المجال و يقودنا في هذه الدراسة إلى طرح الإشكالية التالية:

ما أثر الجدلية القائمة بين السياسي والإداري على صنع السياسة العامة في الجزائر ما بين 2019 إلى 2009 ؟

6- يندرج ضمن هذه الإشكالية التساؤلات الفرعية، والمتمثلة فيما يلي:

- أ- ماذا نقصد بالسياسة العامة، وما هي أهم خصائصها وأنواعها؟ ومن هم أهم الفاعلين فيها؟
 ب- ما مدى التداخل بين التنظيم السياسي والتنظيم الإداري في الجزائر؟
 ج- ما هي أهم السيناريوهات المتوقعة لجدلية السياسي والإداري في صنع السياسة العامة في الجزائر بعد 2019؟

7- الفرضيات: وتتمثل فرضيات الدراسة فيما يلي:

أ- في إطار العلاقة المتداخلة بين السياسي والإداري، فإنه كلما كان أداء كل من السياسي والإداري مقتصرًا على مسؤولياته وصلاحياته، كلما كانت عملية صنع السياسة العامة فعّالة، والعكس صحيح.

ب- ضمن عملية صنع السياسة العامة، فإنه كلما كانت هيمنة السياسيين على هذه العملية، كلما أصبحت السياسة العامة هي ترجمة لتوجهاتهم، وأفكارهم.

ج- في الجزائر، كلما زادت الصلاحيات الدستورية لشخص الرئيس، كلما أدى ذلك إلى خلق سياسات مشخنة وخادمة لمصالح النخبة التي ينتمي إليها.

8- المناهج والاقترابات المستخدمة في الدراسة:

ترتكز كل دراسة على بعض المناهج العلمية، لمساعدة الباحث من ضبط معلوماته وترتيبها، فنظرا لطبيعة الإشكالية المطروحة وتحقيقا لأهداف المسطرة، فقد رأينا أنه من الأنسب لهذه الدراسة هو الاعتماد على المناهج والاقترابات التالية:

❖ **المنهج التاريخي:** وهو الذي يستند إلى الأحداث التاريخية لفهم الحاضر والمستقبل، حيث لا يمكن إدراك الأحداث السياسية إلا بالعودة إلى الجذور التاريخية لها، ثم الوصول إلى أفكار وتصورات جديدة. حيث يساعد الباحث عند دراسته للتغيرات التي تطرأ على النظم السياسية، في التعرف على ماضي الظاهرة وتحليلها وتفسيرها علمياً، في ضوء الزمان والمكان الذي حدثت فيه، ومدى ارتباطها بظواهر أخرى ومدى تأثيرها في الظاهرة الحالية محل الدراسة ومن ثم الوصول إلى تعميمات والتنبؤ بالمستقبل.

ولقد تم الاعتماد على هذا المنهج من خلال التطرق للمراحل التاريخية لتطور السياسة العامة، ومعرفة بعض الأحداث والتعديلات التي مر بها التنظيم السياسي الجزائري وكذا التنظيم الإداري، وذلك لأنه يتناسب مع البحث، حيث يمكننا المنهج التاريخي من الكشف عن أسباب نشوء الجدلية بين السياسيين والإداريين في الجزائر بموضوعية، على ضوء ارتباطها بما قبلها أو بما عاصرها من أحداث، كما يمكننا هذا المنهج من تحليل هذه الجدلية على ضوء التغيرات التي طرأت على النظام السياسي الجزائري، وإمكانية التنبؤ بمستقبل لها.

❖ **اقتراب النخبة:** الذي يعتبر أن عملية صنع السياسة العامة بمثابة القيم والتفضيلات لدى النخبة الحاكمة في النظام السياسي، حيث يشير إلى وجود أقلية تؤسس لفرض نفوذ سياسي واجتماعي، لذا يكون للنخبة السبق في التحكم السياسي، بغية التأثير في صناعة القرار والهيمنة على صناعة السياسة العامة.

إن استخدام هذا المقتراب في دراسة الفاعلين يوضح لنا أي النخب تؤثر على عملية صنع السياسة العامة في الجزائر، ومعرفة الظروف التي أدت إلى سيطرة طرف على الآخر، واثراً هذه السيطرة على العملية السياسية. ويمكننا من فهم التصور الذي تفرضه النخبة الحاكمة وسياستها على البقية.

❖ **الاقتراب المؤسسي:** الذي يقوم على تكريس وتركيز دور الدولة (المؤسسات الحكومية) في صنع السياسة العامة والحياة السياسية، حيث يرى الباحثون المهتمون بالاقتراب المؤسسي أنهم يحاولون شرح التأثير المتبادل بين مؤسسات الدولة، والطرق التي تؤثر بها الأشكال المؤسسية في ممثلي الدولة.

وتم الاعتماد على الاقتراب المؤسسي لمعرفة تكوين المؤسسات الرسمية في الجزائر، والتنظيم السياسي والإداري لها، وتوزيع الأدوار فيها، وأساليبها. ويكمن الغرض الأساسي من وراء ذلك تحليل للتداخل بين الفاعلين السياسيين والإداريين، وكذلك لان الهياكل الإدارية

والمؤسسات السياسية هي عبارة على ساحة للتفاعل بين السياسي والاداري، ووسيطا بين مصالحيهما.

❖ **الاقتراب الوظيفي:** والذي يعتبر أن النظام السياسي معني بأحد الوظائف لتحقيق الأهداف الأساسية (تحقيق الأهداف، التكيف، التوحد والاستقرار). فبمكن تقسيم مؤسسات النظام السياسي تبعا لهذه الوظائف الأربعة حيث تقوم مؤسسات السلطة التنفيذية بوظيفة تحقيق الأهداف. وتقوم المؤسسات الإدارية بوظيفة التكيف. أما المؤسسات التشريعية والقضائية فتقوم بوظيفة الاستقرار.

واستخدامنا لهذا الاقتراب يتجلى في دراسة الوظائف التي يؤديها الفاعلين السياسي والإداري والمتمثلة في تحقيق الأهداف والتكيف، ومدى تداخل الفاعلين في هاتين الوظيفتين. وذلك للكشف عن مدى تأثير تداخل الوظيفة السياسية مع الوظيفة الإدارية في عملية صنع السياسة العامة في الجزائر.

9- خطة ومنهجية الدراسة:

بما أن تغطية أي موضوع محل دراسة تتطلب وضع خطة دقيقة ومنهجية تتلاءم وطبيعة دراستنا، فإن البحث الذي نتناوله كغيره من المواضيع. فقد قمنا بتقسيم وتجزئة الدراسة إلى فصلين:

تعرضنا في الفصل الأول إلى الجزء النظري من الموضوع، حيث كان الهدف من الفصل إعطاء نظرة متكاملة عن مفهوم السياسة العامة، والتنظيم الإداري، حيث تضمن ثلاث مباحث: المبحث الأول: ماهية السياسة العامة استعرضنا فيه التصورات العديدة والمختلفة لفكرة السياسة العامة، ومختلف التعريفات الخاصة بهذا الحقل، ثم نشأة وتطور مفهوم السياسة العامة، وصولا إلى تحديد مجموعة من الأنواع والخصائص المميزة لها. أما المبحث الثاني تناولنا فيه عملية صنع السياسة العامة، بدءا بالنظريات المفسرة لها، ثم مراحل عملية صناعة السياسة العامة لمعرفة أدوات وأساليب إعدادها، وكذا المشاركين في اتخاذها خاصة من القادة الرسميين الذين يتخذون القرارات النهائية، ويجسدون السياسات العامة على ارض الواقع. كما تطرقنا في المبحث الثالث إلى التنظيم الإداري وإلى أساليبه المركزية واللامركزية الإدارية وتقييم كل منهما. أما في الفصل الثاني المعنون ب: واقع تداخل السياسي والإداري في صنع السياسة العامة في الجزائر، تم التطرق فيه إلى ثلاث مباحث:

المبحث الأول التنظيم السياسي والتنظيم الإداري في الجزائر، تضمن النظام السياسي الجزائري كمدخل سياسي واقتصادي وجغرافي، بالإضافة إلى وصف التنظيم السياسي والتنظيم الإداري في الجزائر. أما المبحث الثاني المعنون ب: الإداري والفاعلين في المؤسسات الرسمية في الجزائر، وضمن هذا المبحث نحاول توضيح علاقة الإداري بكل من المشرعين والمسؤولين السياسيين ورجال القضاء. وآخر مبحث وهو المبحث الثالث، تناول تأثير السياسي والإداري في صنع السياسة العامة في الجزائر، وذلك بإبراز التأثير المتبادل بين السياسي والإداري، وهيمنة السياسيين التنفيذيين، وكذلك غياب المختصين والتكنوقراطيين. وفي الأخير نعرض السيناريوهات المتوقعة لجدلية السياسي والإداري في صنع السياسة العامة في الجزائر.

10- صعوبات الدراسة:

لقد واجهت هذه الدراسة عدة صعوبات منها:

- 1- محدودية الكتب والمجلات والدوريات التي تتناول بصفة مباشرة موضوع جدلية السياسي والإداري في صنع السياسة العامة، خاصة بالنسبة لعملية صنع السياسة العامة في الجزائر.
- 2- صعوبة التطرق إلى كل الصناعات السياسيين والإداريين الذين من المفترض أن يكون لهم دور أو مساهمة في عملية رسم وصنع السياسة العامة في الجزائر. وذلك على المستويين المركزي واللامركزي، فإنه كان لزاما علينا حصر نطاق الدراسة في أهم وأبرز الصانعين بالشكل الذي يمكننا من الإجابة على التساؤلات المطروحة أعلاه، والتأكد من صحة الفرضيات السابقة.
- 3- شمولية الموضوع واتساع موضوع الدراسة مما أدى إلى صعوبة ضبط البحث .

الفصل الأول

المقاربة النظرية والمفاهيمية للدراسة

تعتبر المفاهيم هي نقطة الانطلاقة في أي دراسة مهما كانت، والتي يتوجب علينا تحديدها تحديدا دقيقا وتحبيدها عن غيرها من المفاهيم، لإزالة الغموض وعدم الفهم. بحيث يكون الهدف المبتغى من وراء تحديدها هو معرفة معانيها ومضامينها، في حين يكون الغرض من تحبيدها التفرقة ما بين المفاهيم موضوع الدراسة وغيرها من المفاهيم التي تبدو من الوهلة الأولى أنها مرادفة لها أو تحمل أو تؤدي نفس المعنى، وكل هذا يؤدي لاستيعاب موضوع الدراسة وفهمه بشكل أفضل وابطسط. فيتناول هذا الفصل المفاهيم والمصطلحات الأساسية لحقل السياسة العامة، بهدف إعطاء تصور واضح حول مفهومها ومضامينها المتعددة والمتشابهة. كما يعتبر مدخل ممهّد للفصل القادم بغية إعطاء ضبط أكبر للموضوع وفق منهجية علمية دقيقة، وعليه سنحاول في هذا المقام دراسة صنع السياسة العامة من خلال:

- **المبحث الأول:** نتطرق فيه إلى أهم تعريفاتها، ونشأتها وتطورها كمفهوم، وخصائصها وأنواعها المختلفة، وذلك لتوضيح معانيها.
- **المبحث الثاني:** سيوضح فيه النظريات المفسرة لعملية صنع السياسة العامة ومختلف المراحل التي تمر بها تلك العملية. والصناع الرسميون وغير الرسميين المساهمين في عملية صنعها، وذلك لإضفاء صورة أوضح على مفهوم السياسة العامة.
- **المبحث الثالث:** إضافة إلى التركيز على التنظيم الإداري والذي يصف الأجهزة الإدارية والفنية التي تقوم بمشاركة في صنع السياسة العامة والتي تتصف بدرجة عالية من التعقيد والفاعلية .

المبحث الأول : ماهية السياسة العامة.

تشكل السياسة العامة أحد المفاهيم المستحدثة في دراسات الإدارة العامة، والتي أصبحت اليوم أحد أخصب المواضيع وأعقدها، حيث لقيت اهتماما بالغا وتداولاً واسعاً من لدن الباحثين والمتخصصين في علم الإدارة العامة وعلماء السياسة، فكم هم كثيرون الذين أسهموا وتركوا بصماتهم في دراستها وتحليلها وتحديد مجالاتها. إذا فهي فكرة مائعة ومضمون لزج يستجلب الكثير من المعاني، والتي سوف نسط الضوء عليها من خلال التطرق في هذا المبحث إلى ماهية السياسة العامة من خلال ثلاثة مطالب:

المطلب الأول: تعريف السياسة العامة.

المطلب الثاني: نشأة وتطور السياسة العامة.

المطلب الثالث: خصائص وأنواع السياسة العامة.

المطلب الأول: تعريف السياسة العامة.

دراسة السياسة العامة كغيرها من الدراسات، شكلت جدلاً كبيراً حول ماهيتها والموضوعات التي تتناولها، لذلك تعددت التعريفات حول مفهومها. وعليه لا يوجد اتفاق حول تعريف موحد لها. وهذا راجع إلى اختلاف البيئات التي وجد فيها المفكرين والباحثين، وتفاوت وجهات النظر لديهم، حول المنطلقات أو الركائز التي ينطلقون منها، لكن بعض الباحثين من علماء السياسة والإدارة العامة والاجتماع، ربط مفهوم السياسة العامة بقضايا الشؤون المجتمعية العامة ومجالاتها، والتي تتمثل بالمطالب والقضايا¹. ورغم ذلك سيتم التطرق إلى هذه التعريفات من خلال ثلاث منظورات من أجل ضبط وتحية الغموض عن مفهوم السياسة العامة .

تعريف السياسة العامة من منظور القوة:

تمثل القوة تلك القدرات التي يتميز بها شخص ما عن غيره، وذلك للتأثير على أفراد مجتمعه، أي كان مجال القوة أو القدرة: المال، المنصب، الخبرة، الشخصية. وهناك تعريفات متنوعة للقوة من زوايا أخرى كالتحكم أو التأثير أو صنع القرار، فالقوة ذات طبيعة نسبية وعملية ذات وجهين هما السلطة والنفوذ².

¹ فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل. عمان: دار المسرة للنشر والتوزيع، 2001، ص31.

² مرجع نفسه، ص 32.

وحاول فريق من علماء السياسة توضيح معنى القوة من خلال التحكم والاحتكار لوسائلها، فعرّفها "أوستن ريني" بأنها: « علاقة التبعية والطاعة من جانب والسلطة والسيطرة من جانب آخر».

أما "ماكس فيبر Weeber.M" فعرّفها من زاوية التأثير على الآخرين بأنها: «احتمال قيام شخص ما في علاقة اجتماعية بتنفيذ رغباته رغم مقاومة الآخرين، بغض النظر عن الأساس الذي يقوم عليه هذا الاحتمال»¹.

ويعرفها "هارولد لاسويل - Harold Lasswell" بأنها: "من يحوز على ماذا؟ ومتى؟ وكيف؟ من خلال نشاطات تتعلق بتوزيع الموارد والمكاسب والقيم والمزايا المادية والمعنوية، وتقاسم الوظائف والمكانة الاجتماعية، بفعل ممارسة القوة أو النفوذ والتأثير بين أفراد المجتمع من قبل المستحوزين على مصادر القوة"².

ومن نفس المنطلق عرف كل من "مارك ليند M.Lined bery" و"بنيامين كروسي B.cros by" السياسة العامة أنها: عملية نظامية تحظى بميزات ديناميكية متحركة للمبادلة والمساومة وللتعبير عن يحوز على ماذا؟ ومتى؟ وكيف؟ كما تعبر عن ماذا أريد؟ ومن يملكه؟ وكيف يمكن أن احصل عليه؟³.

يعكس منطلق القوة والنفوذ قدرة النخبة من خلال حصولها على القيم الهامة للتأثير على المجتمعات، وبالتالي فإن السياسة العامة هي تفضيل الصفوة لمخطط أو برنامج محدد، بحيث يكون هذا الأخير عبارة عن انعكاسات لوجهة نظر أو إرادة أصحاب النفوذ والقوة، الذين يسيطرون على محاور القوى في النظام السياسي ونشاطات مؤسساته المختلفة⁴.

إن الاعتماد على مفهوم القوة من هذا المنطلق في تفسير العلاقات والنشاطات التي تتجسد في السياسة العامة، أدى إلى بروز انتقادات لأذعة وجهت له، أهمها أن القوة ليست العامل الوحيد الذي يتحكم في التفاعلات المعبرة عن جوهر السياسة العامة . فضلا عن تداخل

¹ محمد نصر مهنا، العلوم السياسية بين الأصالة والمعاصرة. الإسكندرية: مركز الدلتا للطباعة، 2002، ص ص 120 - 121.

² Harold, D, Lass well; Polities: how gets what, when, how. New York meridian books, INC, 1958, pp,13-17.

³ محمد نصر مهنا، علم السياسة. القاهرة: دار الغريب للطباعة والنشر، 1994، ص 120.

⁴ كمال المنوفي، مقدمة في مناهج وطرق البحث في علم السياسة. القاهرة: وكالة المطبوعات، 2006، ص 35.

مضامينها، فهي تعبر عن الجزء الخفي فيها، وإلا كيف نصف الإجراءات والنشاطات والمبادئ والقواعد، المعبر عنها وحتى المحددات المزمع تحقيقها، وأهدافها المنشودة، فلهذا النقد تأثير في بروز تيار آخر يعرف السياسة العامة من منطلق آخر يختلف تماما.

- تعريف السياسة العامة من منظور النظام:

على اعتبار أن النظام وحدة كلية رئيسية تتكون من مجموعة فروع ثانوية تشكل فيما بينها نسقا من العلاقات المتبادلة، فإن هذا المفهوم اخذ الاهتمام الكبير من "دافيد أستون **D.Easton**" الذي رأى في النظام تلك العلاقة المكثفة بين المتغيرات ذات التأثير المتبادل فيما بينها، فهو يعرف السياسة العامة أنها: "توزيع القيم (الحاجات المادية والمعنوية) في المجتمع بطريقة سلطوية آمرة، من خلال القرارات والأنشطة الإلزامية الموزعة لتلك القيم، في إطار عملية تفاعلية بين المدخلات **Inputs** والمخرجات **Outputs** والتغذية العكسية **Feedback**¹.

ويرى "جابريل الموند **G.Almond**" أن السياسة العامة هي جميع التفاعلات والتأثيرات الناتجة عن النظام السياسي، وأن السياسة العامة هي مجموعة الأهداف والقرارات والبرامج التي تتعلق بمجال معين كالصحة، والتعليم، وغيرها. حيث يعرفها أنها: "محصلة عملية منتظمة من تفاعلات (مطالب + دعم) مع المخرجات (قدرات وقرارات وسياسات) لتعبير عن أداء النظام السياسي في قدرته (الاستخراجية، التنظيمية، التوزيعية، والرمزية...)².

وتم تعريفها من قبل "بربارة مكلينان **B.Mclennan**" بأنها: "النشاطات والتوجيهات الناجمة عن العمليات الحكومية استجابة للمطالب الموجهة من قبل النظام الاجتماعي إلى النظام السياسي"³.

إن هذا المنظور قدم نظرة كلية لحركة البيئة وتفاعل نظمها، والتي تسهم في إقامة وحدة تحليلية مترابطة ترتكز على قضايا وشؤون المصلحة العامة، وهنا يبرز دور النظام السياسي في توجيه السياسة العامة، من خلال دراسة الجانب البيئي للإدارة العامة و مدى تأثيره¹.

¹ David Easton; catégories for the Systems analysis of politics . in Bernard susser : approaches to the study politics ,1992, p 2 .

² أحمد سليم البرصان، علم السياسة. عمان: دار زهران للنشر والتوزيع، 2014، ص 133.

³ Frank Fischer; Gerald J.Meller , Maras. Sidney ,Handbook of public policy analysis Théory . politics, and Mrtheds, CRC prss, Taylor & Francis group , 2000, p, 35.

ففي العصر الحديث فنجد "جون قاوس" من الأوائل الذين اهتموا بإبراز الجانب البيئي وأهميته ، وبجانبها دراسات "فريد ريجز R.FREED" في التركيز عن الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والمتغير الثقافي، وهناك عدة دراسات أخرى تنوه إلى ضرورة التأقلم والتكيف مع المتغيرات البيئية من قبل واضعي السياسة العامة والتي تؤدي إلى سلسلة من ردود الأفعال التي تؤثر على كل جانب من جوانب العمل داخل النظام السياسي. ويقول في هذا الشأن "عبد الكريم درويش - والدكتورة ليلى تكلا" في مؤلفهما المشترك "أصول الإدارة العامة" :

"إننا لا يمكن أن نفترض أن الجهاز الحكومي في مجتمع ما يستطيع أن ينجو من اعتبارات الزمان والمكان الجغرافي والسكان، أو بأنه يمكن بشكل آخر أن يبدو مستقلاً أو منعزلاً عن تأثير الحضارة أو السياسة أو التنظيم الاجتماعي والاقتصادي الذي نما فيه، بل يمكن أن نرى الوجه الحقيقي للإدارة الحكومية في أي مجتمع دون خداع أو سوء فهم ... فبيئة الإدارة ما هي في الواقع إلا امتداد للبيئة الاجتماعية الأخرى. بما فيها من عوامل القوة والضعف، الكفاية وعدم الكفاية العزيمة والتوكل، الصلاحية والفساد، النزعة للسيطرة، والاتجاه نحو الديمقراطية أو الميل للتمسك بالنظام أو الخروج عليه، أو احترام المواعيد وتقدير أهمية الوقت أو التفريط فيه"².

فالسياسة العامة من منظور تحليل النظام تتأثر بعوامل عديدة قائمة في المجتمع. فهذه العوامل و المتغيرات تأتي من البيئة الاجتماعية. ينبغي للسياسة العامة أن تتوافق مع هذه الاحتياجات، فكفاءة السياسة العامة وفعاليتها تتحدد بمراعاتها للظروف البيئية التي تحيط بها، أي أنها تولد في رحم بيئتها وتنتقل إلى النظام السياسي عبر قنواته³.
على الرغم من أن هذا المنظور ابرز علاقة التفاعلات بين النظم واستجابة النظام السياسي لها، وتأثير البيئة الاجتماعية على هذه التفاعلات، إلا انه وجهت له انتقادات حول إغفاله للجوانب غير الرسمية ولقواها المؤثرة على القرارات السياسية.

¹ احمد طييب، "دور المعلومات في رسم السياسات العامة في الجزائر". رسالة ماجستير، (جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر، 2006-2007)، ص 8.

² محمد العلي مهنا، الإدارة في الإسلام. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، (ب.س.ن)، ص 146.

³ الفهداوي، مرجع سابق، ص 33.

تعريف السياسة العامة من منظور الحكومة:

الحكومة سلطة تمارس السيادة في الدولة لأجل حفظ النظام، وتنظيم الأمور داخليا وخارجيا، بالإضافة إلى كونها بنية تنظيمية لمؤسسات وأجهزة تقوم بوضع القواعد القانونية وتنفيذها، إلى جانب ذلك فهي تمثل مركز عملية اتخاذ القرار ورسم السياسات ووضعها¹.

أما "خيرى عبد القوي"، فيرى أنها: « تلك العمليات والإجراءات السياسية وغير السياسية التي تتخذها الحكومة بقصد الوصول إلى اتفاق على تعريف المشكلة والتعرف على بدائل حلها، وأسس المفاضلة بينها، تمهيدا لاختيار البديل الذي يقترح إقراره في شكل سياسة عامة ملزمة تتطوي على حل مرضي للمشكلة»، فهي تمثل مختلف النشاطات الحكومية الهادفة التي لها تأثير مباشر على المجتمع وحياة الأفراد².

وعرفها "توماس داي Thomas R. Dye" أنها: "السياسة العامة هي ما تختار الحكومة عمله أو عدم عمله في مجال ما". وأنها: "توضيح لماهية أفكار الدولة"، إضافة إلى انه عرفها على أنها: "عملية لضبط الصراع بين المجتمع وأعضاء التنظيم"³.

وبأكثر تفصيل يعرفها "جيمس أندرسون G. Anderson" أنها: "برنامج عمل مقترح لشخص أو جماعة أو حكومة في نطاق بيئة محددة، لتوضيح الغرض المستهدف والمحددات المراد تجاوزها، سعيا للوصول إلى الأهداف أو لتحقيق غرض مقصود... أو هي برنامج عمل هادف يعقبه أداء فردي أو جماعي في التصدي لمشكلة أو قضية ما"⁴.

ومن خلال حقل الإدارة العامة، فان مفهوم السياسة العامة من زاوية المنظور الحكومي يظهر جليا من خلال الارتباط الفني والإجرائي بين كل منها، إضافة إلى التداخل الذي يميز طبيعة وأهداف كل منهما، مما يجعل مصيرهما مرهون بوحدة وجوهر العلاقة التي تتجسد في تفاعلات مع البيئة المحيطة بهما، حيث أن السياسة العامة دون عملية التنفيذ التي تقوم بها الإدارة العامة، تصبح سياسة دعائية وليست فعلية أو خدمية

¹ احمد طيب، مرجع سابق، ص 9.

² عبد القوي خيرى، دراسة السياسة العامة. الكويت: ذات السلاسل، 1988، ص 45.

³ Thomas R. Dye; Understanding public policy, 7Ed, New Jersey, prentice hall. England cliffs, 1992, p. 2.

⁴ جيمس أندرسون، صنع السياسات العامة. ترجمة: عامر الكبيسي، عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع، 1999، ص 15.

من هذا المنطلق فإن مخرجات السياسة محصلة النتائج المتطورة أو المعطيات الملموسة الناجمة عن عمل الحكومة، وعن عملية التنفيذ بالشكل الذي يمكن معانيته والتحقق من وجوده في الواقع العملي، كما تمثل تلك المخرجات الحكم أو الفيصل بين ما أعلنته الحكومة من وعد بالتنفيذ، وبين ما تحقق فعلياً من ذلك العمل أو الوعد بشكل مرئي وحقيقي ومتجسد للعيان ويمكن تقويمه وقياسه بحيث قد تأتي تلك المخرجات مرضية وكما كان يتوقع لها، أو غير مرضية خلافاً للتوقع.

حسب ما تقدم من تعريفات لسياسة العامة من منظور الحكومة، فقد لوحظ عليه إغفاله لما تنطوي عليه عملية صنع السياسة العامة من تجاذبات و صراعات و تضارب في الآراء، وهي من مميزات هذه العملية، كون عملية صنع السياسة العامة تشارك فيها قوى مختلفة فضلاً عن الفواعل الرسمية وغير الرسمية، إضافة إلى عدم الانسجام نتيجة لاختلاف شخصيات صانعي القرار المنفذين والمصالح التي يمثلونها.

إن التعريفات السابقة الذكر، التي احتوت عليها جميع المنظورات الثلاث، والتي تبرز لنا ماهية السياسة العامة، وبالرغم من كثرة أوجه التشابه و التماثل فيها، الأمر الذي يحتم تضيق حجم الاختلافات الجوهرية، حيث يمكن أن يصبح المنظور الواحد مكملًا للآخر، ونتيجة ذلك التكامل تتضح لنا الصورة لنصل في الأخير وبعد التعرض لهذه التعريفات بمختلف التوجهات إلى وضع تعريف للسياسة العامة وهو: السياسة العامة هي محصلة التجاذبات والتفاعلات الناجمة عن القوى الفاعلة والمؤثرة سواء الرسمية منها أو غير الرسمية، والتي تشكل مخرجات وقرارات النظام السياسي. وهي تلك الأهداف و التطلعات المعلنة وغير المعلنة، التي تتم ترجمتها في شكل برامج ومشاريع ونشاطات أو قرارات إدارية أو قوانين ولوائح وأحكام قضائية.

المطلب الثاني: نشأة وتطور السياسة العامة.

تشكلت الظاهرة السياسية مع بداية وجود الإنسان، وتطورت مع تطور حياته حيث أولت الدراسات الفلسفية للفلاسفة والعلماء والمفكرين السياسيين جل اهتمامها بقضايا المجتمعات، من خلال دراسة تطورها وسبل تنظيمها وانصهارها في شكل معين من أشكال الدولة. فهذا الاهتمام يتجلى في ذلك الجهد التقليدي الذي استمر قديماً إلى غاية منتصف القرن التاسع عشر، حيث كانت تدرس السياسة والحكم كأحد فروع الفلسفة الأخلاقية. إلا أنه ومن خلال المنظور التقليدي

يلاحظ الاهتمام بالسياسات التي تنتج من طرف الحكومات والإشارة إلى القوى التي تساهم في بلورتها وما يترتب عنها داخل المجتمعات¹.

وقد اهتم رواد الفكر السياسي بنظم الحكم والمؤسسات السياسية خاصة السلطات الثلاث (التنفيذية، التشريعية والقضائية) وعمل هذه السلطات والعلاقات بينها، هذا ما جعل هذه الجهود التقليدية وصفية ظاهرية بدلا من الدراسة التحليلية، كتحليل السلوك السياسي أو العمليات المزامنة لصنع السياسة العامة. فلم تولي الدراسات الوصفية اهتماما للعلاقات والاتصالات القائمة بين المؤسسات السياسية.

عقب استقلاله عن الفلسفة الأخلاقية صار علم السياسة فرع من فروع العلوم الاجتماعية، فقد حظي بالدعم المستفيض ضمن مجال الاختصاص العلمي والمعرفي. حيث اتضحت صورة السياسة التي تعكس وجهها للقانون وللتفاعل القائم بين المؤسسات الرسمية، إضافة إلى ذلك أن السياسة تأخذ حيزا كبيرا من النشاط الاجتماعي و النفسي للمجتمعات والظاهرة الاجتماعية².

أما بين الحربين العالميتين برز التوجه السلوكي الجديد لعلم السياسة الحديث، وكذلك بروز التركيز الواضح على محتوى ومضمون السياسة العامة، من خلال الاهتمام بتحليل أثر القوى الاجتماعية والاقتصادية والسياسية خصوصا. بالإضافة إلى عملية التقويم لآثار ونتائج السياسة العامة، وقد تعاظم الاهتمام بموضوع السياسة العامة بعد الحرب العالمية الثانية وذلك من خلال مفهومها وكيفية بلورتها، إضافة إلى دراسة أهدافها ومضامينها وأساليب تنفيذها ضمن إطار تحليلي³.

فقد شهدت هذه الفترة انحسارا لفلسفة النظام الاقتصادي الحر، وتدخل الدولة كمحرك رئيسي للنشاط الاقتصادي، وأصبح للدولة دور مهم في بناء المصلحة العامة للمجتمع، فقد كانت في معظم الأحيان السلطة المهيمنة والمنسقة لكافة الوظائف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، حيث أعتبر عصر الدولة. حيث أن سلطة الدولة تستخدم بشكل أكثر فعالية من أجل

¹ عثمان ياسين الرواف، «تطور مفاهيم علم السياسة تحديد الظاهرة السياسية»، مجلة العلوم الإدارية، الرياض، العدد 1، 1987، ص 156.

² نصر محمد عارف، ابستمولوجيا السياسة المقارنة: النموذج المعرفي، النظرية، المنهج. القاهرة: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 2002، ص 260.

³ ابتسام قرقاح، «دور الفواعل غير الرسمية في صنع السياسة العامة في الجزائر»، مذكرة ماجستير، (جامعة الحاج لخضر، 2010-2011)، ص 9.

الاستجابة لاحتياجات ومطالب الناس، حيث أنتجت العملية السياسية الديمقراطية ما يعرف بدولة الضمانات الاجتماعية. ومن هنا مع منتصف القرن العشرين تحولت العلاقة بين الدولة والمجتمع إلى إشكالية معقدة ومتشابكة، مما نتج على ذلك تنامي في دراسات السياسة العامة في العلوم الاجتماعية¹.

وفي أعوام الخمسينات للقرن العشرين برز مصطلح (علم السياسة العامة) بطابعه الفكري والتجريبي الذي تبلور بفضل جهود العالم الاقتصادي السياسي "هارولد دي-لاسويل **Harold D –Lasswell**" من خلال كتابه (السياسة: من يحوز على ماذا؟ ومتى وكيف؟) واعتبرها أساس للعمليات التبادلية والتوزيعية للقيم، وللمنافع المتضمنة في رسم السياسات العامة وتنفيذ عملياتها، وقد ارتبط مفهوم السياسة العامة وما يختص بعملية تحليلها بشكل واضح بالعلوم السياسية، ومع ظهور المدرسة السلوكية في بداية الستينات، صار مفهوم السلوك هو الرمز المتحكم في دراسة علم السياسة، فقد حل مفهوم النظام بدلا من مفهوم الدولة، بالإضافة إلى ذلك فإن المدرسة السلوكية تمكنت من خلال المفاهيم التي اعتمدها كمنهجية، من إحلال الحركية والقدرات التحليلية في بحوث ومواضيع السياسة العامة، وصار كل ما يختص بالدولة يطلق عليه مدخلات ومخرجات النظام السياسي، أي الانتقال من الجانب الوصفي إلى الجانب التحليلي².

وتوالت بعد ذلك الكثير من الأبحاث والدراسات المتخصصة بالسياسات العامة، كالاتحاد على الجوانب الكمية مثل تفعيل الاستبيان والإحصاء... إضافة تطور الدراسات المتعلقة بمفهوم المجال العام (تفاعل منظومة المدخلات والمخرجات). واتساع قضايا السياسة العامة كالمواضيع التي كان ينظر لها على أنها قضايا خاصة وواجبة الاحترام، أو أنها خاضعة للإرادة الإلهية وأمثلة ذلك: التربية، المرأة، الكوارث...بالإضافة إلى تزايد دور الفواعل المتداخلة في وضع وتنفيذ وتقييم السياسة العامة، حيث ساعد على تبلور هذا الدور تحول مفهوم السيادة،

¹ البر صان، مرجع سابق، ص315.

² سلوى الشعراوي جمعة، الاتجاهات الحديثة في تحليل السياسات العامة، جامعة القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية،

التغيرات العالمية، التطورات التكنولوجية، كذلك تعاضم دور الشركات متعددة الجنسيات والمنظمات غير الحكومية¹.

المطلب الثالث: خصائص وأنواع السياسة العامة.

تتسم السياسة العامة بمجموعة من الخصائص، التي تميزها كفعل أو عمل حكومي عن غيرها من النشاطات الأخرى. كما تقوم الحكومة بسياساتها العامة وفق عدة أنواع، تفسر هذه الأنواع علاقة كل من الحكومة أو الجهات الرسمية الخاصة بصنع السياسة العامة والجهات المنفذة لها. بالإضافة إلى الجهة المتلقية لهذه السياسات. وعليه سنتناول في ما يلي خصائص وأنواع السياسات العامة:

أولاً: خصائص السياسة العامة.

يزداد فهمنا توسعا لماهية السياسة العامة، من خلال تعرفنا على السمات والخصائص التي تميزها عن غيرها من السياسات، والنشاطات و بعض القرارات الحكومية، بحيث يمكننا من التفرقة فيما بينها. هذه السمات لا تظهر بوضوح في الأجزاء السابقة. وعليه يمكن تسليط الضوء على بعض جوانبها الأخرى، من خلال ذكر أهم الخصائص التي تتصف بها والتي تتمثل فيما يلي:

1- السياسة العامة هي فعل للمؤسسة الحكومية: إن السياسة العامة هي التوجهات العملية والفكرية اتجاه المشكلات المجتمعية، أوهي النشاطات الرسمية التي تتبناها الحكومة. انطلاقاً من ذلك فإن السياسة العامة كبديل كان أصلاً من اختيار الحكومة أو تبنته في مراحل التشريع أو التنفيذ، فهي تتجسد في الترابط في عمليات وسلوكيات الحكومة في إطار من التفاعل النظمي على أساس المدخلات والمخرجات وتفعيل دور التغذية العكسية².

2- السياسة العامة ذات سلطة شرعية: كون إقرار السياسة العامة من قبل السلطات الرسمية، فإن الحكومة تصدر بشأنها قانون أو مرسوم أو نظام، يدعو إلى معالجة إزاء قضية ملحة، حيث ترتبط هذه الخاصية بعملية تنفيذ السياسة العامة، وتطبق قراراتها كممارسة فعلية وعملية تكسب قوة الالتزام القانوني والشرعية³.

¹ المرجع السابق.

² حسن ابشر الطيب، الدولة العصرية دولة مؤسسات. القاهرة: الدار الثقافية للنشر، 2000، ص34.

³ الفهداوي، مرجع سابق، ص 46.

3- **السياسة العامة نشاط هادف ومقصود:** السياسة العامة لا تشمل التصرفات العشوائية والعفوية الصادرة عن المسؤولين، بل هي تتجسد في السلوكيات العقلانية والنشاطات الموجهة نحو أهداف وغايات مقصودة، وبحسب المقتضى الدافع لإقامتها، فهي بذلك بلورة للإرادة المجتمعية حيال حاجة أو قضية معينة¹.

4- **السياسة العامة استجابة واقعية ونتيجة فعلية:** إن السياسة العامة تمثل استجابة واضحة ليست معبرة عن أمور غامضة أو معتمة للمسائل الواقعية التي تمثل المطالب المختلفة تجاه قضايا معينة. ويبرز لنا هذا من خلال المستويات الإدارية الحكومية. فعلى الحكومة الأخذ بعين الاعتبار إلحاح الأفراد إزاء قضايا ومشاكل معينة، والاهتمام بها، والاعتماد على ضرورة تنفيذ السياسة العامة، والقيام بشيء ما فعليا، أفضل من عمل لا شيء².

5- **السياسة العامة شاملة وتمتد لعموم المجتمع المقصود بها:** عند إقرار سياسة عامة ما، فإن تطبيقها سيكون شامل ومتماثل على كل فئات المجتمع وشرائحه دون تمييز وبمقتضى حاجتهم³. إضافة إلى أنها تشمل جميع القرارات الفعلية في جميع المجالات، كالتجارة، السكن، الصحة، والتعليم... الخ⁴.

6- **السياسة العامة قد تكون غير معلنة أو غير مؤطرة بقانون أو نظام:** هناك حالة يقوم المسؤولين فيها بوضع سياسة عامة معينة من خلال عدم فعل أي شيء، وهذا ما يفسر تعريف "داي T.Dye" للسياسة العامة حيث قال أنها: "اختيار الحكومات لما تفعله وما لا تفعله ضمن مجال معين". فمفهوم ما لا تفعله الحكومة يتجسد بصورة واضحة في سياسة كف الأيدي Hands-off* و لما فيه اندراج ضمني في إطار السياسة العامة، و حسب هذه الخاصية فإنه يترتب على السياسة العامة الناتجة عن تفاعلات الحكومة أن تأخذ حالة معينة مما يأتي :

أ- إما أن تتخذ الحكومة موقف الحياد الواضح دون أن تستجيب للضغط وللمطالبة بتدخلها إزاء قضية ما.

¹ الخزرجي، مرجع سابق، ص 31.

² عمار معمر، «إشكالية صنع السياسة العامة في الجزائر»، مذكرة ماجستير، (جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2008-2009)، ص 22.

³ ابشر الطيب، مرجع سابق، ص 35.

⁴ الخزرجي، المرجع السابق.

ب- أو أن الحكومة تستفيد من معطيات نظام الإشارة Signaling System ، بإرسالها إشارات مناسبة للبيئة أو المجتمع أو المؤسسات العامة حول الخيار التفصيلي بالنسبة لها تجاه المشكلة القائمة¹.

7- السياسة العامة توازن بين الفئات والجماعات المصلحية: تشكل القوى الفاعلة التي تؤثر في السياسة العامة مجموعات المصالح والضغط ، حيث تقوم بتحالفات متوازنة للحفاظ على مصالحها الانتقائية، فالسياسة العامة هي بوتقة تتفاعل وتتمازج فيها توجهات تلك الجماعات، بحيث يحدد توازنها بالنفوذ النسبي لها، ويؤدي تغيير هذا النفوذ إلى تغيير السياسة العامة، فتصبح أكثر تأثيراً وتعبيراً عن إرادة الجماعات التي يزداد نفوذها، وقلّ تعبيراً عن الجماعات التي يتقلص نفوذها².

8- السياسة العامة تعكس ما يسمى الجدوى السياسية: تعتبر الجدوى مؤشراً مهماً من مؤشرات نجاح السياسة العامة وحسب ما يرى ذلك "ماتيو كان Mathew Cann" الذي أشار إلى فائدة المجال الذي تغطيه السياسة العامة بالتركيز على معطيات المؤشر التقييمي لجدواها، الذي يقوم على الإجابة على التساؤل: إلى أي مدى تسفر - أو سوف تسفر هذه السياسة العامة عن تحقيق النتائج والأهداف المرجوة منها؟ ومن هذه الزاوية تتضح قدرة السياسة العامة في مواجهة محددات القضية السياسية لحلها، وسمات تلك المحددات السياسية والاقتصادية والاجتماعية وغيرها التي تقف في طريق صانعي السياسة العامة³.

9- السياسة العامة كتفضيل نخبوي: يمكن أن تكون السياسة العامة ترجمة لتفضيلات وقيم النخبة الحاكمة وليس استجابة لمطالب الجماهير، وحسب هذا التوجه فإن السياسة العامة تتأتى من النخبة إلى الجماهير أو المحكومين، أي من الأعلى إلى الأسفل، لتمر بعملية التنفيذ من طرف الجهاز الإداري، فكلما تغيرت نظرة الصفوة أو النخبة إلى مصالحها كلما تغيرت السياسة العامة، وكلما كان الوضع القائم مستمر يخدم مصلحة الصفوة لن يكون هناك تغييراً جوهرياً، بل غالباً ما تكون بعض التعديلات الجزئية⁴.

¹ الفهداوي، مرجع سابق، ص 49-50.

² الخزرجي، المرجع السابق.

³ سلوى الشعراوي وآخرون، تحليل السياسات العامة في الوطن العربي. القاهرة: مركز الدراسات واستشارات الإدارة العامة، 2002، ص 111.

⁴ أحمد مصطفى الحسين، تحليل السياسات "مدخل جديد للتخطيط في الأنظمة الحكومية". دبي: مطابع البيان التجارية، 1994، ص 21.

10- السياسة العامة عملية مستقبلية وامتداد معدل للماضي: إذا كانت السياسة العامة تصمم بغرض إحداث أهداف مستقبلية، هذا لا يعني أن يقوم صانعوها بإعداد برامج جديدة تماما، وإنما عليهم الاكتفاء بإدخال تعديلات جزئية على ما تم تطبيقه فعلا من سياسات، وهذا نظرا لأهمية الماضي في عملية صنعها. فأى سياسة وعلى أي مستوى لها ماضي له تأثير على مسارها في الحاضر والمستقبل، وسبب عدم القطيعة مع الماضي وعدم الاعتماد على نشاطات جديدة ودخيلة ومن بيئات مغايرة، هو التقييد بالوقت والمال وعدم التأكد من طبيعة النتائج المحتملة للسياسات الجديدة¹.

إن السياسة العامة التي تتصف بمجمل هذه الخصائص المذكورة أعلاه، تكون ذات كفاءة وفعالية. لكن ما يظهر جليا في الواقع وفي العديد من الأنظمة السياسية خصوصا في الدول النامية، أن السياسة العامة لم تأخذ من هذه السمات ما يخدم المؤسسات الحكومية أو أفراد المجتمعات، خاصة مع عدم مراعاة الموارد والإمكانات في تنفيذ هذه السياسات، إضافة إلى الظروف التي تمر بها بعض الأنظمة السياسية من عدم الاستقرار، ما ينتج عنه الكثير من التبدل جراء تعاقب الحكومات وتبديل المسؤولين. يضاف إلى ذلك تقليد بعض هذه الدول لبعض النماذج في السياسة العامة أثبتت فعاليتها في بيئات أخرى، دون الأخذ بالاختلاف في القيم المجتمعية والبيئية وحدود المكان والزمان .

ثانياً: أنواع السياسة العامة.

تتسع مجالات السياسة العامة نظرا لطبيعتها الدينامكية. بالإضافة إلى كثرة وتعدد صانعيها و تنافسهم إلى جانب التجاذبات وصراع القوى السياسية، وصولا إلى الأهداف المرجوة من هذه السياسة العامة، وهذا ما ينتج العديد من الأصناف. لكن سيتم التركيز على تصنيف السياسة العامة على ضوء وظائف الحكومة من خلال مخرجاتها، والآثار والنتائج المترتبة عنها، ذلك كون هذه السياسات تترجم العلاقة العملية والتطبيقية بين صناع هذه السياسة وأفراد المجتمع كمتلقين لها².

كما يثبت ذلك توماس داي T.Dye بقوله «إن الحكومة تقوم بأعمال كثيرة، فالحكومة تضبط وتعديل الصراعات بين المجموعات، كما تنظم المجتمع...وتقوم الحكومة بتوزيع فوائد رمزية

¹ احمد مصطفى الحسين، مدخل إلى تحليل السياسة العامة. المركز العربي للدراسات السياسية، ص 22.

² الفهداوي، مرجع سابق، ص 73.

ومادية...». وعليه حسب داي، وبالنظر إلى الأفعال التي تقوم بها الحكومة فإنه يمكننا حصرها في أربعة أنواع للسياسة العامة ألا وهي: (الاستخراجية، التوزيعية، التنظيمية، والرمزية)¹.

1- السياسة العامة الاستخراجية (Extractive):

إن النظم السياسية على تنوعها ومن خلال توجهات حكوماتها تقوم بتعبئة الموارد البشرية والمادية، واستخراجها من بيئتها. حيث تصدر الحكومات سياسة عامة تهدف إلى تحقيق الغرض الاستخراجي لهذه الموارد، وذلك في شكل الخدمة العسكرية والخدمات العامة الإلزامية الأخرى، مثل: الأعمال التي تفرض على السجناء، والاشتراك في هيئات المحلفين، أما أهم أنواع الموارد المستخرجة انتشارا في الدول المعاصرة هي الضرائب، وذلك في إطار توفير إيرادات عامة يستلزمها الإنفاق العام أو إعادة توزيع الدخل أو معالجة العجز في ميزان المدفوعات، ويتم استخراج النقود والسلع من أفراد المجتمع للأغراض الحكومية دون تلقي منفعة مباشرة تعود عليهم². وتنقسم الضرائب إلى قسمين :

- الضرائب المباشرة : وهي تتمثل في الضرائب على الفرد، والأصول الرأسمالية والتركات والعقارات سنويا.

- الضرائب غير المباشرة : وهي تتمثل في الضرائب على السلع والخدمات، كالرسوم الجمركية (الصادرات و الواردات)، ورسوم المنتجات الصناعية، والضرائب على المبيعات والمشتريات³.

2- السياسة العامة التوزيعية وإعادة التوزيع:

تتمثل في قيام الأجهزة الحكومية بمختلف أنواعها بتخصيص وتجزئة الأموال والسلع والخدمات، وتوزيعها على الأفراد والجماعات. من أجل أن يستفيد منها جميع الشرائح في المجتمع، مثل توزيع المنح والقروض لإنشاء المشاريع أو المساعدات والامتيازات التي تقدم لطلبة الجامعة، إضافة إلى الاعتمادات الموجهة للصحة والتعليم ومواجهة الكوارث الطبيعية⁴.

¹ جابريل الموند وآخرون، السياسة المقارنة: إطار نظري. ترجمة: محمد زاهي بشير المغيربي، بنغازي: جامعة قار يونس، 1996، ص 188.

² قرقاح، مرجع سابق، ص 17.

³ الفهداوي، مرجع سابق، ص 74.

⁴ الموند، السياسة المقارنة: إطار نظري، مرجع نفسه، ص 192.

ويمكن قياس العملية التوزيعية للسياسة العامة، ومقارنتها حسب كمية التوزيع والقطاعات البشرية التي طالتها تلك المنافع، وشرائح المجتمع التي تلقتها. إضافة إلى العلاقة بين الاحتياجات البشرية والتوزيعات الحكومية الرامية إلى تلبية تلك الاحتياجات لهذا كلما شمل الأداء التوزيعي للحكومة ازدياد في حجم القيمة التوزيعية، كلما دل ذلك على اتساع نطاق المستفيدين من التوزيع¹.

ويرتبط الأداء التوزيعي للحكومة بما يعرف بسياسة إعادة النظر في توزيع الدخل، وجعله لصالح فئات من ذوي الدخل المحدود. كما تمثل خيارا تفضله الحكومة لتحقيق بعض الامتيازات المادية لإحدى الجماعات من المجتمع على حساب جماعات أخرى، ومثال على هذه السياسات: الإصلاح الزراعي، إعادة هيكلة المؤسسات الإدارية العامة الخدمية والإنتاجية².

3- السياسة العامة التنظيمية:

نظرا لتزايد أنشطة الحكومة في المجتمع، من أجل إيجاد حلول للمشاكل المجتمعية مثل مشاكل الصحة والسكن... الخ. ازدادت الحاجة إلى عمليات الضبط والرقابة، فهذه السياسات الضابطة أو المنظمة تفرض قيودا أو محددات على سلوك الأفراد والجماعات، أي أنها تحد من تصرف الجهات الخاضعة للسيطرة والضبط، مثل البنوك أو الشركات العقارية أو غيرها. فالتفكير بالسياسات الضابطة عادة ما يركز على السياسات الضابطة للمشاريع الصناعية، مثل السيطرة على التلوث أو الصناعات النقل، فهي تخضع لإعادة النظر بضوابطها والشد نحوها. ولعل موضوع السلوك الإجرامي للأفراد أو المؤسسات هو أكثر الموضوعات أهمية، الخاضعة للضبط والرقابة. إضافة إلى ذلك بعض سياسات الحقوق المدنية ذات الطبيعة الضابطة³.

4- السياسة العامة الرمزية:

هي سياسات هادفة إلى تعبئة الجماهير، وتأسيس الوعي بالهوية الحضارية، وتنمية شعور الأفراد والجماعات بالانتماء، ورفع حماسهم الوطنية، من خلال خطاب القادة السياسيين عن تاريخ الأمة والقيم والمبادئ، المتمثلة في المساواة والعدل والديمقراطية وكذلك الوعود. بهدف كسب ثقة المواطنين بالمسؤولين في الحكومة وسياستها العامة، ومن بين هذه السياسات: الاحتفاء بالرموز الوطنية، العناية بالتراث كما تتمثل في الاهتمام بالآثار، وإنشاء المتاحف

¹ قرقاح، مرجع سابق، ص ص 18- 19.

² الفهداوي، مرجع سابق، ص ص 74- 75.

³ أندرسون مرجع سابق، ص ص 163- 164.

والإشادة بالأعمال الرائدة والتمتيز في الدفاع عن الوطن. وأعمال المفكرين والمبدعين من أبناء المجتمع في مختلف المجالات¹.

إن هذا التصنيف، ميز بين الأنواع الأربعة للسياسات العامة من خلال الأثر الذي تتركه على العلاقات، بين المعنيين بصنع السياسة العامة، وأثرها على المجتمع كذلك. ولذلك إن كانت السياسة الاستخراجية في شكل إيرادات عامة يدفعها المواطنون وغالبا تكون إجبارية وبدون عائدات، فإن الغرض الرئيسي من تبني هذه السياسة هو تحقيق النفع العام. نفس الشيء بالنسبة لسياسات التنظيمية والتوزيعية، إلا أنهما تختلفان بالنسبة للمتأثرين بها والمتعاملين معها، لأن السياسة التنظيمية تقيد حرية التصرف أما السياسة التوزيعية فتزيد منها. أما السياسة الرمزية فتكون منافعها على المستفيدين أو أضرارها على غير المستفيدين معنوية في غالب الأحيان .

المبحث الثاني: عملية صنع السياسة العامة.

تعتبر عملية صنع السياسة العامة من الوظائف الحكومية الهامة والمعقدة في آن واحد، وذلك نظرا إلى تعدد الصانعين لها ذوي العلاقة المباشرة بهذا المجال. أين تشارك الجهات الرسمية وغير الرسمية. لذا فإن عملية صنع السياسة العامة تتضمن العديد من المتغيرات، من توفير الموارد والإجراءات التي تقوم بها المؤسسات والأشخاص كل حسب موقعه في النظام السياسي ككل. ويجري بالتفاعل مع ظروف البيئة السياسية والظروف الاجتماعية والاقتصادية التي تعتبر المحدد الرئيسي لمخرجات صنع السياسات العامة.

المطلب الأول : نظريات صنع السياسة العامة.

أسهم علماء السياسة في تطوير بعض النماذج و النظريات، لتساعد في دراسة و فهم السلوك السياسي لمجمل النظام السياسي. على اعتبار أن النظرية أو المدخل، هو المنفذ أو الإطار الذي يسمح لنا بالاقتراب من عملية صنع السياسة العامة. وفائدة هذه النظريات حسب "جيمس أندرسون" في كتابه "صنع السياسات العامة" تتوقف على استخدامها في دراسة الظواهر السياسية. إضافة إلى فائدتها في رسم وإقرار السياسات العامة. وحسبه، فإن أغلبها لم

¹ ابشر الطيب، مرجع سابق ، ص 52.

يوضع خصيصا للتحليل بذاته، لكن يمكن أن يوظف فعليا لهذا الغرض، حيث تتمثل هذه النظريات في:

نظرية النظم السياسية، نظرية الجماعة، نظرية النخبة، النظرية العملية الوظيفية، والنظرية المؤسسية.

1- نظرية النظم السياسية (Political System Theory) :

النظام السياسي كما يعرفه دافيد ايستون مركب، يضم مؤسسات ونشاطات مترابطة مع بعضها، تضع القرارات وتنفذ بصفة إلزامية من قبل المجتمع. متمثلة في المطالب والدعم والمدخلات الموجهة للنظام من بيئته، حيث تشمل بيئة النظام كل الظروف والتفاعلات الواقعة خارج حدود النظام السياسي¹.

والسياسة العامة وفق نظرية النظم هي تفاعل مجموعة من العناصر التي تؤثر على النظام السياسي و يعبر عن هذه العناصر بـ :

1- المدخلات In puts: وهي مجموعة التأثيرات والضغوط التي يتعرض لها النظام السياسي، والتي تجعله يتحرك اتجاهها، ومن المدخلات من تتأتى من البيئة المحيطة بالنظام ومنها من تتأتى من داخل النظام السياسي نفسه، و المدخلات نوعين هما :

أ- المطالب Demonds : وهي مجموعة المطالب و التفضيلات التي تطرح على النظام السياسي، و يتم بلورتها في برامج مبسطة من طرف جماعات المصالح والأحزاب السياسية، أو يتم نقلها عن طرق قادة الرأي ووسائل الإعلام، حتى يستطيع النظام السياسي الاستجابة لها بأكثر فعالية.

ب- الدعم والمساندة Support : هو تجميع دعم الأفراد والجماعات من اجل اكتساب النظام القدرة على النشاط فيكون التأييد والمساندة، حيث يكتسي التأييد أهمية حيوية في المحافظة على الحد الأدنى من الانسجام بين أعضاء النظام السياسي. ولا يمكن أن تتحول المدخلات إلى مخرجات².

2- المخرجات Outputs: و هي السياسات والقرارات التي تتعلق بالتوزيع السلطوي للموارد، وتمثل استجابة النظام السياسي للمطالب الفعلية القائمة والمتوقعة. وقد تكون في شكلها

¹ أندرسون، مرجع سابق، ص ص 32- 33.

² محمد شلبي، المنهجية في التحليل السياسي (المفاهيم، المناهج، الاقتربات، الأدوات). الجزائر: الديوان الوطني للمطبوعات الجامعية، 1997، ص 136.

الإيجابي عندما تتجسد في الوفاء بالمطالب، أو عند بلورتها إلى سياسات تقوم بإشباع حاجات ومصالح المجتمع. وقد تكون رمزية، كالعروض العسكرية والوعود، أو إثارة مشاعر الخوف من وجود تهديدات. أو تكون سلبية الشكل حينما تظهر عدم القدرة على بلورة المدخلات إلى مخرجات. أو تلجأ السلطات إلى الإرهاب أو التصدي أو الرفض حفاظا على النظام السياسي.

3- التغذية الاسترجاعية (العكسية) Feedback: ويقصد بها مجمل الأفعال الإيجابية والسلبية والتي تمثل ردود أفعال البيئة على مخرجات النظام السياسي. حيث تتمثل في الطلبات والتأييد والموارد الجديدة إلى النظام السياسي. وتمثل رجعية الفعل (التغذية العكسية) ما يتلقاه المسؤولون من معلومات عن نشاطهم¹.

فعند ترجمة قرارات النظام إلى أفعال ملموسة، تاركة هذه الأفعال تأثيرات في محيطه الخارجي، يقوم المحيط بالرد عليها بشكل أو بآخر، حيث تستمر عملية الأخذ والعطاء كضرورة للحفاظ على بقاء النظام، على إثره تصبح السلطات قادرة على الاستجابة إما بالمضي في سلوكها السابق أو تعديله أو التخلي عنه².

على ضوء ما تقدم به أصحاب هذه النظرية فإن السياسة العامة تتمثل أساسا في مخرجات النظام السياسي تحت شعار المصلحة العامة. إلا أنها غالبا ما تعبر عن تفضيلات النخبة وجماعات المصالح و المسؤولين المتواجدين في هرم السلطة، خاصة في الدول النامية. فهي لا تعكس رغبات واحتياجات المجتمع، إلا القليل من خلال تبني سياسات أو تعديل سياسات أخرى في إطار التغذية العكسية³.

2- نظرية الجماعة (التوازن بين الجماعات) Groups Theory :

حسب هذه النظرية، فإن السياسة العامة هي تعبير عن درجة التوازن المحققة بين مصالح المجموعات المؤيدة والمعارضة. وأي تغيير أو تعديل في السياسات العامة يتوقف على قدر نفوذها. فهي تجسيد لإرادة المجموعات ذات النفوذ الكبير، أما المجموعات محدودة النفوذ فتكون السياسة العامة أقل تعبيراً عنها. فالجماعة التي يعبر أفرادها عن رغبات و تفضيلات متماثلة

¹ شلبي، مرجع سابق، ص 139.

² الخزرجي، مرجع سابق، ص ص 58- 59.

³ مفيدة مقورة، «السياسة العامة في الجزائر بين الأسس النظرية واليات التطبيق 1989-2017»، أطروحة دكتوراه، (جامعة قسنطينة 03، 2018-2019)، ص 92.

تجمعهم نفس الميول للتأييد أو الضغط على النظام السياسي لكي يستجيب لخياراتهم. ومن هنا تصبح الجماعة هي الجسر الضروري بين المجتمع والحكومة¹.

واستنادا إلى هذه النظرية التي تفيد أن القوة الفاعلة و المؤثرة في النظام السياسي هي جملة التفاعلات بين المجموعات المتميزة والضاغطة، الأمر الذي يترتب عليه قيام النظام السياسي بإدارة الصراع والتفاعل بينها وأن دور الجماعة في صنع السياسة العامة، يمكن أن يبرز كلما ساد التقاهم بين عناصر الجماعات. وبالتالي الوصول إلى الهدف الذي تسعى إلى تحقيقه لأن الجماعات التي تبحث عنها هذه النظرية، هي الجماعات ذات النفوذ والتي تتمتع بالقدرة على الضغط والتأثير على صانعي السياسة العامة، واستغلال نتائجها بما يخدم مصالحهم وتوجهاتهم².

أثيرت العديد من الانتقادات لهذه النظرية كونها لم تخرج على الإطار النظري ولم تسهم في تفسير أي شيء في الواقع، وكونها ركزت على نوع معين من الجماعات ولم تنظر إلى الجماعة الكبرى ألا وهي المجتمع. وبالتالي لا نستطيع تناول فكرة المصلحة العامة الوطنية، والتي تحصرها في مصلحة الجماعات.

3- نظرية النخبة Elite Theory :

حسب هذه النظرية، فإن السياسة العامة عبارة عن القيم و التفضيلات عند النخبة الحاكمة. وإنها لاتعكس مطالب الجماهير العامة، وإنما ما تقرره النخبة الحاكمة من السياسيين والإداريين، فتصبح بذلك مهمة الجماهير هي الالتزام والتنفيذ لما يتم إقراره. ومن الرواد الأوائل لهذه النظرية "توماس داي T.Dye" و"وزيجليير Zeigler" حيث لخصاها في كتابهما المشهور "تجاهل الديمقراطية" على النحو التالي :

أ- المجتمعات تنقسم إلى قلة تملك بيدها القوة والى أغلبية ضعيفة، وان أفراد محددين هم الذين يوزعون الخيرات على الجماهير التي لا حول لها ولا قوة .

ب- القلة الحاكمة ليست بالضرورة ممثلة للأغلبية المستضعفة، فكثيرا ما تكون النخبة الحاكمة ذات نفوذ أو من الطبقة الغنية .

¹ ابشر الطيب، مرجع سابق، ص117.

² نصر محمد عارف، مرجع سابق، ص 238.

- ج- إن التسرب إلى النخبة يقيد بضوابط شديدة للحفاظ على استقرارها، ولا يدخل للنخبة الحاكمة من الأغلبية إلا الذين يؤمنون بمبادئها ويخلصون لها .
- د- اتفاق أفراد النخبة الحاكمة على القيم و المبادئ الأساسية للنظام الاجتماعي، ففي أمريكا على سبيل المثال يعتبر الاتفاق على الملكية الفردية والقطاع الخاص ومحدودية التدخل الحكومي للحرية الفردية قواعد متفق عليها .
- هـ- السياسات العامة تحمي مصالح النخبة، ولا تلبي مطالب الجمهور أو تعبر عن مصالحهم والتغيير في السياسات العامة يكون تدريجيا وتصاديا وليس ثوريا .
- و- النخبة هي التي تؤثر وتضغط على الجماهير، حيث أنها لا تخضع لضغوط الجماهير إلا بالحد الأدنى¹.

ومنه فان السياسة العامة لا تعدو أن تكون تعبيرات لتفضيلات واختيارات النخبة بحيث تتأتى من القمة إلى القاعدة، أي من النخبة الحاكمة إلى الجماهير المحكومين، وذلك من منطلق أنها تعمل للمصلحة العامة وهي أخرى بها من أفراد المجتمع الذين يجهلونها، بينما تتميز النخبة بالذكاء والنفوذ مما يجعلها مسؤولة عن صنع السياسات، وبالتالي فهي تشكل رأي العامة. وفي حال آخر قد تصبح السياسة العامة وفق نظرية النخبة استقرارية أو مهيجة للجماهير، كونها موجهة نحو مصالح القلة، أو تكون موجهة نحو تحقيق الرفاهية للجماهير وفق لمنطق ومعايير النخبة الحاكمة.

4- نظرية العمليات والأنشطة الوظيفية *Activistes and process model the* : functional

تعتمد هذه النظرية في دراستها للسياسة العامة على التركيز على مجموعة التفاعلات والنشاطات الوظيفية المختلفة للعملية التي تصنع السياسة العامة، أي أنها (السياسة العامة) هي محصلة النشاطات والوظائف التي تقوم بها جميع الفواعل الرسمية وغير الرسمية في صنع السياسة العامة، وعلى ضوء ما تقدم "هارلود لاسويل *H.Lasswell*" في التطرق إلى بعض النشاطات الأساسية والتي تتمثل في مجموعة من النقاط: (الاستخبار، التوصيات، الوصف، الإنفاذ، التطبيق، التقويم، والإنهاء).

وقد أطلق "لاسويل" على هذه الخطوات السبع، بعمليات القرار. وهي لا تكتفي بعملية صنع السياسة العامة بل تتعدى ذلك إلى التنفيذ والتقويم المرافقة لها. مما ينتج عن ذلك إعادة تطبيق

¹ أندرسون، مرجع سابق، ص ص 35-36.

نفس القواعد والقوانين المتبعة في تجسيد السياسة العامة أو تعديلها أو الإبقاء عليها. وحسب هذه النظرية فهي لا ترتبط بمؤسسات معينة أو بواقع سياسي بعينه. وذلك لقدرتها على المقارنة بين ما هو نظري وما هو تطبيقي. وبالتالي إخراج السياسة العامة من إطارها الأكاديمي إلى عمليات تربطها والبيئة المطبقة لها¹.

وعليه حسب نظرية العمليات والأنشطة فان السياسة العامة تتم عبر مراحل وخطوات تبدأ من التعرف على المشكلة إلى غاية تنفيذها وتقويمها، وعلى غرار ما قدمه "لاسويل". قدم كذلك "توماس داي" مجموعة من النشاطات التي تجسد لنا خطوات السياسة العامة، التي تبدأ من مرحلة التعرف على المشكلة إلى تنفيذ وتقييم السياسة العامة. إلا أن هذه الخطوات والمراحل لا تتم بهذه السهولة بل تتخللها مجموعة من الصعوبات وتواجهها العديد من الصراعات، وتداخل مصالح الأطراف الصانعة للسياسة العامة.

5- النظرية المؤسسية:

يعد التحليل المؤسسي أقدم المناهج المستخدمة في دراسة الظاهرة السياسية لذلك ظل اهتمام رواد هذه النظرية ينصب حول وصف آلية عمل مجموعة المؤسسات التي يتكون منها نظام الحكم وأساليب ممارسة الدولة لسلطتها التشريعية، التنفيذية، والقضائية، حيث تصف وتشرح الهدف من تكوين هذه المؤسسات وتبرز اختصاصها في إطار الدستور أو القانون الذي أنشئت من اجله. وتوضيح درجة التفاعل والتكامل بين أداء هذه المؤسسات الحكومية ومدى تأثيره على محتوى ونوعية السياسة العامة².

وهنا يظهر جليا تأثير النظرية المؤسسية من خلال الأنماط الهيكلية للسلوك الفردي والجماعي في مضمون السياسة العامة، ذلك أن تكوين بعض المؤسسات قد يكون من اجل تفعيل مخرجات، أو الحد من مخرجات أخرى. ما يعني وجود علاقة بين المؤسسة الحكومية والسياسة العامة المتبناة، كونهما يتصلان بالقوى الاجتماعية والاقتصادية.

ووفقا لهذه النظرية، فان أية سياسة عامة لا يمكن أن تكون "سياسة" و"عامة" في آن واحد، ما لم تصنع وتنفذ في إطار المؤسسات الحكومية، وكننتيجة للتفاعلات والنشاطات التي تقوم بها هذه المؤسسات فان السياسة العامة للدولة تكتسب خصائصها الثلاث الرئيسية. وأولى هذه

¹ أندرسون، مرجع سابق، ص ص 37-38.

² ابشر الطيب، مرجع سابق، ص ص 104-105.

الخصائص أنها تتسم بالشرعية كما يعبر عنه من خلال الدستور والقانون. أما الخاصية الثانية فهي أن السياسة العامة ذات طبيعة شمولية، أي تشمل جميع أفراد المجتمع. أما الخاصية الثالثة فتتمثل في امتلاك الحكومة ومؤسساتها السلطة، لتنفيذ السياسة العامة التي أقرتها المؤسسات الحكومية في شكل قرارات وقوانين ولوائح¹.

من جانب آخر يرى بعض المغالين في إعمال الجانب القانوني للتكوين المؤسسي للدولة، بقيام تصور انقسام بين المجال السياسي والإداري التنفيذي، وهو مفهوم تقليدي يقول بان مجال السياسة هو مجال القيم وما يتصل بها من مواقف وقضايا، وان مجال الإدارة يتصل بالحقائق وكيفية التنفيذ.

إن هذه النظرية تبنى على الثنائية والفصل بين السياسة والإدارة حيث تبسط تفسير الظاهرة السياسية تبسيطاً شكلياً ولا يتماثل مع الواقع، فليس هناك من بين العناصر ما يشار إليه انه سياسي صرف أو إداري صرف. ولذلك فان التكامل والمشاركة في صياغة وتنفيذ ومتابعة وتقييم السياسات العامة، يتأتى من التفاعل والتمازج العضوي بين الأجهزة السياسية والأجهزة الإدارية². وهذا ما سوف نتطرق إليه في بحثنا هذا بالتفصيل من خلال البحث في دور هذين الجهازين، وتوضيح كفاءة الأفراد المنسوبة لهما، وأيهما يؤثر أكثر في صنع السياسة العامة. لكن في الآونة الأخيرة بدأ التركيز على الأساليب البيانية والرياضية والتجريبية لتقليص الخلل في صنع السياسات العامة. بسبب المستوى المنخفض للمعرفة التي يمكن الاعتماد عليها في تحديد الأولويات وصياغة المقترحات، لدى الساسة وصناع القرار. وكذا الفشل الواضح والقصور الذي نجم عن النظريات السابقة، عن طريق التجريب المقصود. فهناك العديد من النظريات التجريبية (النماذج الرياضية)* الأكثر شيوعاً واستخداماً في حقل السياسات العامة،

¹ عبد النور ناجي، مبروك ساحلي، مقدمة في دراسة السياسة العامة. عناية: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2014، ص 109.

² ابشر الطيب، مرجع سابق، ص ص 104-106.

(*): هناك عدة نظريات رياضية أهمها (نظرية اللعب) أو المباريات، ظهرت هذه النظرية في أوائل الأربعينيات من القرن العشرين أثناء الحرب العالمية الثانية، من خلال الكتاب الذي ألفه العالمان "جون فون نيومان" gon . von . neuma "وهو عام رياضيات و"أوسكار مور كنيستين" oskar . morgenstren وهو عالم اقتصاد. والكتاب بعنوان (نظرية الألعاب والسلوك الاقتصادي) وكان يستعمل في صنع القرارات الإدارية بوصفها تعمل في ظل أوضاع الخطيرة وعدم التأكد، ونشوب العلاقات الإنسانية المتداخلة، والسلوكيات المتغيرة الناتجة عن الصراع أو التعاون أو التدخل الممتاز بينها، حيث تعني النظرية بموضوع التخطيط الذي ي قوم به المعنيون ممن ليس لهم سيطرة تامة على الأشخاص الآخرين الداخليين وبيئتهم، أنظر في هذا الصدد كتاب محمد نصر مهنا، العلوم السياسية بين الأصالة والمعاصرة.

كنظرية الألعاب وشجرة القرار... الخ. فالدراسات الامبريقية والقياس والنماذج الإحصائية، أصبحت قوام عملية وضع السياسات بل أحد حقول علم السياسة ككل، فهناك إجراءات علمية عميقة لدى علماء السياسة وخبرائها للتطوير هذه الأساليب، قصد تحقيق الموضوعية والمصادقية للممارسات السياسية مهما كانت مجالاتها، وبالتالي تبقى النماذج والنظريات الكمية تلعب دورا كبيرا في عمليات رسم السياسة، خاصة لكون العملية معقدة يصعب تحليلها في ضوء التقلبات المستمرة للبيئة الداخلية والخارجية¹.

من خلال دراستنا لهذه النظريات، نجد أنه لكل نظرية خصوصياتها التي تميزها عن غيرها. حيث يمكن من خلال هذه النظريات دراسة السلوك الإنساني والسياسي، ونفهم من خلالها العوامل التي تتحكم في صناعة السياسة العامة، ومن هي أهم العناصر التي تعكس السياسة العامة وتفضيلاتها، وما مدى خدمة السياسة العامة للمصالح العامة. حيث يلعب نوع النظام السياسي دورا مهما في فهم السياسات العامة.

المطلب الثاني: مراحل صنع السياسة العامة.

إن صنع السياسة العامة عملية ديناميكية ومتشابكة تتميز بالصعوبة والتعقيد، الأمر الذي يفسر مرورها بالعديد من الخطوات المترابطة فيما بينها، والمتعاقبة في العمل والتصرف، إلا أن التمييز بين هذه الخطوات والمراحل، أصبح صعبا بسبب التداخل بين وظائفها خاصة إذا أردنا دراسة كل مرحلة على حدة، لكن التأكيد على هذه الخطوات الإجرائية يسهم في إخراج مفهوم السياسة العامة من إطارها الأكاديمي ويربطها بالقواعد والبيئة المطبقة فيها.

وعليه سوف نتعرض إلى تفصيل المراحل الأساسية التي تمر بها عملية صنع السياسة العامة كمبادئ عامة يمكن تبنيها مع وجود الاختلاف في البيئات والظروف والإمكانات المتاحة.

أولا: مرحلة التعرف على المشكلة.

تعتبر المرحلة الأولى في مراحل صنع السياسة العامة، بحيث ترتبط بتحديد دقيق وتشخيص مفصل للمشكلة المطروحة بغرض التعرف الجيد لجوانبها الظاهرة والكامنة. ويشترط أن تتوفر ضوابط ومحددات في المشكلة المراد علاجها. حيث أن هذه المرحلة (تحديد المشكلة) تتم عن طريق التغلغل في جزئياتها عبر خطوات ومراحل محددة:

¹ الطيب، مرجع سابق، ص 52.

أ- **تحديد المشكلة:** تعرف المشكلة على أنها: "انحراف أو عدم توازن بين ما هو كائن وبين ما يجب أن يكون"¹. ترتبط بموقف معين أو حاجات مطلوبة، إذا هي ظاهرة محددة لها أغراضها، وهي قابلة للحل في إطار مقومات البيئة.

ب- **تصنيف المشكلة:** إن وجود المشكلة العامة يدفع بصانع السياسة العامة إلى التقصي عنها ما إذا كانت مشكلة تتكرر بانتظام، أم أنها عابرة استثنائية أم أنها جديدة وفريدة من نوعها، وما هي طبيعتها ونوعها، وهل هي من صنف اقتصادي أم اجتماعي أم سياسي أم مشكلة أمنية؟ فالغاية من ذلك تكمن في الكشف عن طبيعة المشكلة، من خلال دراسة مختلف الجوانب والعناصر المميزة لها².

ج- **التعرف على المشكلة:** بمعنى تحديدها ومنحها التفسيرات المناسبة لها، والمعبرة عن جميع حقائقها حول الذي يحدث بالضبط والذي لو علاقة فعلية بما يحدث؟ وما هو جوهر أو مفتاح المشكلة؟ فكل هذه الأسئلة تتوافق مع قوانين التشخيص في المشكلة جيدا.

د- **تحديد الجواب على المشكلة:** أي تحديد المعايير الواضحة والخاصة بما يجب على الإجراء المتخذ أو القرار أن ينجزه، وما هو الهدف الذي يجب على هذا القرار أو الإجراء أن يلبيه؟³.

تعتبر المشكلة القاعدة الأساسية التي تبنى عليها السياسة العامة، لكن عادة ما يتم التساؤل من الذي يجعل الحكومة أو صانعي القرار يهتمون ببعض المشاكل دون أخرى؟ لذا لا يتم معالجة أي مشاكل وإنما المشاكل العامة التي تمس فئة كبيرة من المجتمع، مثل الفقر، ضعف الدخل، انخفاض الدخل... الخ. فالمشكلة العامة هي المحرك لصناع السياسة العامة لأنها تمثل جملة المطالب والحاجات التي يجب توفيرها والاستجابة لها، فصفة العمومية هي الصفة الأساسية في تحديد مشاكل السياسة العامة⁴.

ثانياً: الأجندة السياسية أو جداول السياسة العامة "Agenda Policy"

إن صنّاع السياسة العامة يواجهون العديد من القضايا المجتمعية التي تشكل مطلباً حاسماً للعلاج، وهي التي يصدر اهتماماً من أولئك المعنيين بإيجاد حلول لها. إذا كل هذا يستعدي

¹ سيد الهواري، الإدارة الأصول والأسس العلمية. القاهرة: مكتبة عين الشمس، 1976، ص 458.

² أندرسون، مرجع سابق، ص 82.

³ الفهداوي، مرجع سابق، ص 100.

⁴ مقورة، مرجع سابق، ص 73.

جدول أعمال تتم من خلاله انتقاء المشاكل وتصنيفها ودراستها، أي أنّ ما يدرج ضمن الأجنحة من تلك القضايا يحضى بالجدولة وهو الذي يسمى بجدول الأعمال السياسية حيث يوجد نوعان يميزان جدول أعمال السياسة العامة. لكن قبل التطرق لهما. نقوم أولاً بتعريف الأجنحة السياسية.

- مفهوم الأجنحة السياسية:

يعرفها "روس - Ross" بأنها: « قائمة الموضوعات التي توضع للبحث والمناقشة من أجل التوصل إلى حلول عامة لها» أما "جون كينجودون Kingdon Jc" فيعرفها على أنها: «جدولة مهام أو أعمال السياسة العامة أو ما يعرف باسم أجنحة سياسة الحكومة Gouvernements Agenda Policy أي أنها قائمة تتضمن الموضوعات والمشكلات الموجودة أمام موظفي الحكومة والتي يشارك الناس من خارج الحكومة للموظفين الرسميين فيها، وفي إعطائها قدرا من الاهتمام والعناية خلال أية فترة من الوقت».

فالمشكل أو المشاكل المتنازع فيها يتم إدراجها في الأجنحة السياسية تحت تأثير الفواعل السياسية، بمعنى أن التدوين على الأجنحة السياسية هو نتاج لتدخل الفواعل المختلفة والصناعة للسياسة العامة¹.

يمكن التطرق في هذا الإطار إلى تصنيف "جيمس أندرسون - D.Anderson" للأجنحة السياسية، حيث ميز بين نوعين من جداول الأعمال، وهما الجدول النظامي والجدول المؤسسي وذلك على النحو التالي:

أ- الجدول النظامي: يحوي الجدول النظامي جميع القضايا التي تتبناها السلطات الثلاث تبعا لصلاحيتها، وهذه مطلوبة على مستوى الولاية، والمنطقة المحلية، والدولة، وتستدعي تدخل أي منها حسب الصلاحية والاختصاص. حيث يوصف هذا النوع بأنه جدول للنقاش وطرح القضايا في إطار المستوى الحكومي المعني بمناقشتها من اجل معالجتها، يعني أن القضايا المدرجة ضمن جدول الأعمال النظامي تكتسي اعترافا عاما بوجودها، مما يحتم على الإدارات الحكومية والجهات المعنية أن تفعل شيء من اجل معالجتها .

ب- الجدول المؤسسي: يعتبر الجدول المؤسسي أو الحكومي بمثابة جدول للنقاش يكتفي عادة بالمستوى الحكومي لمعالجتها، حيث يتميز هذا الجدول بالقضايا التفصيلية المتخصصة بحيث

¹ ضميري، مرجع سابق، ص48.

تكون القضايا في الجدول المؤسسي معدة وجاهزة أكثر من القضايا الواردة في جدول الأعمال النظامي. هذا النوع أيضا يمكن أن تكون موضوعاته قديمة وأخرى جديدة، فالقديمة لها ميزة الاستمرارية والعمل السابق الروتيني فهي مألوفة ومعروفة عند الحكومة وموظفيها. أما الجديدة فهي طارئة ومفاجئة مثل الإضرابات والأزمات الدولية.¹

فمن خلال ما سبق فالأجندة السياسية هي عبارة عن قائمة تضم مجموع القضايا والمشاكل التي اتفق صناع القرار على إيجاد الحلول لها، حيث تتميز هذه المشكلات بالتحديد الدقيق والصياغة الجيدة التي تضمن التحاقها بجدول أعمال الحكومة، حيث يلعب القادة السياسيين دورا مهم في تحديد السياسات التي تحظى بالاهتمام من طرف المجتمع.²

ثالثا: بلورة وصياغة السياسة العامة (وضع البدائل).

بعد تحديد المشاكل ووضعها على الأجندة السياسية، لابد للحكومة من بلورة الأفكار والسياسات الممكنة إتباعها للتعامل مع المشاكل ذات الأولوية³، حيث تمثل هذه المرحلة اتجاها فاعلا نحو إيجاد حل للمشكلة، وذلك بوضع حلول واقتراحات أولية مبنية على المعلومات المجمعة والمقدمة في المراحل السابقة. وهي توضيح لمدى الاستجابة وخلق بدائل وذلك بناء على تساؤلين جوهريين هما: هل يتم ترك المشكلة على ما هي عليه؟ وهل يتم التدخل لحلها؟ فإذا كان الجواب يشير إلى ضرورة التدخل، لابد هنا من طرح البدائل للحلول.⁴

وتشرع هنا الحكومة في البحث عن البدائل المختلفة لحل المشكلة وتحديدتها ثم القيام بعملية دراسة البدائل وفق لمعايير علمية ومنطقية محددة، ثم يتم بعدها ترتيبها وفقا لدرجة ملائمتها وأهميتها وفعاليتها في حل المشكلة بعد مقارنتها مع بعضها⁵. أما تحديد البدائل وتقييمها فيتم عن طريق مجموعة من الخطوات وذلك من اجل الوصول إلى البديل الأفضل وهي كما يلي:

- محاولة دراسة كل بديل على حدة وتعبيره وتقييمه وتقديره، وفقا لمعايير منطقية ثم يتم استخلاص مزاياه وعيوبه ودرجة قدرته على حل المشكلة.

¹ أندرسون، مرجع سابق، ص 82.

² مقورة، مرجع سابق، ص 75.

³ قرقاق، مرجع سابق، ص 25.

⁴ مصطفى أبو زيد فهمي، حسين عثمان، الإدارة العامة. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 2003، ص 78.

⁵ محمد علي شهاب، السلوك الإنساني في التنظيم. ط2، القاهرة: مؤسسة روز اليوسف، 1976، ص 364.

- ترتيب البدائل في سلم تدرجي، على أساس درجة اختلافها في الفاعلية والأهمية والملائمة والشرعية لحل المشكلة، وذلك تمهيدا لاختيار البديل الأمثل للمشكلة¹.

كما انه لابد من الاعتماد في وضع البدائل على الاستشارة والمشاركة ذلك أن الأخذ بآراء مختلفة يساعد على إيجاد بدائل مختلفة وأيضا هناك ثالث أنماط أساسية تتبع للوصول إلى البديل والاتفاق حوله وهي كما يلي:

1- المساومة: تمثل المساومة النمط الغالب والشائع، وتعرّف المساومة على أنها: «عملية تفاوض بين شخصين أو أكثر ممن يتمتعون بالسلطة والصالحية للاتفاق على حل مقبول ولو جزئيا لمصلحة أهدافهما، وليس بالضرورة أن يكون حال مثاليا».

2- التنافس: هو نشاط يسعى من وراءه طرفان أو أكثر إلى تحقيق نفس الهدف، ويعتمد المتنافس إلى تحقيق مكاسبه فقط دون أدنى أي فائدة للخصم لكن قد يلجأ أحيانا المتنافسان إلى المساومة حفاظا على وجودهما².

3- الصراع: هو حالة من حالات التفاعل التي تحصل بين الطرفين يفوز أحدهما بما يطمح عليه، ولا يوفق الآخر إلى ذلك ولكنه يتحمل كلفة فوز خصمه.

4- التعاون والإقناع: يحاول عن طريق هذا الأسلوب أن يكسب طرف ما طرف آخر ويجعله يقبل موقفه وعرضه إزاء مشكلة أو قضية ما بعد أن يقتنع بسالمة الرأي أو القيم المعروضة عليه³.

5 - الفرض والإجبار: يمثل هذا النمط الاتجاه الأمر يتم عبر السلم الهرمي، أي من الرؤساء إلى المرؤوسين، حيث يسعى الرؤساء وبناءا على هذا النمط توجيه مرؤوسيهم للموافقة على مواقفهم أو برامجهم، كما يستخدم هنا الرؤساء الثواب والعقاب لمن يؤيد ويعارض المواقف⁴.

¹ ارفي كي، قوة القرار (كيف تتخذ قراراتك بثقة). القاهرة: الشركة العربية لإعلام العلمي شعاع، 1994، ص 05.

² كمال المنوفي، السياسة العامة وأداء النظام السياسي. القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية، 1988، ص 26.

³ الفهداوي، مرجع سابق، ص 261.

⁴ أندرسون، مرجع سابق، ص 110.

رابعاً: تبني وإقرار السياسة العامة.

يتم في هذه المرحلة اتخاذ القرار أو إصدار تشريع أو قانون يجسد الأهداف المراد بلوغها، وهذا يشمل تبني مقترحات بعينها أو تعديلها، أو الرفض أو القبول. هذا يعني أن هذه المرحلة تكتفي باختيار أو تفضيل بديل على بديل آخر، وهذا القرار يتعلق بالسياسة العامة وليس قراراً روتينياً،¹ وأهم المعايير التي تعتمد في ترشيح البديل الأمثل هي :

الفاعلية: والتي تعكس مدى استجابة هذا البديل لحل المشكلة، المطروحة، حيث أن هذا البديل يحمل ميزات كثيرة تؤهله ليكون الأفضل، كأن يكون يحمل حلولاً بأقل تكلفة ووقت ممكنين .
الكفاءة: وهي مدى قدرة هذا البديل على إعطاء نتائج جيدة بتكلفة أقل، أي أن كفاءة بديل عن غيره تقاس بالتكلفة المادية التي يستهلكها لإعطاء نتائج. فكلما اخذ أقل تكلفة مادية مع إعطاء نتائج ايجابية عكس مدى فاعليته.

إمكانية تطبيق البديل: كلما أمكن من تطبيق هذا البديل، وتلاءم مع البيئة المحيطة كلما تم ترشيحه لكونه البديل الأنسب².

إن قرار السياسة العامة يمر بمراحل عديدة حيث يتقدم في البداية على شكل مشاريع للسلطة التشريعية تستلمها الأمانة العامة لمجلس الأمة أو مجلس النواب حسب الاختصاص في كل دولة لدراستها، لتحال فيما بعد على لجنة قانونية تعد تقريراً بشأن المشروع، ليقدّم بعدها للمجلس للتصويت عليه، وفي حال قبوله يرفع إلى رئيس الدولة للمصادقة عليه، لينشر بعدها في الجريدة الرسمية ليصبح ساري المفعول³.

خامساً: مرحلة تنفيذ السياسة العامة.

تنفيذ السياسة العامة (public policy implementation) يمكن أن يحمل أكثر من دلالة والمصطلحات التي يمكن استخدامها لمرادفة تنفيذ هي الإدارة والتطبيق أو التفصيل، وهنا قد يصعب الفصل بين مرحلتَي التشريع والتنفيذ كما قال أندرسون: هناك صدق كبير في المقولة التي ترى بأن السياسة العامة تشرع في ضوء إمكانية تطبيقها، وهي تطبيق في ضوء ما تنص عليه لائحة تشريعها.

¹ أندرسون، مرجع سابق ، ص 98-99.

² مقورة، مرجع سابق، ص 79.

³ قرقاح، مرجع سابق، ص 38.

إن تنفيذ السياسة العامة يرتبط بالدور الذم تلعبه هياكل الإدارة العامة التنفيذية والتي تكون مؤسساتها بالشكل الهرمي سواء كانت مركزية أو لامركزية مكلفة بعملية تطبيق السياسة العامة من خلال اعتمادها ما يعرف بالخطط القوانين من أجل توفير بيئة إدارية مناسبة لتطبيق مشروع السياسة العامة¹.

كما يعني تنفيذ السياسة العامة تنفيذ الأوامر الشرعية "Mandotes" للسياسة من خلال البرامج العامة وعادة ما يعبر ذلك التنفيذ عن منجزات البيروقراطية الحكومية ومهاراتها الأدائية، فهذه العملية ليست بالسهلة فهي عملية ذات تأثير ولا بد أن تكون بصفة مرنة ومستمرة، لأنه في النظم المعاصرة يتم تنفيذها من قبل نظام إداري ضخم ومعقد التركيب ومتنوع الوحدات، يتم من خلاله جعل السياسة العامة حقيقة فعلية².

فهي كما هو معروف تتوزع عليها الأنشطة وتتقاسم الصلاحيات كل حسب دائرة تخصصه أو نطاق إقليمه الجغرافي، وهي ليس كما يظن البعض أنها تباشر عملية التنفيذ مباشرة مرة واحدة فور انتهاء من تشريع السياسة. فهذا يتم وفق أوامر تنفيذية تصل بموجبها السياسات إلى المستويات الدنيا في الجهاز الإداري في الدولة. ولنقص الوقت والمعلومات والخبرات كثيرا ما يقود المشرعين لتحويل الإدارات بعض الصلاحيات الواسعة لتنفيذ السياسات. فهي بذلك كعملية فنية إجرائية تمكن المدراء التنفيذيين في أجهزتهم الإدارية من اتخاذ القرارات في إطار الصلاحيات الممنوحة لها في إطار حدود المكان والبيئة والإمكانات المتاحة³.

عملية التنفيذ مرحلة مهمة، إلا أنها قد تكون الحلقة الأضعف في دور حياة السياسة العامة. حيث أطلق عليها بعض المهتمون بالسياسة العامة بالحلقة المفقودة، فقد يكون التنفيذ هو الصخرة التي تتكسر عليها أفضل السياسات المصاغة بشكل محكم.

¹ طيب، مرجع سابق، ص 36.

² بيتر دراكر، الإدارة: "المهام، المسؤوليات، التطبيقات". ترجمة: محمد عبد الكريم، القاهرة: الدار الدولية للنشر والتوزيع، 1996، ص 85.

³ احمد رشيد، نظرية الإدارة العامة. القاهرة: دار المعارف، 1987، ص 118.

سادسا: مرحلة متابعة وتقييم السياسات.

إن تقييم السياسة العامة هي عملية مقارنة بالدرجة الأولى، حيث نقوم في هذه المرحلة بمقارنة النتائج بالوسائل التي تم استخدامها بالأهداف المحددة مبدئياً، حيث يتم التوصل إلى إصدار حكم مشترك حول فعالية هذه السياسة¹.

فهذه المرحلة هي امتداد لمجموعة من النشاطات السابقة . السياسة العامة قد لا تكون فعالة بعد الانتهاء من إعدادها و تنفيذها ، بل لابد أن تصاحب هذه المرحلة جميع العمليات السابقة حيث أن الفرق بين المتابعة و التقييم هي أن الأولى تتمثل في التأكيد من أن الموارد و الإمكانيات البشرية ، المالية و المادية التي يتم توجيهها نحو تنفيذ السياسة يتم استغلالها على النحو الأمثل، و تتم هذه العملية من قبل القائمين على التنفيذ أو من قبل أحد المنظمات التي يناط بها الوقوف على متابعة خطوات التنفيذ .

أما التقييم هو استخلاص المعلومات حول نتائج السياسة العامة و تقييمها بشكل واقعي و حقيقي، لتحديد مدى كفاءت وفعالية الأداء لتلك العملية الأساسية الباعثة في أي سياسة عامة جديدة أو قديمة، فاشلة أو ناجحة . أما عن يقوم بعملية التقييم يمكن القول أنهم قد يكونوا هم المنفذون أنفسهم من الجهاز الإداري أو البيروقراطية الحكومية ، أو قد يتم إسناد هذه المهمة إلى أحد المنظمات المتخصصة من خارج الهيئات أو المنظمات القائمة على التنفيذ²

المطلب الثالث: صانعو السياسة العامة.

تعرف السياسة العامة على أنها عملية حيوية ، الأمر الذي يدفع العديد من الأفراد و الجماعات للمساهمة في صياغتها و صناعة قواعدها، سواء جهات رسمية التي تتمتع بصلاحيات قانونية تسمح لها بالمشاركة في صنع السياسة العامة، و هذه الجهات متمثلة في "السلطة التشريعية ، السلطة التنفيذية، الجهاز الإداري و الجهاز القضائي" . أو جهات أخرى ليست بصفة رسمية تتمثل في الأحزاب السياسية، جماعات المصالح، الرأي العام والإعلام... حيث يختلف صانعو السياسة العامة ومدى فاعليتهم من دولة إلى أخرى. وسيعرض هذا

¹ Jacques fontanel; évaluation des politique publiques. France : Grenoble, office des publication universitaires, 2005, p.79

المطلب أهم القوى السياسية الصانعة للسياسة العامة، بالتركيز أكثر على الصانع الرسميين وتوضيح دورهم لرسم وتنفيذ السياسات العامة.

الفرع الأول : الصانع الرسميين .

الصانع الرسميون يتمثلون في الفواعل التي تحتل المراكز السامية في عملية رسم و صنع السياسة العامة انطلاقاً من الصلاحيات التي تمنحها لها القوانين الدستورية ، فمساهمتها في هذه العملية يكون بناء على السلطات الدستورية للتصرف والفعل واتخاذ القرارات، ويمكن حصرهم في: المشرعون والتنفيذيون والإداريون ورجال القضاء¹.

أولاً: المشرعون.

قبل التطرق للمشرعين بصفة خاصة، يتوجب علينا توضيح دور السلطة التشريعية، حيث:
تعتبر السلطة التشريعية السلطة المخولة دستوريا بإقرار القوانين والنظم والسياسات العامة، وتعرفُ عموماً بالبرلمان وهي مؤسسة سياسية تهدف بصفة كلية للتعبير عن التوجهات الفكرية والعملية للمصالح المختلفة في المجتمع. والإسهام وفقاً لما يقرره الدستور والإيديولوجية السياسية للدولة، وذلك في ظل ما يتوافر فيه من تمثيل متوازن للمصالح المختلفة، وتوفر المعلومات التفصيلية الدقيقة عن أداء المؤسسات التنفيذية. وذلك بقدر ما يتاح لهم من أجهزة فنية وإدارية مساعدة من أجل البحث والتقصي.

يقوم البرلمان بمجموعة من الأدوار والوظائف التي تجسد الممارسة الحقيقية للمشاركة في العملية السياسية، ومن أهم تلك الوظائف هي (سن التشريع، وضع الدستور وتعديله، الوظيفة الانتخابية، الوظيفة المالية، الوظيفة التنفيذية، الوظيفة القضائية، وظيفة التحقيق، والنشر والكشف عن المعلومات)². وذلك من خلال الاختصاصات التي تمارسها هيئاته، ومن أهمها: الاختصاص التشريعي، الاختصاص المالي المتضمن موافقتها على مشاريع الميزانية، والاختصاص الرقابي الذي يمنحها حق الرقابة على السلطة التنفيذية³.

¹ ضميري، مرجع سابق، ص 19.

² أوستن رني، سياسة الحكم. ترجمة: حسن علي الذنون، بغداد: الأهلية، 1996، ص 90.

³ عبلة بركات، «دور المؤسسة التشريعية في ترشيد السياسة العامة في الجزائر»، (مذكرة ماستر في العلوم السياسية، جامعة المسيلة، 2012-2013)، ص 39.

يتكون البرلمان من عدد من الأعضاء (المشرعون)، وكل عضو ينتمي إلى حزب سياسي له مشروع وبرنامج معين يسعى إلى تطبيقه من خلال الأدوات القانونية والمادية المتاحة، بالإضافة إلى النفوذ والتأثير في عملية رسم السياسة العامة.

دور المشرعون في رسم السياسة العامة: إن أعضاء البرلمان (النواب) يمثلون جميع شرائح المجتمع وذلك من خلال الأحزاب السياسية، حيث يتجسد دور المشرعين في حماية مصالح الأفراد الاقتصادية، والمجتمع وأهدافه الإستراتيجية والسياسية وبنائه الاجتماعي، وهويته الثقافية والحضارية¹.

كذلك يظهر دور المشرعين في سن التشريعات سواء بشكل فردي، كما هو الحال في بريطانيا حيث يجوز لهم التشريع في أي مسألة، ويصبح موضوع التشريع قانونا واجب عليه النفاذ إذا وافقت الملكة، أو بشكل المشاركة مع الرئيس كما هو الحال في الولايات الأمريكية. وفي الحالتين فإن هذه التشريعات أو التعديلات تؤثر بصفة كبيرة ومباشرة على الأجهزة واختصاصها وممارستها وطبيعة دورها في صنع السياسة العامة².

- مداولات البرلمان حول بيان الحكومة وما يتضمنه من توجيهاتها وسياساتها التي تعمل على وضعها وتنفيذها، تتيح فرصة للحوار السياسي وتوفر لأعضاء البرلمان فرصة لنقد هذه السياسات. بل انه في بعض الأحيان لا تتم إجازة بيان الحكومة أو برامجها للحكم، ما لم تتم بعض التعديلات الأساسية فيها. يضاف إلى ذلك ما يطلبه بعض الأعضاء أحيانا من طرح مسائل مستعجلة تتصل بأداء وزارة من الوزارات أو المرافق العامة. وغالبا ما يكون الهدف في مثل هذه الحالة نقد السياسة العامة بغية الضغط على الحكومة لإجراء تعديلات فيها. لهذا نجد في الحالتين: المداولة حول بيان الحكومة أو إثارة المسألة المستعجلة، أن المشرعون يؤثرون بصفة مباشرة في وضع وتنفيذ السياسة العامة³.

- والدور الرقابي على السلطة التنفيذية يتضح من حق المشرعين في تشكيل لجان باسم الجهاز التشريعي ذلك للتحقيق في موضوعات تتصل بأداء الأجهزة التنفيذية. ويتوجب على هذه الأجهزة توفير ما تطلبه هذه اللجان من وثائق رسمية والمثول أمامها لتقديم الشهادات. ويحق

¹ كنيث نيوتن وجان ديليو، أسس السياسة المقارنة. ترجمة: عبد الله بن جمعان الغامدي وعبد السلام بن علي نوبر، الرياض:

دار جامعة الملك سعود للنشر، 2014، ص ص 203-204.

² ابشر الطيب، مرجع سابق، ص 149.

³ مرجع نفسه، ص 150.

أيضا للمشرعين استجواب رئيس الوزراء أو احد الوزراء، فعلى أي حال فان السلطة التنفيذية تولي اهتماما لمناقشة أعضاء البرلمان وتحقق لهم قدرا من التأثير في شكل ومضمون السياسة العامة.

وغالبا ما يُنتقد المشرعون على أنهم ليسو ممثلو للمجتمع فمعظمهم ينتمون إلى طبقة وسطى، أو من متوسطي الأعمار، أو ينتمون لجماعة الأغلبية. لكن في الواقع، يأتون في غالبيتهم من مجموعة محدودة جدا من الوظائف والمجموعات الاجتماعية. أبرزها الاحترافية (وخصوصا المحامين) والأفضل تعليما في المجتمع. بمعنى أن النواب المنتخبين يقضون وقتنا اقل في أعمال عادية لكنهم يذهبون للسياسة في مقتبل العمر ويمكنون فيها. باختصار فان المشرعين المنتخبين في الحكومة لا يمثلون المجتمع بشكل دقيق. وبعكس ذلك يستطيع السياسيون تمثيل وجهات نظر جماعات اجتماعية غير تلك التي ينتمون إليها فمثلا، يمكن لأفراد الطبقة الوسطى تمثيل مصالح الطبقة العاملة والدفاع عنها¹.

ثانيا: التنفيذيون.

قبل التطرق للتنفيذيين بصفة خاصة، يتوجب علينا توضيح دور السلطة التنفيذية:

إذا ما أخذنا بعين الاعتبار تعريف السياسة العامة على أنها برنامج عمل حكومي، فان من المنطقي أن تكون السلطة التنفيذية أهم وابرز فاعل سياسي، يساهم في عملية وضع وتنفيذ وتقييم السياسة العامة.

حيث تذهب الفكرة التقليدية في تحديد الدور الصحيح للسلطة التنفيذية، إلى أن المهمة الأولى لها هي أن تتولى تنفيذ القوانين والإشراف على الإدارة، وليس مهمتها أن تضع سياسة الدولة². فالهيئة التنفيذية هي التي يقع على عاتقها تنفيذ القوانين التي تصدرها الهيئة التشريعية، ولها أهمية في انجاز العملية السياسية التنفيذية. وعادة تباشر سياسات جديدة وتشرف على تنفيذها وتحصر على اتخاذ الإجراءات اللازمة لها³.

إن دورها في صنع السياسة العامة لا يمكن إخفاؤه، حيث يؤكد "جيمس أندرسون" في كتابه "صنع السياسات العامة" أن المرحلة الحالية هي مرحلة الهيمنة التنفيذية. حيث تكون فعالية الحكومة معتمدة بشكل مطلق على القضايا التنفيذية في السياسة العامة¹.

¹ نيوتن كنيث، مرجع سابق، ص 205.

² أوستن رني، مرجع سابق، ص 136.

³ محمد سرور الحريري، إدارة المؤسسات الحكومية والعامة. دار الاكاديميين للنشر والتوزيع، 2016، ص 314.

فهي لها الأهمية الأولى في عملية صنع السياسة، فقد تكون كمدافع عن بعض المصالح المحددة، كأن يدعم الرئيس مطالب تتقدم بها مجموعة أقلييات أو أحد قطاعات العمل، أو أن يدعم رئيس الوزراء مصالح المتقاعدين ومناطق أصابها الكساد. ويتحدث الوزراء عادة عن مصالح معينة، مثل العمل الزراعة، الأقلييات².

لكن بالمقابل في الأنظمة السياسية للدول النامية وخاصة في أفريقيا. بقيت السلطة التنفيذية هي صاحبة اليد الطويلة في عملية صناعة السياسة العامة، جراء تركيز السلطة في يد الحاكم السياسي. والطريقة الشخصية التي تمارس بها السلطة تعني أن ليس لدى القطاعات المؤسساتية سوى قدر ضئيل من الاستقلالية، لذلك تقوم مؤسسة الرئاسة باتخاذ معظم القرارات المهمة. ويحتاج الرئيس إلى أن يكون لديه مجموعة من التقنيين الأكفاء والمساعدین المخلصين، الذين يمكنهم توفير الحد الأدنى من المتطلبات الإدارية الضرورية للنجاح. وهذا يعني أن رئيس السلطة التنفيذية غير مقيد بالشكليات الدستورية أو القانون، لكن عمله يكون حسبما يمليه تقديره الشخصي للأمر³.

ولعل هذه الهيمنة شبه المطلقة، على عمليات صنع السياسات العامة، تقود إلى القول أن هناك اندماج واضح في الاختصاصات بين السلطات التشريعية والتنفيذية و القضائية لصالح السلطة التنفيذية.

دور التنفيذيون في صنع وتنفيذ السياسة العامة:

يعدُّ المسؤولون التنفيذيون أهم القادة المحركين الذين يلعبون أدواراً مختلفة في عملية صنع وتنفيذ السياسة العامة، من خلال وزنهم وتأثيراتهم وتقضياتهم. فالوزراء مثلاً في أي قطاع كان، يتولون التنفيذ ووضع المشاريع المتعلقة بنطاق اختصاصاتهم والتي يشرفون على تسييرها، فهم المبادرون بوضعها، وعرضها أمام مجلس الوزراء لمناقشتها، فهذا يتطلب منهم معرفة خاصة وإحاطة شاملة ودارية بخبايا الأمور، حتى تكون مشاريعهم ذات صدى واسع في مناقشات الحكومة. وبالتالي هم الذي يقدمون المعلومات الشاملة والخطوط العريضة عن

¹ أندرسون، مرجع سابق، ص 58.

² الموند، السياسة المقارنة: إطار نظري. مرجع سابق، ص 177.

³ جابريل الموند وآخرون، السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر: نظرة عالمية. ترجمة: هشام عبد الله، عمان: الدار الأهلية للنشر والتوزيع، 1998، ص 933.

سياستهم القطاعية، فهم بذلك يقدمون جميع خبراتهم ومعارفهم انطلاقاً من موقعهم في الجهاز الحكومي والحزبي أيضاً.

وبالتالي فالمسؤولون السياسيون التنفيذيون أو الوزراء، ومهما كانت تسميتهم فهم الذين يضعون المعايير والإجراءات التي تجسد سلطة القيم، وبالتالي صانع القرار أو متخذه في السياسة العامة، يتطلب منه أن يضع حكماً عند كل قرار أو سياسة يريد تبنيها فيما يتعلق بالأولويات، خاصة عندما تختلف الأهداف أو تتعارض الغايات¹.

إن التنفيذيين يواجهون خيارات صعبة في عملية صنع وتنفيذ السياسة الحكومية على المستوى السياسي الأعلى وبشكل عام. وتتأثر تلك الخيارات بالسياسة من جهة وبالتحليل المنطقي من جهة أخرى، خاصة في ظل دور الدولة الحديثة التي خرجت من إطار واجباتها التقليدية، إلى سياسات عامة شاملة في كل المجالات. فهنا يختلف دور الرؤساء والوزراء في تقديم المعلومات اللازمة. فالدولة الحديثة تحقق أهدافها بما تضعه من سياسات اقتصادية واجتماعية وسياسية، مثل ما تخصصه من نفقات في ميزانياتها والبطالة وتوزيع عادل للمزايا والثروات والأعباء، كدليل على نجاح وفعالية سياساتها العامة. وهذه الظروف تضع القادة السياسيين في وضع صعب عند أدائهم لمهامهم في قطاعاتهم الخاصة وعند تقديم المعايير والإجراءات التي يتم من خلالها رسم سياسات عامة في نطاق تخصصهم، فالمسئول السياسي أو الوزير كان يجد وقته الكافي لاتخاذ قراره، لكن الأحداث والتحويلات الكثيرة والمعقدة اليوم، فرضت عليهم اتخاذ التدابير بسرعة، ذلك لأنه قد يجد نفسه في موقف لا يملك الوقت لمواجهة المشكلة التي هي في حاجة إلى تدخله.

وهنا يفترض على صناع السياسة الرسميون إعادة تشكيل العمل السياسي، حيث أفرزت البيئة الجديدة في نطاق العمل السياسي الداخلي شيء من السرعة في اتخاذ القرار الداخلي والخارجي والتغيير النسبي في أدوار مؤسسات العمل السياسي، بما فيها الوزارات والدوائر المركزية².

¹ طيلب، مرجع سابق، ص ص 142-143.

² مرجع نفسه، ص 144.

ثالثاً: رجال القضاء.

قبل التطرق للقضاة بصفة خاصة، يتوجب علينا توضيح دور السلطة القضائية:

مكانة السلطة القضائية في الدولة تمثل المعيار الأساسي، لمدى احترام تلك الدولة لسيادة القانون، وتتجسد هذه المكانة المتميزة بتأكيد مبدأ استقلالية السلطة القضائية عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، ولا يجوز لهما التدخل في سير القضاء وأحكامه¹.

وتلعب المحاكم دوراً مهماً في صنع السياسة العامة، وذلك من خلال سلطتها القضائية باعتبارها أجهزة ومؤسسات قضائية. لكن بدرجات مختلفة. حيث يؤكد "جيمس أندرسون" أنه في الدول النامية، دور القضاء في مجال السياسة العامة يكاد لا يذكر. وأنه لا توجد دولة في العالم يلعب فيها القضاء دوراً مهماً في رسم السياسات العامة كما هو الحال في أمريكا.

دور القضاء في مجال السياسة العامة:

فالقضاة وكما هو معروف سواء على المستوى القومي أو المحلي يلعبون دوراً كبيراً في تفسير السياسات العامة من خلال مراجعة النصوص وتعديلها. سواء تعلق الأمر بمضمون السياسة العامة أو تطبيقها².

والمراجعات القضائية هي عبارة عن رسائل وتقارير يكتبها القضاة ليشرحوا فيها وجهة نظرهم حول القضايا المطروحة أمامهم، حيث يبرز فيها القاضي وجهة نظره مع الإشارة إلى البنود في الدستور الأمريكي التي تؤيد وجهة نظره. ويرتبط دور المحاكم مع اتجاهين فكريين ينتمي لهما قضاء المحاكم حول دور السلطة القضائية في صنع السياسة العامة هما: النشاط القضائي و"الامتناع القضائي"، إذ يرى القاضي الناشط أن من واجبه الأخلاقي التدخل في المجتمع من أجل دفع الكونغرس والسلطة التنفيذية، لاتخاذ قرارات تتناسب مع توجهه وقيم القاضي نفسه، ورؤيته لدور الحكومة في المجتمع. أما الاتجاه الثاني فهو "الامتناع القضائي"، إذ يقوم على فكرة أن المحكمة لها دور قضائي فقط، وليس من صلاحياتها أو واجباتها التأثير. على السياسة العامة³.

¹ احمد رشيد، شكل التنظيم الحكومي في إطار السياسة العامة "في تحليل السياسات العامة، قضايا نظرية ومنهجية". القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية، 1988، ص 113.

² أندرسون، مرجع سابق، ص 61.

³ عبد الفتاح محمد ياغي، الحكومة والإدارة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية. عمان: دار ومكتبة الحامد للنشر والتوزيع، 2012، ص ص 211-212.

رابعاً: الإداريين.

قبل التطرق للإداريين بصفة خاصة، يتوجب علينا توضيح دور الجهاز الإداري في تنفيذ السياسة العامة :

على الرغم من النظرة التقليدية الشائعة في العلوم السياسية حول عدم مشاركة الجهاز الإداري في صنع السياسة العامة، وتخصه فقط في التنفيذ، إلا أن هنالك إجماع حول الدور الكبير الذي يقوم به الإداريين في صياغة ومناقشة السياسة العامة، وذلك بسبب امتلاكهم المعلومات الهامة والكافية، نتيجة المشاركة في تنفيذ تلك السياسات عملياً، لذلك يعبر عن الجهاز الإداري بذاكرة الحكومة. إضافة إلى دوره الرقابي، كما فوّضت له السلطة التشريعية سلطات واسعة، خاصة في الدول المتقدمة. بل أن هناك من يرى بان الإدارة قادرة على صنع السياسة مثلما هي قادرة على إعاقتها¹.

للجهاز الإداري دور هام وفعال، فهو يمارس عدة وظائف منها من تكون ذات طبيعة مرفقيه وخدمية، ووظائف إنتاجية، ووظائف محلية إقليمية، وكلها يتم التعبير عنها في السياسة العامة وفي توجهات النظام الحاكم². حيث يعمل على القيام بهذه الوظائف من خلال آليتين أو طريقتين الأولى مباشرة والثانية غير مباشرة. الأمر الذي يجعل منه وبشكل مطلق الجهاز الوحيد المكلف بالتنفيذ للسياسات العامة:

1- الطريقة المباشرة : يقوم الجهاز الإداري باقتراح سياسات معينة أو مشروعات قوانين على هيئة التشريعية، أي يكمن دوره هنا في صياغة السياسة العامة للدولة. بالإضافة إلى دوره في المطالبة بتعديل أو تغيير السياسات العامة بناءً على دراسته للمعلومات المعبر عنها بردود الأفعال للمواطنين، وهذا ما يعرف بالتغذية الرجعية.

2- الطريقة غير المباشرة :

يقوم الجهاز الإداري بعملية توجيه للسياسة العامة في مرحلة وضعها، بسبب حيازته واحتكاره للمعلومات المتعلقة بالقضايا، مما يجعل منه المصدر الأول للكثير من المعلومات. بالإضافة إلى القيام بتوجيه السياسة العامة أثناء عملية تنفيذها³.

¹ قرقاح، مرجع سابق، ص 43.

² ناجي، مرجع سابق، ص 43.

³ أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة : مدخل بيئي مقارنة. بيروت: دار النهضة العربية، 1979، ص 29.

دور الإداريين في تنفيذ السياسة العامة:

إن الدور المتنامي للإداريين في صنع وتنفيذ السياسة العامة، يؤكد بعض علماء السياسة والإدارة كما تشير آراءهم ومنها :

«أن المهنيين في الإدارة العامة لم يعد بإمكانهم تجنب المشاركة في صنع السياسات العامة ويظل واضحاً في مختلف مجالات الإدارة العامة أن الإداري الناجح سياسي ناجح بذات القدر». "م ديموك M.E.Dimoek".

«لقد أصبح من المتعارف عليه أن دور المهنيين في الإدارة العامة لم يعد محصوراً في تنفيذ ما تقره الأجهزة التشريعية. بل هو في المكان الأول المشاركة الناشطة في صنع السياسات العامة». "جور تنر H.Gortner".

«إن المهنيين الإداريين في الخدمة العامة لما يتمتعون به من مركز استراتيجي في الحكومة، إضافة إلى التمييز في المعرفة، وقدرة الوصول إلى المعلومات، واستمرارية محمية في المهنة، ينبغي عليهم أن ينهضوا بالدور المطلوب منهم في صنع السياسة العامة، بالقدر الذي يوازي مكانتهم المتميزة في المجتمع». "د. باجوما R.Baguma"¹.

ومن هذا المنطلق فإن السلوك السياسي للإداريين في المؤسسات يعتبر من أبرز المفاهيم الحديثة في وقتنا الحاضر، حيث ينظر إلى المؤسسة على أنها تتكون من مجموعة تحالفات معلنة وغير معلنة بين الأطراف التي تعمل على تحقيق مصالحها الذاتية، وتتنافس مع بعضها البعض باستمرار على الموارد المتاحة. والحقيقة أن هذا السلوك يمارس بهدف التغلب على المعارضة، وله تأثير كبير في اتخاذ القرارات المهمة في العملية السياسية، وعليه توجد علاقة قوية بين مفهوم السلوك السياسي للإداريين والقوة (السلطة)².

الفرع الثاني: الصنّاع غير الرسميين.

مع ظهور الأنظمة الحديثة القائمة على الديمقراطية، والتي جاءت بمختلف المبادئ والمفاهيم الحديثة، أهمها مبدأ المشاركة، التي تعد من أهم مبادئ الديمقراطية، حيث فتحت المجال أمام المشاركين غير الرسميين للإسهام في عملية صنع السياسة العامة، من ضمنهم الأحزاب السياسية، جماعات المصالح، الرأي العام والإعلام وغيرها، حيث يختلف كل صانع للسياسة العامة، في طريقة مشاركته وأساليبه في عملية وضعها أو توجيهها.

¹ ابشر الطيب، مرجع سابق، ص 185.

² علي عباس، أساسيات علم الإدارة، ط3، عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع، 2008، ص 123.

نعني بالصناع غير الرسميين، تلك الجهات المستقلة إلى حد كبير عن الحكومات. وتتسم بصورة رئيسية بان لها أهداف إنسانية أو قانونية وهم الجهات أو الفريق الثاني الذي يمارس دوره في صنع السياسة العامة. ومن خلال صفتهم الشخصية وغير الرسمية يشاركون في رسم السياسات العامة بعدة طرق، منها التأثير والضغط على الصناع الرسميون. ونذكر منهم :

أولاً: الأحزاب السياسية.

حسب العديد من المفكرين، وحسب العديد من الاتجاهات تعرف الأحزاب السياسية على أنها:

التعريف الليبرالي للأحزاب السياسية، يعرفها على أنها: «الحزب هو اجتماع رجال يعتقدون العقيدة السياسية نفسها»¹. هذا من منظور الحزب كجماعة عقائدية. أما من منظور الحزب اشتراكي: «يعبر عن مجموعة من الناس ذات مصالح اقتصادية في المحل الأول وتحاول أن تصل إلى الحكم عبر طرق مختلفة مثل الإصلاح»².

أما التعريف الحديث للحزب هو: تنظيم دائم على المستويين القومي والمحلي يسعى للحصول على مساندة شعبية، بهدف الوصول إلى السلطة وممارستها، من أجل تنفيذ سياسة محددة»³.

أما دورها في صنع السياسة العامة، فهي تمثل إحدى قنوات المشاركة السياسية للمواطن، وكذا أحد قنوات الاتصال السياسي، فهي التي تقوم بالتعبير عن اهتمامات المواطنين ومطالبهم العامة، وتعمل على تحقيقها من قبل الحكومة، بفعل الضغط الذي تمارسه على صناع السياسة العامة الرسميين هذا من جهة، وكذلك نقل رغبات وسياسات وقرارات الحكومة إلى المواطنين، وتعمل على تعبئة الجهود والمواقف المتباينة إزاءها، إما دعماً وتأييداً وإما مواجهة ورفضاً⁴.

ثانياً: جماعات المصالح.

مفهوم جماعات المصالح متعلق بالعمليات الحكومية وبالتأثير في صانعي القرارات والسياسات العامة وهو ما يوحي بوجود مجموعة من الأفراد يتشاركون في خصائص عامة.

¹ موريس ديفرجيه، الأحزاب السياسية. ترجمة: علي مقلد عبد المحسن سعد، القاهرة: شركة الأمل للطباعة والنشر، 2011، ص 02.

² أسامة غزالي حرب، الأحزاب السياسية في العالم الثالث. الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، 1987، ص 18.

³ سعاد الشراوي، الأحزاب السياسية: أهميتها، نشأتها، نشاطها. مركز البحوث البرلمانية، 2005، ص 13.

⁴ الموند، السياسة المقارنة في وقتنا الحاضر. مرجع سابق، ص 136.

يمكن تعريف جماعات المصالح على أنها: «جماعة من الناس لها مصلحة مشتركة، وتوجد في حالة الكموت لا النشاط منتظرة حتى تنتشطها قضية متعلقة بها»¹.

أما حسين ابشر الطيب عرفها أنها: «جماعة أو فئة لها مصالح أو توجهات مشتركة ويغلب أن يكون لهذه الجماعة عمل أو مهنة واحدة تسعى إلى التأثير في السياسة العامة حفاظا على مصالحها أو تأكيدا لتوجهاتها وليس من أهدافها تحمل المسؤولية مباشرة في الحكم»².
ويبرز دور جماعات الضغط على الصعيد السياسي، بقيامها بالدفاع عن مصالح أفرادها وعن الأفكار والمبادئ التي يؤمنون بها، وهي تعمل على توجيه سياسة الدولة في الاتجاه الذي يخدم هذه المصالح والأفكار. وتمارس جماعات الضغط دورها في عملية رسم السياسات العامة وتنفيذها وتقييمها ومراقبتها، ولها في ذلك وسائل عدة، من خلال دورها في التأثير على المؤسسات الرسمية في النظام السياسي (السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية، السلطة القضائية)³.

ثالثا: وسائل الإعلام.

تلعب وسائل الإعلام دورا مهما في عملية صنع السياسة العامة من خلال الاهتمامات والمطالب وإيصالها من المواطنين إلى السلطة، بحث يكون لها تأثيرا قويا بدءا من تحديد المشكلة وتغطيتها للأحداث، فتقوم بإثارة اهتمام الجمهور وصانعي السياسة أثناء حدوثها⁴.

كذلك تؤثر وسائل الإعلام في نشوء المشكلة من خلال تصويرها بأسلوب سياسي مناسب، كما يمتد دورها إلى وضع البرامج كأقصى تأثير يمكن أن تصل إليه، فالبرامج الحكومية تشمل السياسات المقترحة حول القضايا التي تحتل المراتب الأولى في الأجندة الحكومية، إلا أن هذا يتطلب قدر من الثقافة الديمقراطية، وخير مثال ما فعلته "نيويورك تايمز" أثناء عهدة "كلينتون" في الولايات المتحدة الأمريكية حيث شاركت في صياغة برامج حول قضايا فنية معقدة في

¹ حسين عبد الحميد أحمد رشوان، الأحزاب السياسية وجماعات المصلحة والضغط. الإسكندرية: مركز الإسكندرية للكتاب، 2008، ص 233.

² الطيب، مرجع سابق، ص 168.

³ إبراهيم درويش، الوسيط في الإدارة العامة. القاهرة: دار النهضة العربية، 1995، ص 44.

⁴ دوريس جرابر وآخرون، سياسة الأخبار وأخبار السياسة. ترجمة: زين نجاتي، القاهرة: مكتبة الشروق الدولية، 2004، ص 280.

الكونغرس وهي «السياسة الخارجية اتجاه اليوسنة وحلف الشمال الأطلسي للتجارة الحرة نافقتا، والرعاية الطبية»¹.

رابعاً: الرأي العام.

يعرف الرأي العام بأنه مرادف للإرادة الشعبية، وإرادة الأمة، وروح المجتمع، أي انه تعبير عن الحركة الواقعية للمجتمع المحكوم اتجاه ممارسات السلطة الحاكمة. فهو محصلة تفاعل مجموعة من العوامل إزاء القضايا المطروحة على الساحة. وعلى اثر هذا، ينقسم الرأي العام إلى أغلبية وأقلية².

تتولد الأهمية السياسية للرأي العام عند تأثيره في السياسة العامة، إما من خلال توليده للضغط الشعبي على الحكومة لأجل اتخاذ موقف محدد اتجاه مسألة ما، أو تأييد زعيم سياسي ما، أو من خلال توجيه المسؤولين السياسيين إلى المواضيع التي تحظى باهتمام واسع لدى المواطنين³. فبين الرأي العام والسياسة العامة علاقة ديناميكية دائمة قائمة على التأثير المتبادل لكل منهما على الآخر⁴.

نخلص مما عرضناه بالنسبة لصناع السياسة إلى توضيح أن السياسة العامة هي بوتقة تنصهر فيها العديد من الخيارات والعوامل والمتغيرات، بالقدر الذي يجعلها محصلة تفاعلات سياسية وديناميكية متجددة. مما يؤكد على درجة مساهمة ودور هؤلاء الصناع في مثل هذه السياسات، بحيث يختلف حجمه ومداه من فاعل إلى آخر، وهذا الاختلاف هو انعكاسا مباشرا للاختلاف والتباين في أسباب ودوافع تدخل كل فاعل سياسيا كان أو إداريا. كما يمكن إرجاع هذا الاختلاف والتباين إلى طبيعة النظام السياسي الذي يعتبر المحدد الفعلي لحجم وقوة الصناعين لعملية صنع السياسة العامة.

المبحث الثالث: التنظيم الإداري (الجهاز الإداري).

يعد أسلوب التنظيم الإداري من الأساليب المستحدثة الذي تتبعه الدول نظرا لتطور الوعي السياسي، حيث تعتمد الدولة الحديثة في تنظيمها الإداري على نظامين أساسيين وهما المركزية واللامركزية الإدارية، هذا ولقد أخذت الدولة في بداية نشأتها بأسلوب التنظيم المركزي المطلق

¹ مرجع نفسه، ص 283.

² حامد عبد الماجد قويس، دراسات في الرأي العام: مقارنة سياسية. القاهرة: مكتبة الشروق الدولية، 2003، ص 39.

³ ضميري، مرجع سابق، ص 32.

⁴ محمد سليم السيد، تحليل السياسة الخارجية. القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية، 1989، ص 256-258.

وذلك للحفاظ على وحدة إقليمها لكن بعد الاستقرار الذي عرفته الدولة في مؤسساتها قامت بتطعيم النظام المركزي بالنظام اللامركزي، كسبيل لتوزيع النشاط الإداري بين مختلف الأجهزة الإدارية في الدولة. وسنحاول في هذا المبحث إلى الجانب المفاهيمي لأسلوبي المركزية واللامركزية، إضافة إلى تقييم لهما، وذلك في المطالب التالية:

المطلب الأول: المركزية الإدارية.

المطلب الثاني: اللامركزية الإدارية.

المطلب الثالث: تقييم المركزية واللامركزية الإدارية.

المطلب الأول: المركزية الإدارية.

لطالما كانت المركزية هي الأسلوب الأقدم في الظهور، فالمركزية بمعناها الواسع هي حصر صلاحية اتخاذ القرارات السياسية والإدارية في أعلى سلطة أو هيئة متمركزة في قمة الهرم السياسي والإداري المهيمن في العاصمة، وهي تعبير على تجميع السلطة في يد هيئة رئاسية واحدة في جميع أنحاء الدولة، وقد تكون مركزية سياسية أو إدارية¹. وعليه سنتطرق في هذا المطلب إلى مفهوم المركزية، من خلال تعريفها، وخصائصها، وأركانها وبعض صورها .

أولاً: تعريف المركزية الإدارية.

يرجع ظهور مصطلح المركزية الإدارية إلى عام 1778م، حينما استعمله الساسة ورجال الثورة الفرنسية، وكان الشائع قبل ذلك لفظ تمركز أو تركيز، ويعني تجمع الخدمات والوحدات الإدارية في العاصمة أو مركز واحد وعدم توزيعها في مراكز أخرى، ولم يدخل اصطلاح "المركزية" في عالم اللغة إلا سنة 1794م، حيث أشارت إليه القواميس اللغوية. وبعد ذلك أصبح كلمة المركزية تستعمل في الأوساط المختلفة للدلالة على تركيز السلطة التي تفرض على الجميع من مقر واحد أو من مركز واحد².

المركزية الإدارية يقصد بها توحيد النشاط الإداري وتجميعه في يد السلطة التنفيذية في العاصمة، وتقوم السلطة التنفيذية في هذا النظام بالسيطرة على جميع الوظائف الإدارية، حيث

¹ عامر الكبيسي، الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق. بغداد: المكتبة الوطنية، 1983، ص 88.

² عبد الله عبد الغني بسيوني، القانون الإداري: دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها بمصر. الإسكندرية:

منشأة المعارف، 2003، ص 118.

تلتزم السلطة الدنيا بالقرارات التي تصدر عن السلطة العليا¹، وهناك من يعرفها أنها جمع الوظيفة الإدارية و حصرها بيد شخص معنوي عام واحد وهو الدولة حيث يتولى ويهيمن على النشاط الإداري، وان تعددت الهيئات والأفراد القائمين به وفق نظام السلطة الرئاسية².

ولا تعني المركزية أن تقوم السلطة التنفيذية في العاصمة بجميع الأعمال في أنحاء الدولة، بل تقتض وجود فروع لها لا تتمتع بأي قدر من الاستقلال في مباشرة وظيفتها، وتكون تابعة للسلطة المركزية في العاصمة ومرتبطة بها³.

وتعني تركيز جميع أوجه النشاط الإداري في قبضة السلطة التنفيذية في الدولة، أي حصر الوظيفة الإدارية وتجميعها في يد سلطة واحدة رئيسية تنفرد بالبت النهائي في جميع الاختصاصات الداخلة في الوظيفة الإدارية عن طريق ممثليها في عاصمة الدولة أو أقاليمها وتسمى السلطة المركزية. يعني ذلك وجود شخص عام واحد هو شخص الدولة، وانه لا توجد أية أشخاص أخرى تشاركها في مباشرة هذه الاختصاصات سواء كانت مصلحة أم إقليمية، مما يقتضي ضرورة الرجوع للبت في اتخاذ القرارات⁴.

ثانياً: خصائص المركزية الإدارية.

يتميز النظام المركزي بميزتين أو خاصيتين:

- أننا إذا أخذنا بالنظام المركزي كاملاً هذا يعني أننا سوف نركز المرافق العامة كلها في يد شخص واحد من أشخاص القانون العام وهو "الدولة"، فتكون كل المرافق التابعة لها جميعاً تنظمها ميزانية واحدة، وهي ميزانية الدولة. ويديرها موظفون يعدون من عمال الدولة يعملون باسمها ولحسابها، فلا يترك شيء دون أهمية يديره أشخاص القانون العام الأخرى.

- والنظام المركزي يتميز من ناحية أخرى بخضوع الموظف لرؤسائه خضوعاً كاملاً، يتقبل منهم التعليمات ويكون لهم عليه الحق التوجيه والرقابة. فيستطيع الرئيس طبقاً لما له من السلطة الرئاسية أن يراقب قرارات المرؤوس فيقرها أو يلغيها، وهذا الخضوع يتدرج بتدرج السلم

¹ علي فلاح الزعبي، عبد الوهاب بن بريكة، مبادئ الإدارة: الأصول والأساليب العلمية. عمان: دار المناهج للنشر والتوزيع، 2013، ص 202.

² عمار بوضياف، شرح قانون البلدية. الجزائر: جسور للنشر، 2012، ص 10.

³ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري: المبادئ العامة للقانون الإداري وتطبيقاته في الجزائر. الجزائر: دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، 2009، ص 45.

⁴ عبد الفتاح محمد سعيد ومحمد فريد الصحن، الإدارة العامة المبادئ والتطبيق. الإسكندرية: الدار الجامعية، 2003، ص ص 276-277.

الرئاسي حتى يصل في النهاية إلى الوزير، وهو يحق له أن يصدر التوجيهات إلى سائر أنحاء البلاد ينفذها مرؤوسه حتى يصل القرار إلى أقصى الأقاليم¹.

إن النظام المركزي لديه هاتين الخاصيتين: أن تركز جميع السلطات الإدارية في يد الدولة وحدها دون أشخاص القانون العام الأخرى، وأن يكون المرجع في النهاية هو الوزير الذي يصدر القرارات التي تنظم شؤون الأقاليم القريبة والبعيدة وهو في العاصمة².

ثالثا: أركان المركزية الإدارية وصورها.

أ- أركانها: تقوم المركزية الإدارية على ثلاثة عناصر أساسية تتمثل في حصر الوظيفة في يد الحكومة، والتعبئة الإدارية المترتبة أو السلم الإداري، والسلطة الرئاسية³.

1- حصر تركيز السلطة الوظيفة الإدارية المركزية:

من عناصر ومقومات النظام الإداري المركزي حصر وتجميع السلطة الوظيفة الإدارية، وتركيزها في يد سلطات الإدارة المركزية للدولة، أي حصر سلطات التقرير والبت النهائي في جميع شؤون ومسائل الوظيفة الإدارية في يد السلطات الإدارية المركزية المتمثلة في رئيس الوزراء في ظل النظام البرلماني، أو رئيس الجمهورية ثم الوزراء في ظل النظام الدستوري الرئاسي، وحق إصدار القرارات الإدارية النهائية في يد الدولة، أما سلطة التعديل أو إقرارها أو إلغائها حق مقرر لرجال السلطة الإدارية المركزية. هذا ويدخل في إعداد السلطة المركزية ممثلي الإدارة المركزية في أقاليم ومناطق الدولة (الولاية مثلا)، حيث أنهم مربوطين بها ومشروط عليهم الخضوع المباشر لها، مع أخذ قسطا معلوما من سلطة اتخاذ القرارات الإدارية النهائية، إلا أن ذلك لا يعني أنهم أصبحوا مستقلين عن سلطة الإدارة المركزية⁴.

2- التبعية الإدارية المترتبة (السلم الإداري):

يقوم النظام المركزي على أساس التدرج السلمي في الجهاز الإداري، ومقتضاه أن يخضع موظفي الحكومة المركزية بشكل متدرج ومتصاعد، تكون الدرجات الدنيا تابعة للدرجات التي تعلوها وصولا إلى أعلى السلم الإداري وهو الوزير، تأمينا للتمسك بين درجات الهرم الإداري.

¹ محمد باهي أبو يونس، أحكام القانون الإداري القسم العام. الإسكندرية: دار جامعة الجديدة للنشر وتوزيع، 1996، ص305.

² مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري وتنظيم الإدارة العامة. الإسكندرية: دار الهدى للمطبوعات 1997، ص 72.

³ حسين فريجه، شرح القانون الإداري - دراسة مقارنة. ط2، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2010، ص110.

⁴ عمار عوابدي، القانون الإداري - النظام الإداري. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2002، ص 205.

وللسلطات العليا حق إصدار الأوامر والتعليمات للجهات الدنيا ويخضع كل مرؤوس خضوعاً تاماً ويتسع مجال الطاعة في النظام المركزي إلى درجة كبيرة، فالرئيس يباشر رقابة سابقة ولاحقة على أعمال المرؤوس كما أن للرئيس صلاحية تعديل القرارات بشكل الذي يراه مناسباً، وهذه الدرجات تكون بما يسمى النظام التسلسلي الإداري الذي من خلاله تظهر العلاقة التبعية والسلطة الرئاسية¹.

وان أي انعدام أو فقدان لترابط التدرج السلمي، والتسلسل الإداري في هيكل وبناء النظام الإداري، على أي مستوى من مستوياته بالنسبة لأي وحدة أو هيئة إدارية من الهيئات المكونة لهذا النظام الإداري، يجعل هذه الهيئة الإدارية التي تصبح لا تدخل في التدرج الإداري، يجعلها منفصلة ومستقلة عن النظام الإداري المركزي للدولة، وهو غالباً ما يتحقق عن طريق منح هذه الوحدة الإدارية الخارجة عن التدرج الإداري فكرة الشخصية المعنوية، مما يجعلها مستقلة عن السلطات الإدارية المركزية استقلالاً إدارياً ومنفصلة عن التدرج الإداري للإدارة المركزية².

3- السلطة الرئاسية (الرقابة الرئاسية):

وهي العنصر الأساسي في تحديد الصفة المركزية لأي جهاز إداري، ويكفي النظر إلى العلاقة التي تربطه بالسلطة المركزية، لكي نحدد صفته مركزية هي أم لا مركزية، فإذا كانت العلاقة "رئاسية" كان الجهاز مركزياً³.

ب- صور المركزية:

إذا كانت المركزية تعني تجميع مظاهر النشاط الإداري في يد السلطة المركزية التي يمتد اختصاصها ليشمل إقليم الدولة وسكانها، في إطار هذا المفهوم قد تأخذ صورة متطرفة أو صورة معتدلة، وذلك حسبما يقرر بشأن توزيع الاختصاصات داخل السلطة المركزية نفسها، من هنا يتضخم الجهاز الإداري بتعدد الحياة واتساع نشاط الدولة، ذلك النشاط الذي تعجز هيئة واحدة عن الوفاء به، ويظل النظام مركزياً سواء اقتصرت سلطة البت النهائي في كل الأمور على

¹ حمو مرابطي، «العلاقة بين الجهات المركزية واللامركزية في الجزائر»، مذكرة ماستر، (تخصص إدارة الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة طاهر مولاي سعيدة، 2015-2016)، ص 11.

² عوابدي، القانون الإداري والنظام الإداري. مرجع سابق، ص 206.

³ محمد حسن عواضة، المبادئ الأساسية للقانون الإداري (دراسة مقارنة). بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1997، ص 24.

الوحدات العليا في الجهاز المركزي أو منحت الوحدات التابعة لها سلطة البت في بعض الأمور طالما هذه الوحدات ترتبط بالسلم الإداري¹.

وعلى ذلك فإن المركزية الإدارية قد تكون متشددة أو معتدلة بحسب المستوى الذي تمارس عنده الاختصاصات الإدارية كما قد يتم التخفيف من وحدة التركيز الإداري عن طريق التفويض في الاختصاص وعليه سنبرز صور المركزية المتمثلة في التركيز الإداري وعدم التركيز الإداري².

• التركيز الإداري:

وهي الصورة الأولية للمركزية الإدارية، كما قد يكون هنالك تباين في أسلوب الإدارة بين مختلف أجزاء إقليم الدولة. ولكن هذا كله لا يقلل من كوننا بصدد مركزية إدارية بحتة، ذلك انه كلما كانت سلطة اتخاذ القرار النهائي في يد السلطة المركزية فإننا نكون بصدد مركزية إدارية مطلقة، فالعبرة في هذه الصورة من يتخذ القرار هل هي السلطة المركزية أم السلطة المحلية³؟

ولقد أطلق جانب من الفقه على هذه الصورة من صور المركزية اسم "الوزارية أو المركزية المتطرفة"، وذلك لإبراز ما يتمتع به الرئيس الإداري الأعلى من سلطة في مباشرة الوظيفة الإدارية⁴. إلا أن هنالك صعوبة شديدة في إصدار الهيئة المركزية لقرارات تتناسب مع الظروف القومية والمحلية، ذلك أن كل جزء من الدولة تختلف احتياجاته ومتطلباته عن الجزء الأخر، لأنهم لا يتمتعون بأية سلطة خاصة بهم، فهم يجمعون الملفات ويعدون الدراسات ثم يرسلونها للعاصمة حيث السلطة التي تملك اتخاذ القرار⁵.

• عدم التركيز الإداري.

رأينا كيف أن التركيز الإداري لا يساهم في حل المعضلات التي تصادف المواطن ولهذا لا بد من اللجوء إلى صورة اخف من التركيز الإداري، بحيث منحت اختصاصات لممثلي السلطة المركزية سواء في العاصمة أو في الأقاليم، وبذلك يتفرغ الوزير بعد توزيع جزء من مسؤولياته

¹ نواف كنعان، القانون الإداري: ماهية القانون الإداري-التنظيم الإداري-النشاط الإداري. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2002، ص152.

² المرجع نفسه.

³ مرابطي، مرجع سابق، ص 13.

⁴ ماجد راغب الحلو، القانون الإداري. الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، 1996، ص 102 - 103.

⁵ جعفر انس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية في الجزائر. ط2، الجزائر: ديوان للمطبوعات الجامعية 1988، ص15.

لوضع سياسة عامة، وتعتبر هذه الصورة مخففة من صورة المركزية الإدارية مع استمرار خضوع القائمين بما للرقابة المباشرة من طرف الوزير المختص¹.

فالمقصود بعدم التركيز الإداري انه: هو تلك الصورة المعتدلة للمركزية الإدارية ومعناه تخفيف العبء عن الحكومة المركزية، فتعطى التشريعات وكذلك الوزراء بقرارات منهم بعض الاختصاصات التقريرية لممثلي الوزارات العاصمة والأقاليم. وهكذا يكون لمديري تلك الإدارات حق تصريف بعض شؤون الوظيفة الإدارية والبت فيها نهائيا دون الرجوع للوزير في العاصمة، ولهذا يسمى الفقه عدم التركيز الإداري "باللاوزارية"².

عدم التركيز الإداري صورتان: عدم التركيز الخارجي وعدم التركيز الداخلي.

أ- عدم التركيز الخارجي: وذلك حينما تنتقل سلطة البت في بعض الشؤون الإدارية من يد عضو السلطة المركزية المقيم في العاصمة مثلا الوزير إلى عضو آخر يقيم خارجها.
ب- عدم التركيز الداخلي: يكون عدم التركيز داخليا في حال انتقال سلطة البت في بعض الشؤون الإدارية من الوزير المقيم بالعاصمة إلى احد العاملين بها المقيمين بمقر الوزارة، كأن يعهد الوزير إلى الأمين العام بالوزراء بحق التقرير في بعض المسائل مثلا³.

التمييز بين المركزية الإدارية والمركزية السياسية:

المركزية السياسية: وهي التنظيم السياسي الذي يتم فيه تركيز السلطة السياسية- السلطات العامة - في يد سلطة سياسية واحدة تخضع لدستور واحد، لذلك فهي تعكس شكل الدولة الموحدة من الناحية السياسية إذ تتميز الدولة بوحدة التنظيم السياسي للسلطة فيها، ولا يعترف بأي سلطة سياسية أخرى أو استقلال ذاتي للأقاليم التي يكون لها فقط طابع تنظيمي إداري⁴.
إن المركزية تعني وجود سياسة عامة مركزية واحدة وجهاز مركزي متخصص بصدد الوظائف الإدارية والسياسية حيث تنحصر في هذا الجهاز المركزي كافة المسؤوليات ذات العلاقة بهذا الصدد وبالنسبة لكافة الأجزاء في جهاز الدولة الإداري⁵. وان التحدث عن المركزية

¹ فريجه، مرجع سابق، ص 117.

² محمد رفعة عبد الوهاب، مبادئ القانون الإداري. الإسكندرية: ديوان المطبوعات الجامعية، 2001، ص 120.

³ حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري. الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، 2009، ص 286.

⁴ عباس الخفاجي نعمة، صلاح الدين الهيتي، تحليل أسس الإدارة العامة: منظور معاصر. عمان: دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، 2009، ص 133.

⁵ عثمان خليل عثمان، التنظيم الإداري في الدول العربية. معهد الدراسات العربية، 1957، ص 8.

في التنظيم الإداري إنما يكون المقصود منه المركزية الإدارية لا السياسية، أي موضوع حصر الوظيفة الإدارية بيد الحكومة المركزية فهي بذلك لا تمس سيادة الدولة، أي لا يمتد التوزيع فيها إلى وظيفتي التشريع والقضاء لأن توزيع هاتين الوظيفتين يتعلق بالمركزية النسبية التي تعد من موضوعات القانون الدستوري ويعني ذلك موضوع الدولة البسيطة الموحدة¹.

في ختام هذا المطلب يمكن أن نقول أن المركزية الإدارية تتحقق عندما يتم تصعيد مشكلة تتطلب حلاً إلى القيادات العليا في الجهاز الإداري الحكومي من أجل البت فيها، ووضع الحلول المناسبة لها وهذا يعني عدم امتلاك المستويات الدنيا في الهرم التنظيمي صلاحية إيجاد الحل إزاء هذا المشكل إلا بعد موافقة القيادات العليا.

المطلب الثاني : اللامركزية الإدارية.

إن الاتجاهات المعاصرة للإدارة تميل نحو تطبيق اللامركزية الإدارية في تسير المعاملات الإدارية، والسبب في ذلك يرجع إلى العيوب الناتجة عن المركزية الإدارية وتطبيقها في الحكومات، فيما له علاقة في تأخير معاملات الناس وضياع الوقت واستعمال طاقات الجهاز الإداري المركزي في أنشطة كان في غني عنها. في هذا المطلب سوف نتطرق إلى مفهوم اللامركزية من خلال بعض تعاريفها، وبعض من مميزات وصورها.

أولاً: تعريف اللامركزية الإدارية.

اللامركزية هي أسلوب في التنظيم يقوم على توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية وهيئات أخرى مستقلة عنها قانوناً، وقد تكون لامركزية سياسية ولا مركزية إدارية². وتعني تفويض كل أو بعض سلطات المركز إلى الوحدات والوظائف الأدنى في الجهاز الإداري، وهذا يعني تمتع هذه الوحدات الإدارية بصلاحية وسلطة صنع القرار والتصرف المستقل وفق ما يملها عليه تقديرها للحالات والمشاكل التي تواجهها. فعندها تصنع القرار على مستوى الوحدة أو الوظيفة القائمة بالتنفيذ دون أن تصعد هذه القرارات إلى مستويات أعلى³.

عرفت أيضاً أنها توزيع الصلاحيات الإدارية بين السلطات المتمركزة في العاصمة والكيانات الأخرى كالمبليات والمؤسسات العامة، والأصل في الصلاحيات الإدارية تكون بيد المسؤول

¹ خيرى، مرجع سابق، ص 151.

² نجم العزاوي، المدخل إلى علم الإدارة. بغداد: مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، 1985، ص 305.

³ خالد بن فيحان المنديل، «المركزية واللامركزية في اتخاذ القرار وعلاقتها بالأداء الوظيفي»، دراسة لنيل درجة ماجستير (جامعة نايف العربية، العلوم الإدارية، 2004)، ص 18.

الموجود في العاصمة، والذي يتمثل بالوزير المختص الذي يقوم بتوزيع بعض الصلاحيات على المؤسسات المحسوبة على وزارته الموجود في الأقاليم والمحافظات¹.

وفي تعريف آخر للامركزية هي توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة (السلطة المركزية) والهيئات المحلية. لها شخصية معنوية مستقلة تباشر اختصاصها تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية، إذ هي عبارة عن أسلوب من أساليب الإدارة والهدف منه توزيع أو نقل السلطة واتخاذ القرارات إلى أجهزة إدارية هي غير أعمال السلطة المركزية، وان هذه الهيئات المستقلة يتعين عليها أن لا تتبع السلطة المركزية إلا أنها تخضع لنوع من الوقاية والإشراف من قبل السلطة المركزية، وذلك من خلال ما يسمى بالوصاية الإدارية².

والمعيار الذي يميز بين المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية هي وحدة السلطة الإدارية أو تعددها، فإذا كانت هناك سلطة إدارية واحدة فنحن أمام نظام مركزي، أما إذا تعددت السلطات الإدارية بحيث توجد سلطات لامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال في ممارسة اختصاصاتها تحت إشراف السلطة المركزية نكون بصدد لا مركزية إدارية³.

ثانياً: مميزات اللامركزية.

وللامركزية الإدارية عدة مميزات أهمها:

- 1- لعل أهم مبررات الأخذ باللامركزية الإدارية أنها تعتبر تطبيقاً للديمقراطية في المجال الإداري، ويتجلى ذلك في إشراك سكان المناطق والأقاليم في تشكيل المجالس و الهيئات الممثلة لهم.
- 2- ومن ناحية أخرى تخفف اللامركزية الإدارية من العبء الواقع على عاتق الدولة المعاصرة، في إدارة المرافق والمشروعات العامة المتكاثرة باستمرار نتيجة لازدياد تدخل الدولة في مجالات وأنشطة جديدة، وذلك بتولي الهيئات اللامركزية إدارة المرافق والمصالح المحلية.
- 3- أن الهيئات اللامركزية سواء المحلية أو المرفقية تكون أقدر من الإدارة المركزية في إدارة المرافق المحلية أو الهيئات والمؤسسات العامة المعترف لها بالشخصية المعنوية، بعيداً عن الإجراءات الإدارية المعقدة التي تعرفها الإدارة المركزية.

¹ حسين محمد الرفاعي، إدارة الأوقاف بين المركزية واللامركزية. بحث مقدم إلى المؤتمر الثالث بالمملكة العربية السعودية في الجامعة الإسلامية، 2009، ص 9.

² علي حمود القيسي، الوجيز القانون الإداري. عمان: دار وائل للطباعة والنشر، 1999، ص 95.

³ بسيوني، مرجع سابق، ص 145.

4- تستطيع الهيئات اللامركزية الإدارية أن تحل المشكلات و تواجه الأزمات الطارئة التي تحدث من حين لآخر في النطاق الإقليمي، التي قد تعجز الإدارة المركزية عن مواجهتها على مستوى إقليم الدولة ككل¹.

5- إضافة إلى تفرغ المديرين للقرارات الهامة وعدم انشغالهم بمشكلات الفرعية، واتخاذ قرارات أفضل، لأن متخذ القرار إن كان يعايش المشكلة فهو اقدر من المدير الذي لا يعرف تفاصيلها.

6- زيادة حماس أعضاء المستويات الإدارية المختلفة ورغبتهم واهتمامهم بحل المشكلات، وبالتالي ظهور أفكار جديدة وحلول مبتكرة، ورفع الروح المعنوية للرؤساء في المستويات الإدارية المختلفة نتيجة لشعورهم بالمشاركة الايجابية².

ثالثا: أركان اللامركزية الإدارية وصورها.

1- أركان اللامركزية: للنظام اللامركزي مقومات نذكر منها:

أ- وجود مصالح ذاتية متميزة: فيعد الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة المقوم الأساسي من مقومات اللامركزية الإدارية، حيث تتشكل الهيئات اللامركزية الإدارية (الإقليمية أو المصلحية) ويلزم وجود مصالح خاصة أو ذاتية متميزة عن المصالح القومية أو العامة، ويحدد التشريع اختصاصات هذه الهيئات.

- خضوع اللامركزية لرقابة السلطة المركزية، حيث أن استقلال الهيئات اللامركزية لا يعد استقلالا مطلقا، إنما هو نسبي ويخضع لرقابة وإشراف السلطة المركزية لضمان وحدة الدولة من الناحية الإدارية وعدم تجاوز هذه الوحدات حدود ما يمنح لها من سلطات³.

ب- تنوع الحاجات العامة: والتي تقوم الدولة بإتباعها من خلال الإدارة المحلية وهي حاجات عامة تخص كافة أرجاء إقليم الدولة، وبالذات كافة الأفراد في مختلف مدن وولايات وأقاليم الدولة ويغلب على هذه الحاجات صفة الوطنية⁴.

2- صور اللامركزية الإدارية: تدور اللامركزية الإدارية عموما حول فكرة رئيسية هي إعطاء بعض مظاهر النشاط الإداري لهيئات مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية، وتخضع لمبدأ

¹ بسيوني، مرجع سابق، ص ص 160- 161.

² عوابدي، القانون الإداري والنظام الإداري مرجع سابق، ص 249.

³ ياغي، مرجع سابق، ص 281.

⁴ صالح عبد الناصر، «الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية»، مذكرة ماجستير في القانون العام، (كلية الحقوق،

جامعة الجزائر، 2010)، ص 31.

التخصص وترتيباً على ذلك فإن أساس توزيع التخصصات الإدارية في الهيئات اللامركزية يقدم لنا صورتين أساسيتين هما:

أ- اللامركزية المطلقة أو الكاملة: والتي تعني تفويض السلطة الإدارية الكاملة في اتخاذ القرارات، أي أن كل إداري في المنظمة التي يرأسها يتمتع بسلطة تحديد ما يشاء من أهداف وإصدار ما يريد من قرارات وهنا نكون بصدد الفوضى.

ب- اللامركزية النسبية: والتي تعني قسم من الصلاحيات الإدارية من قبل السلطة اللامركزية، وقد عرف العالم هذه الصورة لإدارة المرافق العامة، الذي أصبح يمتاز بتحرر من الروتين الحكومي ويعطي للمرفق العام قدراً كبيراً من حرية الحركة بما يمكنه من أداء مهامه على نحو أفضل¹.

ومن هنا يتبين أن ما يميز اللامركزية في تسييرها للمؤسسات العامة هو تمتعها بالشخصية القانونية المستقلة والتمتيز عن الشخصية القانونية للدولة بما يعد تطبيقاً صحيحاً للامركزية الإدارية التي جوهرها هو تعدد الأشخاص القانونية العامة².

التمييز بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية:

اللامركزية السياسية: فإنها التنظيم السياسي الذي يقسم الدولة إلى عدة أقاليم، وتناط بها السلطة السياسية والاستقلال الذاتي لمختلف الأقاليم في الدولة، ولكل منها دستور خاص بها، مع الإبقاء على بعض المرافق الهامة كالدفاع والخارجية والمالية في يد سلطة اتحادية منبثقة من هذه الأقاليم كما في الدول الفيدرالية، وتتضمن توزيعاً دستورياً للسلطات الثلاث التشريعية، التنفيذية، والقضائية، بين الحكومة في العاصمة والولايات.

يستنتج مما تقدم بأن اللامركزية الإدارية تختلف عن اللامركزية السياسية حيث تقتصر الأولى على توزيع السلطات الإدارية فقط بين الحكومة والمنظمات المحلية، لذلك فإن اللامركزية السياسية تصاحبها بالضرورة لامركزية إدارية. ويضاف إلى هذا فارق هام بين الدولة الموحدة والدولة الاتحادية أو اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية هو وجود سلطة تشريعية مستقلة يتولاها مجلس نيابي خاص بكل ولاية أو إقليم وبخلاف ذلك تكون الدولة بسيطة تتضمن أقاليم أو محافظات تتمتع باللامركزية الإدارية³.

¹ الرفاعي، مرجع سابق، ص 9.

² مرابطي، مرجع سابق، ص 27.

³ عباس الخفاجي، مرجع سابق، ص 133.

في الأخير يمكننا القول أن أسلوب اللامركزية في الإدارة يقوم على فكرة تشتيت السلطة بين أجزاء الجهاز الإداري ومستوياته وعلى تفويض هذه السلطة إلى المستويات الأدنى، والأسلوب اللامركزي بهذا المفهوم يحمل في طياته إمكانيات تنوع القرارات والتصرفات التي تصدر عن الأجهزة والمنظمات وعن العاملين فيها، وأن اللامركزية تتحقق إذا فرضت مراكز السلطة والصلاحيات للوحدات والوظائف الأدنى مع بقائها في كيان الجهاز الإداري الذي يقع المركز على قمته.

المطلب الثالث: تقييم المركزية واللامركزية الإدارية.

- **تقييم المركزية الإدارية:** يمكن تقييم وتقدير النظام المركزي بإبراز مزاياه والكشف عن عيوبه. **أولاً: مزايا المركزية الإدارية.**

إن للمركزية الإدارية جملة من المزايا يقوم عليها قوامها ومبررات وجودها. وتتمثل في:

1- **مزايا النظام المركزي سياسياً:** إن الأخذ بالنظام المركزي يدعم الوحدة الوطنية للدولة سياسياً وإدارياً، بموجب الرقابة والإشراف العام على الوظيفة الإدارية، وبسط نفوذ السلطة المركزية عبر مختلف أرجاء الدولة. بحيث لا يمكن تصور دولة لا تستند إلى المركزية الإدارية، فهي بمثابة العمود الفقري للدولة الحديثة¹.

2- **مزايا المركزية الإدارية إدارياً:** يحقق النظام المركزي من الناحية الإدارية المساواة بين الأفراد المتعاملين مع الإدارة على اختلاف مناطقهم، فالتحيز لا يصور أن يسود إذا ما طبق هذا النظام لا سلطة القرار، ومن تم لا مجال للتمييز بين الأصل بين المقيمين في العاصمة مثلاً وغيرها من المناطق، لذلك يعتبر النظام الأقرب للعدالة².

ثانياً: عيوب المركزية الإدارية.

رغم كل الإيجابيات والمحاسن التي تميز النظام المركزي، إلا أنه يشوبه العديد من العيوب والمساوئ، خاصة في صورته المركزية لدرجة أنها تطغى على مزاياه ومحاسنه.

1- **عيوب المركزية الإدارية سياسياً:** يؤدي هذا النظام من الناحية السياسية لهيمنة السلطة المركزية، ونفوذها على مختلف أجزاء الإقليم، وتفردتها بسلطة اتخاذ القرار، وذلك ما يؤدي

¹ محمد صغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية. عنابة: دار العلوم، 2004، ص 59.

² عمار بوضياف، شرح قانون البلدية. مرجع سابق، ص ص 26-27.

بالضرورة لحرمان السلطة الشعبية المنتخبة من المشاركة في صنع القرار وتسيير الشؤون المحلية¹.

2- عيوب المركزية الإدارية إدارياً: إن المركزية تؤدي لازدحام السلطات نتيجة تدفق كل الشؤون عليها للقيام بها، وهذا بسبب تباطؤ وجمود الملفات وتعطل العمل نتيجة تلقي وإحالة الملفات بين المستويات العليا والدنيا ضمن الإدارة، والتي تولد البيروقراطية بأشبع صورها، المتمثلة باستبدادية السلطة وبالشلل الذي يتميز به هذا النظام. كما أنه يؤدي إلى تجاهل الحقائق المحلية والحاجات الملموسة بالمواطنين².

- تقييم اللامركزية الإدارية:

لقد أخذت الإدارة اللامركزية اتجاهاً عالمياً، كإجراء تصحيحي للمركزية المفرطة التي رافقت بناء الدولة الحديثة في القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين، ولذلك أخذت دول العالم المختلفة تتوسع في هذا الاتجاه في أوائل التسعينيات من القرن الماضي، عندما أدركت أن إدارة الموارد وتوفير الخدمات يصعب حصرها في إدارة مركزية واحدة، إلا أنه بالرغم من ذلك تشوبها العديد من العيوب.

أولاً: مزايا وإيجابيات اللامركزية الإدارية.

إن للإدارة اللامركزية إيجابيات و محاسن عدة نوجزها فيما يلي:

1- إيجابيات اللامركزية الإدارية من الناحية الإدارية:

- تخفيف العبء عن الإدارة المركزية، بنقل وتحويل كثير من المهام إلى الهيئات اللامركزية لتتفرغ الأولى للقضايا ذات البعد الوطني، أي إعفاء الحكومة المركزية من الضغط الزائد عليها، والمتمثل في طلبات مواطنين الجماعات الإقليمية ورغباتهم.
- السرعة والمرونة في البث في الأعمال وحل المشكلات وسهولة عملية الاتصال وفعاليتها، حيث يتم الاتصال مباشرة دون تعقيدات.
- تحسين الوظيفة الإدارية، حيث تسير هذه الهيئات من طرف الأشخاص لهم مصالح متميزة مباشرة وحقيقية، مما يدفعهم إلى زيادة الاهتمام لتلبية الاحتياجات المحلية في صورة اللامركزية الإقليمية، أو الإبداع وتحسين الأداء في التسيير بالنسبة للامركزية المرفقية.

¹ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية. مرجع سابق، ص 27.

² أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2006، ص 111.

- كما أن توفر المعلومات والمعطيات لدى الجهات المحلية، يجعل القرارات على المستوى المركزي مبنية على معلومات متكاملة صحيحة¹.

2- إيجابيات اللامركزية الإدارية من الناحية السياسية.

تكريس النظام اللامركزي لمبدأ الديمقراطية بتمكين الشعب من تسيير شؤونه بنفسه عن طريق ممثليه في المجالس المنتخبة. فاللامركزية أداة فعالة لتجسيد فكرة الديمقراطية، بل هناك من قال أن الديمقراطية من الناحية السياسية تظل نظاماً أجوف إذا لم تلازمها ديمقراطية إدارية، والحقيقة أن هناك من اعتبر هذه الميزة عيباً فقيل أن اللامركزية تتيح الاستقلالية.

ثانياً: عيوب ومساوئ اللامركزية الإدارية.

إن للإدارة اللامركزية سلبيات عدة نوجزها فيما يلي:

1- سلبيات اللامركزية الإدارية من الناحية الإدارية: لقد عاب الفقهاء على الأنظمة اللامركزية كونه يؤدي ظاهرة عدم التجانس في القيام بالعمل الإداري، وذلك بسبب لجوء ممثلي الإدارة المحلية خاصة المنتخبين منهم إلى تفضيل الشؤون المحلية على الوطنية²، وحسب ما جاء به الدكتور عمار بوضياف، حيث يرى أنه بالرغم من أن الجميع مقتنع من أن النظام المركزي عدالة أكثر من الناحية الإدارية، ويضمن تجانسا للعمل الإداري بحكم وحدة الجهة المختصة للفصل في الملفات و إصدار القرار، وبحكم وحدة الصور والمنهج والإجراءات، فإن ذلك لا يعفي العمل بالنظام المركزي.

- الوحدات الإدارية المختلفة وهو ما من شأنه أن يشكل خطراً على وحدة الدولة وتماسكها، وتقعد هذه الانتقادات معناها إذا طبق النظام المركزي على أفضل وجه، فلم تكن اللامركزية تشكل خطراً على الدولة رغم استقلالها، وتبقى خاضعة لقوانين الدولة وتنظيماتها المختلفة³.

- العدالة التي تسعى النظم القانونية إلى تحقيقها، يمكن توفيرها عن طريق وضخ التشريعات عامة والتشريعات المتعلقة بالإدارة المحلية خاصة، كما يمكن تحقيقها بتفعيل أجهزة الرقابة ومنها الرقابة الوصائية. وكذلك عقد لقاءات بين فترة وأخرى تضم المنتخبين المحليين، لتكون

¹ بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية. مرجع سابق، ص 32.

² خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان. بيروت: عويدات، 1981، ص 108.

³ عمار بوضياف، القانون الإداري. مرجع سابق، ص 183-184.

بمثابة فرصة ومنبر لطرح بعض الحلول، بهدف ضمان التجانس في أداء العمل الإداري بين الهيئات المحلية المستقلة ودرء مخاطر الاختلاف وانعكاساته¹.

2- سلبيات اللامركزية الإدارية من الناحية السياسية: إن النظام اللامركزي يؤدي إلى المساس بوحدة الدولة وقوة وسلطة الإدارة المركزية، من خلال توزيع الوظائف والاعتراف باستقلالية بعض أجزاء الإقليم عن الدولة وتمتعها بالشخصية المعنوية، غير أن هذه الاستقلالية لا تعطي للهيئة المحلية المستقلة حق الانفصال عن الدولة وتعترف لها بسلطة التشريع، بل تظل تابعة للدولة الأم في كثير من المسائل، ولا يمكنها إلا أن تدير شؤون الإقليم والحاجات المحلية تاركة المسائل الوطنية للسلطات المركزية².

إن هذه المساوئ المتفاوتة في أهميتها حقيقة مازالت الهيئات المحلية تعيش نوعاً منها، إلا أن من المناسب عدم المبالغة بشأن هذه المساوئ لأنها تبقى أقل خطراً من تلك التي تنشأ من البيروقراطية الملازمة للمركزية³.

تعتبر المركزية الإدارية الأسلوب المتبع في التنفيذ وإدارة شؤون الدولة، وهي اللاعب المركزي في صنع السياسة العامة، فهي أقرب إلى تحقيق العدالة من الزاوية الإدارية لأنها تضمن تجانسا في العمل بحكم تركيز السلطة، أما من الناحية السياسية فإن النظام الإداري المركزي يؤدي إلى تقوية السلطة العامة في الدولة وتسهيل وبسط نفوذ الحكومة وهيبتها، ويعمل على إبراز وحدة السلطة والسيادة في الدولة، ومن جهة أخرى فإن عملية صنع السياسة العامة في الدول التي تتبع النظام اللامركزي، تتسم بصورة عامة بوجود نوع من الديمقراطية والحرية في اتخاذ القرارات والمشاركة في صنع السياسات العامة من قبل الأجهزة الرسمية وغير الرسمية، وفي تنفيذ السياسات العامة كذلك.

¹ عمار بوضياف، القانون الإداري. مرجع سابق، ص 186.

² بعلي، القانون الإداري. مرجع سابق، ص 83.

³ عوايدي، القانون الإداري والنظام الإداري. مرجع سابق، ص 49.

خلاصة الفصل الأول:

قمنا في هذا الفصل بإحاطة حول السياسة العامة كإطار نظري ومفاهيمي، حيث خرجنا من خلال مختلف ما قدمه الباحثين والمختصين في مجال السياسة العامة والإدارة حول مفهومها والذي اتفق عليه جميع الباحثين، رغم اختلاف طريقة تحليلهم ووصفهم لعملية صنع السياسة العامة على أنها برنامج عمل حكومي، ولعل هذا التعريف يربطها بصفة مباشرة بالمؤسسات الرسمية للدولة، حيث لا يمكن الحديث عن سياسة عامة ما لم تتبناه الحكومة أو الجهات الرسمية. ورغم اختلاف الأنظمة السياسية والمنطق الذي يحكم طريق عمل كل نظام، إلا أن هذا لا ينفي التطور الذي عرفته البحوث في مجال السياسة العامة، لا سيما بعد ما جاءت به المدرسة السلوكية ومختلف المدارس الإدارية مثل المدرسة السلوكية، التي ركزت على دراسة سلوك صانعي السياسات العامة كفرد وليس كمؤسسة ومختلف المدارس الأخرى التي طورت مفهوم السياسة العامة من مجرد الصنع والتنفيذ إلى التقييم، إذن كل هذه الدراسات والاهتمام الذي لاقته السياسة العامة كعلم مؤخرًا ساهم في بلورة السياسة العامة وفق لمنظور علمي وعملي يتأثر ويؤثر في البيئة المحيطة به، خاصة ضمن التنظيم السياسي للدولة والتنظيم الإداري، حيث يركز هذا الأخير على أساليب فنية متمثلة في المركزية واللامركزية كسبيل لتوزيع النشاط الإداري بين مختلف الأجهزة والهيئات الإدارية في الدولة، فالتنظيم الإداري ومهما كان النظام السياسي السائد يبنى على أجهزة وإدارات مركزية وأخرى لامركزية. ويمكننا القول انه ثمة علاقة بين أعضاء التنظيم شكلت محطة للتداخل بين السياسي والإداري في صناعة السياسة العامة المتبعة من طرف الدولة. وكل هذا الطرح هو بمثابة تمهيد للفصل الثاني إسقاطًا وتحليلًا لصنع السياسة العامة في الجزائر.

الفصل الثاني

واقع علاقة السياسي بالإداري

في صنع السياسة العامة في الجزائر

إن دراسة وتحليل العلاقة بين السياسي والإداري في صنع السياسات العامة، تتحدد من خلال معرفة ادوار المؤسسات والقوى المكونة للنظام السياسي وخاصة الرسمية منها. فالسياسات العامة من حيث الرسم والتنفيذ والتقييم هي نتاج أداء تلك المؤسسات، وترتبط بشكل مباشر بدور أفراد تلك المؤسسات الرسمية، وعلى ضوء ذلك الأداء تتوقف درجة نجاح العملية السياسية في تحقيق متطلبات المصلحة العامة. فالسياسة العامة ترتبط درجة تحقيقها للأهداف بكفاءة وتوازن تلك العلاقة، لأن استقلالية أعضاء السلطة التشريعية، في ممارسة دور الرسم إضافة لدور الرقابة والتقييم لعمل المنفذين من سياسيين وإداريين في مرحلة التنفيذ يؤدي إلى أن تكون العملية السياسية داخل النظام السياسي أكثر ديمقراطية، أما فقدان الاستقلالية وانعدام التوازن بينها والافتقار إلى صيغ للعمل السياسي، وضعف قنوات الاتصال بين الإداريين والسياسيين من جهة أخرى، يقود إلى تداخل وتشابك في الأدوار، وبالتالي فإن النجاح أو عدم النجاح في تحقيقها، يظهر تباين الأنظمة السياسية في كيفية صنع السياسة العامة ، ومما سبق فإنه لا يمكن فهم وتحليل أداء السياسي والإداري في صنع السياسة العامة في الجزائر، دون تحليل طبيعة النظام السياسي ومعرفة هيكله السياسي والإداري. لذلك سيتم الحديث في هذا الفصل عن واقع هذه العلاقة المتشابكة بين السياسي والإداري في الجزائر ومدى أثرها على العملية السياسية، منبثقا عن هذا الفصل ثلاثة مباحث سنتناول فيها ما يلي:

المبحث الأول: التنظيم الإداري والسياسي في الجزائر. وطبيعة النظام الجزائري، كمدخل سياسي وجغرافي واقتصادي عن الجزائر.

المبحث الثاني: سنحاول توضيح علاقة الإداري والفاعلين في المؤسسات الرسمية في الجزائر من خلال تحليل علاقة الإداري بكل من المشرعين والمنفذين ورجال القضاء.

المبحث الثالث: سنتحدث عن أثر تداخل السياسي والإداري في صناعة السياسة العامة في الجزائر بعد 2009. وذلك بالتطرق إلى التأثير المتبادل بين المسؤولين السياسيين والإداريين، بإضافة إلى إبراز هيمنة رجال السياسة التنفيذيين على صنع السياسة العامة في الجزائر، وأيضا التحدث عن مكانة المختصين والتكنوقراط، وفي العنصر الأخير كانت لنا نظرة مستقبلية حول مصير هذه الجدلية بالسيناريوهات المتوقعة لها في ظل التحولات الجديدة في النظام السياسي الجزائري .

المبحث الأول: التنظيم الإداري والتنظيم السياسي في الجزائر.

إن الدولة الجزائرية في شكلها الدستوري والإداري الحالي لم تأتي من العدم. وإنما هي مجموعة من العوامل التاريخية والعقائدية التي ميزتها عن غيرها من دول المنطقة، من حيث تنظيمها والوظائف التي تقوم بها. فالخصائص التي يتصف بها النظام السياسي والإداري الجزائري في أشكاله الدستورية هي أيضا حصيلة العوامل التاريخية، الاقتصادية والسياسية وحتى الجغرافية منها، والتي تأثرت بها النخب السياسية والإدارية، الممارسة للسلطة بعد الاستقلال. إضافة إلى الأزمات التي مر بها المجتمع الجزائري وتأثرت بها مؤسسات الدولة في تنظيمها، وطرق أدائها للوظائف التي نشأت من أجلها، لذلك حتى نستطيع تحليل علاقة التي تربط بين المسؤولين السياسيين وبين الإداريين، يتوجب علينا معرفة البناء السياسي الذي يقوم عليه نظام الدولة وكذلك الهيكل التنظيمي المرافق له في عملية تنفيذ وصنع السياسة العامة. وعليه سوف نتطرق في هذا المبحث إلى طبيعة النظام السياسي الجزائري من الناحية: (السياسية والجغرافية والاقتصادية)، وهذا في المطلب الأول. إضافة إلى التنظيم الإداري الجزائري، ثم التنظيم السياسي الجزائري في المطلب الثاني والثالث على التوالي.

المطلب الأول: النظام السياسي الجزائري.

أولاً: مدخل سياسي.

إن انفتاح الجزائر على الديمقراطية وتبني التعددية الحزبية مع بداية التسعينات يقضي إلى فتح مجال التدخل في رسم وصنع السياسة العامة أمام العديد من الأطراف الفاعلين بالشكل الذي لا يبقى من العملية السياسية عملية بسيطة، بل يحولها إلى عملية على درجة عالية من التعقيد والتركيب¹، ففي الجزائر لا يمكن فهم أي دور للفواعل الرسمية في صنع السياسة العامة والذي يظهر بجلاء عمليا، إلا من خلال فهم العلاقة بين دور الجهاز التنفيذي في صنع السياسة العامة وغيره من الأجهزة في إطار الفصل بين السلطات².

فقد أجريت أول انتخابات تعددية تشريعية سنة 1991، وأول انتخابات رئاسية في ظل التعددية سنة 1995، إلا أن النظام السياسي في الجزائر بقي يتمحور في يد السلطة التنفيذية وذلك رغم ما جاء به الدستور، والذي يضمن حق المشاركة السياسية لمختلف الفواعل الأخرى، وذلك أنه

¹ ضميري، مرجع سابق، ص 62.

² عمار معمر، «إشكالية صنع السياسة العامة في الجزائر»، مذكرة ماجستير (جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2008-2009)، ص 61.

الفصل الثاني ————— واقع علاقة السياسي بالإداري في صنع السياسة العامة في الجزائر

أسس لثنائية السلطة التنفيذية إلى جانب سلطة رئيس الجمهورية، من خلال سلطة رئيس الحكومة، إلا أن هذا الأخير استبدل بموجب تعديل 2008 بمنصب الوزير الأول. وعليه فليست التسمية هي التي تعبر عن حقيقة هذه الازدواجية في السلطة التنفيذية بل بالعكس النظام القانوني المخصص لكل من هاتين المؤسستين ودرجة التوازن في توزيع الاختصاصات بينها هو الذي يسمح بتكييف هذه الثنائية الفعلية من عدمها، واستنادا إلى ذلك يظهر أن رئيس الجمهورية هو محور السلطة التنفيذية بل هو السلطة التنفيذية، فالمركز القانوني لرئيس الجمهورية المنتخب بالاقتراع العام المباشر على أساس برنامج سياسي والمكلف بتجسيد وحدة الأمة والدولة واستشارة الشعب عن طريق الاستفتاء كل ذلك في محيط سياسي يشهد ضعف المعارضة السياسية، ومنه فطبيعة النظام السياسي في الجزائر تتسم بطابع مركزية السلطة في يد السلطة التنفيذية¹.

إضافة إلى ذلك فقد عانت الجزائر من أزمات سياسية مختلفة منذ فترة الاستعمار، مازالت تبعاتها إلى يومنا هذا، رغم المحاولات الكثيرة من طرف النظام لإيجاد حلول جذرية لها إلا أن تعقدها وعدم قدرة النظام كونه هو الآخر بحاجة إلى حلول، حال دون ذلك، ولعل أهم هذه الأزمات التي ضربت بعمق استقرار النظام هي أزمة الشرعية، أزمة المشاركة، أزمة الهوية، حيث لا تقل كل أزمة من هذه الأزمات عن نظيرتها من حيث التعقيد والتأثير على سير الشؤون العامة للبلاد².

ولأن الاستقرار السياسي يلعب دور مهم في توفير البيئة التي يعمل فيها النظام بشكل سليم، وغيابه يؤثر سلبا على عملية صنع السياسة العامة داخل المجتمع³. فان الجزائر وبداية من العام 1989 قد عرفت عدة انزلاقات سياسية وأمنية وذلك مع عملية الانتقال الديمقراطي الذي عرفته، حيث أثرت دون شك على عملية صنع وحتى نوع السياسات العامة المتبناة آنذاك، فقد عرفت الجزائر في المرحلة من 1992 إلى 1995 ظروف سياسية خاصة، منذ ميلاد التعددية

¹ محمد أومايوف، «عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري»، أطروحة دكتوراه، (تخصص القانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2013)، ص 20-19.

² وليد خالد أحمد حسين، «إشكالية الشرعية في الأنظمة السياسية العربية مع إشارة إلى تجربة الجزائر»، مجلة العربية للعلوم السياسية، العدد 13، 2007، ص 195.

³ Jean Erik and svante Arvante Arvson; polition and society in western Europe, London : sage publications jour th Edition, 1999, p,294.

الحزبية ومع أول تجربة لم يدم طويلا، فسرعان ما توقف المسار الانتخابي وتم إلغاءه¹، حيث يرى البعض أن كل ما ألت إليه الحياة السياسة في الجزائر راجع لعدم تحكمها في آليات الانتقال الديمقراطي².

كذلك من بين العوامل التي أثرت على السياسة العامة في الجزائر هي الوضع الأمني، لان النظام الذي يعيش حالة الاستقرار يبقى دائما في حالة بحث عن وسائل وكيفيات تحسين حدوده هذا في حال ما إذا كان التهديد خارجي، أما إذا كان عدم الاستقرار وعدم الأمن داخلي، فان جهود الدولة تبقى منصبة على كيفية تهدئة الأوضاع داخليا وذلك عبر مختلف السياسات التي تتبناها حيال ذلك، وهذا قد يكون على حساب سياسات أخرى مثل السياسات الاجتماعية والاقتصادية، والجزائر عاشت كلا النوعين من عدم الاستقرار جراء المستعمر وجراء الحروب الأهلية والتهديدات الداخلية. دون شك هذه الأخيرة أثرت على عملية صنع ونوع السياسات العامة، حيث أن أهم السياسات التي تبنتها الدولة الجزائرية بحثا عن السلم والاستقرار السياسي هي سياسة الوئام المدني، وسياسة المصالحة الوطنية³.

أدت المؤسسة العسكرية دورا مركزيا في إنشاء الدولة الجزائرية الحديثة، وقد ظلت تركيبة السلطة والقوى المسيطرة عليها غامضة، لكن في خلال الفترة الرئاسية الثالثة (2009-2014) لرئيس السابق بوتفليقة، ظهر صراع بينه وبين مؤسسة الاستخبارات بعد فترة سابقة من الصراعات مع المؤسسة العسكرية، خصوصا عندما قرر الرئيس السابق بوتفليقة إعادة فتح ملف اغتيال محمد بوضياف، ما قابله اتخاذ مؤسسة الاستخبارات إجراءات قوية ضد من اتهموا بالفساد في شركة سوناطراك عصب الاقتصاد الجزائري، ومديرها شكيب خليل. ونتيجة لذلك رفضت مؤسسة الاستخبارات دعم بوتفليقة للترشح لفترة رئاسية رابعة إلا أن ذلك لم يمنعه من الترشح والفوز (17 افريل 2014)، وتأكيدا لحسم صراعه مع مؤسسة الاستخبارات، أنهى بوتفليقة مهمات قائدها (توفيق مدين) في سبتمبر 2015، حيث اتصف الصراع بين أطراف

¹ محمد بوضياف، «مستقبل النظام السياسي الجزائري»، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية، (كلية السياسة والإعلام، جامعة الجزائر، 2010)، ص 137.

² عبد النور ناجي، النظام السياسي في الجزائر من الأحادية إلى التعددية السياسية. الجزائر: منشورات جامعة 8 ماي 1945، 2006، ص 205.

³ رشيد تلمساني، الجزائر في عهد بوتفليقة: الفتنة الأهلية والمصالحة الوطنية. واشنطن: مؤسسة كارنيجي، 2008، ص ص

الفصل الثاني ————— واقع علاقة السياسي بالإداري في صنع السياسة العامة في الجزائر

السلطة خلال فترة حكم الرئيس السابق بصرع حاد بينه وبين المؤسسة العسكرية بفرعيها وقد استطاع الرئيس السابق بوتفليقة تحييد هذه المؤسسة نهائياً من التدخلات في الحياة السياسية وإنشأ جهازاً جديداً تحت السلطة المباشرة لرئيس الجمهورية يقوم بدوره الأصلي وهو متمثل بالمشاركة في بناء إستراتيجية الأمن القومي والاهتمام بالجانب الأمني والعسكري¹.

بعد حل جهاز الاستخبارات، أتى التعديل الدستوري الذي تمت الموافقة عليه من خلال استفتاء الأغلبية البرلمانية يوم 07 فيفري 2016، وقد تميز الدستور الجديد بإدخال أربعة مواد جديدة، وتعديل مواد أخرى عددها 67 مادة، وإضافة 23 مادة بصيغة مكرر. بهذا التعديل الدستوري، أكمل الرئيس السابق بوتفليقة مسارات الإصلاحات السياسية وإصدار عدة قوانين رئيسية لتعزيز دولة القانون والممارسة الديمقراطية. ومنذ ذلك الوقت، بات ظهوره نادراً واقتصر على استقبال قادة الدول وبعض المسؤولين الأجانب أو اجتماعات لمجلس الوزراء، وتابع بوتفليقة رحلة علاجه، التي كان آخرها في أوت 2018².

ومع الوعكات الصحية المتتالية التي ألمت بالرئيس السابق بوتفليقة منذ عام 2013، استفاد السعيد بوتفليقة من منصب شقيقه عندما أصبح رئيساً للجزائر، حيث بدأ نفوذه يبرز في الساحة السياسية الجزائرية، وكذا سلطته في تعيين مقربين له أو مواليين في مناصب حساسة داخل الدولة. وأصبح يتولى شؤون رئيس الدولة، ويتدخل في تعيين الوزراء والدبلوماسيين والولاة ومديري المؤسسات العمومية وغير ذلك³.

ثانياً: مدخل جغرافي:

إن أي نظام في أي بلد يرتبط بعوامل سياسية واقتصادية وجغرافية وغيرها، تؤثر في فعالية التنظيم السياسي والإداري ودوره في عملية صنع السياسة العامة وتنفيذها منها البناء الدستوري في البلد، هل هو نظام رئاسي أو برلماني، وطبيعة العلاقة بين الجهاز الإداري والجهاز السياسي. والطبيعة الجغرافية للدولة إذا كانت ذات مساحة كبيرة أو صغيرة، أو إذا كانت ذات

¹ كمال القصير، «الحسم مع الاستخبارات يعيد رسم خارطة صناعة القرار بالجزائر»، مركز الجزيرة للدراسات، 18-09-2015، ص 04. تم تصفح الموقع يوم: 30-05-2020، على الساعة: 14:44. <http://bit.ly/1TH63T>

² ماهر قنديل، «الجزائر: التأسيس لجمهورية ثانية أم إعادة إنتاج النظام السياسي؟»، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2016، ص 4-5.

³ موقع الجزيرة، «السعيد بوتفليقة... شقيق الرئيس ومستشاره»، تم التصفح يوم: 20-09-2020، على الساعة: 14:50. <https://www.aljazeera.net>

الفصل الثاني ————— واقع علاقة السياسي بالإداري في صنع السياسة العامة في الجزائر

كثافة سكانية عالية أو قليلة، كل ذلك يؤثر في دور وفاعلية التنظيم السياسي والتنظيم الإداري في السياسة العامة للدولة¹.

تقع الجزائر في شمال القارة الإفريقية، وهي مطلة عن البحر الأبيض المتوسط من جهتها الشمالية، يحدها من شرقها دولة تونس ومن جنوبها مالي والنيجر. في حين تقع المغرب وجمهورية صحراء الغربية بالإضافة إلى موريتانيا من جهتها الغربية، هذا وتقع الجزائر في مركز المغرب العربي بين جناحيه الشرقي الغربي، وتتوغل في عمق الصحراء وهذا راجع بحكم الجوار الجغرافي وطول الحدود الجغرافية، ولكون موقع الجزائر مطل على البحر الأبيض المتوسط، فإنه يعد المدخل البحري لمن يريد الوصول لتركيا، ومصر، والعديد من الدول الأوروبية أو الإفريقية أو الآسيوية.

تبلغ مساحة الجزائر **2.381.741 كلم²**، وهي اكبر البلدان العربية والإفريقية من حيث المساحة. هذا وتزداد أهمية موقعها الجغرافي في دراسات السياسة العامة والعلاقات الدولية لكونها البوابة الرئيسية نحو إفريقيا وأوروبا، بالإضافة إلى صعوبة مراقبة الحدود التي تشهد العديد من الممارسات غير الشرعية على غرار الهجرة وتجارة الأسلحة والإرهاب وهذا ما يعترض أمنها واستقرارها الداخلي. فالعامل الجغرافي يعتبر عاملا رئيسيا في إستراتيجية أي دولة في تسير سياستها الداخلية أي سياساتها العامة، وهذا نظرا إلى الدور الذي يمكن أن يلعبه، فقد يكون فاعلا ايجابيا أو سلبيا².

ثالثا: مدخل اقتصادي:

إن اقتصاد الجزائر كغيره من اقتصاديات الدول الأخرى لديه نقاط قوة كما لديه نقاط ضعف. فعلى رغم غنى الجزائر بالثروات من نفط وغاز ومعادن وغيرها. إلا أن اكبر نقطة ضعف يعاني منها اقتصادها كونه اقتصاد ريعي يعتمد بدرجة أولى عن المحروقات. فمند الاستقلال مر اقتصاد الجزائر بعدة مراحل سعيًا وراء تحقيق التنمية. فكان النظام وحده يقوم بعملية صنع وتنفيذ السياسة العامة وذلك وفق ما يراه هو الأنسب للدولة³.

¹ إسماء علاء الدين نوري، أسماء عباس حرج، «عمليات صنع السياسات العامة في النظم الإدارية المركزية واللامركزية:

دراسة مقارنة»، مجلة الجامعة العراقية، العدد 3، المجلد 33، السنة 2015، ص 518.

² احمد بوديسه، «الثابت والمتغير في السياسة الخارجية الجزائرية اتجاه المحيط الإقليمي»، مذكرة ماستر في السياسة الخارجية، (جامعة احمد بوقره . بومرداس، 2015 - 2014)، ص ص 22 - 23.

³ Mustafa M'kideche; *l'Algérie entre l'économie de rente et économie émergente*, Alger : éd dahleb, 2000, p.36.

وطوال فترة حكمه، عين الرئيس السابق بوتفليقة "22 حكومة" بمعدل حكومة كل أقل من عام، كان فيها أحمد اويحيى أكثر رؤسائها، أنفقت خلالها حكومته "600 مليار دولار"، تلاه عبد المالك سلال، أنفقت حكومته في تلك الفترة "103 مليارات دولار". ففي سنة 2009، أصدر رئيس الوزراء الأسبق أحمد اويحيى "قانون مالية تكميلي" (موازنة عامة تكميلية)، سن فيه قاعدة الاستثمار "49/51"، التي تسببت في عزوف كثير من الشركات الأجنبية عن الاستثمار في الجزائر، وأعطت الحق في المقابل لكبار المسؤولين في الدولة للسيطرة على القطاعات الحيوية الاقتصادية. كما أصدرت حكومة عبد المالك سلال سنة 2013 قراراً بجعل القرض الائتماني طريقة وحيدة لتسوية عمليات التجارة الخارجية، ما أدى إلى خسائر سنوية للخزينة العمومية قدرت بـ "30 مليار دولار"¹.

ورغم ذلك وبغية الاستجابة لتطلعات الجزائريين والمتمثلة في رفع المستوى المعيشي والتشغيل والأمن الاقتصادي قامت الجزائر بمجموعة من المخططات التنموية، كان أهمها تلك المشاريع التي تجسدت من خلال برنامج التنمية الخماسي (2010 - 2014)، والبرنامج الخماسي (2015 - 2019)، وكذلك السياسات المصاحبة لهذا البرنامج والتي تعكس محاولة واضحة من طرف الدولة لإنعاش النمو في جميع المجالات وتحقيق التنمية المستدامة². فقد اتخذت هذه الإجراءات لتثبيت الاقتصاد الوطني وقد نجحت نسبياً في تحقيق التوازنات النقدية. لكن ذلك النجاح لم يتم كما كان متوقع منه. فزاد تراكم الخسائر المالية للمؤسسات العمومية ثقل ميزانية الدولة وبالتالي اثر على وضعية الاقتصادية والاجتماعية العامة³.

إضافة إلى ذلك، تحولت الثروة النفطية والغازية في الجزائر من نعمة إلى نقمة، فهي تشكل ثلثي الدخل الوطني، و95% من الصادرات، مما جعل البلاد تدفع ثمناً باهظاً جراء تهاوي

¹ يونس بورنان، «اقتصاد الجزائر.. تركة ما بعد بوتفليقة»، العين الإخبارية، 22-02-2020. تم تصفح الموقع يوم:

<https://al-ain.com>

2020/09/21. على الساعة: 13:29.

² برنامج التنمية الخماسي (2010-2014)، بيان اجتماع مجلس الوزراء، عقد يوم الاثنين، 24 ماي 2010، في الموقع، تم

<http://algerianembassy-saudi.com>

تصفح الموقع يوم: 2020/07/27. على الساعة: 20:00

³ بغداد كربالي، «نظرة عامة على تحولات الاقتصاد في الجزائر»، مجلة العلوم الإنسانية، محمد خيضر، بسكرة، العدد 08،

جانفي 2005 ص ص 10-11.

أسعار النفط 2014، كما أدى الفساد الذي استشرى في مفاصل الدولة المختلفة إلى تفاقم الوضعين الاقتصادي والاجتماعي¹.

لم يتحول الاقتصاد الجزائري خلال فترة حكم بوتفليقة للبلاد إلى اقتصاد منتج كما تعهد، وبقي رهينة إنتاج وأسعار النفط، ولجأت معها الحكومات المتعاقبة لتكريس سياسة الاستيراد، إذ وصل معدل فاتورة الاستيراد خلال عقدين "50 مليار دولار"، ولم تتجاوز معها صادرات البلاد خارج النفط "1 مليار دولار". كما لم تستفد البلاد من عودة الجزائر إلى الساحة الدولية بعد سنوات العزلة خلال فترة التسعينيات، ولم ينتج عن ذلك تدفق الاستثمارات الأجنبية، ولم تتعد معها قيمتها المباشرة سنوياً "500 مليون دولار"².

ومع بداية سنة 2019، عاش الجزائريون حراكاً شعبياً ضمن أزمة سياسية أثرت سلباً على اقتصاد البلاد، وزادت من عمق أزمتها المالية مثلما بين بعض الخبراء الاقتصاديين. وحسب آخر توقعات صندوق النقد الدولي، تسير الجزائر نحو أزمة اقتصادية حقيقية، ومن المتوقع أن تتراجع نسبة النمو إلى 1.8 % في 2020. ويرون أن إفراط الجزائر في الاعتماد على التمويل غير التقليدي باستمرار طباعة النقود، يجعلها تتجه مباشرة نحو أزمة مالية، خصوصاً عقب طبع ما يعادل 40 مليار دولار من العملة المحلية في 2018، مع توقع فقدان الدينار نحو 25% من قيمته خلال نهاية 2020. كما يعتقدون أن الجزائر تواجه معضلتين: الأولى عجز الميزانية، والثانية تآكل احتياطي النقد الأجنبي الذي تراجع من 200 مليار دولار في 2014 إلى 70 مليار دولار في 2019، وهذا ما يوضح اختيار الحكومة السابقة لطباعة النقود، الذي تترتب عليه مشكلات اقتصادية كثيرة، في مقدمتها التضخم³.

ويحذر خبراء الاقتصاد من خطورة التركة الاقتصادية الثقيلة التي ستتسلمها السلطة الجديدة في الجزائر وأثرها على السياسة العامة، وأن البلاد تنتظرها تحديات اقتصادية كبيرة ومعقدة، في ظل الإختلالات المتفاقمة في الاقتصاد المحلي، مشيراً إلى أنه مهما كان شكل الحكومة

¹ يونس بورنان، المرجع السابق.

² المرجع نفسه.

³ محمد العربي سلحاني، «في الجزائر.. أزمة سياسية قد تجر أخرى اقتصادية»، TRT عربي، 2019-06-24، تم تصفح

<https://www.trtarabi.com>

الموقع يوم: 2020-09-21، على الساعة: 14:37.

الفصل الثاني ————— واقع علاقة السياسي بالإداري في صنع السياسة العامة في الجزائر

المقبلة، فإنها ستتسلم قنبلة موقوتة نتيجة تقلص مخزون النقد الأجنبي وارتفاع مؤشرات التضخم¹.

وعليه في نهاية المطب نستنتج أن الموقع الجغرافي والوضع السياسي والاقتصادي لديهم دور كبير في توجيه السياسات العامة للبلاد. فقد كانت الجزائر تقدم سياسات محتشمة، لا ترضي المواطن بل لا ترقى في بعض الأحيان لأن تكون سياسات عامة، وعليه فإن جميع هذه العوامل تؤثر في توجيه السياسات العامة للبلاد.

المطلب الثاني : التنظيم الإداري في الجزائر.

تعتبر الإدارة العامة مجموعة الأجهزة والهيئات القائمة في إطار السلطة التنفيذية في مختلف مستوياتها، أي مجموعة الأشخاص المعنوية العامة وتنظيماتها المختلفة. جاءت لإشباع الاحتياجات العامة للجمهور والمواطنين. ومن هنا كان لابد من تنظيم إداري، فجاء هذا التنظيم على مستويين: المستوى الأول فني وتقني ويتمثل في المركزية، والثاني يتمثل في اللامركزية كصورة لتوزيع النشاط الإداري بين مختلف الأجهزة والهيئات الإدارية بالدولة. والتنظيم الإداري في الجزائر يرتكز على أسس عامة، أولها الأساس القانوني والمتمثل في فكرة الشخصية المعنوية، وثانيا الأساس الفني أو التقني، والمتمثل في أساليب التنظيم الإداري²، وهما المركزية واللامركزية الإدارية، وذلك تكريسا لمبدأ الديمقراطية وهو ما سنتناوله في هذا المطلب:

أولاً: المركزية الإدارية في الجزائر.

بعد الاستقلال تميزت الإدارة المركزية في الجزائر بالطابع السياسي والدستوري. وأهم الهيئات المركزية الإدارية فيها تتمثل في رئيس الجمهورية، ورئيس الحكومة، والوزارات، والهيئات الاستشارية المركزية:

1- رئيس الجمهورية واختصاصاته الإدارية:

بناء على الدستور الجزائري فإن رئيس الجمهورية هو رئيس الوزراء، وبهذه الصفة يمارس عدة وظائف إدارية هامة، ويتصرف في بعض الدوائر المرتبطة مباشرة برئاسة الجمهورية³، فهو أهم

¹ سلحاني، المرجع السابق.

² محمد الصغير بعلي، القانون الإداري - التنظيم الإداري - النشاط الإداري. الجزائر: دار العلوم، 2002، ص ص 31- 32.

³ ناصر لباد، التنظيم الإداري. الجزائر: منشورات دحلب، 1999، ص 69.

عضو في الهيئة المركزية. هذا ويضلع رئيس الجمهورية بقيادة السلطة التنفيذية وتعتبر السلطة السامية للإدارة¹. وتتمثل اختصاصاته الإدارية في:
أولاً: سلطة التعيين والعزل.

إن موقع رئيس الجمهورية في أعلى الهرم الإداري يخول له صلاحية تعيين بعض المسؤولين السامين في الدولة، ولقد أقر التعديل الدستوري لسنة 2016 سلطة رئيس الجمهورية في التعيين والعزل في الوظائف المدنية والسياسية والدبلوماسية والعسكرية والقضائية، دون أن تشاركه أو تنازعه في هذه السلطة أية جهة أخرى، كما لا يقيد الدستور في هذا المجال بموافقة البرلمان، كما هو حال الرئيس الأمريكي بشأن بعض الوظائف الهامة، وبما أن رئيس الجمهورية يتمتع بسلطة التعيين، فله في المقابل سلطة العزل التي تتم وفق طريقة التعيين نفسها وفي كل الأحوال يتم ذلك بواسطة مراسيم رئاسية²، والملاحظ أن ممارسة هذه الوظيفة يطال كل من:

- تعيين سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج وينهي مهامهم، وبتسليم أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب وأوراق إنهاء مهامهم. إذن فرئيس الجمهورية يقوم بتعيين المبعوثين والدبلوماسيين لدى الدول التي تربطها بالدولة الجزائرية روابط دبلوماسية³.

- يعين الموظفين المدنيين والعسكريين في الدولة ويعزلهم، حيث يعين رئيس الجمهورية الوظائف المدنية ومنها: أعضاء في المجلس الدستوري، وثلاث أعضاء مجلس الأمة، كما يعين 15 عضو في المجلس الإسلامي الأعلى، ورئيس مجلس المحاسبة⁴.

- تعيين الوزير الأول والوزراء وعزلهم: لقد خول التعديل الدستوري 2016، لرئيس الجمهورية السلطة التقديرية في تعيين الوزير الأول وإنهاء مهامه، وذلك تطبيقاً للقاعدة القائلة "من يملك التعيين، يملك العزل"، إضافة إلى ذلك فإن المؤسس الدستوري قد كرس هيمنة رئيس الجمهورية بمناسبة تعيين أعضاء الحكومة، حيث لم يمنح الوزير الأول اختصاص إعداد قائمة الوزراء وإنما

¹ بعلي، القانون الإداري والتنظيم الإداري. مرجع سابق، ص ص 87-88.

² بوقفة عبد الله، الوجيز في القانون الدستوري (الدستور الجزائري، نشأة فقها تشريعاً). ط 4، الجزائر: دار الهدى، 2010، ص 65.

³ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري. ط2، الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2007، ص 192.

⁴ جمال محمد الصغير، «العلاقة القانونية بين رئيس الجمهورية والحكومة في ظل دستور 23 فبراير 1989»، مذكرة ماجستير، (كلية الحقوق، الجزائر، 2001)، ص 17.

الفصل الثاني ————— واقع علاقة السياسي بالإداري في صنع السياسة العامة في الجزائر

أكد ممارسة هذا الاختصاص من طرف رئيس الجمهورية، وبهذا أضحى الرئيس ينفرد بهذا الاختصاص ابتداء ، ولا شك أن ذلك سيترتب عنه إضعاف مركز الوزير الأول في مواجهة الطاقم الحكومي، الأمر الذي يؤدي إلى ارتباط كل أعضاء الحكومة برئيس الجمهورية لا بالوزير الأول الذي يقتصر دوره على تنسيق عمل أعضاء الحكومة¹.

- كما يعين رئيس الجمهورية كل من: (رئيس الدولة، الأمين العام للحكومة، محافظ بنك الجزائر، القضاة، مسؤولي أجهزة الأمن، الولاية، وكذلك التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء). فالملاحظ أن الرئيس يمثل بسلطة التعيين مركزا مرسوما في قمة هرم السلطة التنفيذية².

حرص الرئيس السابق بوتفليقة حتى استقالته في 2019، على جمع كل صلاحيات التعيين والترقية في يده أين كان التعيين في أعلى مناصب المسؤولية في الدولة، يتم عبر قرارات للرئيس شخصيا. لكن لم تكن له علاقات واسعة داخل أجهزة نظام الحكم، فقد انحصرت علاقاته في ثلاث أصناف من المسؤولين، الصنف الأول كان عدد قليل جدا من رجال الدولة من الذين جمعتهم به علاقات شخصية في الماضي، وكانت هذه فئة تمثل أقلية داخل أجهزة الدولة. الفئة الثانية كانت مجموعة كبيرة من مناضلي حزب جبهة التحرير الوطني، الذين شغلوا مناصب في الدولة، الفئة الأخيرة كانت مجموعة من أبناء ولاية تلمسان من أمثال حميد تمار والإطارات السابقين المعزولين من مناصب المسؤولية أو من الذين غادروا المناصب عن قناعة، أو المطرودين منها، التي كان أحد أبرز وجوهها الوزير السابق الطيب بلعيز، وعدد من خريجي الجامعات والخبراء من أبناء ولاية تلمسان المقربين من الرئيس السابق³.

ثانيا: السلطة التنظيمية.

تعرف السلطة التنظيمية بأنها السلطة التي تمارسها بعض السلطات الإدارية، والتي تتمثل في إصدار قواعد قانونية عامة ومجردة في شكل مراسم وقرارات. يمارس رئيس الجمهورية هذه

¹ فاتح خلاف، عزيزة شبري، «سلطات رئيس الجمهورية في الظروف العادية طبقا للتعديل الدستوري لسنة 2016»، مجلة

أبحاث قانونية وسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق جيجل، العدد 2، ص 118.

² زينب عبد اللاوي، «توزيع السلطة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في ظل دستور 1996». (مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، 2004)، ص 154.

³ محمد مرابط، من الأرشيف السري الجزائري.. قصة "الإحلال المتدرج" كيف كان التعيين في المناصب المهمة في عهد

بوتفليقة، الجزائرية للأخبار، 16-03-2020، تم تصفح الموقع يوم: 21-09-2020، على الساعة: 16:58.

السلطة في المسائل غير المخصصة للقانون، بموجب التوقيع على المراسيم الرئاسية. حيث أن السلطة التنظيمية للرئيس هي الاختصاص الأساسي للسلطة التنفيذية التي من مهامها اتخاذ الإجراءات التنفيذية والإلزامية بالنسبة للإدارة والمواطنين. فالميدان التنظيمي يبدو واسعا ويسمح للرئيس بالتدخل في كل مكان وفي أي وقت¹.

ولقد استمرار التفوق الرئاسي في دستور 2016، حيث تعد التنظيمات المستقلة حكرا على رئيس الجمهورية، دون أن يشاركه فيها الوزير الأول، فيتضح أن رئيس الجمهورية يحتكر سلطتي التشريع والتنظيم على السواء، خاصة وأن مجال هذا الأخير غير محدد، إذ يجد نفسه يتمتع بسلطات مستقلة وواسعة وغير مقيدة في المجالات غير المحددة للقانون، وهي كثيرة ومتنوعة، الأمر الذي يعزز مكانته في السلطة التنفيذية خصوصا وبين السلطتين التشريعية والقضائية على وجه العموم². وهذا ما يفسر بقاء الرئيس السابق بوتقليقة في الحكم لمدة تقارب عشرين سنة.

2- الوزير الأول واختصاصاته الإدارية:

يقوم النظام الدستوري الحالي على ازدواجية الهيئة التنفيذية، فإلى جانب رئيس الجمهورية هنالك الوزير الأول يتولى مهامه ويستمد سلطته من الدستور. وتكون اختصاصاته حصرية لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يفوض غيره للقيام بها، وتنتهي مهام الوزير الأول بحالة الإقالة أو الاستقالة أو وفاة³. وتمثل اختصاصاته في:

أ- التعيين في الوظائف العليا: يتمتع الوزير الأول في إطار ممارسته لاختصاصاته المقررة دستوريا، بحق تعيين طائفة من موظفي الدولة المصنفين فئة الوظائف العليا في الدولة. غير أن المشرع الدستوري وضع قيودا على هذا الحق، تتمثل في عدم إمكانية التعيين في بعض الوظائف السامية التي تدخل ضمن اختصاصات رئيس الجمهورية. وتقاديا لإمكانية تداخل اختصاصات كل من الوزير الأول ورئيس الجمهورية في مجال التعيين في الوظائف المدنية، فقد حدد المرسوم الرئاسي رقم 99-240 مجموعة من الوظائف التي تخضع للتعيين فيها بموجب مرسوم تنفيذي صادر عن الوزير الأول. وعليه فإن التعيين في الوظائف العليا من جانب الوزير الأول محكوم بالحصول على الموافقة المسبقة لرئيس الجمهورية.

¹ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري. ط4، الجزائر: دار المجدد للنشر والتوزيع، 2010، ص 69-70.

² خلاف، مرجع سابق، ص 115.

³ لباد، الوجيز في القانون الإداري. مرجع سابق، ص 74.

الفصل الثاني ————— واقع علاقة السياسي بالإداري في صنع السياسة العامة في الجزائر

ب- تسيير المصالح الإدارية العمومية وتنظيمها: تخضع أغلب الإدارات العمومية لسلطة ومراقبة الوزير الأول، فهو الذي يتولى تنظيم المصالح المركزية للوزارات، ومصالح رئاسة الحكومة، ومصالح إدارة الولاية، وفي كل الأحوال يتولى مهمة التعيين في الوظائف العليا لهذه المصالح¹.

وهذا يظهر جليا في الواقع، ففي تاريخ 11 مارس 2019 قرر الوزير الأول السابق نور الدين بدوي، وقف كل إجراءات التنصيب أو التحويل أو إنهاء المهام في قطاعات الوظيف العمومي، وبالأخص في الوظائف السامية، وشدد على وقف وإلغاء كافة التعيينات التي جرت بعد هذا التاريخ، وهو يوم استقالة الوزير الأول السابق أحمد اويحيى. وقالت مصادر مطلعة إن نور الدين بدوي قد أعطى تعليمات لأعضاء الحكومة بتعليق كل اقتراح تعيين أو إنهاء مهام في وظيفة أو منصب سامي تمت بعد ، وكذا إلغاء كل عملية تنصيب للإطارات بعد هذا التاريخ. ويرجع هذا القرار إلى تسجيل عدة تجاوزات أعقبتها شكاوى من عدة إطارات، بشأن تعرضهم للتعسف من طرف مسؤولين وحتى وزراء، من خلال عزلهم من مناصب المسؤولية وتنصيب من يخلفهم².

3- الوزارة وصلاحياتها الإدارية:

تعتبر أصدق صورة للسلطة الإدارية المركزية، فالوزارة بصفة عامة تعتبر أهم الأقسام الإدارية وأكثر انتشارا لما تتميز به من تركيز السلطة، بحيث تختص بعمل إداري بحت، وعلى رأسها الوزير الذي يعد الموظف الأعلى رتبة في الهرم التسلسلي. ويعين الوزير من طرف رئيس الجمهورية بناء على اقتراح من الوزير الأول بموجب مرسوم رئاسي وتنتهى مهامه بنفس الطريقة، ومن بين التسميات التي يعرفها النظام السياسي فيما يخص هذا المنصب إما وزير دولة أو وزير منتدب أو كاتب دولة³.

إن لكل وزير في قطاع معين صلاحيات إدارية مختلفة عن وزير آخر في قطاع آخر، يتم تحديد صلاحيات كل وزير بموجب مرسوم تنفيذي صادر عن رئيس الحكومة. ونجد الوزير له

¹ عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري. الجزائر: دار الخلدونية، 2010، ص 140.

² موقع العربية.نت، «الجزائر: لا تعيين ولا إقالة بالمناصب العليا وبأثر رجعي»، 26-03-2019. تم التصفح يوم: 21-09-2020، على الساعة: 18:40. <https://www.alarabiya.net>

³ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري. مرجع سابق، ص 93.

سلطة تنظيمية لأنه يساهم في تنفيذ وتطبيق المراسيم القانونية بموجب قراراته التنظيمية التي يصدرها، وتنتشر في نشرة رسمية للوزارة. ويمارس السلطة الرئاسية على جميع الموظفين العاملين بالوزارة. إضافة إلى سلطة التعيين بالنسبة لمستخدمي الإدارة المركزية للوزارة، ويمارس الوزير أيضا رقابته أو الوصاية الإدارية على مختلف مؤسسات الإدارة العامة والعاملة في قطاع وزارته. وان كان الهيكل التنظيمي لكل وزارة يختلف باختلاف القطاع سواء ضيق أو متسع¹.

4- المؤسسات الوطنية الاستشارية:

تعد المؤسسات الوطنية الاستشارية، خلية من خلايا الإدارة المركزية (كرئاسة الجمهورية والحكومة) التي تعمل في مختلف الميادين والمجالات سواء كانت على الصعيد الاجتماعي، أو الاقتصادي أو الثقافي، وهي هيئات وطنية عليا مادامت تابعة للإدارة المركزية. من بين هذه الهيئات نجد:

- المجلس الإسلامي الأعلى (المادة 171 من الدستور).
- المجلس الأعلى للأمن (المادة 173 من الدستور).
- المجلس الأعلى للشباب (مرسوم رئاسي رقم 95 - 256).
- المجلس الأعلى للتربية (مرسوم رئاسي رقم 96 - 101).
- المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي (مرسوم رئاسي رقم 93 - 225).
- المجلس الأعلى للمرأة (المرسوم التنفيذي رقم 97 - 98).

هذه المؤسسات تنوعت وتعددت وتكيفت تبعا للتطورات السياسية التي عرفتتها الجزائر منذ الاستقلال، ولعل الغاية من إنشاء وخلق مثل هذه المؤسسات، هي ترشيد العمل الإداري وتوجيهه وكذا تقويمه².

ثانيا: اللامركزية الإدارية في الجزائر.

1- الوالي وصلاحياته الإدارية:

يعتبر الوالي سلطة إدارية وسلطة سياسية في نفس الوقت، حيث أنه ممثل الدولة ومندوب الحكومة والممثل المباشر والوحيد لكل الوزراء في نطاق الحدود الإدارية للولاية التي يتولاها، ويتم تعيينه بواسطة مرسوم رئاسي من رئيس الجمهورية. ويستعمل وسيلة القرار الإداري وسلطة

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري والتنظيم الإداري. مرجع سابق، ص 90-92.

² بعلي، القانون الإداري والتنظيم الإداري. مرجع سابق، ص 97.

الضبط لتحقيق النظام العام، فهو مندوب الحكومة على مستوى الولاية، وبالتالي منصب الوالي له مركز قانوني أساسي في التنظيم الإداري اللامركزي¹.

يتمتع الوالي بالازدواج الوظيفي فهو يحوز على اختصاصات بصفته ممثلاً للولاية وهيئة التنفيذ، كما يمارس اختصاصات أخرى بصفته ممثلاً للدولة.

بصفته ممثلاً للولاية يمارس الوالي صلاحيات تتمثل في:

- يحضر كافة الموضوعات والمسائل التي ستعرض على المجلس الشعبي الولائي، وذلك بمعاونة أعضاء المجلس التنفيذي ومكتب الولاية. ويجهز الملفات والمستندات والتقارير الإعلامية .

- يحضر ويشارك في اجتماعات المجلس الشعبي الولائي ويكون له حق التكلم ولكن لا يشترك في التصويت. وينفذ قرارات المجلس الشعبي الولائي التي يتخذها بعد المداولة وخاصة الميزانية. - يمثل الولاية أمام القضاء، ويتعاقد باسم الولاية، فيوقع العقود والصفقات التي وافق عليها المجلس الشعبي الولائي.

- يعتبر الوالي الرئيس الإداري للعاملين الذين يخضعون لسلطته التأديبية².

صلاحيات الوالي المستندة إليه باعتباره ممثلاً للدولة في إقليم الولاية، تجسد صورة حقيقة لعدم التركيز الإداري، وتتمثل أهم الاختصاصات فيما يلي:

- يتمتع الوالي بالعديد من سلطات الضبط الإداري (الشرطة الإدارية) كما نص قانون الإجراءات الجزائية أيضا بجملة من القيود.

- عدم علمه أن السلطة القضائية قد أخطرت بوقوع جريمة، ففي هذه الحالة فإن سلطة الوالي مقيدة من حيث الزمان ذلك أنه يجب على الوالي أن يبلغ وكيل الجمهورية خلال مدة أقصاها 48 ساعة متخلية بذلك عن جميع إجراءات السلطة القضائية المختصة³.

2- رئيس الدائرة وصلاحياته الإدارية:

إذا كان الوالي في التنظيم الإداري الجزائري كما تقدم معنا سابقا يمارس اختصاصات متعددة، سواء باعتباره ممثلاً للدولة أو جهة تنفيذية. فإن هذه الأعباء الكبيرة الملقاة على عاتقه تفرض

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري. مرجع سابق، ص 84.

² صالح فؤاد، القانون الإداري الجزائري. الجزائر: دار الكتاب اللبناني ومكتبة المدرسة للنشر والتوزيع، 1983، ص 279.

³ شويح عثمان، «دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية»، مذكرة ماجستير، (تخصص: القانون العام، كلية الحقوق

والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010-2011)، ص 37.

الفصل الثاني ————— واقع علاقة السياسي بالإداري في صنع السياسة العامة في الجزائر

تخصيص أعوان له، يكلفون تحت إشرافه وسلطته بالقيام ببعض الأعمال الإدارية وهؤلاء هم رؤساء الدوائر. فرئيس الدائرة منصب من المناصب العليا في الإدارة المحلية، يتولى الإشراف على الدائرة وهي جزء من إدارة الولاية لا تتمتع بالاستقلالية ولا بالشخصية المعنوية. تتلخص مهمته في مساعدة الوالي في وظيفته ممثلاً للدولة.

يتمتع رئيس الدائرة بمجموعة من الصلاحيات المخولة له قانونياً، وتتمثل في مساعدة الوالي في تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وتنفيذ قرارات الحكومة والمجلس الشعبي الولائي وقرارات مجلس الولاية. بالإضافة إلى حفظ النظام العام والأمن العمومي، وتشجيع المبادرات الفردية والجماعية للبلديات التي ينشطها، والتي تكون موجهة إلى إنشاء الوسائل والهيكل التي من شأنها تلبية الاحتياجات الأولوية للمواطنين وتنفيذ التنمية المحلية¹.

3- الأمين العام للبلدية وصلاحياته الإدارية:

لقد أحال المشرع الجزائري طريقة وشروط تعيين الأمين العام للتنظيم وهذا ما جاءت به المادة 127 من القانون 11/10، تاركاً إبهاماً واضحاً في نص المادة.

لقد خول المشرع للأمين العام عدة صلاحيات ومهام للقيام بها، ومن أبرز المهام الأساسية التي يضطلع بها الأمين العام في التسيير الإداري للإدارة البلدية هي ضمان أمانة جلسات المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الرئيس، وقد بينت المادة 29 من قانون البلدية مهام الأمين العام حيث جاء بنصها "يتولى الأمين تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي". ويتلقى بالتفويض بالإمضاء من رئيس المجلس الشعبي البلدي، قصد الإمضاء على كافة الوثائق المتعلقة بالتسيير الإداري والتقني للبلدية باستثناء القرارات².

المطلب الثالث: التنظيم السياسي الجزائري.

إن التحول الديمقراطي إلى التعددية الحزبية، نتج عنها تنظيم سياسي جديد وذلك بإدخال العديد من التعديلات الدستورية كان آخرها سنة 2016، بحيث جاءت بتغيرات جوهرية مست وبشكل خاص المؤسسات الرسمية ودورها ووظيفتها في الدولة. ولقد أعطى هذا الدستور أهمية كبيرة لمبدأ الفصل بين السلطات حيث تم إلغاء وحدة القيادة السياسية للدولة، ودعم أسس الديمقراطية مع تقليل من السيطرة المطلقة للرئاسة على صياغة السياسة العامة للدولة وهذا

¹ نعيمة ذيابية، النظام القانوني للدائرة في الجزائر. الإسكندرية: مكتبة الوفاء القانونية للنشر، 2017، ص ص 179-180.

² عبد الكريم ماروك، الميسر في شرح قانون البلدية الجزائري. عنابة: الوسام العربي للنشر والتوزيع، 2013، ص 58.

باستحداث منصب رئيس الحكومة والاستعانة به في رسم السياسات وتنظيمها مع توسيع دور البرلمان في الرقابة.

أولاً: الاختصاصات السياسية لرئيس الجمهورية.

1- رئاسة مجلس الوزراء: المقصود بمجلس الوزراء حسب المعيار التشكيلي هو ذلك المجلس الذي يضم الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية، أما المعيار الموضوعي فهو ذلك الاجتماع الذي يضم رئيس الجمهورية والوزراء لدراسة أمر سياسي، فرئاسة مجلس الوزراء من طرف رئيس الجمهورية ليست شكلية بل يتدخل كوضع وتحديد جدول الأعمال وكذا توجيه أعمال المجلس ككل. فيمكن لرئيس الدولة أن يحول هذا المجلس إلى هيئة تسجيل لقراراته ولرغباته¹. كما أن أعضاء مجلس الوزراء هم تابعين لرئيس الجمهورية، ويتجلى ذلك خاصة في التعيين والعزل طبقاً للمادة 93 من دستور 2016².

2- إبرام المعاهدات الدولية: الدولة الجزائرية كأى دولة ذات سيادة. من حيث ما تقيم به مع أعضاء المجتمع الدولي من علاقات دولية، عن طريق عقد المعاهدات التي تنشئ حقوقاً والتزامات بين الدولة المتعاقدة. بحيث تمر المعاهدة بإجراءات قانونية قبل أن تحظى بموافقة برلمانية، ويعتبر أساسي لها في الجريدة الرسمية للدولة، وإبرام المعاهدات الدولية في الجزائر تمر بمرحلة المفاوضات، ثم التوقيع، ثم المصادقة، والتصديق. أما المفاوضات فتتخصص في السلطة التنفيذية عادة، يباشرها رئيس الدولة نفسه أو يفوض غيره للقيام بها. ويعقب ذلك التوقيع على المعاهدة، حيث أن المعاهدة لا تكتسب مبدئياً قوة تنفيذية إلا بعد التصديق عليها. وبعدها يأتي التصديق في المعاهدة والذي هو اختصاص يخص رئيس الجمهورية مقترناً شرطياً بالموافقة الصريحة للبرلمان³.

3- الاستفتاء الشعبي: لقد نصت الدساتير الجزائرية ما عدا دستور 1963 على استفتاء القضايا ذات الأهمية الوطنية. والصيغة التي جاءت بها عبارة "القضايا ذات الأهمية الوطنية" ليس فيها تحديد للمواضيع التي تندرج تحت إطارها. وبالتالي تكون لرئيس الجمهورية السلطة التقديرية

¹ بوقفة عبد الله، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة). الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2002، ص 201.

² حميد محديد، «التشريع بالأوامر في دستور 2016 حق دستوري أصيل لرئيس الجمهورية»، مجلة المعارف، السنة 11، العدد 21، ديسمبر 2016، ص 25.

³ بوقفة عبد الله، الوجيز في القانون الدستوري (الدستور الجزائري، نشأة فقهاها تشريعاً). مرجع سابق، ص 80.

الواسعة في تحديد هذه القضايا، إن عدم تحديد قائمة المواضيع التي لا تدخل ضمن تقنية الاستفتاء، يجعله أداة في يد رئيس الجمهورية يستعملها كلما شاء وحسب التغيرات السياسية التي تقدم مصالحة، فيصبح الاستفتاء شخصي وليس شعبي وينحصر دوره في إضفاء صفة المشروعية على أعمال السلطة¹.

وهذا ما تجسد فعلا من خلال استفتاء الأغلبية البرلمانية على مشروع تعديل الدستور في الجزائر، وتمت الموافقة عليه يوم 7 فيفري 2016. وكان المثير للجدل في هذا التعديل متمثلا في عدم احترام المادة 174 من الدستور، وهي تنص على وجوب موافقة الأغلبية البرلمانية في مرحلة أولى، ثم الحصول على الأغلبية الشعبية في مرحلة ثانية، من خلال تنظيم استفتاء شعبي في مدة لا تتجاوز خمسين يوما بعد إجراء الاستفتاء البرلماني، ولتقادي الإحراج تم الاستتجاد بالمادة 176، التي تنص على إمكان إصدار الرئيس القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة من دون عرضه على الاستفتاء الشعبي، في حال إحراز ثلاثة أرباع أصوات أعضاء البرلمان².

ثانيا: الاختصاصات السياسية لوزير الأول.

إن التعديل الدستوري 2008، ردم الهوة بين النص الدستوري والممارسة السياسية وحقق التطابق بينهما. وبذلك اختفى اسم (رئيس الحكومة) وتم تعويضه بوظيفة الوزير الأول فأضحت المادة 77 في الفقرة الخامسة تنص على ما يلي: (يعين رئيس الجمهورية الوزير الأول وينهي مهامه). وأكثر من ذلك أضاف المشرع فقرتان جديدتان لهذه المادة حيث أصبح للحكومة اجتماعات ليس للوزير الأول صلاحية دستورية لرئاستها إلا بتفويض حر من رئيس الجمهورية. كما منح المشرع لرئيس الجمهورية إمكانية تعيين نائب أو عدة نواب للوزير الأول بغرض مساعدة الوزير الأول في ممارسة وظائفه بما يعني أن هذا الأخير أضحى من دون سلطة حقيقية مع إبقاء مسؤوليته أمام كل من رئيس الجمهورية والمجلس الشعبي الوطني³.

تعتبر المسؤولية السياسية للوزير الأول مسؤولية مضاعفة أي أن الوزير الأول مسؤول أمام رئيس الجمهورية بالدرجة الأولى باعتباره صاحب سلطة التعيين و إنهاء المهام، كما أنه مسؤول

¹ ديدان، مرجع سلبق، ص 155.

² قنديل، مرجع سابق، ص 7.

³ صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري من الاستقلال إلى اليوم الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2010، ص 231.

الفصل الثاني ————— واقع علاقة السياسي بالإداري في صنع السياسة العامة في الجزائر

أمام البرلمان بالدرجة الثانية، خاصة في حالة التعايش، وطبقا لطبيعة النظام النيابي المختلط في الجزائر، فالوزير الأول مسؤول أمام رئيس الجمهورية لأنه هو من يعينه ومن ينهي مهامه بالإضافة إلى أن البرنامج السياسي المطبق هو برنامج رئيس الجمهورية، فيصبح من اليسير على هذا الأخير أن يضحى بالوزير الأول في حال فشله في تنفيذ مخطط عمله المجسد لبرنامج الرئيس وفي هذا غطاء حقيقي للسلطة المباشرة التي يمارسها رئيس الجمهورية، وكذلك تحمل لعبء المسؤولية السياسية على برنامج ليس ببرنامجه وهذا أمام البرلمان¹.

1- توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة: يعتبر الوزير الأول هو محورها، فيقوم بالإشراف على رسم السياسة العامة للحكومة وعلى سياسة وزارته، فهو يقدم على الوزراء ما يمكنه من القبض على زمام الأمور في الحكومة، وفرض سلطته على بقية الوزراء ورقابتهم، ويحدد صلاحيات ومجال كل وزير في الطاقم الحكومي، كما يتولى تنظيم الإدارة المركزية لكل وزارة، كما انه يقوم بتقسيم العمل بين الوزراء، ويضبطه حفاظا على التنسيق المستمر بين الوزراء. وهو مؤهل بحل كل الخلافات التي يمكن أن تنشأ بين أعضاء الحكومة أثناء ممارسة صلاحياتهم².

2- عرض مخطط عمل الحكومة على البرلمان: الذي يعتبر بمثابة اختبار حقيقي تمر به الحكومة قبل قيامها بممارسة السلطة، وذلك انه بمجرد تعيين الوزير الأول وطاقمه الحكومي يتولى هذا الأخير إعداد مخطط عمله وعرضه تواليا على غرفتي البرلمان، وهو الأمر الذي قرره المادة 94 من التعديل الدستوري 2016، بقولها: "يقم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني.... يقدم الوزير الأول عرضا حول مخطط عمله لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني..."³.

3- يرأس اجتماع الحكومة: وذلك بتفويض من رئيس الجمهورية⁴. غير أن تغيير عبارة مخطط عمل لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية بعبارة مخطط عمل الحكومة في التعديل الدستوري

¹ عيسى طيبي، «المسؤولية السياسية للوزير الأول في الجزائر: حسب التعديل الدستوري لسنة 2016»، مجلة جيل الأبحاث

القانونية المعمقة، العدد 30، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عاشور زيان الجلفة الجزائر، ص 67.

² خديجة حروس، "ثنائية السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري"، مذكرة ماستر، (جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، تخصص تنظيمات سياسية وإدارية، 2012-2013)، ص 52.

³ قدور ظريف، «اثر العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال عرض مخطط العمل الحكومي على البرلمان»،

مجلة أبحاث قانونية وسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين سطيف، العدد 7، 2018، ص 12.

⁴ حروس، مرجع سابق، ص 53.

2016، يمكن أن تفضي إلى عودة ثنائية السلطة التنفيذية، كما أبقى على المسؤولية السياسية للوزير الأول أمام البرلمان متمثلاً ذلك في الرقابتين السابقة واللاحقة لمباشرة الحكومة لمهامها وكذا ترك الأدوات التقليدية للرقابة البعدية من سؤال واستجواب وتحقيق، وهو ما يجعل الوزير الأول في وضع غريب وضعيف قل نظيره في الأنظمة الدستورية الديمقراطية، يناقض تماماً القاعدة الدستورية القاضية بأنه، حيثما توجد سلطة، توجد مسؤولية¹.

4- المبادرة بمشاريع قوانين: أنط الدستور الجزائري بصريح النص حق المبادرة لكل من الوزير الأول والبرلمان، حيث تعتبر ممارسة الحكومة لحق المبادرة بالقانون من خلال الوزير الأول، لا تصطدم بأية قيود موضوعية تحد منها باستثناء تلك القيود الشكلية التي يمكنها تجاوزها دون أي عناء. وتتولى الحكومة من خلال دوائرها الوزارية المختصة مهمة إعداد مشروع تمهيدي للقانون المراد تقديمه للبرلمان، ليعرض بعدها على مجلس الحكومة، وقبل عرض المشروع التمهيدي للقانون على مجلس الوزراء يتم اخذ رأي مجلس الدولة حوله².

ثالثاً: البرلمان (المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة).

قد أصبح البرلمان في الجزائر بعد صدور دستور سنة 1996، ولأول مرة في تاريخ الدساتير الجزائرية، يتألف من مجلسين عوضاً عن نظام المجلس الواحد فيما سبق³.

1- المجلس الشعبي الوطني:

يتكون المجلس الشعبي الوطني حالياً من 462 عضواً بموجب الأمر رقم 01-12 المؤرخ في 13 فيفري 2012 الذي يحدد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها. يتم اختيار النواب عن طريق الاقتراع العام السري والمباشر، وذلك بعد توفر الشروط في المترشح التي نصت عليها المادة 5 من قانون الانتخابات. و يتم تقديم قائمة المترشحين إما تحت مظلة حزب سياسي أو كتحالف أو كقائمة مترشحين أحرار شريطة أن يدعمها على الأقل 400 توقيع من ناخبي الدائرة الانتخابية المعنية. وتجرى الانتخابات في ظرف 3 أشهر السابقة لانقضاء المدة النيابية الجارية. وينتخب رئيس المجلس من أول جلسة تأسيسية مباشرة.

¹ طيبي، مرجع سابق، ص 66.

² عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري ل 29 نوفمبر 1996. الجزائر: دار الخلدونية

للنشر والتوزيع، 2007، ص 25.

³ مرجع نفسه، ص 27.

كما ينتخب المجلس مكتبه ويشكل لجانته، أما رئيس المجلس الشعبي الوطني ليطم انتخابه بعد كل تجديد لتشكيلة المجلس¹.

2- مجلس الأمة:

تأسس مجلس الأمة بموجب أحكام دستورية بتاريخ 28 نوفمبر 1996، والذي يحتوي على 182 مادة من بينها 52 مادة تتعلق بمجلس الأمة. يمثل مجلس الأمة الغرفة العليا للبرلمان الجزائري ويتشكل من 144 عضواً، يتم انتخاب ثلثي أعضائه عن طريقة الاقتراع العام غير المباشر والسري من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية بعدد عضوين من كل ولاية، ويعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من بين الشخصيات، والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية².

لقد تبلورت ادوار وصلاحيات السلطة التشريعية، عبر مراحل مختلفة من التاريخ، وتحدت أساس في ممارسة التشريع وتمثيل المواطنين، ولعب دور الوسيط بينهم وبين الحكومة، وممارسة الرقابة على أعمال الحكومة بواسطة مجموعة من الآليات، وعلى أساس ارتباط البرلمان برسم السياسة العامة، فقد ظهر دور الرقابة أكثر تعبيراً وأوضح تفسيراً لحقيقة البرلمان، مهاماً وأعمالاً من دور التشريع ذلك أن الواقع يشير إلى أن أغلبية القوانين تعدها السلطة التنفيذية وتعرضها على السلطة التشريعية كإجراء دستوري لكسب الشرعية من هيئة يفترض أنها تملك التمثيل والتفويض الشعبيين³.

ويركز الباحث فليب نرتن - Philip Norton في دراسة له بعنوان "طبيعة الرقابة البرلمانية" على الجانب الرقابي باعتباره يترجم إرادة هذه المؤسسة، ولذلك يرفض النظر إلى البرلمان على أنه هيئة لتشريع القوانين، ويرى أن البرلمانات "مؤسسات موجهة من قبل الدستور لإعطاء موافقتها لإجراءات السياسة العامة التنفيذية"⁴.

وهذا ما يتجسد فعلياً في عمل البرلمان الجزائري بعد مصادقته على مخطط عمل الحكومة ووضع هذا المخطط حيز التنفيذ من طرف الوزير الأول، ولتمكين البرلمان من المراقبة على

¹ فوزي صديق، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي. الجزائر: ديوان للمطبوعات الجامعية، 2006، ص 226.

² سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر. الجزائر: دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، 2009، ص 44.

³ عبد الحق بن سعدي، «دور السلطة التشريعية في صناعة السياسة العامة من خلال آليات الرقابة البرلمانية في كل من الجزائر والمغرب»، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 11، جوان 2017، ص 222.

⁴ Philip Norton; *la nature du contrôle parlementaire, pouvoir*, N134, 2010, P, 7.

أعمال الحكومة وتقييم نتائج هذا العمل طيلة سنة كاملة، نصت المادة 84 المعدلة في 2008، على انه: "تقدم الحكومة سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة..." من خلال هذه المادة يتمكن المجلس الشعبي الوطني من ممارسة سلطته الرقابية على أعمال الحكومة، إلا أن الواقع اثبت وجود نقص في تطبيق هذه الرقابة وذلك من خلال امتناع عدة حكومات عن تقديم بيان السياسة العامة، وهو ما جعل المشرع الجزائري يتدارك هذا النقص من خلال المادة 98 من تعديل 2016، على انه: "يجب على الحكومة أن تقدم سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة..."، وعليه فقد أسندت سلطة الرقابة على بيان السياسة العامة إلى غرفتي البرلمان، دون منح فعالية الرقابة للغرفة العليا، وبذلك بقيت سلطة الرقابة الفعلية التي تؤدي إلى المسؤولية السياسية لحكومة مقتصرة على الغرفة السفلى فقط¹.

رابعاً: المجلس الشعبي الولائي.

المجلس الشعبي الولائي هو جهاز مداولة، ويعتبر الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية والصورة الحقيقية التي بموجبها يمارس سكان الإقليم حقهم في تسيير شؤونهم، والتعبير عن مطالبهم وطموحاتهم الأساسية. يتألف المجلس الشعبي الولائي من مجموعة منتخبين يتم اختيارهم من قبل سكان الولاية، من بين مجموعة من المرشحين من قبل الأحزاب أو المترشحين الأحرار، وعليه فإن عدد أعضاء المجلس يكون حسب التعداد السكاني².

اختصاصات المجلس الشعبي الولائي: حتى يتمكن المجلس الشعبي الولائي من تحقيق المهمة التي أنشئ من أجلها، يتدخل في بعض الاختصاصات التابعة للدولة، وذلك بالمساهمة في تنفيذ النشاطات المقررة في إصدار السياسات العامة. بحيث يمكنه اقتراح قائمة المشاريع قصد تسجيلها في البرامج القطاعية العمومية سنويا. ويمارس هذه الصلاحيات ويجسدها على أرض الواقع عن طريق التداول في كل القضايا التي تهم الولاية التي ترفع إليه بناء على اقتراح 3/1 أعضاءه أو رئيسه أو الوالي.

¹ زينب عبد اللاوي، «رقابة البرلمان على بيان السياسة العامة للحكومة على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016»، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 07، العدد 10، جانفي 2020، ص 596.

² محمد صغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية. عناية : منشورات جامعة باجي مختار، ب ت ن، ص ص 149.

خامسا: المجلس الشعبي البلدي.

يعتبر الجهاز المنتخب الذي يمثل الإدارة الرئيسية للبلدية، كما يعتبر أقدر الأجهزة على التعبير عن المطالب المحلية. ويعتبر هذا الأخير أحد هيئات البلدية وهو بمثابة هيئة مداولة، يتشكل من مجموعة منتخبيين يتم اختيارهم من قبل سكان البلدية بموجب أسلوب الاقتراع العام السري والمباشر، وذلك لمدة 5 سنوات. ويختلف عدد أعضائه بحسب التعداد السكاني للبلدية¹. يمارس المجلس الشعبي البلدي اختصاصاته المخولة له بموجب التداول ويأخذ المجلس بأسلوب الإدارة الديمقراطية الحديثة، إذ أن قراراته لا تتخذ إلا بعد البحث والاستقصاء وجمع البيانات والتداول في الأمر ولا مجال للعمل الفردي².

صلاحيات المجلس الشعبي البلدي: مكنه المشرع الجزائري من اختصاصات واسعة ومتنوعة، تتجلى في مجالات: التهيئة والتنمية، وفي مجال التعمير والهياكل القاعدية، والتجهيز في مجال الاجتماعي، وفي مجال النظافة والصحة وطرق البلدية. إضافة إلى صلاحيات تقليدية منصوص عليها في القانون المتعلق بالبلدية وهي: (مناقشة ميزانية البلدية والمصادقة عليها، مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي على مسك وتعيين سجل الأملاك العقارية وسجل جرد الأملاك المنقولة، المصادقة على محضر مناقصة الصفقة العمومية، إجراء وبصفة دورية التدابير اللازمة من أجل الأملاك البلدية المنتجة للمداخل وجعلها أكثر مردودية)³.

سادسا: رئيس المجلس الشعبي البلدي.

نظرا لحساسية المنصب يعتبر رئيس المجلس الشعبي أهم هيئة في تسيير البلدية، كونه يعتبر حلقة وصل بين المجلس الشعبي البلدي والولاية من جهة، والمسؤول الأول للبلدية ويمثل الهيئة التنفيذية بها من جهة أخرى. ويتم تعيينه من القائمة التي نالت أغلبية المقاعد بحيث يقوم أعضاء القائمة، بتعيين عضو منهم رئيس للمجلس للمدة الانتخابية 5 سنوات، وبعد تعيينه يقوم الرئيس بتشكيل هيئة تنفيذية وذلك بتعيينه لعدد من النواب له⁴.

¹ حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة. عناية: ديوان المطبوعات الجامعية، 1982، ص 73.

² محمد صغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية. عناية: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2014، ص ص 78 - 79.

³ سعيد بوعلي، القانون الإداري. ط2، الجزائر: دار بلقيس للنشر، 2016، ص ص 99 - 100.

⁴ بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية. مرجع سابق، ص ص 127 - 128.

صلاحياته: إن مجمل الاختصاصات التي يمارسها رئيس المجلس الشعبي البلدي تسيير في اتجاهين أساسيين، ففي الاتجاه الأول يمارس اختصاصاته بصفته ممثلاً للدولة، وفي الاتجاه الآخر يمارسها بصفته ممثلاً للبلدية.

أ- باعتباره ممثلاً للدولة يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بمجموعة كبيرة من الصلاحيات والمهام التي تدور في مجال الضبط القضائي، حيث يتمتع بصفة ضابط الشرطة القضائية، ومجال الضبط الإداري كما يقوم بتحقيق إشراف الوالي بـ:

- تبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية.

- السهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية.

- السهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية والوقائية والتدخل في مجال الإسعاف، كما يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار احترام حقوق وحريات المواطنين¹.

ب- باعتباره ممثلاً للبلدية: من خلال التمثيل، حيث يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية وكل التظاهرات الرسمية. ومن خلال رئاسة المجلس، فهو يتولى إدارة اجتماعات وأشغال المجلس الشعبي البلدي من حيث التحضير للدورات، والدعوة للانعقاد ورئاسة الجلسات، وإدارة أموال البلدية والمحافظة عليها².

في خلاصة المبحث نقول أن الجزائر أخذت بالجمع بين نظام المركزية واللامركزية. وذلك نظراً لتشعب واجبات الدولة الجزائرية، وازدياد عدد سكانها، واتساع إقليمها وظهور المرافق العامة بمختلف أنواعها، حيث يبرز التنظيم الإداري وسائل وطرق توزيع نشاط الإدارة وظيفتها التنفيذية بين مختلف أجهزة وهيئات الدولة. وقد تبنى المشرع الجزائري العديد من الإصلاحات التي برزت مع الترسنة القانونية الحديثة من خلال التعديلات والتي مست أهم القوانين المتعلقة بالتنظيم الإداري بالجزائر. أما بخصوص التنظيم السياسي، نستطيع القول أن رئيس الجمهورية في النظام الجزائري يحتل مكانة عليا تضعه في مركز هام في البلاد. حيث تمنحه النصوص الدستورية قائمة واسعة من السلطات السياسية الهامة التي تكرس تفوقه على السلطات الأخرى، وبغرض تمكنه من التفوق خصه الدستور بسلطة التنظيم السياسي والإداري.

¹ إبراهيم داود، «علاقة عدم التركيز بالإدارة المركزية»، أطروحة دكتوراه، (تخصص: قانون عام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر)، ص 157.

² محمد صغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية. عناية: دار العلوم للنشر والتوزيع، (ب. س. ن)، ص ص 92_93.

ولأن عملية صنع السياسات العامة في التنظيم الإداري والسياسي تتحدد من خلال معرفة ادوار المؤسسات، والقوى المكونة للنظام السياسي والإداري وخاصة الرسمية منها، وهي نتاج أداء تلك المؤسسات. فإن طبيعة عملية صنع السياسة العامة وتنفيذها، تجعل التكرار والازدواجية في اختصاصات وصلاحيات الأجهزة الإدارية وتلاقي غموض بين الجهازين السياسي والإداري، حيث أن لكل واحد منهما مسؤولياته ومهامه وقد تتداخل في أكثر الأحيان هذه المهمات والمسؤوليات. هذا يعني أن الجهاز الإداري جزء من اختصاص الحكومة وليس كل اختصاصها، وهذا يبرز ارتباط الجهاز الإداري بالجهاز السياسي ووجود علاقة بين أعضائهم.

المبحث الثاني: الإداري والفاعلين في المؤسسات الرسمية في الجزائر.

إن السياسة العامة هي مخرج أساسي للحكومة وهي في الوقت نفسه مدخل للجهاز الإداري داخل النظام السياسي¹. فنجاح الدولة أو فشلها في حل مشكلات المواطنين وتوفير الخدمات الأساسية لا بد وأن يرتبط بدور الجهاز الإداري كونه تنظيماً إدارياً عاماً، يستخدم موارد المجتمع لتحقيق التنمية. فالبيروقراطية* موجودة في جميع المجتمعات المتقدمة و النامية ولكن دور الجهاز الإداري في عمليات صنع السياسة العامة يختلف من دولة إلى أخرى حسب طبيعة النظام السياسي القائم وكيفية التفاعل بين السياسي والإداري في عمليات صنع السياسة العامة وماهية نوعية العلاقة بينهم².

سنعرض في هذا المبحث إلى أبعاد العلاقة بين السياسيين والإداريين بعد التحول الديمقراطي الذي عرفته الجزائر والانتقال إلى التعددية الحزبية، وهذا بالتطرق إلى مضمون العلاقة مع الأخذ بعين الاعتبار طبيعة التشكيلة السياسية والنسق التركيبي للدولة من خلال علاقة الإداريين بالفاعلين في المؤسسات الرسمية في الجزائر في إدارة شؤون الدولة وصنع السياسات العامة. وذلك وفق ثلاث مطالب:

المطلب الأول: علاقة الإداري بالمشرعين.

¹ احمد رشيد، نظم الحكم والإدارة المحلية "المفاهيم العلمية وحالات دراسية". القاهرة: دار المعارف، 1997، ص 25.

* **البيروقراطية**: نموذج من البناء التنظيمي يتسم بالعقلانية، والبعد عن الشخصية واللائحية والهرمية يتم انتشاره للقيام بمهام إدارية كبيرة الحجم. للاطلاع أكثر على الموضوع يوجد في كتاب أسس السياسة المقارنة للمؤلف كينيث نيوتن ص 219.

² عباد طاهر بن إسماعيل، « دور البيروقراطية في صنع السياسة العامة في ليبيا»، مجلة آفاق الاقتصادية، جامعة بنغازي، 2018، ص3.

المطلب الثالث: علاقة الإداري بالتنفيذيين السياسيين.

المطلب الثالث: علاقة الإداري برجال القضاء.

المطلب الأول: علاقة الإداري بالمشرعين.

رقابة المشرعين على أعضاء الجهاز الإداري:

تشكل الرقابة على أعمال الجهاز الإداري إحدى أهم النقاط التي تبرز اتصال الإداريين بعمل المشرعين، والمظهر الأول والأهم من مظاهر الرقابة الخارجية على الإداريين، والتي هي في نفس الوقت رقابة سياسية على أعمال التنفيذيين السياسيين. بحيث يكون الاهتمام بمراقبة كيفية تنفيذ السياسة العامة التي تقررها ومدى التنفيذ السليم للقواعد العامة للدولة، وهذا يُظهر لا محالة الارتباط بين وضع السياسة وتنفيذها¹. حيث تمارس الرقابة على رجال الإدارة وتسمى الرقابة السياسية ويتولاها البرلمان عن طريق توجيه الأسئلة والاستجابات وطرح الثقة بالوزارة أو الوزير كما يتم إجراء التحقيق بواسطة لجان معينة².

لكن في الواقع الجزائري وخاصة خلال الفترة محل الدراسة، فإنه رغم الأزمات والفضائح التي شهدتها البلاد، ومثال ذلك: قضية ملفات سوناطراك، وإضرابات الأساتذة، الطريق السيار شرق غرب... الخ. إلا أنه لم تشكل هذه اللجان وإن شكلت فهو لمجرد السكوت عن القضايا المراد عدم معرفة حقائقها، فتشكل اللجان ويتوقف دورها عند هذا المرحلة، أما فيما يخص لجنة التحقيق حول ندرة بعض المواد الغذائية ذات الاستهلاك الواسع في السوق الوطنية، والتي وافق المجلس على إنشائها في جلسته المنعقدة في 20 أفريل 2011، حول ما يسمى بأحداث "الزيت والسكر" التي عرفت بعض المدن الجزائرية خلال جانفي 2011، فإن نتائجها لم تظهر رغم تسليم التقرير النهائي الذي تم إعداده إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني³.

وإن كان تصميم السياسة يغلب عليه الطابع السياسي فإن عملية التنفيذ يغلب عليها الطابع الإداري، وهو ما يميز أن هناك أسباب كثيرة تبرز اتصال أعضاء الجهاز الإداري بالسلطة التشريعية لعل أهمها:

¹ عبد الحميد بن عيشة، «العلاقة بين السياسة والإدارة العامة في الجزائر»، أطروحة دكتوراه، (جامعة الجزائر، كلية الحقوق بن عكنون، 2010 - 2011)، ص 222.

² نعمان احمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية. ط2، عمان: دار الثقافة، 2011، ص 190.

³ عبلة بركات، «دور المؤسسة التشريعية في ترشيد السياسة العامة في الجزائر»، مذكرة ماستر، (العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص إدارة وحكامه محلية، جامعة المسيلة، 2012-2013)، ص 74.

1- مساهمة الإداريين بشكل أو بآخر في اقتراح السياسات التي تناقشها السلطة التشريعية، نظرا لما يتصفون به من خبرات توافرت من الممارسة العملية ولدت لديهم نظرة أعمق فيما يتصل بوسائل التنفيذ، دون أن ننسى مصادر المعلومات والإمكانيات التي يمتلكها الجهاز الإداري، وهو ما يفسر الدور الفعال للإداريين في إقرار السياسة العامة أو مشاركتهم في اقتراح سياسات معينة ومشاريع قوانين على الهيئة التشريعية، ما يؤدي إلى رغبتهم في إنجاح التنفيذ والارتقاء بالإنجاز إلى أعلى مستوياته. أما في حالة عدم الأخذ بعين الاعتبار بإمكانات التنفيذ فذلك يؤدي إلى عجز تلك السياسات.

2- إن المشرعين يقومون بدور هام وهو الرقابة، حيث تعد هذه الرقابة البرلمانية رقابة سياسية على أعمال الجهاز التنفيذي، حيث تحتوي على سلطة تقصي الحقائق على تلك الأعمال التنفيذية الإدارية الصادرة عن الأجهزة الحكومية ومدى مشروعية التنفيذ وبهذه الصفة تقوم بمراقبة كيفية تنفيذ الإداريين على أرض الواقع للسياسة العامة التي تقرها.

3- متابعة التزام الإداريين بالعمل في إطار السياسة العامة للدولة، وبذلك تساهم السلطة التشريعية في متابعة الأداء الصحيح والمشروع للجهاز الإداري.

4- متابعة القيادات الإدارية ومسائلتهم عن مدى تحقيق أهداف السياسة العامة الموضوعية، وبذلك تعد الرقابة البرلمانية وسيلة سياسية للرقابة على أعمال الوزراء باعتبارهم رجال الإدارة والمنفذين لسياسة العامة، لهذا كان من الطبيعي أن يخضعوا للرقابة السياسية من طرف نواب الشعب، مادام البرلمان سلطة رقابة سياسية تراقب تصرفات وأعمال الجهاز الحكومي¹.

إن الإصلاحات السياسية التي عرفت الجزائر وتجسدت في تغيير النظام السياسي بعد فصل الحزب عن الدولة، وإعادة تنظيم السلطات بناء على مبدأ الفصل بين السلطات والأخذ بعين الاعتبار التوجه الجديد نحو التعددية الحزبية، مس أعضاء السلطة التشريعية باعتبارها إحدى السلطات العامة في الدولة والتي هي عنصر من عناصر البيئة السياسية التي يعمل فيها الإداريين، والتي أثرت بطريقة أو بأخرى على عملهم وكانت بينهما علاقات متبادلة، فالمشروعون يملكون سلطة التشريع والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية التابع لها الإداريين، وفي المقابل يتدخل المسؤولون الإداريون تشكيل القوانين وتنفيذها، ومن خلال هذا الدور يقومون بتوجيه

¹ بن عيشة، مرجع سابق، ص 226.

السياسة العامة، إلى جانب التدخل في اختيار النواب وتوجيه الانتخابات وتحديد نتائجها، وحتى توجيه عمل السلطة التشريعية¹.

نظرا للمركز القانوني الذي يحتله الجهاز الإداري الجزائري وسط المؤسسات الأخرى، يلعب الإداريين دورا فعالا في عملية رسم وصنع السياسة العامة في الجزائر، حيث أسندت لهم مهمة تنفيذ وتطبيق السياسة العامة. ولقد عرف مجال تدخل الإداريين في العملية السياسية تطورا ملحوظا بفعل التطور الحاصل في مجال القانون واللائحة، فبعدما كان مجال اللائحة مقيدا بالقانون محل التنفيذ الذي يعد مجاله مطلقا، أضحت مفتوحا وهذا ما اعتنقه المشرع الدستوري بدءا من دستور 1976. بحيث يقتصر المشرع على وضع القواعد والمبادئ العامة للمجالات الأساسية للدولة، بينما يعود كل ما هو غير مخصص له لمجال اللائحة أو التنظيم الذي يتولى تأطيره كما يضع التفاصيل ويسد النقائص والثغرات الموجودة فيه عند قيامه بتنفيذه في الميدان². وعليه فإن تأثير الإداري في العملية السياسية نابع من كون معظم تشريعات السياسة العامة هي تشريعات عامة، لا يمكن تطبيقها بفاعلية إلا إذا ما قام المسؤولون الإداريون بوضع اللوائح التفصيلية لها، بالشكل الذي يجعل من تطبيق السياسة العامة قائم بالأساس على تفسيرات وتأويلات هؤلاء المسؤولين ودرجة حماسهم لتطبيقها³.

ونتيجة لذلك فإن الإداريين يتخذون قرارات لها آثار سياسية هامة، بصورة تجعلها عملية صعبة بالنسبة للمجتمعات الصناعية، التي تدير شؤونها اليومية في المسائل العامة دون أن تعطي الجهاز الإداري والموظفين دورا كبيرا في صنع السياسات العامة. وبالإضافة إلى ذلك فإن الأجهزة الإدارية تمثل مصدرا أساسيا لمقترحات التشريعات (السياسات) في الأنظمة السياسية مثل: الولايات المتحدة وبريطانيا وكثير من الدول النامية التي تعتمد على خبراء الإدارة بدرجة كبيرة⁴.

لقد ترسخت مظاهر الرقابة البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري منذ وضع النصوص الدستورية الأولى التي عرفت البلاد والتي تضمنت بعض مظاهر هذه الرقابة، إلا أن انتقال

¹ نواف كنعان، «الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة»، مجلة دراسات، العدد 2، عمان، 1995، ص 761.

² ضميري، مرجع سابق، ص 103.

³ الموند، السياسة المقارنة في وقتنا الحاضر. مرجع سابق، ص 281.

⁴ مصطفى الحسين، تحليل السياسات العامة. جامعة اليرموك الأردنية: المركز العربي للدراسات السياسية، ص 231-

النظام الجزائري من الأحادية الحزبية إلى التعددية الحزبية وخاصة بعد دخول أحزاب المعارضة البرلمان، ثم انتقال هذا الأخير من نظام الغرفة الواحدة إلى نظام الغرفتين، شكلا عاملان أساسيان من شأنهما تغيير إطار ومضمون الرقابة البرلمانية على الحكومة. فالرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة الجزائرية في النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان، حددت لها وسائل يرتب استعمالها أية مسؤولية سياسية، وهي لا تستعمل إلا من طرف أعضاء المجلس الشعبي الوطني من دون أعضاء مجلس الأمة، وتقرر في مناسبتين وبثلاثة إجراءات مختلفة أولها: عند مناقشة برنامج الحكومة وعرضه للمصادقة، والثاني: عند تقديم البيان السنوي للسياسة العامة للحكومة حيث يمكن للنواب إيداع ملتمس الرقابة يترتب عليه استقالة الحكومة في حالة التصويت بأغلبية ثلثي النواب وفي المقابل ذلك وفي الإجراء الثالث: يمكن للوزير الأول عقب عرض بيان السياسة العامة للحكومة طلب التصويت بالثقة لصالح الحكومة وإذا رفض النواب يقدم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية¹.

إن عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط العمل الحكومي ينجم عنه تحريك مسؤولية الحكومة السياسية التي تؤدي بالوزراء إلى فقدانهم للمناصب التي عينوا فيها، حيث أن هذا الرفض يستهدف المناصب الإدارية والسياسية في آن واحد ويسعى لإفقاد الوزراء مناصبهم ليس بسبب عدم ملائمة مخطط العمل لتطلعات الناخبين، بل لعدم رضا النواب على الوزير الأول والتشكيلة الحكومية التي جاء بها، ومن ثم فإن النظرة الأولى للنواب تنصب حول نوعية التشكيلة الوزارية التي جاء بها رئيس الجمهورية دون تولي مخطط العمل الحكومي أهمية كبيرة بحكم أن هذا المخطط ما هو إلا إطار لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، وبالتالي لا يعقل أن يكون السبب المباشر لإسقاط الحكومة هو النقائص الموجودة في المخطط، ما دام انه باق حتى ولو تم معاقبة الحكومة، حيث عين عبد المجيد تبون كوزير أول في 24 ماي 2017، ليقال بعد شهرين من ذلك².

أما رقابة أعضاء مجلس الأمة على أعمال الإداريين على غرار الصلاحيات التشريعية المخولة لمجلس الأمة والتي لا تعطيه الحق في اقتراح مشاريع القوانين ولا تودع لدي مشاريع القوانين مثل المجلس الشعبي الوطني، وإن كانت له صلاحية مناقشتها دون صلاحية التعديل

¹ كنعان، مرجع سابق، ص 764.

² ظريف، مرجع سابق، ص ص 17- 18 .

إلا في إطار الجنة المتساوية الأعضاء، كانت عملية الرقابة على الجهاز التنفيذي التي يمارسها مجلس الأمة ضيقة جدا تشمل الحالات التي لا تؤدي إلى قيام المسؤولية السياسية للحكومة والتي تتمثل في مناقشة برنامج الحكومة أو الاستجواب أو الأسئلة الشفهية والكتابية دون أن تشمل وسائل الرقابة التي تؤدي إلى إقرار المسؤولية السياسية للحكومة من خلال ملتصق الرقابة الذي يختص به المجلس الشعبي الوطني فقط¹. وهذا ما يعطي دور الإداريين استمرارية مقارنة بالمشرعين والمنفذين السياسيين. وبما أن قضايا ومواضيع السياسات تتسم بطبيعة فنية ومعقدة فان الرقابة المباشرة من قبل الإداريين تصبح مسألة في غاية الأهمية، ومع غياب الوقت والمعلومات فان السلطة التشريعية درجت على تفويض سلطات واسعة للإداريين فيما يعرف بالسلطة التقديرية والتي تعني أحيانا صنع القوانين بصورة رسمية، وهي عملية صنع سياسات في مستوى من المستويات. وهذا ما يجعل الإدارة الحكومية جهاز دائم في معظم الأنظمة السياسية، والسلطة التشريعية والجهاز التنفيذي هي أجهزة متغيرة بصورة مستمرة حتى في الأنظمة التي لا تقوم على أساس النظام الديمقراطي².

لقد كرس المشرع الدستوري ضعف البرلمان وهذا بوضع صعوبات قانونية فقد أعطى للحكومة حق تقديم مشروع القانون الذي يمر بمراحل سهلة قبل إصداره وعلى العكس فإن المبادرة بالنسبة للبرلمان سماها المشرع الدستوري بمقترح قانون ووضع أمامها عدة حواجز في مسارها ما يجعلها صعبة إن لم نقل مستحيلة وأكد هذه الصعوبات القانون العضوي نفسه، كما أن صلاحيات التشريع بأوامر المسندة لرئيس الجمهورية ساهمت في هذا الضعف، كذلك بالنسبة لمجلس الأمة، وهذا ما يعرقل في سير عملية تنفيذ السياسة العامة للدولة، فالمتتبع لواقع البرلمان في الجزائر، يجد انه من الصعب عليه رفض تلك الأوامر، فهي من جهة تكون قد دخلت حيز التنفيذ قبل عرضها على البرلمان، ومن جهة ثانية لم يحدث عبر التجارب البرلمانية المتعاقبة في الجزائر، أن رفض المجلس الشعبي الوطني أمرا من الأوامر التشريعية³.

من المفيد هنا تمييز بين صانعي السياسات، المنفذين الأساسيين والمعاونين، يملك منفذين السياسات الأساسيين حقا وسلطة دستورية للعمل، أما منفذين السياسات المعاونين كالإداريين فيجب عليهم الحصول على السلطة بالعمل من الجهات الأساسية غالبا لذلك فهم يعتمدون أو

¹ بن عيشة، مرجع سابق، ص 227.

² نيوتن كنيث، مرجع سابق، ص 192.

³ خرباشي، مرجع سابق، ص 29.

الفصل الثاني ————— واقع علاقة السياسي بالإداري في صنع السياسة العامة في الجزائر
على الأقل مسيطر عليهم بواسطة الجهات الأساسية¹. وهذا بالطبع لا ينفي حقيقة أن بعض
الذين لديهم السلطة القانونية للتشريع وصنع السياسات ربما يكونوا تحت سيطرة وتأثير آخرين
كرؤساء أحزاب وجماعات الضغط².

وفي الوقت نفسه، يعتبر الإداريون ذات قوة كامنة ومعادية للديمقراطية. وتشتهر بكونها غير
فاعلة، ومتصلبة، ومثقلة بالقيود، وتسيطر عليها السرية. وتتسم بالتسلط وانعدام المرونة،
وللإداريين أيضا مصالحهم الخاصة التي يمكن أن تتناقض مع مصالح السياسيين وجمهور
الشعب، ولذا فمن المهم أن تكون الأجهزة الإدارية خاضعة لسيطرة النواب المنتخبين الذين
يكونون بدورهم مسؤولين أمام الشعب. لكن هل يسيطر المنفذون السياسيون على الإداريين؟

المطلب الثاني: علاقة الإداري بالتنفيذيين السياسيين.

إن الاختلاف في صنع السياسة العامة وبين تنفيذها لا يعني وجود الفصل التام بين السلطة
الإدارية والسلطة السياسية فالعلاقة بين الطرفين قائمة إلا أنها تختلف من نظام سياسي إلى
آخر، مستندة إلى درجة التطور التي بلغت تلك النظم والظروف السياسية والاجتماعية والثقافية
المحيطة بالسلطة السياسية والإدارية على حد سواء³.

وبالرغم من هذا الاختلاف إلا أن جوهر العلاقة بين الطرفين، يفترض وجود الأسبقية الزمنية
لعملية اتخاذ القرار على عنصر التنفيذ، فالتنفيذ يلي وضع السياسة العامة وتحديد الهدف المراد
الوصول إليه، إلى جانب ذلك فإن سلطة اتخاذ القرار تختلف مهامها عن سلطة التنفيذ،
فالإداريون فنيون مهمتهم تنفيذ سياسة الدولة التي يرسمها السياسيون بوسائلهم وإجراءاتهم بحيث
يبقى العمل الإداري خاضعا للعمل السياسي وتابعا له⁴، وإذا كان نشاط الإدارة يخضع لنشاط
السلطة السياسية ويقل مرتبة عنه فإن عملية الإدارة تعلق على عملية التنفيذ المادي، التي تعد
كذلك خارجة عن النشاط الإداري، بالمعنى الدقيق لهذه العبارة إن عملية الإدارة تتركز في
تجهيز وسائل التنفيذ المادية ودفعها لتحقيق السياسة المطلوبة، أي أنها تنحصر في مرحلة
وسط بين تحقيق الأهداف المراد الوصول إليها والتنفيذ المادي أو النهائي لهذه الأهداف، وبهذا

¹ الحسين مصطفى، تحليل السياسات العامة. مرجع سابق، ص 234.

² نيوتن كنيث، مرجع سابق، ص 202.

³ مها عبد اللطيف، «العلاقة بين السياسة والإدارة العامة في دول العالم الثالث»، مجلة قضايا سياسية، العدد 1، بغداد،

1999، ص 141.

⁴ ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة. الإسكندرية: مطبعة صلاح الدين، ب ت ن، ص ص 26- 27.

يمكن القول أن دور هذه العملية يتركز في الإعداد للعمل التنفيذي أي الإعداد للتحقيق المادي لسياسة الدولة¹.

العلاقة العضوية بين الجهاز التنفيذي والجهاز الإداري تتمثل في عدد من النقاط :

1- إن الإداريين يتشابكون بالتنفيذيين السياسيين من الناحية العضوية تشابكا يؤدي إلى تعذر التمييز بينهما في الكثير من الحالات ويرجع ذلك إلى تمتع أعضاء الحكومة (التنفيذيون السياسيون) بعضوية الإدارة العامة، وبالتالي صعوبة تقرير متى يمثل أعضاء الحكومة السلطة السياسية ومتى يكونون رجال إدارة، فالجهاز التنفيذي في الجزائر يرتبط برئيس الجمهورية والوزير الأول ويشاركه في ذلك الوزراء الذين هم في نفس الوقت يمثلون السلطات الإدارية للدولة.

ف رئيس الجمهورية هو رئيس السلطة التنفيذية ويعتبر السلطة السامية أو العليا للإدارة العامة، يساعده في أداء وظيفته التنفيذية والإدارية أعضاء الحكومة، وبالتالي فهم يتمتعون بأزدواجية التمثيل للجهاز التنفيذي وللجهاز الإداري، فرجال الحكومة هم في نفس الوقت رجال إدارة يمارسون أعمالا إدارية كثيرة، وبالتالي فالجهاز الحكومي والجهاز الإداري من الناحية التنظيمية يشكلان جهازا واحدا في مجال الإدارة، ومن الناحية العضوية فان أعضاء الحكومة (الوزراء) حين يقومون برسم السياسة العامة للدولة فهم في نفس الوقت إداريين، فليس المقصود هنا بالجهاز الإداري السلطة التنفيذية المحددة بالقانون الدستوري والقانون الإداري، ولكن الجهاز الإداري الذي نقصده يشمل في الواقع الحكومة والإدارة معا. ومن هنا يتحقق الارتباط بين السلطة السياسية والسلطة الإدارية والذي يتمثل في الحكومة وبالتالي يستحيل التمييز بين الإداريين والتنفيذيين السياسيين².

2- إن مظاهر الارتباط العضوي بين التنفيذيين السياسيين والإداريين هو شمول السلم الإداري لكليهما، وإن كانت القيادة السياسية في المرتبة العليا عن رجال الإدارة التي يكون لها التبعية في السلم الإداري، فالقيادة السياسية وهي الفرع الأعلى في السلطة التنفيذية تختص برسم السياسة العامة، وأما رجال الإدارة بوصفهم الفرع الأدنى في السلطة التنفيذية فيعدون أداة تنفيذ لهذه السياسة.

¹ مرجع نفسه، ص ص 28- 29.

² احمد السيد عوضين حجازي، «الرقابة الذاتية للإدارة العامة على أعمالها - دراسة مقارنة»، أطروحة دكتوراه، (كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1993)، ص 52.

الفصل الثاني ————— واقع علاقة السياسي بالإداري في صنع السياسة العامة في الجزائر

3- تتضح العلاقة العضوية بينهما في مجال شغل الوظائف العامة إذا ما تعلق الأمر بالوظائف العليا والسامية للجهاز الإداري، فتعيين الأشخاص لشغل تلك الوظائف يتم عن توجهات سياسية معينة للسلطة التنفيذية، مما يجعل الاختيار يحمل في طياته بعدا سياسيا بالرغم انه يعد عملا وزاريا. فالدستور الأخير 2016، أعطى لرئيس الجهاز التنفيذي وهو الوزير الأول صلاحية التعيين في المناصب الإدارية للدولة مما يجعل إمكانية التأثير السياسي وارد في هذه التعيينات.

4- الاختصاص المزدوج الذي يمارسه الوزير في النواحي السياسية والإدارية يعد الوزير الرئيس الإداري الأعلى لوزارته ويتخذ القرارات الإدارية اللازمة لإدارة الوزارة، ومن الناحية السياسية يعد احد أعضاء الحكومة المكونة للسلطة التنفيذية.

فالوزير رجل سياسي وبهذه الصفة يمارس سلطة سياسية ويعتبر مسؤولا عنها أمام رئيس الحكومة، وهو أيضا رجل إداري يتولى إدارة الوزارة، وبهذه الصفة يمارس نشاطا إداريا واسعا فهو الممثل القانوني للدولة ويبرم العقود باسمها ويمثلها أمام القضاء وهو الأمر بالصرف، والسلطة التنظيمية والسلطة الوصائية¹.

كما أن الوزير الأول يعتبر مسؤولا عن تنفيذ السياسة الحكومية كعمل سياسي كما له في إطار مهامه في تسيير الشؤون العمومية وصلاحية تسيير مصالح الإدارة العمومية وتنظيمها لان اغلب الإدارات العمومية تخضع لسلطته ومراقبته فهو يتولى تنظيم المصالح المركزية للوزارات ومصالح رئاسة الحكومة والمصالح الإدارية للولاية إلى جانب صلاحية التعيين الممنوحة له في بعض المصالح².

العلاقة الموضوعية بين الإداري ورجال السياسة:

تتضح العلاقة الموضوعية والواقعية بين السياسيين التنفيذيين والإداريين في المشاركة الفعالة من جانب رجال الإدارة العامة في تشكيل ورسم السياسة العامة للدولة، التي تقرها السلطة التنفيذية فالاعتماد على الإداريين أكثر من ضروري في هذا الإطار نظرا لما يملكونه من الإمكانيات، وما بحوزتهم من معطيات وحقائق سياسية واقتصادية تساعد على إعداد وتنفيذ السياسة العامة، وتساهم في حل كل المشكلات التي تعترض تنفيذ السياسة العامة. وعليه فان الإداريين كثيرا ما يشاركون مع الحكومة في اقتراح وصياغة سياسات الدولة .

¹ عبد اللاوي، "رقابة البرلمان على بيان السياسة العامة للحكومة"، مرجع سابق، ص 2.

² عبد اللاوي، المرجع السابق.

هذه الصورة تظهر بوضوح في إجازة بعض النقايد البرلمانية لأعضاء السلطة التنفيذية كسياسيين في حضور جلسات البرلمان أثناء النظر في مشاريع القوانين المعروضة عليه للدراسة والمصادقة وكذلك من خلال النظر في تقارير اللجان بناء على طلب من الوزير المختص، وحضور جلسات البرلمان المختلفة كجلسة افتتاح الدورات التشريعية ومناقشة برنامج الحكومة.

وبذلك فان العمل السياسي يختص برسم السياسة العامة والعمل الإداري يختص بتنفيذ هذه السياسة ولكن مع ذلك يذهب بعض الفقهاء إلى التمييز بين العامل الإداري ذاته وعملية التنفيذ المادي للسياسات التي يحددها العمل السياسي، فذهبوا إلى اعتبار العمل الإداري هو ما يناط بتجهيز وسائل التنفيذ المادي لتتمكن أجهزة التنفيذ من القيام بدورها في تنفيذ السياسة العامة وعلى ذلك فالعمل الإداري أدنى مرتبة من العمل السياسي وهو يعلو عملية التنفيذ المادي الذي يعتبر خارج النشاط الإداري بالمعنى الدقيق¹. فالسياسة العامة التي يحددها العمل السياسي لا يمكن أن تتحقق إلا إذا توافرت لها عنصر الإدارة (العمل الإداري) الذي يرتب الطرق الواجب إتباعها والوسائل التي تساعد على تحقيق ذلك والمتمثلة في عملية التنفيذ المادي².

فرجال الإدارة يشاركون في اقتراح السياسة العامة ومشاريع القوانين على الهيئة التشريعية، وبعد إصدار القوانين يصبح الإداريون موضع اهتمام مسؤوليهم السياسيين لأنهم هم من يتولى تنفيذ القوانين، وبالتالي القيام بتوجيه السياسة العامة ورجال الإدارة من خلال الدور الذي يمارسونه في التفسير والتعامل مع جماعات الضغط الذين يعتبرون سياسيين، وكل هذا يوضح الصلة القوية بين التنفيذيين السياسيين (جهاز السياسة) والإداريين الذين يقومون بالتنفيذ، فكلاهما جزء واحد³.

بالرغم من أن القيادات الإدارية تؤدي دورا مهما في تقوية نفوذ المؤسسات الرسمية، ومع أنها ظرفية وتتشكل في ضوء المواقف والظروف المحيطة بها، إلا أن لقائدها دورا أساسيا في تحقيق نجاحها أو فشلها، فبعض قادة المنظمات أكثر فعالية من غيرهم في التعامل مع أصحاب

¹ ماجد راغب الطلو، القضاء الإداري: مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري. القاهرة: دار المطبوعات الجامعية، 1995، ص 25-30.

² احمد عبد الرحمن أبو سريع، المتغيرات السياسية و الإدارة المصرية: دراسة في البيئة السياسية وأثرها على الإدارة المصرية. القاهرة: دار النهضة العربية، 2006، ص 199.

³ عزيزة الشريف، «مبدأ الحياد الوظيفي»، مجلة العلوم الإدارية، العدد 1، السنة 1982، ص 56.

الفصل الثاني ————— واقع علاقة السياسي بالإداري في صنع السياسة العامة في الجزائر

المصالح، أو مع اللجان البرلمانية، أو في طرح الأفكار الجديدة، أو إيصال الغايات والأهداف للعاملين فيها والمتعاملين معها¹. ففي 3 سبتمبر 2012، قرر الرئيس السابق عبد العزيز بوتفليقة إبعاد الوزير الأول اويحيى من الحكومة، وهو الرئيس الإداري المركزي المختص وصاحب الصفة القانونية في ممارسة السلطة الرئاسية، والذي كان يتقاسم مع الرئيس السلطة التنفيذية لكن هذا الأخير لا يثق فيه، ويعتبره مسؤولاً عن فشل تنفيذ البرنامج الرئاسي².

إلا أن ضعف التنسيق بين القيادات الإدارية وبين العاملين أو بين الصناع السياسيين للسياسة العامة احد ابرز المعوقات التي تعترض التنفيذ الفعال للسياسات العامة، ومن ثم يكون هناك قصور واضح للعيان من قبل الإداريين في تقديم الخدمات التي تمس الصالح العام، وبالتالي الضعف في عملية التنفيذ³. أو قد يكون القصور نابع من الخلل الموجود في السياسات العامة، ففي الجزائر يعاني الإداريون من تطبيق السياسات الغامضة، مثل السياسيين الذين يأملون بتحقيق نجاحات باهرة في غياب سياسات عامة تنقصها الدقة في تحديد الأهداف والصرامة في تطبيق الاستراتيجيات المدروسة بعناية ودقة متناهية⁴.

علاقة الإداريين بالتنفيذيين السياسيين على المستوى المحلي:

يتكون النظام اللامركزي في الجزائر من الوالي باعتباره همزة وصل بين الإدارة المركزية واللامركزية، ومن المجلس الشعبي البلدي ورئيسه التي تعتبر الخلية الأساسية في اللامركزية الإقليمية بالجزائر التي تعتبر أجهزة منتخبة تمثل الإدارة الرئيسية بالبلدية، إضافة إلى المجلس الشعبي الولائي، يعتبر الوالي سلطة إدارية وسلطة سياسية في نفس الوقت. حيث أنه ممثل الدولة ومندوب الحكومة والممثل المباشر والوحيد لكل الوزراء في نطاق الحدود الإدارية للولاية التي يتولاها ويتم تعيينه بواسطة مرسوم رئاسي من رئيس الجمهورية.

ولا يوجد حالياً نص قانوني يبين ويحدد الشروط الموضوعية والمعايير التي يتم بموجبها تعيين الولاية، ذلك أن الطبيعة المزدوجة لمهمة الوالي تجعل عملية وضع قانون أساسي له من الأمور

¹ أندرسون، مرجع سابق، ص132.

² عمار بوحوش، "السلطة الرئاسية هي أم السلطات في الجزائر". المركز الديمقراطي، 20 جانفي 2014، تم التصفح يوم: 24-07-2020، على الساعة: 18:28. <https://www.ammarbouhouche.com>

³ جاسم فلاح همام، «فاعلية القيادة الإدارية في تنفيذ السياسة العامة : بحث تحليلي في مجلس محافظة بغداد»، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، العدد 98، المجلد 23، لسنة 2017، ص 139 - 140 .

⁴ عمار بوحوش، أبحاث ودراسات في السياسة والإدارة. بيروت: دار الغرب الإسلامي، 2007، ص720-721.

الفصل الثاني ————— واقع علاقة السياسي بالإداري في صنع السياسة العامة في الجزائر

المعدة¹. وعليه فان صنع السياسة هي وظيفة السياسيين المنتخبين الذين يتأسسون الأقسام والوزارات الحكومية، إلا انه يتم تنفيذ الإدارة اليومية لأعمال الحكومة من قبل مسؤولين معينين يعرفون بالإداريين أو (بالبيروقراطيين، الموظفين المدنيين، الموظفين العاملين، أو المسؤولين الدائمين)، بحيث يعمل المسؤولون المعنيون تحت إشراف قياداتهم السياسية، وهم السياسيون المنتخبون ويحاسبون أمامهم².

إذا كان الولي في التنظيم الإداري الجزائري كما تقدم معنا سابقا يمارس اختصاصات متعددة، سواء باعتباره ممثلا للدولة أو جهة تنفيذية فإن هذه الأعباء الكبيرة الملقاة على عاتقه تفرض تخصيص أعوان له يكلفون تحت إشرافه وسلطته، للقيام ببعض الأعمال الإدارية وهؤلاء هم رؤساء الدوائر والأمين العام للبلدية إذ يعين من طرف رئيس الجمهورية والوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية ورئيس البلدية، وذلك حسب عدد سكان البلديات³.

لقد خول المشرع الأمين العام عدة صلاحيات ومهام للقيام بها ومن أبرز المهام الأساسية التي يضطلع بها الأمين العام هي التسيير الإداري للإدارة البلدية هي ضمان أمانة جلسات المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الرئيس، وقد بينت المادة 29 من قانون البلدية مهام الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي⁴. وهنا تجب الإشارة أن التمييز بين الدور السياسي والدور الإداري للهيئات الإدارية والأشخاص القائمين عليها في عملية صنع السياسة العامة على المستوى المحلي، ليس بالأمر السهل لان هذه الهيئات وهيئات إدارية أخرى هي إلى جانب ذلك تعتبر هيئات سياسية⁵.

رغم غموض وتداخل الأدوار بين الإداريين والتنفيذيين السياسيين، ورغم أن كبار البيروقراطيين يعملون بشكل وثيق مع السياسيين ويقومون بدور مستشاري السياسة. إلا أن علماء السياسة يرجحون بان المسؤولين المعنيين بتنفيذ السياسة العامة قادرون على ممارسة

¹ بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية مرجع سابق، ص 125.

² كينيث نيوتن، مرجع سابق، ص 220.

³ عشاب لطيفة، «النظام القانوني للبلدية في الجزائر»، مذكرة ماستر، (كلية حقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2013)، ص 53.

⁴ نجاة بلعكري، «الإدارة المحلية بين التمثيل السياسي والتمثيل الإداري»، مذكرة ماستر، (جامعة مولاي الطاهر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2017 - 2018)، ص 54.

⁵ ناصر لباد، القانون الإداري: التنظيم الإداري. ط 3، الجزائر: الناشر لباد، 2005، ص 126.

السلطة على أسيادهم السياسيين الرمزيين بفضل قدراتهم الهائلة، ومؤهلاتهم ، وخبراتهم، وكذلك تميزهم بالسرية والتشتت مما يصعب سيطرة السياسيين عليهم¹.

لكن مما سبق نستنتج أن الواقع وخاصة في الجزائر يثبت العكس لأن أسس هذه العلاقة اختلفت وانحرفت في اتجاه يخدم أكثر التنفيذيين كسياسيين، وذلك بسبب ضعف استقلالية الجهاز الإداري الجزائري، نتيجة صراع السلطة بين النخب السياسية والإداريين وتمكن السياسيون من السيطرة على الجهاز الإداري من خلال التدخل السياسي في التوظيف والترقيات، إضافة إلى أنهم منحت لهم سلطات وصلاحيات واسعة خاصة رئيس الجمهورية.

المطلب الثالث: علاقة الإداري برجال القضاء .

رقابة رجال القضاء على أعمال الإداريين:

إن مكانة السلطة القضائية ومدى تمتعها بالاستقلالية المترتبة عن عدم تدخل كل من السلطتين التشريعية و التنفيذية في سير أعمالها وإصدار أحكامها، يعد من أقوى المؤشرات الدالة على دولة القانون. وفي حال تعداد الفواعل الرسمية المتدخلة والمشاركة في عملية رسم وصنع السياسة العامة فإن الأمر لا يقتصر على سلطة المشرعين والمنفذين السياسيين منهم أو رجال الإدارة، بل يتعداه إلى سلطة أخرى ألا وهي سلطة القضاء ويكون تدخلهم في العملية السياسية انطلاقاً من الاختصاصات والصلاحيات الممنوحة لهم دستورياً، حتى وإن كان هذا الدور أو التدخل لا يرقى إلى ما هو عليه الحال بالنسبة للسلطة القضائية الأمريكية ومساهماتها الكبرى والفعالة في رسم السياسة العامة. فان النظام القضائي الجزائري بالدرجة المزدوجة للجهات القضائية (المحاكم/المجالس)، حيث تنصدر المحكمة العليا قمة الهرم والتي تم إنشاؤها منذ 1963، وهي أعلى مؤسسة قضائية تتولى تقييم أعمال المجالس والمحاكم وتضمن توحيد الاجتهاد القضائي للنظام القضائي على كامل التراب الوطني إلى جانب السهر على احترام القانون وتتمتع بالاستقلالية المالية والتسيير، كما تختص في الفصل في الطعون بالنقض المرفوعة ضد القرارات والأحكام النهائية الصادرة عن المجالس والمحاكم باستثناء الجهات القضائية التابعة للنظام الإداري. ومنذ 1996 أصبحت الميزة الأساسية للنظام القضائي الجزائري هو الثنائية أو ازدواجية الجهات القضائية، فإلى جانب القضاء العادي تم تبني ما يعرف بالقضاء الإداري، وبناء على ذلك أصبح كل شخص يعتبر نفسه متضرراً من تصرفات

¹ نيوتن كنيث، مرجع سابق، ص ص 242-243.

الفصل الثاني ————— واقع علاقة السياسي بالإداري في صنع السياسة العامة في الجزائر
الإدارة أو أي مؤسسة عمومية ذات طابع إداري، الحق في اللجوء إلى محاكم النظام الإداري
للحصول على التعويض¹.

يتدخل رجال القضاء في عملية تنفيذ السياسة العامة، من خلال الوحدات الإدارية المالكة
لسلطة القيام بالتحقيقات وتطبيق التشريعات واللوائح القانونية، والاستماع إلى الشهادات²،
وأيضاً من خلال الرقابة التي يمارسها الجهاز القضائي المتخصص - في حالة الاحتكام إليه -
والمتعلقة بمدى شرعية أو عدم شرعية القرارات والتصرفات الإدارية الصادرة عن الإداريين،
وبالتالي تحديد مدى الانحرافات والتجاوزات القائمة فيها، وحجم تعسفها في تطبيق وتنفيذ
التشريعات المختلفة، وفي حال ثبوت خروج أعضاء الهيئات الإدارية عن هذه الأخيرة
ومقاصدها وأهدافها، فإن القضاة يصدرن أحكاماً يدعوهم فيها إلى إلغاء قراراتهم الموسومة
بعدم الشرعية وإلزامهم بالتقيد بالقوانين المعمول بها، وقد يصل الأمر إلى فرض غرامات مالية
على الإداريين لصالح المحكوم له عن كل يوم تتأخر فيه عن تنفيذ الحكم، والذي يتم اقتطاعه
عنوة من الحساب المالي، إلى جانب كون القاضي يملك سلطة تقديرية في تحديد مبلغ الغرامة
التي تعد آلية لإجبار الإداريين على تنفيذ قراراته³.

ومن بين الحواجز التي قد تعيق تدخل القضاة في هذه العملية هو عدم قدرتهم على ممارسة
هذا النوع من المهام إلا في حالة تقديم الأفراد، أو الجماعات غير الرسمية، أو مؤسسات، أو
جهات اعتبارية أخرى لشكاوى لدى المحاكم والهيئات القضائية المعنية تماشياً مع مبدأ الفصل
بين السلطات⁴.

الجهاز القضائي في الجزائر يأخذ بمبدأ تقسيم العمل، ففي الوقت الذي تنتظر فيه المحكمة
العليا في شرعية نشاطات السلطة التنفيذية والتنظيمات الإدارية و مدى التزامها بالتشريعات
العامة، فإن المحاكم الإدارية - مجلس الدولة - تنتظر في شرعية النشاطات التي يقوم بها
الجهاز الإداري تجاه الأفراد والجماعات والمؤسسات، فالتقارير المنشورة في الفترة محل الدراسة،

¹ موقع وزارة العدل على الانترنت، تم تصفح الموقع يوم: 2020/02/15، على الساعة: 15:55.

<https://www.mjustice.dz>

² الفهداوي، مرجع سابق، ص375.

³ شوقي مدني، «قانون الإجراءات المدنية و الإدارية يهدد بغرامات مالية»، الخير اليومي، العدد 5218، 2008/01/16، ص5.

⁴ مصطفى عبد الله أبو قاسم الخشيم، مبادئ علم الإدارة العامة. بنغازي: منشورات مركز بحوث العلوم الاقتصادية، 1993، ص39.

الفصل الثاني _____ واقع علاقة السياسي بالإداري في صنع السياسة العامة في الجزائر

تشير إلى أن رئيس المحكمة العليا "قدور براجع" يملك مستشارين تسند إليهم معالجة الملفات حسب قدراتهم الشخصية. غير أن الملفات العالقة مكدسة على مستوى المحكمة العليا بشكل يفوق الخيال، وتقدر بالآلاف، وحسب تقرير "منظمة الشفافية الدولية" الصادر بألمانيا في سنة 2012، فقد أدرجت الجزائر في المرتبة 105 في مؤشر الدول الأكثر فسادا في العالم¹.

حيث تكون فعالية أحكام القضاة الصادرة على التصرفات التي يقوم بها الإداريين في رسم السياسات العامة أو تنفيذها، يعد صمام الأمان والضمانة الحقيقية إزاء التعسف الإداري، وذلك بإلغاء القرارات الإدارية المجحفة التي اتخذها أعضاء الجهاز الإداري بحق المواطنين، أو التعويض عن الأضرار التي نجمت عنها².

العلاقة العضوية والوظيفية بين الإداريين ورجال القضاء :

إن النظام الجزائري يأخذ بأسلوب التعيين والسلطات التنفيذية هي التي تتحكم في تعيين القضاة، وبالتالي فالإدارة تتدخل عضويا في السلطة القضائية من خلال عملية التعيين والعزل وهو ما أكدته كل دساتير الجزائر، التي أعطت حق التعيين للمجلس الأعلى للقضاء الذي يرأسه رئيس الجمهورية وتحت مسؤوليته، فهو يحدد السياسة العامة لمرفق العدالة ويراقب انضباط القضاة، ومن ثم فإن القاضي خاضع لرئيس الجمهورية بصفته القاضي الأعلى للبلاد، وذلك عكس ما عبر عنه المشرع الجزائري بقاعدة عدم خضوع القاضي إلا للقانون، وبأنه محمي من كل أشكال الضغوط والتدخلات التي قد تضر بأداء مهمته أو تمس نزاهة حكمه³.

في هذا الإطار لا يمكن لأية دولة منع تدخل العامل السياسي، فهذا العامل يصبغ العدالة صراحة أو ضمنا، والاختلاف من بلد لآخر يكون من حيث الدرجة لا الطبيعة والفرق يتمثل في انه في الدول الليبرالية يلعب القاضي دورا سياسيا في حالة غياب النص أو غموضه وفقا لاقتناعه الشخصي، وذلك على خلاف الدول الاشتراكية حيث يكون أداء القاضي للدور السياسي التزاما قانونيا، فهو بذلك رجل سياسي يوجه عمله وفق ما ترغب فيه الحكومة⁴.

¹ ضميري، مرجع سابق، ص 103.

² محمد السر وحي، إدارة المؤسسات الحكومية والعامة. عمان: الاكاديميون للنشر والتوزيع، 2016، ص202.

³ عبد الوهاب دربال، «القضاء على ضوء الدستور والميثاق»، مجلة العلوم القانونية، جامعة عنابة، العدد3، سنة 1991، ص

87.

⁴ محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر. الجزائر: 2002، ص 108.

كما يتضح ذلك من خلال خضوع أعضاء النيابة العامة الذين يخضع كل منهم لرئيسه المباشر ويخضعون جميعا لإشراف وزير العدل، فهذا الإشراف يجعل من الإداريين يؤثرون على وظيفة النائب العام لأنهم يستمدون التوجيهات من الرؤساء المباشرين أو الوزير نفسه، فقد تستعمل هذه التبعية من أجل التأثير على العمل القضائي من قبل وزير العدل بتوجيه أوامر وتعليمات وذلك من أجل تنفيذ وصنع السياسة العامة للحكومة، على الرغم أنه كان من المفروض أن تصاغ السياسة العامة للحكومة ضمن قوانين تصدر عن البرلمان وتصبح واجبة التنفيذ من القضاء¹.

يمارس المسؤولون الإداريون هذا الاحتواء والتدخل في أعمال القضاة، من خلال التضييق على عملية الرقابة على الإدارة خلال تنفيذ برامج السياسات العامة، بالإضافة إلى تجريدهم من صلاحية الرقابة، وهيمنة رئيس الجمهورية بتشكيلته على عملية الرقابة، وإضفاء الطابع السياسي عليها.

ما نستخلصه في هذا المبحث هو أن ضرورة انخراط ومساهمة جميع الصناع الرسميين في عملية صنع السياسة العامة وتداخل أدوارهم وتشابكها، أدى إلى وجود خلل في رسم وتنفيذ هذه السياسات على أرض الواقع، فالإداريين تحت سيطرة السياسيين المنتخبين الذين يخضعون في نهاية الأمر لمحاسبة منتخبهم، وذلك ما يتجسد في المؤسسات الحكومية الجزائرية نظريا، إلا أن الواقع يعكس ضعف المشرعين ورجال القضاء وهيمنة الرئيس التي أنتجت عدة انتكاسات تميزت بها السياسة العامة في فترة ما بين 2009 و2019، وخاصة بعد مرض الرئيس السابق عبد العزيز بوتفليقة، الأمر الذي أدى إلى انتشار عمليات الفساد والاختلاسات المالية وتدمير الناس من الفضاء الاقتصادية في الجزائر، مثل فضيحة " الخليفة " للطيران والبنك، التي كلفت الاقتصاد الجزائري خسارة تقدر بـ 13 400 مليار. إضافة إلى في قضايا الفساد التي هزت مجموعة سوناطراك، والاختلاسات ونهب المال العام التي تعرض لها مشروع الطريق السيار².

¹ ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية. الجزائر: دار الهدى، 2007، ص 163.

² بوحوش، "السلطة الرئاسية هي أم السلطات في الجزائر". المرجع السابق.

المبحث الثالث: تأثير السياسي والإداري في صناعة السياسة العامة الجزائرية بعد 2009.

تعتبر الإدارة في الجزائر ساحة من ساحات التنافس السياسي، ويظل أعضاء الجهاز الإداري يخضعون بطريقة أو بأخرى للأغلبية السياسية الحاكمة والمهيمنة. ولعل تعيين الموظفين السامين من هذه الأغلبية، خاصة في الإدارة المركزية، يعد دليلا صارخا على التداخل بين الإداري والسياسي، كما أن إقحام التكنوقراط في تدبير وتسيير دواليب الوزارات والمؤسسات السيادية، ليس إلا نموذجا آخر من هذا الالتباس والتشابك، ولعل هذا التداخل يظهر جليا من خلال الآثار المترتبة جراء هيمنة المسؤولين السياسيين على البيئة السياسية والإدارية والتي أفرزت معطيات جديدة في البناء السياسي والإداري للنظام الجزائري، لذلك سنتعرض في هذا المبحث إلى دراسة تأثير السياسي والإداري في صنع السياسة العامة في الجزائر. من خلال أربعة مطالب هي:

المطلب الأول: التأثير المتبادل بين المسؤولين السياسيين والإداريين.

المطلب الثاني: هيمنة السياسيين التنفيذيين.

المطلب الثالث: مكانة المختصين والتكنوقراط.

المطلب الرابع: السيناريوهات المتوقعة للجدلية في ظل التحولات الجديدة للنظام السياسي الجزائري.

المطلب الأول: التأثير المتبادل بين المسؤولين السياسيين والإداريين.

نظرا للارتباط العضوي والموضوعي بين الإداريين والسياسيين فإن كل منهما يؤثر ويتأثر بالآخر على النحو التالي:

1- تأثير أعضاء الجهاز الإداري على السياسيين التنفيذيين: كلما زادت كفاءة أعضاء الجهاز الإداري كلما نجحت الدولة في القيام بواجباتها، في حين كلما تدنت كفاءة الإداريين، انتشرت مظاهر الفساد والبيروقراطية، وزاد فشل الدولة في تنفيذ السياسة العامة وكأن الجهاز الإداري هو حلقة الربط أو الوصل بين الحكومة والمواطنين، ومعيار حكم المواطن لا ينصب على الجهاز الإداري بل ينصب على الحكومة. فعندما يتم إساءة معاملته في هيئة حكومية

الفصل الثاني ————— واقع علاقة السياسي بالإداري في صنع السياسة العامة في الجزائر

معينة فإنه يصب غضبه على الحكومة لا الموظف الحكومي المسئول ولا الجهاز الإداري وبذلك يتضح تأثير الإداريين على المسؤولين السياسيين إيجاباً أو سلباً¹.

2- تأثير المسؤولين السياسيين على الإداريين: إن أي خلل في السياسة العامة ينتج عنه خلل في الجهاز الإداري، ففساد السياسة ينتج عنه لا محال فساد في الأجهزة الإدارية، لأن الإداريين يمثلون كيان الجهاز التنفيذي للدولة، وهما وجهان لعملة واحدة وهذا نظراً لقوة تأثير الأوضاع السياسية على الأوضاع الإدارية، إلا أن درجة هذا التأثير من قبل السياسيين على الإداريين تختلف باختلاف أشكال الحكومات وكذا تبعا لاختلاف الأنظمة الإدارية والاجتماعية والاقتصادية في كل دولة، فالقوانين في الدول هي التي تحدد الهيكل الحكومي وتوضح اختصاصات السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية².

أما في مجال الموظفين العموميين ينصرف هذا التأثير إما إلى الولاء الإيجابي التام من جانب العمال، أو الحياد السياسي لموظفي الإدارة العامة حيث يتخذ هذا الحياد مفهوماً سلبياً يمنح الموظف حقوق سياسية باعتباره مواطن بشرط عدم الخلط بين وظيفته وممارسة السياسة³.

وبالرجوع إلى الجزائر فنلاحظ أن المسؤولين الإداريين وكباقي الدول لهم دورا هاما مرتبط بدرجة تطور المجتمع وطبيعة النظام السياسي المتبع، فالجهاز الإداري في الجزائر ارتكز على جملة من العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية... ومن بين أهم المعطيات السياسية الأساسية هي طبيعة النظام السياسي الذي كان قائم على نظام الحزب الواحد والذي أضفى على الجهاز الإداري الطابع الاشتراكي وأعطاه توجه إيديولوجي، ثم أصبح النظام السياسي يرتكز على التعددية الحزبية ومن ثم تغير مضمون ونطاق العلاقة بين المسؤولين السياسيين والإداريين بعد صدور دستور 1989 الذي أسس لنظام سياسي جديد قائم على التعددية الحزبية وافر مبدأ الفصل بين الجهاز الإداري والأحزاب السياسية. وبالتالي ألقى التوجه الجديد بضلاله

¹ صالح عبد الرحمن، مقرر السياسة العامة للدولة: دور الحكومة والبيروقراطية في السياسات العامة. مدارس الديمقراطية، ص 12.

² احمد رشيد، نظرية الإدارة العامة "السياسة العامة والإدارة"، القاهرة: دار النهضة العربية، 1987، ص 83.

³ محمد سنوسي، الإدارة العامة الجزائرية ومشكلة الهوية، صحيفة الوطن الجزائري، 28-08-2015، تم التصفح يوم: 23-07-2020، على الساعة: 17:20. <http://www.elwatandz.com/algerie/20237.html>

على الإدارة الجزائرية وتخلت عن الطابع الاشتراكي وأصبحت إدارة ليبرالية وتغير مضمون العلاقة من علاقة الحزب إلى علاقتها بالأحزاب السياسية¹.

وحتى بالنسبة لتوجه الحكومة الاقتصادي الجديد القائم على اقتصاد السوق كان له الأثر في تحول دور الدولة وتراجعها في الميدان الاقتصادي وبالتالي سيؤدي إلى تقليص قواعد القانون العام لا سيما قواعد القانون الإداري بعد أن كانت الدولة متدخلة في جميع المجالات. ولكن الواقع عكس ذلك، على سبيل المثال: برنامج الاستثمارات العمومية خاص بالفترة 2010-2014 تمت دراسته والموافقة عليه يوم 14 ماي 2010 بعد اجتماع مجلس الوزراء، ويندرج هذا البرنامج في إطار مواصلة سلسلة مخططات الاستثمارات العمومية².

وعليه فان السلطة التنفيذية في الجزائر ومن خلال المراحل التي مرت بها والتي كانت نتيجة تغيرات في النظام السياسي الجزائري أثرت بشكل أو بآخر على الإدارة العامة في الجزائر، بل كانت خصائص وصفات هذه الأخيرة والقواعد التي تحكمها إفرزات حتمية للنظام السياسي الجزائري وهذا كله يندرج ضمن الإطار العام الذي يشهده التطور الطبيعي في العلاقة بين الجهاز السياسي والجهاز الإداري ، بدءا من قيام السلطة السياسية بممارسة الوظيفة الإدارية وامتزاج الإدارة مع السلطة السياسية³.

أما فيما يتعلق بصلاحيات رئيس الجمهورية وخاصة الإدارية والتأثير على الجهاز الإداري والتي توضح مدى ارتباط العوامل السياسية وتأثيرها على أعضاء الجهاز الإداري، فالكثير من اختصاصات رئيس الجمهورية (التنظيم، التعيين، ضمان امن الدولة)، يمارس بعضها بنفسه وأخرى بالاشتراك مع الحكومة، هذه الاختصاصات تميزت بالتنوع والتوسع وأتاحت له السيطرة التامة على مقاليد الأمور في الدولة في المجال التنفيذي والإداري⁴، وبالتالي يمكن القول:

- أن تمتع رئيس الدولة بالاختصاصات الواردة أدى إلى منحه القدرة على السيطرة على السلطة التنفيذية وبالتالي التحكم في السياسة العامة للدولة، وأصبحت تبعا لذلك التوجهات السياسية

1 بن عيشة، مرجع سابق، ص 184.

2 محمد مسعي، «سياسة الإنعاش الاقتصادي يف الجزائر وأثرها على النمو»، مجلة الباحث، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، العدد 10، 2012، ص 147.

3 لباد، مرجع سابق، ص 71.

4 عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري. ط2، الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2007 ، ص 160.

تعبيرا عن فكر رئيس الدولة وهي السياسة العامة الواجب وضع الآليات لتنفيذها، بالرغم أن التعديل الأخير نص على ثنائية السلطة التنفيذية.

ففي سنة 2012، قرر الرئيس السابق بوتفليقة إبعاد رئيس الحكومة (اويحيى) واستبداله بوزير الموارد المالية الذي كان في حكومته آنذاك، لان رئيس الحكومة خالف رغبة رئيس الجمهورية في طريقة تعديل الدستور وتغيير المادة 74، التي كانت لا تسمح لرئيس الجمهورية بالترشح لفترة رئاسية ثالثة بل اقترح أن يتم تعديله من خلال نواب المجلس الشعبي الوطني وهذه الطريقة لم تكن محبذة من طرف الرئيس وهذا ما يوضح سيطرة الرئيس التامة على السلطة التنفيذية¹.

- فبعد أن كانت سياسة الدولة هي سياسة رئيس الجمهورية، يلاحظ في التعديل الدستوري 2016 وفي المادة 97 منه: (ينفذ الوزير الأول و ينسق مخطط العمل الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني)، أنه حذف عبارة تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية التي كانت موجودة في تعديل 2008، حيث استبدلت تلك العبارة بعبارة: (تعد الحكومة مخطط عملها و تعرضه على مجلس الوزراء)، ولكن رغم ذلك اتجه رئيس الدولة للسيطرة على السلطة التنفيذية في الواقع حيث تمثلت في شخصه، من خلال تعيين وزير أول للتسيق بين الوزراء وتطبيق برنامج وسياسة الرئيس، مما يؤدي حتما إلى التوجه نحو مركزية القيادة واتخاذ القرار².

- إن اختصاصات رئيس الدولة أتاحت له السيطرة على الجهاز الإداري ومن ذلك انه يعين الوزير الأول ونوابه والوزراء ويعفيهم من مناصبهم، كما أنه يضع السياسة العامة للدولة بالاشتراك مع الحكومة والإشراف على تنفيذها، وإصدار القرارات الإدارية لإنشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة للدولة، وممارسة الضبط الإداري وإصدار لوائح الضبط واللوائح التنفيذية اللازمة لتنفيذ القوانين وممارسة سلطة التنظيم المخصصة له خارج إطار ومجالات التشريع المخولة للسلطة التشريعية بالإضافة إلى سلطة التعيين في الوظائف المدنية. كل ذلك يعني سيطرة رئيس السلطة التنفيذية على الجهاز الإداري من خلال رسم السياسة العامة الواجب تنفيذها من قبل الأجهزة الإدارية وهو ما يتضح من خلال تسخير الإداريين لتحقيق برنامج الرئيس في المجال السياسي³.

¹ عمار بوحوش، "السلطة الرئاسية هي أم السلطات في الجزائر". المرجع السابق.

² طيبى، مرجع سابق، ص 67.

³ عبد الواحد تو، «السلطة الرئاسية في إطار النظام الإداري المركزي»، مذكرة الماستر في الحقوق، (جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2015-2016)، ص 16.

الفصل الثاني ————— واقع علاقة السياسي بالإداري في صنع السياسة العامة في الجزائر

- إذن أصبح رئيس الجمهورية في الجزائر ينفرد بعملية صياغة السياسات التي كانت خاضعة أساسا لميولات وخيارات الرئيس، وأصبحت سيطرة الرئيس - في الواقع - تكمن في عملية صنع القرار ورسم السياسة العامة وهي سيطرة كاملة من دون أن تشاركه في ذلك مختلف الكيانات السياسية الرسمية التي تشارك في رسم ووضع السياسة العامة كالبرلمان، والتي عادة ما تمارس ضغوط في النظم السياسية المختلفة على رئيس السلطة التنفيذية أثناء صياغة السياسة العامة، إلا أن رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري يمارس سيطرة فردية على صنع القرار وليس مقيد في ذلك بمثل هذه الضغوط المؤسسية، وقد كان للتنظيم السياسي المتبع في الجزائر الأثر الكبير في المساهمة بانفراد الرئيس بصياغة التوجيهات العامة للدولة¹.

كما أن سيطرة الرئيس على السياسة العامة كان كذلك بفضل توليه السلطة التنفيذية طبقا للدستور ومن ثم سيطرته على الحكومة وهي الهيئة التنفيذية والإدارية العليا، باعتبار أن الرئيس هو الذي يتولى اختيار أعضاء الحكومة دون أن يكون مرتبطا في اختيارهم بالميزات السياسية لمن يقع عليهم الاختيار أو متأثرة بأية ضغوطات تمارسها جماعة سياسية بعينها، حتى وان حسبت لذلك حسابات سياسية بغية إرضاء أو استمالة تلك الجماعات، فالحكومة وأعضاء السلطة التنفيذية في واقع الحال مدينة بوجودها للرئيس وبالمقابل ليس لهم دور أو فضل في وصوله إلى الرئاسة².

إن الوزارات بصفة عامة تعتبر هي المسيرة لمصالح الدولة وهذه الأخيرة هي الشخص الإداري السامي الذي يتمتع بالشخصية المعنوية دون أن تكون الوزارة كذلك، لكن التمييز بين الدور السياسي والدور الإداري لهذه الهيئات ليس بالأمر السهل لأن هذه الهيئات وهيئات إدارية أخرى هي في نفس الوقت هيئات إدارية وهيئات سياسية، حيث يظهر التأثير المتبادل فيما بينها فيما يلي:

- من خلال دور الوزراء في وضع السياسة العامة للدولة، ومن جانب أنهم رجال الإدارة والتي هي أداة أو وسيلة السلطة التنفيذية لتطبيق السياسة العامة، يتبين خضوع الوزراء خضوعا كاملا لرئيس الجمهورية سواء في وضع السياسة العامة أو الإشراف على تنفيذها، فرئيس الدولة هو

¹ محمد سنوسي، "النظام السياسي الجزائري ما بين حكم الأزمة وضعف المؤسسات: قراءة لواقع الأزمة الدستورية في الجزائر"، صحيفة رأي اليوم، 9 سبتمبر 2015، تم التصفح يوم: 2019/04/24. على الساعة: 13:14.

<https://www.raialyoum.com>

² عبد النور ناجي، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية. الجزائر: مديرية النشر لجامعة قلمة، 2006. ص 99.

من يتولى تعيينهم وإعفائهم من مناصبهم دون وجود قيود على هذه السلطة وهو ما يجعل العلاقة بين رئيس الجمهورية والوزراء علاقة رئيس بمرؤوس وليست علاقة مشاركة في وضع السياسة العامة، وهذا بالرغم من مسؤولية الوزارة أمام السلطة التشريعية عن السياسة العامة التي يتم تنفيذها¹.

- إن السياسيين التنفيذيين ولتحقيق أهداف السياسة العامة، يعتمدون على مجموعة من الموظفين الرسميين الذين يكونون فيما بينهم ما يسمى بالكادر الحكومي (الهيئة التنفيذية والإدارية العليا)، وهذا نتج عنه ارتباط وثيق بين القيادة السياسية الحاكمة والجهاز التنفيذي بما فيه الإداريين مما يصعب حياد هؤلاء الموظفين في أداء عملهم وكل ذلك يؤثر على مركزهم داخل الدولة، على اعتبار أن رئيس السلطة التنفيذية يسعى للحفاظ على منصبه، الشيء الذي يؤدي إلى تكوين علاقات شخصية تتميز باقتسام المناصب الإدارية والسياسية وهو ما ترك المجال واسعا أمام هذه الفئة لاستغلال مناصبهم الإدارية، باعتبارهم غير خاضعين لأية رقابة أو إجراءات ردعية أو قانونية لتبعتهم لرئيس الدولة ضمن علاقة الرئيس بالمرؤوس، وان وجدت فهي مقتصرة على مجموعة من النصوص القانونية التي تبقى عاجزة في ظل عدم فعالية رقابة الحاكم وغياب رقابة البرلمان على الجهاز الإداري².

اتسمت الفترة الأخيرة بين 2009 إلى نهاية 2019 بتعديلات كثيرة في الحكومة، مما أدى إلى ظهور ألقاب كثيرة ومتنوعة لأعضاء الحكومة، تظهر الجانب السياسي المعتمد في التعيينات الوزارية مثل وزير الدولة، الوزير المستشار، الوزير المنتدب... فبعض المناصب الوزارية كوزير الدولة منحت لبعض الأشخاص الذين لهم مكانة خاصة في الحكومة بالنظر إما لشخصية الوزير أو بالنظر إلى الاتجاه السياسي المؤثر الذي يمثله³.

مما سبق يتضح لنا أن التشكيلات الوزارية عرفت عدم الاستقرار، فقد أثرت سلبا على قدرة الوزارات على تنفيذ السياسة العامة للدولة، وبالأخص في ظل تباين فكر وتوجه كل وزارة عن سابقتها، كما أدى تعدد التغيرات الوزارية إلى عدم وجود سياسة محددة يمكن للإداريين الاستقرار على تنفيذها نظرا لارتباط الجهاز الإداري بالسياسة العامة التي ينتهجها كل تشكيل وزاري،

¹ طيبي، مرجع سابق، ص 67.

² فيوم فاطمة الزهراء، «الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر»، مذكرة ماجستير، (كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2004)، ص 73.

³ لباد، مرجع سابق، ص 88.

وارتباط كل أجهزة الإدارة في كل وزارة بسياسة الوزير الذي يتولى تلك الوزارة طبقا للدستور، كما أن الوزير رجل سياسي وله بهذه الصفة أن يمارس سلطة سياسية مسؤولا عنها أمام رئيس الحكومة. بالإضافة إلى عدم اعتماد التخطيط الطويل أو المتوسط المدى كمنهج لوضع السياسة العامة، مما أدى إلى تغيير تلك السياسات بتغير الوزراء وارتباطهم بها مما ساهم في ارتباك الأجهزة الإدارية¹.

التأثير المتبادل بين الإداريين والبرلمان:

يظهر تأثير الإداريين على البرلمان من خلال:

1- من ناحية تشكيل البرلمان: فالجهاز الإداري للدولة يتولى الإشراف على العملية الانتخابية بدءا من إعداد القوائم الانتخابية، وصولا إلى الإعلان عن النتائج الانتخابية وتوزيع المقاعد على القوائم الفائزة، وعبر هذه المراحل يلعب الإداريون دورا بارزا في تحديد الإطار العام للعملية الانتخابية وفقا لتوجهاتهم ولما لها من قوة وتأثير².

2- مشاركة الإدارة برئيسها الأعلى (رئيس الجمهورية) والتنفيذي (رئيس الحكومة) في مسار التشريع بسن وإعداد القوانين، فكثيرا ما تشارك الأجهزة الإدارية للحكومة ذاتها باقتراح سياسات معينة ومشاريع قوانين على الهيئة التشريعية.

3- أتاح الدستور لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة التدخل في الجانب التشريعي وفي سير وعمل البرلمان، بالإضافة إلى حق الوزراء دخول البرلمان للدفاع عن سياساتهم وشرحها متجسدا في الحضور عند مناقشة برنامج الحكومة، أو عند إجابة أعضاء الحكومة عن أسئلة النواب؛ فهذه الأدوات هي معبر للدفاع عن سياسة الحكومة.

4- حق حل البرلمان وهو إنهاء لمهام المجلس التشريعي قبل الميعاد الدستوري وهذا لحماية رئيس الجمهورية لتوجهات الحكومة والدفاع عن سياسيتها أو لإعادة تكييف السياسة العامة.

5- حق الاعتراض والتصديق، والمقصود به لجوء أعضاء السلطة التنفيذية إلى ممارسة حق الاعتراض والسعي إلى توسيع سلطتها ومشاركتها غير المباشرة في التشريع وهي القراءة الثانية

¹ حسين توفيق إبراهيم، النظم السياسية العربية والاتجاهات الحديثة في دراستها. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية،

2005، ص 201.

² بن عيشة، مرجع سابق، ص 232.

في الدستور الجزائري، فهذه الوسيلة في حقيقتها هي أداة تأثير لإقحام المسؤولين الإداريين في العمل التشريعي¹.

6- الجمع بين عنصري التعيين والانتخاب في تشكيل البرلمان بحيث يعين رئيس الجمهورية أعضاء مجلس الأمة من بن الشخصيات والكفاءات الوطنية في مختلف المجالات وبالتالي التأثير على البرلمان لما لهذا التعيين من تأثيرات والذي قد تكون له خلفية سياسية أو شخصيه، وما ينتج عنه من تبعية وارتباط بشخص رئيس الجمهورية وولاءهم لسياسة حكومته².
تأثير البرلمان على أعضاء الجهاز الإداري:

إن المناسبة الأولى التي يمكن أن تتقرر فيها المسؤولية السياسية للحكومة، هي أثناء عرض برنامج السياسة العامة على مجلس الشعبي الوطني للمناقشة والتصويت. وبالتالي فهناك ارتباط واضح بين السياسة العامة والبرلمان الذي يمارس رقابة قبلية من خلال المصادقة على برنامج الحكومة وبعديّة من خلال وسائل الرقابة على تنفيذ السياسة العامة.

يشكل مناقشة برنامج الحكومة من قبل البرلمان جانب آخر لعلاقة البرلمان بالجهاز الإداري، فبمجرد تعيين الحكومة تقوم بإعداد برنامجها وعرضه على البرلمان للمناقشة والتصويت عليه غير أن التساؤل يثور حول مضمون هذا البرنامج وعلاقته ببرنامج رئيس الجمهورية ويمثل مكان التقاء ونقطة تأثير بين البرلمان المصادق على السياسة العامة، والمراقب لتنفيذها من جهة الإداريين المنفذين للسياسة العامة من جهة أخرى. فتدخلات أعضاء البرلمان تلعب دورا في تكييف برنامج الحكومة وإدخال تعديلات عليها، وحتى السلطة في الكثير من الأحيان تأخذ بملاحظاتهم حفاظا على التناسق بين الحكومة والبرلمان³. ففي حالة الموافقة على برنامج الحكومة يتم الشروع في تطبيق السياسة العامة من قبل الإداريين مع مواصلة مراقبة عملية التنفيذ بوسائل الرقابة التقليدية⁴.

إن مناقشة برنامج الحكومة من قبل البرلمان وتقديمها سنويا بيانا عن السياسة العامة، والذي قد يرتب إيداع ملتمس الرقابة وحق السؤال والاستجواب وإجراء تحقيق، كلها وسائل وان

¹ سعيد بوشعير، «علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري»، أطروحة دكتوراه، (الجزائر، 1984)، ص 397-398.

² ذبيح، مرجع سابق، ص 118.

³ عباس عمار، وسائل الرقابة على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري. الجزائر: دار الخلدونية، 2006، ص 244.

⁴ الأمين شريط، علاقة الحكومة بالبرلمان: الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان. الجزائر، 2000، ص 21.

الفصل الثاني ————— واقع علاقة السياسي بالإداري في صنع السياسة العامة في الجزائر

تفاوتت في الفعالية تشكل وسائل تأثير على الحكومة يمارسها البرلمان تهدف في الأساس إلى مراقبة قبلية وبعديّة للنشاط الوزاري، ومن ثم النشاط الإداري ومساهمة البرلمان في العملية السياسية، وهذا ما يؤدي إلى تأثير الإداريين سلبا وإيجابا¹.

لكن في الجزائر نجد أن البرلمان لا يحقق الغاية التي أنشئ من أجلها ، فهو في حقيقته لا يعدو أن يكون مجلس استشاري، لم يصل أغلب أعضائه إلى المقعد النيابي عن طريق صندوق الاقتراع، وإن كان المرور عليه صوريا، بل أوصلتهم محاباتهم لسدة الحكم، مما أسهم وبشكل ملموس في أن يتولى شخص من أصحاب الولاء المطلق رئاسة ذلك المجلس لفترة ليست بالقصيرة ولعدة دورات متتابعة، لذلك نجد أن الكثير من حوادث الفساد والنهب المنظم اقترفها ممثلي الشعب تحت ستار مصلحة الوطن والمواطن والحفاظ على المصلحة العامة².

تأثير العلاقة بين السياسي والإداري على الرقابة القضائية:

إن الرقابة على أعمال الإداريين تلعب دورا هاما في التأكد من مشروعية أعمال الجهاز الإداري ومدى التزامه بتنفيذ السياسة العامة للدولة ، إلا أن القاضي الإداري عند مراقبته لعمل الإداريين ليست له سلطة مطلقة حيال الجهاز الإداري، فهذه الرقابة تنحصر في الحكم بإلغاء قراراته غير المشروعة، والحكم عليه بالتعويض عن الأضرار التي لحقت بالأفراد جراء تصرفاته، فسلطة القاضي متوقفة على طلبات الأفراد، وفي حدود الإلغاء أو التعويض دون أن تتجاوز هذا الإطار.

بل أكثر من ذلك فانه وفي إطار العلاقة العضوية والموضوعية بين الإداري والسياسي وصعوبة الفصل بينهما، يجد القاضي الإداري نفسه يواجه العديد من الصعوبات أهمها:

- الحكومة لها مهمة سياسية أساسا والجهاز الإداري له مهمة تنفيذية مجردة من الطابع السياسي، إذا تم التسليم بذلك كانت النتيجة الحتمية أن القاضي الإداري المكلف بمراقبة أعمال الإداريين المجردة من الطابع السياسي ممارسة أية رقابة على المجال السياسي.

- ومما لاشك فيه، انه من الأمور القابلة للجدل التمييز بطريقة جامدة داخل النشاط السلطة التنفيذية بين النشاط الحكومي السياسي والنشاط الإداري، فالقاضي برقبته على الإدارة يراقب في نفس الوقت نشاط السلطة التنفيذية مما يرتب آثارا سياسية، ويمكن في هذا الصدد التساؤل

¹ ناجي، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية . مرجع سابق، ص178.

² راضية بوزيان، «ظاهرة الفساد في المجتمع العربي، الجزائر نموذجا: مقارنة سوسولوجية تحليلية للفساد وإستراتيجيات

الإصلاح في ظل العولمة»، مجلة علوم إنسانية ، الجزائر: المركز الجامعي بالطارف، العدد40، 2009، ص 07.

عن معيار أو الضابط الذي يميز بين هذين النوعين من الأعمال، ومتى نكون أمام عمل من أعمال الحكومة والتي لا يمكن للقاضي الإداري مراقبتها، ومتى نكون أمام عمل من أعمال الوظيفة الإدارية الخاضعة للرقابة القضائية؟

إن هذا الغموض يرجع بالدرجة الأولى إلى غموض العلاقة بين السياسي والإداري، وإلى تأثير هذه العلاقة وهذا الارتباط في تحديد علاقة الإداري بالقاضي في ظل عدم وجود مجال محدد لرقابة القاضي على أعمال الجهاز الإداري. بالإضافة إلى أعمال السيادة التي تقيد من مجال الرقابة القضائية التي يباشرها القاضي الإداري، وقد تكون تعبيرا عن امتناع مبدئي للقاضي اتجاه قرارات سياسية. الأمر الذي يقلل من أهمية الرقابة القضائية على الإداريين في تنفيذ السياسة العامة¹.

وفي تقييم شامل عن آثار ونتائج العمل بقانون الوقاية من الفساد ومكافحته، أعلن فاروق قسنطيني في تقريره لرئيس الجمهورية سنة 2013 "أن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومحاربة الرشوة مشلولة تماما وغير موجودة تقريبا..."²، وأن المشكل في رأيه، يكمن في عدم وجود قضاء مستقل يتمتع بصلاحيات قوية، وعدم وجود شخصيات نزيهة لقمع الفساد. لقد أكد السيد قسنطيني أن أعضاء الهيئة لا تتوفر فيهم هذه الميزة، مع أن السلطات راعت في اختيار أعضائها السبعة شروط المصداقية والنزاهة، مع العلم أنه تم تعيينهم للمهمة بمرسوم رئاسي وأبرز فاروق قسنطيني في تقريره تناقضات سلطة العدالة في الجزائر والأداء الشاحب للقضاة الجزائريين بحيث أن القضاة يتمتعون بسلطات غير محدودة أمام المواطن العادي، بينما سلطتهم في غاية التواضع أمام الشخصيات ذات النفوذ المادي والسياسي والإداري³.

المطلب الثاني: هيمنة السياسيون التنفيذيون.

بالاعتماد على اقتراب النخبة في تحليل صنع السياسة العامة نجد أن الجزائر تعتمد على هذا النوع من الاقترابات في إعداد سياساتها، فجل السياسات المطبقة تعكس قيم وتصورات النخبة الحاكمة والتي يجب على المواطن القبول بها والخضوع لها، وهو اقرب إلى الاقتراب المؤسسي، حيث أن السياسة العامة تصنع وتنفذ من قبل النخبة وهي لا تعبر البتة عن مطالب

¹ بن عيشة، مرجع سابق، ص 270.

² بوحوش، "السلطة الرئاسية هي أم السلطات في الجزائر"، المرجع السابق.

³ بوحوش، "السلطة الرئاسية هي أم السلطات في الجزائر". المرجع السابق.

الفصل الثاني ————— واقع علاقة السياسي بالإداري في صنع السياسة العامة في الجزائر

الجماهير التي تصل النخبة. فلم تكن الجزائر في كل المراحل التي عرفها النظام السياسي تحت السيطرة المطلقة لرئيس الجمهورية فقط، بل تشاركه في هذه السيطرة نخبة تنوعت صفتها وقوتها تبعا لصفات رئيس الدولة في كل مرحلة، وأصبح لهذه النخبة دورا بارزا في الحياة السياسية والاقتصادية والإدارية¹.

إن النخبة الحاكمة في الجزائر مع بداية التسعينات تغيرت حيث تم تدريجيا استبعاد العناصر العسكرية والتي أصبحت تمارس دورها في ظل المهام المحددة للمؤسسة العسكرية والتي تقوم بها كل الجيوش في العالم من خلال حماية الوطن وحدود الدولة مع بقاء تأثير واضح لها على الجهاز التنفيذي، وعلى قوتها في توجيه النظام الحاكم وتوفير حماية له ومراقبة الوضع العام للدولة دون الانخراط في عملية صنع وصياغة السياسات².

حيث تجسد هذا التغيير في ملامح الصراع بين الرئيس السابق بوتفليقة ومؤسسة الاستخبارات، خاصة خلال الفترة الرئاسية الثالثة (2009-2014)، ونتيجة لذلك رفضت مؤسسة الاستخبارات بقيادة "توفيق مدين" دعم بوتفليقة للترشح لفترة رئاسية رابعة، إلا أن ذلك لم يمنعه من الترشح ضد رغبات مؤسسة الاستخبارات وبعدها الفوز بالانتخابات³.

بالإضافة إلى فوز الرئيس بالمعركة السياسية من خلال السيطرة على جبهة التحرير الوطني في حادثة الحركة التصحيحية، ازداد نفوذه داخل المؤسسة العسكرية وبات يحظى بدعم أكبر داخلها، كما تدعم نفوذ الرئاسة من خلال تعيين بعض الشخصيات الموالية للرئيس، فقد انشأ الرئيس السابق بوتفليقة جهازا جديدا تحت السلطة المباشرة لرئيس الجمهورية بقيادة "عثمان طرطاق"، وذلك بعد قيامه (الرئيس السابق) بتحييد مؤسسة الاستخبارات نهائيا من الحياة السياسية، وشل تأثيرها في السلطة، عندما أنهى الرئيس السابق بوتفليقة مهام قائد جهاز الاستخبارات آنذاك "محمد مدين" في تاريخ 13 سبتمبر 2015، وبموجب أحكام المادة 77 (الفقرة الأولى، والفقرة الثامنة)، والمادة 78 (الفقرة الثانية) من الدستور. وبذلك أصبح الرئيس

¹ صيداوي رياض، صراعات النخبة السياسية والعسكرية في الجزائر "الحزب، الجيش، الدولة. بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، 2000، ص 31.

² لطاهر بن عرف الله، النخبة الحاكمة في الجزائر من 1962 إلى 1989 بين التصور الإيديولوجي والممارسة السياسية. الجزائر: دار هومة، 2007، ص 08.

³ القصير، المرجع السابق.

بمثابة اللاعب الواحد والوحيد في رسم وتنفيذ السياسات العامة، وبهذا خف نفوذ العسكريين وانتقلت السيطرة للمدنيين¹.

ومن خلال مركزية وموقع الرئيس داخل النخبة وغلبة الطابع البيروقراطي وارتباطها بالولاء والعلاقات الشخصية، والانفراد الكلي من قبله بصياغة السياسة العامة من خلال الهيكل أو البنية التي يتميز بها التنظيم السياسي الجزائري²، أثرت النخبة الحاكمة على الجهاز الإداري في الجزائر في العديد من النواحي وهي:

- إن النخبة طرحت العديد من الأفكار التي تحتوي على أهداف ومبادئ عامة لخدمة المواطن الجزائري ولكنها لم تقدم برنامجا لتنفيذ تلك الأهداف ولم تهتم بقدرة وإمكانات الجهاز الإداري الذي يستطيع تنفيذ هذه الأهداف ويتكيف مع التحولات السياسية والاجتماعية والاقتصادية.

- اتساع سيطرة النخبة الحاكمة على العمل السياسي والإداري من خلال تزايد نفوذ أعضائها وتغلغلهم داخل الجهاز التنفيذي، وسيطرتهم على المناصب العليا داخل الأجهزة الإدارية للدولة. كما أن عدم وجود رقابة فعالة على أجهزة الإدارة التي تسيطر عليها النخبة الحاكمة، أدى إلى مركزية القيادة واخذ القرار الإداري الذي أصبح خاضعا لقرار السلطة الحاكمة مما أدى إلى فساد الجهاز الإداري وارتباطه كليا بالجهاز السياسي، وبذلك أثرت النخبة الحاكمة تأثيرا مباشرا على الجهاز الإداري وعلى قدرته في تنفيذ السياسة العامة للدولة، لعدم تمتع هذه النخبة الحاكمة بالكفاءة الإدارية التي تمكنها من النهوض بالجهاز الإداري.

- غياب الشرعية السياسية أدى بالقيادة السياسية إلى استخدام الجهاز البيروقراطي كأداة للتحكم والسيطرة السياسية، حيث أن التعليمات والقرارات التي تأتي من الإدارة المركزية لا تتعدى أن تكون موضوعا لنقاش، وهو ما ولد معارضة لهذا النظام وغضب عن النظام القائم على البيروقراطية³.

- لقد أدت سيطرة النخبة الحاكمة على الأجهزة الإدارية إلى اتجاه ممثلي تلك النخبة إلى تقوية سيطرتها باتخاذ الولاء الايجابي للقيادة السياسية معيارا لترقية في الوظائف القيادية، وأن يكون الولاء السياسي والولاء للحكومة معيارا لشغل تلك الوظائف في الجزائر، ما أدى إلى سيطرة هذه

¹ مروان سليم، "من هو الجنرال طرطاق المدير الجديد للمخابرات الجزائرية؟"، عربي 21، 14-09-2015، تم تصفح الموقع

يوم: 22-09-2020، على الساعة: 17:26. <http://cutt.us/4ogM>

² ناجي، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية. مرجع سابق، ص 105.

³ ناجي، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية. مرجع سابق، ص 122.

الفصل الثاني ————— واقع علاقة السياسي بالإداري في صنع السياسة العامة في الجزائر

الفئة على المناصب القيادية في الهيكل الإداري لكل وزارة، وهو ما اثر سلبيا على الجهاز الإداري الذي أصبح يحكمه الولاء والعلاقات الشخصية على حساب القيم الأخلاقية للوظيفة العامة.

- وأصبح الولاء السياسي ومبدأ أهل الثقة من مظاهر السلبية للجهاز الإداري الجزائرية، فالوزير وهو أعلى سلطة إدارية في الوزارة باتخاذ السياسة العامة لوزارته من وجهة النظر الخاصة به غير ملزم بما كان يسير عليه سابقه، مما أدى إلى اعتماد كل وزير على من يثق بهم وتربطه بهم علاقات شخصية أو وظيفية، وبالتالي أصبحت هذه الفئة التي تحوز ثقة الوزير مرتبطة ارتباطا كليا مع ارتباط فئات أخرى مع الفئة المقربة من الوزير ليسود هذا المبدأ جميع هياكل الجهاز الإداري.

- أدت السياسة التي اتخذتها النخبة الحاكمة في قيادة الجهاز الإداري في الجزائر إلى بروز ظاهرة البيروقراطية، وظهور فئة شغلت المناصب القيادية والمؤسسات الحكومية، واحتكرت الوظيفة العامة مما أدى إلى ظهور الفساد الإداري والسياسي والكثير من المظاهر السلبية للإدارة الجزائرية¹.

على هذا الأساس نجد أن القيادات الإدارية في البلدان العربية والجزائر تحديدا تفضل نمط الإدارة الذي يجعل كل السلطة منبعثة من قائد سياسي، حيث الرئيس أو القائد كما يقول الأستاذ "جون لوكا"- "Jean LUCA": «يمثل البؤرة التي تتركز فيها القوة السياسية وتتركز فيها عملية صنع القرار، ومنها تتوسع وتنبعث هذه القوة إلى العناصر الأكثر ولاء لشخص الرئيس، ويطلق على العناصر الأكثر اقترابا من الحاكم عبارة "الدائرة الضيقة" حيث تعد البيروقراطية الإدارية جزءا منها»². أي انه يوجد دائما دائرة ضيقة من المستشارين، والوزراء، والمدراء المركزيين، والقادة العسكريين، وأهل الثقة من الأقارب تابعين وخاضعين وموالين للرئيس الأعلى. بحيث تتراوح السلطة الحقيقية لكل إداري بصورة تتناسب ودرجة اقترابهم منه. لذا قد نجد كثيرا ما يتم نقل وتحريك الإداريين بين الأجهزة المختلفة بصورة تذكرهم على الدوام بمصدر القوة الحقيقية، ولا تسمح لهم بتكوين دعائم لسلطتهم الفردية في أية مؤسسة. فإعطاء الجهات المتعددة سلطات متشابهة ومتداخلة يجعلها جميعا في موضع التنافس والمسؤولية الدائمة أمام الرئيس مما يسمح له بقدر كبير من المرونة في الاختيار بين السياسات وبين

¹ المرجع نفسه.

² جان لوكا، التحرك نحو الديمقراطية في الوطن العربي. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1995، ص 41.

الفصل الثاني ————— واقع علاقة السياسي بالإداري في صنع السياسة العامة في الجزائر الأفراد. وحتى الفساد الإداري الذي يشكو منه المواطنون، كثيرا ما يكون حلقة متتاساة عمدا في سلسلة جهود التنمية السياسية الشاملة. فضلا عن استفادة عدد من الموظفين منه استفادة مباشرة، قد يتسامح القادة السياسيون أحيانا في قدر من الفساد باعتباره ضمانا لولاء بعض كبار الموظفين¹.

إن صنع السياسة العامة في بلادنا ما هو إلا ترجمة حرفية لتفضيلات النخبة الحاكمة (الأقلية) والنخب الأخرى المقربة منها، أي أن السياسة العامة تتساقب من الأعلى إلى الأسفل في شكل هرمي سلطوي يتولى فيها الجهاز الإداري مهمة نقلها إلى حيز التنفيذ. حيث ضربت النخبة الحاكمة في أعلى هرم الدولة وتغلغت في جل المؤسسات وعششت داخل الجهاز الإداري الحكومي، ولعبت في سبيل هذا، دور الحكم والموزع لمنافع السياسات على بقية النخب والفئات داخل المجتمع، إن الجزائر (النخبة الحاكمة) تبنت فكرة الإبقاء على طبيعة نظام الحكم وطريقتها في إدارة شؤون الدولة والتعامل مع بقية الفاعلين بسلبية، وعليه اعتمدت دائما على فكرة التعديل بدل التبدل والتحسين بدل التغيير².

المطلب الثالث: مكانة المختصين و التكنوقراط.

مع نهاية القرن العشرين بدأ وزن العلم يتزايد وينمو في مجال السياسة واتخاذ القرارات، وكذلك التطور التكنولوجي والثورة المعرفية والمعلوماتية التي خلقت منطلقات جديدة في التعامل مع القضايا الاجتماعية، وأحدثت تغييرا جذريا في البيئة الإدارية والسياسية، الأمر الذي دفع بالحكومات إلى الاستعانة بفئة أخرى أكبر تخصصا وكفاءة من البيروقراطيين الذين لا تؤهلهم مهاراتهم للتعامل مع هذا الوابل من التكنولوجيا والمعلومات التي تتطلب مهارات من نوع خاص، وهو ما يشار إليه حاليا بالاختصاصيين في الهيئات الحكومية والمؤسسات والجيش والجامعات والمنظمات... الخ³.

إن هذا الاتجاه التكنوقراطي المؤسسي يتكون من عنصرين مكملين لبعضهما البعض وهما المؤسسة والتكنوقراطية، وتشير المؤسسة إلى وجود إطار لتمثيل المصالح يتم من خلاله تنظيم

¹ بومدين طاشمة، «التوسع البيروقراطي الحلقة المنسية في عملية التنمية في الوطن العربي»، دفاتر السياسة و القانون، جامعة قاصدي مرباح، العدد 7، جوان 2012، ص 3.

² معمر، مرجع سابق، ص ص 121-122.

³ موريس دوفرجه، علم اجتماع السياسة. ترجمة: سليم حداد، بيروت : المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1991، ص 192.

الوحدات الإدارية في عدد محدود من الفئات غير المتنافسة والمرتبة هرميا والمتخصصة وظيفيا باعتراف الدولة بوضعها القانوني مع ضرورة تقييدها بإجراءات معينة من حيث الاختيار وتوضيح المطالب والدعم. أما عنصر التكنوقراطية (**Technocracy**) فيتكون من الاعتراف بالحاجة إلى مناقشة مسائل كبيرة تتصل بالتنمية، والتنافس، والتغيير من زاوية علمية فنية، بحيث تصبح المعرفة والتكنوقراطية المصدر الشرعي للرقابة والسيطرة السياسية باسم الخبرة الفنية والعلم¹.

إن انفراد رجال السياسة بصنع السياسة العامة للجزائر معتمدين على سياسات خاضعة للترقيع والمزاجية ترجع جذوره إلى الصراع الذي دار بين السياسيين والعسكريين حول قيادة الثورة، فبدل أن يهتم كل طرف برسم وتنفيذ السياسات كل في اختصاصه، وقعت حكومات الجزائر ومنذ الاستقلال في فخ فقدانها وظيفتها الحقيقية من إدارة الصراع وإشراك الفاعلين في وضع السياسات والتنمية القطاعات المختلفة، إلى السعي كل حكومة أو حزب أو تنظيم للسيطرة والانفراد بالسلطة وإقصاء الآخر ومنه رسم السياسات التي تتناسب ومصالحها².

إن جميع حكومات العالم تقوم برسم سياستها داخل مراكز ومعاهد البحث المتخصصة في السياسات العامة، وهذا بمساعدة الخبراء والباحثين الأكاديميين. أما في الجزائر فترسم السياسات العامة من قبل السياسيين وتنفذ من قبلهم وتقوم من طرفهم. وبالرغم من أن السياسات والأهداف موجودة في أذهان القادة، فهي بحاجة إلى دراسة وتصميم دقيق من طرف المختصين والخبراء داخل المخابر ومراكز البحث، لتكون أكثر دقة وعلمية وواقعية تتناسب مع الإمكانيات والموارد المتاحة، مما يقودنا إلى تحديد ما هو السياسي وما هو الإداري وما وظيفة كل منهما، فالحقيقة المعاشة في الجزائر تؤكد تداخل ما هو سياسي في الإداري وتواجد الإداري فيما هو سياسي، وعليه يبقى الإداري مقيد في عمله بتنفيذ الأوامر العليا للقيادة السياسية وحبسها لها حتى وإن وجدها لا تتسجم مع المتطلبات والإمكانيات المتوفرة. كما أنه أخذ مكانا هاما في رسم السياسات لم يقتصر فقط على التنفيذ، حيث أصبح يشارك في صياغة وتقويم السياسات المنتهجة خاصة مع بداية سياسات الانفتاح من خلال تكريس البيروقراطية³.

¹ فيريل هيدي، الإدارة العامة منظور مقارن. ترجمة: محمد قاسم القريوتي، ط 2، عمان: المطبعة الاقتصادية، 1983، ص 213

² بوحوش، أبحاث ودراسات في السياسة والإدارة، مرجع سابق، ص 716.

³ معمر، مرجع سابق، ص ص 137-138.

إن التضارب في السياسات العامة لبلاد والارتجالية في رسمها يعبر عن أهداف طموحة تفتقر للدقة والعلمية، نتيجة عدم وضعها وتنفيذها من قبل الخبراء وأهل الاختصاص، واعتماد السياسيين فيها على تصوراتهم فقط، ومن الأمثلة على ذلك نجد أنه في سنة 2009، أصدر رئيس الوزراء الأسبق أحمد اويحيى "قانون مالية تكميلي" (موازنة عامة تكميلية)، سن فيه قاعدة الاستثمار "49/51" التي تسببت في عزوف كثير من الشركات الأجنبية عن الاستثمار في الجزائر، كما أصدرت حكومة عبد المالك سلال سنة 2013 قراراً بجعل القرض الائتماني طريقة وحيدة لتسوية عمليات التجارة الخارجية. بالإضافة إلى التضارب في السياسة التعليمية والتكوينية بين الجامعة وجامعة التكوين المتواصل والمدرسة العليا للإدارة، ونفس الشيء بصورة أوضح في السياسة العامة المرتبطة بالاقتصاد، حيث نجد أن البلاد تعتمد في توجيهها على اقتصاد السوق في حين ممارسات الدولة تتناقض كلياً مع هذا التوجه، إذ نلاحظ تدخل الدولة في تحديد الأسعار وتوليها عملية الإنتاج مع وجود نفوذ للقطاع العام¹.

إن سياسة الإنعاش الاقتصادي في عهد الرئيس السابق بوتفليقة ربما تشكل سياسة عامة وضعت بإرادة سياسية وتنفذ من خلالها، لكن أين هي ثمار الدعم الفلاحي أمام غلاء أسعار الخضار الأساسية، وأين موقع السياسات المالية والنقدية أمام سرقة البنوك وإفلاس المؤسسات الحكومية؟ إن المعضلة التي تبرزها هذه الظاهرة (اعتماد رسم السياسات وتنفيذها من قبل القادة السياسيين بدل المختصين)، هي انه بمجرد غياب القائد السياسي صانع السياسة العامة ومعاونيه يعني وفاة سياسته وبرامجه. والسياسي الجديد الذي يجلس على كرسي السلطة بدوره سيعمل على إيجاد سياسات جديدة تخدم مصالحه ومصالح معاونيه وهذا ما تجسد فعلياً في الفترة التي مرض فيها الرئيس السابق وغيابه ما بين 2013 إلى سنة 2019².

وقد ظهر إهمال الخبراء وأهل الاختصاص في تشكيل إحدى الحكومات السابقة (حكومة عبد المالك سلال يوم 3 سبتمبر 2012)، أين قام الرئيس السابق بوتفليقة بمكافأة الوزراء الذين فشلوا في مهامهم الوزارية في الحكومة السابقة لأحمد اويحيى، وقام بتعيينهم نواباً بمجلس الأمة! وأشار احد أعضاء المكتب السياسي لحزب الجبهة الوطنية إلى "أن مجلس الأمة تحول

¹ بوحوش، أبحاث ودراسات في السياسة والإدارة. مرجع سابق، ص 717.

² بوحوش، أبحاث ودراسات في السياسة والإدارة. مرجع سابق، ص 719.

إلى مجلس لمكافحة أشخاص قاموا بمهام محددة لصالح السلطة بينما كان من المفروض أن يكون مجلس الأمة ممثلاً لنخبة المجتمع ويتوفر على خيرة أبناء الوطن من الوجوه المثقفة¹.

ورأي آخر يقول أن المسؤولين السياسيين و مؤسسة الرئاسة الجزائرية والأجهزة التي تعمل معها يقومون بالإصرار على الاختفاء وراء ما يسمى بجهاز التكنوقراطيين، وذلك لمنع أسلوب التعددية الحزبية في التداول على الحكم. فمن نتائج السلبية طمس نتائج الانتخابات وخاصة التشريعية منها، وعدم السماح للحزب الذي يحصل على الأغلبية البرلمانية أن يشكل حكومته وأن يقوم برسم السياسة العامة للبلاد. حيث كان من المفروض أن تقوم الأحزاب التي حازت على أغلبية مقاعد البرلمان في الانتخابات التشريعية الجزائرية الأخيرة سنة 2017، بتشكيل الحكومة وتقديمها بعدئذ للتركية من طرف مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني، ولكن الأمور قد جرت في هذه المرة أيضاً وفقاً للسيناريو المتكرر الذي اعتادت عليه مؤسسة الرئاسة الجزائرية².

وهذا ما يفسر لماذا عجز الوزراء التكنوقراطيون الذين حكموا الجزائر على مدى سنين طويلة عن إخراج الجزائر من التخلف البنيوي، بل تحول الأمر إلى إنتاج الأزمات وتسييرها على نحو نمطي. بدءاً من التحكم السياسي في المدرسة العليا للإدارة في العاصمة الجزائرية التي أصبحت متخصصة في تخريج الوزراء والمسؤولين الإداريين الرديئين الذين صورهم لنا النظام الجزائري بأنهم تكنوقراط، في حين هم مجرد مجموعة من الإداريين البيروقراطيين، عجزوا عن صنع السياسة العامة للدولة في شتى المجالات، وكل ذلك يتصل بطبيعة ذهنية السلطة الجزائرية التي تكسرت وجودها عن طريق تأييد الشكل الهرمي للحكم الذي يستند في النظرية والممارسة إلى ثنائيتي السيد والعبد والأمر والمأمور³.

إضافة إلى ذلك انتشر ظاهرة الفساد السياسي بعد مرض الرئيس السابق عبد العزيز بوتفليقة الذي جعله عاجزاً عن تسيير شؤون البلاد في فترة ما بين 2013 إلى 2019، أصبحت صناعة القرار السياسي في الجزائر مرتبطة بيد مؤسسة الرئاسة وتحديداً بيد مستشاره (شقيقه السعيد

¹ بوحوش، "السلطة الرئاسية هي أم السلطات في الجزائر"، المرجع السابق.

² عمر أزراج، «الجزائر: تكنوقراط لإنتاج الأزمات»، صحيفة العرب: العدد 10650، الصادرة ب: 01-06-2017، ص 09.

³ قوي بوحنيقة، «الحراك السياسي في الجزائر: من إسقاط السلطة إلى هندسة الخروج الآمن». تقارير. مركز الجزيرة

للدراستات، 7 نوفمبر 2019، ص 1.

الفصل الثاني ————— واقع علاقة السياسي بالإداري في صنع السياسة العامة في الجزائر

بوتفليقة)* الذي استغل الوضع في صياغة القرارات وتعيين المسؤولين وتزوير الإرادة الشعبية الانتخابية وتعديل الدستور وصولاً إلى تمرير العهدة الخامسة رغم اعتراض الكثيرين على ذلك¹. لم يتوقف الوضع عند الفساد السياسي، فكان لهذا الأخير تأثير كبير في الدولة فهو الأساس والنواة لبقية أنواع الفساد الأخرى، حيث سادت في ظل الوضع المتدهور الذي يعيشه المجتمع قيم النهب والاحتيال وكذلك الرشوة والمحسوبية وكلها ممارسات طالت مجالات حساسة مثل التوظيف والترقية والتعيين في مناصب قيادية (سياسية وإدارية) بمختلف مؤسسات الدولة، بل أكثر من ذلك تطورت إلى ممارسات تجسد "خصخصة الدولة" وهي من سمات الأنظمة السياسية الوراثية الجديدة التي تكون فيها مؤسسات الدولة عبارة عن أدوات يستخدمها أفراد مقربون في تحقيق مصالحهم ومطامعهم بهدف المحافظة على الوضع القائم والامتيازات التي يتمتعون به. وكانت النتيجة أن الفئة التي من المفروض أن تساهم في خلق وضعية الاستقرار أصبحت مجبرة على الالتحاق بصفوف الفئة الناقمة على الدولة والمعارضة للنظام، وتشارك في تغذية جو العصيان والاحتجاج، ما يترتب عليه تنامي ظاهرة الفساد السياسي والإداري².

فحسب مؤشر الحوكمة العالمي (Governance Worldwide Indicators) لم تحصل الجزائر سوى على رتبة مئوية تساوي 30% على مستوى مؤشر فعالية الحوكمة، وجاءت بذلك في المرتبة الثانية عشرة على مستوى الدول العربية، متفوقة فقط على دول عربية مستوردة للنفط، أو واقعة تحت نزاعات مسلحة وتدخلات خارجية. هذا المعطى كفيل بأن يفسر سبب عدم رضا المواطنين الجزائريين على أداء حكومتهم. إضافة إلى انتشار ظاهرة الفساد على نطاق واسع حيث جاءت الجزائر في المرتبة 112 من أصل 180 دولة برصيد 30 نقطة فقط على مستوى مؤشر مدركات الفساد الصادر عن منظمة الشفافية العالمية عام 2017، وما يجعل للفساد دوراً محورياً في زعزعة ثقة المواطنين بمؤسسات الدولة، هو أن العديد من قضايا

* السعيد بوتفليقة: أستاذ جامعي وسياسي ونقابي جزائري، وهو الشقيق والمستشار الخاص للرئيس السابق عبد العزيز بوتفليقة، يعد بفعل منصبه حلقة الوصل الأساسية بين الحكومة والرئيس في ظل مرضه، ويوصف بالشخصية الأكثر نفوذاً في الجزائر في ما بين 2013 إلى 2019.

¹ بوحنيفة، مرجع سابق، ص 2.

² عائشة دويدي، «الحراك الشعبي في الجزائر بين الطرح والمعالجة» احتجاجات 2019، مجلة العلوم القانونية والسياسية،

العدد 10، مجلد 11، الصادرة ب: افريل 2020. ص ص 840 - 841.

الفصل الثاني ————— واقع علاقة السياسي بالإداري في صنع السياسة العامة في الجزائر
الفساد، على غرار قضية سوناطراك والطريق السيار شرق-غرب، كان وراءها مسؤولين
سياسيين رفيعو المستوى¹.

الجدول رقم (01): ترتيب الجزائر بمؤشر مدركات الفساد حسب منظمة الشفافية الدولية.

السنوات	ترتيب الجزائر	عدد دول الترتيب	المؤشر	السنوات	ترتيب الجزائر	عدد دول الترتيب	المؤشر
2003	88	133	2.6	2011	112	176	2.9
2004	97	146	2.7	2012	105	177	3.4
2005	97	158	2.8	2013	94	177	3.6
2006	84	163	3.1	2014	100	177	3.6
2007	92	180	3.0	2015	88	167	3.5
2008	99	180	3.2	2016	108	176	3.2
2009	111	180	2.8	2017	112	180	3.3
2010	105	178	2.9	2018	105	180	3.5

ملاحظة: نقاط المؤشر: 10 نظيف جدا - 0 فاسد جدا.

المصدر: من إعداد الطالبتين بناء على معلومات تقارير منظمة الشفافية الدولية على الرابط:
http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016

ولأن المسؤولين السياسيين لا يحظون بثقة المواطنين وليست لديهم القدرة على التكيف والاستجابة لمطالب الفئات الجديدة، لجأت تلك الفئات إلى طرق خارجة عن أطر الدولة إذ نزل ملايين المواطنين للتعبير عن مطالبها، تجسد ذلك فعليا منذ 22 فيفري 2019 في حراك شعبي اخرج الجزائريين إلى الشارع مطالبين بتغيير النظام السياسي تغييرا جذريا، بعد أن سئموا من مؤسسات سياسية أصبحت أداة لشرعنة الفساد وسوء التسيير².

مع بروز أزمة السياسات الجديدة، بدا بأن التكنوقراطية باتت وصفا للخروج من الأزمات السياسية والاقتصادية التي تواجه السياسة العامة. فهذه الحكومة لا تزال مقيدة من حيث الصلاحيات بالأطراف الدستورية من جهة، والضوابط التي يقيمها السياسيون من جهة ثانية، وقد تكون حكومة تكنوقراط بصلاحيات محدودة، ففي الجزائر وبعد نحو ثلاثة أشهر على اندلاع الحراك في الجزائر، عين الرئيس السابق عبد العزيز بوتفليقة، نور الدين كوزير أول

¹ صادق حجال، «إشكالية العلاقة بين التحديث والاستقرار السياسي: الحالة الجزائرية نموذجا»، تقرير مركز الجزيرة للدراسات،

28 نوفمبر 2019، ص 12.

² حجال، مرجع نفسه، ص 13.

الفصل الثاني ————— واقع علاقة السياسي بالإداري في صنع السياسة العامة في الجزائر وذلك انه لم يكن له أي دور سياسي في السابق، إضافة إلى انه لا يعرف عنه أية ارتباطات بأجنحة النظام، وقام بتشكيل حكومة تكنوقراط من الخبراء لتهدئة الاحتجاجات الشعبية ضد بوتفليقة والطبقة السياسية الحاكمة. وفور الإعلان عن تشكيلة الحكومة، كانت من بينهم ووزيرة البريد والاتصال "هدى فرعون"، التي تنتمي إلى الطبقة السياسية الحاكمة، وهذا ما أدى إلى عدم شرعية الحكومة كونها لم تجسد الحكومة التكنوقراطية المنتظرة من الشعب¹.

المطلب الرابع : السيناريوهات المتوقعة للجدلية في ظل التحولات الجديدة للنظام السياسي الجزائري.

في انتخابات رئاسية اتسمت بأدنى مستوى مشاركة في تاريخ الانتخابات الرئاسية في البلاد، بلغت نسبة المشاركة نحو 39.9%، أفرزت فوز المرشح الحر عبد المجيد تبون، حيث شغل منصب الوزير الأول سابقا، فبعد التركيز على العملية الاتصالية مع ممثلي الحراك، يأتي تحدي رسم معالم السياسة العامة على المستوى الشكلي، السلوكي، إلى أن يمتد إلى الجانب العملي. ففي حين يتطلع البعض إلى المسائل الكبرى المجمع عليها بين الجزائريين، وهي مسائل التغيير، الإصلاح وإحداث الانطلاقة اللانقطة بإمكانات البلاد وكفاءات الجزائريين الكبيرة، يرى آخرون إعادة إنتاج نفس المشهد السياسي القديم، مما قد يسمح للنظام السابق بإعادة تعزيز سلطته². وعلى وقع تحديات داخلية وخارجية ورهانات سياسية واقتصادية، يظهر لنا ثلاث سيناريوهات:

1- السيناريو الأول:

من المتوقع على المستوى المؤسسي أن الرئيس الجديد المنتخب، لن يكون في موقع قوة يسمح له بإحداث التغييرات التي يتطلبها الوضع في الجزائر، كما عبر عن ذلك الرأي العام الوطني من خلال الحراك الشعبي الذي يطالب بالفصل بين السلطات، والحد من هيمنة السلطة التنفيذية متجسدة في رئيس الدولة، على السلطات الأخرى بما فيها القضاء والبرلمان، ومنح حريات إعلامية وسياسية أوسع للجزائريين، عكس ما عبرت عنه بشكل فج تجربة تسير الرئيس بوتفليقة في العشرين سنة الأخيرة التي تغول فيها شخص الرئيس مما لم يسمح لهذه المؤسسات

¹ إيهاب محارمه، «التكنوقراط والموجة الثانية من الانتفاضات العربية»، مجلة الكلمة، العدد 155، مارس 2020، تم التصفح يوم: 2020-08-22. على الساعة: 20:45. <http://alkalimah.net>

² محمد إسلام قرن، «التحول السياسي في الجزائر من مأزق النظام إلى مأزق الحراك»، منتدى السياسات العربية، فيفري 2020، ص 8. تم التصفح يوم: 2020-07-20. على الساعة: 20:55. <https://www.alsiasat.com>

المعطلة عمليا بالقيام بالإصلاحات التي كانت مطلوبة في وقتها مثلما كانت الحال مع البرلمان أو السلطة القضائية. مع أنه كان من الممكن أن تسهم مؤسسة الرئاسة في تحسين أداء النظام السياسي بالتدرج، قبل دخولها النفق المظلم الذي وصلته في آخر أيام حكم الرئيس السابق بوتفليقة، على أن هذه الصورة ستكون صالحة على الأقل في العهدة الأولى للرئيس التي يمكن أن تتغير بعد هذه المرحلة، فالتجربة علمتنا أن رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري، حتى ولو كان ضعيفا كشخصية سياسية ومنتخبا بشكل سيء، كما حصل في أكثر من مرة، من الممكن أن يكتسب صلاحيات واسعة مع الوقت، في الممارسة اليومية وليس على مستوى النص الدستوري فقط الذي يحدد صلاحياته كرأس للسلطة التنفيذية بشكل واضح، ذلك أنه يمكن أن يغير الرئيس النظام بالشكل الذي يخدم مصالحه، كما كانت الحال مع الرئيس السابق بوتفليقة عندما تمكن من الترشح لعهدة الثالثة لم يكن دستور 1996 يسمح بها¹.

كما أن هناك اعتبارات كثيرة يمكن أن تدخل بطبيعة الحال في تحديد معالم هذا السيناريو، من بينها سلطة التعيين لدى السياسيين الذين لا يؤمنون بالإداريين الدائمين. إضافة إلى سن الرئيس وقدرته على المطالبة بأكثر من عهدة رئاسية، بما تطرحه من مسألة تتعلق بالأجيال ويعاني من آثارها النظام السياسي الجزائري منذ سنوات نتيجة كبر سن النخبة السياسية الحاكمة التي لم تتجدد بالقدر الكافي لانغلاق النظام السياسي على نفسه علما بأن الرئيس المنتخب هو من الذين تسميهم الساحة السياسة بأبناء النظام، والذين تجاوزوا السبعين سنة².

2- السيناريو الثاني:

توجد دراسات عملت على تحليل دور الفواعل الجماعية في التغيير. حيث اهتم "بارتك هاسنتوفل" بدراسة هذه الفواعل الجماعية بنظرة سوسيولوجية مركزة على فئة منهم سماها الفواعل الجماعية حاملة البرامج. في تحليل الباحث تؤدي هذه الفئة من الفواعل دورا في التغيير من خلال مشاركتهم في تحديد قواعد العمل وتسطير الأهداف التي تتخذ التشريعات باسمها، وإنشاء الحجج التي تسند الحلول المختلفة المعلنة. وأهم ما في الأمر بشأن هذا الصنف من الفاعلين أنهم يقومون بإحداث التغيير مباشرة حين يتمكنون من فرض أنفسهم والتغلب على غيرهم من الفاعلين. وذكر هاسنتوفل جملة من السمات المميزة لهذه الفواعل الجماعية المالكة

¹ ناصر جابي، «رئاسيات الجزائر: فرصة لإصلاح النظام أم خطر يهدد الدولة الوطنية؟»، تقارير: مركز الجزيرة للدراسات،

10 نوفمبر 2019، ص 5.

² مرجع نفسه، ص 6.

لبرامج. فهي مهيكلة جدا حول برنامج تغير شامل في السياسة العامة، وهي بوجه الخصوص حائزة لمواقع سلطة تتخللها مشاركة مباشرة في القرار. ويجمع هؤلاء الفواعل برنامج للتغير يتضمن توجهات جديدة وتحديدًا للمشاكل جديدا ومبادئ توفير الشرعية لها، وفيه أيضا اقتراحات عمل قائمة على تحويل قواعد اللعبة المؤسساتية وإدخال أدوات جديدة في العمل العام. وهم مالكون لموارد كافة تسمح لهم بتوجيه العمل العام وبتحديد محتواه¹.

يصنع المسؤولون السياسيون السياسة العامة ويقومون بإقرار القوانين غالبا ما يعتبر كبار الإداريين أكثر خبرة من رؤسائهم السياسيين، كما يمنحهم دورهم في تنفيذ السياسات العامة إمكانية كبيرة للسيطرة على شؤون الدولة، لكن كلما اشتدت مشاكل السياسة العامة وتفاقت آثارها، وكلما أراد الفاعلون السياسيون البحث عن مخارج وبدائل لضعف فعالية الإنجاز أو انعدامه يتم اللجوء بشكل مكثف إلى فئة التكنوقراط.

غالبا سوف تذهب البلاد لتشكيل حكومة تكنوقراط من اجل التصدي للتحديات السياسية والاقتصادية التي تعصف في البلاد. والأعم الأغلب من اجل أسباب واقعية منها تردي الأوضاع الاقتصادية وزيادة البطالة وتفشي الفساد المالي والإداري، مما تتطلب الدعوة إلى انتخابات مبكرة، وهذا ما جسده انتخابات 12 ديسمبر 2019، لذلك قد يلجأ الرئيس المنتخب إلى تشكيل حكومة تعتمد على التكنوقراط ولو لفترة مؤقتة. حيث ستكون حكومة كفاءات بعيدا عن الولاءات وبدون لون سياسي، وقد تكون ظرفية ومرتبطة بما بعد تعديل الدستور والإصلاحات السياسية المرتقبة. بحيث تتبنى الحكومة إحداث قطيعة مع أساليب النظام السابق في اختيار الطاقم الحكومي، بإخراج كل رجال السياسة منها، والذين غالبا ما يسيطرون سيطرتهم على تشكيلة الجهاز التنفيذي، واستبعاد كل وجوه النضال السياسي الحزبي، فلا تكون حزبية ولا إدارية². إضافة إلى القيام ببعض الإجراءات والتي تتمثل فيما يلي:

- إنهاء مهام جميع المسؤولين الإداريين و منهم ولاية الجمهورية الذين كانوا جزء من المشهد السياسي السابق، وتعويضهم بتكنوقراطيون حقيقيون سواء في جهاز الحكومة الجزائرية المركزية أو في الإدارات الأساسية أو الفرعية في المحافظات، يضاف إلى هذا ضرورة التحرر من

¹ صالح بلحاج، «مسألة التغيير في السياسات العامة»، المجلة الجزائرية للدراسات السياسية، العدد 01، المجلد 06، الصادرة ب: جوان 2019، ص 81.

² زهية رافع، «حكومة تكنوقراط بلا لون سياسي»، موقع قناة البلاد، 03-01-2020، تم تصفح يوم: 17-06-2020. عل الساعة: 21:02. <http://m.elbilad.net>

الأنظمة القديمة في التسيير الحكومي والتي لا تتسجم مع عصرنة العولمة والثورة العلمية الجديدة التي تتطلب حكومات إلكترونية¹.

- الاستمرار في محاربة الفساد؛ إذ لأول مرة في التاريخ السياسي الجزائري يمتلئ سجن الحراش بوزراء سابقين مسؤولين في قطاعات الأمن والجيش والإدارة.

- إعادة تشكيل هيئة مكافحة الفساد والديوان الوطني لمكافحة الفساد وقمع الغش، والمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي وغيرها من المجالس الاستشارية التي حولتها العصابة السابقة إلى أدوات سياسية لضمان استمرارية قبضتها السياسية على المشهد السياسي.

- إعادة النظر في المجلس الشعبية البلدية والولائية والتشريعية ومجلس الأمة، لضمان مجالس أكثر تمثيلية وأكثر نزاهة ومصداقية بشكل يعطي رسالة طمأنة للناخبين وللفاعلين السياسيين².

ومما لا شك فيه أن الرئيس تبون هو خريج المدرسة الوطنية للإدارة في نهاية الستينات من القرن الماضي وأنه عمل في الحقل الإداري في عدد من المحافظات، كما شغل منصب وزير عدة مرات في وزارات غير متناسبة مع تخصصه في الاقتصاد والمال، وإلى جانب ذلك فإن من يطلق عليهم بالتكنوقراط في الجزائر، هم عادة ممن تخرجوا من المدرسة الوطنية العليا للإدارة فضلا عن كون عدد آخر منهم عملوا محافظين ومدراء مركزيين، ولكن مصطلح تكنوقراط لا ينطبق عليهم لأن ثمة فرقا بين الإداري الذي يقوم بالأعمال الإدارية وبين التكنوقراطيين الذين تعرفهم الموسوعات العلمية بأنهم النخب المثقفة الأكثر علما وتخصصا في مجال المهام المنوطة بهم وهم غالباً غير منتمين للأحزاب، وهم يمثلون حكم الطبقة العلمية الفنية المتخصصة المثقفة. وعليه، فيما يخص المسؤولين السياسيين والإداريين، فإنهم مطالبون بإعادة صياغة علاقتهم بالتكنوقراطيين، كي تصبح متوازنة، ومثمرة، وكى لا يظل التكنوقراطي هو ذلك الخبير، المحايد، الذي نستعين به لثقتنا في كفاءته، وفي وولائه، مما يجعل هذه النخبة فعالة في استثمار ما تراكم من معارف وخبرات في رسم وصنع السياسات العامة³.

¹ محمد مجاهري، «صنع السياسات الحكومية: بين المنفعة الاقتصادية والتنمية الاجتماعية»، مجلة العلوم السياسية والقانون، برلين: المركز الديمقراطي العربي، العدد16، المجلد 3، ص 162.

² بوحنية، مرجع سابق، ص 8.

³ سعيد ناشيد، «لماذا نرفض سلطة التكنوقراط؟»، صحيفة العرب، العدد 10249، السنة 38، الصادرة ب: 18-04-2016، ص 09.

السيناريو الثالث:

وهو السيناريو الذي يصب في منطق العقل السياسي يحتاج حكومة من سياسيين متخصصين وأصحاب اختصاص مسييين، لكنهم سياديون يؤمنون بدولة الرعاية ولا يقيمون اعتباراً لرضا وغضب أصحاب الأموال. وهذا يستدعي أن يكونوا من المجربين في صلابتهم وتحرّهم من كل الضغوط التي ستطال دورة حياتهم السياسية عند كل منعطف وقرار، وفوق هاتين الصفتين تحتاج الجزائر إلى وزراء تشهد سيرتهم بالنزاهة والترفع عن كل تسخير للموقع العام لمصالح خاصة أو حسابات حزبية أو شخصية¹. وبروز طريق جديد يبني جسور التشاور والتحاور خارج شبكات الولاء والفساد من أجل إنقاذ الدولة وعلاج آثار الأزمات السابقة للبلاد. بحيث تقضي إلى إنتاج ورقة طريق واضحة تصب في توافق تاريخي من أجل بناء عقد جديد يحدد قواعد العمل السياسي وبناء دولة الحق والقانون. ويؤدي لبناء دولة المؤسسات التي تتبنى طبيعة ابستمولوجية مع طبيعة النظام، بالتأسيس لجزائر العقل السياسي الذي يتقاطع مع الأيديولوجية الإدارية والأمنية².

ومهما كانت السيناريوهات المتوقعة فإن الحقيقة الوحيدة التي يمكن التأكيد عليها هي أن منظومة الحكم في الجزائر انتهت تاريخياً وأصبحت تشكل خطراً على كيان الدولة، وبأن الشيء الوحيد الذي لا يعرف بدقة لحد الآن هو كيف سيتم الانتقال إلى منظومة جديدة وما هي طبيعة العلاقة بين السياسي والإداري ضمن هذا التغيير وما هي تأثيراتها(المنظومة) على هذه العلاقة.

¹ ناصر قنديل، خبث التكنوقراط... وفساد السياسة، وكالة أخبار الشرق الجديد، 08-11-2019، تم التصفح يوم: 02-05-2020، على الساعة: 19:31.

عل <https://althawabit.com>

² رضوان بوجمعة، «مأزق الرئاسيات الجزائرية: مرشون، مسارات، رهانات، وسيناريوهات»، مبادرة الإصلاح العربي، 2

ديسمبر 2019، ص 11. تم التصفح يوم: 22-08-2020، على الساعة: 11:54. <https://www.arab-reform.net/ar>

خلاصة الفصل الثاني:

نستخلص من خلال ما تقدم في دراسة الفصل الثاني، أن واقع العلاقة القائمة بين السياسي والإداري في عملية صناعة السياسة العامة في الجزائر، يظهر من خلال تحليل وتفسير أداء القوى المكونة للنظام السياسي والإداري. بحيث أن طبيعة عملية صنع السياسة العامة وكذا تنفيذها، تجعل الازدواجية في اختصاصات أعضاء هذين التنظيمين (السياسي والإداري)، حيث أن لكل منهما مسؤولياته وصلاحياته ومهامه وقد تتداخل في أكثر الأحيان هذه المهمات والمسؤوليات، مما ينتج عنه تداخل وتشابك في ادوار كل منهما، وتكون العلاقة بينهما غامضة وغير واضحة.

لكن ضرورة مساهمة السياسيين والإداريين في عملية صنع السياسة العامة، وتداخل الأدوار بينهما، أدى إلى خلل في صنع وتنفيذ هذه السياسات في الواقع الجزائري، فما نستخلصه أنه بالإضافة إلى سيطرة السياسيين التنفيذيين على الإداريين، فإن الواقع يعكس ضعف المشرعين ورجال القضاء وهيمنة السياسيين لعملية رسم وتنفيذ السياسة العامة بكل مراحلها، وهذا ما يثبت الفرضية التي وضعناها في بداية الدراسة. بالإضافة إلى أن السياسة العامة في الجزائر في الفترة الممتدة ما بين 2009 و 2019، صارت تمثل أفكار وتوجهات رئيس الجمهورية والنخبة التي ينتمي إليها، وذلك أن النصوص الدستورية كلها تمنحه قائمة واسعة من السلطات السياسية الهامة التي تركز تفوقه على السلطات الأخرى، وخاصة في عملية صنع السياسة العامة، دون فتح المجال أو ترك جانب منه لتدخل ومساهمة باقي الصناع الرسميين المعنيين، مما يوحي ويؤكد الغياب الفعلي للشفافية والممارسة الديمقراطية الحقيقية في العملية السياسية في البلاد.

الختامة

نخلص من خلال ما تم التطرق إليه وبناءا على الإشكالية التي تم طرحها ، أن السياسة العامة باختلاف تعاريفها وتعدد خصائصها وتصنيفاتها، لن تصبح عملية تجسيد لأهم التفاعلات الحاصلة بين مختلف الفواعل في إطار الإيديولوجية و النسق السياسي السائد، ومن خلال مجموع الأبنية و المؤسسات القائمة إلا في ظل نظام ديمقراطي. و لأن التغيير في النظام الجزائري مع نهاية 2019 لم يكن وليد خيار حر من الفواعل المتحكمة في السلطة، بل كان استجابة لضغوط داخلية يمكن تلخيصها في أزمت التنمية السياسية. إلى جانب التشدد في تفاعل المسؤولين السياسيين مع الإداريين من جهة والمشرعين ورجال القضاء من جهة أخرى، بالشكل الذي يقلل إلى حد إلغاء أي دور أو مساهمة فعلية لهم في عملية رسم و صنع السياسة العامة للبلاد، و بذلك أخذ رسم وضع هذه السياسة في الجزائر صيغة أو طابع إجراء سياسي شكلي أكثر منه عملية سياسة حقيقية، أين يهيمن السياسيون التنفيذيون وعلى رأسهم رئيس الجمهورية، على مسار العملية السياسية. بالإضافة إلى وجود فصل وقطيعة بين السياسة والخبراء وهيمنة على الإداريين، فالخبير مغيب تماما عن تصميم السياسات في حين أن الإداري مطالب بإنجاح السياسات العامة القادمة من أعلى الهرم دون أن يشارك فيها أو يكون لديه أي تصور عنها ومنه سيعجز على تنفيذها. كما ندرج أهم الاستنتاجات في النقاط التالية:

• **هيمنة رئيس الجمهورية على عملية صنع السياسة العامة واحتكاره لها:**

فرئيس الجمهورية هو رئيس السلطة التنفيذية ويعتبر السلطة السامية أو العليا للإدارة العامة، يساعده في أداء وظيفته التنفيذية والإدارية أعضاء، وبالتالي فهم يتمتعون بازدواجية التمثيل للجهاز التنفيذي وللجهاز الإداري، لكن الواقع وخاصة في الجزائر يثبت العكس، وذلك بسبب ضعف استقلالية الجهاز الإداري الجزائري لأن أسس هذه العلاقة اختلت وانحرفت في اتجاه يخدم أكثر التنفيذيين كسياسيين، نتيجة صراع السلطة بين النخب السياسية والإداريين وتمكن السياسيون من السيطرة على الجهاز الإداري من خلال التدخل السياسي في التوظيف والترقيات، إضافة إلى أن الدستور منح لهم سلطات وصلاحيات واسعة خاصة رئيس الجمهورية.

• **ضعف تأثير المشرعين في عملية صنع السياسة العامة في الجزائر:**

السلطة التشريعية باعتبارها عنصر من عناصر البيئة السياسية التي يعمل فيها الإداريين، والتي أثرت بطريقة أو بأخرى على عملهم وكانت بينهما علاقات متبادلة، فالمشروع يملكون سلطة التشريع والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية التابع لها الإداريين، وفي المقابل يتدخل

المسؤولون الإداريون تشكيل القوانين وتنفيذها، ومن خلال هذا الدور يقومون بتوجيه السياسة العامة، لكن الملاحظ في الجزائر هو تجريد المشرعين من اختصاصهم الأصيل و الجوهري ألا وهو التشريع، الذي أصبح الاختصاص الغائب في أجندة عمل البرلمانين بسبب منح السلطة التنفيذية بقطبيها الحكومة و رئيس الجمهورية صفة المشرع الأول و المستقل عوض أن تكون مساهما أو مشاركا للبرلمان في التشريع بالإضافة إلى عجز السلطة التنفيذية عن النظر للرقابة على أنها عمل إيجابي يصحح ما قد تقع فيه من أخطاء أثناء صياغة و تنفيذ السياسة العامة، و النظر إليها على أنها آلية لمحاصرة نشاطها و الإضعاف من سلطاتها ، هو السبب الجوهري وراء لجوء المشرع الجزائري لتقييدها لحد جعل ممارستها أمرا متعذرا. وما زاد من تعميق ذلك هو إنشاء الغرفة الثانية، التي تعد آلية بيد المسؤولين التنفيذيين لإحكام سيطرتهم على الهيئة التشريعية و تهميش دورها السياسي.

• غياب أي دور حقيقي للقضاة في عملية صنع السياسة العامة:

الإداريون يتدخلون عضويا في السلطة القضائية من خلال عملية التعيين والعزل وهو ما أكدته كل دساتير الجزائر، التي أعطت حق التعيين للمجلس الأعلى للقضاء الذي يرأسه رئيس الجمهورية وتحت مسؤوليته، فهو يحدد السياسة العامة لمرفق العدالة ويراقب انضباط القضاة، ومن ثم فإن القاضي خاضع لرئيس الجمهورية بصفته القاضي الأعلى للبلاد، بحيث يمارس المسؤولون الإداريون الاحتواء والتدخل في أعمال القضاة، من خلال التضييق على عملية الرقابة على الإدارة خلال تنفيذ برامج السياسات العامة، بالإضافة إلى تجريدهم من صلاحية الرقابة، وهيمنة رئيس الجمهورية بتشكيلته على عملية الرقابة، وإضفاء الطابع السياسي عليها. وبالمقابل يتدخل رجال القضاء في عملية تنفيذ السياسة العامة، من خلال الوحدات الإدارية المالكة لسلطة القيام بالتحقيقات وتطبيق التشريعات واللوائح القانونية، وأيضا من خلال الرقابة التي يمارسها الجهاز القضائي المتخصص والمتعلقة بمدى شرعية أو عدم شرعية القرارات والتصرفات الإدارية الصادرة عن الإداريين، وبالتالي تحديد مدى الانحرافات والتجاوزات القائمة فيها. وهم بذلك لا يتدخلون في عملية رسم و صنع السياسة العامة بطريقة مباشرة بل يكون تدخلهم في العملية السياسية بناء على توجيه من السياسيين و بدافع خدمة مصالحهم. فالواقع الجزائري يؤكد على وجود خطاب سياسي و ليس استقلال للقضاء.

• السياسة العامة هي نتاج لتوجهات النخبة السياسية الحاكمة في الجزائر:

نستنتج في ظل العلاقة القائمة بين مؤسسة الرئاسة بتوجيه (رئيس الدولة والسلطة العليا للإدارة)، وبين الجهاز الإداري والتي هي أقرب إلى التبعية منه إلى التحالف، أنهما الفاعلان الأكثر تدخلا وتأثيرا في عملية رسم و صنع السياسة العامة في الجزائر و الأقدر على تحديد توجهاتها العامة ، الأمر الذي يسمح لهما بالتحكم الشبه الكلي في العملية السياسية . و ذلك في ظل عجز الفواعل الرسمية الأخرى وبعدها غير الرسمية عن أداء أدوارها المتعلقة بهذه العملية. وانطلاقا من ذلك يتضح لنا أن مدخل النخبة هو المدخل الملائم لتفسير عملية وضع السياسة العامة و رسمها. ولأنه لا يمكننا النظر للسياسة العامة على أنها محصلة التفاعل القائم بين جميع الفواعل خاصة الرسمية منها، إلا في ظل نظام ديمقراطي نيابي قائم على مبدأ الانتخاب الحر والنزيه، والمعارضة المؤسسة، وإيمان الفاعلين بتناقض المصالح وحتمية نشوء نزاعات وخلافات حولها وإتباع أساليب سلمية لحلها في إطار المؤسسات، فإنه يمكننا القول بأن السياسة العامة في الجزائر هي إجراء سياسي أكثر منه عملية سياسية. بالرغم من تأكيد الدستور على التوجه الديمقراطي للبلاد باعتماد مبدأ الفصل بين السلطات.

نستنتج من هذا التجاذب بين ما هو سياسي وما هو إداري في الواقع الجزائري، انه لا يمكن إنكار حقيقة أن الإداريين هم بمثابة سياسيين يساعدون في اقتراح القوانين وتشكيلها، ويساهمون في وضع سياسات بعينها وتنفيذها، وفي صنع قرارات وفق مرجعيات وخلفيات معينة، وينخرطون في ترجيح كفة هذا الفريق أو ذاك؛ عن طريق التوجيه المباشر أو غير المباشر، وبواسطة تسخير الأدوات الإدارية لهذا الطرف أو ذاك. غير أن ذلك، لا يعني أن يتحول الجهاز الإداري إلى جهاز يمارس السياسة بمعناها الإجرائي؛ لأن هنالك ضوابط دستورية وقانونية وإدارية تحكم العلاقة بين هذا الجهاز وذاك. كما تفرض الالتزام بالحياد الإداري، حتى لا تعدو الإمكانيات الإدارية سواء المادية أو البشرية في خدمة الأغراض السياسية. إن العلاقة بين الإداري والسياسي هي بمثابة وجهين لعملة واحدة، أو مثل صفحتين لورقة واحدة؛ لا يمكن الفصل أو التمييز بينهما، وأن الإدارة في نهاية الأمر ليست إلا انعكاسا للفكر والمشروع السياسي المهيمن، تخضع لمجموعة من المحددات تحوم كلها حول نمط السلطة القائمة، ونظام الحكم السائد، والمصالح الاقتصادية المسيطرة. أين تظل الدولة الجزائرية تتن تحت وطأة مشاكل ذات طابع اجتماعي؛ ترتدي لباسا سياسيا واقتصاديا وأخلاقيا؛ في غياب فصل فعلي

بين السلطات، ينتج عنه الوقوع في مأزق ربط المسؤولية بالمحاسبة، ومن ثم، في شراك الانتقائية في تفعيل القوانين وتحريك المساطر الإدارية.

وحتى نتمكن من تجاوز كل هذه السلبيات لا بد تجسيد ديمقراطية حقيقية وليست صورية شكلية، وفي هذا الإطار نتقدم ببعض التوصيات المتعلقة بتفعيل تدخل السياسي والإداري في العملية السياسية، وذلك على النحو التالي:

توصيات تصب حول تمكين الإداريين من ممارسة مهامهم في العملية السياسية كفاعل رسمي، فإنه لا بد من :

- إعادة النظر في وضع الجهاز الإداري، و إحداث التغييرات الهيكلية والجوهرية الضرورية لجميع وحداته على المستويين المركزي واللامركزي، بما يتماشى مع عملية تنفيذ وصنع السياسة العامة.

- الاهتمام بالجانب البشري، والسهر على حسن اختياره و تحفيزه لكونه الأساس في نجاح الإدارة في قيامها بعملية تنفيذ السياسة العامة للبلاد.

- رفع كفاءة الإداريين في مجال صناعة القرار وزيادة القدرات القيادية للمدراء، ودعم مبادئ المبادرة والابتكار وكذا دعم بروز القادة الماهرين.

- تحقيق قدر معتبر من الاستقلالية عن المركز في إطار التكامل والتعاون وتخفيف العبء على الحكومة المركزية، ومنه حثها على التركيز حول المسائل الكبرى والأكثر إلحاحا.

- غرس ثقافة النزاهة، والشفافية، والمحاسبة الإدارية، باعتبارها آلية لمكافحة الفساد الإداري، الذي يعتبر احد أهم معيقات عملية صنع السياسة العامة.

- إنشاء بيئة سليمة تدعم الدارس والباحث لحصول على سياسات أكثر رشادة وعقلانية ودقة، فقد صار من المهم الاستثمار في خبراءنا وطلبتنا في سبيل صنع سياسات مبنية على المصلحة الوطنية لا غيرها.

توصيات حول تفعيل تدخل البرلمان في العملية السياسية من اجل التمكن من رفع مساهمة المشرعين في عملية رسم السياسة العامة، وهي:

- إصلاح و تطوير لوائحه الداخلية بالشكل الذي يدعم من صلاحياته و يعزز من استقلاليته، إلى جانب تقليص تدخل الحكومة في مهامه و تحكمها في نشاطاته خاصة في مجال السياسة العامة للبلاد.

- تكوين البرلمانين، وتأمين الدعم الفني لهم من خلال تلبية حاجتهم المعرفية، و خلق الحاجة للمعرفة لديهم.

- تفعيل العلاقات بين البرلمانين والناخبين، لتمكينهم من الإطلاع على انشغالاتهم ومطالبهم، وتسخير البرلمانين و الأحزاب المنتمين إليها للوسائل الإعلامية لخلق وعي سياسي أكبر لدى المواطنين.

- تفعيل العمل التشريعي للبرلمان بفرض نوع من القيود على مشاريع القوانين المقدمة من قبل الحكومة.

- تفعيل العمل الرقابي للنواب عن طريق إعادة النظر في القيود القانونية المفروضة على استخدام آليات الرقابة، لاسيما تلك التي تقرر المسؤولية السياسية للحكومة.

قائمة الجداول

الصفحة	عنوان الجدول	الرقم
117	ترتيب الجزائر بمؤشر مدركات الفساد حسب منظمة الشفافية الدولية.	01

قائمة المراجع

قائمة المراجع باللغة العربية:1- الكتب:

- ❖ إبراهيم، حسين توفيق، النظم السياسية العربية والاتجاهات الحديثة في دراستها. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2005.
- ❖ أبو سريع، احمد عبد الرحمن، المتغيرات السياسية و الإدارة المصرية: دراسة في البيئة السياسية وأثرها على الإدارة المصرية. القاهرة: دار النهضة العربية، 2006.
- ❖ أبو يونس، محمد باهي، أحكام القانون الإداري القسم العام. الإسكندرية: دار جامعة الجديدة للنشر وتوزيع، 1996.
- ❖ البرصان، أحمد سليم، علم السياسة. عمان: دار زهران للنشر والتوزيع، 2014.
- ❖ الحريري، محمد سرور، إدارة المؤسسات الحكومية والعامه. دار الاكاديميين للنشر والتوزيع، 2016.
- ❖ الحسين، أحمد مصطفى، تحليل السياسات "مدخل جديد للتخطيط في الأنظمة الحكومية". دبي: مطابع البيان، ب ت ن.
- ❖ _____، _____، تحليل السياسات العامة. جامعة اليرموك الأردنية: المركز العربي للدراسات السياسية، ب ت ن.
- ❖ الحلو، ماجد راغب، القانون الإداري. الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، 1996.
- ❖ _____، _____، القضاء الإداري: مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري. القاهرة: دار المطبوعات الجامعية، 1995.
- ❖ _____، _____، علم الإدارة العامة. الإسكندرية: مطبعة صلاح الدين، ب ت ن.
- ❖ الخشيم، مصطفى عبد الله أبو قاسم، مبادئ علم الإدارة العامة. بنغازي: منشورات مركز بحوث العلوم الاقتصادية، 1993.
- ❖ الخطيب، نعمان احمد، الوجيز في النظم السياسية. عمان: دار الثقافة، 2011.
- ❖ الخفاجي نعمة، عباس، الهيبي، صلاح الدين، تحليل أسس الإدارة العامة: منظور معاصر. عمان: دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، 2009.

- ❖ الرفاعي، حسين محمد، إدارة الأوقاف بين المركزية واللامركزية. بحث مقدم إلى المؤتمر الثالث بالمملكة العربية السعودية في الجامعة الإسلامية، 2009.
- ❖ الزعبي، علي فلاح، بن بريكة، عبد الوهاب، مبادئ الإدارة: الأصول والأساليب العلمية. عمان: دار المناهج للنشر والتوزيع، 2013.
- ❖ السروحي، محمد، إدارة المؤسسات الحكومية والعامه. عمان: الأكاديميون للنشر والتوزيع، 2016.
- ❖ السيد، محمد سليم، تحليل السياسة الخارجية. القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية، 1989.
- ❖ الشرقاوي، سعاد، الأحزاب السياسية: أهميتها، نشأتها، نشاطها. مركز البحوث البرلمانية، 2005.
- ❖ الشعراوي جمعة، سلوى، الاتجاهات الحديثة في تحليل السياسات العامة. جامعة القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 2000.
- ❖ _____ ، _____ ، تحليل السياسات العامة في الوطن العربي. القاهرة: مركز الدراسات واستشارات الإدارة العامة، 2002.
- ❖ الطيب، حسن ابشر، الدولة العصرية دولة مؤسسات. القاهرة: الدار الثقافية للنشر، 2000.
- ❖ العزاوي، نجم، المدخل إلى علم الإدارة. بغداد: مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، 1985.
- ❖ العشاب، محفوظ، التجربة الدستورية في الجزائر: 1996، 1989، 1976، 1963. الجزائر: دار المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، 2001.
- ❖ الفهداوي، فهمي خليفة، السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل. عمان: دار المسرة للنشر والتوزيع، 2001.
- ❖ القيسي، علي حمود، الوجيز القانون الإداري. عمان: دار وائل للطباعة والنشر، 1999.
- ❖ الكبيسي، عامر، الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق بغداد: المكتبة الوطنية، 1983.
- ❖ المنوفي، كمال، السياسة العامة وأداء النظام السياسي. القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية، 1988.
- ❖ المنوفي، كمال، مقدمة في مناهج وطرق البحث في علم السياسة. القاهرة: وكالة المطبوعات، 2006.
- ❖ الهوارى، سيد، الإدارة الأصول والأسس العلمية. القاهرة: مكتبة عين الشمس، 1976.

- ❖ أندرسون، جيمس، صنع السياسات العامة. (ترجمة: عامر الكبيسي)، عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع، 1999.
- ❖ بسيوني، عبد الله عبد الغني، القانون الإداري: دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها بمصر. الإسكندرية: منشأة المعارف، 2003.
- ❖ بعلي، محمد الصغير، القانون الإداري - التنظيم الإداري - النشاط الإداري. الجزائر: دار العلوم، 2002.
- ❖ _____ ، _____ ، الإدارة المحلية الجزائرية. عنابة: دار العلوم للنشر والتوزيع، ب ت ن،
- ❖ _____ ، _____ ، دروس في المؤسسات الإدارية. عنابة: منشورات جامعة باجي مختار، ب ت ن.
- ❖ _____ ، _____ ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية. عنابة: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2014.
- ❖ بلحاج، صالح، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري من الاستقلال إلى اليوم. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2010.
- ❖ بن عرف الله، الطاهر، النخبة الحاكمة في الجزائر من 1962 إلى 1989 بين التصور الإيديولوجي والممارسة السياسية. الجزائر: دار هومة، 2007.
- ❖ بوحوش، عمار، أبحاث ودراسات في السياسة والإدارة. بيروت: دار الغرب الإسلامي، 2007.
- ❖ _____ ، _____ ، دليل الباحث في المنهجية وكتابة الرسائل الجامعية. الجزائر: المؤسسة الوطنية للكتاب، ب ت ن.
- ❖ بوضياف، عمار، الوجيز في القانون الإداري. الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2007.
- ❖ _____ ، _____ ، شرح قانون البلدية. الجزائر: جسور للنشر، 2012.
- ❖ بوعلي، سعيد، القانون الإداري. الجزائر: دار بلقيس للنشر، 2016.
- ❖ بوقفة، عبد الله، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة). الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2002.
- ❖ _____ ، _____ ، الوجيز في القانون الدستوري (الدستور الجزائري، نشأة فقها تشريعا). الجزائر: دار الهدى، 2010.

- ❖ _____، _____، الوجيز في القانون الدستوري (الدستور الجزائري، نشأة فقها تشريعا). ط 4، الجزائر: دار الهدى، 2010.
- ❖ تلمساني، رشيد، الجزائر في عهد بوتفليقة: الفتنة الأهلية والمصالحة الوطنية. واشنطن: مؤسسة كارنيجي، 2008.
- ❖ جابريال، الموند وآخرون، السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر: نظرة عالمية. (هشام عبد الله)، عمان: الدار الأهلية للنشر والتوزيع، 1998.
- ❖ _____، _____، السياسة المقارنة: إطار نظري. (محمد زاهي بشير المغربي)، بنغازي: جامعة قار يونس، 1996.
- ❖ جرابر، دوريس وآخرون، سياسة الأخبار وأخبار السياسة. (زين نجاتي)، القاهرة: مكتبة الشروق الدولية، 2004.
- ❖ حسين، حسين مصطفى، الإدارة المحلية المقارنة. عناية: ديوان المطبوعات الجامعية، 1982.
- ❖ خرباشي، عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 29 نوفمبر. الجزائر: دار خلدونية للنشر والتوزيع، 2007.
- ❖ _____، _____، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996. الجزائر: دار الخلدونية للنشر والتوزيع، 2007.
- ❖ عبد القوي، خيرى، دراسة السياسة العامة. الكويت: ذات السلاسل للطباعة والنشر والتوزيع، 1989.
- ❖ دراكر، بيتر، الإدارة: المهام، المسؤوليات، التطبيقات. (محمد عبد الكريم)، القاهرة: الدار الدولية للنشر والتوزيع، 1996.
- ❖ درويش، إبراهيم، الوسيط في الإدارة العامة. القاهرة: دار النهضة العربية، 1995.
- ❖ دوفرجيه، موريس، علم اجتماع السياسة. (سليم حداد)، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1991.
- ❖ _____، _____، الأحزاب السياسية. (علي مقلد عبد المحسن سعد)، القاهرة: شركة الأمل للطباعة والنشر، 2011.
- ❖ ديدان، مولود، مباحث القانون الدستوري والنظم السياسية. الجزائر: دار النجاح للكتاب، 2005.

- ❖ ذبيح، ميلود، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية. الجزائر: دار الهدى، 2007.
- ❖ ذيايبية، نعيمة، النظام القانوني للدائرة في الجزائر. الإسكندرية: مكتبة الوفاء القانونية للنشر، 2017.
- ❖ رشوان، عبد الحميد أحمد، الأحزاب السياسية وجماعات المصلحة والضغط. الإسكندرية: مركز الإسكندرية للكتاب، 2008.
- ❖ رشيد، احمد، شكل التنظيم الحكومي في إطار السياسة العامة "في تحليل السياسات العامة، قضايا نظرية ومنهجية". القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية، 1988.
- ❖ _____ ، _____ ، نظرية الإدارة العامة "السياسة العامة والإدارة". القاهرة: دار النهضة العربية، 1987.
- ❖ _____ ، _____ ، نظم الحكم والإدارة المحلية "المفاهيم العلمية وحالات دراسية". القاهرة: دار المعارف، 1997.
- ❖ رفعة عبد الوهاب، محمد، مبادئ القانون الإداري. الإسكندرية: ديوان المطبوعات الجامعية، 2001.
- ❖ رني، أوستن، سياسة الحكم. (حسن علي الذنون)، بغداد: الأهلية، 1996.
- ❖ سعيد، عبد الفتاح محمد، الصحن، محمد فريد، الإدارة العامة المبادئ والتطبيق. الإسكندرية: الدار الجامعية، 2003.
- ❖ شريط، الأمين، علاقة الحكومة بالبرلمان: الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان. الجزائر، 2000.
- ❖ شلبي، محمد، المنهجية في التحليل السياسي (المفاهيم، المناهج، الاقتربات، الأدوات). الجزائر: الديوان الوطني للمطبوعات الجامعية، 1997.
- ❖ شهيبي، محمد علي، السلوك الإنساني في التنظيم. القاهرة: مؤسسة روز اليوسف، 1976.
- ❖ صديق، فوزي، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي. الجزائر: ديوان للمطبوعات الجامعية، 2006.
- ❖ صيداوي، رياض، صراعات النخبة السياسية والعسكرية في الجزائر "الحزب، الجيش، الدولة". بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، 2000.
- ❖ عاشور، أحمد صقر، الإدارة العامة: مدخل بيئي مقارن. بيروت: دار النهضة العربية، 1979.

- ❖ عباس، عمار، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري. الجزائر: دار الخلدونية، 2010.
- ❖ عباس، علي، أساسيات علم الإدارة. عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع، 2008.
- ❖ عبد الرحمن، صالح، مقرر السياسة العامة للدولة: دور الحكومة والبيروقراطية في السياسات العامة. مدارس الديمقراطية.
- ❖ عثمان، خليل عثمان، التنظيم الإداري في الدول العربية، معهد الدراسات العربية، 1957.
- ❖ عثمان، محمد عثمان، أصول القانون الإداري. الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، 2009.
- ❖ عشي، علاء الدين، مدخل القانون الإداري: المبادئ العامة للقانون الإداري وتطبيقاته في الجزائر. الجزائر: دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، 2009.
- ❖ عمار، عباس، وسائل الرقابة على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري. الجزائر: دار الخلدونية، 2006.
- ❖ عمير، سعاد، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر. الجزائر: دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، 2009.
- ❖ عميمور، محي الدين، الجزائر الحلم والكابوس: محاولة لفهم المأساة الجزائرية. الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر، 2003.
- ❖ عوابدي، عمار، القانون الإداري - النظام الإداري. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2002.
- ❖ عوضة، محمد حسن، المبادئ الأساسية للقانون الإداري (دراسة مقارنة). بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1997.
- ❖ غزالي، أسامة حرب، الأحزاب السياسية في العالم الثالث. الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، 1987.
- ❖ فريجه، حسين، شرح القانون الإداري - دراسة مقارنة. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2010.
- ❖ فهمي، مصطفى أبو زيد، الوسيط في القانون الإداري وتنظيم الإدارة العامة. الإسكندرية: دار الهدى للمطبوعات 1997.
- ❖ _____، عثمان، حسين، الإدارة العامة. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 2003.

- ❖ فؤاد، صالح، القانون الإداري الجزائري. الجزائر: دار الكتاب اللبناني ومكتبة المدرسة للنشر والتوزيع، 1983.
- ❖ قاسم، جعفر انس، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية في الجزائر. الجزائر: ديوان للمطبوعات الجامعية 1988،
- ❖ قباني، خالد، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان. بيروت: عويدات، 1981.
- ❖ قويس، حامد عبد الماجد، دراسات في الرأي العام: مقارنة سياسية. القاهرة: مكتبة الشروق الدولية، 2003.
- ❖ كنعان، نواف، القانون الإداري: ماهية القانون الإداري_التنظيم الإداري_النشاط الإداري. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2002.
- ❖ كي، ارفي، قوة القرار (كيف تتخذ قراراتك بثقة). القاهرة: الشركة العربية لإعلام العلمي شعاع، 1994.
- ❖ لباد، ناصر، التنظيم الإداري. الجزائر: منشورات دحلب، 1999.
- ❖ _____ ، _____ ، القانون الإداري: التنظيم الإداري. الجزائر: الناشر لباد، 2005.
- ❖ _____ ، _____ ، الوجيز في القانون الإداري. الجزائر: دار المجدد للنشر والتوزيع، 2010.
- ❖ لعشب، محفوظ، التجربة الدستورية في الجزائر. الجزائر: 2002.
- ❖ لوكا، جان، التحرك نحو الديمقراطية في الوطن العربي. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1995.
- ❖ مبروك، عبد الكريم، الميسر في شرح قانون البلدية الجزائري. عنابة: الوسام العربي للنشر والتوزيع، 2013.
- ❖ محيو، أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2006.
- ❖ مهنا، محمد العلي، الإدارة في الإسلام. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، ب ت ن،
- ❖ مهنا، محمد نصر، العلوم السياسية بين الأصالة والمعاصرة. الإسكندرية: مركز الدلتا للطباعة، 2002.
- ❖ _____ ، _____ ، علم السياسة. القاهرة: دار الغريب للطباعة والنشر، 1994.
- ❖ ناجي، عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية. الجزائر: مديرية النشر لجامعة قالم، 2006.

- ❖ _____ ، _____ ، ساحلي، مبروك، مقدمة في دراسة السياسة العامة. عنابة: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2014.
- ❖ نصر، محمد عارف، ابستمولوجيا السياسة المقارنة: النموذج المعرفي، النظرية، المنهج. القاهرة: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 2002.
- ❖ نيوتن، كنيث، دبليو، أسس السياسة المقارنة. (عبد الله بن جمعان الغامدي وعبد السلام بن علي نوبر)، الرياض: دار جامعة الملك سعود للنشر، 2014.
- ❖ هيدي، فيريل، الإدارة العامة منظور مقارن. (محمد قاسم القريوتي)، عمان : المطبعة الاقتصادية، 1983،
- ❖ ياغي، عبد الفتاح محمد، الحكومة والإدارة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية. عمان: دار ومكتبة الحامد للنشر والتوزيع، 2012.

3- الدراسات المنشورة:

أ- المجلات:

- ❖ الرواف، عثمان ياسين، «تطور مفاهيم علم السياسة تحديد الظاهرة السياسية.» مجلة العلوم الإدارية، العدد1، 1987.
- ❖ الشريف، عزيزة، «مبدأ الحياد الوظيفي.» مجلة العلوم الإدارية، العدد1، السنة 1982.
- ❖ بلحاج، صالح، «مسألة التغيير في السياسات العامة.» المجلة الجزائرية للدراسات السياسية، العدد 01، المجلد 06، الصادرة ب: جوان 2019.
- ❖ بن إسماعيل، عباد طاهر، « دور البيروقراطية في صنع السياسة العامة في ليبيا.» مجلة آفاق الاقتصادية، 2018.
- ❖ بن سعدي، عبد الحق، «دور السلطة التشريعية في صناعة السياسة العامة من خلال آليات الرقابة البرلمانية في كل من الجزائر والمغرب.» مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 11، جوان 2017.
- ❖ بوزيان، راضية، «ظاهرة الفساد في المجتمع العربي، الجزائر نموذجا: مقارنة سوسيولوجية تحليلية للفساد وإستراتيجيات الإصلاح في ظل العولمة.» مجلة علوم إنسانية، العدد 40، 2009.

- ❖ حسين، وليد خالد أحمد، «إشكالية الشرعية في الأنظمة السياسية العربية مع إشارة إلى تجربة الجزائر». مجلة العربية للعلوم السياسية، العدد 13، 2007.
- ❖ خلاف، فاتح، شبري، عزيزة، «سلطات رئيس الجمهورية في الظروف العادية طبقا للتعديل الدستوري لسنة 2016». مجلة أبحاث قانونية وسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق جيجل، العدد 2، 2018.
- ❖ دربال، عبد الوهاب، «القضاء على ضوء الدستور والميثاق». مجلة العلوم القانونية، العدد 3، سنة 1991.
- ❖ دويدي، عائشة، «الحراك الشعبي في الجزائر بين الطرح والمعالجة "احتجاجات 2019"». مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 10، مجلد 11، الصادرة ب: افريل 2020.
- ❖ طاشمة، بومدين، «التوسع البيروقراطي الحلقة المنسية في عملية التنمية في الوطن العربي». مجلة دفاتر السياسة و القانون، العدد 7، جوان 2012.
- ❖ طيبي، عيسى، «المسؤولية السياسية للوزير الأول في الجزائر: حسب التعديل الدستوري لسنة 2016». مجلة جيل الأبحاث القانونية المعمقة، العدد 30، 2019 .
- ❖ عبد اللطيف، مها، «العلاقة بين السياسة والإدارة العامة في دول العالم الثالث». مجلة قضايا سياسية، العدد 1.
- ❖ عبد اللاوي، زينب، «رقابة البرلمان على بيان السياسة العامة للحكومة على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016». مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 07، العدد 10، جانفي 2020.
- ❖ فلاح همام، جاسم، «فاعلية القيادة الإدارية في تنفيذ السياسة العامة : بحث تحليلي في مجلس محافظة بغداد». مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، العدد 98، المجلد 23، لسنة 2017.
- ❖ كربالي، بغداد، «نظرة عامة على تحولات الاقتصاد في الجزائر». مجلة العلوم الإنسانية، العدد 08، جانفي 2005.
- ❖ كنعان، نواف، «الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة». مجلة دراسات، العدد 2، 1995.
- ❖ مجاهري، محمد، «صنع السياسات الحكومية: بين المنفعة الاقتصادية والتنمية الاجتماعية». مجلة العلوم السياسية والقانون، العدد 16، المجلد 3.
- ❖ مسعي، محمد، «سياسة الإنعاش الاقتصادي يف الجزائر وأثرها على النمو». مجلة الباحث، العدد 10، 2012.

- ❖ نوري، إسرائ علاء الدين، عباس حرج، أسماء، «عمليات صنع السياسات العامة في النظم الإدارية المركزية واللامركزية: دراسة مقارنة.» مجلة الجامعة العراقية، العدد 3، المجلد 33، السنة 2015.
- ب- الجرائد:
- ❖ أزراج، عمر، «الجزائر: تكنوقراط لإنتاج الأزمات.» صحيفة العرب: العدد 10650، الصادرة ب: 2017/06/01.
- ❖ بوحنيفة، قوي، «الحراك السياسي في الجزائر: من إسقاط السلطة إلى هندسة الخروج الآمن.» تقارير. مركز الجزيرة للدراسات، 7 نوفمبر 2019.
- ❖ جابي، ناصر، «رئاسيات الجزائر: فرصة لإصلاح النظام أم خطر يهدد الدولة الوطنية؟.» تقارير: مركز الجزيرة للدراسات، 10 نوفمبر 2019.
- ❖ حجال، صادق، «إشكالية العلاقة بين التحديث والاستقرار السياسي: الحالة الجزائرية نموذجاً.» تقرير (28 نوفمبر 2019) مركز الجزيرة للدراسات.
- ❖ قنديل، ماهر، «الجزائر: التأسيس لجمهورية ثانية أم إعادة إنتاج النظام السياسي؟.» المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2016.
- ❖ مدني، شوقي، «قانون الإجراءات المدنية و الإدارية يهدد بغرامات مالية.» الخبر اليومي، العدد 5218، 2008.
- ❖ ناشيد، سعيد، «لماذا نرفض سلطة التكنوقراط؟.» صحيفة العرب، العدد 10249، السنة 38، الصادرة ب: 2016/04/18.
- 4- الدراسات غير المنشورة:
- أ- الأطروحات:
- ❖ أومايوف، محمد. عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري. أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2013.
- ❖ بن عيشة، عبد الحميد. العلاقة بين السياسة والإدارة العامة في الجزائر. أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، كلية الحقوق بن عكنون، 2010 - 2011.
- ❖ بوشعير، سعيد. علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري. أطروحة دكتوراه، الجزائر، 1984.

- ❖ بوضياف، محمد. مستقبل النظام السياسي الجزائري. أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية، كلية السياسة والإعلام، جامعة الجزائر، 2010.
- ❖ حجازي، احمد السيد عوضين. الرقابة الذاتية للإدارة العامة على أعمالها - دراسة مقارنة. أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1993.
- ❖ داود، إبراهيم. علاقة عدم التركيز بالإدارة المركزية. أطروحة دكتوراه، تخصص: قانون عام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر.
- ❖ مقورة، مفيدة. السياسة العامة في الجزائر بين الأسس النظرية واليات التطبيق 1989-2017. أطروحة دكتوراه، جامعة قسنطينة 03، 2018-2019.
- ب- رسائل الماجستير:**
- ❖ الصغير، جمال محمد. العلاقة القانونية بين رئيس الجمهورية والحكومة في ظل دستور 23 فبراير 1989. رسالة ماجستير، كلية الحقوق، الجزائر، 2001.
- ❖ المنديل، خالد بن فيحان. المركزية واللامركزية في اتخاذ القرار وعلاقتها بالأداء الوظيفي. رسالة ماجستير في العلوم الإدارية، جامعة نايف العربية، 2004.
- ❖ شويح، عثمان. دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية. مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010 . 2011.
- ❖ صالح، عبد الناصر. الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية. مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010.
- ❖ طليب، احمد. دور المعلومات في رسم السياسات العامة في الجزائر. مذكرة ماجستير، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2006-2007.
- ❖ عبد اللاوي، زينب. توزيع السلطة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في ظل دستور 1996. مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، 2004.
- ❖ فيوم، فاطمة الزهراء. الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر. مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2004.
- ❖ قرقاح، ابتسام. دور الفواعل غير الرسمية في صنع السياسة العامة في الجزائر. مذكرة ماجستير، جامعة الحاج لخضر، 2010-2011.
- ❖ معمر، عمار. إشكالية صنع السياسة العامة في الجزائر. مذكرة ماجستير، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2008-2009.

ج- المذكرات:

- ❖ مرابطي، حمو. العلاقة بين الجهات المركزية واللامركزية في الجزائر. مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة طاهر مولاي سعيدة، 2015-2016.
- ❖ بركات، عبلة. دور المؤسسة التشريعية في ترشيد السياسة العامة في الجزائر. مذكرة ماستر في العلوم السياسية، جامعة المسيلة، 2012-2013.
- ❖ بلعكري، نجاه. الإدارة المحلية بين التمثيل السياسي والتمثيل الإداري. مذكرة ماستر، جامعة مولاي الطاهر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2017 - 2018.
- ❖ بوديسه، احمد. الثابت والمتغير في السياسة الخارجية الجزائرية اتجاه المحيط الإقليمي. مذكرة ماستر في السياسة الخارجية، جامعة احمد بوقره ، بومرداس، 2015-2014.
- ❖ تو، عبد الواحد. السلطة الرئاسية في إطار النظام الإداري المركزي. مذكرة ماستر في الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2015-2016.
- ❖ حروس، خديجة، "ثنائية السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري"، مذكرة ماستر، (جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة، تخصص تنظيمات سياسية وإدارية، 2012-2013).
- ❖ عشاب، لطيفة. النظام القانوني للبلدية في الجزائر. مذكرة ماستر، كلية حقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2013.

5- دراسات ومقالات في المواقع الإلكترونية:

- ❖ كمال القصير، «الحسم مع الاستخبارات يعيد رسم خارطة صناعة القرار بالجزائر»، مركز الجزيرة للدراسات، 18-09-2015. تم تصفح الموقع يوم: 30-05-2020.
<http://bit.ly/1TH63T>
- ❖ برنامج التنمية الخماسي(2010-2014)، بيان اجتماع مجلس الوزراء، عقد يوم الاثنين، 24 ماي 2010، في الموقع، تم تصفح الموقع يوم: 2020/07/27.
<http://algerianembassy-saudi.com>
- ❖ بورنان، يونس، «اقتصاد الجزائر..تركة ما بعد بوتفليقة»، العين الإخبارية، 22-02-2020. تم تصفح الموقع يوم: 2020/09/21. <https://al-ain.com>

- ❖ بوجمعة، رضوان، «مأزق الرئاسيات الجزائرية: مرشحون، مسارات، رهانات، وسيناريوهات». مبادرة الإصلاح العربي، 2 ديسمبر 2019. تم التصفح يوم: 22-08-2020.
<https://www.arab-reform.net/ar>
- ❖ بوحوش، عمار، «السلطة الرئاسية هي أم السلطات في». المركز الديمقراطي العربي، 2 يناير 2014، الموقع الشخصي للباحث، تم التصفح يوم: 24-07-2020.
<https://www.ammarbouhouche.com>
- ❖ سلحاني، محمد العربي، «في الجزائر.. أزمة سياسية قد تجر أخرى اقتصادية»، TRT عربي، 24-06-2019، تم تصفح الموقع يوم: 21-09-2020. <https://www.trtarabi.com>
- ❖ سليم، مروان، "من هو الجنرال طرطاق المدير الجديد للمخابرات الجزائرية؟"، عربي 21، 14-09-2015، تم تصفح الموقع يوم: 22-09-2020، <http://cutt.us/4ogM>
- ❖ رافع، زهية، «حكومة تكنوقراط بلا لون سياسي». موقع قناة البلاد، 03-01-2020، تم تصفح يوم: 17-06-2020. <http://m.elbilad.ne>
- ❖ سنوسي، محمد، «الإدارة العامة الجزائرية ومشكلة الهوية». صحيفة الوطن الجزائري، 28-08-2015، تم التصفح يوم: 23-07-2020.
<http://www.elwatandz.com/algerie/20237.html>
- ❖ سنوسي، محمد، «النظام السياسي الجزائري ما بين حكم الأزمة وضعف المؤسسات: قراءة لواقع الأزمة الدستورية في الجزائر». صحيفة رأي اليوم، 9 سبتمبر 2015، تم التصفح يوم: 24/04/2019. <https://www.raialyoum.com>
- ❖ قرن، محمد إسلام، «التحول السياسي في الجزائر من مأزق النظام إلى مأزق الحراك». منتدى السياسات العربية، فيفري 2020. تم التصفح يوم: 20-07-2020.
<https://www.alsiasat.com>
- ❖ قنديل، ناصر، «خبث التكنوقراط... وفساد السياسة». وكالة أخبار الشرق الجديد، 08-11-2019، تم التصفح يوم: 02/05/2020. <https://althawabit.com>
- ❖ محارمه، إيهاب، «التكنوقراط والموجة الثانية من الانتفاضات العربية». مجلة الكلمة، العدد 155، مارس 2020، تم التصفح يوم: 22-08-2020. <http://alkalimah.net>

- ❖ مرابط، محمد، "من الأرشيف السري الجزائري.. قصة "الإحلال المتدرج" كيف كان التعيين في المناصب المهمة في عهد بوتفليقة، الجزائرية للأخبار، 16-03-2020، تم تصفح الموقع يوم: 21-09-2020. <https://dzayerinfo.com/ar/author/admin>
- ❖ موقع الجزيرة ، السعيد بوتفليقة...شقيق الرئيس ومستشاره، تم التصفح يوم: 20-09-2020. <https://www.aljazeera.net>
- ❖ موقع العربية.نت، «الجزائر: لا تعيين ولا إقالة بالمناصب العليا وبأثر رجعي»، 26-03-2019. تم التصفح يوم: 21-09-2020. <https://www.alarabiya.net>
- ❖ موقع وزارة العدل على الانترنت، تم تصفح الموقع يوم: 2020/02/15. <https://www.mjustice.dz>

BIBLIOGRAPHIE

LIVRES:

- ❖ David, Easton , catégories for the Systems analysis of politics , in Bernard susser : approaches to the study politics ,1992.
- ❖ Frank, Fischer , Gerald J.Meller , Maras. Sidney ,Handbook of public policy analysis Théory . politics, and Mrtheds ,CRC prss, Taylor & Francis group , 2000.
- ❖ Harold, D, Lass well, Polities: how gets what, when, how, New York meridian books, INC, 1958.
- ❖ Jacques, fontanel, évaluation des politique publiques, France : Grenoble, office des publication universitaires, 2005.
- ❖ Jean Erik, svante Arvante Arvson, polition and society in western Europe, London : sage publications jour th Edition, 1999.
- ❖ Mustafa, M'kideche, l'Algérie entre l'économie de rente et économie émergente, Alger : éd dahleb, 2000.
- ❖ Philip Norton; la nature du contrôle parlementaire, pouvoir, N134, 2010, P, 7.
- ❖ Thomas, R. Dye, Understanding public policy, 7Ed, New Jersy, prentice hall, England cliffs, 1992.

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

.....	شكر و تقدير	.....
أ	مقدمة	.....
1	الفصل الأول: المقاربة النظرية والمفاهيمية للدراسة	.....
2	المبحث الأول : ماهية السياسة العامة	.....
2	المطلب الأول: تعريف السياسة العامة	.....
7	المطلب الثاني: نشأة وتطور السياسة العامة	.....
10	المطلب الثالث: خصائص وأنواع السياسة العامة	.....
16	المبحث الثاني: عملية صنع السياسة العامة	.....
16	المطلب الأول : نظريات صنع السياسة العامة	.....
23	المطلب الثاني: مراحل صنع السياسة العامة	.....
30	المطلب الثالث: صانعو السياسة العامة	.....
41	المبحث الثالث: التنظيم الإداري (الجهاز الإداري)	.....
42	المطلب الأول: المركزية الإدارية	.....
48	المطلب الثاني : اللامركزية الإدارية	.....
52	المطلب الثالث: تقييم المركزية واللامركزية الإدارية	.....
56	خلاصة الفصل الأول:	.....
57	الفصل الثاني : واقع علاقة السياسي بالإداري في صنع السياسة العامة في الجزائر	.....
59	المبحث الأول: التنظيم الإداري والتنظيم السياسي في الجزائر	.....
59	المطلب الأول: النظام السياسي الجزائري	.....
66	المطلب الثاني : التنظيم الإداري في الجزائر	.....
73	المطلب الثالث: التنظيم السياسي الجزائري	.....
82	المبحث الثاني: الإداري والفاعلين في المؤسسات الرسمية في الجزائر	.....
83	المطلب الأول: علاقة الإداري بالمشرعين	.....
88	المطلب الثاني: علاقة الإداري بالتنفيذيين السياسيين	.....
94	المطلب الثالث: علاقة الإداري برجال القضاء	.....

المبحث الثالث: تأثير السياسي والإداري في صناعة السياسة العامة الجزائرية بعد 2009.	98
المطلب الأول: التأثير المتبادل بين المسؤولين السياسيين والإداريين.	98
المطلب الثاني: هيمنة السياسيون التنفيذيون.	107
المطلب الثالث: مكانة المختصين و التكنوقراط.	111
المطلب الرابع : السيناريوهات المتوقعة للجدلية في ظل التحولات الجديدة للنظام السياسي الجزائري.	117
خلاصة الفصل الثاني	122
الخاتمة	123
قائمة الجداول	129
قائمة المراجع	130
فهرس المحتويات	147
الملخص :	149

تعد جدلية السياسي والإداري في عملية صنع السياسة العامة، من المواضيع المهمة ضمن حقل العلوم السياسية والإدارة العامة، ومن هذا المنطلق قمنا بالاهتمام بهذا الموضوع في إطار الإجابة عن التساؤل الرئيسي، الذي يبحث فيما كان السياسي هو الفاعل المؤثر أكثر في صنع السياسة العامة أم الإداري وذلك في إطار التشابك والغموض الذي تتميز به العلاقة بينهما، فخصصنا الفصل الأول لتحديد المفاهيم والفصل الثاني تطرقنا فيه إلى دراسة وتحليل هذه العلاقة وأثرها على عملية صنع السياسة العامة في الجزائر، ولقد توصلنا إلى مجموعة من النتائج أهمها هي سيطرة السياسيين على هذه العملية السياسية، واستبعاد كل من الإداريين والمختصين من هذا المجال. ويبقى مجال البحث وآفاقه واسعة أمام الباحثين والدارسين لإثراء هذا الموضوع.

RESUME:

La dialectique politique et administrative dans le processus d'élaboration des politiques publiques est l'un des sujets importants dans le domaine de la science politique et de l'administration publique, et de ce point de vue, nous avons prêté attention à ce sujet dans le cadre de la réponse à la question principale, qui examine si le politicien était l'acteur le plus influent dans l'élaboration de la politique publique ou administrative. Dans le contexte de l'entrelacement et de l'ambiguïté qui caractérise la relation entre eux, nous avons consacré le premier chapitre à la définition des concepts et le deuxième chapitre dans lequel nous avons traité de l'étude et de l'analyse de cette relation et de son impact sur le processus d'élaboration des politiques publiques en Algérie, et nous avons atteint un ensemble de résultats, dont le plus important est le contrôle des politiciens sur ce processus politique, et l'exclusion de tous. Des administrateurs et spécialistes de ce domaine. Le champ de recherche et ses horizons restent larges pour que les chercheurs et les universitaires enrichissent ce sujet.

Summary:

The political and administrative dialectic in the public policy-making process is one of the important topics within the field of political science and public administration, and from this point of view we have paid attention to this topic within the framework of the answer to the main question, which examines whether the politician was the most influential actor in making public or administrative policy. In the context of the intertwining and ambiguity that characterizes the relationship between them, we devoted the first chapter to defining concepts and the second chapter in which we dealt with the study and analysis of this relationship and its impact on the process of public policy-making in Algeria, and we reached a set of results, the most important of which is the control of politicians over this political process, and the exclusion of all Of administrators and specialists from this field. The field of research and its horizons remains wide for researchers and scholars to enrich this topic.