



جامعة الشهيد حمه لخضر-الوادي كلية الحقوق والعلوم السياسية



قسم العلوم السياسية

تأثير البيئة الخارجية على صنع السياسة العامة في الجزائر

مذكرة تخرج تدخل ضمن متطلبات الحصول على شهادة الماستر

العلوم السياسية – تخصص: سياسة عامة

إشراف الأستاذ:

د. الصادق جراية

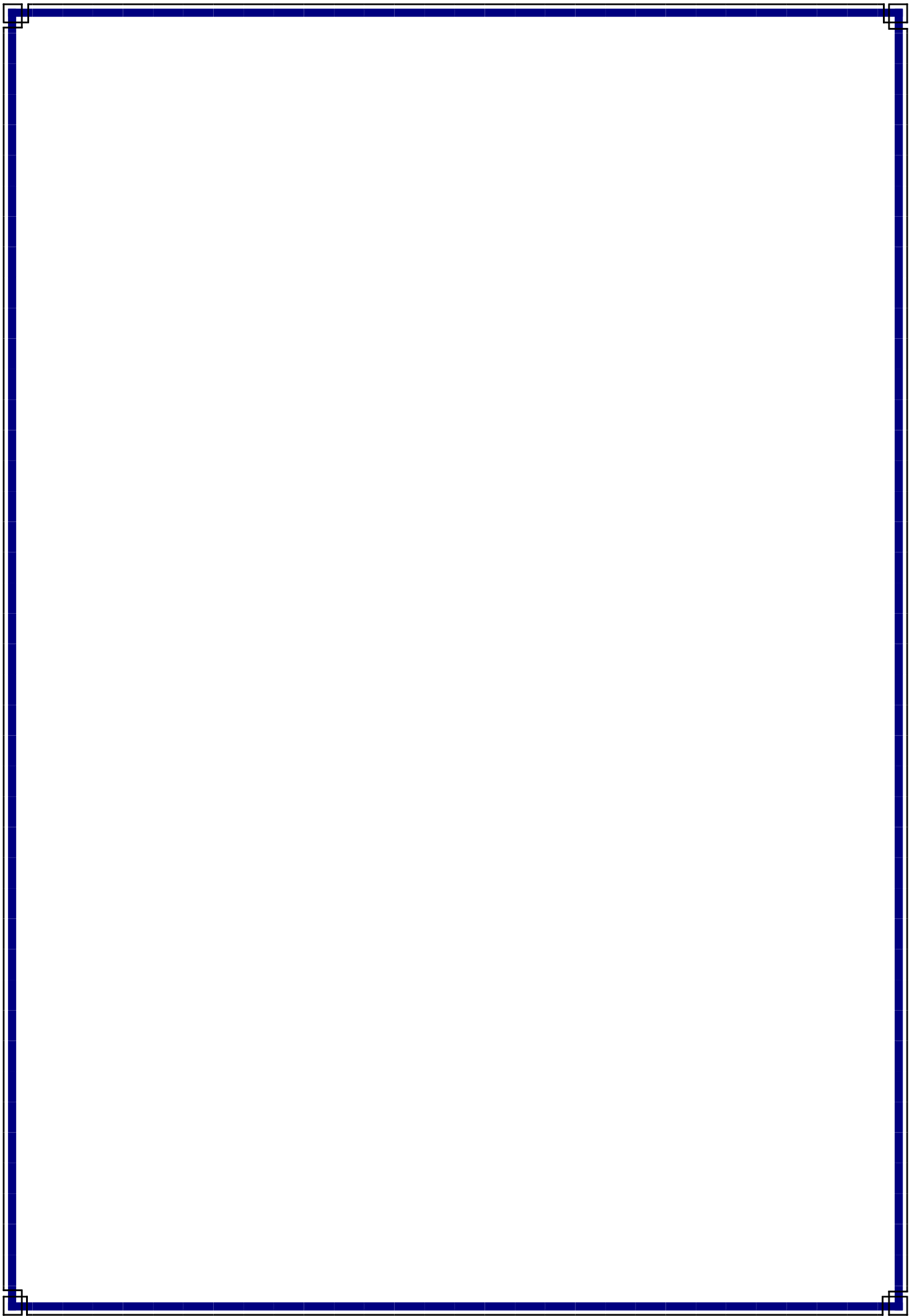
إعداد الطالبة:

مروى كور

لجنة المناقشة

الاسم و اللقب	الجامعة	الصفة
عبد الحميد فرج	جامعة حمه لخضر الوادي	رئيسا
خليل زغدي	جامعة حمه لخضر الوادي	مناقشا
الصادق جراية	جامعة حمه لخضر الوادي	مشرفا ومقررا

الموسم الجامعي: 2018-2019 م





جامعة الشهيد حمه لخضر-الوادي

كلية الحقوق والعلوم السياسية



قسم العلوم السياسية

تأثير البيئة الخارجية على صنع السياسة العامة في الجزائر

مذكرة تخرج تدخل ضمن متطلبات الحصول على شهادة الماستر

العلوم السياسية – تخصص: سياسة عامة

إشراف الأستاذ:

د. الصادق جراية

إعداد الطالبة:

مروى كور

لجنة المناقشة

الاسم و اللقب	الجامعة	الصفة
عبد الحميد فرج	جامعة حمه لخضر الوادي	رئيسا
خليل زغدي	جامعة حمه لخضر الوادي	مناقشا
الصادق جراية	جامعة حمه لخضر الوادي	مشرفا ومقررا

الموسم الجامعي : 2018-2019 م

شكر وعرفان

نحمد الله الذي بنعمته تتم الصالحات وبنوره تنزل البركات، نشكر الله على

فضله ومنتته وبحمده على توفيقه لنا وتيسير أمورنا

كما نتقدم بجزيل الشكر والامتنان موجه إلى الدكتور الفاضل "الصادق جواية" على

صبره وجهده وتوجيهاته الرشيدة في إنجاز هذا العمل كما نتوجه بالشكر إلى أعضاء

اللجنة المناقشة الذين تحملوا بصدر رحب عناء مناقشتنا وأمدونا بملاحظاتهم النيرة

حول دراستنا هذه.

كما نشيد بكافة الهيئة التدريسية بقسم العلوم السياسية بجامعة الشهيد حمه لخضر.

وشكراً

اهداء

أهدي ثمرة جهدي الى من أقرن الله توحيدہ بطاعتهما لقوله تعالى:

«وقضى ربك ألا تعبدوا الا اياه وبالوالدين احسانا»

الى الوالدين الكريمين اطال الله في عمرهما

إلى من يسري دمهم في عروقي اخوتي أكرم رانيا يسري

إلى كل الأهل والأقارب خاصة خالتي ليلي وجميلة

الى أختي قدمت لها لي الحياة منال

الى زملائي وزميلاتي في الدراسة خاصة رانيا نجاح فضيلة سهيلة



فهرس المحتويات

الصفحة	العنوان
	شكر وعرفان
	اهداء
أ - د	مقدمة
الفصل الاول: الإطار النظري والمفاهيمي	
7	المبحث الأول: السياسة العامة مقارنة مفاهيمية
7	المطلب الأول: نشأة وتطور مفهوم السياسة العامة
11	المطلب الثاني: مفهوم السياسة العامة
11	- أولاً: مفهوم السياسة العامة
19	- ثانياً: عناصر السياسة العامة وخصائصها
21	المطلب الثالث: أنواع السياسة العامة ومستوياتها
21	- أولاً: أنواع السياسية العامة

الفصل الثاني: تشكل البرامج السردية في الرواية وخصائصها	
24	- ثانياً: مستويات السياسة العامة
25	المطلب الرابع: مراحل صنع السياسة العامة
25	- أولاً: تحديد المشكلة
26	- ثانياً: الأجندة السياسية أو جدول الأعمال

27	- ثالثا: بلورة وصياغة السياسة العامة
29	- خامسا: مرحلة تنفيذ السياسة العامة
30	- سادسا / مرحلة تقويم السياسات العامة:
المبحث الثاني: نظريات السياسة العامة	
31	المطلب الأول: نظرية الجماعة
32	المطلب الثاني: نظرية النخبة
33	المطلب الثالث: نظرية النظم
34	المطلب الرابع: نظرية العمليات الوظيفية
34	المطلب الخامس: النظرية المؤسسية
المبحث الثالث الفواعل الخارجية المؤثر في السياسة العامة	
35	المطلب الاول: المنظمات الدولية
35	- أولا: تعريف المنظمة الدولية
35	- ثانيا: العناصر الأساسية الى المنظمة الدولية
36	- ثالثا: أنواع المنظمات الدولية
37	المطلب الثاني: المجتمع المدني
37	- أولا: مدلول المجتمع المدني العالمي

38	- ثانيا: تعريف المجتمع المدني العالمي
----	---------------------------------------

39	المطلب الثالث: التكتلات الاقتصادية والأحلاف العسكرية
39	- أولا: التكتلات الاقتصادية
40	- ثانيا: الأحلاف العسكرية
الفصل الثاني ابعاد تأثير البيئة الخارجية على صنع السياسة في الجزائر	
44	المبحث الاول: تطور السياسة العامة في الجزائر
44	المطلب الاول: السياسة العامة في مرحلة الاحادية الحزبية
45	- أولا: سلطات رئيس الجمهورية
46	- ثانيا: العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية
47	- ثالثا: تنظيم السلطات في دستور 1976
48	- رابعا: العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية
51	المطلب الثاني: السياسة العامة في مرحلة التعددية الحزبية
51	- السياسة العامة خلال دستور 1989

57	المبحث الثاني: البعد الاقتصادي لتأثير البيئة الخارجية على صنع السياسة العامة في الجزائر
57	المطلب الأول: تداعيات انضمام الجزائر إلى منظمة التجارة العالمية
57	- أولا: انعكاسات الانضمام إلى منظمه التجارة العالمية على سيادة الدولة
58	- ثانيا: انعكاسات الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية على الجانب الاقتصاد
61	المطلب الثاني: تأثير انخفاض أسعار النفط على السياسة العامة في الجزائر
	المبحث الثالث: البعد السياسي لتأثير البيئة الخارجية على صنع السياسة العامة في الجزائر
63	المطلب الأول: أثر ثورات الربيع العربي على صنع السياسة العامة في الجزائر
65	المطلب الثاني: تأثير المعايير الدولية للحكم الرشيد في الجزائر
69	الخاتمة
72	قائمة المصادر

مقدمه

مقدمة

شهد موضوع السياسات العامة اهتماما كبيرا نظرا للدور الذي يلعبه في عملية التنمية في مختلف المجالات ونهضة المجتمعات والنمو والتنمية الاقتصادية في السياسة العامة إحدى أهم الآليات التي من خلالها تتواصل عملية الاصلاح السياسي والتطوير الاقتصادي والاجتماعي.

لقد أدركت الدول والحكومات أهمية صياغة السياسات العامة بالشكل الذي يتناسب مع الخطط والبرامج التنموية التي تسعى الدولة الى القيام بها حيث ان قياس مؤشرات التنمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية مربوط بشكل اساسي بمبدأ فاعلية السياسات العامة.

إنّ عملية صنع السياسات العامة لها عدة مراحل وعدة متدخلون في صناعتها حيث أنّ البيئة الداخلية والخارجية تؤثر فيها، فكل متغير يؤثر بشكل مستقل في باقي المتغيرات خلال عملية صنع وتنفيذ السياسات العامة.

تسعى الدول في العالم الى تحقيق الفعالية الكاملة من خلال صنع وتنفيذ السياسات العامة وذلك لتحقيق النفع العام وتلبية حاجيات المواطنين بشكل يضمن رضاهم لأن عملية صنع السياسة العامة تنطلق من المواطن وتتقضي عنده، وبالتالي وجب على الحكومات والدول مراعاة كل المتغيرات وتوجيهها نحو تحقيق اقصى منفعة بأقل تكلفة.

أهمية الموضوع

إنّ دراسة تأثير البيئة الخارجية على صنع السياسة العامة في الجزائر يكتسب أهمية علمية بالغة تتمثل في طرق صياغة واعداد السياسات العامة بشكل يتناسب مع متطلبات المواطنين وقدرات الدولة، واما من الناحية العملية فان موضوع تأثير البيئة الخارجية على صنع السياسة العامة في الجزائر يتعلق بشكل مباشر بالمواطن وحياته الاقتصادية والاجتماعية والسياسية فكل ما تفعله الحكومة يستهدف المواطن بشكل أو بآخر.

أسباب اختيار الموضوع:

أ - الأسباب الذاتية:

تكمن الرغبة الشخصية في دراسة هذا الموضوع للتعرف عليه أكثر وللتعمق في كيفية تأثير عناصر البيئة الخارجية على صنع السياسة العامة في الجزائر.

ب - الأسباب الموضوعية:

نظرا لتعدد عناصر البيئة الخارجية التي أصبح لها تأثير بارز في صناعة السياسات العامة للدول خاصة دول العالم الثالث.

الدراسات السابقة

لقد تعددت الدراسات التي تناولت هذا الموضوع ولعل من أبرزها:

- فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل الذي صدر سنة 2010 والذي تناول الإطار النظري والمفاهيمي للسياسة العامة.
- كمال المتوفي، القادمة في مناهج وطرق البحث علم السياسة العامة الذي صدر سنة 2006.

اما ما يميز دراستنا عن الدراسة السابقة هو ان دراستنا جاءت متخصصة في السياسة العامة الجزائرية وتأثير البيئة الخارجية في هذه السياسة خاصة الاوضاع الأمنية المحيطة بالجزائر وتقلبات سوق النفط وتأثيرها على السياسة الاقتصادية الجزائرية.

أهداف الدراسة:

إن الهدف الرئيسي من هذه البصمة العلمية هو فتح المجال امام الدراسات المتعلقة بتأثير المتغيرات المختلفة في صنع السياسة العامة في الجزائر وكذا معرفة حجم تأثير البيئة الخارجية على صنع السياسة العامة في الجزائر.

اشكالية الدراسة:

كيف تؤثر البيئة الخارجية على صنع السياسة العامة في الجزائر؟

الأسئلة الفرعية:

- ما المقصود بالسياسة العامة وما هي اهم النظريات المفسرة لها؟
- ما هي الفواعل التي تؤثر على صنع السياسة العامة؟
- فيما تتمثل مراحل تطور السياسة العامة في الجزائر؟
- كيف تؤثر الابعاد السياسية والاقتصادية في عملية صنع السياسة العامة في الجزائر؟

الفرضيات

- للبيئة الخارجية تأثير بالغ الأهمية في صنع السياسة العامة بالجزائر.
- ان الاوضاع الأمنية المحيطة بالجزائر حاليا اثرت بشكل كبير في توجهات سياستها العامة.

مناهج الدراسة

لقد اعتمدت الدراسة على عدة مناهج واقتربات، اعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي باعتباره يتناسب معها وذلك من خلال وصفنا للسياسة العامة والبيئة الخارجية وتأثيرها على صنع السياسة العامة، كما اعتمدت الدراسة على المنهج التاريخي لاعتباره منهاجا مساعدا وذلك من خلال ذكر مراحل تطور السياسة العامة في الجزائر.

أما عن الاقتربات فقد اعتمدت الدراسة على الاقتراب النسقي التي طورها دافيد استون والذي يرى ان عملية صنع السياسة العامة هي عملية دائرية تبدأ بمجموعة من المدخلات وتمر بالعلبة السوداء وصولا للمخرجات وعملية التغذية العكسية.

تقسيم الدراسة

قسمت الدراسة الى مقدمة وفصلين وخاتمة.

تناول الفصل الأول الإطار النظري والمفاهيمي للدراسة، والذي قسّم بدوره الى ثلاث مباحث: المبحث الأول للسياسة العامة، الثاني نظريات السياسة العامة، اما بالنسبة للثالث فقد تم التطرق فيه الى الفواعل الخارجية المؤثرة في صنع السياسة العامة.

يعالج الفصل الثاني الجانب التطبيقي للدراسة والذي يحدد تأثير أبعاد عناصر البيئة الخارجية على صنع السياسة العامة في الجزائر وقد تم في هذا الفصل التطرق الى تطور السياسة العامة في الجزائر وتأثير بعدين أساسيين من عناصر البيئة الخارجية على صنع السياسة العامة في الجزائر.

كما سيتم ختم الدراسة بمجموعة من الاستنتاجات المتوصل اليها فيما يخص تأثير البيئة الخارجية على صنع السياسة العامة في الجزائر، مع اعطاء مجموعة من الاقتراحات الممكنة.

صعوبات الدراسة:

لقد واجهتنا عدة صعوبات خلال اعداد هذه المذكرة منها تضارب المراجع وضيق الوقت.

الفصل الأول الإطار النظري والمفاهيمي

تمهيد

يعالج هذا الفصل الإطار المفاهيمي لمختلف المفاهيم التي سيتم التطرق إليها بخصوص السياسة العامة وعناصر البيئة الخارجية فاستخدام الكلمات دون تحديد مفاهيمها يؤدي إلى غموضها وعدم فهمها وبناءً على ما سبق ذكره سيتم التركيز في المبحث الأول على مختلف مفاهيم السياسة العامة وكذا تحديد خصائصها وأنواعها ومراحل صنعها، أما المبحث الثاني سنتطرق فيه إلى أهم نظريات السياسة العامة، والمبحث الثالث سأوضح فيه أهم عناصر البيئة الخارجية المؤثرة في السياسة العامة.

المبحث الأول: السياسة العامة مقارنة مفاهيمية

سيتم التطرق في هذا المبحث إلى محاولة تغطية كل ما تعلق بالسياسة العامة وتحديد مفاهيمها، بداية من نشأتها، تعريفها، ثم أنواع ومستويات السياسة العامة وأخيرا مراحل صنعها.

المطلب الأول: نشأة وتطور مفهوم السياسة العامة

كان الاهتمام بقضايا المجتمعات وكيفية تنظيمها، يمثل جل العناية المكثفة التي اهتم بها الفلاسفة والعلماء والمفكرين السياسيين، واستمر ذلك حتى منتصف القرن التاسع عشر، حينما كانت معظم الجامعات الأوروبية تدرس السياسة والحكم كفرع من فروع الفلسفة.

اقتصرت على دراسة السياسية ذاتها ولم تتم بالسياسة العامة، لأنها لا تزال ضمن الإطار الفلسفي، لكن بعدها بدأ يتبلور علم السياسية وأصبح فرعا من فروع العلوم الاجتماعية عقب استقلاله عن الفلسفة الأخلاقية¹.

فقد حظي بالدعم العلمي، ذلك لأن السياسة أصبحت جزءا من النشاط الاجتماعي والنفسي للمجتمع والظاهرة الاجتماعية، بعدها شهدت فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية تطور في علم السياسة بصفة عامة والسياسة العامة بصفة خاصة، بعد القطيعة التي أخذها الثورة السلوكية مع المنهجية التقليدية وإعادة تعريف علم السياسية، فبعد أن كان هو علم القوة أو الدولة أو السلطة أصبح مع السلوكيين هو علم التخصيص السلطوي للقيم².

¹ فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل. عمان: دار المسيرة، 2001، ص 27

² نصر عارف، إستمولوجيا السياسية المقارنة النموذج المعرفي النظرية المنهج. القاهرة: المؤسسة الجامعية للدراسات للنشر والتوزيع، 2002، ص 260

وكذا برز التوجه السلوكي الجديد لعلم السياسية الحديث، وكذا التركيز الواضح على محتوى ومضمون السياسة العامة من خلال تحليل أثر القوى الاجتماعية والاقتصادية والسياسية خصوصا، بالإضافة لتقويم نتائج و آثار السياسة العامة على المجتمع¹.

زاد الاهتمام بموضوع السياسة العامة بعد الحرب العالمية الثانية، وتم التركيز على مفهومها وكيفية بلورتها والتبصر في أهدافها ومضامينها وحتى أساليب تنفيذها ضمن إطار تحليلي²، هذا نتيجة تعاظم دور الدولة وضرورة تدخلها في النشاط الاقتصادي لإعادة بناء الاقتصاد القومي، فأصبحت في بعض الأحيان هي السلطة المهيمنة والمنسقة لكافة الوظائف السياسية والاجتماعية والثقافية، الأمر الذي قاد بعض المفكرين إلى القول أن هذا العصر هو عصر تدخل الدولة³.

وفي الخمسينات من القرن العشرين، اكتسب علم السياسة العامة معناه الاصطلاحي علميا على يد عالم السياسة "هارولد لاسويل، HARLOD LASSWELL الذي تناول بالدراسة في كتابه " من؟ يحصل على ماذا؟ متى؟ وكيف؟"، جوهر العمليات المتبادلة والتوزيعية للقيم والمنافع المتضمنة في رسم السياسات العامة وتنفيذها⁴.

ويقول "لاسويل، LASSWELL": «إن هناك اتجاها واضحا في العلوم الاجتماعية يتجاوز الحدود التخصصية لتلك العلوم المختلفة، ولهذا الاتجاه وجهان، ففي الوجه الأول هناك اهتمام وتركيز على احتياجات عملية صنع السياسات من المعلومات، وهو يركز على عملية

¹ فهمي خليفة الفهداوي، المرجع السابق، ص 28.

² Thomas R Day, "understanding public policy". Ed, New Jersey: pretatice Hall, Englewood cliffs, 1992.

³ حسن أبشر الطيب، الدولة العصرية دولة مؤسسات. القاهرة: الدار الثقافية، 2000، ص 18.

⁴ Lawrance J.R.Herson, **politique publique ausc.** ETATS-UNIS , théorie et pratique, collection Manuels, 2000, série économie dirigé par abdelkader SID-AHMED, p.6

صنع السياسات وتنفيذها، أما الوجه الثاني والذي يهتم بتطوير محتوى المعلومات وتفسيرها لصانعي السياسات، فإنه يقع خارج نطاق العلوم السياسية»¹

إنّ هدف "لاسويل"، LASSWELL وصفي ذلك لمحاولة توحيد معطيات العلوم الاجتماعية كأساس لعلوم مصنع السياسات، أي استخدام أدوات البحث الاجتماعي لدراسة وسائل منع وتنفيذ السياسات العامة.

بعدها تطورت دراسات السياسة العامة فخلال الستينات شملت مختلف العلوم: السياسية الاجتماعية والاقتصادية، وحتى مجالات علمية أخرى، وأنشأ دارسوا السياسة العامة منظمة في الولايات المتحدة، وفتحوا مدارس في أمم أخرى، خاصة بعد ظهور العديد من المشاكل السياسية ووجود تعارض بين العهود السياسية ومطالب جديدة، كل هذا أدى إلى تحول الدول الغربية من نظم حكم تسلطية إلى نظم حكم ديمقراطية ودعى "مانويل"، MANWELL " إلى نشر الديمقراطية المباشرة، وإتاحة فرص أكثر للمشاركة والاستجابة للاحتياجات والمطالب الشعبية.

أما في بداية السبعينات فقد زاد الاهتمام بمخرجات النظام السياسي، بسبب تفاقم المشكلات الاجتماعية خاصة في الولايات المتحدة الأمريكية بين السود والبيض، وتورطها في حرب الفيتنام، حيث ظهرت الحاجة داخل مؤسسات حكومتها إلى تحليل هذه المشكلات وفهمها ومحاولة صياغة سياسات لمعالجتها، لذلك سرعان ما احتلت دراسات تحليل السياسات أهمية كبرى داخل مركز المعلومات والاستخبارات ومراكز البحوث بدءاً من مؤسسة Rand

¹ أحمد مصطفى الحسين، تحليل السياسات مدخل جديد للتخطيط في الأنظمة الحكومية. دبي: مطابع البيان التجارية،

1994، ص31.

(corporation) مرورا بمعهد "بروكيتز، Brokitz" ومختلف لجان الكونغرس، وقام محللو السياسات في هذه المراكز بصياغة السياسات¹.

بعدها توالى الأبحاث وتطورت، وبرزت دراسات عدة تولي اهتماما بالمؤسسات السياسية والسلوك السياسي والمؤثرات الايدولوجية والشخصية على السياسة العامة، فضلا عن بنية المؤسسات الحكومية وممارستها، ودور الفواعل الغير رسمية في رسم السياسة العامة، خاصة عندما حصلت تغيرات في دور الدولة، وتزايد أدوار للشركات متعددة الجنسيات والمنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية، في صياغة أولويات السياسات العامة وتحديد مساراتهما، أدى إلى ظهور كتابات تؤكد على دور الفاعلين الجدد في السياسات العامة وعن دور الشركات الكبرى، ومنظمات حقوق الإنسان ومختلف الاطراف الاجتماعية التي على هذه السياسات²، فأصبحت السياسة العامة ما هي إلا محصلة للتفاعلات الرسمية وغير الرسمية، وهذا ما يطلق عليه بـ "الشبكة السياسية"³ التي تعبر عن مخرجات النظام السياسي.

كل هذا أدى إلى تنامي دور السياسة العامة وانتقالها من الوصف إلى التحليل بعدها إلى المقارنة بين مختلف الدول والنظم السياسية، لكن يظل دور السياسة العامة المستقبلي أكثر أهمية خاصة وأن القرن الحادي والعشرين يتسم بانطلاقة سريعة، لذلك لابد أن يواجه التغيرات والتوجهات الجديدة في ظل العولمة وتكنولوجيا المعلومات والحروب والنزاعات⁴ والأزمة المالية العالمية.

¹ سلوى شعراوي جمعة وآخرون، تحليل السياسات العامة في الوطن العربي. القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، ص29.

² فهمي خليفة الفهداوي، المرجع السابق، ص30-31.

³ David Hazlehurst, **Network and policy Making**. Discussion paper No 83, Australian national [http:// www.crawforord anu.edu.au/degree/pogo/discussion/pdf](http://www.crawforord.anu.edu.au/degree/pogo/discussion/pdf). page web consulted: 01 /03/2009.

⁴ فهمي خليفة الفهداوي، المرجع السابق، ص32.

المطلب الثاني: مفهوم السياسة العامة

يعتبر تحديد ماهية أي مصطلح أو مفهوم في أي حقل في العلوم الاجتماعية معضلة رئيسية يعاني منها الباحثون في حقل العلوم السياسية، باعتبار هذا الحقل حديث النشأة من الناحية العلمية والتجريبية، فقد تضافرت مجهودات العديد من المفكرين والسياسيين في تحديد مفهوم السياسة العامة وتوضيح مختلف عناصرها وخصائصها، ويمكن عرض ذلك فيما يلي:

أولاً: مفهوم السياسة العامة

لا يختلف مفهوم السياسة العامة عن كثير من المفاهيم الأخرى في العلوم الاجتماعية من حيث عدم وجود تعريف موحد لهذه المصطلحات¹.

ولأن مفهوم السياسة العامة لا يزال لحد الساعة، يخضع لمحاولات ضبط من قبل الباحثين، هذا ما يؤكد تقرير الأمم المتحدة الصادر في أبريل سنة 2008(*)، ولضمان الإحاطة الوافية لهذا المفهوم، سيتم تقديم عدة تعاريف للكتاب الغربيين وبعض كتاب العرب، بحسب منطلقاتها التي تمثل توجهات أصحابها من الباحثين والداعين لها.

1. السياسة العامة من منظور ممارسة القوة "Power":

إن السياسة في نظر هذا الاتجاه تعني القوة التي يحظى بها شخص ما للتأثير على الأفراد والجماعات والقرارات بشكل تميزه عن غيره، نتيجة امتلاكه لواحد أو أكثر من مصادر القوة المعروفة مثل الإكراه، المال، المنصب، الخبرة، الشخصية².

* للمزيد راجع: المجلس الاجتماعي والاقتصادي، احتفى مصطلحات الأمم المتحدة الأساسية في مجال الحوكمة العالية والإدارة العامة نيويورك: الأمم المتحدة، لجنة خبراء الإدارة العامة، 14، 18 أبريل 2008

<http://UNPan 1.UN.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPANO29289.pdf>, page web consulté le 25/04/2009.

¹ حسن أبشر الطيب، المرجع السابق، ص 294.

² فهمي خليفة الفهداوي، المرجع السابق، ص 32.

وحاول فريق من علماء السياسة توضيح معنى القوة من خلال التحكم والاحتكار لوسائلها، فعرفها "أوستن رين" بأنها: « علاقة التبعية والطاعة من جانب والسلطة والسيطرة من جانب آخر»¹. أما "ماكس فيبر، M Weeber" تعرفها 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»²

وانطلاقاً من مفهوم القوة، عرف "هارولد لاسويل، H.Laswell" السياسة العامة بأنها: «من يحوز على ماذا؟ متى؟ وكيف؟ من خلال نشاطات تتعلق بتوزيع الموارد المكاسب والقيم والمزايا المادية والمعنوية، وتقاسم الوظائف والمكانة الاجتماعية، بفعل ممارسة القوة أو النفوذ والتأثير بين أفراد المجتمع من قبل المستحوزين على مصادر القوة»³.

كما عرفها كل من "مارك ليندنبيرك، M.Lindenberg" و"بنيامين كروسبي، B.Crosby"، من منطق برغامتي عملي خضع لعمليات الأخذ والجذب والمساومات من 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 الحصول عليه؟»⁴.

يعكس هذا المنظور إمكانية الصفوة (النبذة ELITE) في إمكانية حصولها على القيم (VALVES) الهامة عبر التأثير (Influence) على قوة الآخرين في المجتمع.

ولذا، فالسياسية العامة يمكن أن تكون انعكاساً لأصحاب القوة والنفوذ، الذين يسيطرون على النظام السياسي ومختلف مؤسساته⁵.

¹ - نصر محمد مهنا، علم السياسة. القاهرة: دار غريب للطباعة والنشر، 1994، ص 120 - 121.

² المرجع نفسه، ص 121.

³ Lawrance J.R.Herson, ibid, p 6.

⁴ فهمي خليفة الفهداوي، المرجع السابق، ص 32.

⁵ Thomas R Day.. Op cit, p3.

لكن رغم هذه التعاريف إلا أنه لم يسلم من الانتقادات من قبل العلماء الذين لا يؤمنون بأن القوة وحدها قادرة على تفسير كل العلاقات ومختلف النشاطات التي تتضمنها السياسة العامة، إضافة إلى تداخل كل المضامين السياسية وغير السياسية للقوة دون التمييز بينها في مجال السياسية العامة.

2. السياسة العامة من منظور تحليل النظم "System Analysis":

لقد وصف العديد من علماء السياسة النظام بشكل عام باعتباره مجموعة من الأجزاء تشكل فيما بينها نسقا من العلاقة المتبادلة في اطار تلك الوحدة الكلية، وعلى هذا الأساس يولي أصحاب هذا الاتجاه أمثال "دافيد استون" اهتماما بالسياسة العامة، أي من وجهة تحليل النظم كنتيجة ومحصلة في حياة المجتمع من منطق تفاعلها الصحيح مع البيئة الشاملة التي تشكل فيها المؤسسات والمرتكزات والسلوكات أصولا للظاهرة السياسية التي يتعامل معها النظام السياسي فيعرفها بأنها: «توزيع القيم (الحاجات المادية والمعنوية) في المجتمع بطريقة سلطوية أمر، من خلال القرارات والأنشطة الإلزامية الموزعة لتلك القيم، في إطار عملية تفاعلية بين المدخلات والمخرجات و التغذية العكسية»¹

ويرى "جابريل ألموند، GAlmond" أن السياسة العامة تمثل «محصلة عملية منتظمة عن تفاعل المدخلات (مطالب + دعم المخرجات "قرارات وسياسات")، للتعبير عن أداء النظام السياسي في قدراته الاستخراجية، والتنظيمية والتوزيعية، والرمزية والاستجابة الدولية من خلال القرارات والسياسات المتخذة»².

¹ كمال المتوفي، القادمة في مناهج وطرق البحث في علم السياسة. القاهرة: وكالة المطبوعات، 2006، ص35.

² محمد زاهي بشير المعيني، مرجع سابق، ص272.

أما "بربارة مكلينان" تعرف السياسة العامة بأنهما «النشاطات والتوجهات الناجمة عن العمليات الحكومية، استجابة للمطالب الموجهة من قبل النظام الاجتماعي إلى النظام السياسي»¹.

يستخلص من تعاريف هذا المنظور أن السياسة العامة هي نتيجة من نتائج النظام السياسي، تتفاعل مع بيئته الشاملة، ذلك لأنها لا تكون فعالة ما لم تراعي الظروف والمتغيرات والمستجدات المحيطة بها والعمل على التكيف والمرونة والدينامية مع هاته المستجدات.

لكن بالرغم من أهميته في تفسير وتوضيح السياسة العامة، إلا أن منظور تحليل النظم تعرض الى بعض الانتقادات ومنها: العمومية في طرح مفهوم القيم دون ربطها بشكل مباشر بإطار السياسة العامة، كما أغفل الجوانب غير الرسمية في التأثير على قرارات السياسية، وكذا اغفاله لمجريات العملية السياسية بشكلها الدقيق داخل النظام السياسي، فضلا عن كون منظور المدخلات والمخرجات يغالي في كون الحكومة تستجيب لهذه المطالب. غير أن الواقع يؤكد في كثير من الأحيان أن النظام يفرض سياسته على المجتمع بعيدا عن فكرة المطالب.

3/ السياسة العامة من منظور الحكومة "Government":

تقوم الحكومة برسم السياسات العامة واتخاذ القرارات وتنفيذها، وتم وضع العديد من التعاريف للسياسة العامة ضمن هذا المنظور، فعرفها "توماس داي، Thomas Dye" هي: تقدير أو اختيار حكومي للفعل أو عدم الفعل، إذ هي: توضيح لماهية أفكار الحكومة، وعملية الضبط الصراع بين المجتمع وأعضاء التنظيم، وهي عملية تضبط السلوك وبيروقراطيات التنظيم وتوزيع المنافع وتحصيل الضرائب وغير ذلك»².

¹ Frank Fischer. Gerald J. Meller, Maras. Sidney, **Handbook of public policy analysis**, Theory, politics, and Methods (CRC Press, Taylor & Francis group, 2000), p35.

² Thomas R.Dye, Op cit ,p.23

ويرى "كارل فردريك، G.Friedrick " أن السياسة العامة: هي برنامج عمل مقترح الشخص أو جماعة أو حكومة في نطاق بيئة محددة لتوضيح الفرص المستهدفة والمحددات المراد تجاوزها سعياً للوصول إلى هدف أو لتحقيق غرض مقصود¹. يعني هذا أن السياسات العامة ليست تلقائية بل عملية هادفة ومقصودة

أما "جيمس أندرسون، J. Anderson" فيعرفها بأنها: « برنامج عمل هادف يعقبه أداء فردي أو جماعي في التصدي لمشكلة أو لمواجهة قضية أو موضوع². أي أنها تطور من طرف الأجهزة الحكومية من خلال مسؤولياتها علماً أن بعض القوى غير الرسمية تؤثر في رسم وتطور بعض السياسات.

أما "جاي بيترز، Guy Peters" فيرى أن السياسة العامة هي: «أسلوب محدد من الأفعال التي يتخذها المجتمع بشكل جماعي أو يتخذها ممثلو ذلك المجتمع، وتتصب على مشكلة معينة تهم المجتمع وتعكس مصلحة ذلك المجتمع أو جزء منه³.

أما عن الكتاب العرب فقد عرفوا السياسة العامة من هذا المنظور ونذكر منهم: فيرفها "خيرى عبد القوي" بأنها: «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 للمشكلة⁴.

ويعرفها "أحمد سعيان" هي: «تعبير عن الرغبة الحكومية بالعمل، أو الامتناع عن العمل، وهي مجموعة مبنية ومتماسكة من القرارات والإنجازات يمكن غزوها لسلطة عامة

¹ عامر الكبيسي، المرجع السابق، ص 15.

² المرجع نفسه، ص ن.

³ Martin potuck, ibid p. 26.

⁴ ثامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحادية والسياسيات العامة. عمان: دار مجدلاوي، 2004، ص 28.

محلية، وطنية أو فوق وطنية، فتضم بذلك أربع عناصر: الهدف، اختيار الأفعال التي تحققه، إعلان الفاعلين لهذه السياسية، تنفيذ هذه السياسية»¹.

وإذا كانت السياسية العامة تمثل العملية الحيوية التي من خلالها تقوم الحكومة باتخاذ قراراتها المهمة، فإنها بذلك تترجم لما تقوله الحكومة وما تفعله إزاء المشاكل الحساسة²، لذا فتعريف السياسية العامة من المنظور الحكومي، يمثل منطلقا علميا من خلال دراسية جوانب السياسة وممارساتها المؤثرة في صنع السياسة العامة، وعكس لنا هذا المنظور وقتنا الحاضر، وذلك بفعل التغييرات الدولية والإقليمية التي تشهدها الحياة الاجتماعية والسياسية لدول العالم خاصة البلدان العربية، فالسياسة تبرز وتوضح حقيقة اختيارات الحكومة وأهدافها، مما يتيح للدارسين سبيلا في المعرفة والتحليل الأداء المؤسسات السياسية والإدارية التي تضطلع بمهام صنع السياسة العامة وتنفيذها.

من خلال ما تم عرضه محمل تعاريف السياسة العامة، التي احتوت عليها المنظورات الثلاثة، ولأجل تجاوز النقص والتصور حيث يصبح المنظور الواحد مكمل للآخر، ومجاور لهفواته وسلبياته، ونورد تعريف "فهمي خليفة الفهداوي" عن للسياسة العامة بقوله: «هي تلك المنظومة الفاعلة (المستقلة والمتغيرة والمتكيفة والتابعة) التي تتفاعل مع محيطها والمتغيرات ذات العلاقة من خلال استجابتها الحيوية (فكرا وفعلا) بالشكل الذي يعبر عن نشاط مؤسسات الحكومة الرسمية وسلطاتها المنعكسة في البيئة الاجتماعية المحيطة بها بمختلف مجالاتها. عبير الأهداف والبرامج والسلوكيات المنتظمة، في حل القضايا ومواجهة المشكلات القائمة المستقبلية، والتحسب لكل ما ينعكس عنها، وتحديد الوسائل والموارد البشرية والفنية والمعنوية اللازمة وتهيئتها، كمنطلقات نظامية هامة لأغراض التنفيذ والممارسة التطبيقية، ومتابعتها

¹ أحمد سعيان، قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية. بيروت: مكتبة البتان، 2004، ص 213.

² William Iasser, **American politics**, the Enduring constitution, 2 Ed, Boston, Houghton Mifflin Company, 1999, p451.

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

نظرا لاختلاف الأفكار والاتجاهات التي يقوم عليها كل تعريف فإنه يصعب إعطاء تعريف إجرائي للسياسة العامة، خاصة وأن المفاهيم الحديثة للسياسة العامة ارتبطت بمفهوم "Net Work Policy"، أي وجود أكثر من جماعة فاعلة في صنع السياسات العامة والتي تتغير بتغير مواضيع السياسات العامة من فترة لأخرى، وتحكمها مبادئ الشفافية والدقة العلمية لتحقيق المصلحة العامة.

غير أنه يمكن إعطاء تعريف إجرائي للسياسة العامة المتمثل في أنما برنامج عمل هادف أو سلسلة من القرارات تتخذها الحكومة أو هيئة معينة، تتعلق بمجال معين كالتعليم، الصحة، ... الخ لأجل معالجة القضايا والمشاكل المجتمعية الآنية والمستقبلية.

كما يجب توضيح تعريف صنع السياسية العامة والإشارة إلى الاختلافات بينها وبين صنع القرار. فصنع السياسة العامة تتضمن إطارا أو حلقات عمل موزعة غير سقف زمني ويحتاج إلى قرارات روتينية وأخرى إبداعية وإجرائية.

أما صنع القرار فيتضمن اختيارا بعد المفاضلة بين بدائل متنافسة بنظريات صنع القرارات تناول الكيفية التي يتم بموجبها هذا الاختيار².

وصنع السياسة العامة من واجبات الجهاز السياسي في الدولة، وبمشاركة فواعل رسمية وغير رسمية، في حين صنع القرار يتم من طرف العاملين في الجهاز الإداري في كافة المستويات مركزية ومحلية.

¹ فهمي خليفة الفهداوي، المرجع السابق، ص 38.

² عامر الكيسي، المرجع السابق، ص 23 24

وتعد أهداف السياسة العامة ذات طبيعة ديناميكية وحيوية، في حين عملية صنع القرار هي يغلب عليها الطابع الروتيني.

وتختلف عملية صنع السياسة العامة عن عملية تحليل السياسة العامة، خاصة أن محلل السياسة العامة يزود من يصنع السياسية بالمعلومات والبدائل الضرورية، لذا فمن الضروري تعريف "عملية تحليل السياسة العامة".

فيعرف "وليام دان William Dunn " عملية تحليل السياسة العامة بأنها بحث علمي يتجه نحو تطبيق العلم الاجتماعي من خلال استخدام المناهج المتعددة في البحث لإنتاج المعلومات الأساسية ذات العلاقة بسياسة معينة، وهذه المعلومات تؤدي إلى معرفة السلوكيات المرتبطة بالفعل السياسي¹.

أما "سميث بروس Bruce Smith" فيرى أن عملية تحليل السياسات عملية ترتبط بمناقشة المشكلات المجتمعية، وتفسير القيم والأهداف، وتطوير الخيارات وتنفيذها وتقييم النتائج²

من خلال التعريفين السابقين نستنتج أن تحليل السياسة العامة هي منهجية علمية، ترتبط بمناقشة المشكلات والقضايا العامة للمجتمع، تبدأ بتحليل المشكلات المجتمعية وتستخدم عدة أساليب كمية وإجرائية وفنية، خاضعة لتوجه الحكومة والنظام السياسي والأساليب الإدارية العامة، وبالتالي هي منظومة متكاملة تتبع السياسة العامة في كل مراحلها، وهنا نفرق بين السياسة العامة برنامج عمل وبين تحليل السياسة العامة كمنهجية لتحليل المشاكل واستكشاف البدائل لحل المشكلات المجتمعية.

¹ William N. Dunn, ibid, p8-9.

² Bruc. L.Smith, **Public Policy and Public Participation Engaging Citizens and Community in the Development of Public Policy**, Canada, September 2003, p5, http://www.phac-aspc.gc.ca/canada/regions/atlantic/pdf/pub_policy_partice.pdf, page web consulte.

ثانيا/ عناصر السياسة العامة وخصائصها:

بعد التطرق لمختلف مفاهيم السياسة العامة، يجب الآن توضيح عناصرها الأساسية ومحمل خصائصها.

أ/ عناصر السياسة العامة:

تتمثل في خمسة عناصر اتفق عليها معظم الباحثين وشي:

1 المطالب السياسية

2 قرارات السياسة

3. إعلان محتويات السياسية

4. مخرجات السياسة

5. آثار السياسة¹.

ب/ خصائص السياسية العامة

تحتوي السياسة العامة على عدة خصائص مميزات، توضح غموض ونقص تلك التعاريف، مما يساعد على فهم مدلولاتها ومعالمها الأساسية وتتمثل في:

1- السياسة العامة ذات سلطة شرعية: المقصود بالشرعية هو اسناد من يصدرها اته مخول بموجب نص دستوري او قانوني لإصدار السياسات العامة.

2- السياسة العامة تشمل البرامج والأفعال التي تقوم بها مؤسسات الحكومة، وتصدر بشأنها قانونا أو قرار يحدد أهدافها بشأن سياسة ما، وبذلك فهي تعبر عن توجهات الحكومة الأيديولوجية والعلمية².

¹ فهمي خليفة الفهداوي، المرجع السابق، ص 42.

² حسن أبشر اللبيب، مرجع السابق، ص 37-43.

تحرص الحكومات على اعطاء انطباع على انسجام تصرفاتها ازاء مختلف التدخلات الخارجية، أهم ما تحرص عليه الحكومات في برامجها وسياساتها هو طابع العقلنة والشرعية في ذلك.

3- السياسة العامة تشمل على الأعمال الموجهة نحو أهداف مقصودة ولا تشمل التصرفات العشوائية والعفوية التي تصدر عن بعض المسؤولين، أو الأشياء التي تحدث آنيا¹ السياسة العامة تمثل استجابة هادفة ومتناسقة مع مدخلات النظام السياسي.

4- السياسة العامة قد تكون إيجابية في صياغتها أو سلبية، فهي قد تأمر بالتصرف باتجاه معين، وقد تنهي قيام بتصرفات غير مرغوبة، أو قد يعد سكوتها أو عدم التزامها بالتصرف إزاء ظواهر معينة بمثابة توجه. فالحكومة قد تتبنى مثلاً: سياسة عدم التدخل (Laissez Fair) أو رفع اليد (Hand Off)، إزاء ظاهرة معينة أو في ميدان ما².

5- السياسة العامة تحتوي على أسلوب معين من الإجراءات الحكومية التي ينفذها أشخاص رسميون بدلاً من قرارات لم تصل إلى مرحلة الانتهاء من تنفيذها، وبالتالي فهي تمثل ما تقوم الحكومات فعلاً بتطبيقه مثل القضاء على مشكلة البطالة، أو الحد من التضخم أو مشكلة السكن أو الصحة...، وليس ما تنوي الحكومات القيام به³.

6- السياسية العامة تمتاز بالشمول وتهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، وليس المصالح الخاصة أو الشخصية، لأن المصلحة العامة تقتضي استفادة عدد أكبر من الجمهور المقصود من وراء السياسة الطبقة.

¹ نور الدين خان، "حليل السياسات التعليمية العامة، نموذج الجزائر"، رسالة دكتوراه في التعليم السياسي والإداري قسم

العلوم السياسية جامعة الجزائر، 2007، ص 23 441.

² عامر الكبيسي، مصنع السياسات العامة، المرجع السابق، ص 16.

³ محمد موفق حديد، المرجع السابق، ص 117.

7- السياسة العامة هي توازن بين الفئات والجماعات المصلحية أي انها خلاصة التفاعلات المختلفة داخل البيئة من أحزاب وجماعات مصالح ونقابات، مما يجعلها محلا للصراع والمساومة والتفاوض بغية تحقيق أكبر المكاسب والمنافع لصالح فئة دون أخرى¹.

8- السياسة العامة تمتاز بالاستمرارية بمعنى أن لا يقوم صانعوا السياسة بإعداد برامج جديدة تماما، وإنما يكتفون بإدخال تعديلات جزئية على ما هو مطبق فعلا من سياسات وبرامج²، وهذا ما نجده مخالفا للسياسات العامة في الجزائر، فكلما جاءت حكومة ألغت سياسات الحكومة التي قبلها، وهذا يؤدي إلى انقطاع السياسية العامة وعدم استمرارها و بالتالي عدم تحقيق مطالب المجتمع.

بالإضافة إلى الاستمرارية لابد أن تمتاز السياسة العامة بالتجدد من خلال التكيف مع كل المتغيرات الظرفية التي يمكن أن تحدث مثل الكوارث الطبيعية، والحروب... الخ.³.

المطلب الثالث: أنواع السياسة العامة ومستوياتها.

بعد تحديد مفهوم السياسة العامة وتحديد مختلف عناصرها وخصائصها، كان من الضروري معرفة أنواعها والتطرق لمستوياتها كما يلي:

أولاً: أنواع السياسية العامة:

يندرج تحت السياسة العامة عدة أنواع:

1/ السياسة العامة الاستخراجية "Esctractive":

كل النظم السياسية سواء كانت بسيطة أو معقدة، تقوم باستخراج الموارد من بيئتها، في شكل الخدمة العسكرية والخدمات العامة الإلزامية الأخرى مثل: الاشتراك في هيئات المحلقين

¹ محمد قاسم القربوتي، رسم وتنفيذ وتقييم وتحليل السياسة العامة. الكويت: ردمك، 2006، ص 33.

² تامر كامل محمد الخرجي، المرجع السابق، ص 32.

³ سلوى شعراوي، المرجع السابق، ص 112.

والأشغال التي تفرض على المسجونين، من أجل توظيفها والاستفادة منها. وتعتبر الضرائب من أهم أنواع الاستخراج للموارد انتشارا في الدول المعاصرة، فهي تعني استخراج النقود والسلع من أفراد المجتمع للأغراض الحكومية دون أن يتلقوا منفعة فورية أو مباشرة¹، وتنقسم بدورها إلى قسمين:

1. الضرائب المباشرة:

تتمثل بالضرائب على دخل الفرد والأصول الرأسمالية، والتركات والعقارات سنويا. ونجد أن اليابان أقل الدول المتقدمة فرضا للضرائب حيث يبلغ الدخل الحكومي 14% فقط من الناتج الإجمالي، ويبلغ متوسط الإنفاق 17% ويرجع ذلك إلى صغر حجم ميزانية الدفاع والمشاركة المحدودة للحكومة في برامج الضمانات الاجتماعية، فحين يصل الدخل الحكومي للولايات المتحدة الأمريكية إلى أكثر من 50% من الناتج القومي الإجمالي².

II. الضرائب غير المباشرة:

تتمثل بالضرائب على السلع والخدمات، كالرسوم الجمركية (الصادرات والواردات)، رسوم المنتجات الصناعية، والضرائب على المبيعات والمشتريات³.

2/ السياسة العامة التوزيعية وإعادة التوزيع

هي تخصيص الوكالات الحكومية بمختلف أنواعها الأموال، والسلع والخدمات وتوزيعها على الأفراد والجماعات في المجتمع، من أجل الاستفادة منها، مثل توزيع القروض لإقامة مشاريع صغيرة، والمنح والامتيازات التي تقدم لطلبة الجامعة، بالإضافة إلى الاعتمادات الموجهة للصحة، والتعليم والدفاع ... الخ⁴

¹ محمد زاهي بشير الغريبي، المرجع السابق، ص 283.

² محمد زاهي بشير الغريبي، المرجع السابق، ص 285.

³ المرجع نفسه، ص، 288

⁴ هشام عبد الله، ترجمان السياسية المقارنة في وقتنا الحاضر. عمان: الدار الأهلية، ص 192.

أما بالنسبة للنفقات العسكرية والدفاع ارتفعت نسبتها في العالم وإسرائيل هي صاحبة أعلى نسبة، حيث أنفقت 14% من إجمالي الناتج القومي، هذا فكلما شمل الأداء التوزيعي للحكومة ازديادا في القيمة التوزيعية، كلما دل ذلك على اتساع نطاق المستفيدين من التوزيع. وترتبط بسياسة التوزيع ما يعرف بسياسة إعادة الدخل لصالح فئات الدخل المحدود وقد تبنتها البلدان الشيوعية بوضوح، من أجل تحقيق بعض الامتيازات المادية معينة من المجتمع¹.

3/ السياسات العامة التنظيمية:

نظرا لتعدد الحياة، وتزايد المشاكل في الصحة، المرور، السكن ... الخ، وتطور سبل الأعمال وتزايد أنشطة الحكومة في المجتمع ازدادت الحاجة إلى مثل هذه السياسات والمتمثلة في ممارسة النظام السياسي العمليات الضبط والرقابة لمختلف الأنشطة والسلوكيات الالتزام بدواعي المصلحة العامة، وتطبيق القانون بما يضمن عمل المجتمع أو عدم عمله، وفرض العقوبات اللازمة عند حصول أي تجاوزات²، فلائحة "شيرمان" مثلا تمنع شركات الأعمال من الاحتكار وتقيد الحرية التجارية، وهذه القوانين تعزز بأفعال ضد المخالفين³.

4/ السياسة العامة الرمزية:

وفي السياسات التي تهدف من وراءها النظم السياسية تعبئة الجماهير، ورفع حماسهم الوطنية من خلال حديث القادة السياسيين عن تاريخ الأمة وعن القيم والإيديولوجيات المتمثلة في المساواة والديمقراطية والوعد بالإنجازات ومكافآت مستقبلية، وتهدف هذه الشعارات إلى تحسين نوايا المواطنين في قادم والإيمان ببرامجهم السياسية. مما يجعلهم يدفعون الضرائب

¹ فهمي خليفة الفهداوي، المرجع السابق، ص 75.

² عامر الكبيسي، المرجع السابق، ص 164.

³ محمد زاهي بشير المغيربي، المرجع السابق، ص 301.

بطوعية وإطاعة القوانين مما يقلل من معارضة النظام، أي قبول شرعية الحكومة وسياساتها العامة¹.

ثانيا/ مستويات السياسة العامة:

قدم "جيمس أندرسون، G.Anderson" ثلاث مستويات للسياسة العامة، تبعا المستوى المشاركة في اتخاذها، و تبعا لنطاقها وطبيعة موضوعها وهي كالآتي:

1. السياسة العامة الكلية "Macro Politics":

هي تلك السياسات التي تحظى باهتمام أكبر من المواطنين، ذلك لأن بعض القضايا تبدأ على المستوى الجزئي ثم تتسع وتتعد لتصبح من موضوعات المستوى الكلي، فتصبح بذلك قضايا كلية تستقطب الأحزاب السياسية، أعضاء البرلمان، الإدارات الحكومية، وسائل الاتصال وجماعات المصالح ... يعبر كل واحد عن رأيه إزاء القضايا التي تمثل السياسة العامة².

2. السياسة الجزئية "Micro Politics":

تمتاز السياسة الجزئية بالخصوصية والمحدودية، أي قضايا ليست عامة، فهي تشمل إما فرد معين أو شركة أو منطقة صغيرة، المطلوب هو قرار ينتفع به قلة من الأفراد أو المتأثرين مثل حصول مجموعة من الأفراد على قرض لإقامة بعض المشاريع تعود عليهم بالفائدة.

لكن يمكن لهذه السياسات العامة الجزئية أن تتسع وتتحول إلى سياسات عامة كلية، إذ كلما تنوعت برامج الحكومة وازدادت نشاطاتها في المجتمع، أدت إلى تزايد المنافع التي تحدثها الواجبات التي تفرضها على الأفراد والجماعات والمناطق³.

¹ هشام عبد الله، المرجع السابق، ص 199 - 201.

² عامر الكبيسي، المرجع السابق، ص 72.

³ عامر الكبيسي، المرجع السابق، ص 70 - 71.

3. السياسة العامة الفرعية "Subsystem Politics":

تسمى أيضا الوحدات الحكومية الفرعية أو السياسات التحالفية، وهي سياسات ذات طابع تنظيمي وظيفي، تركز على القطاعات التخصصية، كالموانئ، الطيران. وهذه السياسات تعبر عن الواقع في كيفية حدوث الأشياء وبلورتها، كما تعبر على أن موضوعات السياسة العامة ليست بالضرورة على الدوام تثير جميع أفراد المجتمع، لأن التنوع في الاهتمامات والتخصصات هو المحور الأساسي لوجود السياسات الفرعية¹.

المطلب الرابع: مراحل صنع السياسة العامة

إن عملية صنع السياسة العامة، هي عملية في غاية الأهمية، وتمتاز بالدقة والتعقيد، لذا فإنها تمر بعدة خطوات أو مراحل سيتم توضيحها فيما يلي:

أولا/ تحديد المشكلة "Problem Identification":

تعاني المجتمعات خاصة المعاصرة من تزايد وتعقد المشاكل، مما يجعل هذه المرحلة من أهم المراحل التي يجب الاهتمام بها في عملية صنع السياسة العامة، وبخاصة وأن الحكومة لا تتم بحل المشاكل أو الاهتمام بها، وتحديد المشكلة يتضمن مجموعة العناصر هي:

1- تعريف مشاكل السياسة العامة:

يمكن تعريف المشكلة بأنها ترتبط بقضية أو بوقف معين، أو حاجات مطلوبة، وبالتالي هي ظاهرة محددة، لها أغراضها وآثارها المباشرة وغير مباشرة، وهي قابلة للحل في إطار المقومات البيئية².

¹ فهمي خليفة الفهداوي، المرجع السابق ص 61.

² حسن أبشر الطيب، المرجع السابق، ص 75.

لذا فالمشكلة العامة هي التي تدفع صناع السياسة العامة للتحرك بسرعة لأنها تمثل مجموعة المطالب والحاجات والقيم التي يجب الاستجابة لها، وصفة العمومية هي الصفة الأساسية في تحديد مشاكل السياسة العامة¹.

2- خطوات تحليل المشكلة:

تتم عملية تحليل المشاكل بخطوات عدة هي:

1- تعريف المشكلة وتميزها

2- تحليل المشكلة من خلال معرفة أسبابها وأهدافها ... الخ.

3- إعداد قائمة بالحلول الممكن إتباعها لحل المشكلة.

4- تقييم الحلول حسب المعايير الملائمة، وتشمل (المهارات المطلوبة، الموارد مادية وبشرية، التكلفة، المخاطر ومراعاة البيئة والقيم).

5- تحديد الخيار الأفضل واتخاذ القرار.

6- وضع خطة للتنفيذ.

7- المتابعة والتقييم: لمعرفة نجاح وفشل التنفيذ².

ثانيا/ الأجندة السياسية أو جدول الأعمال "Policy Agenda":

تواجه الحكومات العديد من القضايا المجتمعية، لكن لا تستطيع أن تحل كل تلك المشاكل، مهما كانت إمكاناتها المادية والبشرية، لهذا فإنما تقوم بإدراج أهم القضايا أو المطالب العامة الأكثر طلبا عند المجتمع في جدول يسمى بجدول أعمال السياسة العامة أو ما يسمى بأجندة سياسة الحكومة (*)، التي تتطلب عملية مناقشة فعلية، يترتب عنها اتخاذ

¹ أحمد مصطفى الحسين، المرجع السابق، ص 250.

² محمد قاسم التقرير تي، المرجع السابق، ص 216، 217

(*) أجندة الحكومة: يعرفها " Gohn – Kingdon ": "قائمة تتضمن الموضوعات والمشكلات الموجودة أمام موظفي الحكومة والتي يشارك الناس من خارج الحكومة للموظفين الرسميين فيها. أو إعطاؤها قدرا من الاهتمام والعناية خلال أية فترة من الوقت".

قرارات رسمية مناسبة لتلك المطالب المطروحة، وعليه يميز "كوب، Coob" و"أيلدر، Alder" بين نوعين من جداول الأعمال الأول نظامي والثاني حكومي الأول، يضم المسائل التي تتبناها السلطة وتستدعي تدخل السلطات الثلاث وفقا لصلاحياتها واختصاصاتها. أما الثاني فهو بمثابة جدول للنقاش يكفي عادة بالمستوى الحكومي لمعالجتها، وما تجدر الإشارة إليه أن جدول الأعمال السياسة يتميز بغياب التفاصيل فيه وعدم الوضوح وموضوعاته محل جدال دائما. أحيانا قد تدرج مشكلة في الأجندة الحكومية لكن هذا لا يعني انتقالها إلى مراحل أخرى متقدمة في السياسة العامة، وهناك العديد من القضايا تدخل الأجندة وتبقى عالقة أو تزول بسبب ظهور مشاكل أكثر أهمية وإلحاحا على الساحة¹.

ثالثا/ بلورة وصياغة السياسة العامة "Policy Formulation":

بعد تحديد المشاكل ووضعها على الأجندة السياسية، لابد للحكومة من بلورة الأفكار والسياسات الممكنة إتباعها للتعامل مع المشاكل ذات الأولوية، وهذه العملية تأتي محصلة لتفاعل عوامل عدة منها: الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، فمثلا في الولايات المتحدة الأمريكية كانت السياسات تسير وفق آلية الخطأ والصواب، لتنتقل إلى الاعتماد على آلية الخبرة والكفاءة ثم الانتقال إلى دور البيئة والقوى المؤثرة داخلها.

1. المساومة:

هي عملية تفاوض بين شخصين أو أكثر ممن يتمتعون بالسلطة والصلاحيات، وذلك للاتفاق على حل مقبول ولو جزئيا لمصلحة أهدافهما وليس بالضرورة أن يكون حل مثالي².

2. التنافس:

هو نشاط يسعى من وراءه طرفان أو أكثر إلى تحقيق نفس الهدف، مثل تنافس الأحزاب من أجل كسب الانتخابات، وتنافس الدول في سبيل تحقيق مكاسب اقتصادية

¹ عامر الكبيسي، صنع السياسات العامة، المرجع السابق، ص 82.

² المرجع نفسه، ص 107.

ويعتمد المتنافس إلى تحقيق مكاسبه فقط دون أدنى أي فائدة للخصم لكن قد يلجأ أحيانا المتنافسان إلى المساومة حفاظا على وجودهما¹.

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. وقد ينشأ الصراع عن موقف تنافسي أي أن المنافسة قد تتطور لتصل إلى حالة من حالات الصراع عندما يحاول الآخر إبعاده عن الموقف².

4. التعاون والإقناع:

هو أن ستميل أحد الأطراف الطرف الآخر بغية الحصول على تأييده لمواقفه أو كسب رضاه حول قضية أو مطلب ما بعد إقناعه بسلامة الرأي أو القضية المعروضة عليه³.

5. الفرض أو الأمر:

يكون توجيه الأمر داخل التنظيم الواحد، ويتم عبر السلم الهرمي من الرؤساء إلى المرؤوسين، وتوجيههم وحثهم للموافقة على مواقفهم أو برامجهم، مستخدمين بذلك الثواب والعقاب لمن يؤيد أو يخالف⁴.

رابعا/ تبني وإقرار السياسات العامة "Policy Legitimization":

يتم في هذه المرحلة اتخاذ قرار أو إصدار تشريع أو قانون يجسد الأهداف المراد بلوغها، ويشمل هذا تبني مقترحات بعينها أو تعديلها أو رفض أو قبول بديل آخر، هذا يعني أن هذه المرحلة تكتفي باختيار أو تفضيل بديل ما فقط بل اختيار قرار حول بديل معين، وهذا القرار

¹ كمال المنوفي، السياسة العامة وأداء النظام السياسي، في تحليل السياسات العامة، قضايا نظرية ومنهجية، المحرر، علي هلال الدين القاهرة، مركز البحوث والدراسات السياسية، ص 26.

² المرجع نفسه، ص. 27

³ فهمي خليفة الفهداوي، المرجع السابق، ص 261.

⁴ عامر الكبيسي، صنع السياسات العامة، المرجع السابق، ص 110.

يتعلق بالسياسة العامة وليس قرارا روتينيا. إن إقرار السياسة العامة يمر بمراحل عديدة حيث تقدم في البداية على شكل مشاريع قوانين للسلطة التشريعية، حيث تسلمها الأمانة العامة لمجلس الأمة أو مجلس النواب حسب الاختصاص في كل دولة لدراستها. لتحال فيما بعد على لجنة قانونية تعد تقريرا بشأن المشروع لوضع اللمسات النهائية عليه، ليقدّم بعدها إلى المجلس مجتمعا للتصويت عليه وفي حالة قبوله يرفع إلى رئيس الدولة للمصادقة لينشر فيما بعد في الجريدة الرسمية ليصبح ساري المفعول بعد أجل محدد، وفي حالة رفضه يرجع إلى المجلس ثانية للمراجعة وفي حالة الموافقة عليه مرة ثانية يصبح نافذ للمفعول¹.

خامسا/ مرحلة تنفيذ السياسة العامة:

بعد انتهاء مرحلة تبني السياسة تصبح المقترحات مؤهلة ليطلق عنها سياسة عامة، وبالرغم من وجود صعوبة في تحديد المرحلة التي تفصل بين العمل التشريعي والتنفيذي، وهنا تعتبر عملية تنفيذ السياسة العامة استمرارا لمختلف العمليات السابقة والتي ينتقل العمل فيها إلى السلطة التنفيذية بمختلف مستوياتها، وتتمتع بسلطات تقديرية واسعة أثناء التنفيذ وذلك لتمتعها بالخبرة اللازمة والثقة والتجربة في كافة الميادين، مما يعطيها الحق في إصدار اللوائح والتعليمات اللازمة بتفاصيل تنفيذ السياسات العامة.

كما أن التطبيق الجيد هو الذي يجسد السياسة العامة في أرض الواقع، وبناء على ما تقدم إن نجاح عملية تطبيق السياسة العامة يتطلب توفير جملة عوامل متحركة في التنفيذ:

- رصد الأموال والموارد اللازمة للتنفيذ.
- دراسة إمكانية التنفيذ ورصد الكفاءات الضرورية لذلك.
- تحديد الأهداف بدقة وإيضاحها للمسؤولين عن التنفيذ.
- إعطاء الشرعية المناسبة للسياسة بجلب أكبر عدد من المؤيدين.

¹ محمد قاسم القريوتي، المرجع السابق، ص 255-260.

- الحرص الشديد على التنسيق بين أجهزة التنفيذ والصياغة وبين السياسات نفسها ولا تتفرد الأجهزة الإدارية بتنفيذ عملية السياسات العامة، بل تتدخل الأجهزة أخرى كالسلطة التشريعية التي وإن كانت مهمتها إقرار السياسة العامة لكن من خلال عملها بدقة أكبر وتفصيل أشد فإنها تضغط على الإدارة العامة بطرق عديدة وتحدد مساراتها ومبرراتها¹.

كل ما سبق ذكره يجعل الاعتقاد بأن الحكومات تحاول أن تكون سياستها مبنية على العقلانية وتسعى لضمان التنفيذ الجيد للسياسات، غير أن الواقع يؤكد أن تنفيذ السياسة العامة يتم في ظروف مختلفة يغلب عليها طابع الجمود في القوانين وقلة الإمكانيات اللازمة لتجسيد السياسات التي قررها القيادة العليا².

سادسا / مرحلة تقويم السياسات العامة:

عملية التقويم عملية أساسية وذلك لتشخيص وقياس آثار السياسة العامة، من أجل التوصل إلى معرفة نتائج السياسة العامة، كما يمثل التقويم طريقة نظامية للتعليم واستخدام الدروس المستفادة من النشاط الجاري في المستقبل، من خلال تحليل مختلف مراحل برامج السياسة العامة من خلال ملاءمتها، صياغتها، فعاليتها، وقبولها لدى جميع الأطراف المعنية³. لكن بالرغم من أهمية عملية التقويم إلا أنه تواجهه العديد من التحديات منها: غموض الأهداف، ضعف آثار السياسة العامة، عدم استقرار السياسات، صعوبة تعميم نتائج التقويم.

¹ محمد قاسم القريوتي، المرجع السابق، ص 130.

² المرجع نفسه، ص 260.

³ السيد عبد المطلب غانم وآخرون، تقويم السياسات العامة. القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية، 1989، ص

المبحث الثاني: نظريات السياسة العامة

أسهم علماء السياسة في تطوير النماذج والنظريات التي تتناول صنع القرارات لتسهيل فهمها وعملياتها فانهم طوروا بعض النظريات والاتجاهات لتساعد في دراسة وفهم السلوك السياسي لمجمل النظام السياسي.

المطلب الأول: نظرية الجماعة

تقوم هذه النظرية على اساس التفاعل بين مختلف الفواعل وتركز على مصلحة كفاح الجماعات في التعبير عن ارادتها.

أحدثت هذه النظرية تحولا كبيرا في منظور علم السياسة حيث حاولت اهتمامه من التركيز على الأبدية والمؤسسات الرسمية الى العمليات والنشاطات والتفاعلات الى الانتقال من الدراسات الجامدة الى الدراسات الحركية الدينامية، تركز على اعتبار ان التفاعل الحاصل بين الجماعات يشكل مركز السياسات العامة حيث تقوم هذه الجماعات بالضغط على الحكومة بفرض اللاحاح عليها ويؤلفون بذلك جماعة المصلحة وتتفاعل معها بذلك مؤسسات الحكومة¹. ووفق هذه النظرية السياسية العامة تتخذها مسارها من قبل الجماعة التي تتعاضد درجة تأثيرها وضغطها من خلال عدد افرادها الفاعلين والشروط التي يجوزون عليها، والتنظيم المحكم والقوة التي تحيط بها باعتبار ان الجماعة هي الجسد القائم بين الحكومة والمجتمع ما يحول صانع السياسة حسب هذه النظرية مدفع بالضغط الذي تمارسه عليه الجماعات².

¹ فهمي خليفة الفهداوي، المرجع السابق، ص 180.

² فهمي خليفة الفهداوي، المرجع السابق، ص 181

المطلب الثاني: نظرية النخبة

يرى أنصار هذه النظرية انه مهما كان مستوى التطور الاقتصادي والاجتماعي والسياسي لا يخلو من اقلية ماهرة تسيطر واكثرية تخضع لحكم تلك الأقلية، ويطلقون عليها الصفة او النخبة.

السياسة العامة في هذه النظرية لا تلبي مطالب الجمهور ولا تعبر عن مصالحها وانما تحمي مصالح النخبة الحاكمة، والتغيير في السياسات العامة يأخذ طابعا تدريجيا او تصاعديا بعيدا عن الجذرية والطابع الثوري بالشكل الذي يجعل من التغيرات التدريجية مانحة لفرصة الاستجابة ومواجهة الاحداث التي تهدد النظام الاجتماعي.

السياسة العامة وفق هذه النظرية لا تعكس مطالب الجماهير العامة وانما هي انعكاس للإرادة النخبة السياسية ومطالبها، وعليه فان اي تغيير او تحول في السياسة العامة يأتي نتيجة قيام النخبة بإعادة تعريف او تقييم قيمها اولا.

تشير هذه النظرية الى دور النخبة في عملية صنع السياسة العامة بالشكل الذي يجعل من علاقة السياسة مع الإدارة العامة علاقة التواصل قائمة على اساس الفصل وليس الوصل، فالنخبة هي صاحبة الخبرة والمهارة والتخصص الفني والاداري المندرج في تبعيته مع النخبة السياسية، النخبة الإدارية والبيروقراطية جزء منها وعضو منتسب اليها، ويسحب هذا التوجه بشكل عام على موقف السلطات الشرعية والدستورية المندرجة في إطار النخبة وكيوناتها السياسية الحاكمة في المجتمع¹.

¹ سمية أوشن، نماذج نظريات صنع السياسة العامة واتخاذ القرار، محاضرات مقياس رسم السياسات وصنع القرار، جامعة

قسنطينة 3، كلية العلوم السياسية، ص 4

المطلب الثالث: نظرية النظم

تقوم هذه النظرية على منطلق يرى ان السياسة العامة هي مخرج النظام السياسي الكلي القائم في المجتمع والبيئة الاجتماعية ويعتمد في الياته على مفاهيم واساليب المعلومات من حيث المدخلات والعمليات والمخرجات والتغذية العكسية وبيئة النظام، تشمل كل الظروف والاحداث الواقعة داخل النظام وخارجها اي البيئة الداخلية والبيئة الخارجية للنظام.

تركز نظرية النظم على مدخلات النظام السياسي كالمطالب والتأييدات، لهذا السبب يرى دافيد استون ان النظام السياسي يعمل على خلق المحافظة على درجة عالية من التأييد حيث انه كلما انخفضت نسبة التأييد عن الحد الأدنى فإن استمرارية وديمومة النظام السياسي تصبح معرضة للخطر، العلبة السوداء تجسد النظام السياسي وتعبّر عن كفي تعامله مع المدخلات وتحويلها الى مخرجات التي تمثل استجابة النظام السياسي للمطالب الفعلية التي تأتيه من البيئة وتصدر هذه الاستجابات في شكل قرارات وافعال معينة يقوم بها النظام السياسي، وهذه الاستجابة تختلف من نظام لآخر وتعبّر المخرجات عن طريقة تصرف النظام السياسي إزاء البيئة.

واخيرا التغذية العكسية التي تعبّر عن مجموعة ردود افعال البيئة على مخرجات النظام السياسي وذلك في شكل طلبات وتأييد وموارد جديدة تواجهها البيئة الى النظام السياسي عبر المدخلات، وتمثل التغذية العكسية ما يتلقاه أعضاء السلطة من معلومات عن نشاطاتهم وتمثل عملية أساسية تساعد السلطات على تعديل اهدافها وتصريح السلوكيات وتقويم الافعال¹.

¹ جيمس أندرسون، صنع السياسات العامة، تر: عامر الكبيسي، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، د.س.ن،

المطلب الرابع: نظرية العمليات الوظيفية

ترى هذه النظرية ان السياسة العامة نشاطا سياسيا فالعمليات والسلوكيات السياسية تمثل محور اهتمام العلوم السياسية، هذه النظرية تركز على النشاطات الوظيفية المختلفة للعملية التي تصنع فيها السياسة العامة وقد شرحها هارولد لاسويل من خلال سبعة نشاطات اساسية هي:

- الاستخبار: ويتعلق بكيفية تجميع ومعالجة المعلومات المتعلقة بمسائل السياسة والتي تنال اهتمام صناع السياسة.
- التوصيات: وتتمثل بكيفية صياغة وتبني التوصيات المتعلقة بمسائل معينة.
- الوصف ويتمثل بكيفية تطبيق القواعد والسياسات.
- الانقاذ: وذلك لتحديد ما إذا كان السلوك متعارضا مع القوانين والقواعد.
- التطبيق: يتم فيه دراسة تطبيق القوانين والقواعد فعليا ومدى توافقها مع البرامج المسطرة.
- التقييم: يتم فيه تقييم عمليات السياسة العامة وتصحيح مسارها.
- الانهاء: يقصد به كيفية انتهاء العمل بالقوانين والقواعد الأصلية او عن طريق استمرارية العمل يرى جيمس أندرسون ان هذه الخطوات تجسد الطابع السياسي لعملية صنع السياسة العامة لكونها تتضمن صرعا بين الافراد والجماعات وأحيانا كفاحا من اجل الخيارات ازاء القضايا السياسية ومشكلاتها¹.

المطلب الخامس: النظرية المؤسسية

ترتكز هذه النظرية على المؤسسات الحكومية حيث تتمحور اغلب الأنشطة السياسية على اداء المؤسسات الرسمية الثلاث وهي: المؤسسة التشريعية، المؤسسة التنفيذية والمؤسسة القضائية، حيث السياسة العامة يتم تحديدها من خلال هذه المؤسسات الكبرى التي بدورها تعمل على اعتماد هذه السياسة او تبنيها والسعي نحو تطبيقها وفرضها بشكل رسمي².

¹ جيمس أندرسون، مرجع سابق، ص 71.

² سمية أوشن، مرجع سابق، ص 8.

العلاقة بين السياسة العامة والمؤسسات الحكومية علاقة وطيدة، إذ أن سياسة معينة لا يمكن ان تصبح سياسة عامة ما لم تقم المؤسسات الحكومية بتبنيها وتطبيقها وجعلها قائمة بذاتها.

المبحث الثالث الفواعل الخارجية المؤثر في السياسة العامة

المطلب الاول: المنظمات الدولية

أولاً: تعريف المنظمة الدولية:

هي مجموعة من المنظمات التي تنشط على المستوى الدولي في مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، كمنظمات حقوق الانسان تعمل على تنظيم وضبط النظام العالمي الدولي.

ثانياً: العناصر الأساسية الى المنظمة الدولية

أ- عنصر الكيان المتميز الدائم:

تتوفر المنظمة الدولية على كيان متميز مستقل ودائم، يعمل على الاتفاق المنشأ لها إذ يتمثل دوامها في استقلالية ممارستها لنشاطها ووجودها على عكس ما نراه في المؤتمرات الدولية من وجود عرضي فقط¹.

ب- الإرادة الذاتية:

تمتاز المنظمة الدولية بإرادتها الذاتية والمتميزة عن ارادة الدول المكونة لها، كما تتمتع بالإرادة الذاتية لكل ما تجريه من تصرفات عن الدول المكونة لها ايضاً باعتبارها شخصاً قانونياً دولياً مستقل في حياته القانونية عن الدول التي انشأته، ليتم تحقيق من وراء هذا اسهاماً في عضويته واهدافاً معينة.

¹ أحمد فاضل جاسم، سمية كامل احسين، المنظمات الإقليمية في بلدان العالم الثالث وأثرها في الإصلاحات السياسية والاقتصادية، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، ع: 5، 2007، ص28.

ج- الاستناد الى اتفاق دولي

يرتكز وجود منظمة دولية على اتفاق دولي ينشئ المنظمة ويحدد نظامها القانوني.

د- المنظمة الدولية وسيلة التعاون بين دول معينة في مجالات متعددة يتفق عليها سلفا:

تقوم سيادة اي دولة على مبدأ رئيسي في التنظيم الدولي المعاصر وعليه لا ينبغي اعتبار المنظمة الدولية سلطة عليا فوق الدول لأنها تنقص من سيادتها وانما هي مجرد وسيلة منظمة للتعاون الاختياري القائم علو المساواة بين مجموعة من الدول¹.

ثالثا: أنواع المنظمات الدولية

1. تنقسم المنظمات الدولية من حيث الطبيعة الموضوعية لأهدافها الى منظمات عامة وأخرى متخصصة وفقا لمدى ضيق او واتساع مجال نشاط المنظمة نذكر أمثلة للمنظمات العامة: عصبة الأمم المتحدة، منظمة الدول الامريكية، جامعة الدول العربية والاتحاد الافريقي.

أمام المنظمات الدولية المتخصصة كثيرة نذكر أهمها:

- المنظمات الدولية الاقتصادية: وتشمل كل منظمة تهدف الى تحقيق التعاون بين اعضائها في مجال ذو طبيعة اقتصادية مثل صندوق النقد الدولي، ومنظمه التجارة العالمية.

- المنظمات الدولية العلمية: مثل المنظمة العالمية للأرصاد الجوية.

- المنظمات الدولية الاجتماعية: مثل منظمة العمل الدولية، ومنظمة الصحة العالمية،

- ومنظمه الامم المتحدة للتربية والتعليم والثقافة "اليونسكو".

2. تقسم المنظمات الدولية بالنظر الى نطاق العضوية فيها الى منظمات دولية اقليمية واخرى ذات اتجاه عالمي.

¹ أحمد فاضل جاسم، سمية كامل احسين، مرجع سابق، ص 31.

- يقصد بالمنظمة الدولية ذات الاتجاه العالمي تلك التي تقتضي طبيعة اهدافها تحديد شروط العضوية فيها على أساس عالمي يسمح بانضمام اي دولة من الدول اليها متى توافرت فيها الشروط التي يتطلبها ميثاق المنظمة، مثل منظمات الأمم المتحدة.
- أما المنظمة الإقليمية فهي كل منظمة دولية لا تتجه بالضبط اهدافها نحو العالمية، وانما يقتضي تحقيق الهدف من انشائها قصر عضويتها على طائفة معينة من الدول ترتبط فيما بينها برباط خاص.

3. تقسم المنظمات الدولية من حيث الطبيعة القانونية لنشاطها الى منظمات دوليه قضائية واخرى ادارية وأخرى ذات نشاط شبيه بالتشريعي، ويقصد بالنوع الأول المنظمات الدولية التي تنحصر أساسا في الفصل بين المنازعات الدولية واصدار الفتاوى القانونية (المحكمة الدائمة للعدل الدولي)¹، ويقصد بالنوع الثاني تلك المنظمات التي ينصرف الى ادارة مرفق عام دولي معين (اتحاد البريد العالمي)، اما النوع الثالث فتتخصص مهمته في السعي الى توحيد القواعد القانونية المتبعة بشأن علاقة دولية معينة (منظمة العمل الدولية).

المطلب الثاني: المجتمع المدني

أولاً: مدلول المجتمع المدني العالمي

التطور الذي شهده مفهوم المجتمع المدني في خضم جملة التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي شهدتها العديد من الدول العالم مع مطلع سبعينات القرن العشرين والتي كان لها الأثر المباشر على اتخاذ، بعث مفهوم المجتمع المدني بمضامين وتطبيقات جديدة انتقلت به للمستوى الوساطة والتوقيفات بين المصالح الخاصة لمكونات المجتمع المدني ومتطلبات الصالح العام.

¹ جعفر عبد السلام، المنظمات الدولية، دراسة فقهية وتأصيلية للنظرية العامة للتنظيم الدولي والأمم المتحدة والوكالات المتخصصة والمنظمات الإقليمية. القاهرة: دار النهضة العربية، ط 6، د.س.ن، ص 67.

ثانيا: تعريف المجتمع المدني العالمي

عرّف المجتمع المدني العالمي بأنه ذلك القطاع في المجتمع القومي الذي يتسم بالفعل الارادي الطوعي وهو منظم يعمل بالإذعان لقواعد مؤسسية حدث تراضي حولها يتبنى ثقافة مدنية تحترم الخلاف والاختلاف والتنوع كما يحترم الحقوق الأساسية للإنسان.

أيضا هو ذلك القطاع من المؤسسات المدنية القومية التي يتجاوز نشاطها وعملها الحدود السياسية او الجغرافية يتوجه نحو التضامن والتشابك عن مصالح فئات مهمشة أو مصالحه الخاصة (الاتحادات العالمية والجماعات المهنية الدولية)، منطلقا من مبادئ وآليات تتوافق حولها كل الأطراف الدولية مع مؤسسات مدنية أخرى خارج الحدود ليدافع عن القضايا التي لها سمة عالمية¹.

يعرّف أيضا على أنه مجموعة التنظيمات الطوعية التي تنشط في المجال العالمي وتقوم على أساس الديمقراطية الغربية، والمواطنة العالمية، والقضاء على التسليط المتعلق بالأنظمة السياسية ويكتسب أهمية من خلال نشاط مؤسساته وفاعليته على الصعيد العالمي.

تعكس التعريفات السابقة عدة ملامح اساسيه تميز المجتمع المدني العالمي نوجزها فيما يلي:

- ان المجتمع المدني العالمي ارتبط بالعولمة حيث ان تكنولوجيا الاتصال وتطوراتها غير المسبوقة قد سمحت بتواصل غير مسبوق، ومن ناحية أخرى فإن التوافق حول قضايا محددة والدفاع عن المصالح ارتبط تدريجيا بأجندة العولمة.

- ان المجتمع المدني العالمي هو حركة علمية تسمح للمرة الاولى في التاريخ بتأثير المواطنين العاديين في السياسات وفي القيم بل انه يفتح الباب لفهم الإدارة الرشيدة للعولمة ومصادر التأثير فيها.

- إنّ ظاهرة المجتمع المدني العالمي والاختلافات حولها والترتيبات المؤسسية بخصوصها جانب قوى كبرى مالية، والدول الكبرى والامم المتحدة ما زالت في مرحلة التشكيل.

¹ الأمين سويقات، دور المجتمع المدني في تكريس الديمقراطية التشاركية، دراسة حالي الجزائر والمغرب، دفاتر السياسة والقانون، ع.17، جوان 2017، ص 243.

- ان نشاط المجتمع المدني العالمي موجه لي ما يقع خارج حدود الدولة القومية او ما تقوم به هذه الدولة ومؤسساتها العامة والخاصة خارج حدودها او نحو تلك القضايا التي تقع خارج اختصاص الدولة القومية وحدها.
- ان عضوية المجتمع المدني العالمي مفتوحة للمواطنين ومنظمات من دول مختلفة¹.

المطلب الثالث: التكتلات الاقتصادية والأحلاف العسكرية

أولاً: التكتلات الاقتصادية

ترجع فكرة التكتلات الاقتصادية الى أكثر من مئة عام فقد نشأ أول تكتل من هذا النوع في الولايات الألمانية قبل وحدة المانيا، ثم عقبها تكتلات أخرى مثل تكتلات المستعمرات الإنجليزية مع الدولة الأم التي عرفت باسم سياسة التفضيل الامبراطوري وكذلك تتكتل فرنسا ومستعمراتها وغير ذلك من التكتلات الاخرى، الا ان خصائص هذه التكتلات القديمة كانت تتسم بسياسة ربط المستعمرات بالدولة الحاكمة ومحاولة استغلال موارد هذه المستعمرات وذلك لتحقيق الوفاء للدولة الأم.

ولقد وجدت التكتلات الاقتصادية تعبيرها الفكري في نظرية التكامل الاقتصادي وأصبح الاهتمام بها بعد الحرب العالمية الثانية من طرف مجموعة من دول العالم حتى أصبح منتصف القرن العشرين مسمى بعصر التكتلات الاقتصادية، وانتشر هذا الاهتمام الى مناطق اخرى من العالم خاصة بعد بروز ظاهرة العولمة الاقتصادية في نهاية القرن العشرين.

يعرّف التكتل الاقتصادي على انه تجمع عدد من الدول التي تجمعها روابط خاصة بالجوار الجغرافي والتماثل الكبير في الظروف الاقتصادية، او الانتماء الحضاري المشترك هذا التجمع يكون في إطار معين قد يكون اتحادا جمركيا او منطقة تجارة حرة².

¹ مصطفى كامل السيد، المجتمع المدني الفاعل الجديد على المسرح الدولي، مجلة السياسة الدولية، ع، 161، 2005، ص 67.

² يوسف أحمد الجعلي، الكوميسا التكتلات الاقتصادية طريق الى لعولمة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، القاهرة، 2001، ص 13.

ثانيا: الأحلاف العسكرية

يقصد بالحلف انه تنظيم او التزام عدد من الدول باتخاذ تصرفات تعاونية معية ضد دولة او دول اخرى في ظروف معينة ويتطلب تكوين الحلف وجود جملة من العناصر وهي:

- معاهد الرسمية بين الدول الاعضاء ظهرت اثناء الحرب الباردة.

- مصالح مشتركة بين الدول المتحالفة.

- وجود البعد العسكري في نشاء الحلف.

أما سياسة الأحلاف هي السياسة التي انتهجتها القوتان العظيمتان الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفياتي اثناء الحرب الباردة في المجال العسكري بالتكتل مع البلدان السائرة في فلكها، والهيمنة عليها مكونة أحلاف عسكرية بهدف تنسيق التعاون العسكري بين الدول المتحالفة لمواجهة اي خطر من المعسكر المعادي، وقد أسس المعسكر الغربي في هذا الإطار ثلاث احلاف عسكرية: حلف شمال الاطلسي (الناتو)، وحلف جنوب شرق اسيا، وحلف بغداد المركزي ورده عليه المعسكر الشرقي بتأسيس حلف وارسو.

اوجه الاختلاف بين الحلف والتكتل: الحلف يستهدف التعاون العسكري دفاعيا وهجوميا، بينما التكتل يستهدف التعاون الاقتصادي بالدرجة الاولى؛ اي ان كل حلف يعتبر تكتل وليس العكس صحيح.

انواع الاحلاف:

- الاحلاف العقائدية.

- الاحلاف العملية: لا تتدخل بالفكر والعقائد الدينية بل تكون حسب المصلحة.

- الاحلاف الفعالة والغير فعالة: حلف الناتو فعال لأنه يتدخل في كل التفاعلات الدولية

مثل العراق والصومال ومشاركته في السيطرة على النزاعات الدولية كيوغسلافيا

وافغانستان لذلك تبين ان حلف شمال الاطلسي فعال من خلال نشاطاته العملية أو

سياساته، اما جامعة الدول العربية غير فعالة نسبيا وخاصة في المجال العسكري.

- الأحلاف الدائمة والمؤقتة¹.

¹ ممدوح مصطفى منصور، سياسة التحالف الدولي، دراسة في أصول نظرية لتحالف الدولي ودور الاحلاف في توازن القوى واستقرار الانساق الدولية، د.د.ن، 1997، 145-155.

خلاصة:

تم التركيز في هذا الفصل على الجانب أو الإطار المفاهيمي للسياسة العامة، من خلال توضيح مفهوم السياسة العامة وتحديد مختلف عمليات صنعها من إعداد، تنفيذ وتقويم وتوضيح مختلف العناصر الخارجية المؤثرة عليها، وبما أن جوهر السياسات العامة هو فتح صندوق أسود "box black" كما وصفه "إستون" لمعرفة من فعل هذا؟ ومن أثر على من؟ فإن موضوع الدراسة ركز فقط على البيئة الخارجية وتأثيرها على صنع وتوجيه السياسة العامة في الجزائر.

الفصل الثاني

أبعاد تأثير عناصر البيئة الخارجية على
صنع السياسة العامة في الجزائر

تمهيد :

لقد كانت عملية تأثير الوضع الخارجي على عملية صنع القرار السياسي في الداخل ليست بذات قيمة لأن الوضع الداخلي لم يكن يؤثر او يتأثر بما موجود خارج نطاق اما بعد التطورات العالمية ودخول الكثير من المسائل الداخلية في المنظور الدولي بحيث أصبحت معالجتها تتم وفق احكام القانون الدولي وماذا توفر الديمقراطية في الحكم غير ذلك من الامور أصبح للبيئة الخارجية دورا كبيرا في التأثير على القرار ومدى تنفيذه.

سيتم في هذا الفصل التركيز على الابعاد الاساسية لتأثير البيئة الخارجية على صنع السياسة العامة في الجزائر، اذ تطرقنا في المبحث الاول الى تطور المؤسسات لصناعة للسياسة العامة أما المبحث الثاني تطرقنا الى البعد الاقتصادي والمبحث الثالث البعد السياسي.

المبحث الاول: تطور السياسة العامة في الجزائر

سوف يناقش هذا المبحث تطور السياسة العامة في الجزائر من خلال مطلبين:

المطلب الاول: السياسة العامة في مرحلة الاحادية الحزبية

انطلقت هذه المرحلة بعد تحقيق الاستقلال سنة 1962 المؤسسات السياسية خلالها باسم مؤسسات المؤقتة لأنها لم تكن مستندة الى دستور تقام بموجبه مؤسسات دائمة والمقصود بالمؤسسات المؤقتة هنا المجلس الوطني التأسيسي والحكومة المؤقتة كانت هذه المؤسسات تنتظر وضع الدستور وانتخاب هيئه تشريعية دائمة وتعيين حكومة دائمة حسب القواعد الدستورية المقبلة.

أسندت الى المجلس الوطني التأسيسي بموجب القانون الاستفتاء ثلاث مهام أساسية وهي: تعيين حكومة مؤقتة التشريع باسم الشعب الجزائري واعداد الدستور والتصويت عليه شهدت سنة 1963 ميلاد ستور جديد اقامة مؤسسات واردة فيه، لكن الواقع ان ذلك دستور جملة بعد ان دخل حيز التنفيذ بوقت قصير وظل معطلا الى غاية إلغائه في جوان 1965، تتكون السلطة التشريعية في دستور 1963 من مجلس واحد يسمى المجلس الوطني، ينتخب هذا المجلس لمدة خمس سنوات بالاقتراع العام المباشر والسري، السلطة التشريعية التصويت على القوانين ومراقبة النشاط الحكومي بواسطة ادوات لا تترتب عليها مسؤولية الحكومة وهي الاستماع الى الوزراء داخل اللجان، يستشير رئيس الجمهورية المجلس الشعبي الوطني قبل قيامه بإمضاء المعاهدات والاتفاقيات والمواثيق الدولية والمصادقة عليها والشرع في تنفيذها المشاركة مع رئيس الجمهورية في تعديل الدستور والأغلبية المطلقة للمجلس الوطني مع السلطة التنفيذية صاحب السلطة التنفيذية هو رئيس الدولة رئيس لجمهورية الذي ينتخب لمدة خمس سنوات بالاقتراع العام المباشر والسري قابليه الترشح للمنصب يجب توفر شروط أساسية هي:¹

¹ صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2015، ص 30.

أن يكون المرشح مسلما بلغ سن 35، ومتمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية.

أولاً: سلطات رئيس الجمهورية:

هناك سلطات يمارسها بوصفه رئيس الدولة وتتمثل في كونه:

- يمثل البلاد في الداخل والخارج ويعين السفراء.
- يمارس حق العفو بعد استشارة المجلس الأعلى للقضاء.
- يتولى اصدار القوانين ونشرها.
- يسهر رئيس الجمهورية على تنفيذ القوانين.
- يمارس سلطه التنظيم.
- له سلطه التعيين في جميع المناصب المدنية والعسكرية لدوله.
- هو القائد الاعلى للقوات المسلحة.
- يعين اعضاء الحكومة وهم مسؤول امامه.
- يحدد سياسة الحكومة ويقوم بتوجيهها.
- يمضي المعاهدات والاتفاقيات الدولية.
- يعلن الحرب يبرم السلام بموافقه المجلس الوطني.
- بإمكانه أن يطلب من المجلس الوطني تفويضا لمدته محدده بالتشريع عن طريق أوامر تشريعيه تعرض على مصادقه المجلس في غضون ثلاثة أشهر منها في مجلس الوزراء¹.

¹ صالح بلحاج، المرجع السابق، ص52.

ثانيا: العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية:

لقد كان للمجلس الوطني التأسيسي في فترة المؤسسات المؤقتة سلطات نظرية هامة ولكنه لم يمارس منها شيئا في الواقع فهل تغير الامر بوضع أول دستور للبلاد؟ والذي كان من المنتظر منه أن يكون مصدرا ومرجعا لإقامة مؤسسات تعمل وفق ما ورد فيه؟

تحدث دستور 1963 عن السلطة التشريعية التي سميت بالمجلس الوطني بدلا من المجلس الوطني التأسيسي، في المقام الثاني بعد الحزب وقبل السلطة التنفيذية أي رئيس الجمهورية والحكومة، كما رأينا أيضا أن المجلس الوطني ينتخب حسب دستور 1963 لمدة خمس سنوات بالاقتراع العام المباشر بعد قيام جبهه التحرير الوطني باقتراح المترشحين، وتتمثل وظائفه في التعبير عن الإرادة الشعبية والتصويت على القانون كما يتمتع أعضائه بالحصانة البرلمانية.¹

وبما أن النظام الجزائري صار رسميا بموجب هذا الدستور نظام الحزب الواحد وجبهة التحرير الوطني هي التي تحدد سياسة الامة وتوجه عمل الدولة وتراقب عمل المجلس الوطني والحكومة، ومنه تكون تبعية المجلس للحزب عضويا ووظيفيا في آن واحد، ويبقى اسقاط النيابة من اختصاص الحزب لأن هذا الأخير يعكس تطلعات الجماهير، كما يحدد سياسة الامة ويعمل أيضا على مراقبة عمل المجلس الوطني.

ومنه نستنتج أن الحزب هو المشرع بالمعنى المادي أما المجلس الوطني اختصاصه التشريع الشكلي أي ناقش مشاريع الحزب والتصويت عليها وبذلك يجسد الحزب رغبة وإرادة الشعب في الواقع، لقد ظل دور المجلس ضعيفا جدا فيما يخص التشريع بالمعنى الشكلي ومنعما في الجانب المادي، أي المساهمة في وضع مشاريع النصوص القانونية.

وفيما يخص العلاقة بين الحكومة والمجلس الوطني والذي نشب بينهما صراعات حاده واصل دستور 1963 الأسلوب الذي بدأه النظام الداخلي للمجلس التأسيسي في 20 نوفمبر 1962 فجعل رئيس الجمهورية مسؤولا أمام المجلس الوطني فقام هذا الدستور

¹ صالح بلحاج، المرجع السابق، ص 53.

بتحريك تلك المسؤولية في خلال ثلاث مواد (55،56،57) حُدِّت هذه المواد للرقابة التي ترمي إلى سحب الثقة من الحكومة.

دستور 1976: كان هذا الدستور أطول عمرا من دستور 1963 فقد ظل ساريا طيلة أزيد من اثنتي عشرة سنة، تميز هذا الدستور بصفه بارزه وهي انه أكثر انسجاما مع واقع الحزب الواحد ومع واقع الممارسة السياسية السائدة في النظام، حيث ان هذا الدستور نزع القيود المفروضة على رئيس الجمهورية كما انه يميز بين ستة وظائف أساسية وهي: الوظيفة السياسية وصاحبها الحزب، الوظيفة التنفيذية صاحبها رئيس الجمهورية، والوظيفة التشريعية للمجلس الشعبي الوطني، الوظيفة القضائية للأجهزة القضائية ووظيفه الرقابة موزعة بين الأجهزة المختصة بها، الوظيفة التأسيسية لتعديل القواعد الدستورية تتم حسب الاجراءات المحددة في الدستور.

بقي دستور 1976 يقوم على النظام التأسيسي الجزائري لمبدأ الحزب الواحد، حيث أن حزب جبهة التحرير الوطني هو وحده القيادة للدولة وتستند الوظائف الحاسمة في الدولة إلى أعضاء من قيادة الحزب، حسب هذا الدستور هناك تفوق للحزب على جميع المؤسسات ولاسيما المعنيين التنفيذية والتشريعية التابعتين له خاصة فيما يتعلق بتعيينهما وانهاء مهامهما.¹

ثالثا: تنظيم السلطات في دستور 1976:

السلطة التنفيذية:

يتولى الوظيفة التنفيذية رئيس الجمهورية حيث أنه منتخب عن طريق الاقتراع العام له صلاحيات واسعة، فهو يمثل الدولة داخل البلاد وخارجها، يجسد وحده القيادة السياسية للحزب والدولة، هو القائد الأعلى للقوات المسلحة كما أنه قرر السياسة العامة في الداخل والخارج يقوم بقيادتها وتنفيذها، يحدد صلاحيات اعضاء الحكومة، له الحق في اللجوء

¹ إدريس بوكرا، تطور المؤسسات السياسية الجزائرية من خلال الوثائق والنصوص الرسمية. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1994، ص55.

المباشر الى الاستفتاء، يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها وفي ظروف غير عادية يقرر حالة الطوارئ، التعبئة العامة، اتفاقيات الهدنة والسلام، كما أنه يتأسس المجلس الأعلى للأمن بالإضافة الى الحق بتعديل الدستور.

السلطة التشريعية:

يمارس الوظيفة التشريعية مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني ينتخب بناء على ترشيح من قياده الحزب عن طريق الاقتراع المباشر والسري لمدة خمس سنوات، يقوم المجلس الشعبي الوطني بعدة مهام:

يراقب المجلس الشعبي الوطني الحكومة حسب الاجراءات المبينة في الدستور وفي إطار القيود المتعلقة بذلك المادتان (161،162)، يصدر لائحة عن السياسة الخارجية يوافق على المعاهدات الدولية السياسية قبل قيام رئيس الجمهورية بالموافقة عليها، يراقب المؤسسات الاشتراكية، يقرر التعديل الدستوري والذي يبادر به رئيس الجمهورية.

رابعا: العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية

تسيطر السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية وذلك بفعل القوة التي تمتلكها، السلطة التنفيذية في دستور 1976 كما في النظام الرئاسي، أحادية وخاضعة تماما لرئيسها، وهذه البنية الأحادية تعزز موقع رئيس الجمهورية لعدم وجود قطب ثاني منافس له، ولو كان موقع هذا القطب الثاني اضعف من موقع الرئيس، ليس هناك نائب رئيس قوي ولا رئيس حكومة قوي، ولا وزير أول رئيس الجمهورية هو نفسه ورئيس الحكومة، وإذا كان الدستور قد منحه إمكانية تعيين وزير أول ونائب لرئيس الجمهورية فإن الدستور نفسه وقد أوضح أن هاتين السلطتين في حالة وجودهما تابعتان لرئيس الجمهورية ومسؤولتان أمامه شأنهما شأن بقية الوزراء.¹

¹ السعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري. عين مليلة: دار الهدى، 1990، ص112.

منح الدستور رئيس الجمهورية سلطات واسعة للغاية، هذا يدعم مكانته في النظام التأسيسي ولتأكيد هذه المكانة جعل الدستور أهم السلطات الرئاسية غير قابله للتفويض، ولا شك في أن عدم القابلية للتفويض يرمى إلى تعزيز موقع رئيس الجمهورية، والحيلولة دون امكانيه قيام مفوض لممارسة هذه السلطات، بإحداث تغييرات على التوازنات التي حددها الدستور، وتتميز السلطات غير القابلة للتطوير في دستور 1976 بتعدد اهميتها من الناحية السياسية، فقد نصت المادة 116 أنه "لا يجوز باي حال من الاحوال ان يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين نائب او نواب رئيس الجمهورية والوزير الاول واعضاء الحكومة او اعفاؤهم من مهامهم ولا في اجراء استفتاء او في حل المجلس الشعبي الوطني، او تنظيم انتخابات تشريعية مسبقه، ولا في تطبيق الاحكام المنصوص عليها في المواد 119 الى 124 من الدستور، وكذلك السلطات الواردة في الفقرات من 4 الى 9 والفقرة 13 من المادة 111 من الدستور.

الاحكام المنصوص عليها في المواد 119 الى 124 هي سلطات رئيس الجمهورية في الظروف غير العادية، والمتمثلة في تقرير حاله الطوارئ أو الحصار الحالة الاستثنائية، التعبئة العامة، اعلان الحرب وانهاؤها وايفاف العمل بالدستور¹.

والسلطات الواردة في الفقرات من 4 الى 9 والفقرة 13 من المادة 11 هي قياده القوات المسلحة، مسؤولية الدفاع الوطني، تقرير السياسة العامة للامة وتنفيذها، تحديد صلاحيات اعضاء الحكومة، رئاسة مجلس الوزراء، رئاسة الاجتماعات المشتركة لأجهزة الحزب والدولة، حق اصدار العفو والغاء العقوبات وتخفيضها وما من شك في أن الهدف من حضر تفويض هذه السلطات هو تقوية موقع صاحب الوظيفة التنفيذية.

¹ السعيد بوالشعير، مرجع سابق، ص 113

عدل دستور 1976 ثلاث مرات وكانت التعديلات التي ادخلت عليه متفاوتة الأهمية الى حد كبير، كان تعديل الاول بموجب القانون 79-06 المؤرخ في 7 جويلية 1979 وكانت التعديلات التي اتى بها هي:¹

- تخفيض المدة الرئاسية من ست الى خمس سنوات (المادة 108).
- اضافه حالة المانع المؤقت وتنظيمها في ما يتعلق بحالات الشعور في منصب رئيس الجمهورية، في الصيغة الاولى للدستور كانت حاله الشغور محصورة في حاله الوفاة أو حالة الاستقالة لكن بعد وفاه الرئيس بومدين على اثر مرض جديد وطويل اتضحت للمؤسسة الدستورية ضرورة اضافه الحالة الثالثة وهي المانع المؤقت الناجم عن مرض خطير مزمن، في مثل هذه الحالة تقترح اللجنة المركزية بأغلبية ثلثي اعضائها على المجلس الشعبي الوطني التصريح بحاله المانع ويتولى رئيس المجلس رئاسة الدولة بالنيابة لمدة 45 يوما، واذا استمر بعد هذه المدة يعلن الشعور بالاستقالة وجوب (المادة 117)
- بموجب هذا التعديل أصبح تعيين وزير اول اجباريا بالنسبة الى رئيس الجمهورية بعد ان كان اختياريا في الصيغة الاولى للدستور.
- وكان تعديل ثاني بموجب القانون 80-01 المؤرخ في 12 جانفي 1980 مس مادة واحدة هي المادة 190 المتعلقة بمجلس المحاسبة، وقيل في صياغتها الأولى "يؤسس مجلس المحاسبة مكلف بالمراقبة اللاحقة على جميع النفقات العمومية للدولة والحزب والمجموعات المحلية والجهوية والمؤسسات الاشتراكية بجميع انواعها يرفع مجلس المحاسبة تقريرا سنويا الى رئيس الجمهورية"
- بعد التعديل اصبحت هكذا "يؤسس مجلس محاسبة مكلف بمراقبه ماليه الدولة والحزب والمجموعات المحلية والمؤسسات الاشتراكية بجميع انواعها يرفع مجلس محاسبه تقريرا سنويا الى رئيس الجمهورية"

¹ إدريس بوكرا، المرجع السابق، ص 90.

اما تعديل الثالث فقد تم بعد احداث اكتوبر بأقل من شهر تحديدا في 3 نوفمبر 1988 واندرج ضمن عملية الانتقال من الأحادية الى التعددية اذ تضمن احكاما عديدة كانت بمثابة الغاء جزئي لنظام الحزب الواحد الذي كان التخلي عنه في ذلك الوقت قد أصبح من الحتميات السياسية للنظام.

المطلب الثاني: السياسة العامة في مرحلة التعددية الحزبية

شهدت سنة 1989 نقلة نوعية داخل النظام السياسي الجزائري وذلك بالتخلي عن الأحادية الحزبية والتوجه نحو التعددية الحزبية.¹

أولا: السياسة العامة خلال دستور 1989:

نظرا لأن السياسة العامة عملية حيوية فإنها تدفع العديد من الافراد للمشاركة في صنعها، سواء الجهات الرسمية التي تتمتع بصلاحيات قانونية تسمح لها بالمشاركة في صنع السياسة العامة وهذه الجهات متمثلة في السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والجهاز القضائي، او جهات اخرى لكن ليس بصفة رسمية بل بصفة غير رسمية في صنع السياسة العامة من خلال ممارسة الضغوطات على السلطة، وتتمثل من بينها مؤسسات المجتمع المدني، القطاع الخاص، الاحزاب السياسية، جماعات الضغط.

تبنى دستور 1989 مبادئ القواعد الدستورية والشرعية الدستورية وفي مقدمتها اقرار الحريات العامة والفردية والجماعية والتعددية السياسية والانتخابات كوسيلة لصنع السلطة ومصدر للشرعية وتداول السلطة حتميه لمبدأ انتخابات تعدديه حرة والفصل بين السلطات الرسمية لضمان اقرار مبادئ الدستور لتنظيم السلطات العامة نجد في دستور 1989 بعض

¹ العيد العاشوري، إجراءات ومراحل اعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثالث، جوان 2003، ص64.

من سمات النظام البرلماني حيث يحق لرئيس الجمهورية تسيير السلطة التنفيذية على مستوى الاحكام الدستورية.¹

اختلف وضع السلطة التشريعية في دستور 1989 اختلف تام عن وضعها في دستور 63 و 76 فهناك تعدديه سياسية فيما يتعلق بالمرشحين للنيابة من ممثلي الاحزاب والاحرار في مجال التشريع كاملة حيث يفرض رئيس الجمهورية عدة أوامر وقوانين، يشترط من خلالها على المجلس الشعبي الوطني ان يقتصر في عملية التشريع على وضع المبادئ والقواعد العامة للتنظيم ضمن مجال التشريع في مجال الرقابة البرلمانية وضعها 23 فيفري 1989 في متناول المجلس الدستوري وتسمح له بان يقرر عند اللزوم مسؤولية الحكومة وارغامها على الاستقالة.

بالإضافة الى شرط الموافقة على برنامج الحكومة يحرك من قبل النواب لرئيس الجمهورية مقابل ذلك من خلال تأثيره على البرلمان من خلال الحق في حله بالإضافة الى سلطات اخرى تمكنه من التدخل في سير البرلمان وعمله التشريعي فيما يخص التوازنات التأسيسية وأسلوب الفصل المرن بين السلطات المتمثل في التأثير المتبادل بين السلطات العامة والتعاون في ما بينها كما هو الشأن في النظام البرلماني والنظام شبه رئاسي خلال فترة المجلس الاعلى للدولة 1992 بحيث قد قام المجلس الاعلى للأمن من خلال هذه الفترة بإيقاف المسار الانتخابي يوم 12 جانفي 1992 وبعد يومين من ذلك اصدر اعلانه المتعلق بإنشاء المجلس الاعلى للدولة وتهيئة جماعة ضمت خمس اعضاء، حيث ان السلطات المخولة لرئيس الجمهورية بمقتضى الدستور في حالة حدوث مانع بالمفهوم الدستوري لرئيس المجلس الاعلى للدولة او وفاته او استقالته ينتخب المجلس الاعلى للدولة رئيسا جديدا من بين اعضاء المجلس الاعلى للدولة بمهمته الى غاية توفير الشروط الضرورية لصور المؤسسات والنظام الدستوري سويا.

¹ العيد عاشوري، المرجع نفسه، 65.

فيما يخص الحكومة حيث يطرأ تغير على موقعها وسلطتها في فترة المجلس الاعلى للدولة، فما دام المجلس الاعلى للدولة قد حل محل رئيس الجمهورية فان الحكومة قد ظلت من الوجهة الرسمية تابعة لهذا المجلس وبالأصل رئيس الجمهورية الذي هو رئيس الدولة وفي الظاهر سارت الامور هكذا في الفترة الممتدة من تأسيس المجلس الاعلى للدولة في جانفي 1994 موعد مجيء رئاسة الدولة 23 فيفري 1989 قد وضع كما سبق ان رأينا في غمار التخلي عن نظام الحزب الواحد والتسليم بضرورة تحرير الحياة السياسية والاقتصادية من حيث البناء الدستوري الظاهر والتخلص منه بالتوازنات والعلاقات بين السلطات العامة رأينا ان ذلك الدستور اعتمد صيغة النظام شبه الرئاسي فأنشأ سلطة تنفيذية تضم مؤسستين رئيس جمهورية منتخب الاقتراع العام المباشر غير مسؤول سياسيا ورئيس حكومة مسؤول مع حكومته امام البرلمان وامام رئيس الجمهورية في ان واحد وسلطه تشريعية مكونه من مجلس واحد وهو المجلس الشعبي الوطني منتخب الاقتراع العام المباشر في اطار التعددية وحرية الترشيحات السياسة العامة خلال دستور 1996.¹

بموجب الاحكام الدستورية يمارس كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة السلطة التنفيذية حيث تعتبر هذه الأخيرة من الفواعل الرسمية التي لها دور مهم وجوهري في عملية صنع السياسة العامة وذلك نظرا للمكانة التي يحتلها رئيس الدولة في ذلك، فمن بين الصلاحيات التي تلعب الدور الاكبر في تعزيز وتقوية دور الرئيس وتدخله في عملية صنع السياسة العامة لمجلس الوزراء الذي يعتبر الفضاء الاوسع الذي يتيح للرئيس امكانية أكبر للتدخل في صنع السياسة العامة انطلاقا من ترأسه لها.

فالمجلس يعتبر الهيئة الحكومية والسياسية التي يحررها جميع الوزراء ومن بين الصلاحيات ايضا امتلاك الرئيس لسلطة الاعتراض على النصوص التشريعية عن طريق الامتناع عن اصدارها او طلب اجراء مداولة ثانية لها او اخطار المجلس الدستوري بفتح له

¹وسيم حسام الدين الأحمد، برلمانات العالم العربية والأجنبية، ط1، 2010، ص312.

فرص الغاء التشريعات وبالتالي منع صنع بعض السياسات او تعطيل تنفيذها او تطويرها كما يقوم الرئيس بمتابعه وتقييم السياسات بطرق عدة اهمها التقارير التي تعدها اللجان المختلفة كما يشرف بنفسه على متابعه مدى التقدم لتنفيذ السياسات من خلال الزيارات الميدانية له في مختلف ربوع الوطن والاطلاع على ما تم انجازه انطلاقا من الدستور فان لرئيس الجمهورية حق اصدار الاوامر في حاله شغور المجلس الشعبي الوطني او ما بين دورتي البرلمان او في الحالات الاستثنائية وامتلاك الرئيس لهذه السلطة يمنحه صلاحية اصدار ما شاء من التشريعات الخادمة للسياسات في الظروف العادية خوله دستور 96 لرئيس الجمهورية سلطات متعددة ومتنوعة وهي سلطته في علاقته مع الحكومة او بوصفه رئيس السلطة التنفيذية والسلطات في علاقته مع البرلمان وسلطاته في علاقته مع السلطة القضائية.¹

فبالنسبة لسلطات رئيس الجمهورية في علاقته مع الحكومة منذ مجيء دستور 1985 على مستوى السلطة التنفيذية بين مجلس الوزراء ومجلس الحكومة تتميز ثنائيته السلطة التنفيذية قبل تعديل 2008 وهناك فروق بين المجلسين من حيث التشكيلة الصلاحيات.

اما سلطات رئيس الجمهورية مع البرلمان فانه يمتلك سلطات تتعلق بعمل البرلمان وسلطات البرلمان تتصل باختصاصه منها استدعاء البرلمان للانعقاد في دورية غير عادية فيجتمع البرلمان في دورتين عاديتين سنويا اضافة الى ذلك يمكن اجتماعه في دورات غير عادية بطلب من احدى السلطات المخولة دستوريا لرئيس الجمهورية ورئيس الحكومة ايضا في حل البرلمان في هذه السلطة من الاختصاصات الأساسية لرئيس الجمهورية وهناك ايضا سلطات لرئيس الجمهورية.

هناك ايضا سلطات لرئيس الجمهورية السلطة القضائية المتمثلة في ثلاث صلاحيات وهي حق إصدار العفو، تخفيض العقوبات يمارسها بوصفه قاضي القضاة في الدولة وايضا

¹ استوف لخضر، دور الفواعل الرسمية في رسم السياسة العامة، مذكرة ماستر، 2018، ص 85.

الحق في رئاسة المجلس الاعلى للقضاء الذي يقرر تعيين القضاة وتسيير عملهم الوظيفي وكذلك له صلاحيات تجاه المجلس الدستوري.

السلطة التشريعية خلال دستور 1996 حيث ظهرت ثنائية المجلسين على مستوى السلطة التشريعية خلال هذه المرحلة فالبرلمان الحالي يتكون من غرفتين الغرفة الاولى تسمى المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

تقوم الحكومة بمجرد تعيينها برسم السياسة العامة للبلاد انطلاقا من ضبطها لبرامجها، فبعد المصادقة عليه في مجلس الوزراء يبادر رئيس الحكومة بتقديمه وعرضه على المجلس الشعبي الوطني للحصول على موافقته عليه وبالموازاة مع ذلك يقدم عرض حوله لمجلس الأمة.

فمن أهم الصلاحيات الممنوحة للحكومة والتي تعمل على تعزيز دورها في عملية صنع السياسة العامة نجد صلاحية التشريع عن طريق مشاريع القوانين، صلاحية التشريع عن طريق المبادرة بمشاريع القوانين في مجال اقتراح النصوص القانونية تكون من اختصاص اعضاء الحكومة حيث تخضع النصوص القانونية التي يبادر بها اعضاء الحكومة للتشاور قبل المصادقة عليها.¹

في هذه الصلاحية الى جانب اتخاذ المراسيم التنفيذية تعزز من دور الحكومة في عمله صنع السياسة العامة للبلاد وتقوم الحكومة باستعمال اسلوب التحالف وتشكيل حكومة ائتلافية تهدف لضمان تمرير سياستها وبرامجها وتشريعاتها.

أنهى التعديل الدستوري لسنة 2008 العمل بثنائية الجهاز التنفيذي وذلك من خلال الغاء منصب رئيس الحكومة الذي تتداخل صلاحياته مع صلاحيات رئيس الجمهورية وذلك من خلال استحداث منصب وزير أول يكون منسق لعمل الحكومة أي يعمل على تجسيد

¹ صالح بلحاج، المرجع السابق، ص173.

برنامج رئيس الجمهورية ويكون مسؤول امامه حيث أصبح من خلال التعديل الدستوري لسنة 2008 رئيس الجمهورية يرئس مجلس الوزراء أي كل ما يخرج عن الحكومة يكون صادرا عن رئيس الجمهورية لان كل نشاطات الحكومة واقتراحاتها تعرض بشكل وجوبي على مجلس الوزراء.

إن التعديل الدستوري لسنة 2016 لم يحدث أي تغيير على مستوى صانع السياسة العامة فالوزير الاول ينسق عمل الحكومة كما نصت المادة 97 من الدستور المعدل سنة 2016.¹

¹ دستور 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 07 ديسمبر سنة 1996، ج.ر.ج.د.ش، عدد 76، المتمم بالتعديل الدستوري لسنة 2002، الصادر بموجب -القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أفريل لسنة 2002، ج.ر.ج.د.ش معدل ومتمم بالتعديل الدستوري لسنة 2008، ج.ر.ج.د.ش، عدد 63، الصادر في 2008، القانون رقم 16-01 المؤرخ في 063 مارس 2016، ج.ر.ج.د.ش، عدد 14 المؤرخ في 07 مارس 2016.

المبحث الثاني: البعد الاقتصادي لتأثير البيئة الخارجية على صنع السياسة العامة في الجزائر

شاهد العالم في الآونة الأخيرة تحولات في التوجه العالمي الاقتصادي وبرز عدة مناطق تبادل تجارية جديدة وكذلك أقطاب عالمية مثل السوق الصينية ودول جنوب شرق آسيا والمشروع العالمي المتمثل في طريق الحرير كل ذلك كان له تداعيات على مواكبة الجزائر للتجارة العالمية انطلاقا من مساعيها للانضمام للمنظمة العالمية للتجارة.

المطلب الأول: تداعيات انضمام الجزائر إلى منظمة التجارة العالمية

إنّ الانفتاح في الاقتصاد العالمي باتباع سياسات التحرر الاقتصادي والانفتاح في إطار التجارة العالمية، يفرض آثار سلبية وإيجابية وذلك لدرجة التقدم الاقتصادي والامكانيات المالية لكل دولة تحددها أهم الآثار الناجمة عن انضمام الجزائر إلى منظمة التجارة العالمية من خلال تأثيرها على سيادة الدولة والجانب الاقتصادي.

أولا: انعكاسات الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية على سيادة الدولة

إن اتفاقية إنشاء منظمة التجارة العالمية تنطوي على تحويل قدر من صلاحيات اتخاذ القرارات الوطنية في عدد من المجالات إلى منظمة التجارة العالمية ومن أمثله ذلك تحديد أنواع الدعم المسموح به وغير مسموح به للسلع الوطنية، وأيضا الاشتراطات المتعلقة بالاستثمارات الأجنبية التي تتعلق بالتصدير والتعريفات الجمركية عند حدود معينة، بحيث لم يعد باستطاعته النظر فيها، ومن أثر هذه الشروط تبقى الدولة مجبرة على الموافقة عليها الأمر الذي سيؤدي حتما إلى المساس بسيادتها، فتلجأ الدولة نتيجة عجزها إلى التمويل عن¹

¹ رقيقة بسكري، النظام القانوني لمنظمة التجارة العالمية واشكالية الانضمام لها، اطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، تخصص قانون الأعمال، 2015، ص 114.

طريق القروض والرضوخ لشروط صندوق النقد الدولي، ويتمثل التداخل بين السيادة والانضمام إلى منظمة التجارة العالمية فيما يلي:

- تؤثر شروط نظام العضوية في منظمة التجارة العالمية على السيادة الوطنية فلا يقتصر تأثير على السياسة الاقتصادية والمالية لكنه يؤثر سلبا على السياسة الأمنية والثقافية فالقبول بشروط تعديل القوانين الداخلية يجب أن تتماشى مع أهداف منظمة التجارة العالمية يعني قيام الدولة بإلغاء قوانينها التي تهدف إلى حماية أمنها الوطني.
- كما أن شروط المنظمة العالمية للتجارة تهدف للقضاء على سياسات الحماية فقط في مجال الخدمات، بل أيضا في مجال الانتاج الصناعي والزراعي والاصلاحات الاقتصادية والمالية وغيرها من المجالات التي تعتبر شرط من شروط العضوية.
- إن تأثير منظمة التجارة العالمية على السيادة الوطنية يأتي من خلال عملية التحول الذي شهده النظام العالمي منذ القرن العشرين والواحد والعشرين حيث أن العلاقة بين السلطة والإقليم والسيادة لم تعد تتم بمعزل عن الظروف البيئة الداخلية، رغم الاستثناء الوارد في اتفاقية الجات (GATT) الذي أعطى كل دولة في تحديد مصالحها الأمنية¹.

ثانيا: انعكاسات الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية على الجانب الاقتصادي

يتأثر القطاع الاقتصادي الجزائري عندما انضمامه لمنظمة التجارة العالمية (OMC) سواء كانت هذه القطاعات صناعية أو زراعية بالسلب أو بالإيجاب باعتبارها الدعائم الأساسية للاقتصاد الجزائري وجميع الاقتصاديات العالمية لما لها من دور فعال على التنمية الاقتصادية.

¹ آسيا الوافي، *التكتلات الاقتصادية الإقليمية وحرية التجارة في إطار المنظمة العالمية للتجارة*، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص اقتصاد دولي، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2007، ص 118.

1- قطاع الصناعة: يترتب على انضمام الجزائر لمنظمة التجارة العالمية العديد من الآثار السلبية والإيجابية نلخصها في النقاط التالية:

أ- الآثار الإيجابية:

- تشجيع وزيادة الاستثمارات الأجنبية بإلغاء القيود المنصوص عليها في اتفاقيه مراكش مما يؤدي الي زياده الاستثمارات في الدول النامية ومنها الجزائر بالإضافة إلى دخول المؤسسات الصناعية الجزائرية في شراكة مع المؤسسات الأجنبية من أجل الاستفادة من التعاون التقني والتكنولوجي، كالشراكة التي أبرمتها مؤسسه (ENAD) مع المؤسسة الألمانية (HENKEL) لمواد التنظيف كذلك تطوير الجهاز الانتاجي باستخدام التقنيات الحديثة كاعتماد شهادة (ISO) للمؤسسات العمومية، مثل: (SAIDAL) وخلق العديد من المناصب الشغل للتقليل من نسبة البطالة.
- إعفاء بعض القطاعات الصناعية نهائيا من الرسوم الجمركية منذ سنة 1999 ما يتيح لهذه القطاعات الفرصة في فرض وجودها في الأسواق العالمية.
- توفير السلع الصناعية بجودة عالية وتكاليف أقل وذلك بتحرير التجارة الخارجية.

ب- الآثار السلبية:

- تقليص صلاحيات الدولة في اتخاذ القرارات في عدد من المجالات في المنظمة.
- ارتفاع تكاليف الانتاج وضعف استعمال التكنولوجيا، مما يعود بالضرر على المنتج الصناعي الجزائري.
- غلق العديد من المؤسسات المحلية بسبب ضعف قدرتها التنافسية وتخفيض الرسوم الجمركية وفتح السوق أمام المنتجات الدولية ونقص الدعم المحلي لقطاع الصناعة المحلية¹.
- استحواذ صناعة المحروقات على الصناعات الوطنية بنسبة 97% ما يزيد من تبعيتها للخارج من حيث المنتجات الاستهلاكية الصناعية.

¹ آسيا الوافي، مرجع سابق، ص 119

2- قطاع الزراعة:

سعت الجزائر إلى اصلاح قطاع الزراعة عن طريق ادخال تعديلات عديدة على السياسة الزراعية وللاثارة فإن الجزائر لا زالت تعاني من التبعية الغذائية رغم الامكانيات التي تملكها في قطاع الزراعة، فإنعاش هذا القطاع سيخرج الجزائر حتما من التبعية الغذائية والتخفيض منها وذلك عن طريق أهم المشاكل التي يعاني منها هذا القطاع.

فانضمام الجزائر إلى منظمة التجارة العالمية يترتب عليه العديد من الآثار أهمها:

أ- الآثار الإيجابية:

رغم الواقع الذي يعيشه القطاع الفلاحي الجزائري إلا أن انضمام الجزائر إلى منظمة التجارة العالمية قد يترتب عليه العديد من الآثار الإيجابية وهي التي قد تؤدي إلى تحسينه وتطويره ومن أهم هذه الآثار ما يلي:

- الاستفادة من تخفيض الفاتورة الفلاحية فهذا ما يتيح الفرصة أمام الجزائر باستغلال الأراضي الزراعية استغلال أمثل مما يقلل من الفاتورة المتعلقة باستيراد المواد الغذائية.
- امكانيه حصول الجزائر على تقنية حديثة في العديد من المجالات من بينها مجال الزراعة.
- السماح للدول النامية بتنفيذ الالتزامات الخاصة بالزراعة لتخصيص قيمة دعم التصدير.
- تخفيض قيمة الصادرات المدعمة للسع الزراعية، وهذا ما يتيح أمام الجزائر من إنعاش لقطاعها ومنافسة للمنتجات الزراعية في السوق الدولية¹.
- تخفيض خدمة الصادرات من السلع المدعمة يمكن الجزائر من توفير الاعتمادات المالية المخصصة للدعم وهذا ما يجعله منافس في السوق الدولية وذلك من خلال دعم الانتاج المحلي.

¹ عائشة شرفاوي، *تطور التجارة الخارجية في ظل التحولات الاقتصادية الحالية في الجزائر*، مذكرة ماجستير في العلوم

الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2001، ص 103.

ب- الآثار السلبية:

- لقد عانى القطاع الفلاحي في الجزائر من الإهمال والتهميش كغيره من قطاعات التنمية، ومن أهم الآثار السلبية التي يعاني منها نذكر ما يلي:
- ضعف مردود الانتاج الزراعي على تحقيق الاكتفاء الذاتي ما جعل الجزائر في تبعية مع الخارج.
- توسيع العمران على حساب الأراضي الزراعية كسهل متيجة الذي تقلّصت أراضيها الزراعية.
- ارتفاع الواردات الفلاحية ما زاد عبء على ميزان المدفوعات وضعف القدرة على سداد الديون الخارجية¹.

المطلب الثاني: تأثير انخفاض أسعار النفط على السياسة العامة في الجزائر

في إطار تحليل السياسة العامة المالية من حيث قيم الاتفاقات والايرادات يُلاحظ اعتماد الدولة في موازنتها العامة على الجباية البترولية في الإجراءات 60%، وذلك من خلال تصدير أكثر من 95% في موارد المحروقات، ومع انهيار أسعار البترول بصورة حادة خاصة سنة 2014، وتناقص سعر البرميل من 110 دولار إلى 30 دولار مطلع 2016 الأمر الذي شكّل تهديدا للسياسة الاقتصادية التي انتهجتها الجزائر اعتمادا على دعم الدولة في جميع القطاعات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، كالتعليم والصحة والخدمات لرفع مستوى الإنتاجية العامة.

حيث أثرت الضائقة المالية على النفقات العامة للدولة مما جعل منها تُسرّع في سلسلة من الإصلاحات قصد تقليص الإنفاق العام وتخفيض عجز الموازنة العامة للدولة واستغلال هوامش الاحتياط الوقائية (صندوق ضبط الإيرادات).

¹ عائشة شرفاوي، مرجع سابق، ص 104.

- السماح بانخفاض سعر الصرف.
- ترشيد النفقات، ما يُعرف بسياسة التقشف من خلال الإلغاء التدريجي للنفقات غير المتكررة عبر تخفيض الاستثمار العمومي (المشاريع) وتقليص الواردات وفرض قيم ضريبية على رخص الاستيراد.
- تجميد التوظيف وخفضه في القطاع العام وتفعيل عملية الإحالة على التقاعد النسبي.
- رفع الرسوم على القيم المضافة وفرض حقوق جمركية على أجهزة الاعلام الآلي المستوردة.
- في سبيل إنجاح هذا التحول المنشود أصبح إلزاما على الدولة الجزائرية استغلال المقومات الاقتصادية والسياحية الأخرى وتنويع المداخل من أهمها: استغلال الأراضي الزراعية والمواد الأولية من غير النفط والغاز، استغلال الطاقة المتجددة كالطاقة الشمسية وطاقة المياه والرياح، ولتحقيق ذلك لا بد من توفير مناخ يضمن الاستغلال الأمثل للموارد المتاحة من خلال تجسيد قيم الحوكمة¹.

¹ امين بوخيط، انعكاس تراجع أسعار النفط على السياسة العامة في الجزائر، مذكرة ماستر، شعبة العلوم السياسية تخصص: سياسات عامة مقارنة، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2016، 71.

المبحث الثالث: البعد السياسي لتأثير البيئة الخارجية على صنع السياسة

العامة في الجزائر

من خلال الأحداث التي شهدتها الساحة العربية في السنوات الماضية ما بين 2011 و2014، لاسيما الثورات ضد أنظمة الحكم القائمة؛ زين العابدين بن علي في تونس، القائد معمر القذافي في ليبيا، بالإضافة إلى الأحداث التي قامت بها الجماعات المسلحة في شمال مالي (بوكو حرام) ظلت بظلالها على الوضع الداخلي في الجزائر مما أدى إلى انتهاج سياسة تكميم وإخماد الانتفاضات الشعبية والمظاهرات.

المطلب الأول: أثر ثورات الربيع العربي على صنع السياسة العامة في الجزائر

إن المتتبع للأحداث التي رافقت ما يعرف بالربيع العربي ما بعد انتفاضات الشعوب ضد نظام الحكم وبقارنها بحجم الاستقرار الأمني الذي تعيشه الجزائر على مدار العقد الأخير سيصنّف هذه الأحداث في خانة الخطر الداهم بالنسبة للنظام السياسي الجزائري وانعكاساتها تشكل تهديدا حقيقيا على أمن وسلامه المواطن الجزائري، وكذلك يهدد الوضع القائم في الجزائر والذي تسعى السلطة الجزائرية إلى ضمان بقاءه دون مواجهة مع الجهة الداخلية ومحاولة كسب السلم الاجتماعي بكل السبل.

اتخذت الجزائر في جانفي 2012 إصلاحات سياسية واسعة مست مجالات وقوانين الأحزاب السياسية، الانتخابات، الإعلام، وكذا قانون الجمعيات، وشهدت هذه الإصلاحات توزيع النطاق المشاركة السياسية في المجتمع الجزائري وتوسيع هامش الحريات والمشاركة السياسية للمرأة في المجالس المنتخبة وفتح باب تأسيس الأحزاب السياسية دون تعقيد أو تماطل سلطوي إلى غاية بلوغ عدد الأحزاب ما يفوق 70 حزبا في الانتخابات التشريعية في 10 ماي 2012¹.

¹ قراءات متحصل عليها من: <http://www.elhiwardz.com/debate/3339> بتاريخ 13-05-2019 على الساعة 10:07.

حيث اعتبرت هذه الإصلاحات بمثابة تمهيد لدستور توافقي والأسس الديمقراطية المعاصرة ويُخرج الجزائر من حالة الركود السياسي الذي تعيشه وتخطي مرحلة سياسة أحادية التوجه الممارسة من طرف السلطة وإشراك باقي الفصائل السياسية وتشكيلات المجتمع المدني في رسم السياسة العامة للدولة، وهذا ما أدى إلى فتح المنشورات بين السلطة والطرف الآخر من النظام السياسي الجزائري تمهيدا للدستوريات خرافة سياسية بالنسبة للمجتمع الجزائري، وذلك لطول عُمر التحضير له وكثرة الحجج السياسية التي رافقت ذلك.

بما أن الجزائر بلد محوري وكل ما يحدث إقليميا في دول الجوار على وجه التحديد ينعكس على الأمن القومي سلبا أو إيجابا وعليه يمكن القول أن الجزائر محاصرة ببيئة متوترة ولا يبدو في الأفق القريب أو المتوسط أن هناك مؤشرات استقرار في الدول الجوار، وكل هذه الظروف تحتم وضع استراتيجية أمنية لمواجهة أي تهديدات محتملة بحيث أن معدل صفقات السلاح التي أبرمتها الجزائر تؤكد الحزام الأمني الذي بادرت به الجزائر منذ بداية التوتر على حدودها الشرقية والجنوبية وهذا ما يعكس البعد الأمني في سياسات الجزائر الداخلية والخارجية على أساس تكاملي ومدى وعي الجزائر في التعامل مع التدخل البيئي الخارجية على سياستها الأمنية من خلال محاولة معالجة مشاكلها داخليا قبل تدخل الأجنبي، دون إهمال الوضع السياسي وصراع السلطة والمعارضة وأثره على الأمن القومي الجزائري¹.

عرفت الجزائر في بداية جانفي 2010 بما يعرف ب موجات الغضب سميت بانتفاضة الزيت والسكر بسبب الارتفاع الجنوني لأسعار المواد الغذائية ومع تزامن هذه الموجه بموجات التحول وغضب الشعب التونسي فإن السلطة السياسية في الجزائر لعبت على وتر الموارد المتاحة أو ما عرف آنذاك بالبحبوحة المالية التي كانت سند النظام السياسي لترويض غضب الشعب وتصميم سياسات تنموية شاملة كان أهمها فتح مجال

¹ نفس المرجع السابق.

الاستثمار للشباب وبدعم مادي من الدولة على اساس قروض طويلة المدى تساهم في التقليل من البطالة وامتصاص غضب الشارع، وذلك ذلك بعدما تأكد الحراك في كل من تونس وليبيا ومصر ومن جرى عليهم فكان على النظام السياسي الجزائري توظيف ادوات جديدة في تحليل الوضع المجتمعي وكيفية التعامل مع الخطر الامني الذي يهدد أمن الاقليم من جهة ويهدد السلطة السياسية من جهة اخرى.

ان السبيل الاقتصادي ومتغير الموارد المادية الذي اخذت به الدولة الجزائرية في عملية تكثيف سياساتها التنموية منذ 2011 أثر سلبيا على الاقتصاد الوطني وهذا نتيجة عقلانية الانفاق العام على المشاريع التنموية مما ادى إلى انخفاض احتياطي الصرف في الجزائر سنة 2011 وهذا ما أزم الوضع الاقتصادي الجزائري. وهذا ما يرجه الخبراء لسوء التسيير المالي والانفاق غير الرشيد قادته خلفيات سياسية.

المطلب الثاني: تأثير المعايير الدولية للحكم الرشيد في الجزائر

يتأثر الحكم الرشيد بالعديد من المؤثرات والمعايير الدولية نذكر منها:

الشفافية، المساواة سيادة القانون، المشاركة، كل هذه العوامل تلعب دورها هام في على تطبيق الحكم الرشيد في البلدان المختلفة.

فالجزائر تأثرت بالحكم الرشيد كآلية لترشيد قرار السياسة العامة من خلال مشاركة جميع الفواعل الرسمية وغير الرسمية للوصول إلى سياسة عامة، وحوكمة صانعي القرار، وسيتم التركيز هنا على الشفافية والمسائلة والمشاركة¹.

¹ فارس بن علوش، دور الشفافية والمساواة في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية، أطروحة دكتوراه الفلسفة في العلوم الأمنية، قسم العلوم الأمنية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة 2010، ص 17.

أ- الشفافية كأداة لجودة القرار السياسي:

تعتبر الشفافية هي الخطوة الأولى في محاربة الفساد وتساهم في القضاء عليه وغموض التشريعات، تركز الشفافية على تدعيم آليات تبادل المعلومات والحوار بين المواطنين والدولة.

تتطلب تكريس آلية الشفافية كأداة لجودة القرار في الوصول لقرارات وسياسات رشيدة وفعالة من خلال وضوح رسالة الأجهزة الحكومية، ومصادقة المعلومات، النشر الواسع للمعلومات والبيانات والبيئة المناسبة بدرجة عالية من الكفاءة.

وما نلاحظه في الجزائر غياب تام للشفافية وهو ما أثر بشكل كبير على فاعلية السياسات العامة في الجزائر وفشلها في العديد من القطاعات، وكذلك ما نلاحظه غياب المعلومات الكافية عن برنامج عمل كل قطاع والاستراتيجيات اللازمة لمواجهة مشاكل القطاع ومشاكل المواطنين، وكذلك غياب المعلومات عن إنفاق الأموال العمومية، وهو ما ساهم بشكل كبير في انتشار الفساد بشتى أنواعه في كل القطاعات.

ب- المساءلة آلية لترشيد قرار السياسات العامة:

المساءلة هي جملة من العمليات والأساليب التي يتم بمقتضاها التحقق من الأمور تسير وفقا لما هو مخطط لها، فوجود المساءلة بدعم تصميم وتنفيذ السياسات العامة بشكل فعال، وهي وسيلة لمقاومة الفساد والانحراف الإداري، نجد أن الأحزاب السياسية تمارس وظيفة المساءلة عن طريق وجودها في المؤسسات البرلمانية، وذلك عن طريق المساءلة التشريعية البرلمانية أو عن طريق وجودها في الحكومة، وتحاول الأحزاب إيصال مطالبها وقضاياها إلى السلطة.

أما في الجزائر فإن السلطة تحتكر صنع السياسة العامة والمساءلة هي شكلية؛ المساءلة شفوية والكتابة برلمانية¹.

¹ناصر جابر، السياسة العامة والحكم الراشد في الجزائر، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص سياسة عامة وإدارة

محلية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013، ص34

ج- المشاركة:

إن التعددية الحزبية فرضت المشاركة السياسية في مختلف المجالات السياسية والإدارية.

تساهم المشاركة في تحديد الأفضل للاحتياجات والمطالب والتأثير على القرارات التي تتخذها السلطات العامة، حيث تضمن التعبير الحر وإيصال الانشغالات ومطالب المواطنين.

أما في الجزائر فإن السلطة تحتكر صنع السياسة العامة دون إشراك مختلف الفاعلين لصنع السياسة العامة، وهو ما انعكس على فاعلية تلك السياسات وعدم معالجتها لمشاكل المواطنين بشكل نهائي¹.

¹ ناصر جابر، مرجع سابق، ص 35.

خلاصة:

مرت السياسة العامة بالجزائر بعدة مراحل وعدة تطورات اختلفت فيها دور المؤسسات الرسمية للدولة خاصة في مرحلة الاحادية الحزبية والتعددية الحزبية حيث اختلفت فيها صلاحيات هاته السلطات، خاصة السلطة التنفيذية والتشريعية في صياغة وبلورة السياسة العامة.

كما ان السياسة العامة لا تعتبر نتاج السلطات الرسمية فقط بل تؤثر فيها عدة عوامل اخرى منها العوامل الخارجية كالأبعاد السياسية والاقتصادية المنظمات غير الحكومية التي تعتبر من اهم الفواعل المؤثرة في السياسة العامة.

الختام

الخاتمة

لقد توصلت الدراسة الى ان العوامل الخارجية تؤثر بشكل كبير على صنع السياسة العامة في الجزائر وذلك من خلال ما تمتلكه الجزائر من امكانيات تجعل منها مستقلة الى حد بعيد.

وتأسيسا على ذلك فان عملية صنع السياسة العامة هي عملية معقدة تشارك فيها العديد من الاطراف الداخلية والخارجية وبشكل متفاوت حسب قوة كل طرف.

من خلال ما سبق توصلت الدراسة الى اثبات صحة الفرضية الاولى والذي ترى ان البيئة الخارجية تؤثر على صنع السياسة العامة في الجزائر، حيث انه كلما تأثرت الدولة بالبيئة الخارجية ينعكس ذلك على السياسة العامة، كما ان الفرضية الثانية كما ان الفرضية الثانية ترى ان الاوضاع الامنية المحيطة بالجزائر حاليا اثرت بشكل كبير في توجهات سياستها العامة، قد اثبتت صحتها حيث ان الاوضاع الامنية المحيطة بالجزائر تؤثر في توجهات السياسة العامة باعتبار انها تعتبر من عوامل البيئة الخارجية التي تؤثر في توجهات السياسة العامة بالجزائر.

لحفاظ على الأمن والاستقرار الداخلي للدولة يجب تفعيل عدة توصيات من شأنها تحقيق الاستقرار السياسي وهي كالتالي:

- عدم ربط برامج السياسة العامة للدولة بالأسواق الدولية في ظل التوترات والحروب الدولية (انخفاض اسعار النفط وتأثيرها على الانفاق العام في الجزائر).
- توطيد العلاقات التعاون والصدقة بين الدول لتفادي اخطار البيئة الخارجية وانعكاساتها على السياسات العامة داخل الدولة.
- استخدام تقنيات التنبؤ خلال رسم السياسة العامة وذلك لتفادي اي مشاكل واختلالات في عملية صناعة ورسم السياسة العامة وتأثيرات المتغيرات عليها.

- العمل على توجيه مؤثرات البيئة الخارجية بما يتناسب مع مصلحة الدولة والمواطن.
- التكيف مع ظروف ومتغيرات البيئة الخارجية في صنع السياسة العامة.
- العمل على الحد من تأثير عوامل البيئة الخارجية على صنع السياسة العامة في الجزائر بما يخدم رفاهية المواطن ويكسر شوكة القوة الإمبريالية.
- عدم الانخراط في المنظمات الدولية والإقليمية الا التي تعمل في إطار التعاون المشترك بين الدول دون فرض هيمنة القوى الكبرى.
- مواجهة الاخطار التي تأتي من البيئة الخارجية والتي يمكن ان تؤثر على عملية صنع السياسة العامة.
- الأخذ بعين الاعتبار للمهددات الأمنية والسياسية والاقتصادية الخارجية.

قائمة المصادر والمراجع

الدراسات

دستور 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 07 ديسمبر سنة 1996، ج.ر.ج.د.ش، عدد 76، المتمم بالتعديل الدستوري لسنة 2002، الصادر بموجب -القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل لسنة 2002، ج.ر.ج.د.ش معدل ومتمم بالتعديل الدستوري لسنة 2008، ج.ر.ج.د.ش، عدد 63، الصادر في 2008، القانون رقم 16-01 المؤرخ في 063 مارس 2016، ج.ر.ج.د.ش، عدد 14 المؤرخ في 07 مارس 2016.

الكتب:

1. أحمد سعيغان، قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية، بيروت: مكتبة البتات، 2004.
2. أحمد مصطفى الحسين، تحليل السياسات مدخل جديد للتخطيط في الأنظمة الحكومية، دبي، مطابع البيان التجارية.
3. إدريس بوكرا، تطور المؤسسات السياسية الجزائرية من خلال الوثائق والنصوص الرسمية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994.
4. ثامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحادية والسياسيات العامة، عمان، دار مجدلاوي.
5. جعفر عبد السلام، المنظمات الدولية، دراسة فقهية وتأصيلية للنظرية العامة للتنظيم الدولي والأمم المتحدة والوكالات المتخصصة والمنظمات الإقليمية، ط، 6، دار النهضة العربية، القاهرة.
6. جيمس أندرسون، صنع السياسات العامة، تر: عامر الكبيسي، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة.
7. السعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، عين مليلة.
8. سلوى شعراوي جمعة وآخرون، تحليل السياسات العامة في الوطن العربي، القاهرة، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة.

9. صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية.
10. فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل، عمان، دار المسيرة، 2001.
11. كمال المتوفي، القادمة في مناهج وطرق البحث في علم السياسة، ، 2006..
12. محمد قاسم القريوتي، رسم وتنفيذ وتقييم وتحليل السياسة العامة، الكويت، ردمك، 2006.
13. ممدوح مصطفى منصور، سياسة التحالف الدولي، دراسة في أصول نظرية لتحالف الدولي ودور الاحلاف في توازن القوى واستقرار الانساق الدولية، د.د.ن، 1997.
14. نصر عارف، إبستمولوجيا السياسية المقارنة النموذج المعرفي النظرية المنهج، القاهرة، المؤسسة الجامعية للدراسات للنشر والتوزيع، 2002، ص 260
15. نصر محمد مهنا، علم السياسية، القاهرة، دار غريب للطباعة والنشر، 1994.
16. هشام عبد الله، ترجمان السياسية المقارنة في وقتنا الحاضر، عمان، الدار الأهلية.
17. وسيم حسام الدين الأحمد، برلمانات العالم العربية والأجنبية، ط1، القاهرة، وكالة المطبوعات 2010.
18. يوسف أحمد الجعلي، الكوميسا التكتلات الاقتصادية طريق الى لعولمة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، القاهرة، 2001.

المجلات:

1. أحمد فاضل جاسم، سمية كامل احسين، المنظمات الإقليمية في بلدان العالم الثالث وأثرها في الإصلاحات السياسية والاقتصادية، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، ع: 5، 2007.
2. الأمين سوبقات، دور المجتمع المدني في تكريس الديمقراطية التشاركية، دراسة حالي الجزائر والمغرب، دفاثر السياسة والقانون، ع.17، جوان 2017.
3. العيد العاشوري، إجراءات ومراحل اعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثالث، جوان.

4. مصطفى كامل السيد، المجتمع المدني الفاعل الجديد على المسرح الدولي، مجلة السياسة الدولية، ع، 161.
- الدراسات الغير منشورة:
1. آسيا الوافي، التكتلات الاقتصادية الإقليمية وحرية التجارة في إطار المنظمة العالمية للتجارة، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص اقتصاد دولي، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2007.
2. امين بوخييط، انعكاس تراجع أسعار النفط على السياسة العامة في الجزائر، مذكرة ماستر، شعبة العلوم السياسية تخصص: سياسات عامة مقارنة، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي.
3. رفيقة بسكري، النظام القانوني لمنظمة التجارة العالمية واشكالية الانضمام لها، اطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، تخصص قانون الأعمال.
4. ستوف لخضر، دور الفواعل الرسمية في رسم السياسة العامة، مذكرة ماستر، 2018.
5. سمية أوشن، نماذج نظريات صنع السياسة العامة واتخاذ القرار، محاضرات مقياس رسم السياسات وصنع القرار، جامعة قسنطينة 3، كلية العلوم السياسية.
6. عائشة شرفاوي، تطور التجارة الخارجية في ظل التحولات الاقتصادية الحالية في الجزائر، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2001، ص 103.
7. فارس بن علوش، دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية، أطروحة دكتوراه الفلسفة في العلوم الأمنية، قسم العلوم الأمنية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة 2010.
8. ناصر جابر، السياسة العامة والحكم الراشد في الجزائر، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص سياسة عامة وإدارة محلية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013.
9. نور الدين خان، "حليل السياسات التعليمية العامة، نموذج الجزائر"، رسالة دكتوراه في التعليم السياسي والإداري قسم العلوم السياسية جامعة الجزائر، 2007.

المراجع الاجنبية:

Thomas R Day, "**understanding public policy**". Ed, New Jersey: pretatice Hall, Englewood cliffs, 1992.

Lawrance J.R.Herson, **politique publique ausc.** ETATS-UNIS, théorie et pratique, collection Manuels, 2000, série économie dirigé par abdelkader SID-AHMED.

David Hazlehurst, **Network and policy Making**, Discussion paper No 83, Australian national

Frank Fischer. Gerald J. Meller, Maras. Sidney, **Handbook of public policy analysis**, Theory, politics, and Methods, CRC Press, Taylor & Francis group, 2000.

William lasser, **American politics**, the Enduring constitution, 2 Ed, Boston, Houghton Mifflin Company, 1999.

Bruc. L.Smith, **Public Policy and Public Participation Engaging Citizens and Community in the Development of Public Policy**, Canada, September 2003.

مواقع الانترنت:

<http://www.elhiwardz.com/debate/3339>

[http:// www.phac-aspc.gc.ca/canada/regions/atlantic/pdf/pub policy partice.pdf,](http://www.phac-aspc.gc.ca/canada/regions/atlantic/pdf/pub_policy_partice.pdf)

[http:// www.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPANO29289.pdf,](http://www.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPANO29289.pdf)
page web consulté le 25/04/2009.

ملخص:

إنّ عملية صنع السياسة العامة تدخل فيها عدة متغيرات ولعل أبرزها تأثيرات البيئة الخارجية حيث ان هذا التأثير يكون متفاوتة حسب قوه كل طرف.

ان تأثير البيئة الخارجية على صنع السياسة العامة في الجزائر يخضع الى الظروف الاقتصادية والسياسية التي تمر بها حيث ان شروط صندوق النقد الدولي على الجزائر في القرن الماضي وجهك كل البرامج الاقتصادية والسياسية فأصبحت عمليه صنع السياسة العامة في الجزائر غير مستقلة وبالتالي يمكن القول ان العوامل الخارجية تؤثر على صنع السياسة العامة حسب الحالة التي تمر بها الدولة.

Abstract:

The process of making public policy interferes with several variables, perhaps the most important effects of the external environment as this effect is uneven according to the strength of each party.

The impact of the external environment on the making of public policy in Algeria is subject to economic and political conditions in which the conditions of the International Monetary Fund on Algeria in the last century directed all the economic and political programs so that the process of making public policy in Algeria is not independent and thus can be said that external factors effect On the making of public policy, according to the situation experienced by the state.