

جامعة الحاج لخضر باتنة



قسم العلوم السياسية

كلية الحقوق

الفواعل السياسية و دورها في صنع السياسة العامة في الجزائر

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية
تخصص: التنظيمات السياسية والإدارية.

من إعداد الطالبة: **ضميري حمزة**
تحت إشراف: **الأستاذ الدكتور: غضبان مبروك**

لجنة المناقشة:

د. عواشريعة رقية جامعة باتنة رئيسة
د. غضبان مبروك جامعة باتنة مشرفا ومقررا
د. بغزوز عمر جامعة باتنة عضوا
د. بخوش مصطفى جامعة بسكرة عضوا

السنة الجامعية:

1428-1429هـ/2007-2008م.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

قُلِ اللَّهُمَّ مَا لَكَ بِالْمُلْكِ تَبَوُّتِي الْمُلْكَ مَنْ
تَبَشَّاءَ وَ تَنْزِعُ الْمُلْكَ مِمَّنْ تَبَشَّاءَ وَ تُعِزُّ مَن
تَبَشَّاءَ وَ تُذِلُّ مَن تَبَشَّاءَ بِرِيْدِكَ .
الْخَيْرُ إِنَّكَ جَلِيَّ كُلِّ شَيْءٍ
بِقَدْرِ

صدق الله العظيم.

الآية 26 من (آل عمران)

الإهداء

إن ثمرة الجهد هذه أهديتها أولاً وقبل كل

شيء إلى أغلى الناس على قلبي

أبي رحمه الله و أمي العزيزة

إلى إخوتي و أخواتي.....إلى كل الأصدقاء و

الأحباء

خاصة محمد و أسماء.....و زملاء الدراسة

عزيزة



شكر و عرفان

الشكر لله و الحمد له على نعمته هذه

كما أتقدم بشكري العميق إلى الأستاذ الدكتور:

خضبان مبروك لما بذله من جهد

كبير بإشرافه على مذكرتي هذه

و أتوجه بالشكر أيضا إلى كل من علمني

و ساعدني علميا و معنويا و ماديا

و قدم لي النصح و الإرشاد و توجه لله

بالدعاء ليوفقني في عملي هذا.



مقدمة:

شهدت السياسة العامة كحقل معرفي تطورات و تغييرات منهجية و عملية ملحوظة من حيث تعريفها، و مداخل صنعها، و حتى طرق تحليلها. و يعود الفضل في ذلك إلى المدرسة السلوكية التي ساهمت في جعل التركيز منصبا أكثر على مخارج السياسة بدلا من التركيز على مدخلاتها ، و أيضا إلى الحرب العالمية الثانية و ما ترتب عنها من تحول كبير في وظائف الدولة و تعاضلها لأجل تنظيم و تنسيق شؤون المجتمع و خدمة مصالحه و رعايتها. ففي خضم كل التحولات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و حتى الأمنية التي عرفها العالم خلال هذه الحقبة تغير مضمون و مفهوم السياسة العامة التي أصبحت أكثر تعبيراً عن مصالح و احتياجات أفراد المجتمع ، و أكثر تجسيدا لمصلحة التفاعل و التمازج القائم بين النشاطات المختلفة للفواعل الرسمية منها و غير الرسمية . و لأن السياسة العامة تلعب دورا بالغ الأهمية في تشكيل الحاضر و وضع الأسس الأولى للمستقبل للنهوض بالدولة و تنميتها في كل المجالات و النواحي ، فإنها حظيت باهتمام متزايد من طرف الباحثين الغربيين لحد جعل منها تخصصا قائما بذاته خصصت له برامج و دراسات و حوليات و نشرات علمية ساهمت بدرجة كبيرة في ترشيد عملية صنعها و تنفيذها. و على العكس من ذلك فإن الدراسات العربية في إطار هذا الحقل المعرفي -السياسة العامة- جرد محدودة و ضعيفة، فالسياسة العامة لم تحظى بالاهتمام إلا في السنوات الأخيرة بسبب النقص الكبير في المعلومات حول العملية السياسية و غموض قواعدها. و الجزائر باعتبارها واحدة من الدول العربية فهي تعاني من نفس الإشكالية، أي نقص الدراسات و الأبحاث الأكاديمية حول السياسة العامة و الفواعل السياسية المشاركة أو المتدخلية فيها سواء في ظل الأحادية الحزبية المتبناة مباشرة بعد الاستقلال أو في ظل التعددية الحزبية التي تم تبنيها في دستور 1989.

يعتبر موضوع الفواعل من أهم المواضيع في السياسة العامة لما له من انعكاس على نوع السياسات، و علاقتها بالفرد و المجتمع و نظام الحكم. و في هذا الإطار تبرز المؤسسة العسكرية كأحد الفواعل الأساسية في رسم و صنع السياسة العامة، فهذه المؤسسة لطالما عملت على توجيه و تسيير الحياة السياسية بأشكال و طرق مختلفة. و بالرغم من حرص الجزائر بعد حصولها على الاستقلال على الأخذ بنظام الحزب الواحد، و الذي كان من المنطقي أن تسند مهمة صنع السياسة العامة فيه لحزب جبهة التحرير الوطني لكونه الفاعل الأول المحدد لتوجهاتها و أبعادها ، إلا أن ذلك لم يتحقق إلا من الناحية النظرية . أما من حيث الممارسة الواقعية، فإن كل المؤشرات و الوقائع تؤكد أن الحزب لم يمارس في يوم من الأيام مهامه و وظائفه لأن دوره بقي منحصر فيما يقره رئيس الجمهورية. هذا الأخير امتلك صلاحيات واسعة نظرا لمنصبه كرئيس للدولة و أمين عام للحزب في نفس الوقت لدرجة جعلت منه يحتل قمة النظام، و كانت كل تدخلاته في الحياة السياسية ترمي إلى تثبيت دور الدولة على حساب الحزب و إلغاء أي وجود له، فلقد سعى الرئيس بدعم من المؤسسة العسكرية إلى جعل الحزب آلية أو واجهة حزبية لإضفاء الشرعية على تصرفاته ، و حصر نشاطه في التعبئة لدعم النظام بدلا من تسيير و تنظيم و توجيه الحياة السياسية كما كان منصوبا عليه. كما عانت السلطة التشريعية خلال مرحلة الأحادية الحزبية من التهميش بقدر لا يختلف كثيرا عما كان عليه الحزب الواحد ، نظرا لهيمنة رئيس الجمهورية و الأمين العام للحزب على السلطات و العمل على شخصيتها.

في ظل الضعف و الركود الذي عانى منه الحزب طيلة هذه الفترة و بدفع من ظروف داخلية و دولية ، تم التوجه نحو الديمقراطية على إثر تبني دستور 1989 و إقراره للحريات العامة الفردية و الجماعية، و التعددية السياسية، و التداول السلمي

على السلطة عن طريق الانتخابات الحرة، و الفصل بين السلطات، و الرقابة الدستورية... و غيرها من معالم الديمقراطية التي عمل دستور 1996 على تكريسها ، و استطاعت المؤسسة العسكرية أن تحافظ على مكانتها و دورها في المجال السياسي مثلما كان عليه الحال في النظام السابق و ربما أكثر.

تعد الديمقراطية الفضاء الوحيد الذي يتيح المجال لكل الفواعل الرسمية منها و غير الرسمية للمشاركة في عملية رسم و صنع السياسة العامة ، إلا أن الفواعل بنوعها في الجزائر - و على رأسها الهيئة التشريعية و الأحزاب السياسية- بقيت عاجزة عن المساهمة أو المشاركة بشكل فعلي في هذه العملية.فالتحول الديمقراطي لم يتولد عن إرادة سياسية، و لا عن فكر و ثقافة ديمقراطية، و لم يتبع بإجراءات و آليات فعلية تعمل على تجسيده و تكريسه. و لذلك فإن الوضع في هذه المرحلة لا يختلف عنه كثيرا في المرحلة السابقة، أين حافظت العملية و الممارسة السياسية على نفس المسار و التوجه.

إن العملية السياسية في الجزائر يكتنفها الكثير من الغموض سواء في ظل الأحادية أو التعددية الحزبية ، بشكل يجعلنا في حالات كثيرة عاجزين عن تحديد من هم الفواعل المتدخلة و الواضحة للسياسة العامة أو المتخذة للقرارات السياسية المرتبطة بها. في ظل عدم القدرة على معرفة ثقل الفواعل و حجم تأثيرها في مسار السياسة العامة، بالإضافة إلى الاعتقاد الراسخ في الأذهان بأن المؤسسة العسكرية هي المحرك الفعلي و الأساسي للحياة السياسية، بمعنى أنها الفاعل السياسي و العسكري الأهم إن لم نقل الوحيد المحدد لقواعد اللعبة السياسية و الصانع للسياسة العامة. و لهذا فإن فحصنا و تحليلنا لعملية صنع السياسة العامة سيكون مطبوعا بعدم الدقة، و لكن ذلك لن يمنعنا من دراسة و تحليل إشكالية الدراسة.

أولا : إشكالية و فرضيات الدراسة:على ضوء المقدمة السابقة يمكن طرح الإشكالية التالية:

هل كان للتحول الديمقراطي الذي عرفته البلاد مع نهاية الثمانينات تأثيرا في عملية رسم و صنع السياسات العامة يجعلها تعبيرا عن محصلة التفاعل بين مختلف الفواعل الرسمية منها و غير الرسمية ؟ و ما هي هذه الفواعل المتدخلة في العملية؟و ما مدى و حجم و أساليب هذا التدخل و أشكاله و الآثار المترتبة عنه؟.

يندرج ضمن هذه الإشكالية بعض الأسئلة الفرعية، و المتمثلة فيما يلي :

1/ ما هو حجم قوة و وزن الفواعل السياسية في النظام السياسي الجزائري بعد التحول الديمقراطي، باعتبارها مصدرا للضغط عليه؟ و ما هي المعايير المعتمدة لقياس ذلك؟ هل هي الصلاحيات و الالتزامات القانونية، أم الممارسات العملية و الواقية في ظل عدم تطابق النص مع الواقع؟.

2/ إلى أي مدى يمكن للفواعل الرسمية و غير الرسمية أن تتدخل أو تساهم في صنع السياسة العامة؟.

3/ ما هي طبيعة العلاقة بين الفواعل المختلفة ؟ هل هي قائمة على الصراع، أم التفاوض و المسامة، أم الهيمنة ؟.

4/ من يتخذ القرارات المتعلقة بالسياسة العامة في النظام السياسي الجزائري؟.

5/ إلى أي مدى يكون تدخل الفواعل خاصة الرسمية في رسم السياسة العامة بناء على الصلاحيات الدستورية التي تخولها الحق في ذلك؟.

6/ هل طبيعة النظام السياسي الجزائري و خصوصية تكوينه هي المحدد الفعلي لمكانة الفواعل و حجم نشاطها و تدخلها في العملية السياسية؟.

و تتمثل فرضيات الدراسة في التالي:

- 1/ كلما كان النظام السياسي الجزائري أكثر ديمقراطية ، كلما زاد عدد و حجم قوة الفواعل السياسية المتدخلة أو المشاركة في الحياة السياسية وفي صنع السياسة العامة.
- 2/ كلما ازدادت قوة تأثير الفواعل السياسية، كلما اتجه النظر إلى السياسة العامة في الجزائر على أنها عملية - تجسد محصلة التفاعل القائم بين الفواعل - و ليست مجرد إجراء سياسي.
- 3/ كلما اتجهت المؤسسة العسكرية نحو الاحترافية بدرجة أكبر ، كلما وجدت الفواعل المختلفة فضاء رحبا للمساهمة في صنع السياسة العامة.

ثانيا : أهمية الموضوع.

إن أهمية الدراسة تكمن أساسا في أهمية الفواعل الصانعة للسياسة العامة و طبيعة هذه الفواعل و دورها في عملية صنع السياسة العامة، لمعرفة حجم الاختلاف بين النظام الحالي و النظام السابق من حيث الفواعل المتدخلة في هذه العملية. و لعل هذا ما كون لنا الاهتمام بمعرفة دقيقة لهذا الموضوع، هذا الاهتمام هو ما يعبر عنه بأسباب اختيار الموضوع.

ثالثا : أسباب اختيار الموضوع:

- 1/ الأسباب الذاتية: تعود هذه الأسباب إلى الرغبة في معرفة ما يدور داخل النظام السياسي الجزائري، و من يمتلك القوة و السلطة داخله، و من هم أو من هو المتحكم في عملية صنع السياسة العامة ، و بما أني مواطنة جزائرية فالأحرى بي معرفة و فهم ما يدور من تفاعلات و صراعات و حتى مساومات داخل النظام السياسي بمؤسساته المختلفة الرسمية منها و غير الرسمية .
- 2/ الأسباب الموضوعية: تعود هذه الأسباب، أولا لكون حقل السياسة العامة كحقل معرفي يعد حقلًا جديدًا جديرا بالدراسة و البحث، و لأنه يصعب دراسة صنع السياسة العامة في الجزائر على هذا المستوى و لأسباب كثيرة ، فإني أرى أنه من الأفضل و حتى لا تنحصر الدراسة في الجانب النظري و حتى لا تكون سطحية ، التطرق إلى أهم الفواعل المتواجدة في النظام السياسي الجزائري و تحديد دورها في تسيير و تنشيط الحياة السياسية . و ثانيا إلى محاولة فتح الباب لدراسات مستقبلية أكبر عمقا و تخصصا في مجال السياسة العامة في الجزائر و خاصة بالاعتماد على ما تم إنجازه من أدبيات في هذا المجال .

رابعا : مناهج و مقتربات الدراسة.

فيما يخص مناهج و مقتربات الدراسة، فلقد تم الإعتماد على ثلاث مناهج أساسية و هي المنهج التاريخي و المنهج المقارن و منهج دراسة الحالة، أما المقتربات فتم التركيز على المقرب القانوني و المؤسساتي و ذلك على النحو التالي:

- 1/ المنهج التاريخي : أعتد هذا المنهج للتعرف على مجمل التحولات و التطورات السياسية التي عرفتها البلاد، فانطلاقا من تفسير الأحداث و معرفة جذورها التاريخية و أهم العوامل التي ساعدت على بروزها أو اختفائها، نتمكن من تحديد طبيعة الفواعل و أسباب قوتها أو ضعفها و تحليل العلاقات فيما بينها و نوعية السياسات المنتجة عنها. فمثلا ظروف نشأة المؤسسة العسكرية و ما لذلك من دور في تعزيز مكانتها و دورها السياسي، و أيضا دور العشرية السوداء في إقرار سياسة المصالحة الوطنية.

- 2/ المنهج المقارن: عرفت الجزائر مع نهاية الثمانينات تحولا في منهجها السياسي و الاقتصادي ، بالانتقال من النهج الاشتراكي و الأحادية الحزبية إلى النهج الليبرالي و التعددية الحزبية. لذلك كان لزاما علينا في بعض الأحيان عقد نوع من المقارنة بين هاتين الفترتين لمعرفة التشابه و الاختلاف في طبيعة الفواعل المشاركة في رسم السياسة العامة ، بمدف معرفة إن كان هناك تغيير فعلي في طرق و كيفية صنع السياسة العامة، أم لا.

3/ منهج دراسة الحالة: لأن منهج دراسة الحالة يقوم على جمع البيانات المتعلقة بوحدة ما بهدف الإحاطة بها وإدراك حفاياها و معرفة أهم العوامل المؤثرة فيها و تحديد طبيعة العلاقات بين أجزائها، فقد تم استخدامه في هذه الدراسة لغرض الحصول على أهم المعلومات و الحقائق المتعلقة بالظروف المحيطة بعملية صنع السياسة العامة في الجزائر و معرفة العوامل المتشابكة، و التي يمكن الارتكاز عليها لوصف و تفسير العملية السياسية التي تنشأ بفعل التفاعل القائم بين مختلف الفواعل الرسمية و غير الرسمية، مع تحديد طبيعة هذا التفاعل هل يستند بالأساس على الصراع، أم الائتلاف، أم المساومة، أم الهيمنة.

4/المقرب القانوني : استخدم هذا المقرب من خلال الرجوع إلى النصوص القانونية و الدستورية المتعلقة بالفواعل السياسية و المحددة لدورها، و وظائفها، و أيضا ترتيب المسؤوليات فيها . بهدف معرفة مدى التطابق بين التصرف و الإجراء الصادر عن الفاعل و القاعدة القانونية، و طبيعة العلاقة فيما بين هذه الفواعل. كما تم أحيانا و في هذا الإطار عقد نوع من المقارنة بين مختلف الدساتير و القوانين لتحديد حجم التغييرات المترتبة عنها ، و أثر ذلك على نشاط الفواعل و انعكاساته على العملية السياسية.

5/المقرب المؤسساتي : ينظر هذا المقرب للسياسة العامة على أنها نتاج المؤسسات التي تستطيع أن تؤثر بشكل كبير في العملية السياسية، و لقد تم الاعتماد عليه في دراستنا للفواعل باعتبارها مؤسسات أيضا. و الهدف من ذلك هو معرفة تكوينها و مراحل تطورها، و وسائل عملها، و التنظيم الداخلي لها، و توزيع الأدوار فيها. و يكمن الغرض الأساسي من وراء ذلك في اكتساب قدرة على تحديد فاعليتها، و قوة تأثيرها، و طبيعة التفاعلات القائمة بينها.

خامسا : حدود الدراسة: تتجسد حدود الدراسة في نقطتين أساسيتين و هما الهدف من الدراسة، و الصعوبات التي واجهتنا أثناء القيام بهذه الدراسة ، و التي سيتم توضيحها و التطرق إليها على النحو التالي:

1/هدف الدراسة:

تهدف الدراسة إلى معرفة أهم و أبرز الفواعل الرسمية و غير الرسمية المحركة للحياة السياسية و المتدخل في صنع السياسة العامة و ما مدى قوتها و تأثيرها، إلى جانب معرفة القوة الفعلية للمؤسسة العسكرية و التحقق ما إذا كانت هي القوة الوحيدة المتحكمة في النظام السياسي و المسيرة له أم أنها مجرد ادعاءات غير مؤسسة نصا و واقعا. بالإضافة إلى محاولة تحديد حجم التطابق أو التباين القائم بين الصلاحيات و الأدوار و الإنجازات المحققة من طرف كل فاعل من هذه الفواعل، و على أي أساس يمكن تحديد قوة الفاعل هل على أساس الصلاحيات و الالتزامات القانونية، أم بالرجوع إلى الممارسات الفعلية و العملية و كل ذلك ينصب في محاولة معرفة ما إذا كان هناك تحول فعلي في ميكانيزمات تشغيل العملية السياسية بعد ديمقراطية النظام أم أن هذه الديمقراطية مجرد شعار و غطاء لإضفاء الشرعية على النظام، خاصة و أن أزمة الشرعية تعتبر من أكبر الأزمات التي عانى و مازال يعاني منها هذا الأخير.

2/الصعوبات التي واجهتنا أثناء الدراسة:

لأنه من الصعب في هذا المستوى من الدراسة التطرق إلى كل الفواعل السياسية التي من المفترض أن يكون لها دور أو مساهمة في عملية رسم و صنع السياسة العامة في الجزائر في ظل التحول الديمقراطي ، فإنه كان لزاما علينا حصر نطاق الدراسة في أهم و أبرز الفواعل بالشكل الذي يمكننا من الإجابة على التساؤلات المطروحة أعلاه ، و التأكد من صدقية و صحة الفرضيات السابقة. هذا من جهة، و من جهة أخرى فإن نقص المراجع و الأدبيات و المنشورات و الوثائق ذات الصلة المباشرة و غير المباشرة بالموضوع -خاصة ما يتعلق بالمؤسسة العسكرية- إلى جانب تباين المعطيات و الإحصائيات في بعض الأحيان يعتبر من أكثر الصعوبات التي صادفتنا أثناء الدراسة. و رغم كل هذه العقبات إلا أن أملنا في تجاوزها ، و الرغبة في تحقيق

الغرض من الدراسة بالاتكال على المولى عز و جل يعد أمرا قائما، و الله هو المعين.

سادسا : خطة الدراسة.

بهدف بلوغ غايات و مقاصد الدراسة، توجب علينا تحديد إطارها و نطاقها ، بعرضها و تقديمها ضمن خطة تحتوي على ثلاثة فصول و هي : الإطار النظري للدراسة، و فواعل صنع السياسة العامة في الجزائر و دورها في العملية السياسية ، و السلطة التنفيذية الفاعل المهيمن.

الفصل الأول:الإطار النظري للدراسة.

كان الهدف من الفصل إعطاء نظرة متكاملة عن مفهوم السياسة العامة، و يتضمن الفصل المباحث التالية:

المبحث الأول:مفهوم السياسة العامة: تم التطرق فيه إلى مختلف التطورات التي شهدتها مفهوم السياسة العامة ، و بعض التعاريف المتعلقة بالسياسة العامة ، و أيضا خصائصها و بعض تصنيفاتها.

المبحث الثاني:الفواعل الصانعة للسياسة العامة: تضمن هذا المبحث الفواعل المساهمة أو المتدخل في عملية صنع السياسة العامة بنوعيتها الرسمية و غير الرسمية ، مع تحديد طرق و كيفية و أساليب و دوافع هذا التدخل.

المبحث الثالث:مداخل صنع السياسة العامة: خصص هذا المبحث لدراسة خمس مداخل و هي : مدخل الجماعة، مدخل النخبة، المدخل النسقي الميكانيكي، المدخل المؤسسي، مدخل العمليات و الأنشطة الوظيفية.فكل مدخل ينظر لعملية صنع السياسة العامة من زاوية معينة، و يحرص و يضع السياسة في فاعل معين يرى أنه الأقدر على القيام بذلك.

المبحث الرابع:تحليل السياسة العامة : يعد التحليل أسلوبا و منهجا علميا يساعد على الرفع من كفاءة البرامج و السياسات الحكومية، و للتعرف عليه تناولنا عوامل الاهتمام بتحليل السياسة العامة، و خطوات تحليلها، و نماذج ذلك.

الفصل الثاني: فواعل صنع السياسة العامة في الجزائر و دورها في العملية السياسية:

تم التطرق في هذا الفصل إلى أهم الفواعل الجزائرية الرسمية و غير الرسمية ، التي من المفترض أن يكون لها دور في العملية السياسية في ظل التعددية السياسية و ذلك في مبحثين و هما:

المبحث الأول:الفواعل الرسمية و دورها في العملية السياسية:تم التطرق فيه بالدراسة إلى كل من السلطة التنفيذية،و السلطة التشريعية، و السلطة القضائية ، و الجهاز الإداري باعتبارها فواعل رسمية ، و الغاية من هذه الدراسة هو إبراز طرق و آليات تدخلها في العملية السياسية.

المبحث الثاني: الفواعل غير الرسمية و دورها في العملية السياسية:تم التطرق فيه بالدراسة إلى كل من المؤسسة العسكرية، و الأحزاب السياسية، و المواطن الجزائري، إلى جانب الجماعات المصلحية و الهيئات الاستشارية ، و ضمن هذا المبحث سوف نحاول توضيح دورها و طرق تدخلها في العملية السياسية.

الفصل الثالث:السلطة التنفيذية الفاعل المهيمن.

نحاول في هذا الفصل إبراز مدى هيمنة و تحكم السلطة التنفيذية في عملية رسم و صنع السياسة العامة ، و ذلك بالتطرق إلى المباحث التالية:

المبحث الأول:هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية: و ذلك بإبراز التدخل الكبير للسلطة التنفيذية في المهام التشريعية للبرلمان إلى جانب ضعف عمله الرقابي على الأعمال الحكومية،و ما لذلك من انعكاسات سلبية على دوره في العملية السياسية، على اعتبار أن كل من الاختصاص التشريعي و الرقابي يجسد سبيله للمساهمة في العملية.

المبحث الثاني: هيمنة السلطة التنفيذية على الأحزاب السياسية: في هذا الإطار تم الحديث عن أسباب هذه الهيمنة و المتمثلة في : عجز الأحزاب السياسية عن ممارسة حقوقها الدستورية داخل الهيئة التشريعية و التي تفتح لها المجال للتدخل في العملية السياسية، القانون العضوي المتعلق بإنشاء الأحزاب السياسية و ما يمنحه من صلاحيات واسعة للسلطة التنفيذية على حساب هذه الأخيرة، السياسات المنتهجة من طرف السلطة التنفيذية لغرض الضغط على الأحزاب السياسية، و أخيرا الخصائص السلبية التي تميز الأحزاب السياسية و ما لذلك من انعكاسات سلبية على دورها في العملية السياسية.

المبحث الثالث: تحالف المؤسسة التنفيذية مع المؤسسة العسكرية : نحاول في هذا المبحث إعطاء صورة عن صيغة التعايش المتوصل إليها بين المؤسستين في عهد الرئيس بوتفليقة، و ما لذلك من تعزيز لدور السلطة التنفيذية في العملية السياسية. و في الأخير **خاتمة** تتضمن أهم النتائج المتوصل إليها من خلال هذه الدراسة، و كذا الاقتراحات التي أراها لتعزيز هذا النوع من الدراسات و إحداث توازن بين الفواعل بما يتماشى و مبدأ تقاسم السلطات و الفصل المرن بينها و ليس التداخل مع هيمنة سلطة ما على باقي السلطات.

سابعاً : أدبيات الدراسة.

لا يمكن إقامة دراسة من دون الاعتماد و الارتكاز على أدبيات سابقة تصب في نفس المجال، لذلك تم الاعتماد في هذه الدراسة على بعض الأدبيات الخادمة لموضوع الدراسة أو ذات علاقة به. و من أهمها نجد:

1/ كتاب "صنع السياسة العامة" للمفكر الأمريكي جيمس آندرسون : الذي قام الدكتور عامر الكبيسي بترجمته إلى اللغة العربية، و الذي طبق فيه مدخل صنع السياسة العامة و تحليلها ، بعرض إطار عام لتحليل عملية صنع هذه السياسة و إجراء مناقشة تفصيلية لهذه العملية في الولايات المتحدة الأمريكية ، و لقد توصل المفكر في الأخير إلى استنتاجات أساسية تتمثل في التالي:

- السياسة العامة ما إن تقر و تعلن حتى تبدأ عملية تنفيذها ، ثم تقويمها ، ثم تخضع للتعديل أو التغير لتحل محلها سياسة أخرى.
- صنع السياسة العامة في النظم ذات التعددية الحزبية تكون صعبة و معقدة لتعدد الجهات المشاركة في هذا الصنع إلى جانب تدخل عوامل أخرى يكون لها تأثيرها في محتوى السياسة و مخرجاتها.
- تحليل صنع السياسة العامة يكشف عن مدى توفر المعلومات و الحقائق حول طبيعة النظام السياسي و العمليات السياسية فيه.
- عدم القدرة على التحكم في الآثار المقصودة و غير المقصودة من السياسات.
- كل الاتجاهات التقليدية و الكمية و السلوكية يمكنها أن تسهم و تعطي لحقل السياسة العامة و جهته و طريقته.

2/ كتاب "تحليل السياسات -مدخل جديد للتخطيط في الأنظمة الحكومية - للدكتور أحمد مصطفى الحسين : الذي حاول من خلاله تقديم منظور جديد للتخطيط الحكومي كنشاط عملي و دراسة أكاديمية ، و يتمثل هذا المنظور في مدخل تحليل السياسة العامة الذي يعتبر حقلاً جديداً في مجال العلوم الاجتماعية.

3/ دراسة الدكتور "فهيم خليفة الفهدوي" في كتابه "السياسة العامة -منظور كلي في البنية و التحليل-": الذي يرى أن السياسة العامة هي طريق الحكومة في التعبير عن فعلها و نشاطها و وجودها، وأن المعرفة الجيدة بما تكون من خلال الإحاطة بمعاملها، و أسرارها، و آلياتها، و إشكالاتها، و كل متغيراتها و تحليلاتها، و قواعد صناعتها ، و ظروف مخرجاتها، خاصة وأن قوام السياسة العامة يكمن في تفاعلها البيئي و المجتمعي وأن دوافع عملياتها تنصب في خارجها بأكثر مما تنصب في داخلها.

4/دراسة الدكتور حسن أبشر الطيب في كتابه " الدولة العصرية دولة مؤسسات": و التي تعد محاولة للمساهمة في النمو التراكمي للمعرفة في الموضوع للسياسة العامة، هذه الأخيرة تشكل في جوهرها حسب الدكتور أطر فكرية و عملية تنظم نشاطات المؤسسات الحكومية إحداث التغيير، أو منعه، أو تقييده، و يكون الهدف منها بناء الدولة، و تأكيد سيادتها، وتحقيق التنمية المستدامة، وحل المشكلات المجتمعية الماثلة أو المتوقعة في المستقبل المنظور.

5/كتاب السياسة المقارنة-إطار نظري-لكل من جبريال آلونند، و بنجام بويل، و روبرت مندت:الذي تولى محمد زاهي بشير المغربي مهمة ترجمته إلى اللغة العربية. يقدم هذا الكتاب عرضا متكاملا و حديثا للمدخل الوظيفي و تطبيقاته في السياسة المقارنة، أين تم الربط بين العملية السياسية و السياسة العامة و بين المدخل التحليلية لمختلف العلوم كعلم الاقتصاد، الاجتماع، النفس، انثربولوجيا،...و ذلك لأجل إدراك أهمية السياسة و عوامل تشكيلها و تقييدها إلى جانب إدراك الخيارات و الاحتمالات التي تقدمها للإنسانية.

الطالبة:ضميري عزيزة

في: 2008/03/18

الفصل الأول : الإطار النظري للدراسة.

إن المفهوم هو القاعدة الأمريكية للعلم، و لذلك تعتبر المفاهيم من العناصر الأساسية في أي دراسة مهما كانت و التي يتوجب علينا تحديدها تحديدا دقيقا و تحييدها عن غيرها من المفاهيم. بحيث يكون الهدف المبتغى من وراء تحديد المفاهيم معرفة معانيها و مضامينها، في حين يكون الغرض من تحييدها التفرقة ما بين المفاهيم موضوع الدراسة و غيرها من المفاهيم التي تبدو لنا من الوهلة الأولى أنها مرادفة لها أو تحمل أو تؤدي نفس المعنى. فالتمييز و التحديد هو السبيل الوحيد لاستيعاب موضوع الدراسة و فهمه بشكل أفضل و أبسط، و عليه سنحاول في هذا المقام دراسة السياسة العامة بالتطرق إلى تطورها كمفهوم و أهم تعاريفها و خصائصها و تصنيفاتها المختلفة، لتوضيح معانيها و تمييزها عن باقي المفاهيم المشابهة لها أو المرتبطة بها كالتكتيك و الإستراتيجية مثلا. إن اكتمال الإطار النظري للدراسة يتطلب إضفاء صورة أوضح على مفهوم السياسة العامة، و لذلك سيتم الحديث عن كيفية بلورها من خلال الحديث عن الفواعل السياسية الرسمية و غير الرسمية المتدخلة أو المساهمة في عملية صنعها و رسمها، و المداخل المفسرة لطرق وضعها، وأيضا أساليب تحليلها.

المبحث الأول : مفهوم السياسة العامة.

المطلب الأول : تطور مفهوم السياسة العامة.

إلى غاية النصف الثاني من القرن التاسع عشر كانت الدراسات التقليدية هي السائدة ، و التي تميزت بدراسة الحكم و السياسة في نطاق الفلسفة الأخلاقية بالتركيز على: السياسة الموضوعة من طرف الحكومة ، المؤسسات السياسية ، الترتيبات الهيكلية، و المبررات الفلسفية للحكومة... الأمر الذي جعل من الدراسات وصفية ظاهرية بعيدة عن التحليل لاسيما فيما يخص السلوكيات و التصرفات المصاحبة لصنع السياسة العامة، في حين أن محتوى السياسة العامة بقي بعيدا عن الدراسة و التحليل . هذا الوضع بقي على حاله إلى غاية استقلال علم السياسة عن الفلسفة الأخلاقية و تحوله إلى فرع من فروع العلوم الاجتماعية، و بذلك أصبح ينظر للسياسة العامة على أنها وجه للقانون والعلاقات المتفاعلة بين المؤسسات عن طريق مجموعة القواعد التي تحكم بينهما. من جهة ، و أن هذه السياسة تمثل جزءا لا يتجزأ من النشاط الاجتماعي من جهة أخرى. (1) لقد عرف مفهوم السياسة العامة العديد من التطورات، و يمكننا حصر أسباب هذا التطور في مجموعة العوامل (العملية و العلمية) التالية:

1- عام 1908 قام الكاتب آرثر بنتلي Arther f.bently بإصدار مؤلفه the process of government و الذي أكد فيه على أن الحكومة هي واقع حركي، أي مجرد نشاط بعيد عن الواجهات القيمة. فالحكم هو نشاط فعلي يخضع لقانون الفعل ورد الفعل، و ليس لعامل الأفكار والمؤسسات الدستورية وحدها. و الحياة السياسية ليست مؤسسات الدولة فقط، بل نشاطات سياسية مرتبطة بالمصلحة. و مؤسسات الدولة نشاط من هذه النشاطات ، أو جماعة من جماعات المصالح. و بذلك كانت بداية التوجه السلوكي في الدراسات السياسية على يد بنتلي قبل الحرب العالمية الأولى.

و قام الكاتب شارلز ميريام Charles meriam في كتابه جوانب جديدة في دراسة الواقع السياسي بإضفاء النظرة السيكولوجية في تحليل الواقع السياسي و استخدام أدوات تحليل جديدة كالإحصاء، كما ركز على الحكم كعملية و دعا إلى ضرورة دراسة جماعات المصالح. (2)

2- الأزمة الاقتصادية العالمية في 1929 و التي أدت إلى ظهور الاقتصاد الكييزي ومنه توسيع دور الحكومة ، و ما صاحبه من طلب و عرض متزايد للمعلومات الضرورية لوضع السياسة العامة و تحليلها. فكما أن الحكومة قد تطورت و توسعت بشكل وتيد في بعض الأحيان و بقفزات سريعة في أحيان أخرى ، فإن الحاجة لتحليل السياسة قد تطورت بنفس الطريقة لاسيما في الولايات المتحدة الأمريكية أين توسع دور الحكومة. هذه الأزمة ساهمت في تحويل الاهتمام في العلوم الاجتماعية من الاهتمامات التقليدية للعلوم السياسية و الإدارة العامة إلى الاهتمام بعمليات صنع السياسة العامة ، و التي اعتبرت من طرف الأكاديميين السبب الرئيسي لتلك الأزمات و الإنتكاسات لمعظم الدول. (3)

3- فترة ما بين الحربين العالميتين و التي عرفت شيوعا و انتشارا كبيرا لنتائج المدرسة السلوكية ، مما أدى إلى بروز التوجه السلوكي لعلم السياسة الحديث. حيث كان التركيز في البداية منصبا على: القواعد النفسية والاجتماعية لسلوك الأفراد و

1- فهمي خليفة الفهدوي، السياسة العامة: منظور كلي في البنية و التحليل (عمان: دار المسيرة، ط.1، 2001)، ص.27.

2- عادل فتحي ثابت عبد الحفيظ، النظرية السياسية المعاصرة (الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 1997)، ص.86-87.

3- أحمد مصطفى الحسين، تحليل السياسات: مدخل جديد للتخطيط في الأنظمة الحكومية (دي: مطابع البيان التجارية، ط.1، 1994)، ص.31.

الجماعات ، دراسة محددات التصويت ، وظائف الجماعات المصلحية و الأحزاب السياسية، و التوزيع المختلف للسلوك التصارعي بين السلطات...فيما بعد اتجه التركيز بشكل أكبر إلى مضمون السياسة العامة بتحليل أثر القوى السياسية و الاجتماعية فضلا عن تقويم نتائج السياسة العامة على المجتمع المتوقعة وغير المتوقعة. و هكذا، و خاصة بعد الحرب العالمية الثانية، انصب التركيز بشكل أكبر على مفهوم السياسة العامة ، كيفية بلورتها، أهدافها، أساليب تنفيذها و تقويمها ضمن إطار تحليلي بسبب تزايد الأصوات المناهية بتدخل أكبر للدولة لتفعيل النشاط الاقتصادي ، و تسيير الموارد الاقتصادية ، و استيعاب النمو المتزايد في الخدمات الواجب توفيرها والتي تتعدى حدود القطاع الخاص و قدراته الخدمائية(1). و يعتبر هارولد لاسويل Harold lasswel في مؤلفه power and personality من أهم من حاولوا إضفاء النظرة السيكلوجية على الدراسات السياسية كما سعى و طالب باستخدام أدوات كمية في التحليل.

4-تطور أدوات البحث العلمي في الدراسات السياسية كالاغتماد على الجوانب الكمية، تفعيل الاستبيان والإحصاء...إضافة إلى تطور الدراسات المتعلقة بمفهوم المجال العام (تفاعل و نشاط منظومة المدخلات و المخرجات) و اتساع قضايا السياسة العامة ، فبعض القضايا أصبحت مواضيع للسياسة العامة بعدما كان ينظر لها على أنها قضايا خاصة و واجبة الاحترام، أو أنها خاضعة للإرادة الإلهية لا يسمح بالتدخل في نطاقها ومن أمثلة ذلك: التربية، المرأة، الكوارث...إلى جانب ذلك نضيف عامل تزايد الفواعل المتدخلة في وضع وتنفيذ و تقييم السياسة العامة مما أدى إلى ظهور مفهوم الشبكة السياسية في ظل تحول مفهوم السيادة، التغيرات العالمية و التطورات التكنولوجية، تعاظم دور الشبكات المتعددة الجنسيات و المنظمات غير الحكومية... (2). و بفعل التطور الذي شهده مفهوم السياسة العامة بادر العديد من الكتاب و المفكرين إلى وضع العديد من التعاريف الخاصة بالسياسة العامة، دون أن يتمكنوا إلى غاية اليوم من وضع تعريف واحد و موحد لها.

المطلب الثاني : تعريف السياسة العامة.

لا يوجد اتفاق حول تعريف واحد و محدد لمفهوم السياسة العامة، و هذا راجع إلى تباين وجهات النظر لدى المعنيين من علماء السياسة حول النقاط أو الركائز التي ينطلقون منها فضلا عن عدم اتفاقهم على تعريف مفهوم المجال العام و تحديده. و رغم ذلك سوف نقدم بعض التعاريف المتعلقة بالسياسة العامة، و التي منها أهم:

- 1/ برنامج عمل هادف يعقبه أداء فردي أو جماعي في التصدي لمشكلة أو لمواجهة قضية أو موضوع. (3)
- 2/ تعبيرات عن النوايا التي يتم سنها و إقرارها من قبل السلطة التنفيذية و التشريعية التي تقوم أيضا بتخصيص الموارد و تحديد الجهات المسؤولة عن تطبيق و إنجاز هذه الأهداف . ولكن التطبيق و الانجاز يعتمد على الإدارة البيروقراطية وعلى استجابة الجماعات المتأثرة بهذه الأهداف وهكذا، فإن السياسة العامة قد تضيع في خضم عدم الفهم أو المعارضة الإدارية البيروقراطية التي تعترضها. (4)
- 3/ اتجاه العمل للحكومة لفترة زمنية مستقبلية و بحيث يكون لها مبرراتها، وهذا يعني أن السياسة العامة

1- فهمي خليفة الفهدوي ، السياسة العامة: منظور كلي في البنية و التحليل ، المرجع السابق، ص.28.

2- المرجع نفسه، ص، 25-31.

3- جيمس أندرسون، صنع السياسات العامة، ترجمة: عامر الكبيسي (عمان: دار المسيرة ، ط.1، 1999)، ص.15.

4- جريال ألوند ، و آخرون، السياسة المقارنة: إطار نظري ، ترجمة: محمد زاهي بشير المغربي (بنغازي: منشورات جامعة قار يونس، 1996)، ص.272-273.

هي تعبير عن التوجيه السلطوي أو القهري لـموارد الدولة و أداة ذلك التوجيه هي الحكومة.
4/ عملية تكوين تتضمن قيما و مبادئ تتعلق بتصرفات مستقبلية أي أن السياسة في جوهرها لا تزيد عن مجرد اختيار يشرح و يبرر و يرشد أو يحدد تصرفا معيناً قائماً أو محتملاً . فالسياسة إنما تحدد إطاراً يلتزم به متخذ القرار . (1)

5/ سلسلة طويلة من النشاطات المترابطة التي تعني أكثر من مجرد قرار ، و بالتالي فالسياسة العامة ليست فقط عملية متصلة من القرارات و النشاطات بل أيضا عملية مستقبلية تتم في إطار تنظيمي محدد له صفة دستورية قانونية. (2)

6/ السياسة العامة هي:

-توضيح لتوجهات و أهداف حكومة أو جماعة حول موضوع أو قضية ذات مصلحة عامة.

-توجه تفرغه مختلف العوامل الاجتماعية.

-تأخذ وضعية واضحة أو غير واضحة.

-ميكانيزم دولاتي يأخذ شكل قانون أو برنامج عام.

بمعنى أن السياسة العامة توضع التوجهات و الأهداف المفضلة من طرف الحكومة أو جماعة ما حول مسألة ذات مصلحة عامة كالصحة،التعليم،المساواة بين الجنسين.....(3)

7/ السياسة العامة تأخذ شكل برنامج عمل حكومي في قطاع من القطاعات أو في فضاء من الفضاءات

الجغرافية،أي أنها تسجل دائما في إطار عام للعمل و لا يمكن أن تكون إجراء منفردا أو منعزلا .(4)

8/ مجموعة القواعد و البرامج الحكومية التي تشكل قرارات أو مخرجات النظام السياسي بحدود مجال معين و يتم التعبير عن السياسة العامة في عدة صور و أشكال منها القوانين و اللوائح و القرارات الإدارية و الأحكام القضائية.(5)

9/تعرف السياسة العامة من خلال أربع محددات أو عوامل وهي:

*مجموع الإجراءات المتخذة التي يجب أن تكون نابعة من نفس قطاع العمل أو من نفس الإقليم.بمعنى أنه من الضروري أن يكون هناك توحيد في مجال العمل.

*الإجراءات المتخذة يجب أن تكون مترابطة فيما بينها.أيضا المشرعين و الإداريين يجب أن يتابعوا سيرورة برامجهم و عدم اتخاذ أو تقرير إجراءات أو تدابير مؤقتة منفصلة عن بعضها البعض .

*السياسة العامة يجب أن تكون مصممة تبعا للمفاهيم المأثورة و النتائج الحقيقية.وحتى تكون السياسة العامة شرعية و فعالة يجب أن تكون لها أهداف محددة و ممكنة بالنسبة للإداريين.توفر الإمكانيات

1-حسن أبشر الطيب،الدولة العصرية دولة مؤسسات (القاهرة:الدار الثقافية للنشر،2000)، ص.33.

2-أحمد مصطفى الحسين، تحليل السياسات:مدخل جديد للتخطيط في الأنظمة الحكومية ، المرجع السابق،ص.21.

3-consiel de la famille.1989.Quebec,Qu'est ce q'une politique publique.

<http://www.partenariat-familles.inrs-ucs.quebec/docs/pdf/fiche_2.pdf.>

4-Sandrine Cambon. Evaluation d'une politique publique sectorielle.le cas de classe de troisiemed'insertion.

<<http://www.u-bourgogne.fr/LABO-IRE de/2001/01102.pdf>.>

5-فهمي خليفة الفهدوي، السياسة العامة:منظور كلي في البنية و التحليل ، المرجع السابق،ص.37.

الضرورة من أجل الوصول إلى الهدف و أن تكون لها انعكاسات فعلية على المواطنين.*
السياسة العامة يجب أن تكون تبعية أي نتائج للإرادة السياسية، و السلطة المختصة تعمل على احترام التزاماتها و قبول مجموع نتائجها.(1)

10/مجموعة المبادئ المرشدة أو التي ينبغي أن تكون مرشدة عند إتخاذ القرارات في شتى مجالات النشاط العمومي مثل الشؤون الخارجية،علاقات العمل،الإنتاج الزراعي وما شابه ذلك، أي هي تقطير أو خلاصة عدة سياسات فرعية للعديد من المصالح. و في اللحظة التي يتم عندها تراخي و توافق هذه السياسة و المصالح الفرعية تنشأ سياسة عامة بصدق موضوع ما.(2)

11/السياسة العامة هي من يحوز على ماذا؟متى؟و كيف؟ من خلال نشاطات تتعلق بتوزيع الموارد و المكاسب و القيم و المزايا المادية و المعنوية و تقاسم الوظائف و المكانة الاجتماعية بفعل ممارسة القوة أو النفوذ و التأثير بين أفراد المجتمع من قبل المستعوزين على مصادر القوة.(3)

إن التعريفات السابقة الذكر تمثل جزءا من اجتهادات متعددة ترمي إلى تحديد و تعريف ماهية السياسة العامة، و التي تكشف لنا أن أوجه التشابه و التماثل فيها كثيرة، الأمر الذي يضيق من حجم الاختلافات الجوهرية فيما بينها. لنصل في الأخير و بعد التعرض لهذه التعاريف إلى وضع تعريفنا الخاص بالسياسة العامة ، ألا وهـــو:

السياسة العامة هي عملية تجسد التفاعلات الحاصلة بين مختلف الفواعل الرسمية و غير الرسمية، و هي تعبير عن مجموع النوايا أو التطلعات أو الرغبات المعلنة و غير المعلنة ، التي من شأنها أن تأخذ صورة برنامج عمل أو سلسلة من النشاطات أو القرارات المترابطة أو القوانين أو اللوائح أو أحكام قضائية، و المرتكزة على قيم و مبادئ مرشدة و محددة للأطر الفكرية و المناهج و الأساليب الواجب الالتزام بها أثناء العمل ، و الكاشفة للأهداف و الاختيارات و التوجهات الآنية و المستقبلية المرجو تحقيقها و الوصول إليها، في ظل تخصيص الموارد و الهيئات و الإجراءات الشرعية و الفعالة الضرورية لذلك.

المطلب الثالث : خصائص السياسة العامة.

بعد التعرض لبعض التعاريف المتعلقة بالسياسة العامة ،يمكن التطرق لأهم الخصائص التي تميزها عن غيرها من السياسات أو النشاطات و الأعمال و التي تمكننا من التفرقة فيما بينها و المتمثلة في التالي:

- 1-تشمل السياسة العامة جميع القرارات الفعلية المنظمة و الضابطة و المعالجة لمشكلة ما و التي تصدرها المؤسسات الحكومية كما تشمل ما تنوي الحكومة أن تفعله أو تعد لفعله.فالمشاكل المجتمعية لا تصبح سياسات عامة إذا لم تقم الحكومة بتبنيها و إصدار قوانين أو مراسيم أو قرارات بشأنها و التي تعمل على تحديد أهدافها و تنظيم سير نشاطاتها.
- 2-الدراسات الأولية حول السياسة العامة كانت تؤكد على أن العوامل السياسية و طبيعة النظام السياسي هي متغيرات غير مهمة في تحديد السياسة العامة. و من بين المؤيدين لذلك نجد روبرت داهل الذي يرى بأن "التأثير القوي لبعض العوامل مثل مستوى التنمية الاجتماعية و الاقتصادية ، و التقاليد الاقتصادية و الاجتماعية على السياسات الحكومية جعل من التأثير المستقل

1-Serge Arnaud,Nicolas Boudeville, *Evaluer des politiques et programmes publics* (paris: edition de la performance ,2004),p.9.

2-السيد عليوة و عبد الكريم درويش،دراسات في السياسات العامة و صنع القرار (القاهرة:مركز القرار للاستشارة،2000)،ص.35.

3- فهمي خليفة الفهدوي، السياسة العامة:منظور كلي في البنية و التحليل، المرجع السابق،ص.32.

لطبيعة و خصائص النظام السياسي على هذه السياسات تأثير قليلا و ضعيفا. فأنصار هذا الاتجاه مقتنعين بأن خصائص نظام الحكم لا تفسر الاختلافات المختلفة الملحوظة في السياسات العامة للدول المختلفة ، لكون الخصائص الاجتماعية و الاقتصادية هي الأكثر قدرة على تفسير التمايز في أنماط السياسة العامة . إلا أن الاهتمام المتزايد بجانب المخرجات ، و التساؤل من جديد عن علاقة الاختلافات البنوية بين الدول (الحكومات، حقوق المواطنين، نشاطات الأحزاب...) و اختلاف و تباين السياسات العامة لها أدى إلى التوصل و تأكيد وجود علاقة تأثير متبادلة بينهما . حيث تؤدي خصائص النظام السياسي إلى فهم القيود التي تضعها هذه الخصائص على عملية السياسة العامة، مما جعل هذا التأثير من العوامل الجوهرية المفسرة لأسباب الاختلاف في السياسات العامة بين مختلف الدول. هذا من جهة، و أن خصائص النظام السياسي تتفاعل مع العوامل الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و تؤثر على مخرجات و نواتج السياسة العامة لا محالة من جهة أخرى(1). فمثلا توجهات السياسة العامة في الدول الاشتراكية ذات الطابع الشمولي تتميز بتحمل الدولة للقدر الأكبر من خدمات المجتمع ، أما توجهات السياسة العامة في الدول الرأسمالية تتميز بانحصار خدمات الدولة في القطاعات الاستراتيجية و ترك القطاعات الأخرى للقطاع الخاص، فالاختلاف في خصائص النظام السياسي له تأثيره في تحديد القطاعات التي يمكن أن تشملها السياسة العامة.(2)

3-السياسات العامة هي تمرين سلطوي و عقلاي يقصد منه التنبؤ بالمستقبل، أي أنها عملية مستقبلية تهتم بكل التغييرات و الاحتمالات الاقتصادية، و التكنولوجية، و السياسية، و أيضا التغييرات التي تحدث على مستوى القيم و الأخلاق .

4-السياسة العامة تتم في إطار تنظيمي محدد له صفة دستورية قانونية، إن ارتباط عملية صنع السياسة العامة بهذا الإطار التنظيمي و الدستوري للدولة هو ما يجعلنا نميز بين السياسة العامة و باقي السياسات الأخرى التي تتخذ في أطر تنظيمية أخرى غير الإطار الحكومي مثل سياسات المؤسسات الخاصة . إلا أن تطوير السياسات العامة و قراراتها في إطار تنظيمي حكومي لا يعني أن هذه الأطر التنظيمية تعمل على إعداد السياسات ثم تفرضها فيما بعد على العالم الخارجي، لأنه في الواقع و كما تشهد بذلك تجارب الدول المختلفة يتم وضع السياسات العامة بالاشتراك مع الفواعل و الجماعات المختلفة الموجودة في المجتمع . أي أنه لا يوجد فاعل سياسي وحيد يتولى وضع و رسم السياسات العامة بل هناك مجموعة من الفواعل التي تتدخل في ذلك و إن كان ذلك بدرجات متفاوتة.(3)

5-السياسة العامة هي مجموعة الأعمال، الأفعال، التصرفات و التوجهات المنسقة غير العشوائية المنطقية و العقلانية الصادرة عن القادة و الرؤساء أو المسؤولين الحكوميين بتأثير و مشاركة من قبل فواعل سياسية أخرى . و لا بد أن تكون هذه المجموعة من الأعمال ذات طابع مجتمعي، شمولي و أيضا لا بد أن تتمتع بالشرعية و قوة الإلزام القانوني.

6-السياسة العامة لا بد أن تكون لها مقاصد و أهداف تسعى إلى تحقيقها و بلوغها ، لأن هذه السياسات بمثابة بلورة للإرادة المجتمعية حيال القضايا و المشاكل العامة، الأمر الذي يجعل من هذه السياسات بوثقة تتفاعل و تنصهر و تتمازج فيها توجهات الفواعل السياسية المتعددة حتى و إن كانت درجات تأثيرها متباينة.

7-إن انعدام سياسات عامة قد يؤدي إلى ازدواجية أو تعارض في القرارات و أساليب العمل ، و هذا من شأنه أن يحدد الإمكانيات المتوفرة و يقوض فرص تحقيق الأهداف المسطرة بالكفاءة و الفعالية المطلوبة.

8-إن السياسة العامة تسعى لتحقيق جملة من الأهداف و التي يمكن حصرها في ثلاث محاور رئيسية و أساسية، و المتمثلة في

1- محمد زاهي بشير المغربي، قراءات في السياسة المقارنة - قضايا منهجية و مداخل نظرية- (بنغازي: منشورات جامعة قار يونس، ط.2، 1998)، ص.252-254.

2- حسن أبشر الطيب، الدولة العصرية دولة مؤسسات، المرجع السابق ، ص.121-122.

3- أحمد مصطفى الحسين، تحليل السياسات: مدخل جديد للتخطيط في الأنظمة الحكومية، المرجع السابق، ص.21.

المحاور الثلاث التالية: (1)

المحور الأول:

بناء الدولة و تأكيد سيادتها في دائرة اختصاصها الإقليمي بما يؤمن لها الاستقلال و حرية التصرف في منهجها السياسي و سياستها الخارجية، دون الإعتراف لأي إرادة أخرى بأن تعلق إرادتها و بالدرجة التي تكون فيها صاحبة الكلمة العليا في إطار الإقليم الذي تهيمن عليه.

المحور الثاني:

تعدد الأطر الفكرية و الأساليب العملية بهدف تحقيق التنمية المستدامة، و التي تعني عملية تغيير يكون فيها استغلال الموارد و اتجاه الاستثمارات و التطور التكنولوجي و التعبير المؤسساتي في حالة انسجام ، كما أن عملية التنمية المستدامة تعمل على تقوية إمكانيات الحاضر و المستقبل لتلبية الحاجات و المتطلبات الإنسانية.

المحور الثالث:

حل المشاكل المجتمعية القائمة أو المتوقع حدوثها في المستقبل المنظور، بهدف تأمين إرادة المجتمع، و حماية حقوقه، و تحقيق التكامل و التمازج العضوي بين مختلف الأنساق السياسية و الاجتماعية و الثقافية المحددة لهوية الدولة و مقوماتها البيئية. 9-تميل السياسة العامة في مراحلها الأولى لأن تعكس درجة القوة و السلطة و النفوذ التي تحظى بها الجماعات و النخب الموجودة داخل المجتمع، فالتوصل إلى سياسة عامة ما يحتاج إلى الدخول في سلسلة من الإجراءات المعقدة و المرهقة مثل: التشاور التداول، و التفاوض، و المساومة حتى يتسنى في النهاية الوصول إلى الترضيات والحلول الوسطى التي تتمكن من توفير الحد المطلوب من التوافق بين كل هذا التعارض في الاتجاهات و الدوافع و المصالح (2).

10- بما أن السياسة تشمل بعض الأنواع من القرارات و تستثني البعض منها، فإنها في الغالب تضع التوجهات العامة وليس التفاصيل المرتبطة بالعمل المراد تنفيذه، و هي بذلك أقرب في معناها لكلمة الإستراتيجية في المجال العسكري والتي تعني الإطار العام الموجه بالمقارنة مع كلمة التكتيك التي تشير إلى تفاصيل التنفيذ.

يرى البعض أن السياسة طويلة الأجل هي أقرب المفاهيم إلى الإستراتيجية لكن أهم ما يميز السياسة عن هذه الأخيرة هو أن السلطة التي تتولى رسم السياسة تكون في مرتبة أقل وتكون الأهداف محددة بصورة أكثر تفصيلا، و إن كانت تتسم إلى حد ما بنوع من العمومية. إن هدف السياسة العامة يجب أن يدور في نطاق هدف الإستراتيجية، كما أن هذه الأخيرة أعم من كلمة السياسة العامة. فالإستراتيجية قد تحتوي على مجموعة من السياسات التي تسعى لتحقيق أهدافها و مقاصدها، و بذلك يتضح لنا أن السياسة العامة هي تلك العملية التي تساعد على الارتقاء بمستوى رشد القرارات الحالية و المستقبلية و خاصة في المجال الحكومي. (3)

11- مفهوم السياسة العامة علاقة وطيدة و متداخلة بكل من مفهوم: الخطة، البرنامج و القانون ، إذ كثيرا ما يتم استعمالها كمرادفات ، إلا أنه هناك فروقات تمكننا من التمييز بينها.

مفهوم الخطة له عدة معاني من بينها (في المجال الإداري) أنها الوثيقة التي تتضمن البرامج المختلفة التي تعبر عن السياسة العامة للدولة ، و الفرق بين مفهومي الخطة و السياسة العامة هو فرق في الدرجة و ليس في النوع، لأن السياسة العامة أكثر شمولية و عمومية من الخطة التي هي أكثر تحديدا و دقة منها.

1- حسن أبشر الطيب، الدولة العصرية دولة مؤسسات، المرجع السابق، ص. 31-35.

2- السيد عليوة و عبد الكريم درويش، دراسات في السياسات العامة و صنع القرار، المرجع السابق، ص. 100.

3- المرجع نفسه، ص. 180-184.

أما البرنامج فهو مجموع النشاطات المتجانسة والتي تسعى لتحقيق أهداف محددة وردت في السياسة العامة و الخطة معاً، أي أن البرامج جزء من الخطة كما يمكنه في مستوى من المستويات أن يكون خطة قائمة بذاتها مما يجعله أحد عناصر السياسة العامة و معبر عن جزء من أهدافها ، مما يعني أن مجموع البرامج في الخطة و أهدافها تعبر عن أهداف السياسة العامة للدولة. (1) في كثير من الحالات يتم الحديث عن السياسة العامة و البرامج العامة و القوانين على أنها تحمل نفس المعاني على اعتبار أنها مفاهيم متطابقة و مترادفة، إلا أنه يمكن رصد و تحديد عناصر تميز بين هذه المفاهيم، و هذا ما سيتم توضيحه في الجدول التالي:

جدول المقارنة بين : مفهوم السياسة العامة ، البرنامج ، القانون.

القانون	السياسة العامة	البرنامج العام	
يعبر عن تنظيم متخذ من طرف سلطة تشريعية حول موضوع محدد أو مصلحة عامة.	إعلان وضعية الحكومة في مجال المصلحة العامة.	تحديد الاستراتيجيات المتخذة من طرف الحكومة لأجل تطبيق فكرة حول مسألة أو قضية عامة.	الأهداف
إجباري (الزامي) و عملياتي	قصدية (عمدية) و تصورية	قصدية و عملياتي	مجالات العمل
-تحديد الحقوق و الواجبات المرتبطة بمسألة معينة. -إجبار السلطات و الأفراد على تطبيقه و احترامه. -تحديد العقوبات في حالة اختراقه.	-تقدم إطار من القيم و الأفعال حول موضوع معين. -تحديد التوجهات لمعظم البرامج العامة -توضيح طرق اتخاذ القرارات، توزيع المسؤوليات و المبادئ الكبرى للمؤسسة أو الإدارة	تقدم عرض و شرح الإجراءات و النشاطات و البرامج المختارة لأجل الإجابة حسب المقتضى على وضعية مطروحة من طرف الحكومة ،تحديد الموارد البشرية و المادية المتعلقة بهذا المشروع	المحتويات (المضامين)

consiel de la famille. 1989.Quebec,Qu'est ce q'une politique publique. op.cit.

المطلب الرابع : تصنيف السياسة العامة.

إن الطبيعة المتغيرة و الديناميكية للسياسة العامة إلى جانب تعدد واضعيها و اهتماماتهم، و مجموع الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها الفئات المعنية بآثارها، و النتائج المترتبة عنها، كل ذلك أدى إلى تنوع و تعدد أصنافها ، و سنعمد إلى التطرق لبعضها في ما يلي:

التصنيف الأول : التصنيف الثنائي.(2)

في هذا الاطار يتم تصنيف السياسة العامة على أساس درجة الوضوح، إلى نوعين:

1/السياسة العامة الواضحة:

تكون السياسة العامة واضحة عندما تقوم الحكومة بشكل واضح و جلي بنشر وثيقة رسمية تتضمن النقاط التالية:*

1- أحمد مصطفى الحسين، تحليل السياسات:مدخل جديد للتخطيط في الأنظمة الحكومية، المرجع السابق،ص.22.

*تحديد توجهات البرامج و السياسات العامة.

*توضيح صلاحيات اتخاذ القرارات ،توزيع المسؤوليات و الأسس الكبرى للمنظمات و الإدارات .

2/السياسة العامة غير الواضحة:

السياسة العامة غير الواضحة هي ما يتم التعبير عنه بطريقة غير مباشرة و غير منتظرة ، بفعل الانحرافات في بعض المعايير و النشاطات. و حتى في إطار سياسة عامة واضحة، بعض التوجهات الحكومية يمكن أن تنقل أو يتم إيصالها بشكل غير واضح بسبب تدخل أو توسط بعض الإجراءات و التدابير التي تكون النتائج و الأهداف المترتبة عنها غير معلنة سياسيا.

التصنيف الثاني : التصنيف الثلاثي. (1)

يعود هذا التصنيف لجيمس آندرسون، الذي قام بتحديد أنواع السياسة العامة انطلاقا من : مستوى المشاركة في

السياسة العامة ، و نطاقها ، و طبيعة المواضيع التي تقوم بمعالجتها. حيث نُحَدِّد :

1/سياسة جزئية:

نكون بصدد سياسة جزئية عندما يحاول فرد ما أو قلة من الأفراد استصدار أمر إداري لصالحهم أو إعفائهم من متطلبات قانون ما، أو عندما تحاول شركة أو مؤسسة تغيير حسابات الضرائب عليها أو الحصول على منحة لإقامة مشروع ما ، و ما يميز هذا

النوع من السياسات هو : —————

-خصوصيتها و محدودية القضايا التي تعالجها.

-عدم تمتعها بالطابع العمومي.

-قلة المنتفعين و المتأثرين و حتى المشاركين فيها.

-لا تتطلب تدخل أو ضغط جماعي لوضعها، كما أنها لا تحتاج لموارد مالية كبيرة لتنفيذها.

-لا يتم اتخاذها على حساب جماعات أخرى .

-تتوسع دائرة هذا النوع من السياسات بتزايد نشاطات الدولة.

2/سياسة فرعية:

السياسات الفرعية هي تلك السياسات العامة المتعلقة بالقطاعات المتخصصة —كالموانئ و الملاحة البحرية و النهرية-، و المتضمنة لعلاقات فرعية و أخرى جانبية تقوم بين الدوائر التنفيذية أو جماعات المصلحة المهمة بقضايا نوعية متخصصة. هذا النوع من السياسات يصدر عن النظم الفرعية أو ما يعرف بالوحدات الحكومية الفرعية، و التي يرجع سبب وجودها إلى طبيعة القضايا التي تعمل على وضعها، بهدف إثارة اهتمام غالبية أفراد المجتمع. ما يميز النظم الفرعية هو صعوبة حصرها و تحديدها، و تمتعها بنوع من الاستقلالية في جمع المعلومات و المطالب و صياغة السياسات العامة المرتبطة بمجال تخصصها، و انطلاقا من ذلك تساهم في توجيه السلوك الحكومي و تحديد نشاطات—————ه العامة كل في ميدانه.

3/ سياسة كلية :

تعالج أو تتعلق بالقضايا التي تستقطب اهتماما أكبر ، أو التي يصبح الاختلاف حولها واسعا مما يستدعي تدخل و مشاركة العديد من الفواعل مثل تلوث المياه،البطالة،انخفاض الأجور،الإضراب،ارتفاع الأسعار. ما يميز هذا النوع من السياسات مقارنة بغيرها هو تدخل الرؤساء فيها ، لأن دائرة المصالح تكون أكثر اتساعا كما أن القضايا و المشاكل التي تقوم بمعالجتها قد تبدأ جزئية فرعية ثم تتحول إلى قضايا عامة تستدعي تدخل السلطات العمومية في المستويات العليا.

التصنيف الثالث : التصنيف الرباعي.

يعود هذا التصنيف لجريال ألموند ، تتمثل معايير التصنيف في الأفعال التي تقوم بها الحكومة و ما يترتب عن ذلك من آثار، حيث توصل إلى تحديد أربعة أصناف و هي:(1)

1/السياسة العامة الاستخراجية:

تتجسد في قيام الحكومة باستخراج و تعبئة الموارد المادية و البشرية، انطلاقا من حسن توظيفها و استخدامها لبيئتها الداخلية و الخارجية، و تتمثل هذه الموارد في: النقود،الأشخاص،السلع،الخدمات. كل الدول بغض النظر عن طبيعة نظامها السياسي ودرجة تعقدتها و تشابكها تتبنى مثل هذه السياسات، و أبسط أشكال هذا النوع هو الخدمة العسكرية و الخدمات العامة الإلزامية الأخرى، كالاتشارك في هيئات الخلفين و الأشغال الشاقة المفروضة على المجرمين السجناء. إلى جانب ذلك تعتبر الضرائب من أهم الأشكال الاستخراجية للموارد و من أكثرها إنتشارا و شيوعا، و هي تعني استخراج النقود من أبناء المجتمع للأغراض الحكومية و في مقابل ذلك لا يتلقون أي منفعة مباشرة أو فورية، و الهدف الجوهرى لهذه السياسة هو ضمان استمرار الإيرادات بهدف تغطية مختلف النفقات.

2/السياسة العامة التوزيعية:

يترتب عن السياسة العامة التوزيعية قيام الإدارات و الأجهزة البيروقراطية الحكومية بتخصيص مختلف أنواع النقود ، و السلع، و الخدمات، و الامتيازات، و الفرص للأفراد و الجماعات في المجتمع . و يعتبر الإنفاق الحكومي بمثابة مقياس كمي للأداء التوزيعي، و رغم ذلك فإنه يمكن قياسه و مقارنته انطلاقا من :

-كمية و حجم ما يتم توزيعه.

-مجالات الحياة الإنسانية المتأثرة بهذه المنافع .

-العلاقة القائمة بين الاحتياجات الإنسانية و التوزيعات الحكومية التي تهدف للاستجابة لهذه الاحتياجات.

-القطاعات السكانية المستفيدة من هذه المنافع.

و من أمثلة هذا النوع من السياسات سياسة: التعليم، الصحة، الدفاع، الأمن، الإسكان....

3/السياسة العامة التنظيمية:

تتضمن الإجراءات و التدابير المتخذة من طرف النظام السياسي بهدف السيطرة،و التحكم، و ضبط سلوك الأفراد و الجماعات المختلفة المتواجدة داخل المجتمع. تطبيق هذا النوع من السياسات عادة ما يقترن باستعمال القسر القانوني أو التهديد به، لكن هذا لا ينفي أن السلطات العمومية قد تلجأ إلى استعمال أساليب أخرى مثل:الحث،التوعية،تقديم الإغراءات المادية و المالية... لا بد من الإشارة إلى أن نمط التنظيم يتأثر بشكل كبير بطبيعة التغيرات الاجتماعية و الاقتصادية و الثقافية ، إلى جانب التغيرات في القيم الاجتماعية. من أمثلة هذا النوع من السياسات:تحديد الأجر و الأسعار، شروط تولى الوظائف العامة،تنظيم نشاطات و وحدات المجتمع المدني....

4/السياسة العامة الرمزية:

عندما يتم اتخاذ هذا النوع من السياسات ، فإن السلطات الحكومية تعمل على تغطيتها إعلاميا حتى تتمكن من إعطائها بعدا قيميا و أخلاقيا يرقى بالحدث المشار إليه ليشكل اهتماما في عقول أبناء المجتمع. الهدف الأساسي من وراء تبني هذا النوع من

1-يمكن الرجوع إلى:-جريال ألموند ، و آخرون، السياسة المقارنة:إطار نظري،المرجع السابق،ص.283-297.

-فهمي خليفة الفهدوي، السياسة العامة:منظور كلي في البنية و التحليل ،المرجع السابق،ص.73-77.

السياسات خلق الالتزام العاطفي نحو الولاء للوطن عن طريق تصعيد الحس الوطني و تعبئة الجماهير بالقيم السياسية المحبذة و الاعتزاز بالهوية المجتمعية و الدولة القائمة، فهي تعبر عن حاجة قيمية و معنوية توليها الحكومة الاهتمام الدائم . من أمثلة هذا النوع من السياسات مثلا: الاحتفاء بالرموز الوطنية، العناية بالثرات من خلال الاهتمام بالآثار و إنشاء المتاحف ، الإشادة بالأعمال الرائدة و المتميزة في الدفاع عن الوطن و أعمال المفكرين المبدعين من أبناء المجتمع.

التصنيف الرابع : التصنيف الخامس (1)

يقوم هذا التصنيف على استيعاب الحركة التجاذبية، و حالات المنافسة و الصراع ، و تأثيرات ممارسة القوة و الضغط و الحرص على الحصول على الامتيازات بين مختلف الجماعات المصلحية مثل ما هو عليه الوضع في الأقطار الغربية، إذ يمكن تحديد خمسة أصناف من السياسات في هذا الإطار و هي:

1/ السياسة العامة تمثل الأغلبية:

تكون السياسة العامة ممثلة لغالبية أفراد المجتمع عندما تحظى اتجاهاتهم باهتمام صناع السياسة العامة، و تكون عوائد هذه السياسات و نتائجها خادمة لمصالحهم، الأمر الذي يجعلها أكثر حضورا و فاعلية كسياسات الأمن الاجتماعي، الرعاية الصحية، سياسة العمل...

2/ السياسة العامة تمثل جماعة المصلحة:

هذا النوع من السياسات قائم على الفرضية القائلة بأنه عندما تكون تكاليف السياسة العامة المعنية مركزة على مجموعة صغيرة محددة، و أن فوائد هذه السياسة ستتركز و تعود لصالح مجموعة أخرى مختلفة، فإن سياسة مجموعة المصلحة هي التي تسيطر على عملية صنع السياسة العامة.

3/ السياسة العامة تمثل العميل أو التابع:

ينتج هذا النوع من السياسة عندما تكون غالبية الأشخاص المتحملين لتكلفتها ليس لهم دافع التنظيم لما يترتب عنها من فوائد ، مما يؤدي إلى انحصارها في فرد أو مجموعة معينة. و تظهر مثل هذه السياسات عندما تحوز بعض الحرف على التراخيص القانونية لتحكم ذاتها و أعمالها من قبلها، و هذا ما دفع البعض إلى تسميت هذا النوع من السياسات بسياسات التنظيم الذاتي.

4/ السياسة العامة تمثل صاحب الاهتمام العام:

يبرز هذا النوع من السياسة عندما تسعى غالبية أعضاء البرلمان إلى وضع سياسة عامة مثلى بهدف مواجهة تهديد ما، سواء كان حقيقيا أو افتراضيا يستهدف المصلحة العامة ، و العمل على الحد منه بفرض تكاليف و غرامات فعلية على الجهات التي تشكل مصدرا للتهديد. و كمثل على ذلك السياسة التي تفرض غرامات صارمة على المتسببين في تلوث الهواء أو الماء.

5/ السياسة العامة تمثل الأحزاب السياسية:

يظهر هذا النوع من السياسة عندما يبرز دور الأحزاب السياسية ، و بالأخص عند مناقشة الهيئة التشريعية لسياسة ما بهدف تبنيها. و كمثل على ذلك دور الحزب الديمقراطي في الولايات المتحدة الأمريكية للحد من دور الحزب الجمهوري في قضايا مرتبطة بالرعاية الاجتماعية، و السياسة العامة الاقتصادية، و الشؤون الخارجية.

المبحث الثاني : الفواعل الصانعة للسياسة العامة.

1- فهمي خليفة الفهدوي، السياسة العامة: منظور كلي في البنية و التحليل، المرجع السابق، ص، 77-80.

إن السياسة العامة هي محصلة التفاعلات السياسية و الديناميكية القائمة بين مختلف الفواعل السياسية التي يمكننا تصنيفها إلى فواعل رسمية و غير رسمية، و ذلك ما سيتم في المطلبين التاليين:

المطلب الأول : الفواعل الرسمية.

إن الفواعل الرسمية هي الفواعل التي تحتل المراكز السامية في عملية رسم و صنع السياسة العامة انطلاقا من الصلاحيات التي تمنحها إياها القوانين الدستورية ، فمساهمتها في هذه العملية يكون بناء على السلطات الدستورية للتصرف و الفعل و اتخاذ القرارات، و تنحصر هذه الفواعل في: الهيئة التشريعية، الهيئة التنفيذية، الهيئة القضائية، الجهاز الإداري.

أولا : الهيئة التشريعية.

الهيئة التشريعية هي مؤسسة من مؤسسات الدولة تأخذ عدة أسماء : الغرفchambres، الشيوخsenates، الدايتdiets عدد أعضائها متوقف على حجم الدولة وعدد سكانها . رغم تراجع قوة و نفوذ هذه المؤسسة في السنوات الأخيرة إلا أنه لا يمكن الإنكار أنها هي الوسيلة و الآلية الأساسية للتعبير عن الإرادة الشعبية أو القومية ، باعتبارها الهيئة الوحيدة التي تستطيع أن تتكلم باسم الشعب. إن انتخاب أعضاء هذه المؤسسة عن طريق التصويت الشعبي يجعلها مسؤولة أمام المواطنين - سياسيا خاصة في النظم الديمقراطية - من جهة، و مانحة للشرعية من جهة أخرى.

يتولى المشرعون العاملون في هذه الهيئة، و انطلاقا من الصلاحيات المخولة لهم و المنصوص عليها في الدستور إصدار التشريعات و رسم السياسات العامة. إن دور المشرعين في صنع السياسة العامة مهم و أساسي في الأنظمة الديمقراطية على خلاف الأنظمة الفردية التسلطية، و قد أكد جيمس أندرسون أن دور المشرعين في الأنظمة الرئاسية أكبر منه في الأنظمة البرلمانية(1)، و هذا يعني أن طبيعة و شكل النظام السياسي تؤثر في طبيعة الدور الذي يمارسه المشرعين في مجال السياسة العامة، و بالتالي في مضمون هذه السياسات و امتداداتها.

تعمل الهيئات التشريعية على تنظيم طرق و سير عملها في إطار الصلاحيات المخولة لها دستوريا ، و يتم ذلك من خلال سن ووضع نظام داخلي يعمل على تحديد هيكل تنظيمي خاص بها ، يتم فيه توزيع الاختصاصات و الصلاحيات بين مختلف المستويات، و تحديد المسؤوليات ، و طبيعة العلاقة بين الأجهزة الفرعية و التي من ضمنها نجد اللجان. هذه الأخيرة تقوم بنوع من تقسيم العمل، الذي يسمح لجماعات متخصصة من المشرعين بتداول أنواع معينة من القضايا و تقديم توصيات حول ما يجب أن تقوم به الهيئة التشريعية بكاملها. تمارس اللجان وظائف و مهام متنوعة و متعددة و هي نوعين الدائمة و المؤقتة، و من أهم ما يميزها هو تباينها من حيث الأهمية نظرا للدور الذي تمارسه أو يسمح لها بممارسته داخل النظام السياسي . ففي الأنظمة الرئاسية تكون أكثر تأثيرا و نفوذا في العملية التشريعية لما تتميز به من تخصص عالي في مختلف المجالات، الأمر الذي يجعلها مساوية للإدارات التنفيذية في مجال تخصصها و يولد لديها نزعة الهيمنة على هذه العملية . أما في النظم البرلمانية فتوجد بها لجان متخصصة تعادل الوزارات و تمارس نفوذا و تأثيرا أقل على العملية التشريعية(2). إن اللجان كتنظيم تشريعي فرعي ضرورية لتسهيل التعامل مع الكم الهائل و التدفق الكبير للقضايا التي تستدعي تدخلا عاما.

يمكن للهيئة التشريعية أن تتدخل في عملية رسم و صنع السياسة العامة، و ذلك انطلاقا من ممارستها للاختصاصات التالية:

1- جيمس أندرسون، صنع السياسات العامة، المرجع السابق، ص.56-57.

2- جبريال أموند، و آخرون، السياسة المقارنة: إطار نظري، المرجع السابق، ص.261.

1/الاختصاص التشريعي: إذا ما نظرنا للهيئة التشريعية باعتبارها الممثل للإرادة الشعبية و المحسد لها، فإن هذا يذهب بنا إلى القول أنما الهيئة الوحيدة التي يجب أن تمتلك سلطة سن التشريعات و القوانين العامة لتسيير و تنظيم المجتمع و العمل على تحقيق المصلحة العامة. و إذا ما نظرنا للسياسة العامة على أنها مجموع التشريعات و القوانين فإن ذلك يوضح و يبرز لنا الدور المحوري الذي تلعبه هذه الهيئة في عملية رسم و صنع السياسة العامة، بالرغم من أن بعض الأنظمة السياسية تمنح الهيئة التنفيذية صلاحية التشريع إلى جانب الهيئة التشريعية، إلا أن ذلك لن يلغي الدور الذي تمارسه هذه الأخيرة في هذا المجال.

2/الاختصاص المالي : أي نظام سياسي لكي يستطيع تسيير شؤون المجتمع لا بد له من الإنفاق في العديد من المجالات ، و لتغطية نفقاته العمومية يكون لزاما عليه جمع الإيرادات التي يتحصل عليها من مصادر مختلفة. تنظيم إيرادات و نفقات النظام السياسي يتم في إطار ما يعرف بالميزانية (الموازنة) العامة، هذه الأخيرة إذا ما علمنا أنها التعبير و التجسيد المالي و الرقمي الفعلي لمضمون السياسة العامة فإنه لن يبقى لدينا أدنى شك حول أهمية الهيئة التشريعية في وضع و رسم السياسة العامة، لأن موافقة هذه الهيئة على مشروع الميزانية أمر ضروري لامناص منه . و لأن كل الأنظمة السياسية تخولها حق الموافقة و التعديل ، و حتى رفض مشروع الميزانية، فإن ذلك يمكنها من ممارسة نفوذها في وضع و تنفيذ السياسة العامة.

3/الاختصاص الرقابي: يقصد به الرقابة التي تمارسها الهيئة التشريعية على الهيئة التنفيذية من خلال آليات بيان السياسة العامة ، و الرقابة عن طريق اللجان الدائمة و المتخصصة و الاستجواب:(1)

* بيان السياسة العامة: تعمل الحكومة على تقديم بيان عن سياستها العامة للهيئة التشريعية، هذه الأخيرة تقوم بالـتداول حول برنامج عمل الحكومة مما يسمح لأعضائها بإدخال بعض التعديلات و التغييرات في توجيهات الحكومة بناء على الانتقادات التي تتوصل إليها. و في بعض الحالات قد ترفض الهيئة التشريعية الموافقة على برنامج الحكومة مما يمنع دخوله حيز التنفيذ، و قد يترتب عن ذلك في بعض الأنظمة الاستقالة التلقائية و الفورية للحكومة إن ك ، ان ذلك منحصر على مستوى النصوص الدستورية فقط في معظم الحالات، مثل ما هو عليه الحال في الجزائر

* الأجهزة الفرعية وعلى رأسها اللجان الدائمة و المتخصصة : التي تساعد الهيئة التشريعية في القيام على أكمل وجه بدورها الرقابي على أعمال الحكومة، سواء كانت رقابة قبلية (مراقبة و نقد برنامج عمل الحكومة قبل المصادقة ، عليه أي أثناء فحص مضمون السياسة العامة)، أو رقابة بعدية (مراقبة تنفيذ السياسة العامة و المساهمة في تقييمها).

* الاستجواب حول قضايا الساعة و توجيه الأسئلة (الكتابية و الشفهية): من طرف عضو من أعضاء الهيئة التشريعية إلى عضو من أعضاء الحكومة حول طرق و آليات تنفيذ و تقويم السياسات العامة، الأمر الذي يساعد على كشف مواطن الخلل و القصور في مضمون هذه السياسات و يحتم ضرورة إدخال بعض التعديلات أو التغييرات عليها.

ثانيا : الهيئة التنفيذية.

إذا ما أخذنا بعين الاعتبار تعريف السياسة العامة على أنها برنامج عمل حكومي في قطاع من القطاعات أو في فضاء من الفضاءات الجغرافية ، فإنه من المنطقي أن تكون السلطة التنفيذية أهم و أبرز فاعل سياسي يساهم في عملية وضع و تنفيذ و تقويم السياسة العامة. و أكد جيمس آندرسون في كتابه صنع السياسات العامة أن المرحلة الحالية هي مرحلة الهيمنة التنفيذية حيث تكون فعالية الحكومة معتمدة كلياً على القيادة التنفيذية في رسم و تنفيذ السياسة العامة(خاصة في الولايات المتحدة الأمريكية)(2)، و في الدول التسلطية يبرز دور هذه السلطة أكثر مما هو عليه في الدول الديمقراطية، مهما كان نظامها السياسي.

1- يمكن العودة إلى : -محمد عبد المعز نصر، في النظريات و النظم السياسية (بيروت: دار النهضة العربية، د، ت، ن)، ص.540.

-حسن أبشر الطيب، الدولة العصرية دولة مؤسسات، المرجع السابق، ص.122-124.

2- جيمس آندرسون، صنع السياسات العامة، المرجع السابق، ص.58.

في النظام الرئاسي رئيس الدولة هو رئيس الحكومة، أما في النظام البرلماني فإن السلطة التنفيذية تتميز بالازدواجية. أي أنها تمارس من طرف رئيس الدولة، و رئيس الحكومة. رغم اختلاف الأنظمة السياسية في كيفية تنظيم السلطة التنفيذية إلا أن هذه الأخيرة تلعب دورا هاما و رياديا في رسم و صنع السياسة العامة. بمراحلها المختلفة، و يمكن التعرف على الدور التأثيري لهذه الهيئة في السياسة العامة من خلال التطرق للعناصر التالية:

1/ دور الهيئة التنفيذية في الشؤون الخارجية و العسكرية: (1)

* دور الهيئة التنفيذية في الشؤون الخارجية: تعمل الهيئة التنفيذية على رسم السياسة الخارجية، و عقد و تقديم الموثيق و الاتفاقيات الدولية بهدف إدارة العلاقات مع الدول و التي تتطلب إلى جانب ذلك إقامة السفارات، و قنصليات، و إرسال البعثات إلى الخارج.

* دور الهيئة التنفيذية في الشؤون العسكرية: رئيس الهيئة التنفيذية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة. و على الهيئة التنفيذية أن تحصل على موافقة الهيئة التشريعية فيما يتعلق بقوة و تنظيم القوات المسلحة و نفقات الدفاع، لكن رغم ذلك تبقى الهيئة التنفيذية الهيئة الوحيدة المهيمنة على سياسات الأمن و الدفاع لما يتطلبه هذا النوع من السياسات من درجة عالية من السرية.

2/ مساهمة و دور الهيئة التنفيذية في المجال التشريعي إلى جانب الهيئة التشريعية من خلال:

* التشريع: هناك العديد من الدول التي تبنت ما يمكن وصفه بازدواجية الوظيفة التشريعية، فبعدما كانت السلطة التشريعية حكرا على البرلمان فقط أصبح حاليا للهيئة التنفيذية (الحكومة: رئيس الدولة، أو رئيس الدولة و رئيس الحكومة) حق التمتع بصلاحيات تشريعية تمكنها من سن القوانين و التشريعات المختلفة، عن طريق فرض الأوامر و اللوائح و القوانين و العمل على منع انتهاكها إلى جانب السهر و الحرص على تنفيذها.

* دعوة الهيئة التشريعية للانعقاد: تستند بعض الدساتير على منح الهيئة التنفيذية صلاحية و حق دعوة الهيئة التشريعية للانعقاد أو تأجيل ذلك، و قد تمتد صلاحياتها إلى حد القيام بجلها، و بذلك تتمكن الهيئة التنفيذية من التحكم في الهيئة التشريعية مما يفسح لها مجال التأثير بشكل كبير في السياسة العامة.

* القدرات المهنية و الإمكانيات الفنية المتوافرة لدى الجهاز التنفيذي: هذه القدرات تسمح له بالوقوف على ما تم إنجازه من سياسات عامة، و تساعده على مراجعة و تقويم السياسات بشكل يجعله قادرا على إعادة تشكيلها أو التراجع عن البعض منها. * صلاحية إصدار اللوائح، و وضع التشريعات الإضافية و القوانين الإدارية و الأوامر التنفيذية: هذه الصلاحيات تساعدها على دعم القوانين و السياسات العامة التي تعمل على وضعها، و ذلك من خلال اللوائح و التنظيمات التفصيلية.

3/ توجيه الرأي العام: تعمل الهيئة التنفيذية على تشكيل الرأي العام بما يتماشى و ما تطرحه من سياسات عامة، و ذلك من خلال ما تمارسه من تأثير مباشر و غير مباشر على الأجهزة و الوسائل الإعلامية: كالصحافة، الإذاعة وغيرها من وسائل الإعلام التي تلعب الدور الأكبر في التوعية و التهيئة النفسية. (2)

ثالثا : الهيئة القضائية. (3)

إن استقلالية القضاء تعتبر من المبادئ أو الركائز الأساسية التي تقوم عليها دولة القانون. و المقصود بالاستقلالية هنا حياد هذه السلطة في أداؤها للمهام و الوظائف الموكلة لها، و عدم تدخل كل من السلطة التنفيذية و التشريعية في سير أعمالها

1- محمد عبد المعز نصر، النظريات و النظم السياسية، المرجع السابق، ص. 529-530.

2- حسن أبشر الطيب، الدولة العصرية دولة مؤسسات، المرجع السابق، ص. 127.

3- يمكن الرجوع إلى: -جيمس آندرسون، صنع السياسات العامة، المرجع السابق، ص. 61-63.

-فهمي خليفة الفهدوي، السياسة العامة: منظور كلي في البنية و التحليل، المرجع السابق، ص. 217-218.

-حسن أبشر الطيب، المرجع السابق، ص. 127-130.

معظم الدساتير تتضمن نصوصا توضيحية تؤكد على أنه لا يحق لأي سلطة أو جهة أن تتدخل بشكل مباشر أو غير مباشر في العدالة أو أن تؤثر بالسلب في عمل القضاة، و إلى جانب ذلك تنص على مجموعة من الضمانات و الأحكام المتعلقة بكيفية توظيفهم ، و أداء أعمالهم و حتى عزلهم .

تلعب المحاكم دورا في صنع السياسة العامة، و تكتسب هذا الدور من خلال سلطاتها القضائية باعتبارها أجهزة و مؤسسات قضائية. هذا من جهة ، و لكون المراجعة القضائية من سلطات المحاكم التي يقرر من خلالها دستورية و شرعية النصوص و عدم تعارضها مع القوانين النافذة من جهة أخرى. و عليه فإن تدخل السلطة القضائية في العملية السياسية يعود إلى العوامل الآتية:

1/ بما أن الدستور هو أسمى قوانين الدولة، فإن السلطة القضائية هي السلطة الوحيدة المكلفة بالرقابة على مدى دستورية القوانين و القرارات المتخذة من طرف السلطات الأخرى، بمعنى أنها هي التي تقرر ما إذا كانت هذه القوانين المعبرة عن السياسة العامة تتماشى و تتوافق مع الدستور أم لا .

ففي كثير من الحالات تتم استشارة السلطة القضائية حول دستورية مسودات أو مشاريع التشريعات و السياسة العامة مثلما عليه الحال بالنسبة للمجلس الدستوري في فرنسا، و قد ينجر عن هذه الاستشارة إحداث تعديلات في مضمون هذه السياسة و إلغاءها ، و تغيير الجهات المكلفة بوضعها و تنفيذها ... و هذا حسب القوة الإلزامية للاستشارة. بمعنى، هل الاستشارة ملزمة من حيث مبدأ طلبها و الأخذ بنتائجها أو أنها ملزمة فقط من حيث مبدأ طلبها، و يكون تأثير السلطة القضائية على السياسة العامة في الحالة الأولى أكبر . و من أمثلة ذلك اتخاذ المحكمة العليا الأمريكية سياسة عامة في مختلف القضايا المعروضة عليها حتى عام 1973 تمنع بموجبها تشريع أية لائحة تنظم الحد الأدنى للأجور .

2 /السلطة القضائية بمثابة رقيب قضائي على السياسة العامة بسبب قيامها بالمراجعة الدائمة و المنتظمة للقوانين المعبرة عنها لضمان شرعيتها، و في حال التأكد من عدم دستورية هذه القوانين فإنها تعمل على إيقاف العمل بالسياسات المتعلقة بها. و لا بد من الإشارة إلى أن ممارسة السلطة القضائية لهذا الاختصاص لا يتم بمبادرة منها، بل انطلاقا من قيامها بالفصل في المنازعات القائمة بين الأفراد و الجماعات و بين أجهزة الدولة .

3/ تعاضم دور الحكومات و تزايد درجة تدخلها في الحياة العامة للمواطنين ، و فشل أو رفض الأجهزة التشريعية و التنفيذية معالجة العديد من المشاكل، إلى جانب رغبة المحاكم في التدخل إما لتلبية بعض الرغبات أو حماية المتضررين... كل هذه العوامل ساهمت في توسيع دور و نفوذ السلطة القضائية في السياسة العامة بشكل تدريجي و مستمر. و على إثر ذلك لم تعد المحاكم تكتفي بمجرد التفسير و إبداء الرأي حول السياسة العامة و النصوص التشريعية، بل أصبحت تمتلك هامشا من التدخل في تقرير ما ينبغي أن تفعله أو لا تفعله المؤسسات الحكومية إزاء مختلف القضايا في بعض الدول و بعض المجالات و القطاعات .

4 /السلطة القضائية هي المكلفة بتفسير الدستور و القوانين ، حيث تتخذ قرارها بناء على رؤيتها لنية المشرع و الآثار الفعلية المترتبة عن التفسيرات التي ستعمل على اتخاذها. إن قيام السلطة القضائية بعملية التفسير و التوضيح السليم و القانوني للمقصود من السياسات العامة، يجعلها تلعب دور الوسيط بين واضعي السياسة العامة و بين مطبقيها. هذا من جهة، و بمنحها القدرة على المطالبة بإجراء تعديلات و تغييرات في الجهات المكلفة بتنفيذ السياسة العامة و تقييمها و حتى إحداث تغييرات في مضمون السياسة العامة ذاتها من جهة أخرى.

5/سهر السلطات القضائية بشكل دائم و مستمر على تنفيذ السياسة العامة الشرعية، و الحرص على متابعتها و تقييمها ضمانا للصالح العام، حيث عملت المحاكم الأمريكية على وضع و تنفيذ الكثير من السياسات الاقتصادية المرتبطة بمواضيع الملكية

و العقود، و على هذا الأساس في حالة حدوث انحرافات في مقاصد و أهداف السياسة العامة فإن السلطات سوف تتدخل لمنع ذلك.

انطلاقاً من العوامل السالفة الذكر نجد أن للسلطة القضائية دوراً و تأثيراً في وضع السياسة العامة، سواء تم ذلك بشكل مباشر أو غير مباشر. هذا الدور يكون أكثر بروزاً في الولايات المتحدة الأمريكية، أما في الدول النامية فإنه جد محدود إن لم نقل منعدماً. إن الحديث عن الفواعل الرسمية لا يقتصر على الهيئات الثلاث السابقة الذكر أعلاه، بل يتعداه ليشمل الجهاز الإداري كفاعل رسمي له دوره في رسم و صنع السياسة العامة.

رابعاً : الجواز الإداري.

لكل دولة نظامها الإداري الخاص بها، على أساس أن الهياكل التنظيمية للإدارات مختلفة و متباينة من حيث درجات التخصص الوظيفي، التسلسلات الهرمية، المستويات التنظيمية و الصلاحيات المخولة لها إضافة إلى طبيعة العلاقة ما بين هذه المستويات.

إن مسألة مساهمة الأجهزة الإدارية (البيروقراطية الحكومية) في عملية رسم السياسات العامة هي موضوع إشكالية حقيقية، أثارَت مناقشات حادة كما أنها أسالت الكثير من الحبر. و عليه سنتناول هذه المسألة بدءاً بالتطور التاريخي للعلاقة بين الإدارة العامة و رسم السياسة العامة، ثم نستعرض آليات و أسباب تدخل الجهاز الإداري في ذلك.

1/ تطور العلاقة بين الإدارة العامة (الجهاز الإداري للدولة) و رسم السياسات العامة : (1)

عمل روبرت جوليمبوسكي على تحديد خمس مراحل توضح تطور العلاقة بين الإدارة العامة و السياسة العامة و هي :

المرحلة الأولى : (1887-1926) مرحلة تزرع الإدارة العامة كحقل متخصص من فروع علم السياسة، فالحكومات تمارس وظائف سياسية تتعلق برسم السياسات العامة أو وظائف إدارية بتنفيذ التشريعات أو السياسة العامة، و نقطة انطلاق هذا الاتجاه الفكري يعود إلى مبدأ فصل السلطات. إن الفصل بين الإدارة و السياسة يعود إلى التمييز بين الحقائق و القيم، أي أن الإدارة العامة تنحصر وظيفتها في الحقائق أما السياسة في القيم. لكن الفصل بين الحقائق و القيم أمر صعب إن لم نقل مستحيلًا، لأن الحقائق تستمد وجودها من القيم و تمثل انعكاساً لها خاصة في المجتمعات التي لا تعاني من الانفصام أو الازدواجية مثل المجتمعات الغربية.

المرحلة الثانية: (1927-1950) هي مرحلة انتعاش مبادئ فكرية للإدارة العامة في إطار علم السياسة، في هذه المرحلة يمكن تمييز نوعين أو صنفين من علماء الإدارة العامة :

* الإدارة العلمية : البحث عن أسلوب أكثر كفاية في تأدية الأعمال الإدارية .

* حركة الإدارة : البحث عن مبادئ علمية ناجحة لعلاج المنظمات الإدارية و التنسيق بينها لدعم عنصر الكفاية.

كما تميزت هذه المرحلة بظهور مفكرين عملوا على انتقاد الآراء الداعية للفصل بين الإدارة و السياسة، و حجتهم في ذلك أن الأجهزة البيروقراطية تساهم بطريقة غير مباشرة و مباشرة في وضع و رسم السياسة العامة.

المرحلة الثالثة: (1950-1970) ظل التأكيد في هذه المرحلة قائماً حول وجود علاقة بين السياسة و الإدارة، كما سعى

باحثوا هذه المرحلة إلى زيادة الروابط الوثيقة بين الإدارة و السياسة من خلال البحث عن مواضيع مشتركة: البيروقراطية الحكومية مثلاً و العمل على تجاهل المواضيع المتعلقة بإدارة الأعمال .

المرحلة الرابعة : (1956-1970) هي فترة متداخلة من حيث المتغير الزمني مع المرحلة الثالثة ، لكن في الواقع هي فترة متميزة حيث تقوى الاتجاه بخصوص الدعوة إلى استقلالية الإدارة العامة عن علم السياسة و مما ساعد في تعميق الفجوة بين السياسة و الإدارة هو استخدام منهج دراسة الحالة و المنهج المقارن من جهة، والخشية من أن يفقد حقل الإدارة العامة هويته و استقلاله عن علم الإدارة من جهة أخرى، و نتيجة لذلك تنامت المساعي الرامية إلى خلق علم إدارة عامة .

المرحلة الخامسة: (1970 حتى اليوم) هي فترة استقلالية الإدارة العامة كمجال أو علم متخصص عن علم السياسة منذ بداية السبعينات، حيث انحصر محور تركيز علماء السياسة على دراسة مواضيع سياسية إدارية محددة، مثل البيروقراطية و السياسة العامة التي استمرت في الظهور بالدوريات السياسية المتخصصة .

من خلال تتبع المراحل الخمس نجد أن حقل الإدارة العامة يعمل في واقع الأمر في إطار بيئة سياسية لا يمكن تجاهلها، و انطلاقاً من ذلك لا يمكن الأخذ برأي أصحاب التوجه الداعي إلى الفصل بين الإدارة العامة و السياسة العامة الذي يرى أن الجهاز الإداري ليس له أدنى مساهمة في وضع السياسة العامة، بل يقتصر عمله فقط على عملية تنفيذها. أصحاب هذا التوجه قدموا العديد من الحجج لتدعيم آرائهم و التي يمكن تلخيصها في النقاط التالية:

1/ الفصل بين الإدارة العامة و السياسة العامة بسبب تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات يجعل من الإدارة مندجحة مع الحكومة في سلطة واحدة، أي أن الإدارة تصبح مجرد إدارة تنفيذية للحكومة يقتصر عملها على إصدار القرارات التي تسمح بوضع القوانين و القواعد المشتركة حيز التنفيذ دون أن يكون لها أي تأثير أو رأي في المجالات السياسية.

2/ حسب المفهوم التقليدي فإن الإدارة ينظر لها على أنها مهنية مدنية و محايدة ، و على هذا الأساس يتم اختيار الأفراد بناء على خبرتهم و مهارتهم الإدارية و الفنية و ليس على أساس انتماءاتهم السياسية. حسب هذا المفهوم التقليدي يتم النظر للسياسة على أنها عملية وضع السياسة و العمليات الوظيفية المرتبطة بها و لذلك لا بد من الفصل بين السياسة و الإدارة. فالتأكيد على حياد الجهاز الإداري يهدف لمنع أن يكون هذا الجهاز نهباً تتنازعه القوى و المصالح السياسية المختلفة في المجتمع، و ما يترتب عنه من انصراف هذا الجهاز عن تحقيق الكفاءة و الفعالية في أدائه لوظائفه و تنفيذ البرامج السياسية المكلف بها ، كما أن تجسيد هذا الحياد هو آلية للقضاء على فساد الجهاز الإداري يجعله بعيداً عن التطلعات السياسية.

3/ تزايد دور الدولة و دخول المنظمات الحكومية في ميادين جديدة أغلبها ذات طابع اقتصادي حتم على الإدارة العامة استعارة العديد من أساليب إدارة الأعمال و التأثير بالكثير من مفاهيمها، و بذلك أصبحت الإدارة العامة تسيير باتجاه مخالف لنشأتها الأولى كميدان من ميادين الدراسات السياسية لاسيما في ظل سعي إدارة الأعمال لتبني الإدارة العامة و إعلانها أحقيتها الشرعية فيها (1).

ما يمكن قوله في هذا الصدد ، أنه بالرغم من المبررات المقدمة من طرف دعاة الفصل بين الإدارة العامة و السياسة العامة و المتعلقة بعدم إضفاء الصبغة السياسية على الجهاز البيروقراطي تجنباً لانتشار الفساد و الرشوة بين السياسيين ، و تحقيقاً لمبدأ الحياد الوظيفي و الموضوعية ، إلا أنه لا يمكن الأخذ بهذا الرأي، فالإدارة العامة تعتبر من الفواعل الأساسية المتدخللة في عملية رسم السياسة العامة بمراحلها المختلفة (الوضع ، التنفيذ، المتابعة و التقييم).

قام الأستاذ "كسي" عام 1910 بنشر مقالة له بعنوان **السياسة و الإدارة** أكد فيها على الدور الذي يؤديه الموظفون الإداريون في سياسة الدولة و توجهاتها، و بذلك أصبح للإدارة العامة في بعض ممارستها تأثير في المساق أو المجال السياسي و

التدخل في رسم السياسات العامة لاسيما في ظل انتعاش الإدارة اللامركزية و تعدد نظم الرقابة الشعبية على الأجهزة الحكومية و زيادة اعتماد المجالس الاستشارية ، و يرى " كي " أن المدرسة السلوكية عملت على توطيد و تأكيد الترابط و ليس الفصل بين الإدارة و السياسة. (1)

2/آليات تدخل الجهاز الإداري في السياسات العامة.

يتدخل أو يساهم الجهاز الإداري في صنع السياسة العامة بطريقتين إحداهما مباشرة و الأخرى غير مباشرة، وهما:

***الطريقة المباشرة:** يشارك الجهاز الإداري في صنع السياسة العامة بطريقة مباشرة عندما يقوم بـ:

1- اقتراح سياسات معينة أو مشروعات قوانين على الهيئة التشريعية، و بذلك يكون دوره واضحا في اقتراح و صياغة السياسة العامة للدولة.

2- المطالبة بتعديل أو تغيير السياسات العامة بناء على استقباله ودراسته للمعلومات المعبرة عن ردود فعل المواطنين على توجهات هذه السياسات و مقدار نجاحها أو فشلها في تحقيق أهدافها و التي تمثل في مجموعها ما يعرف بالتغذية الراجعة. (2)

***الطريقة غير المباشرة:** يشارك الجهاز الإداري في صنع السياسة العامة بطريقة غير مباشرة من خلال:

1- توجيه السياسة العامة أثناء عملية وضعها و رسمها بسبب حيازته و احتكاره للمعلومات المتعلقة بالقضايا، الأمر الذي يجعل منه المصدر الأول و الأساسي للكثير من المعلومات التي يحرص على تقديمها بالقدر الذي يتماشى مع الخيارات التي يفضلها في السياسة العامة. (3)

2- توجيه السياسة العامة أثناء عملية تنفيذها ، فما هو متفق عليه و بشكل مطلق أن الجهاز الإداري هو الجهاز الوحيد المكلف بتنفيذ السياسات العامة و أثناء قيامه بهذه الوظيفة يعمل على توجيه السياسة العامة، فمجرد إصدار سياسة عامة معينة تصبح إجراءات التنفيذ و الأساليب التي تمارسها أجهزة الإدارة العامة المحدد الواقعي لمعنى السياسة الموضوعية، و مضمونها الفعلي، و تعطي التفسيرات التطبيقية لها. (4)

3/أسباب تدخل الجهاز الإداري في السياسات العامة.

تتمثل أهم الأسباب و العوامل المحددة لدور الجهاز الإداري في تكوين السياسة العامة فيما يلي:

أ-المبادأة:

بما أن الجهاز الإداري يمثل نواة اتصال بين الجماهير و المجلس التشريعي، فإن هذا الوضع يجعله في موقف أفضل من حيث الحكم على مدى مطابقة السياسة العامة التي يتم إقرارها. و في أغلب الحالات فإن اقتراحات تعديل، بل و تغيير سياسة ما يكون مصدرها الجهاز الإداري. (5)

ب-الخدمات الاستشارية :

بعض السياسات العامة يستوجب النظر فيها التقيد بدوائر محصورة في السلطين التشريعية و التنفيذية نظرا لطبيعتها السرية، مما يتيح فرصة أكبر لدى أعضاء الجهاز الإداري للتدخل في وضعها من خلال تقديم الاستشارات الفنية المتعلقة بها (6) . كما تلجأ

1- عبد العزيز صالح بن حبتور ، الإدارة العامة المقارنة (عمان:الدار العالية الدولية و دار الثقافة للنشر و التوزيع، ط.1، 2000)، ص.68.

2- حسن أبشر الطيب، الدولة العصرية دولة مؤسسات، المرجع السابق، ص.149.

3- المرجع نفسه ، ص.147.

4- أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة -مدخل بيئي مقارن- (بيروت: دار النهضة العربية ، ط.1، 1979)، ص.29.

5- علي شريف، إدارة المنظمات الحكومية (الإسكندرية:الدار الجامعية، 2003/2002)، ص.153.

6- حسن أبشر الطيب، المرجع السابق، ص.146.

المجلس التشريعية إلى تشكيل لجان استشارية - تضم في الغالب فنيين و خبراء عاملين بالجهاز الإداري- لاقتراح الأفكار الخاصة بتلك السياسة باعتبار تشكيل هذه اللجان هو المصدر الوحيد لرصد الأفكار .

ج-تزايد حجم النفقات العمومية المصحوب بتزايد حجم العمالة في ميدان الخدمات العمومية : هذا التزايد دليل على اتساع دور الدولة و الحكومة و تدخلها في العديد من المجالات خدمة للصالح العام . و قد ترتب عن هذا الأمر تحول الإداريين العاملين في القطاعات العمومية إلى قوى سياسية، لها وزنها في مجال التأثير على صانعي القرار السياسي و السياسة العامة.

د-تعقد المشاكل المجتمعية :هذا التعقد حتم التعامل مع الأجهزة الإدارية للحصول على الخبرات الفنية و الإدارية بهدف الوصول إلى سياسات أكثر فعالية وأكثر تماشياً مع الواقع، بل أكثر من ذلك ففي حالات كثيرة يتم تفويض المهيات الإدارية بعض الصلاحيات من أجل اقتراح بعض الحلول و الإجراءات لمواجهة المشاكل المجتمعية.

و-السلطة التقديرية : منح هذه السلطة في بعض الأحيان للجهاز الإداري لتمكينه من إعداد اللوائح التنفيذية المتعلقة بالسياسة العامة الموضوعة و الضرورية لتنفيذها، و التي غالباً ما يكون لها تأثيرها في محتوى السياسة و أساليب تنفيذها.

المطلب الثاني : الفواعل غير الرسمية.

تشارك الفواعل غير الرسمية في رسم السياسات العامة من خلال التأثيرات و الضغوطات التي تمارسها على الفواعل الرسمية انطلاقاً من القوة التي تمتلكها، و ليس من الصلاحيات التي تتمتع بها . و تتمثل هذه الفواعل غير الرسمية في: الأحزاب السياسية ، جماعات المصالح، الرأي العام، المؤسسة العسكرية، الظروف و الأوضاع الدولية.

أولاً : الأحزاب السياسية.

مفهوم الحزب السياسي مفهوم غامض و متعدد الجوانب و الأبعاد. و بالرغم من ذلك يمكن تعريفه من منظورين مختلفين: -المنظور الليبرالي: يرى في الحزب السياسي جماعة من الأفراد المعبرة عن القضايا الكبرى التي تتنافس على المناصب الانتخابية فالحزب هو تجمع حرة لفريق من هيئة الناخبين في مجتمع ديمقراطي يلتقي أعضاؤه على مبادئ و مواقف معينة بصدد القضايا السياسية العليا المجتمعية.(1)

-المنظور الماركسي: إن المفهوم الماركسي للحزب يرتبط بالإطار الشامل للإيديولوجية الماركسية ، فيكفي الحزب - باعتباره أحد عناصر البناء العلوي السياسي للمجتمع- بأنه تعبير عن مصالح طبقة اجتماعية، أو هو قطاع من طبقة - قطاعها الطبيعي. و بعبارة أخرى فإن الحزب " يعبر عن مجموعة من الناس تربطها مصالح اقتصادية في المقام الأول و تحاول أن تصل إلى الحكم عن طريق الإصلاح أو الثورة(2).

و بشكل عام ، فإن للحزب السياسي خصائص و وظائف يمكن تحديدها في النقاط التالية:

1/ خصائص الحزب السياسي.(3)

تتخصر أهم خصائص الحزب السياسي في النقاط التالية:

1- محمد طه بدوي و ليلى أمين مرسي، المبادئ الأساسية في العلوم السياسية (الإسكندرية: منشأة المعارف، 2000)، ص.233.

2- أسامة غزالي حرب، الأحزاب السياسية في العالم الثالث(الكويت: المجلس الوطني للثقافة و الفنون و الآداب، سلسلة عالم المعارف، 1987)، ص.18.

3- يمكن الرجوع إلى: -فهمي خليفة الفهدوي، السياسة العامة: منظور كلي في البنية و التحليل، المرجع السابق، ص.224-225.

-نظام بركات و آخرون، مبادئ علم السياسة (الرياض: مكتبة العبيكان، ط.2، 2001)، ص.244.

المختلفة في التعبير عنها، كما أن الحزب السياسي أثناء تعبيره عن المصالح قد تتبدى له أهمية أو حتمية تصفيتها و إخضاعها للغرلة، بهدف حذف البعض منها و الإبقاء على البعض الآخر و التركيز عليها . فالحزب و انطلاقا من ممارسته لهذه الوظيفة يتمكن من الاطلاع بشكل مباشر على مطالب و احتياجات الأفراد لغرض تنظيمها و ترتيبها ، و العمل على إيصالها و إبلاغها إلى الجهات المعنية.

ج/التجنيد، التنشئة والوساطة : (1)

*وظيفة التجنيد السياسي: يمارسها الحزب السياسي من خلال عملية إدخال الأفراد في الحزب بهدف تقديم البعض منهم فيما بعد كمرشحين و شخصيات سياسية.

*وظيفة التنشئة السياسية : يمارسها الحزب السياسي من خلال نشر قيم المجتمع لضمان دمج المواطنين في النظام السياسي.

*وظيفة الوساطة: يلعب الحزب السياسي دور الوسيط بين السلطة الحاكمة و المواطنين، الأمر الذي يجعل من هذه الوساطة الوظيفة المركزية للحزب السياسي لأنها تضمن له واقعا مساعدة و خدمة المواطنين.

د/المشاركة السياسية:

عرف كمال المنوفي المشاركة السياسية على أنها: "حرص الفرد على أن يكون له دور ايجابي في الحياة السياسية من خلال المزاولة الإدارية لحق التصويت أو الترشح للهيئات المنتخبة أو مناقشة القضايا السياسية مع الآخرين أو الانضمام و الانخراط في المنظمات الوسطية"(2). فالحزب السياسي و ما يتمتع به من خصائص مؤسساتية تجعل منه الإطار أو الفضاء الأكثر ملاءمة لتنظيم المشاركة السياسية، بفعل التنامي المتزايد للوعي السياسي لدى المواطنين. لكن لا بد من الإشارة أن مجرد وجود أحزاب سياسية لا يضمن تحقيق مشاركة سياسية فعلية من طرف المواطنين، لأنه في بعض الحالات تكون الأحزاب السياسية مصدرا لقمع و منع هذه المشاركة.

ثانيا : جماعات المصالح.

مفهوم جماعات المصالح متعلق بالعمليات الحكومية و بالتأثير في صانعي القرارات و السياسات العامة وهو يوحى بوجود مجموعة من الأفراد يشتركون في خصائص عامة، بحيث يكون تجمعهم و توجههم إلى اتخاذ موقف أو اتجاه موحد حول موضوع معين على أساس أنهم أصحاب مصلحة فيه، و هذا ما يميزهم عن غيرهم من الجماعات الأخرى في المجتمع و يحدد سلوكهم(3). و قد عرف بيردو جماعات المصالح على أنها: **كل جماعة تقوم بالتدخل لدى السلطة مهما كان نوع هذا التدخل و مستواه من أجل تعقيب مصالحها أو حمايتها من المعتداءات السلطة(4).** أما حسن أبشر الطيب فقد عرفها على أنها : **جماعة أو فئة لها مصالح أو توجهات مشتركة، و يغلب أن يكون لهذه الجماعة حمل أو مهنة واحدة تسعى للتأثير في السياسات العامة حفاظا على مصالحها أو تأكيدا لتوجهاتها، و ليس من أهدافها تحمل مسؤولية مباشرة في الحكم(5).**

نظرا لتعدد و تنوع الجماعات داخل المجتمع الواحد، فإن صناع القرار السياسي و السياسة العامة مجبرين على القيام بموازنة و

1-Dominique Chagnollaud, Science politique: éléments de sociologie politique(paris:Dalloz,2004),p.224.

2-كمال المنوفي، "الثقافة السياسية المتغيرة"، السياسة الدولية، العدد 34، (1979)، ص.78.

3-علي محمد بيومي، دور الصفوة في اتخاذ القرار السياسي (الجزائر: دار الكتاب الحديث، 2004)، ص.66.

4-فاروق حميدشي، الجماعات الضاغطة (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1998)، ص.43.

5-حسن أبشر الطيب، الدولة العصرية دولة مؤسسات، المرجع السابق، ص.153.

مواومة و حتى مساومة المصالح للتوصل إلى حلول ترضي جميع الأطراف و تحقق الصالح العام، كما أن تأثير هذه الجماعات في رسم السياسات العامة متوقف على عوامل قوتها و وسائل عملها.

1/ قوة جماعات المصالح و وسائل عملها:

أ- عوامل قوة جماعات المصالح :

أكد الفقيه مينو على وجود علاقة وطيدة بين طريقة عمل أي نظام سياسي و بين طريقة الدفاع عن المصالح داخله، فالتغيير في الأول يحدث تغيراً في الثاني، و تتجسد عناصر قوة هذه الجماعات في التالي: (1)

* المصلحة: لا يمكن قيام جماعة بدون مصلحة مشتركة بين أعضائها، فالمصلحة هي التي تصنع قوة الجماعة المعبر عنها في مقدار ولاء عناصرها و قابلية تنظيمهم حول هذه المصلحة بغض النظر عن عدد هؤلاء الأعضاء، فكثرة العدد تلعب دوراً كبيراً في الفترات الانتخابية.

* التنظيم: كلما كانت الجماعة أكثر تنظيمًا كلما كانت أكثر قوة، و في هذا الإطار فإن قادتها يلعبون دوراً مهماً في هذا المجال لاسيما من خلال قدرتهم على التأثير و توجيه السلوك.

* المركز و الموقع: يرتبط بطبيعة نشاطها، و يكون للجماعة مركز قوي و استراتيجي عندما تكون قادرة على إحداث أزمة بسحبها التعامل مع الحكومة.

* المواد المالية: و التي تعتبر ضرورية حتى تتمكن جماعات المصالح من القيام بمهامها، و على رأسها مهمة الضغط على السلطات السياسية و الرأي العام و العمل على بلورته.

* حضور أو غياب الجماعات المعارضة و المنافسة لجماعة ضغط ما إلى جانب مواقف المواطنين من مطالبها ، قد يعرقلها عن القيام بمهامها.

ب- وسائل عمل جماعات المصالح :

عندما تسعى هذه الجماعات للتأثير في السياسات العامة فإنها تعتمد على جملة من الوسائل، و التي يمكن حصرها في التالي:

* التفاوض و المساومة مع السلطة السياسية من أجل الوصول إلى نتائج إيجابية.

* التهديد من خلال تكثيف الدعاية، و توجيه الانتقادات لأصحاب السلطة و الضغط عليهم باستخدام الرأي العام .

* التأثير في السلطة التنفيذية و الجهاز الإداري للدولة من خلال:

- تقديم المعلومات الدقيقة و التفصيلية، مما يجعلها طرفاً مؤثراً في عملية صياغة السياسات العامة .

- عضوية ممثلي هذه الجماعات في المجالس الإدارية و اللجان الفنية ، مما يمكنها من المساهمة في وضع بدائل عملية لحل المشاكل العامة.

* التحريض على الإضرابات و المظاهرات، و استعمال هذه الوسائل يتمشى و الظروف السياسية إلى جانب قوة الجماعة و إمكانياتها.

2/ تصنيف جماعات المصالح: (2)

توصل الدكتور صالح سليمان الغويل بالاعتماد على ست معايير أساسية إلى وضع تصنيف سداسي لجماعات المصالح و

1- فاروق حميدشي، الجماعات الضاغطة، المرجع السابق، ص. 98-102.

2- سليمان صالح الغويل، ديمقراطية الأحزاب السياسية و الجماعات الضاغطة-دراسة تحليلية في ضوء القوانين الدستورية المقارنة- (بنغازي: منشورات جامعة قار يونس، ط. 1،

2003)، ص. 195-206.

التمثل في : _____

أ- معيار المشاركة في الحياة العامة:

* جماعات مصالح كلية : تنصرف بشكل كامل للمشاركة في العمل السياسي و التأثير في السلطة السياسية مثل نقابة العمال.
* جماعات مصالح جزئية : تمارس الضغط على السلطة السياسية بصورة جزئية لكون نشاطاتها متعددة و الضغط لا يمثل سوى جزء بسيطاً منها، فكل اتحاد أو نقابة أو جمعية أو منظمة يمكن أن تستعمل الضغط في وقت معين إضافة إلى نشاطات أخرى.

ب- معيار المصالح المدافع عنها:

* جماعات مصالح مهنية: تسعى لتحقيق أوسع الضمانات و أكبر الامتيازات المادية و المعنوية لأعضائها، كالجمعيات التي تتألف على أساس الاشتراك في المهنة أو الحرفة أو الدفاع عن مصالح اقتصادية.
* جماعات مصالح عقائدية : ذات اتجاه إيديولوجي، تهتم بالدفاع عن مثل إنسانية، تعبر عن رغبة أخلاقية أو اتجاهات خيرية مثل: الجماعات الدينية و العلمية و الجمعيات المتخصصة لحماية الأمومة و رعاية الطفولة.

ج- معيار علاقتها بالدولة:

* جماعات مصالح عامة: هي الهيئات الخاضعة لقانون الدولة، فبعض قطاعات الدولة تشكل جماعات مصالح و ضغط على غيرها من القطاعات، و من أمثلة ذلك الإدارة العمومية التي تعد من القطاعات العمومية المؤثرة على باقي القطاعات.
* جماعات مصالح خاصة : هي الجماعات التي تمارس كل النشاطات التي لا تدخل في دائرة قانون الدولة العام، و هي أكثر إعمالاً لحق المشاركة في الشؤون العامة.

د- معيار الزمن:

* جماعات مصالح تقليدية : هي الجماعات القائمة على تقاليد اجتماعية قديمة أو أقليات دينية أو مصالح اقتصادية نخوية ، مثل: الطوائف، الرهبانيات المحلية ، الإرساليات الأجنبية ، العشائر و القبائل.
* جماعات مصالح حديثة : تتمثل هذه الجماعات في الشركات التجارية، البيوت المالية، الكارتيلات الاقتصادية... لاسيما إذا كانت منتظمة في جمعيات و نقابات و اتحادات خاصة بها كنقابة المهنيين و جمعيات التجار مثلاً.

و- معيار البناء الهيكلي:

* جماعات مصالح جماهيرية: تسعى لضم أكبر عدد من الأفراد لأن مصدر قوتها يكمن في عدد أعضائها، كالنقابات العمالية و المنظمات الفلاحية.

* جماعات مصالح قيادية: تتكون من طوائف اجتماعية قليلة العدد لكن ذات تأثير قوي، إذ ترى أن قوتها تكمن في محدودية عدد أعضائها عكس النوع السابق، و من أمثلة ذلك نجد الأكاديميات، الجمعيات الفكرية كإتحاد علماء الذرة.

* جماعات مصالح تقنية: هي تنظيمات تقنية محضة، تندرج في هذه الفئة منظمات اللوبي عندما لا تركز نفسها للدفاع عن مصالح معينة و تأخذ شكل مكاتب تخصصية للضغط تؤجر خدماتها لمن يطلب ذلك.

هـ/ معيار نطاق العمل:

* جماعات مصالح داخلية: تشمل جميع التنظيمات التي تعمل ضمن الإطار المحدد لإقليم دولة ما بغض النظر عن أهدافها و طبيعتها النظام الاقتصادي و السياسي للدولة التي تعمل في إطارها.

* جماعات مصالح دولية: هي الجماعات التي تمتد أهدافها و قوة نفوذها عبر أقاليم الدول مثل شركات البترول العالمية و منظمات الاستخبارات الدولية...

كثيرا ما يتم الخلط بين جماعات المصالح و الأحزاب السياسية باستخدام المصطلحين كمترادفين، و هذا ما يعد خطأ جسيما نظرا للتباين و الاختلاف الكبير بينهما، و الذي يمكننا حصر أهم معالمه في التالي:

معايير المقارنة	الأحزاب السياسية	جماعات المصالح
الهدف	أهدافها تتسم دائما بالطبيعة السياسية ، و قد تتواجد أهداف أخرى إلى جانبها (اجتماعية و اقتصادية) ، لكنها ثانوية مقارنة بالأهداف السياسية . فالهدف الأساسي هو الوصول إلى السلطة، و العمل على ممارستها و تحمل المسؤولية السياسية بشكل مباشر .	أهدافها تحدد انطلاقا من طبيعتها و هي في الأغلب الأعم أهداف اقتصادية، رغم أنه يمكن أن تكون إلى جانبها أهداف سياسية و اجتماعية و تكون أهميتها حسب صلتها بالأهداف الأصلية، ففي المجال السياسي تسعى لممارسة السلطة بطريقة غير مباشرة عن طريق التأثير في المسؤولين السياسيين.
مجال العمل	مجال عملها محلي و وطني بالإضافة إلى كون عملها علني ما عدا في بعض الحالات الاستثنائية.	محلي و وطني و حتى دولي ، كما أن عملها يمكن أن يكون علنيا أو سريا .
المصلحة	تسعى إلى تحقيق المصلحة العامة إلى جانب سعيها لتحقيق مصلحة أعضائها بشرط عدم تعارضها مع المصلحة العامة	تحقيق مصلحة فئة محددة أي مصلحة أعضائها حتى و إن تعارضت مع المصلحة العامة.
البرنامج	لا بد أن يكون لها برنامج سياسي تحدد فيه آراءها و توجهاتها حول القضايا العامة ، كما أنها مقيدة بضرورة تنفيذه.	ليس لها برنامج عمل محدد لأن نشاطها متوقف على طبيعة المصلحة التي تدافع عنها.
الانتماء	الانتماء إليها عادة ما يكون اختياريا، ناتج عن فئاعة شخصية و رغبة ذاتية و توجه سياسي محدد.	الانتماء قد يكون اختياريا طوعيا كنفابة المستهلكين، كما أنه قد يكون إلزاميا إجباريا مثل : نفابة المحامين ، الأطباء ، المعلمين ، الصيادلة....
القاعدة التمثيلية	الحزب السياسي يتمتع بقاعدة تمثيلية واسعة مقارنة بجماعات المصالح.	جماعات المصالح تتمتع بقاعدة تمثيلية أضيق من قاعدة الحزب السياسي.
الوسائل	تتعدد أساليب العمل لكن ما يميزها أنها كلها شرعية قانونية.	أساليب عمل هذه الجماعات شرعية قانونية كما يمكنها أن تكون غير شرعية كالتهديد، استعمال العنف...
الموارد المالية	معظم التشريعات تعمل على تحديد سقف الموار و النفقات المالية للأحزاب السياسية لاسيما في الفترات الانتخابية.	لا يوجد أي تحديد لا للموارد المالية و لا لمصادرهما ، و لا حتى تحديد للنفقات المالية لهذه الجماعات.
التنظيم	لا بد أن يكون لها بناء تنظيمي تنصب فيه.	قد يكون لها بناء تنظيمي كما يمكن ألا يكون لها ذلك.
الرقابة	تخضع الأحزاب السياسية لرقابة الجماهير بعد أن تقوم بعرض برامجها عليها، خاصة أثناء الفترات الانتخابية.	هذه الجماعات قلما تتعرض للرقابة الجماهيرية و حتى و إن حدث ذلك فإنها تنفلت منها.

جدول المقارنة بين مفهوم الأحزاب السياسية و جماعات المصالح.

ثالثا : الرأي العام.

يمكن تحديد مفهوم الرأي العام من خلال ثلاث اتجاهات رئيسية، و هي: (1)

1- حامد عبد الماحد قويس، دراسات في الرأي العام-مقاربة سياسية- (القاهرة: مكتبة الشروق الدولية، ط.1، 2003)، ص.39.

-الرأي العام مرادف للإرادة الشعبية و إرادة الأمة و روح المجتمع، أي أنه تعبير عن الحركة الواقعية للمجتمع المحكوم اتجاه ممارسات السلطة الحاكمة.

-الرأي العام هو محصلة تفاعل عدد من العوامل و المتغيرات المختلفة إزاء القضايا المطروحة عل الساحة، و على إثر ذلك ينقسم هذا الرأي إلى أغلبية و أقلية .

-الرأي العام يجد تعبيراته الأساسية في ظاهرة الاقتراع العام و التصويت الانتخابي، و هذه هي النتائج السياسية لعملية صنع الرأي العام و تشكيله.

بين الرأي العام و السياسة العامة علاقة ديناميكية دائمة، قائمة على التأثير المتبادل لكل واحد منهما على الآخر. صحة و مصداقية هذه العلاقة تبرز بشكل جلي إذا ما نظرنا للسياسة العامة على أنها برنامج عمل حكومي، يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة تجسيدا للإرادة الشعبية، و بذلك يتحول الرأي العام إلى وسيلة للسياسة العامة وهدفها في نفس الوقت. إن اعتماد السياسة العامة على الإنسان و قدرته في التعبير عن آماله و توجهاته، سواء في تشكيلها أو تنفيذها أو حتى تقويمها يسمح للرأي العام بممارسة تأثير كبير و فعال عليها.(1)

1/تأثير الرأي العام في السياسة العامة و أشكال هذا التأثير:

تتولد الأهمية السياسية للرأي العام عند تأثيره في السياسة العامة، إما من خلال توليده للضغط الشعبي على الحكومة لأجل اتخاذ موقف محدد اتجاه مسألة ما ، أو تأييد زعيم سياسي ما، أو من خلال توجيه عناية المسؤولين السياسيين إلى المواضيع التي تحظى باهتمام واسع لدى المواطنين، و يأخذ تأثير الرأي العام في السياسة العامة أشكالا مختلفة، كما تزداد أهمية هذا التأثير في حالات محددة.

أ-أشكال تأثير الرأي العام في السياسة العامة:(2)

تتحدد أشكال تأثير الرأي العام في السياسة العامة في ثلاث نقاط أساسية، و هي التأثير فسي : الأجنحة السياسية، الأطر العامة للسياسة،الخيارات السياسية.

* **التأثير في الأجنحة السياسية :** الرأي العام قد يدفع بصانع السياسة العامة نحو الاهتمام بقضية ما بواسطة تأثيره في مدى إدراكه لأهمية هذه القضية،و من خلال ذلك يعمل الرأي العام على تحديد أجنحة السياسة بشكل معين لأنه يساهم في ترتيب أولويات القضايا لدى صانع السياسة.

***التأثير في الأطر العامة للسياسة:**يلعب الرأي العام دورا في وضع ضوابط معينة على قدرة صانع السياسة العامة في اختيار بدائل معينة.معنى أنه يحدد له الخيارات الممكنة ، و في حالة تخطي هذا الأخير لهذه الضوابط فإنه سوف يواجه بثورة الرأي العام عليه .

***التأثير في الخيارات السياسية :**الرأي العام يمكنه التأثير على نوعية الخيارات السياسية التي يتبناها صانع السياسة العامة أي أنه يعمل على تحديد السياسات، و غالبا ما يكون للرأي العام دورا أكبر في منع تبني سياسة ما مقارنة بدوره في الدفع إلى تبني سياسة بديلة

ب-حالات تأثير الرأي العام في السياسة العامة:

يكون للرأي العام تأثيرا أكبر في السياسة العامة و القرارات الحكومية، في الحالات التالية: (3)

1-حسن أبشر الطيب، الدولة العصرية دولة مؤسسات، المرجع السابق،ص.140.

2-محمد سليم السيد،تحليل السياسة الخارجية (القاهرة:مركز البحوث و الدراسات السياسية،1989)،ص.256-258.

3-نظام بركات،و آخرون، مبادئ علم السياسة، المرجع السابق،ص.266.

* يكون الرأي العام مؤثرا ، إذا كانت هناك أغلبية واضحة تتمسك به (حالة الرأي العام الشامل) أو أن الفئة أو الجماعة التي يخصصها قوية و منظمة و متداخلة مع باقي الفئات و الجماعات في الدولة (حالة الرأي العام الجزئي).

* مجالات تأثير الرأي العام تكون أقوى في المواقف التي تشعر فيها الحكومة أن تجاهلها للرأي العام سيؤدي إلى استياء الشعب و حتى تكوين مواقف معادية لها، مما قد يفقدها شرعيتها و بالتالي شرعية السياسة العامة التي ستعمل على وضعها. هذا ما يتطابق مع تعريف key للرأي العام على أنه: "تمثيل للإلتجاهات التي ترى الحكومة أنه من الحكمة أن تستجيب لها".

* تأثير الرأي العام في السياسة العامة يكون أكبر إذا ما تعلق الأمر بمبادئ الإجماع العام في المجتمع.

2/ محدودية تأثير الرأي العام في السياسة العامة:

هناك العديد من العوامل التي تحد من تأثير الرأي العام في السياسة العامة ، و رغم ذلك يمكننا التطرق إلى أهمها في النقاط التالية:

أ- طبيعة النظام السياسي :

درجة تأثير الرأي العام في السياسة العامة متوقف بشكل كبير على طبيعة النظام السياسي، ففي الأنظمة الديمقراطية يكون مجال التعبير عن الرأي العام مفتوحا عن طريق وسائل الاتصال الجماهيري مما يسمح للرأي العام بممارسة ضغط أكبر على الفواعل السياسية المعنية برسم السياسة العامة. أما في النظم غير الديمقراطية، فإن مجال التعبير عن الرأي العام يضيق إلى الحد الأدنى بسبب احتكار الفواعل السياسية المتنفدة لوسائل الإعلام الجماهيري و العمل على تسخيرها و جعلها بمثابة آلية للتعبئة فقط.

ب- صعوبة ترجمة الرأي العام إلى سياسة عامة:

و مرد ذلك هو صعوبة التعرف على حقيقة الرأي العام اتجاه مسألة ما، بل أكثر من ذلك فقد يصعب التعرف عليه في الوقت الملائم و بالشكل المناسب مما يفقده أهميته بالنسبة لصانعي القرارات السياسية أو الفواعل السياسية المكلفة برسم السياسات العامة.

ج- تعذر وصول المعلومات الدقيقة عن توجهات الرأي العام : و يعود السبب في ذلك إلى:

* تحيز الصحافة و وسائل الإعلام لجهة معينة أو سلطة ما، مما يؤدي إلى تغييب الحقيقة .

* السعي المتواصل للفواعل السياسية كالأحزاب السياسية، جماعات المصالح... للتأكيد على أنها تتكلم باسم الشعب أو أغليبيته.

* عادة المعلومات المتعلقة بتوجهات الرأي العام لا يتم وصولها بشكل مباشر إلى الفواعل السياسية المكلفة بوضع السياسة العامة و اتخاذ القرارات السياسية، بل بشكل غير مباشر عبر قنوات اتصال التي لها قواعدها و إجراءاتها ، و التي في حالة تطبيقها من شأنها أن تعطل تدفق رأي عام حر و مؤثر. (1)

د- طبيعة القضايا المثارة:

تلعب طبيعة القضايا المثارة و المطروحة للنقاش، دورا كبيرا في تحديد درجة تأثير الرأي العام في عملية صنع السياسة العامة. بعض القضايا على درجة عالية من الأهمية و الحساسية لكونها متعلقة بالأمور الأساسية في المجتمع كقضايا الإرهاب و المفقودين في الجزائر، مما يسمح لها بإحداث انقلاب فعلي في توجهات الرأي العام بشكل سريع و مباشر . في حين أن القضايا الأخرى الأقل أهمية كقضايا السرقة و الاختلاس، قد لا يكون لها تأثير كبير و سريع .

و- تزايد رغبات و طموحات المواطنين بشكل كبير و التي تعمل اتجاهات الرأي العام بعكسها و تجسيدها، تشكل في مجموعها و جوهرها إحدى قوى الضغط على الحكومة لوضع سياسة عامة جديدة تستجيب لهذه الرغبات و المطامح و

1- أحمد بدر، الرأي العام - طبيعته و تكوينه و قياسه و دوره في السياسة العامة- (القاهرة: دار قباء، 1998)، ص. 303.

الآمال.(1)

ه- انعدام أو ضعف الدراسات المسبقة للقضايا العامة و الهامة، توقع الأزمات، مناقشة الحلول... تساعد هذه الدراسات على التعرف الجيد لردود أفعال الجماهير و توجهات الرأي العام اتجاه هذه القضايا، ردود الفعل و مجموع التوجهات هذه تعتبر بمثابة الدعامة التي تركز عليها الفواعل السياسية في رسم و صنع السياسة العامة.

رابعاً : المؤسسة العسكرية.

تعتبر المؤسسة العسكرية مؤسسة من مؤسسات الدولة شأنها في ذلك شأن باقي المؤسسات مما يجعلها جزء من الكيان السياسي للدولة ككل، وهناك من ينظر للمؤسسة العسكرية باعتبارها جماعة مهنية نظامية قومية ذات سمات و خصائص بنيوية ووظيفية تجعلها ذات مكانة متميزة داخل المجتمع . طبيعة النظام السياسي و التركيب الطبقي للدولة يلعب تأثيراً كبيراً في تحديد طبيعة الدور الذي تؤديه المؤسسة العسكرية داخل المجتمع، ففي النظم الديمقراطية المتقدمة تكون هذه المؤسسة أكثر حياداً و احترامية، أما في النظم غير الديمقراطية فإن دورها يكون أكبر، و أسباب تدخلها متعدد، و أشكال تأثيرها تتراوح بين السلب و الإيجاب. و سيتم تناول هذه العناصر تباعاً.

1/ الدور السياسي للمؤسسة العسكرية بين الشرعية و الاشرعية:

هناك اختلاف كبير حول مشروعية تدخل المؤسسة العسكرية في الشؤون السياسية و القضايا المجتمعية، دوافع هذا التدخل و مبرراته... و يمكن رصد اتجاهين أساسيين في هذا المجال:

* **الاتجاه الأول:** يعني هذا الاتجاه أي مشروعية لتدخل المؤسسة العسكرية في الحياة السياسية و توجيهها بدعوى حيادها و اقتصار وظيفتها على الدفاع عن التراب الوطني، و حماية الشرعية الدستورية، و مساندة القوة المسيطرة على جهاز الدولة.

* **الاتجاه الثاني:** يرى أصحاب هذا الاتجاه أن تدخل المؤسسة العسكرية في الشؤون السياسية أمراً مشروعاً على أساس أن المهمة الأساسية لهذه المؤسسة هو الحفاظ على المصالح الوطنية حتى و لو اقتضى الأمر الإحاطة بالنظام السياسي القائم . كما أن اعتبار العسكريين جماعة مهنية يعني أنهم يشكلون جماعة مسلحة، و بالتالي فليس من المستبعد اهتمامهم بالمسائل السياسية التي تخدم مصالحهم بشكل مباشر أو غير مباشر، و ذلك لكون الوظيفة المحورية للنظام السياسي و جوهر العملية السياسية بوجه عام هو توزيع القيم ، و المنافع، و السلع، و الخدمات... بين الأفراد و الجماعات. و بما أن هذه المؤسسة هي جماعة مصلحة فإنه يحق لها التمتع بنصيب من هذه التوزيعات و المطالبة بها و الدفاع عنها دون التردد في اقتحام المجال السياسي دفاعاً عن مصالحها و تحقيقاً للعدالة التوزيعية بين كافة الجماعات و القطاعات.(2)

بعد استعراضنا لهذين الاتجاهين ، يمكن القول بأن إلغاء مشروعية تدخل المؤسسة العسكرية في الحياة السياسية أو منحها الأحقية في التدخل باعتبارها جماعة مصلحة تسعى للدفاع عن مصالحها أمام مصالح الجماعات الأخرى ليس بالأمر الصحيح لأن خير الأمور أوسطها ، بمعنى أنه لا مانع من تدخل المؤسسة العسكرية في الحياة السياسية بشرط أن يكون مجال التدخل محدوداً، و إلا تحولت هذه المؤسسة إلى قوة مهيمنة و مسيطرة مما يخل باستقرار النظام السياسي، مع العلم أن هذا التدخل غالباً ما يكون نابعاً من دوافع و أسباب مختلفة.

1- حسن أبشر الطيب، الدولة العصرية دولة مؤسسات، المرجع السابق، ص. 141.

2- السيد عبد الحليم الزيات، في سوسيولوجيا بناء السلطة- الطبقة... القوة... الصفوة... (الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية، 2003)، ص. 272-274.

2/دوافع و أسباب تدخل المؤسسة العسكرية في ديناميكية العملية السياسية:(1)

تعددت دوافع و أسباب تدخل المؤسسة العسكرية في السياسة العامة بتعدد وجهات النظر في دور هذه المؤسسة ، و يمكن التطرق إلى أهم هذه الدوافع و الأسباب -خاصة في الدول النامية- فيما يلي:

أ-خصوصية النشأة التاريخية للمؤسسة العسكرية و تطورها في المجتمعات النامية، بالإضافة إلى ما تنطوي عليه تلك المؤسسة من طاقات بشرية و إمكانيات مادية على درجة عالية من التقدم العلمي و التقني .

ب-معطيات البيئة المحلية و الدولية المحيطة بالمؤسسة العسكرية وما لهذه المعطيات من تأثير سلبي أو إيجابي في ديناميات المجتمع السياسي المحلي و فعاليات المؤسسة العسكرية على حد سواء.

ج-تهم الفساد و سوء الإدارة الموجهة إلى الحكم المدني و عجزه عن إدارة شؤون المجتمع.

د-انتشار الاعتقاد بأن السيطرة العسكرية الفعالة تستطيع أن تجد حلاً أسرع للصراعات و المشاكل .

و-الزعامة العسكرية التي تبرز خاصة في وقت الأزمات .

هـ- البيروقراطية الحزبية التي منعت الشباب الطموح من بلوغ المراكز في الحكومة المدنية، مما جعل الجيش أحد البدائل أمام هذا الشباب الطموح للوصول إلى السلطة و المراكز السامية و تحقيق المكاسب الاقتصادية و الاجتماعية.

3/أشكال تأثير المؤسسة العسكرية في السياسة العامة:

تتبع المؤسسة العسكرية، إستراتيجيتين أساسيتين بهدف المساهمة في وضع و رسم السياسة العامة و هما:

*إستراتيجية التدخل المباشر:

إن انتهاج هذه الإستراتيجية لا يتم إلا عن طريق الاستيلاء على السلطة فتتحول بذلك السلطة المدنية إلى سلطة عسكرية. الاستيلاء على السلطة المدنية من طرف المؤسسة العسكرية عادة ما يكون إثر انقلاب عسكري، و هذا ما عرفته معظم دول العالم الثالث حديثة الاستقلال . و الانقلاب العسكري كثيراً ما يحمل طابع الإصلاح و إحداث التغيير الجذري حفاظاً على المصلحة العامة و حماية البلاد و سيادة الوطنية، و لكن فيما بعد يتحول إلى الاستئثار بالسلطة و البقاء فيها أكبر وقت ممكن كهدف رئيسي، و هكذا تتحول هذه المؤسسة من جماعة ضغط على السلطة لتصبح المالكة الوحيدة للسلطة السياسية في البلاد.

*إستراتيجية التدخل غير المباشر:

تختلف هذه الإستراتيجية عن سابقتها لكون المؤسسة العسكرية لا تستولي على السلطة و لا تعمل على حيازتها، كما أن السلطة المدنية لا يتم استبدالها بالسلطة العسكرية. تأثير المؤسسة العسكرية في هذه الحالة على السياسة العامة يتم بصفقتها قوة أو جماعة ضغط ، تعمل على ممارسة و فرض توجهاتها على السلطة الحاكمة و صانعي السياسات العامة خدمة و حفاظاً على مصالحها المتعددة.

كما سبق و أن ذكرنا فالمؤسسة العسكرية تتأثر بالتركيب الطبقي و السياسي للمجتمع مما ينعكس على دورها و وظائفها، لاسيما في المجال السياسي و بالتحديد في عملية رسم و وضع السياسة العامة للدولة، فغالبا ما تكون طرفاً في اللعبة السياسية باعتبارها فاعل من بين الفواعل غير الرسمية المشاركة أو المساهمة في العملية السياسية.

1- يمكن الرجوع إلى:- فاروق حميدشي، الجماعات الضاغطة، المرجع السابق، ص.201.

- السيد عبد الحليم الزيات، في سوسيولوجيا بناء السلطة-الطبقة...القوة...الصفوة-، المرجع السابق، ص.275-276.

خامسا : المواطن كصانع للسياسة العامة.(1)

إن لمصالح الأفراد و رغباتهم تأثير في إعداد السياسات العامة و إقرارها في النظم السياسية المختلفة، بما في ذلك النظم التسلطية الديكتاتورية أين تهدف هذه الأخيرة من وراء عنايتها بمطالب المواطنين إلى الرفع من درجة ارتياحهم .و عليه فإنه من الخطأ إغفال أو إهمال دور المواطن كفاعل غير رسمي يساهم و يشارك في عملية رسم و صنع السياسة العامة - حتى و لو أن الممارسة السياسية للفرد لا تزال محدودة في أكثر الدول ديمقراطية- فالمواطن قد يتدخل في العملية بشكل مباشر في حالة إجراء استفتاء شعبي حول القضايا الجوهرية و الرئيسية كالتعديل الدستوري مثلا.أو بشكل غير مباشر،و ذلك من خلال مساهمته في مناقشة السياسات العامة مثل ما هو عليه الحال في سويسرا، أو من خلال تصويته على مقترحات السياسة العامة قبل أن يتم إقرارها، ففي ولاية كاليفورنيا تعرض مقترحات الزيادة في الضرائب على الأفراد للتصويت عليها قبل إقرارها.و من الأمور التي تزيد من قوة و فاعلية تدخل المواطن في العملية السياسية في النظم الديمقراطية هو قدرتهم على اختيار صناع السياسة العامة و متخذي القرارات عن طريق الانتخابات،على اعتبار أن اختيار المواطنين لممثليهم في الانتخابات يؤدي إلى منحهم فرصة اختيار سياسة عامة دون أخرى،لتتحول بذلك ميولهم إلى قاعدة أساسية يتم على إثرها صنع السياسة العامة من قبل ممثليهم.و إلى جانب ما سبق ذكره فإن لإسهامات الفرد الفكرية دور محوري في خلق و تبني العديد من السياسات،و كمثال على ذلك ما لعبته المساهمة الفكرية لكل من راشيل كارسون و رالف نادر في خلق و صنع السياسة الخاصة بمكافحة الأوبئة و سياسات الأمان من السيارات، و أيضا إسهامات كل من الجنرال أفيرت كوب و الكاتب الروائي لاري كرامر و الباحثة ماتلدا كريم في إثارة اهتمام السلطات العمومية لقضية مرض الإيدز و دفعها إلى وضع سياسة عامة لمكافحةه.

و لأجل كل ذلك فإنه ينبغي على الحكومة أو السلطة الحاكمة أن تأخذ بعين الاعتبار اهتمامات و رغبات المواطنين و السعي إلى ترجمتها إلى سياسة عامة، في ظل ما تمتلكه من إمكانيات و موارد مادية و مالية و السهر على تنفيذها بفاعلية .

سادسا : الظروف و الأوضاع الدولية.

السياسة العامة بمثابة تجسيد للاستقلال السياسي ،و لأنها نابعة عن الأيديولوجية السياسية للدولة و نسقها الفكري فهي مؤشر على هويتها و فلسفة حكمها.حدث تغير في مفهوم السيادة في ظل زمن العولمة و الاعتماد المتبادل، إذ أصبح من غير الممكن أن تعيش أي دولة بمعزل عن الدول الأخرى، أو الأحداث، و المعطيات الدولية لأنها تتأثر سلبا و إيجابا بمجريات و تيارات عوامل القوة السياسية و الاقتصادية و التكنولوجية و حتى الثقافية المتواجدة في المحيط الدولي. (2)

تؤثر القوى الدولية في رسم السياسة العامة،فالمناخ العام للشؤون الدولية يعتبر بمثابة الوسط الذي يقع فيه فعل الدولة و تدار فيه سياستها العامة، أي أنه مصدر تأثير كبير وواسع لما يطلق عليه معطيات أو مسلمات السياسة العامة.

دول العالم الثالث أفضل دليل على تأثير القوى الدولية و تدخلها في رسم سياساتها العامة، فهذه الدول وجدت نفسها قابعة في نطاق التبعية للقوى الدولية الكبرى من كل النواحي:الاقتصادية،السياسية،العسكرية و حتى الثقافية. فبعد حصولها على استقلالها وجدت نفسها محكومة بواقع التبعية في قلب نظام دولي تهيمن عليه مجموعة من الدول و الشركات و المنظمات العالمية ، و أخضعت بفعل ذلك إلى قواعد لعبة حددت خارجا عنها و فرضت عليها.(3)

1-للمزيد من المعلومات يمكن الرجوع إلى -جيمس آندرسون ، صنع السياسات العامة ، المرجع السابق،ص.67-69.

-فهيمي خليفة الفهدوي، السياسة العامة:منظور كلي في البنية و التحليل، المرجع السابق،ص.226-228.

2-حسن أبشر الطيب، الدولة العصرية دولة مؤسسات ،المرجع السابق،ص.152.

3-بيرتراند بادى ،التنمية السياسية ،ترجمة:محمد نوري المهدي (ليبيا:نالة للطباعة و النشر، ط.1، 2001)،ص.170.

التأثير الدولي على قرارات و سياسيات الدول قد يكون مباشرا أو غير مباشر، كما أنه قد يأخذ عدة اتجاهات و أشكال يمكن الاستدلال عليها في التالي:(1)

*تلجأ بعض الدول إلى اتخاذ بعض السياسات العامة أو القرارات السياسية كرد فعل لقرارات و سياسات دولية مثلا: اتخاذ الدول العربية سياسة التطبيع مع إسرائيل نتيجة للسياسة التي انتهجتها هذه الأخيرة إزاء الفلسطينيين.
*يتم أحيانا اتخاذ سياسات و قرارات من طرف الدول لمواجهة الدول الكبرى التي تحاول السيطرة أو استعادة السيطرة عليها، سواء تم ذلك بشكل مباشر كالتدخل العسكري ، أو بشكل غير مباشر كالمساعدات، الإعانات، القروض و ما يتولد عنها من مديونية....

*سعي القوى الكبرى إلى غرس و إنشاء أجهزة إدارية متخصصة في الدول الضعيفة لتشكل مراكز بيروقراطية فيها، بهدف إحكام سيطرتها على هذه الدول و توجيه سياساتها بما يتماشى و أهدافها ، بل أكثر من ذلك فقد تكون في حالات كثيرة وراء تعيين أعضاء النخبة الحاكمة من الأعضاء الموالين لها و المدعمين لسياستها ، و بذلك تضمن التوافق بين سياساتها و سياسات هذه الدول.

*القوى الدولية قد تشكل قوى ضغط على صانعي السياسة العامة كما يمكنها أن تكون مصدرا لتعبئة الرأي العام العالمي ، مما يدفع بالدول الضعيفة المسيطر عليها إلى انتهاج نماذج و سياسات تتوافق مع توجهات الرأي العام العالمي.

نخلص من عرضنا للفواعل الأساسية السابقة المتدخلة في صنع و رسم السياسات العامة إلى التأكيد على أن درجة مساهمة و تأثير الفواعل السياسية في مثل هذه السياسات يختلف حجمه و مداه من فاعل لآخر ، و يعد هذا الاختلاف انعكاسا مباشرا و فعليا للاختلاف و التباين في أسباب و دوافع تدخل كل فاعل سياسي، و أيضا أساليب التدخل الممنوحة للفاعل و مدى قدرته على استخدامها و توظيفها. كما يمكن إرجاع هذا الاختلاف إلى طبيعة النظام السياسي الذي يعتبر المحدد الفعلي لحجم و قوة أي فاعل سياسي في عملية رسم و صنع السياسة العامة ، ففي النظم المتبينة للديمقراطية بشكل فعلي تشهد مشاركة من أغلب الفواعل السياسية في هذه العملية و لو كان ذلك بدرجات متباينة، أما في النظم غير الديمقراطية فإن المشاركة تقتصر على فاعل أو بعض الفواعل السياسية في ظل تهميش الفواعل الأخرى و منعها من القيام بذلك، كما سنرى في دراسة حالة الجزائر بعد أن ندرس مداخل صنع السياسة العامة.

المبحث الثالث: مداخل صنع السياسة العامة.

رغم تعدد و تنوع مداخل صنع السياسة العامة إلى أنها تشترك كلها في نقطة أساسية و هي العمل على تحليل أسباب اتخاذها و خلفياتها و آثارها كظاهرة ديناميكية. فهذه المداخل هي ترجمة لعملية صنعها و من بينها نجد: مدخل الجماعة، مدخل النخبة، المدخل النسقي الميكانيكي، المدخل المؤسسي، مدخل العمليات و الأنشطة الوظيفية . و سنقوم بشرح ذلك على النحو التالي:

1- يمكن الرجوع إلى: -جمال مجاهد، الرأي العام و قياسه- الأسس النظرية و المنهجية- (الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية، 2004)، ص. 148-149.

- بيرتراند بادى، التنمية السياسية، المرجع السابق، ص. 171.

المطلب الأول : مدخل الجماعة. (1)

لقد أحدث مدخل الجماعة نقلة نوعية في طبيعة الدراسات السياسية بتحويلها من دراسات جامدة سكونية إلى أخرى ديناميكية، وبذلك نقل الاهتمام بالهيكل والمؤسسات الرسمية إلى الاهتمام بالعمليات والنشاطات والتفاعلات. ويعود الفضل في ابتكار هذا المدخل إلى العالم الأمريكي آرثر بنتلي سنة 1908 في كتابه **عملية الحكم** أين ركز على تحليل عملية التفاعل بين عدد كبير من الجماعات، فعرف الجماعات من ثنايا دورها في هذا التفاعل أي من ثنايا دورها في العملية السياسية مبتعدا بذلك عن تعريفها لذاتها. كما ربط بين الجماعة والمصلحة حيث قال: "إن المصلحة التي لا تبرز في حركة الضغط لا توجد. فالمصلحة هي حركة الضغط، وحركة الضغط هي الجماعة، والمصالح وحدها تلك التي يمكن ملاحظتها امريقيًا". أما شهرة استخدام المدخل فقد جاءت على يدي **دفيد ثرومان** عام 1901 الذي ارتبط بنفس الوحدة للتحليل لبنتلي و المتمثلة في الجماعة والتي عرفها على أنها "مجموعة من الأفراد تجمعهم مصالح وأهداف مشتركة".

انصب اهتمام المدخل على الجماعات دون الأفراد نظرا لما لها من تأثير و فاعلية أكثر في الحياة السياسية، ولأن السلوك الفردي يصاغ من خلال الجماعة التي تعمل على ضبطه أو توجيهه لكونها مرجعه الفكري، كما أكد على أن أهداف الجماعة هي التي تحدد المصلحة وتعرفها وليست نشاطاتها. ويؤكد أنصار المدخل على أن الحياة السياسية ما هي إلا عدة جماعات متصارعة و متفاعلة فيما بينها، أين يكون هناك تأثير متبادل فيما بينها من ثنايا الضغوط و الضغوط المضادة. و أن التفاعل القائم بين الجماعات من ثنايا الضغوط المتبادلة هو أساس كل العمليات السياسية، و هو المحدد لمضمون السياسة و أهدافها. فالأفراد ذوا التوجه و الخيارات المتشابهة عادة ما يميلون إلى التواجد في جماعة ما بهدف طرح مطالبهم أمام المؤسسات الحكومية و الضغط عليها لكي تستجيب لهم، و بذلك تتحول الجماعة إلى جسر رابط بين الفرد و الحكومة الأمر الذي يحد من العملية السياسية في درجة الصراع و التفاعل بين المجموعات المميزة و الضاغطة، و هذا ما يجعل من استمرارية نشاطات المساومة و التفاوض أمرا ضروريا للتوصل إلى الحلول الوسطى المقبولة لدى المجموعات ذات التأثير الفعال. استنادا لهذا المنظور الذي يرى أن الجماعات الضاغطة هي القوى الفعلية المؤثرة في النظام السياسي، و هي الجماعات المتحكمة فعليا في عملية وضع السياسة العامة و تنفيذها، فإن المهمة الأساسية للنظام السياسي و التي لا بد له من القيام بها هي إدارة أوجه الصراع و التفاعل بين هذه الجماعات من خلال:

- 1/ وضع القوانين التي تحكم و تنظم عمليات الصراع و التوفيق بين الجماعات.
 - 2/ التوصل إلى الحلول التوفيقية بمراعاة الخيارات المختلفة المطروحة من قبل الجماعات.
 - 3/ ترتيب الحلول الوسيطة و التوازنات بين المصالح.
 - 4/ صياغة الحلول التوفيقية في شكل سياسات عامة.
 - 5/ وضع السياسة العامة موضع التنفيذ و تطبيقها بشكل قوي و فعال.
- من خلال ذلك تأخذ السياسة العامة المسار المرغوب فيه من قبل الجماعة أو الجماعات التي تتعاضد درجة تأثيرها و ضغطها. فعلى قدر نفوذ كل جماعة من هذه الجماعات تتعدل و تتغير السياسات العامة، بحيث تصبح أكثر تعبيراً عن إرادة المجموعات

1- للمزيد من المعلومات يمكن العودة إلى :- محمد شلي، المنهجية في التحليل السياسي- المفاهيم، المناهج، الاقترابات، و الأدوات- (الجزائر: د. د. ن، 1997)، ص 195-204.

- جيمس آنديرسون، صنع السياسات العامة، المرجع السابق، ص 34.

- حسن أبشر الطيب، الدولة العصرية دولة مؤسسات، المرجع السابق، ص 94-96.

ذات النفوذ الأكبر و أقل تعبيراً عن المجموعات ذات النفوذ المحدود، وهذا ما يؤدي بنا إلى تعداد المعايير التي تسمح لنا بتحديد حجم و قوة و مدى تأثير الجماعات في عملية رسم و صنع السياسة العامة.

معايير تحديد حجم و قوة تأثير الجماعات في عملية رسم السياسة العامة: هناك العديد من المعايير التي تحدد حجم و قوة تأثير هذه الجماعات من بينها المعايير التالية:

- 1/ عدد أعضاء الجماعة ، فالجماعة التي تضم عددا كبيرا من الأعضاء تستطيع أن تؤثر بهم، و يكون لها تأثيرا أكبر عند امتلاكها القدرة التنظيمية لتحريك عدد أكبر بكثير من عدد أعضائها.
- 2/ الموارد المالية للجماعة المتحصل عليها من اشتراكات الأعضاء و هبات الأفراد و المؤسسات و إسهامات الحكومة في تمويلها لدعم برامجها بإعانات من الموارد العامة.
- 3/ القدرة التنظيمية للجماعة، فالتنظيم الجيد يتيح الفرصة للانسجام داخل الجماعة و يعزز و يقوي من تأثيرها في النظام السياسي عموما و الأنظمة الفرعية خصوصا، بهدف الرفع من درجة مساهمتها في عملية رسم و صنع السياسة العامة.
- 4/ الموارد البشرية الكفاءة و الحائزة على مهارة عالية و خبرة مكتسبة.
- 5/ صورة الجماعة لدى المجتمع و التي تحددها مدى نفعيتها سياسيا و اجتماعيا من وجهة نظر أفراد.
- 6/ قوة القيادة و قدرتها على تحقيق التفاعل بين الأعضاء و التنسيق بين جهودهم و تحفيزهم للعمل المشترك لتحقيق أهداف الجماعة.

7/ القدرة على الضغط و الأساليب المستخدمة لتحقيق ذلك و مدى شرعيتها.

و أخيرا و لإعطاء صورة أوضح لمدخل الجماعة يمكن ربطه بالفرضيات التي يقوم عليها و المتمثلة في الآتي:

- 1/ الجماعة هي وحدة التحليل التي ينطلق منها الباحث في دراسة الظواهر السياسية فهي محور العملية السياسية.
- 2/ المجتمع ذو شكل فيسيقائي من الجماعات المتعددة التي غالبا ما تكون في حالة من التعاون و الصراع.
- 3/ النظام السياسي مركب معقد من الجماعات المتفاعلة فيما بينها باستمرار، حيث يتضمن هذا التفاعل أشكالا من التفاعل بين الجماعات أو الضغط و الضغط المضاد الذي يحدد حالة النظام السياسي في وقت معين.
- 4/ يتوقف تأثير الجماعة في أعضائها على شدة إلتئامهم. من جهة، و اهتمامهم بالموضوعات السياسية من جهة أخرى.
- 5/ يتوقف تأثير الجماعة في السياسة العامة على مكونات القوة بالنسبة لها، و طبيعة النظام السياسي، و العلاقة الموجودة بين النظام و الجماعة.

المطلب الثاني : مدخل النخبة.

جاء مدخل النخبة كرد فعل على المدخل الطبقي الماركسي في إطار الصراع الأيديولوجي القائم بين التيار الماركسي و التيار الليبرالي، و يعتبر من أكثر المدخل اختلافاً و تناقضا مع مدخل الجماعة، نظرا لتأكيد أنصاره على أن السياسة العامة التي يتم وضعها أو رسمها هي دائما بمثابة تعبير عن تفضيلات النخبة و توجهاتها. أي أن السياسات الموضوعة تستجيب أكثر لمصالح النخبة و ليس لمصالح الجماهير التي تمثل الأغلبية، فالنخبة هي التي تضغط على الجماهير وليس العكس. و رغم اختلاف المشاكل و القضايا المطروحة للمعالجة و تغير الفواعل السياسية الرسمية في السلطات الثلاث: التشريعية و التنفيذية و القضائية إلا أن النخبة و عن طريق نفوذها و قوتها تحافظ على قوة تأثيرها في عملية رسم السياسة العامة، و سبب ذلك هو استمرار الفواعل الحكومية

التي تعمل على منح وإضفاء الطابع الرسمي و الشرعي على السياسات العامة بما يستجيب و أهداف و تطلعات هذه النخبة. هذا المدخل هو بمثابة اقتراب من الظاهرة السياسية عبر منظار النخبة حيث يتم من خلاله النظر إلى عملية رسم السياسة العامة على أنها نتاج الأقلية المتنفذة المهيمنة على المجتمع و سلطات الدولة و هيكلها، نظرا لما يتوفر لديها من موارد مالية تنظيمية و فكرية التي تزيد من قوتها و مركزها مما يسمح لها بالتدخل بشكل كبير و واسع في تحديد السياسات العامة وتوجيهاتها. (1)

تبرز أهم المفاهيم الضمنية لهذا المدخل في الحقائق التالية:

1/ كل المجتمعات تنقسم إلى فئتين: فئة حاكمة و هي الأقلية، و فئة محكومة و هي الأغلبية. و السياسات العامة هي تعبير عن تفضيلات و خيارات الأقلية المتنفذة-النخبة-، دون أن يعنى ذلك تعارض هذه السياسات مع مصلحة الجماهير.

2/ التغيير و التجديد في السياسة العامة يتم بطريقة تراكمية و بتعديلات جزئية، حتى تتمكن النخبة من المحافظة على الوضع المائل.

3/ صغر حجم النخبة مصدر قوتها التنظيمية بسبب تمكينها من الاستجابة الآنية للظروف المتغيرة في ظل التواصل المستمر بين أفرادها، هذا التواصل يولد إجماعا للرأي بينهم حيال القيم و المبادئ الجوهرية.

إن هذا المدخل كان محل اتجاهات علمية متعددة و متباينة أحيانا بخصوص مصادر نشأته و قوته و سبل استمراره و تأثيره كما يؤكد ذلك كل من موسكا، برنهام، باريتو، ميشلز و ميلز و ذلك على النحو التالي:

موسكا: يرى موسكا أن تميز النخبة السياسية لا يعود إلى القدرات الشخصية أو الرواسب بل إلى تصاعد المصالح و تعدد الجماعات. و أكد على الأسس السياسية المتعلقة بالقدرة التنظيمية للنخبة، حيث تكون النخبة السياسية أقل عددا و أكثر تنظيما و تحكمها في القوة السياسية و صنع السياسة العامة و القرارات السياسية. كما أنه عمل على وضع مفهوم المعادلة السياسية التي توحى بتعدد النخب السياسية داخل المجتمع بسبب تعدد أسسها فمنها: الاقتصادية، العسكرية، الدينية، البيروقراطية... و يرجع تعدد الأسس إلى تنوع القيم و التوجهات السياسية. وبقاء النخبة عند موسكا مرهون بالشروط التالية: دوران النخبة -دوران داخلي بإحلال أفراد محل آخرين، أو دوران خارجي باستبدال النخبة كلها بأخرى-، مدى تأييد الجيش لها، استخدام المعادلة السياسية بصورة مثلى، توحد أعضائها إلى جانب التقاليد. (2)

برنهام: النخبة الحاكمة بالنسبة له هي التي تستمد قوتها من امتلاكها لوسائل الإنتاج و مصادر الثروة مما يفسح لها مجال السيطرة السياسية، لكن و بمجرد ظهور قوة اقتصادية جديدة فإن النخبة تفقد قوتها لتحل محلها النخبة ذات القوة الاقتصادية الجديدة. إن كل من أزمات النظام الرأسمالي و تعدد الشركات المتعددة الجنسيات و ضعف أسهم المشاركين، هي بمثابة عوامل تساعد على بروز نخب إدارية تكنوقراطية تتحول فيما بعد إلى نخب سياسية، و هكذا تجتمع لديها السيطرة السياسية إلى جانب القوة الاقتصادية. (3)

باريتو: أكد على أن القوة التي تمتلكها النخبة لا ترجع إلى العوامل الاقتصادية و المهارات التنظيمية بل إلى الخصائص الإنسانية الثابتة، أي السمات الإنسانية و العوامل النفسية. فاختلاف الناس في طبائعهم و الرواسب التي يحملونها هي سبب اختلافهم في سلوكياتهم، و بناء على هذه الرواسب فإن المجتمع ينقسم إلى قسمين:

* شريحة عليا: يمتلك أفرادها المواهب الفطرية التي تجعلهم متفوقين، وهذه الشريحة ذاتها تنقسم إلى شريحة حاكمة و أخرى غير حاكمة.

1- محمد شلبي، المنهجية في التحليل السياسي- المفاهيم، المناهج، الاقتراعات، و الأدوات-، المرجع السابق، ص. 207.

2- نصر محمد عارف، باستمولوجيا السياسة العامة- النموذج المعرفي- النظرية- المنهج- (القاهرة: المؤسسة الجامعية للدراسات، 2002)، ص. 227-228.

3- كمال المنوفي، مقدمة في مناهج و طرق البحث في علم السياسة (الكويت: وكالة المطبوعات، 1984)، ص. 55.

*شريحة دنيا : تمثل أغلبية أفراد المجتمع الذين لا يمتلكون مواهب الشريحة العليا. (1)

ميشلز: بالنسبة له ما يميز النخبة الحاكمة عن غيرها هو مكانتها، و موضعها داخل المنظمات ذات الأبنية المركبة، و القوة التي تمارسها انطلاقاً من المواقع التي تحتلها. فأسس تميز النخبة ترجع إلى الكفاءات الشخصية (التفوق الفكري و الذكاء) و توجهاتها السياسية، كما تتمثل عوامل استمرار النخبة في : استخدامها للمبادئ الأخلاقية، الاستقلال المالي لأعضائها، الانتماء الداخلي لها، قدرتها على تجاوز الصراعات الداخلية و القدرة على امتصاص الأفراد و الأفكار الجديدة. (2)

*رايت ميشلز: النخبة بالنسبة له تمثل الأقلية وتكمن قوتها في قدرتها في السيطرة على الأبنية و المؤسسات الكبيرة، و هي بذلك مجموعة الأفراد الذين يحتلون المراكز الكبرى في المؤسسات الضخمة، أي تتكون من رجال الحكم، الإدارة، أرباب الصناعات و القادة العسكريين. إن ميشلز يؤكد على أنه انطلاقاً من المواقع التي تحتلها هذه النخب، فإنها تتمكن من صنع السياسة العامة و اتخاذ القرارات السياسية. (3)

بعد التطرق إلى أهم التوجهات في دراسة النخبة يمكن القول أن كل اتجاه يركز على جانب و يهمل الجوانب الأخرى مما يجعل من معايير تحديد النخبة متعددة فقد تكون: السمعة، المنصب، القوة الاقتصادية و المالية، مدى المساهمة في صنع القرار و رسم السياسات العامة... حاول بعض الباحثين وضع مدخل معدل للمدخل النخبوي و تم التوصل إلى ما يعرف بالمدخل الأولي جاركوي، و الذي يفترض:

أولاً: أن الموارد و المصادر الأولية لبحث و رسم السياسة العامة تستند على معايير الثروة المؤسسية و الفردية التي يتم تحويلها إلى مؤسسات و منظمات تخطيط السياسة العامة في شكل هبات و منح العقود.

ثانياً: أن رؤساء و مديري المؤسسات التجارية و المالية هم أعضاء في مجالس إدارة المنظمات المعنية بتخطيط السياسات العامة، كما أن هذه المنظمات تلعب الدور الأكبر في توظيف الأفراد في المناصب العليا داخل الجهاز التنفيذي للحكومة، مما يجعل منها نقاط التنسيق المركزية في عملية صنع السياسة العامة و يعزز من قدرتها على التأثير في هذه العملية، نظراً لسعيها المستمر في الوصول إلى حلول توفيقية للمشاكل العامة التي لا بد من علاجها و بلورتها في شكل سياسات عامة. المدخل الأولي جاركوي يؤكد على العلاقة الترابطية بين عالم المال و عملية صنع القرارات الحكومية، نظراً للتفاعل القائم بين منظمات تخطيط و رسم السياسة العامة و المؤسسات البحثية و الجامعات و وسائل الإعلام. كما أن هذا المدخل يقترح الطريقة التي يتم من خلالها الوصول إلى اتفاق عام بين أفراد النخبة و كيفية نقله إلى صانعي السياسات العامة الرسميين، أي إلى الفواعل السياسية الرسمية المعنية بوضع هذه السياسات. (4)

المطلب الثالث : المدخل النسقي الميكانيكي.

من رواد هذا المدخل نجد ديفيد ايستون الذي ينظر للنظام السياسي على أنه جهاز حركي يتحرك بطريقة آلية، و بتأثير من عوامل بيئته الداخلية و الخارجية. هذه البيئة تتضمن قوى رسمية و غير رسمية لها مصالحها الخاصة و التي يكون غرضها من وراء مشاركتها في عملية رسم و صنع السياسة العامة تحقيق هذه المصالح، و بناء على ذلك فإن كل الفواعل السياسية الرسمية منها و غير الرسمية تشارك في رسم السياسة العامة إما بتقديم المدخلات أو بالمساهمة في إصدار المخرجات.

1- محمد شلي، المنهجية في التحليل السياسي- المفاهيم، المناهج، الاقترابات، و الأدوات-، المرجع السابق، ص. 210-211.

2- نصر محمد عارف، الاستمولوجيا السياسية العامة- النموذج المغربي- النظرية- المنهج -، المرجع السابق، ص. 229-230.

3- محمد شلي، المرجع السابق، ص. 112.

4- محمد زاهي بشير المغربي، قراءات في السياسة المقارنة، المرجع السابق، ص. 248-250.

إن ايستون يفترض وجود علاقة خطية بين كل من مدخلات النظام و مخرجاته، إذ يتم تحويل هذه المدخلات الآتية من البيئتين الداخلية والخارجية إلى مخرجات، كما أن الاستجابات المترتبة عن المخرجات قد تتحول إلى مطالب جديدة للنظام و هو ما يعرف بالتغذية الراجعة (العكسية)(1).

يرتكز المدخل على ثلاث نقاط أساسية و هي:

أولاً: المدخلات: هي تعبير عن مجموع التغيرات التي تعرفها بيئة النظام السياسي و التي تمارس ضغوطا عليه، و يمكن تصنيف هذه المدخلات إلى:

1/المطالب، الاحتياجات، طموحات و تطلعات المواطنين التي يتم إيصالها إلى النظام السياسي بعد ما يتم تجميعها و تنظيمها من طرف مجموعة من الفواعل السياسية كالأحزاب السياسية، جماعات المصالح، وسائل الإعلام،... إن وصول المطالب إلى النظام السياسي متوقف على طبيعة هذه المطالب في حد ذاتها، قوة و نفوذ، و تأثير الفواعل السياسية، إلى جانب القيود الثقافية الاجتماعية و الاقتصادية الموجودة على مستوى بيئة النظام.

2/التأييد: يمكن تقسيمه إلى:

-تأييد محدود: هو ذلك النوع من التأييد الذي تقوم به جماعة أو جماعات محدودة، و لا يتسم بالصفة العمومية.

-تأييد عام(منتشر): هو ذلك النوع من التأييد الناتج عن عملية التنشئة السياسية و التي تخلق الشعور بالوطنية و الولاء للسلطات العمومية. فاستمرارية و استقرار النظام، متوقف إلى حد كبير على توفر حد أدنى من التأييد.

3/المعارضة أو المقاومة: تمثل توجهها من توجهات الفواعل السياسية المعارضة لتوجهات النظام السياسي، حيث تسعى هذه الفواعل إلى تحقيق مصالحها عن طريق الضغط و نشر برامجها و توجهاتها و السعي لكسب تأييد الرأي العام.

4/المصادر و الموارد: تشتمل كل المصادر و الموارد المادية و البشرية التي يمتلكها النظام السياسي، و التي تعمل على تسخيرها و توظيفها سعياً لتنفيذ السياسات العامة و تحقيق الأهداف. (2)

ثانياً: المخرجات: تأخذ أشكال عدة من ضمنها شكل: السياسة العامة، القرارات، القوانين، الأوامر و المراسيم الصادرة عن

السلطات و الهيئات السياسية الموجودة في النظام السياسي كاستجابة لمدخلات النظام.

إن درجة الاستجابة تختلف باختلاف طبيعة و كمية المدخلات، و طبيعة و إمكانيات النظام السياسي، و أيضا قوة تأثير و ضغط الفواعل السياسية. و تعد استجابة النظام لمجموع المطالب و الاحتياجات عاملا مهما للرفع من درجة التأييد، لأن النظام يرفع من قدرته على الاستجابة من خلال استرجاع المعلومات المتعلقة بوضعية النظام و البيئة الداخلية و الخارجية له، و هذا ما

يعرف بالتغذية الراجعة و التي تشير إلى التأثير الذي تحدثه السياسات العامة و القرارات في البيئة و المطالب المطروحة من قبلها و أيضا في خصائص النظام السياسي ذاته. كما يمكن للسياسة العامة أن تولد مطالبا جديدة تؤدي بدورها إلى مخرجات جديدة (3). و بناء على ذلك يتم إدراج التعديلات و التغيرات الضرورية في السياسات و القرارات بما يتماشى و الاحتياجات و المطالب الفعلية للأفراد و الجماعات.

ثالثاً: البيئة الكلية للنظام :

تنقسم البيئة الكلية للنظام إلى:

1-علي شريف، إدارة المنظمات الحكومية، المرجع السابق، ص.125.

2-يمكن العودة إلى:-محمد زاهي بشير المغربي، قراءات في السياسة المقارنة، المرجع السابق، ص.150-151.

-فهمي خليفة الفهدوي، السياسة العامة: منظور كلي في البنية و التحليل، المرجع السابق، ص.178.

3-جيمس أندرسون، صنع السياسات العامة، المرجع السابق، ص.33.

1/ البيئة الداخلية: تشمل هذه البيئة كل من :

أ- النسق الاجتماعي: يتضمن النسق الاقتصادي، الثقافي، البيولوجي، والشخصي... حيث تتفاعل هذه الأنساق فيما بينها.
ب- النسق الايكولوجي: يجسد علاقة الجماعات بالوسط الطبيعي : أراضي، تضاريس، مناخ... وما يولده هذا الوسط من تباين في السلوكيات و الأساليب.

ج- النسق الشخصي: يعبر هذا النسق عن مشاركة الأفراد في الحياة السياسية.

2/ البيئة الدولية: تشمل هذه البيئة الأنساق الاجتماعية، السياسية، الايكولوجية و الدولية. إن العلاقات الخارجية و التغيرات الدولية كثيرا ما تضغط على الجهاز السياسي أو تعمل على تقديم الدعم له، و في كلتا الحالتين تسعى لإحداث تغييرات و تعديلات داخل هذا الجهاز بما يتماشى و مصالحها و أهدافها.(1)

إذا حسب ايستون فإن النظام السياسي، و بفعل الضغوط التي يتعرض لها من البيئتين الداخلية و الخارجية، يسعى من خلال رسمه للسياسات العامة و اتخاذ مجموعة من القرارات إلى إحداث تغييرات في هيكله و توجهاته عن طريق تعبئة موارد و إمكانياته بالشكل الذي يمكنه من الاستمرار و التصدي للضغوط و التحديات المفروضة عليه . السياسة العامة بناء على هذا المدخل هي نتاج لمجموع المدخلات التي يتلقاها النظام السياسي، أي أن مضمون السياسات العامة و أهدافها يمكن تحديدها بناء على تحليل و تحديد كمية و نوعية المطالب التي عمل النظام على الاستجابة لها.

رغم قيام ايستون بإدراج تعديلات في نموذج من حيث بيئة الجهاز السياسي و كيفية تعامل هذا الأخير معها و مع مدخلات البيئة الخارجية، و ما مدى تأثير ذلك على حركية الحياة السياسية و عملية صنع السياسة العام مع التركيز على بعض المتغيرات المؤثرة على النشاطات و السلوكيات السياسية للأفراد و الجماعات، و تأكيده على أن الحياة السياسية ما هي إلا مجموعة من النشاطات السياسية تتم ممارستها من جانب الجهاز السياسي و بيئته الداخلية و الخارجية، إلا أن ذلك لم يجنبه الوقوع في خطأ إعطاء تفسير ليبرالي غامض و عام و آلي للأمور بالإدعاء أن المدخل أو النموذج صالح لفهم الحياة السياسية في كل المجتمعات رغم اختلافها.

المطلب الرابع : المدخل المؤسسي

يعتبر المدخل المؤسسي من المداخل التقليدية المفسرة لعملية رسم و صنع السياسة العامة، يركز هذا المدخل على المؤسسات الرسمية الحكومية المسددة في السلطات الثلاث : التشريعية، التنفيذية، القضائية، إلى جانب الجهاز الإداري الحكومي. ففي هذا الإطار يتم الاهتمام بشكل كبير بالمؤسسات الحكومية من خلال الدراسة التفصيلية و الدقيقة لـ:
* البنى و الهياكل الرسمية.

* توزيع كل من الصلاحيات و الاختصاصات و القواعد و الإجراءات القانونية و الدستورية و مدى الالتزام بها.

* طبيعة العلاقة بين الهياكل الرسمية، و مستوياتها، و طبيعة العلاقة بين هذه المستويات فيما بينها.

اهتمام هذا المدخل بدراسة المؤسسات الرسمية يعود إلى العلاقة الوطيدة القائمة بين هذه المؤسسات و صنع السياسة العامة، فأى سياسة-حسب وجهة نظر أنصار هذا المدخل- لن تتحول إلى سياسة عامة إذا لم يتم وضعها و تطبيقها من طرف المؤسسات الحكومية نظرا لما تتمتع به و تمتلكه هذه الأخيرة من مميزات و هي:(2)

1- عادل فتحي ثابت عبد الحفيظ، النظرية السياسية المعاصرة ، المرجع السابق، ص. 189-193.

2- فهمي خليفة الفهدوي ، السياسة العامة: منظور كلي في البنية و التحليل، المرجع السابق، ص. 181.

*الشرعية: و هي مبدأ سياسي، و ما يميز المؤسسات الحكومية الرسمية هو تمتعها بالشرعية. و عليه فالسياسات النابعة أو الصادرة من هذه المؤسسات تتمتع أيضا بالشرعية ، الأمر الذي يجعلها تحظى بالتأييد و الدعم من قبل الأفراد نظرا لما يترتب عنها من التزام قانوني.

*العمومية : حتى تكون السياسة عامة لا بد أن تتميز بالطابع الشمولي. بمعنى أنها تنطرق إلى كافة المواضيع و الشؤون العمومية، كما أنها تمتد لتشمل كل الأفراد و لا تقتصر على شريحة واحدة من شرائح المجتمع.

*الفرض و الإجبار: إن المؤسسات الحكومية الرسمية هي وحدها التي لها القدرة على فرض الإلتزام بالسياسات التي تعمل على رسمها و معاقبة المخالفين لها ، مما يمكنها من التحكم في ولاء المواطنين و ضمان أنهم يعملون في إطار السياسة العامة الموضوعة. و يقول الأستاذ كمال المنوفي بأن المدخل المؤسساتي يعتمد على الشرح التفصيلي و الوصفي للمؤسسات الحكومية من خلال ستة عناصر أساسية ، و هي:

-التطرق إلى الهدف من تكوينها: أي هل تأسست بهدف تحقيق غرض عام أو خاص، و هل قصد بها تحقيق الفاعلية في الأداء أو إضفاء الشرعية .

-مراحل تطورها و ما هي العوامل التي ساعدت بشكل كبير في تكوينها و أثرت في شكلها و أداؤها.

-تجنيد الأعضاء، هل تم عن طريق الانتخابات أو التعيين أو من خلال الجمع بينهما.

-الوسائل المتبعة من أجل الحفاظ على بقائها.

-هيكل المؤسسة و علاقتها بغيرها من المؤسسات، و طبيعة اختصاصاتها المحددة دستوريا.

-وزن المؤسسة و أهميتها إلى جانب قوة تأثيرها.(1)

يتميز النموذج المؤسساتي بالطابع الوصفي و القانوني و الابتعاد الكلي عن الطابع التحليلي، بسبب ارتكازه على المؤسسات الحكومية الرسمية و إهماله أو تجاهله لمؤسسات و أجزاء النظام الأخرى. و تأكيده على أن السياسة العامة نشاط يجري داخل المؤسسات الحكومية، يعني أنه يركز على الفواعل السياسية الحكومية و يهمل بشكل كلي الفواعل غير الحكومية كالأحزاب السياسية و جماعات المصالح... كما يعمل على إلغاء التفاعلات القائمة بين هذه الفواعل و دور هذه التفاعلات في رسم و صنع السياسة العامة. لكن و مع بروز المدرسة السلوكية عرف هذا النموذج تعديلات و تطورات، حيث أصبح الاهتمام منصبا أكثر على العملية السياسية أو صنع السياسات العامة في إطار المؤسسات الحكومية من خلال التركيز على مجموع السلوكيات و الفواعل السياسية الحكومية و غير الحكومية المشاركة في هذه العملية. إن تطور هذا النموذج أدى إلى الانتقال من دراسة ما يجب أن يكون إلى دراسة ما هو كائن، أي أن النموذج المعدل لم يكتفي بالجوانب الهيكلية بل تعداها إلى دراسة مجموع التفاعلات القائمة بين الفواعل الحكومية و غير الحكومية إلى جانب علاقات التأثير المتبادلة بين هذه المؤسسات و البيئة المحيطة، و دور هذا التأثير في رسم السياسات العامة، و عليه فإن هذا المدخل أصبح يجمع بين خصائص المداخل الثلاث السابقة و لا يتناقض معها. و لأن الجوانب الهيكلية للمؤسسات و مجموع الإجراءات و القواعد التي تعمل على تطبيقها لا يمكن إهمالها أو تجاهلها، نظرا لما تلعبه من دور رئيسي و جوهري في تحليل السياسات و دراستها و معرفة كيفية بلورها ، فإنها حظيت المؤسسات باهتمام العديد من المختصين مثل **صامويل هانثقتون** الذي ركز على تحديد معايير المؤسسة على النحو التالي:

معايير المؤسسة: توصل هانثقتون في دراسته إلى وجود أربع معايير للمؤسسة و هي قابلية التكيف، و التعقيد، و الاستقلالية و

التماسك. و سيتم تناولها في النقاط التالية: (1)

1/قابلية التكيف: يكون النظام المؤسساتي قابلاً للتكيف منذ اللحظة التي يمكنه فيها مواجهة التحول ، و الحفاظ و التجديد عبر مختلف الحقب التاريخية. أي يجب أن تكون له القدرة بوجه خاص على إنجاز الوظائف غير تلك التي بررت إنشائه، و تقاس هذه القابلية باستخدام المؤشرات التالية:

- 1-العمر الزمني : كلما كان عمر المؤسسة طويلاً، كانت المؤسسة أقدر على التكيف و بالتالي أكثر تأثراً.
- 2-العمر الحيلي : يقصد بذلك التغيرات في القيادة العليا للمؤسسة، و هل تم ذلك وفقاً للقواعد المقررة أم لا.
- 3-التغير الوظيفي : أي هل غيرت المؤسسة من وظائفها و مهامها أم لا ؟ لأن المؤسسة الأكثر تغييراً لوظائفها هي الأقدر على التكيف.

2/التعقيد : أي أن يكون النظام أو المؤسسة على درجة عالية من التعدد في الهياكل، بمعنى لا تعتمد في تسييرها على هيكل واحد فقط، فالأبد أن تضم مجموعة من الوحدات المتخصصة المكلفة بمجموعة من الوظائف التي تكفل لها الاستمرار و يتم قياس درجة التعقد انطلاقاً من درجة تعدد وحدات المؤسسة و تنوعها و أيضاً من خلال تعدد وظائف المؤسسة و تنوعها .

3/الاستقلالية: تفترض المؤسسة استقلالية معينة للهياكل السياسية، أي استقلالية الدولة إزاء القوى الاجتماعية و الاقتصادية الأخرى. بل أكثر من ذلك، استقلالية الأحزاب السياسية في مواجهة طبقاتهم الاجتماعية المنتهية إليها. و يمكن قياس درجة الاستقلالية من خلال معرفة ما إذا كان للهياكل السياسية أو المؤسسات ميزانية مستقلة ، و إلى أي حد يمكنها تجنيد أعضائها بكل حرية.

4/التماسك: و يقصد به درجة الرضا أو الاتفاق بين الأعضاء داخل المؤسسة و يقاس التماسك انطلاقاً من:

أ-مدى إنتماء الأعضاء للمؤسسة.

ب-مدى وجود أجنحة داخل المؤسسة.

ج-مدى وجود خلافات داخل المؤسسة بوجه عام.

إن المؤسسة بالنسبة لهنتقتون ضرورية لحماية المجتمع ، ولمنع تفككه ، و لتسوية مختلف المنازعات التي تجتازه . كما أنها ضرورية أيضاً من أجل ضمان نجاح سياسة عامة متماسكة ، و مترابطة ، و متفقة مع الصالح العام مستندا في ذلك إلى أطروحة سبق و أن طورت بشكل أوسع من طرف عالم السياسة الأمريكي c-j-friedrich . و يرى هنتقتون أن القرارات و السياسات الحكومية كلما صيغت و نفذت أفضل فإنها ستحظى بدعم مؤسسات متعددة و قوية، و في حالة العكس لا يمكن أن تكون الحكومة إلا ضعيفة و سيئة لأنها عندئذ لن تكون قادرة على السيطرة على المصالح الخاصة، و لا أن تعمل على تطوير النفع العام.(2)

المطلب الخامس : مدخل العمليات و الأنشطة الوظيفية.

ينظر مدخل العمليات و الأنشطة الوظيفية للسياسة العامة على أنها نشاط سياسي. و في ظل سعي علماء السياسة ضمن التوجه السلوكي إلى تجميع العمليات و الأنشطة ذات العلاقة بالسياسة العامة، توصلوا إلى تحديد مجموعة من العمليات و النشاطات

1-للمزيد من المعلومات يمكن الرجوع إلى :- بيرتراند بادى، التنمية السياسية، المرجع السابق، ص، 88-89.

- محمد شلي، المنهجية في التحليل السياسي-المفاهيم، المناهج، الاقتربات، و الأدوات-، المرجع السابق، ص، 122-123.

2- بيرتراند بادى، المرجع السابق، ص، 87.

الوظائفية التي تصنع و ترسم في إطارها السياسة العامة. من بين هؤلاء العلماء نجد هارولد لاسويل الذي توصل إلى تحديد سبعة أنشطة أساسية و هي: الاستخبار، التوصيات، الوصف، الإنفاذ، التطبيق، التقويم و الإنهاء. و ذلك على النحو التالي: (1)

1/ الاستخبار: و تتعلق بكيفية تجميع و معالجة المعلومات المتعلقة بمسائل السياسة و التي تنال اهتمام صناع السياسة.

2/ التوصيات: و تتمثل في كيفية صياغة و تبني التوصيات المتعلقة بمسائل معينة.

3/ الوصف: و يتمثل في كيفية تبني و تطبيق القواعد، و عن طريق من؟.

4/ الإنفاذ: و ذلك لتحديد ما إذا كان السلوك متعارضا مع القوانين و القواعد أم لا؟.

5/ التطبيق: كيف يتم تطبيق القوانين و القواعد فعليا؟.

6/ التقويم: كيفية تقييم عمليات السياسة من حيث فشلها أو نجاحها؟.

7/ الإنهاء: كيف ينتهي العمل بالقوانين و القواعد الأصلية أو يقرر الاستمرار بها؟.

هذه النشاطات تؤكد نظرة لاسويل للسياسة العامة على أنها برنامج عمل مستمر تتخلله جملة من العمليات بدءا من الصنع وصولا إلى الإنهاء.

أما **توماس داي** و انطلاقا من رؤيته للعملية السياسية على أنها سلسلة من النشاطات العامة تجسد في مجموعها السياسة العامة قام بتحديد خمسة نشاطات و هي: تشخيص المشكلات، تشكيل مقترحات السياسة، تشريع السياسات، تطبيق السياسات، تقويم السياسات، و التي سيتم التعرض لها تباعا في النقاط التالية: (2)

1/ تشخيص المشكلات: يتم هذا التشخيص عن طريق تجميع المطالب، لأجل التحرك أو العمل الحكومي حيالها، و بما يؤكد اهتمامها و عنايتها.

2/ تشكيل مقترحات السياسة: يتم التوصل إلى تشكيل مقترحات السياسة من خلال وضع و تحديد الأجندة لأغراض المنافسة العامة، و تطوير مقترحات برامج لحل المشكلة.

3/ تشريع السياسات: عندما يتم اختيار المقترح، و بناء الدعم السياسي المطلوب له، و العمل على تفعيله ليأخذ شكل قانون فإننا نكون بصدد تشريع سياسة ما.

4/ تطبيق السياسات: تطبيق السياسات يكون من طرف المنظمات البيروقراطية، و دفع الأجرور، و توفير الخدمات إلى جانب فرض الضرائب.

5/ تقويم السياسات: لتقويم السياسة لابد من دراسة البرنامج، و تقدير مخرجاته، ثم العمل على تحديد آثاره على الجماعات الموجودة في المجتمع لمعرفة ما إذا كان البرنامج هادفا أم لا، و انطلاقا من النتائج المتوصل إليها يتم اقتراح التعديلات الضرورية. إن هذه الوظائف و العمليات تجسد في مجموعها الطابع السياسي لعملية صنع السياسة العامة، باعتبارها تتضمن صراعا بين الأطراف و الجماعات أو كفاحا من أجل الخيارات المتعلقة بالقضايا السياسية و مشاكلها.

بعد التطرق إلى بعض المداخل التي عنيت بتعليل و تفسير أسباب اتخاذ السياسات العامة، و خلفيات ذلك و آثاره باعتبارها ظاهرة ديناميكية، نلاحظ أن كل مدخل يركز و يحدد مجال اهتمامه في بعض الجوانب و إهمال دور الأخرى مما جعلها تعاني من النقائص. و لأن الاختزال في حالات كثيرة لا يكون ملائما فإنه يتوجب علينا السعي إلى وضع مدخل شامل و قادر على وصف عملية رسم و صنع السياسة العامة، و التي تمثل محصلة تفاعل مختلف الفواعل الرسمية منها و غير الرسمية، الداخلية و الخارجية.

1- جيمس أندرسون، صنع السياسات العامة، المرجع السابق، ص. 37.

2- فهمي خليفة الفهدوي، السياسة العامة: منظور كلي في البنية و التحليل، المرجع السابق، ص. 186-187.

المبحث الرابع : تحليل السياسة العامة.

إن تحليل السياسة العامة يشكل اليوم واحدا من القطاعات الأكثر حيوية لعلم السياسة، حيث تعددت الأعمال المتعلقة به والقائمة في الإطار الوطني و حتى الدولي (المقارنة فيما بين الدول لاسيما الأوروبية) . لذلك سوف نتطرق إلى عوامل الاهتمام بتحليل السياسة العامة، و خطواته، و أهم نماذجه.

المطلب الأول : عوامل الإهتمام بتحليل السياسة العامة.

إن تحليل السياسة العامة بمثابة آلية تسمح لنا بمعرفة ماذا تفعل الحكومة و لماذا تفعل ذلك، و ما هي الفروق و المتغيرات التي تحدثها أفعالها(1). إلى جانب كونها تمنحنا القدرة على الوصول إلى تفسير جيد للسياسات التدخلية، و العمل على دراسة زيادة ديناميكيته و تأثيرها، لاسيما وأن تطور النيوليبرالية قد ساهم في إبراز أشكال جديدة للفعل أو التدخل.(2) و انطلاقا من ذلك يصبح تحليل السياسة العامة أسلوبا ومنهجيا علميا يهدف إلى الرفع من كفاءة البرامج و السياسات الحكومية و الزيادة من درجة فعاليتها، من خلال تحسين مستوى اتخاذ القرارات المتعلقة بها و اللازمة لحل المشاكل التي تعتبر المصدر الأساسي لتعديته.

فلقد أصبح تحليل السياسة العامة من المواضيع التي تصدر قائمة الاهتمامات لدى الباحثين و الأكاديميين، بفعل التطور الملحوظ الذي شهده و الناتج عن العديد من العوامل العلمية و العملية و المتمثلة في:

- 1- التزايد الكبير في النشاطات الحكومية لاسيما بعد انتشار الاقتصاد الكيترى فيما بعد الأزمة الاقتصادية العالمية لعام 1929 لأن فلسفة هذا الاقتصاد قائمة على المطالبة بتوسيع مجال التدخل و العمل الحكومي .
- 2- التطورات العلمية و المنهجية التي ساهمت فيها المدرسة السلوكية و التي أدت إلى زيادة التركيز على مضمون السياسة العامة، من خلال الاهتمام المتزايد بالقوى و الفواعل المختلفة و المتدخلة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في سيرورة وضع وتنفيذ السياسة العامة في ظل التزايد المستمر لعدد هذه الفواعل.
- 3- التغير الكبير في حدة و طبيعة المشاكل التي تعاني منها الكثير من الدول. فبعض المشاكل أصبحت الشغل الشاغل للعديد من السياسات و جوهر مضامينها بعدما كانت مستبعدة بشكل كلي كالتربية، الأسرة، المرأة.... على اعتبار أنها قضايا خاصة لا يمكن أن تكون ذات طبيعة عمومية.
- 4- تزايد الاهتمام بالتحليل العلمي للمشاكل الواقعية و سعي المسيرين في إطار التنافس لتفعيل الجهود.
- 5- إسهامات هارولد لاسويل الذي دعا إلى ضرورة وضع منهجية لصنع السياسة العامة و تحليلها، بهدف التحسين و الرفع من مستوى الأداء الحكومي.

المطلب الثاني : خطوات تحليل السياسة العامة.

1- فهمي خليفة الفهدوي، السياسة العامة: منظور كلي في البنية و التحليل، المرجع السابق، ص.95.

2-Philippe braud, Sociologie Politique, (paris:L.G.D.J,2003), p.541.

إن تحليل السياسة العامة كعملية تقوم على اتباع خمسة خطوات أساسية و هي: تحديد مشكلة السياسة العامة و العمل على صياغتها ، جمع و تصنيف المعلومات ، اختيار البديل الأفضل ، التنفيذ الفعلي للبديل، التقويم و المتابعة. **الخطوة الأولى : تحديد مشكلة السياسة العامة و العمل على صياغتها.**

تعرف المشكلة على أنها عبارة عن موقف غائم أو موضوع يحيطه الغموض مما يثير الشكوك و يبعث الحيرة، أو هي حالة من عدم الاتفاق أو الاتساق أو التوازن بين ما هو كائن و ما يجب أن يكون بسبب الانحراف في الأداء الفعلي مقارنة بالأداء المخطط أو المستهدف.(1)

مشكلة السياسة العامة أو المشكلة السياسية هي تعبير عن مطالب و تطلعات و احتياجات أفراد المجتمع غير المشبعة ، و التي تثير الشعور بعدم الرضا و القبول، و إشباع هذه الاحتياجات و المطالب لن يتم إلا بتدخل الحكومة أو السلطات العمومية. إن تحديد و صياغة المشكلة السياسية من الأمور الجدة معقدة لاسيما و أن هناك ترابط منطقي بين السياسة العامة و المشاكل ، فوجود سياسة عامة يعني بالضرورة وجود مشكل سياسي تسعى الفواعل السياسية لـحله.

المشاكل السياسية متعددة و متنوعة إذ لا حصر لها بسبب تباين وجهات النظر حولها، فهناك من ينظر للمشكلة على أنها مشكل سياسي يستدعي تدخلا عاما، في حين يرى البعض الآخر أنها لا تستدعي ذلك. و عليه فالإشكالية التي تطرح هنا ليس فقط محاولة معرفة ما إذا كان المشكل في حد ذاته سياسيا أم لا، و لكن هي محاولة معرفة و إدراك الميكانيزمات الحقيقية التي تؤدي إلى تسجيل أو تدوين المشكل على المفكرة السياسية من طرف الفواعل السياسية. لاسيما إذا ما علمنا أنه ليس كل المشاكل السياسية هي مواضيع لسياسات عامة، و الإجابة على هذه الإشكالية تتطلب التطرق إلى مفهوم المفكرة السياسية.

المفكرة السياسية (الأجندة السياسية):

مفهوم المفكرة السياسية مفهوم جوهري و أساسي في عملية تحليل المراحل الأساسية التي تعتمد عليها الفواعل السياسية في عملية وضع السياسات الفعالة لمعالجة و حل المشاكل ، و المفكرة السياسية كما عرفها jean badioleau هي:

" مجموعة المشاكل التي تدرك باعتبارها تستدعي مناقشة عامة و حتى تدخل السلطات العامة".

فالمشكل أو المشاكل المتنازع فيها يتم إدراجها في المفكرة السياسية تحت تأثير الفواعل السياسية ، بمعنى أن التدوين على المفكرة السياسية هو نتاج لتدخل الفواعل المختلفة، و التساؤل المطروح في هذا المقام كيف يتم تدوين المشاكل على المفكرة السياسية؟ يتم تدوين المشكلة على المفكرة السياسية بطريقتين ، و هما:

1/ طريقة روتينية مثل الميزانية.

2/ طريقة نزاعية تفاعلية: ففي إطار المناقشات العامة تفرض المشاكل على السلطات لمعالجتها، و بالتالي و ضمن هذا السيناريو التفاعلي التنافسي تتدخل العديد من الفواعل في تسجيل المشكل على المفكرة السياسية كالأحزاب، الجمعيات الحركات الاجتماعية ، الوجهاء... (2) كما تلعب الظروف و الحالات الاستثنائية في بعض الأحيان دورا كبيرا في تدوين المشاكل على المفكرة السياسية.

أولا : أنواع المفكرات السياسية:

يمكن التطرق في هذا الإطار إلى تصنيف كل من روجر كوبب roger cobb و أيضا تصنيف جيمس أندرسون:

1-عبد الغفار حنفي، أساسيات إدارة المنظمات (الإسكندرية: المكتب العربي، د.ت.ن)، ص.97.

1/ تصنيف روجر كوب roger cobb (1)

ميز روجر بين ثلاث أنواع مختلفة من المفكرات (الأجندة) السياسية، و معيار التمييز هو مبادرة الفواعل من جهة و الإستراتيجية المتبعة من جهة أخرى. تتمثل هذه الأنواع في:

أ- نموذج المبادرة الخارجية: يشير هذا النموذج إلى أن تدوين المشاكل على المفكرة السياسية مفروض من الخارج من طرف المنظمات غير الرسمية لاسيما تحت تأثير التعبئة الاحتجاجية، أي أنه هناك مرور من مفكرة عامة إلى مفكرة شكلية (التسجيل في جدول الأعمال المؤسسي).

ب- نموذج التعبئة: يتميز بمبادرة داخلية مقتصرة على الدوائر الحكومية ، لكن إرادة البحث عن دعامة في الرأي العام ينطوي على تسجيل شبه متزامن على المفكرة العامة و الشكلية.

ج- نموذج المبادرة الداخلية: المبادرين بالوضع على المفكرة الشكلية يتجنبون الوضعيات أن تكون المشاكل المراد علاجها موضوع مناقشة عامة، و يسعون للبحث عن حلول تقنية سليمة أو بكل بساطة بعيدة عن التعبثات العاطفية أو الخطيرة أو التي تؤدي إلى الشلل، بمعنى أنهم يسعون للتسجيل في هذه المفكرة بشكل خاص لتجنب أن تشكل المسألة المعالجة موضوعا لجدل عام.

2 / تصنيف جيمس أندرسون: (2)

ميز أندرسون بين نوعين من المفكرات السياسية، و هما المفكرة النظامية و المفكرة المؤسساتية و ذلك على النحو التالي:

أ- جدول أعمال نظامي (مفكرة نظامية):

هو جدول للنقاش يضم كل القضايا التي يتحسسها أعضاء السلطة على أنها تستحق الاهتمام و تستجوب تدخل أي من السلطات الثلاث تبعا لصلاحيتها، و هذه مطلوبة على مستوى الولاية، و المنطقة المحلية، و الدولة. كما أن التحرك إزاء مشكلة ما يستلزم إدراجها و عرضها على المستوى الحكومي المخول بمناقشتها تمهيدا لمعالجتها.

ب- جدول أعمال حكومي (مؤسسي):

هو الجدول الذي يتولاه الرسميون و الحكوميون باهتمام كبير و أولوية خاصة، و هناك أكثر من جدول أعمال حكومي: جدول أعمال للحكومة التنفيذية، للسلطة القضائية، للرئيس... هذا النوع من الجداول يتضمن قضايا تفصيلية و متخصصة مقارنة بتلك القضايا المسجلة في جدول الأعمال النظامي و التي تعتبر نقاشية أو تمهيدية. كما يمكن تصنيف هذه القضايا إلى قضايا قديمة لها صفة الاستمرارية أي سبق لها و أن أدرجت في جداول الأعمال السابقة ، و أخرى جديدة غير مألوفة و بدائلها غير معروفة عكس القضايا الأولى.

ثانيا : معايير تدوين المشكلة على المفكرة السياسية: (3)

حسب jean padioleau هناك ثلاث معايير رئيسية لتدوين المشكلة على المفكرة السياسية ألا و هي:

1/ معيار الاختصاص:

أي تحديد السلوكيات الشرعية للسلطات التي من المحتمل أن تشعر بأنها معنية. إن الاختصاص القانوني يمثل ثقلا على الحكام على الصعيد السياسي و الوطني ، و يتم اللجوء إلى وضع الحواجز القانونية كميكانيزم أو آلية لمنع الجماعات العامة من التذرع

1-Philippe braud,op.cit.p.546.

2-جيمس أندرسون، صنع السياسات العامة، المرجع السابق، ص.82.

3- Ibid, pp, 545-546.

بالتدخل في أي مسألة. إن الهيئات السياسية المنتخبة تؤمن على السيادة مما يسمح لها بتملك ذاتي للصلاحيات من حيث المبدأ و مع ذلك فإن توزيع الاختصاص بين مختلف الوزراء، و المؤسسات العامة، و المصالح الإدارية يشكل عنصراً أساسياً يحكم إجراء الوضع في المفكرة السياسية فمثلاً : مشكل الهجرة هل يمكن اعتباره من اختصاصات وزير السكان أو وزير الداخلية؟

2/ معيار طبيعة المشاكل المطروحة:

مما لا شك فيه أنه ليست كل المشاكل ستتحول إلى سياسة عامة، فلا البطالة في عهد لويس الخامس عشر، و لا حماية البيئة و عهد الصناعات الأوربية كانت مهمة، لكن حالياً تزايدت أهمية هتين الظاهرتين.

إن الأخذ بعين الاعتبار مشكل ما في المجتمع من طرف سلطة سياسية مرتبط في الواقع بالتمثلات أو التصورات التي تولدها هذه الأخيرة في عالم معين من المعتقدات ، و أيضاً وجود شعور متبادل من طرف المعنيين أو ممثلهم حول وجود شيء ما ليس على ما يرام و أن هذه الوضعية قابلة للعلاج من طرف السلطات العامة. في عهد الدولة الحامية كان هناك امتداد كبير و بشكل طبيعي لهذه التزعة، لكن بعكس العقيدة الليبرالية و عودتها القوية عملت على إنهاء هذا النوع من التصورات. و لا بد من تحويل المشكل إلى اللغة السياسية و هذا ما نسميه إجراء العنونة أو وضع البطاقة القائم على تحديد الرهان و تسميته في الحدود التي تبرز ارتباطه بالسلطة العامة.

3/ معيار ميولات الفواعل السياسية:

لأجل امتلاك السلطة الحاكمة أو العمل على احتجازها يمكن أن تكون هذه الميولات مناسبة بشكل تلقائي ، أو تبدي ضغطاً خارجياً يمكن مقاومته . و انطلاقاً من هذا المعيار كما سبق و أن ذكرنا فقد حدد roger cobb ثلاث أنواع للمفكرة السياسية : نموذج المبادرة الداخلية، نموذج التبعية، نموذج المبادرة الخارجية. إن الأمر يتعلق بقضايا قد يؤدي رفض تحمل أعبائها في لحظة معينة و مجتمع ما ، للإضرار بشرعية الفواعل أو الممثلين.

إذا هذه المعايير لا بد من توأدها لتدوين المشاكل على المفكرة السياسية في إطار تعدد و تنوع المشاكل، و التي يصعب حصرها كما أنه يستحيل تدوينها كلها على هذه المفكرة السياسية.

يمكن أن نضيف إلى المعايير السابقة الذكر، بعض العناصر الأساسية الواجب أخذها بعين الاعتبار أثناء التدوين على

المفكرة السياسية و هي:

* أن تكون المشكلة ذات بعد سياسي و أن تتم بلورتها في شكل إشكالية بعبارات سياسية.

* لا بد للمشكلة أن تكون مكتسبة لحد أدنى من الوضوح و لو أن درجة الوضوح يمكن أن تكون متغيرة : تعبئة، تحسيس، تأثير بسيط للمخاطبين السياسيين الرسميين المعنيين (الوسطاء).

* تجنب الإجماع السليبي الذي من شأنه أن ينشأ بين الأغلبية و المعارضة، لأجل وصول مشكل صعب و خطير أو تفجيري في الأجنحة، بسبب الخوف من حدوث تشققات جديدة لا يمكن التنبؤ بنتائجها أو بسبب الشعور بالعجز. (1)

* لا بد أن تكون المشكلة موضوع جدال سياسي و اجتماعي حقيقي، و أن يتم تحويلها إلى تدخل سياسي. و بذلك فإن تحويل المشكل إلى موضوع تدخل عمومي سياسي ، هو عبارة عن منتج عمل مختص من طرف المعنيين (الفواعل السياسية) : جمعيات نقابات، معارضة... المدركين لهذه المشاكل .

* أن تكون المشكلة مثيرة للاهتمام، و أن تشمل على الحاجات الدافعة للناس من أجل التحرك و المطالبة، يضاف إلى ذلك أن

يتعدى تأثير هذه المشاكل حدود الأشخاص المعنيين بها.

إن الصياغة الجيدة للمشكلة و تحديد أبعادها يمكن اعتباره بمثابة نصف الطريق إلى وضع حل لها و اتخاذ سياسة عامة بشأنها، بمعنى أنه لا بد من إدراك حيثيات المشكلة و مضمونها و طبيعتها لأن هذا الإدراك يتحكم في آليات و وسائل و كفاءات معالجتها .

الخطوة الثانية : جمع و تصنيف المعلومات.

إن وجود مشكلة ما و السعي إلى إيجاد حلول لها يستدعي وضع سياسة عامة، هذه الأخيرة تتطلب تواجد منظومة وافية من المعلومات التي تساعد على إدراك المشكل و أبعاده و انعكاساته. فالفاعل السياسي المتخذ للقرار أو الواضع للسياسة يسعى إلى تكوين حقل معلوماتي (مجموعة من المعلومات) لكون المعلومات التي غالبا ما تكون محدودة ، تؤثر في الاختيارات المتوصل إليها.

الحقل المعلوماتي هو مصفوفة تقوم بتنظيم و ترتيب و تصنيف المعلومات من جهة ، و انتقاء بعض المعلومات أو صد و توقيف البعض الآخر من جهة أخرى في ظل عالم احتمالي تنخفض فيه درجة التوقع. إن الحقل المعلوماتي هو النظام المرجعي الذي تركز عليه الفواعل السياسية في رسم السياسة العامة ، و لهذا سوف نتطرق إلى مفهوم النظام المرجعي (مرجع السياسة العامة).

مفهوم النظام المرجعي (مرجع السياسة العامة):

حسب بيار موليير فان مرجع السياسة العامة هو:

1/ مجموعة من الإدراكات الحسية و المعايير و القيم ، التي انطلاقا منها يتم حل المشكل و تحديد إجراءات العمل. و لا توجد معرفة شاملة حول معطيات المشكل، إلا تلك التي تريد السلطات العامة معالجتها. كما أن هذه المعلومات بمجموعها ليست متضافرة، لأنها تعمل على الرفع من قيمة أحد أبعاد القضية و تساهم في إخفاء أبعاد أخرى، و بالتالي يستحيل استخلاص عرض موضوعي و شامل انطلاقا من ذلك. كما أن مرجع السياسة العامة هو مجموع المعايير و القيم المقبولة لحظة معينة، و التي تلعب دورا في انتقاء المعلومات الجاهزة و في اختيار أساليب التدخل التي يمكن النظر إليها ، وهي تبرر و تجعل من الممكن صدور الأحكام التي يطلقها الفاعلون السياسيون و التي بمقتضاها لا يسمح بأمر ما ، و وجود قضية تستدعي الحل ، أو أزمة تتطلب التدخل.

2/ العلاقة التي تبني في التصورات و التمثلات الفكرية بين قطاع يمكن التعرف عليه و المجتمع الكلي للقطاعات. فالسياسة العامة دائما قطاعية و موضوعها هو إدارة عدم التطابق القائم بين القطاع و بيئته. و هناك دائما تقاطعات قطاعية إلى جانب تطور القطاعات و القطاعات الفرعية مثلا: سياسة البيئة تتضمن سياسة: الماء، الفضلات، الطاقات المتجددة....(1)

و هكذا فان بيار موليير وضح كيف أن رسم سياسة عامة يأتي من خلال إقامة تصور للواقع ، و الذي من خلاله يتم التدخل. هذا التصور الإدراكي الذي انطلاقا منه تقوم الفواعل السياسية بتنظيم إدراكها الحسي بالنظام ، و مقابلة الحلول ، و تحديد اقتراحاتها للعمل، يسمى هذا المجموع من التطورات ب: **مرجع السياسة العامة** سواء تعلق الأمر بقطاع الصحة ، الدفاع ، و غيرها من القطاعات . ففي أي قطاع للنشاط الاجتماعي توجد مجموعة من التصورات التي تكون ضرورية لإقامة بعض التعديلات، أو التغييرات الضرورية لضمان نجاح سياسة ما. كما أن الفهم الخاطئ لهذه التصورات أو العجز و عدم القدرة على الفهم الصحيح لها ، يؤدي إلى جعل هذه التصورات بمثابة عائق في تحديد سياسة عامة جديدة و يكون ذلك سببا في إخفاق

متخذي القرار. ولقد أوضح بيار موليير أن الوسطاء الذين يحتلون مكانة إستراتيجية في مجال اتخاذ القرار هم المكونون لمرجع السياسة العامة، وهؤلاء الوسطاء هم: الباحثين، جماعة المحاربين، السياسيين... (1)، كما حدد موليير دورا مضاعفا لمرجع السياسة العامة يتمثل في الآتي:

-إجراء فك رموز الواقع بفضل تدخل جراحين عقلائيين (مبدعين فكريين) للتقليل من كثافة العالم وذلك من خلال تحديد نقاط ارتكاز جديدة للفعل.

-إجراء فك رموز الواقع من خلال تعيين طرق عمليات ممكنة لتحديد برنامج عمل سياسي.

إن توفر المعلومات المتكاملة يعتبر الركيزة العامة في استمرار منهجية تحليل السياسة العامة ضمن مراحل الاستدلال، والاستنتاج التحليل، والتقييم، والاختيار للبدائل الأحسن. فهناك شروط لا بد من توافرها حتى تكون للمعلومات فائدة، من هذه الشروط نذكر: (2)

-الموضوعية و الدقة.

-الشمولية: أي القدرة المعلوماتية على الاتصال بطبيعة المشكلة والعناصر المؤثرة فيها و المتأثرة بها.

-الملائمة: أي القدرة المعلوماتية على إعطاء الدلالات والآثار التي تساعد في الإحاطة بأبعاد المشكلة و تحديد أفضلية البدائل المثلثة.

الخطوة الثالثة : اختيار البديل الأفضل من السياسات.

تمت المفاضلة بين البدائل لاختيار بديل من ضمنها بناء على المعايير والمقاييس ذات العلاقة بالأبعاد الاجتماعية والسياسية والاقتصادية وغيرها، وفي إطار الكلفة والمنفعة المترتبة عن البديل الأمثل. (3) فقبل أن يتم اختيار بديل السياسة العامة لا بد من تحليل البدائل و تقصي النتائج المترتبة عنها بحسب السياق المنطقي للمفاضلة، حيث تتم المفاضلة بين البدائل انطلاقا من مجموعة من المعايير و يتبع مجموعة من الأساليب. وذلك على النحو التالي:

1- معايير المفاضلة: (4)

- تكلفة البديل المترتبة عنه حينما يتم تنفيذه.
- قدرة البديل على استغلال الموارد المتاحة، التي سيتم تسخيرها في حل المشكلة.
- نوعية المعالجة التي يعمل البديل على تقديمها إزاء المشكلة، هل هي جزئية أم كلية؟.
- مدى الإنسجام بين البديل وأهداف السياسة العامة على صعيد النظام والعوامل البيئية.
- مدى السرعة والتوقيت المطلوب في تنفيذ الحل وإظهار نتائجه المحتملة.

2/أساليب المفاضلة: هناك العديد من الأساليب المعتمدة للمفاضلة بين البدائل، والتي من ضمنها نجد:

أ- أسلوب مصفوفة العائد:

هذا الأسلوب يقيم البديل انطلاقا من تقييم العائد المحتمل أو النتيجة المتوقعة، وإذا نفذ هذا البديل فإن مصفوفة العائد

تساعدنا على التالي:

1- Dominique Chagnollaud.op.cit.p p,300-301.

2- فهمي خليفة الفهدوي، السياسة العامة: منظور كلي في البنية والتحليل، المرجع السابق، ص.101.

3- أحمد مصطفى الحسين، تحليل السياسات: مدخل جديد للتخطيط في الأنظمة الحكومية، المرجع السابق، ص.67.

4- فهمي خليفة الفهدوي، المرجع السابق، ص.103.

-تقدير النتيجة المتوقعة لكل بديل حسب فروض مختلفة.

-تقدير احتمال تحقيق كل نتيجة من النتائج السابقة.

-احتساب القيمة المتوقعة (النتيجة المتوقعة × الاحتمال) لكل نتيجة.

- ترتيب البدائل المتوقعة. (1)

ب- أسلوب شجرة القرارات :

يوفر لنا هذا الأسلوب امكانية تتابع التأثيرات المترتبة عن اختيار المحلل في السياسة العامة لهذا البديل أو لغيره ، بحيث يتم تقييم البديل الأفضل بطريقة جيدة من خلال عرض الشجرة لنتائج الاحتمالات التأثيرية للبديل في شكل تفرعات ثانوية(2). وتتمثل مراحل تطبيق أسلوب شجرة القرارات في ست خطوات، و هي:

- تحديد المشكلة بدرجة كافية من الدقة .

-تحديد الحلول البديلة.

-تحديد التصرفات أو الأحداث الممكن حدوثها ترتيبا على كل بديل على حدا.

-حساب احتمالات حدوث كل تصرف أو حدث من الأحداث الممكنة.

-حساب العائد أو الناتج المتوقع من كل تصرف أو حدث.

-اختيار أفضل الحلول البديلة (2).

ج- أسلوب المباراة :

استخدم هذا الأسلوب في البداية في المجالات الاقتصادية علي يد كل من جون فون نيومان و اوسكار مورجنسترون، بعدها تم استخدامه في المجالات و الدراسات السياسية. حيث أصبح يستخدم في إطار التنافس أو الصراع القائم بين فاعلين أو أكثر، فكل فاعل يسعى لكسب الطرف الآخر و التغلب عليه بامتلاكه سيطرة جزئية و محدودة على الموقف الذي يجرى التعامل معه. و تستند استراتيجيات اللعبة المعتمدة على مصالح مستخدميهيها ، و مصالح الأطراف الأخرى . يعتبر هذا الأسلوب بمثابة وسيلة لترشيد عملية اختيار البديل، لأنه يعطي تصورا رياضيا و عقلايا يساعد على انتهاج السلوك الأفضل للفاعل . كما يتم تصنيف نماذج المباريات وفقا: لعدد اللاعبين، مجموع العائد الكلي، عدد الاستراتيجيات المعتمدة في المباراة ، و في هذا الإطار يمكن التمييز بين لعبتين:

-اللعبة الصفيرية:تضم فاعلين إثنين فقط و مجموع خسارة أحد الفاعلين لا بد أن تساوي مجموع مكاسب الفاعل الثاني

(خسارة - / مكسب +) .

-اللعبة غير الصفيرية: تضم فاعلين أو أكثر و مصالح الفواعل لا تكون متعارضة تعارضا كلييا، بمعنى أن خسارة فاعل ما لا

يشترط أن تكون مساوية تماما لمكاسب الفاعل أو الفواعل الأخرى، و هذا راجع إلى المساومات و التنازلات التي قد يتم اللجوء

اليها. (3)

إن اختيار البديل الأفضل ليس بالأمر الهين أو السهل، و مما يدل على صعوبة ذلك هو تعدد وتنوع أنماط الرشد التي

1-سامي جمال الدين، الإدارة و التنظيم الإداري (القاهرة:مؤسسة طيبة،2004)،ص.163.

2- المرجع نفسه ،ص.165-164.

3-للمزيد من التفصيل يمكن الرجوع إلى : -محمد شلي، المنهجية في التحليل السياسي-المفاهيم، المناهج، الاقترابات، و الأدوات-، المرجع السابق،ص.127-129.

-إسماعيل السيد و جلال العبد، الأساليب الكمية في الإدارة (الإسكندرية:الدار الجامعية،2002-2003)،ص.171 و ما بعدها.

عددتها سايون و هي : (1)

* **الرشد الموضوعي** : إذا كان الأمر يتعلق بالسلوك الصحيح من أجل الوصول إلى الحد الأقصى للقيم المستهدفة، كاستفادة بأقصى حد ممكن من مياه الشرب.

* **الرشد الذاتي** : إذا تحقق الوصول إلى الحد الأقصى بالنسبة للمعرفة الفعلية للجهة المكلفة بالاختيار، كأن تتوفر كل المعلومات عن البدائل المتاحة لإستثمار مبلغ معين من المال.

* **الرشد الواعي** : يتحقق عندما يتم ملائمة الوسائل مع الأهداف عبر عملية عقلية واعية.

* **الرشد المحكم** : يتحقق عندما يتم ضبط الوسائل مع الأهداف بطريقة متقنة.

* **الرشد التنظيمي** : يتحقق حينما يجري توجيه البديل نحو الأهداف.

* **الرشد الشخصي** : يتحقق حينما يتم توجيه البديل نحو أهداف الفرد.

صفوة القول أن هذا التنوع في أنماط الرشد دليل على محدودية الرشد في اختيار البديل ، لوجود قيود تمنع من الوصول به إلى منتهى الرشد و غاية العقلانية .

الخطوة الرابعة : التنفيذ الفعلي للبديل.

يقصد بالتنفيذ في هذا المقام تطبيق برنامج عمل خاص. بمشكل، أي تحويل البديل إلى عمل فعال عن طريق التطبيق الفعلي له على أرض الواقع. بما يتماشى و تحقيق الأهداف، فلا قيمة ولا أهمية لأي بديل يتم اختياره ما لم يكن قابل للتطبيق من طرف الفواعل المعنية بالتنفيذ في إطار الصلاحيات الممنوحة لها. فيإلى جانب الجهاز الإداري الذي يتصدر قائمة الفواعل المعنية بعملية التنفيذ، تتواجد فواعل أخرى حتى و إن كان تدخلها في عملية التنفيذ مباشرا أو غير مباشر.

إن التنفيذ بعيد على أن يكون حياديا، كما أنه في حالات كثيرة تكون له آثار غير منتظرة أو منحرفة، مما يحدث فروقات بين الأهداف المسطرة و بين مضمون السياسة و تطبيقها في الزمان و المكان المحدد في السياسة في حد ذاتها. إن دور الفواعل المكلفة بعملية التنفيذ مهم جدا، لأنه يمكنهم المساعدة و أيضا العرقلة بتسوية أو تحريف الأهداف المسطرة وفق العمل على تحويلها (2) و حتى تكون عملية التنفيذ فعالة بالشكل الذي يؤدي إلى تحقيق الأهداف المسطرة، لا بد من وضع خطة للتنفيذ إلى جانب الالتزام بمجموعة من الإجراءات و مراعاة بعض العوامل .

أولا : خطة التنفيذ :

خطة التنفيذ هذه لا بد أن تتضمن ثلاثة أبعاد، و هي: (3)

1/ **البعد الزمني** : بمعنى الحيز الزمني المخصص لعملية التنفيذ: طويل، قصير، أو متوسط .

2/ **عناصر البرنامج** : و التي تعني النشاطات التي تمثل جزئيات البرنامج الذي يراد تنفيذه . و تعتمد عملية تحديد البرنامج على فصل و تجميع النشاطات أو العناصر ذات الطبيعة المتجانسة في وحدة واحدة مما يؤدي إلى تسهيل عملية التنفيذ، و ربط تنفيذ نشاطات البرنامج بجدول زمني لأجل المساعدة في عملية مقارنة إنجاز الأعمال و وفق الزمن المحدد في الخطة .

3/ **تحديد الاحتياجات و توزيع الموارد** لضرورة لتنفيذ عناصر البرنامج، بمعنى تحديد كمية الموارد المالية و البشرية، إلى جانب تحديد الإختصاصات و المسؤوليات، و تعديل الهيكل التنظيمي بشكل يساهم في تعجيل و تسهيل عملية التنفيذ من

1- السيد عليوة و عبد الكريم درويش، دراسات في السياسات العامة و صنع القرار، المرجع السابق، ص. 80-87.

2- Dominique Chagnollaud, op.cit, p,305.

3- أحمد مصطفى الحسين، تحليل السياسات: مدخل جديد للتخطيط في الأنظمة الحكومية، المرجع السابق، ص. 119-120.

خلال التنسيق بين النشاطات المختلفة .

ثانياً : الإجراءات الواجبة الإلتزام بها .

- إن التنفيذ الفعلي للبديل يتطلب بعض الإجراءات الواجب إتباعها و هي : (1)
- صياغة البديل بوصفه قرارا دالا على مضمونه بشكل جيد و واضح، لتجنب اللبس و كثرة التفسيرات .
- تحديد الوقت المناسب لإعلان البديل.
- تهيئة البيئة الداخلية المعنية بتنفيذ البديل أو الاستعداد لعمل ذلك و تهيئة الموارد، و الإمكانيات اللازمة، و الإدارات ، و الأقسام.
- تهيئة البيئة الخارجية أي الرأي العام و المجتمع لضمان الإلتزام و حسن التجاوب و التفاعل مع القرار و تنفيذه على أحسن صورة.

ثالثاً : العوامل الواجبة أخذها بعين الإعتبار .

- إلى جانب هذه الإجراءات هناك عوامل أخرى لا بد من أخذها بعين الإعتبار و هي:
- إصدار الأوامر المناسبة بهدف إبلاغ جميع المعنيين بتنفيذ البديل.
- تحديد المهام: تتضمن عملية تنفيذ البديل توزيع مهام محددة على مجموعة معينة من الأفراد الذين يشاركون في تنفيذه.
- اتخاذ القرارات الفعلية : إن البديل المختار يتطلب اتخاذ مجموعة من القرارات الأخرى و التي تسهل عملية تنفيذه.(2)

الخطوة الخامسة : التقييم و المتابعة .

- بعد تنفيذ البديل لا بد من التأكد من فعاليته مما يتطلب المراقبة و التقييم، وبذلك يتم تحديد مدى مساهمته في حل المشاكل و اكتشاف الانحرافات منذ البداية بهدف معالجتها قبل أن تستفحل.
- إن عملية تقييم و متابعة مدى فعالية البديل المختار تحتاج الأخذ بعين الإعتبار تأثير هذا البديل، لأنه قد يعمل على حل مشكلة ما و في مقابل ذلك قد يؤدي إلى حدوث مشاكل أخرى على إعتبار أن النظام هو مجموع أجزاء متفاعلة فيما بينها من جهة و بينها و بين بيئتها الخارجية من جهة أخرى.(3)

أولاً : تعريف التقييم:

من بين التعاريف المتعلقة بعملية التقييم نذكر:

- *التقييم هو دراسة و تحليل جوانب القوة و الضعف التي تكتنف إنجاز الأنشطة، كما أنه يهدف إلى توضيح الفرص المتاحة لتحسين و تطوير أداء الفرد و أيضا تحديد الانحرافات و توضيح طرق و أساليب علاجها.(4)
- *التقييم هو نشاط يستند إلى أساس علمي يهدف إلى تقييم العمليات المرتبطة بالسياسات العامة، و آثارها، و البرامج الفعلية المصاحبة للتنفيذ.(5)

*التقييم هو القيام بجمع، و تحليل، و ترجمة المعلومات المتعلقة بالتنفيذ و تأثير الإجراءات أو التدابير في وضعية اجتماعية، إلى جانب

1-نواف كنعان ، اتخاذ القرارات الإدارية (د.م.ن: دار الثقافة ، ط. 5، 1988)، ص ص.194-195.

2-محمد فريد الصحن و آخرون، مبادئ الإدارة (الإسكندرية: الدار الجامعية، 2001-2002)، ص. 147.

3-محمد حافظ حجازي ، المنظمات العامة-البناء-العمليات-النمط الإداري (القاهرة: مؤسسة طيبة، ط. 1، 2002)، ص.284.

4-عبد السلام أبو قحف، أساسيات التنظيم و الإدارة (الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 2002)، ص ص.483-484.

5-فهمي خليفة الفهدوي، السياسة العامة: منظور كلي في البنية و التحليل ، المرجع السابق، ص.310.

تحضير معايير جديدة .فالتقويم هو: مراقبة إدارية بسيطة، مراقبة التسيير، أو المساعدة في اتخاذ قرار أولي.وهو بعد ضروري و جديد للمناقشة الديمقراطية. ولا نستحضر هنا بعده السياسي فقط لأنه في الواقع رهان للسلطة، على اعتبار أنه يعطي للأفراد وسائل جديدة للمعرفة حول فعالية وحتى شرعية السياسة العامة.و هكذا يساهم التقويم في خلق توازن جيد للسلطات.(1) من خلال التعاريف السابقة يمكن القول أن التقويم هو عملية منظمة تقوم بها مجموعة من الفواعل الرسمية و غير الرسمية، أي أن هذه العملية قد تمارس من طرف:صناع السياسة العامة،و منفذوها،و المتخصصين و الاستشاريين ،و المنتفعين بالسياسات العامة محل التقويم، و حتى المتأثرين بها .

ثانيا : مستلزمات عملية التقويم:

تستلزم هذه العملية توفر العناصر التالية:

- 1-المعرفة الجيدة بالسياسة العامة المراد تقويمها، أهدافها، و الآثار المترتبة عن تنفيذها.
- 2-تحديد الجهات المكلفة بعملية التقويم، و العمل على تزويدها بالإمكانيات اللازمة لتمكين من القيام بالمهام المناطة بها سواء تعلق الأمر بالإمكانيات المادية أو المالية وحتى المعلوماتية.
- 3-وضع خطة دقيقة و واضحة لعملية التقويم و العمل على تنفيذها.
- 4-وضع و تحديد المعايير و المقاييس الواجب اعتمادها في عملية التقويم و ضرورة الالتزام بها.
- 5-تحديد و حصر الأهداف و المقاصد الفعلية من عملية التقويم.

ثالثا : أهداف عملية التقويم:

عادة ما تسعى عملية التقويم إلى : (2)

- تقوية المعرفة بآثار العمل العمومي من خلال مقابلة أو مقارنة النتائج السياسية بالأهداف المحددة.
 - حسن تسيير و تنظيم الموارد المالية و البشرية للسياسات و البرامج المقيمة.
 - تدعيم شفافية الفعل العمومي إزاء المواطنين.
 - دعم و تشجيع التطبيقات الجديدة في المرافق.
 - تدعيم شفافية الفعل العمومي إزاء المواطنين.
 - دعم و تشجيع التطبيقات الجديدة في المرافق.
 - معرفة الكفاءة التي تدار بها البرامج الحكومية، مما يساعد صانعي السياسات على توزيع الموارد العامة بشكل جيد على البرامج و السياسات الاجتماعية.
 - دعم برنامج أو سياسة ما من ناحية سياسية،أو العمل على مراجعة الأداء في سياسة ما بغرض إلقاء اللوم على جهة معينة تسببت في فشل هذه السياسة و قد يترتب عن ذلك إلغائها أو تغيير قيادتها...
- بعد التطرق إلى أهداف التقويم يمكننا القول أن التقويم يتمحور حول أربعة محاور أساسية : (3)
- *سيرورة البناء:من خلال تحديد أهداف البرنامج و معاينة تماسكه بالمقارنة مع التوقعات الإدارية.
- *تحليل قيمة التدخل العمومي:من خلال الأخذ بالحسبان التأثير الفعلي لهذه السياسات على السياج الاجتماعي و الاقتصادي.

1- Dominique Chagnollaud,op.cit,pp,306-307.

2-يمكن الرجوع إلى:-أحمد مصطفى الحسين، تحليل السياسات:مدخل جديد للتخطيط في الأنظمة الحكومية،المرجع السابق،ص.131-132.

- Serge Arnaud,Nicolas Boudeville,op.cit,p,24.

3-Ibid,p,11.

*تصور أو وضع نظام للمتابعة: انطلاقاً من المعايير المحددة تبعاً للأهداف الدقيقة للبرامج و السياسات.
*وضع مجموعة من التوصيات: بهدف تفعيل هذا التدخل و ما يترتب أو ينتج عنه، أي السعي إلى إعادة توجيه البرنامج أو السياسة نفسها أو وضع سياسات مستقبلية.

رابعاً : أنواع التقييم: (1)

تختلف أنواع و توجهات التقييم باختلاف الأهداف المبتغاة من وراء القيام به، هذه الأنواع قد تتداخل فيما بينها مما يعني إمكانية توافرها أكثر من نوع في الإطار أو المستوى الواحد، من بين هذه الأنواع نجد:

1/التقييم القبلي: هو عبارة عن سيرورة متفاعلة تتضمن أحكام و توصيات حول سياسة أو برنامج عام من طرف الخبراء و المختصين، و الهدف من ذلك هو تقوية الجودة النهائية لسياسة أو برنامج في إطار الإعداد. هذا النوع من التقييم يصبح عنصراً أساسياً لفهم إستراتيجية و كيفية تخصيص الوسائل المالية و التحديد الدقيق للخيارات التي تمت دراستها. و هكذا يصبح التقييم جزءاً مكملاً للبرامج و السياسات.

2/التقييم الوسطي: يعمل على تحديد و تحليل النتائج الأولية للسياسة العامة و تكوين استنتاجات و توصيات جديدة، بهدف إجراء التعديلات الضرورية لهذه السياسة، مما يعني إعادة توجيهها لغرض تحقيق الأهداف المحددة بالكفاءة و الفعالية اللازمة. هذا النوع من التقييم يعمل على:

- إقامة تكامل بين الاحتياجات، و الأهداف و النتائج المنتظرة.

- رفع درجة تكامل و اندماج الأولويات و تعادل الفرص.

- تحليل تلاؤم أنظمة التنفيذ و المتابعة.

- تقييم النتائج انطلاقاً من المؤشرات و المتغيرات و العمل على نشرها.

- إعطاء الفواعل المكلفة بالتقييم نظرة واضحة عن أهداف المبادرات، تبرير النجاحات و الإخفاقات المختلفة التي تواجهها.

3/التقييم البعدي: يرتبط هذا النوع من التقييم بالحكم على فعل ما و تحديد مناطق قوة و ضعف السياسات، لأجل تحضير أو بدء تنفيذ سياسة جديدة ، و هذا ما يسمح للفواعل بإدراك التوجهات المستقبلية لأفراد المجتمع و منه إدراك التأثيرات الواقعية المرتبطة بهذه المبادرة .

4/تقييم الفعالية: يقصد بفعالية السياسة العامة العلاقة بين النتائج و الإمكانيات المستعملة، أي أنها تتعلق بالتكاليف البشرية و المادية المخصصة لإنجاز هذه السياسات، و يتم استخدام أساليب تحليل التكلفة و المنفعة لتحديد هذه التكاليف. إن الغرض من هذا التقييم ، هو معرفة قدرة السياسة على تحقيق الأهداف الأساسية التي أقيمت من أجلها.

5/تقييم الكفاءة: كفاءة سياسة عامة يعني المقارنة بين الآثار الخاصة بالسياسة و أهدافها، مما يساعد على إدراك ما إذا كانت السياسة المختارة قد أنجزت المهام الموكلة إليها و أنها ستبلغ الأهداف المحددة لها . فالغرض النهائي لهذا التقييم ، هو قياس الإنجازات الفعلية للسياسة و انطلاقاً من ذلك يتم اتخاذ القرارات حولها.

6/تقييم النتائج: يعني بقياس النتائج و آثار السياسة السلبية و الإيجابية على مجموع المستفيدين من هذه السياسة بغض النظر عن أهدافها، و العمل على إبراز المسببات المباشرة و غير المباشرة المرتبطة بتلك الآثار و النتائج الناتجة عن هذه السياسات.

خامساً : تقويم آثار السياسة العامة:

1- للمزيد من التفصيل يمكن الرجوع إلى: -فهمي خليفة الفهدوي، السياسة العامة: منظور كلي في البنية و التحليل، المرجع السابق، ص.318-320.

-أحمد مصطفى الحسين، تحليل السياسات: مدخل جديد للتخطيط في الأنظمة الحكومية، المرجع السابق، ص.135-137.

- تقوم السياسة العامة لابد و أن ينصب على الآثار الفعلية الناتجة عن تطبيق و تنفيذ هذه السياسات، لاسيما و أن آثار السياسة العامة لها عدة أبعاد و التي لا يجوز تجاهلها أو إهمالها، و هـــــــــــــــــــــــــــــــــــــي : (1)
- 1/ أثار السياسة العامة على المشاكل التي تسعى لحلها و على الجماهير المعنية بها، و لابد من الانتباه إلى أن السياسة العامة تكون لها نتائج مقصودة و أخرى غير مقصودة .
- 2/ أثار السياسة العامة على حالات و فئات أخرى لم تكن تسعى لاستهدافها، و هذا ما يعرف بالآثار الإضافية أو الافرازات الجانبية.
- 3/ هناك آثارا مستقبلية و أخرى آنية للسياسة العامة، الهداف منها تحسين الأوضاع القائمة أو تحسين الأوضاع على المدى القصير أو الطويل.
- 4/ يتم الاستدلال على آثار السياسة العامة أيضا من خلال التكاليف المباشرة لها أي مجموع النفقات المخصصة لها.
- 5/ أثار السياسة العامة من حيث التكاليف غير المباشرة لها و التي غالبا ما يتم استبعادها عند صياغة أو تقويم السياسات لكونها قد لا تكون معروفة أو واضحة.
- 6/ آثار السياسة العامة قد تكون رمزية غير ملموسة مما يصعب من عملية احتسابها أو تقديرها.

سادسا : مشاكل عملية التقويم:

- من أهم المشاكل التي تعترض عملية التقويم نجد:
- * نقص المعلومات الكافية و الضرورية حول وضعية السياسة العامة المراد تقويمها، أهدافها و النتائج المترتبة عنها.
- * انعدام الحياد و الموضوعية في عملية التقويم لأن الفواعل المكلفة بهذه العملية عادة ما تكون تابعة أو ذات صلة بالفواعل السياسية التي قامت برسم السياسة العامة المراد تقويمها. و هذا ما يحدث عادة بين الأجهزة الإدارية و الهيئات الحكومية لاسيما و أن هذه الأخيرة تسعى دائما إلى إبراز الجانب الايجابي في سياساتها و إخفاء الجوانب السلبية فيها.
- * انعدام التحديد الجيد و الدقيق لمعايير التقويم المتناسبة و المتلائمة و طبيعة السياسات المراد تقييمها. و حتى في حالة توفرها فقد يساء استخدامها.
- * المبالغ و الموارد المالية التي تتطلبها عملية التقويم حتى تكون على درجة عالية من الكفاءة و الفعالية قد تشكل حواجز أمام هذه العملية . و ذلك إما لأن حجمها و كميتها منخفضة عن الحد الأدنى الواجب توافره ، و إما لأنها قد تستعمل كوسيلة لفرض الهيمنة على الجهات المكلفة بهذه العملية من طرف الجهات و الفواعل التي عملت على وضع السياسات موضع التقويم .

المطلب الثالث : نماذج تحليل السياسة العامة: (2)

استخدام السياسة العامة بشكل ملموس يتأثر بمجموعة من المعطيات : الموارد المتوفرة المادية و البشرية و المالية، سيناريوهات الحلول الممكنة تصورها، فرص و ظروف وضع و تنفيذ و حتى تقويم هذه السياسات . سوف نتطرق إلى نماذجين لتحليل السياسة العامة، و هما نموذج التحليل التسلسلي و نموذج التحليل الاستراتيجي :

أولا : نموذج التحليل التسلسلي (التعاقبي)

1- جيمس أندرسون، صنع السياسات العامة، المرجع السابق، ص. 194-196.

سمي هذا النموذج بالتسلسلي أو التعاقبي، لأنه ينظر لعملية صنع السياسة العامة على أنها سلسلة متعاقبة و متتالية من العمليات أو المراحل. و تتمثل أهم ميزة للنموذج في كونه يسمح بتقديم رؤية واضحة و كلية لمجموع العمليات و المراحل التي يمكن إتباعها عند محاولة رسم و تنفيذ و حتى تقويم سياسة عامة ما. يرجع هذا النموذج إلى الباحث شارل جون الذي قام بتحديد المراحل التالية:

المرحلة الأولى: تحديد وتعيين المشكلة :

لا بد من تحديد المشكلة التي تظهر أنها متعلقة بالعمل الحكومي القادم. و في هذه المرحلة يجري أولاً عمل إدراك، فالأحداث ينبغي أن تسجل و تقرب من بعضها البعض بحيث يصبح لها معنى في أعين الفاعلين المسؤولين عن السياسة العامة المستخدمة ، و لا بد من تهيئة عمل تنظيمي لبني التفكير و التحليل . و التساؤل المطروح هو: ما هي السلطات و المشاورات التي ستقام ؟ من سيتم استدعاؤهم لإبداء الرأي؟ من يعين لقيادة الدراسات التي تعمل على تبصير و توجيه السلطات العامة ؟ مشكل مشاركة المعنيين أو اللجوء إلى الخبراء المستقلين مطلوب هنا بقوة لأن التوجه المستقبلي للسيرورة متوقف بشكل كبير على الحلول المقدمة في هذه المرحلة.

المرحلة الثانية : دراسة و اختبار الحلول المعقولة:

الخبراء يعملون وفق سيناريوهات مختلفة لتقويم النتائج المنتظرة، المعارضات الواجب مراعاتها، النفقات أو التكاليف التي يتم التنبؤ بها، احتمالات القبول الاجتماعي لهذه الحلول و مدى الدعم أو المعارضة التي ستحظى بها. وعادة يكون لدى الخبراء نزعة لتقوية المعارف التي تتطابق مع اختصاصاتهم. و في الواقع هناك نموذجين من الأوضاع:
* الطريقة التي يمكن للمشروع النهائي أن يستقبل بها لدى سلطات القرار السياسي.
* ردود الفعل التي يمكن أن يثيرها المشروع بشكل مباشر لدى الرأي العام (العرض المقدم من قبل وسائل الإعلام ، رضا أو استياء الأطراف المعنية بالمشروع بشكل مباشر أو غير مباشر).

المرحلة الثالثة : بدء تنفيذ البرنامج:

تتطلب هذه المرحلة تحديد المسؤولين عن عملية التنفيذ، الإمكانيات المالية، المصالح الإدارية و كل التجهيزات التقنية الضرورية. إن عملية بدء تنفيذ هذه القرارات يؤدي إلى خلق شكوك، و صعوبات في التفسير تتيح المجال لإصدار توجيهات إضافية . و لا يستبعد أبداً. بمناسبة العقوبات المصادفة في الميدان، أو بسبب التفسيرات المعطاة ، أن يكون هناك تحول محسوس في اتجاه النوايا و القرارات المتبناة، بل على العكس تماماً. و علاوة على ذلك فإن السياسة المعلنة لا تستبعد وجود سياسة أخرى كامنة و مقصودة في آن واحد، و تنجم عن الآثار المنتظرة و لكن غير المعترف بها لمجموع التدابير المتخذة.

المرحلة الرابعة : التقويم:

التحليل الكلاسيكي يقوم على مقارنة النتائج المحققة مع الأهداف المعلنة في الأصل، و بذلك لا يتم أخذ عنصرين أساسيين بعين الاعتبار و هما :
* النوايا المعلنة لا تكون كلها مهيأة لأن تكون متبوعة بآثار، فالسلطة السياسية يمكن أن تكتفي بإعلان رغبة ما في حين أن المقاصد قد لا تكون صريحة أبداً.
* هناك دائماً عملية انحراف، بمعنى إعادة صياغة متتالية للأهداف تجري أثناء العمليات التنفيذية و تؤخذ فيها بالحسبان ردود الفعل و المقومات الميدانية.

المرحلة الخامسة : إنهاء العمل بالبرنامج:

أي مرحلة إقفال البرنامج، فالمشكلة أو القضية قد حلت ، أو لأن السلطة العامة استنفدت الاعتمادات المخصصة للسياسات و عادة ما يتم بعدها إعادة توجيه الوسائل الإدارية و البشرية نحو أهداف أخرى ، و في الحالات النادرة يتم حل البنية الإدارية المكلفة بالسياسة الموضوعة حيز التنفيذ .

هذا النموذج مثالي لأنه من الصعب على الصعيد العملي التعرف على بعض مراحلها، كما يمكن أن تكون بعض المراحل غائبة .شارل جون في هذا النموذج لا يعمل على عزل مرحلة القرار بالمعنى الدقيق للكلمة، ففي رؤيته لهذه العمليات هناك قرارات سياسية و أخرى غير سياسية تتخذ على طول هذه المراحل، و من بين الانتقادات الموجهة لهذا النموذج بفعل ما يشوبه من عيوب نجد:

-ترتيب المراحل يمكن أن يكون معكوسا، بمعنى أن يكون هناك ترتيب عكسي لمراحل رسم السياسة العامة ، و بالتالي إمكانية أخذ قرار خاص بمشكل معين قبل تحديده و تشخيصه، و في هذه الحالة فإن عملية تشخيص و تحديد المشكل تأتي لتقوية القرار المأخوذ . و كمثال على ذلك قرار التعجيل بإقامة الصناعة في المجال الإلكتروني في فرنسا في 1973 على إثر أزمة البترول الأولى.

-إمكانية حذف مرحلة أو بعض مراحل رسم و تنفيذ السياسة العامة بطريقة إرادية، ففي بعض الحالات يشرع في تنفيذ البرنامج قبل أخذ قرار خاص بتنفيذه.

-بعض المراحل تكون صعبة التحديد و التنفيذ ، بحيث يصعب تحديد و بدقة أوقات تشخيص المشاكل، و أوقات اتخاذ القرار، أو تنفيذ أو إنهاء البرنامج.

و بناء على هذه الانتقادات ، نتوصل إلى أنه لا يمكن تطبيق هذا النموذج بطريقة آلية و ميكانيكية على كل السياسات ، فرسم السياسة العامة لا يكون فقط كسلسلة متتالية من العمليات ، و لكن كمجموعة من العمليات المتداخلة و المتجانسة مع بعضها البعض و التي كثيرا ما تعمل بتوازن و تكون في تغير و تحسن مستمر.

ثانيا : التحليل الاستراتيجي:

يسمح هذا التحليل من خلال عبارات الكلفة و الدعم بفهم العوامل المطلقة لسياسة ما و الانعكاسات التي تخضع لها أثناء التطبيق بشكل أفضل، و قد عمل cobb elder على و ضع أربع وضعيات لتأكيد ذلك و هي:

الوضعية الأولى: تكون السياسة العامة الموضوعة قيد التنفيذ في الواقع عبارة عن ترتيب مطلوب من قبل مجموعة اجتماعية فمجموعات المصالح نجحت في الحصول على تدخل السلطات المختصة، لأنها عرفت كيف تخلق علاقة قوى موالية لها: إما لأنها كانت تمتلك موارد سياسية فعالة بشكل خاص في لحظة ملائمة، و إما لأنها كانت تحدد موقعها ضمن منطوق إجمالي خاص بمساومة متقابلة للدعم.

الوضعية الثانية: تتم المبادرة لاتخاذ السياسة العامة على إثر وعي الفاعلين السياسيين بأن لديهم فائدة مشروعة يجنونها منها، فهم يستغلون أو يضخمون قضية ما في حين يكون الجمهور المعني بالأمر معتمدا بموقف عدم الانتظار، و هذه هي على سبيل المثال ظاهرة الاهتمام السابق للانتخابات.

الوضعية الثالثة: تكون السياسة العامة نتاج رد فعل تفرضه الظروف، فالفضيحة التي تسببها دائرة الاستخبارات قد تؤدي لإعادة تنظيمها أو إلغائها .

الوضعية الرابعة: يتبنى القادة السياسيون قضية ذات فائدة عامة في حين لا يكون لديهم بالضرورة فائدة مباشرة يجنونها منها، و يكونون خائفين من أن تثير الكثير من المقاومات و الاستياء ، و المثال الأوضح لهذا الوضع يتجلى في سياسات التقشف النقدي أو المالي.

لقد اقترح جان باديلولو، و هو بصدد تقديم عرض منهجي لتحليل التكاليف/الفوائد السياسية تحليلًا لأساليب السياسات العامة يدمج في أن واحد بين عامل الزمن و عامل مستوى الإدراك لدى أولئك الذين يعانون منها أو يجنون منها مزايا كثيرة. ففي بعض الحالات قد لا تحمل سياسة إعادة الهيكلة الاقتصادية فوائد فعلية على المدى المتوسط، في حين تكون تكاليفها الاجتماعية (تخفيض فرص العمل) واضحة في المدى القصير، هذا التفاوت قد يكون مصدرا للضعف السياسي. إن السياسة المالية القائمة بشكل خاص على الحد من الاستهلاك تقلل من التكاليف الواضحة للتدخل بأنظار العديد من الخاضعين لها، بل تجبها كليا. و بذلك يمكن لفوائد و تكاليف السياسة العامة أن تكون مكثفة أو متفشية أي يمكنها أن تشمل فئات من الأشخاص يمكن التعرف عليهم جيدا أو تشمل فئات أوسع و في مستوى إدراكات أضعف.

الفصل الثاني : فواعل صنع السياسة العامة في الجزائر و دورها في العملية السياسية.

إن انفتاح الجزائر على الديمقراطية و تبني التعددية الحزبية مع بداية التسعينات، يفضي إلى فتح و توسيع مجال التدخل في العملية السياسية أو بالأحرى في رسم و صنع السياسة العامة أمام العديد من الأطراف و الفواعل الرسمية منها و غير الرسمية، بالشكل الذي لا يقي عملية وضع السياسة العامة عملية بسيطة و واضحة لاقتصار أمر وضعها على أطراف محدودة و معلومة، بل يحولها إلى عملية على درجة عالية من التعقيد و التركيب نظرا لتعدد الجهات المساهمة و المشاركة فيها. و انطلاقا من ذلك فإن السياسات العامة المتوصل إليها ما هي إلى تعبير عن محصلة تفاعل أدوار أطراف رسمية و غير رسمية أي تفاعل أدوار كل من السلطة التشريعية، و السلطة التنفيذية، و الجهاز الإداري، و المؤسسة العسكرية، و الأحزاب السياسية، و الجماعات المصلحية بما في ذلك المواطن و الهيئات الإستشارية. هذا التفاعل يقوم بالأساس على، المساومات، و المفاوضات، و الاتصالات الرسمية و غير الرسمية، إلى جانب الضغوطات و الصراعات الظاهرة و المستترة بهدف تحقيق نوع من التوازن بين المطالب و المصالح المختلفة و المتشابكة .

ولأن الهدف من الدراسة هو محاولة فهم كيفية تسيير العملية السياسية في الجزائر و طريقة صنع السياسة العامة فيها، فإن ذلك يدفعنا لدراسة أهم الفواعل الرسمية-المبحث الأول- و غير الرسمية-المبحث الثاني- المساهمة في ذلك ، و إبراز أساليب، و حجم تدخلها، و ما لها من تأثير مباشر و غير مباشر في تشكيل و صياغة السياسات العامة .

المبحث الأول : الفواعل الرسمية و دورها في العملية السياسية.

إن الفواعل الرسمية أو ما يعرف بصناع السياسة العامة الرسميون، هم أولئك الذين يساهمون و يتدخلون في عملية صنع السياسة العامة انطلاقا من السلطات و الصلاحيات الدستورية التي يتمتعون بها و يمتلكونها ، و التي على أساسها يباشرون التصرف و الفعل من دون أن تكون لهم حاجة للتفويض من سلطة أخرى . و سيتم التطرق في هذا المبحث للفواعل الرسمية في الجزائر، و التي يمثلها كل من السلطة التنفيذية - رئيس الجمهورية و الحكومة-، و السلطة التشريعية-البرلمان الجزائري بغرفتيه-، و السلطة القضائية، إلى جانب الجهاز الإداري، لغرض تحديد دور و مساهمة كل فاعل منها في العملية السياسية، و الطرق و الآليات المتبعة في ذلك.

المطلب الأول : السلطة التنفيذية.

يقوم النظام البرلماني على مبادئ عدة، من أهم المبادئ و أكثرها تميزا له عن غيره من الأنظمة السياسية مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية، الذي عمد المشرع الجزائري إلى تبنيه في ظل دستور 1976 و تكريسه إثر التعديل الدستوري في 1989 ثم في 1996. فموجب أحكام الدستور بمارس كل من رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة السلطة التنفيذية ، هذه الأخيرة من الفواعل الرسمية، التي لها دور مهم و جوهري في عملية رسم و صنع السياسة العامة نظرا للمكانة السامية التي يحتلها رئيسها رئيس الدولة.

الفرع الأول : رئيس الجمهورية كفاعل رسمي في رسم السياسة العامة.

يساهم رئيس الجمهورية باعتباره رئيسا للسلطة التنفيذية في عملية رسم و صنع السياسة العامة، سواء على المستوى الداخلي أو الخارجي . فعلى المستوى الخارجي يعتبر المسؤول الأول-من الناحية الدستورية- عن إقرار و وضع السياسة الخارجية للبلاد و العمل على توجيهها ، و في إطار ذلك فإنه يتولى تعيين سفراء الجمهورية، و المبعوثين فوق العادة إلى الخارج و ينهي مهامهم، ويتسلم أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب و أوراق إنهاء مهامهم ، و يبرم المعاهدات الدولية و يوقع عليها. إن إسناد هذا الاختصاص للرئيس دون سواه، يعود إلى كون قيادة الشؤون الخارجية تتطلب هيئة أكثر استقرارا و بعيدة عن التأثير بنتائج الخلافات و الصراعات السياسية التي قد تنشأ بين مختلف الفواعل السياسية الداخلية. و عليه فإن عملية أداء السياسة الخارجية تنطلق من أعلى هرم في السلطة-رئاسة الجمهورية- أين يوجد ممثلوا القوى المتحكمة في القرار الخارجي إلى جانب القرار الداخلي، ليتم توزيعها فيما بعد على عدة مراكز لتنفيذها و بالتالي تحقيق الأهداف المنتظرة منها. و في كل الأحوال فإن الرئاسة تبقى هي المتحكمة في كل مراحل أداء السياسة الخارجية ، بالشكل الذي يجعل من المصالح المشاركة في هذه العملية تبقى مرتبطة بتقاريرها و تقييمها للوضع في رئاسة الجمهورية. و يزداد انفراد الرئاسة بهذا الأداء و تهميش دور الأطراف الأخرى و التقليل من مساهمتها، في حالة المهمات أو القضايا الخارجية ذات الطابع السري و الخاص(1). و في كل الأحوال فإن عملية

1- محمد بوعشة، السياسة الخارجية الجزائرية من الرواج إلى التفكك، في الأزمنة الجزائرية-الخلفيات السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية و الثقافية- سلسلة كتب المستقبل العربي، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط.2، (1999)، ص.159.

صنع السياسة الخارجية تتمركز إلى حد كبير في رئاسة الجمهورية ، بالتعاون مع بعض الأطراف و على رأسها المؤسسة العسكرية التي لها دورها هي الأخرى في هذا المجال. و لعل العلاقات الجزائرية المغربية أفضل مثال لإبراز حجم الدور الذي تلعبه هذه المؤسسة في إدارة الشؤون الخارجية، نظرا لما تمارسه من ضغوطات على رئيس الجمهورية. و يقتصر تدخل البرلمان الجزائري في هذا المجال على المصادقة على السياسات الخارجية و ما يتم إبرامه من اتفاقيات و معاهدات دولية التي تترتب عنها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، حيث تعد المصادقة شرطا ضروريا لدخول هذه الأخيرة حيز التنفيذ هذا من جهة ، و إعلانا صريحا منه على دعمه لها من جهة أخرى. إن مشاريع القوانين المتضمنة الموافقة على الاتفاقيات أو المعاهدات المقدمة إلى المجلس الشعبي الوطني من قبل رئيس الجمهورية، تتم مناقشتها و التصويت على موادها دون أي تفصيل أو إدخال أي تعديل عليها، أي أن التصويت في هذه الحالة يكون بالموافقة أو الرفض أو التأجيل، و في حالتي الرفض أو التأجيل لا بد من التعليل و التبرير لأن ذلك يسمح بإعادة النظر في المشاريع المقدمة بعد اكتشاف مواطن الضعف و الخلل فيها.

لجوء رئيس الجمهورية إلى المجلس الشعبي الوطني وأخذه بعين الاعتبار لرأي النواب و توجهاتهم و اهتماماتهم بهدف الحصول على موافقتهم بالرغم من تمتعه بالاستقلالية و السمو ، يعود بالدرجة الأولى لكونه المسؤول الأول عن حماية الدولة و مؤسساتها و الحفاظ على وحدة الأمة و العمل على تجسيدها ، أي أنه المكلف الأول بضمان الانسجام و التناسق بين مؤسسات الدولة . أما على المستوى الداخلي فقد حاول الرئيس في كثير من الحالات الظهور بمظهر القوي و المهندس الوحيد للسياسة الداخلية و من معالم ذلك ما صرح به لوزير الخارجية الفرنسي ايبار فيديرين أثناء زيارته للجزائر في أواخر 1999 قائلا : "أنا المرشد و الناطق باسم السياسة الجزائرية، سيأتي وزراء إلى فرنسا لكن لا تأخذوا بعين الاعتبار إلا موافقي" (1) . و لقد قام الرئيس خلال عهده الأولى و الثانية بوضع العديد من السياسات أهمها : سياسة الوثام المدني و من بعدها و تكملة لها سياسة السلم و المصالحة الوطنية ، برنامج الإنعاش الاقتصادي الشامل لمختلف المناطق و القطاعات، سياسة التجديد و التنمية انطلاقا من برنامج خماسي تكميلي لدعم النمو 2009/2005 بغلاف مالي قدر ب 60 مليار دولار و يشمل خمسة محاور: تحسين ظروف المعيشة، تطوير المنشآت القاعدية، دعم النمو الاقتصادي، تحديث الخدمة العمومية، ترقية التكنولوجيا و الاتصال، برنامج تكميلي لتنمية الجنوب و الهضاب العليا (2) ، سياسة التخلص من التبعية المالية الأجنبية بالتخفيض من الديون و تحويل جزء منها إلى استثمارات بحيث تراجعت نسبة المديونية الجزائرية من 30,47 مليار دولار في 1998 إلى 12 مليار دولار في نهاية ماي 2006 لتصل في نهاية 2007 إلى 4,5 مليار دولار(3)، سياسة إصلاح العدالة...

أولا : الصلاحيات الدستورية المعززة لدور الرئيس في العملية السياسية:

من الصلاحيات التي تلعب الدور الأكبر في تعزيز و تقوية دور الرئيس و تدخله في عملية صنع السياسة العامة نجد:

1/ ترأسه لمجلس الوزراء:

يعتبر مجلس الوزراء الفضاء الأوسع، الذي يتيح للرئيس إمكانية أكبر للتدخل في صنع السياسة العامة و رسمها انطلاقا من ترأسه له، فالمجلس يعتبر الهيئة الحكومية السياسية التي يحضرها جميع الوزراء، و هو المنبر الذي تناقش فيه المسائل و القضايا الطارئة ذات العلاقة بمصالح الدولة و المجتمع، و لا يستصدر أو يتخذ أي قرار أو سياسة في المجلس إلا بموافقة أعضائه، و يعمل رئيس

1- عبد الله راقد، "صراع العصب و المؤسسات في الجزائر بين مقتضيات الداخلية و المحددات الدولية"، الموقع الشخصي للباحث، تم تفحص الموقع يوم: 2007/01/02.

<<http://www.geocities.com/ragdiabelah/faction.htm>>

2- مراد بوشحيط، "العهد الثاني للرئيس بوتفليقة- الإنجازات و الآفاق"، الموقع الشخصي للباحث، تم تفحص الموقع يوم: 2007/01/02.

<<http://www.entv.dz/ar/Dossiers/president.php>>

3- ميروك غضبان، "الحق في التنمية و الحق في الأمن"، محاضرة في مقياس حقوق الإنسان لطلبة الكفاءة المهنية للمحاماة، جامعة باتنة، السنة الجامعية: 2008/2007، ص. 21.

الجمهورية بالتشاور مع رئيس الحكومة على تحديد جدول أعمال المجلس ليكلف بعدها الأمين العام للحكومة بتحضيره. و من أهم صلاحيات المجلس :

-تحديد السياسات العامة للدولة.

-اتخاذ القرارات الهامة الملزمة للحكومة.

-دراسة الموافقة على مشاريع النصوص ذات الطابع التشريعي أو ذات الطابع التنظيمي(مشروع/ مرسوم). (1)

و على هذا الأساس و بفعل ترأس الرئيس للمجلس فإن رأيه و موقفه من السياسة يصبح ذو أهمية قصوى، فالحكومة بمجرد ضبطها لسياستها و لبرنامجها تقوم بعرضه على مجلس الحكومة ثم مجلس الوزراء، و من غير المنطقي أن تتبنى الحكومة سياسة ما مع رفض رئيس الجمهورية لها. لأن هذا الأخير لا يقف عمله عند حد المراقبة و الإشراف، بل يتعداه إلى التخطيط و التوجيه و القيادة من خلال تحديد الخطوط العريضة التي لا يمكن للحكومة الخروج أو الحياد عنها. و كدليل على ذلك ما صرح به رئيس الحكومة السيد عبد العزيز بلخادم حول ملف التعديلات الجديدة التي عملت الحكومة على إدراجها في الشبكة الاستدلالية للأجور و الموجودة على مستوى الأمانة العامة للحكومة -قبل المصادقة عليه- قائلا : "الملف سوف يعرض على مجلس الوزراء في شهر سبتمبر ، و الكلمة الأخيرة ستكون لرئيس الجمهورية". (2)

2/حق الاعتراض:

امتلاك الرئيس لسلطة الاعتراض على النصوص التشريعية عن طريق الامتناع عن إصدارها ، أو طلب إجراء مداولة ثانية لها، أو إخطار المجلس الدستوري بفتح له فرصة إلغاء التشريعات و بالتالي منع رسم بعض السياسات أو تعطيل تنفيذها أو تطويرها .

3/متابعة و تقييم السياسات:

يقوم الرئيس بمتابعة و تقييم مختلف السياسات بطرق عدة أهمها التقارير التي تعدها اللجان المختلفة ، و التي يعمل على تنصيبها خصيصا لأجل القيام بذلك. كما يشرف أحيانا بنفسه على متابعة مدى التقدم في تنفيذ السياسات من خلال الزيارات الميدانية له لمختلف ربوع الوطن، و الاطلاع على ما تم إنجازه و مقارنة نسبة الإنجاز مع ما هو مخطط إلى جانب التعرف على أهم المشاكل و العراقيل التي تعيق عملية التنفيذ و العمل على إزالتها حتى يتم التوصل إلى تحقيق الأهداف المسطرة. و من الآليات التي استحدثها الرئيس بغرض التمكن من متابعة و تقييم البرامج و السياسات ما يعرف بجلسات الاستماع التي يقوم بعقدتها بشكل متواتر و دوري مع كل الوزراء بهدف مساءلة كل واحد منهم عن القطاع المسؤول عنه.

يستعين رئيس الجمهورية في إطار رسمه للسياسة العامة على تقارير مساعديه و مستشاريه و التي تتضمن آراءهم و مواقفهم من بعض القضايا بناء على الدراسة الدقيقة و التفصيلية لها من كل الجوانب ، هذه التقارير غالبا ما تحتوي على مقترحات أولية تجسد بدائل لسياسات عامة قد يتبناها الرئيس أو يعمل على رفضها. و كمثال على ذلك تقرير إصلاح العدالة الذي أعده البروفيسور **المحمد يسعد** قبل ثمان سنوات بتكليف من الرئيس و الذي بقي حبيس الأدرج لعدم تبنيه و لا أحد ما جاء فيه ، و من ضمن النقاط التي جاء بها التقرير نذكر:

-مراجعة الأمرية التي تسير القضاء العسكري الصادر في 1972 . بما يضمن استقلالية القضاء عن وزارة الدفاع و يضمن

حقوق المتقاضين.

-انسحاب وزارة العدل من عمل القضاة.

1- ناصر لباد ، القانون الإداري-التنظيم الإداري - (الجزائر: مطبعة دحلب، 1999)، ص. 104-105.

2- سليمان-ح، "الزيادات في أجور الموظفين لن تكون قبل جويلية 2008"، الخبر اليومي، العدد 5081، 2007/08/02، ص. 2.

-رسكلة التركيبية البشرية للقضاة و إعادة تكوينهم. (1)

4/إصدار الأوامر الرئاسية:

يعرف الأمين شريط الأوامر على أنها: "تلك الأداة الدستورية التي يملكها رئيس الجمهورية لممارسة الوظيفة التشريعية التي تعود أصلا للبرلمان، و في نفس المجالات المحددة دستوريا له . أي أنه بواسطتها يتقاسم رئيس الجمهورية التشريع بآتم معنى الكلمة مع البرلمان. و الثابت أن هذه السلطة إما أن تكون مفوضة من البرلمان مثلما هو الحال في معظم دساتير العالم و خاصة الأنظمة الغربية، و إما أن تكون سلطة أصلية يستمدتها من الدستور مباشرة دون الحاجة إلى تفويض. " (2)

انطلاقا من الدستور فإن لرئيس الجمهورية حق إصدار الأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو ما بين دورتي البرلمان أو في الحالة الاستثنائية، و امتلاك الرئيس لهذه السلطة يمنحه صلاحية استصدار ما شاء من التشريعات الخادمة للسياسات التي يعمل على رسمها . و في هذا الإطار سوف نقدم جدول للأوامر الرئاسية التي اتخذها رئيس الجمهورية بين دورات البرلمان و المصادق عليها من طرف الغرفتين خلال فترة 1997-2006 و التي تعكس هيمنة الرئيس في التشريع.

جدول للأوامر الرئاسية التي اتخذها رئيس الجمهورية بين دورات البرلمان و المصادق عليها من طرف الغرفتين خلال فترة 1997-2006

الرقم	الدورة	عنوان الأمر	اللجنة المكلفة بدراسة الأمر
01	دورة الربيع 2000	الأمر المتعلق بإدارة ولاية الجزائر و البلديات التابعة لها	لجنة الشؤون القانونية و الإدارية
02	دورة الربيع 2001	الأمر المعدل و المتمم لقانون النقد و القرض الصادر في 1990	لجنة المالية و الميزانية
03	دورة الخريف 2001	الأمر المتضمن تأسيس تعريفية جمركية	لجنة المالية و الميزانية
04	دورة الخريف 2001	الأمر المتعلق بتطوير الاستثمار	لجنة الشؤون الاقتصادية
05	دورة الخريف 2001	الأمر المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية و تسييرها و خصوصتها	لجنة الشؤون الاقتصادية
06	دورة الربيع 2002	الأمر المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2002	لجنة المالية و الميزانية
07	دورة الربيع 2002	الأمر المعدل و المتمم للتعريفية الجمركية المؤسسة بالأمر رقم 01-02	لجنة المالية و الميزانية
08	دورة الربيع 2002	الأمر المتضمن الأحكام المطبقة على مفقودي فيضانات 2001/11/10	لجنة الشؤون القانونية و الإدارية
09	دورة الربيع 2002	الأمر المعدل للأمر رقم 97-08 المحدد للدوائر الانتخابية و عدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان	لجنة الشؤون القانونية و الإدارية
10	دورة الخريف 2003	الأمر المتعلق بالمناطق الحرة	لجنة المالية و الميزانية
11	دورة الخريف 2003	الأمر المتعلق بالمنافسة	لجنة الشؤون الاقتصادية
12	دورة الخريف 2003	الأمر المتعلق بالقواعد العامة المطبقة على عمليات استيراد البضائع و تصديرها	لجنة الشؤون الاقتصادية
13	دورة الخريف 2003	الأمر المعدل و المتمم للأمر رقم 76-35 المتضمن التربية و التكوين	لجنة التربية و التعليم العالي
14	دورة الخريف 2003	الأمر المتعلق بالنقد و القرض	لجنة المالية و الميزانية
15	دورة الخريف 2003	الأمر المتعلق بالزامية التأمين على الكوارث الطبيعية و بتعويض الضحايا	لجنة المالية و الميزانية
16	دورة الخريف 2003	الأمر المتعلق بحقوق المؤلف و الحقوق المجاورة	لجنة الثقافة و الاتصال و السياحة
17	دورة الخريف 2003	الأمر المتعلق بالعلامات	لجنة الشؤون الاقتصادية
18	دورة الخريف 2003	الأمر المتعلق بحماية التصاميم الشكلية للدوائر المتكاملة	لجنة الشؤون الاقتصادية

1-حميد يس، "تقرير إصلاح العدالة دفن و المسؤولية يتحملها الرئيس و آخرون"، الخبر اليومي، العدد 5060، 2007/07/09، ص.2.

2-الأمين شريط، "خصائص التطور الدستوري في الجزائر"، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة قسنطينة، 1990، ص.453.

19	دورة الخريف 2003	الأمر المعدل و المتمم للقانون رقم 98-06 احدد للقواعد العامة المتعلقة بالطيران	لجنة النقل و المواصلات و الاتصالات
20	دورة الخريف 2003	الأمر المتعلق بحماية التصاميم الشكلية للدوائر المتكاملة	لجنة الشؤون الاقتصادية
21	دورة الربيع 2003	الأمر المتعلق بقمع مخالفة الغش و التنظيم الخاصين بالصراف و حركة رؤوس الأموال من و إلى الخارج	لجنة المالية و الميزانية
22	دورة الخريف 2004	الأمر المعدل و المتمم للأمر رقم 76-106 المتضمن قانون المعاشات العسكرية	لجنة الصحة و الشؤون الاجتماعية و العمل و التكوين
23	دورة الربيع 2005	الأمر المعدل و المتمم للأمر رقم 70-86 المتضمن قانون الجنسية	لجنة الشؤون القانونية و الإدارية
24	دورة الربيع 2005	الأمر المعدل و المتمم للأمر رقم 84-11 المتضمن قانون الأسرة	لجنة الشؤون القانونية و الإدارية
25	دورة الخريف 2005	الأمر المعدل و المتمم للقانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية	لجنة الشؤون القانونية و الإدارية
26	دورة الخريف 2005	الأمر المتمم للقانون رقم 90-09 المتعلق بالولاية	لجنة الشؤون القانونية و الإدارية
27	دورة الخريف 2005	الأمر المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2005	لجنة المالية و الميزانية
28	دورة الخريف 2005	الأمر المتعلق بمكافحة التهريب	لجنة الشؤون القانونية و الإدارية
29	دورة الخريف 2005	الأمر الذي يحدد القواعد العامة التي تحكم التعليم في مؤسسات التربية و التعليم الخاصة	لجنة التربية و التعليم العالي
30	دورة الربيع 2006	الأمر المتضمن تنفيذ ميثاق السلم و المصالحة الوطنية	لجنة الشؤون القانونية و الإدارية
31	دورة الربيع 2006	الأمر المتضمن القانون الأساسي العام للمستخدمين العسكريين	لجنة الدفاع الوطني
32	دورة الربيع 2006	الأمر المحدد لشروط و قواعد ممارسة الشعائر الدينية لغير المسلمين	لجنة التربية و التعليم العالي

المصدر: - موقع المجلس الشعبي الوطني على الأنترنت <www.apn-dz.org>

- موقع مجلس الأمة على الأنترنت <www.majlise-louma.dz>

من خلال تفحصنا للمعطيات المدونة في الجدول أعلاه نتوصل إلى نتيجة مفادها، أن رئيس الجمهورية قد لجأ إلى استعمال حقه الدستوري في التشريع عن طريق الأوامر الرئاسية بين دورات البرلمان بشكل مكثف . فبلغة الأرقام نجد أنه في الفترة الممتدة من 1997 إلى 2006 قام الرئيس باتخاذ ما يعادل 32 أمرا رئاسيا تشريعيًا ، تمت المصادقة عليها كلها من قبل غرفتي البرلمان دون أن تعترض على أي واحدة منها. و ذلك في غضون عشر دورات بدءا من دورة الربيع 2000 وصولا إلى دورة الربيع 2006 (ما عدا دورة الربيع 2004 و دورتي الخريف 2002 و 2000) ، أي أن معدل المصادقة يتراوح ما بين 03 إلى 04 أوامر في الدورة الواحدة. ليتأكد لنا من خلال هذه المعطيات هيمنة رئيس الجمهورية على العملية التشريعية.

كما يقوم الرئيس في نفس الإطار-رسم السياسة العامة-بتشكيل لجان بحثية، أو تحقيقية، أو استشارية، أو استطلاعية. مثل لجان الإصلاح الوطنية التي بادر الرئيس بتأسيسها في قطاعات عدة كالصحة و التعليم و العدالة...مراعيا في تشكيلها الاعتماد على ذوي الخبرات و الاختصاصات و الكفاءات العلمية و السياسية و الإدارية. و تبرز فاعلية هذه اللجان من خلال ما تعمل على تقديمه من تقارير و توصيات تتم صياغتها في شكل سياسات جديدة، أو يتم توظيفها لإدراج تعديلات و تغييرات على السياسات القائمة بغرض سد العجز و النقص الذي يكتنفها، دون أن يؤدي بنا ذلك للاعتقاد أن كل ما تأتي به اللجنة يتم الأخذ به أو العمل على تبنيه. و كمثال على ذلك لجنة التحقيق التي أنشأها الرئيس على خلفية أحداث منطقة القبائل في 2001 بقيادة البروفيسور **محمد يسعد**، حيث صرح هذا الأخير أن الأزمة قد طويت دون أن يكون هناك استغلال فعلي

لتقرير اللجنة(1).

إن سيطرة الرئيس على تشكيل هذه اللجان سيجعل من ولائها في الغالب موجه له و لبرنامجها، فلجان الإصلاح تحولت إلى آلية لتجسيد المنظور الإصلاحية للرئيس كل واحدة في المجال المكلفة به ، حيث أكد وزير العدل حافظ الأختام على أن اللجنة الوطنية لإصلاح العدالة و التي تم تنصيبها منذ أكتوبر 1999 قد عملت على تفعيل المنظور الإصلاحية للرئيس، و القائم على مراجعة النصوص القانونية، تحسين الأداء الوظيفي، مضاعفة الوسائل المادية و الكفاءات البشرية لجهاز القضاء و شبكة السجون و احترام تطبيق القانون على الجميع ، مع ملاءمة التشريعات الوطنية مع التشريعات الدولية بالشكل الذي يضمن مطابقتها و استجابتها لتعهدات الجزائر و التزاماتها الدولية.(2)

ثانيا : العوامل المؤثرة على القرارات الرئاسية.

يمثل رئيس الجمهورية في الجزائر قبة النظام و كل سلطاته نابعة من الدستور، و بالرغم من ذلك فهو لا يملك الحرية المطلقة في اتخاذ القرارات السياسية حتى و لو احتل هذه المكانة السامية و امتلك العديد من الصلاحيات و السلطات بفعلها، و السبب الرئيسي في ذلك يعود إلى خضوعه أثناء اتخاذه للقرارات لتأثير مجموعة من العوامل التي تلعب دورا محوريا في بلورة و إصدار القرارات أو العمل على تقييدها و منع صدورها. و من أبرز هذه العوامل نجد عوامل الشرعية، الإمكانيات الضرورية، عناصر الإجراء، المعلومات، الوقت المتاح و الملائم لاتخاذ القرارات السياسية، مواجهة الالتزامات و الوعود المعطاة للناخب، و تأثير جماعات المصالح.

1/الشرعية:

يأخذ مفهوم الشرعية بعدين أساسيين، أحدهما قانوني و الآخر اجتماعي سياسي . و نقصد بالشرعية في بعدها القانوني تطابق و تلاؤم تصرفات و قرارات الرئيس مع النصوص الدستورية و القانونية للدولة (3) ، فاتخاذ الرئيس قرار ترسيم اللغة الأمازيغية و جعلها لغة وطنية يعد سليما من الناحية القانونية و الدستورية و هذا ما أكد عليه المجلس الدستوري، رغم ما أثاره القرار من اعتراضات و احتجاجات لدى بعض القوى السياسية . أما الشرعية بمفهومها السياسي و الاجتماعي فهي تعني حجم القبول و الرضا الذي تحظى به تصرفات و قرارات الرئيس لدى الشعب بأكمله، أو البرلمان ، أو القوى ذات العلاقة، بمعنى آخر حجم استناد هذه القرارات إلى قيم و توقعات الجماعات المختلفة و قدرتها على التعبير عن مصالحهم العامة كأساس لتقبل المجتمع لها(4). فسياسة الوثام المدني قام الرئيس بعرضها للاستفتاء الشعبي للتأكد و التأكيد على مدى قبول و رضا أفراد الشعب لها، بعدما نال موافقة البرلمان عليها، و نفس الشيء بالنسبة لسياسة المصالحة الوطنية التي تم عرضها هي الأخرى للاستفتاء الشعبي أين لاقت قبولا و تأييدا واسعا من الشعب.

2/الإمكانيات الضرورية:

نقصد بالإمكانيات الضرورية كل الموارد المالية، و المادية، و البشرية، و حتى الفنية و التقنية الواجب تسخيرها و استخدامها لبلوغ الهدف المرجو من القرار أو السياسة المتخذة. فالرئيس لا يمكنه التحرك في قضية ما أو اتخاذ أي قرار بشأنها، إلى في ظل توفر الإمكانيات الضرورية لذلك. فلولا البجوحة المالية التي شهدتها الجزائر خلال السنوات الأخيرة بفعل ارتفاع أسعار البترول

1- حميد يس، "تقرير إصلاح العدالة دفن و المسؤولية يتحملها الرئيس و آخرون"، المرجع السابق، ص.2.

2- الكلمة الافتتاحية لمعالي وزير العدل حافظ الأختام، بمناسبة الندوة الوطنية لإصلاح العدالة في مارس 2005، تم تفحص الموقع يوم: 2007/10/10.
<http://arabic.mjjustice.dz/fichiers_discours/dest%5B128%5D.doc>

3- محمد نصر مهنا، علوم السياسة (القاهرة: دار الفكر العربي، د ت ن)، ص.170.

4- السيد عليوة و عبد الكريم درويش، دراسات في السياسات العامة و صنع القرار ، المرجع السابق، ص.78.

و منه ارتفاع احتياطي الصرف لما كان للرئيس قدرة على اتخاذ الكثير من القرارات السياسية و لما استطاع المباشرة في تطبيق السياسات و البرامج التنموية التي جاء بها. فمثلا البرنامج التكميلي لتنمية الاستثمار في الجنوب و الهضاب خصص له مبلغ 620 مليار دينار جزائري في الوقت الذي بلغ حجم المخصصات المالية له 80 مليار دولار في 2006.

و لا يقتصر الأمر على الإمكانيات المادية لأنه من دون استتباب و استقرار الوضع الأمني في البلاد -و لو بشكل نسبي- لما تمكن الرئيس من إقناع المؤسسات و الشركات الأجنبية و حثها على التوجه للاستثمار داخل البلاد، حيث عرفت وتيرة الاستثمارات الأجنبية ارتفاعا ملموسا مقارنة بالسنوات الماضية. ففي سنة 2006 شكلت الاستثمارات الأجنبية المباشرة وبالشراكة نسبة 41 بالمائة من المشاريع الجديدة بمبلغ قدره 221 مليار دينار. (1)

3/عناصر الإجراء:

لعناصر الإجراء تأثيرات مهمة على القرارات السياسية التي يعمل الرئيس على اتخاذها ، و تتجسد هذه العناصر في القواعد الرسمية للعمل و على رأسها مدى محاصرة الاتصال المؤثر على اختيار الحل النهائي ، توزيع الوظائف، حجم التصارح و المقاومة الحادة بين الإدارات و المكاتب لإظهار وجهة نظرهم في القرار. (2)

4/المعلومات:

تتنوع و تتعدد المصادر المعلوماتية للرئيس و تنقسم إلى مصادر رسمية و أخرى غير رسمية، و في الغالب فإن المعلومات التي يكون الرئيس بحاجة إليها و ذات العلاقة بالسياسة الداخلية أوفر و أكبر و أدق مقارنة بتلك المتعلقة بالسياسة الخارجية. فمهما تقدم للرئيس من معلومات في هذا الإطار (السياسة الخارجية) فإنه يرغب في المزيد بفعل تحسبه و توقعه لما يصدر عنه من قرارات (3). إن وجود نظام معلوماتي متكامل يعد أمرا ضروريا و عاملا مساعدا لتحديد المشكلة بشكل جيد، انطلاقا من إدراك أبعادها و معرفة أسبابها و بالتالي التوصل إلى الحل أو القرار الأفضل.

5/الوقت المتاح و الملائم لاتخاذ القرارات السياسية:

بفعل المهام الكثيرة الملقاة على كاهل رئيس الجمهورية ، فإنه يعمل على تنظيم و برمجة نشاطاته في جدول عمل زمني حتى لا يحدث تضارب بينها ، مما يجعل من الوقت أو المجال الزمني من العوامل الأساسية المؤثرة على قرارات الرئيس السياسية خاصة في ظل عدم القدرة على التنبؤ أو توقع الأحداث و التطورات المستقبلية. فقد تبرز أحداث أو قضايا داخلية و حتى دولية تستلزم النظر فيها و بالتالي تخصيص بعض الوقت لدراستها و اتخاذ قرار ضروري لمعالجتها ، الأمر الذي قد يؤدي إلى تداخل بعض النشاطات بالشكل الذي يدفع بالرئيس إلى إلغاء البعض منها أو العمل على تأجيلها. فالمرض المفاجئ للرئيس و الذي دام عدة شهور أدى لا محالة إلى تعطيل العديد من نشاطاته و تراكمها ، و بعد شفائه و عودته لمزاولة مهامه وجد نفسه أمام الكثير من القضايا العالقة في ظل مجال زمني ضيق للنظر فيها و اتخاذ قرارات بشأنها. كما أن تصاعد أعمال العنف و التفجيرات الأخيرة التي شهدتها الجزائر استدعى إعادة جدولة لنشاطات الرئيس خاصة فيما يتعلق بالزيارات المبرمجة لبعض ولايات الوطن. إلى جانب ذلك فإن الرئيس يراعي بشكل كبير مدى ملائمة الوقت مع القرار المراد اتخاذه، بمعنى أنه يحرص بشدة على اختيار الوقت المناسب لاتخاذ قرار ما ، و كمثل على ذلك تراجع الرئيس عن اتخاذ قرار بشأن التعديل الدستوري في 1999 لأن الوقت و الظروف غير مناسبة لذلك، ليعود لطرحة من جديد في منتصف عهده الثانية، حيث صرح قائلا:

1- كلمة الرئيس بوتفليقة في افتتاح اجتماع الحكومة والولاية ، يوم 2006/12/10.

<http://193.194.78.233/ma_ar/stories.php?story=06/12/10/7196730>

2- Dominique Chagnollaud.op.cit,p,303.

3- جيمس أندرسون، صنع السياسات العامة، المرجع السابق، ص.117.

"لقد سبق وأن أعلنت منذ 1999 أن البرنامج الوطني الذي انتهجناه معا في مجال التجديد الشامل للدولة والمجتمع يقتضي تعديل دستور 1996 الذي ولد في خضم أزمة خانقة كادت تنسف أركان الجمهورية وتمت صياغته تحت ضغوط الخنة العصبية التي مرت بها البلاد... وعلى الرغم من قناعتي وقتها بضرورة تعديل الدستور إلا أنني التزمت باحترامه وتطبيقه نظرا للأولويات المتراكمة التي واجهتنا خلال تلك المرحلة الصعبة خاصة ما تعلق منها بمكافحة الإرهاب ومعالجة مختلف مظاهره وآثاره وتكريس سياسة الوثام المدني التي ساعدت على استتباب الأمن وإعادة التوازنات الكبرى للدولة... واليوم وقد تجاوزت الجزائر حالة الأزمة والاختلال وهي تخوض مرحلة حاسمة في مسار التنمية ودعم هياكل دولة الحق والقانون فإنه من الضروري في اعتقادنا طرح مسألة تعديل الدستور الذي أصبح يفرض نفسه لا كخطوة متقدمة مكملة في مسار إصلاح وتحديث هياكل الدولة فقط بل في كونه أيضا يستجيب لرغبة شعبية واسعة ومطلب جزء كبير من القوى السياسية وحركة المجتمع المدني . إن التعديل الدستوري الذي نبتغيه سيكون مترجما لانشغالات وتوجيهات المرحلة الجديدة منسجما مع تطور الدولة الجزائرية وما نريده لها من استقرار وقوة وفعالية"⁽¹⁾ و في مثال آخر فإن اتخاذ الرئيس لقرار رفض عقد قمة مع الرئيس الإسباني ثاباتيرو قبل الانتخابات الإسبانية المقررة في 09 مارس 2008 سببه يعود إلى كون عقد القمة في هذا الوقت لن يأتي بنتيجة فيما يخص القضايا ذات الخلاف ، و على رأسها قضية الصحراء الغربية و أسعار الغاز الجزائري في اسبانيا.⁽²⁾

6/التزامات الرئيس:

يقوم الرئيس خاصة أثناء الحملة الانتخابية بتقديم الكثير من الوعود في مجالات مختلفة سياسية و اقتصادية و اجتماعية و ثقافية... و المتعلقة أو التي تعود بالنفع على شرائح عريضة من المجتمع ، هذه الوعود تتحول بمجرد تقلد الرئيس لمنصب الرئاسة إلى التزامات سياسية يتوجب عليه تنفيذها و إلا فقد جانبا مهما من شرعيته بفقدانه لدعم الشرائح المعنية بهذه الالتزامات، بسبب ظهوره أمامها بمظهر المخادع أو المتناقض في تصريحاته و أفعاله ، و بذلك تتحول الوعود و الالتزامات إلى عوامل تأثير و توجيه لقرارات الرئيس. و من الالتزامات المسبقة التي قطعها الرئيس على نفسه وعمل على تجسيدها على أرض الواقع، تلك الموجهة إلى فئة الشباب و لعل أهمها تقديم بعض الإعفاءات من الخدمة العسكرية و توفير مناصب للشغل. حيث اتخذ قرارا بإعفاء كل من تجاوز عمره 27 عاما، و تسوية وضعية المزاولين للدراسة و العاملين بالخارج⁽³⁾. أما فيما يخص التشغيل فقد عمل الرئيس على رسم و تنفيذ سياسة التشغيل و القائمة على أربعة محاور و هي : عقود ما قبل التشغيل، الأشغال ذات المنفعة العمومية للاستعمال المكثف لليد العاملة، دعم و تشغيل السباب، القرض المصغر.

7/قوة الجماعات المصلحية:

كل جماعة مصلحية تسعى في إطار تعبيرها عن المصالح و تجميعها إلى التأثير في الرئيس باعتباره قبة النظام و هرم السلطة، بغرض توجيه قراراته السياسية بما يخدم مصالحها و يعمل على رعايتها. و ليست كل الجماعات متشابهة من حيث قوة و حجم التأثير، ففي الوقت الذي تمارس فيه بعض الجماعات تأثيرا فعليا على الرئيس فإن البعض الآخر منها يكون تأثيره منعدما أو هامشيا. و تعتبر المؤسسة العسكرية من أقوى جماعات المصالح في الجزائر التي غالبا ما يكون لها تأثير قوي على الرئيس، إلى جانب بعض الجماعات الأخرى بدرجة أقل و التي تستطيع بين الحين و الآخر تجميع مصالحها. و كمثل على ذلك جماعة المصلحة الفرانكوفونية التي تمكنت -بفعل الضغط- من دفع الرئيس إلى إدراج اللغة الفرنسية في المشروع الجديد المتعلق بإصلاح المنظومة

1- النص الكامل لكلمة الرئيس بوتفليقة بمناسبة عيد الاستقلال، يوم 04/07/2006.

<http://193.194.78.233/ma_ar/stories.php?story=06/07/04/4026632>

2- داد ولد مولود، "بوتفليقة يرفض عقد قمة مع ثاباتيرو"، الخبر اليومي، العدد 5238، 07/02/2008، ص.3.

3- حسن عبد ربه المصري، "الجزائر و بوتفليقة بعد ثلاث سنوات: التمهيد لممارسة سياسة تقوم على التعاقب و قبول الآخر". الموقع الشخصي للباحث، تم فحص الموقع يوم:

<http://www.azzaman.com/azz/article/2002/04/04_29/789.htm>

2008/01/11

التربوية في السنة الثانية من التعليم الابتدائي بعدما كانت تدرس في السنة الرابع من الطور الأول، هذا على المستوى الداخلي. أما على المستوى الخارجي فقد دفعته إلى إعادة الجزائر إلى المشاركة في مؤتمر الفرانكوفونية.(1)

ثالثا : أنماط اتخاذ القرارات المعتمدة من طرفه الرئيس.

حتى يتمكن الرئيس من فرض قراراته و تمرير ما يصنعه من سياسات عامة، فإنه يلجأ إلى اعتماد بعض الأنماط الأساسية في اتخاذ القرارات السياسية كالمساومة و الإقناع و الفرض. و ذلك على النحو التالي:

1/المساومة:

تعرف المساومة على أنها عملية تفاوض بين شخصين أو أكثر ممن يتمتعون بالسلطة و الصلاحية، للاتفاق على حل مقبول و لو جزئيا لمصلحة هدفيهما، و ليس بالضرورة أن يكون حلا مثاليا. و هي قائمة بالأساس على مبدأ خذ و أعط، و قد تكون علنية أو ضمنية. و هناك نوعين أساسيين من المساومة و هما:

-الاتفاق على الملف الكامل: أين يتم الاتفاق على تقديم العون و الدعم على قضيتين مختلفتين، و قد لا يكون مضمون الاتفاق مرضي للطرفين بشكل كلي.

-الاتفاق التوفيقي: أين تكون المساومة واضحة و صريحة و تتم حول قضية واحدة و مستقلة عن غيرها معتمدة المقولة الشائعة بعض الشيء خير من لا شيء.(2)

يلجأ الرئيس في حالات كثيرة إلى استخدام أسلوب المساومة - العلنية و الضمنية - بهدف تمرير بعض السياسات و القرارات الجوهرية. فعلى سبيل المثال نجد استخدام هذا الأسلوب في سياسة الوثام المدني و المصالحة الوطنية ، أين عمل على مساومة كل من الجماعات الإسلامية المسلحة(الارهابيين) و المؤسسة العسكرية . حيث عقد الرئيس مساومة علنية من نوع الاتفاق التوفيقي مع الجماعات المسلحة، أهم ما جاء فيها هو إبطال المتابعات القضائية في حق المسلحين الذين كفوا عن نشاطهم المسلحة و سلموا أنفسهم اعتبارا من 13 يناير 2000 تاريخ انتهاء مفعول القانون المتضمن الوثام المدني، مشترطا ألا يكون هؤلاء من الذين كانت لهم يد في المحازر الجماعية أو انتهاك الحرمات أو استعمال المتفجرات في الاعتداءات على الأماكن العمومية. أما فيما يخص المؤسسة العسكرية فعالبا ما تكون المساومة معها ذات طابع ضمني و من نوع الاتفاق على الملف الكامل، و كمثل على ذلك المساومة التي قام بها الرئيس في 1999 مع الجنرالات الذين رشحوه و أتوا به إلى السلطة ، و القائمة بشكل مختصر على منحه جزء من السلطة في مقابل تقوية مشاريعهم الاقتصادية - مع العلم أنه هناك 17 جنرالا متحكما في التجارة الخارجية-و البقاء في مناصبهم. و في عام 2004 تم عقد نوع آخر من المساومة مفادها اللاعقاب، أي أن لا يتم معاقبة أو محاسبة أي من كبار الضباط خاصة الذين قاموا بإيقاف المسار الانتخابي في 1991 في مقابل منح الرئيس المزيد من السلطات و الصلاحيات.(3)

2/الإقناع:

إن كان لرئيس الجمهورية صلاحيات واسعة تجعل منه قبة النظام، فإن ذلك لا ينفي اعتماده أو لجوئه إلى استخدام أسلوب الإقناع. هذا الأخير يمثل أسلوبا واعيا و عقلانيا من خلال محاولة أحد الأطراف المعنية بالسياسة العامة في أن يكسب طرفا

1- عبد الله راقي، "صراع العصب و المؤسسات في الجزائر بين مقتضيات الداخلية و المحددات الدولية"، الموقع السابق.

2- جيمس أندرسون، صنع السياسات العامة، المرجع السابق، ص. 107-109.

3- هجانة نور، "العفو العام في الجزائر"، تم تفحص الموقع يوم: 2006/03/15.

آخر أو بقية الأطراف عن طريق العرض الجيد للقضية و دعمها بالآراء السديدة و القيم الخالصة(1)، مؤكدا على أهدافها و انعكاساتها الايجابية و قدرتها على حل المشكلة. فالرئيس بوتفليقة يستغل خبرته، و حنكته السياسية، و قدرته على الإقناع في تمرير الكثير من السياسات و القرارات المصرية . حيث استطاع إقناع الشرائح المجتمعية بما فيها القوى السياسية الوطنية بجدوى سياسة المصالحة الوطنية و كسب دعم و تأييد الرأي العام العالمي لها، ميرزا أهميتها و ضرورتها لتحقيق السلم و التنمية الوطنية. كما استخدم الرئيس أسلوب الإقناع في إطار تطبيقه لسياسة دعم التوازنات الكبرى للاقتصاد الوطني و تحريره من التبعية المالية و الأجنبية ، و ذلك يجعل بعض المؤسسات المالية الأجنبية تحول جزءا من الديون إلى استثمارات على أرض الوطن لصالحها إلى جانب التسديد المسبق لجانب من هذه الديون منذ 2004.(2)

3/الأمر:

تعتبر الأوامر الرئاسية من أكثر أنماط اتخاذ القرارات السياسية استخداما من قبل الرئيس، و الهدف الأساسي من استخدامها هو دفع الأطراف الأخرى إلى التقبل و الموافقة على ما يرسمه من سياسات و برامج، و بالتالي التحكم في العملية السياسية. فكما سبق و أن ذكرنا، بلغ عدد الأوامر التي اتخذها رئيس الجمهورية ما بين دورات البرلمان و المصادق عليها من قبل الغرفتين و المنشورة في الجريدة الرسمية في الفترة الممتدة من 1997-2006 اثنان و ثلاثون أمرا رئاسيا.

و مهما كانت طبيعة الأنماط القرارية المتخذة من طرف الرئيس، فإن هذا الأخير يلعب دورا محوريا في عملية صنع السياسات العامة. و سوف نتناول سياسة المصالحة الوطنية كنموذج عن السياسات التي جاء بها الرئيس و عمل على تنفيذها و تحقيق أهدافها.

سياسة المصالحة الوطنية

لقد أكد الرئيس عبد العزيز بوتفليقة منذ ترشحه للانتخابات في 1999 على حرصه الدائم و المستمر على تعزيز السلم و التضامن الاجتماعي ، معلنا بذلك شنه لحرب ضارية على الإرهاب و الأعمال الإرهابية بأبعادها و أشكالها المختلفة في ظل الاعتقاد الراسخ لدى الرئيس أنه لا يمكن تحقيق التنمية الشاملة للبلاد إلا بتحقيق السلم و إقراره بشكل فعلي. و تعتبر سياسة المصالحة الوطنية استمرارا و امتدادا لسياسة الرحمة التي استصدرها الرئيس السابق اليمين زروال، و سياسة الوثام المدني التي جاء بها الرئيس في عهده الأولى و التي حظيت بمباركة الشعب من جهة و ساعدت على غرار السياسة الأولى على تحقيق نوع من الاستقرار السياسي و الاجتماعي و الاقتصادي و حتى المؤسساتي. حيث أكد الرئيس على أنه 'حتى يتسنى تعزيز السلم و الأمن نهائيا لا مناص من أن نخوض اليوم مسعى جديدا قصد تحقيق المصالحة الوطنية، لأنه لا سبيل إلى اندماج الجروح التي خلفتها المأساة الوطنية من دون مصالحة وطنية'(3).

تندرج سياسة المصالحة الوطنية ضمن القرارات السياسية التدريجية، على اعتبار أنها تكملة لمسار السياسات السابقة-الرحمة و الوثام المدني- و تعزيز لها من خلال المعالجة الشاملة لكل جوانب الأزمة الأمنية ، كما أنها تعد رهانا و تحديا صعبا أقدم عليه

1- فهمي خليفة الفهدوي، السياسة العامة: منظور كلي في البنية و التحليل، المرجع السابق، ص. 261.

2- النص الكامل لكلمة الرئيس بوتفليقة بمناسبة عيد الاستقلال، يوم 2006/07/04، الموقع السابق.

3- خطاب الرئيس بمناسبة استدعاء الهيئة الانتخابية للاستفتاء حول مشروع الميثاق من أجل السلم و المصالحة الوطنية يوم 2005/08/16.

< http://193.194.78.233/ma_ar/stories.php?story=05/08/16/4512588 >

الرئيس بكل قوة. فبالرغم من أن مشكلة الإرهاب و ما ترتب عنها من سلبات نالت اهتمام العديد من الفواعل و القوى السياسية، إلا أن الرئيس كان حريصا على وضع و تطبيق حلول فعلية لها و بلورتها في شكل بدائل لسياسة عامة مجسدة في هذه السياسة، التي جمع فيها بين مسار التسوية السياسية المصلاحتية للتراع الداخلي و مسار انطلاق الجزائر من جديد في سوق التنمية العالمية(1).

يمكن تلخيص أهم ما جاءت به سياسة السلم و المصالحة الوطنية في جملة من الإجراءات الرامية إلى: استتباب السلم تعزيز المصالحة الوطنية، دعم سياسة التكفل بملف المفقودين المأساوي، تعزيز التماسك الوطني.(2)

أولاً: الإجراءات الرامية إلى استتباب السلم.

1-إبطال المتابعات القضائية في حق الأفراد الذين سلموا أنفسهم للسلطات اعتبارا من 13 يناير 2000، تاريخ انقضاء مفعول القانون المتضمن الوثام المدني.

2-إبطال المتابعات القضائية في حق جميع الأفراد الذين يكفون عن نشاطهم المسلح و يسلمون ما لديهم من سلاح. و لا ينطبق إبطال هذه المتابعات على الأفراد الذين كانت لهم يد في المجازر الجماعية، أو انتهاك الحرمات، أو استعمال المتفجرات في الاعتداءات على الأماكن العمومية.

3-إبطال المتابعات القضائية في حق الأفراد المطلوبين داخل الوطن و خارجه، الذين يمثلون طوعا أمام الهيئات الجزائرية المختصة. و لا ينطبق إبطال هذه المتابعات على الأفراد الذين كانت لهم يد في المجازر الجماعية، أو انتهاك الحرمات، أو استعمال المتفجرات في الاعتداءات على الأماكن العمومية.

4-إبطال المتابعات القضائية في حق جميع الأفراد المنضوين في شبكات دعم الإرهاب الذين يصرحون بنشاطاتهم لدى السلطات الجزائرية المختصة.

5-إبطال المتابعات القضائية في حق الأفراد المحكوم عليهم غيابيا باستثناء أولئك الذين كانت لهم يد في المجازر الجماعية، أو انتهاك الحرمات أو استعمال المتفجرات في الاعتداءات على الأماكن العمومية.

6-العفو لصالح الأفراد المحكوم عليهم و الموجودين رهن الحبس عقابا على اقترافهم نشاطات داعمة للإرهاب.

7-العفو لصالح الأفراد المحكوم عليهم و الموجودين رهن الحبس عقابا على اقترافهم أعمال عنف من غير المجازر الجماعية أو انتهاك الحرمات أو استعمال المتفجرات في الاعتداءات على الأماكن العمومية.

8-إبدال العقوبات أو الإعفاء من جزء منها لصالح جميع الأفراد الذين صدرت في حقهم أحكام نهائية، أو المطلوبين الذين لا تشملهم إجراءات إبطال المتابعات أو إجراءات العفو السالفة الذكر.

ثانياً : الإجراءات الرامية إلى تعزيز المصالحة الوطنية.

ترمي هذه الإجراءات إلى تعزيز وحدة الشعب و القضاء على بذور البغضاء و اتقاء الخروج عن جادة السبيل مرة أخرى و هي:

1- تطبيق إجراءات ملموسة ترمي إلى الرفع النهائي للمضايقات التي لا زال يعاني منها الأشخاص الذين جنحوا إلى اعتناق سياسة الوثام المدني واضعين بذلك واجبهم الوطني فوق أي اعتبار آخر. ذلك أن هؤلاء المواطنين سعوا و لا زالوا يسعون سعيا مسؤولا في سبيل تعزيز السلم و المصالحة الوطنية رافضين أن تستغل الأزمة التي مرت بها الجزائر من قبل الأوساط المناوئة في

1- يوسف شلي، "عام 2005 هل ينتهي عهد العشرية الحمراء"، الموقع الشخصي للباحث، تم تفحص الموقع يوم: 20007/12/05.

<[http://.alasar.ws/index.cfm?method=home.com\\$content ID=5924=top](http://.alasar.ws/index.cfm?method=home.com$content ID=5924=top)>

2- خطاب الرئيس بمناسبة استدعاء الهيئة الانتخابية للاستفتاء حول مشروع الميثاق من أجل السلم و المصالحة الوطنية، الموقع السابق.

الداخل و أذناهما في الخارج.

2-اتخاذ إجراءات ضرورية لصالح المواطنين الذين تعرضوا ، عقابا لهم على ما اقترفوه من أفعال لإجراءات إدارية اتخذتها الدولة، في إطار ما لها من صلاحيات، و ترتب عنها فصلهم من مناصبهم ، و ذلك قصد تمكينهم هم و أسرهم من تسوية وضعيتهم الاجتماعية تسوية نهائية.

3-إن الشعب الجزائري، و إن كان مستعدا للصفح، ليس بوسعه أن ينسى العواقب المأساوية التي جناها عليه العبث بتعاليم الإسلام، دين الدولة.إنه يؤكد حقه في الاحتياط من تكرار الوقوع في مثل تلك الضلالات، و يقرر بسيادة حظر ممارسة أي نشاط سياسي ، تحت أي غطاء كان، من قبل كل من كانت له مسؤولية في هذا العبث بالدين. كما يقرر أيضا ألا يسوغ الحق في ممارسة النشاط السياسي لكل من شارك في أعمال إرهابية و يصبر، رغم الأضرار البشرية و المادية الفظيعة التي تسبب فيها الإرهاب و العبث بالدين لأغراض إجرامية، على رفض الاعتراف بمسؤوليته في تدبير و تطبيق سياسة تدعو إلى ما يزعم جهادا ضد الأمة و مؤسسات الجمهورية.

ثالثا : إجراءات دعم سياسة التكفل بملف المفقودين المأساوي.

مأساة الأشخاص المفقودين هي إحدى عواقب آفة الإرهاب التي أتلت بها الجزائر، كما لا يجوز رمي الدولة بالمسؤولية عن التسبب في ظاهرة الافتقار. و الأفعال الجديرة بالعقاب المقترفة من قبل أعوان الدولة الذين تمت معاقبتهم من قبل العدالة كلما ثبتت تلك الأفعال، لا يمكن أن تكون مدعاة لإلقاء الشبهة على سائر قوات النظام العام التي اضطلعت بواجبها بمؤازرة من المواطنين و خدمة للوطن. فمن الإجراءات الرامية إلى تسوية ملف المفقودين تسوية نهائية:

1-تتحمل الدولة على ذمتها مصير كل الأشخاص المفقودين في سياق المأساة الوطنية و ستتخذ الإجراءات الضرورية بعد الإحاطة بالوقائع .

2-ستتخذ الدولة كل الإجراءات المناسبة لتمكين ذوي حقوق المفقودين من تجاوز هذه المحنة القاسية في كنف الكرامة .

3-يعتبر الأشخاص المفقودون ضحايا للمأساة الوطنية، و لذوي حقوقهم الحق في التعويض.

رابعا: الإجراءات الرامية إلى تعزيز التماسك الوطني.

1-إن الشعب الجزائري يراعي كون المأساة الوطنية طالت الأمة قاطبة، و عاقت البناء الوطني، و مسّت مساسا مباشرا أو غير مباشر بحياة الملايين من المواطنين.

2-يعتبر الشعب الجزائري من الواجب الوطني اتقاء نشأة الشعور بالإقصاء في نفوس المواطنين غير المسؤولين عما أقدم عليه ذوهم من خيارات غير محمودة العواقب. و يعتبر أن المصلحة الوطنية تقتضي القضاء نهائيا على جميع عوامل الإقصاء التي قد يستغلها أعداء الأمة.

3-يعتبر الشعب الجزائري أنه ينبغي للمصالحة الوطنية أن تتكفل بمأساة الأسر التي كان لأعضاء منها ضلّع في ممارسة الإرهاب.

4-يقرر الشعب الجزائري أن الدولة ستتخذ تدابير التضامن الوطني لصالح الموعزة من الأسر المذكورة والتي عانت من الإرهاب من جراء تورط ذويها.

اعتمد الرئيس في صياغته للمشروع على المعطيات و الحقائق المختلفة المقدمة له من قبل خبراء و مختصين و مستشارين و إداريين و قانونيين، إلى جانب التقارير و التوصيات المقترحة من قبل اللجان المختلفة كاللجنة الوطنية الاستشارية لترقية و حماية

حقوق الإنسان و التي قدمت يوم 31 مارس 2005 تقريرا إلى الرئيس حول المفقودين، تناولت فيه مختلف جوانب الموضوع كما قدمت اقتراحات تتمثل أهمها في ضرورة قول الحقيقة لعائلات المفقودين مهما كانت، و أيضا رد الاعتبار للمفقودين و تعويض عائلاتهم، مؤكدة على أنه من ضمن ستة آلاف عائلة معنية بالموضوع هناك 77 بالمائة منها أعلنت قبولها بالحل المتمثل في التعويض المالي (1). وقد شهدت الساحة السياسة الجزائرية صيف 2005 نشاطا مكثفا للرئيس سواء على مستوى الخطابات السياسية أو الزيارات الميدانية للعديد من الولايات، سعيا منه لكسب دعم و تأييد القوى الشعبية و مناصرة الأحزاب السياسية و وحدات المجتمع المدني لمسهاه. و هو ما حدث بالفعل فقد أعربت هذه الأخيرة في غالبيتها على دعمها و تأييدها للسياسة لكونها المخرج الوحيد من الأزمة مثل الجمعية الوطنية لمجاهدي التسليح و الاتصالات العامة، التنسيقية الوطنية لأبناء الشهداء التي اعتبرت السياسة قوة تدفع للتغيير، حزب التجديد الجزائري، حزب جبهة التحرير الوطني، حركة مجتمع السلم، حزب العمال، لجان دعم برنامج الرئيس، المنظمة الوطنية لضحايا الإرهاب و ذوي الحقوق... و في المقابل هناك بعض الأطراف التي عارضتها و انتقدتها نظرا لما تحمله من سلبيات و من بين هؤلاء نجد:

* الجماعة السلفية للدعوة و القتال: التي أضحت تحسب على تنظيم القاعدة في المغرب العربي منذ نوفمبر 2006، رفضت هذه الجماعة سياسة المصالحة الوطنية على اعتبار أن باب الشراكة السياسية لجميع التيارات و لاسيما المعارضة منها خاصة الجماعات الإسلامية لا يزال موصدا (2). و بالتالي رفضها قبول العفو مقابل إلقاء السلاح.

* الاستصاليون- بمختلف تسمياتهم السياسية و الأيديولوجية داخل النظام و خارجه من أحزاب و شخصيات سياسية- إلى جانب المافيا السياسية و المالية، يعدان المستفيد الأكبر من الأوضاع السابقة -الأزمة- و التي أدت إلى انشغال الدولة بمشاكل الإرهاب الأمر الذي سمح لها خاصة المافيا المالية و السياسية بأن تتحول إلى لوبي قوي يمارس ضغطا مكثفا على السلطة خدمة لمصالحه الخاصة (3).

* جبهة القوى الاشتراكية و التجمع من أجل الثقافة و الديمقراطية: رفض الحزبان المشروع و دعا كل منهما إلى مقاطعة الاستفتاء لأن المشروع بالنسبة لهم يؤدي إلى إفلات أجهزة الأمن من العقاب على ما مارسه من عنف خلال الأزمة، و أيضا لكونه ينكر مسؤولية الدولة عن الإحتفالات و في المقابل يعلن أن كل الأفعال التي ارتكبتها عملاء الدولة قد عوقبوا عليها. إضافة إلى الجبهة المعارضة و المساندة بشكل مطلق، هناك جبهة ثالثة وافقت على السياسة مع التنييد و التحفظ على ما جاء فيها من نقائص. و من بين المنخرطين في هذه الجبهة إحدى الجمعيات النسوية التي صرحت فيما يخص ضحايا الاغتصاب و العنف من جانب الجماعات الإسلامية المسلحة، أنه هناك بعض الحالات لا يمكن تجاهلها لأن ذلك من شأنه أن ينتهك إنسانية الضحايا مرة ثانية و يعوق إعادة إدماجهم في المجتمع، فالضحايا الذين عذبوا و بترت أعضاؤهم و اغتصبوا لم يعترف بهم كضحايا للإرهاب كما لم يعترف أحد بجريمتهم هذه. كما صرح جاب الله أن منع المصالحة كل الأشخاص الإسلاميين من ممارسة السياسية هائيا يعد تعسفا من طرف السلطة لأنها بذلك تحضر ممارسة السياسة حتى على الإسلاميين المعتدلين (4). و قد أعلن الرئيس كرد عن الجبهة المعارضة و المتحفظة على أن السياسة لن تتم بين عشية و ضحاها، و إنما بشكل تدريجي الأمر الذي يتطلب متابعة التطبيق الجيد للقوانين و التنفيذ الدقيق للإجراءات المتعلقة بها، إلى جانب تعاون مختلف المؤسسات و الإدارات، و تعبئة الطاقات و توفير الإمكانيات الضرورية لذلك. كما تضافرت جهود العديد من الأحزاب السياسية و وحدات

1- خطاب الرئيس بمناسبة استدعاء الهيئة الانتخابية، الموقع السابق.

2- أنيسة مخلدي، "المصالحة الوطنية الجزائرية... تحديات جديدة"، الموقع الشخصي للباحث، تم فحص الموقع يوم: 2007/11/01.

<<http://aawsat.com/Leader.asp?section=3&article=436902&issue=10516>>

3- يوسف شلي، "عام 2005 هل ينتهي عهد العشرية الحمراء"، الموقع السابق.

<<http://www.news.gov.ku/documents/weeklyRports>>

4- إقرار ميثاق المصالحة الوطنية.

الاجتمع المدني لتحسيس المواطنين بالمشروع و إقناعهم بضرورة التصويت عليه لكونه السبيل الوحيد للخروج من الأزمة مؤكدين على حتمية الارتقاء إلى مستوى الشعور بالمسؤولية التاريخية و المصلحة الوطنية، لكون المصلحة لن تتحقق إلا بالتعاون و التناصح على إزالة الأسباب الفعلية التي أدت إلى العنف (1). بفعل هذه الجهود إلى جانب التغطية الإعلامية الإيجابية و المكثفة للسياسة، حصل الميثاق على موافقة الأغلبية العظمى من أفراد المجتمع أثناء عرضه للاستفتاء الشعبي في 2005/09/29. إقرار الناخبين لميثاق السلم و المصالحة الوطنية منح الرئيس تفويضا قويا لمتابعة و مواصلة سياسة الوئام المدني، لأن مسعى المصالحة يشمل إجراءات من شأنها أن تعطي هذه الأخيرة مدلولها التام برفع المضايقات التي يتعرض لها أشخاص غرر بهم، ثم استجابوا لنداء الوطن. تم الشروع في التطبيق الفعلي لها بعد ما أصدر الرئيس المراسيم التنفيذية الضرورية و المحددة لإجراءات و آليات تنفيذها، مع توفير كل الإمكانيات اللازمة لذلك و تحديد الهيئات الإدارية المعنية بعملية التنفيذ. فعلى سبيل المثال و في إطار ضمان السير الحسن لعملية تسوية ملفات ضحايا المأساة الوطنية تم تكليف بعض الهيئات و الإدارات لهذا الغرض وهي: -مصالح الأمن: المكونة من الشرطة، الدرك، و حتى الجيش، كلها لها صلاحية التحقيق في جميع الحالات الموكلة إليها لغرض إعطاء رأيها في ما يخص هوية الضحية.

-العدالة: ممثلة في و كلاء الجمهورية المكلفين بإصدار أوامر قضائية نهائية لتسوية وضعية الضحية اتجاه الحالة المدنية بالأخص. -لجان و لائية: مكلفة بتنفيذ الميثاق، يقع مقرها بديوان و الي الولاية، تهتم بدراسة جميع الملفات المطروحة عليها المتعلقة بالتعويض حيث حول لها صلاحية رفض أو قبول طلب التعويض.

لقد تمخض عن تطبيق سياسة المصالحة الوطنية بعض النتائج الإيجابية سواء على الجبهة الداخلية أو الخارجية، حيث ساهمت هذه السياسة في بعض جوانبها في تراجع ملموس لأعمال العنف في السنوات الأخيرة مقارنة بسنوات العشرية السوء، كما عملت على تحسين جزئي للصورة الخارجية للبلاد. لكن بالرغم من كل ذلك إلا أن السياسة و إلى غاية اليوم لم تحقق كل النتائج المنتظرة منها، فالأعمال الإرهابية متواصلة، و الصورة الجزائرية في الخارج لا تزال محل تشويه، بالإضافة إلى ذلك فإن مستوى الاستثمارات الأجنبية لم يرتفع بالشكل المطلوب لبقائه محتشما، و لعل السبب في ذلك هو عدم اشتغال الحكومة بالفعالية اللازمة، إلى جانب النقائص المسجلة على مستوى السياسة الأمر الذي أدى إلى حصر مجال الاستفادة منها في بعض الفئات دون الأخرى.

الفرع الثاني : الحكومة كفاعل رسمي في رسم السياسة العامة.

تمثل الحكومة الطرف الثاني من السلطة التنفيذية، تمتلك العديد من الصلاحيات الدستورية و في المقابل تتحمل مسؤولية مزدوجة الأولى أمام رئيس الجمهورية و الثانية أمام المجلس الشعبي الوطني. يتولى رئيس الجمهورية تعيين رئيس الحكومة و إنهاء مهامه حسب المادة 5/77 من الدستور و المتعلقة بصلاحيات رئيس الجمهورية: "يعين رئيس الحكومة و ينهي مهامه". يختار رئيس الحكومة أعضاء حكومته و يقدمهم لرئيس الجمهورية لتعيينهم، كما يسهر على تسيير نشاطات الحكومة، و يحدد و يوزع المهام بين أعضائها في ظل احترام أحكام الدستور، و يسهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات، و يوقع المراسيم التنفيذية، و يتولى مهمة التعيين في وظائف الدولة كما يسهر على حسن سير الإدارة العمومية. و بناء على ذلك فإن رئيس الحكومة يلعب دورا محورا في استمرارية و بقاء حكومته.

و في هذا الإطار فإننا نتساءل: هل حيابة رئيس الجمهورية لهذه الصلاحية يعني أنه يتمتع بالحرية المطلقة في اختيار رئيس

1- يوسف شلي، "عام 2005 هل ينتهي عهد العشرية الحمراء"، الموقع السابق.

3- سلطة الإصلاح: يتم من خلالها تعديل أو إلغاء أو تبديل القرارات المتخذة من قبل الموظفين التابعين للوزير.

*السلطة التنظيمية: يتم عن طريقها تنظيم شروط تطبيق القوانين المكلف الوزير بتنفيذها.

*السلطة الوصائية: تمارس على السلطات اللامركزية، والوصاية، وهي نوع من الرقابة على أعمال الأشخاص اللامركزية. (1) و تتولى الأمانة العامة للحكومة مهمة التنسيق بين مختلف الوزارات و تنظيم عمل الحكومة.

أولا : تدخل الحكومة في عملية صنع السياسة العامة.

تقوم الحكومة بمجرد تعيينها برسم السياسة العامة للبلاد انطلاقا من ضبطها لبرنامجها، فبعد المصادقة عليه في مجلس الوزراء يبادر رئيس الحكومة بتقديمه و عرضه على المجلس الشعبي الوطني للحصول على موافقته عليه. و بالموازاة مع ذلك يقدم عرضا حوله لمجلس الأمة. فالحكومة التي تم تشكيلها على إثر الانتخابات التشريعية التي جرت يوم 2007/05/17 عملت على عرض برنامجها على مجلس الوزراء برئاسة السيد عبد العزيز بوتفليقة، و بعد مناقشته و دراسة أهم جوانبه و محاوره تمت الموافقة عليه في جلسة 13 جوان 2007. يتمحور برنامج الحكومة النابع من و المستند على برنامج و سياسة رئيس الجمهورية المصادق عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني، حول محاور رئيسية و هي:

المحور الأول: رشاد الحكم: برسم هذا المحور جاء النص خصوصا على:

-استكمال مسار إصلاح العدالة من خلال: تكييف العهدة التشريعية، و النهوض بالموارد البشرية، و تحديث مناهج العمل، و تطهير الهياكل القاعدية و وسائل العمل، و إصلاح قطاع السجون، و تحسين نوعية الخدمات، و مهام حماية الأشخاص و الممتلكات مع تكثيف محاربة الفساد و الرشوة.

-إصلاح مهام الدولة و هياكلها، بدعم دولة الحق و القانون و ترقية الحريات العمومية.

-تحديث الإدارة خاصة من خلال سياسة إعادة الاعتبار للتوظيف العمومي و النهوض بإدارة عالية الأداء من خلال تمييز

الموارد البشرية و إضفاء المرونة على القوانين الخاصة و وضع نظام جديد للتصنيف.

-تطوير الإتصال، من خلال تأهيل وسائل الإعلام الوطنية العمومية و تطوير خدمة الإتصال العمومية.

-تأطير الشؤون الدينية، من خلال إعادة المسجد لدوره الحقيقي و رفع مستوى المستخدمين.

المحور الثاني: الإصلاحات الاقتصادية: تتضمن هذه الإصلاحات إصلاح المنظومة المصرفية، تحسين تعبئة الموارد بتحديث الإدارة الجبائية و الجمارك و مصالح أملاك الدولة و من خلال إصلاح المالية المحلية، تحسين تسيير المالية العمومية، تأهيل النشاطات الاقتصادية، تطوير قطاع الطاقة و المناجم.

المحور الثالث: البيئة و قيمة الإقليم و السياحة: حيث سيواصل العمل الحكومي في هذا المجال بهدف الحفاظ على الأنظمة البيئية و الجارية و إعادة الاعتبار لها، ضمان التطور المنسجم للتراب الوطني، و تحويل مكامن الثروة السياحية إلى عرض سياحي يتمشى و مقتضيات السياحة الداخلية و الدولية.

المحور الرابع: تطوير الهياكل القاعدية: فعمل الحكومة في هذا المجال سينصب أساسا على قطاع الموارد المائية، تطوير الفلاحة و مواصلة دعم الدولة لها، برنامج التنمية الريفية لإنعاش الأرياف، تطوير الصيد و الموارد الصيدلية، السكن و العمران و الأشغال العمومية و النقل.

المحور الخامس: التنمية البشرية: يشتمل هذا المحور على:

-ترقية الموارد البشرية في قطاع التربية الوطنية و التعليم العالي و البحث العلمي و التعليم و التكوين المهنيين.

1- محمد عرب صاصيلا، محاضرات في المؤسسات الإدارية (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، ط. 4، 1986)، ص. 147-150.

-تنفيذ سياسة ثقافية لتحقيق الانسجام الاجتماعي و ضمان سلامة التراب الوطني.

-ترقية الشباب و تعميم الممارسة الرياضية.

-حماية المجاهدين و ذوي الحقوق.

-ترقية الصحة العمومية.

-تطوير التشغيل و العمل و تدعيم الحماية الاجتماعية.

ثانيا : صلاحيات الحكومة التي تعزز من دورها في عملية صنع السياسة العامة.

و من أهم الصلاحيات الممنوحة للحكومة و التي تعمل على تعزيز دورها في عملية صنع السياسات العامة نجد صلاحية التشريع عن طريق مشاريع القوانين، و أيضا تنفيذ القوانين وضع و توقيع المراسيم التنفيذية.و ذلك على النحو التالي:

1/التشريع عن طريق المبادرة بمشاريع القوانين.

المبادرة في مجال اقتراح النصوص القانونية من اختصاص أعضاء الحكومة، حيث تخضع النصوص التي يبادر بها أعضاء الحكومة للتشاور قبل المصادقة عليها. فتحضير هذه النصوص طبقا للدستور يتم في إطار تشاوري، وتطبيقا لتوجيهات رئيس الجمهورية و برنامج عمل الحكومة. من الناحية الحكومية فقد حول الدستور لرئيس الحكومة حق المبادرة فيما يخص المجال التشريعي، و بطبيعة الحال تحضير مشاريع القوانين يتم في دائرته. يمكن لكل وزير ضمن الحكومة تحضير مشاريع النصوص التشريعية في إطار صلاحياته، ليقوم بعد ذلك بتوجيه المشروع إلى الأمانة العامة للحكومة التي تتولى مهمة تحضير النص إلى غاية نهايته. يتم توزيع المشروع على أعضاء الحكومة و الهيئات الاستشارية المؤهلة لإبداء آرائها و ملاحظاتها، و الهدف من التشاور هو تدعيم التنسيق ما بين الوزارات و إضفاء الانسجام في الترتيب التشريعية و التنظيمية و منح فرصة للأخذ بتوجيهات رئيس الجمهورية و تعليماته.

إرسال النص إلى الأمانة العامة للحكومة يشكل بداية المرحلة الرسمية لعملية دراسة النص و المصادقة عليه. إعداد المشروع يتم تحت إشراف الأمانة العامة للحكومة بالتنسيق مع الوزارة صاحبة المبادرة و الأمين العام للحكومة، بعدئذ يقترح تسجيل المشروع في جدول أعمال مجلس الحكومة. بعد تأكد الأمين العام للحكومة من القيام بجميع الاستشارات اللازمة مع القطاعات الوزارية و بعد الحصول على مصادقة مجلس الحكومة، يرسل مشروع النص إلى مجلس الدولة الذي يخطر إجبارا بجميع مشاريع القوانين، و بعد الأخذ بعناصر هذا الرأي يعرض مشروع هذا النص على مجلس الوزراء للمصادقة عليه.

يتولى الأمين العام للحكومة إيداع المشروع باسم الحكومة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني. بمجرد المصادقة عليه من قبل مجلس الوزراء، كما يقوم بإعلام أعضاء الحكومة بهذا الإيداع. و تستطيع الحكومة قبل المصادقة على النص المعروض، أن تقرر استكمال الدراسات أو إجراء مشاورات قصد إثراء المشروع. يتصل الأمين العام للحكومة بالدوائر الوزارية المعنية بالإجراء الرامي إلى تجسيد قرار المجلس، مع الإشارة إلى أن الإجراءات السابقة الذكر و المتعلقة بالقوانين العادية تنطبق على القوانين العضوية مع بعض الخصوصيات فيما يتعلق بكيفيات المصادقة عليها و مراقبتها. (1)

إن منح الحكومة صلاحية التشريع عن طريق المبادرة بمشاريع للقوانين -و هو مبدأ من مبادئ النظام البرلماني- يعد أمرا ضروريا، حتى تتمكن هذه الأخيرة من السهر على تسيير و تنفيذ سياساتها و برامجها المصادق عليها من قبل المجلس الشعبي الوطني. فالغرض الأساسي من ذلك هو التدليل من العقبات القانونية التي تقف كحاجز أمام الحكومة، و تعيقها عن تنفيذ

1- مهام تنظيم و سير الأمانة العامة للحكومة، تم تفحص الموقع يوم: 2007/08/10

<<http://www.jordap.dz/H A R/sgg.htm>>

برامجها فضلا على أنها تكون على تماس مباشر مع الإدارة، لكل ذلك لا بد من منحها-الحكومة-حق التقدم بمشاريع قانونية أو باقتراح تعديلات على النصوص القانونية القائمة في حالة تعارض ذلك مع سياساتها و برامجها.

2/ تنفيذ القوانين و وضع و توقيع المراسيم التنفيذية.

بعد إصدار القوانين و نشرها لا بد من تنفيذها، تطبيق القوانين يندرج في المجال أو الإطار التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة على خلاف رئيس الجمهورية الذي يتمتع بممارسة السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون(المادة125من الدستور) بعد إصدار القوانين و نشرها لا بد من تنفيذها، لكن أغلب النصوص القانونية لا يمكنها الدخول حيز التنفيذ (لاسيما عندما تحتوي قواعد على درجة عالية من العمومية) ما لم يتم تبني بعض التدابير التي تعمل على تفسيرها و تحديد إجراءات و كفاءات تنفيذها. و يعود السبب في ذلك إلى اكتفاء البرلمان في حالات كثيرة بوضع الموجهات و القواعد العامة التي ترعى المسألة محل التشريع، و ترك المجال للحكومة من أجل تنظيم التفاصيل و وضع الإجراءات و التدابير الكفيلة و اللازمة لتنفيذ القوانين المختلفة بمجموع هذه التدابير هو ما يطلق عليه تسمية المراسيم التنفيذية التي يتم استصدارها في حدود القوانين دون أن تعارضها (1). فحتى يتمكن رئيس الحكومة من السهر على تنفيذ برنامجه السياسي منحه الدستور صلاحية توقيع المراسيم التنفيذية.

إن كانت صلاحية المبادرة بالتشريع إلى جانب اتخاذ المراسيم التنفيذية يعزز من دور الحكومة في عملية رسم السياسة العامة للبلاد، فإن ذلك لا يمنعها من استعمال أسلوب التحالف و تشكيل حكومة ائتلافية- بعد إجراء سلسلة من المفاوضات المساومات بين أطراف التحالف حول طريقة العمل و الاتفاق على صيغة مشتركة لذلك- بهدف ضمان تمرير سياساتها و برامجها و حتى تشريعها التي تعمل على عرضها داخل المجلس الشعبي الوطني . فبجوازها على الأغلبية المطلقة من المقاعد نظرا لضمها الأحزاب الثلاث المتحصلة على أكبر عدد من المقاعد داخل هذا الأخير، تتحول مسألة أو إشكالية قبول أو رفض ما تعرضه الحكومة داخل المجلس إلى أمر شكلي لأن المسألة تكون محسومة مسبقا. و ما يقوي من هذا التوجه هو تبعية النواب لأحزابهم، و عليه فاحتمال تصويت البعض من النواب ضد إرادة أحزابهم يعد أمرا غير وارد. غير أن هذا لا ينفي استخدام الحكومة لأسلوب الإقناع أثناء عرضها لبرامجها على المجلس بإبرازها لبعض الحقائق أو المعلومات أو مصالح مجهولة و غير مدركة، فرئيسها يحاول إقناع النواب من خلال شرح البرنامج و إظهار فوائده للنخبين و لمناطقهم الجغرافية مناشدا إياهم العون و التأييد(2). و بالرغم من سيطرة الحكومة الائتلافية على المجلس الشعبي الوطني إلا أن ذلك لا يلغي و لا يقلل من تبعيتها لرئيس الجمهورية باعتباره رئيسا للسلطة التنفيذية و حاميا البلاد و الدستور، فكل ما تقدمه هذه الأخيرة يكون بتوجيه منه. و كثيرا ما تلجأ الحكومة في إطار رسمها للسياسة العامة إلى تشكيل اللجان المتخصصة التي تزودها بالمعلومات أو التقارير التي تسمح لها: بإعداد مشاريع لسياسات جديدة أو تعديل السياسات القائمة أو متابعة تنفيذ بعض السياسات و العمل على تقويمها . و كمثل على ذلك اللجنة المتخصصة التي عملت الحكومة على إنشائها لأجل التعديل في سياسة تمويل صناديق الضمان الاجتماعي، حيث كلفت اللجنة المكونة من ممثلي عدة قطاعات -وزارة العمل، و المالية و التضامن الوطني، ممثل عن الاتحاد العام للعمال الجزائريين و المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي- بإيجاد بدائل أخرى لتمويل هذه الصناديق نتيجة التزايد الكبير في عدد المستفيدين و النفقات و ذلك خلال 06 أشهر لتفادي حدوث عجز محتمل في الصناديق.(3). و في بعض الحالات فإن المتعاملين في قطاع ما يكون لهم دور محوري في تزويد الحكومة بالمعلومات الضرورية التي تحتاج إليها لرسم بعض السياسات ، و كمثل على ذلك اعتماد وزارة الصحة في مجال سياسة استيراد الأدوية لعام 2008 و القائمة على

1- ربيع مفيد الغصبي، الوزير في النظام السياسي-موقعه، دوره، صلاحياته، و مسؤولياته السياسية-(بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2003)، ص.45.

2- جيمس أندرسون، صنع السياسات العامة، المرجع السابق، ص.110.

3- ربيع-، "الحكومة تبحث عن بدائل لتمويل صناديق الضمان الاجتماعي"، النهار، العدد 84، 10/02/2008، ص.4.

نظام الحصص بشكل كبير على برامج الاستيراد المقدمة إليها من قبل المتعاملين.(1)

و لقد أكد رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة في أكثر من مناسبة على أن الحكومة لا تنفرد بالقرار و حدها بل تشرك معها الشركاء الاقتصاديين و الاجتماعيين فيما يتخذ من قرارات و خطط تم العمال و فئات واسعة من الشعب ، و في هذا الصدد فإن الرئيس يعتبر الثلاثية-الحكومة، الحركة النقابية، الباثروننا- إطارا مناسباً لتعميق الحوار للتوصل إلى مقتضيات الفاعلية الاقتصادية و متطلبات الإنصاف الاجتماعي(2). و بهدف معرفة مدى التزام الحكومة بمبدأ الشراكة سوف نتطرق لسياسة الأجور الجديدة.

سياسة الأجور الجديدة:

عرفت الجزائر خلال السنوات الأخيرة موجة احتجاجية عارمة لدى شرائح عريضة من المجتمع و بالتحديد موظفو القطاع العام، الذين كثيراً ما طالبوا بإعادة النظر في سياسة الأجور المطبقة نظراً لانخفاض القدرة الشرائية و تدهورها بشكل مستمر. و في هذا الإطار نددت العديد من النقابات و الأحزاب السياسية بموقف الحكومة الراض لأى زيادة في الأجور و بالتالي رفض أي تعديل في السياسة القائمة، و اعتبر القرار أمراً استفزازياً للمواطنين . كما طالبت بعض الأحزاب السياسية بضرورة تدخل رئيس الجمهورية لحل الإشكالية و على رأسها حزب العمال، حيث صرحت الأمانة العامة للحزب السيدة **لوزية حنون** قائلة : " مادامت أموال البترول في تضاعف و متواجدة فلا بد أن يتدخل بوتفليقة لحل الإشكال"، مشددة على أن الزيادة لا بد أن تكون مهمة و ألا تقتصر على 500 دينار جزائري فقط (3). و بالفعل فقد استجاب الرئيس لمطلب التدخل الذي دعت إليه الأحزاب السياسية بإعلانه رفض الزيادة في الأجور، ما لم تقابلها زيادة في النمو الاقتصادي و انخفاض في معدلات التضخم كون الزيادة خارج هذه المقاييس من شأنها أن تهدد استقرار الاقتصاد الكلي و تؤدي إلى تسريح العمال(4). مؤكداً على أن أجور الموظفين قد تضاعفت في الخمس سنوات الأخيرة من 1700 إلى 2500 دولار و ارتفع على إثرها دخل الفرد مما أثقل كاهل الخزينة العمومية، لذلك لا بد من ربط الزيادة بمسئوى النمو و الإنتاجية و نسبة التضخم(5). و لم يغلق الرئيس ملف الأجور-بشكل مباشر-بل أحاله بدوره على لقاء الثلاثية لمناقشته مشيراً إلى أطرافها بالتعجيل في صياغة العقد الاجتماعي و الاقتصادي. و بعد سلسلة من اللقاءات و المفاوضات بين الثلاثية توصلت هذه الأخيرة في سبتمبر 2006 إلى اتفاق حول الرفع من الأجر الأدنى القاعدي المضمون إلى 10 آلاف دينار(6). و رغم هذه الزيادة إلا أن الملف لم يتم طيه نهائياً حيث أعيد فتحه من جديد، لتتخذ الحكومة على إثر ذلك قراراً بتعديل سياسة الأجور و إعداد شبكة جديدة لها. هذه الأخيرة تم الانتهاء من إعدادها في أوت 2007 ، بعد أن تم تنصيب مجموعة العمل المشتركة للقيام بذلك في مارس من نفس السنة. حيث كلفت المديرية العامة للتوظيف العمومي بإعداد مشروع جديد للشبكة الوطنية للأجور، في حين تتولى الفيدراليات الوطنية الثمانية التابعة لقطاع التوظيف العمومي إعداد مشاريع القوانين الأساسية الخاصة الأربعة و الأربعون التي تحدد المهن و الوظائف، إلى جانب التفاوض مع الحكومة لتحديد المنح و العلاوات الجديدة التي يراد استخدامها استجابة لخصوصية كل قطاع. حيث ترسل المشاريع أولاً إلى المديرية العامة للتوظيف العمومي و بعدها للحكومة لأجل المصادقة عليها.(7)

1-ح-ص،"وزارة الصحة تنطلق في تطبيق نظام الحصص"، الخبر اليومي، العدد 5220، 17/01/2008، ص.10.

2- النص الكامل لكلمة الرئيس بوتفليقة بمناسبة عيد الاستقلال، يوم 04/07/2006، الموقع السابق.

3-سفيان بوعباد،"لا بد من جلسة برلمانية طارئة حول رفع الأجور"، الخبر اليومي، العدد 4627، 15/02/2006، ص.2.

4-حميرة بلعمري،"بوتفليقة يرفض الزيادة في الأجور"، الشروق اليومي، العدد 1619، 25/02/2006، ص.3.

5-سليمان-ح،"بوتفليقة يغلق ملف الأجور"، الخبر اليومي، العدد 4638، 25/02/2006، ص.3.

6-سعاد عزوز،"أكثر من 40 بلماثة زيادة في أجور التوظيف العمومي"، الموقع الشخصي للباحث، تم تفحص الموقع يوم: 08/02/2008.

<<http://www.echouroukonline.com/modules.psp?name=news&file=article&sid=10197>>

7-سليمان-ح،"الفيدراليات مطالبة بالتفاوض فوراً مع الوزارات حول المنح و العلاوات الجديدة"، الخبر اليومي، العدد 5223، 21/01/2008، ص.2.

يتجسد تدخل رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة في هذه السياسة من خلال رفضه لمقترح الجهاز التنفيذي(الحكومة) بخصوص الزيادة في الأجور بنسبة تتراوح ما بين 30 إلى 40 % من أجور ما لا يقل عن 1,3 مليون عامل، كما طلب الرئيس من مستشاريه في مجال دراسة أجور الوظيف العمومي الإسراع في تطبيق نظام شبكة الأجور الجديدة قبل جويلية 2008 على عكس ما صرح به رئيس الحكومة عبد العزيز بلخادم ، مؤكدا على أن الموظف لن يستطيع الانتظار إلى غاية الصيف، لاسيما وأن الجزائر غير ملزمة بأي معاهدة أو اتفاقية مع المؤسسات المصرفية الدولية على غرار البنك العالمي للإنشاء والتعمير و صندوق النقد الدولي.(1)

تمت المصادقة على الشبكة الجديدة للأجور في اجتماع مجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية في سبتمبر 2007، و لقد رصدت الحكومة فعليا الميزانية المطلوبة لتغطية هذه الزيادات و خصصت لذلك أكثر من 109 مليار دينار من ميزانية 2008 حيث أكد مدير الخدمات العامة بالحكومة -السيد جمال خرشي- في تصريح له للجريدة لو كوتيديان دورون يوم 11 أكتوبر 2007 على أن الهيكل الجديدة للأجور التي دعمها القانون الجديد للوظيفة العمومية توفر للعمال معدل زيادة يتراوح ما بين 20 و 25 %، وهو ما يعني حسب الإحصائيات العامة تكليف الخزينة العمومية بنحو 130 مليار دينار أي 17,5 % من المبلغ الإجمالي المدفوع لعمال الدولة و الذي يبلغ حاليا 750 مليار دينار.(2)

و تهدف السياسة الجديدة للأجور إلى توحيد النقطة الاستدلالية لكافة الموظفين و البالغ عددهم مليون و 526 ألف موظف ، أيضا تحسين أجور الموظفين من أصحاب الوظائف العليا و ذلك في مسعى تعزيز قطاع الوظيف العمومي بالإطارات العليا لكونها لا تمثل سوى 19,8 % مقارنة بالأعوان 34,5 % و المنفذون 45,7 % . بتعبير آخر يمكن القول أن الهدف الرئيسي يتمحور حول رد الاعتبار إلى قطاع الوظيف العمومي ، الذي يتشكل حاليا من 279 سلك للموظفين و يحتوي على 470 رتبة و يؤطرهم 44 قانونا أساسيا خاصا.(3)

نقتصر في حديثنا عن سياسة الأجور الجديدة على الجانب المتعلق بموظفي القطاع العام-دون التطرق لموظفي الوظائف العليا و المناصب العليا و أيضا المتعاقدون و الأعوان-و ذلك لإعطاء لمحة عن أهم التغييرات التي جاءت بها هذه السياسة. و قبل التطرق إلى ردود الفعل المترتبة عن إعلان الحكومة لهذه السياسة، سوف نحاول تحديد أهم الاختلافات القائمة بين السياسة الجديدة و السياسة القديمة.

أولا : أوجه الاختلاف القائمة بين السياسة القديمة و الجديدة للأجور.

يمكننا حصر أهم الاختلافات القائمة بين السياسة الجديدة للأجور و السياسة القديمة في النقاط التالية:

- 1/ تصنيف الرتب يكون على أساس مستوى التأهيل و ليس المنصب.
- 2/ تخفيض 98 نقطة استدلالية مطبقة في السياسة القديمة إلى نقطة استدلالية واحدة مقدرة بـ 45 دينارا جزائريا.
- 3/ دمج بعض العلاوات ضمن الراتب الأساسي ماعدا علاوة المردودية.
- 4/ وضع سلم تصنيف جديد يحتوي على 17 رتبة عوض عشرين رتبة، بدمج بعض الرتب في رتب أخرى.
- 5/ تقسيم الرتب إلى أصناف عوض تقسيمها إلى أصناف و أقسام.
- 6/ تحديد مدة الترقية في الدرجات بستين و ستة أشهر بدلا من مدة سنتين المعمول بها في السابق.

1- سعاد عزوز، "أكثر من 40 بالمائة زيادة في أجور الوظيف العمومي"، الموقع السابق.

2- ليث أفلو، و سعيد جامع، "قياس الأجور الجديدة في الجزائر بغير جدلا في أوساط العمال"، الموقع الشخصي للباحثين، تم تفحص الموقع يوم: 2007/12/12.

<http://www.maghreb.com/cocoon/awi/xhtml/ar/features/awi/features/2007/10/17/feature_02>

3- سليمان ح، "لقاء المركزية النقابية بالفيدراليات يوم 10 جويلية"، الخبر اليومي، العدد 5059، 2007/07/08، ص.2.

7/الرفع من الأجر الأدنى القاعدي المضمون من 10 آلاف إلى 12 ألف دينار جزائري.

ثانيا : حدود الفعل حول السياسة الجديدة و مدى تلاؤمها مع تطلعات موظفي القطاع العمومي.

رغم التعديل من سياسة الأجور و تحقيق زيادة تتراوح ما بين 20 و 25%، إلا أن الإفراج عنها كان متبوعا باحتجاجات و إضرابات في مناطق عديدة من الوطن من طرف موظفو القطاع العام بنسب متفاوتة، بلغت في بعض المناطق و القطاعات نسبة 100% مثل ولاية تيزي وزو، وهران بسكرة، أدرار، غرداية، بشار، ورقلة يوم الثلاثاء 16 جانفي 2008(1).

احتجت النقابات المستقلة للتوظيف العمومي على السياسة الجديدة بحجة عدم تلاؤمها مع القدرة الشرائية ، خاصة بعد ارتفاع أسعار المواد الأساسية على الخصوص و بشكل رهيب و متسارع . كما نددت هذه النقابات بتهميش الحكومة لها و عدم الاعتراف بها كشريك اجتماعي إلى جانب الاتحاد العام للعمال الجزائريين الأمر الذي كان سببا أساسيا في حرمانها من المساهمة في وضع و مناقشة سياسة الأجور الجديدة ، على الرغم من مطالبتها و إصرارها على الاشتراك في ذلك منذ جويلية 2007 بالخصوص مؤكدة على أن هذه السياسة لا يمكن رسمها بمعزل عن إشراك النقابات الحرة مع الإلحاح على رفع الأجر الوطني المضمون إلى 25 ألف دينار و تبني ثقافة الزيادة في الأجور على مراحل و بشكل متواتر بهدف مراعاة ارتفاع الأسعار. إلى جانب ذلك دعت هذه النقابات الحكومة إلى ضرورة الأخذ بعين الاعتبار القيمة الشخصية للتوظيفة عند النظر في مكونات الأجر على اعتبار أن الوظيفة بالرغم من أنها تمثل قطاعا غير منتج إلا أنها تشكل أساس القطاعات المنتجة(2). و يمكن إبراز أهم مطالب الأطراف المعارضة للسياسة الجديدة من عمال القطاع و النقابات في النقاط التالية:

1/الرفع من النقطة الاستدلالية من 45 دينارا جزائريا و الذي تضمنتها الشبكة الجديدة للأجور إلى 70 دينارا جزائريا حتى يكون هناك تلاؤم و انسجام بين الأجر و القدرة الشرائية للمواطنين.

2/إلغاء المادة 87 مكرر.

3/إشراك النقابات المستقلة في إعداد القوانين الأساسية و المفاوضات حول نظام التعويضات، و بالتالي رفض اقتصار هذه المهمة على الفيدراليات الوطنية التابعة للقطاع العمومي.

4/ضرورة و حتمية إدماج المتعاقدين و المستخلفين.(3)

5/رفض الفلسفة التي تقوم عليها هيكلية الأجور و المتمثلة في تقليص علاوات الأجور لفائدة الأجر الأساسي الذي يجب أن يكون أعلى، و المطالبة برفع العلاوات المتضمنة في هيكل الأجور من 35 إلى 70% أو 80% فوق الحد الأدنى للأجور.

6/فتح حوار اجتماعي و بناء شراكة حقيقية بين الحكومة و نقابات العمال ، حيث أكد عبد المالك رحمانى ممثل نقابة المجلس الوطني لأساتذة التعليم العالي على ضرورة جعل التكتل النقابي شريكا اجتماعيا تتم استشارته في القضايا ذات البعد الوطني و حتمية تفاوض الحكومة معه.(4)

7/تقليص الرسم على القيمة المضافة بالنسبة للمواد الأساسية، إلى جانب إعادة تقييم الدينار الجزائري.

8/تأسيس كنفدرالية وطنية للعمال الجزائريين و التي سبق للحكومة و أن رفضت طلب اعتمادها بالرغم من ما لها من دور

1-محمد الوالي، "إضراب موظفي القطاع العام إزاء جدول الأجور"، الموقع الشخصي للباحث، تم تفحص الموقع يوم: 2008/01/17.

<http://www.maghreb.com/cocoon/awi/xhtmll/ar/features/awi/features/2008/01/16/feature_01>

2-محمد شراق، "النقابات المستقلة تدعو لإشراكها في مناقشة سياسة الأجور"، الخبر اليومي، العدد 5056 ، 2007/07/04، ص.2.

3-مجلة البلاد، "7 نقابات تعاد الاحتجاج ضد التوظيف العمومي"، تم تفحص الموقع يوم: 2008/02/08.

<<http://el-bilad.com/news/modules.php?name=news&file=article=1496>>

4- ليث أفلو و سعيد جامع، "قياس الأجور الجديدة في الجزائر يثير جدلا في أوساط العمال"، الموقع السابق.

في تحقيق الانفتاح النقابي على النشاط الاقتصادي.(1)

9/مطالبة النقابات المستقلة الحكومة بالاعتراف بما كشرىك اجتماعى إلى جانب الاتحاد العام للعمال الجزائريين أو كبديل عنه على اعتبار أنه لا يمثل كل العمال، بعد أن تم إفراغه من المنخرطين الذين التحقوا بالنقابات المستقلة، فحوالى 70% من

مستخدمى الوظيفة العمومى ممثلين فى النقابات المستقلة.(2)

و بعدما نجحت تنسيقية النقابات المستقلة للوظيفة العمومى فى شل معظم المؤسسات التربوية و الصحية...، عقدت اجتماعا وطنيا فى 27/01/2008 لمناقشة التطورات الحاصلة منذ إضراب 15/01/2008 . حيث أكد مزىان مريان الناطق

باسم التنسيقية تأسف النقابات المستقلة لعدم مبالاة الحكومة و تجاهلها ضرورة التعجيل فى فتح أبواب الحوار للتفاوض حول شبكة الأحرور، لأنه لم يتم الاتصال بأية نقابة لأجل ذلك. ليتقرر على إثر ذلك شن إضراب وطنى آخر سيدوم ثلاثة أيام بدء

من 24 فىفري الجارى بعد استشارة القاعدة، حيث عقدت كل نقابة دورة مجلسها الوطنى للفصل فى موقف منخرطىها. و أساس الاحتجاج هو شبكة الأحرور الجديدة و بالتالى المطالبة بالحوار لاستدراك النقائص التى تشوبها و خاصة ما يتعلق

بالنظام التعويضى الذى تعكف كل نقابة على إعدادة على حدى نظرا لخصوصية كل قطاع. و قد أكدت النقابات المستقلة تمسكها بالإضراب باعتباره الخيار المفروض عليها و ليس المفضل لها، و الإصرار على إشراكها فى المفاوضات حول نظام

التعويضات و القوانين الأساسية 44 معلنة على أن اتخاذه الحكومة لقرار تطبيق الشبكة الجديدة للأحرور على أساس نظام المنح و التعويضات السابق فى انتظار صدور النظام الجديد يعبر عن عبثية القرارات(3) ، و قد صعدت بعض النقابات من لهجة

الاحتجاجات مؤكدة على استنجاها بالمنظمات الدولية فى حالة عدم استجابة الحكومة لمطالبها. و حتى بعد إضراب بعض قطاعات الوظيفة العمومى الذى دام ثلاثة أيام-10/11/12 من الشهر فىفري ، و الذى انتهى باعتصام أمام قصر

الحكومة إلا أنه لا توجد أى بوادر أو مؤشرات ملموسة عن نية الحكومة فى فتح باب الحوار مع النقابات المستقلة و العمل على إشراكها، خاصة و أن 25 قانونا أساسيا من ضمن 44 قانونا الموضوعة من طرف الفيدراليات الوطنية التابعة لقطاع

الوظيفة العمومى قد تم الانتهاء من إعدادها و إرسالها إلى المديرية العامة للوظيفة العمومى ، مما يعنى أن ما يفوق 800 ألف موظف هم قاب قوسين أو أدنى من الحصول على الزيادات فى الأحرور مع انتظار تسليم باقى القوانين شهر فىفري(4)

إن حمل الحكومة لشعار الحوار و التفاوض مع الشريك الاجتماعى يبقى منقوصا إن لم نقل مغيبا من الناحية التطبيقية، و الدليل على ذلك اعترافها بالاتحاد العام للعمال الجزائريين كشرىك اجتماع و حيد بالرغم من أنه لا يمثل كل فئات المستخدمين

العموميين و إشراكه و التفاوض معه فيما يخص شؤون العمال، و فى مقابل ذلك ترفض الاعتراف بالنقابات المستقلة كشرىك اجتماعى و تعلق أمامها باب الحوار و التفاوض رغم تمثيلها لـ70% من مستخدمي الوظيفة العمومى، و بالرغم من لجوئها للإضراب كآلية لتبليغ المطالب و التعبير عنها إلا أن الحكومة تصر على عدم الاستجابة لها. و هذا ما يدفعنا للقول أن الحكومة

تكيل بمكئاليين فى إطار تعاملها مع النقابات العمالية، الأمر الذى يضر لا محالة بمصالح هذه الفئة.

و ما يمكن استخلاصه و بناء على ردود أفعال مختلف الفواعل المنحصرة فى الرفض المطلق لسياسة الأحرور الجديدة المعلن عنها من طرف الحكومة، هو احتكار هذه الأخيرة لعملية إعداد هذه السياسة- بإشراك الاتحاد العام للعمال الجزائريين كشرىك

اجتماعى-دون فتح المجال أو ترك جانب منه لتدخل و مساهمة باقى الفواعل أو الفواعل المعنية. يمثل هذا النوع من السياسات

1- محمد شراق، "قانون الوظيفة العمومى جاهز و الحكومة تحشى الإفراج عنه"، الخبر اليومى، العدد 4627، 14/02/2006، ص.2.

2- خيرة لعروسي، "النقابات المستقلة تنتظر دعوة الحكومة للتفاوض"، الخبر اليومى، العدد 5217، 14/01/2008، ص.7.

3- آمال ياحي، "تمسك بالاضراب و دعوة للتفاوض حول نظام التعويضات و القوانين الأساسية"، الخبر اليومى، العدد 5239، 09/02/2008، ص.7.

4- سليمان-ح، "القوانين الأساسية لـ800 ألف موظف جاهزة"، الخبر اليومى، العدد 5241، 11/02/2008، ص.5.

كالهيئة التشريعية الأحزاب السياسية... و لا يقتصر الأمر-التهميش و الإبعاد-على سياسة الأحرار بل يتعداه ليشمل أغلب السياسات إن لم نقل كلها، مما يوحي و يؤكد لنا الغياب الفعلي للشفافية و الممارسة الديمقراطية الحقيقية في عملية رسم و صنع السياسة العامة للبلاد.

المطلب الثاني : السلطة التشريعية.

أقر المشرع الجزائري إنشاء غرفة ثانية للبرلمان (مجلس الأمة) إلى جانب الغرفة الأولى (المجلس الشعبي الوطني) على إثر التعديل الدستوري في 1996/11/28 . و بذلك أصبح البرلمان الجزائري مكون من غرفتين وفقا لنص المادة 98 من الدستور التي نصت على : "بممارسة السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين و هما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و له السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه"

و هذا على خلاف الدساتير الجزائرية السابقة التي أقرت تكوين برلمان بغرفة واحدة هي المجلس الشعبي الوطني، حيث وضع حد للتقليد الذي كان قائما في التجربة الدستورية الجزائرية ألا و هو العمل بسلطة تشريعية تتجسد في مجلس واحد، منتخب من طرف الشعب(1). و بالرغم من أن المشرع الجزائري منح غرفتي البرلمان صلاحيات تشريعية ورقابية ، إلا أنه خص المجلس الشعبي الوطني بجملة من الصلاحيات دون أن يخص بها مجلس الأمة و التي يمكن حصرها في النقاط التالية:

-التشريع عن طريق المبادرة باقتراح القوانين (119 من الدستور).

-التصويت بالثقة بطلب من رئيس الحكومة (المادة 84 من الدستور).

- اجتماع البرلمان في دورة غير عادية بطلب من ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

-الموافقة على برنامج الحكومة.

-الموافقة على ملتزم الرقابة لدى مناقشة بيان السياسة العامة الموقع عليه من طرف 1/7 النواب.

لقد أدى إنشاء الغرفة الثانية للبرلمان إلى إثارة العديد من التساؤلات من أبرزها أسباب الإنشاء، طبيعة العلاقة بينهما و كيفية مساهمتهما في عملية صنع السياسة العامة و دور اللجان البرلمانية في ذلك، و سوف نحاول الإجابة على هذه التساؤلات تباعا .

الفرع الأول : المهدف أو الغاية من إنشاء الغرفة الثانية.

جاء في التبريرات الرسمية المقدمة من طرف السلطات العامة أن المهدف و الغاية من إنشاء الغرفة الثانية يتمثل في:

أولاً: الرفع من كفاءة التشريعات على أساس أن النصوص القانونية الموضوعة باتفاق بين الغرفتين تخضع للمراجعة المزدوجة،

1- يضم المجلس الشعبي الوطني حاليا 389 مقعدا من بينها 8 مقاعد مخصصة للجالية بالمهجر، يتم توزيع العدد الإجمالي للمقاعد على ثمان و أربعين دائرة انتخابية بالدخل و ست مناطق بالخارج. في حين أن معايير أو مقاييس التمثيل المعتمدة تتمثل في مقعد واحد لكل ثمانين ألف نسمة يضاف مقعدا واحدا لكل شريحة متبقية يفوق عددها أربعون ألف نسمة، و في كل الأحوال لا يمكن أن يقل عدد المقاعد عن أربعة بالنسبة إلى الولايات التي لم تبلغ الكثافة السكانية بما ثلاث مئة و خمسون ألف نسمة. ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني بالاقتراع المباشر و السري وفق التمثيل النسبي و لمدة خمس سنوات، و يعلن المجلس الدستور نتائج الانتخابات التشريعية و يشعر المجلس الشعبي الوطني بقامة الفائزين.

أما مجلس الأمة فقد تم تصيبيه لأول مرة في جانفي 1999، و حاليا يمارس الفترة التشريعية الثانية منذ جانفي 2004 يتكون المجلس من مئة و أربعة و أربعين عضوا (144)، إذ لا بد لعدد أعضائه أن يساوي على الأكثر نصف أعضاء المجلس الشعبي الوطني. ينتخب ثلثي أعضائه عن طريق الاقتراع غير المباشر و السري من بين و من طرف أعضاء المجالس الشعبية و الولائية و البلدية، في حين يتولى رئيس الجمهورية تعيين الثلث المتبقي من الأعضاء من بين الشخصيات و الكفاءات الوطنية في المجالات العلمية و الثقافية و المهنية و الاقتصادية و الاجتماعية حسب الفقرة الثانية من المادة 101 من الدستور. و حددت مدة العضوية في المجلس بست سنوات مع التجديد النصفى للأعضاء كل ثلاث سنوات، و تكون مصادفته على النصوص التي سبق و أن صوت عليها المجلس الشعبي الوطني صحيحة بالحصول على ثلاثة أرباع أعضاء المجلس.

كما أن النص الصادر عن غرفتين يكون أفضل حال من ذلك الصادر عن غرفة واحدة لاسيما إذا كانت إحدى الغرفتين أغلب أعضائها من ذوي الكفاءات و المهارات الإدارية و السياسية و القانونية. و لأن علاقة المؤسسة التشريعية بالسياسة العامة تتركز في الأساس في صياغة القوانين و التشريعات(1)، فإن الرفع من كفاءة التشريعات سيؤدي حتما إلى رسم سياسة عامة أفضل و أجود.

ثانيا: المحافظة على التوازنات الأساسية للسلطات و المؤسسات، و يعود ذلك إلى احتمال التغيير المفاجئ في الأغلبية بالمجلس الشعبي الوطني إثر انتخابات تشريعية عامة و مسبقة ، أو بعد انتهاء العهدة، أو بفعل الصراعات التي قد تنشأ بين المجلس الشعبي الوطني و الحكومة و التي من شأنها أن تفضي إلى حل المجلس (الغرفة الأولى).

ثالثا: تفادي الوقوع في الفراغ المؤسساتي، بحيث يتولى رئيس مجلس الأمة رئاسة الدولة بالنيابة في حالة وفاة أو استقالة أو ثبوت المانع لرئيس الجمهورية إلى غاية إجراء انتخابات رئاسية جديدة.

رابعا: توسيع التمثيل الوطني و ضمان استقرار الدولة و استمرارها نظرا للأسباب التالية:

*ثلث أعضاء مجلس الأمة يتم تعيينهم من قبل رئيس الجمهورية.

*المصادقة على النصوص التشريعية لا تتم إلا بتوفر أغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضائه.

*التجديد النصفى لأعضاء مجلس الأمة يجعل منه مؤسسة دائمة و مستمرة.

*عدم قابلية المجلس للحل من طرف رئيس الجمهورية و في مقابل ذلك لا يمكنه إقالة الحكومة عن طريق التصويت على ملتزم الرقابة.

*محاولة إلغاء مجلس الأمة من خلال تعديل الدستور لا يمكن التوصل إليه إلا بموافقة 3/4 أعضاء هذا المجلس.

خامسا: إكساب البرلمان الجزائري كافة عناصر و مقومات العصرية و المصدقية و الفاعلية و القوة بالقدر اللازم لترسيخ مسيرة الإصلاح و التطوير الديمقراطي.

سادسا: ترسيخ المسار الديمقراطي و تعميقه بتوسيع التمثيل لفئات و شرائح المجتمع و استيعاب أوسع لتطلعات و مطالب المواطنين، و التكفل بها، بواسطة الأدوات و الوسائل البرلمانية المتعددة في مجال التشريع و الرقابة البرلمانية على الحكومة. (2)

و لأنه كلما كان النظام ديمقراطيا كلما ازدادت مساحة مساهمة البرلمان في السياسة العامة (3) ، فإنه ما من شك في أن الترسخ الديمقراطي سيؤدي حتما إلى تقوية السياسة العامة، و يزيد من فاعلية السلطة التشريعية في عملية رسم هذه السياسات و جعلها أكثر رشدا و فائدة للمجتمع.

الفرع الثاني : طبيعة العلاقة بين غرفتي البرلمان.

من المفترض أن تكون العلاقة بين غرفتي البرلمان علاقة تعاون، الأمر الذي يقف حائلا أمام هيمنة و سمو أي غرفة على الأخرى و يعزز قوة السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية ، التي شهدت توسعا كبيرا في حجم و نوعية الصلاحيات المخولة لها خلال السنوات الأخيرة و الذي تم على حساب السلطة التشريعية و اختصاصاتها.

1- سلوى الشعراوي جمعة ، و آخرون، تحليل السياسات العامة في الوطن العربي (القاهرة: مركز دراسات و استشارات الإدارة العامة، 2002)، ص.250.

2- مقران آيت العربي، "نظرة على مجلس الأمة في نهاية العهدة الأولى"، الفكر البرلماني، عدد خاص (ديسمبر 2003)، ص.68.

3- سلوى الشعراوي جمعة ، و آخرون، المرجع السابق، ص.251.

التساؤل الذي يطرح نفسه في هذا الإطار: هل فعلا العلاقة بين غرفتي البرلمان قائمة على التعاون أم أن طبيعة العلاقة بينهما من نوع آخر؟

بالرجوع إلى الممارسة الفعلية على أرض الواقع و تعميق النظر في النصوص القانونية و الإمام بالظروف التي سبقت إنشاء الغرفة الثانية، يمكننا التوصل إلى أن العلاقة بين الغرفتين هي علاقة تبعية و خضوع و ليست علاقة تعاون. لا نقصد بعلاقة التبعية مسار العملية التشريعية الذي يأخذ اتجاهها واحدا من المجلس الشعبي الوطني إلى مجلس الأمة- مع العلم أن المشرع لم يعتمد نظام الذهاب و الإياب داخل البرلمان، أي اقتراح مجلس الأمة للقوانين و عرضها على المجلس الشعبي الوطني للمصادقة عليها- بل نقصد من علاقة التبعية خضوع الغرفة الأولى للثانية، و يمكن البرهنة على هذا القول بما يلي:

أولا: سمو مجلس الأمة على المجلس الشعبي الوطني حتى في مجال التسمية. فمجلس الأمة أطلقت عليه تسمية الغرفة العليا أمام مجلس شعبي وطني سمي بالغرفة السفلى رغم أن هذا الأخير هو الأكثر تمثيلا للإرادة الشعبية، فكل أعضائه منتخبتين من قبل الشعب على خلاف مجلس الأمة المكون من أعضاء منتخبتين (بطريقة غير مباشرة من قبل الشعب) و معينين (من قبل رئيس الجمهورية). هناك من يرر هذا السمو بالكفاءات و الإطارات العلمية و الثقافية و الاقتصادية و الاجتماعية التي يضمها مجلس الأمة بالمقارنة مع المجلس الشعبي الوطني الذي يضم أعضاء ليسوا على درجة عالية من الكفاءة بل أكثر من ذلك فبعض أعضائه يصل مستواهم إلى الأمية.

ثانيا: يحق لمجلس الأمة عرقلة إرادة النواب بسبب سلطة المنع التي يمتلكها و التي تجعل منه المتحكم الأول في مصير النصوص القانونية، فأى نص قانوني مصادق عليه من قبل الغرفة السفلى لا بد من عرضه على الغرفة العليا للمصادقة عليه بأغلبية 3/4 أعضائها. في حال امتناع هذه الأخيرة عن المصادقة لا ترجح كفة أي غرفة بل تشكل لجنة متساوية الأعضاء من المجلسين يتم استدعاؤها من قبل الحكومة بهدف اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف ، بعدها تعرض الحكومة النص على الغرفتين للتصويت عليه دون إدخال أي تعديل إلا بموافقة الحكومة. إذا ما استمر الخلاف يسحب النص و بالتالي يكون مجلس الأمة هو السبب الفعلي لسحب النص مما يؤكد تفوق الغرفة الثانية على الأولى و الوقوف كمعارض لإرادتها ، حتى و إن لم يستمر الخلاف بين الغرفتين بعد استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء فإن النص بالرغم من صدوره قد يفقد أهميته و محتواه بفعـل التعديلات التي أدخلت عليه أو لأن الظروف و الأوضاع التي أدت إلى استعجال وضعه قد زالت أو تأزمت بشكل يجعل من هذا النص عاجزا عن وضع حلول فعلية لها، أي أنه أصبح خاليا من أي فائدة أو قيمة.

ثالثا: إقرار الدستور لمبدأ التعددية الحزبية سنة 1989 سمح بوصول معارضة فعلية إلى البرلمان (يتعلق الأمر بالجهة الإسلامية الاتقاد) مما قد يهدد السلطة التنفيذية و يضعف قوتها، و لأن الوسيلة الوحيدة الممكن استعمالها في هذه الحالة لقمع المعارضة و الحد من تأثيرها تتمثل في سلطة الحل التي يترتب عن الاستعمال المتكرر لها انعدام الاستقرار داخل مؤسسات الدولة ، فإن السلطة السياسية المعنية بحثت عن وسيلة ذات فعالية أكبر و ضرر أقل و اهتمت في النهاية إلى وسيلة إنشاء غرفة ثانية تخضع بشكل غير مباشر للسلطة التنفيذية و لها القدرة على عرقلة و مراقبة عمل الغرفة الأولى.

رابعا: جعل رئيس مجلس الأمة الرجل الثاني في النظام السياسي بعد رئيس الجمهورية، يتولى رئاسة الجمهورية بالنيابة في حالة وفاة أو استقالة أو ثبوت المانع لدى رئيس الجمهورية عوض ما كان معمولا به سابقا ، حيث كان رئيس المجلس الشعبي الوطني هو المرشح الأول للرئاسة بالنيابة في الحالات السابقة الذكر.

خامسا: تحويل مجلس الأمة إلى آلية للرقابة على التشريعات الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني و يمكن الاستدلال عل ذلك

من خلال :

* إقصاء أعضاء مجلس الأمة من اختصاص المبادرة بالتشريع، رغم أن الهدف من وجوده هو العمل على تحسين العمل التشريعي للبرلمان، و في المقابل منحه القدرة على عرقلة تشريعات الغرفة الأولى في مرحلة الإقرار.

* رغم أن مجلس الأمة يشارك ب3/4 أعضائه في وضع التشريعات و القوانين في صورتها النهائية من خلال المصادقة عليها، إلا أنه أقصي من تصحيح النص التشريعي للمرة الثانية، لكون المجلس غير معني بطلب مداولة ثانية رغم أن النص وضع بشراكة الغرفتين بل إن سلطة إقراره كانت من قبله (مجلس الأمة). كما أن موافقة المجلس الشعبي الوطني على النص للمرة الثانية ب2/3 من أعضائه و إصداره يوحى بوجود نص قانوني قابل للإصدار لم يخضع للموافقة عليه في نفس الصيغة من قبل مجلس الأمة، و هو أمر يجسد العودة لنظام المجلس الواحد. (1)

من كل ما سبق ، نجد أن الغرفة السفلى أي مجلس الأمة أنشئت لتحقيق أهداف ثانوية إلى جانب هدف رئيسي ، و المتمثل في منح السلطة التنفيذية وسيلة قانونية و شرعية تمكنها من عرقلة نشاط أي معارضة ، من شأنها أن تنشأ داخل الغرفة الأولى بشكل يهدد مصالحها و يقوض من سلطاتها.

الفرع الثالث : تدخل البرلمان في عملية صنع السياسة العامة.

يشارك البرلمان الجزائري بغرفتيه باعتباره فاعلا رسميا في عملية رسم و صنع السياسة العامة من خلال ممارسته للاختصاص التشريعي، و الاختصاص الرقابي، و الاختصاص المالي.

أولاً: الاختصاص التشريعي:

إن الاختصاص التشريعي هو الاختصاص الأصيل و الجوهري لأي برلمان، إلى جانب ذلك فهو يتيح له فرصة التدخل و المساهمة بشكل مباشر في عملية صنع السياسة العامة . و لقد منح المشرع الجزائري البرلمان سلطة التشريع و خص بذلك الغرفة الأولى دون الثانية ، بحيث يشرع نواب المجلس الشعبي الوطني بشكل مباشر عن طريق المبادرة باقتراح القوانين أو عن طريق القوانين العضوية، أو بشكل غير مباشر عن طريق التعديل. فقيما يخص:

1/ المبادرة بالتشريع:

تعرف المبادرة على أنها "العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع و يحدد مضمونه و موضوعه" (2). يبادر النواب بالتشريع بتقديم اقتراحات قوانين موقعة من قبل عشرين نائبا، يتم إيداعها لدى المكتب من طرف أصحابها. تبلغ الاقتراحات المقبولة من طرف المكتب بشكل فوري إلى الحكومة لكي تبدي الرأي فيها، و في حال الموافقة عليها تعرض على اللجنة المختصة لدراستها و مناقشتها و إدراج تعديلات عليها و إعداد تقرير تمهيدي عنها يعرض للمناقشة داخل المجلس. أثناء المناقشة يمكن إدراج بعض التعديلات، و إن تم ذلك تحال المبادرة من جديد على اللجنة لدراستها مرة أخرى و إصدار تقرير جديد يدعى التقرير التكميلي الذي يعرض بدوره للتصويت. (3)

2/ القوانين العضوية: حددت المادة 123 من الدستور سبع مجالات أساسية يشرع في إطارها النواب بقوانين عضوية، هذه الأخيرة التي تختلف عن القوانين العادية من حيث المصادقة التي تكون بالأغلبية المطلقة للنواب و من حيث الخضوع للرقابة السابقة من طرف المجلس الدستوري.

1- باديس سعودي، "حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)"، مذكرة ماجستير، جامعة فسنطينة، 2006/2005، ص 77.

2- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري -دراسة مقارنة- (الجزائر: دار هومة، 2002)، ص 124.

3- المادتين 70 و 71 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني بتاريخ 17 ربيع الأول عام 1418 الموافق 22 يوليو 1997.

إن عدم اشمال الغرفة الثانية بسلطة التشريع عن طريق المبادرة لا يعني أنها لا تتدخل في العملية التشريعية و لا تساهم في صنع السياسة العامة بل بالعكس لأن مجلس الأمة يلعب دورا محوريا في قبول التشريعات سواء تلك الصادرة عن النواب أو الحكومة لامتلاكه حق الاعتراض أو حق الفيتو. فمن دون قبوله لا يمكن إقرار النص و لا صدوره حتى و إن تم استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء، لأن تمسكه برأيه و قراره يؤدي إلى استمرار الخلاف و بالتالي سحب النص.

3/ ممارسة الاختصاص التشريعي عن طريق التعديل:

يتمحور الهدف من التعديل حول إحداث تغييرات على النص المناقش بالشكل الذي يسمح بالمصادقة عليه و تحويله من مجرد مشروع أو اقتراح إلى قانون بعد إتباع سلسلة من الإجراءات الضرورية لذلك، و لهذا كثيرا ما ينظر للتعديل على أنه آلية غير مباشرة للتشريع، و في ظل الإقصاء و الصعوبة التي قد تواجه النائب و تمنعه من المبادرة بالتشريع فإن هذا الأخير و جد في ممارسة الحق في التعديل الطريقة المثلى للتعبير من خلالها عن مشاركته في إنتاج القانون و لو بطريقة غير مباشرة و استخدامه في نفس الوقت كآلية للضغط على الحكومة. فمثلا التعديلات المقدمة حول مشروع القانون العضوي الأساسي للتوظيف العمومي في الجزائر المقترح من قبل الحكومة في 1999 بلغت 112 طلب تعديل، و حول مشروع القانون العضوي الأساسي للقضاء عام 2000 فقد بلغت 106 طلب تعديل، و 108 طلب تعديل حول مشروع قانون المالية لعام 2005 (1). أما في دورة الحريف 2006 فقد بلغت التعديلات المقدمة حول مشروع القانون المعدل و المتمم للأمر رقم 66-155 و المتعلق بقانون الإجراءات الجزائية 24 تعديلا، و مشروع القانون المعدل و المتمم للأمر رقم 66-156 و المتعلق بالعقوبات قدمت في إطاره 3 تعديلات فقط، أما القانون المتعلق بتدابير تشجيع و دعم ترقية التشغيل بلغت التعديلات 38 تعديلا، في حين أن قانون المالية لعام 2007 بلغت التعديلات المقترحة من قبل النواب 99 اقتراحا (2). مع الإشارة إلى أن مجلس الأمة لا يمكنه ممارسة حق التعديل إلا في إطار اللجنة المتساوية الأعضاء التي يتم إنشاؤها بناء على طلب من الحكومة في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين حول أحد النصوص التشريعية.

ثانيا : الاختصاص الرقابي.

إن مساهمة البرلمان في صنع السياسة العامة لا يتوقف على سن التشريعات و النصوص القانونية و إلزام الحكومة بتنفيذها، بل يتعداه إلى الرقابة على أعمالها، لذلك فقد منح البرلمان آليات للرقابة لتمكينه من مراقبة مدى تقييد و تنفيذ الحكومة للتشريع باعتباره الأداة القانونية لتنفيذ سياساتها و برامجها الموافق عليها من طرفه (3). و تنقسم آليات الرقابة إلى صنفين و هما: آليات الرقابة التي تنجر عنها المسؤولية السياسية للحكومة و آليات الرقابة التي لا تنجر عنها المسؤولية السياسية لها، و ذلك على النحو التالي:

1/ آليات الرقابة التي تنجر عنها المسؤولية السياسية للحكومة:

تنحصر آليات الرقابة التي تنجر عنها المسؤولية السياسية للحكومة في آليتي مناقشة برنامج الحكومة و بيان السياسة العامة.

أ- مناقشة برنامج الحكومة:

إن برنامج الحكومة يعد تعهدا و التزاما سياسيا يتوجب طرحه على البرلمان من أجل دراسته و تحديد موقفه منه، إذ تقوم الحكومة بمجرد تعيينها بضبط برنامجها و سياستها، ليتم عرضها فيما بعد على المجلس الشعبي الوطني في غضون الخمسة و

1- عمر نامري، "سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري"، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2006/2005، ص. 41.

2- موقع وزارة العلاقات مع البرلمان على الأنترنت. تم فحص الموقع يوم: 2008/01/07. <<http://www.mcrp.gov.dz>>

3- سعيد بو الشعر، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص. 384.

أربعون يوما الموالية لتعيينها⁽¹⁾ إلى جانب تقديمها لعرض حولها إلى مجلس الأمة . و في هذا الإطار ينظم المجلس الشعبي الوطني مناقشة عامة تنصب على البرنامج الحكومي بكامله بما في ذلك خطة عمل الحكومة والوسائل المحددة لتنفيذه، وانطلاقا من مناقشة البرنامج وآلياته و أهدافه يفتح المجال أمام النواب لتقديم اقتراحاتهم و تعديلاتهم المتعلقة بالبرنامج. و غالبا ما تعتمد الحكومة على عرض برنامجها للتصويت بعد تكييفه على ضوء ما تقدم به النواب من اقتراحات خاصة و أن عدم موافقتهم عليه يؤدي إلى استئثارها-حسب المادتين 80 و 81 من الدستور- ، بمعنى أن موافقة المجلس على البرنامج شرط ضروري لبقاء الحكومة و استمرارها. و عليه يمكن القول أن إقرار المشرع الجزائري لإمكانية تكييف البرنامج الحكومي بما يتوافق و أغلبية النواب يؤدي غرضين، يتمثل الأول في تجنب التصادم بين النواب و الحكومة بإحداث توازن بينهما، و الثاني في منح النواب فرصة المساهمة في صنع السياسة العامة عن طريق ما يحدثونه من تغيير في السياسات و البرامج المقترحة من قبلها.

أما فيما يخص عرض الحكومة لبرنامجها على مجلس الأمة دون مناقشة بعد أن يوافق عليه المجلس الشعبي الوطني، فإن الغرض من تمكين المجلس من الإطلاع على البرنامج هو تمكينه من مراقبة الحكومة فيما بعد رفقة الغرفة الأخرى للبرلمان. و قد جرت العادة منذ تأسيس مجلس الأمة على مناقشة برنامج الحكومة داخله بالرغم من أن المشرع الدستوري لم ينص على ذلك ، و في الوقت الذي يؤكد فيه البعض على أن ذلك يعد خرقا للدستور فإن البعض الآخر يؤكد على أنها ممارسة دستورية طالما أنها تجسدت منذ بداية عمل المجلس و لم يعارضها أحد، حيث صرح السيد بومعزة قائلا : "المناقشة تدخل في إطار البيداغوجية البرلمانية الديمقراطية و هي عادة لا بد من المحافظة عليها".⁽²⁾

و مهما يكن فإن مناقشة مجلس الأمة للبرنامج الحكومي ليس لها أي قيمة قانونية على خلاف مناقشة المجلس الشعبي الوطني له لأنها لا تلزم رئيس الحكومة، بل لها قيمة سياسية تسمح بفهم السياسة المنتهجة و بالتالي إمكانية مراقبة و تتبع و تقييم مدى تنفيذها و الالتزام بما جاء فيها، و أيضا تسمح لأعضاء المجلس بالإدلاء بأرائهم و ملاحظاتهم و تحفظاتهم على البرنامج و اطلاع الرأي العام بها. و في إطار مناقشة النواب لبرنامج الحكومة الائتلافية المنبثقة عن تشريعات ماي 2007 و الذي دام ما يقارب الأسبوع، تم فتح جلسات للمناقشة تدخل خلالها 210 نائب إلى جانب رؤساء المجموعات البرلمانية. هذه الجلسات شكلت فضاء واسعاً لفتح المجال للنواب و المجموعات البرلمانية السبع لطرح انشغالهم و ملاحظاتهم المتعلقة بمشروع برنامج الحكومة في جوانبه الإيجابية و السلبية، مع تقديمهم للتعديلات و الاقتراحات الرامية إلى تثمينه. و من ضمن الاقتراحات المقدمة نجد:

- تطوير قطاع الإعلام و الاتصال و توسيع قنوات البث الفضائي.
- إعادة النظر في طرق إعداد و مناقشة و تنفيذ الميزانية العامة و المحلية.
- فتح المجال أمام المجتمع المدني ليؤدي دوره في مختلف مجالات الحياة العامة.
- إعادة النظر في تسعيرة الغاز خاصة في الولايات الباردة جدا، و أيضا في تسعيرة الكهرباء الموجهة لقطاع الفلاحة و تسعيرة الكهرباء الريفية في الأنشطة الفلاحية.
- تطوير الاتصالات و المطالبة بفتح قنوات خاصة و قناة ناطقة بالأمازيغية.
- المطالبة بإصلاح قطاع العدالة بفتح قنوات الاتصال بين الشركاء القانونيين.
- إصلاح النظام المصرفي و تطوير دور المصرف المركزي للتحكم في المنظومة المصرفية بما يخدم السياسة الاقتصادية.
- إعادة دراسة الأجور دراسة واقعية و منطقية و إعادة الاعتبار للأستاذ مهنيا واجتماعيا.

1- المادة 91 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

2- الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة الفترة التشريعية الأولى، دورة الخريف 2000، عدد 2، ص. 10.

بعد سلسلة المناقشات تقدم رئيس الحكومة للرد على ملاحظات النواب و تساؤلهم المطروحة خلال مناقشة برنامج الحكومة . و بتبعتها لهذا الرد يتضح لنا أن الحكومة قد أخذت بعين الاعتبار بعض المقترحات وتعديلات التي تقدم بها النواب كمقترح إعادة النظر في تسعيرة الكهرباء، حيث أعلن رئيس الحكومة اتخاذ هذه الأخيرة قرارا بإعادة النظر في تسعيرة الكهرباء بالنسبة لمناطق الجنوب ، سواء فيما يخص الاستهلاك المنزلي أو تغطية حاجات النشاطات الفلاحية و الصناعية في الجنوب. لكن في مقابل ذلك عملت الحكومة على تهميش بعض الاقتراحات بالرغم من أهميتها، كمقترح إعادة دراسة الأجرور دراسة واقعية لإعادة الاعتبار للأستاذ-و باقي موظفي القطاع العام-،و أيضا مقترح فتح قنوات إعلامية خاصة. و رغم تجاهل الحكومة للكثير من المقترحات المقدمة من طرف النواب، إلا أن برنامجها حضي بدعهم و موافقتهم حيث بلغ عدد المصوتين عليه بنعم 315 نائبا، أما المصوتون بلا 22 نائبا و الممتنعون 33 نائبا.(1)

ب- بيان السياسة العامة:

تقوم الحكومة سنويا بعرض بيان عن سياستها العامة ، و هو إجراء ضروري يمكنها من أداء و تنفيذ برنامجها الذي سبق و أن وافق عليه المجلس الشعبي الوطني. فالحكومة من خلال البيان توضح و تبين ما تم إنجازه خلال السنة الماضية و ما سيتم إنجازه في السنة أو السنوات المقبلة مع التطرق إلى مجموع العراقيل التي تصادف تنفيذ البرنامج ، الأهداف، و الآفاق المستقبلية المترتبة عن التنفيذ الفعلي و الميداني للبرنامج . مناقشة البيان تساعد على الاطلاع على محتواه، وتمكين النواب من إبلاغ مواقفهم عن السياسة العامة للحكومة المطبقة ، مما يجسد رقابة فعلية على نشاطها و بالتالي تقييم مدى التزامها بتنفيذ السياسة العامة و تحقيق الأهداف المرجوة منها . و قد تخدم المناقشة بإصدار لائحة أو ملتمس رقابة. ليس للائحة أي أثر قانوني لأنها مجرد وثيقة تعبر عن آراء و توجهات النواب اتجاه السياسة العامة للحكومة، إما بتأييدها أو التحفظ عليها أو لفت انتباه الحكومة لوجود خلل في سياساتها أو طرق تنفيذها و ما قد يترتب عنه من انحراف في مقاصدها و أهدافها . و على العكس من ذلك فإن ملتمس الرقابة يعد لائحة فاعلة أو لائحة لوم لأنه ينصب على مسؤولية الحكومة خاصة و أن التصويت عليه يؤدي إلى استقالة الحكومة وفي أول بيان للسياسة العامة يعرض أمام النواب خلال الفترة التشريعية الخامسة (2002-2007) في ماي 2005 تدخل رئيس الحكومة مركزا على الإنجازات المحققة بالأرقام ، مؤكدا على تحسن الوضع الأمني و تزايد المساندة لمسعى المصالحة الوطنية و حل أزمة منطقة القبائل . مذكرا بما تم إنجازه في مجال الإصلاحات معتبرا المؤشرات الاقتصادية الكلية مشجعة و آثارها إيجابية على ظروف معيشة المواطنين إلى جانب مساهمتها في تحقيق الاستقرار الاجتماعي . كما عرض رئيس الحكومة النتائج المحققة في مجال مكافحة الآفات الاجتماعية والإجرام، مرفقا إياه بالمعطيات الرقمية التي أفاد بها الديوان الوطني للإحصائيات. هذا وقد فصل رئيس الحكومة الأهداف والمراحل التي يتجه لها العمل الحكومي مستقبلا، خاصة البرنامج التكميلي الضخم لدعم النمو في الفترة الممتدة من سنة 2005 إلى سنة 2009، والذي رصد له مبلغ 4200 مليار دج أي 55 مليار دولار. كما عرض الرئيس المنهجية التي ستسلكها حكومته في تنفيذ هذا البرنامج. أما النواب فقد أعلنوا دعمهم للمصالحة الوطنية و العفو الشامل و ثمنوا الجهود المبذولة لإيجاد حل لأزمة منطقة القبائل خدمة للسلم الوطني، كما اتفقوا على التراجع الكبير للإرهاب و تحسن الوضع الأمني، مع الإشادة بإعلان رئيس الجمهورية عن المخطط الحماسي للتكفل بالجانبين الاجتماعي والاقتصادي في الوقت الذي طالبوا فيه بتحسين القدرة الشرائية و محاربة الآفات الاجتماعية ، والتكفل أفضل بالحاجات اليومية للمواطنين، و بسط هيبة دولة الحق والقانون لمكافحة الفساد و الرشوة و المحسوبية و الجهوية و محاربة الاقتصاد الموازي و الطفيلي... مع إلحاحهم

على ضرورة التعجيل بإصلاح القطاع المصرفي معلنين تأييدهم للحكومة و منحها ثقتهم. و في رد رئيس الحكومة على انشغالات النواب تطرق إلى القضايا الاقتصادية، والبرنامج الحماسي (2009-2005)، والتحديات والرهانات المستقبلية، وكذا القضايا الاجتماعية ومشاكل التنمية المحلية.(1)

2/ آليات الرقابة التي لا تنجر عنها المسؤولية السياسية للحكومة:

تعتبر آلية السؤال، و الاستجواب، و لجان التحقيق من آليات الرقابة التي يمتلكها البرلمان بغرفتيه، و التي لا تؤدي إلى إقرار المسؤولية السياسية للحكومة. فبالنسبة لـ:

أ- آلية السؤال:

تعتبر الأسئلة وسيلة إعلامية و رقابية للنواب حول تصرفات الحكومة، و تعرف على أنها: "تقضي عضو من أعضاء البرلمان من وزير معين أو من رئيس الحكومة عن حقيقة أمر معين يخص نشاط الوزارة المعنية أو الحكومة ككل"(2). و السؤال حق شخصي لكل أعضاء و نواب البرلمان، يتم استعماله لتحقيق غرضين و هما:
- غرض سياسي : عندما يتم طرح الأسئلة من طرف الموالين للحكومة بهدف إفساح المجال أمامها لعرض منجزاتها و أسلوب إدارتها لشؤون المجتمع.

- غرض رقابي: عندما يتم طرح الأسئلة من طرف المعارضة لتسليط الضوء على برنامج الحكومة و إبراز نقاط الضعف في سياستها العامة.

و قد اعتمد المشرع الجزائري نوعين من الأسئلة الكتابية و الشفوية ، و منح أعضاء البرلمان حق توجيهها لأي عضو من أعضاء الحكومة(المادة 134 من الدستور)، إلى جانب منحهم إمكانية إتباعها بمناقشة في حالة عدم اقتناعهم برد الحكومة. و قد يستعمل السؤال من طرف أعضاء البرلمان في بعض الحالات، كوسيلة لطرح بعض المشاكل العامة و لفت انتباه السلطات العمومية إليها لإيجاد حلول لها . حيث وجه نواب حركة النهضة سؤالا إلى وزير الشؤون الدينية يتعلق بظاهرة التنصير و التبشير و دعوات حذف المادة 02 من الدستور(3) المتصاعدة في الآونة الأخيرة، بهدف لفت انتباهه للمسألة و حجم خطورتها و ضرورة التعجيل بوضع حل لها.

ب- آلية الاستجواب:

هناك من يعتبر الاستجواب آلية دستورية تتيح لنواب و أعضاء البرلمان فرصة مطالبة الحكومة بتقديم توضيحات، و استفسارات حول قضية من قضايا الساعة، فهو قيد على الحكومة لأنه يجبرها على المتابعة و الاطلاع الدائم على قضايا الساعة ذات الصلة بالمصلحة العامة للدولة. وهناك من يعتبره آلية رقابية يحق لعضو البرلمان بمقتضاها مطالبة عضو الحكومة ببيانات عن السياسة العامة للدولة بهدف المناقشة و الانتقاد إلى جانب المساءلة. لكل نائب أو عضو حق المشاركة في الاستجواب و الاستمرار في مناقشته حتى ولو تراجع صاحب الاستجواب عنه، لأن الاستجواب بمجرد طرحه يصبح ملكا و حقا لكل نواب البرلمان وليس ملكا للنائب صاحب الاستجواب لوحده كما هو الحال بالنسبة للسؤال الذي ينحصر موضوعه بين السائل و الوزير صاحب العلاقة(4). و قد يؤدي الاستجواب إلى تشكيل لجان تحقيق في حالة عدم الاقتناع برد الحكومة.

1- موقع وزارة العلاقات مع البرلمان على الأنترنت، الموقع السابق.

2- إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني (القاهرة: معالم الكتب، 1983)، ص. 32.

3- يس-ج، "غلام الله مطلوب في البرلمان حول قضية التنصير"، الخبر اليومي، العدد 5226، 2008/01/24، ص. 3.

4- عثمان خليل عثمان، النظام الدستوري المصري (القاهرة: دار الفكر العربي، د.ت.ن)، ص. 293.

ج- لجان التحقيق:

يحق لغرفتي البرلمان إنشاء لجان تحقيق في أي وقت أو قضية ذات مصلحة عامة، والتي تعمل على جمع المعلومات و إعداد التقارير التي تكشف حقيقة القضية أو الوضعية المعروضة عليها، حيث تسلم التقارير إلى الغرفة المنشئة للجنة و رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة. تكمن أهمية اللجان في توضيح رؤية أعضاء البرلمان حول القضية المطروحة و إبراز مواقع الضعف أو القوة في برنامج و سياسات الحكومة أو الأخطاء المرتكبة أثناء التنفيذ ، إلى جانب تقديم بعض الاقتراحات و التوصيات الضرورية لتجاوز ذلك الضعف أو الخطأ في السياسة أو في كيفية تنفيذها. و بالتالي و بناء على ذلك يصبح للجنة دور رقابي و تقويي للسياسات العامة . و قد تستخدم اللجان في بعض الحالات من طرف النواب، بهدف الضغط على الحكومة و استرجاع زمام المبادرة في بعض القطاعات بخصوص بعض السياسات. فمثلا أراد نواب المجلس الشعبي الوطني خلال دورة الخريف الأخيرة إنشاء لجنة تحقيق برلمانية بشأن الأخطاء المسجلة في الكتب المدرسية الناتجة عن الإصلاحات التربوية، و كان الهدف من وراء ذلك تقويم الأوضاع بالقطاع، و أيضا السعي إلى الضغط من خلال لجنة التحقيق لاسترجاع زمام المبادرة بخصوص برنامج الإصلاحات الذي همس فيه البرلمان منذ البداية.(1)

ثالثا : الاختصاص المالي.

أقر المشرع الدستوري للبرلمان الجزائري صلاحية التشريع في المجال المالي ، بشرط أن يتم التشريع في القوانين المالية عن طريق القوانين العضوية التي تخضع لإجراءات خاصة. بحيث يكون التصويت بالأغلبية المطلقة للنواب و أغلبية 3/4 أعضاء مجلس الأمة، بالإضافة إلى خضوعها للرقابة الإلزامية و المسبقة للمجلس الدستوري . كما يتجسد الاختصاص المالي للبرلمان من خلال امتلاكه لصلاحيات مناقشة و إقرار الموازنة العامة.

الفرع الرابع : دور اللجان البرلمانية في العملية السياسية.

اللجان البرلمانية جهاز من أجهزة غرفتي البرلمان، والتي يمكن تقسيمها إلى صنفين وهما لجان التحقيق و اللجان التشريعية:

أولا : لجان التحقيق : يتم إنشاء مثل هذه اللجان لغرض مراقبة نشاط الحكومة و متابعة مدى التزامها بالسياسة العامة الذي سبق للبرلمان الموافقة عليها- كما تم توضيحه أعلاه-

ثانيا: اللجان التشريعية: هذه اللجان تشكل القلب النابض للبرلمان و محور العملية التشريعية فيه، نظرا لما تمارسه من مهام فنية خالصة و المتمثلة في دراسة النصوص القانونية (اقتراحات/مشاريع/أوامر رئاسية) . إذ لا تتم مناقشتها و المداولة بشأنها و التصويت و المصادقة عليها في الجلسة المختصة لذلك ما لم تقم هذه اللجان المختصة بتحليلها و إدراج التعديلات عليها ما إذا تطلب الأمر ذلك، أو تقديم توصيات حولها، في شكل تقارير تمهيدية أو تكميلية حسب الحالة. تشكيل اللجان التشريعية قائم على مبدأ التخصص و تقسيم العمل و يخضع لمقاييس و ضوابط قانونية و تنظيمية و سياسية يحددها النظام الداخلي لكل غرفة برلمانية. حيث تتشكل كل لجنة من عدد معين انطلاقا من اتفاق المجموعات البرلمانية للعائلات السياسية الممثلة في المجلس أو انطلاقا من التمثيل النسبي لكل مجموعة في حالة عدم الاتفاق. و اللجان التشريعية نوعين و هما:

1- اللجان الدائمة:

تختلف غرفتي البرلمان من حيث عدد اللجان الدائمة و طبيعتها و عدد أعضائها ، ففي الوقت الذي يضم فيه المجلس الشعبي

1- سليمان-ح، "النواب يطالبون بلجنة تحقيق برلمانية حول الإصلاحات التربوية"، الخبر اليومي، العدد 5225، 2008/01/23، ص.7.

الوطني 12 لجنة فإن مجلس الأمة يضم 09 لجان فقط. فكل لجنة من اللجان الدائمة تشرع بدراسة النص المحال عليها بتجميع المعلومات المتعلقة به من مصادر مختلفة و متميزة كاستماع إلى الحكومة أو أحد أعضائها أو الخبراء و الاختصاصيين في المجال و المجموعات البرلمانية أو لجنة أخرى ، و كل شخص أو جهة ترى اللجنة أهمية رأيها و وجهة نظرها في الموضوع محل الدراسة، بالشكل الذي من شأنه أن يثري النص أو يقوض منه . و بفعل كل ذلك تتمكن اللجنة من تبني النص أو تعديله أو رفضه أو التحفظ على ما جاء فيه، لامتلاكها عوامل و عناصر التمكّن و القدرة على معالجة النص (1). و عليه فإن تأثير و نوع العمل الذي يتم في إطار اللجنة متوقف على عدد أعضائها، و درجة تخصصهم إلى جانب طبيعة المعونة الفنية المقدمة لها و التي تعمل على تدعيم كفاءة أعضائها، و طرق بحثها الحقوقية و المادية التي يتم وضعها تحت تصرفها كحقوق الحصول على المستندات و الوثائق الضرورية(2).

لقد اضطلعت اللجان الدائمة لغرفتي البرلمان بدراسة العديد من النصوص القانونية المحالة عليها ، و بناء على هذه الدراسة فإنها تعمل على و ضع تقارير تشريعية تمهيدية و تكميلية. تتباين اللجان من حيث عدد النصوص المحالة عليها ، و لتوضيح ذلك سوف نستعرض عدد النصوص القانونية المحالة على اللجان الدائمة للمجلس الشعبي الوطني خلال الفترة التشريعية الخامسة في الجدول التالي:

اللجنة الدائمة	النصوص القانونية المحالة عليها
لجنة الشؤون القانونية و الإدارية و الحريات	03 مشاريع، اقتراحا واحدا، 08 أوامر رئاسية.
لجنة الشؤون الخارجية و التعاون الدولي و الجالية	مشروعين.
لجنة الشؤون الاقتصادية و التنمية الصناعية و التجارية	17 مشروعا، 05 أوامر رئاسية.
لجنة التربية و التعليم العالي و البحث العلمي و الشؤون الدينية	03 مشاريع، 03 أوامر رئاسية.
لجنة الفلاحة و الصيد البحري و حماية البيئة	06 مشاريع.
لجنة الثقافة و الاتصال و السياحة	04 مشاريع، أمر رئاسي واحد.
لجنة الإسكان و التجهيز و الري و التهئة العمرانية	06 مشاريع.
لجنة النقل و المواصلات و الاتصالات السلكية و اللاسلكية	مشروعين، أمر رئاسي واحد.
لجنة الشباب و الرياضة و النشاط الجمعي	مشروع واحد.
لجنة الدفاع الوطني	03 مشاريع، أمر رئاسي واحد.
لجنة المالية و الميزانية	12 مشروعا، 07 أوامر رئاسية.
لجنة الصحة و الشؤون الاجتماعية و العمل و التكوين المهني	06 مشاريع، أمر رئاسي واحد.

من خلال البيانات المدونة في الجدول أعلاه، نجد أن لجنة الشؤون الاقتصادية و التنمية نالت حصة الأسد من حيث عدد النصوص المعروضة عليها للدراسة مقارنة باللجان الأخرى. حيث بلغ عدد هذه النصوص 22 نصا(17 مشروع/05 أوامر) و هو أمر طبيعي إذا ما نظرنا لسياسة الإصلاحات التي عمل الرئيس على تبنيها في المجال الاقتصادي و المالي مند 1999، إلى جانب السعي إلى عقد شراكة مع السوق الأوروبية و الانضمام إلى المنظمة العالمية للتجارة.

لتوضيح حجم المهام الملقاة على اللجان الدائمة و دورها في العملية التشريعية ، نستشهد بنشاط لجنة الشؤون القانونية و الإدارية في إطار دراستها لقانون الإجراءات المدنية و الإدارية المتضمن 1063 مادة . حيث سطرت اللجنة 25 اجتماعا بدءا

1- مصطفى درويش، "دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية"، الفكر البرلماني، عدد خاص، (ديسمبر 2003)، ص. 35.

2- غني هرميه، و آخرون، معجم علم السياسة و المؤسسات السياسية، ترجمة: هشام البوع (بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات، 2005)، ص. 319.

من 2007/10/30 للشروع في الدراسة التمهيدية لأحكام النص ، و ذلك بالاستعانة بالخبراء القانونيين و مساعدي العدالة و القضاة. انصبت انشغالات أعضاء اللجنة بعد نهاية عرض ممثل الحكومة على المطالبة بالفصل بين الإجراءات المدنية و الإدارية قضائيا و الاستئناف لدى مجلس الدولة إلى جانب المطالبة بتنصيب المحاكم الإدارية. و في 2007/11/04 عقدت اللجنة اجتماعا لمواصلة دراسة المشروع خصص للاستماع إلى مساعدي العدالة و ممثلي القضاة ، حيث استمعت إلى كل من رئيس النقابة الوطنية للقضاة، رئيس الاتحاد الوطني للمحامين الجزائريين، رئيس الغرفة الوطنية للموثقين، و رئيس الغرفة الوطنية لمحافظي البيع بالمرزاد العلني و سمح هذا الاجتماع بتبادل الآراء بخصوص الاقتراحات المقدمة و التي من شأنها إثراء مشروع القانون . لتقر بعدها اللجنة استئناف سلسلة من اللقاءات و الاجتماعات -23 اجتماعا- بدءا من الخامس من نفس الشهر، لتتوج بإعداد التقرير التمهيدي عن المشروع(1). تم إدراج 81 اقتراحا لتعديل المشروع، ورفضت كلها ما عدا تلك التي اقترحتها اللجنة أو تلك المقدمة من قبل النواب و عملت اللجنة على تبنيها(2).

2- اللجان غير الدائمة (اللجان المتساوية الأعضاء):

لتفعيل علاقات التعاون بين غرفتي البرلمان أكد الدستور في مادته 04/120 على تشكيل لجان متساوية الأعضاء في حالة حدوث خلاف بينهما من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، و لا يتم تشكيل هذا النوع من اللجان إلا بطلب من الحكومة خلال العشرة أيام الموالية لتاريخ تبليغ الطلب لرئيس كل غرفة. و عليه فإن هذه اللجان تختص في إطار الصلاحيات المخولة لها بدراسة الأحكام محل الخلاف التي أحييت عليها، بتتبع نفس الإجراءات العادية المتبعة من طرف اللجان الدائمة. و في إطار ذلك يحق للجنة استدعاء أي شخص للأخذ برأيه، و الاستماع إليه بهدف تتمين الدراسة و التوصل إلى اقتراحات فعالة في شكل تقارير حول النصوص أو الأحكام محل الخلاف يتم إرسالها إلى الحكومة التي تتولى بدورها إرسالها إلى غرفتي البرلمان للمصادقة عليها. بمراجعة حصيلة نشاط هذه اللجان نجد أنها عملت على دراسة العديد من القوانين، من ضمنها قانون عضو البرلمان، القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي، القانون المعدل و المتمم للقانون رقم 83-14 المتعلق بالتزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي.....

المطلب الثالث : السلطة القضائية.

إن مكانة السلطة القضائية و مدى تمتعها بالاستقلالية المترتبة عن عدم تدخل كل من السلطتين التشريعية و التنفيذية في سير أعمالها و إصدار أحكامها، يعد من أقوى المؤشرات الدالة على دولة القانون. و في حال تعدد الفواعل الرسمية المتدخلة و المساهمة في عملية رسم و صنع السياسة العامة فإن الأمر لا يقتصر على السلطتين التشريعية و التنفيذية، بل يتعداه إلى سلطة أخرى ألا و هي السلطة القضائية. هذه الأخيرة تتدخل في العملية السياسية انطلاقا من الاختصاصات و الصلاحيات الممنوحة لها دستوريا، حتى و إن كان هذا الدور أو التدخل لا يرقى إلى ما هو عليه الحال بالنسبة للسلطة القضائية الأمريكية و مساهمتها الكبرى و الفعالة في رسم السياسة العامة.

يتميز النظام القضائي الجزائري بالدرجة المزدوجة للجهات القضائية (المحاكم/المجالس)، حيث تنصدر المحكمة العليا قمة الهرم و تم إنشاؤها منذ 1963، و هي أعلى مؤسسة قضائية تتولى تقييم أعمال المجالس و المحاكم و تضمن توحيد الاجتهاد القضائي

1- موقع المجلس الشعبي الوطني على الأترنت: <www.apn-dz.org>

2- زهية ش، "النواب يصادقون بالأغلبية على مشروع قانون الإجراءات المدنية"، الموقع الشخصي للباحث، تم تفحص الموقع يوم: 2008/02/17.

للنظام القضائي على كامل التراب الوطني إلى جانب السهر على احترام القانون. و تشكل المحكمة حاليا من ثمان غرف، و تتمتع بالاستقلالية المالية و التسيير. كما تختص في الفصل في الطعون بالنقض المرفوعة ضد القرارات و الأحكام النهائية الصادرة عن المجالس و المحاكم باستثناء الجهات القضائية التابعة للنظام الإداري. و منذ 1996 أصبحت الميزة الأساسية للنظام القضائي الجزائري هو الثنائية أو ازدواجية الجهات القضائية، فيلج جانب القضاء العادي تم تبني ما يعرف بالقضاء الإداري، و بناء على ذلك أصبح كل شخص يعتبر نفسه متضررا من تصرفات الإدارة أو أي مؤسسة عمومية ذات طابع إداري الحق في اللجوء إلى محاكم النظام الإداري للحصول على التعويض(1).

عند تفحصنا لمبدأ استقلالية القضاء و ما لهذا الأخير كسلطة من اختصاصات و صلاحيات ، يتضح لنا الغياب الكلي لأي حق له في اتخاذ مبادرات تتضمن طرح خيارات تجسد النواة أو جوهر سياسات عامة ما ، دون أن ينفي ذلك و انطلاقا من اختصاصاتها دورها غير المباشر في العملية السياسية ، و الذي يمكن الاستدلال عليه على النحو التالي:

1/ منح السلطة القضائية أو إحدى هياكلها حق النظر و دراسة مسودات التشريعات أو القوانين و تقديم رأيها حولها، مع إمكانية اقتراح إدراج بعض التعديلات على هذه القوانين عندما يتطلب الأمر ذلك سواء من ناحية الشكل أو المضمون، و الهدف من ذلك هو التأكد من مدى شرعية و دستورية التشريعات . و بالرغم من عدم إلزامية الأخذ بالرأي، و الاقتراحات المقدمة، إلا أن ذلك يسمح للهيئة القضائية بالتدخل في عملية صنع السياسة العامة من خلال التأثير فيها، و تدخل السلطة القضائية الجزائرية في هذه العملية انطلاقا من هذه الزاوية يجسده الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة كهيئة قضائية.

2/ يعتبر الدستور القانون الأسمى و الأساسي للدولة ، و عليه فأى قانون مخالف له يعد لاغيا، و السلطة القضائية في الجزائر ممثلة في المجلس الدستوري هي الهيئة المكلفة باتخاذ القرار فيما يتعلق بدستورية القوانين بفعل اكتسابها حق مراجعتها و التأكد و التحقق من تماشيها و تطابقها مع المبادئ الدستورية، و هذا الأمر يحول السلطة القضائية إلى رقيب على السياسات العامة للبلاد و بالتالي التأثير فيها.

3/ من الصلاحيات التي تسمح للسلطة القضائية التدخل في العملية السياسية صلاحية النظر و الفصل في المنازعات القائمة بين الأفراد أو المجموعات و بين أجهزة الدولة المختلفة، مما يتيح لها فرصة تفسير الدستور و القوانين المعمول بها بناء على تصورهما لنية المشرع و ما قد يترتب عن القرار المتخذ في القضية محل النزاع. و لإبراز حجم تدخل السلطة القضائية في الجزائر في عملية صنع السياسة العامة و آليات ذلك سيتم التطرق إلى اختصاصات و مهام هيئتين قضائيتين ألا و هما المجلس الدستوري و مجلس الدولة.

الفرع الأول : المجلس الدستوري.

يتكون المجلس -الذي يعتبر من أهم إنجازات الجمهورية الفرنسية الخامسة بموجب دستور 1958- من تسعة أعضاء يمثلون السلطات الثلاث في الدولة ، كما يتولى المجلس الرقابة على دستورية القوانين لغرض حماية الدستور من أي خرق محتمل من قبل السلطتين التشريعية و التنفيذية . و لو أن المقصود هنا هو السلطة التشريعية، لأنه فيما يخص السلطة التنفيذية يمكن إخضاع قراراتها المشكوك في دستورتها لرقابة السلطة القضائية عن طريق مجلس الدولة(2).

تم إقرار الرقابة على دستورية القوانين في دستور 1963 حيث نصت المادة 64 منه على: "يفصل المجلس الدستوري في دستورية القوانين و الأوامر التشريعية بطلب من رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الوطني". إلا أن هذا المجلس لم يتم إنشاؤه

1- موقع وزارة العدل على الأنترنت. تم تفحص الموقع يوم: 2088/02/15. <http://arabic.mjjustice.dz/?p=jurisdiction >

2- مسعود شهبوب، "الرقابة على دستورية القوانين -النموذج الجزائري-"، الفكر البرلماني، العدد 09، (جويلية 2005)، ص. 18.

نظرا لتجميد العمل بالدستور*. أما دستور 1976 لم يتحدث عن هذا النوع من الرقابة و اكتفى بالحديث عن الرقابة السياسية في حين أن دستور 1989 عاد من جديد للحديث عن هذه الرقابة، و لم يختلف الأمر في دستور 1996 حيث نصت المادة 01/163 منه على: "يؤسس مجلس دستوري يكلف بالسهر على احترام الدستور."

إلى جانب الرقابة على دستورية القوانين فإن للمجلس اختصاصات أخرى و هي:

-الاحتصاص الاستشاري في الحالات الخاصة: الحصار، الطوارئ، الحالة الاستثنائية، شغور رئاسة الجمهورية.

-مراقبة تطابق القانون الداخلي لغرفتي البرلمان مع الدستور.

-مراقبة دستورية الاستشارات السياسية الوطنية(الانتخابات التشريعية و الرئاسية و الاستفتاءات)

إن رقابة المجلس الدستوري على دستورية القوانين تجسد سلطة البث في القوانين، و بذلك فالمجلس يمارس هذه السلطة إلى

جانب البرلمان الذي منحت له من خلال تصويت المجلس الشعبي الوطني و مصادقة مجلس الأمة.

أولا : أشكال الرقابة الدستورية.

تأخذ رقابة المجلس الدستوري على دستورية القوانين شكلين أساسيين هما الرقابة الإلزامية و الرقابة الاختيارية، و هما كالتالي:

1-الرقابة الإلزامية.

يتعلق هذا النوع من الرقابة بالقوانين العضوية، و يمارس المجلس الدستوري هذه الرقابة عن طريق الإخطار التلقائي من قبل رئيس الجمهورية. بمجرد مصادقة البرلمان على هذه القوانين . في هذا الإطار لا يتولى الرئيس إصدار القانون إلا بعد إعلان المجلس الدستوري لرأيه، و لا تقتصر الرقابة الإلزامية على القوانين العضوية بل تمتد لتشمل النظام الداخلي لغرفتي البرلمان لغرض منع البرلمان من تجاوز أحكام الدستور(المادة 03/165 من الدستور).

2-الرقابة الاختيارية:

حسب المادة 01/165 من الدستور فإن هذا النوع من الرقابة يتعلق بالمعاهدات و القوانين العادية و التنظيمات، إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ أو بقرار في الحالة العكسية . سمي هذا النوع من الرقابة بالاختيارية لأنها تمارس بناء على تقدير الجهة المكلفة بالإخطار مدى عدم دستورية هذه القوانين و المعاهدات. انطلاقا مما سبق ذكره نصل إلى أن المجلس الدستوري يباشر مهامه بناء على الإخطار.

ثانيا : الإخطار.

تعود سلطة إخطار المجلس الدستوري للنظر في دستورية القوانين إلى ثلاث شخصيات وهي: رئيس الجمهورية، و رئيس المجلس الشعبي الوطني، و رئيس مجلس الأمة(المادة 166 من الدستور). مع العلم أن رئيس الجمهورية ينفرد بالإخطار القبلي في حالة القوانين العضوية، أما بعد إصدارها فإن المجال يفتح للرؤساء الثلاث و لهم الاختيار إما بالإخطار أو الامتناع. الإخطار إجراء ضروري لا غنى عنه حتى يتمكن المجلس الدستوري من ممارسة مهامه الرقابية و يمكنه أن ينصب على النص بكامله، أو على جزء منه، أو حكم، أو مجموعة من الأحكام، أو مادة أو مواد ، أو حتى لفظ من النص التشريعي بحسب تقدير الجهة المقدمة للإخطار حول عيب عدم الدستورية (1). و يتم الإخطار بتوجيه رسالة إلى رئيس المجلس الدستوري يحدد فيها المخاطر موضوع الإخطار بدقة ، و بعد تسجيلها يسلم وصل استلام للجهة المخطرة متضمنا تاريخ الاستلام الذي يستخدم

*تم تجميد الدستور باستخدام الرئيس بن بلة للمادة 59 من الدستور و التي تخوله السلطات الاستثنائية و ذلك على إثر التمرد العسكري الذي قاده كل من آيت أحمد و محمد ولحاج. و بذلك انتهت فترة الحكم العادية في ظل دستور لم يعض على إصداره سوى 23 يوما. سعيد بو الشعر، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص.57.

1-باديس سعودي، "حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري(دراسة مقارنة)"، المرجع السابق، ص.131.

لحساب المدة القانونية لإصدار الرأي أو القرار و المقدرة بعشرين يوما في حالة عدم سحب النص أو بقاءه ساري المفعول.(1)
ثالثا : سير الإجراءات و صدور الرأي أو القرار.

يقوم رئيس المجلس الدستوري عند إخطاره من طرف الجهات المعنية بتعين مقرر من بين أعضاء المجلس، يتولى المقرر إجراء تحقيق حول الملف و تحضير مشروع الرأي أو القرار مستعينا بالخبراء و الاستشاريين ، و اعتمادا على ذلك يعد مشروعا للرأي أو القرار الذي تسلم منه لأعضاء المجلس ل يتم بعدها مناقشته في جلسة مغلقة. يتخذ القرار في المجلس بأغلبية أعضائه مع العلم أن اجتماعاته لا تكون صحيحة إلا بحضور خمسة من أعضائه على الأقل(2).
 يخطر المجلس بالنص بعد المصادقة عليه و قبل إصداره يتم الفصل في الأمر خلال عشرين يوما من تاريخ الإخطار، فيكون بذلك للإخطار أثر موقف لكون النص المعني لا يصدر إلا بعد إعلان رأي المجلس. أما إذا كان القانون قد صدر فإن المجلس يصدر بشأنه قرارا. في حالة المعاهدات و الاتفاقيات الدولية لا يتم التصديق عليها إذا ما رأى المجلس عدم دستوريته(3).
 فإذا ما ارتأى المجلس الدستوري أن نصا تشريعا أو لائحة تنظيمية غير دستورية فقد النص أثره ابتداء من يوم قرار المجلس. و في إطار ممارسة المجلس للرقابة الدستورية و الانتخابية في الفترة الممتدة من 1989 إلى 2004 فقد اصدر المجلس 21 رأيا و 06 قرارات.(4)

رابعا : النتائج المترتبة عن إصدار المجلس الدستوري لرأيه أو قراره.

هناك أربع احتمالات تجسد النتائج المترتبة عن قرار أو رأي المجلس الدستوري حول النص محل الإخطار و هي:
1/ تأكيد المجلس مطابقة القانون ، أو المادة ، أو الحكم محل الإخطار مع أحكام الدستور، لينتهي بذلك انقطاع أجل الإصدار بإصدار المجلس لقرار أو رأي يتم نشره في الجريدة الرسمية، و هذا ما يسمح لرئيس الجمهورية بممارسة حقه في الإصدار إذا لم يكن معترضا على القانون أو لم يطالب بإجراء مداولة ثانية (المادة 127 من الدستور).
2/ تأكيد المجلس عدم دستورية القانون بمنع إصداره ، و يفقد القانون أثره ابتداء من يوم قرار المجلس في حالة تطبيقه و دخوله حيز التنفيذ، و لا يمكن إصدار قانون مماثل إلا بإعادة الإجراء التشريعي أي بتقديم مبادرة جديدة (مشروع أو اقتراح) و إيداعها لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني.
3/ هذا الاحتمال منصوص عليه في المادة 2 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، أين يعلن المجلس عدم تطابق القانون مع الدستور وأن الأحكام المعلنة غير دستورية و أنها غير قابلة للفصل من مجموع القانون. في هذه الحالة لا يمكن للرئيس إصدار القانون و لا يمكن إحياء القانون إلا بإعادة الإجراء التشريعي مجددا.
4/ هذا الاحتمال منصوص عليه في المادة 3 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري ، أين يبلغ المجلس عدم دستورية القانون بصفة جزئية دون أن يوضح أن الأحكام التي يشوبها عدم الدستورية غير قابلة للفصل من مجموع القانون، في هذه الحالة إما يصدر رئيس الجمهورية القانون باستثناء الحكم غير المطابق ، أو يطلب من المجلس الشعبي الوطني إجراء مداولة ثانية لنص القانون و هنا لا بد من عرض الحكم المعدل على المجلس الدستوري للتأكد من دستوريته(5).
 امتلاك المجلس الدستوري لسلطة النظر في دستورية القوانين و إبدائه لرأيه أو موقفه منها ، إلى جانب كون قراراته غير قابلة للطعن يفتح له المجال واسعا للمشاركة في العمل التشريعي و منه في إعداد القوانين كلما تم إخطاره للفصل في مدى دستوريته

1- سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص. 418.

2- المرجع نفسه، ص. 419.

3- مسعود شيهوب، "الرقابة على دستورية القوانين - النموذج الجزائري"، المرجع السابق، ص. 28-29.

4- محمد مجاوي، "المجلس الدستوري-صلاحيات... إنجازات... وآفاق..."، الفكر البرلماني، العدد 05، (أفريل 2004)، ص. 40.

5- باديس سعودي، "حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)"، المرجع السابق، ص. 132.

موقف المجلس يتراوح بين ثلاث حالات إما القبول، أو الإلغاء، أو التحفظ. في الحالة الأولى يتم إصدار النص من طرف رئيس الجمهورية إذا لم يكن معترضاً عليه، أما في الحالتين الأخيرتين فإن الأمر يختلف و ذلك على النحو التالي:

1/ الإلغاء:

بمجرد إصدار المجلس الدستوري لرأي أو قرار يفضي بعدم دستورية القانون فإن هذا الأخير يفقد كل أثر له، و مثال ذلك إبعائه لمقترح قانون التعويضات و التقاعد لعضو البرلمان. إن قدرة المجلس على إبعاء القوانين التي عملت السلطة التشريعية على إعدادها و المصادقة عليها تجعل منه مشرعاً، لأن سلطة الإبعاء تعتبر ممارسة للوظيفة التشريعية و هذا ما أكده الفقيه النمساوي كلسن قائلاً: "إن إبعاء القوانين هو عبارة عن وضع قاعدة تتصف بنفس العمومية لكن بعلامة سالبة أي قاعدة مضادة و هي عملية تشكل بذاتها و وظيفة تشريعية، لنخلص إلى نتيجة مفادها أن الجهاز الذي يملك سلطة إبعاء القوانين يكون بالنتيجة عضواً في السلطة التشريعية." (1) المجلس الدستوري هو المالك لسلطة الرفض النهائي و المطلق للنص القانوني أي أنه المحدد لمصيره رغم تصويت البرلمان عليه، و هذا ما يمنح المجلس الصبغة التشريعية دون أن يعني ذلك أنه المشرع الأصلي لأن دوره لا يتعدى المساهمة في العمل التشريعي.

2/ حالة التحفظ:

في هذه الحالة لا يعمل المجلس على إبعاء النص القانوني، بل يقوم بتعديله كما أو كيفاً بحرية كاملة. إن التحفظ أو التعديل كإلغائه يخول للمجلس ممارسة الوظيفة التشريعية إلا أنه أثقل و أخطر أثراً، و للتحفظ صورتين و هما:

أ- التحفظ البناء:

يتجنب المجلس الدستوري إبعاء النص بإيجاد تفسير له يتطابق مع الدستور، بالرغم من أن هذا التفسير مخالف لإرادة المشرع إلا أنه السبيل الوحيد للإبقاء على النص . في هذه الحالة التعديل يتعلق بالمعنى دون الصياغة ، و عن طريق ذلك يمارس المجلس الدستوري التشريع بطريقة غير مباشرة لقدرته على فرض إرادته و تغليبها على إرادة صاحب الاختصاص ألا و هو البرلمان.

ب- التحفظ المجرد:

يتمثل هذا النوع من التحفظ في تجريد النص المعاب بعدم الدستورية من العنصر المعيب له. فقرار أو رأي المجلس بعدم الدستورية يشمل العنصر المعيب فقط و الذي يتم تجريده، ليتولى بعدها المجلس صياغة النص بشكل يتطابق مع الدستور باستبدال الصياغة الأصلية بصياغة جديدة من إعداده و هو ما ينتج نصاً من صياغته لا من صاحب الاختصاص (2). إذا كان الهدف الظاهر من لجوء المجلس إلى التحفظ على النص هو الإبقاء عليه، فإن الهدف الكامن و الفعلي من ذلك هو ممارسة الوظيفة التشريعية بطريقة غير مباشرة و بفاعلية أكبر.

إن جعل مصير القاعدة القانونية بيد المجلس الدستوري في إطار الرقابة على مدى دستورتها، جعل من المجلس مشارك و ممارس للوظيفة التشريعية، شأنه في ذلك شأن غرفتي البرلمان إلى الحد الذي جعل البعض ينظر إليه على أنه آلية مؤسساتية في إعداد القانون أو غرفة برلمانية ثالثة لا سيما عند ممارسته للرقابة الإلزامية. و قد أكدت الممارسة الواقعية صحة هذا الرأي نظراً لقدرة المجلس على تفسير و إعادة صياغة القوانين و العمل على تعديلها عوض إبعائها ، و بفضل ذلك يتمكن من تغيير مضمون و شكل القوانين.

الفرع الثاني : مجلس الدولة.

1- عمر ثامري، "سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري"، المرجع السابق، ص. 63.

2- المرجع نفسه، ص. 63-65.

يعتبر مجلس الدولة الهيئة الوطنية العليا في النظام القضائي الإداري في الوقت الذي تعد فيه المحكمة العليا الهيئة العليا في القضاء العادي. و إلى جانب الدور الرئيسي للمجلس كمحكمة إدارية عليا، فإنه يعد مستشارا للسلطة الإدارية المركزية- السلطة التنفيذية- في ظل تمتعه بالاستقلالية خاصة عند ممارسته لاختصاصه القضائي. إن مجلس الدولة كهيئة قضائية يدرج ضمن الفواعل الرسمية التي لها تأثيراتها و مساهمتها غير المباشرة في العملية السياسية ، بفعل ما أسند له من اختصاصات و صلاحيات من طرف المشرع الدستوري و المنصوص عليها في القانون العضوي المؤرخ في 1995/05/30، و التي يمكننا تصنيفها إلى اختصاصات قضائية و أخرى استشارية . و هذا ما سيتم التطرق له في النقاط التالية: (1)

أولا : الاختصاصات القضائية لمجلس الدولة:

يمارس المجلس الاختصاصات القضائية باعتباره جهازا قضائيا، و أثناء ذلك فإنه إما أن يكون :

1/ محكمة أول و آخر درجة (قاضي اختصاص): في هذا الإطار فإن المجلس يفصل ابتداء و نهائيا في المنازعات التي تتور بشأن بعض الأعمال و القرارات و التصرفات ذات الأهمية، و الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية و الهيئات العامة الوطنية. حيث يخول للمجلس صلاحية النظر في الدعاوي الإدارية التالية: دعوى الإلغاء ، دعوى التفسير، دعوى تقدير و فحص المشروعية. **2/ قاضي استئناف:** يفصل المجلس كقاضي استئناف في الطعون المرفوعة أمام المحاكم الإدارية الرامية إلى إبطال القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية غير المركزية في جميع الحالات ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

3/ قاضي نقض: يفصل المجلس في الطعون بالنقض الخاصة بالتفسير و مدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاصاته و نقصد بذلك قرارات الجهات القضائية الإدارية الصادرة نهائيا و كذا الطعون بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة.

ثانيا : الاختصاصات الاستشارية لمجلس الدولة:

يتميز مجال الاستشارة الممنوح للمجلس بالضيقة لاقتصره على مشاريع القوانين التي تبادر بها الحكومة، إلا أن هذا الأمر لا يقلل من دوره في المشاركة و التدخل في وضع القانون و التشريعات المختلفة و منه التدخل في عملية رسم و صنع السياسة العامة للدولة- بطريقة غير مباشرة- و ذلك على خلاف المحكمة العليا لعدم امتلاكها صلاحية التدخل في هذا المجال. و لا بد من الإشارة إلى أن المجلس لا تتم استشارته فيما يخص الأوامر الرئاسية، و اقتراحات القوانين، و المجالات الإدارية لعدم استشارته في مشاريع المراسيم التنفيذية الصادرة عن رئيس الحكومة ، و لتوضيح الدور الاستشاري للمجلس فإننا سنتطرق لإجراءات الاستشارة.

إجراءات الاستشارة:

حسب المرسوم التنفيذي رقم 98-261، بمجرد مصادقة مجلس الحكومة على أي مشروع قانون فإنه يتوجب عليها عن طريق أمينها العام-إلزاما- إرسال المشروع مع كل الوثائق المتعلقة به إلى الأمين العام لمجلس الدولة. ليتم على إثر ذلك تعيين المستشار المقرر من طرف رئيس مجلس الدولة، الذي ما إن يتم تعيينه حتى يشروع في دراسة المشروع من كافة جوانبه الشكلية و الفنية و أيضا من حيث المضمون (مراقبة الشرعية: الدستور، القوانين، المعاهدات الدولية، الأنظمة، المبادئ القانونية العامة...) و على ضوء الدراسة التي يجريها المقرر، فإن هذا الأخير يحرر مشروع رأي بعد سماعه للوزير أو ممثل القطاع الحائز على رتبة مدير إدارة مركزية على الأقل.

1- للمزيد من المعلومات يمكن العودة إلى :

- موقع مجلس الدولة على الأنترنت، تم تفحص الموقع يوم 2008/01/11 <<http://www.conseil-etat-dz.org/Arabe/presa.htm>>
- محمد الصغير بعل، القضاء الإداري- مجلس الدولة- (عناية: دار العلوم، 2004)، صص. 184-188.

يتداول مجلس الدولة إما في إطار الجمعية العامة أو اللجنة الدائمة، اللتان تعتبران التشكيلتين الأساسيتين اللتان يمارس من خلالها المجلس اختصاصاته الاستشارية، فبالنسبة لـ:

*الجمعية العامة:

يتأسسها رئيس المجلس و تضم نائبه، و محافظ الدولة، و رؤساء الغرف، إلى جانب خمسة من مستشاري الدولة . و يمكن للوزير الذي يتعلق مشروع القانون بقطاعه الحضور في جلساتها، أو انتداب من ينوبه أو يمثله من قبل موظف في الوزارة يتمتع برتبة مدير إدارة مركزية. و إبداء الجمعية لرأيها في مشاريع القوانين المعروضة عليها من قبل الحكومة يكون في الحالات العادية ، كما أن مداولاتها لا تكون صحيحة إلا بحضور نصف عدد أعضائها على الأقل.

*اللجنة الدائمة:

تشكل اللجنة الدائمة من رئيس برتبة رئيس غرفة، بالإضافة إلى أربع أعضاء من مستشاري الدولة على الأقل، و يحظر محافظ الدولة أو أحد مساعديه المداولات و يقدم مذكراته، كما يمكن للوزير حضور الجلسات أو انتداب من يمثله لإبداء رأيه. و لا يناط باللجنة الدائمة الاختصاص الاستشاري إلا في الحالات الاستثنائية التي يبينه رئيس الحكومة على استعجالها. سواء كانت التشكيلة المختصة بالاستشارة هي الجمعية العامة أو اللجنة الدائمة، فإنها تعمل على إبداء رأيها بالأغلبية المطلقة للحاضرين، مع ترجيح صوت الرئيس في حالة تساوي الأصوات حول مشروع قانون ما. و يكون ذلك في شكل تقرير نهائي، هذا الأخير تتم إحالته إلى رئيس المجلس الذي يعمل على إرساله إلى الأمين العام للحكومة، و منه إلى الحكومة ليتولى رئيسها تقديمه إلى مجلس الوزراء . يتضمن التقرير اقتراحات ترمي إما إلى إثراء النص، أو تعديله، أو سحبه إذا ما احتوى على نصوص أو أحكام يصح بعدم دستوريتها. ليتضح لنا أن المجلس يهتم أساسا بمراقبة مدى شرعية و مشروعية النصوص القانونية و تماسكها مع اقتراحه التعديلات التي يراها ضرورية لثمين المشروع، كما يسهر على التحرير الجيد لها لإلغاء أي تفسير محتمل. إن دور مجلس الدولة و مساهمته في رسم السياسة العامة يزداد اتساعا كلما عملت الحكومة على الأخذ برأيه ، و اقتراحاته و تعديلاته المطروحة في إطار مشاريع القوانين المعروضة عليه . خاصة و نحن نعلم أن الحكومة ملزمة بطلب الاستشارة دون أن تكون ملزمة بالأخذ أو التقييد كليا أو جزئيا بنتائجها، و ما يزيد من أهمية المجلس في هذا المجال هو عدم قدرة الحكومة على إصدار نص قانوني يختلف عن المشروع الأساسي الذي قامت بعرضه عليه لاستشارته فيه.

المطلب الرابع : الجواز الإداري الجزائري.

إن الجهاز الإداري الجزائري لا يختلف عن غيره من الأجهزة الإدارية في الدول الأخرى، لكونه يجسد آلية و أداة تطبيق السياسة العامة للدولة. الأمر الذي يسمح له باحتكار جانب المخرجات في النظام السياسي و ذلك في إطار الصلاحيات و المسؤوليات الممنوحة له، و الإمكانيات المتاحة له، و البيئة التي ينشط في نطاقها . إلا أن ما يميز الإدارة في الجزائر كونها إدارة فنية موروثه عن المستعمر اعتمدت عليها الدولة بدرجة كبيرة و أساسية في بناء المجتمع و تحقيق التنمية الوطنية ، لاسيما خلال المرحلة الاشتراكية التي شهدت امتدادا و اسعا في نشاطات الدولة في الحياة الاقتصادية و الاجتماعية . فبحصول الجزائر على الاستقلال و تبنيتها للنهج الاشتراكي ، سارعت إلى تسطير استراتيجيات تنموية شاملة و طموحة تمت ترجمتها في شكل سياسة عامة مرتبطة بجوانب عديدة . و لأن الجهاز الإداري الموروث عن المستعمر كان يعاني من الهشاشة و الضعف، نظرا لافتقاده

للموارد التقنية و الكفاءات البشرية ذات الخبرة العالية، فإنه واجه العديد من الصعوبات و العراقيل أثناء تنفيذه لهذه السياسات. و كنتيجة لذلك انخرقت السياسات عن مقاصدها و فشلت في تحقيق أهدافها، و ما زاد من تعزيز هذا الفشل سوء تسيير و إدارة الجهاز الإداري لهذه السياسات في ظل عدم حرص السلطة الحاكمة على إسناد مهمة تنفيذها و متابعتها للجهاز الإداري الأنسب و الأقدر على تحقيق ذلك. و مع مرور الوقت تحول الجهاز الإداري إلى عامل تخلف عوض أن يكون عاملا جوهريا في تحقيق التنمية الشاملة . و قد عرف هذا الأخير تغييرا في حجمه، و نشاطاته، و غاياته بعدما تم التحول و التوجه نحو الليبرالية و اقتصاد السوق.

يلعب الجهاز الإداري الجزائري دورا فعالا في عملية رسم و صنع السياسة العامة، نظرا للمركز القانوني الذي يحتله وسط المؤسسات الأخرى، حيث أسندت له مهمة تنفيذ و تطبيق السياسة العامة. و لقد عرف مجال تدخل الإدارة في العملية السياسية تطورا ملحوظا بفعل التطور الحاصل في مجال القانون و اللائحة، فبعدما كان مجال اللائحة مقيدا بالقانون محل التنفيذ الذي يعد مجاله مطلقا، أضحى مفتوحا و هذا ما اعتنقه المشرع الدستوري بدءا من دستور 1976 . بحيث يقتصر المشرع على وضع القواعد و المبادئ العامة للمجالات الأساسية للدولة، بينما يعود كل ما هو غير مخصص له لمجال اللائحة أو التنظيم الذي يتولى تأطيره كما يضع التفاصيل و يسد النقائص و الثغرات الموجودة فيه عند قيامه بتنفيذه في الميدان . و عليه فإن تأثير الإداري في العملية السياسية نابع من كون معظم تشريعات السياسة العامة هي تشريعات عامة، لا يمكن تطبيقها بفاعلية إلا إذا ما قام المسؤولون الإداريون بوضع اللوائح التفصيلية لها، بالشكل الذي يجعل من تطبيق السياسة العامة قائم بالأساس على تفسيرات و تأويلات هؤلاء المسؤولين و درجة حماسهم لتطبيقها(1).

و قد يأخذ تأثير الإدارة في السياسة العامة شكلا آخر من خلال إمتناعها عن تطبيق القانون في حالات دون أخرى و على أشخاص دون آخرين(2)، أو من خلال عدم احترامها لآجال وضع التنظيم أو اللائحة الضرورية لتنفيذها. حيث عرفت الكثير من التشريعات تأخرا صارخا في صدور النصوص التنفيذية لها، منها قانون حماية البيئة، القانون المنظم للمحاكم الإدارية...، أو من خلال استغلالها للنقائص الموجودة في النص محل التنفيذ بفعل ما يتسم به من عمومية و شمولية، و يتجسد هذا الاستغلال في توجيه النص بما يخدم مصالحها و يقوي من سلطاتها التقديرية في اتخاذ الإجراءات التي ترغب فيها. كما تستغل الإدارة ضعف انسجام المنظومة القانونية لتضع القواعد الملائمة لها و لأهدافها ، و كمثل على ذلك مشكل انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي طرح في 2002 و 2005. بمناسبة الانتخابات المحلية الجزئية.

و لقد كان لإنسحاب الدولة من التدخل المباشر في المجال الاقتصادي و خصوصية الكثير من القطاعات الاقتصادية، دور كبير في تقوية حجم مساهمة الجهاز الإداري في العملية السياسية، لأنه أدى إلى إنتشار القواعد القانونية الضبطية خاصة تلك النابعة من الهيئات الإدارية المستقلة و مختلف التنظيمات المهنية المتشعبة التي تعد سلطات إدارية و تتمتع باختصاص و وضع التنظيمات في المجالات المرتبطة بنشاطها كمجلس النقد و القرض، سلطة الضبط للبريد و المواصلات، لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة و ما يميز الضبط هو المهنية و التخصص و الواقعية مما يجعله قانونا بذاته(3).

و إن كانت الإدارة هي الفاعل المعني مبدئيا بتنفيذ السياسة العامة و السهر على تطبيقها، فإن ذلك لا يلغي و جود فواعل أخرى رسمية و غير رسمية تساهم في التنفيذ بشكل مباشر أو غير مباشر انطلاقا من تأثيرها في الهيئات الإدارية المعنية بالتنفيذ.

1- جريال آلوند و آخرون، السياسة المقارنة -إطار نظري، المرجع السابق، ص. 271.

2- جيمس أندرسون، صنع السياسات العامة، المرجع السابق، ص. 144.

3- شريف كياس، "ظاهرة عدم فاعلية القواعد القانونية في القانون الوضعي الجزائري"، الموقع الشخصي للباحث، تم تفحص الموقع يوم: 2008/02/16.

<<http://www.ummtto.dz/revue/revearabe.S.doc>>

الإشارة إلى أن مساهمة هذه الفواعل و تأثيرها في عملية التنفيذ يختلف باختلاف السياسات العامة ، و بحجم و نوعية الدعم الذي تحظى به الإدارة. و سيتم التطرق لهذه الفواعل تباعا، على النحو التالي:

الفرع الأول : الفواعل المتحطة في عملية تنفيذ السياسة العامة.

إلى جانب الجهاز الإداري توجد هناك فواعل أخرى لها مساهمتها و دورها في عملية تنفيذ السياسة العامة، و من ضمن هذه الفواعل سوف نتطرق إلى كل من السلطة التشريعية، السلطة القضائية، الرأي العام، وسائل الإعلام، الأحزاب السياسية، جماعات المصالح. و سيتم التطرق لهذه الفواعل تباعا.

أولا : السلطة التشريعية.

يعد البرلمان من الناحية النظرية المحسد الفعلي للإرادة الشعبية ، و على هذا الأساس تم منحه سلطة و صلاحية مراقبة و متابعة تنفيذ السياسة العامة الرامية إلى تحقيق الصالح العام، فمن دون هذه الرقابة فإن شرعية تصرفات الجهاز الإداري البيروقراطي تكون منقوصة. و هذا ما يؤدي بنا إلى القول أنه إذا كان الجهاز الإداري من أهم الجماعات الضاغطة على البرلمان ، فإن ذلك لا ينفي ما لهذا الأخير من تأثير على الجهاز خاصة و أنه يمارس مهامه في ظل التشريعات التي يعمل على وضعها البرلمان أو يصادق عليها، بحيث تصبح هذه التشريعات و القوانين واجبة التنفيذ، و من غير المسموح للجهاز الإداري الخروج عنها. كما يعمل البرلمان على تقييد صلاحيات الجهاز الإداري بشكل معتبر عندما تكون التشريعات الصادرة عنه مرفقة بإجراءات و طرق تنفيذها، و ما هو جدير بالملاحظة أن هذه التشريعات بالرغم من كونها تنظم حقوق و واجبات الموظفين و الهيئات الإدارية إلا أنها من جانب آخر تشكل إطارا يقلص من سلطاتها. و كمثال على ذلك التشريعات المتعلقة بساعات العمل، إنشاء النقابات، ما يدفعه المواطن إزاء الحصول على الخدمات... كل ذلك يؤثر على الجهاز الإداري و على أسلوبه في ممارسة مهامه و بلوغ أهدافه (1). و من الآليات المعتمدة من طرف البرلمان لتحقيق هذا الغرض-التأثير في الجهاز الإداري-آلية الرقابة على الموازنة العامة و الإعتمادات المالية السنوية المخصصة له، توجيه الأسئلة، و الاستجابات الموجهة إلى رؤساء الإدارات الحكومية، و لجان التحقيق التي يتم إنشاؤها خصيصا لمراقبة مدى تنفيذ التشريعات و التقيد بمضمونها (2).

ثانيا : السلطة القضائية.

تتدخل السلطة القضائية في عملية تنفيذ السياسة العامة من خلال وحدانها الإدارية المالكة لسلطة القيام بالتحقيقات و تطبيق التشريعات و اللوائح القانونية، و الاستماع إلى الشهادات... (3)، و أيضا من خلال الرقابة التي يمارسها الجهاز القضائي المتخصص-في حالة الاحتكام إليه- و المتعلقة بمدى شرعية أو عدم شرعية القرارات و التصرفات الإدارية الصادرة عن الجهات الإدارية، و بالتالي تحديد مدى الانحرافات و التجاوزات القائمة فيها، و حجم تعسفها في تطبيق و تنفيذ التشريعات المختلفة. و في حال ثبوت خروج الهيئات الإدارية عن هذه الأخيرة و مقاصدها و أهدافها، فإن السلطة القضائية تصدر أحكاما تدعوها فيها إلى إلغاء قراراتها الموسومة بعدم الشرعية و إلزامها بالتقيد بالقوانين المعمول بها. و قد يصل الأمر إلى فرض غرامات مالية على الإدارة لصالح المحكوم له عن كل يوم تتأخر فيه عن تنفيذ الحكم، و الذي يتم اقتطاعه عنوة من الحساب المالي للإدارة المعنية لدى أمين خزانة الولاية التي تقع الإدارة فيها، إلى جانب كون القاضي يملك سلطة تقديرية في تحديد مبلغ الغرامة التي تعد

1- محمد بيجت جاد الله كشك، المنظمات و أسس إدارتها (الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، ط.1، 1999)، ص.148.

2- أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة -مدخل بيني مقارن-، المرجع السابق، ص.387.

3- فهمي خليفة الفهدوي، السياسة العامة: منظور كلي في البنية و التحليل، المرجع السابق، ص.375.

آلية لإجبار الإدارة على تنفيذ قراراته (1) . و من بين الحواجز التي قد تعيق تدخل القضاء في هذه العملية هو عدم قدرته على ممارسة هذا النوع من المهام إلا في حالة تقديم الأفراد، أو الجماعات غير الرسمية، أو مؤسسات، أو جهات اعتبارية أخرى لشكاوى لدى المحاكم و الهيئات القضائية المعنية تماشيا مع مبدأ الفصل بين السلطات.(2)

و السلطة القضائية في الجزائر تأخذ بمبدأ تقسيم العمل ، ففي الوقت الذي تنظر فيه المحكمة العليا في شرعية نشاطات السلطة التنفيذية و التنظيمات الإدارية و مدى إلتزامها بالتشريعات العامة، فإن المحاكم الإدارية-مجلس الدولة-تنظر في شرعية النشاطات التي يقوم بها الجهاز الإداري تجاه الأفراد و الجماعات و المؤسسات.

ثالثا : الرأي العام.

بتوجه الجزائر مع نهاية الثمانينات نحو تبني النموذج الديمقراطي، فإن للرأي العام الجزائري باعتباره من الظواهر السياسية و الاجتماعية ، أصبح يمتلك القدرة على التأثير في الهيئات الإدارية الحكومية. حيث افتك المواطن الجزائري الحق في التعبير عن آرائه و انشغالاته المختلفة و المرتبطة بقضايا و مسائل متعددة و متشابكة سياسية، اقتصادية، اجتماعية، ثقافية،...و حتى يتمكن المواطن من تعزيز قدرته على التعبير عن آرائه و المتعلقة بسير و طرق انجاز الهيئات الإدارية لمهامها ، و حجم التزامها بخدمته و تنفيذ السياسة العامة، فإنه يستعين بوسائل الإعلام و الإتصال الجماهيري.

رابعا : وسائل الإعلام.

إن وسائل الإعلام في الجزائر من القوى المتدخلة بشكل غير مباشر في عملية تنفيذ السياسة العامة، من خلال ما تمارسه من تأثير على الجهاز الإداري و هذا نظرا لدورها المزدوج . حيث يتم توظيفها إما بما يخدم الجهاز الإداري أو بما يضره و يفقده مكانته و شرعيته ، و ذلك على النحو التالي:

1/ دور وسائل الإعلام في تقوية مكانة الجهاز الإداري: تقوي وسائل الإعلام من مكانة الجهاز الإداري من خلال:

*نشر التقارير المزيفة و المعلومات المضخمة حول إنجازات البرامج الإدارية.

*إعلام و إنذار المنفذين بشكل مسبق بالصعوبات التي من شأنها أن تصادف البرامج الإدارية ، و بالتالي إعطائها فرصة لانتخاذ التدابير الضرورية لتفادي ذلك.

*الإشادة بالإنجاز التشريعي للحصول على الدعم الكافي للبرامج التنفيذية.(3)

2/ دور وسائل الإعلام في تقويض مكانة الجهاز الإداري: تستطيع وسائل الإعلام التقويض من مكانة الجهاز الإداري و ذلك من خلال تقصيصها للحقائق، و كل ما يقوم الجهاز الإداري بارتكابه من مخالفات إدارية و قانونية ، و العمل على عرضها و إطلاع الرأي العام عليها الأمر الذي قد يؤدي إلى تشويه صورته و منه إلى تغيير هياكله أو مهامه.

و عليه و بفعل ما تمارسه و وسائل الإعلام من رقابة على الجهاز الإداري، فإن هذا الأخير و سعيا منه للحفاظ على مركزه و مكانته، يحاول الإبقاء على النظرة الإعلامية الإيجابية ليقوي من وجوده و يرفع من مستوى تنفيذه للسياسة العامة.

خامسا : الأحزاب السياسية.

تراقب الأحزاب السياسية في الجزائر-في ظل التعددية-سواء كانت في الحكم أو المعارضة،الأجهزة الإدارية الحكومية مما يسمح لها بالتدخل في عملية تنفيذ السياسة العامة.فأحزاب الائتلاف الحكومي و انطلاقا من تأثيرها في أعضائها فإنها تؤثر فعليا على الجهاز التشريعي، لتتمكن من إقرار ما ترغب فيه من سياسات و برامج عامة تتم ترجمتها إلى قوانين و تشريعات تتضمن في

1-شوقي مدني،"قانون الإجراءات المدنية و الإدارية يهدد بغرامات مالية"،الخبر اليومي،العدد 5218، 2008/01/16،ص.5.

2-مصطفى عبد الله أبو قاسم الخشيم، مبادئ علم الإدارة العامة،المرجع السابق،ص.395.

3-فهمي خليفة الفهدوي، السياسة العامة:منظور كلي في البنية و التحليل، المرجع السابق،ص.277.

جزء منها مقاييس و معايير تحدد كيفية الرقابة على الجهاز الإداري بهدف تقييمه. أما أحزاب المعارضة فإنها تعمل من جانبها أيضا على مراقبة الجهاز الإداري من خلال تتبعها للسياسة الحكومية ، و معرفة مدى المخالفات المرتكبة من طرفه أثناء قيامه بالتنفيذ، و في حال تأكدها من ذلك فإنها تخضعه لرقابتها - بطريقة غير مباشرة - من خلال استجوابها و مساءلتها للمسؤولين الحكوميين في المستويات العليا للتنظيم الإداري ، و قد يتعدى الأمر ذلك إلى إجراء تحقيقات ميدانية (1). و من مؤشرات تأثير الأحزاب السياسية على الإدارة و تدخلها في تنفيذ السياسات العامة، خضوع التوظيف و التعيين في المواقع الإدارية الحساسة و المهمة و أيضا في اتخاذ القرارات الإدارية- سواء في ظل الأحادية أو التعددية -للإعتبارات الحزبية و التوجهات الحزبية.

سادسا : جماعات المصالح.

إن جماعات المصالح تعد قوة أو مصدر للضغط الخارجي على الجهاز الإداري ، لأجل التأثير في قرارات و سياسات الإداري و منه في السياسة العامة التي يعمل على تنفيذها . فكل جماعة تبحث لنفسها عن تنظيم إداري حكومي يكون أقدر من غيره على خدمة مصالحها(2) و بناء على ذلك يحصل هذا التنظيم على دعمها و تأييدها. و حتى تضمن الجماعة المصلحية تحقيق أهدافها و استمرار مصالحها، فإن مستوى تفسير السياسات العامة و إصدار القرارات الإدارية الرامية إلى تنفيذها يحظى باهتمام واسع من جانبها، و هذا ما يجعل من الجهاز الإداري في كثير من الحالات متحدت و معبر عن مصالح هذه الجماعات ، و كمثل على ذلك نقابة العمال و الإدارات التابعة لوزارة العمل. و في هذا الإطار يكون غرض الجماعات المصلحية من مراقبة النشاط الإداري هو الإطلاع على تصرفات الجهاز الإداري، و انحرافه عن الإجراءات و الأهداف المسطرة، لتحديد و معرفة مدى تأثير ذلك على مصالحها.

إن كانت الإدارة تتعرض لجملة من التأثيرات و الضغوطات الصادرة عن الفواعل المذكورة أعلاه و التي تشكل جزءا من البيئة الخارجية التي تنشط و تعمل في نطاقها الإدارة، فإن هذه الأخيرة يمكنها أن تؤثر سلبا على السياسات العامة التي تتولى تنفيذها الأمر الذي قد يترتب عنه تقويض دعائم النظام بفعل انخفاض مستوى أدائها، و ما يشوبها من إختلالات و أمراض إدارية و هيكلية.

الفرع الثاني : الإختلالات الإدارية و ما لها من انعكاسات سلبية على السياسات العامة.

عرفت الجزائر في ظل حكم الرئيس عبد العزيز بوتفليقة رسم و وضع العديد من السياسات الإصلاحية المتعلقة بمختلف المجالات: اقتصاد، صحة، تعليم، ثقافة، عدالة... ولأن الأعمال الإصلاحية لا يمكن أن تكون منتجة لآثارها إلا إذا قامت على تنفيذها إدارة على درجة عالية من الكفاءة، و على دراية كلية بالمهام المناطة بها، إلى جانب اقتناعها بالفعل و رغبتها في تأديته. فإن السياسات الإصلاحية في الجزائر تعاني من عدة عراقيل و مشاكل أثناء عملية تنفيذها، و التي يعود سببها الرئيسي إلى الإختلالات الإدارية و الهيكلية في الجهاز الإداري. هذه الإختلالات يمكننا إجمال البعض منها في النقاط التالية لإعطاء صورة مصغرة عن العراقيل التي تصادف السياسات في مرحلة التنفيذ و التجسيد الفعلي على أرض الواقع:

أولا: الانتشار الواسع لمظاهر الفساد الإداري و على رأسها الرشوة و المحسوبية ، في ظل تديني الأجور، و انخفاض مستوى الكفاءات الإدارية، و عدم وجود نظام إداري متكامل ، إلى جانب النظر إلى بعض المناصب الإدارية على أنها مواقع للكسب

1-مصطفى عبد الله أبو قاسم الخشيم، مبادئ علم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص.399-400.

2-علي شريف، إدارة المنظمات الحكومية، المرجع السابق، ص.147.

المالي و الثراء.(1)

ثانيا: الإدارة هي وسيلة للسلطة لتحقيق أهداف السياسة العامة، و الإدارة كأداة عليها أن تكيف نفسها مع متطلبات السياسات و المرحلة التي يمر بها المجتمع، الأمر الذي يجعل من المرونة و التكيف أمر حتمي لا بد منه في أسلوب التعامل مع السياسات و المشاكل المختلفة(2). لكن ما يلاحظ في الجزائر هو ارتفاع نزعة مقاومة التغيير لدى الإداريين و المنتفعين من الأجهزة الإدارية مما يؤدي حتما إلى تدني مستوى الأداء و تحقيق أهداف السياسة.

ثالثا: ضعف التنمية الإدارية و غياب تكريس فعلي لها نتج عنه سوء التخطيط، و ضعف التنسيق، و سوء توزيع العاملين، و نقص الكفاءات الفنية و الإدارية، إلى جانب انخفاض الولاء الوطني لدى العاملين.

رابعا: يتم تسخير الهيكل التنظيمي و توجيهه لخدمة الأهداف و النتائج المترتبة عن تنفيذ السياسات العامة (3). لذلك و جب في حالات كثيرة إعادة هيكلة البناء التنظيمي، أو إحداث تغيير جذري للهيكل القائمة، أو استحداث هياكل جديدة . و يكون لغياب التناسق بين الهياكل التنظيمية و السياسات الموكلة لها بهدف تنفيذها انعكاس و تأثير سلبي على هذه السياسة، و يشكل سببا مباشر في فشلها و إعاقتها عن تحقيق أهدافها. و في الجزائر عادة ما ينصب الاهتمام على تطوير البرامج و السياسية التنمية المختلفة دون أن يتبع ذلك بتعديل أو تطوير للنظام الإداري. بما يتوافق مع هذا التطوير على مستوى البرامج ، مما يخلق فجوة كبيرة بين البرامج و أجهزة تنفيذها.

خامسا: إن القيادة أو ما يعرف بالمهنة الإدارية ، تلعب دورا محوريا في تقوية نفوذ الجهاز الإداري و الرفع من فاعليته في تنفيذ السياسات العامة و نجاحه في ذلك(4) . لذلك فإن إسناد المراكز القيادية داخل الجهاز الإداري في كثير من الحالات لعناصر لا تتمتع بالكفاءة المطلوبة بفعل المحسوبية و المنسوبية ، يؤدي لا محالة إلى منع السياسات من بلوغ أهدافها نظرا لضعف القيادات. **سادسا:** عدم إيلاء أهمية كبرى للوقت المخصص لإنجاز الأعمال، إلى جانب عامل الروتين، و شيوع أسلوب الوساطة في إنجاز المعاملات التي تضطلع به منظمات الجهاز الإداري و التي تعد من أهم عوامل انخفاض الإنتاجية.(5)

سابعا: غياب الروح التنظيمية داخل الوحدات الإدارية نظرا لعجزها الكبير عن استقطاب دعم و تأييد أعضائها و جمهورها و القوى المحيطة بها لبرامجها، و توظيفه لزيادة الولاء للجهاز و تعبئة طاقاته الداخلية. و من أمثلة ذلك صندوق الزكاة الذي أعلن وزير الشؤون الدينية و الأوقاف ضرورة إعادة هيكلة بسبب الحصيلة الضعيفة لأدائه خلال السنوات الست الماضية نظرا لعدم حصوله على الدعم و التأييد اللازم ليتمكن من بلوغ أهدافه على أكمل وجه ، و العمل على تحويله إلى مؤسسة اقتصادية عمومية ذات طابع تجاري و صناعي(6).

نظرا لما للإختلالات الإدارية من انعكاسات سلبية على السياسات العامة الموضوعية حيز التنفيذ، فإن ذلك يستوجب وضع إستراتيجية شاملة لإصلاح الجهاز الإداري بهدف إنشاء إدارة قوية قائمة على أسس و مبادئ علمية و موضوعية تساعدها على التكيف مع التغيرات الوطنية، و مواجهة المتغيرات و التحديات العالمية المعاصرة.

1-مولحسان آيات الله و غلام عبد الله، "واقع الإدارة العمومية في الجزائر و طرق إصلاحها من أجل تنمية مستدامة"(مداخلة قدمت في الملتقى الدولي حول:"الخدمة العمومية و التنمية المستدامة"،باتنة،02-03/12/2006)،ص.4.

2-سرير عبد الله رابح، "عملية صنع القرار و تطبيقاته في الإدارة العامة بالجزائر"، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر،2006،ص.256.

3-مصطفى عبد الله أبو قاسم الحشيم، مبادئ علم الإدارة العامة، المرجع السابق،ص.282.

4-جيمس أندرسون، صنع السياسات العامة، المرجع السابق،ص.139.

5- مولحسان آيات الله و غلام عبد الله، المرجع السابق،ص.5.

6-جلال بوعاتي، "غلام الله يعترف بخيبة أمله في صندوق الزكاة"، الخبر اليومي، العدد 5218، 16/01/2008، ص.5.

المبحث الثاني: الفواعل غير الرسمية و دورها في العملية السياسية.

إن الفواعل غير الرسمية أو ما يعرف بصناع السياسة غير الرسميون هم أولئك الذين يساهمون و يتدخلون في عملية صنع السياسة العامة بصفتهم الشخصية و ليست الرسمية، بمعنى ليس انطلاقا من السلطات و الصلاحيات الدستورية التي يتمتعون بها و يمتلكونها، بل من خلال ما يمارسونه من تأثيرات و ضغوطات على صناع السياسة الرسميون بناء على ما يمتلكونه من قوة و قدرة على توجيه قرارات هؤلاء الصناع بما يخدم مصالحهم و يعمل على حمايتها. فالفواعل غير الرسمية يكون لها تأثير خارجي و غير مباشر على فحوى و مضمون السياسات العامة، بالرغم من عدم امتلاكها صلاحيات قانونية تمنحها حق التدخل فسي العملية السياسية. تتمثل هذه الفواعل في المؤسسة العسكرية، و الأحزاب السياسية، و المواطن الجزائري ، إلى جانب الجماعات المصلحية و الهيئات الاستشارية، و ضمن هذا المبحث سوف نحاول توضيح دورها و تدخلها في هذه العملية.

المطلب الأول : المؤسسة العسكرية.

تمتد جذور ظاهرة الصراع على السلطة في الجزائر بين مختلف الفواعل السياسية إلى فترة الثورة التحريرية، و ليس كما يذهب إليه البعض بربطها بفترة الإصلاحات الديمقراطية التي شهدتها البلاد مع نهاية الثمانينات. ترسب الصراعات الشخصية و الجهوية منذ تلك الفترة ساعد على استمرار و تطور الخلافات السياسية و التي وصلت إلى حد التصفيات الجسدية بين مختلف الفواعل و القوى السياسية.

الجيش الشعبي الوطني هو وريث جيش التحرير الوطني الجناح العسكري لجبهة التحرير الوطني، ذلك التنظيم الذي قاد حرب التحرير ضد الاستعمار الفرنسي و الذي أحبر حكومة فرنسا على التفاوض من أجل تقرير مصير الجزائر(1). و تحليل معطيات التجربة السياسية في الجزائر منذ الاستقلال (و حتى قبل الحصول عليه) و إلى غاية اليوم ، يبرز لنا الدور السياسي للمؤسسة العسكرية، فالجيش كان دائما هو الفيصل الذي يحسم الموقف لهذه الجهة أو تلك(2). و ما يميز الجيش الجزائري هو كونه قد خلق الدولة الجزائرية و ليس العكس، و قد أكدت الباحثة الفرنسية "جبريمي دوتاي" ذلك بقولها: "بصفة عامة، أراد الجيش في الجزائر أن يكون مالكا للدولة التي صنعها، فهو الشرعية و هو السلطة". و يرى عبد القادر يفصح أن الجيش الجزائري قد "فضل دائما الظلام على الضوء، و عمليا فرض و ضمن الاختبارات السياسية و الاقتصادية الأساسية في البلاد، كذلك هو الذي فرض كل الرؤساء المتعاقبين منذ الاستقلال" (3). إذا فالجيش الجزائري كان عبارة عن جيش تحريري بسيط تحول بعد الاستقلال إلى جيش وطني، تميز الأول بطابعه الثوري القتالي من خلال العمليات الفدائية على مستوى الجبال و أسلوب المباغثة، أما الثاني فقد اكتسب هيئته و قوته كمؤسسة من تاريخه الطويل الذي يمتد منذ الاستقلال و من طبيعته كجيش غير محترف*، و الذي ظل رغم كل محاولات الاستيعاب المنتهجة من قبل النظام السياسي في إطار مسعاه في التعبئة السياسية يجسد

1- محمد بوازدي، "مؤسسة الجيش و حقيقة الحياض، هل توقف الجيش الجزائري عن صناعة الرؤساء"، الموقع الشخصي للباحث، تم تفحص الموقع يوم: 2007/08/10.

< <http://www.Algazeera.net/NR/exeres/5C9CEDCB-899C-4525-943D-4B11887D083D.htm>

2- خميس حزام والي، إشكالية الشرعية في الأنظمة السياسية العربية في إشارة لتجربة الجزائر، سلسلة أطروحات دكتوراه (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط. 1، 2004)، ص. 173.

3- رياض الصداوي، "أي دور بقي للمؤسسة العسكرية في الوطن العربي"، الموقع الشخصي للباحث، تم تفحص الموقع يوم: 2007/04/15.

< <http://www.azzaman.com/azzaman/articles/2002/02-03/390.htm>

* كان الجيش عبارة عن مجموعة من المناضلين السياسيين الذين استجابوا لدعوة الكفاح المسلح الصادرة عن رجال سياسيين أساسا، فالعناصر التي تشكل منها جيش التحرير في البداية عناصر مدنية سياسية مثل قيادته التي أعدت للثورة المسلحة و قررت ساعة اندلاعها.

مركز قوة للنظام و لشبكات المصالح السياسية و الاقتصادية و بفعل ذلك تعززت علاقته بالصفوة الإستراتيجية للنظام و التي نجح في صياغة التوازنات معها، بل أكثر من ذلك، حيث أصبح فعل النظام معتمدا بشكل كلي على ما تقوم به المؤسسة العسكرية (1). و لقد كان لخصوصية النشأة التاريخية للمؤسسة العسكرية إلى جانب معطيات البيئة التي تنشط فيها دورا محوريا في منحها قدرة منذ الاستقلال و إلى غاية اليوم على تجميع المصالح ، مكنتها كفاعل غير رسمي من أن تلعب دورا مهما على درجة كبيرة من الأهمية في عملية صنع السياسة العامة للبلاد . فامتلاك هذه المؤسسة و احتكارها لأدوات و أساليب القوة و القسر بفعل التنظيم المحكم لها كمؤسسة إلى جانب غياب احترام كلي للقواعد الدستورية و مؤسسات أو قوى منافسة لها، أدى إلى تضخم دورها على حساب المؤسسات الأخرى بحيث ترامت أطرافها في كل مناحي الحياة السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الأمنية.

إن تدخل المؤسسة العسكرية في العملية السياسية لا يشمل كل أعضائها نظرا لاستثنائية فئة محدودة منها بذلك، و المثلة في أولئك الذين يحتلون مراكز حساسة و يشرفون على هيئات تابعة لها على درجة عالية من الأهمية. و نعني بذلك كل من هيئة الأركان، و إدارة الأمن و الإرشاد(الأمن العسكري)، و جهاز المخابرات. بالإضافة إلى ذلك فإن درجة تدخلها في العملية السياسية يتميز بالتباين و الاختلاف من سياسة إلى أخرى بحسب ما يخدم مصالحها و توجهاتها و يحقق أهدافها، فمثلا نجد تدخلها في السياسة الاقتصادية أكبر بكثير منه في السياسة الاجتماعية أو الصحية، و هو أمر طبيعي إذا ما علمنا أنه هناك 17 جنرا لا يتحكمون في التجارة الخارجية . إن تمسك المؤسسة العسكرية برغبتها في فرض نفوذها و تأثيرها سواء في ظل الأحادية أو التعددية الحزبية في العملية السياسية-السياسة العامة- عن طريق تجميع المصالح ، جعلها تأخذ شكل جماعة مصلحة ضاغطة أكثر منه مؤسسة مهمتها الأولى و الأخيرة الدفاع عن الوطن و سلامته الترابية، و يأخذ تدخل المؤسسة العسكرية في العملية السياسية شكلين أساسيين، و هما التدخل المباشر و التدخل غير المباشر.

الفرع الأول : التدخل المباشر للمؤسسة العسكرية في العملية السياسية.

يعد الانقلاب الانعكاس الفعلي للتدخل المباشر للمؤسسة العسكرية في العملية السياسية ، ففي جزائر ما بعد الاستعمار تميز التداول على السلطة بين الفواعل بطابعه العنيف لارتباطه بالقوة العسكرية . حيث لعبت المؤسسة العسكرية باعتبارها البنية المهيمنة دورا حاسما في تجميع المصالح خلال هذه الفترة، باستعمالها القوة و القسر . فبعدها أطاحت بحكم بن خدة و نصبت بن بلة رئيسا للدولة عملت على تكريس تبعية الجهاز التنفيذي-السلطة التنفيذية-لها على عكس ما صرح به بن خدة قائلا: "الجيش في خدمة الأمة، مما يعني خضوعه للسلطة المباشرة و المطلقة للحكومة التي تجسد السيادة الوطنية" (2). و استطاعت المؤسسة العسكرية أن تفرض خيارها و توجهاتها السياسية في صورة سياسات عامة سهرت على تبنيها و تنفيذها في شتى المجالات، من خلال تحكمها في رئيس الدولة و جهازه التنفيذي و حزب السلطة -جبهة التحرير الوطني- و استخدامها للأول كواجهة سياسية و الثاني كواجهة حزبية بهدف إخفاء الطابع العسكري للحكم.

أراد بن بلة تحرير نفسه من سيطرة هذه المؤسسة بتقليص دورها و حجم تأثيرها في صنع السياسة العامة لذلك قام بـ:
*إقصاء و إبعاد معارضيهِ و تنصيب نفسه أمينا عاما للحزب و بذلك جمع بين قيادة الحزب و الدولة.

1- منعم العمار، الجزائر و التعددية المكلفة، في الأزمة الجزائرية-الحلقات السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية و الثقافية- سلسلة كتب المستقبل العربي، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط. 2، 1999)، ص. 63.

2- Mohamed Tahar Ben Saada, *Le régime politique algérien* (Alger: Edition ENAL), p.98.

*تركيز السلطات بين يديه بالاستحواذ على السلطتين التشريعية و التنفيذية إلى جانب إقرار الحالة الاستثنائية بموجب المادة 95 من دستور 1963.

- *البحث عن التأييد الشعبي بإثارة المسألة الزراعية و الإصلاح الزراعي و تحسين أحوال الفلاحين و العمال.
- *زيادة عدد التكنوقراطين في الحكومة و التخفيض من عدد العسكريين فيها لإضعاف نفوذهم و سلطتهم.
- *إنشاء مديريتين ملحقتين بالرئاسة مكان وزارتي المالية و الإعلام و التخطيط.
- *إلحاق الولاية و اختصاصاتهم برئاسة الجمهورية و تولي مهام وزارة الداخلية بعدها.
- *إبعاد بوتفليقة اليد الأيمن لبومدين، و تعيين الطاهر الزبيري قائدا للأركان.(1)

إن مساعي بن بلة لتهميش دور المؤسسة العسكرية و إبعادها عن اللعبة السياسية باءت كلها بالفشل ، لأن هذه الأخيرة عادت لفرض خيارها السياسية من جديد من خلال الإطاحة بحكمه عن طريق حركة 19 جوان 1965 ، و رغم الاختلاف حول الطبيعة القانونية للحركة هل هي انقلاب عسكري أم هي حركة تصحيحية، إلا أنها كشفت عن عدة حقائق يمكن إجمالها في النقاط التالية:

- الضعف الكبير لحزب جبهة التحرير الوطني بسبب تجريده من سلطاته خلال فترة حكم الرئيس بن بلة.
- ضعف النخب و القوى و التنظيمات السياسية الأخرى، السدانة بالولاء لمؤسسة الرئاسة بوجه عام و الرئيس بن بلة بوجه خاص.
- ترهل البنية الاجتماعية و الاقتصادية للمجتمع الجزائري.
- عدم تساهل المؤسسة العسكرية (الجيش) مع أي شخص مهما كان موقعه في حالة محاولته التخلي عنها ، و تهميش دورها في المجال السياسي تأكيداً منها على أنها صاحبة المرجعية الوحيدة في الحكم التي لا يمكن الاستغناء عنها.
- قدرة الجيش على المناورة و تعبئة كل الأجهزة و الفئات الطبقية التي تبحث عن النفوذ تحت مظلة و تفوقه ، لاكتساب التأييد اللازم لإنجاح مسعاها.(2)

لقد سمحت الحركة بفتح المجال الواسع أمام العسكريين للاستحواذ على مراكز السلطة داخل الدولة، و الدليل على تجسيده المنحى التسلطي هو إنشاء مجلس إدارة عسكري أو ما يسمى بمجلس الثورة كمؤسسة عليا داخل الدولة و المجتمع. تولى المجلس بناء على أمر 10 جويلية 1965 و برئاسة قائد هيئة الأركان العامة للجيش مهام مؤسسات الدولة (المجلس الوطني و رئيس الجمهورية) و الحزب (اللجنة المركزية و المكتب السياسي و الأمين العام) ، الأمر الذي مكن المؤسسة العسكرية من تحديد خطوط السياسة العامة للبلاد و اختيارها الأساسية(3) في ظل انحصار دور الحزب من الناحية العملية، و لاسيما على صعيد المشاركة في التعبئة أكثر منه في المشاركة باعتباره المبدأ الأساسي و الإجراء النظامي للممارسة السياسية الديمقراطية.(4) تمكن بومدين بفضل حكمته و دهائه من السيطرة على سيرورة الأحداث و تطورها عندما ابتدع " نظام قوى متوازنة" * ينفي بدورها بعضها بعضا ، و مما عزز من قدرته على فرض سيطرته و هيمنته على الوضع و التحكم بشكل مطلق في عملية صنع

1- سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص. 59.

2- نور الدين زمام، السلطة الحاكمة و الخيارات التنموية بالمجتمع الجزائري 1962-1998 (الجزائر: دار الكتاب العربي، ط. 1، 2002)، ص. 89-90.

3- سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص. 59.

* يتحكم هو في محور النظام ليطرد إلى أطرافه الدائرية الرجال و المشاكل الأساسية: التاريخيون مقابل التكنوقراطيين، قدماء ضباط الجيش الفرنسي مقابل قدماء المجاهدين، نشاط جبهة التحرير الوطني مقابل العمل الموازي غير المعلن للحزب الشيوعي، النخبون مقابل الشيوعيين..... مع الحرص على تحديد الإطار و طرق العمل التي تتماشى مع أهداف النظام". يمكن العودة إلى: إسماعيل قيرة و آخرون، مستقبل الديمقراطية في الجزائر (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2002)، ص. 107.

4- عامر رخيبة، التطور السياسي و التنظيمي لحزب جبهة التحرير الوطني 1962-1980 (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1993)، ص. 204.

السياسة العامة ولاء الجيش له* ، الذي يعتبر دعامة وركيزة حكمه . إن الرئيس بومدين هو الرئيس الوحيد الذي لم يكن له مشاكل أو مواجهات مع المؤسسة العسكرية ، دون أن يعني ذلك تحكمه و سيطرته المطلقة عليها ، لأنه رغم اعتماد مؤسسة الرئاسة كسلطة على كتلة اجتماعية (برحوازية ، بيروقراطية ، تكنوقراط ، نقابات، الانتلجنسيا) إلا أن هذه الأخيرة كانت تحت إمرة الجيش الذي يحدد التوجيهات الإستراتيجية لها و يرسم الحدود التي يجب ألا تتجاوزها مجاهبات المصلحة داخلها.و لأن نظام الحكم خلال هذه الفترة ذو طابع عسكري يجسده مجلس الثورة ، فإن المؤسسة العسكرية أصبحت الفاعل المهيمن على العملية السياسية، لأنها هي من تعمل على صياغة مقترحات السياسات، و هي من يلغي أو يعدل من السياسات القائمة وفقا لمصالحها و أهدافها.و عليه فأغلب السياسات التي عمل الرئيس على تبنيها خلال هذه الفترة سواء على المستوى الداخلي أو الخارجي كانت بتوجيه و دعم منها.

الفرع الثاني : التدخل غير المباشر للمؤسسة العسكرية في العملية السياسية.

يبرز الدور أو التدخل غير المباشر للمؤسسة العسكرية في العملية السياسية من خلال ما تقوم به هذه الأخيرة من : اختيار و تركية رؤساء الدولة، التعيين في المناصب و الوظائف العليا للدولة ، مشاركة أعضائها في الانتخابات الوطنية ، استخدامها لحق الاعتراض أو النقد، استغلال الثغرات القانونية و العمل على توظيفها بما يخدم مصالحها،و التي سيتم التطرق لها تباعا.

أولا : اختيار أو تركية رؤساء الدولة.

إن وصول الشخصيات السياسية إلى قمة هرم السلطة و توليهم منصب الرئاسة يكون دائما إما بتنصيب من المؤسسة العسكرية أو بدعم و تركية منها،بدءا من الرئيس بن بلة و صولا إلى الرئيس عبد العزيز بوتفليقة.فبعد وفاة بومدين قامت هذه الأخيرة بتعيين الرئيس بن جديد للتأكيد على ما لها من قوة و قدرة على توجيه و تغيير مسار السياسة و العمل على ضبط جوانبها باختيارها لشخصية عسكرية و إبعادها لكل من بوتفليقة و يحيوي،و بعد الشاذلي عملت على تعيين كل من بوضياف، و على كافي،و اليمين زروال كرؤساء للدولة في إطار المجلس الأعلى للدولة،إلى جانب دعم و تأييد زروال في انتخابات 1995 و بوتفليقة في انتخابات 1999. إن تدخل المؤسسة العسكرية في إعادة رسم المشهد السياسي باختيار و تركية من يتولى منصب الرئاسة ، هو دليل أكبر على حجم و مدى تفوقها على غيرها من مؤسسات الدولة نظرا لتحكمها في سيرورة الحكم و منه في العملية السياسية ، بالإضافة إلى كونه مؤشرا على ارتفاع فرص تدخلها عندما يتعلق الأمر بإعادة ترتيب هرم السلطة و القضاء على أي قوة مضادة تسعى إلى تولي منصب الحكم، فالجيش لا يهمه أن يختار بين هذا وذاك، بقدر ما يهمه أن الشخص المختار يشمل مصالحه، و يحافظ على وزنه و دوره في هرم السلطة، و يؤكد على قوة المصالح العسكرية.(1)

ثانيا : التعيين في المناصب و الوظائف العليا.

كثيرا ما تلجأ المؤسسة العسكرية إلى تعيين المواليين لها أو ممثلين عنها في المستويات العليا للمؤسسات الوطنية، حتى يكونوا عينا لها داخلها ، الأمر الذي يسمح لها بالتأثير في السياسات العامة و توجيهها بما يخدم مصالحها، كما يجعلها على أهبة الاستعداد لمواجهة أي تغييرات أو تطورات من شأنها أن تحدث على مستوى السياسة العامة المتخذة بالشكل الذي يضر بمصالحها أو يقضي عليها،و بناء عليه يكون تدخلها سريعا و مباشرة لمنع حدوث ذلك بكل الطرق.إن أكثر المؤسسات استهدافا من طرفها

*استطاع الرئيس أن يضمن ولاء أكبر للجيش بإعلانه عن الخدمة الوطنية في 16/04/1968 سعيًا منه لصهر جميع الولاعات الجهوية و المتفرقة في قالب واحد يدعم الولاء للدولة المركزية بناء على نظرتة للجيش على أنه مؤسسة شعبية لها القدرة على تشييد الدولة الجزائرية حديثة العهد بالاستقلال.
1 خميس حزام والي ، إشكالية الشرعية في الأنظمة السياسية العربية في إشارة لتجربة الجزائر ، المرجع السابق ، ص. 134.

هي مؤسسة الرئاسة و الحكومة. فعلى مستوى الحكومة مثلا، عملت المؤسسة العسكرية على تعيين ثلاث شخصيات عسكرية في الحكومة الأولى لبن بلة و هم : هواري بومدين (وزيرا للدفاع) ، عبد العزيز بوتفليقة (وزيرا للخارجية) ، أحمد مدغري (وزيرا للدخلة)، لتضيف بعدها كل من الكومندال قايد أحمد و بلقاسم في الحكومة الثانية(1). و على مستوى الرئاسة فإننا نستشهد بتعيين كل من العربي بلخير كمدير لديوان الرئاسة ، و أيضا الجنرال محمد تواتي ومصطفى شلوفي للعمل في الرئاسة إلى جانب الرئيس بوتفليقة. فسياسة التعيين المنتهجة من طرف المؤسسة العسكرية تستخدم كآلية لمنع الرئيس من اتخاذ أي سياسية دون الرجوع إليها. (2)

ثالثا : مشاركة أعضاء المؤسسة العسكرية في الانتخابات الوطنية.

تقوم بعض القوانين الانتخابية في العالم على منع العسكريين من ممارسة حق الانتخاب ، بحجة منع تسلل السياسة إلى الجيش و بالتالي منع تسييسه، و المحافظة على الضبط و الربط العسكري ، و الحد من عوامل تشويه الانتخابات و منها تأثير الضبط على الرتب الأدنى إلى جانب تجنب الصراع بين العسكريين (3). و الجزائر لم تأخذ بهذا المبدأ لأنها تنظر لأعضاء المؤسسة العسكرية على أنهم مواطنون كغيرهم من المواطنين ، يحق لهم المشاركة في الانتخابات و الإدلاء بأصواتهم. و عليه فإن مشاركة هؤلاء الأعضاء كمواطنين في الانتخابات الوطنية و المحلية، يسمح للمؤسسة العسكرية عن طريقهم و بتحكمها في خيارهم أن تؤثر في السياسة العامة و تساهم في صنعها بشكل غير مباشر على اعتبار أن اختيار العسكريين لشخص ما أو حزب سياسي معين يعني اختيار و تفضيل سياسة عامة معينة.

رابعا : استعمال حق الاعتراض أو النقذ.

إن تدخل المؤسسة العسكرية في الحياة السياسية و منه في العملية السياسية بشكل غير مباشر عن طريق استعمال حق الاعتراض أو النقذ، يتم في حالات عدم الاستقرار السياسي الناتجة عن اتساع المشاركة السياسية في مجتمع يفتقر إلى المؤسسات الكفيلة باستيعاب الأعداد الهائلة من الجماهير الراغبة في الانخراط في العمل السياسي ، حيث يتحول الجيش إلى محافظ و حامى للنظام، و يزداد احتمال تدخله في حالتين و هما:

1/انتصار حزب أو حركة سياسية لا ترغب فيها المؤسسة العسكرية.

2/إتباع السلطة القائمة لسياسات راديكالية، أو محاولتها استقطاب جماعات سياسية لا ترغب فيها المؤسسة العسكرية.

و هذا النمط من التدخل يتم أيضا حين يحدث ما تراه المؤسسة العسكرية فوضى و أزمة خطيرة تهدد البلاد، فتتدخل لإعادة الاستقرار و إقامة حكومة شرعية. و يعد تدخل الجيش الجزائري لوقف المسار الانتخابي تجسيدا واضحا لذلك ، حيث رأى في قرب حصول الجبهة الإسلامية للإنقاذ على الأغلبية المطلقة من مقاعد البرلمان في أول انتخابات تشريعية تعددية ، تهديدا للطابع الجمهوري للدولة و المسار الديمقراطي ، حيث صرح اللواء محمد تواتي قائلا: "إن الجيش لا يمكنه أن يبقى مكتوف الأيدي أمام التهديدات الخطيرة للدولة، فمن واجب الجيش أن يدافع عن مؤسسة الجمهورية في المراحل الانتقالية الخطير"(4). و إن كان الهدف المعلن من تدخل القيادة العسكرية و اعتراضها على النتائج الانتخابية و قيامها بوقف المسار الانتخابي ، هو إرجاع العملية الديمقراطية إلى مسارها الصحيح و السلم، فإن الهدف الكامن و غير المعلن هو رفضها للسياسات العامة التي جاءت بها

1- Mohamed Tahar Ben Saada,op. cit,p,99.

2-عبد الله راقد،"صراع العصب و المؤسسات في الجزائر بين مقتضيات الداخلية و المحددات الدولية"،الموقع السابق.

3-نعمان أحمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية (عمان:دار الثقافة، ط.1، 1999)،ص.298.

4-مسلم بابا عربي،"المؤسسة العسكرية و مسار التحول الديمقراطي في الجزائر"، الموقع الشخصي للباحث، تم تفحص الموقع يوم: 2008/01/17.

<<http://www.ulum.nl/c110.html>>

الجهة و المعلن عنها في برنامجها السياسي و التي تعزم على تطبيقها بمجرد وصولها إلى السلطة. و رفض الجيش لهذه السياسات لا لشيء سوى لأنها لا تتسجم مع أهدافه بأي شكل من الأشكال، خاصة و أنها ترمي إلى إحداث تغيير جذري في النظام و آليات اشتغاله.

خامسا : استغلال الثغرات القانونية و العمل على توظيفها بما يخدم مصالحها.

رغم تأكيد دستور 1989 على تحييد دور المؤسسة العسكرية في المجال السياسي إلا أنها لم تعدم الوسيلة للتدخل من جديد في اتخاذ القرارات و وضع السياسات العامة للبلاد. ففوز الجهة الإسلامية للإنقاذ بأغلبية المقاعد في الدور الأول من التشريعات الوطنية التي تم إقرارها في 1991 و إعلان بن جديد قبوله للنتائج الانتخابية ، تحولت المؤسسة العسكرية إلى جماعة ضاغطة تسعى لحماية مصالحها والعمل على رعايتها. و في هذا الإطار استخدمت نفوذها و أجبرت الرئيس بن جديد على حل المجلس الشعبي الوطني و تقديم استقالته بعدها ، و هذا ما تم فعلا . و لأن الاستقالة تزامنت مع حل المجلس الشعبي الوطني فإن ذلك أحدث شغورا في مؤسسات الدولة ، و هو الوضع الذي كانت المؤسسة العسكرية تصبوا إلى خلقه و استغلاله خدمة لمصالحها و تدعيما لمواقفها بإنشاء المجلس الأعلى للدولة. ففي الوقت الذي اجتمعت فيه الحكومة لدراسة الوضع، عقد المجلس الأعلى للأمن اجتماعا طارئا أعلن فيه إلغاء الدور الثاني من الانتخابات و إنشاء هيئة جماعية سميت بالمجلس الأعلى للدولة ، لتحل محل رئيس الجمهورية و تمارس سلطاته إلى غاية توفير الشروط الضرورية لسير المؤسسات سيرا عاديا بشرط ألا تتجاوز فترة حكم المجلس الفترة الرئاسية الجارية التي بدأت فسي ديسمبر 1988(1). ليتضح لنا أن تأسيس المجلس الأعلى للدولة محاولة بادر بها المنتفدون في السلطة، و نقصد بذلك المؤسسة العسكرية لتجاوز الأزمة الدستورية عن طريق الحكم الجماعي. و تم إضفاء الشرعية التاريخية على المجلس لافتقاره الشرعية الدستورية، بمنح منصب رئاسته لشخصيات ثورية و عسكرية من محمد بوضياف وصولا إلى اليمين زروال. و لأن المجلس يعتبر المنبر الوحيد الذي تناقش فيه القضايا العامة و تتحدد فيه السياسات العامة و تتخذ فيه القرارات السياسية المتعلقة بها ، فإن كل السياسات المتخذة خلال فترة حكم المجلس كانت من صنع المؤسسة العسكرية عن طريق ممثلها فيه.

نصل في الأخير إلى أن المؤسسة العسكرية قد تمكنت من فرض وجودها سواء في ظل الأحادية أو التعددية، و ذلك رغم تحييد الدستور لدورها السياسي. بمنعها من التدخل في الشؤون السياسية للبلاد . إلا أنها لم تتخلى و لو جزئيا عن دورها هذا بل عملت على دعمه بأساليب مختلفة، أهمها التحكم في مؤسسة الرئاسة باعتبارها أقوى مؤسسات الدولة.

إن المؤسسة العسكرية في الجزائر لم تكن يوما مجرد جماعة مهنية يقتصر دورها على حماية التراب الوطني و شرعية نظام الحكم القائم، و لم تكن مجرد سند للقوة السياسية الأمرة في المجتمع أو أداة طيعة في يدها، بل هي في الواقع قوة سياسية فاعلة و أمرة . الأمر الذي يسمح لها بتجاوز أدوارها التقليدية و مباشرة أدوار أكثر من عسكرية ، تجعلها مؤثر فعلي في دوائر صنع السياسة العامة و القرارات السياسية و ما قد يترتب عنه من تغييرات عميقة في ديناميات العملية السياسية و مخرجاتها ، مما يسقط معه القول بحيادها(2)، و تدخلها في العملية السياسية يكون إما بهدف دعم و إقرار بعض السياسات العامة، أو العمل على منع إقرار البعض منها و إلغائه، أو قد يكون التدخل لغرض تنفيذ سياسة عامة معينة . و من السياسات التي عملت المؤسسة على وضعها نجد سياسة الاستئصال-الكل الأمني- في إطار مكافحتها للإرهاب و العمل على قمعه خدمة للمصلحة العامة. و كانت المؤسسة تعتقد أنه بإمكانها استئصال الإرهاب و القضاء على التخلف معا عن طريق سياسة الإصلاح القائمة على اقتلاع الجذور

1- صالح بلحاج ، السلطة التشريعية الغائب الأكبر في النظام السياسي الجزائري ، المرجع السابق، ص 122.

2- السيد عبد الحليم الزيات، في سوسيولوجيا بناء السلطة-الطبقة...القوة...الصفوة-، المرجع السابق، ص 283.

الاقتصادية و الاجتماعية للإرهاب هذا من جهة، و عن طريق الحرب الأمنية التي ستقضي على بقاياها من جهة أخرى(1). كما عارضت المؤسسة العسكرية العديد من السياسات و عملت على إلغائها، كاعتراضها عن التخلي عن سياسة الاقتصاد الموجه في عهد الرئيس بن جديد، إلى جانب معارضتها حينها لسياسة إعادة هيكلة المؤسسات الصناعية الكبرى و تبني سياسة محاربة ندرة الموارد. و عارضت أيضا سياسة الإصلاح التي جاء بها بوضياف و القائمة على إحداث القطيعة المطلقة مع الممارسات السياسية السابقة، بإحداث تغييرات جذرية على مستوى الأشخاص و المؤسسات السياسية و محاربة الفساد بكل أشكاله. و قد ساهمت المؤسسة العسكرية في إفضال السياسات التي لا تتلاءم مع أهدافها ، كسياسة الحوار التي أراد الرئيس زروال تطبيقها بشكل جدي و مع كل الأطراف السياسية دون أي إقصاء باعتبارها الحل الأنسب لتجاوز الأزمة الأمنية ، و هذا الإفضال جاء بناء على تمسك و تطبيق المؤسسة العسكرية لسياسة الاستتصال. و لا بد من التذكير أن المؤسسة العسكرية قد ساهمت بفاعلية خلال العقدين الأولين من الاستقلال في تنفيذ السياسات و البرامج التنموية الاقتصادية و الاجتماعية، حيث ساهم أفراد الجيش في إطار الخدمة الوطنية في إنجاز المشاريع لاسيما تلك المتعلقة بإنجاز البنى التحتية كالطرق (طريق الوحدة الإفريقية)، السدود (السد الأخضر)، القرى الاشتراكية، المطارات، المرافق الصحية... و حاليا تلعب المؤسسة العسكرية دورا محوريا في تنفيذ سياسة المصالحة الوطنية من خلال وحداتها المختلفة و التي كلفت بإنجاز العديد من المهام لضمان التطبيق و السير الحسن لها، و على رأسها مهمة تسوية ملف ضحايا المأساة الوطنية بإجراء التحقيقات الضرورية لذلك.

إن تدخل المؤسسة العسكرية في العملية السياسية يؤدي لا محالة إلى غياب تداول على الحكم، لأن الوصاية التي تمارسها و لا تزال تمارسها على القيادات السياسية للبلاد، بالتركيز أحيانا و التوقيف و الإقالة أحيانا أخرى يقضي على عملية التداول و التداول المقصود به هنا ليس تعاقب المسؤولين و الرؤساء بقدر ما هو حجم التغييرات المسجلة و الحاصلة على مستوى الخطط و البرامج و السياسات و الأولويات. كما أن الانتخابات الخاضعة لمنطق الترقية و الاختيار المسبق لا يمكنها إلا أن تكون رهينة في يد القوى التي زكتها(2). و بالتالي فهي ضعيفة و محدودة الصلاحيات و غير قادرة على رسم السياسات العامة إلا بتوجيه و دعم و تأييد منها.

المطلب الثاني : الأحزاب السياسية.

أصبحت الأحزاب السياسية عسبا جوهريا و محورا مركزيا في الحياة السياسية لجميع الأنظمة السياسية، مهما كانت طبيعتها و هذا بفعل الدور المتعاظم الذي تلعبه الأحزاب لأجل تفعيل الحياة السياسية سواء كان ذلك داخل الأنظمة الأحادية (توطيد هيمنة نخبة سياسية) أو في الأنظمة التعددية (خلق إطار تنافسي، توفير الكثير من البدائل... و بناء على ذلك فالأحزاب السياسية قناة اتصالية لا يمكن الاستغناء عنها بأي حال من الأحوال مما يجعلها تنصب نفسها المعبر الفعلي و الرسمي الأول عن تطلعات و مطالب المواطنين، و أما الآلية الأولى للتعبير عن المصالح و تجميعها و العمل على بلورتها في شكل بدائل لسياسات عامة. تختلف أسباب و عوامل نشأة و ظهور الأحزاب السياسية في الدول الغربية مقارنة بالدول المتخلفة أو بالأحرى دول العالم الثالث. ففي الأولى كان للمجموعات البرلمانية و اللجان الانتخابية، إلى جانب إقرار حق الاقتراع العام دورا كبيرا في بروز الأحزاب السياسية*، أما في الثانية فلقد ساهم المستعمر بشكل مباشر و غير مباشر في تشكيل الأحزاب السياسية داخلها، و ذلك إما بجعل

1- نور الدين زمام، السلطة الحاكمة و الخيارات التنموية بالمجتمع الجزائري 1962-1998، المرجع السابق، ص. 206.

2- مسلم بابا عربي، " المؤسسة العسكرية و مسار التحول الديمقراطي في الجزائر"، الموقع السابق.

* للمزيد من المعلومات عن أصل و آليات ظهور الأحزاب السياسية يمكن العودة إلى: I- جون ماري دانكان، علم السياسة، ترجمة: محمد عرب صاصيلا (د م ن: المؤسسة الجامعية للنشر، ط. 1، 1992)، ص. 207.

الأحزاب السياسية مجرد آلية لخدمة مصالحه و الاستحواذ و احتواء الشعوب المستعمرة، و إما من خلال النخب المحلية الواعية التي ترى في الأحزاب السياسية خلاصها الوحيد لممارسة النشاط السياسي في ظل نظام استعماري يهدف توحيد الشعب حول القضية الوطنية و العمل على انتزاع الاستقلال الوطني.

الجزائر كغيرها من دول العالم الثالث كان للمستعمر، الذي استمر فيها أزيد من قرن، اليد الطولى في ظهور الأحزاب السياسية. فيروز مفهوم الدولة الجزائرية المستقلة الناتج عن تطور الوعي الوطني إلى جانب المحاولات العسكرية الهادفة للقضاء على المستعمر ، تعتبر من أهم العوامل التي جعلت النخب السياسية الجزائرية تبحث بشكل جدي عن بدائل جديدة لتهدّي في آخر المطاف إلى بديل الأحزاب السياسية لكونها آلية لتجميع و هيكله المطالب و التطلعات الشعبية في قالب مؤسسي شرعي و مشروع . هكذا نشأت العديد من الأحزاب أو التشكيلات السياسية داخل الجزائر في الفترة الاستعمارية . أما جزائر ما بعد الإستعمار و إلى غاية إقرار مبدأ التعددية الحزبية التي نص عليها دستور 1989 عرفت نظام الأحادية الحزبية الذي تم تكريسه في النصوص و المواثيق الوطنية، لتشهد الساحة السياسية بعدها تغيرا جذريا نابع من ظهور العديد من الأحزاب السياسية. و في هذا الإطار سوف نتطرق أولا إلى تصنيف الأحزاب السياسية في الجزائر ثم نقوم بتحديد طرق و آليات مساهمتها في عملية صنع السياسة العامة.

الفرع الأول : تصنيف الأحزاب السياسية.

عرفت الساحة السياسية في الجزائر العديد من الأحزاب السياسية منذ إقرار التعددية، و هذا ما يصعب عملية تصنيفها بسبب عدم القدرة على تحديد معايير دقيقة للتصنيف في ظل تشابه البرامج، حداثة التجربة ، و تذبذب توجهات الأحزاب السياسية و عدم استقرارها، إلى جانب تغير وعائها الانتخابي و غياب منافسة انتخابية فعلية. رغم صعوبة التصنيف إلا أنه يمكننا رصد معالم ثلاث تيارات حزبية و هي:

أولا : التيار الإسلامي: يتضمن هذا التيار ثلاث أحزاب رئيسية و هي: الجبهة الإسلامية للإنقاذ (سابقا)، حركة النهضة حركة مجتمع السلم، إلى جانب أحزاب أخرى مثل: حركة الإصلاح، رابطة الدعوة الإسلامية، حزب الأمة...

1/ حركة مجتمع السلم (حركة التجمع الإسلامي سابقا):

الحركة امتداد لحركة الإخوان المسلمين في الجزائر التي بدأت العمل سرا منذ 1963، عمل النظام على حظر نشاطها و اعتقال قائدها محفوظ منحاح في 1976. استأنفت العمل فيما بعد تحت اسم جمعية الإرشاد و الإصلاح ليتم الإعلان عن وجودها كحزب سياسي في 1991. تميزت الحركة بالطابع النخبوي مما منعها من توسيع قاعدتها الجماهيرية (1). الحركة أكبر قوة إسلامية بعد الجبهة الإسلامية للإنقاذ المنحلة. دخلت المعترك السياسي بعد إلغاء الانتخابات من طرف السلطة العسكرية، حيث اختيرت الحركة كمثل للوجود الإسلامي في دائرة السلطة كقوة مسخرة ضد التيار العلماني.

ممارسة الحركة للنشاط السياسي دون استعداد يذكر و تحت الضغط أجبرها على الانسحاق مع ملايسات و تداعيات لحظة إلغاء الانتخابات التشريعية التعددية عام 1991 و بذلك قبلت التعاطي مع الخارطة السياسية الجديدة التي فرضتها السلطة العسكرية (2). ترى الحركة أن الحل الوحيد للأزمة التي تتخبط فيها البلاد هو العودة إلى خيار الشعب عن طريق الوفاء بالوعود السياسية التي طرحها النظام و المتمثلة في الانتخابات التشريعية و المحلية بتزاهة كلية تضمن حرية اختيار الشعب لممثليه إلى جانب توسيع

1- منعم العمار، الجزائر و التعددية المكلفة، المرجع السابق، ص. 71-72.

2- علي خليفة الكواري، الديمقراطية داخل الأحزاب السياسية في البلدان العربية (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2004)، ص. 226 .

قاعدة الحكم بإشراك المعارضة في حل الأزمة.

سياسة الحركة مستمدة من رؤى زعيمها الشيخ محفوظ نحناح و المتمثلة في العمل الإصلاحي الإسلامي من خلال :

-تجسير العلاقات مع فئات المجتمع و السلطة .

-سلوك الحوار كآلية لتحقيق الوحدة بين الإسلاميين و العلمانيين و تجنب الصدام مع السلطة.

-عدم التلاعب بمقومات الهوية الوطنية.

-إقامة حوار فقهني لإيضاح تعاليم الإسلام و مبادئه، و دفع الشبهات عنه بدلا من تمهيش و إقصاء الثوابت الإسلامية.

دخول الحركة إلى العمل السياسي في إطار محدد لها مسبقا منعها من ممارسة الديمقراطية ، و كان سببا في انكماش دورها حيث اكتفت بالتفرج على الوقائع و الأحداث كما حولت كل احتجاجاتها و اعتراضاتها إلى دعم و تأييد للسلطة، خاصة بعد دخولها صف الطاعة بناء على المساومة القاضية أن وجود حماس يمثل الطرف المسعف لنظام الحكم و وجودها زائل بمجرد الخروج من الأزمة.

2/ حركة النهضة:

الحركة هي امتداد لجنح **عدنان سعد الدين** المنشق عن الإخوان المسلمين في سوريا، و هي تنتمي إلى التيار الإسلامي المعتدل زعيم الحركة هو **عبد الله جاب الله**، أصرت الحركة على أن تكون في المعارضة و تعمل مع بقية الأحزاب في تعددية سياسية إسلامية و بناء على ذلك دعت الحركة للحوار بين الأحزاب و بينها و بين السلطة، إلا أنها سرعان ما غيرت خطابها مع تطور الأحداث حيث هاجمت الجبهة الإسلامية للانقاد و النظام معا ، بسبب رفضها الحوار و وضع حد لازمة التي عانى منها المجتمع الجزائري (1)، بعدها انشق سعد جاب الله عبد الله عن الحركة و شكل حركة الإصلاح الوطني.

ثانيا : التيار الوطني: من أبرز أحزاب هذا التيار نجد:

1/ حزب جبهة التحرير الوطني:

حزب جبهة التحرير الوطني الحزب العتيد في النظام السياسي الجزائري، زاول النشاط السياسي منذ الاستقلال ، و هو امتداد للجبهة التي خاضت الحرب التحريرية و الحزب الوحيد الذي لم يخضع لقانون الأحزاب السياسية الأول في 1989 و الثاني في 1997 سواء تعلق الأمر بإجراءات التأسيس والاستمرارية أو التكييف ، و مرد ذلك هو الشرعية الثورية و التاريخية التي يستند إليها في ممارسته لنشاطه السياسي، فلم يسبق لأي قوة سياسية أو حزبية في الجزائر أن تمتعت بالشرعية الثورية و التاريخية ماعدا هذا الحزب إلى جانب الجيش الشعبي الوطني.

انحصر الدور السياسي للحزب في ظل الأحادية الحزبية في التعبئة ، مانعا ظهور أي قوة سياسية منافسة باعتباره القوة السياسية الوحيدة الضامنة لجميع فئات المجتمع الجزائري. من العوامل التي ساهمت في اندثار حكم الحزب الواحد، نجد عجز الحزب عن استيعاب أحداث أكتوبر 1988 و اعتماده الكلي على الجيش منذ 1965، و بفعل ذلك تحول الحزب إلى مجرد جهاز سياسي فاقد للفعالية، أيضا التناقض بين النص و الواقع، إلى جانب الصراع الداخلي و عجزه عن إعادة هيكلة نفسه و كوادره (2) و ممارسة العنف من طرف بعض القوى السياسية جراء توقيف العملية الانتخابية دفع بالنظام السياسي إلى إعادة بعث الحزب و العمل على تفعيل دوره في الحياة السياسية، لكن سرعان ما تم تجاوزه بفعل التحالف الذي أنشئ بين مؤسسة الرئاسة و الجيش و كنتيجة لذلك دخل الحزب خانة المعارضة ، و أعلن أن ما قام به النظام هو مساس بالديمقراطية و أن حل الأزمة

1-منعم العمار، الجزائر و التعددية المكلفة، المرجع السابق، ص.73-74.

2-هميس حزام و المي، إشكالية الشرعية في الأنظمة السياسية العربية في إشارة لتجربة الجزائر، المرجع السابق، ص.190.

يتطلب معالجة سياسة شاملة، ومع انتخابات 2002 عاد الحزب إلى مكانته باعتباره حزب السلطة.

2/ التجمع الوطني الديمقراطي:

مع مطلع شهر مارس 1997 انتهى النظام من إعادة تحديد الإطار التأسيسي للعملية الانتخابية عن طريق تعديل النصوص الأساسية المتعلقة بها، إلا أنه بقي من دون حزب لأن حزبه السابق أي حزب السلطة و المتمثل في حزب جبهة التحرير الوطني قد انتقل إلى موقع المعارضة (عارض أساليب السلطة في معالجة الأزمة الناتجة عن إيقاف المسار الانتخابي مع نهاية 1991) إذا النظام بحاجة إلى كيان تنظيمي يلعب دور الأداة القانونية للاحتفاظ بالسلطة، الأمر الذي دفعه إلى إنشاء حزب التجمع الوطني الديمقراطي قبل الانتخابات بثلاثة أشهر فقط. تم الإعلان عن تأسيس هذا الحزب بصفة رسمية في 21/02/1997 رغم أن مكوناته التنظيمية و البشرية تعود في الواقع إلى خريف 1995 بفعل الحملة الانتخابية للمرشح اليميني زروال، أين تحولت لجان المساندة لترشحه في ذلك الوقت إلى أطر تنظيمية قاعدية لهذا الحزب الجديد.

يتميز الحزب بالاتجاهات نظرا للتشكيلات المختلفة التي تضمنها: أعضاء من التكنوقراطية، أفراد من الأرستقراطية العمالية، أعضاء الطبقات الوسطى من أطباء و جامعيين و مقاولين و تجار و أبناء الشهداء و المجاهدين و قداماء حزب جبهة التحرير الوطني كما يتميز الحزب بقلة الجمود العقائدي و الاتصاف بالمرونة السياسية و الأيديولوجية. الحزب في الواقع هو مجموعة من الشبكات الزبونية تضم العديد من الموالين و المنشغلين بالتقرب من السلطة (1)، لاسيما و أن الحزب هو حزب السلطة وهو ما تؤكد نتاج الانتخابات التشريعية و المحلية لعام 1997 أين تحصل الحزب على أغلبية الأصوات*.

ثالثا : التيار الديمقراطي:

من ضمن الأحزاب التي تضمنها التيار نجد:

1/ جبهة القوى الاشتراكية:

تعود جذور الجبهة إلى عام 1963 تحت قيادة الزعيم الثوري حسين آيت أحمد، تحصلت على الشرعية عام 1989 مع صدور أول قانون للأحزاب السياسية في الجزائر. ارتكزت الجبهة في سياستها على تعبئة القوى العلمانية و الاشتراكية تحت لوائها، و استغلت الخوف البربري من وصول الجبهة الإسلامية للانقباد إلى السلطة و ما قد تؤديه من إجحاف لحقوقها الثقافية و عملت على توظيفه لصالحها و استقطاب الأفراد إلى جانبها.

احتلت الجبهة المرتبة الثانية بعد الجبهة الإسلامية للانقباد في انتخابات 1991 بحصولها على 26 مقعدا، إلا أن ذلك لم يمنعها من رفض الاعتراف بفوز الجبهة الإسلامية للانقباد و منه رفضها للحل الإسلامي على أنه الحل المطلوب، في نفس الوقت رفضت الجبهة فكرة إلغاء نتائج الانتخابات مؤكدة على استكمال العملية الديمقراطية. من المواقف البارزة للجبهة:

- إدانتها للانقلاب العسكري الذي أطاح بن جديد و اصفة الجيش بأقوى عناصر الفساد في الحياة السياسية.

- تنديدها بعدم دستورية و شرعية بعض هيئات الدولة (2).

- اتهام النظام السياسي باستخدامه إستراتيجية الأصوليين الإسلاميين لضرب الأمن الوطني و التأكيد على أن حزب جبهة

التحرير الوطني هو الحل الوحيد لمواجهة هؤلاء الأصوليون.

لم تستطع الجبهة أن تتحول إلى قوة موازنة للإسلاميين في توازنات القوى السياسية (3) لأنها لم تستطع التحول إلى قوة سياسية

1- صالح بلحاج، السلطة التشريعية الغائب الأكبر في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص. 148-149.

* تحصل الحزب على 156 مقعد من مجموع 380 مقعد بالنسبة للتشريعات، أما الحليات فقد تحصل بالنسبة للبلدية 55، 18% أما الولائية 52، 44%.

2- منعم العمار، الجزائر و التعددية المكلفة، المرجع السابق، ص. 75.

3- هدى ميتيكس، "توازنات القوى في الجزائر: إشكالية الصراع على السلطة في إطار تعددي"، المستقبل العربي، العدد 173، (1993)، ص. 40-41.

مؤثرة كونها لم تقدم مشروع وطني ، بل ركزت على الدفاع عن مصالح أنثوية(قبلية و عرقية).

2/التجمع من أجل الثقافة و الديمقراطية:

تأسس عام 1990 من طرف مناضلي القضية الديمقراطية و الأمازيغية بزعامة الدكتور سعيد سعدي ، أغلبية الطبقة السياسية تنظر إليه على أنه حزب جهوي تركز في منطقة القبائل و ارتكز على أسس لغوية(1) . أكد التجمع على أن أسباب الأزمة تكمن في عدم قدرة النظام على الفصل في مسائل أساسية كالحداثة و العصرية و الديمقراطية ، الأمر الذي أدى إلى بروز نخبة سياسية أصولية(الجبهة الإسلامية للانقاد) استغلت الدين للحصول على مغامم سياسية و انتخابية، و بناءا على ذلك فقد ألح التجمع على ضرورة العودة إلى الخيار الشعبي بعد التخلص من جميع الأحزاب الأصولية. أما في قضية التعديل الدستوري عام 1996، تميزت رؤيته بالرفض لأنه يوسع من صلاحيات رئيس الجمهورية ، و لأن سبب الأزمة لا يعود للدستور و لكن للنظام السياسي القائم، و بالنسبة للتجمع معالجة الأزمة يكون بالاعتراف بمقومات المجتمع الجزائري و تقزيم الجبهة الإسلامية للانقاد باعتبارها عدوة الديمقراطية(2). شارك التجمع في أول حكومة شكلها الرئيس بوتفليقة بعد انتخابه رئيسا للجمهورية عام 1999 لينسحب منها فيما بعد بحجة أحداث منطقة القبائل.

3/حزب الطلبة الاشتراكية:

جاء الحزب على أنقاض الحزب الشيوعي ، يتزعمه الهاشمي الشريف، يصف الحزب المسار الديمقراطي للنظام بأنه ديمقراطي لكونه يضمن الحريات الأساسية و حرية التعبير ، و غير ديمقراطي لكونه يتيح المجال أمام قوى غير ديمقراطية للوصول إلى الحكم. الحزب يؤكد على أن السبيل الوحيد لمنع الأصولية و التوتاليتارية من الوصول إلى السلطة هو العمل الديمقراطي الفعلي و ليس الشكلي، و أن التيارات المتطرفة تستغل مقومات الهوية الوطنية لتمرير سياسات معينة . للحزب موقف معارض من التعديلات الدستورية و القانونية التي غالبا ما يلجأ إليها النظام كآلية لحل الأزمات و تهدئة الأوضاع، و التعددية بالنسبة للحزب عامل لدعم الإرهاب و تأكيد أحادية السلطة و تمهيش دور المواطن و عدم الاستجابة لتطلعاته و طموحاته . ما يميز الحزب هو محدودية نفوذه و تأثيره رغم ما يحظى به من دعم و تأييد من قبل الطلبة و المثقفين(3).

4/حزب العمال:

زعيم الحزب هي السيدة لويزة حنون، يمثل الحزب التيار التروتسكي، استطاع أن يزيح اليسار الشيوعي الجسد في حزب الطلبة الاشتراكية(الحركة الاجتماعية الديمقراطية حاليا) (4). ركز الحزب في نضاله السياسي و برنامجه الحزبي على:
-الحلول السياسية من خلال إجراء حوار سياسي شامل و تحقيق مصالح وطنية و رفع حالة الطوارئ، و المطالبة بالانسحاب الكلي للجيش من الحياة السياسية و الموازنة بين السلطات عن طريق التعديل الدستوري.
-المطالبة و الإلحاح على الحقوق السياسية و الأساسية الفردية و الجماعية المعترف بها دوليا .
- المطالبة بالحفاظ على الملكية العمومية لكبرى المؤسسات الوطنية مثل سونطراك، سونغاز، البنوك،... أو على الأقل التنازل عن بعض الشركات للعمال رافضا بشكل قطعي تسريح العمال.
لا يقتصر التيار الديمقراطي على الأحزاب السياسية السابقة الذكر فقط بل يضم بعض الأحزاب الصغرى مثل: الحركة من أجل

1- رابح زنيح، "النظام القانوني للأحزاب السياسية في الجزائر"، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2003/2002، ص.54.

2- هميس حزام و المي، إشكالية الشرعية في الأنظمة السياسية العربية في إشارة لتجربة الجزائر، المرجع السابق، ص.193-194.

3- يمكن العودة إلى:- هميس حزام و المي، المرجع السابق، ص.194.

- منعم العمار، الجزائر و التعددية المكلفة، المرجع السابق، ص.76-77.

4- إدريس بوكرا، "الافتراق النسبي و أثره على التعددية السياسية"، الفكر البرلماني، العدد 9، (جويلية 2005)، ص.58.

الديمقراطية، حركة الشبيبة الديمقراطية، الحركة الجزائرية من أجل العدالة و التنمية، حركة التجديد الجزائرية و غيرها من الأحزاب السياسية.

الفرع الثاني : طرق و آليات مساهمة الأحزاب السياسية في عملية صنع السياسة العامة.

تجسد الأحزاب السياسية الجزائرية على غرار الأحزاب الأخرى، قناة من قنوات الاتصال و وسيط بين المواطنين و السلطة الحاكمة ، و يتمحور هدفها الأساسي في الحصول على السلطة بهدف تسيير العملية السياسية حسب ما تراه مناسباً. جميع الأحزاب السياسية سواء تلك المنتمية للتيار الوطني أو الإسلامي أو الديمقراطي، تلجأ إلى التعبير عن المصالح و تجميعها لغرض المساهمة في رسم السياسة العامة للبلاد .و إن كان لكل حزب سياسي أساليبه الخاصة التي يعتمد عليها لضمان مساهمة أكبر في صنع السياسة العامة فإن ذلك لا يمنعنا من تحديد أهم الأساليب و الآليات المعتمدة من طرفها و ذلك على النحو التالي:

أولاً : تطوير الأحزاب السياسية لمواقفها اتجاه سياسات عامة محددة.

كل الأحزاب السياسية تعمل على تحديد و تطوير مواقفها اتجاه بعض السياسات، و في الغالب الأعم تكون المواقف المتخذة متوافقة مع مواقف قاعدة جماهيرية واسعة. بمعنى آخر فإن دعم و تأييد حزب سياسي ما لسياسة معينة مرتبط و مرتكز إلى حد بعيد بدعم و تأييد عدد معتبر من الناخبين لها. و في هذا الإطار نجد أحزاب كثيرة مثل حزب جبهة التحرير الوطني، جبهة القوى الاشتراكية، حزب العمال، حزب النهضة، الحركة من أجل الديمقراطية، حركة مجتمع السلم..... حددت مواقفها من سياسة الاستتصال أو ما يعرف بالحل الأممي المنتهجة خلال العشرية السوداء ، و اشتركت كلها في موقف واحد منها ألا وهو الرفض القاطع و المطلق لها و هو نفس توجه الغالبية العظمى من الشعب. و في مقابل ذلك دعت هذه الأحزاب إلى تبني سياسة الحوار و المصالحة الوطنية بين الأطراف المتصارعة أو أطراف النزاع، و نقصد بذلك السلطة و الجبهة الإسلامية المنحلة. و في هذا الإطار حاولت بعض الأحزاب تقديم بدائل عن السياسة المنتهجة ، بهدف الخروج من الأزمة تأكيداً منها على عدم نجاعة سياسة الكل الأممي في حلها. إلا أن تعنت السلطة و عدم استجابتها لمطالب الأحزاب السياسية و تهميشها لأدوارها في الحياة السياسية دفعها إلى التوجه نحو مقر المجموعة الكاثوليكية بـ'سانت ايجيديو' في 1995 و تشكيل تحالف فيما بينها تعبيراً منها عن قسمة الانشقاق بين توجهات و ممارسات السلطة و الأحزاب الكبيرة و الشعب، و استخدامها لذلك كآلية للضغط عليها و دفعها إلى تبني السياسة البديلة -أرضية عمل- التي طرحتها. غير أن ذلك لم يفضي إلى أي نتيجة لأن السلطة لم تعترف بها و لم تقبلها. (1)

و إن كانت الأزمة السياسية و الأمنية التي عاشتها البلاد الدافع الأكبر إلى توحيد مواقف معظم الأحزاب السياسية، فإن هذا لا يعني توحيد مواقفها فيما يخص القضايا الأخرى. فمثلاً نجد أنه في الوقت الذي يرفض فيه حزب العمال سياسية الخوصصة تعبيراً منه عن مطالب العمال و لما تخلفه من انعكاسات سلبية عليهم ، هناك أحزاب كثيرة تؤيدها و تدعمها باعتبارها الحل الأمثل لتحقيق التنمية الاقتصادية. نفس الأمر بالنسبة لسياسة المصالحة الوطنية التي أيدتها الجميع باستثناء البعض و على رأسهم حزب جبهة القوى الاشتراكي.

ثانياً : تقديم الأحزاب السياسية لمرشحيها و سياساتها للناخبين.

حتى تتمكن الأحزاب السياسية من التعبير عن المصالح و تجميعها بشكل أفضل و أكبر و تعزيز مواقفها اتجاه سياسة ما ، فإنها تعمل على تحديد برامجها و سياساتها و أيضاً اختيار بعض الشخصيات و تقديمهم كمرشحين لها و ممثلين عن مواقفها و

1- نور الدين زمام، السلطة الحاكمة و الخيارات التنموية بالمجتمع الجزائري 1962-1998 ، المرجع السابق، ص.209.

سياساتها ، و على سبيل المثال فإن تعيين عبد العزيز بلخادم أميناً عاماً لحزب جبهة التحرير الوطني تأكيد على توجه الحزب و موقفه الداعم للعديد من السياسات منها:

* سياسة التعديل الدستوري الرامية إلى تكريس الحكم الرئاسي و إمكانية التمديد لفترة رئاسية ثالثة لبوتفليقة.

* سياسة الأحرور، حيث يرى الحزب ممثلاً في أمينه العام أن التعديل من هذه السياسة و العمل على رفع الأحرور هو السبيل الوحيد لامتناع غضب الشعب ، و الذي يعتبر بدوره مردوداً شعبياً يؤدي إلى استقرار اجتماعي أكثر أهمية من النمو الاقتصادي.

أما حزب التجمع الوطني ممثلاً في أمينه العام أحمد أويحي في السابق-الماضي القريب- كانت له توجهات معاكسة لتوجهات حزب جبهة التحرير، فأويحي كمنعبر عن توجهات و مواقف الحزب لا يؤيد سياسة التعديل الدستوري إلى جانب دعوته إلى تعزيز دعائم النظام البرلماني، و نفس الشيء بالنسبة لسياسة الرفع من الأحرور حيث أكد أويحي أن هذا الأمر يصعب تحقيقه متحججاً في ذلك بالعوامل الاقتصادية.

ثالثاً : بذل الأحزاب السياسية للكثير من الجهود الرامية إلى تعبئة الناخبين المرشحين لها.

إن التعبير عن المصالح و تجميعها لا يقف عند حد تقديم المرشحين للناخبين، بل يتعداه إلى محاولة كسب تأييد قاعدة شعبية أكبر اتساعاً و أكثر تماسكاً من خلال الزيارات الميدانية و التفقدية، و أيضاً من خلال الدعايات و الحملات الإعلامية عبر وسائل الإعلام المختلفة من صحف و حصص تلفزيونية و برامج إذاعية ، للتقرب من الناخبين و تمكينهم من استيعاب برامج الأحزاب و توجهاتها و الحلول التي تعد بتقديمها في صورة بدائل لسياسات عامة لتجاوز المشاكل المختلفة . و لأن معظم الأحزاب الجزائرية أحزاب مناسباتية لا تبرز و لا تنشط في الساحة السياسية بالشكل المطلوب إلا في المواعيد و الحملات الانتخابية ، فإن هذه الأخيرة تصح الفضاء الرحب الذي يسمح لها بالتعبير عن مصالح المواطنين و طرح انشغالهم و مشاكلهم ، و التي تعرف حالياً تفاقماً كبيراً ينذر بانفجار الشارع الجزائري و التي من ضمنها : البطالة، انخفاض القدرة الشرائية في ظل ارتفاع أسعار المواد الأساسية، عودة الأعمال الإرهابية و ما له من انعكاسات سلبية على أمن المواطنين، ارتفاع معدلات السرقة و الجرائم و الاختلاسات... و مما يزيد من أهمية المواعيد الانتخابية لدى الأحزاب السياسية في تعبيرها عن المصالح و تجميعها هو ما تعانیه هذه الأخيرة من تضيق لنشاطاتها في ظل استمرار العمل بقانون الطوارئ و ما يفرضه من تقييد على حرية الاجتماع ، و أيضاً احتكار الدولة لوسائل الإعلام الثقيلة التي تمثل الأداة الفعلية في توجيه الرأي العام.

إن كان تقييد النشاط الإعلامي للأحزاب السياسية يشكل حجرة عثرة أمامها و يمنعها من تعبئة تأييد و دعم فئة كبيرة من أفراد المجتمع لسياساتها و توجهاتها، فإن الأمر يختلف بالنسبة للأحزاب الإسلامية و بالأخص الجبهة المنحلة. لأنها استطاعت -في السنوات الأولى للتحوّل الديمقراطي- تجاوز هذه العقبة باستخدام تقنية أخرى تسمح لها بالتواصل المباشر مع قاعدتها الجماهيرية معوضة بذلك وسائل الإعلام الجماهيرية. تتمثل هذه التقنية في المساجد، التي أصبحت فضاءات اجتماعية و أماكن تنشر فيها المذاهب و يجند فيها المناضلون و مراكز معارضة و احتجاج اجتماعي و سياسي. و عليه فالإسلاميين نجحوا باحتلال و شغل و استغلال الفضاءات الدينية العامة، و جعلها أماكن للدعاية لتسييس الجماهير و تعبئتها(1). و لأن الدعاية الحزبية تلعب دوراً كبيراً في حشد الدعم و التأييد، فإنه هناك نوع من الاتفاق على أن تراجع قوة الإسلاميين و فشلهم في الانتخابات الأخيرة يعود إلى منعهم من استعمال المساجد لأغراض السياسة، و عوض حصولهم على فرصة تنظيم مؤتمرات يومية من خلال

1- رياض الصداوي، الانتخابات و الديمقراطية و العنف في الجزائر، في الأزمة الجزائرية-الخلفيات السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية و الثقافية- سلسلة كتب المستقبل العربي (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط.1، 1999) ص.536.

الدروس و الحلقات أضحوا كباقي التشكيلات السياسية التي لا تستعمل المساحد لأغراض السياسة.(1) و إذا ما قارنا بين الأحزاب السياسية في الجزائر من حيث التجميع الحزبي-الانتخابي، فإننا نجد تفاوتاً معتبراً بين الأحزاب السياسية في هذا المجال. فمنذ تشريعات 1997 هناك توجهها كبير لدى معظم الناخبين لتأييد أحزاب معينة و محدودة، ففي الوقت الذي يجوز فيه حزب التجمع الوطني الديمقراطي، و حزب جبهة التحرير الوطني، و حزب حركة مجتمع السلم على معظم التأييد، نجد في المقابل أحزاباً تحظى هي الأخرى بدعم و تأييد انتخابي لا بأس به مثل حزب العمال، و حزب من أحل الثقافة و الديمقراطية، و حزب الجبهة الوطنية، و حزب الإصلاح، و حزب النهضة . أما باقي الأحزاب الموجودة في الساحة السياسية فلا تمتلك سوى تأييداً محدوداً لدى فئات ضيقة من الشعب، الأمر الذي يخلق فجوة و تباعداً كبيرين بينها و بين الأحزاب الأخرى الرئيسية أو الكبرى. و مع ذلك فإن وصول مثل هذه الأحزاب إلى البرلمان و بالأخص المجلس الشعبي الوطني و الحصول على مقاعد داخله بغض النظر عن عددها يعني أن هناك احتمالاً كبيراً لوصول العديد من المطالب و المصالح و الانشغالات المتباينة و المختلفة و التي سيتم تمثيلها داخل المجلس.

رابعا : الائتلافات الحزبية.

تعتبر الائتلافات الحزبية من الأساليب التي تعتمد عليها الأحزاب السياسية في التعبير عن مصالحها و العمل على تجميعها. فالائتلافات الحزبية التي يتم تشكيلها قبل الانتخابات تمنح الناخبين فرصة الاختيار المباشر للحكومة المستقبلية، و تمثل السبب المباشر الذي يدفع بالأحزاب المتحالفة إلى تشجيع التأييد المتبادل للناخبين مع الاتفاق على أنه في حالة الفوز بأغلبية المقاعد في الهيئة التشريعية فإنها ستحكم بصورة مشتركة. و هكذا يمارس الناخبون دوراً مهماً في اختيار توجهات السياسة العامة للحكومة من خلال التجميع الحزبي و الانتخابي. و بغرض تجميع المصالح فإن عدم حصول أي حزب سياسي أو ائتلاف حزبي على أغلبية المقاعد داخل المجلس التشريعي و السلطة التنفيذية بعد الانتخابات يؤدي إلى إجراء سلسلة من المفاوضات و المساومات بين الأحزاب بهدف تشكيل ائتلاف داخل المجلس التشريعي و أيضاً داخل السلطة التنفيذية. و عليه فإن عملية تجميع المصالح تستمر عن طريق الأحزاب السياسية في المجالس التشريعية و السلطة التنفيذية(2).

عرفت الجزائر هذا النوع من الائتلافات الحزبية مع إجراء ثاني انتخابات تشريعية في عهد التعددية عام 1997، فعدم حصول أي حزب سياسي على الأغلبية المطلقة من الأصوات - بفعل النظام الانتخابي المعتمد في اختيار أعضاء المجلس الشعبي الوطني - بالشكل الذي يمكنه و يسمح له بإنشاء حكومة أغلبية، كان الدافع الأكبر نحو لجوء الأحزاب إلى التفاوض و التساوم فيما بينها لتشكيل ائتلاف حزبي داخل المجلس الشعبي الوطني و الاتفاق على صورة الحكم المشترك بينها . و بالفعل تم تشكيل ائتلاف حزبي ضم أربعة أحزاب سياسية و هي حزب التجمع الوطني الديمقراطي ، حزب جبهة التحرير الوطني ، حزب حركة مجتمع السلم، إلى جانب حركة النهضة، ليلتحق بهم التجمع من أجل الثقافة و الديمقراطية بعد رئاسيات 1999 . و بهذه الطريقة تم تشكيل حكومة أغلبية ائتلافية مكونة من مجموع هذه الأحزاب . و إن كان عدم حصول أي حزب سياسي على الأغلبية المطلقة من الأصوات في الانتخابات السابقة هو السبب الفعلي وراء ائتلاف الأحزاب السياسية، فإن الأمر يختلف في تشريعات 2002. فرغم حصول حزب جبهة التحرير الوطني على الأغلبية المطلقة من المقاعد داخل المجلس الشعبي الوطني و المقدرة بـ 199 مقعداً الأمر الذي يسمح له بتشكيل حكومة أغلبية ، إلا أنه لجأ إلى التحالف مع حزب التجمع الوطني الديمقراطي و حركة مجتمع السلم . و كان الهدف من وراء تكوين هذا الائتلاف الحزبي هو ضمان الحزب لإقرار و تنفيذ سياسته العامة التي هي بالأساس سياسة رئيس الجمهورية ، في ظل الرهانات التي أقدمت الجزائر على مواجهتها و المفتوحة على

1- هيثم ريان، "مسلمات السياسة... و توازناتها"، الموقع الشخصي للباحث، تم تفحص الموقع يوم: 2006/01/11.

<<http://www2.swissinfo.org/sar/swissinfo.htm?sit sect=143&sid=6272405&ckey=1133176402000>>

2- جريال الموند ، و آخرون، السياسة المقارنة-إطار نظري، المرجع السابق، ص. 209-211.

كل الجبهات . كما تم الحفاظ على نفس التحالف بعد إجراء آخر تشريعات في 2007 خدمة لنفس الغرض(1)، و هو ما أعطى نوعا من الاستقرار لهذا التحالف و للتشكيلة الحكومية.

خامسا : التأثير على النواب.

من الآثار المترتبة عن اعتماد نظام التمثيل النسبي في اختيار أعضاء المجلس الشعبي الوطني ، تقوية دور و تأثير الأحزاب السياسية على النواب و تكريس تبعيتهم لها . فكثرة النواب و عدم قدرة الناخب على التعرف عليهم يدفعه إلى اختيار برنامج الحزب و ليس الشخص المرشح في قائمة الحزب، و لهذا السبب فإن النائب يجد أن حظوظ إعادة ترشحه و انتخابه مرتبطة بالحزب أكثر منه بالناخبين، و كنتيجة لذلك يصبح النائب خاضعا للحزب و لا يكون تصويته داخل المجلس إلا بالشكل الذي يتماشى مع توجهات و سياسات الحزب، فلا يمكن للنائب التصويت في أمور و قضايا يعارضها الحزب. و انطلاقا من تبعية النواب للحزب يستطيع الحزب التأثير في السياسة العامة من خلال ما يطرحه نوابه من مبادرات تشريعية، و اقتراحات، أو تعديلات على مختلف المشاريع الحكومية، و أيضا من خلال التأثير في عملية التصويت (2) . حيث نجد أن حيابة أحزاب الائتلاف الحكومي للأغلبية المطلقة من المقاعد إلى جانب تبعيته نوابها لها، يمنحها القدرة على إقرار السياسة التي ترغب فيها و السهر على تنفيذها و تطبيقها و من مميزات الحياة الحزبية في الجزائر اعتكاف أغلب الأحزاب السياسية الممثلة في البرلمان على عقد اجتماعات مع نوابها قبل الشروع في التصويت على قانون ما، لإعلامهم بموقف الحزب منه و حثهم على التصويت بناء على ذلك الموقف. و كمثال على ذلك ما صرح به السيد **دعوة العياشي** رئيس المجموعة البرلمانية لحزب جبهة التحرير الوطني قائلا: أن نواب الحزب سيجتمعون بمقر المجموعة بالمجلس الشعبي الوطني استعدادا للتصويت على قانون الإجراءات المدنية الذي عرض من طرف وزير العدل حافظ الأختام و تمت مناقشته، كما أضاف المتحدث أن هذا النوع من الاجتماعات دأبت عليه المجموعة البرلمانية للحزب قبل التصويت على أي قانون ، مؤكدا على دعوته و حثه لنواب الحزب على التصويت عليه نظرا لما له من أهمية حيث استغرق خمس سنوات دراسة على مستوى الحكومة و سنة واحدة على مستوى لجنة الشؤون القانونية بالمجلس و يحتوي على 1060 مادة(3) . و في مثال آخر نجد أن معارضة نواب حزب العمال لمشروع قانون المنازعات في مجال الضمان الاجتماعي الذي حظي بموافقة أغلبية النواب نابعة من تبنيهم لموقف الحزب الرفض له، لكونه حسب تصريح الأمين العام للحزب السيدة لويزة حنون يتضمن إجراءات جزائية تمس بصلاحيات الأطباء و بحق المواطنين في العلاج ، إلى جانب طغيان الجانب التجاري فيه على الجانب الإنساني مبدية أسفها على تعديل المادة 29 و بقاء المادة 37 من القانون.(4)

المطلب الثالث : المواطن الجزائري.

في كل النظم السياسية و مهما كانت طبيعتها (ديمقراطية/دكتاتورية)، يكون لرغبات و مصالح المواطنين أهمية في صنع و إقرار السياسات العامة و لو كان ذلك بدرجات متفاوتة. و لأننا بصدد دراسة دور الفواعل و تحديد مدى مساهمتها في عملية صنع السياسة العامة في الجزائر، يكون لزاما علينا دراسة و تحليل دور المواطن الجزائري كفاعل غير رسمي في هذه العملية و الذي نستطيع الاستدلال عليه من خلال ثلاثة صور أساسية و هي:

1- إدريس بوكرا ، "الاقتراع النسبي و أثره على التعددية السياسية"، المرجع السابق، ص.58.

2- المرجع نفسه، ص.55.

3- كمال زيت، "الأفلاق يجمع نوابه بالمجلس الشعبي الوطني"، الخير اليومي، العدد 5218، 2008/01/15، ص.3.

4- محمد شراق، "الوضع مهدد بالانفجار"، الخير اليومي، العدد 5224، 2008/01/22، ص.2.

*المشاركة المباشرة في صنع السياسة العامة.

*التأثير في السياسة العامة.

*الالتزام بالسياسة العامة و السهر على تنفيذها و تطبيقها.

سنتناول هذه الصور الثلاث المعبرة عن دور المواطن الجزائري في صنع السياسة العامة بنوع من الشرح ، على النحو التالي:

الفرع الأول : المشاركة المباشرة للمواطن الجزائري في صنع السياسة العامة.

افتك المواطن الجزائري تأشيرة المشاركة و المساهمة بشكل مباشر في صنع السياسة العامة عن طريق الإستفتاء أو كما يسميه البعض التصويت الشعبي ، هذا الأخير يعرف على أنه أحد رأي الشعب في موضوع معين قد يتعلق بمشروع قانون و يسمى في هذه الحالة بالاستفتاء التشريعي ، و قد يتعلق بموضوع آخر غير القوانين و يسمى بالإستفتاء السياسي ، و لدى عرض الموضوع على الشعب فإن حقه ينحصر في الموافقة أو الرفض دون أن يكون له الحق في إجراء أي تعديل عليه(1). و لقد شهدت الجزائر استفتاءات شعبية حول قضايا رئيسية تتعلق بمصير المجتمع ككل، و من أمثلة ذلك نجد:

1/الإستفتاء الشعبي حول التعديل الدستوري في 1996:

جاء مشروع التعديل الدستوري بمبادرة من الرئيس السابق اليمين زروال و كان الهدف من ورائه تعزيز المسار الديمقراطي ، و تغطية النقائص التي حملها دستور 1989 و تجاوز ما أحدثته من انزلاقات خطيرة هددت كيان الدولة و مشروعها الديمقراطي -حسب التصريحات الرسمية- خاصة ما يتعلق بإجراءات تشكيل الأحزاب السياسية. و قد تم عرض المشروع للإستفتاء الشعبي يوم 1996/11/28 و الذي لقي قبولا لدى أغلب المواطنين.

2/الإستفتاء الشعبي حول قانون الوثام المدني:

طرح الرئيس بوتفليقة خلال عهده الأولى قانون الوثام المدني انطلاقا من كونه الأقدر على معالجة سياسة الاستئصال، و الأزمة الأمنية التي تحببت فيها البلاد لمدة عشرية كاملة. و بالرغم من حصول القانون على موافقة البرلمان بغرفتيه ، إلا أن الرئيس طرحه للإستفتاء الشعبي على اعتبار أن الشعب هو المستفيد الأول و الأكبر منه و هو الذي يراقب تنفيذه و يدافع عنه، هذا من جهة و حتى يكسب مسعاه الشرعية الكاملة من جهة أخرى(2). و في يوم 1999/09/16 صوت الشعب لصالح القانون بنسبة 98 بالمائة في حين بلغت نسبة المشاركة 85 بالمائة. (3)

3/الإستفتاء الشعبي حول ميثاق السلم و المصالحة الوطنية:

استكمالا لمساعي الرئيس عبد العزيز بوتفليقة و الرامية إلى استتباب الأمن داخل البلاد و تحقيق التنمية الشاملة لها الأمر الذي لن يحدث إلا بالمعالجة الجذرية و النهائية للأزمة الوطنية، قام هذا الأخير خلال عهده الثانية بتقديم مشروع ميثاق السلم و المصالحة الوطنية للإستفتاء الشعبي يوم 2005/09/29، أين بلغت نسبة التصويت عليه 97،4 بالمائة من أصوات الناخبين. و حاليا يتم التحضير لمشروع تعديل دستوري جديد يمس عدة جوانب من الدستور الحالي، أهمها ما يتعلق بالمادة 74 منه و التي تحدد العهدة الرئاسية و عددها، كما ستم إعادة النظر في المواد التي تخص رئيس الحكومة و هي المواد 82/81/80/79/86/85/84/83 و يتم على أساس ذلك إلغاء منصب رئيس الحكومة و تعويضه بمنسق حكومي تكون مهمته تنسيق أعمال

1- نعمان أحمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، المرجع السابق، ص.263.

2- حسن عبد ربه المصري، "الجزائر و بوتفليقة بعد ثلاث سنوات: التمهد لممارسة سياسة تقوم على التعاقب و قبول الآخر". الموقع السابق.

3- عبد الله راقي، "صراع العصب و المؤسسات في الجزائر بين مقتضيات الداخلية و المحددات الدولية"، الموقع السابق.

الوزراء الذين سيكونون تابعين مباشرة للرئاسة لتؤكد بذلك كل المؤشرات السابقة بشأن هذه المسألة خاصة استحداث جلسات الاستماع للوزراء التي جاءت تمهيدا لتكريس هذا التحول في الدستور (1). و حسب ما تناولته الصحف الوطنية فإن مشروع التعديل سيعرض عل الاستفتاء الشعبي قبل نهاية هذا العام.

الفرع الثاني : تأثير المواطن الجزائري في السياسة العامة.

إن مشاركة المواطن الجزائري و تصويته في الانتخابات بمستوياتها المختلفة الرئاسية و التشريعية(الوطنية/المحلية) تعد آلية لتجميع المصالح و أسلوب من أساليب التأثير في السياسة العامة.فتبني الجزائر للنظام الديمقراطي و إقرارها للعديد من المبادئ كحرية التعبير،تشكيل الأحزاب السياسية،التداول السلمي على السلطة عن طريق الانتخابات...منح المواطن القدرة على التأثير في السياسة العامة و بالتالي المساهمة في صنعها بطريقة غير مباشرة ، و المتجسدة في امتلاكه حق تأييد و دعم أو اختيار حزب سياسي أو شخصية سياسية ما و حتى المشاركة في الحملات الانتخابية لتعبئة تأييد باقي المواطنين لهذا الحزب أو هذه الشخصية إن صوت المواطن أثناء الانتخابات يعد موردا سياسيا تتم ترجمته إلى مقاعد داخل الهيئات التمثيلية،فبمجرد الإدلاء به لصالح شخص أو حزب سياسي ما ، يتحول المواطن إلى مساهم أو مشارك في اختيار سياسة ما و التي يرى أنها الأفضل و البديل الأكثر استجابة لمطالبه و حلا لمشاكله . فمثلا فوز الجبهة الإسلامية للانقباد بأغلبية المقاعد في الانتخابات التشريعية الوطنية - الدور الأول- و المحلية دليل واضح على تفضيل المواطنين للمشروع الإسلامي الذي طرحته خلال حملتها الانتخابية.في حين أن فوز الرئيس عبد العزيز بوتفليقة في الانتخابات الرئاسية لعام 2004* بأغلبية الأصوات يعد مؤشرا قويا على دعم الشعب لسياسة المصالحة الوطنية التي جاء بها الرئيس و يسعى لتطبيقها ، و إعلان عن الرفض القاطع لسياسة الاستئصال التي سادت في البلاد . و عليه نصل إلى أن توجهات و خيارات المواطنين كناخبين تلعب دورا رئيسيا في تحديد طبيعة السياسة العامة المختارة ، و مدى توافقها أو اختلافها عن السياسات السابقة.

و إن كانت المشاركة في الانتخابات وسيلة لدى المواطنين لتجميع مصالحهم ، فإن الامتناع عن المشاركة يعد وسيلة أيضا لتحقيق ذلك. فالمقاطعة الكبيرة لمواطني منطقة القبائل للانتخابات التشريعية في 2001 على الأخص يعد تعبيراً منهم عن رفضهم للسياسات القائمة و المطالبة بتطبيق بدائل أخرى للسياسة.و لا يقتصر الأمر على هذه المنطقة بل إن الوضع يشمل كل التراب الوطني و إن كان بدرجة أقل،حيث عرفت الجزائر تراجعاً كبيراً في نسبة المشاركة الشعبية في الانتخابات التشريعية و ارتفاع وتيرة المقاطعة.ففي تشريعات 1997 بلغت نسبة المشاركة 56،60% ، لتتخفف في تشريعات 2002 إلى 46،17% ، أما آخر تشريعات فقد بلغت 35،67% فقط وحتى هذه النسبة هناك من يشكك فيها نظراً للمبالغة فيها على اعتبار أن النسبة الحقيقية لا تتجاوز 25% حسب بعض التقديرات(2)،و في هذا الإطار يرى جاب الله أن نسبة المقاطعة في الانتخابات التشريعية فاقت 80 بالمائة مشيراً إلى أن رسالة المقاطع مفادها:

"الانتخابات باتت لا تعني لأن إرادتي لا تحترم
و النواب لا يدافعون عني، و البرلمان لا يتكفل بانشغالاتي

1-رشيد بودراعي،"2001 شهد عودة المشكلة البربرية في الجزائر"، الموقع الشخصي للباحث،تم فحص الموقع يوم:2008/01/12.

<http://www.kuna.net.kw/news_agenciez_public_site/article_details.aspx?language=ar&id=121>

*لم يتم توظيف الانتخابات الرئاسية لعام 1999 رغم فوز الرئيس فيها بأغلبية الأصوات نظراً لخصوصيتها،حيث انسحب المرشحون الست في آخر لحظة من السباق الرئاسي.

2-جلال بوعاتي،"لا نريد معرفة سبب امتناع المواطن عن التصويت"،الخبر اليومي،2007/08/11،ص.3.

و الحكومة لا تراعي مصالحها، و النظام بهذه الصورة لا يمثلني" (1)

و لعل أهم أسباب انخفاض نسبة المشاركة تعود إلى إفراغ الظاهرة الحزبية من محتواه، نظرا للعدد الكبير من الأحزاب السياسية و التي يمكن القول عنها أنها أحزاب فطرية. ضف إلى ذلك انعدام الثقة في السلطة و الأحزاب السياسية و حتى في النتائج الانتخابية بسبب ما يشوبها من تزوير، و أيضا زيادة الوعي السياسي لدى المواطنين بفعل التفتح الثقافي الذي شهدته الحياة المجتمعية مما يمكن المواطنين من الاطلاع و إدراك بعض خفايا ممارسة السلطة داخل البلاد و معرفة من يحرك اللعبة السياسية.

لا يقتصر المواطن الجزائري في تعبيره عن مصالحه و تجميعها على المشاركة في الانتخابات أو مقاطعتها، بل يتعداه إلى تبني أسلوب آخر و استخدام آلية مغايرة تتمثل في الاحتجاج السلمي. هذا الأخير يعد أحد النشاطات السياسية العاكسة لحجم العراويل التي تعترض المواطنين في إيصال مطالبهم ، و إثارة اهتمام الحكومة، و دفعها للتحرك إزاء بعض القضايا . و الجزائر من الدول التي تعرف تصاعدا معتبرا في وتيرة الاحتجاجات ، و من أمثلة ذلك احتجاج طلبة الثانويات قسم نهائي و خروجهم إلى الشارع عبر أغلب مناطق الوطن تعبيرا منهم عن رفضهم لسياسة الإصلاح التي شهدتها القطاع، داعين وزارة التربية و التعليم إلى مراجعة الحجم الساعي المخصص لتلاميذ هذا الطور مؤكداين على ضرورة التخفيف من البرامج الدراسية الجديدة(2). و بالفعل فقد تمكن الطلبة من إثارة اهتمام السلطات و بالأخص الوزارة المعنية ، إلى جانب النواب و الأحزاب السياسية و بعض وحدات المجتمع المدني كفيدرالية و جمعيات أولياء التلاميذ و وسائل الإعلام ، بالشكل الذي حولها إلى مشكلة عامة تتطلب التدخل السريع للسلطات العمومية لمعالجتها و منع تفاقمها. حيث سعى بعض النواب-و على رأسهم نواب حركة النهضة- إلى جمع التوقيعات داخل المجلس الشعبي الوطني قصد المطالبة بتشكيل لجنة برلمانية للتحقيق في التطورات التي عرفها قطاع التربية ، و التي انتهت بخروج التلاميذ إلى الشارع منددين بموقف الوزارة في عدم إشراكها الأسرة التربوية في معالجة الوضع (3) . كما أن الوزير-بن بوزيد- قد اعترف بشرعية احتجاجات التلاميذ مؤكدا على اتخاذ الإجراءات الضرورية و الاستعجالية لضمان السير الحسن للبرنامج إلى غاية نهاية السنة الدراسية (4). و بفعل تطور الأحداث و استمرار الاحتجاج لمدة أسبوعين عقدت الوزارة اجتماعا مع فيدراليات أولياء التلاميذ دام يومين متتالين تم التوصل فيه بعد مناقشات حادة إلى اتفاق أو بالأحرى مساومة علنية من نوع الاتفاق التوفيقى ، حيث رفضت الوزارة مطلب بكالوريا بدورتين الذي تقدمت به الفيدرالية ممثل التلاميذ على اعتبار أن منهج الإصلاحات لا يسمح نهائيا بالاعتماد مجددا على هذه الصيغة التي مكنت نسبة كبيرة من التلاميذ من النجاح خلال الدورات الماضية ، و في المقابل قررت إعداد موضوعين لكل مادة ممتحنة لدورة بكالوريا 2008 مع إضافة ربع ساعة للوقت المخصص لكل امتحان (5).

الفرع الثالث : الإلتزام بالسياسة العامة و السهر على تنفيذها.

إن مساهمة المواطن في عملية صنع و رسم السياسة العامة لا يقتصر على التدخل في صياغتها أو التأثير فيها، بل يتعداه إلى الإلتزام بها و السهر على تنفيذها انطلاقا من ممارسته لمجموعة من النشاطات، أطلق عليها الموند نشاطات المواطن كرعية أو تابع و هي عكس النشاطات السابقة الذكر و التي يصطلح على تسميتها بنشاطات المواطن كمشارك. بحيث صنف الموند نشاطات المواطن كرعية إلى أربعة أصناف و هي:

1-حميد يس،"أطراف التحالف عبارة عن أحزاب ولاء"،الخبر اليومي، 27/05/2007، ص 03.

2-أق،"مصالح الأمن توقف متسللين إلى مسيرة الثانويين بالبويرة"،الخبر اليومي، العدد 5224، 22/01/2008، ص.06.

3-خيرة-ل،"مساع للمطالبة بلجنة تحقيق برلمانية في قطاع التربية"،الخبر اليومي، العدد 5223، 21/01/2008، ص.06.

4-أمال ياحي،"بن بوزيد يعترف بشرعية احتجاجات التلاميذ"،الخبر اليومي، العدد 5231، 30/01/2008، ص.07.

5-بن بوزيد يوافق على أهم مطالب فيدرالية أولياء التلاميذ، تم تفحص الموقع يوم: 2008/02/10.

*توفير الموارد: كدفع الضرائب و الالتحاق بالخدمة العسكرية.

*تلقي الموارد: كتلقي إعانات الضمان الاجتماعي، الحصول على المنح و المساعدات الحكومية.

*تنظيم السلوك: من خلال طاعة القوانين و تطبيق مختلف اللوائح و التعليمات الحكومية.

*تلقي و توفير الرموز: كأداء قسم الولاء و الطاعة و تطبيق مختلف اللوائح و التعليمات الحكومية. (1)

إن الحكومة الجزائرية كغيرها من الحكومات تكون بحاجة إلى الكثير من الموارد، حتى تتمكن من إنجاز نشاطاتها و تنفيذ سياساتها. و تعتبر جباية الضرائب من أكثر مصادر استخراج الموارد حيث تلزم الأفراد بدفعها، و تحدد عقوبات في حالة الامتناع عن دفعها، و عليه فالمواطن الجزائري يصبح مصدرا لتوفير الموارد بدفعه للضرائب إلى جانب أمور أخرى كتأدية واجب الخدمة الوطنية. و إن كان دفع بعض المواطنين الجزائريين للضرائب و التحاقهم بالخدمة العسكرية ليس من باب تجييدهم لذلك أو النظر للأمر على أنه واجب بل من باب تخوفهم من العقاب و الجزاء الذي قد ينالهم أو يترتب عنهم في حالة امتناعهم عن القيام بذلك ، فإن حصولهم على المنافع و المنح و المساعدات التي تقدمها الحكومة يحظى بقبول أكبر حيث خصصت الدولة مساعدات و منح لشرائح كثيرة من المجتمع: المعوزين، ضحايا الإرهاب، عائلات المفقودين، أرامل الشهداء ، المجاهدين و أبناء المجاهدين ، المعوقين، مساعدات مالية للشباب في شكل قروض مصغرة... و على سبيل المثال فقد خصصت الحكومة ما يزيد عن 89 مليار دينار كإعانات اجتماعية للأشخاص المسنين و ذوي الاحتياجات الخاصة إلى جانب توفير 3900 حافلة للنقل المدرسي في المناطق النائية و البلديات الفقيرة (2). و حتى تتمكن الشرائح المعنية بالمنح و المساعدات الاستفادة منها فإن الإدارة المكلفة بذلك تلجأ إلى تحسيس المواطنين بهذه الحقوق و إعلامهم بكل الشروط و الملفات الواجب إيداعها. و كما يتلقى المواطنون مساعدات من الدولة فهم مجبرين على تنفيذ و تطبيق قوانينها و لوائحها و إلا تعرضوا للعقاب. و آخر شكل من أشكال مساهمة المواطنين في تنفيذ السياسة ما أطلق عليه أليوند بالمشاركة الرمزية و المرتكزة على أداء النشيد الوطني و أيضا الاستماع للخطابات السياسية، فبالنسبة للنشيد الوطني فالتلاميذ في الطور الابتدائي و المتوسط و النهائي ملزمون بأداء مقطع من النشيد (تحية العلم) يوميا صباحا و مساء ، كما أن افتتاح أو اختتام دورات البرلمان يكون متبوعا بالاستماع لمقطع منه.

المطلب الرابع : جماعات المصالح.

إن عملية التحول التي شهدتها البلاد مع نهاية الثمانينات و التي أدت إلى تبني الديمقراطية إلى جانب تنوع و تعدد التركيبة السكانية يجعل من تعدد و تنوع جماعات المصالح في الجزائر أمرا منطقيا، و من أهم ما قد يترتب عن ذلك هو حصول القسم الأكبر من السكان على تمثيل داخل هذه الجماعات. و بالرغم من تباين و اختلاف الجماعات المصلحية من حيث طبيعتها، و نوعية نشاطاتها و درجة استمراريتها، و القضايا التي تشغل بها، و الشريحة الاجتماعية التي تعمل على تمثيلها و تناضل من أجل الدفاع عن مصالحها إلا أنها كلها تسعى للضغط على السلطة الحاكمة بقصد التأثير في السياسة العامة و توجهاتها، الأمر الذي من شأنه أن يخلق تضاربا بين مصالحها و يدفع بالسلطة إلى التفاوض معها أو مساومتها لغاية الموازنة بين هذه المصالح المتضاربة.

و في إطار حديثنا عن جماعات المصالح في الجزائر و دورها و تدخلها كفاعل غير رسمي في عملية رسم و صنع السياسة العامة للبلاد بما يتلاءم و يخدم مصالحها و يحقق أهدافها، سوف نعمل على تصنيف هذه الجماعات، عناصر قوة كل جماعة،

1- جريال أليوند ، و آخرون، السياسة المقارنة - إطار نظري، المرجع السابق، ص. 127.

2- بلقاسم حوام، "89 مليار دينار كإعانات اجتماعية و 3900 حافلة للنقل المدرسي"، الشروق اليومي، العدد 2222، 2008/02/12، ص. 6.

قنوات الاتصال المعتمد عليها من طرف الجماعة، معالم تدخل الجماعة في عملية صنع السياسة العامة.

الفرع الأول : تصنيف جماعات المصالح في الجزائر.

بالرجوع إلى تصنيف جبريال ألموند لجماعات المصالح و محاولة القيام بعملية اسقاطية على جماعات المصالح المتواجدة في الجزائر نتوصل إلى تحديد هذه الأنواع على النحو التالي:

أولاً : الاتصالات الشخصية و شبكات المحسوبية.

يمكننا القول أنه من أكثر أنواع جماعات المصالح انتشارا في الجزائر هو ذلك النوع القائم على الاتصالات الشخصية ، حيث يعرف هذا النوع من الإتصالات انتشارا كبيرا في الجزائر في ظل تضخم الجهاز البيروقراطي، اتساع دائرة الرشوة و الفساد و العلاقات الزبونية، ارتفاع مستوى الفقر و البطالة، انعدام عدالة في التوظيف، ... كل هذه العوامل و غيرها ساعدت على تعزيز العلاقات الشخصية . حيث يسعى الأفراد من وراء مثل هذه العلاقات إلى التعبير عن مطالبهم أو تقديم اقتراحات حول بعض السياسات بهدف علاج مشاكلهم كمشكل الكهرباء و الماء و الغاز مثلا ، أو بهدف الحصول على امتياز أو منفعة معينة كالحصول على وظيفة ، أو منحة، أو تعويض ما . و تعرف الجزائر حاليا ارتفاعا ملموسا في استخدام العلاقات الشخصية و الوساطة كأسلوب للحصول على مناصب في الوظائف العمومية ، أو الحصول على بعض الصفقات و المشاريع الاقتصادية... و كلما كانت مكانة و أهمية الوسيط كبيرة و عالية كلما كانت الاستجابة للطلب أكبر. و لا يقتصر الأمر على العلاقات الشخصية بل يتعداه إلى ما يعرف بشبكات المحسوبية و التي كثيرا ما يلجأ إليها الرئيس أثناء الحملات الانتخابية ، و التي يمكننا الاستدلال عليها من خلال ما يقوم بتقديمه من وعود للمواطنين. و لو أخذنا الرئيس عبد العزيز بوتفليقة كمثال على ذلك نجد أنه قدم خلال حملاته الانتخابية الكثير من الوعود للمواطن الجزائري و على رأسها إحقاق الأمن و السلام الوطني ، مساعدة الشباب و العمل على توفير مناصب شغل لهم، تقديم بعض الإعفاءات من الخدمة العسكرية... و كل هذه الوعود المقدمة من طرف الرئيس للشرائح الاجتماعية المختلفة يكون بهدف الحصول على أصواتهم و تأييدهم له.

ثانياً : الجماعات الأنومية (الوقتية).

لقد عرفت الجزائر مع نهاية الثمانينات و قبل إقرار الانتفاح السياسي ما أسماه ألموند بجماعات المصالح الأنومية، و هي "جماعات تلقائية تتشكل فجأة عندما يتعرض عدد كبير من الأفراد و بصورة متشابهة لحالات الإحباط و خيبة الأمل و غيرها من العواطف القوية ، و هي أمور وقتية تبرز و تختفي فجأة بدون تنظيم أو تخطيط مسبق ، حيث يخرج الأفراد الساخطون إلى الشوارع للتعبير و التنفيس عن غضبهم".(1)

و انتفاضة الشارع الجزائري في 1988/10/05 كانت دليلا واضحا على درجة حنق و غضب الشعب و رفضه المطلق للأوضاع المزرية التي لطالما عانى منها، و عليه فقد لجأ الشعب - في ظل غياب مؤسسات و بني و جماعات فعلية على درجة كبيرة من الأهمية و القوة - إلى استعمال أسلوب المظاهرات و العنف و تخريب المنشآت العمومية كوسيلة للتعبير عن مطالبه المتمركزة حول إحداث التغيير الجذري و على كل المستويات . و قد استطاعت هذه الجماعة الأنومية المؤقتة إلى جانب عوامل أخرى(الأوضاع الدولية)الضغط على السلطة الحاكمة و إجبارها على إحداث نقلة نوعية في طبيعة النظام السياسي، بالانتقال و التوجه نحو النظام الديمقراطي و التخلي عن نظام الأحادية، الأمر الذي يترتب عنه انعكاس و تغيير فعلي في طبيعة السياسات

1- جبريال ألموند ، و آخرون، السياسة المقارنة -إطار نظري-، المرجع السابق، ص.162.

العامّة المنتهجة. غير أن الواقع و الممارسات اليومية فيه و على كل الأصعدة تؤكد على وجود نقلة متواضعة، و ذلك إذا أخذنا بعين الاعتبار السلوك المريض للحكم كمقياس، إلى جانب مقياس زيادة الفقر و انتشار الفساد المالي و الإداري....

ثالثا : الجماعات غير الترابطية (خبر المنظمة).

الجماعات غير الترابطية هي الجماعات التي تربطها المصلحة المشتركة القائمة على أساس من القرابة أو الديانة أو الإقليمية أو الاثنية أو الاقتصادية أو الثقافية، و تتميز إلى جانب ذلك بضعف تنظيمها و عدم استمراريته (1). و رغم ذلك فهي أكثر استمرارية من الجماعات الأنومية الوقتية، إلا أن ذلك لا يمنع من تصرف بعض الجماعات الفرعية داخلها كجماعات أنومية و كمثل على ذلك موجة الاحتجاج التلقائي و مقاطعة الدروس من طرف تلاميذ السنة الثالثة ثانوي-قسم لهائي- خلال الشهر الفارط في أغلب مناطق و مدن البلاد، تعبيرا منهم عن رفضهم للإصلاحات التي عملت الحكومة على إدراجها في السياسات التعليمية.

و الجماعات غير الترابطية يمكن تصنيفها إلى نوعين، جماعات كبيرة و أبرز مثال على ذلك جماعة المستهلكين التي بالرغم من عدم تنظيمها بشكل رسمي إلا أن أعضائها يتصورون ضمنا وجود مصالح مشتركة لها. هذا من جهة، و من جهة أخرى هناك جماعات صغيرة كالقرية أو الجماعة الاقتصادية أو الأثنية الفرعية التي يعرف أعضاؤها بعضهم البعض. (2) و تندرج الأقليات الموجودة في الجزائر كالأمازيغ و بني مزاب و التوارق... ضمن هذا النوع من الجماعات. و في الغالب الأعم فإن الجماعات الصغيرة التي يكون هناك تعارف بين أعضائها قد يكون لها تأثير أكبر على السياسات العامة، في حين أن الجماعات التي تكون أهدافها غير مقبولة شعبيا أو غير قانونية فإنها إما أن تنفصل أو تبقى تعمل في إطار غير رسمي. و كمثل على أفعال بعض الجماعات غير الترابطية نجد:

*الإضراب الذي قام به الجراحون-العاملون بمستشفى ابن رشد-شهر أكتوبر 2007 و توقعهم عن العمل احتجاجا منهم عن تجاوزات الإدارة التي أحلت بالتزامها في إيجاد تسوية لمشاكلهم و التجاوزات المرتكبة في حق المرضى، و في حق الأطباء مطالبين بتدخل السلطات العمومية المعنية لحل مشاكلهم و رفع التعسف عنهم.(3)

*إضراب عمال القطاع العمومي في الشهرين الأخيرين من العام الجاري احتجاجا منهم على شبكة الأجور الجديدة، و مطالبتهم بزيادة مرتباتهم و تحسين و وضعيتهم.

*احتجاج 1100 عامل بالشركة الوطنية لتوزيع الأدوية بالجملة و نصف الجملة-ديغروماد-على مستوى 12 وحدة عبر التراب الوطني يوم 2008/02/09 مطالبين بتسديد أجورهم و الإسراع في توقيع الإتفاقية المتعلقة بنظام التقاعد و تقديم توضيحات و تعديلات فيما يخص سياسة الخوصصة و مسارها.(4)

رابعا : الجماعات المؤسسية:

في كثير من الحالات تعمل الأحزاب السياسية و الشركات الكبيرة و المجالس التشريعية و القوات المسلحة و الإدارات الحكومية البيروقراطية على دعم وجود "الجماعات المؤسسية"، أو أن يتم تكييف بعض أعضاء هذه البنى و المؤسسات بمسؤولية الدفاع و التعبير عن مصالح هذه المؤسسات(5). فهذه الجماعات هي جماعات و منظمات مؤسسة في أطر قانونية و لها مهام أخرى

1-فاروق حميدشي، الجماعات الضاغطة، المرجع السابق، ص.49.

2-حبريال أموند، و آخرون، السياسة المقارنة -إطار نظري، المرجع السابق، ص.165.

3-نبيل ش، الجراحون يقررون الاضراب احتجاجا على تجميد الأجور، "الخبر اليومي"، العدد 5242، 2008/02/12، ص.6.

4-لمياء ف، "1100 عامل ب ديغروماد في يوم احتجاجي ب 12 وحدة عبر الوطن"، "الخبر اليومي"، العدد 5240، 2008/02/10، ص.2.

5-حبريال أموند، و آخرون، المرجع السابق، ص.166.

تؤديها غير الدفاع عن مصالحها الخاصة، و مع هذا يمكنها أن تقوم بنشاط جماعي في إطار تنظيمها(1). و كمثل عن هذا النوع من الجماعات نأخذ المؤسسة العسكرية في الجزائر التي بالرغم من تكليفها بمهمة الدفاع عن الحدود الوطنية منذ الاستقلال إلى أنها في ظل ضعف التنظيمات السياسية الموجودة و هشاشتها و عجزها عن تعبئة التأيد ، تحولت إلى المؤسسة الأقوى و الأكثر استقلالية الأمر الذي مكنها من اكتساب فضاء رحب للتعبير عن مصالحها و العمل على تجميعها من دون أن تصادفها أي عراقيل أو معارضة فعلية خاصة بعد انقلاب 1965/06/19 على حكم بن بلة . و حتى بعد فترة حكم بومدين و عدم تولى المؤسسة العسكرية للسلطة بشكل مباشر، إلا أن مصالحها و مطالبها لا تزال تحظى باهتمام واسع لدى السلطة المدنية الحاكمة مما يجعلها من أكثر القوى تأثيرا في جانب كبير من السياسات العامة.

خامسا : الجماعات الترابوية المنظمة.

و هي الجماعات المتخصصة في الدفاع عن مصالحها و التي تعمل بصفة مشتركة و جماعية لحماية مصالحها مثل النقابات و منظمات رجال الأعمال و الصناعة... و من أبرز خصائص هذه الجماعات إلى جانب تشكيلها لتمثيل مصالح جماعة معينة و الدفاع عنها فإنها تتميز بدرجة عالية من التنظيم و التخصص(2) ، و شرعية مطالبها و أساليب عملها بالنسبة لغالبية أفراد المجتمع. بقدر امتلاك الجماعات الترابوية المنظمة نفوذا و تأثيرا أكبر في العملية السياسية و تمثيلا أوسع للمصالح و الجماعات المختلفة، بقدر ما يتقلص نفوذ الأنواع السالفة الذكر من الجماعات المصلحية. و من أمثلة هذه الجماعات النقابات المستقلة للتوظيف العمومي، منظمات أرباب العمل التي تلعب دورا مهما في الحياة الاقتصادية، المنظمات الفلاحية، جمعيات حماية البيئة... و يعتبر الاتحاد العام للعمال الجزائريين "المركزية النقابية" الشريك الاجتماعي الوحيد المعترف به لدى الحكومة كممثل لعمال القطاع العمومي، و بناء على ذلك فهو يجري الكثير من المفاوضات و اللقاءات مع الحكومة حول الأمور المتعلقة بأحوال العمال و السعي إلى التعبير عن مطالبهم و تجميع مصالحهم. و في تصريح لأمينه العام سيدي سعيد أكد على دور الاتحاد في رفع الأجر الأدنى المضمون إلى 12 ألف دينار جزائري في 2007 بعدما كان 10 آلاف دينار جزائري.(3)

و ما يلاحظ على هذا النوع من الجماعات المصلحية الموجودة في الجزائر ضعف تأثيرها في مجريات الحياة السياسية، فبالرغم من امتلاكها القدرة على التعبير عن مصالح و مطالب فئات كبيرة من المجتمع إلا أنها تبقى عاجزة في أغلبها عن تجميع هذه المصالح و تحويلها إلى بدائل لسياسات عامة و إقناع الحكومة أو الضغط عليها لأجل تبنيها باعتبارها الحل الأمثل . و لعل موجات الاحتجاج و الإضراب المتصاعدة في الآونة الأخيرة إلى جانب ما تتعرض له هذه الجماعات من تهيمش و إقصاء و عدم الاعتراف بشرعية مطالبها و العمل على قمعها أو احتوائها ، لأكثر دليل على البيئة الصعبة التي تتحرك فيها هذه الجماعات مما يؤثر على مردوديتها و يضعف من قدرتها على الضغط على السلطة و إرغامها على الاستجابة لمطالبها في كثير من الأحيان. مقابل الضغوطات المحدودة للجماعات الداخلية، فإن السلطة الحاكمة تتعرض كذلك إلى ضغوطات خارجية آتية من جماعات مصالح دولية أو ما يمكن تسميتها بجماعات مصالح فوق وطنية. و التي تسعى إلى التدخل في الشؤون الداخلية للدولة بطرق ملتوية، و غير مباشرة، و ذلك من أجل رعاية مصالحها الاقتصادية و السياسية. و من أمثلة هذا النوع من الجماعات نجد الشركات المتعددة الجنسيات، المؤسسات المالية الدولية كصندوق النقد الدولي الذي استطاع في ظل ما يعرف بالمشروطة أن يتدخل خاصة مع بداية التسعينات في السياسة الاقتصادية للبلاد ، و العمل على توجيهها بالشكل الذي يتلاءم مع مصالحه و

1- فاروق حميدشي، الجماعات الضاغطة، المرجع السابق، ص.50.

2- المرجع نفسه، ص.50.

3- سعاد عزوز، "الاتحاد العام للعمال الجزائريين للشروق اليومي"، تم تفحص الموقع في: 2007/01/28.

أهدافه. و تندرج المنظمة العالمية للتجارة ضمن هذا الصنف من جماعات المصالح ، ففي كثير من الحالات تتدخل بطرق مباشرة وغير مباشرة في توجيه الحياة السياسية حتى و إن كان ذلك لا يخدم المصلحة الوطنية. و كمثال على ذلك ما صرح به الهاشمي جعبوب على أن وزارته بصدد الترخيص لاستيراد سيارات قديمة المعروفة بالسيارات أقل من ثلاث سنوات-التي ليست لها أي فائدة من الناحية الاقتصادية- مؤكدا أن هذا المطلب تمليه المنظمة العالمية للتجارة في إطار مبدأ حرية تنقل البضائع . ليتضح لنا من خلال هذا التصريح أن نية السماح باستيراد السيارات القديمة دليل على رضوخ السلطات الجزائرية للوبيات أوروبيا بعدما عملت على منع ذلك في 2005.(1)

الفرع الثاني : عناصر قوة الجماعات المصلحية.

إن جماعات المصالح لا تتشابه من حيث طبيعة و نوعية العناصر التي تكسبها القوة و القدرة على التدخل في العملية السياسية، هذه الأخيرة يمكن حصرها و تحديدها في النقاط التالية:

1/ التنظيم: يعتبر التنظيم من أهم العناصر التي تدعم قوة الجماعة و فاعليتها، فكلما كانت الجماعة منظمة تنظيميا محكم كلما كان تأثيرها أكبر و أقوى في العملية السياسية، و لعل هذا ما يفسر لنا حجم قوة المؤسسة العسكرية كجماعة مصلحية و تفوقها على باقي الجماعات بفعل التنظيم المحكم لها.

2/ المصلحة: تعتبر المصلحة مصدرا لكل نشاط اجتماعي و عنصرا من عناصر قوة الجماعة و تماسكها، فالجماعة تخرج إلى الوجود عندما لا يمكن تحقيق المصالح المشتركة إلا من خلال الجماعة التي تعمل على تحديد العلاقات التي تنشأ بين أفرادها. كما أن الجماعة لن تكون قوية إلا بولاء أعضائها، و الأفراد لا يكونون قابلين للتنظيم و التكتل إلا إذا كانت لهم مصالح فردية و عاجلة ، و هذا يعني أن قوة الجماعة تكمن في مدى إخلاص وولاء أعضائها سواء كانت كبيرة أو صغيرة العدد.(2)

3/ المركز و الموقع: يكون للجماعة المصلحية موقعا و مركزا مرموقا و استراتيجيا، عند امتلاكها القدرة على إحداث أزمة في ظرف زمني قصير. فالماфия المالية و السياسية في الجزائر رغم قلة عددها، إلا أنها تمكنت من توجيه السياسة الاقتصادية بما يخدم مصالحها بسبب النفوذ الكبير لأعضائها.(3)

4/ الموارد و الإمكانيات المادية: إن الموارد المالية من أهم العناصر الداعمة لقوة الجماعة خاصة في عالم اليوم أين يتم الاعتماد على المال في بناء العلاقات و عقد التحالفات. و عليه كلما كانت الجماعة غنية و ثرية و أصحابها من ذوي المراكز المرموقة، كلما كان لها تأثير أكبر على العملية السياسية. و كمثال على ذلك قدرة رجال المال و الأعمال أو ما يعرف بالماфия المالية و السياسية رغم قلة عددهم و محدوديته، تتمكن من التأثير بشكل قوي في عملية صنع السياسة العامة خاصة في المجال الاقتصادي نظرا لامتلاكهم الثروة المالية.

5/ الإعراف بشرعية مطالب الجماعة : لا يمكن لأي جماعة أن تحدث أي تغيير في سياسة عامة ما إن لم يكن هناك إعراف بشرعية مطالبها من طرف فئات واسعة من الشعب ، و أيضا من طرف القوى السياسية المتحكمة في دواليب السلطة. فعدم إعراف السلطة الجزائرية بشرعية مطلب الجماعات الإسلامية بعد توقيف المسار الانتخابي جعل باب الحوار معها موصدا الأمر الذي جعلها عاجزة- رغم كل ما استعملته من أساليب شرعية و غير شرعية- عن التعبير عن مصالحها و العمل على

1-سفيان بو عبادة، "عودة استيراد السيارات القديمة رضوخ للوبيات الأوربية"، الخبر اليومي، العدد 5220، 17/01/2008، ص.10.

2-فاروق حميدشي، الجماعات الضاغطة، المرجع السابق، ص.100.

3-نور الدين زمام، السلطة الحاكمة و الخيارات التنموية بالمجتمع الجزائري (1960-1998) ، المرجع السابق، ص.221.

تجميعها. و نفس الأمر ينطبق على النقابات المستقلة للتوظيف العمومي ، فامتناع الحكومة عن الاعتراف بها كممثل للعمال حرهما من أحد صفة شريك اجتماعي للمساهمة في إعداد السياسة الجديدة للأجور.

6/القدرة على اختيار الوقت الملائم للضغط بهدف تجميع المصالح: إن امتلاك الجماعة القدرة على تحديد الوقت الأنسب للضغط، يتيح لها فرصة التأثير الفعال على السلطة الحاكمة و إرغامها على الإستجابة لمطالبها . و في حالة العكس، فإن ذلك من شأنه أن يهدد كيانها و يقوض من فرص تدخلها، حيث ينقلب الأمر عكسيا عليها.

7/درجة الوعي السياسي: إن غياب الوعي السياسي و التقاليد الديمقراطية قد يؤدي إلى استعمال و سائل غير ملائمة ، مما يفضي إلى نتائج مناقضة لتطلعات و توجهات الجماعات المختلفة. و كمثال على ذلك ما حدث في الجزائر مباشرة بعد التحول نحو الديمقراطية، أين اجتاحت البلاد موجة من الإضرابات في المؤسسات الصناعية و الاقتصادية سببت خسائر فادحة للاقتصاد الوطني ، كما شهدت العديد من المسيرات الشعبية المتتالية و المتجهة صوب المجلس الشعبي الوطني للضغط على السلطة و كل هذا هو نتاج للفهم الخاطئ للديمقراطية و حرية التعبير . و من أهم النتائج المترتبة عن هذا التصرف التهورى للعديد من الجماعات، هو إصدار قانون لتنظيم المظاهرات و المسيرات و وضع تنظيم لها(1) ، الأمر الذي يقلص من فرصة استخدامها كأسلوب للتعبير عن المصالح و العمل على تجميعها.

8/القدرة على التأثير: كلما كان للجماعة قدرة على التأثير كلما كانت لها قوة أكبر. و نقصد بالتأثير إما القدرة على تحقيق نتائج ايجابية من خلال استعمال أسلوب التفاوض و المساومة و الإقناع مع السلطة الحاكمة من خلال تقديم الحجج و البراهين و الوثائق و التقارير ، و إما من خلال التهديد باستخدام الدعاية و الإعلام بالشكل الذي يؤلب الرأي العام و يدفع بالسلطات العمومية إلى الاهتمام بالقضية المطروحة و العمل على تسويتها بما يخدم مصالح الجماعة.

9/عدد الأعضاء: إن كانت درجة التنظيم المحكمة تعد من أهم عناصر قوة الجماعة و تفوقها على غيرها من الجماعات، فإن المعيار العددي قد لا يقل أهمية عن التنظيم في كثير من الحالات و لعل المواعيد و الحملات الإنتخابية هي الوقت الفعلي لبروز هذه الأهمية.

الفرع الثالث : قنوات الإتصال المستخدمة من قبل جماعات المصالح.

أكد ألووند على أن فعالية أي جماعة مصلحية لا يتوقف فقط على قدرتها على التعبير عن مصالحها أو مصالح أعضائها، بل يتعداه إلى مدى قدرتها على الإتصال بصانعي السياسة العامة الرسميون و الوصول إليهم(2) و التأثير عليهم و توجيه قراراتهم فامتلاك جماعة المصلحة القدرة على الإتصال هؤلاء يحدد حجم و مدى تدخلها في عملية صنع السياسة العامة ، و بذلك تصبح نوعية و طبيعة الوسائل و الأساليب الاتصالية المستخدمة من طرف مختلف الجماعات بهدف الوصول إلى المسيطرين على الموارد السياسية من المؤسسات أو المعايير الأساسية التي يمكن توظيفها لغاية التمييز بين جماعة و أخرى. كما أن اختيار الجماعة لقناة ما أو لأسلوب معين دون الآخر و تفضيله نابع من أمرين أساسيين، يتمثل الأول في بنية صنع السياسة العامة و الثاني في قيم و مبادئ و تفضيلات الجماعة. و قد حدد ألووند نوعين من قنوات الاتصال و هما:

*قنوات الإتصال السياسي الشرعية أو الدستورية.

* قنوات الإتصال السياسي غير الشرعية أو غير الدستورية.

1-فاروق حميدشي، المرجع السابق، ص.108.

2-جبريال ألووند، و آخرون، السياسة المقارنة -إطار نظري، المرجع السابق، ص.174.

و بالعودة إلى جماعات المصالح في الجزائر فإننا نجد تباينا فيما بينها، من حيث أساليب الاتصال المعتمدة للوصول إلى المسيطرين على الموارد السياسية أي صانعو السياسة العامة في البلاد . فهناك من يستخدم القنوات الشرعية و هناك من يستخدم القنوات غير الشرعية، و في كلتا الحالتين لكل واحد منهما أسبابه و دوافعه الخاصة التي تدفعه إلى تفضيل أسلوب على آخر.

أولا : جماعات المصالح في الجزائر و قنوات الإتصال الشرعية.

تتجسد قنوات الإتصال الشرعية في العناصر التالية : الروابط الشخصية ، وسائل الإعلام الجماهيري، الأحزاب السياسية، الهيئة التشريعية، الجهاز الإداري، الحكومة، الاحتجاج و الإضراب . تستخدم جماعات المصالح هذه القنوات بدرجات متباينة و ذلك على النحو التالي:

1/ الروابط الشخصية:

إن الروابط الشخصية القائمة على استخدام العائلة و المدرسة و الارتباطات المحلية و الاجتماعية الأخرى، من أكثر القنوات استعمالا في عمليات الاتصال التي تجريها الجماعات المصلحية في الجزائر مع النخب السياسية مثلما هو عليه الحال في باقي المجتمعات. و يرجع سبب الاستعمال المكثف لها إلى التأثير الكبير الذي يحدثه الاتصال الشخصي و المباشر أي "وجها لوجه" و مدى فاعليته في نقل الرسائل و تشكيل الاتجاهات(1) ، فعن طريق هذا النوع من الاتصالات ترتفع نسبة احتمال الاستجابة للمطلب و سرعة تحقيقه.

2/ وسائل الإعلام الجماهيري:

لا يمكن لجماعات المصالح إيصال مطالبها و التعبير عن مصالحها و لا حتى الضغط على السلطات العمومية و دفعها للإستجابة لمصالحها ، من دون أن تعتمد في نشاطاتها على وسائل الإعلام سواء السمعية أو البصرية أو المقروءة كوسيلة إتصال رسمية تسمح لها ببلوغ أهدافها و كسب تعبئة و تأييد أكبر لمطالبها و التأكيد على مدى شرعيتها ليزداد دعم القاعدة الجماهيرية لها. إلا أن السيطرة المحكمة للسلطة الحاكمة في الجزائر على وسائل الإعلام و بالأخص وسائل الإعلام الثقيلة - التي تعتبر الأكثر تأثيرا مقارنة بالوسائل الإعلامية الأخرى- و رفضها لعملية خوصصتها و تقييدها لحرية التعبير ، يجد من أهمية هذه القناة الإتصالية الرسمية لدى عدد كبير من الجماعات و يضيق من فرصة استخدامها بهدف إثارة قضية ما و جعلها محل اهتمام لدى العامة بالشكل الذي يثقل من وزنها و يؤدي إلى إستجابة السلطات العمومية لها و السعي إلى حلها أو إيجاد تسوية لها. و نستطيع القول أن وسائل الإعلام الجماهيري سلاح ذو حدين، ففي الوقت الذي تستخدمه الجماعات للتعبير عن مصالحها قد تستخدمه السلطات العمومية لمهاجمتها و التأكيد على عدم شرعية و قانونية مطالبها و إظهارها بمظهر المهذب للنظام و الأمن العام ، و كمثل على ذلك استخدام السلطات الجزائرية للوسائل الإعلامية كوسيلة لإعادة صياغة التصورات بهدف التقليل من شرعية مطالب حركة العروش - كجماعة مصلحة تدافع عن مصالح سكان منطقة القبائل- المنبثقة عن أحداث أفريل 2001 بمنطقة القبائل . فبعد التصعيد الذي تبنته الحركة بنقل المواجهة إلى العاصمة عملت وسائل الإعلام الوطنية بتسخير من السلطات العمومية على إظهار صور الدمار التي تسبب فيها المتظاهرون القادمون من المنطقة و ما مارسوه من عنف ضد قوات الأمن، و في المقابل تم إبراز و إظهار قوات الأمن في موقف دفاعي مسالم.(2)

3/ الأحزاب السياسية:

1- جريال الموند، و آخرون، السياسة المقارنة -إطار نظري، المرجع السابق، ص.176.

2- عبد الله راقي، "صراع العصب و المؤسسات في الجزائر بين مقتضيات الداخلية و المحددات الدولية". الموقع السابق.

تندرج الأحزاب السياسية ضمن قنوات الإتصال الشرعية، التي يتم اعتمادها من قبل جماعات المصالح للتعبير عن مصالحها و إيصالها للمسؤولين السياسيين المتحكمين في عملية رسم و صنع السياسة العامة . و منذ إقرار التعددية الحزبية أصبحت الساحة السياسية الجزائرية غنية بالأحزاب السياسية ، الأمر الذي من المفترض أن يتيح لجماعات المصالح المختلفة فرصة أكبر للتعبير عن مصالحها و يعزز من إمكانية الاستجابة لمطالبها . غير أن خصوصية التعددية الحزبية في الجزائر قللت من أهمية عدد كبير من الأحزاب السياسية كقناة للإتصال يمكن الاعتماد عليها من طرف هذه الجماعات ، بسبب ما يشوبها من ضعف و تهميش و عدم امتلاك القدرة على ممارسة نشاطاتها . إلا أن ذلك لا ينفي و جود عدد جد محدود من الأحزاب التي تحظى بتمثيل قوي داخل البرلمان و الحكومة، و هذا ما يعزز من دورها كقناة للإتصال يعمل على تجميع جماعات المصالح المختلفة من حولها طمعا و رغبة منها في إيصال مطالبها و العمل على تحقيقها. و نقصد بذلك أحزاب الإئتلاف الحكومي إلى جانب حزب العمال، فهذا الأخير يعد الحزب الأكثر تعبيرا عن مصالح و مطالب فئة العمال ، و هو ما يدفع بهذه الأخيرة بصفتها جماعة مصلحة إلى الاعتماد عليه بشكل كبير كقناة للإتصال.

و في هذا الإطار كثيرا ما تعمل الجماعات المصلحية على عقد اتفاق مع الأحزاب السياسية ، يستند على دعمها و تأييدها خلال الحملات الانتخابية، و في مقابل ذلك تسهر هذه الأخيرة على توصيل مطالبها في حالة فوزها و وصولها إلى الحكم أو احتلال مواقع مهمة داخل المؤسسات السياسية.

4/الهيئة التشريعية:

غالبا ما توجه جماعات المصالح المختلفة المتواجدة على مستوى القطر الوطني إلى البرلمان لكونه يشكل أو يمثل الهدف الرئيسي لنشاطاتها، و تنشأ العلاقة بين هذه الجماعات و البرلمان من خلال عملية إتصالية تربطهما ببعضهما البعض و التي تأخذ صورتين و هما:

***الإتصال المباشر غير الرسمي مع البرلمانين:** يتجسد هذا النوع من الإتصالات عن طريق روابط الصداقات و تنظيم الحفلات و مآدب و دعوات... بهدف التأثير في السلطة التشريعية من خلال التأثير في النواب سعيا إلى تحقيق أحد الأمرين و هما إما الحصول على تشريع و إقرار النصوص الداعمة لمصالحها و توجهاتها، أو منعها من إقرار كل ما من شأنه أن يضر بمصالحها أو يؤثر سلبا عليها.

***الإتصال المباشر الرسمي:** يتحقق هذا النوع من الإتصال من خلال إجراء بعض الجماعات المصلحية أو ممثلهم لمقابلات شخصية مع النواب، و السعي لإقناعهم بوجهة نظرهم من سياسة ما و حثهم على التصرف في إطار هذا التوجه. و أيضا من خلال التمثيل الرسمي لها في الهيئة التشريعية، عن طريق عضو من أعضائها أو ممثل لها و بذلك تضمن الجماعة عن طريق هذا المتحدث باسمها الدفاع عن مصالحها بتوجيه الأسئلة أو استجواب ما لعضو من أعضاء الحكومة أو الدعوة إلى تشكيل لجان تحقيق برلمانية في قضية ما ، و التصويت على المشاريع و الاقتراحات القانونية المتماشية مع مصالحها، و في المقابل الامتناع عن التصويت في الحالة العكسية أي عندما تكون التشريعات متناقضة مع مصالحها. و لعل ظاهرة القوائم الحرة تعتبر دليلا حيا على توجه بعض الجماعات المصلحية و على رأسهم رجال الأعمال و التجار نحو التمثيل الرسمي داخل البرلمان الجزائري. و هناك من يرى أنه حتى و إن كان الهدف المعلن و الواضح من وصول الأحرار إلى هذا الأخير هو إعطاء الانطباع بأن سلطة المال مهمة في المجال السياسي، إلا أن الحقيقة تؤكد على أن سلطة المصالح هي التي تقف وراء ذلك(1).

1- عبد العالي رزاق، "الانتخابات الجزائرية-النتائج و الدلالات-"، الموقع الشخصي للباحث: تم تفحص الموقع في: 2008/01/11.

<<http://www.aljazeera.net/NR/exeres/CF36ED77-D77B-4902-AA2E-B268861F42D2.htm>>

فالنواب الأحرار إن لم يكونوا أعضاء في جماعة مصلحة ما ، فإن ترشحهم و فوزهم في الإنتخابات يكون بدعم من إحدى هذه الجماعات. و التي تهدف من وراء تواجدها، أو تواجد ممثلين عنها داخل البرلمان إلى التأثير في السياسة العامة بما يخدم و يتوافق مع مصالحها. و لأن اللجان البرلمانية خاصة الدائمة منها هي المكلفة بدراسة المبادرات التشريعية سواء كانت اقتراحات أو مشاريع قانونية قبل تقديمها للمناقشة و التصويت عليها، فإنها تتحول إلى المنفذ الأقوى الذي يمكن هذه الجماعات من التسلل إلى البرلمان و عرض توجهاتها ووجهات نظرها أو تقديم بعض المعلومات و المعطيات بما يخدم مصالحها و يعمل على بلورة سياسات عامة تتلاءم و لا تتعارض معها.

5/الجهاز الإداري البيروقراطي:

يشكل الجهاز الإداري البيروقراطي قناة إتصال رسمية على درجة عالية من الأهمية بالنسبة للكثير من جماعات المصالح، و تبرز أهمية هذا النوع من الاتصال عندما تحوز المنظمة على تفويض يتيح لها فرصة التدخل و المساهمة في صنع السياسة العامة، أو عندما تكون المصالح ضيقة النطاق و تشمل عددا محدودا من المواطنين بصفة مباشرة. فبناء على تعاطف أحد المسؤولين الإداريين - و حتى عمال الإدارة- مع جماعة ما، فإنه يسعى للتجاوب معها و الاستجابة لمطالبها في إطار القنوات الإدارية و في ظل السلطات و الصلاحيات المفوضة له. كما أنه قد يكون متعاونا جدا من خلال الإسراع بالإجراءات عبر قنوات الاتصال الأكثر ملاءمة، أو قد يساعد على صياغة و عرض القضية بالطريقة التي ستؤدي إلى الرفع من احتمالات نيلها اهتماما أكثر في الساحة السياسية. (1)

6/الحكومة:

تسعى كل جماعة من جماعات المصالح باختلاف أشكالها و تنوع أهدافها، إلى خلق جسر من التواصل بينها و بين الحكومة لتمكين من التعبير عن مصالحها و العمل على تجميعها في إطار حرصها الدائم على أن تكون السياسات المتبنية غير معارضة لتوجهاتها و مصالحها. و من خلال اتصال جماعات المصالح بالحكومة يخلق نوع من التأثير المتبادل بينهما، لأن كليهما يبحث عن أشياء موجودة لدى الطرف الآخر. فالجماعة المصلحية تسعى للحصول على معلومات دقيقة حول توجهات الحكومة و نواياها بهدف الاستعداد للسياسات الجديدة، أو تعديل مواقفها، أو تبني مواقف جديدة تتلاءم مع السياسة الجديدة. كما تحاول الجماعة التأثير على الحكومة أثناء إعدادها للتشريعات و المراسيم التنفيذية بالشكل الذي يتماشى مع أهدافها، إلى جانب السعي إلى خلق وضع قانوني و شرعي لها حتى تتمكن من ممارسة نشاطاتها وفق الأوضاع الشرعية التي وضعتها الحكومة نفسها. و في مقابل ذلك فإن الحكومة تستفيد بدورها من اتصالها بالجماعات المصلحية ، فالمعلومات المتحصل عليها بناء على ذلك الإتصال تكون أوسع و أدق . فالجماعة بحكم اتصالها بأعضائها تتوفر لديها معلومات قد يصعب على الحكومة ذاتها الحصول عليها ، و بالتالي فعندما تريد الحكومة أن تعدل من بعض الإجراءات أو تعيد النظر في سياساتها اتجاه موضوع معين فهي تحتاج إلى جمع معلومات من مختلف المستويات، الأمر الذي تعمل على استغلاله جماعات المصالح لتقديم المعلومات بالقدر و الكيفية التي تجعل من التعديلات أو السياسات خادمة لمصالحها، و في بعض الحالات تجد الحكومة نفسها مجبرة على كسب دعم و تأييد بعض الجماعات المصلحية عند اتخاذها لبعض القرارات أو رسمها لبعض السياسات. (2)

7/الاحتجاجات و الإضرابات:

تعرف الجزائر بين فترة و أخرى احتجاجات و إضرابات غير متبوعة بأعمال عنف في قطاعات مختلفة تقودها جماعات مصالح

1- جريال الموند، و آخرون، السياسة المقارنة -إطار نظري، المرجع السابق، ص.178-179.

2- فاروق حميدشي، الجماعات الضاغطة، المرجع السابق، ص.112.

متباينة، لغاية التعبير عن مصالحها و السعي إلى كسب و دعم التأييد الشعبي لها. ففي ظل عجز بعض الشرائح المجتمعية عن إيصال مطالبها نظرا لعدم امتلاكها القدرة على الوصول إلى صناعات القرار في البلاد و لفت انتباههم أو التأثير عليهم عن طريق الأحزاب و البرلمان و الجهاز الإداري ، فإن الاحتجاج و الإضراب يصبح الوسيلة الوحيدة للتعبير عن المصالح و تحويل اهتمام الهيئات المعنية إليها. و ما يلاحظ في الجزائر هو غياب موقف محدد للسلطات من هذه الاحتجاجات و الإضرابات، فأحيانا لا تفر بشرعيتها و تعمل على التنديد بها و تتخذ إجراءات صارمة لقمعها و إبطال مفعولها و في أحيان أخرى تفر و تعترف بشرعيتها. و كمثل على ذلك إضراب الأساتذة الذي أصبح سلوكا متواترا تشهده البلاد كل عام خلال السنوات الأخيرة احتجاجا منهم على سياسة الأحرار مطالبين من خلاله بالرفع من أجورهم بالشكل الذي يجعلها تتلاءم مع وضعيتها الاقتصادية، الأمر الذي لم تقبله السلطة و لم تعترف بشرعيتها و عملت على قمعها إلى حد التهديد بالفصل عن المناصب و تعويضهم بأساتذة آخرين و حتى الإحالة على القضاء لكل من يواصل في ذلك . و في الإضرابات الأخيرة أيام 12/11/10 فيفري من العام الجاري و حسب ما صرح به تنظيم "الكلا" الذي يضم أساتذة الثانويات الذي جاء فيه أن وزارة التربية و جهة تعليمية إلى مديريات التربية عبر جميع الولايات تأمرهم من خلالها بمعاقبة الأساتذة و العمال المضربين في قطاع التربية من خلال الخصم من أجورهم سواء كانوا في مناصب دائمة أو متعاقدين ، الأمر الذي اعتبره الناطق الرسمي باسم هذا التنظيم محمد بوخطة محاولة من الوزارة لتكسير الحركة الاحتجاجية في قطاع التربية (1). في حين أن الاحتجاج الأخير الذي شهدته الساحة السياسية و الذي نشطه تلاميذ المدارس -قسم نهائي- تعبيرا منهم عن رفضهم لبرنامج الإصلاح الجديد ثم الاعتراف بشرعية، كما تمت الإستجابة لجزء من مطالبهم.

ثانيا : جماعات المصالح في الجزائر و قنوات الإتصال غير الشرعية.

تترواح و سائل الإتصال القسرية أو غير الشرعية التي قد تلجأ إليها بعض جماعات المصالح بهدف التعبير عن مصالحها، بين أعمال الشغب و الأعمال الإرهابية. و من الأسباب التي تدفع بالجماعات إلى استخدام مثل هذه الأساليب هو حرمانها من استخدام أساليب شرعية للتعبير عن مصالحها ، إلى جانب ما تعانيه من إقصاء و تهميش مما يولد لديها شعورا و إحساسا عميقا بالحرمان النسبي و الذي يتفاقمه يتحول إلى إحباط و سخط تتم ترجمته في شكل أعمال للشغب. و إن كان الحرمان النسبي من الأسباب الرئيسية لأعمال الشغب، فإن التنفيس عن الإحباطات ليس بالأمر الاعتيادي لأنه غالبا ما يكون مدفوعا بهدف ما أو مجموعة من الأهداف. فلو أخذنا أعمال الشغب في منطقة القبائل عام 2001 التي جاءت مباشرة بعد مقتل شاب على يد دركي داخل الثكنة، كان الهدف من ورائها إثارة اهتمام السلطات و حثها على الاستجابة لمطالب المنطقة. فالحادثة أشعلت فتيل الغضب، أو كما يقال القطرة التي أفاضت الكأس . و بالإضافة إلى ما خلفته هذه الأعمال من قتلى و جرحى و نهب و تخريب استهدفت بالأساس المؤسسات العمومية الوطنية، فإنها عملت على إثارة الكثير من القضايا و المشاكل المترابطة و هذا ما تؤكد التطورات و الأحداث التي شهدتها المنطقة فيما بعد ، أين ظهرت العديد من المطالب ذات الأبعاد المختلفة الاجتماعية و الثقافية الاقتصادية مثل: المطالبة بتوفير مناصب شغل للشباب البطال، تحسين مستوى معيشة سكان المنطقة، الرفع من حجم الاستثمارات و الإصلاحات في المنطقة، الاعتراف باللغة الأمازيغية كلغة رسمية إلى جانب اللغة العربية. أما فيما يخص الأعمال الإرهابية باعتبارها أسلوبا قسريا، فقد كان الخيار الوحيد والسبيل الأوحده من وجهة نظر الجماعات الإسلامية للتعبير عن مصالحها. فبعدما تم اتخاذ قرار بإلغاء نتائج الدور الأول من تشريعات 1991 و توقيف المسار الانتخابي إلى جانب حل الجهة الإسلامية للانقراض، انطلقت الأعمال الإرهابية في الجزائر و بوتيرة متسارعة و درجات متصاعدة استهدفت مختلف شرائح

1- جميلة بلقاسم، "اعتصام لتنسيقية الوظيف العمومي يوم أمام قصر الحكومة"، الشروق اليومي، العدد 2222، 2008/02/12، ص.6.

المجتمع، و التي أظهرت عداوا للجهة الإسلامية للانقاذ ، أو رفضا لبرنامجها، أو رفض التعاطف معها. و قد شملت الشرائح الاجتماعية هذه كل من: المدنيين، رجال السياسة و الإعلام، رؤساء اتحادات و نقابات، فنانون، شيوخ، نساء ، أجناب ، قوات الأمن...، و لم يتوقف الأمر عند هذا الحد، بل تعداه إلى تخريب المئات من المؤسسات العمومية مما ألحق الكثير من الأضرار بالاقتصاد الوطني إلى جانب تشويه صورة الجزائر في الساحة الدولية(1). كان الغرض الأساسي من استعمال العنف و الأساليب الإرهابية هو التعبير عن المصالح السياسية للجماعات الإسلامية كجماعة مصلحة، تؤكد على أحقيتها في ممارسة السلطة خاصة بعد حصولها على أغلب الأصوات في التشريعات المحلية و الوطنية . لقد كان لهذه الأعمال الإرهابية انعكاسات جد سلبية على المسار الديمقراطي الذي سرعان ما انتكس بسبب عدم احترام قواعد اللعبة السياسية أين تم فرض حالة الطوارئ ، و تقييد الحريات ، إلى جانب التدخل الواسع و الكبير للمؤسسة العسكرية في الحياة السياسية و توظيفها لسياسة الاستئصال أو ما يعرف بسياسة الحل الأمني باعتبارها الحل الوحيد للقضاء على الإرهاب و العمليات الإرهابية .

الفرع الرابع : صور تدخل جماعات المصلحة في عملية رسم السياسة العامة.

إن الهدف الأساسي لجماعات المصالح باختلاف أنواعها و مشاربها و توجهاتها يتمثل في التأثير في عملية صنع السياسة العامة بما يخدم مصلحتها و يحافظ عليها. تتضح معالم هذا التدخل و التأثير في أربعة صور أساسية و هي : العمل على تقديم مقترحات لسياسات عامة في قطاع من القطاعات، الضغط من أجل إيقاف العمل بسياسة معينة أو الإبقاء عليها ، العمل على تعطيل تنفيذ بعض السياسات العامة، التعديل في السياسات القائمة. و ذلك على النحو التالي:

أولا : تقديم مقترحات لسياسة عامة.

كثيرا ما تعمل جماعات المصالح على تقديم مقترحات تتعلق ببعض السياسات العامة لدى السلطات العمومية المعنية و على رأسها الحكومة و وزاراتها المختلفة. و كمثل على ذلك المقترحات التي تقدم بها اتحاد الفلاحين لوزير الطاقة و المناجم و وزير الفلاحة و المتعلقة بسياسة تسويق الأسمدة و تزويد الفلاحين بها، و تضمن المقترح ضرورة توزيع الأسمدة عن طريق تعاونيات الحبوب و البقول الجافة بالولايات و التعاونيات المعتمدة من طرف وزارة الفلاحة، على اعتبار أن هذه الهيئات تعرف الفلاحين المتواجدين في المنطقة و بذلك يتم تفادي الإضرار بالمحاصيل الزراعية لعدم استعمال الأسمدة في وقتها. و تم تقديم هذا المقترح على إثر اتخاذ وزارة الداخلية و الجماعات المحلية بالتعاون مع وزارة الطاقة و المناجم ، لقرار تقنين المتاجرة في الأسمدة الكيميائية منعا لتسرب بعض المواد الكيميائية التي تستخدم في صناعة الأسمدة، حيث تستعملها الجماعات المسلحة في صناعة المتفجرات خاصة الأمونترات حيث اتضح أنه أكثر من 50 طنا من الأسمدة و الفوسفات كانت موجهة للإرهاب.(2) و في مثال آخر عن تقديم جماعات المصالح للمقترحات، نجد أن الاتحاد العام للعمال الجزائريين باعتباره شريكا اجتماعيا مقربا من السلطة يتولى تقديم مقترحات بخصوص إعادة النظر في سياسة الأجور الجديدة ، من خلال اقتراح رفع النقطة الاستدلالية الموحدة المتفق عليها و المحددة ب 45 دينار جزائري إلى 50 دينار جزائري، سعيا منه لتحقيق نوع من التوازن و التراضي بين الأطراف المتصارعة و نقصد بذلك الحكومة و النقابات المستقلة للتوظيف العمومي.(3)

1-تقدر الاحصائيات أن أعمال التخريب تجاوزت ما قيمته 20 مليار دولار، و أن تكاليف الأمن فاقت 60 مليار في خلال 16 سنة الماضية. يمكن العودة إلى محاضرة الدكتور غضبان: "الحق في التنمية و الحق في الحياة"، المرجع السابق، ص.46.

2- زبير فاضل، "الأمن العام لاتحاد الفلاحين: يجب تشديد الرقابة على الخواص في بيع الأسمدة"، الخبر اليومي، العدد 5226، 2008/01/24، ص.3.

3- سليمان-ح، "نسعى لرفع النقطة الاستدلالية من 45 إلى 50 دينار"، الخبر اليومي، عدد 5213، 2008/01/09، ص.2.

ثانيا : الضغط من أجل إيقاف العمل بسياسة معينة أو الإبقاء عليها.

عندما تكون السياسات الموضوعة أو المعمول بها لا تتماشى مع توجهات و مصالح الجماعات المصلحية المختلفة ، فإن هذه الأخيرة تبذل كل ما في وسعها لإيقاف العمل بها ، و في الحالة العكسية أي عندما تكون السياسات الموضوعة خادمة لمصالح الجماعات فإن هذه الأخيرة تبذل كل ما في وسعها للإبقاء عليها حتى و إن كان ذلك يتعارض مع المصلحة العمومية . حيث استطاعت المافيا المالية و السياسية أو ما يعرف باقطاعيو السياسة و المال - كجماعة مصلحة- أن تلعب دورا محوريا في إنهاء العمل بسياسة اقتصاد الحرب التي تبناها رئيس الحكومة السابق بلعيد عبد السلام ، و القائمة على تخفيض الواردات و تأجيل الاستثمارات بحيث يصبح التسيير مركزيا مع عودة الدولة إلى احتكار قطاع التجارة الخارجية. فهذا الاحتكار و تمهيش القطاع الخاص لا يخدم مصالح هذه الجماعة بأي شكل من الأشكال و يضر بمصالحها ، الأمر الذي دفعها إلى ممارسة الكثير من الضغوطات على الحكومة إلى أن أجبرتها على إنهاء العمل بها. كما تمكنت هذه الجماعة أن تدعم موقفها في ظل الأزمة التي عانت منها البلاد خلال العشرية السوداء أين وجدت دعما قويا لمصالحها بما فيها تلك التي تتناقض مع المصلحة الوطنية في ظل أسلوب الإقصاء الذي اعتمدهت السلطة في تعاملها مع الأحزاب السياسية ، و أيضا المناخ المتوتر الذي أضعف المؤسسات العمومية و فسح لها المجال لوحدها لتهيمن على الساحة (1). فمثلا في الوقت الذي كان 50 بالمائة من الحظيرة الصناعية الجزائرية يتطلب تجديدا مما يمثل عبئا على الدولة و يشكل سببا في إعاقة النمو الاقتصادي كان ذلك فرصة لهذه الجماعات لكسب أموال طائلة من وراء التضارب و الصفقات التي تجنيها من وراء ذلك (2).

3/ تعطيل تنفيذ السياسات العامة:

عندما تعجز جماعة مصلحة ما على التدخل في صنع السياسة العامة أو توجيهها بما يخدم مصالحها فقد يكون السبيل الوحيد أمامها و الذي يمكن استخدامه لحماية مصالحها، هو التدخل في مرحلة تنفيذ السياسة بهدف تحريفها عن مقاصدها و أهدافها و التي تشكل حجرة عثرة أمامها. و كمثل على ذلك تباطؤ و تيرة تنفيذ سياسة إصلاح البنوك الجزائرية نظرا لتدخل قوى مالية و سياسية في ذلك، حيث تسعى هذه القوى أو الجماعة إلى تعطيل مسار الإصلاح الفعلي للقطاع و مقاومته (3).

4/ التعديل من السياسات القائمة:

إذا كانت إحدى السياسات العامة القائمة لا تشكل في مضمونها و أهدافها خطرا مهددا لمطالب و مصالح بعض الجماعات المصلحية على اعتبار أن تعارض هذه السياسة مع هذه المصالح لا يكون كليا بل جزئيا - أي أنه يقتصر على المستوى الجزئي و ليس الكلي للمصالح- فإن جماعة المصلحة المعنية تتدخل أو تسعى للتدخل في عملية صنع السياسة العامة بهدف تعديلها بالشكل الذي يرفع من درجة تلاؤم و توافق هذه الأخيرة مع مطالبها و مصالحها . و في هذا السياق نجد تدخل فيدرالية جمعية أولياء التلاميذ في نقاشات و مفاوضات مع الحكومة- وزارة التربية الوطنية- طيلة يومين لأجل تعديل سياسة الإصلاح المطبقة في قطاع التربية و التعليم. بما يخدم مصالح الجماعة الممثلة لها و نقصد بذلك التلاميذ - بالأخص تلاميذ قسم فئائي المقبلين على خوض امتحان شهادة البكالوريا- و بالفعل فقد تمكنت الفيدرالية من تعديل السياسة بناء على اتفاق بينها و بين الحكومة تضمن النقاط التالية:

*إعداد موضوعين اختياريين لكل مادة ممتحنة لدورة باكالوريا 2008 ، مع إضافة ربع ساعة عن الوقت المخصص لكل امتحان تعويضا عن مطلب إجراء دورتين.

1- نور الدين زمام، السلطة الحاكمة و الخيارات التنموية بالمجتمع الجزائري (1960-1998) ، المرجع السابق، ص. 204.

2- المرجع نفسه، ص. 221.

3- حفيظ صوالي، " برامج إصلاحات البنوك الجزائرية بقيت حبرا على ورق"، الموقع الشخصي للباحث، تم تفحص الموقع، يوم: 2007/01/10.

<http://www.elkhabar.com/quotidien/?id=49&ida=85562&date_insert=20071031>

- *إعادة القراءة مجددا في برامج الإصلاح من طرف أخصائين.
- *بعث لجان إلى المناطق النائية لدراسة مطلب جمعيات أولياء التلاميذ.
- *تأجيل منح المقاربة بالكفاءات- ركيزة الإصلاح- إلى غاية الدورة المقبلة بنسبة 5%.
- *تكوين أساتذة لدراسة المنهج من خلال التربصات المغلقة و تزويدهم بالإمكانيات المادية الضرورية لذلك.
- *إنشاء مجلس وطني للتربية و التكوين.
- *إشراك الأولياء في كل اللجان الوطنية و الولائية لتقييم المناهج و مدى تقدمها.(1)

المطلب الخامس : الهياكل الاستشارية.

تعرف الهيئات الاستشارية على أنها تلك "الأجهزة التي بحكم تخصصها بمهذ الأمور تعتبر أقدر أجهزة الدولة على تزويد وحدات الإدارة العامة بالرأي و المشورة في الشؤون الوظيفية العامة، سواء من الناحية القانونية أو الفنية". فالهيئات الاستشارية هي هيئات متخصصة تتكون من فنيين ذوي خبرة واسعة، يمثلون أطراف معينة من سلطات و مؤسسات عامة أو خاصة، أو تنظيمات مهنية أو حرفية، أو نقابات ضمانا لمبدأ تمثيل المصالح . حيث تكون مجالا أو فضاء للحوار و التشاور و تبادل الأفكار و مناقشتها (2). و كما هو دال عليها اسمها فطبيعتها استشارية مما يوحي بكون آرائها في حالات كثيرة غير ملزمة للجهة المستشيرة، دون أن ينفي ذلك ما لها أو ما يمكنها ممارسته من قوة تأثير عليها و توجيه لها، و التي غالبا ما تكون مستمدة من قيمتها الذاتية على اعتبار أنها آراء صادرة عن رجال فنيين ذوي خبرة واسعة في المسائل التي يطلب منهم إبداء الرأي بشأنها. تساعد الاستشارة على الاستعانة بآراء أهل الخبرة و المهارة و الاستفادة من مهارات أصحاب المعرفة الفنية، خاصة و أن العمل الاستشاري في جوهره يتمحور حول جمع الحقائق، و التخطيط، و التنظيم، و نشر الحقائق، و ترتيب البيانات، و وضعها في الصيغة الملائمة للإفادة منها، و هي من أولى واجبات أجهزة المشورة التي تهتم بأعمال التسجيل و الإحصاء في شتى صورها(3) فالعمل الاستشاري هو عمل تكميلي تترتب عنه آثار غير مباشرة، و لنجاحه يتوجب على الجهة المستشيرة تحديد بدقة ما تحتاج إليه و إبلاغه للجهة المستشارة في ظل يقينها بمقدرتها على إمدادها بما تحتاج إليه من معلومات و خدمات إلى جانب التفكير في نتائج استخدام الاستشاري و ما ينجر عن الأخذ برأيه و تنفيذ توصياته.

إن الهيئات الاستشارية هيئات إدارية بالأساس، تقوم على معاونة الهيئات التنفيذية الرئيسية. فهي شبيهة بالهيئات الفنية في هذا الجانب، غير أنها تختلف عنها في كون مهمتها الأساسية تتمثل في الإعداد و التحضير و البحث ثم تقديم النصح للجهاز التنفيذي المالك لحق اتخاذ القرار، و لا يحق لها اتخاذ قرارات في نطاق اختصاصها على خلاف الهيئات الفنية(4). كما أن هذه الأخيرة تسعى لتقديم خدماتها للهيئات التنفيذية دون السعي لتحسين العمل داخلها، على عكس الهيئات الاستشارية التي تبحث دائما عما يؤدي إلى تنظيم أفضل و رفع مستوى الكفاية و تقديم أفكار جديدة. و من أبرز الأسباب التي أدت إلى تعزيز حتمية و أهمية الهيئات الاستشارية نجد:

1/ازدياد درجة تعقد المشاكل الإدارية نظرا لغلبة الطابع الفني لها في الوقت الحاضر ، مما يدفع بالهيئات التنفيذية إلى استشارة

1- بن بوزيد يوافق على أهم مطالب فيدرالية أولياء التلاميذ، الموقع السابق.

2- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري-التنظيم الإداري، النشاط الإداري- (عناية: دار العلوم، 2004)، ص.120.

3- أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية (الجزائر: المؤسسة الوطنية للكتاب، 1989)، ص.85.

4- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة (القاهرة: دار الفكر العربي، ط.7، 2000)، ص.103.

مثل هذه الهيئات بهدف معرفة الجوانب الغامضة في موضوع ما أو علاقته بمواضيع أخرى.

2/مشكل الوقت أو الحجم الساعي، بسبب كثرة الموضوعات و درجة تعقدها الأمر الذي لا يسمح للهيئات التنفيذية بدراسة كل الملفات بشكل دقيق و على النحو المطلوب لأجل اتخاذ قرار بشأنها في الوقت المناسب. مما يجت عليها إحالتها على الهيئات الاستشارية لتتولى مهمة إعداد تقارير بشأنها، و بذلك تعمل على تبسيط مهامها و التخلص من عامل الضغط الزمني .

3/توسع نشاط الدولة في المجالات المختلفة و عدم اقتصرها على تقديم الخدمات، بل اللجوء إلى استخدام أساليب دقيقة لتحقيق أهداف السياسة العامة المسطرة في هذه المجالات. لأنه و في الوقت الحالي من دون وجود ركائز و أسس فنية فإنه يصعب إنجاز المهام و تحصيل الأهداف المرجوة من الفعل.

و مهما يكن من أسباب فإن الاستشارة ذات فائدة لأنها تمهد الطريق أمام الحكومة، و تسهل عليها نشاطاتها بفعل لجوئها إلى الخبراء و ذوي الكفاءات الفنية. و بذلك تتيح لنفسها إمكانية الإطلاع الفرعي على المشاكل و المهام، إلى جانب فعالية تنفيذ القرارات و السياسات في الإطار الإداري الأمر الذي يسهل ربط المعلومات بالنشاط الحكومي التنفيذي.

يكون للهيئات الاستشارية كفاعل غير رسمي دور في عملية رسم و صنع السياسة العامة من خلال تدخلها غير المباشر فيها بفعل ما يقدمه أعضاؤها-المستشارون- من مقترحات، و توصيات، و تقارير، و آراء في ميادين تخصصهم للسلطة التنفيذية. و حتى و إن لم تكن الاستشارة إلزامية من حيث طلبها أو الأخذ بنتائجها، إلا أنها تعتبر منفذا لهؤلاء الاختصاصيين للتأثير و المساهمة في العملية في ظل تبادل الآراء و الأفكار مع الهيئة التنفيذية. و من بين الهيئات الاستشارية في الجزائر سوف نتطرق في هذا المقام لهيئتين فقط، و هما المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي و مجلس المحاسبة.

الفرع الأول : المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي.

إن المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي من الهيئات الاستشارية الوطنية، التي تعمل الحكومة على استشارتها في الميدانين الاقتصادي و الاجتماعي. تم إنشاء المجلس بعد الاستقلال سنة 1968 و لأن الهدف الأساسي من وراء إنشائه هو تحقيق سياسة الحكومة في ظل الاختيار الاشتراكي السائد آنذاك، و المشاركة في خلق حوار حول مشاكل التنمية الاقتصادية و الاجتماعية، شملت عضوية المجلس عند تنصيبه 170 عضوا كممثلين لمختلف القطاعات. و بفعل التغييرات السياسية و الاقتصادية الناتجة عن التحول الديمقراطي الذي شهدته البلاد على إثر تبني دستور 1989، تم إصدار مرسوم رئاسي في 1993 و المتعلق بإنشاء مجلس وطني اقتصادي و اجتماعي ليرتفع عدد أعضائه إلى 180 عضوا موزعين كالتالي:

-50% يمثلون كافة المؤسسات و التنظيمات العامة و الخاصة العاملة في القطاعات الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية.

-25% يمثلون الإدارة العامة المركزية و المحلية.

-25% يمثلون الشخصيات المؤهلة نظرا لخبرتهم و تأهيلهم الشخصي. يعينون من قبل رئيس الجمهورية. (1)

لعب المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي خلال الفترة الاشتراكية دورا على درجة كبيرة من الأهمية، حيث تبرز المكانة الهامة التي أرادت الحكومة منحها إياه انطلاقا من كثرة و أهمية و نوعية المواضيع و المسائل التي أحالتها عليه، ليتولى دراستها و إبداء رأيه فيها في شكل تقارير و توصيات مما سمح له بالمشاركة في العملية السياسية بناء على الصلاحيات المخولة له. حيث كلف المجلس بالمساهمة في إعداد المخطط، و تحديد السياسة الخاصة بالأجور و الأسعار و إنتاج المؤسسات بصفة عامة، مع إبدائه لرأيه في كل مسألة ذات طابع اقتصادي أو اجتماعي تعرضها الحكومة عليه. بالإضافة إلى قدرة المجلس على إحالة كل مسألة تتعلق بالسياسة الاقتصادية أو الاجتماعية للبلاد مرفقة بتقرير، على الحكومة و بمبادرة منه. و مما لا شك فيه أن المجلس قد

1-محمد الصغير بعل، القانون الإداري-التنظيم الإداري،النشاط الإداري-،المرجع السابق،ص.122.

درس العديد من القضايا الكبرى ذات الصلة بالبناء الاقتصادي و الاجتماعي للبلاد ، إذا ما أخذنا التقارير التي أعدها كمؤشر على ذلك. و من ضمن هذه التقارير نجد التقارير المتعلقة بـ : المؤسسات العامة للبلاد 1970، الأسعار و الأجور 1969، الثورة الزراعية 1970، الهجرة ، التجارة الخارجية ، تسيير الشركات الوطنية و إدارة الاقتصاد الوطني، إلى جانب مساهمته في الأمر المتضمن التسيير الاشتراكي للمؤسسات و نصوص الثورة الزراعية . و لقد امتد اختصاص المجلس ليشمل الرقابة و السهر على التنفيذ الجيد للسياسات العامة التي تعمل الحكومة على وضعها ، من قبل مؤسسات قطاع الدولة و القطاع المسير ذاتيا فيما يخص التنظيم و التسيير و لهذا الغرض فإن المجلس يدرس الميزانيات ، و يصدر قرارات متعلقة ببرنامج الاستثمار، إلى جانب إبدائه لرأيه حول السياسة الاجتماعية للمؤسسات و تنظيمها مع توجيه نشاط المؤسسات الخاصة لتحقيق الأهداف الوطنية (1). إن أهمية المواضيع و الملفات المطروحة على المجلس من قبل الحكومة و حجم التقارير التي أعدها تبرز لنا مدى مساهمة و تدخل المجلس في عملية رسم و صنع السياسة العامة و لو تم ذلك بشكل غير مباشر، و إن كان من الصعب علينا تحديد أثر كل تقرير يقدمه المجلس للحكومة على سياساتها في ظل غياب ما يؤكد وجهة نظر الحكومة و موقفها من آرائه و تقاريره و مدى أخذها و التزامها بها.

و حاليا- في ظل التوجه الليبرالي- يعتبر المجلس من أهم المؤسسات و الهيئات الإدارية المركزية الوطنية الاستشارية، باعتباره جهازا استشاريا للحوار و التشاور في الميادين الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية، فهو يجسد ضمنا لاستمرار الحوار و التشاور بين الشركاء الاقتصاديين و الاجتماعيين. و يتولى المجلس تقويم المسائل ذات المنفعة الوطنية المتعلقة بالتنمية الاقتصادية و الثقافية و العمل على دراستها، إلى جانب تقديم المشورة إلى الأجهزة الإدارية المركزية (الحكومة) دون البرلمان، لتتمكن من إصدار قراراتها التنفيذية في شتى الميادين بناء على الدراسات، و التوصيات، و الاقتراحات، و الآراء التي يعمل المجلس على تقديمها (2) و من معالم أهمية الدور الاستشاري الذي لعبه و مازال يلعبه المجلس الاقتصادي و الاجتماعي هو عضوية ممثليه ضمن اللجان المتخصصة التي تقوم الحكومة بتشكيلها، لغرض تزويدها بالتقارير و التوصيات الضرورية التي تساعد على وضع سياسات عامة جديدة، أو العمل على تعديل السياسات القائمة، أو متابعة عملية تنفيذها. و من أمثلة ذلك اللجنة المختصة و المكلفة بإيجاد بدائل جديدة لسياسة تمويل صناديق الضمان الاجتماعي، و التي ضمت ممثلين عن المجلس.

الفرع الثاني : مجلس المحاسبة.

يتدخل مجلس المحاسبة كهيئة استشارية في عملية رسم و صنع السياسة العامة من خلال ما يخوله له الأمر 20-95 الصادر في 1995/07/17 من اختصاصات، متمثلة في الرقابة الشاملة لكل الأموال العمومية مهما كانت الوضعية القانونية لمسيرها أو المستفيدين منها. كما يخول له سلطة رقابة و تقييم نوعية التسيير على صعيد الفعلية و النجاحة في تنفيذ الميزانية ، إلى جانب الاختصاص الاستشاري. و إن كان مبدأ الرقابة بصفة عامة و الرقابة المالية بصفة خاصة معترف به منذ الاستقلال فإن المجلس بالرغم من النص على إنشائه في دستوري 1963 و 1976 لم يتم تأسيسه إلا في 1980. و بدءا من هذا التاريخ فإن دور و مكانة المجلس قد عرفت أوضاعا مختلفة، حيث امتلك في البداية صلاحيات إدارية و قضائية واسعة ، ليتحول بعدها إلى مجرد هيئة إدارية تمارس الرقابة الإدارية دون أن يترتب عنها أي أثر قانوني، لكن الوضع اختلف بعدها أين تم إعادة المجلس إلى مكانه و الرفع من دوره إلى مستوى جعل منه جهة قضائية و إدارية. (3)

1- أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، المرجع السابق، ص. 293.

2- محمد الصغير بعل، القانون الإداري-التنظيم الإداري، النشاط الإداري-، المرجع السابق، ص. 125.

3- رشيد خلوفي، القضاء الإداري: تنظيم و اختصاص (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2001)، ص. 177.

يتمتع المجلس بالاستقلالية في التسيير و يخضع لقواعد المحاسبة العمومية، و يشتمل في الوقت الحالي على 457 مستخدما منهم 207 قضاة و الباقي مستخدمين يمارسون النشاطات التقنية و الإدارية . و تتمثل هياكل المجلس في الغرف، النظارة العامة، كتابة الضبط، المصالح التقنية و الإدارية . و يتولى المجلس العديد من الاختصاصات يمكن تصنيفها إلى اختصاصات قضائية و أخرى استشارية.

أولا : الاختصاصات القضائية لمجلس المحاسبة.

يتولى مجلس المحاسبة الرقابة على التسيير المالي لمصالح الدولة و هيئاتها، و يتم تدخله دون إخطار أو وجود نزاع. حيث تمتد هذه الرقابة لتشمل كل من:

- مصالح الدولة و الجماعات الإقليمية و الهيئات العمومية التي تسري عليها قواعد المحاسبة.
 - المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري و التي تكون أموالها و مواردها أو رؤوس أموالها ذات طبيعة عمومية.
 - تسيير الأسهم العمومية في المؤسسات و الشركات أو الهيئات التي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق أو الهيئات العمومية الأخرى جزاء من رأس مالها الاجتماعي.
 - الأشخاص المعنيون من القانون العام و الأشخاص الطبيعيين من القانون الخاص الذين استفادوا من إعانات أو مساعدات مالية مجمعة من التبرعات و المخصصة لهذف خاص.
 - الهيئات التي تقوم بتسيير النظم الإجبارية للتأمين و الحماية الاجتماعية.
- و فيما يتعلق بإجراءات الرقابة فإن المجلس ينظر بعديا في مدى صحة و نظامية الإيرادات و النفقات، و فسي حسن تسيير الأموال العمومية، و يحدد المجلس تاريخ و منهجية هذه الرقابة بصفة مباحة في الميدان و على الوثائق. و تبرز الرقابة القضائية للمجلس من خلال تقديم الحسابات و مراجعتها، و أيضا من خلال رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية(1). أما الطعن في القرارات النهائية التي يتخذها المجلس فإنه يأخذ شكلين و هما:
- أ/الطعون الداخلية: تتمثل في المراجعة و الاستئناف و ذلك على النحو التالي:
- *المراجعة(التماس إعادة النظر): يكون ذلك في حالات حصرية تتعلق بوجود أخطاء، أو إغفال، أو تزوير، أو استعمال مزدوج أو عند ظهور عناصر جديدة تبرز ذلك. و يكون من قبل الغرفة أو الفرع الذي أصدر الحكم إما تلقائيا أو بناء على طعن الناظر العام أو المتقاضي أو السلطة السلمية أو الوصية.
- *الاستئناف : يخص الأحكام الفاصلة في المراجعة حيث يمكن استئنافها في أجل شهر من التبليغ، و ينظر الاستئناف من قبل الغرف مجتمعة ما عدا الغرفة التي فصلت في المراجعة.
- ب/الطعون الخارجية: تتمثل في الطعن بالنقض، و الذي يجري أمام جهة قضائية غير المجلس بحيث إذا قضت المحكمة العليا بنقض القرار فإنه يتوجب على الغرف مجتمعة تطبيق النقاط القانونية التي تم الفصل فيها.(2)

ثانيا : الاختصاصات الاستشارية.

يتجسد هذا الاختصاص في التقارير السنوية التي يعمل المجلس على رفعها إلى رئيس الجمهورية ، و إرسال نسخة منها إلى الهيئة التشريعية. كما يتم إعلام السلطات الرئاسية، و الوصائية ، و الوزراء بالتقارير و المعينات و الملاحظات و التقييمات الناتجة عن

1- موقع مجلس المحاسبة على الأنترنت ، تم تفحص الموقع يوم: 2008/02/10. <<http://www.ccomptes.org.dz>>

2- مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية-الهيئات و الإجراءات أمامها- (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1999)، ص. 240-241.

أشغال تحريات المجلس. و بالتالي إعلامها بالنتائج المتوصل إليها الخاصة بالهيئات، و الإدارات التابعة لها، حتى تتمكن من اتخاذ التدابير اللازمة لتحسين التسيير و استرداد الأموال العمومية . بالإضافة على أنه يتعين على المجلس إعداد تقرير حول المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية، مع إمكانية مطالبة رئيس الجمهورية، أو رئيس الحكومة، أو رئيس الهيئة التشريعية ، أو رئيس المجموعة البرلمانية المجلس بدراسة الملفات ذات الأهمية الوطنية أو المشاريع التمهيديّة للنصوص المتعلقة بالأموال العمومية . (1)

الفصل الثالث : السلطة التنفيذية الفاعل المميمن.

إن الفواعل بنوعها الرسمية و غير الرسمية لا يمكنها التدخل و المشاركة فعليا في عملية رسم و صنع السياسة العامة بشكل مباشر أو غير مباشر إلا في نظام ديمقراطي، على اعتبار أن هذا الأخير هو المجال الوحيد الذي تتحول فيه السياسة العامة إلى عملية سياسية حقيقية تكون أكثر تعبيرا عن محصلة التفاعل القائم بين هذه الفواعل، و الذي قد يأخذ صورة صراع ، مساومة تفاوض، احتكار، هيمنة...و لأن النظام السياسي في الجزائر لم يكتسب صفة الديمقراطية لعدم تكريسها بعد ، لكوننا لا زلنا في مرحلة تحول نحو الديمقراطية ، فإن الفواعل الجزائرية بقيت إلى حد اليوم عاجزة عن المساهمة في العملية السياسية و التأثير فيها بالفعالية اللازمة و الشكل المطلوب ، في ظل هيمنة السلطة التنفيذية كفاعل رسمي على هذه العملية و سعيها الدائم إلى إبعاد باقي الفواعل عن المساهمة و المشاركة فيها . و في هذا الإطار سوف نتطرق إلى هيمنة هذه السلطة على السلطة التشريعية و هيمنتها على الأحزاب السياسية و تحكمها في عملية تكوينها، إلى جانب التحالف الضمني القائم بينها و بين المؤسسة العسكرية، و ذلك لإبراز مدى تحكمها في عملية رسم و صنع السياسة العامة.

المبحث الأول : هيمنة الملطة التنفيذية على الملطة التشريعية.

رغم قيام دستور 1996 على مبدأ الفصل بين الملطات بهدف خلق علاقات جديدة بين الملطات العامة خاصة الملطين التنفيذية و التشريعية و المرتكزة على نوع من التوازن و التعاون ، إلا أن الواقع يثبت العكس لأن أسس هذه العلاقة اختلت و انخرقت في اتجاه يخدم أكثر الملطة التنفيذية التي منحت سلطات و صلاحيات واسعة على حساب الملطة الأخرى. و انحصر بفعل ذلك دور البرلمان الجزائري في تمرير القوانين المقدمة من طرفها (أوامر، مشاريع) مما أطاح بتزاهة و مصداقية عمل البرلمان في ظل التقليل من دوره الرقابي على الأعمال و التصرفات الحكومية. و على إثر ذلك فقد البرلمان كفاعل رسمي أهم أدواره و تأثيراته في عملية صنع السياسة العامة و القائمة بالأساس على قدرته على ممارسة اختصاصه التشريعي و الرقابي، بتحوله إلى مجرد جهاز لدعم و مساندة وأحيانا كثيرة للاطلاع و متابعة التشريعات و السياسات التي عملت الملطة التنفيذية على وضعها ممثلة في رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة.

تأكيدا لمدى هيمنة الملطة التنفيذية على البرلمان الجزائري -خاصة المجلس الشعبي الوطني- سوف نتطرق إلى ضعف العمل البرلماني في الجانب التشريعي بسبب احتكار الملطة التنفيذية للتشريع (المطلب الأول)، و أيضا إلى ضعف عمله الرقابي بفعل القيود القانونية المفروضة على استخدام آليات الرقابة مما يكرس تبعيته للملطة التنفيذية (المطلب الثاني).

المطلب الأول : ضعف العمل التشريعي للبرلمان.

يعتبر البرلمان المعبر الفعلي عن الإرادة الشعبية، خاصة الغرفة الأولى لانتخاب أعضائها مباشرة من طرف الشعب. و بصفته هذه كان من المفترض أن يتولى الاختصاص التشريعي دون أن يشاركه في ذلك أحد، غير أن منح المشرع الجزائري صلاحية التشريع لرئيس الجمهورية عن طريق الأوامر من جهة و للحكومة عن طريق تقديم مشاريع القوانين من جهة أخرى، كان له انعكاساته السلبية على البرلمان بتهميش و تقليل دوره التشريعي الذي يعد اختصاصا أصيلا له، و الذي كان من المفترض أن لا ينازعه فيه أي طرف أو هيئة أخرى.

الفرع الأول : الإختصاص التشريعي للرئيس كعامل إضعاف للتشريع البرلماني.

يعتبر رئيس الجمهورية المؤسسة المركزية داخل النظام السياسي الجزائري، أسندت له العديد من الصلاحيات و الاختصاصات بشكل سمح له بالهيمنة على باقي الملطات. و من أهم و أبرز هذه الصلاحيات نجد صلاحية التشريع الممنوحة له بموجب أحكام الدستور، و التي سمحت له بأن يشارك البرلمان في وظيفته التشريعية إلى جانب مشاركة الحكومة. و يتولى الرئيس ممارسة الوظيفة التشريعية بطريقتين إحداهما مباشرة من خلال إصدار الأوامر الرئاسية التشريعية، و الثانية غير مباشرة عن طريق الاعتراض و الذي يأخذ ثلاثة صور رئيسية و هي: حق الإصدار، طلب إجراء مداولة ثانية، إخطار المجلس الدستوري. في خضم حديثنا عن سلطة التشريع الممنوحة للرئيس سوف نتطرق إلى، آثار هذه الملطة على العمل التشريعي للبرلمان، و حجم هذا التأثير و دوره في إعاقة الملطة التشريعية عن أداء مهمتها الرئيسية، و ما قد ينجر عنه من انعكاسات سلبية على دورها كفاعل رسمي في رسم و صنع السياسة العامة للبلاد.

أولاً : ممارسة الرئيس للتفويض عن طريق الأوامر.

حول آخر دستورا للبلاد للسلطتين التنفيذية و التشريعية حق ممارسة الوظيفة التشريعية في إطار اعتماد مبدأ التعاون و التوازن بينهما ، آلية التشريع عن طريق الأوامر أهم و أخطر آلية بيد رئيس الجمهورية لأنها تكرس هيمنته و تفوقه على البرلمان و حتى الحكومة. و لا يقتصر الأمر على دستور 1996، لأن سلطة التشريع منحت لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1963 (عن طريق التفويض)، و أمر 1965/07/10 و دستور 1976 (عن طريق الأوامر)، أما دستور 1989 فقد انتزع من الرئيس هذه السلطة ليعود إليها من جديد خلال المرحلة الانتقالية منذ 1992 و التأكيد عليها إثر التعديل الدستوري الأخير . إن تخلي المشرع الدستوري عن تشريع التفويض المخول لرئيس الجمهورية لم يكن بهدف تقليص تدخل السلطة التنفيذية في المجال التشريعي بالحد من هيمنة رئيس الجمهورية، بل كان بهدف تبني أسلوب آخر يفتح مجال التشريع بشكل واسع أمام الرئيس(1).

و عليه تتساءل عن أسباب منح رئيس الجمهورية سلطة التشريع عن طريق الأوامر إلى جانب مدى حرته في ممارسة هذا الاختصاص؟

1/ أسباب منح رئيس الجمهورية سلطة التشريع عن طريق الأوامر:

تعدد أسباب و مبررات منح رئيس الجمهورية سلطة التشريع عن طريق الأوامر، إلا أنه يمكننا حصرها في التالي:
-تغير مفهوم السيادة و إمكانية تجزئتها و تعدد ممارستها من شعب(الاستفتاء)، و برلمان(تشريع)، و رئيس الجمهورية (أوامر).
-اتساع نشاطات الدولة في ظل التطور العلمي جعل حصر العمل التشريعي في البرلمان و العمل التنفيذي في السلطة التنفيذية أمرا متعذرا إن لم نقل مستحيلا.

-اهتزاز أسس نظرية الفصل بين السلطات و اختلالها لصالح السلطة التنفيذية عزز من مكانة رئيس الجمهورية و خولسه ممارسة كل السلطات.

-تعقد المشاكل التي تواجهها الدولة، إلى جانب اكتسابها الطابع الفني المتزايد نتيجة التطور العلمي و التكنولوجي، فضلا عن تضخم المشاكل و الأزمت أدى إلى عجز البرلمان عن مواجهتها. كما أدى ذلك إلى جعل السلطة التنفيذية أقرب مؤسسات و سلطات الدولة إلى الواقع المعاش و أكثرها احتكاكا و تفاعلا معه.

-طول و كثرة الإجراءات البرلمانية الواجب إتباعها لإصدار القانون إلى جانب عدم انعقاد البرلمان بشكل دائم و مستمر تمثل عراقيل جوهرية تحول دون مواجهة المشاكل التي تتطلب اتخاذ إجراءات فورية، لكل ذلك تم منح الرئيس سلطة التشريع عن طريق الأوامر لأنه الأقدر على مواجهة مثل هذه المشاكل.

-تقييد المجال التشريعي للبرلمان بموجب المادة 121 من الدستور و التي تمنع النواب من المبادرة باقتراحات القوانين التي تكون لها انعكاسات مالية على ميزانية الدولة.

-انتخاب رئيس الجمهورية من طرف الشعب يخوله مركز أسمي يعلو على كل المؤسسات.(2)

إلا أن هذه الأسباب لا تلغي الإطلاق في العمل التشريعي الرئاسي، و إنما هناك قيود يجب على الرئيس مراعاتها عند التشريع بأوامر.

1-عمر تامري، "سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري"، المرجع السابق، ص.26.

2-للمزيد من التفصيل يمكن العودة إلى: نور الدين رداة، "التشريع عن طريق الأوامر و أثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996"، مذكرة ماجستير، جامعة قسنطينة، 2006/2005، ص.10-24.

2/ القيود المفروضة على الرئيس عند ممارسته للتشريع عن طريق الأوامر.

بعد التعرض للمبررات و الأسباب التي دفعت بالمشروع الجزائري إلى منح التشريع عن طريق الأوامر لرئيس الجمهورية، فإننا نتساءل عن مدى حرية الرئيس في ممارسة هذه الصلاحيحة، هل يمارسها بحرية مطلقة أم هناك قيودا مفروضة عليه لا يمكن تخطيطها؟. إن مباشرة رئيس الجمهورية الإختصاص التشريعي عن طريق الأوامر متوقف على توفر جملة من الشروط القانونية، التي بمقدورنا تصنيفها إلى شروط زمانية و أخرى إجرائية.

• الشروط الزمانية:

نقصد بهذا النوع من الشروط المجال الزمني المخصص لرئيس الجمهورية للتشريع عن طريق الأوامر و المتمثلة في:

1- فترة ما بين دورتي انعقاد البرلمان:

يجتمع البرلمان في دورتين عاديتين خلال السنة و تقدر مدة كل دورة بأربعة أشهر على الأقل (المادة 118 من الدستور) و خمسة أشهر على الأكثر (1) في حالة تمديدتها، و عليه فإن الرئيس يمتلك مجالا زمنيا للتشريع يتراوح بين أربعة أشهر في الحالة الأولى و شهرين في الحالة الثانية. في كلتا الحالتين فإن هذا المجال يعتبر واسعا نظرا لسرعة اتخاذ الأوامر و التي لا تتطلب إجراءات كثيرة عكس ما هو عليه الحال بالنسبة للتشريع و إجراءاته داخل الهيئة البرلمانية.

2- فترة شغور المجلس الشعبي الوطني:

إن فترة غياب المجلس الشعبي الوطني تسمح للرئيس بممارسة اختصاصه التشريعي بكل حرية إلى غاية تكوين مجلس جديد.

3- الفترة الاستثنائية:

بفعل الأخطار التي من شأنها أن تهدد البلاد و استقرارها، يقرر الرئيس الحالة الاستثنائية التي تخوله اتخاذ الإجراءات الضرورية و اللازمة لمواجهة الوضع و المحافظة على استقلال الأمة و المؤسسات الدستورية، من ضمن هذه الإجراءات التشريع عن طريق الأوامر حتى و إن كانت السلطة التشريعية قائمة و من دون أن تخضع الأوامر للرقابة البرلمانية.

4- الفترة الزمنية المخصصة للتصويت على قانون المالية:

يتدخل رئيس الجمهورية طبقا لأحكام الدستور بإصدار مشروع الحكومة المتعلق بقانون المالية عن طريق أمر في حالة امتناع أو عدم قدرة البرلمان على المصادقة على المشروع في الآجال المحددة دستوريا و المقدرة ب75 يوما (المادة 120 فقرة 7 و 8 من الدستور). في هذه الحالة لا تخضع الأوامر التشريعية الرئاسية لأي نوع من الرقابة البرلمانية.

• الشروط الإجرائية:

الشروط الإجرائية هي مجموع الإجراءات التي يتوجب على الرئيس احترامها و الإلتزام بها، و إلا عدة الأوامر

غير شرعية وهي:

1- اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء:

مجلس الوزراء هو الفضاء الذي تطرح فيه المسائل و القضايا المهمة لمناقشتها و دراستها و اتخاذ قرارات بشأنها . و حسب المادة 05/124 من الدستور فإن الرئيس ملزم باتخاذ الأوامر التشريعية داخل مجلس الوزراء . غير أن ترأس الرئيس لهذا المجلس يمنحه سلطة أساسية و حيوية لكونه مكانا لاتخاذ القرارات الأكثر أهمية في حياة الأمة من ضمنها برنامج الحكومة (2)، و يسمح له بالهيمنة عليه ، وبالتالي بالإلزامية تفقد معناها لأنها في هذا الإطار تتحول إلى مجرد شرط أو إجراء دستوري لا بد من إتباعه

1- المادة 05 من القانون العضوي رقم 99-02 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقة الوظيفية بينهما و بين الحكومة.

2- Mohamed Brahimi, le pouvoir en Algérie et ses formes d'expression institutionnel (Alger :édition office des publication universitaires,1995),p. 78.

لإكساب الأوامر الصبغة الشرعية.

2- عرض الأوامر على البرلمان :

سواء تعلق الأمر بالأوامر التشريعية المتخذة ما بين دورتي البرلمان أو في حالة شغوره -دون الحالة الاستثنائية-، فإن الرئيس ملزم بعرضها على البرلمان في أول دورة يعقدها للموافقة عليها ، و في حالة العكس أي عدم الموافقة يتم إلغاء ما تم اتخاذه من أوامر. إن عدم تحديد الدستور للمجال الزمني للإلغاء ، و أيضا الجزاء المترتب عن عدم عرض الرئيس للأوامر المتخذة يجعل من العرض مجرد إجراء دستوري لإكساب الأوامر الصبغة الشرعية وهو بذلك لا يختلف عن سابقه (اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء). بعد التعرض لمحمل الشروط الزمانية و الإجرائية الواجب توفرها حتى يتمكن الرئيس من مباشرة اختصاصه التشريعي عن طريق الأوامر و التي من المفترض أن تشكل قيودا على ممارسته لهذا الاختصاص، يتضح لنا أنها مجرد إجراءات دستورية لا بد من إتباعها حتى تكون الأوامر شرعية من وجهة نظر القانون . أي أنها مجرد وسيلة لقطع أي محاولة للطعن في عدم دستورية الأوامر و إخطار المجلس الدستوري بذلك، خاصة و أن كل الأوامر المتخذة تتم المصادقة عليها كلها. فلم يسبق للبرلمان و أن رفض أمرا رئاسيا واحدا، و عليه فلا مجال لدينا للشك في تفوق العمل التشريعي للرئيس على العمل التشريعي للبرلمان المفترض أن يكون المعني الأول بالتشريع.

3/الانعكاسات السلبية للأوامر التشريعية على العمل البرلماني.

أصبح رئيس الجمهورية شريكا للبرلمان عن طريق الأوامر التشريعية إلى جانب الحكومة عن طريق مشاريع القوانين مما جعل من السلطة التنفيذية مشرعا مستقلا بدلا من أن تكون مشاركا أو مساهما، خاصة عن طريق الأوامر التي غالبا ما تكون لها العديد من الانعكاسات السلبية على البرلمان و قدرته على ممارسة مهامه التشريعية و الرقابية على حد السواء.

• الانعكاسات السلبية للأوامر التشريعية على الدور التشريعي للبرلمان.

إصدار رئيس الجمهورية للأوامر التشريعية يؤدي إلى التقليل من دور البرلمان التشريعي لأن الأوامر لها القدرة على إلغاء القوانين القائمة. بمجرد إصدارها، كما أن الرئيس غالبا ما يتدخل في المجالات المحددة و المخصصة للسلطة التشريعية. و ذلك لأن المشرع الدستوري لم يحدد المجالات التي يشرع فيها الرئيس عن طريق الأوامر، فنص المادة 124 جاء بصيغة شمولية مما أدى إلى غياب كلي لأي عائق أو حاجز فعلي من شأنه أن يمنع الرئيس من التشريع بهذه الطريقة، و بفعل ذلك امتدت سلطة الرئيس في التشريع عن طريق الأوامر إلى مجال القوانين العضوية.

كما سبق و أن ذكرنا- في الفصل الثاني من الدراسة - فإن الرئيس اتخذ ما بين دورتي البرلمان في الفترة الممتدة من 1997 إلى غاية 2006 ما يعادل 32 أمرا تشريعيًا تمت المصادقة عليها من قبل غرفتي البرلمان خلال عشر دورات - من دورة الربيع 2000 إلى دورة الربيع 2006- و الجدير بالملاحظة هو أن البرلمان قد صادق على 11 أمرا تشريعيًا خلال دورة واحدة و هي دورة الخريف 2003، بل أكثر من ذلك فبالعودة إلى أشغال البرلمان نجد أنه قد صادق على ستة أوامر في جلسة واحدة بتاريخ 2003/10/14، بالرغم من عدم وجود نصوص استعجالية و التي لا يمكن انتظار تقديمها كمشاريع للقوانين خلال الدورتين العاديتين لكل غرفة. إن هذا الوضع لا يمكن أن يفسر بوجود انسجام بين الغرفتين و رئيس الجمهورية نظرا للصراع العلن بين أنصار الرئيس و أنصار رئيس الحكومة المقال من الحزب المالك لأغلبية الأصوات في المجلس الشعبي الوطني، كما لا يمكن إرجاع سبب ذلك إلى تخوف البرلمان من سلطة الحل التي يمتلكها رئيس الجمهورية لكون الغرفة الثانية غير قابلة للحل (1) و بالتالي يمكنها الاعتراض على الأوامر التشريعية دون التخوف من لجوء الرئيس إلى حلها ، لنصل في الأخير إلى تفسير

1-مقران آيت العربي ،"نظرة على مجلس الأمة في نهاية العهدة الأولى"، المرجع السابق،ص.70-71.

وحيد ومزدوج يتمثل في كون مجلس الأمة آلية بيد رئيس الجمهورية يتحكم فيه من خلال الثلث المعين، و التشريع بالأوامر عوض أن يكون اختصاصا استثنائيا لمواجهة أوضاع شاذة لا تتحمل التأخير أصبح اختصاصا أصيلا يمارس على الدوام و دون وجود ضرورة تستدعي ذلك. إن كان الأمر على هذا النحو في الحالات العادية فإنه أكثر سوءا في الحالات غير العادية.

• الانعكاسات السلبية للأوامر التشريعية على الدور الرقابي للبرلمان.

يرز الدور الرقابي للبرلمان على الأوامر التشريعية أثناء عرضها عليه في أول دورة يعقدها بهدف الموافقة عليها حسب المادة 124 من الدستور، وما يمكن قوله عن الدور الرقابي للبرلمان في هذا المجال أنه هامشي غياب أثر فعلي له و ذلك لعدة أسباب. يعود السبب الأول إلى كون عرض الأوامر مجرد إجراء لإكسابها الصبغة الشرعية في ظل عدم تحديد المشرع الجزائري للجزاء المترتب على الرئيس في حالة امتناعه عن عرضها ، أي عدم تحديد المجال الزمني للإلغاء. أما السبب الثاني و هو سبب جوهري يرجع إلى اكتساب الأوامر الصبغة التشريعية بمجرد صدورها، مما يعني أنها ليست بحاجة إلى موافقة البرلمان بعد مناقشتها لتصبح قواعدا قانونية، و حتى في حالة إلغائها يصعب تجاوز آثارها القانونية. أما السبب الثالث فيمكن في تضيق مجال الرقابة البرلمانية في جانبها الموضوعي و عدم الاكتفاء بالتضييق القائم في الجانب الإجرائي و هذا ما تؤكد المادة 38 من القانون العضوي رقم 99-02 و المتعلقة بالتصويت من دون مناقشة، حيث يطبق هذا النوع من التصويت على الأوامر الرئاسية المعروضة على البرلمان للموافقة عليها دون أن يكون له الحق في تعديلها أو تغييرها بل يعمل فقط على الموافقة عليها أو رفضها. لا أهمية للرقابة البرلمانية بدون مناقشة كما أن الموافقة البرلمانية تتحول إلى مجرد وسيلة إعلامية (1) لا أكثر، و إلى مؤشر آخر على خنق حرية التقرير المفترض منحها للبرلمان وعلى هيمنة رئيس الجمهورية على المجال التشريعي المخصص للبرلمان. و هذا أمر يمكن القول عنه أنه طبيعي نظرا لمكانة الرئيس داخل النظام السياسي الجزائري مند الاستقلال و عدم تحمله للمسؤولية أمام البرلمان أو أي هيئة أخرى و الاستثناء الوحيد هو حالة الخيانة العظمى.

كل هذه العوامل و الأسباب غيبت الدور الرقابي و التشريعي للبرلمان و حولته إلى مجرد هيكل لتابعة الأحداث و الاطلاع على الأوامر و المشاريع المتخذة من طرف الهيئة التنفيذية.

ثانيا : ممارسة الرئيس للتشريع عن طريق الاعتراض.

يحتل رئيس الجمهورية مكانة سامية. الأمر الذي سمح له بامتلاك العديد من السلطات و الصلاحيات على المستوى الداخلي و الخارجي، و في المجال التنفيذي و التشريعي و حتى القضائي . من جملة هذه الصلاحيات سلطة الاعتراض على النصوص التشريعية المصادق عليها من قبل البرلمان بغرفتيه. فكل من حق طلب قراءة ثانية (مداولة ثانية) ، و حق إصدار القانون و حق إخطار المجلس الدستوري تمثل في مجموعها سلطة الاعتراض الممنوحة للرئيس وفقا لأحكام الدستور، فكل حق هو شكل من أشكال هذه السلطة.

للاعتراض على القوانين الصادرة عن البرلمان و التي تعتبر نتاجا لعمله التشريعي غرضين أساسيين، إحداهما ظاهري يتم التصريح به و الآخر باطني يتم حجبه و التستر عليه. إن كان الهدف من الاعتراض على النص القانوني تنبيه أعضاء البرلمان إما بمخالفة القانون لقواعد الدستور و حجم الانحراف عنه، أو بالأخطاء الفنية في صياغة و تحرير النص و ما قد يترتب عنها من عراقيل و إشكاليات أثناء التنفيذ، فإننا نكون بصدد الحديث عن الغرض الظاهري للاعتراض لأنه يرمي إلى تقويم النص و تصحيحه شكلا أو مضمونا أو كلاهما معا. و نكون بصدد الحديث عن الاعتراض الباطني أو الكامن عندما يكون الهدف منه ليس تقويم النص و تصحيحه، بل خدمة المصالح السياسية لرئيس الجمهورية بحصر نشاط البرلمان في المجال التشريعي ، و منه تقليص دوره

1- نور الدين ردادة، "التشريع عن طريق الأوامر و أثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996"، المرجع السابق، ص. 136.

في الحياة السياسية لأن توجهاته و سياساته المعبر عنها في النصوص القانونية لا تتماشى مع توجهات و سياسات الرئيس . رئيس الجمهورية كثيرا ما يستخدم حق الاعتراض لتحقيق أغراض سياسية خاصة و أنه يمتلك سلطة تقديرية من حيث تقرير ما هو ملائم و ما هو غير ملائم من مواد النص رغم أن ذلك من المفترض أن يكون اختصاصا برلمانيا محضا.(1) اختلف الفقهاء حول الطبيعة القانونية للاعتراض. هناك من ينظر إليه على أنه ذو طبيعة تنفيذية لكونه لا يخلق النص، فالإجراءات التي تلي موافقة البرلمان تأتي بعد اكتمال القانون فهي تلزم لنفاذه و ليس لخلقه. وهناك من ينظر إليه على أنه ذو طبيعة تشريعية أي عملا تشريعا لأن مشروع القانون لن يصبح قانونا ما دام في وسع رئيس الدولة الاعتراض عليه، و نتيجة لذلك فإن قرار البرلمان حتى هذه اللحظة لا يكتسب خصائص القاعدة القانونية لأنه لا يزال عرضة للإلغاء و هذا ما أكدته مونثيسكيو بقوله "أن السلطة التنفيذية تأخذ نصيها من التشريع عن طريق حقها في المنع" و عليه من يملك آلية المنع يساهم في السلطة التشريعية (2). أنا أتفق مع الرأي الثاني باعتبار الاعتراض يندرج ضمن العمل التشريعي، و أعتبره وسيلة بيد الرئيس للتشريع و لو بشكل غير مباشر و مؤشر آخر على مكانة السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية و تفوقها على السلطة التشريعية و احتكارها لأهم صلاحياتها ألا وهي التشريع.

الممارسة السياسية داخل النظام السياسي الجزائري تؤكد دور الاعتراض في توسيع صلاحيات الرئيس التشريعية ليتحول بذلك من وسيلة دفاعية إلى وسيلة تشريعية (3)، لذلك سنتناول أشكال الاعتراض المنصوص عليها في المنظومة القانونية الجزائرية و دورها في إضعاف العمل التشريعي للبرلمان.

1/ الصورة الأولى للاعتراض: حق الإصدار.

بما أن الجزائر أخذت بمبدأ الفصل بين السلطات فمن الطبيعي أن يستند الإصدار كإجراء لرئيس الجمهورية على خلق توازن بين السلطتين. فبعد مصادقة غرفتي البرلمان على النص القانوني يتم إرساله إلى رئيس الجمهورية في غضون عشرة أيام ، أين تعمل الأمانة العامة للحكومة على تقديم النص لرئيس الجمهورية لإصداره قبل أن يمر ثلاثون يوما من استلامه أو الاعتراض عليه. و الرئيس لا يتولى دراسة النص وبحثه شخصيا بل يستعين بالخبراء في هذا المجال، بحيث يعرض الأمين العام لرئاسة الجمهورية عمل هؤلاء الاختصاصيين على الرئيس قبل انتهاء المدة المحددة ، ليبت في النص و يتخذ قرارا بشأنه بشكل انفرادي على اعتبار أن دور الاختصاصيين لا يتعدى مجرد إبداء الرأي أي أن دورهم استشاري محض. و عليه فإن النتيجة المنطقية و النهائية من إرسال النص القانوني للرئيس هي اتخاذه لقرار بشأنه إما بالموافقة عليه أو رفضه. في حالة الموافقة يتم إصداره بتوقيع الرئيس عليه و نشره في الجريدة الرسمية . وفقا لأحكام الدستور فإن الإصدار حق شخصي للرئيس ينفرد بممارسته دون أن يكون لفرد أو هيئة أخرى سلطة ممارسته.

• الطبيعة القانونية للإصدار: (4)

فيما يتعلق بالطبيعة القانونية للإصدار فإن فقهاء القانون انقسموا إلى اتجاهين مختلفين أحدهما يؤكد على طابعه التنظيمي و الآخر يؤكد على الطابع التشريعي له، وذلك على النحو التالي :

1- أنصار الطابع التنظيمي للإصدار:

1- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري -دراسة مقارنة-، المرجع السابق، ص.280.

2- باديس سعودي، "حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري(دراسة مقارنة)"، المرجع السابق، ص.19-21.

3- الأمين شريط، "خصائص التطور الدستوري في الجزائر"، المرجع السابق، ص.446.

4- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق ، ص.223-224.

يرى أصحاب هذا الاتجاه أمثال " ديملبرغ " و " لاباند " أن الإصدار ليس عملا تشريعيا لكونه مجرد إجراء ينقل القانون إلى المرحلة التنفيذية، فيموجه يعلن الرئيس على وجود قانون تمت الموافقة عليه من طرف البرلمان . أي أن الإصدار إعلان رسمي عن ميلاد القانون و توجيه أمر إلى السلطات المختصة بتنفيذه. و عليه فأنصار هذا الاتجاه يرون أن إلزام الرئيس بتأدية واجبه اتجاه السلطة التشريعية من خلال إصداره لعملهما يندرج ضمن وظيفته التنفيذية.

2- أنصار الطابع التشريعي للإصدار :

يرى أصحاب هذا الاتجاه مثل " ديجي " و " لافريير " أن الإصدار هو التكملة الضرورية للقانون. وبرهانهم في ذلك أن القانون الذي لا يتم إصداره رغم موافقة البرلمان عليه لا يلزم المحاكم بتطبيقه، ولا الإدارة بتنفيذه، ولا حتى المواطنين باحترامه . و بذلك يصبح الإصدار الإجراء الوحيد الذي يعطي القانون قوته الإلزامية التي تفرد السلطة التنفيذية بمنحها بعد التعرض للطبيعة القانونية للإصدار، فإننا نتساءل عن قيمته في النظام السياسي الجزائري، هل يعد عملا تنظيميا أم تشريعيا ؟

بالنظر للوضع الجزائري و طبيعة الممارسة السياسية فيه، فمن الخطأ اعتبار الإصدار مجرد إجراء تنظيمي يجسد الإعلان الرسمي عن ميلاد القانون لأجل إعلام السلطات المختصة بتنفيذه ، أو أنه مجرد إجراء تكميلي من دونه لن يكتسب النص القانوني الصادر عن السلطة المختصة بسن القوة الإلزامية والتنفيذية ، لا لشيء سوى لأنه يتخطى كل ذلك ليصبح أداة للاعتراض على العمل التشريعي للبرلمان والتي تخفي بين طياتها آلية أخرى تتجسد في إعاقه عمل السلطة التشريعية والعمل على تقليص فعاليتها بشكل يبقى السلطة التنفيذية متفوقة ومهيمنة عليها . فبالرغم من تحديد المجال الزمني للإصدار و المقدر بثلاثين يوما، إلا أن حصر حق استخدامه في الرئيس يجعله اختصاصا مطلقا له إلى جانب امتناع الدستور عن تحديد الجزاء المترتب على الرئيس في حالة امتناعه عن إصدار القوانين، حول سلطة الإصدار إلى سلطة شخصية و تقديرية ذات صبغة اعتراضية في ظل عدم وجود من يراقب الرئيس و يلزمه القيام بذلك ، و لا ما يدفع الرئيس للخوف في حالة امتناعه عن إصدار القانون خلال المدة المحددة على خلاف الرئيس في دستور 1963 الذي يكلفه امتناعه عن الإصدار نقل الاختصاص بشكل تلقائي إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني، و لا غرابة في ذلك لكون رئيس الجمهورية هو حامي الدستور والمجسد لوحدة الأمة والدولة.

إن عدم تحديد جزاء في حالة امتناع الرئيس عن إصدار القانون يتوافق مع مبدأ عدم تحميله لأي نوع من أنواع المسؤولية سوى ما يتعلق بالخيانة العظمى. لكن عندما يصبح عدم الإصدار أو التماطل فيه مساسا خطيرا بمبدأ الفصل بين السلطات و بصلاحيات المؤسسة التشريعية، فإنه يعد نوعا من الخيانة العظمى و التي تترتب عنها المسؤولية الجنائية(1). و بفعل ذلك تتحول السلطة التقديرية للرئيس في هذا المجال إلى التزام، و إلا أصبح الأمر خيانة عظمى لعدم قيام الرئيس بمهامه و واجباته الدستورية . كما يترتب عن ذلك تخويل البرلمان اختصاصا قضائيا بمنحه القدرة على اتهام الرئيس بتعطيل عمل المؤسسات الدستورية باسم الخيانة العظمى التي تنجر عنها مسؤولية الرئيس (2)، غير أنه من الصعب على البرلمان الجزائري امتلاك سلطة تقرير مسؤولية رئيس الجمهورية فالنص شيء و الواقع شيء آخر.

إن الإصدار إلى جانب كونه إجراء تنظيميا لدى البعض و تشريعيا لدى البعض الآخر، فهو في واقع الممارسة السياسية الجزائرية آلية لإعاقه عمل البرلمان في المجال التشريعي. لاسيما و أن إرادة الرئيس لا بد منها لإتمام إرادة البرلمان فيما يخص سن القوانين و كيفية سرياتها ، فما إن يتم التصويت على القوانين حتى تتحول مقاليد الأمور إلى يد رئيس الدولة بصفته هذه ليقرر

1-الأمين شريط، "خصائص التطور الدستوري في الجزائر"، المرجع السابق، ص.450.

2- باديس سعودي، "حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري(دراسة مقارنة)"، المرجع السابق، ص.123.

***الاحتمال الأول:** عدم القدرة على إقرار النص بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني مما يؤدي إلى إلغائه و إنجائه من الوجود.

***الاحتمال الثاني:** يتمثل في قدرة النواب على الموافقة على النص للمرة الثانية بالأغلبية المطلوبة. إلا أن ذلك لا يعني تفوق إرادتهم على إرادة الرئيس، لقدرة هذا الأخير على إعاقة عملهم التشريعي مرة أخرى باستخدام أساليب مختلفة تقع في مقدمتها حقه في الإصدار في ظل عدم ترتب أي جزاء قانوني عليه عند امتناعه عن القيام بذلك. هكذا يثبت لنا أن حق طلب إجراء مداولة ثانية شكل من أشكال الاعتراض، و مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاصه التشريعي من خلاله يهدف إلى إضعاف الاختصاص التشريعي للبرلمان و منعه بذلك من المساهمة الفعالة في رسم و صنع السياسة العامة . حتى و إن تمكن النواب من تجاوز هذا القيد الدستوري فإنه سرعان ما يتعرضون لآخر و هو حق الرئيس في إخطار المجلس الدستوري.

3/ الصورة الثالثة للاعتراض: إخطار المجلس الدستوري:

إلى جانب الآليات التي يمتلكها رئيس الجمهورية رئيس السلطة التنفيذية و المستخدمة لتعطيل العمل التشريعي للبرلمان و على الأخص الغرفة الأولى، فإن الرئيس يمتلك بين يديه آلية أخرى لا تقل أهمية عن سابقتها و تتمثل في الاعتراض عن طريق إخطار المجلس الدستوري الذي يتولى الرقابة على دستورية القوانين. و في هذا الإطار فإن المجلس يمتلك القدرة على تفسير و إعادة صياغة القوانين و العمل على تعديلها عوض إلغائها- سبق توضيح ذلك في الفصل الثاني من الدراسة-، و بفضل ذلك يتمكن من تغيير مضمون و شكل القوانين كيفما شاء و بالشكل الذي يتماشى و أهدافه. و الأمر لا يتوقف عند هذا الحد لأن المجلس كثيرا ما يستعمل من طرف الرئيس كآلية لعرقلة عمل السلطة التشريعية، فحق الإخطار الممنوح لرئيس الجمهورية يهدف لحماية الدستور و ضمان سموه غالبا ما يستخدم كآلية للاعتراض على القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية. و بالرجوع إلى تشكيلة المجلس و طرق عمله يبرز لنا مدى تحكم رئيس الجمهورية فيه، مما يسمح له باستخدامه للضغط على البرلمان و توجيه أعماله و نشاطاته بما يتوافق و مصالحه و أهدافه (1). و بناء على ذلك يصبح المجلس الدستوري أداة في يد السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية للاعتراض على عمل السلطة التشريعية، بهدف الإنقاص و التقليل- و إن كان بطريقة غير مباشرة- من الصلاحيات التشريعية للبرلمان، و منه تهميش دوره في العملية السياسية.

الفرع الثاني : الإختصاص التشريعي للحكومة كعامل إضعاف للتشريع البرلماني.

حسب المادة 119 من الدستور فإن حق المبادرة بالتشريع مكفول لكل من رئيس الحكومة و البرلمان(المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة). إن مبدأ الازدواجية أو الشراكة في مجال المبادرة بالتشريع لم يقتصر أمر إقراره على دستور 1996 بل تمتد جذوره إلى دستور 1963 في مادته 01/36 التي نصت على: "الرئيس الجمهورية و النواب حق المبادرة بتقديم القوانين." و أعيد اعتماد المبدأ في دستور 1976 في مادته 01/148 . و تم الاحتفاظ بالمبدأ في دستور 1989 مع نقل الاختصاص و تحويله من رئيس الجمهورية إلى رئيس الحكومة في مادته 01/48 و بقي الأمر على حاله في آخر دستور للبلاد . تهيمن الحكومة على البرلمان في المجال التشريعي بفعل التفوق الممنوح لمبادراتها على حساب مبادرات النواب . و يمكن الاستدلال على التفوق الحكومي في هذا المجال من خلال:

1- الأمين شريط، "خصائص التطور الدستوري في الجزائر" المرجع السابق، ص.546.

أولا : القيود القانونية المفروضة على اقتراحات النواب.

فرض المشرع الجزائري قيودا كثيرة على اقتراحات النواب، و التي يمكن اعتبارها السبب الأول وراء تراجع نسبة الاقتراحات بالنظر لعدد المشاريع . تتجسد هذه القيود في النصاب العددي اللازم توافره لأجل تقديم الاقتراحات، كيفية صياغة المبادرة و التعليل المرفق بها، عدم تجاوز المجال المخصص للقانون، إلى جانب عدم مخالفة نص المادة 121 من الدستور، و المادة 24 من القانون العضوي رقم 99-02، سنتعرض لكل هذه القيود القانونية بنوع من التفصيل على النحو التالي:

• النصاب العددي المفروض لأجل تقديم الاقتراحات التشريعية:

انتقل الدستور الجزائري فيما يخص المبادرة البرلمانية بالتشريع من المبادرة الفردية إلى الجماعية. فطبقا لأحكام المادة 02/119 من الدستور لا بد أن يرفق اقتراح القانون بتوقيع عشرين نائبا، ولا يقف الأمر عند هذا الحد، فقبول تعديلات النواب المراد إدراجها على الاقتراحات التشريعية لا بد من تقديمها من قبل عشرة نواب مع التعليل و الإيجاز ، و أن تخص مادة أو بعض مواد النص المعروض للمناقشة أو لها علاقة مباشرة به إن تضمنت إدراج مادة إضافية، و لا يمكن إيداع التعديلات المقبولة إلا بعد مرور ثلاثة أيام من توزيع تقرير اللجنة المختصة. و مكتب المجلس سلطة قبول أو رفض التعديلات، و في حال قبولها تعرض على اللجنة المختصة مع تبليغ الحكومة بها ، ليفصل فيها خلال الجلسة العامة للمجلس الشعبي الوطني.(1)

إن اشتراط النصاب العددي لتقديم الاقتراحات القانونية و تحديد المدة الزمنية المخصصة لتقديم التعديلات المتعلقة بها، يعتبر حجرة عثرة أمام أي مبادرة للتشريع يسعى النائب إلى تقديمها و عرضها بغية المصادقة عليها و تحويلها إلى نص قانوني. و لا يستبعد أن يكون غرض المشرع من فرض مثل هذه القيود عرقلة مبادرة النواب و فتح المجال لتفوق مبادرات الحكومة التي لم يشترط أي نصاب عددي لتقديمها أو تعديلها.

• كيفية صياغة المبادرات التشريعية و التعليلات المرفقة بها:

بالرجوع إلى المادة 20 من القانون العضوي رقم 99-02 نجد أنها تشترط لقبول اقتراح أو مشروع قانون ضرورة تحريه في شكل مواد، و إرفاقه بعرض يتضمن أهم الأسباب التي أدت إلى تقديمه . رغم أن المادة أكدت على توفر كلا الشرطين سواء تعلق الأمر باقتراحات النواب أو مشاريع الحكومة ، إلا أن التباين القائم بين السلطتين التشريعية و التنفيذية من حيث الإمكانيات و الموارد يدفعنا للاقتناع بأن هذه المادة تشكل قيدا آخر على إسهامات النواب في المجال التشريعي. فالنائب أو مجموع النواب ليس لهم القدرة على صياغة المبادرة بشكل جيد يسمح لهم بإعطائها بعدا قانونيا، و إرفاقها بالتبريرات الضرورية للدفاع عنها أثناء مناقشتها مما يسمح لهم بتوضيح وجهة نظرهم بسبب افتقارهم للمعلومات و الهيئات الإدارية المتخصصة و ما تحويه من كفاءات و مهارات بشرية تساعدهم في القيام بذلك. إن امتلاك السلطة التنفيذية لكل هذه المؤهلات يجعلها السبابة للمبادرة بالتشريع، و بذلك ينعدم التوازن بين مبادرات النواب و مبادرات الحكومة لتميل الدفة لصالح الأخيرة على حساب الأولى.

• حتمية عدم تجاوز المجال القانوني:

وفقا لأحكام الدستور و بالتحديد المادتين 122 و 123 منه، فقد تم تحديد مجال القانون المسموح للبرلمان التشريع فيه. مما يعني أن المبادرة بالتشريع (اقتراح أو مشروع) يجب ألا تتخطى حدود المجال القانوني الذي تم تعيينه بثلاثين اختصاصا بالنسبة للقوانين العادية و سبعة اختصاصات بالنسبة للقوانين العضوية. هذا النوع من القيود تنحصر آثاره و نتائجها على اقتراحات النواب دون مشاريع القوانين ، لأن ما لا تقدر الحكومة على تمريره و فرضه عن طريق المشاريع فإنها تمرره عن طريق آليــــــــــــة اللوائح

1-المادة 78 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

وبذلك تضمن تفوق مبادراتها على مبادرات النواب . قد تلجأ الحكومة إلى حق الدفع بعدم القبول بالنسبة لاقتراحات النواب عند تجاوزها المجال القانوني، وبالأخص إذا كانت الاقتراحات لا تخدم توجهاتها و مصالحها ولا تصب في إطار سياسياتها العامة أما في حالة العكس أي عندما تكون الاقتراحات خادمة لمصالحها بشكل يعينها على تنفيذ سياساتها العامة فإنها لن تلجأ إلى آلية الدفع بعدم القبول رغم تجاوز هذه الاقتراحات للمجال المخصص للقانون.(1)

• **عدم مخالفة نص المادة 121 من الدستور:**

نصت المادة 121 من الدستور على أنه يمنع منعا باتا اقتراح قانون يؤدي مضمونه أو نتيجته إلى تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة ، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها. لو عدنا للواقع العملي، فإننا نجد استحالة وجود اقتراح قانون خال من أي آثار مالية، بمعنى عدم القدرة على تصور اقتراح قانون لا تكون له انعكاسات على قانون المالية إما بتخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية. هذا الشرط دليل آخر على الإجحاف في حق اقتراحات النواب و تجميد المبادرات التشريعية الصادرة عنهم، و بالتالي التقليل من دورهم في ممارسة السلطة الفعلية لهم ألا وهي التشريع.

• **عدم تجاوز أحكام المادة 24 من القانون العضوي رقم 99-02:**

تضمنت المادة 24 من القانون العضوي رقم 99-02 قيودا قانونيا آخر على اقتراحات النواب ، و كأن القيود السابقة الذكر غير كافية لعرقله أي مبادرة برلمانية في مجال التشريع . حيث أوضحت المادة على أنه لن يقبل أي مشروع أو اقتراح قانون مضمونه نظير موضوع مشروع أو اقتراح قانون قيد الدراسة في البرلمان ، أو تم سحبه ، أو رفضه منذ أقل من اثني عشر شهرا. نص المادة موجه لمبادرات النواب و الحكومة بالتشريع على حد السواء، إلا أن ذلك لا ينفي استخدامها كآلية لتكريس و تأكيد الأولوية الممنوحة للمبادرة الحكومية، لأنه في حالة رفض أو سحب المبادرة بالتشريع، فإن النائب لا يمكنه عرض النص للمناقشة من جديد رغم تداركه لأوجه الخلل فيها إلا بعد مرور سنة. هذا المجال الزمني يتيح للحكومة الفرصة لتبني مضمون الاقتراحات المرفوضة أو المسحوبة، و العمل على إصدارها و تمريرها عن طريق آلية الأوامر الرئاسية أو التنظيمية، و بذلك تفوت على النواب فرصة إعادة طرح اقتراحاتهم من جديد . و تعتمد الحكومة إلى تبني نفس الآلية في حالة رفض أو سحب مشاريعها، أي أنها تعمل على طرحها من جديد و إصدارها عن طريق الأوامر الرئاسية أو التنظيمية.

إن مجموع القيود القانونية سواء المتعلقة بالناحية الشكلية أو الموضوعية تمثل حصنا منيعا فلما يتم اختراقه من طرف النواب بغرض تمرير اقتراحاتهم التشريعية و العمل على إصدارها في شكل نصوص قانونية، كما أنها تساعد و تساهم بشكل صريح و واضح في منح التفوق و الأولوية لمشاريع الحكومة و جعل المبادرة بالتشريع حكرا على الحكومة دون سواها. و عندما يتمكن النواب من اجتياز هذه القيود فإن ذلك لا يعني سوى اجتيازهم للعقبة الأولى في طريقهم نحو التشريع و التي تليها العديد من العقبات التي تكون على درجة عالية من الصرامة.

ثانيا : التبليغ الفوري للحكومة باقتراحات النواب المقبولة.

يبلغ مكتب المجلس الشعبي الوطني الحكومة بكل اقتراحات النواب التي تمت الموافقة عليها تماشيا مع نص المادة 25 من القانون العضوي رقم 99-02 لتمكن الحكومة من النظر فيها وإبداء رأيها قبل مضي شهرين على أكثر تقدير. و عليه فإن موافقة المكتب على الاقتراحات التشريعية يعد إجراء غير كاف لدخولها حيز المناقشة بهدف المصادقة عليها، بل لابد من إبداء الحكومة

1- عمر ثامري ، "سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري" ، المرجع السابق، ص.91-92.

لرأيها و الذي على أساسه يتحدد مصير مبادرة النائب إما التوقف أو الاستمرارية ، غالباً ما تكون حجة الحكومة لإبطال أو إيقاف هذه الاقتراحات إحدى الأمرين وهما:

1- استخدام حجة مخالفة أحكام المادة 121 من الدستور، والتي يسهل عليها إثبات ذلك في ظل ضعف النائب و عدم قدرته على تقديم براهين تؤكد عدم مخالفة أحكام هذه المادة، أو تعليل كيف يمكن للمبادرة أن توفر مبالغ مالية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها.

2- استخدام حجة خروج مضمون مبادرات النواب عن المجال القانوني المنصوص عليه في المادة 122 و المادة 123 واختراقها المجال التنظيمي.

عندما لا تعترض الحكومة على اقتراحات النواب الموافق عليها من قبل مكتب المجلس ، يقوم هذا الأخير بإحالتها على اللجنة المختصة لدراستها، و في هذا الإطار يمكن لمبادرات النواب أن تصادف عائقاً آخر يمنح الأولوية لمشاريع الحكومة بفعل تدخلها و حضورها الدائم لأشغال اللجان الدائمة.

ثالثاً : حضور الحكومة أشغال اللجان البرلمانية و تحمّصاً فيها.

إن حضور الحكومة أشغال اللجان التشريعية الدائمة و تحمّصاً في اللجان غير الدائمة-اللجان المتساوية الأعضاء- يعزز من هيمنة الحكومة على البرلمان في الجانب التشريعي و ذلك على النحو التالي:

• حضور الحكومة أشغال اللجان الدائمة:

تحال كل من اقتراحات النواب الموافق عليها من قبل مكتب المجلس و الحكومة مشاريع القوانين، على اللجان الدائمة لدراستها و إعداد تقارير بشأنها قبل عرضها للتصويت و المصادقة عليها. و لأن الأعمال التحضيرية الحقيقية لمناقشات النواب و آرائهم حول المبادرات التشريعية(اقتراحات و مشاريع) هي مناقشات اللجان في جلساتها و ليست مناقشات النواب في الجلسات العامة للبرلمان، نظراً لتبادل الآراء و الحجج و الاستعانة بالكتب و المؤلفات القانونية و الدستورية(1) و أيضاً الاستعانة بـذوي الكفاءات و الخبرات المهنية، لكل ذلك فإن الحكومة تحرص على حضور أشغال و جلسات اللجان الدائمة. هذا الحضور يكون بطلب منها أو بطلب من اللجنة في حد ذاتها للاستماع لأحد أعضائها أو ممثل عنها.

عن طريق هذا التواجد للحكومة أثناء عقد اللجان الدائمة لجلساتها، تستطيع الحكومة متابعة مسار العمل التشريعي للخدمة سياسياتها العامة و توجيهها. إذ تتاح لها الفرصة لفرض مشاريعها و كسب تأييد اللجنة لها، من خلال قيام عضو الحكومة أو ممثلها بتوجيه رأي اللجنة و التأثير فيه، بتقديمه لشرح و تفسير تفصيلي لمضمون مشروع القانون محل الدراسة و الأهداف التي يرمي إلى تحقيقها. هكذا تتمكن الحكومة من الدفاع عن مشاريعها ضد أي محاولة للتعديل أو التغيير، و أيضاً تكون على دراية كلية بكل التعديلات التي ترغب اللجنة إحداثها على مستوى مشاريعها. و لن ترضى أو توافق الحكومة سوى على التعديلات و التغييرات الطفيفة التي لا تمس لا المضمون ولا الهدف من المشروع بل تعمل على تعزيزه و تميمه، و إن لم تتمكن من حماية مشاريعها من خطر التعديل فإنها تلجأ إلى آلية السحب أين يتم سحب النص قبل عرضه للتصويت.

على عكس المشروع الحكومي ، فإن اللجنة الدائمة تكون لها حرية أكبر في إدخال ما تشاء من التعديلات على اقتراحات النواب، هذه الحرية هي نتاج تغيب النائب صاحب المبادرة عن حضور جلسات اللجان و بذلك لن يستطيع التدخل في أشغالها خاصة و أن تواجدته على مستواها لن يكون إلا بطلب منها و لغرض الاستماع إليه فقط. تغيب النائب في هذه الحالة يفسح المجال لطرح مبادراته التشريعية وفق صياغة جديدة من إعداد اللجنة بتوجيه من الحكومة. يمكننا النظر إلى ذلك على أنه مساس

1- قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري-تحليل مقارن- (بيروت: المؤسسة الجامعية، ط. 1، 1995)، ص. 154.

خطير بحق النواب في مجال المبادرة بالتشريع الذي يمثل اختصاصا أصيلا لهم ، فحضور الحكومة أشغال اللجنة يسمح لها بالتعرف على مسار المشاريع و الاقتراحات القانونية و حجم التعديلات المراد إدراجها ، و يجعلها على أهبة الاستعداد لمواجهة أي تساؤل قد يوجه إليها من طرف النواب أو اللجنة أثناء عقد الجلسة العامة، و بفعل ذلك تتفوق مشاريع القوانين على مبادرات النواب.

• التحكم في اللجان المتساوية الأعضاء:

تتعقد اللجان المتساوية الأعضاء بطلب من الحكومة في حالة حدوث خلاف بين غرفتي البرلمان حول نص قانوني ما ، و بناء على ذلك تمنح الحكومة آلية أخرى للتحكم في البرلمان عند ممارسته لمهامه التشريعية. فبمجرد حدوث خلاف بينهما تصبح الحكومة المتحكم الأول في العلاقة الوظيفية بينهما. كما أن عدم تقييد سلطة الحكومة فيما يتعلق باستدعاء هذه اللجان و عدم ترتب أي جزء في حالة امتناعها عن القيام بذلك ، يدفعها إلى التماطل في استدعائها للنظر في القوانين المصادق عليها في الغرفة الأولى، مما يؤثر سلبا عليها و يجسد تجاوزا لسلطتها و إرادتها التي هي بالأساس إرادة الشعب.

استدعاء رئيس الحكومة للجنة المتساوية الأعضاء يرتكز على نقطتين جوهريتين و هما طبيعة و نوعية الخلاف، و مدى تأثير النص محل الخلاف على توجهات الحكومة و سياساتها. و تماشيا مع ذلك نكون أمام أربع احتمالات و هي:

1/ الاحتمال الأول: عندما يكون الخلاف بسيطا يمكن للجنة تجاوزه بسهولة بشرط أن يكون للحل انعكاسات إيجابية

على سياسة الحكومة و توجهاتها ، في هذه الحالة فإن رئيس الحكومة لن يتأخر في استدعاء اللجنة لتأكده من أنها لن تلاقى أي صعوبة في إيجاد الحل، و أن هذا الأخير لن يتعارض بأي شكل من الأشكال مع وجهات نظر و مصالح الحكومة.

2/ الاحتمال الثاني: عندما يكون الخلاف بسيطا يسهل على اللجنة تجاوزه ببساطة، إلا أن هذا الحل سيؤدي إلى

انعكاسات سلبية على الحكومة لتعارضه و تناقضه مع سياساتها بفعل التعديلات الواجب إدراجها على النص محل الخلاف للتوصل إلى وفاق بين الغرفتين سواء تعلق الأمر بمبادرة النواب أو الحكومة. في هذه الحالة فإن رئيس الحكومة يمتنع عن استدعاء اللجنة لأن في ذلك مساس بمصالح حكومته.

3/ الاحتمال الثالث: عندما يكون الخلاف جوهريا لتعلقه بقضايا و مسائل بالغة الأهمية بالنسبة للحكومة، فإن رئيس

هذه الأخيرة لن يتأخر في استدعاء اللجنة للبحث في الخلاف و التوصل إلى نص توفيق يرضي عليه، رغم معرفته بحجم المشاكل و العراقيل التي ستواجهها اللجنة أثناء أدائها لمهامها. و السبب في ذلك أهمية النص بالنسبة للحكومة مع حرصها كل الحرص على أن يكون الحل التوفيقى حادما لمصلحتها، و إن لم تتمكن من فعل ذلك فإنها تعمل على سحب النص إذا كان مشروع قانون، أو تلجأ إلى استخدام آليات أخرى للاعتراض عليه. بمساعدة رئيس الجمهورية كالاتمتاع عن الإصدار، و إخطار المجلس الدستوري، أو طلب إجراء مداولة ثانية.

4/ الاحتمال الرابع: عندما يكون الخلاف جوهريا ولا يتعلق بمسائل ذات أهمية بالنسبة للحكومة ، إلى جانب تعارضه مع

توجهاتها، فإن رئيسها لن يعمل على استدعاء اللجنة متحججا بكون الخلاف جوهرى يستعصى حله. إن امتلاك رئيس الحكومة لحق طلب تشكيل لجنة متساوية الأعضاء (10 أعضاء عن كل غرفة) يجعل منه مصدرا لإحياء النص محل الخلاف أو القضاء عليه نهائيا. لأن استمرار الخلاف يؤدي لا محالة إلى سحب الحكومة للنص (1). و بفعل ذلك لن يتمكن النواب من إعادة طرحه من جديد في شكل مبادرة جديدة إلا بعد مرور 12 شهرا. للتأكيد على ما تلعبه الحكومة من خلال اللجان المتساوية الأعضاء من دور في تعطيل عمل البرلمان بغرفتيه و لاسيما الغرفة الأولى باعتبارها المعنية بحق تقديم

اقتراحات القوانين سوف نتطرق للأمثلة التالية:

1-قانون الإشهار: صادق مجلس الأمة خلال عهده الأولى على 88 قانونا، مع تحفظه على بعض المواد في ست قوانين. تم استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء لأجل اقتراح النصوص المتعلقة بالأحكام محل الخلاف، وبالفعل اجتمعت اللجنة للفصل في كل المواد محل الخلاف ما عدا نص القانون المتعلق بالإشهار. و إلى غاية اليوم لم يقم رئيس الحكومة باستدعائها لتقديم نصا توفيقيا خاصا بهذا القانون المتحفظ عليه بتاريخ 1999/07/29 و السبب في ذلك أن القانون لا يخدم الحكومة و لا يتماشى مع التوجهات العامة لسياساتها.(1)

3-القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء : تحفظ مجلس الأمة على خمسة من مواد النص بتاريخ 12/12/1999 و رغم الضرورة الملحة لإصدار هذا القانون لكون القضاة لا زالوا حاضرين للمرسوم التنفيذي الصادر عن المجلس الأعلى للدولة تحت رقم 05-92، إلا أن رئيس الحكومة لم يستدع اللجنة المتساوية الأعضاء إلا بتاريخ 2002/09/03. و بذلك فإن الحكومة قامت بتعطيل القانون لأكثر من سنتين و ثمانية أشهر(2)، و رغم استدعاء اللجنة و توصيلها إلى وضع نص توفيقى تمت الموافقة عليه من طرف غرفتي البرلمان إلا أن هذا القانون لم يرى النور شأنه في ذلك شأن القانون المتعلق بعضو البرلمان حيث عمدت الحكومة إلى استخدام آلية أخرى للاعتراض على القانون عن طريق رئيس الجمهورية الذي تولى عملية إخطار المجلس الدستوري و الذي أعلن بدوره عدم دستوريته.(3)

4-القانون المعدل و المتمم للقانون رقم 83-14 المتعلق بالتزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي: تحفظ مجلس الأمة على المادة الثالثة منه بتاريخ 1999/07/20 و لم يتم استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء إلا بتاريخ 2003/04/19، و رغم فصلها في المادة محل الخلاف يوم 2003/04/28 إلا أن النص لم يعرض على المجلس للمصادقة عليه(4). و ذلك لغياب نص قانوني يحدد الآجال الواجب احترامها لإرسال النص المتفق عليه إلى البرلمان، و الذي تستغله الحكومة بما يخدم مصلحتها . تعتبر هذه الأمثلة برهانا قاطعا على استخدام الحكومة للجنة المتساوية الأعضاء كتقنية ذات كفاءة و فاعلية كبيرة لإعاقة العمل البرلماني و التحكم في مسار العمل التشريعي.

رابعا : مساهمة الحكومة في إعداد جدول أعمال البرلمان.

أي هيئة أو مؤسسة تمارس حجما من النشاطات تحتاج إلى إعداد جدول للأعمال، يمكنها من تسيير شؤونها على وجه من البساطة و السرعة. و من معالم استقلالية أي هيئة أو مؤسسة في تسيير شؤونها ، هو قدرتها على إعداد جدول أعمالها كآلية لتنظيم سير أشغالها و اجتماعاتها باعتباره جزءا من التنظيم الداخلي لها، لذلك فمن المفترض أن لا تتدخل أي هيئة مهمما كانت في إعداد جدول أعمال هيئة أخرى أو العمل على ترتيبه.

أصبح للسلطة التنفيذية مساحة من الحرية في التدخل لتوجيه الأداة التشريعي وفقا لسياستها التي تم اعتمادها و إقرارها وذلك عن طريق تدخلها في إعداد جدول أعمال السلطة التشريعية. إذ يتولى مكتب كل غرفة بالتشاور مع الحكومة تحديد و ضبط جدول أعمال الجلسات و مواعيد عقدها(5) . إن كلمة تشاور المنصوص عليها في المادة لا توحى بحقيقة الوضع و حجم السلطة الممنوحة للحكومة في مجال إعداد جدول أعمال غرفتي البرلمان، لأن الحكومة طرف فاعل إن لم نقل مهيم على عملية

1-مقران آيت العربي ،"نظرة على مجلس الأمة في نهاية العهدة الأولى"، المرجع السابق،ص.71.

2-المرجع نفسه،ص.72.

3-الظاهر خويضر،"دور اللجان البرلمانية المتساوية الأعضاء في العملية التشريعية (دراسة مقارنة للتجربة الجزائرية الأولى)"،الفكر البرلماني،العدد 05،(أفريل 2004)،ص.93.

4-مصطفى درويش،"دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية"، المرجع السابق،ص.46.

5-المادة 16 من القانون العضوي رقم 99-02.

إعداد الجدول، فوضعه لن يكون إلا بما يتماشى و ترتيب الأولويات الذي تحدده. و ترى الحكومة أحقيتها في هذا التدخل من باب شراكتها في المبادرة بالتشريع، و من خلال ذلك تتمكن من مساندة و مراقبة العمل التشريعي في مراحل الأولى، وضمن تمرير مشاريعها و إصدارها في شكل نصوص قانونية، لاسيما و أنه انطلاقا من ترتيب جدول الأعمال يتحدد مصير المبادرة إما بالمرور إلى مرحلة المناقشة، أو الإلغاء، أو التأجيل إلى وقت لاحق، مما جعل الكثيرين ينظرون إلى الجدول على أنه "نقطة تقاطع هامة بين السلطتين و بالتالي إما أن يكون ملتمقى تعاون و تكامل، و إما ان يكون موطن صراع و تضاد"⁽¹⁾ إذا تدخلت الحكومة في تحديد جدول أعمال الغرفتين الغرض الرئيسي و الفعلي منه هو التحكم في تسيير العملية التشريعية التي تتميز بدرجة عالية من التعقيد . تبرز فائدة و أهمية التدخل من خلال سياسة التقديم و التأخير المنتهجة في إدراج المبادرات التشريعية و التي تعمل الحكومة على توظيفها بما يخدم مصلحتها وأهدافها و يضمن تنفيذ سياساتها العامة ، و هذا ما سيتم توضيحه في النقاط التالية:

● وضع الحكومة لاقتراحات النواب الخادمة لمصالحها و غير المتعارضة معها في صدارة الترتيب، أما تلك التي تتعارض مع أهدافها و التي قد تحظى بتأييد كبير أثناء المناقشة مما يرجح احتمال التصويت عليها من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني و مصادقة أعضاء مجلس الأمة ، فإنها تعمل على وضعها في مؤخرة الترتيب حتى تضمن عدم عرضها للمناقشة لاحتتام أشغال الدورة. بالرغم من أن مدة كل دورة 4 أشهر مع إمكانية تمديدتها عند الضرورة إلى 5 أشهر على الأكثر ، إلا أن هذه المدة قد تكون غير كافية نظرا للعدد الهائل من المواضيع التي يحتويها جدول الأعمال.

● تعمل الحكومة على تقديم مشاريع القوانين التي تكون على ثقة كبيرة بأنها لن تلقى معارضة لدى النواب ، أو على الأقل قد تلقى معارضة طفيفة يمكن تجاوزها ببساطة دون عناء يذكر. أما في حالة العكس، أي في حالة تأكدها من تعرض بعض المشاريع لمعارضة قوية وفعالية من طرف النواب فإنها تلجأ إلى تأخير ترتيب هذه المشاريع في جدول الأعمال لضمان المصادقة المصادقة عليها. تبرز الأهمية الأولى للتأخير في مطالبة الحكومة باستعجال المناقشة لضيق الوقت و قرب انتهاء الزمن المخصص للدورة ، مما يمنع النواب من أخذ كل ما يلزمهم من وقت لإتخاذ موقف صائب و نهائي من هذه المشاريع، إلى جانب التعب الذي من شأنه أن ينال من النواب بفعل العمل المتواضب طيلة مدة الدورة. أما الأهمية الثانية للتأخير فتبرز في عادة التغيب لكثير من النواب مع نهاية كل دورة، حيث أكدت الممارسة العملية داخل البرلمان حالات التغيب و التي تعدد أسبابها و على رأسها التعب، اللامبالاة و الإهمال لدى البعض، الشعور بالتهميش و انعدام أي فائدة من الحضور ... و غيرها من الأسباب.

بناء على ما سبق ذكره، فإن ترتيب الاقتراحات و المشاريع يتم دائما حسب ما يتوافق و أولويات الحكومة. وقد ساهم أعضاء السلطة التشريعية في تعميق ذلك . و يمكن للحكومة التدخل في تحديد جدول الأعمال بطريقة أخرى من خلال التصريح باستعجال أي مشروع قانون و متى أرادت ذلك، إذ بمجرد تصريحها باستعجال المشروع يتم إيداعه بشكل تلقائي و فوري خلال الدورة ، في هذا الظرف يتأثر عمل النواب سلبا في مناقشة المشروع الاستعجالي و تقديم التعديلات اللازمة لذلك⁽²⁾ بسبب ضيق الوقت مما يشكل ضغطا فعليا على النواب.

في الأخير لا بد من الإشارة لآلية أخرى بيد الحكومة تتحكم من خلالها في ضبط جدول الأعمال و منه في مسار و مصير المبادرة التشريعية، ألا و هي حق طلب إدراج أي مشروع أو اقتراح لم تقم اللجنة المختصة المحال عليها بإعداد تقرير بشأنه بعد مرور شهرين من ذلك⁽³⁾. إن السماح للحكومة دون النواب بإدراج اقتراحات القوانين يؤكد لنا مرة أخرى التهميش الدائم و

1- حميد محيد، "التشريع بالأوامر في دستور 1996 و تأثيره على استقلالية البرلمان"، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2002، ص. 190.

2- نصر الدين معمرى، "التشريع عن طريق المبادرة"، مجلة النائب، العدد 4، (2004)، ص. 34.

3- المادة 26 من القانون العضوي رقم 99-02.

المستمر للنائب عن حقه في ممارسة أهم وظائفه وهي الوظيفة التشريعية لأن الحكومة تستخدم هذه الآلية بما يتماشى و أهدافها، فإن كان الاقتراح القانوني يتلاءم مع سياساتها و توجهاتها فإنها تلجأ إلى المطالبة بإدراجه و في حالة العكس تمتنع عن ذلك . إن كان للسلطة التنفيذية صلاحيات واسعة تمكنها من التدخل في تحديد و ضبط جدول أعمال غرفتي البرلمان في الدورات العادية، فإن هذه السلطة ممثلة في رئيسها رئيس الدولة تتمتع بصلاحيات أكبر فيما يخص الدورات غير العادية على اعتبار أن الرئيس هو الذي يعمل على استدعاء البرلمان للانعقاد في دورات غير عادية ، و بناء عليه فهو المحدد لجدول أعماله تماشياً مع المادة 03/04 من القانون العضوي رقم 99-02. و بتتبع كيفية تدخل الحكومة في ضبط و تحديد جدول الأعمال يظهر لنا بشكل جلي مدى تبعية مكنتي غرفتي البرلمان للحكومة بسبب الدور الاستشاري لهما، و بذلك يصبح تحديد جدول الأعمال عملاً حكومياً لا برلمانياً(1). إن كل ما تطرقنا له أعلاه من معالم ومؤشرات على تفوق المبادرة الحكومية على مبادرة النواب تجسد في نفس الوقت آليات بيد الحكومة غالباً ما يتم استخدامها لعرقلة مسار اقتراحات النواب.

خامساً : سحب النص.

يجق لكل من النواب و الحكومة سحب المبادرات القانونية التي تقدموا بها للمجلس الشعبي الوطني بهدف دراستها و المصادقة عليها، بشرط أن يتم السحب قبل التصويت على النص بكامله. بالنسبة للنواب يمكنهم سحب مبادراتهم بشرط موافقة ثلثي أصحابها، لكن إذا ما قررت اللجنة المختصة التكفل بالنص ففي هذه الحالة يستمر في دراسته(2)، فالحكومة دون النواب يمكنها سحب النص متى أرادت ذلك قبل التصويت عليه. و النتيجة المترتبة عن السحب هي توقيف إسناد النص إلى اللجنة المختصة و بذلك لن يتم إدراجه في جدول الأعمال(3).

و تلجأ الحكومة إلى استخدام آلية السحب إذا ما شعرت برفض و معارضة النواب لأحد مشاريعها ، أو رغبتهم في إدخال تعديلات جوهرية مرتبطة بجوانب أساسية في المشروع بشكل قد يفضي إلى تحوير و تغيير مضمونه، و لأن التعديل في الحالة الجزائرية يعد آلية من آليات المبادرة بالتشريع و بالتالي وسيلة من وسائل العمل التشريعي(4)، التي لا تقل أهمية عن الاقتراحات بسبب ما قد يترتب عنه من تغييرات على مستوى النص القانوني، فإن استعمال الحكومة لآلية السحب يخلق حاجزاً أمام مبادرة النواب بالتشريع عن طريق التعديل. و لا تعد آلية السحب العامل الوحيد المعيق لهذا الأخير، فالقيود القانونية إلى جانب سلطة مكتب المجلس الشعبي الوطني في قبول أو رفض التعديلات هي أيضا عوامل معيقة له. و على العموم فإن السحب هو آلية لتكريس تفوق الحكومة، لأن سحبها لمشاريعها لا يعني بالضرورة إلغاء كلي لمبادراتها التشريعية، لامتلاكها القدرة على إصدار النصوص المسحوبة من طرف رئيس الجمهورية في شكل أمر رئاسي.

سادساً : رفض مجلس الأمة المصادقة على مبادرات النواب.

انطلاقاً من الممارسة الواقعية و الشواهد العملية يتضح لنا أن مجلس الأمة تم إنشاؤه لا لشيء سوى لدعم السلطة التنفيذية في مواجهتها للسلطة التشريعية، بناء على فكرة فرق تسد خلافاً لكل التصريحات و التبريرات الرسمية التي سعت السلطات جاهدة من ورائها إقناع الكل على أن الهدف من إنشاء الغرفة الثانية هو دعم الديمقراطية، وخلق توازن في ممارسة السلطات، و غيرها من التبريرات التي تخفي الهدف الفعلي من ذلك وهو التحكم و تقييد سلطة النواب في المجال التشريعي. اعتراض مجلس الأمة على النص المصادق عليه في الغرفة الأولى يؤدي إلى عرقلة النشاط التشريعي للنواب و بالتالي إيقاف

1- حميد محمدي، "التشريع بالاولامر في دستور 1996 و تأثيره على استقلالية البرلمان"، المرجع السابق، ص.197.

2- المادة 72 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

3- المادة 22 من القانون العضوي رقم 99-02.

4- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري-دراسة مقارنة-، المرجع السابق، ص.178.

مسار مبادرتهم . و حتى في حالة إحالة النص محل الخلاف بين الغرفتين على اللجنة المتساوية الأعضاء التي يتم استدعاؤها من قبل الحكومة، فإن ذلك لن يمنع مجلس الأمة من التمسك برأيه و الإصرار على رفض الاقتراح البرلماني و كل التعديلات المقدمة من قبل اللجنة، و إن استمر الخلاف فإن النتيجة الوحيدة التي يؤول إليها النص هو السحب و منه الإلغاء.

إن رفض مجلس الأمة لمبادرات النواب غالبا ما يكون بدفع من السلطة التنفيذية، التي تتحكم فيه من خلال الثلث المعين من طرف رئيسها، فهذا الثلث يعتبر آلية التحكم عن بعد لأنه من دونه لا يمكن المصادقة على أي نص، على اعتبار أن المصادقة لا تكون صحيحة إلا بموافقة 4/3 أعضاء المجلس مما يعني ضرورة موافقة 12 عضوا من الأعضاء المعينين.

استطاعت السلطة التنفيذية من خلال صلاحية التشريع الممنوحة لكل من رئيس الجمهورية و الحكومة، من أن تفرض نفسها على البرلمان و بالأخص المجلس الشعبي الوطني و أن تهيمن على العملية التشريعية ، و هذا ما يتضح لنا عند استعراضنا و تحليلنا لحصيلة النشاط التشريعي للفترة التشريعية الرابعة الممتدة من 1997 إلى 2002، و الفترة التشريعية الخامسة و الممتدة من 2002 إلى 2007.

1 / حصيلة النشاط التشريعي للمجلس الشعبي الوطني في الفترة التشريعية الرابعة الممتدة من 1997 إلى 2002.

النصوص القانونية المعروضة على المجلس الشعبي الوطني			
الدورات	الاقتراحات	المشاريع	الأوامر التشريعية
دورة الربيع 1997	/	01	/
دورة الخريف 1997	01	07	/
دورة الربيع 1998	01	07	/
دورة الخريف 1998	01	10	/
دورة الربيع 1999	01	06	/
دورة الخريف 1999	/	01	/
دورة الربيع 2000	/	03	01
دورة الخريف 2000	/	04	/
دورة الربيع 2001	/	09	01
دورة الخريف 2001	/	08	03

المصدر: موقع وزارة العلاقات مع البرلمان على الأثرنيث: <http://www.mcpr.gov>

نستنتج من خلال استعراضنا لهذه الحصيلة أنه من أصل 66 نصا عرض على المجلس الشعبي الوطني هناك 57 مشروع قانون (سحب مشروع واحد) 05 أوامر رئاسية، و 04 اقتراحات قوانين تتعلق بـ:

- نظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان.
- اقتراح تعديل المادة 29 من النظام الداخلي.
- القانون الأساسي لعضو البرلمان.
- رفع حالة الطوارئ.

ما يلاحظ على اقتراحات النواب أن 75 % منها (3 اقتراحات) تتعلق بجوانب خاصة بهم، سعيًا منهم لخدمة مصالحهم بالحصول على أكبر قدر من المزايا بدلا من خدمة مصالح الشعب الذي من المفترض أن يكونوا ممثلين عنه . حتى وإن علمنا أن النواب خلال هذه الفترة قد تقدموا بعشرين اقتراحا ، قبل مكتب المجلس الشعبي الوطني أربعة منها ورفض 16 اقتراحا. إلا أن هذا العدد يبقى ضعيفا ومؤشرا آخر على هشاشة العمل التشريعي للغرفة الأولى، فإدا ما قارنا نشاط المجلس الشعبي الوطني بنظيره الفرنسي نجد أن هذا الأخير خلال نفس الفترة ناقش 118 اقتراحا وصدر منها 81 قانونا إلى حيز التنفيذ، مع العلم أن عدد الاقتراحات المودعة كان 1279 اقتراحا.(1)

إن الضعف الذي عانى منه المجلس الشعبي الوطني خلال عهده الرابعة امتد ليشمل مجال التعديل، هذا الأخير الذي يعتبر في الحالة الجزائرية آلية من آليات المبادرة بالتشريع التي لا تقل أهمية عن الاقتراحات بسبب ما يترتب عنه من تغيرات على مستوى النص القانوني. رغم لجوء المشرع الجزائري إلى تقييد سلطة التعديل داخل المجلس نظرا لماله من تأثير على مشاريع و سياسات الحكومة، إلا أن ذلك لا يعد حجة لتبرير ما يعاناه المجلس من ضعف في هذا المجال. فقد بلغ عدد التعديلات خلال هذه الفترة و المقدمة من قبل النواب حول النصوص المعروضة للنقاش 2258 تعديلا، تقدمت حركة مجتمع السلم بـ 627 تعديلا، و التجمع الوطني الديمقراطي بـ 447 تعديلا، و جبهة التحرير الوطني بـ 318، و حركة النهضة بـ 313 تعديلا، و جبهة القوى الاشتراكية 146 تعديلا، و في الأخير حزب العمال بـ 146 إلى جانب الأحرار بـ 66 تدخلا، أما الباقي فهو موزع على ما تبقى من أحزاب المجلس(2). و ما يمكن ملاحظته في هذا الإطار أن أحزاب الائتلاف الحكومي هي من نالت حصة الأسد من التعديلات ليتأكد لما من جديد تدني فاعليه المجلس في المجال التشريعي خلال هذه العهدة.

إن نشاط المجلس التشريعي خلال العهدة الرابعة يعد أحسن حالا مقارنة بالعهدة الخامسة و الممتدة من 2002-2007 بالرغم من أن ميزانية المجلس تتجاوز 300 مليار من الخزينة العمومية للدولة ، إلا أن النواب قد حطموا الأرقام القياسية بتخليهم الكلي عن وظيفتهم التشريعية و السماح للسلطة التنفيذية بتجاوزهم. فمن مجموع 93 نصا قانونيا قدم النواب و ناقشوا اقتراحا واحدا مقابل 92 نصا يتراوح مجموع هذه النصوص بين مشاريع القوانين التي اقترحتها الحكومة و المقدرة بـ 59 مشروعا ، و الأوامر التشريعية و المقدرة بـ 33 أمرا ، و لو استخدمنا لغة الأرقام لوجدنا أنه خلال 1825 يوما و التي تعادل 40 شهرا لم يبادر النواب سوى باقتراح قانوني واحد في ظل تميز الدورة الأخيرة برفع جلساتها قبل نفاذ الوقت المخصص لها لعدم بلوغ النصاب القانوني بسبب تغيب الكثير من النواب.(3)

نستنتج في الأخير، و انطلاقا من الاطلاع على حصيلة النشاط التشريعي للبرلمان خلال العهدة الرابعة و الخامسة، أنه لم يمارس دوره التشريعي على أكمل وجه، و اكتفى بإكساب الشرعية للقوانين المدرجة من طرف السلطة التنفيذية بشقيها الحكومة و رئيس الجمهورية عن طريق التصويت عليها برفع الأيدي. أضحت السلطة التشريعية الغائب الأكبر في النظام السياسي الجزائري لعجزها عن ممارسة وظيفتها الجوهرية و الأصيلة و المتمثلة في التشريع و منه في المشاركة في العملية السياسية عن طريق الاختصاص التشريعي، في ظل القيود القانونية المفروضة عليها و مشاركة السلطة التنفيذية لها في التشريع لدرجة احتكاره و اعتمادها آليات عدة لحجب دورها في هذا المجال . لهذا أصبح التشريع غائبا عن أجندة أعضاء البرلمان ، و تعتبر حصيلة نشاط البرلمان أو بالأحرى المجلس الشعبي الوطني في الجانب التشريعي خلال العهدين الأخيرتين خيرا و أصدق مثال على ذلك.

1- الأمين شريط ، " التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية" ، الفكر البرلماني، العدد 04، (أكتوبر 2003) ، ص.ص. 114- 115.

2- المرجع نفسه ، ص. 115.

3- سليمان حاج إبراهيم ، "نواب المجلس الشعبي الوطني محطون الأرقام القياسية: 300 مليار و قانون واحد في 1825 يوم" ، الموقع الشخصي للباحث، تم تفحص الموقع يوم: 2007/08/06 .
<<http://www.alegerienmedia.org/modules.php?name=News&op=NEPrint&sid=234>>

المطلب الثاني : ضعف العمل الرقابي للبرلمان.

يهدف ضمان احترام الدستور و عدم خرق قواعده يتم فرض العديد من القيود على السلطات العامة. يعتبر النظام البرلماني في مقدمة الأنظمة السياسية التي تحصر بشدة على ضبط العلاقة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية المرتكزة في الأساس على الرقابة . يقصد بالرقابة مجموعة العمليات و الأساليب التي يتم بمقتضاها التحقق من أن الأداء يتم على النحو الذي حددته الأهداف و المعايير الموضوعية ، فالغرض الرئيسي من الرقابة هو توجيه الأداء نحو تحقيق الأهداف و قياس درجة نجاح الأداء الفعلي في تحقيق الأهداف لأجل تقويمه و تصحيحه.(1)

و لأن الاختصاص الرقابي من الاختصاصات التي تسمح للهيئة التشريعية بالمساهمة في العملية السياسية، منح البرلمان الجزائري آليات للرقابة على الجهاز الحكومي أثناء و ضعه و تنفيذه للسياسات الرامية بالأساس إلى تحقيق الصالح العام، بهدف التحقق من التزام الحكومة في جل المجالات بالسياسة التي سبق له أن وافق عليها ، ومتابعة سير أعمالها و كيفية إدارتها للوقوف أمامها في حالة اختراقها للقواعد الدستورية و تصحيح ما قد ترتكبه من أخطاء . و هذا ما يجعل من الرقابة البرلمانية على الحكومة ضمانة على شرعية تصرفاتها ، لأنها تعمل باستمرار على وضع هذه التصرفات في الإطار القانوني و الدستوري الصحيح. و من الطبيعي أن يمنح البرلمان صلاحية مراقبة الحكومة لكونه ممثل الشعب، و المعبر عن إرادته، و لهذا السبب جاءت الرقابة البرلمانية شاملة لكل المهام الحكومية و أخذت أشكالاً مختلفة.

من مميزات هذا النوع من الرقابة في النظام السياسي الجزائري هو الضعف و الهشاشة لحد يلغي أي أثر لها، مما يشكل تراجعاً آخر للبرلمان، لأن الرقابة هي معيار لتحديد مكانته داخل النظام السياسي إلى جانب التشريع. و يعود السبب الرئيسي في ذلك إلى القيود القانونية ، إلى جانب ضعف التشكيلة السياسية البرلمانية التي تقف عائقاً أمام قدرة البرلمان في ممارسته لاختصاصه الرقابي على أعمال الحكومة. للتأكيد على حجم ضعف البرلمان في المجال الرقابي ، سنحاول دراسة قدرة البرلمان على استخدام آليات الرقابة التي تنجر عنها المسؤولية السياسية، و آليات الرقابة التي لا تنجر عنها المسؤولية السياسية، مع الاستشهاد ببعض الأرقام التي تعبر عن حصيلة النشاط الرقابي للبرلمان.

الفرع الأول : قدرة البرلمان على استخدام آليات الرقابة التي تنجر عنها المسؤولية السياسية.

تمثل آليات الرقابة الممنوحة للبرلمان، و التي تنجر عنها المسؤولية السياسية للحكومة في آليتين و هما، الموافقة على برنامج الحكومة و بيان السياسة العامة. و غالباً ما يقف البرلمان عاجزاً عن استخدام هتين الآليتين لصرامة القيود المفروضة عليها و ذلك على النحو التالي:

أولاً : الموافقة على برنامج الحكومة.

بمجرد تعيين الحكومة فإنها تصبح ملزمة بتحديد برنامج عمل خاص بها، كما يتوجب على رئيسها عرض البرنامج على الغرفة الأولى ليشروع المجلس في مناقشته. حيث تنصب المناقشة على كل جوانب البرنامج بما في ذلك عمل الحكومة، و وسائل التنفيذ المقرر استخدامه، ليتم التصويت على البرنامج بعد مضي 10 أيام من تاريخ تقديمه في الجلسة. يكمن الدور الرقابي للبرلمان من خلال موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة في نقطتين أساسيتين و هما:

1- أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة-مدخل بيئي مقارنة-، المرجع السابق،ص.378.

1/ حق النواب أثناء المناقشة في اقتراح مجموعة من التعديلات التي يترأى لهم أنها على درجة عالية من الأهمية، و لا بد من إدراجها ضمن البرنامج. بناء على مجموع التعديلات المقترحة فإن لرئيس الحكومة حق تكييف برنامجه بما يتوافق و توجهات أغلبية النواب إعمالاً لمبدأ التوازن و التعاون بينهما.

2/ موافقة المجلس الشعبي الوطني على البرنامج الحكومي يعتبر إجراءً ضرورياً حتى تتمكن الحكومة من مباشرة اختصاصاتها و مهامها ، و في حالة امتناعه و عدم موافقته على البرنامج فإن النتيجة المنطقية و الحتمية لذلك هو تقديم الحكومة لاستقالتها إلى رئيس الجمهورية.

أما فيما يخص مجلس الأمة، فبالرغم من أنه قد جرت العادة على مناقشة البرنامج الحكومي إلا أن ذلك لا يعد عملاً رقابياً للمجلس على برنامج الحكومة، فالمناقشة مجرد عادة أو عرف جرى تطبيقه دون أن يترتب عنه أي أثر قانوني أو سياسي. من خلال تحليلنا لبعض المعطيات نتوصل إلى نتيجة مفادها أن العرض و مناقشة البرنامج أو السياسة العامة للائتلاف الحكومي لا أهمية له و لا يشكل أي نوع من أنواع الرقابة و ذلك للأسباب التالية:

- رئيس الجمهورية هو رئيس السلطة التنفيذية، و الموجه للحكومة، و المحدد للخطوط العريضة لسياساتها الواجب اعتمادها و عدم الخروج عنها. أي أن سياسة الحكومة هي سياسة الرئيس، و عليه كيف يمكن عرض برنامج رئيس تم انتخابه من طرف الشعب في آخر انتخابات تشريعية بأغلبية 80% من أصوات الشعب المعبر عنها لأجل مناقشتها من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني الذين تم انتخابهم بنسبة 36% من أصوات الشعب المعبر عنها.

- الأوامر الرئاسية هي تشريعات صادرة عن رئيس الجمهورية . يصادق عليها المجلس الشعبي الوطني دون مناقشة أو إدخال أي تعديل أو تغيير، فالمجلس يقتصر دوره على الرفض أو المصادقة لا أكثر. هذا ما يدفعنا للتساؤل كيف يمكن لمثل هذا المجلس أن يناقش سياسة رئيس الجمهورية الذي لا يتحمل أي مسؤولية أمامه للدفاع عن برنامجه و سياسته هذا من جهة، و من جهة أخرى بما أن السياسة العامة هي سياسة الرئيس فمن المفترض ألا تخضع للمناقشة مثلها مثل الأوامر الرئاسية بل تعرض مباشرة للمصادقة.

- أغلب الأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات التشريعية الأخيرة (ماي 2007) - و التي بلغت نسبة المشاركة الشعبية فيها ما يقارب 36% من أصوات الناخبين- و على رأسها أحزاب الائتلاف الحكومي، ارتكزت و اعتمدت في حملتها الانتخابية بشكل شبه كلي على برنامج سياسي يقال أنه برنامج و سياسة رئيس الجمهورية ، و عليه فما فائدة و جدوى تقدم الرئيس مجدداً أمام النواب ببرنامج أو سياسة طالبا منهم المناقشة و التزكية رغم أنهم ترشحوا تحت لوائه و اسمه (1).

- الحل التلقائي للمجلس في حالة عدم موافقته من جديد على برنامج الحكومة يقيد من حرية النواب في قبول أو رفض البرنامج، و قد يضطرهم ذلك للقبول خوفاً من الحل و بالتالي فقدان مناصبهم و مآثرها عليهم من مكاسب و أرباح مادية، مانحين بذلك التفوق لمصالحهم الشخصية على حساب المصلحة العامة للبلاد.

ثانياً : بيان السياسة العامة.

تقدم الحكومة بياناً عن سياستها العامة للمجلس الشعبي الوطني بهدف إعلامه بحصيلة النشاط السنوي بالتطرق للمنجزات و العراقيل و الأهداف المرجو تحقيقها . مناقشة بيان السياسة العامة إلى جانب كونها تساهم في التفحص و المعرفة الدقيقة بالسياسة الحكومية، فهي آلية من آليات الرقابة البرلمانية على الأعمال الحكومية خاصة و أنها قد تفضي إما إلى إصدار لائحة أو ملتصق رقابة (لائحة لوم).

1- سعد بوعقبة، "من العبث إلى البله؟!"، الخبر اليومي، العدد 5046، 2007/06/23، ص.23.

1/اللائحة:

اللائحة آلية للرقابة البرلمانية تثير انتباه الحكومة لأوجه القصور في سياستها، وتعمل على إخطارها بآراء النواب حول هذه السياسة. بتفحصنا لشروط إيداع اللائحة نستشف عدم قدرة نواب البرلمان على استخدامها وذلك نظرا لـ:

- اشتراط توقيع اللائحة من طرف عشرون نائبا، في ظل مجلس شعبي وطني يضم العديد من الأحزاب السياسية الصغيرة التي لا يصل عدد مقاعدها إلى عشرين مقعدا، يؤكد لنا استحالة استخدام هذه الآلية من قبل النواب باستثناء النواب المنتخبين لحزب العمال أو قائمة الأحرار. فالأحزاب المتحصلة على عدد مقاعد يفوق أو يساوي العشرين مقعدا لا تتعدى أربعة أحزاب من بينها أحزاب الائتلاف الحكومي إلى جانب حزب العمال، ولأنه لا يمكننا تصور تقديم أحزاب هذا الائتلاف لللائحة نقد ضد برنامجهم و سياستهم فإن تقديم ذلك سينحصر في حزب العمال إلى جانب قائمة الأحرار.
- التصويت بأغلبية الأعضاء هو قيد آخر على استخدام اللائحة، فحتى وإن تمكن النواب من وضع اللوائح التي تدين الحكومة وتوضح أوجه القصور و الخلل في سياستها و ما قد يترتب عنه من انعكاسات سلبية على المصلحة العامة للبلاد، فإن ذلك لن يكون ذو جدوى إذا لم تتم المصادقة عليها، فمن دون مصادقة تبقى اللائحة مجرد حبر على ورق . صحيح أن المشرع الجزائري لم يشترط الأغلبية المطلقة للتصويت على اللائحة إلا أن الأغلبية البسيطة تعتبر كافية لإعاقبة مبادرة النواب و منع المصادقة على لوائحهم نظرا لهيمنة أحزاب الائتلاف الحكومي على المجلس الشعبي الوطني و احتكارها لـ 249 مقعدا من أصل 389 مقعدا.

2/ملتمس الرقابة:

يعتبر ملتمس الرقابة الآلية الثانية المستخدمة من طرف النواب في إطار مراقبتهم للعمل الحكومي سعيًا منهم للضغط على الحكومة. ملتمس الرقابة هو أخطر آلية بيد النواب، لأن مصادقة المجلس الشعبي الوطني عليه تؤدي إلى تقديم رئيس الحكومة للاستقالة تلقائيا. و بفعل الانعكاسات الخطيرة للملتمس على الحكومة و استمرارها، تم تقييده بجملة من الشروط الصارمة و الحادة و الصعبة التجاوز، مما جعل النواب عاجزين عن تقديم الملتمس للسببين التاليين:

- عدد المقاعد المتحصلة عليها من طرف الأحزاب السياسية ما عدا أحزاب الائتلاف الحكومي يتراوح ما بين مقعد واحد إلى 26 مقعدا إلى جانب قائمة الأحرار بـ 33 مقعدا، و هو عدد أقل من الحد الأدنى الواجب توفره للتوقيع على الملتمس و المقدر بسبع النواب. فلا يمكن للنواب المنتخبين إلى هذه الأحزاب تقديم الملتمس إلا بالتحالف فيما بينهم و هو أمر قد يتعذر تحقيقه بسبب التباعد و التنافر الكبير بين الأحزاب السياسية ، و عجزها عن إدراك أهمية مثل هذه التحالفات و فائدة وضعها فوق كل الاعتبارات لتشكيل كتلة معارضة قادرة على مواجهة الحكومة و إسقاطها.
- في حالة تمكن النواب من إقامة تحالفات فيما بينهم و النجاح في توقيع ملتمس رقابة فإن ذلك لا يعني مطلقا تفوقهم على الحكومة و إرغامها على الاستقالة، إذ سرعان ما يصادفون حجرة عثرة أخرى ، و المتمثلة في النصاب العددي الواجب توفره للمصادقة على لائحة اللوم و المقدر بثلاثي النواب في ظل احتكار الحكومة للأغلبية المطلقة من الأصوات مما يسمح لها بالتحكم في عملية التصويت. فتحالف الأحزاب فيما بينها بمنحها 140 صوتا أي أنها تبقى بحاجة إلى 119 صوتا من أصوات الائتلاف الحكومي للمصادقة على ملتمس الرقابة.

سواء تعلق الأمر ببيان السياسة العامة أو الموافقة على البرنامج الحكومي ، فإن المجلس الشعبي الوطني يبقى عاجزا عن توقيع المسؤولية السياسية للحكومة، لكثرة و صرامة القيود القانونية المفروضة على استخدام هتين الآليتين و التي لا تتلاءم مع التركيبة السياسية للمجلس الذي يفتقد للمعارضة.

الفرع الثاني : قدرة البرلمان على استخدام آليات الرقابة التي لا تنجر عنها المسؤولية السياسية.

تتجسد آليات الرقابة الممنوحة للبرلمان و التي لا تنجر عنها المسؤولية السياسية للحكومة في آلية الاستجواب، و آلية التحقيق و آلية السؤال.فبالنسبة لـــــــ:

أولا : الاستجواب.

منحت المادة 133 من الدستور أعضاء البرلمان حق استجواب الحكومة حول قضايا الساعة لتحقيق نوع من الرقابة الموضوعية على السياسة الحكومية بانتقادهم للحكومة، و مساءلتها، و الكشف عن نقاط الضعف و الخلل في سياساتها و توجهاتها. مناقشة الاستجواب قد يترتب عنها إنشاء لجنة تحقيق إذا لم يقتنع النواب برد الحكومة. بالرغم من أن الاستجواب يشكل اتهاما غير مباشر للوزير الموجه له انطلاقا من المعطيات المتوفرة لدى البرلماني المستجوب إلى جانب إثارته للرأي العام، إلا أن الاستجواب لا يترتب عنه أي نتائج من شأنها أن تؤثر على الحكومة و تؤدي إلى تقرير المسؤولية السياسية لها. فلاستجواب تحول من آلية للرقابة و المحاسبة و الاهتمام إلى آلية للاستفهام و ذلك للأسباب التالية:

- تقييد القانون العضوي رقم 99-02 في مادته 65 حق الاستجواب بضرورة توقيع نصه من قبل ثلاثون نائبا أو عضوا على الأقل و هو قيد يصعب على أعضاء البرلمان بغرفتيه تجاوزه خاصة المعارضة.
- عدم منح النواب حق إصدار لائحة بناء على مناقشتهم للاستجواب و التي من دونها لا يمكنهم توقيع المسؤولية السياسية للحكومة.

• إنشاء لجان تحقيق بتوقيع عشرون نائبا على لائحة بذلك و التصويت عليها و هو أمر قد يصعب تحقيقه. هذه اللجان تعد مجرد إجراء للتأكد من مضمون الاستجواب و أنه ذو علاقة بالمصلحة العامة ، و بمجرد تشكيلها ينعدم معها الأثر القانوني للاستجواب كآلية للرقابة. إذ تتولى اللجنة إصدار تقرير يبلغ للحكومة و النواب و يكون للمجلس حق النظر في الاستجواب انطلاقا من نتيجة التحقيق دون أن يكون له حق محاسبة الحكومة.

يعاني الاستجواب كآلية للرقابة من الضعف لأسباب دستورية (القيود القانونية) و أخرى سياسية (ضعف المعارضة)، إلى جانب كونه محدود الفعالية في إقامة المسؤولية السياسية للحكومة و هو ما أدى إلى تراجع النواب عن استخدامه . ففي الفترة الممتدة من خريف 1997 إلى خريف 2006 تم طرح استجوابين في 1997، و استجواب واحد في 2000، ثلاثة استجوابات في 2001، و استجواب واحد في 2002، و خمس استجوابات في 2003 ، أما في 2004 فقد تم طرح ثلاث استجوابات تم سحب استجواب و اثنين لم يتم الرد عليهما. (1)

ثانيا : لجان التحقيق.

منح المشرع الدستوري للبرلمان بغرفتيه حق إنشاء لجان تحقيق مؤقتة في أي وقت و في أي قضية ذات مصلحة عامة، كآلية للرقابة على أعمال الحكومة لضمان عدم تجاوزها للدستور أو التعدي على أحكامه. و ينحصر عمل اللجنة في إجراء تحقيق لجمع المعلومات و الوصول إلى حقيقة الأمر المعروض عليها ، و بعد انتهائها من التحقيق تعد تقريرا نهائيا يتم تسليمه إلى رئيس الغرفة المنشئة لها، و إلى رئيس الحكومة، و رئيس الجمهورية. إن عمل اللجنة هو عمل تحضيرى للمجلس التابعة له، و الذي يتولى فيما بعد إجراء مناقشة في جلسة مغلقة للنظر في النتائج المتوصل إليها و المدونة في التقرير . يبت المجلس في مسألة نشر التقرير كليا أو جزئيا من دون مناقشة بناء على اقتراح من مكتبه و رؤساء المجموعات البرلمانية بعد أخذ رأي الحكومة، و

1- يمكن الرجوع إلى: -العبد عاشوري، "نحو تطوير رقابة عمل الحكومة بواسطة الأسئلة الشفوية و الكتابية"، الفكر البرلماني، العدد 14، (نوفمبر 2006)، ص.75.

< http://www.mcrp.gov>

- موقع وزارة العلاقات مع البرلمان على الأنترنت:

لا يتخذ القرار إلا بأغلبية الحاضرين، و بعد الاستماع إلى مقرر اللجنة و الحجج المقدمة من قبله لتأييد أو معارضة نشر التقرير(1).

انطلاقاً مما سبق ذكره أعلاه يتضح لنا أن اللجنة ليست أكثر من جهاز لجمع المعلومات، فلا سلطة لها في اتخاذ قرار بشأن القضية التي تحقق فيها. فمهمتها تنحصر في تقديم تقرير إلى السلطة التشريعية، و من خلاله يمكنها تقديم بعض الاقتراحات التي ترتبها(2). إن عمل اللجنة لا يمكن أن يؤدي إلى إقامة المسؤولية السياسية للحكومة، في ظل عجز المجلس عن اتخاذ أي إجراء انطلاقاً من نتائج التحقيق أو المناقشة التي يجريها بناء عليه في جلسة مغلقة. و عليه فاللجنة كآلية هي أقرب للاستعلام و الاستفسار منه للرقابة، يتمكن من خلالها عضو البرلمان من كشف الغموض حول عمل و نشاط الحكومة دون أن تكون له القدرة على استخدام نتائج التحقيق في عمله الرقابي ضدها، خاصة و أن هذه الأخيرة تتحكم في عملية نشر التقرير فلا يمكن نشره إلا بموافقتها. و من الطبيعي أن تكون كل التقارير المنشورة تصب في مصلحتها، لأنه لا يعقل أن توافق على نشر التقارير التي تتعارض مع مصالحها.

إن تقييد المشرع لنشر التقرير بموافقة الحكومة جعل من اللجنة آلية رقابية شكلية لا فائدة منها، سوى التهليل بمنجزات الحكومة و كسب تأييد أكبر لها، و بفعل ذلك ابتعد النواب عن استخدامها أو اللجوء إليها لتحميل الحكومة المسؤولية. ففي الفترة الممتدة من خريف 1997 إلى خريف 2006 لم ينشئ المجلس الشعبي الوطني سوى سبع لجان للتحقيق، حيث انشأ لجنين في 1997، و لجنة واحدة في 2001، و أخرى في 2003، و ثلاثة لجان في 2004.(3)

حتى تصبح اللجنة آلية للرقابة الفعلية، لا بد من تفعيل عملها بالسماح للمجلس بنشر تقاريرها كاملة و إلغاء الطابع السري لها، و الحد من تدخل السلطة التنفيذية في مهامها و التحكم في نشر تقاريرها، و تزويدها بالمعلومات الضرورية حتى تتمكن من تأدية مهامها على أكمل وجه.

ثالثاً : الأسئلة.

أقر الدستور لأعضاء البرلمان حق توجيه الأسئلة بشقيها الكتابي و الشفوي للحكومة أو أي عضو من أعضائها، لتحقيق نوع من الرقابة عليها. السؤال وسيلة رقابية و إعلامية ذات بعد سياسي تتمحور حول أعمال و إنجازات الحكومة دون أن يترتب عنها أثر قانوني. يمكن أن يتبع السؤال بإجراء مناقشة لجواب الحكومة شفويًا كان أو كتابيًا(المادة 01/174 من القانون العضوي رقم 99-02) و تعد المناقشة من أبرز معالم فعالية الرقابة بواسطة الأسئلة، لأنها لا تقتصر على تحميل العضو الموجه له السؤال المسؤولية بل تعمل أيضاً على تعميق النقاش حول موضوع السؤال خاصة إذا كان يتعلق بقضايا عامة و سياسية. السؤال من أكثر الوسائل الرقابية المستعملة في النظام السياسي الجزائري لكونه الإجراء الرقابي الوحيد الذي لم يقيد بنصاب عددي، و لا يخضع لموافقة البرلمان، و ليس مرتبطاً بموضوع آخر معروض على البرلمان. خلو هذه الآلية الرقابية من قيود صارمة مرده إلى عدم قدرتها على تحميل الحكومة أو أحد أعضائها المسؤولية.(4)

عادة ما يتم تفضيل السؤال الشفوي على الكتابي لما له من وقع أكبر، فالأسئلة و الإجابة عليها باتت تنقل عبر وسائل الإعلام المرئي و المسموع بحيث يتاح للرأي العام الاطلاع عليها، و من ثم متابعة الجهود التي يقوم بها مقدموا السؤال في مراقبة الحكومة و الدفاع عن قضايا الناخبين. أما الأسئلة الكتابية فإن الجواب عليها يبقى في نطاق ضيق بحيث يصعب توظيفه كوسيلة

1- المواد 86/85/80 من القانون العضوي رقم 99-02.

2- قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري-تحليل مقارن-، المرجع السابق، 379.

3- العيد عاشوري، "نحو تطوير رقابة عمل الحكومة بواسطة الأسئلة الشفوية و الكتابية"، المرجع السابق، ص. 75.

4- المرجع نفسه، ص. 58.

ضغط على الحكومات أو كأداة للتأثير على المواطنين(1).و للتأكيد على الاستخدام الكبير للسؤال كآلية للرقابة مقارنة بالآليات الأخرى نقدم الجدولين التاليين لتوضيح حصيلة الرقابة البرلمانية باستخدام السؤال كآلية لذلك في الفترة التشريعية الخامسة 2002-2007.

جدول حصيلة استخدام السؤال في المجلس الشعبي الوطني

عدد الجلسات	الأسئلة المتبقية	الأسئلة المحاب عنها	الأسئلة المطروحة	طبيعة الأسئلة
/	28	372	400	كتابية
36	40	426	466	شفوية

حصيلة استخدام السؤال في مجلس الأمة

عدد الجلسات	الأسئلة المتبقية	الأسئلة المحاب عنها	الأسئلة المطروحة	طبيعة الأسئلة
/	07	36	43	كتابية
12	35	57	92	شفوية

المصدر: موقع الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان على الأنترنت: <http://www.mcrcp.gov>

1/الإشكاليات المرتبطة بطرح السؤال:

يرتبط طرح الأسئلة بالعديد من الإشكاليات التي تقلص من أهميتها و تفقدها قيمتها من أبرزها هناك:

- غموض بعض الأسئلة أو عدم استيفائها للشروط المطلوبة وهو سبب إعادتها لأصحابها، الأمر الذي من شأنه أن يقلل من جدواها لمرور ظرف و مبرر طرحها.
- غياب وسيلة السؤال الاستعجالي يقلل من أهمية الأسئلة الشفوية و ينعكس سلبا على حق عضو البرلمان في الاطلاع على الإجراءات المتخذة لمعالجة المشكل المطروح في أوانه.
- تأجيل الحكومة الرد عن السؤال بحجة عدم توفر المعلومات الكافية للإجابة.
- كثرة الأسئلة المطروحة من عضو واحد و الموجهة لعضو واحد في الحكومة أدى إلى بقاء الكثير من الأسئلة دون جواب.
- عدم الالتزام بالأجال القانونية المحددة لعقد الجلسات المخصصة لطرح الأسئلة الشفوية- كل أسبوعين-، نتج عنه تكديس للأسئلة و تأخير في الإجابة عليها.
- عدم التمييز بين الأسئلة الشفوية و الكتابية أدى إلى طرح أسئلة شفوية في مسائل كان من الأفضل طرحها في شكل أسئلة كتابية حتى تجد جوابا لها.
- غياب أصحاب السؤال الشفوي عن الجلسات المخصصة لها.
- تضاؤل ردود رئيس الحكومة شخصيا عن الأسئلة الموجهة إليه حيث جرت العادة على تولي أي عضو من أعضاء الحكومة الإجابة نيابة عنه.(2)

1-زغيد الصلح،"الدور الرقابي للمجالس النيابية"،الموقع الشخصي للباحث، تم تفحص الموقع يوم:11/04/2006.

<http://www.pogar.arg/publications/legislature/solh1a/section.htm>

2-العيد عاشوري،"رقابة عمل الحكومة بواسطة الأسئلة الشفوية و الكتابية في النظام القانوني الجزائري"، الموقع الشخصي للباحث، تم تفحص الموقع يوم:12/09/2007.

<http://www.mcrcp.gov.dz/ministere/semlaid_23042006.htm>

2/ أسباب ضعف السؤال كآلية للرقابة البرلمانية:

السؤال بشقيه من أكثر آليات الرقابة استعمالا، ورغم ذلك فهو يعاني من الضعف و الهشاشة. تنحصر أهم أسباب ضعف السؤال في النقاط التالية:

- 1- غياب أي نص قانوني يحدد الجزاء المترتب على الحكومة ، في حالة عدم التزامها بالمجال الزمني المخصص للإجابة على الأسئلة خاصة الكتابية، يدفع بالحكومة إلى التقليل من أهمية الإجابة ، و عدم الاكتراث بالأسئلة المطروحة مهما بلغت أهميتها و درجة استعجالها ، و هذا ما أدى إلى بقاء عدد كبير من الأسئلة دون إجابة.
 - 2- تحويل الأسئلة الشفوية إلى كتابية لضمان عدم ضياعها يكون له انعكاس سلبي على الأسئلة ، لفقدانها أهميتها خاصة تلك المتعلقة بزمن ضيق و الذي في حالة تجاوزه يفقد السؤال فائدته و أهميته.
 - 3- عمومية الرد الحكومي رغم توفر المدة الكافية للإجابة على السؤال في كثير من الحالات ، فغالبا ما تتصف إجابة الحكومة بالعمومية بالإضافة إلى عدم تقديم معلومات كافية و جديدة.
 - 4- الطابع المحلي للأسئلة ، فأعضاء البرلمان تنحصر أسئلتهم في معضما في دائرتهم الانتخابية مما يحصر بدوره أهمية السؤال في هذه الدائرة و سكانها ، ففي الفترة التشريعية الخامس بلغت نسبة الأسئلة ذات الطابع المحلي في الغرفة الأولى 51% أما ذات الطابع الوطني 49% من مجموع الأسئلة المطروحة بنوعها.
 - 5- حق الحكومة في الامتناع عن الإجابة أو تأجيلها، بدعوى تعلق موضوع السؤال بالقضايا الحيوية للبلاد. هذه الحجة كثيرا ما يتم استخدامها من طرف الحكومة أو أحد أعضائها للتملص من الإجابة على الأسئلة.
- في الأخير نصل إلى نتيجة مفادها عجز البرلمان الجزائري عن ممارسة رقابة فعلية على أعمال الحكومة، لعدم قدرته على استخدام آليات الرقابة الممنوحة له، لاسيما تلك التي تترتب عنها المسؤولية السياسية للحكومة. و يكمن سبب ضعف العمل الرقابي للبرلمان في القيود القانونية الصارمة المفروضة على آليات الرقابة رغم ما لها من فاعلية، بالإضافة إلى ضعف المعارضة فلم يسبق و أن شهدت الحياة السياسية توقيعا للمسؤولية السياسية للحكومة سواء في ظل الأحادية أو التعددية، مما جعل فكرة إسقاط الحكومة أمرا غير واقعي لا وجود له من الناحية النظرية. هذا ما دفع بأعضاء البرلمان إلى التركيز في عملهم الرقابي على آلية السؤال التي ينحصر دورها في الإعلام و الاستفسار دون أن يكون لها القدرة على توقيع المسؤولية السياسية للحكومة، أي دون أن يترتب عنها أثر قانوني. و بذلك تتأكد مقولة الأستاذ سعيد بو الشعير "المواد المنظمة لآليات الرقابة مجرد مواد بدأت قبل تنفيذها بمراقبة بعضها البعض ، بحيث لم يترك مجال لمادة حتى تكون مطلقة دون قيود عليها من نفس المادة أو من مواد أخرى" (1). إن المشرع الجزائري بقدر ما منح السلطة التشريعية مكانة خاصة بالفصل بين السلطات من جهة و اعتماد مبدأ الازدواجية بإنشاء الغرفة الثانية لها من جهة أخرى ، بقدر ما أثبت تبعية السلطة التنفيذية و بطريقة قانونية في المجال التشريعي و الرقابي. و عليه فإن دور السلطة التشريعية في الحياة السياسية بقي هامشيا لا يخرج عن إطار إضفاء المشروعية على تصرفات و سياسات السلطة التنفيذية و مناقشة الأمور العامة، من دون أن تكون لها القدرة الكافية للتأثير في صنع القرار السياسي أو المساهمة في رسم و صنع السياسة العامة للدولة بشكل فعلي.

المبحث الثاني : هيمنة السلطة التنفيذية على الأجزاء السياسية.

1- ليلي بن بغيلة، "آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري"، مذكرة ماجستير، جامعة باتنة، 2003/2002، ص.46.

إن كانت الأسرة هي الخلية الأولى في المجتمع ، فإن الأحزاب السياسية هي الخلية الأولى و الأساسية في النظم الديمقراطية النيابية. و رغم تعدد التيارات الحزبية في الجزائر منذ إقرار التعددية السياسية مع نهاية الثمانينات، إلا أن ما يميز الأحزاب الجزائرية كفاعل غير رسمي هو ضعف مساهمتها في عملية رسم و صنع السياسة العامة للبلاد، و ذلك يعود بالدرجة الأولى إلى هيمنة السلطة التنفيذية عليها و تحكمها فيها . هذه الهيمنة يمكننا إرجاع أسبابها الحقيقية إلى أربعة عوامل جوهرية و هي: عجز الأحزاب السياسية عن ممارسة حقوقها الدستورية داخل الهيئة التشريعية و التي تفتح لها المجال للتدخل في العملية السياسية، القانون العضوي المتعلق بإنشاء الأحزاب السياسية و ما يمنحه من صلاحيات واسعة للسلطة التنفيذية على حساب هذه الأخيرة السياسات المنتهجة من طرف السلطة التنفيذية لغرض الضغط على الأحزاب السياسية، و أخيرا الخصائص السلبية التي تميز الأحزاب السياسية. هذه العوامل سيتم التطرق لها تباعا.

المطلب الأول : محجز الأحزاب السياسية عن ممارسة حقوقها الدستورية داخل الهيئة التشريعية.

في حديثنا عن عجز الأحزاب السياسية عن ممارسة حقوقها الدستورية التشريعية و الرقابية داخل الهيئة التشريعية، سنقتصر الحديث على أحزاب المجلس الشعبي الوطني باعتبارها الأكثر عددا و تمثيلا للتيارات المختلفة ، إلى جانب كون المجلس هو المعني الأول بالتشريع و الأقدر على إقرار المسؤولية السياسية للحكومة . فبالنظر إلى تشكيلة المجلس الشعبي الوطني المنبثقة عن تشريعات 2007، نجد أنه يضم مختلف التيارات الحزبية: التيار الديمقراطي، و التيار المحافظ، و التيار الإسلامي، و التيار الاشتراكي مما يوحي لنا بقيام تعددية حزبية مرتكزة على حرية الرأي، والتعبير، و الإجماع ، و حتى المعارضة الموجهة أصلا للحكومة لمراقبتها و الضغط عليها. و هنا نتساءل هل بروز هذه التعددية يعتبر مؤشرا فعليا على ممارسة الأحزاب لوظائفها داخل المجلس سواء ذات الطابع التشريعي أو ذات الطابع الرقابي، و التي تسمح لها بالتدخل و المساهمة في عملية رسم و صنع السياسة العامة؟.

للإجابة على هذا التساؤل لا بد من تحديد مدى قدرة الأحزاب السياسية على ممارسة حقوقها الدستورية ، خاصة و أنها تتميز فيما بينها و تختلف عن بعضها البعض من حيث قدرتها على ممارسة حقوقها الدستورية و وظائفها، سواء تلك المتعلقة بالطابع التشريعي أو الرقابي. و يعود الأثر الأكبر في ذلك لنمط الاقتراع المعتمد و المتمثل في نظام التمثيل النسبي، الذي يسمح بوصول مختلف التشكيلات الحزبية القوية منها و الضعيفة. و في هذا الإطار سنتطرق لأهم الحقوق الدستورية مع تحديد الأحزاب السياسية التي لها القدرة على ممارستها بناء على الأساس القانوني الذي يسمح لها بذلك ، و ذلك على النحو التالي:

• المبادرة بالتشريع:

إن اقتراحات القوانين المقدمة من قبل النواب غير قابلة للمناقشة إلا إذا تم تقديمها من قبل عشرون نائبا، و عليه فإن الأحزاب السياسية المعنية بممارسة هذا الحق هي : جبهة التحرير الوطني، التجمع الوطني الديمقراطي، حركة مجتمع السلم، حزب العمال إلى جانب الأحرار. أي من أصل 21 حزبا سياسيا هناك 4 أحزاب سياسية فقط لها القدرة على التشريع عن طريق المبادرة إلى جانب قائمة الأحرار، أما باقي الأحزاب السياسية-17 حزبا- فهي محرومة من ممارسة أهم وظيفة لها داخل المجلس و المتمثلة في التشريع الذي يعتبر من الاختصاصات التي تمكنها من المشاركة في العملية السياسية.

الاستجواب من قبل ثلاثون نائبا على الأقل(1). و عليه هناك 3 أحزاب سياسية تمتلك حق الاستجواب إلى جانب الأحرار نظرا للتشديد في النصاب العددي الواجب توفره لإيداع نص الاستجواب، مع العلم أن هذه الأحزاب هي أحزاب الائتلاف الحكومي.

• **حق إيداع ملتمس الرقابة:**

يعد ملتمس الرقابة أو ما يعرف بلائحة لوم آلية بيد النواب للضغط على الحكومة و دفعها إلى تقديم استقالتها، و هذا ما يجعلها من أخطر الآليات المنظمة لعلاقة الحكومة بالمجلس الشعبي الوطني. إيداع اللائحة يكون باقتراح 7/1 النواب، أما الموافقة عليها فإنها تتطلب 3/2 أعضاء المجلس ، أي أن كل الأحزاب السياسية عاجزة عن تقديم اللائحة ماعدا جبهة التحرير الوطني و التجمع الوطني الديمقراطي، و عليه نستطيع القول أن هذا الحق غير قابل للممارسة لأن كلاهما يشكل الحكومة الائتلافية و من غير المنطقي أن يضغط الحزب على الحكومة التي هو طرف فيها لأجل إقالتها.

• **حق اقتراح اللوائح فيما يتعلق ببيان السياسة العامة و الموافقة عليها:**

بالنسبة لاقتراح اللوائح حول بيان السياسة العامة لا بد من توقيعها من قبل عشرون نائبا على الأقل، أما التصويت عليها فيكون بأغلبية أعضاء المجلس الشعبي الوطني. و عليه هناك أربعة أحزاب سياسية من أصل 21 حزبا سياسيا يمكنها إيداع مثل هذه اللوائح إلى جانب الأحرار، أما فيما يخص التصويت فلا يمكن لأي حزب القيام بذلك بشكل إنفرادي.

• **إدراج تعديلات على مشاريع القوانين:**

و وفقا لنص المادة 78 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، فإن التعديلات المقدمة من قبل النواب و المتعلقة بمشاريع القوانين لن تقبل إلا إذا تم تقديمها من طرف 10 نواب ، و منه لدينا 6 أحزاب سياسية لها حق إدراج تعديلات على مبادرات الحكومة إلى جانب كتلة الأحرار.

• **التصويت بالثقة:**

يسجل التصويت بالثقة و جوبا في جدول أعمال المجلس بناء على طلب من رئيس الحكومة . يكون التصويت بالثقة بالأغلبية البسيطة و في حالة رفض التصويت تقدم الحكومة استقالتها لرئيس الجمهورية، إن اشتراط الأغلبية البسيطة يمنع كل الأحزاب السياسية الانفراد بممارسة هذا الحق.

من خلال استعراضنا لقدرة الأحزاب السياسية على ممارسة مجموعة من الحقوق الدستورية التي تمكنها من ممارسة اختصاصها التشريعي و الرقابي داخل الغرفة الأولى للبرلمان، و منه المساهمة في العملية السياسية باتخاذ الأساس القانوني كمعيار لتحديد هذه القدرة. توصلنا إلى أن الأحزاب ليست لها القدرة على ممارسة كل هذه الحقوق، حيث تتباين قدراتها و تختلف نظرا لاختلاف مركزها و مكانتها داخل المجلس و المرتكزة بالأساس على عدد المقاعد المتحصل عليها . ففي حين تمكنت بعض الأحزاب مثل : جبهة التحرير الوطني، التجمع الوطني الديمقراطي، حركة مجتمع السلم، حزب العمال، التجمع من أجل الثقافة و الديمقراطية، الجبهة الوطنية الجزائرية، إلى جانب كتلة الأحرار من اقتطاع تأشيرة ممارسة جزء من هذه الحقوق، نجد مجموعة كبيرة من الأحزاب السياسية بقيت عاجزة عن ممارسة أي حق بشكل انفرادي و ربما بشكل نهائي. بمعنى قد تتاح لها فرصة ممارسة إحدى هذه الحقوق عن طريق التحالف فيما بينها ، غير أن التباعد و التنافر و الاختلاف الشديد بينها يمنعها من تحقيق أي نوع من أنواع التحالف، و بالتالي لن يتمكن أي حزب منها من ممارسة حقوقه. و لو عدنا للوظيفة الجوهرية للأحزاب السياسية داخل المجلس ألا وهي التشريع عن طريق المبادرة باقتراحات تشريعية، نجد أن ممارستها تقتصر على أحزاب الائتلاف الحكومي إلى جانب حزب العمال وقائمة الأحرار، أما غالبية الأحزاب فهي تفتقد القدرة على ممارستها بسبب

الأخذ بمبدأ المبادرة الجماعية عوض المبادرة الفردية. إن عجز الأحزاب السياسية عن ممارسة الحقوق الدستورية و على رأسها حق التشريع الذي يعتبر الحق الأصيل لها داخل البرلمان لمؤشر على مدى هشاشتها و ضعفها. كما أن هذا الضعف و انعدام القدرة على ممارسة هذه الحقوق ، كان له تأثيره السلبي على نشاط السلطة التشريعية في الجانب التشريعي و أيضا الرقابي و الذي عملت السلطة التنفيذية على استغلاله لفرض هيمنتها بشكل أكبر على كليهما، سعيا منها إلى احتكار عملية رسم و صنع السياسة العامة للدولة.

حتى و إن كان النظام الانتخابي العامل الجوهري المؤثر في طبيعة الأحزاب السياسية و قدرتها على أداء مهامها خاصة داخل الهيئة التمثيلية، إلا أن ذلك لن يجعل منه العامل الوحيد و الأوحد، لوجود عوامل أخرى لا تقل أهمية و التي تحد من فاعلية الأحزاب السياسية و قدرتها على تسيير و تفعيل الحياة السياسية في مقدمتها هيمنة المؤسسة التنفيذية و جهازها التنفيذي (الإدارة) نظرا لتدخلها الكبير في عملية تكوين الأحزاب السياسية، و أيضا ما تتبعه من سياسات للإضعاف من قدراتها.

المطلب الثاني : قانون الأحزاب السياسية و دوره في تكريس هيمنة السلطة التنفيذية عليهما.

خلافًا للقانون العضوي رقم 89-11 المتضمن لمرحلة واحدة و هي مرحلة التصريح بتكوين الجمعيات ذات الطابع السياسي فإن القانون الجديد رقم 97-09 المنظم و المنشئ للأحزاب السياسية يتضمن مرحلتين أساسيتين هما مرحلة التصريح بالتأسيس و مرحلة طلب الاعتماد. إن الغموض الذي اكتنف العديد من أحكام القانون الأول و ما ترتب عنه من انزلاقات و انحرافات خطيرة، دفع بالمشرع الجزائري إلى إصدار قانون 97-09 لمنع و إيقاف هذه التجاوزات و إلزام الأحزاب السياسية باحترام القواعد الدستورية. و كنتيجة لذلك تحول المشرع الجزائري من نظام الإخطار إلى نظام الترخيص ، فالأول يستند على فكرة إخطار و إعلام السلطة التنفيذية بنشاطات الحزب دون أن يكون لها حق اتخاذ قرار بشأن الحزب، عكس النظام الثاني الذي يركز على الموافقة المسبقة لهذه السلطة على قيام الحزب السياسي. إتباع مثل هذا النظام يؤدي إلى منح صلاحيات و سلطات واسعة للوزير المكلف بالداخلية ممثل السلطة التنفيذية بشكل يحوله من نظام وقائي إلى نظام تقييدي للأحزاب السياسية قبل تشكيلها لشل حركتها و التقليل من فاعليتها. و بناء على ذلك فإن السلطة التنفيذية تهيمن و تتحكم في الأحزاب السياسية من خلال : الصلاحيات الممنوحة للوزير المكلف بالداخلية و المتعلقة بتأسيس الأحزاب السياسية و تسيير شؤونها الداخلية، و حجم القيود المفروضة على الوزير و التي تعكس حجم الضمانات الممنوحة للأحزاب السياسية.

الفرع الأول : صلاحيات و سلطات الوزير المكلف بالداخلية.

حول قانون الأحزاب السياسية رقم 97-09 صلاحيات و سلطات واسعة للوزير المكلف بالداخلية لحد جعل منه المتحكم الأول في عملية تأسيس الأحزاب السياسية و التدخل في شؤونها الداخلية و ذلك من خلال: فحص الوثائق و التحقق من مدى صحتها، الترخيص بالتأسيس، قبول طلب الاعتماد، التدخل في الشؤون الداخلية للأحزاب السياسية، و أخيرا من خلال تعليق نشاطات الحزب السياسي والعمل على حله.

أولا : فحص الوثائق و التحقق من صحتها.

للوزير المكلف بالداخلية صلاحيات كبيرة فيما يخص فحص و دراسة الوثائق الواجب توفرها في ملف طلب التصريح بالتأسيس المحددة في المادة 14 من قانون الأحزاب السياسية رقم 97-09 و التي من ضمنها: احترام أحكام الدستور ، التعهد بعقد المؤتمر التأسيسي في الآجال القانونية، تقديم مشروع القانون الأساسي، تقديم المشروع التمهيدي للبرنامج ، اسم الحزب و عنوانه ،... و غيرها من الوثائق. بمجرد تقديم ملف طلب التأسيس يقوم الوزير المكلف بالداخلية خلال مدة لا تتجاوز الستين يوما (المادة 15 من القانون رقم 97-09) من تاريخ إيداع الملف بإجراء كل التحقيقات الضرورية للتأكد من صحة الوثائق و مدى تطابق توجهات الحزب و أهدافه مع أحكام الدستور ، في هذا المقام يمكن للوزير بمساعدة الإدارة أن يرفض طلب التأسيس إما بحجة عدم اكتمال الملف و نقص بعض الوثائق فيه ، أو بحجة عدم تطابق توجهات الحزب و أهدافه مع ما هو منصوص عليه في القانون و الدستور.

صلاحيات الوزير لا تقف عند هذا الحد لأنه قبل أن يتم نشر وصل التصريح بالتأسيس أي قبل مضي ستين يوما من تاريخ إيداع الملف، يمكن للوزير بناء على تفحصه للوثائق و التعهدات و التصريحات أن يطلب الاستماع لأي عضو مؤسس، أو يطلب وثيقة تكميلية، كما تكون له القدرة على اتخاذ قرارات تتعلق بالجانب التنظيمي للحزب السياسي من خلال تغيير الأعضاء أو تعديل مبادئ و أهداف الحزب و حتى برنامجه و قانونه الأساسي.

ثانيا : الترخيص بالتأسيس.

للوزير المكلف بالداخلية سلطة تقديرية غير محدودة في قبول أو رفض طلب التصريح بالتأسيس. يعد القرار المعتمد من قبله في مرحلة الترخيص قرارا حاسما بالنسبة للأحزاب السياسية، فقد يكون القرار لصالحها أو ضدها. ففسي حالة:

• قبول الترخيص:

يعمل الوزير المكلف بالداخلية بعد رقابة المطابقة مع أحكام القانون، على نشر وصل التصريح في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية خلال ستين يوما الموالية لتاريخ إيداع الملف حسب المادة 15 من القانون رقم 97-09. نشر وصل التصريح بالتأسيس يجسد قبولا صريحا و معلنا ، إلى جانب كونه مجرد إجراء يمنح الأعضاء المؤسسين حق المباشرة في ممارسة الأنشطة الحزبية لتمكينهم من تحضير الشروط اللازمة لعقد المؤتمر التأسيسي حسب الآجال المنصوص عليها في المادة 14 من قانون 97-09 . إذا لم يصدر الوزير قرارا برفض الترخيص و في نفس الوقت لم يعمل على نشر الوصل في الجريدة الرسمية بعد مرور ستين يوما من تاريخ إيداع طلب التصريح بالتأسيس ، فإن ذلك يعتبر قبولا ضمنيا و على أساسه يصبح الأعضاء المؤسسين مؤهلين لممارسة أنشطتهم الحزبية في الحدود المنصوص عليها في القانون السابق . (المادة 17 من القانون العضوي رقم 97-09).

• رفض الترخيص:

إذا رأى الوزير المكلف بالداخلية أن شروط التأسيس المنصوص عليها في المادتين 13 و 14 من قانون الأحزاب السياسية غير مستوفاة، يكون لزاما عليه أن يبلغ رفض التصريح بالتأسيس عن طريق قرار معلل قبل مرور ستين يوما من تاريخ إيداع الطلب بالتأسيس حسب المادة 17 من هذا القانون. و بالرغم من أن المشرع قيد الوزير في حالة رفضه الترخيص بالتأسيس بالزامية:

- إصدار قرار بالرفض لأن عدم القيام بذلك يعد اعترافا ضمنيا.
- تعليل و تسبب قرار الرفض.
- إمكانية الطعن في القرار أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة خلال أجل شهر من تاريخ تبليغ القرار بالرفض.
- قابلية القرار القضائي الصادر بخصوص ذلك للاستئناف أمام مجلس الدولة.

إلا أن هذه القيود قد تتلاشى و تنعدم كل آثارها للأسباب التالية:

- عدم تحديد الجزاء المترتب على الوزير في حالة عدم إرفاق قرارا الرفض بالترخيص بالتعلييل الذي يوضح أسباب ذلك. - تماطل و امتناع الإدارة عن تبليغ الأعضاء المؤسسين بقرار الرفض، خاصة و أن القانون لم يتحدث عن إلزامية قيامها بذلك كما لم يحدد الجهة المكلفة بعملية التبليغ. يؤدي هذا الامتناع إلى تفويت الفرصة على مؤسسي الحزب، للطعن في قرار الرفض لاسيما و أن المجال الزمني المخصص له قصير فهو لا يتعدى الشهر.

- تحديد المادتين 13 و 14 من قانون الأحزاب السياسية لمجموع الوثائق الواجب توفرها في ملف طلب التصريح بالتأسيس لا يشكل أدنى قيد على قرار الوزير في حالة رفضه للترخيص، فغياب التحديد الدقيق لبعض الشروط إلى جانب تنوعها و توسعها يسهل على الوزير و الإدارة إيجاد الذرائع و الحجج الكافية لتعلييل القرار.

ثالثا : قبول طلب الاعتماد.

مرحلة الاعتماد هي المرحلة الثانية و الأخيرة من مراحل تشكيل الأحزاب السياسية حسب القانون العضوي لها، و هي الأهم لأن اعتماد الحزب يمنحه الشخصية المعنوية و الأهلية القانونية . الأمر الذي أدى إلى الصرامة و الحدة في الإجراءات الواجب على الأعضاء المؤسسين القيام بها و المتعلقة بعقد المؤتمر التأسيسي للحزب (آجاله و شروطه) و طلب اعتماد الحزب (الآجال و الشروط). فبعد مرور 15 يوما من عقد المؤتمر التأسيسي للحزب يقدم ملف طلب الاعتماد للوزير ليتولى مراقبة مدى مطابقتها مع أحكام القانون ثم يتخذ على إثر ذلك قراره بشأن الاعتماد إما بالقبول أو الرفض.

• قبول الاعتماد:

في هذه الحالة يسهر الوزير على نشر الاعتماد في الجريدة الرسمية خلال ستين يوما من إيداع طلب الاعتماد ، فالاعتماد الرسمي للحزب لا يكون إلا بموجب قرار يصدره الوزير المكلف بالداخلية.

• رفض الاعتماد:

قيدت المادة 22 من القانون العضوي للأحزاب سلطة الوزير في حالة رفضه اعتماد الحزب و ذلك على النحو التالي:

- رفض الاعتماد يكون بإصدار قرار قبل مرور ستين يوما من تاريخ إيداع ملف طلب الاعتماد.

- ضرورة تعلييل و تبرير الوزير لقرار رفض الاعتماد.

- التصريح برفض الاعتماد و إلا اعتبر ذلك اعترافا ضمينا بالاعتماد.

لا تشكل هذه القيود عائقا فعليا أمام الوزير و لا تحد من سلطته التقديرية الواسعة فيما يخص قبول أو رفض الاعتماد، في ظل عدم تحديد الجزاء المترتب عن عدم تعلييل الوزير للقرار ، و لا حصر الأسباب الفعلية التي يركز عليها الرفض. و بفعل ذلك يتحكم الوزير في مصير الحزب كيفما شاء.

رابعا : التدخل في الشؤون الداخلية للحزب.

أكدت المادة 20 من قانون الأحزاب السياسية على ضرورة تبليغ الوزير المكلف بالداخلية بكل تغيير لقادة الحزب أو مسيريه الذين تم انتخابهم من قبل الحزب السياسي، و أيضا تبليغه بأي تعديل يتم إحداثه في القانون الأساسي ، و بكل إنشاء لهياكل محلية جديدة في غضون شهر على أكثر تقدير من تاريخ التغيير. إلزامية تبليغ الوزير بكل التعديلات المحدثه داخل الحزب سواء على مستوى: الأعضاء، أو الهياكل ، أو البرامج دليل على التضييق من حرية الأحزاب السياسية في تسيير شؤونها الداخلية و التدخل السافر للوزارة و منه السلطة التنفيذية في ذلك . فإن كان الهدف من إعلام الوزير بما تم إدراجه من تعديلات على القانون أو البرنامج الأساسي التأكد من مدى مطابقتها لأحكام الدستور ، فإن التبليغ بأي تعديل في الأعضاء و الهياكل لا يجد له أي تفسير سوى كونه آلية لإحكام الرقابة على تحركات الأحزاب السياسية و نشاطها.

خامسا : تعليق نشاطات الحزب السياسي و حله.

يستطيع الوزير المكلف بالداخلية تعليق نشاط الحزب السياسي قبل عقده للمؤتمر التأسيسي وحتى بعد اعتماده كالتالي:

• تعليق نشاط الحزب السياسي قبل عقد المؤتمر التأسيسي:

في حالة اختراق الأعضاء المؤسسين للحزب القوانين المعمول بها أو التزاماتهم قبل عقد المؤتمر التأسيسي، أو في حالة الاستعجال أو وجود خطر يوشك أن يخل بالنظام العام، يحق للوزير المكلف بالداخلية تعليق نشاط الحزب السياسي بقرار نهائي و معلل. كما يحق للوزير منع كل الأنشطة الحزبية للأعضاء المؤسسين، و الأمر بإغلاق المقرات المستخدمة لممارسة هذه الأنشطة دون أن يؤدي ذلك إلى الإخلال بالأحكام التشريعية الأخرى مع ضرورة تبليغ الأعضاء المؤسسين بقرار التعليق.

• تعليق نشاط حزب سياسي معتمد و العمل على حله.

عندما يرتكب حزب سياسي معتمد المخالفات المذكورة أعلاه فإنه لا يمكن وقفه، أو حله، أو غلق مقراته إلا بحكم قضائي تصدره الجهة القضائية الإدارية لمدينة الجزائر بدعوى من الوزير المكلف بالداخلية. و يتم الفصل في الدعوى خلال شهر، و في كلتا الحالتين للوزير صلاحية تعليق نشاطات الحزب سواء كان معتمدا أم لا، و لو تم ذلك بأشكال مختلفة. ففي الحالة الأولى يكون بإصداره لقرار التعليق، و في الحالة الثانية يكون برفعه دعوى للجهات القضائية المختصة. كما أن عدم تحديد و حصر الأنشطة الخطيرة و المخلة بالنظام، يصعب على الأحزاب تجنب الوقوع في إحداها، و يفتح المجال أمام الوزير و يعزز من سلطته التقديرية فيما يخص الاعتماد و الموافقة عليه. إن هذا الأمر يسهل على الوزارة و جهازها التنفيذي إيجاد كل التبريرات اللازمة لتعليق رفض الاعتماد.

الفرع الثاني : القيود المفروضة على الوزير المكلف بالداخلية.

إن غرض المشرع الجزائري من فرض بعض القيود على سلطات الوزير المكلف بالداخلية، هو التوسيع من حرية إنشاء الأحزاب السياسية. مجموع هذه القيود في جانبها الإداري و القضائي، تمثل ضمانات لدى الأحزاب السياسية لمنع أي تعد عليها من طرف السلطة التنفيذية. و سوف يتم التعرض لهذه القيود أو الضمانات على النحو التالي:

أولا : القيود الإدارية.

القيود الإدارية هي تلك القيود المفروضة على الوزير المكلف بالداخلية أثناء دراسته و فحصه لملفات طلب التأسيس و المتمثلة في:

• إلزامية تسليم وصل الاستلام:

1- بالنسبة لمرحلة الترخيص:

أكدت المادة 12 من قانون الأحزاب السياسية على أن إيداع ملف التصريح بالتأسيس لدى الوزير المكلف بالداخلية لابد أن يقابله تقديم وصل . الوصل لا يعتبر اعترافا بإنشاء الحزب بل هو مجرد إجراء شكلي تكمن أهميته الأولى في كونه دليل على استلام الوزارة لملف طلب التأسيس، أما الأهمية الثانية تتمثل في كونه نقطة بداية لاحتساب الآجال القانونية المنصوص عليها في المادة 15 من قانون الأحزاب و المتعلقة بنشر وصل التصريح، لأن تزامن عدم نشر الوصل خلال السنتين يوما مع عدم إصدار قرار بالرفض يعد اعترافا ضمنيا بالتأسيس.

2- بالنسبة لمرحلة الاعتماد:

بمجرد إيداع ملف طلب الاعتماد يتم تقديم وصل بذلك كدليل على الإيداع، و أيضا لاحتساب الآجال القانونية المنصوص عليها في المادة 22 من قانون الأحزاب السياسية و المقدرة بستين يوما لنشر وصل الاعتماد.

• **إلزامية نشر وصل التصريح بالتأسيس و الاعتماد.**

وزير الداخلية ملزم بنشر وصل التصريح بالتأسيس في الجريدة الرسمية خلال ستين يوما ابتداء من تاريخ إيداع ملف طلب التأسيس، بهذا النشر يتمكن الأعضاء المؤسسين من ممارسة أنشطتهم الحزبية و تحضير الشروط اللازمة لعقد المؤتمر التأسيسي. و هو ملزم أيضا بنشر وصل الاعتماد في الجريدة الرسمية خلال ستين يوما ابتداء من تاريخ إيداع ملف طلب الاعتماد و يعتبر ذلك اعترافا قانونيا بوجود الحزب السياسي.

• **الاعتراف الضمني بالتأسيس و الاعتماد:**

قيد الوزير المكلف بالداخلية بنشر وصل التصريح بالتأسيس أو إصدار قرار معلل برفض التأسيس خلال المدة الزمنية المحددة قانونيا بستين يوما، فعدم نشر الوصل إلى جانب عدم صدور قرار بالرفض يعد اعترافا ضمينيا بالتأسيس، مما يؤهل الأعضاء المؤسسين لممارسة نشاطهم في إطار الإعداد لعقد المؤتمر التأسيسي. أما في مرحلة الاعتماد فإن عدم نشر الوزير للوصل في الجريدة الرسمية خلال ستين يوما من إيداع ملف طلب الاعتماد، يعتبر اعترافا ضمينيا بالاعتماد. هذا القيد يشكل ضمانا مهمة للأحزاب السياسية، لكون الاعتماد يمنح الحزب الشخصية المعنوية و الأهلية القانونية. إلا أن الواقع ينفي العمل و التطبيق الفعلي للاعتراف الضمني، و الدليل هو الرفض الذي قوبلت به حركة الوفاء بزعامة طلاب الإبراهيمي و الحزب الديمقراطي بزعامة سيد أحمد غزالي. فبالرغم من مرور سنتين من تأسيسهما، و دفع كل الوثائق المنصوص عليها في القانون، و عدم نشر الاعتماد في الجريدة الرسمية، و لا اتخاذ قرار برفض الاعتماد، إلا أن الوزير منع كلا الحزبين من أداء أي نشاط حزبي، مصرحا برفض اعتماد حركة الوفاء متدرعا بعدم إتمام التحقيق فيما يخص الحزب الديمقراطي(1). من خلال المثالين يبرز لنا عدم احترام الآجال القانونية، مما يفقدها الأهمية كقيد على سلطات و صلاحيات الوزير و كضمانة للأحزاب السياسية.

• **تعلييل قرار الرفض:**

الوزير مجر بتعلييل قرار الرفض بالنسبة للتأسيس و الاعتماد. غير أن الطابع العمومي للشروط المنصوص عليها في القانون إلى جانب الاتساع الكبير لها يسمح للوزير بإيجاد الحجج المقنعة لتبرير أسباب اتخاذه لقرار الرفض، و يترتب عن ذلك غلق المجال أمام مؤسسي الأحزاب السياسية للطعن في هذه القرارات أمام الجهات القضائية المختصة.

ثانيا : القيود القضائية.

تتمثل القيود القضائية في أحقية مؤسسي الأحزاب السياسية في اللجوء إلى الهيئات القضائية المختصة للطعن و الاستئناف في قرارات الوزير المتعلقة بالتأسيس و الاعتماد، و تتمثل هذه القيود في التالي:

• **اللجوء إلى القضاء في مرحلة التأسيس.**

عند اتخاذ الوزير لقرار الرفض بالتأسيس، يحق للأعضاء المؤسسين الطعن في القرار أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة في غضون شهر من تاريخ تبليغ قرار الرفض، و يمكنهم الاستئناف أمام مجلس الدولة حسب المادة 17 من قانون الأحزاب.

• **اللجوء إلى القضاء في مرحلة الاعتماد:**

في حالة رفض الوزير لطلب الاعتماد، يحق للأعضاء المؤسسين الطعن في القرار بالتوجه إلى الجهة القضائية الإدارية لمدينة الجزائر التي تكون ملزمة بالفصل في القضية خلال شهر من تاريخ الطعن، كما يحق لهم الاستئناف أمام مجلس الدولة الذي بدوره مجر

1- رابع زنييع، "النظام القانوني للأحزاب السياسية في الجزائر"، المرجع السابق، ص. 88.

على البث في القضية خلال ستين يوما.

ما يمكن استخلاصه من القيود المفروضة على الوزير و التي تعكس حجم الضمانات الممنوحة للأحزاب السياسية، أنها محدودة الأثر مقارنة بالسلطات و الصلاحيات المطلقة الممنوحة للوزير و التي كثيرا ما يستخدمها كآليات للتحكم في الأحزاب و طرق تسييرها . فالضمانات الإدارية لا تشكل تقييدا فعليا لسلطات الوزير، لأنه حتى و إن كان ملزما بنشر وصل التصريح بالتأسيس أو الاعتماد و إلا اعتبر ذلك اعترافا ضمنيا ، فإن الوزير يمتلك آليات أخرى لمنع تأسيس و اعتماد الحزب بإصداره قرارا بالرفض (التأسيس أو الاعتماد). خاصة و أن تعليق القرار يمكن تجاوزه دون عناء نظرا لما تمتلكه الإدارة من معرفة و خبرة بحجم الثغرات القانونية ، الأمر الذي يساعدها على إيجاد الحجج و الأدلة الكافية لتعليق قرارات الوزير و بذلك يغلق المجال أمام مؤسسي الحزب للطعن في القرار و الاستئناف أمام الجهات القضائية. أما الضمانات القضائية لا تختلف كثيرا عن سابقتها، رغم منح المشرع إمكانية الطعن و الاستئناف في حالة رفض التصريح بالتأسيس و الاعتماد كضمانة للأحزاب السياسية أمام الوزارة و الإدارة، إلا أن تحديد مدة شهر للطعن في قرار رفض التأسيس ابتداء من تاريخ تبليغه لا يصب في مصلحة مؤسسي الحزب. فإجراءات الطعن تتطلب تجميع العديد من الوثائق و المعلومات لتدعيم موقف الجهة الطاعنة في القرار، و مدة شهر قد لا تكون كافية للقيام بذلك ، لاسيما و أن نقص الأدلة لدى مؤسسي الحزب يؤدي إلى صدور قرار قضائي يتماشى مع قرار الوزير -رفض التأسيس- . و تعتبر مدة شهر للبث في الدعوى التي يرفعها مؤسسو الحزب للطعن في قرار رفض الاعتماد و مدة شهرين للبث في دعوى الاستئناف غير كافية و لا تسمح باتخاذ القرار الصائب، لأن الأمر يتعلق بتكوين حزب سياسي داخل النظام. و كان من الأجدد ترك مجال زمني أكبر من ذلك ليكون القرار أكثر عدلا و إنصافا. في الأخير نستشف من ذلك أن المشرع سعى من وراء هذا التحديد إلى توجيه القاضي و الضغط عليه لإصدار قرارات تتماشى مع توجهات السلطة التنفيذية.

منح قانون الأحزاب السياسية صلاحيات واسعة للوزير المكلف بالداخلية من حيث التصريح بالتأسيس أو الاعتماد ، لا يقف الأمر عند هذا الحد بل يتعداه إلى التدخل السافر للوزير في الشؤون الداخلية للحزب و قدرته على تعليق نشاطاته و حله فالوزير يمتلك بموجب قانون الأحزاب سلطة تقديرية واسعة لا حدود لها رغم القيود المفروضة عليه من الناحية الإدارية و القضائية، التي تجسد في مجملها ضمانات هشة و ضعيفة لا يمكن لمؤسسي الحزب الاتكال عليها في مواجهتهم للسلطة التنفيذية التي تسعى جاهدا للهيمنة عليهم بكل الطرق. و لضمان تحكم مطلق لها في الأحزاب السياسية فإنها لا تكتفي بما لها من صلاحيات و سلطات قانونية، لتلجأ إلى تبني بعض السياسات التي تجعل من الأحزاب السياسية مجرد كيانات سياسية تابعة لها.

المطلب الثالث : سياسات السلطة التنفيذية للضغط على الأحزاب السياسية.

تلعب السلطة التنفيذية في النظام السياسي الجزائري دورا بالغ الأهمية فيما يخص تكوين الأحزاب السياسية أو منع ذلك، خاصة الأحزاب السياسية ذات الطابع المعارض. رغم أن المعارضة حق مكفول دستوريا، إلا أن الواقع و الممارسة اليومية تؤكد على أن المعارضة يقتصر مفهومها في الجزائر على فكرة الإفصاح عن رأي معارض متاح، لكن المبادرة بوضع إطار فاعل و تأسيس تنظيم اجتماعي غير مرخص به على الإطلاق . و بناء على ذلك فأى محاولة لتكوين حزب معارض يتم قمعها و عرقلتها بشتى الطرق و الوسائل من طرف السلطة التنفيذية، و التي من أهمها نجد سياسة الاحتواء و سياسة التفجير من الداخل.

الفرع الأول : سياسة الاحتواء.

تبنّت السلطة التنفيذية سياسة الاحتواء مع العديد من الأحزاب السياسية التي كادت أن تشكل في يوم من الأيام معارضة فعلية، بإقحام مجموعة من الأحزاب السياسية ضمن لعبة سياسية، حددت قواعدها من قبل السلطة بشكل انفرادي دون استشارة أي حزب أو أخذ رأيه بعين الاعتبار. من ضمن الأحزاب السياسية التي طبقت عليها مثل هذه السياسة نجد:

أولاً : حزب حركة مجتمع السلم (حماس).

طبقت السلطة التنفيذية عليه سياسة الاحتواء بجعله وسيطاً بينها وبين الجبهة الإسلامية للإنقاذ، ووعده بأنه سيكون الحزب الإسلامي أو الممثل الأول للتيار الإسلامي داخل الحكومة. وهذا ما حدث بالفعل منذ أول ائتلاف حكومي في 1997. حركة الشيخ محفوظ نحناح - رحمه الله - اندمجت في كل خيارات السلطة ابتداء من انتخابات 1995 الرئاسية، التي عارضتها كل القوى السياسية الكبيرة مثل جبهة التحرير الوطني بزعامة عبد الحميد مهري، وحزب القوى الاشتراكية بزعامة حسين آيت أحمد. هذه الانتخابات كانت تهدف بالأساس إلى تفكيك المعارضة الفعلية ودفعها نحو الانشطار، والانهاء بالتسليم بكل ما يملكه النظام باسم المشاركة السياسية الحقيقية. الحزب كان ولا يزال أحد أطراف الائتلاف الحكومي دون أن يعني ذلك امتلاكه للقوة والنفوذ على مستوى الحكومة، لأن دوره لا يتعدى الدعم والمساندة لسياساتها.

ثانياً : حزب التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية.

ما ينطبق على حزب حماس ينطبق على حزب التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية بزعامة الدكتور سعيد سعدي الذي تؤكد كل المؤشرات السلطوية على أنه جاء خصيصاً لمحاورة مد حزب القوى الاشتراكية في منطقة القبائل. فالسلطة تلجأ إلى الاستدراج عن طريق الإغراء بتقبل الحقائق الوزارية والدبلوماسية والمناصب المهمة من حيث الاستفادة الشخصية، فمن كان يتصور سعيد سعدي المعروف برفضه المطلق لاقتسام السلطة مع الإسلاميين، شريكاً مع السلطة نفسها ومع الإسلاميين مشكلاً ائتلافاً سياسياً. لقد شارك الحزب في كل المواعيد والمناسبات الانتخابية التي نظمها النظام لإضفاء الطابع الشكلي للمعارضة داخل دواليب السلطة، كما أوكلت لزعيمه مهام راقية في تمثيل الجزائر خارج الحدود والتكلم باسمها (1)، وما كان لذلك أن يحدث لولا مغريات السلطة التي انجر وراءها الحزب ضارباً بعرض الحائط الهدف الأول من إنشائه لدى مؤسسه ألا وهو المعارضة.

الفرع الثاني : سياسة التفجير من الداخل.

تعرضت العديد من الأحزاب السياسية التي لم ترغب السلطة في استمرارها إلى التفجير من الداخل، من أبرز هذه الأحزاب نجد حركة الإصلاح الوطني بزعامة جاب الله، فمنذ عام 2004 والحزب يعاني من الضعف والترهل بسبب نزاع داخلي بين جاب الله وعدد كبير من كوادر الحزب ومؤسسيه، حيث انقسم الحزب إلى جناحين أحدهما يتزعمه جاب الله والثاني يتزعمه جهيد يونسى الرجال الثاني في الحزب والذي نصب نفسه أميناً عاماً له.

استعملت السلطة هذا الصراع كذريعة بإيصاله إلى المحاكم، ومنع جاب الله من عقد المؤتمر الوطني للحزب. أكد السيد يزيد زرهوني أن ولاية جاب الله على الحزب قد انتهت منذ 2004 وعليه و تماشياً مع أحكام القانون الأساسي للإصلاح لا يمكنه استدعاء مؤتمر باسم الحركة، كما أكد أن فترة المؤتمر التأسيسي قد انتهت قبل ثلاث سنوات وكان لزاماً على الحزب عقده العام الأول بعد انتهاء فترته. أما جاب الله فقد أكد أن السلطة وتبعتها الإدارة هي المسؤولة عن عرقلة ومنعه من عقد

1- عبد الباقي صلاي، "مَن تملك الأمة العربية معارضة حقيقية"، الموقع الشخصي للباحث، تم تفحص الموقع يوم: 2006/12/04.

<http://www.al-sharq.com/display Article.aspx?xf=2006,july,article_20060719_3&fid=columnist&sia=abdulbakisalae>

المؤتمر من خلال تضخيمها للتزاع الداخلي للحركة، وفي هذا الإطار انتقد جاب الله وزير الداخلية قائلاً : "لقد ظهر جليا أنني أزعج بعض العصب في السلطة التي فضلت منطق الإقصاء السياسي على المنافسة الشريفة في الانتخابات، وإن منعنا عن دخول المعتكك الانتخابي قرار سياسي أصحابه يريدون غلق الانتخابات على أنفسهم". فجاب الله انطلاقا من انتقاده للسلطة ينظر للقرار على أنه غير دستوري لتعارضه مع جوهر النظام السياسي المكرس في دستور 1989 و 1996 و القائم على التعددية السياسية و مبدأ تكافؤ الفرص، و غير قانوني لأنه متعارض مع قانون الأحزاب السياسية و القوانين المعمول بها في النظام الداخلي(1). كما تعرضت قضية الإصلاح لتأجيل الفصل فيها و إعادة جدولتها ثلاث مرات آخرها كان يوم الثلاثاء 2007/07/24 بقرار من قاضي الغرفة الخامسة لمجلس الدولة، رغم أن القضية استغرقت سنة كاملة. و اعتبر مسؤول التنظيم بحركة الإصلاح السيد **خضر بن خلاف** القرار بمثابة تمديد لشرعية جناح التقويمية المؤقتة الذي تسلم إشعارا بعقد المؤتمر ، كما أكد أن الغرض من إعادة الجدولة هو تفويت الفرصة و المواعيد السياسية و الانتخابية على الحركة بقيادتها الشرعية، و تقزيم الدور السياسي و الاجتماعي للحركة على المستوى الوطني. بالنظر إلى مجريات الأمور و مواعيد المادتين 82 و 108 من قانون الانتخابات المعدلتين فإن الحركة لا يمكنها بشكل نهائي من المشاركة في الانتخابات المحلية القادمة.(2)

المطلب الرابع : خصائص الأحزاب السياسية و انعكاسها السلبي على دورها في العملية السياسية

تميزت الأحزاب السياسية في الجزائر مند إقرار التعددية و إلى غاية اليوم بالعديد من الخصائص السلبية، على نحو ساعد على التقليل من دورها كفاعل غير رسمي في التعبير عن المصالح و تجميعها ، و التي تعد ركيزة و مؤشر مساهمتها في عملية رسم و صنع السياسة العامة. إن دور الأحزاب السياسية في هذه العملية جد محدود و لا يبرز بشكل جزئي، إلا في المواعيد الانتخابية أين نشهد نشاط مكثف لكل الأحزاب، سعيا منها للوصول إلى السلطة و ليس بهدف التعبير عن آمال و طموحات الشعب و العمل على تجسيدها على أرض الواقع. و يمكننا حصر أهم هذه الخصائص في التالي:

الفرع الأول : الشخصية الكاريزمية لزعماء الأحزاب السياسية.

يقدر ما تكون الشخصية الكاريزمية مصدرا لقوة الحزب و تعاضم دوره في الحياة السياسية، بقدر ما تكون مصدرا لضعفه أو اندثاره. كثير من الأحزاب السياسية تمكن قوادها من الوصول إلى منصب الرئاسة بحكم شخصيتهم الكاريزمية بالدرجة الأولى، أي أنها ليست المعيار الوحيد للوصول إلى ذلك لكنها المعيار الأهم. والأمثلة عن هذا الواقع عديدة و كثيرة، مثلا الشيخ **محموظ نحاح** تزعم حزب حماس نظرا لما يتمتع به من خصائص و مميزات شخصية ، و بمجرد وفاته فقد الحزب جانبا مهما من فاعليته في ظل عدم تمتع خليفته بنفس الدرجة من الكاريزما ، إلى جانب ابتعاد الحزب عن تيار المعارضة بدخوله الائتلاف الحكومي و ما نتج عنه من خلافات داخلية بين مختلف الحساسيات في الحزب. و لا يختلف الأمر كثيرا بالنسبة لحركة النهضة ، ففي الوقت الذي تزعمها فيه **جاب الله** استطاعت الحركة تحصيل 19 مقعدا في الانتخابات التشريعية لعام 1997، لكن بعدها و بسبب الصراع الداخلي و الذي تمحور بشكل رئيسي حول التوجهات السياسية و الاستراتيجية الواجب إتباعها اتجاه النظام من

1-وليد التلمساني، "الداخلية الجزائرية بجمد جاب الله قبل الانتخابات" الموقع الشخصي للكاتب: تم تفحص الموقع يوم : 2007/07/20.

<http://www.islamonline.net/servlet/Satellite?c=ArticleA_C&cid=1172571445777&pagename=Zone-Arabic-News%2FNWALayout>

2- م صالح، "ملف حركة الإصلاح يعود إلى نقطة الصفر"، الخبر اليومي، العدد 5074، 2007/07/25، ص.3.

حيث معارضته أو التحالف معه، تمت إزاحة جاب الله عن زعامة الحركة مما أفضى إلى تدهور هذه الأخيرة في أدائها السياسي ونشاطها الحزبي، وهذا ما تبرزه مكائتها داخل المجلس الشعبي و حجم المقاعد المتحصل عليها . ففي تشريعات 2002 فقدت الحركة 18 مقعدا بحصولها على مقعد واحد، أما آخر تشريعات فقدت حصلت على 5 مقاعد فقط من أصل 389 مقعدا. وقد قام جاب الله بعد إبعاده عن زعامة الحركة بإنشاء حزب جديد تحت اسم حركة الإصلاح الوطني، أين كان لزعامة وشخصيته تأثيرا كبيرا في نجاح الحزب و تفعيل نشاطه السياسي، من خلال قدرته على استقطاب المتعاطفين مع حركة النهضة و المناضلين فيها. بتتبع عدد المقاعد التي تحصل عليها الحزب يتضح لنا أنه في تشريعات 2002 حاز على 43 مقعدا في الوقت الذي فقدت فيه حركة النهضة 18 مقعدا ، و انخفض عدد مقاعد الحزب إلى 3 مقاعد في آخر انتخابات تشريعية بفعل الخلافات الداخلية الحادة للحزب و محاولة إبعاد جاب الله عن منصب قيادة الحزب. أما حزب العمال فقد تحصل في آخر انتخابات تشريعية على 26 مقعدا ، 40% من المقاعد المتحصل عليها بالعاصمة يرجع سببها لكون رئيسه السيدة لويزة حنون ترأست القائمة بالعاصمة ، فنالت الأصوات بشخصها و مواقفها و حضورها الدائم إعلاميا أكثر من صورة حزبا(1) . من خلال هذه الأمثلة فإنه لا مجال للشك في دور الشخصية الكاريزمية داخل الأحزاب السياسية و ما تلعبه من دور مزدوج، إما تكون عامل قوة و إما تكون عامل إضعاف للحزب و منبعا لعدم استقراره و استمرارية نشاطه الحزبي و السياسي.

الفرع الثاني : بروز ظاهرة الحزب المهيمن.

يتميز نظام الحزب المهيمن بوجود عدد من الأحزاب السياسية مع وجود حزب مسيطر على الساحة السياسية، أو كما يسميه البعض بالحزب الأساسي. في ظل هذا النظام تكون التعددية الحزبية شكلية نظرا لانفراد الحزب الأساسي بالسلطة و عدم ترك المجال أمام باقي الأحزاب للمشاركة فيها ، أي أنه يمنع التداول عليها إلى درجة تجعل من الحياة السياسية شبيهة بنظام الحزب الواحد الموجود في الأنظمة الشمولية و الدكتاتورية.(2)

مسار الظاهرة الحزبية في الجزائر مند الاستقلال و إلى غاية اليوم يؤكد لنا بقاء حزب جبهة التحرير الوطني الحزب الوحيد المهيمن على الساحة السياسية، سواء كان ذلك في ظل الأحادية الحزبية المعتمدة مند 1962 إلى غاية نهاية الثمانينات، أو في ظل التعددية الحزبية المعتمدة مند تعديل الدستور في 1989. رغم أن الحزب جرد من أدواره السياسية في ظل الأحادية إلا أنه بقي الواجهة الحزبية الوحيدة التي تتحرك من ورائها الفواعل السياسية ذات القوة الفعلية داخل النظام ، و تحرك من خلالها الأحداث السياسية . و الاستثناء الأول في ظل التعددية الحزبية هو حصول الجبهة الإسلامية للانقراض على الأغلبية المطلقة من المقاعد في أول انتخابات تشريعية، دون أن يسمح لها بممارسة السلطة بسبب توقيف المسار الانتخابي و منع إجراء الدور الثاني من الانتخابات و ما تلاه من تصعيد لأعمال العنف و الإرهاب. أما الاستثناء الثاني كان في الانتخابات التشريعية لعام 1997 أين فاز التجمع الوطني الديمقراطي بحصوله على 155 مقعدا مقابل حصول جبهة التحرير الوطني على 64 مقعدا ، و السبب في ذلك هو توجه هذا الأخير إلى نوع من المعارضة للسلطة خاصة بإعلانه عدم تأييده لتوقيف المسار الانتخابي، لكن سرعان ما استعاد حزب جبهة التحرير الوطني مكانته في ظل النظام السياسي القائم على التعددية الحزبية بحصوله على الأغلبية المطلقة من

1- عبد المجيد مناصرة ، "قراءة في نتائج تشريعات 2007"، الموقع الشخصي للباحث، تم تفحص الموقع يوم: 2007/08/10.

<<http://www.hmsalgeria.net/modules.php?name=News&file=article&sid=1164>>

2- الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري و المؤسسات السياسية المقارنة (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1995)، ص. 268.

المقاعد(199من أصل 389) في تشريعات 2002 ، و حصوله على أغلبية المقاعد(136من أصل 389) في تشريعات 2007، و بذلك عاد إلى مكانته الأصلية كحزب للسلطة.

الفرع الثالث : غياب الطابع الاحترافي داخل الأحزاب السياسية.

إن الأحزاب السياسية في الجزائر أقرب إلى الزمر و العصب منه إلى الأحزاب السياسية الاحترافية، لأن الهدف الوحيد و الرئيسي لها هو تحقيق مصالحها الشخصية و الآنية أكثر منه تحقيق ممارسة سياسية حقيقية. وهذا ما يشكل سببا جوهريا لضعفها و هشاشتها و عدم قدرتها على مواجهة السلطة في ظل افتقارها للانسجام و تحديد دقيق و واضح للإيديولوجيات و السياسيات المنتهجة، و لا يقف الأمر عند هذا الحد بل يتعداه إلى افتقارها للبدل السياسي. عدم احترافية الأحزاب السياسية يسهل على السلطة الحاكمة تجاوزها بكل بساطة دون عناء يذكر، أو استخدامها لتحقيق أغراضها لاسيما و أن النظام السياسي الجزائري لا يتميز بالطابع المرن، فهو لا يقبل المنافسة و لا التهديد من أي طرف أو جهة مهما كانت. بما فيها الأحزاب السياسية.(1)

الفرع الرابع : الخلل التمثيلي للأحزاب السياسية.

رغم الحجم الهائل من الحقوق الدستورية الممنوحة للأحزاب السياسية و المنصوص عليها في المنظومة القانونية، إلا أن الأحزاب تبقى عاجزة عن تادية معظم هذه الحقوق و أكثرها أهمية، و حتى تلك التي تستطيع ممارستها لا يكون لها تأثير أو دور كبير في تنشيط و تحريك الحياة السياسية. أغلب الأحزاب السياسية محرومة من حق المبادرة بالتشريع و الذي يعتبر حقا أصيلا و جوهريا للأحزاب السياسية داخل البرلمان ، نظرا للنصاب العددي الواجب توفره لقبول المبادرة، و حتى الأحزاب التي يمكنها ممارسة هذا الحق فإنها ستجد صعوبة لا محالة في تمرير اقتراحاتها التشريعية ما لم تحظى بدعم و تأييد السلطة التنفيذية ، فمند عام 1997 و أحزاب الائتلاف الحكومي تحتكر ممارسة حق الاقتراح ، و التعديل، و المصادقة على ما تشاء من مبادرات مستفيدة في ذلك من دعم السلطة التنفيذية ، التي تؤمن لها التفوق على باقي الأحزاب السياسية التي تعاني من الضعف و الانحطاط. و بناء على ذلك فإن أغلب الأحزاب السياسية تعاني من مشكلة الخلل التمثيلي داخل البرلمان لحصولها على تمثيل هامشي و محدود، و يترتب عن هذا النوع من الخلل العديد من المضاعفات و التداعيات السلبية على العملية السياسية (2) الأمر الذي يقف كحاجز أمام الأحزاب السياسية في رسم و صنع السياسة العامة من خلال التعبير عن المصالح و تجميعها في شكل بدائل لهذه السياسات. ما زاد من حدة أزمة التمثيل السياسي هو بروز ظاهرة مقاطعة الانتخابات التشريعية و انخفاض مستوى المشاركة الشعبية. يعود انخفاض نسبة المشاركة إلى إفراغ الظاهرة الحزبية من محتواه، نظرا للعدد الكبير من الأحزاب السياسية و التي يمكن القول عنها أنها أحزاب فطرية، ضف إلى ذلك انعدام الثقة في السلطة و الأحزاب السياسية و حتى في النتائج الانتخابية بسبب ما يشوبها من تزوير، و أيضا زيادة الوعي السياسي لدى المواطنين بفعل التفتح الثقافي الذي شهدته الحياة المجتمعية مما مكن المواطنين من الاطلاع و إدراك بعض خفايا ممارسة السلطة داخل البلاد و معرفة من يحرّك اللعبة السياسية . ما زاد من تعميق هذا الإدراك هو بروز ظاهرة الكوطات فخطاب أحزاب التحالف قبل إجراء الانتخابات التشريعية الأخيرة لعب دورا محوريا في تعزيز هذه الظاهرة و امتناع الشعب عن الذهاب إلى صناديق الاقتراع، حيث أعلن الأمين العام لجهة التحرير الوطني بأن حزبه يسعى إلى تحقيق المرتبة الأولى، و أعلن الأمين العام للتجمع الوطني الديمقراطي أن حزبه يهدف إلى تحقيق المرتبة

1- عبد العالي دبله، الدولة الجزائرية الحديثة-الاقتصاد و المجتمع و السياسة- (القاهرة: دار الفجر، ط.1، 2004)، ص.225.

2- جلال بوعاتي، "لا تريد معرفة سبب امتناع المواطن عن التصويت"، المرجع السابق، ص.3.

الثانية ، كما صرح رئيس حركة مجتمع السلم بسعيه للحصول على المرتبة الثالثة ، و هذا ما تم بالفعل بعد الإعلان عن نتائج تشريعات 2007 و الجدول الموالي مثال توضيحي لذلك:

المرتبة	عدد المقاعد	الحزب السياسي
الأولى	136	جبهة التحرير الوطني
الثانية	61	التجمع الوطني الديمقراطي
الثالثة	52	حركة مجتمع السلم

الفرع الخامس : جمود الأحزاب السياسية.

تتصف الأحزاب الجزائرية بدرجة عالية من الجمود ، و هي بذلك تفتقر لأدنى درجات المرونة. يكون لهذا الجمود تأثيرات سلبية على السلطة التشريعية، و الأحزاب السياسية، و الحزب السياسي في حد ذاته. فبالنسبة إلى:

- السلطة التشريعية: ينتج عن ارتفاع درجة جمود الحزب السياسي زيادة حدة نفوذه و سلطته عل النواب. و يرجع ذلك إلى العلاقة القائمة بين نظام التعدد الحزبي و نظام التمثيل النسبي ، الذي غالبا ما تكون فيه الدوائر الانتخابية واسعة مما يفقد النائب صلته بالناخبين و في مقابل ذلك يقوى نفوذ الحزب عليه، مما يجعل النائب يشعر بأن للحزب فضل عليه وأنه مدين له بترشيحه و دعمه في الانتخابات و بذلك يعتبر النائب نفسه ممثلا للحزب أكثر منه للدائرة الانتخابية أو للمجتمع ككل .
- الأحزاب السياسية : يؤدي جمود الحزب السياسي إلى هشاشة التماسك الائتلافي بين مجموع الأحزاب السياسية المتواجدة في الساحة السياسية، سواء كان في الحكم أو المعارضة. هذه الهشاشة تخلق فصلا للسلطات من نوع آخر يركز على مستوى أفقي عن طريق استئثار كل حزب بحقيبة وزارية أو أكثر، و كنتيجة لذلك يتحول مجلس الوزراء إلى مجلس لكبار الإقطاعيين تحت السلطة الاسمية لرئيس مجلس الوزراء، و لا يتمحور تفكير الحزب و سعيه حول كيفية رسم و تنفيذ السياسة العامة للدولة، بقدر ما يهيمه لم شمل أعضاء المجلس و محاولة خلق نوع من الوفاق بين أعضائه لضمان بقاء الوزارة و استمرارها في الحكم(1). إن عجز الأحزاب عن تكوين ائتلافات حزبية ، يعيق قدرتها على التدخل في العملية السياسية باعتبار أن هذه الائتلافات إحدى طرق و وسائل تحقيق ذلك.

- الحزب في حد ذاته: جمود الحزب السياسي يحول أعضاءه و المنخرطين فيه إلى آلات ناطقة باسمه، و منفذة لأهدافه، نظرا لحرمانهم من التعبير بحرية مطلقة عن رأيهم الشخصي و الإدلاء به. و لا يقف الأمر عند النواب فحسب بل يتعداه للوزراء أنفسهم، الذين يعملون على تنفيذ إرادة الحزب الذي رشحهم للمنصب الوزاري. و هكذا و نظرا لعلاقة التبعية هذه فإن الوزير يكون ملزما بملء أهم المناصب الموجودة في وزارته من أنصار الحزب و مؤيديه، و قد ينشأ عن ذلك تنازع الوزارات الرئيسية مما يسبب كثيرا من المشاكل التي عادة ما تكون السبب الجوهرية وراء تعطيل تشكيل الوزارات(2)، و بالتالي تعطيل تشكيل الحكومة و ما يترتب عنه من تأخير في رسم و صنع السياسة العامة للبلاد خاصة في الحالات الاستعجالية التي لا تتحمل الكثير من التأخير و التأجيل.

1- نعمان أحمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، المرجع السابق، ص 398-399.

2- المرجع نفسه، ص. 405.

إن صفة الجمود خاصة في المجال الفكري بقيت ملازمة لكثير من الأحزاب السياسية الجزائرية، بالرغم من طرحها للعديد من الأفكار التي تتماشى مع روح العصر و تواكب التغيرات و التحولات الاقتصادية و السياسية العالمية(ما عدا حزب العمال الذي يرفض التغيير و يؤكد بقاءه على العهد) و التخلي عن فكرة الاشتراكية و الملكية الجماعية، و استبدالهما باقتصاد السوق و الملكية الفردية و الخصوصية و غيرها من معالم النظام الرأسمالي الليبرالي ، ليتضح لنا من خلال ذلك أن سبب هذا التلازم(الجمود كصفة للأحزاب) هو وجود هوة و تناقض بين الشعارات و التصريحات و بين الواقع و الممارسة الفعلية.

الفرع السادس : غياب مرجعية مشتركة لدى الأحزاب السياسية.

شهدت الساحة السياسية الجزائرية تعددا و تنوعا كبيرا في الأحزاب السياسية بشكل ساعد في كثير من الحالات على خلق نوع من التعاون بين الأحزاب العلمانية، و الوطنية ، و الإسلامية ، عن طريق خلق تكتلات فيما بينها بالرغم من توظيفها لأيديولوجيات على درجة كبيرة من التباين . فوجود مثل هذا التعاون لا ينفي غياب مرجعية مشتركة لدى الأحزاب السياسية الجزائرية فكما يرى محمد حربي بأنه "وراء الخطاب الديمقراطي تختفي في أغلب الأحيان فصائل حرساء عبر انشغالات أنانية غير مدركة لتراتبية القضايا الوطنية المستعجلة"، و مما يزيد من قنامة هذه الصورة المؤلمة هو اختلاف مسيري و مؤيدي الأحزاب في درجة حملهم لأيديولوجية ، و في درجة وضوحها و تشوهها، الأمر الذي زاد من كثرة التناقض بين الـذوات الجزائرية(1). يؤدي غياب المرجعية المشتركة بين الأحزاب السياسية إلى تعثر العلاقات بينها و ما ينجر عنه من توليد لأزمة حزبية على المستوى الأفقي أين تغيب التحالفات الحزبية داخل القطر الواحد(باستثناء أحزاب الائتلاف الحكومي). يمكن حصر أهم أسباب هذا الغياب في النقاط التالية:

- 1-سعي كل حزب إلى تحصيل مصالحه الخاصة دون أدنى اكتراث بالمصالح العامة، التي تتطلب وضع سياسات عامة استجابة و تحقيقا لها.
- 2-ضعف مستوى الأداء الفكري لدى الأحزاب السياسية و ما يفضي إليه من انعدام إدراك كلي لطبيعة كل مرحلة و ما تتطلبه من تحالفات حزبية.
- 3- ضعف مستوى الأداء الثقافي و ما يترتب عنه من غياب للمقاييس الموضوعية في العلاقات السياسية الحزبية و تغليب عناصر التناحر و التنافس، الأمر الذي يؤدي حتما إلى احتدام صراعات غير مفهومة سياسيا، و غير مبررة فكريا، و غير مقبولة وطنيا، و التي لن تجد أي تفسير لها سوى في إطار الصادم الفتوي و عقلية التسلط و الهيمنة(2).

الفرع السابع : إفلاس الأحزاب السياسية و ظاهرة القوائم الحرة.

تميزت الانتخابات التشريعية الأخيرة بمشاركة واسعة من قبل العديد من الأحزاب السياسية باستثناء جبهة القوى الاشتراكية. القوائم التي دخلت الانتخابات بلغ عددها 100 قائمة من بينها 95 قائمة داخل الوطن، و 5قوائم بالمهجر. كما عرفت هذه الانتخابات ظاهرة المستقلين (القوائم الحرة) حيث أصبح النواب الأحرار في المجلس الشعبي الوطني يمثلون القوى الأولى في المعارضة. استطاعت القوائم الحرة -رغم تضييق الإجراءات و صرامتها، و المعلن عنها من طرف وزارة الداخلية و التي تم تطبيقها من جهة ، و عدم إفلاحها في التقدم للانتخابات في 17 ولاية من أصل 48 ولاية من جهة أخرى-تأهيل ثلاثة و

1-إسماعيل قيرة ، و آخرون، مستقبل الديمقراطية في الجزائر، المرجع السابق، ص.175.

2- معن بشور، "التجربة - الحزبية في الوطن العربي خلال نصف قرن"، المستقبل العربي، العدد 244، (جوان 1999)، ص.36.

ثلاثون نائبا برلمانيا، لتدعم بذلك كتلة الأحرار التي أحدثت المفاجأة في العهدة المنقضية قبل البرلمان الحالي بحصولها على ثلاثين مقعدا ، في هذا الإطار يتم التساؤل عن :

- إمكانية اعتبار كل نائب حر داخل المجلس الشعبي الوطني حزبا سياسيا و لو كان من نوع مختلف؟.

- إمكانية اعتبار مجموع النواب الأحرار حزبا سياسيا يضم ثلاثة و ثلاثون عضوا؟.

بالنسبة للتساؤل الأول هناك من يرى أن كل نائب (ما عدا القوائم التي أهلت أكثر من نائب) له برنامج خاص، مختلف عن برنامج النواب الآخرين و الأحزاب السياسية. أما بالنسبة للتساؤل الثاني، فهناك من يرى أن كتلة النواب الأحرار تترجم بحكم حجمها النيابي المعارضة في البرلمان، مما يسمح باعتبارها حزبا سياسيا واحدا. و يرجع مراقبو الشأن السياسي و الفعل الانتخابي في الجزائر اتساع دائرة القوائم الحرة إلى أسباب عدة أهمها نحدده في التالي:

1- عجز وفتور الأحزاب السياسية -في شكلها التقليدي- عن تجنيد المناضلين و الأنصار ، مما يدفع بالناخبين إلى البحث عن بديل لهذه التشكيلات العقيمة و المتشابهة في مناضلين و نشطين من نوع آخر.

2- إفلاس الأحزاب السياسية من حيث البرامج و الأهداف و التنظيمات التقليدية التي تدور حولها، و نقصد بذلك منظمات المجتمع المدني(1).

3- التحولات الاقتصادية و ما أحدثته و خلفته من فرز اجتماعي جديد، كانت سببا في ظهور القوائم الحرة التي تعتبر في هذه الحالة انعكاسا فعليا لبروز رجال أعمال جدد بمختلف أصنافهم و قطاعات نشاطهم . و بناء على ذلك ارتبطت ظاهرة القوائم الحرة بظهور المال كآلية للعمل و الإقناع في الحقل السياسي. هذه الآلية كثيرا ما ارتبطت بالفساد المنتشري في الجزائر داخل دواليب السلطة، و العديد من التحاليل تحملها مسؤولية عزوف المواطنين عن المشاركة في الانتخابات .

4- الصراعات الحزبية الداخلية إلى جانب انعدام مقاييس التسيير الديمقراطي أسباب أخرى لاستفحال هذه الظاهرة، فالقائمة الحرة أصبحت ملجأ لجزء من النخبة الحزبية المعارضة المغضوب عنها، أو المقصاة كما حصل مع العديد من الأحزاب و لو بدرجات متفاوتة . فبعض الصراعات الداخلية للأحزاب السياسية و التي عملت الإدارة على تسخيرها لصالحها كما حدث مع حركة الإصلاح الوطني و لشد الكثير من القوائم الحرة، بل أكثر من ذلك فهناك من تقدم للانتخابات من خلال أحزاب صغيرة مثلما هو عليه الحال في قوائم الحركة من أجل الطبيعة و النمو.(2)

الفرع الثامن : انعكاس الإعلام الحزبي.

أصبح الإعلام سلطة رابعة داخل الدولة الحديثة شأنه في ذلك شأن السلطات الثلاث-التشريعية، التنفيذية، القضائية- نظرا لما يلعبه من دور في توجيه الرأي العام و التأثير فيه. بالرغم من أن حرية الرأي و التعبير حق مكفول في الدستور إلا أن الواقع ينفي التمتع و الممارسة الفعلية لهذا الحق، في ظل احتكار السلطة للوسائل الإعلامية الثقيلة (السمعية و البصرية) و إصرارها على جعلها قطاعات غير قابلة للخصوصية، مع ترك هامش ضيق من الحرية في جانب الصحافة المكتوبة لقلّة تأثيرها في المجتمع الجزائري أين تنخفض نسبة المقروئية بشكل كبير لاسيما في الجانب السياسي. و مع بداية التحول الديمقراطي أنشأت أغلب الأحزاب السياسية-الجديدة-صحفا خاصة بها لأجل شرح سياساتها و حشد الرأي العام تجاه مشاريعها و برامجها السياسية مستعينة بالدعم و الإعانة التي قدمتها الدولة لمثل هذه الصحف، و قد حملت الصحف الحزبية في تسميتها الرغبة في التغيير و

1- حميد روية، "صعود النواب الأحرار.... إفلاس الأحزاب"، الخبر الأسبوعي، العدد 432، 09-15/06/2007، ص.5.

2- عبد الناصر حابي، "الانتخابات التشريعية... انتخابات استقرار... أم ركود؟"، الموقع الشخصي للباحث، تم تفحص الموقع بتاريخ: 2007/11/10.

و إحداهن قطيعة مع الماضي، من أمثلة هذه الصحف نجد:-----د:

-البديل: جريدة حزب الحركة الديمقراطية في الجزائر.

-التقدم: جريدة الحزب الاشتراكي الديمقراطي.

-صوت الشعب: جريدة حزب الطليعة الاشتراكية.

-المستقبل: جريدة حزب التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية.

-الخطوة: جريدة حزب العمال.

-المنتقد: جريدة حزب الجبهة الإسلامية لانقاد.

-النهضة: جريدة حزب حركة النهضة.

-السييل الديمقراطي : جريدة حزب القوى الاشتراكية(1).

هذه الصحف لم تعمر طويلا إذ سرعان ما اختفت، فالملاحظ للنشاط الإعلامي للأحزاب السياسية الجزائرية اليوم يجد غيابا تاما

للصحف الحزبية. و يمكن إرجاع أسباب ذلك إلى:

-عدم امتلاك الأحزاب السياسية لرؤوس الأموال الضرورية و الكافية لتمويل الصحف.

-ضعف مقروئية الصحف الحزبية لدى القارئ الجزائري.

-قلة وعي مسيري و مؤسسي الأحزاب السياسية ، لما للصحف من دور و أهمية في توعية الجماهير العريضة ببرامجها

و مشاريعها السياسية.

-القيود السياسية و القانونية التي تفرضها السلطة السياسية على الإعلام بصفة عامة، و ما لذلك من انعكاسات سلبية على

الإعلام الحزبي و منه على النشاط الحزبي.

رغم تعدد المشهد السياسي بوجود أطراف سياسية عديدة تجسدها التيارات الحزبية المختلفة، إلى أن أغلب الأحزاب السياسية في

الجزائر لا زالت تعاني من الضعف ، لعدم قدرتها على ممارسة حقوقها و وظائفها الدستورية سواء في الساحة السياسية أو

داخل الهيئة التمثيلية (البرلمان). و يرجع السبب الرئيسي في ذلك إلى هيمنة السلطة التنفيذية -مثلة في الوزير المكلف بالداخلية و

الجهاز الإداري - بفعل تدخلها السافر في عملية تكوينها و تسيير شؤونها الداخلية بما يتلاءم و يتمشى مع مصالحها ، إلى جانب

ما تتبعه من سياسات للتقليص من نفوذها و قوتها الأمر الذي انعكس سلبا على هذه الأحزاب، و حد من فاعليتها، و أكسبها

الكثير من الخصائص السلبية التي ساهمت في جعلها أقرب إلى الزمر منه إلى الأحزاب بالمعنى الصحيح و الدقيق للكلمة.

المبحث الثالث : تحالف السلطة التنفيذية مع المؤسسة العسكرية

إن وضع السياسة العامة يتطلب وجود سلطة شرعية لها القدرة من خلال أبنيتها الداخلية على تعبئة التأييد حول القضايا

المختلفة، و تجميع الاختلافات و إيجاد حلول وسطى لها، و حشد دعم و مساندة واسعة لهذه السياسات العامة، إلى جانب

قدرتها على إيصال و نقل أهدافها إلى مختلف القطاعات الاجتماعية، لذلك فإن السلطة التنفيذية و نظرا لعجزها عن تحقيق

ذلك بمفردها لجأت إلى عقد نوع من التحالف الضمني مع المؤسسة العسكرية باعتبارها القوة الأولى في البلاد.

1-محمد شطاح، "الصحافة الجزائرية من الأزمة الأمنية إلى المصالحة الوطنية"، الموقع الشخصي للباحث، تم فحص الموقع بتاريخ: 2007/01/28.

<<http://cdfj.org/look/article.tpl?IdLanguage=17&IdPublication=1&NrArticle=2474&NrIssue=1&NrSection=3>>

إن بوتفليقة كرئيس للدولة و رئيس للسلطة التنفيذية، عارف بقيمة المؤسسة العسكرية ودورها البالغ في حكم البلاد، وأنها هي من كان وراء الانقلاب على بن بلة و بن حديد، وتصفية بوضياف، وتسريح رئيسين من الخدمة هما علي كافي واليمين زروال بإجباره على تقليص عهده الرئاسية. و ما يميز إستراتيجية بوتفليقة في التعامل مع المؤسسة العسكرية كونها غير واضحة المعالم لاسيما ما يتعلق بدورها في رسم السياسة العامة، هل يكون دورا محوريا أو ثانويا . بمعنى هل المؤسسة العسكرية فاعل رئيسي له أهمية كبرى في رسم وصنع السياسة العامة بحيث لا تستقيم العملية السياسية إلا بتدخلها عبر مراحلها المختلفة ، و في هذا الصدد فقد صرح قائلا : "المؤسسة العسكرية مؤسسة جمهورية مارست السلطة في ظروف خاصة، يمكن القول أنها وحسب الظروف التي عملت فيها قد أدت دورا جيدا" . كما و أن الرئيس بذل كل ماله من جهد لتجنب الصدام المباشر معها وهذا ما يشير له في تصريحه لصحيفة "فينشيل تايمز" قائلا: "لقد قلت أنه قبل المساس بالمؤسسة العسكرية يجب المرور على جثتي...هناك ثقة متبادلة بيني والمؤسسة العسكرية".(1)

غير أنه و بالعودة إلى تصريحات الرئيس الأخرى لوجدنا أنها تحمل الكثير من التناقضات، ففي الوقت الذي يصرح فيه على استمراره في احترام الجيش وما لعبه من دور في مقاومة الإرهاب ، و حماية الجمهورية من الزوال، و أيضا امتنانه بالتضحيات الجسام التي تكبدها الجيش خلال العشرية السوداء، فإنه يلجأ من زاوية أخرى إلى مهاجمة الفساد الذي يرباه الجيش إذ تكلم في الكثير من المرات عن وجود سبعة عشر جنرالا محتكرين للتجارة الخارجية للبلاد و كيفية تسييرها ، وأطلق عليهم تسمية **القطط السمينة**، وهو بذلك يعلن عن رفضه لتدخل المؤسسة و تأثيرها في سياسة التجارة الخارجية و منه في باقي السياسات العامة الأخرى. كما صرح أن انقلاب الجيش على الشاذلي بن جديد عام 1992 بسبب اتخاذه قرار التعايش مع الجبهة الإسلامية للإنقاذ و قبول نتائج الدور الأول من التشريعات نوعا من العنف، وبناء على ذلك فإن الرئيس يبرر العنف الذي شنه المسلحون الإسلاميون مما أثار حفيظة المؤسسة العسكرية . و لم يقف الرئيس عند هذا الحد بل أكد استعدادة للموت من أجل وقف تدخل الجيش في مهامه وذلك عشية افتتاح العام الدراسي قائلا : "أنا لا أخشى أحادا في أي موقع، كما وسأضفي في تنفيذ ما يملح علي ضميري لأن الإنسان لن يموت أكثر من مرة ولن يتأخر أجله أو يتقدم دقيقة واحدة".(2)

إن الخبرة والحكمة والتجربة السياسية لبوتفليقة والتي اكتسبها عبر السنوات سمحت له بالتعرف على مواطن الضعف والقوة داخل المؤسسة العسكرية وإدراك لعبة التوازنات داخلها، هذا ما يفسر لنا إتباعه إستراتيجية المناورة في تعامله مع المؤسسة، حيث يتقدم خطوة ويتراجع خطوة أخرى بحسب ما تسمح به الظروف والمعطيات. ففي بداية فترة حكمه كان أكثر تحكما و اندفاعية إلا أن الأمر لم يستمر على نفس الحال، ورغم ذلك بقي الرئيس متمسكا بمسعااه في تقوية مؤسسة الرئاسة و إرجاع زمام المبادرة إليها بجعلها الفاعل الأول المتخذ للقرارات والواضع للسياسات.

المطلب الأول : إستراتيجية بوتفليقة لتعزيز موقعه أمام المؤسسة العسكرية.

إن سعي الرئيس إلى تعزيز مكانته وموقعه على رأس النظام السياسي دفع به إلى اتخاذ بعض التدابير و انتهاج بعض الاستراتيجيات ، من بينها نَحْـ:_____:

أولا : تعيين يزيد زرهوني وزيرا للدفاع.

1- عبد الله راقي، "صراع العصب والمؤسسات في الجزائر بين مقتضيات الداخلية والمحددات الدولية"، الموقع السابق.

2- نور الدين العويدي، "الرئاسة والعسكر بالجزائر... تعاون وصراع وتعايش"، الموقع الشخصي للباحث، تم تفحص الموقع يوم: 2007/04/04.

حاول بوتفليقة تعيين صديقه العقيد محمد يزيد زرهوني في منصب سكرتير وزير الدفاع، اختيار الرئيس لزهوني قائم على عدة اعتبارات، منها السعي إلى تشكيل نوع من العصبية الغربية - زرهوني من غرب الجزائر - لمواجهة كوادر الشرق المهيمنة على أجهزة الدولة . و أيضا لأن زرهوني قد عمل في فترة حكم بومدين كمساعد لقائد المخابرات العسكرية **قاصدي مباح** آنذاك أي أنه جمع بين صفتين:

- زرهوني من الفريق البومديني حيث كان بوتفليقة من الفريق السياسي.

- بحكم منصبه فهو على معرفة عميقة بالفاعلين السياسيين والعسكريين بسبب اطلاعه الكامل على كل الملفات.

اشد الخلاف بين الرئيس والمؤسسة العسكرية، و انتهى بتعيين زرهوني في منصب وزير الداخلية وبذلك تم استبعاده عن الجيش خاصة وزارة الدفاع مع بقاءه قريبا من الملف الأمني. رغم قدرة الرئيس على تعيين المواليين له، إلا أن فشله في تعيين زرهوني كسكرتير لوزارة الدفاع يعد فشلا في مسعاه لاختراق المؤسسة العسكرية. (1)

ثانيا : قانون الانتخابات وما جاء به من منع التصويت داخل الثكنات.

منع أعضاء المؤسسة العسكرية من التصويت داخل الثكنات صحيح أنه يعد استجابة لمطالب الأحزاب السياسية لضمان شفافية ونزاهة الانتخابات، إلا أن الرئيس استخدمه كورقة لصالحه، يؤكد من خلالها على أن هذا المنع دلالة قوية على أن المؤسسة العسكرية لم تعد المؤسسة السياسية الوحيدة الفاعلة في البلاد وأنه لم يعد بالإمكان التعامل معها على أساس رأي سياسي واحد (2) فالرئيس أراد من ذلك بعث رسالة مفادها تراجع قوة ونفوذ المؤسسة العسكرية وما لذلك من انعكاس إيجابي على مؤسسة الرئاسة.

ثالثا : إستراتيجية إدارة الظفر للمؤسسة العسكرية.

تتجسد سياسة إدارة الظفر المنتهجة من طرف الرئيس، في الدفع ببعض القيادات العسكرية التي لم تشارك لا من قريب ولا من بعيد في إدارة الأزمة ، أمثال الجنرال المتقاعد عطيلة الذي عاود الظهور في الساحة السياسية مؤكدا في العديد من تصريحاته على أن المؤسسة العسكرية قد وقعت في خطأ شنيع عندما قررت إيقاف المسار الانتخابي والذي انجر عنه العديد من الانزلاقات والانحرافات كانت الجزائر في غنى عنها. (3)

رابعا : تقوية حزب جبهة التحرير الوطني.

كثيرا ما يلجأ رؤساء الدولة في الجزائر إلى تقوية حزب جبهة التحرير الوطني بهدف تحويله إلى قوة موازية لقوة المؤسسة العسكرية وإحكام سيطرته على مجريات الأمور ، و الرئيس بوتفليقة واحد منهم فهو لم يخرج عن القاعدة والعرف خاصة وأن الحزب اليوم يضم أطيفا عدة تعكس مجموع القوى السياسية الوطنية، و اليسارية ، والإسلامية، والبربرية والتي تجعل منه عنصر توازن وقوة وتنافس. (4)

خامسا : إحداث تغييرات جذرية في قيادات الجيش.

أحدث الرئيس بوتفليقة منذ توليه منصب الرئاسة العديد من التغييرات على مستوى المؤسسة العسكرية لتصفية إرث الرئيس السابق اليمين زروال، و تثبيت المواليين له ولسياساته داخل المؤسسة لأجل الرفع من درجة ولائها له. ففي الوقت الذي عمل

1-رياض الصداوي،"سيناريو جديد بانتظار الحكومة الجزائرية،هل يوجد حل وسط بين بوتفليقة والعسكري في صيغة لاغالب و لا مغلوب"،الموقع الشخصي للباحث،تم تفحص الموقع يوم:2007/11/12.
<http://www.azzamane.com/azz/articles/2002/02/02_08/375.htm>

2-محمد بوازدي،"مؤسسة الجيش و حقيقة الحياد،هل توقف الجيش الجزائري عن صناعة الرؤساء"،الموقع السابق.

3-عبد الله راقي،"صراع العصب والمؤسسات في الجزائر بين مقتضيات الداخلية والمحددات الدولية"،الموقع السابق.

4-محمد جمال عرفة،"عودة الحزب الواحد إلى الحكم-انتخابات الجزائر...العسكريون في الحكم حتى إشعار آخر-"،الموقع الشخصي للباحث، تم تفحص الموقع يوم:

2006/12/16 .
<http://www.islamonline.net/arabic/politics/2002/06/article_01.htm/>

فيه على إبعاد القادة العسكريين الذين تمت ترقيتهم في عهد الرئيس السابق ، أمثال اللواء الطيب الدراجي قائد الدرك الوطني ، واللواء رابح بوغابة مسؤول الناحية العسكرية الأولى، و اللواء شعبان غضبان قائد القوات البحرية، فإنه عمل على تعيين القادة الذين تم إبعادهم خلال هذه الفترة أمثال اللواء سعيد باي في منصب قائد الناحية العسكرية الخامسة بعدما تم استبعاده في سبتمبر 1997 (1) . كما قام الرئيس في 2000/02/25 بتغيير تسعة من كبار ضباط الجيش منهم قائد الحرس الرئاسي، و قائد القوات البرية والبحرية، ونقل سبعة آخرين (2) . و تعد إقالة التحالف المسيطر على قيادة الجيش العملياتية من أخطر إجراءات التعديل التي تعرضت لها المؤسسة العسكرية، حيث أقال الفريق محمد العماري قائد هيئة الأركان ، شريف فوزيل قائد الوحدات العامة ضد الإرهاب، محمد مدين (سي توفيق) قائد إدارة الأمن و الإرشاد ما يعرف سابقا بالأمن العسكري، قوة هذه الشخصيات تكمن في مواقعها داخل المؤسسة و التي تعمل على طرح صراعاتها الداخلية كمسألة ثانوية عندما يتعلق الأمر بمواجهة صراع خارجي، فهان هذه المجموعة هو محافظتها على السيطرة شبه الكاملة على مؤسسة الرئاسة و الحكومة.(3)

سادسا : تشييب الجيش.

اعتمد الرئيس سياسة تشييب الجيش بإعطاء مناصب مهمة لعسكريين ينتمون إلى الجيل الثالث أي جيل الشباب الذين لم يشاركوا في حرب التحرير و لم يكن لهم أي انتماء في الجيش الفرنسي، حيث تم تعيين عقدا في مناصب قيادية مهمة كان يشغلها قادة الجيل الأول أصحاب رتب العميد. تكون الجيل الثالث في أكاديمية شرشال والجزائر، وخضعوا لتربصات خارج الوطن و بذلك، فهم لا يرتكزون في ارتقائهم العسكري على شرف الشرعية الثورية ولا الأقدمية وإنما الكفاءة المهنية، و اعتماد الرئيس على الجيل الثالث نابع من كون هذا الأخير غير مسيس، أي أن اهتمامه منصب على الدفاع عن البلاد وليس الأمور السياسية و تداعياتها.(4)

سابعا : إثارة مسألة حقوق الإنسان في الجزائر.

إن موضوع حقوق الإنسان في الجزائر من الموضوعات الشائكة خاصة ما يتعلق منها بقضايا المفقودين وضحايا الإرهاب و كل ما ترتب عن العشرية السوداء من حرق لهذه الحقوق، و عادة ما يستعين بوتفليقة بمنظمات حقوق الإنسان للضغط على خصومه في المؤسسة العسكرية، من ضمنها منظمة العفو الدولية "أمنيستي" التي دعا رئيسها كلارك في آخر زيارة له إلى المزيد من الشفافية والانفتاح في التعامل مع ملف حقوق الإنسان ، فالمعلوم أن مثل هذه الزيارات غالبا ما تسبب الكثير من الإحراج للجهات الفاعلة في النظام و على رأسها المؤسسة العسكرية.(5)

المطلب الثاني : إستراتيجية المؤسسة العسكرية في التعامل مع بوتفليقة.

لم تقف المؤسسة العسكرية مكتوفة الأيدي أمام مساعي الرئيس لتعزيز مكانته وتقوية مؤسسة الرئاسة، فمعرفة بمساعده دفعها إلى وضعه في موقع لا يستطيع معه تجاوزها، و من بين الآليات المعتمدة من طرف المؤسسة العسكرية لتقليص نفوذ الرئيس و

1-رياض الصداوي، "تغييرات في قيادة الجيش الجزائري-خطوة و لكن نحو اصطلاف جديد-"، الموقع الشخصي للباحث، تم تفحص الموقع يوم: 2007/05/01. <http://www.azzamane.com/azz/articles/2002/02/02_08/348.htm>

2-حميس حزام والي ، إشكالية الشرعية في الأنظمة السياسية العربية في إشارة لتجربة الجزائر ، المرجع السابق ، ص.176.

3-رياض الصداوي، "سيناريو جديد بانتظار الحكومة الجزائرية، هل يوجد حل وسط بين بوتفليقة و العسكر في صيغة لاغالب و لا مغلوب" ، الموقع السابق.

4-رياض الصداوي، "تغييرات في قيادة الجيش الجزائري-خطوة و لكن نحو اصطلاف جديد-"، الموقع السابق.

5-سليم العلوي، "الجزائر من مشروع الوتام إلى سياق الرئاسة"، الموقع الشخصي للباحث، تم تفحص الموقع يوم: 2007/03/04.

<http://www.islamonline.ne/Arabic/politics/2003/05/article13_shtm/>

إضعافه هناك آليــــــــــــــــة:

أولاً : التدخل الماخر والانسحاب الكلي للمؤسسة العسكرية في الانتخابات الرئاسية.

تدخلت المؤسسة العسكرية بشكل علني وصريح في الانتخابات الرئاسية لعام 1999 للتأكيد على مرشحها السيد عبد العزيز بوتفليقة، و الهدف من ذلك لا يقف عند حد إنجاح مرشحها وتمير سياستها في معالجة الأزمة عن طريقه، بل يتعداه إلى الرغبة في إيصال الرجل إلى السلطة من موقع ضعف باعتبارها صاحبة الفضل عليه وبذلك لن يتمكن من الاندفاع بعيدا عنها. (1) أما في الانتخابات الرئاسية لعام 2004 فقد انسحبت المؤسسة العسكرية معلنة بذلك الحياد لإضعاف موقف الرئيس ، حيث صرح العماري بأن الجيش ليس له أي مرشح وليس ضد أي مرشح وأنه سوف يعمل على احترام كلمة الصندوق.

ثانياً : سياسة التعيين.

كثيرا ما تعتمد المؤسسة العسكرية إلى تعيين بعض الموالين لها في مؤسسة الرئاسة ليكونوا عينا لها فيها، و من أمثلة ذلك تعيين الجنرال العربي بلخير كمدير لديوان الرئاسة، و أيضا الجنرال محمد تواتي ومصطفى شلوفي للعمل في الرئاسة، فسلطة التعيينات تستخدم كآلية لمنع الرئيس من اتخاذ أي قــــــــــــــــرار هام دون الرجوع إلى المؤسسة العسكرية. (2)

ثالثاً : مهاجمة الرئيس عن طريق المناشير السرية.

يعتقد البعض أن المؤسسة العسكرية هي المسؤولة عن المناشير السرية التي تمهاجم الرئيس باعتباره مغربي الأصل، لكونه قد ولد بمدينة وجدة المغربية، وأنها وراء حملة التشهير ضد الرئيس والتي استهدفت ملفه المالي واتهامه بتحويل أموال الدولة لحسابه في البنوك السويسرية عندما كان وزيرا للخارجية ، مع العلم أنه سبق وأن تم تشكيل مجلس للمحاسبة في عهد الرئيس بن جديد مهمته الأساسية تتمثل في جمع المعلومات عن حقيقة تحويل الرئيس بوتفليقة لجزء من ميزانيات السفارات الجزائرية في الخارج لحسابه الخاص. (3)

رابعاً : الائتلاف الحكومي.

يعد الائتلاف الحكومي من أهم إنجازات المؤسسة العسكرية خلال العشرية الأخيرة، عملت على استخدامها للحفاظ و الإبقاء على سيطرتها على الأمور من خلف ستار، فالائتلاف آلية بيد المؤسسة العسكرية يتم من خلاله إدارة اللعبة السياسية بما يضمن لها الإبقاء على هيمنتها في الساحة السياسية والتحكم في مؤسسة الرئاسة. و لأن الرئيس مدرك لخطوة الائتلاف الحكومي فهو يصر على تعيين أعوانه والمخلصين له في مواقع حساسة في الحكومة تاركا بذلك لقادة الأحزاب المتحالفة مواقع أقل أهمية.

خامساً : تحكّم المؤسسة العسكرية في بعض القضايا الحيوية.

بعض المتنفذين في المؤسسة العسكرية عادوا إلى طرح بعض القضايا العامة، و التي تعتبر من الخطوط الحمراء التي لا ينبغي تجاوزها ، و من بين هذه القضايا علاقة الجزائر بالمغرب وضرورة ضبطها بعدم الذهاب بعيدا مع الملك محمد السادس و العودة بالأمور إلى ما كانت عليه سابقا. بالإضافة إلى مسائل أخرى كمسألة الطوارئ، و إطلاق سراح قادة الجبهة الإسلامية للتقاعد، و مسألة المفقودين... وغيرها من المسائل التي تعتبر الركائز الأساسية لسياسة المصالحة الوطنية ، هذه السياسة تعد النقطة المحورية في برنامج الرئيس والتي أكسبته شرعية شعبية لم يكتسبها رئيس قبله باستثناء الرئيس الراحل هواري بومدين، و عليه فإن تحكّم

1- نور الدين العويدي، "الرئاسة والعسكر بالجزائر... تعاون وصراع وتعايش"، الموقع السابق.

2- عبد الله راقي، "صراع العصب والمؤسسات في الجزائر بين مقتضيات الداخلية والمحددات الدولية"، الموقع السابق.

3- يحي أبو زكريا، "المؤسسة العسكرية وصناعة القرار السياسي"، الموقع الشخصي للباحث، تم تفحص الموقع يوم: 2007/08/08.

المؤسسة العسكرية في هذه المواضيع بمنع الرئيس من المضي قدما.

رغم انتهاج كل طرف لمجموعة من السياسات والآليات لإضعاف الطرف الآخر، إلا أن الصراع بينهما لم يصل إلى الصدام المباشر الذي يمكن أن يبلغ القطيعة . فالرئيس بوتفليقة مدرك لحجم قوته المستمدة أصلا من الدستور وما يخوله من صلاحيات، وأيضا قوة المؤسسة العسكرية ومالها من دور في تسيير الحياة السياسية وتوجيهها، ولأن كل طرف لا يمكنه الاستغناء عن الآخر، يمكننا القول أهمما اتفقا على صيغة للتعايش مع قائمة على تولى الرئيس لصلاحيات الإعلام والعلاقات الخارجية في حين تتكفل المؤسسة العسكرية بالملف الأمني ، و من بين النقاط المتفق عليها بين الطرفين مسألة تحديث الجيش والتوجه نحو الاحترافية باعتباره أمرا لا غنى عنه لمواجهة تحديات العولمة ومحاربة الإرهاب الداخلي والدولي والجريمة المنظمة.

المطلب الثالث : احترافية المؤسسة العسكرية.

إن احترافية الجيش تخدم كلا الطرفين، فهي تسمح للرئيس بتحقيق الاستقرار على المستوى الأمني والسياسي مما يفسح المجال أمامه للنهوض بالاقتصاد الوطني، كما أنها تسمح للمؤسسة العسكرية (الجيش) بمواجهة التحديات الداخلية والخارجية الآتية والمستقبلية والتي تفرضها المستجدات الوطنية والدولية. وبالفعل فقد شهدت الجزائر في السنوات الأخيرة معالم التوجه نحو إرساء ركائز التحديث وتحسيد مبدأ احترافية الجيش، وهذا الأخير أصبح على يقين بأن التحكم في دواليب الحكم دون أن تكون له القدرة على التصدي للأخطار والتحديات الوطنية والدولية أمر لا فائدة منه. و تتجسد بوادر التطبيق العملي لاحترافية الجيش في نقطتين أساسيتين:

- 1- التغيير في الجانب الفني والتقني للجيش بإعادة النظر في الموارد البشرية للجيش والسعي للتحكم في التكنولوجيا و مواكبتها.
- 2- التعاون بين الجزائر والحلف الأطلسي في المجال العسكري.

سوف نعمل على توضيح هاتين النقطتين على النحو التالي:

أولا : التغيير في الجانب الفني والتقني للجيش. (1)

يمكن الاستدلال على التغيير في الجانب الفني والتقني للمؤسسة العسكرية من خلال نقطتين أساسيتين وهما إعادة النظر في الموارد البشرية للمؤسسة، و أيضا مواكبة التكنولوجيا والسعي إلى التحكم فيها، وهذا ما سنتم استعراضه تباعا:

1/ إعادة النظر في الموارد البشرية للجيش:

إن اللجوء إلى دعم شباب الخدمة الوطنية أدى إلى تغيير كيفية إدارة الموارد البشرية للجيش وتبني سياسة تركز على:

-استقطاب وجلب خرجي الجامعات وغيرهم من الإطارات والكفاءات.

-تطوير برامج التكوين والتدريب.

-الاعتناء بالجانب الاجتماعي والثقافي للأفراد العسكريين.

-تنشيط الندوات والأيام الدراسية.

-إعطاء الأولوية لعملية تحقيق الاحترافية.

2/ مواكبة التكنولوجيا والسعي إلى التحكم فيها:

إن الرغبة في التحكم في التكنولوجيا دفع المؤسسة العسكرية إلى تطوير التجهيزات والمنشات العسكرية و فتح مجال التعاون

والشراكة، من خلال تأطير التعاون العلمي والتقني مع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، بالإضافة إلى إنشاء المعاهد والمدارس لضمان حسن التكوين والتأطير مثل: المدرسة الوطنية التحضيرية لدراسات مهندس "ENPEI". إن إستراتيجية التحديث لم تقتصر على اقتناء وشراء الأسلحة المتطورة، بل اهتمت أيضا بالجوانب اللوجيستكية والعملية حيث تم توطيد علاقات التعاون والتبادل العلمي والمعرفي بين مختلف المعاهد والمراكز العلمية و وزارة الدفاع الوطني .

ثانيا : التعاون بين الجزائر والبلد الأطلسي في المجال العسكري.

تهدف الجزائر إلى مكافحة الإرهاب وخلق فضاء للحوار والتقارب مع الدول المتوسطة، و لتحقيق ذلك عملت على خلق علاقات فعلية مع حلف الناتو الذي قام بمناورات عسكرية في صحراء الجزائر* في إطار الشراكة لضمان إستراتيجية جلب القوة لمحاربة الإرهاب وكسر نشاطه في المنطقة، ولقد أكد رئيس جهاز "أف بي أي" الأمريكي إثر زيارته للجزائر في السابع من فيفري 2006 على ضرورة التفاعل الدولي لتحقيق التعاون الأمني(1). و في إطار الحوار الأورو متوسطي، أكد وزير الدفاع المنتدب لدى وزارة الدفاع الوطني السيد عبد المالك كناييزية أثناء افتتاح اجتماع وزراء الدفاع بمبادرة (5+5) في دورتها الثانية على مجموعة من الأهداف و التي من بينها:

- ترقية نشاطات التعاون والتبادل في إطار متعدد الأطراف خاصة في الميادين ذات المصالح المشتركة مع الأخذ بعين الاعتبار الانشغالات الأمنية.

- جعل المنطقة المتوسطة والجهة الغربية للمتوسط بصفة خاصة مرفأ سلم وأمن.

- الالتزام بالعمل والتآزر التام في إطار متفق عليه حول ميادين حساسة كالأمن والاستقرار في المنطقة.

*ان الهدف الأساسي من وراء هذه المناورات هو منع أي خطر من شأنه أن يهدد مصالح الحلف الاقتصادية في الصحراء الجزائرية والمتمركزة بالأساس حول أنابيب الغاز.

1-أنيس رحمان، " رئيس أف بي أي الأمريكي في الجزائر"، الشروق اليومي، العدد 1604، بتاريخ 2006/02/07، ص. 02.

عمل إيجابي يصحح ما قد تقع فيه من أخطاء أثناء صياغة و تنفيذ السياسة العامة، و النظر إليها على أنها آلية لمحاصرة نشاطها و الإضعاف من سلطاتها ، هو السبب الجوهرى وراء لجوء المشرع الجزائري لتقييدها لحد جعل ممارستها أمرا متعتذرا، و بذلك انحصر العمل الرقابي للبرلمان في آليات الرقابة التي لا تنجر عنها المسؤولية السياسية و على رأسها الأسئلة بنوعيتها الكتابية و الشفوية، هذه الأخيرة بالرغم من أنها لا تؤدي إلى إقرار مسؤولية الحكومة إلا أنها لم تنجو من الضعف و الهشاشة في ظل تغيير الإطار القانوني الضروري لممارسة رقابة حقيقية .

إن انتزاع الإختصاص التشريعي و الرقابي للبرلمان و حرمانه كفاعل رسمي من المشاركة في عملية صنع السياسة العامة أدى إلى احتلال علاقته بالسلطة التنفيذية و تحويله إلى مجرد هيئة مساندة للسياسات و المشاريع الموضوعة من طرفها، و ما زاد من تعميق ذلك هو إنشاء الغرفة الثانية، التي تؤكد كل المؤشرات السلطوية و القواعد القانونية المنظمة لعملها و العضوية فيها على أنها آلية بيد السلطة التنفيذية لإحكام سيطرتها على الهيئة التشريعية و تهميش دورها السياسي .

أما السلطة القضائية فإنها لا تتدخل في عملية رسم و صنع السياسة العامة بطريقة مباشرة من خلال تقديم خيارات تشكل اقتراحات السياسة العامة، و لأن القانون هو الوعاء الشرعي الذي تصب فيه مبادئ السياسة العامة، فإن هذه السلطة و بفعل امتلاكها صلاحية النظر في مسودات التشريعات و القوانين لإبداء الرأي فيها و إدراج التعديلات عليها، و أيضا مراجعة القوانين للتأكد من مدى دستوريتها، إلى جانب تفسيرها للدستور و القوانين المعمول بها بتوليها النظر و الفصل في النزاعات القائمة بين الأفراد و المجموعات و بين أجهزة الدولة الأخرى، تمتلك القدرة على التدخل في العملية السياسية بطريقة غير مباشرة و لا يكون لهذا التدخل أي فعالية إلا في ظل استقلالية القضاء. غير أن التدخل السياسي في العملية القضائية من قبل السلطة التنفيذية يجعل من استقلالية القضاء أمرا نسبيا إن لم نقل شكليا، و بناء على ذلك فإن تدخل هذا الأخير في العملية السياسية يكون بتوجيه منها و بدافع خدمة مصالحها. فالواقع الجزائري يؤكد على وجود خطاب سياسي و ليس استقلال للقضاء، و من مؤشرات ذلك نجد: أن اقتراح تعيين القضاة يعرض على المجلس الأعلى للقضاء و كل من يشرفون على إدارة القضاء معنيون من طرف الجهاز التنفيذي، و الأخطر من ذلك هو أن نفس الجهة التي تعينهم يمكن لها أن تنهي مهامهم في أي وقت، كما أن تشكيلة اللجنة التأديبية تكون برئاسة رئيس المحكمة العليا المعين من طرف رئيس الجمهورية بدون تحديد للشروط و الضمانات، غياب العدالة لبعد المواطن عن المحاكم بسبب صعوبة الإجراءات و تنفيذ الأحكام القضائية، بالإضافة إلى الآليات البديلة لحل النزاعات و التي استحدثها قانون الإجراءات المدنية و الإدارية الجديد و التي تقوض من صلاحية القاضي الذي لا يكون عليه إلا المصادقة على ما يتم الإتفاق عليه. و عليه فإن غياب استقلال فعلي للسلطة القضائية في الجزائر يؤدي لا محالة إلى التقليل من دورها في العملية السياسية لإنحصاره في فلك خدمة مصالح السلطة التنفيذية .

إن **الجهاز الإداري** كفاعل رسمي و انطلاقا من مركزه القانوني و طبيعة السياسة العامة و حجم و نوع الدعم الذي يحظى به، فإنه يشارك و يؤثر في العملية السياسية بأشكال مختلفة في ظل احتكاره للمعلومات و الخبرات العالية الأمر الذي يسمح له بتوجيه السياسة العامة أثناء عملية صياغتها ووضعها، و تقييد مجال القانون و فتح مجال اللاتحة إلى جانب انسحاب الدولة من التدخل المباشر في المجال الاقتصادي و ما يترتب عنه من انتشار واسع للقواعد القانونية الضبطية، الأمر الذي يسمح له بتوجيه السياسة العامة أثناء عملية تنفيذها و متابعتها، لاسيما و أن إجراءات التنفيذ و الأساليب التي يمارسها الجهاز في غضون ذلك تصبح هي المحدد الواقعي لمعنى السياسة الموضوعة و مضمونها الفعلي. إلا أن تبعية الجهاز الإداري للسلطة التنفيذية يقوض من مبادراته و سلطاته التقديرية و تدخلاته في العملية السياسية، لأنها قلما تخرج عن التوجهات السياسية لهذه السلطة، كما تلعب الإختلالات الإدارية و الهيكلية للمنظومة الإدارية ككل دورا كبيرا في إعاقه الجهاز الإداري عن أداء مهامه على النحو المطلوب و الذي يكون له دون شك انعكاسات سلبية على السياسة العامة خاصة تلك المكلف بتنفيذها مما يمنع من

بلوغ أهدافها وتحقيق مقاصدها، و لتفادي كل هذه السلبيات لا بد من إصلاح الجهاز الإداري بتبني إستراتيجية كاملة و شاملة لتحقيق ذلك.

إن التعددية الحزبية في الجزائر تعددية شكلية تركز ديمقراطية صورية و ذلك لأن مراجعة القانون المنظم هذه التعددية باستبدال القانون العضوي رقم 89-11 بالقانون رقم 97-09 كانت ترمي في الأساس إلى تقليص عدد الجمعيات المعارضة و بناء عليه تمت قبول الحياة السياسية بإعادة هيكلة المشهد السياسي على حساب الأحزاب السياسية. فهذه الأخيرة تعاني من ضعف التمثيل داخل البرلمان خاصة المجلس الشعبي الوطني بسبب النظام الانتخابي المعتمد و الذي ساهم إلى جانب صرامة القيود المفروضة على الحقوق القانونية و الدستورية الممنوحة لها في منعها من ممارستها، مما أحدث بدوره انعكاسا سلبيا على النشاط التشريعي و الرقابي للبرلمان، لكون الأحزاب السياسية جزء لا يتجزأ من الكل ألا و هو النظام السياسي الذي يعتبر البرلمان أهم مؤسساته و التي تشكل فضاء رحبا للنشاط الحزبي. و ما زاد من تعزيز ضعف و هشاشة الأحزاب السياسية اعتماد نظام الترخيص بدلا من نظام الإخطار، و الذي تم بموجبه منح صلاحيات واسعة للوزير المكلف بالداخلية و الجهاز الإداري في عملية تشكيل الأحزاب السياسية و تسيير شؤونها الداخلية و القدرة على توقيف نشاطها و حتى العمل على حلها و بالرغم من فرض المشرع الجزائري لقيود إدارية و قضائية على الوزير و التي تجسد ضمانات أساسية لدى مؤسسي الأحزاب السياسية، فإن ذلك لم يغير من الأمر شيئا، لبقائها مجرد ضمانات شكلية لا يمكن الاتكال عليها لانعدام أي جدوى منها هذا من جهة، و من جهة أخرى فقد ساهمت سياسة الاحتواء و التفجير من الداخل المنتهجة من طرف السلطة التنفيذية في التقليل من دور الأحزاب السياسية في تنشيط الحياة السياسية. و على هذا الأساس تحولت الأحزاب السياسية في الجزائر في ظل ما تتميز به من خصائص سلبية و التي عملت على تلاشي صدقية طروحاتها، إلى مجرد كيانات سياسية تابعة للسلطة التنفيذية عاجزة عن التأثير في المجتمع و منحى القرارات و السياسات المحددة لمصيره و المعبرة عن مصالحه و طموحاته خاصة و أنها تفتقد في معظمها للمعارضة. حيث يمكننا التمييز بين نوعين من المعارضة في الجزائر إحدهما ديكورية يتم استخدامها من طرف النظام لتزيين المناسبات الانتخابية، و معارضة حادة (جبهة القوى الاشتراكية) لا يمكن لها أن تتبوأ الصفوف الأولى بسبب السعي المتواصل إلى هميشها و التقليل من تأثيرها. إن كل ما سبق ذكره يقلص من دور الأحزاب السياسية في العملية السياسية.

إن جماعات المصالح، في الجزائر باختلاف أنواعها و تعددها، تسعى للضغط على السلطة الحاكمة بأشكال مختلفة بقصد التأثير في السياسة العامة و توجهاتها بما يخدم مصالحها و أهدافها. و ما يلاحظ أن قوة التأثير متوقفة على قوة الجماعة، فامتلاك المؤسسة العسكرية كجماعة مصلحة مؤسسية للقوة و التنظيم في ظل ضعف التنظيمات السياسية الموجودة جعل من مصالحها و مطالبها محط اهتمام واسع لدى السلطة الحاكمة، فأضحت بذلك من أكبر القوى تأثيرا في جوانب مهمة من السياسات العامة المتخذة. و تستخدم السلطة التنفيذية لمواجهة تأثير الجماعات المصلحية و التخفيف من حدتها العديد من الأساليب كالتفاوض و المساومة، القمع و التهميش، استعمال ورقة العدالة و التي كثيرا ما تلجأ إليها لحل النقابات و الجمعيات أو وقف إضراباتها إلى جانب تشجيع الحركات الانشقاقية داخلها، التوفيق بين المصالح المختلفة بإدماج المصالح المعارضة خاصة و أن الجماعة تحتاج إلى استمرار علاقتها بالسلطة لتتمكن من عرض مطالبها و تجميعها و هذه الأخيرة تكون بالمثل بحاجة إلى المعلومات التي تقدمها الجماعات، أو بإنشاء هيئات استشارية بطريقة شرعية تمثل المصالح المختلفة (1) و الهيئات الإستشارية من الفواعل غير الرسمية المتدخلة في العملية السياسية، بفعل ما تقدمه من بدائل و اقتراحات و توصيات و

1- فاروق حميدشي، الجماعات الضاغطة، المرجع السابق، ص. 133.

تقارير و آراء في ميادين تخصصها للسلطة التنفيذية، و قدرة هذه الهيئات على التدخل في عملية رسم السياسة العامة متوقف على أهمية و نوعية المواضيع و المسائل التي تتم استشارتها فيها. و يعد المجلس الاقتصادي و الاجتماعي من الهيئات الإستشارية التي ساهمت في العملية السياسية سواء في ظل الأحادية أو التعددية ، و لعل حجم التقارير التي أعدها و الملفات التي تولى مهمة دراستها تعتبر مؤشرا قويا على ذلك. غير أن ما يقلل من أهمية و دور الهيئات الاستشارية في هذا المجال كون الاستشارة أحيانا تكون ملزمة من حيث مبدأ طلبها و غير ملزمة من حيث الأخذ بنتائجها، و أحيانا أخرى تكون غير ملزمة لا من حيث مبدأ طلبها و لا الأخذ بنتائجها. كما أن انحصار غاية السلطة التنفيذية من إنشاء بعض الهيئات الإستشارية في دمج المصالح المختلفة يقلل من دورها، و ذلك لأن الجماعات المصلحية تصبح على إتصال و تيق بإجراءات السلطة عوض الضغط و التأثير عليها فتتحول في خضم ذلك إلى مساعد و منفذ لسياساتها و لوائحها و حشد الدعم و المساندة لها.

في حين أن المواطن الجزائري رغم ما أتيح له من آليات للتدخل المباشر و غير المباشر في عملية صنع السياسة العامة، إلا أن حجم و فاعلية هذا التدخل تبقى جد محدودة. فالإستفتاء يفقد أهميته كآلية للمشاركة المباشرة في العملية السياسية، نظرا لنقص الوعي السياسي لدى المواطنين و جهلهم لمضمون النص المعروض عليهم و ماله من انعكاسات خاصة و أن نسبة الأمية مرتفعة حيث بلغت 20% من مجموع السكان في جانفي 2007 (1)، و أيضا السيطرة المطلقة للحكومة على وسائل الإعلام و التي لا تظهر لعامة الناس سوى ما يدفعهم لتأييد موضوع الإستفتاء في ظل إبعاد و جهات النظر المعارضة، فطوفان التغطية الإيجابية يشوه الصورة أمام المواطنين الذين يعمدون إلى الاختيار دون أن يكونوا على بينة من الأمر المطروح للإستفتاء و كنتيجة لذلك يتحول الإستفتاء إلى آلية للاستبداد السياسي في ظل مستوى تعليمي و ثقافي متواضع. و إن كان التصويت يعد آلية في يد المواطن للرقابة و المشاركة و التأثير في السياسة العامة لماله من قدرة على منح أو منع صوته، فإن دوره ينتفي بفعل ما يطال الانتخابات من تزوير أثناء عملية فرز الأصوات مما يؤدي إلى تحريف و تزيف اختيارات و توجيهات المواطن و موافقه اتجاه السياسة المختلفة. و حتى الإمتناع عن التصويت يعتبر موقفا سياسيا يحمل رسالات و دلالات سياسية كبيرة و الذي يزداد عند فئة الشباب و المثقفين و سكان المدن، و يجد تفسيره في فقدان الثقة في الإنتخابات كوسيلة للتعبير لأنها ترمي إلى الإبقاء على النظام القائم بالإضافة إلى ضعف البرلمان و النظام الحزبي إلى جانب عوامل اجتماعية أهمها عامل الإحباط .

و ما ينقص من عملية الإمتناع هو تجاهل النخبة الحاكمة لرسالة الإمتناع أو المقاطعة، و تبريرها لذلك بأن نسبة التصويت مماثلة لما هو عليه الحال في الديمقراطيات العريقة. و احتجاج المواطن كآلية للمشاركة في العملية السياسية ليس أفضل حالا من الآليات السابقة الذكر، لأنه في حالات كثيرة يتم قمعه و عدم الإعتراف بشرعيته، و حتى و إن تم الإعتراف به فقلما تتم الإستجابة لمطالب الأفراد المحتجة. و بناء على ذلك فإن مشاركة و تأثير الفرد في السياسة العامة يبقى ضعيفا و دون المستوى المطلوب في ظل تحول المشاركة السياسية إلى تعبئة لغرض المساندة و الدعم لا أكثر.

من أبرز ما يميز الساحة السياسية في الجزائر هو إشكالية التداخل الكبير بين المؤسسة العسكرية و النظام السياسي القائم ، فهذه الأخيرة كانت و مازالت على علاقة جد متميزة و معقدة مع السياسة منذ اندلاع ثورة الفاتح من نوفمبر. و استمر الوضع على حاله بعد الاستقلال في خضم الصراع حول السلطة مما ولد انقسامًا في السلطة، بين سلطة فعلية بقيادتها و أخرى رسمية بقيادة كوادر مدنية (سياسيين و تكنوقراطين) تمنح الشرعية لتصرفات الأولى. و هذا هو السبب الفعلي وراء عدم قيام نظام عسكري بالمعنى الدقيق للكلمة رغم تحكم المؤسسة العسكرية في دواليب الحياة السياسية لأنها " تتقلد سلطة لا تمارسها

و أولئك الذين يمارسونها لا يتولونها" (1). وتستمد المؤسسة العسكرية قوتها و هيمنتها من ثلاث هيئات رئيسية وهي : هيئة الأركان، جهاز المخابرات، الجهاز الأمني (ما يعرف حاليا بإدارة الأمن و الإرشاد) و الذي يعد التحكم فيه تحكما في عصب الحياة السياسية في الجزائر بحكم تبعية كل الأجهزة و المؤسسات السياسية له، فالجهاز الأمني كما يقول السيد بلعيد عبد السلام "يمثل النظام السياسي الموازي للنظام القائم" (2). إذا فالمؤسسة العسكرية لم تمارس يوما السلطة بشكل مباشر، إلا أنها استطاعت على طول الزمن امتلاك القدرة و الاستمرارية في تغيير مسار السياسة العامة و التدخل بشكل سافر في عملية رسمها و صنعها. و لأنها تدرك جيدا عجزها على أن تكون بديلا كاملا للقوى السياسية و الاجتماعية في المجتمع، و أن تكون المعبر عن طموحات أغلب قطاعات و شرائح المجتمع الجزائري التي هي وحدها يمكنها أن تضيء الشرعية على النظام السياسية أو تحجبها (3)، فإنها قامت بتوثيق علاقاتها بمؤسسة الرئاسة و عقد تحالفات معها، و من خلال ذلك استطاعت أن توسع من دورها السياسي خاصة أثناء المرحلة الانتقالية، أين عملت على تسيير شؤون البلاد عن طريق مؤسسات غير شرعية من صنعها و رؤساء من تنصيبها. لنستنتج من ذلك أن مؤسسات الدولة و على رأسها مؤسسة الرئاسة لم تمارس في يوم من الأيام دورها الحقيقي، لأنها كانت أشبه بسلطة تنفيذية لما تراه المؤسسة العسكرية صوابا و صحيحا ، وما هو من مقتضيات الدولة التي باتت هي الأخرى تدور حول مصالح كبار الضباط، هذا الامتداد الواسع و الكبير للمؤسسة العسكرية جعل كل الرؤساء من أحمد بن بلة و وصولا إلى عبد العزيز بوتفليقة تابعين لها. كما و أن صورة العلاقة بينها و بين الرئاسة في فترة حكم هذا الأخير مبهمه خاصة في عهده الثانية، حيث يصعب علينا تحديد موقفه من دورها في صنع السياسة العامة للبلاد، للتناقض الكبير في تصريحاته، فتارة يشيد بها و بمنجزاتها و ما لها من دور في هذا المجال و تارة أخرى ينتقدها و يعلن عن رفضه لأعمالها و تصرفاتها تلك، و لتبنيه العديد من الآليات و السياسات للتقليص من دورها السياسي. و لم تبقى المؤسسة العسكرية مكتوفة الأيدي بل واجهته بأساليب و آليات أخرى لإيقافه عن حده، و رغم ذلك نستطيع القول أن الصراع بينهما يختلف عن أشكال الصراع السابقة و ذلك للأسباب التالية:

- تفانص صراع الأضداد في هذه المرحلة يسد الطريق أمام سياسة المصالحة الوطنية، الأمر الذي قد يشعل فتيل العنف من جديد.
- امتلاك الرئيس لأكثر من ورقة للمناورة، كما أنه قد يكون آخر سياسي يدخل في لعبة العسكر.
- المكانة البارزة و الراسخة للمؤسسة العسكرية في خارطة القوى السياسية و التي ضمنت لها الهيمنة على مجريات الأمور.
- التناقض الذي تواجهه المؤسسة العسكرية إذا ما سيطرت بشكل مباشر على الحكم في ظل اهتزاز شرعيتها و تراجع شعبيتها لاستخدامها وسائل قمعية خلال العشرية السوداء.

إن الصراع بين المؤسستين لم يبلغ حد القطيعة لاقتناع كلا الطرفين بضرورة التعايش في ظل الصراع أو الصراع في ظل التعايش، و لمواجهة تحديات العولمة و مجابهة الإرهاب الداخلي و الدولي و الجريمة المنظمة، الأمر الذي لا يمكن تحقيقه دون أن يكون هناك توجه فعلي و حقيقي نحو احترافية أكبر للمؤسسة العسكرية.

نصل في الأخير إلى أن السلطة التنفيذية بتوجيه من رئيسها رئيس الدولة و بدعم من المؤسسة العسكرية- في ظل العلاقة القائمة بين هذه الأخيرة و مؤسسة الرئاسة و التي هي أقرب إلى التبعية منه إلى التحالف-، هما الفاعلان الأكثر تدخلا و تأثيرا في عملية رسم و صنع السياسة العامة في الجزائر و الأقدر على تحديد توجهاتها العامة ، الأمر الذي يسمح لهما بالتحكم الشبه الكلي-مع بعض الاستثناءات- في العملية السياسية . و ذلك في ظل عجز الفواعل الأخرى الرسمية، و غير الرسمية عن أداء

1- لياس بوكراع ، الجزائر العرب المقدس ، ترجمة: خليل أحمد خليل (لبنان: دار الفرابي، ط.1، 2003)، ص.75.

2- نور الدين زمام، السلطة الحاكمة و الخيارات التنموية بالمجتمع الجزائري 1962-1998، المرجع السابق، ص.186.

3- هميس حزام والي، إشكالية الشرعية في الأنظمة السياسية العربية في إشارة لتجربة الجزائر، المرجع السابق، ص.135.

أدوارها المتعلقة بهذه العملية. و انطلاقا من ذلك يتضح لنا أن مدخل النخبة هو المدخل الأكثر ملاءمة لتفسير عملية وضع السياسة العامة و رسمها، لأن هذه السياسة في الغالب الأعم هي تجسيد و تعبير عن تفضيلات النخبة و توجهاتها. و لأنه لا يمكننا النظر للسياسة العامة على أنها محصلة التفاعل القائم بين مختلف الفواعل الرسمية منها و غير الرسمية إلا في ظل نظام ديمقراطي نيابي قائم على مبدأ الانتخاب الحر و التزيه، و المعارضة المؤسسة، و إيمان الفاعلين بتناقض المصالح و حتمية نشوء نزاعات و خلافات حولها و إتباع أساليب سلمية لحلها في إطار المؤسسات، فإنه يمكننا القول بأن السياسة العامة في الجزائر هي إجراء سياسي أكثر منه عملية سياسية. فبالرغم من تأكيد الدستور على التوجه الديمقراطي للبلاد باعتماد مبدأ الفصل بين السلطات، و تبني نظام قانوني يتيح المجال أمام القوى و الفواعل السياسية للتنافس حول السلطة، إلا أن ذلك لم يحدث أي تغيير لعدم توفير الآليات و التقنيات الضرورية لمسايرة و تحقيق ذلك مما أفضى إلى بقاء الممارسات السياسية تسير في القوالب نفسها التي كانت تسير عليها في ظل الأحادية، و بناء على ذلك يمكننا القول أن النظام السياسي الجزائري كان يسير بأحادية تعددية ليتحول بعد 1989 إلى تعددية سياسية في حزب واحد، كما أن التحول الديمقراطي أضحى وسيلة بيد الدولة لمراقبة المجتمع و الهيئات المعبرة عن مصالحها- الفواعل المختلفة- بدلا من أن يكون وسيلة لتمكين المجتمع من مراقبة السلطات و مؤسسات الدولة، و النهوض بمستوى السياسات العامة التي تعمل على وضعها، و هذا ما يتنافى مع مبادئ الحكم الراشد و يقف حاجزا أمام تحقيق تنمية سياسية فعلية.

حتى تتمكن من تجاوز كل هذه السلبيات لا بد من تفعيل دور الفواعل المختلفة، بتجسيد ديمقراطية حقيقية و ليست صورية شكلية، و أن يكون هناك توجه فعلي نحو احترافية المؤسسة العسكرية، بتجسيد ذلك على أرض الواقع و ليس مجرد شعار لأنه الضمان الوحيد ليكون لهذه الفواعل دورا أكبر في عملية رسم و صنع السياسة العامة. و في هذا الإطار نتقدم ببعض التوصيات المتعلقة بتفعيل تدخل بعض الفواعل في العملية السياسية، و ذلك على النحو التالي:

أولا: توصيات حول تفعيل تدخل الهيئة التشريعية في العملية السياسية.

حتى تتمكن من الرفع من مساهمة البرلمان في عملية رسم السياسة العامة لا بد من:

- 1/ إصلاح و تطوير لوائحه الداخلية بالشكل الذي يدعم من صلاحياته و يعزز من استقلالته، إلى جانب تقليص تدخل الحكومة في مهامه و تحكمتها في نشاطاته.
- 2/ تأمين الدعم الفني للبرلمانيين من خلال تلبية حاجتهم المعرفية، و خلق الحاجة للمعرفة لديهم.
- 3/ تفعيل العلاقات بين البرلمانيين و الناخبين، لتمكينهم من الإطلاع على انشغالاتهم و مطالبهم.
- 4/ تسخير البرلمانيين و الأحزاب المنتمين إليها للوسائل الإعلامية لخلق وعي سياسي أكبر لدى المواطنين.
- 5/ تفعيل العمل التشريعي للبرلمان بفرض نوع من القيود على مشاريع القوانين المقدمة من قبل الحكومة.
- 6/ تفعيل العمل الرقابي للنواب عن طريق إعادة النظر في القيود القانونية المفروضة على استخدام آليات الرقابة، لاسيما تلك التي تفر المسؤولية السياسية للحكومة.

ثانيا: توصيات حول تفعيل الأحزاب السياسية.

لتنتمكن الأحزاب السياسية من المساهمة في العملية السياسية، لا بد من تفعيل دورها في هذا المجال و ذلك من خلال:

- 1/ توفير الإطار العام للنظام السياسي الذي يسمح لها بأداء مهامها بكل استقلالية.
- 2/ حيابة الأحزاب السياسية على الإمكانيات المادية، و البشرية، و التنظيمية التي تمكنها من النهوض بالوظائف المناطة بها.

- 3/ تكريس الديمقراطية داخل الأحزاب السياسية، إلى جانب المراقبة الداخلية المستمرة للنشاط الحزبي لتقييم أدائه.
- 4/ التقليل من القيود القانونية، و السياسية، و الإدارية المفروضة على تأسيس و تنظيم الأحزاب السياسية.
- 5/ رفع الأحزاب السياسية من درجة اهتمامها بالمشاكل السياسية و القضايا العامة، و التقليل من الاهتمام بالمصالح و المنافع الخاصة.

ثالثاً: توصيات حول تحقيق احترافية أئبر للمؤسسة العسكرية:

- إن مسألة تحديث هذه المؤسسة و تجسيد الطابع الاحترافي داخلها يتطلب منا القيام بـ:
- 1/ ترسيخ ثقافة تطوير الجيش باعتبارها حتمية، تفرضها الظروف و المستجدات الوطنية و الدولية.
 - 2/ وضع و تبنى السياسة التي تساعد على تحقيق هذه الاحترافية.
 - 3/ مراجعة البناء الهيكلي للمؤسسة و إعادة تنظيمه بما يتماشى و الهدف المرجو.
 - 4/ تواجد الإرادة السياسية الفعلية الحريصة على تحقيق الهدف من جانب السياسيين و العسكريين.
 - 5/ مراجعة الدستور و ضرورة تحديد مهام و اختصاصات المؤسسة كغيرها من مؤسسات الدولة.

رابعاً: توصيات حول تفعيل الجهاز الإداري.

- حتى يتمكن الجهاز الإداري من ممارسة مهامه في العملية السياسية كفاعل رسمي، فإنه لا بد من إصلاحه و ذلك عن طريق:
- 1/ إعادة النظر في وضع الجهاز الإداري، و إحداث التغييرات الهيكلية و الجوهرية الضرورية لجميع وحداته.
 - 2/ الاهتمام بالجانب البشري، و السهر على حسن اختياره و تحفيزه لكونه الأساس في نجاح الإدارة في تأديتها لمهامها.
 - 3/ تطوير قوانين، و أساليب، و إجراءات العمل داخل الوحدات الإدارية، مع تزويد هذه الأخيرة بالتقنيات الحديثة.
 - 4/ غرس ثقافة النزاهة، و الشفافية، و المحاسبة الإدارية، باعتبارها آلية لمكافحة الفساد الإداري بصوره المختلفة.
- و ختاماً، نصل إلى أنه لا يمكن للفواعل الرسمية و غير الرسمية أن تؤدي مهامها - التي تسمح لها بالمشاركة الفعلية في عملية رسم و صنع السياسة العامة- في ظل نظام سياسي ضعيف، مما يستوجب ضرورة و إلزامية تفعيل النظام السياسي الجزائري ككل بهدف ديمقراطيته، على اعتبار أن النظام الديمقراطي هو الفضاء الرحب الذي يتيح للفواعل المساهمة الفعلية في العملية السياسية. و في هذا الإطار نقترح التوصيات التالية:
- 1/ تفعيل الجانب السياسي للنظام من خلال: احترام مبدأ التداول السلمي على السلطة، احترام التعددية السياسية و الفكرية، تحديد و احترام قواعد اللعبة السياسية، توفير آليات الرقابة السياسية ذات الفعالية الكافية.
 - 2/ تفعيل الجانب القانوني للنظام من خلال: سمو الدستور و احترامه، الفصل الحقيقي للسلطات، التقييد من صلاحيات بعض الهيئات و الزيادة من صلاحيات البعض الآخر، التأكيد على احترام الحريات العامة و استقلالية القضاء باعتباره وسيلة لذلك، تحقيق العدالة و المساواة بضمان استقلالية أكبر للقضاء.
 - 3/ تفعيل الجانب الثقافي للنظام من خلال: نشر ثقافة و قيم المشاركة السياسية، و تعزيز الشعور بالإنتماء و الولاء للوطن، و نشر قيم النزاهة و الشفافية و محاربة الفساد بأشكاله المتعددة.
 - 4/ تفعيل الجانب الاقتصادي للنظام من خلال: التوجه الفعلي نحو الانفتاح الاقتصادي، و تطبيق الخصخصة حسب المعايير العلمية، بالشكل الذي يمكننا من تحقيق تنمية اقتصادية حقيقية.

بيبلوغرافيا

أولاً: الكتب.

1/ الكتب باللغة العربية:

- 1- أبو قحف، عبد السلام. أساسيات التنظيم و الإدارة. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 2002.
- 2- أحمد الخطيب، نعمان . الوجيز في النظم السياسية . عمان: دار الثقافة، ط.1، 1999.
- 3- أحمد منصور، بليقيس. الأحزاب السياسية و التحول الديمقراطي-دراسة تطبيقية على اليمن و بلاد أخرى-. القاهرة: مكتبة مدبولي، ط.1، 2004.
- 4- الحسين، أحمد مصطفى . تحليل السياسات:مدخل جديد للتخطيط في الأنظمة الحكومية . دبي: مطابع البيان التجارية، ط.1، 1994.
- 5- الخشيم، مصطفى عبد الله أبو قاسم. مبادئ علم الإدارة العامة . بنغازي: دار الكتب الوطنية، ط.2، 2002.
- 6- السيد إسماعيل، و جلال العبد. الأساليب الكمية في الإدارة . الإسكندرية: الدار الجامعية، 2002-2003.
- 7- السيد، محمد سليم. تحليل السياسة الخارجية . القاهرة: مركز البحوث و الدراسات السياسية، 1989.
- 8- الشعراوي جمعة، سلوى ،و آخرون. تحليل السياسات العامة في الوطن العربي . القاهرة: مركز دراسات و استشارات الإدارة العامة، 2002.
- 9- الصحن، محمد فريد،و آخرون. مبادئ الإدارة . الإسكندرية: الدار الجامعية، 2001-2002.
- 10- الصداوي، رياض ،الانتخابات و الديمقراطية و العنف في الجزائر، في الأزمة الجزائرية-الخلفيات السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية و الثقافية- سلسلة كتب المستقبل العربي . بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط.1، 1999.
- 11- الطماوي، سليمان محمد . الوجيز في الإدارة العامة . القاهرة: دار الفكر العربي، ط.7، 2000.
- 12- الطيب، حسن أبشر. الدولة العصرية دولة مؤسسات . القاهرة: الدار الثقافية للنشر، 2000.
- 13- العمار، منعم ، الجزائر و التعددية المكلفة، في الأزمة الجزائرية-الخلفيات السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية و الثقافية- سلسلة كتب المستقبل العربي. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط.2، 1999.
- 14- الغصبي، ربيع مفيد. الوزير في النظام السياسي-موقعه، دوره، صلاحياته، و مسؤولياته السياسية-. بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2003.
- 15- الغويل، سليمان صالح . ديمقراطية الأحزاب السياسية و الجماعات الضاغطة-دراسة تحليلية في ضوء القوانين الدستورية المقارنة . بنغازي: منشورات جامعة قار يونس، ط.1، 2003.
- 16- الفهدوي، فهمي خليفة. السياسة العامة:منظور كلي في البنية و التحليل . عمان: دار المسيرة ، ط.1، 2001.
- 17- الكواري، علي خليفة. الديمقراطية داخل الأحزاب السياسية في البلدان العربية . بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2004.
- 18- المغربي، محمد زاهي بشير . قراءات في السياسة المقارنة -قضايا منهجية و مداخل نظرية- . بنغازي: منشورات جامعة قار يونس، ط.2 ، 1998.
- 19- المنوفي، كمال . مقدمة في مناهج و طرق البحث في علم السياسة . الكويت: وكالة المطبوعات، 1984.
- 20- آلونند، جبريال ،و آخرون . السياسة المقارنة:إطار نظري ، ترجمة: محمد زاهي بشير المغربي . بنغازي: منشورات جامعة قار يونس، 1996.
- 21- آندرسون ، جيمس . صنع السياسات العامة، ترجمة: عامر الكبيسي . عمان: دار المسيرة ، ط.1، 1999.
- 22- بادي، بيرتراند . التنمية السياسية ، ترجمة: محمد نوري المهدي . ليبيا: تالة للطباعة و النشر، ط.1، 2001.
- 23- بدر، أحمد . الرأي العام -طبيعته و تكوينه و قياسه و دوره في السياسة العامة- . القاهرة: دار قباء، 1998.
- 24- بدوي، محمد طه، و ليلي أمين مرسي. المبادئ الأساسية في العلوم السياسية . الإسكندرية: منشأة المعارف، 2000.
- 25- بركات، نظام ،و آخرون. مبادئ علم السياسة . الرياض: مكتبة العبيكان، ط.2، 2001.
- 26- بعلي، محمد الصغير. القضاء الإداري-مجلس الدولة- . عنابة: دار العلوم، 2004.
- 27- بعلي، محمد الصغير. القانون الإداري-التنظيم الإداري، النشاط الإداري- . عنابة: دار العلوم، 2004.

- 28- بلحاج، صالح . السلطة التشريعية الغائب الأكبر في النظام السياسي الجزائري . الجزائر: دار قرطبة، ط.1، 2006.
- 29- بن حبتور، عبد العزيز صالح . الإدارة العامة المقارنة . عمان: الدار العالية الدولية و دار الثقافة للنشر و التوزيع، ط.1، 2000.
- 30- بيجت، جاد الله كشك محمد . المنظمات و أسس إدارتها . الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، ط.1، 1999.
- 31- بو الشعير، سعيد . النظام السياسي الجزائري . عين مليلة، دار الهدى، 1990.
- 32- بوضياف، أحمد . الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية . الجزائر: المؤسسة الوطنية للكتاب، 1989.
- 33- بوعشة، محمد . السياسة الخارجية الجزائرية من الرواج إلى التفكك، في الأزمة الجزائرية-الخلفيات السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية و الثقافية - سلسلة كتب المستقبل العربي، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط.2، 1999.
- 34- بوقفة، عبد الله . أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري -دراسة مقارنة- . الجزائر: دار هومة، 2002.
- 35- بوكراع، لياس . الجزائر الرعب المقدس ، ترجمة: خليل أحمد خليل . لبنان: دار الفرابي، ط.1، 2003.
- 36- بيومي، علي محمد . دور الصفوة في اتحاد القرار السياسي . الجزائر: دار الكتاب الحديث، 2004.
- 37- جمال الدين، سامي . الإدارة و التنظيم الإداري . القاهرة: مؤسسة طيبة، 2004.
- 38- حافظ حجازي، محمد . المنظمات العامة-البناء-العمليات-النمط الإداري - . القاهرة: مؤسسة طيبة، ط.1، 2002.
- 39- حرب، أسامة غزالي . الأحزاب السياسية في العالم الثالث. الكويت: المجلس الوطني للثقافة و الفنون و الآداب، سلسلة عالم المعارف، 1987.
- 40- حميدشي، فاروق . الجماعات الضاغطة . الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1998.
- 41- حنفي، عبد الغفار . أساسيات إدارة المنظمات . الإسكندرية: المكتب العربي، د.ت.ن.
- 42- خلوفي، رشيد . القضاء الإداري: تنظيم و اختصاص . الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2001.
- 43- خليل عثمان، عثمان . النظام الدستوري المصري . القاهرة: دار الفكر العربي، د.ت.ن.
- 44- دانكان، جون ماري . علم السياسة ، ترجمة: محمد عرب صاصيلا . د م ن: المؤسسة الجامعية للنشر، ط.1، 1992.
- 45- دبله، عبد العالي . الدولة الجزائرية الحديثة-الاقتصاد و المجتمع و السياسة - . القاهرة: دار الفجر، ط.1، 2004.
- 46- رخيعة، عامر . التطور السياسي و التنظيمي لحزب جبهة التحرير الوطني 1962-1980 . الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1993.
- 47- رشيد، أحمد . نظرية الإدارة العامة . القاهرة: دار النهضة العربية، 1969.
- 48- زكي سلام، إيهاب . الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني . القاهرة: معالم الكتب، 1983.
- 49- زمام، نور الدين . السلطة الحاكمة و الخيارات التنموية بالمجتمع الجزائري 1962-1998 . الجزائر: دار الكتاب العربي، ط.1، 2002 .
- 50- شريط، الأمين . الوجيز في القانون الدستوري و المؤسسات السياسية المقارنة . الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1995.
- 51- شريف، علي . إدارة المنظمات الحكومية . الإسكندرية: الدار الجامعية، 2003/2002.
- 52- شليبي، محمد . المنهجية في التحليل السياسي-المفاهيم، المناهج، الاقترابات، و الأدوات - . الجزائر: د.د.ن، 1997.
- 53- شيهوب، مسعود . المبادئ العامة للمنازعات الإدارية-الهيئات و الإجراءات أمامها - . الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1999.
- 54- طربوش، قائد محمد . السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري-تحليل مقارن - . بيروت: المؤسسة الجامعية، ط.1، 1995.
- 55- عاشور، أحمد صقر . الإدارة العامة -مدخل بيئي مقارن - . بيروت: دار النهضة العربية، ط.1، 1979.
- 56- عبد الحفيظ، عادل فتحي ثابت . النظرية السياسية المعاصرة . الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 1997.
- 57- عبد الحليم الزيات، السيد . في سوسيولوجيا بناء السلطة-الطبقة...القوة...الصفوة - . الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية، 2003.
- 58- عرب صاصيلا، محمد . محاضرات في المؤسسات الإدارية . الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، ط. 4، 1986.
- 59- عليوة، السيد، و عبد الكريم درويش. دراسات في السياسات العامة و صنع القرار . القاهرة: مركز القرار للاستشارة، 2000.
- 60- قويس، حامد عبد الماجد . دراسات في الرأي العام-مقاربة سياسية - . القاهرة: مكتبة الشروق الدولية، ط.1، 2003.
- 61- قيرة، اسماعيل، و آخرون . مستقبل الديمقراطية في الجزائر . بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2002.
- 62- كنعان، نواف . اتخاذ القرارات الإدارية . د.م.ن: دار الثقافة، ط. 5، 1988.
- 63- لباد، ناصر . القانون الإداري-التنظيم الإداري - . الجزائر: مطبعة دحلب، 1999.
- 64- مجاهد، جمال . الرأي العام و قياسه-الأسس النظرية و المنهجية - . الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية، 2004.

- 65- محمد عارف، نصر. ابستمولوجيا السياسة العامة-النموذج المعرفي-النظرية-المنهج . القاهرة: المؤسسة الجامعية للدراسات ، 2002 .
- 66- مهنا ، محمد نصر. علوم السياسة . القاهرة: دار الفكر العربي، دت ن .
- 67- نصر ، محمد عبد المعز. في النظريات و النظم السياسية . بيروت: دار النهضة العربية، دت، ن .
- 68- هلال ، علي الدين ، و نيفين سعد. النظم السياسية العربية-قضايا الاستمرار و التغيير - . بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط. 1 ، 2002 .
- 69- والي ، خميس حزام. إشكالية الشرعية في الأنظمة السياسية العربية في إشارة لتجربة الجزائر، سلسلة أطروحات دكتوراه . بيروت : مركز دراسات الوحدة العربية، ط. 1، 2004 .

2/الكتب باللغة الأجنبية:

- 1-Arnaud Serge, Nicolas Boudeville. Evaluer des politiques et programmes publics . paris: edition de la performance, 2004.
- 2- Ben Saada, Mohamed Tahar. Le régime politique algérien . Alger: Edition ENAL.
- 3- Brahim, Mohamed .le pouvoir en Algérie et ses formes d'expression institutionnel. Alger : édition office des publication universitaires, 1995 .
- 4- braud, Philippe. Sociologie Politique. paris: L.G.D.J, 2003.
- 5- Chagnollaude, Dominique. Science politique: éléments de sociologie politique . paris: Dalloz, 2004.

ثانيا: النصوص القانونية.

1/الدساتير :

- 1- دستور 1963 .
- 2- دستور 1976 .
- 3- دستور 1989 .
- 4- دستور 1996 .

2/القوانين:

- 1- القانون العضوي رقم 99-02 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقة الوظيفية بينهما و بين الحكومة.
- 2- القانون العضوي رقم 97-09 المنظم و المنشئ للأحزاب السياسية.

3/الأنظمة الداخلية:

- 1- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني بتاريخ 17 ربيع الأول عام 1418 الموافق 22 يوليو 1997 .

4/الجريدة الرسمية:

- 1- الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة الفترة التشريعية الأولى، دورة الحريف 2000، عدد 2 .

ثالثا: الرسائل الجامعية.

- 1- بن بغيلة، ليلي. آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري " .مذكرة ماجستير، جامعة باتنة، 2002/2003 .
- 2- ثامري، عمر. سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري " .مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2006/2005 .
- 3- رايح، سرير عبد الله. عملية صنع القرار و تطبيقاته في الإدارة العامة بالجزائر " . أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، 2006 .
- 4- رداة، نور الدين. التشريع عن طريق الأوامر و أثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996 " .مذكرة ماجستير، جامعة قسنطينة، 2005 / 2006 .
- 5- زنييع، رايح. النظام القانوني للأحزاب السياسية في الجزائر " .مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2003/2002 .
- 6- سعودي، باديس. حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة) " .مذكرة ماجستير، جامعة قسنطينة، 2006/2005 .

- 7- شريط، الأمين. "خصائص التطور الدستوري في الجزائر". أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة قسنطينة، 1990.
- 8- لخضاري، لخضاري. "المؤسسة العسكرية و مسار التحول الديمقراطي". مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2005/2004.
- 9- لرقم، رشيد. "النظم الانتخابية و أثرها على الأحزاب السياسية في الجزائر". مذكرة ماجستير، جامعة قسنطينة، 2006/2005.
- 10- محديد، حميد. "التشريع بالأوامر في دستور 1996 و تأثيره على استقلالية البرلمان". مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2002.

رابعاً: المجلات.

- 1- المنوفي، كمال. "الثقافة السياسية المتغيرة". السياسة الدولية، العدد 34، (1979).
- 2- آيت العربي، مقران. "نظرة على مجلس الأمة في نهاية العهد الأول". الفكر البرلماني، عدد خاص، (ديسمبر 2003).
- 3- بجاوي، محمد. "المجلس الدستوري-صلاحيات... إنجازات... و آفاق-". الفكر البرلماني، العدد 05، (أفريل 2004).
- 4- بشور، معن. "التجربة - الحزبية في الوطن العربي خلال نصف قرن". المستقبل العربي، العدد 244، (جوان 1999).
- 5- بوكرا، إدريس. "الاقتراع النسبي و أثره على التعددية السياسية". الفكر البرلماني، العدد 9، (جويلية 2005).
- 6- خويضر، الطاهر. "دور اللجان البرلمانية المتساوية الأعضاء في العملية التشريعية (دراسة مقارنة للتجربة الجزائرية الأولى)". الفكر البرلماني، العدد 05، (أفريل 2004).
- 7- درويش، مصطفى. "دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية". الفكر البرلماني، عدد خاص، (ديسمبر 2003).
- 8- شريط، الأمين. "التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية". الفكر البرلماني، العدد 04، (أكتوبر 2003).
- 9- شيهوب، مسعود. "الرقابة على دستورية القوانين - النموذج الجزائري-". الفكر البرلماني، العدد 09، (جويلية 2005).
- 10- عاشوري، العيد. "نحو تطوير رقابة عمل الحكومة بواسطة الأسئلة الشفوية و الكتابية". الفكر البرلماني، العدد 14، (نوفمبر 2006).
- 11- معمري، نصر الدين. "التشريع عن طريق المبادرة". مجلة النائب، العدد 4، (2004).
- 12- ميتيكس، هدى. "توازنات القوى في الجزائر: إشكالية الصراع على السلطة في إطار تعددي". المستقبل العربي، العدد 173، (1993).

خامساً: المعاجم.

- 1- هرميه، غني، و آخرون، معجم علم السياسة و المؤسسات السياسية، ترجمة: هيثم اللمع. بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات، 2005.

سادساً: المقالات العلمية (المداخلات، المداخلات).

- 1- آيات الله، مولحسان، و عالم عبد الله. "واقع الإدارة العمومية في الجزائر و طرق إصلاحها من أجل تنمية مستدامة". مداخلة قدمت في المنتدى الدولي حول: "الخدمة العمومية و التنمية المستدامة"، باتنة، 02-03/12/2006.
- 2- مبروك غضبان. "الحق في التنمية و الحق في الأمن". محاضرة في مقياس حقوق الإنسان لطلبة الكفاءة المهنية للمحاماة، جامعة باتنة، السنة الجامعية 2007/2008.

سابعاً: الجرائد: (اليومية و الأسبوعية).

- 1- بلعمري، سميرة. "بوتفليقة يرفض الزيادة في الأجور"، الشروق اليومي، العدد 1619، 2006/02/25.
- 2- بلقاسم، جميلة. "اعتصام لتنسيقية الموظفين العمومي اليوم أمام قصر الحكومة"، الشروق اليومي، العدد 2222، 2008/02/12.
- 3- بوغاتي، جلال. "غلام الله يعترف بحبيبة أمله في صندوق الزكاة"، الخبر اليومي، العدد 5218، 2008/01/16.
- 4- بوغاتي، جلال. "لا نريد معرفة سبب امتناع المواطن عن التصويت"، الخبر اليومي، 2007/08/11.
- 5- بوغاتي، سعد. "من العبث إلى البله؟!"، الخبر اليومي، العدد 5046، 2007/06/23.
- 6- بوغاتي، سفيان. "لا بد من جلسة برلمانية طارئة حول رفع الأجور"، الخبر اليومي، العدد 4627، 2006/02/15.

- 7- بو عبادة، سفيان. "عودة استيراد السيارات القديمة رضوخ للوبيات الأوربية"، الخبر اليومي، العدد 5220، 2008/01/17.
- 8- ج، يس. "غلام الله مطلوب في البرلمان حول قضية التنصير"، الخبر اليومي، العدد 5226، 2008/01/24.
- 9- ح، بلقاسم. "4,6 مليون أمني بالجزائر"، الشروق اليومي، عدد 2147، 2007/12/31.
- 10- ح، سليمان. "الزيادات في أحوار الموظفين لن تكون قبل جويلية 2008"، الخبر اليومي، العدد 5081، 2007/08/02.
- 11- ح، سليمان. "بوتفليقة يغلق ملف الأحرار"، الخبر اليومي، عدد 4638، 2006/02/25.
- 12- ح، سليمان. "الفيديرياليات مطالبة بالتفاوض "فورا" مع الوزارات حول المنح و العلاوات الجديدة"، الخبر اليومي، العدد 5223، 2008/01/21.
- 13- ح، سليمان. "لقاء المركزية النقابية بالفيديرياليات يوم 10 جويلية"، الخبر اليومي، العدد 5059، 2007/07/08.
- 14- ح، سليمان. "القوانين الأساسية لـ 800 ألف موظف جاهزة"، الخبر اليومي، العدد 5241، 2008/02/11.
- 15- ح، سليمان. "النواب يطالبون بلجنة تحقيق برلمانية حول الإصلاحات التربوية"، الخبر اليومي، العدد 5225، 2008/01/23.
- 16- ح، سليمان. "نسعى لرفع النقطة الاستدلالية من 45 إلى 50 دينارا"، الخبر اليومي، العدد 5213، 2008/01/09.
- 17- حوام، بلقاسم. "89 مليار دينار كإعانات اجتماعية و 3900 حافلة للنقل المدرسي"، الشروق اليومي، العدد 2222، 2008/02/12.
- 18- رحماي، أنيس. "رئيس أف بي أي الأمريكي في الجزائر"، الشروق اليومي، العدد 1604، بتاريخ 2006/02/07.
- 19- ر، ربيع. "الحكومة تبحث عن بدائل لتمويل صناديق الضمان الاجتماعي"، النهار، العدد 84، 2008/02/10.
- 20- رواية، حميد. "صعود النواب الأحرار....إفلاس الأحزاب"، الخبر الأسبوعي، العدد 432، 09-2007/06/15.
- 21- زيات، كمال. "الأفلاقان يجمع نوابه بالجلس الشعبي الوطني"، الخبر اليومي، العدد 5218، 2008/01/15.
- 22- زيات، كمال. "الإعلان عن التعديل الدستوري الشهر القادم"، الخبر اليومي، العدد 5217، 2008/01/14.
- 23- شراق، محمد. "النقابات المستقلة تدعو لإشراكها في مناقشة سياسة الأحرار"، الخبر اليومي، العدد 5056، 2007/07/04.
- 24- شراق، محمد. "قانون الوظيفة العمومي جاهز و الحكومة تخشى الإفراج عنه"، الخبر اليومي، العدد 4627، 2006/02/14.
- 25- شراق، محمد. "الوضع مهدد بالانفجار"، الخبر اليومي، العدد 5224، 2008/01/22.
- 26- ش، نبيل. "الجراحون يقررون الإضراب احتجاجا على تجريد الأحرار"، الخبر اليومي، العدد 5242، 2008/02/12.
- 27- صالح، م. "ملف حركة الإصلاح يعود إلى نقطة الصفر"، الخبر اليومي، العدد 5074، 2007/07/25.
- 28- ص، ح. "وزارة الصحة تنطلق في تطبيق نظام الحصص"، الخبر اليومي، العدد 5220، 2008/01/17.
- 29- فاضل، زبير. "الأمين العام لاتحاد الفلاحين: يجب تشديد الرقابة على الخواص في بيع الأسمدة"، الخبر اليومي، العدد 5226، 2008/01/24.
- 30- ف، لمياء. "1100 عامل ب ديغروماد في يوم احتجاجي ب 12 وحدة عبر الوطن"، الخبر اليومي، العدد 5240، 2008/02/10.
- 31- ق، أ. "مصالح الأمن توقف متسللين إلى مسيرة الثانويين بالبويرة"، الخبر اليومي، العدد 5224، 2008/01/22.
- 32- لعروسي، خيرة. "النقابات المستقلة تنتظر دعوة الحكومة للتفاوض"، الخبر اليومي، العدد 5217، 2008/01/14.
- 33- ل، خيرة. "مساع للمطالبة بلجنة تحقيق برلمانية في قطاع التربية"، الخبر اليومي، العدد 5223، 2008/01/21.
- 34- مدني، شوقي. "قانون الإجراءات المدنية و الإدارية يهدد بغرامات مالية"، الخبر اليومي، العدد 5218، 2008/01/16.
- 35- يحي، آمال. "تمسك بالاضراب و دعوة للتفاوض حول نظام التعويضات و القوانين الأساسية"، الخبر اليومي، العدد 5239، 2008/02/09.
- 36- يحي، آمال. "بن بوزيد يعترف بشرعية احتجاجات التلاميذ"، الخبر اليومي، العدد 5231، 2008/01/30.
- 37- يس، حميد. "تقرير إصلاح العدالة دفن و المسؤولية يتحملها الرئيس و آخرون"، الخبر اليومي، العدد 5060، 2007/07/09.
- 38- يس، حميد. "أطراف التحالف عبارة عن أحزاب ولاء"، الخبر اليومي، 2007/05/27.
- 39- ولد مولود، داد. "بوتفليقة يرفض عقد قمة مع ثاباتيرو"، الخبر اليومي، العدد 5238، 2008/02/07.

ثامنا: المواقع على الأنترنت:

1/ المواقع باللغة العربية:

- 1- أبو زكريا، يحيى. "المؤسسة العسكرية و صناعة القرار السياسي"، الموقع الشخصي للباحث، تم تفحص الموقع يوم: 2007/08/08.
<http://www.islamtoday.net/Albasheer/show_articles_content.cfm?id=72&catid=79&artid=788>
- 2- التلمساني، وليد. "الداخلية الجزائرية تجمد جاب الله قبل الانتخابات". الموقع الشخصي للكاتب: تم تفحص الموقع يوم: 2007/07/20.
<http://www.islamonline.net/servlet/Satellite?c=ArticleA_C&cid=1172571445777&pagename=Zone-Arabic-News%2FNWALayout>
- 3- الصداوي، رياض. "أي دور بقي للمؤسسة العسكرية في الوطن العربي". الموقع الشخصي للباحث، تم تفحص الموقع يوم: 2007/04/15.
<<http://www.azzaman.com/azzaman/articles/2002/02-03/390.htm>>
- 4- الصداوي، رياض. "سيناريو جديد بانتظار الحكومة الجزائرية، هل يوجد حل وسط بين بوتفليقة و العسكر في صيغة لاغالب و لا مغلوب"، الموقع الشخصي للباحث، تم تفحص الموقع يوم: 2007/11/12.
<http://www.azzamane.com/azz/articles/2002/02/02_08/375.htm>
- 5- الصداوي، رياض. "تغييرات في قيادة الجيش الجزائري-خطوة و لكن نحو اصطفاق جديد"، الموقع الشخصي للباحث، تم تفحص الموقع يوم: 2007/05/01.
<http://www.azzamane.com/azz/articles/2002/02/02_08/348.htm>
- 6- الصلح، زعيد. "الدور الرقابي للمجالس النيابية"، الموقع الشخصي للباحث، تم تفحص الموقع يوم: 2006/04/11.
<<http://www.pogar.arg/publications/legislature/solh1a/section.htm>>
- 7- العلوي، سليم. "الجزائر من مشروع الوثام إلى سباق الرئاسة"، الموقع الشخصي للباحث، تم تفحص الموقع يوم: 2007/03/04.
<http://www.islamonline.net/Arabic/politics/2003/05/article13_shtm/>
- 8- العويديدي، نور الدين. "الرئاسة والعسكر بالجزائر... تعاون و صراع و تعايش"، الموقع الشخصي للباحث، تم تفحص الموقع يوم: 2007/04/04.
<http://www.islamonline.net/iol-arabic/dowalia/qpolitic.oct-2000/qpolitic_oct_2000/qpolitic10.asp#4>
- 9- الوالي، محمد. "إضراب موظفي القطاع العام إزاء جدول الأجر"، الموقع الشخصي للباحث، تم تفحص الموقع يوم: 2008/01/17.
<http://www.maghreb.com/cocoon/awi/xhtml/ar/features/awi/features/2008/01/16/feature_01>
- 10- بابا عربي، مسلم. "المؤسسة العسكرية و مسار التحول الديمقراطي في الجزائر"، الموقع الشخصي للباحث، تم تفحص الموقع يوم: 2008/01/17.
<<http://www.ulum.nl/c110.html/>>
- 11- بوازدي، محمد. "مؤسسة الجيش و حقيقة الحياض، هل توقف الجيش الجزائري عن صناعة الرؤساء"، الموقع الشخصي للباحث، تم تفحص الموقع يوم: 2007/08/10.
<<http://www.Algazeera.net/NR/exeres/5C9CEDCB-899C-4525-943D-4B11887D083D.htm>>
- 12- بودراعي، رشيد. "2001 شهد عودة المشكلة البربرية في الجزائر"، الموقع الشخصي للباحث، تم تفحص الموقع يوم: 2008/01/12.
<http://www.kuna.net.kw/news_agenciez_public_site/article_details.aspx?language=ar&id=121>
- 13- بوشحيط، مراد. "العهد الثانية للرئيس بوتفليقة-الإجازات و الآفاق-". الموقع الشخصي للباحث، تم تفحص الموقع يوم: 2007/01/02.
<<http://www.entv.dz/ar/Dossiers/president.php>>
- 14- جابي، عبد الناصر. "الانتخابات التشريعية... انتخابات استقرار... أم ركود؟"، الموقع الشخصي للباحث، تم تفحص الموقع بتاريخ: 10/11/2007.
<<http://www.achr.nu/art218.htm>>
- 15- حاج إبراهيم، سليمان. "نواب المجلس الشعبي الوطني يحطمون الأرقام القياسية: 300 مليار و قانون واحد في 1825 يوم"، الموقع الشخصي للباحث، تم تفحص الموقع يوم: 2007/08/06.
<<http://www.alegerienmedia.org/modules.php?name=News&op=NEPrint&sid=234>>
- 16- ش، زهية. "النواب يصادقون بالأغلبية على مشروع قانون الإجراءات المدنية"، الموقع الشخصي للباحث، تم تفحص الموقع يوم: 2008/02/17.
<http://www.el-massa.com/index.php?option=com_content&task=view&id=2403&itemid=41>
- 17- شطاح، محمد. "الصحافة الجزائرية من الأزمة الأمنية إلى المصالحة الوطنية"، الموقع الشخصي للباحث، تم تفحص الموقع بتاريخ: 2007/01/28.
<<http://cdfj.org/look/article.tpl?IdLanguage=17&IdPublication=1&NrArticle=2474&NrIssue=1&NrSection=3>>
- 18- راقدي، عبد الله. "صراع العصب و المؤسسات في الجزائر بين مقتضيات الداخلية و المحددات الدولية"، الموقع الشخصي للباحث، تم تفحص الموقع يوم: 2007/01/02.
<<http://www.geocities.com/ragdiabdelah/faction.htm>>
- 19- رباني، هيثم. "مسلمات السياسة... و توازناتها"، الموقع الشخصي للباحث، تم تفحص الموقع يوم: 2006/01/11.
<<http://www2.swissinfo.org/sar/swissinfo.htm?sit sect=143&sid=6272405&ckey=1133176402000>>
- 20- رزاق، عبد العالي. "الانتخابات الجزائرية-النتائج و الدلالات"، الموقع الشخصي للباحث: تم تفحص الموقع في: 2008/01/11.
<<http://www.aljazeera.net/NR/exeres/CF36ED77-D77B-4902-AA2E-B268861F42D2.htm>>
- 21- شلي، يوسف. "عام 2005 هل ينتهي عهد العشرية الحمراء"، الموقع الشخصي للباحث، تم تفحص الموقع يوم: 2007/12/05.
<<http://.alasar.ws/index.cfm?method=home.com&content ID=5924=top>>

- 22-صلاحي، عبد الباقي. "متى تملك الأمة العربية معارضة حقيقية"، الموقع الشخصي للباحث، تم تفحص الموقع يوم: 2006/12/04.
<http://www.al-sharq.com/display Article.aspx?xf=2006,july,article_20060719_3&fid=colummist&sia=abdulbakisalae>
- 23-صوابيلي، حفيظ. "برامج إصلاحات البنوك الجزائرية بقيت حبرا على ورق"، الموقع الشخصي للباحث، تم تفحص الموقع يوم: 10/01/2007.
<http://www.elkhabar.com/quotidien/?id=49&ida=85562&date_insert=20071031>
- 24-عاشوري، العيد. "رقابة عمل الحكومة بواسطة الأسئلة الشفوية و الكتابية في النظام القانوني الجزائري"، الموقع الشخصي للباحث، تم تفحص الموقع يوم: 2007/09/12.
<http://www.mcpr.gov.dz/ministere/semlaid_23042006.htm>
- 25-عبد ربه المصري، حسن. "الجزائر و بوتفليقة بعد ثلاث سنوات: التمهيد لممارسة سياسة تقوم على التعاقب و قبول الآخر". الموقع الشخصي للباحث، تم تفحص الموقع يوم: 2006/05/11.
<http://www.azzaman.com/azz/article/2002/04/04_29/789.htm>
- 26-محمد جمال عرفة، "عودة الحزب الواحد الى - الحكم- انتخابات الجزائر... العسكريون في الحكم حتى إشعار آخر -"، الموقع الشخصي للباحث، تم تفحص الموقع يوم: 2006/12/16.
<<http://www.islamonline.net/arabic/politics/2002/06/article 01.htm>>
- 27-عزوز، سعاد. "أكثر من 40 بالمائة زيادة في أجور الوظيف العمومي"، الموقع الشخصي للباحث، تم تفحص الموقع يوم: 2008/02/08.
<<http://www.echouroukonline.com/modules.psp?name=news&file=article&sid=10197>>
- 28-عزوز، سعاد. "الاتحاد العام للعمال الجزائريين للشروق اليومي"، تم تفحص الموقع في: 2007/01/28.
<<http://www.echouroukline.com/modules.php? name=news &file=article &sid=5360>>
- 29-كياس، شريف. "ظاهرة عدم فاعلية القواعد القانونية في القانون الوضعي الجزائري"، الموقع الشخصي للباحث، تم تفحص الموقع يوم: 02/16/2008.
<<http://www.ummto.dz/revue/revearabe.S.doc>>
- 30-ليث، أفلو، و سعيد جامع. "قياس الأجر الجديدة في الجزائر يثير جدلا في أوساط العمال"، الموقع الشخصي للباحثين، تم تفحص الموقع يوم: 2007/12/12.
<http://www.maghreb.com/cocoon/awi/xhtml/ar/features/awi/features/2007/10/17/feature_02>
- 31-مخالدي، أنيسة. "المصالحة الوطنية الجزائرية... تحديات جديدة"، الموقع الشخصي للباحث، تم تفحص الموقع يوم: 2007/11/01.
<<http://aawsat.com/Leader.asp?section=3&article=436902&issue=10516>>
- 32-مناصرة، عبد المجيد. "قراءة في نتائج تشريعات 2007"، الموقع الشخصي للباحث، تم تفحص الموقع يوم: 2007/08/10.
<<http://www.hmsalgeria.net/modules.php?name=News&file=article&sid=1164>>
- 33-نور، جهانة. "العفو العام في الجزائر"، تم تفحص الموقع يوم: 2006/03/15.
<http://www.aljazeera.net/NR/exers/A33B46D3_7214_477B_B390_F225A334D54F.htm>
- 34-الكلمة الافتتاحية لمعالي وزير العدل حافظ الأختام بمناسبة الندوة الوطنية لإصلاح العدالة في مارس 2005، تم تفحص الموقع يوم: 2007/10/10.
<http://arabic.mjjustice.dz/fichiers_discours/dest%5B128%5D.doc>
- 35-كلمة الرئيس بوتفليقة في افتتاح اجتماع الحكومة والولاية ، يوم 2006/12/10.
<http://193.194.78.233/ma_ar/stories.php?story=06/12/10/7196730>
- 36-النص الكامل لكلمة الرئيس بوتفليقة بمناسبة عيد الاستقلال، يوم 2006/07/04
<http://193.194.78.233/ma_ar/stories.php?story=06/07/04/4026632>
- 37-خطاب الرئيس بمناسبة استدعاء الهيئة الانتخابية للاستفتاء حول مشروع الميثاق من أجل السلم و المصالحة الوطنية يوم 2005/08/16.
<http://193.194.78.233/ma_ar/stories.php?story=05/08/16/4512588>
- 38-مهام تنظيم و سير الأمانة العامة للحكومة، تم تفحص الموقع يوم: 2007/08/10
<<http://www.jordap.dz/H A R/sgg.htm>>
- 39-مجلة البلاد، "7 نقابات تعاود الاحتجاج ضد الوظيف العمومي"، تم تفحص الموقع يوم: 2008/02/08.
<<http://el-bilad.com/news/modules.php?name=news&file=article=1496>>
- 40-موقع وزارة العلاقات مع البرلمان. تم تفحص الموقع يوم: 2008/01/07.
<<http://www.mcpr.gov.dz>>
- 41-موقع المجلس الشعبي الوطني.
<www.apn-dz.org>
- 42-موقع وزارة العدل. تم تفحص الموقع يوم: 2008/02/15.
<<http://arabic.mjjustice.dz/?p=jurisdiction>>

- <<http://www.conseil-etat-dz.org/Arabe/presa.htm>> . 43-موقع مجلس الدولة . تم تفحص الموقع يوم 2008/01/11 .
- <<http://www.ccomptes.org.dz>> . 44-موقع مجلس المحاسبة. تم تفحص الموقع يوم: 2008/02/10.
- <www.majlise-louma.dz > 45-موقع مجلس الأمة
- 46-بن بوزيد يوافق على أهم مطالب فيدرالية أولياء التلاميذ، تم تفحص الموقع يوم: 2008/02/10.
- <<http://www.echoroukonline.com/modules.php?name=News&file=article&sid=16065>>
- 2/المواقع باللغة الأجنبية:

1-consiel de la famille.1989.Quebec,Qu'est ce q'une politique publique.

<http://www.partenariat-familles.inrs-ucs.quebec./docs/pdf/fiche_2.pdf.>

2-Sandrine Cambon, Evaluation d'une politique publique sectorielle.le cas de classe de troisiemed'insertion.

<<http://www.u-bourgogne.fr/LABO-IRE de/2001/01102.pdf>.>

قائمة الجداول.

الصفحة	الجدول :
15	1/ جدول المقارنة بين: مفهوم السياسة العامة ، و البرامج، و القانون.....
31	2/ جدول المقارنة بين: مفهوم الأحزاب السياسية و جماعات المصالح.....
66	3/ جدول للأوامر الرئاسية التي اتخذها رئيس الجمهورية بين دورات البرلمان و المصادق عليها من طرف الغرفتين خلال فترة 1997-2006.....
94	4/ الجدول الخاص بنشاط اللجان الدائمة للمجلس الشعبي الوطني خلال الفترة التشريعية الخامسة.....
159	5/ جدول حصيلة النشاط التشريعي للمجلس الشعبي الوطني في الفترة التشريعية الرابعة الممتدة من 1997-2002
166	6/ الجدول المتعلق بحصيلة استخدام المجلس الشعبي الوطني للسؤال كآلية للرقابة في الفترة التشريعية الخامسة.....
166	7/ الجدول المتعلق بحصيلة استخدام مجلس الأمة للسؤال كآلية للرقابة في الفترة التشريعية الخامسة.....

فهرس المحتويات

الصفحة	المحتوى
	الإهداء.
	شكر و تقدير.
01	مقدمة.
08	الفصل الأول: الإطار النظري للدراسة.
09	المبحث الأول: مفهوم السياسة العامة.
09	المطلب الأول: تطور مفهوم السياسة العامة.
10	المطلب الثاني: تعريف السياسة العامة.
12	المطلب الثالث: خصائص السياسة العامة.
15	المطلب الرابع: تصنيف السياسة العامة.
18	المبحث الثاني: الفواعل الصانعة للسياسة العامة.
19	المطلب الأول: الفواعل الرسمية.
26	المطلب الثاني: الفواعل غير الرسمية.
37	المبحث الثالث: مداخل صنع السياسة العامة.
38	المطلب الأول: مدخل الجماعة.
39	المطلب الثاني: مدخل النخبة.
41	المطلب الثالث: المدخل النسقي الميكانيكي.
43	المطلب الرابع: المدخل المؤسسي.
45	المطلب الخامس: مدخل العمليات و الأنشطة الوظيفية.
47	المبحث الرابع: تحليل السياسة العامة.
47	المطلب الأول: عوامل الإهتمام بتحليل السياسة العامة.
47	المطلب الثاني: خطوات تحليل السياسة العامة.
58	المطلب الثالث: نماذج تحليل السياسية.
62	الفصل الثاني: فواعل صنع السياسة العامة في الجزائر و دورها في العملية السياسية.
63	المبحث الأول: الفواعل الرسمية و دورها في العملية السياسية.
63	المطلب الأول: السلطة التنفيذية.
85	المطلب الثاني: السلطة التشريعية.
95	المطلب الثالث: السلطة القضائية.
101	المطلب الرابع: الجهاز الإداري الجزائري.
107	المبحث الثاني: الفواعل غير الرسمية و دورها في العملية السياسية.

107	المطلب الأول: المؤسسة العسكرية.
113	المطلب الثاني: الأحزاب السياسية.
121	المطلب الثالث: المواطن الجزائري.
125	المطلب الرابع: جماعات المصالح.
137	المطلب الخامس: الهيئات الاستشارية.
142	الفصل الثالث: السلطة التنفيذية الفاعل المصممن.
143	المبحث الأول: هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.
143	المطلب الأول: ضعف العمل التشريعي للبرلمان.
161	المطلب الثاني: ضعف العمل الرقابي للبرلمان.
167	المبحث الثاني: هيمنة السلطة التنفيذية على الأحزاب السياسية.
168	المطلب الأول: محجز الأحزاب السياسية عن ممارسة حقوقها الدستورية داخل الهيئة التشريعية.
171	المطلب الثاني: قانون الأحزاب السياسية و دوره في تكريس هيمنة السلطة التنفيذية عليهما.
176	المطلب الثالث: سياسات السلطة التنفيذية للضغط على الأحزاب السياسية.
178	المطلب الرابع: خصائص الأحزاب السياسية و انعكاسها السلبي على دورها في العملية السياسية.
184	المبحث الثالث: تحالف السلطة التنفيذية مع المؤسسة العسكرية.
185	المطلب الأول: إستراتيجية بوتفليقة لتعزيز موقفه أمام المؤسسة العسكرية.
187	المطلب الثاني: إستراتيجية المؤسسة العسكرية في التعامل مع بوتفليقة.
189	المطلب الثالث: احترافية المؤسسة العسكرية.
191	خاتمة.
198	ببليوغرافيا.
206	قائمة الجداول.
207	فهرس المحتويات.