

جامعة سعيدة - الدكتور مولاي الطاهر
كلية الحقوق والعلوم السياسية

أطروحة

مقدمة لنيل شهادة

دكتوراه الطور الثالث

التخصص: علوم سياسية
الفرع: سياسات عامة وتنمية

من طرف:

عباس صحراوي

عنوان الأطروحة:

دور السياسة العامة الاقتصادية في تطوير الخدمة العمومية
بالجزائر

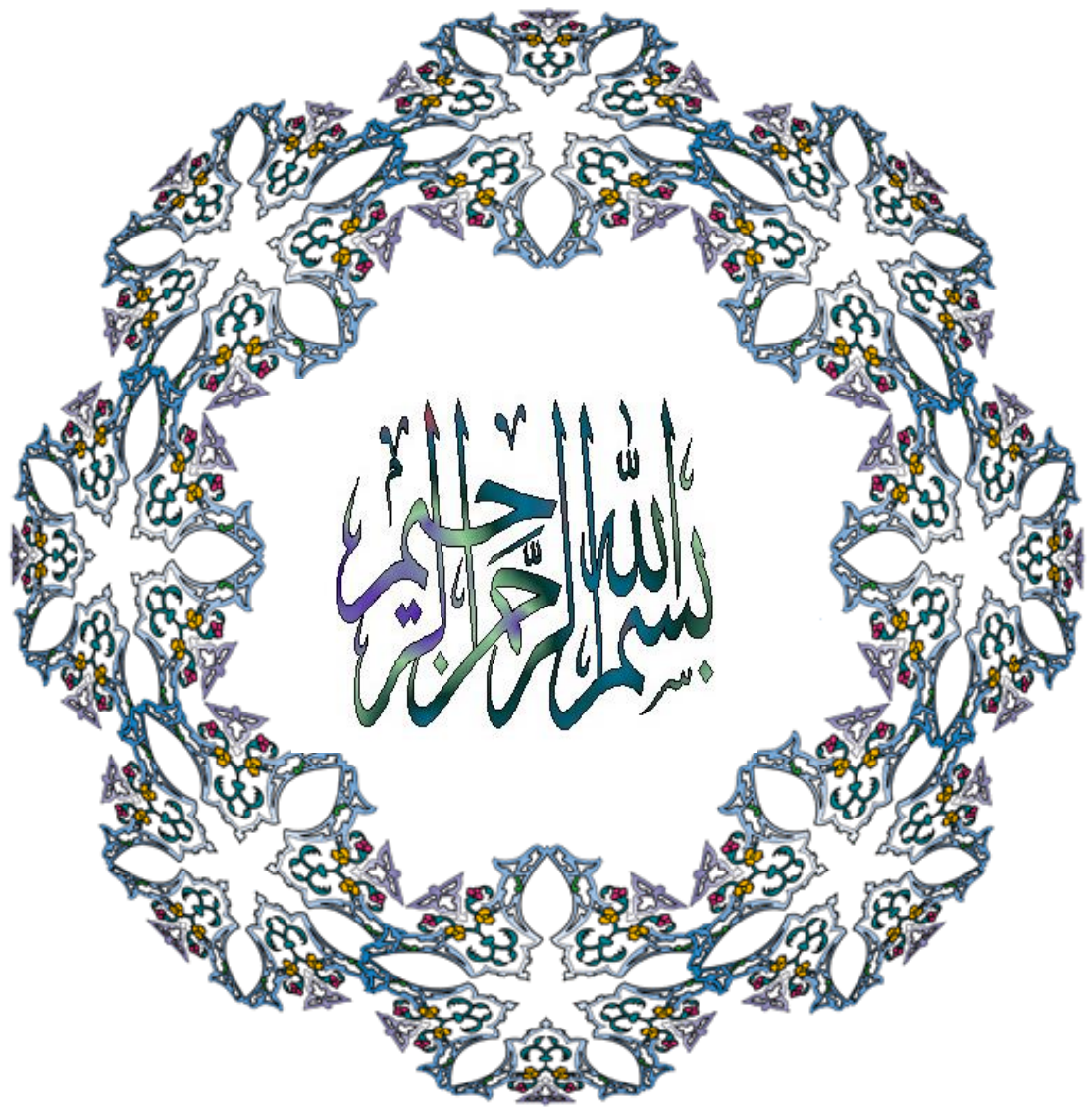
دراسة حالة قطاع الفلاحة بولاية تيارت (2011-2019)



أطروحة مناقشة بتاريخ 25 سبتمبر 2023 أمام لجنة المناقشة المشكلة من:

الرقم	اللقب والإسم	الرتبة	المؤسسة	الصفة
01	بن زايد أحمد	أستاذ محاضر أ	جامعة سعيدة	رئيسا
02	خلفوني فازية	أستاذ التعليم العالي	جامعة تيزي وزو	مشرفا
03	موكيل عبد السلام	أستاذ محاضر أ	جامعة سعيدة	مشرفا مساعدا
04	شاربي محمد	أستاذ محاضر أ	جامعة سعيدة	ممتحنا
05	وضاحي ميلود	أستاذ محاضر أ	جامعة تيارت	ممتحنا
06	قادة بن عبد الله عائشة	أستاذ محاضر أ	جامعة تلمسان	ممتحنا

السنة الجامعية: 2022/2023



كلمة شكر وتقدير

الحمد لله على توفيقه لي في إخراج هذا العمل إلى النور.

كما يسعدني ويشرفني أن أتقديم بكل الشكر والامتنان والتقدير إلى أستاذة التعليم العالي "خلفوني فايضة" التي لم تبخل عليّ بنصائحها، وتوجيهاتها وانتقاداتها القيّمة والتي أمدتني بكلّ الدّعم لإنجاز هذا العمل.

إلى الأستاذ المشرف المساعد "موكيل عبد السلام" الذي ساعدني هو الآخر بنصائحه القيّمة وتوجيهاته.

إلى كلّ الأساتذة الأفاضل كلّ باسمه.

وإلى كلّ من ساعدنا من قريب أو بعيد.

إهداء

إلى من قال فيهما الله جلّ جلاله:

بسم الله الرحمن الرحيم:

﴿وَقَضَىٰ رَبُّكَ أَلَّا تَعْبُدُوا إِلَّا إِيَّاهُ وَبِالْوَالِدَيْنِ إِحْسَانًا إِمَّا يَبُلُغَنَّ عِنْدَكَ الْكِبَرَ أَحَدُهُمَا أَوْ كِلَاهُمَا فَلَا تَقُلْ لَهُمَا أُفٍّ وَلَا تَنْهَرْهُمَا وَقُلْ لَهُمَا قَوْلًا كَرِيمًا﴾.

صدق الله العظيم.

سورة الإسراء، الآية: 23

إلى روح والدي رحمه الله.

إلى والدي حفظها الله

إلى زوجتي وأولادي.

إلى عائلتي كل باسمه

إلى الأصدقاء

خطة البحث

الفصل التمهيدي: المنطلقات الفكرية والنظرية للسياسة العامة

المبحث الأول: ماهية السياسة العامة

المطلب الأول: تعريف السياسة العامة

المطلب الثاني: المراحل التاريخية لنشأة وتطور السياسة العامة

المطلب الثالث: الخصائص المميزة للسياسة العامة

المطلب الرابع: أنواع السياسة العامة

المبحث الثاني: عملية صنع السياسة العامة

المطلب الأول: مداخل ومقاربات صنع السياسة العامة

المطلب الثاني: صناعات السياسة العامة

المطلب الثالث: مراحل صنع السياسة العامة

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترح مفاهيمي ونظري

المبحث الأول: مفهوم السياسة العامة الاقتصادية

المطلب الأول: تعريف السياسة العامة الاقتصادية وأهم أهدافها

المطلب الثاني: أدوات وأنواع السياسة العامة الاقتصادية

المطلب الثالث: عملية صنع السياسة العامة الاقتصادية

المطلب الرابع: قطاعات السياسة العامة الاقتصادية

المبحث الثاني: الخدمة العمومية: مدخل عام

المطلب الأول: تعريف الخدمة العمومية

المطلب الثاني: النظريات المفسرة للخدمة العمومية

المطلب الثالث: خصائص وأنواع الخدمة العمومية

المطلب الرابع: آليات تحسين وتطوير الخدمة العمومية

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

المبحث الأول: المحددات السياسية المتحركة في علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية

المطلب الأول: أثر شرعية النظام السياسي على دور السياسة العامة الاقتصادية في تطوير الخدمة العمومية.

المطلب الثاني: الحكم الراشد كمحدد لعلاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية

المطلب الثالث: أثر المؤسسات الاستشارية ومراكز الدراسات على علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية

المبحث الثاني: المحددات الاقتصادية لعلاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية

المطلب الأول: أثر حسن اختيار الإستراتيجية التنموية على علاقة السياسة الاقتصادية بالخدمة العمومية

المطلب الثاني: أثر الإنفاق العام على علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية

المطلب الثالث: علاقة وفرة الموارد الطبيعية بدور السياسة العامة في تطوير الخدمة العمومية

المبحث الثالث: المحددات الفكرية والتنظيمية لعلاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية

المطلب الأول: أثر المحددات الفكرية والتنموية البشرية على علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية

المطلب الثاني: أثر القيادة الإدارية في المؤسسات الاقتصادية والإدارات العمومية على علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية.

المطلب الثالث: أثر حسن اتخاذ القرار الإداري على علاقة السياسة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

المبحث الأول: السياسة العامة الاقتصادية ونوعية الخدمة العمومية في الجزائر قبل الاستقلال

المطلب الأول: الوضع العام للجزائر المستعمرة

المطلب الثاني: السياسات الاقتصادية بالجزائر فترة الاستعمار

المطلب الثالث: علاقة السياسات الاقتصادية بالخدمة العمومية بالجزائر المستعمرة

المبحث الثاني: السياسات العامة الاقتصادية بالجزائر المستقلة

المطلب الأول: السياسة العامة الاقتصادية لمرحلة ما بعد الاستقلال

المطلب الثاني: السياسات العامة الاقتصادية لمرحلة التسيير الاشتراكي بالمخططات

المطلب الثالث: السياسات العامة الاقتصادية في مرحلة الإصلاحات الاقتصادية من 1989 حتى 1999

المطلب الرابع: سياسة الإنعاش الاقتصادي من 2000 إلى 2019

المبحث الثالث: الخدمة العمومية بالجزائر المستقلة عبر مختلف المراحل السياسية والاقتصادية وفقا

لمحددات العلاقة بينهما

المطلب الأول: الخدمة العمومية بالجزائر المستقلة جراء السياسات العامة الاقتصادية

المطلب الثاني: أثر محدّدات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

المطلب الثالث: تقييم علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية

الفصل الرابع: تأثير قطاع الفلاحة في تحسين نوعية الخدمة العمومية في ولاية تيارت 2011-2019

المبحث الأول: المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية والقدرات الفلاحية لولاية تيارت قبل 2011

المطلب الأول: دراسة اقتصادية وجغرافية عن ولاية تيارت

المطلب الثاني: واقع السياسة الاقتصادية بولاية تيارت قبل 2011

المطلب الثالث: القدرات الفلاحية لولاية تيارت

المبحث الثاني: السياسات الفلاحية بولاية تيارت خلال الفترة 2011-2019 ودورها في تطوير الخدمة

العمومية

المطلب الأول: السياسات الفلاحية بتيارت في الفترة من 2011 إلى 2019

المطلب الثاني: نتائج السياسات الفلاحية في الفترة من 2011-2019

المطلب الثالث: الخدمات العمومية المحققة جراء السياسات المتبعة في الفترة الممتدة من 2011-2019

المبحث الثالث: تقييم أثر السياسة العامة الفلاحية على نوعية الخدمة العمومية بتيارت خلال الفترة

2011-2019

المطلب الأول: تقييم أثر سياسة الاستثمار عن طريق الامتياز على الخدمة العمومية بولاية تيارت

المطلب الثاني: تقييم أثر السياسة الفلاحية من 2011 إلى 2019 على الإنتاج الفلاحي

المطلب الثالث: تقييم القدرات الفلاحية المحصلة جراء السياسة العامة الفلاحية بولاية تيارت من 2011

إلى 2019

الخاتمة

مقدمة

يحظى موضوع السياسة العامة الاقتصادية، باهتمام المسؤولين السياسيين والباحثين المختصين في مختلف المجالات ولاسيما المجالين السياسي والاقتصادي، نظرا للأهمية البالغة التي يتميز بها وذلك من خلال الدور الفعال الذي يلعبه هذا الميدان في تحقيق متطلبات المجتمع وإدارة شؤونه انطلاقا من اعتماد برامج وخطط متكاملة تشمل كافة القطاعات الاقتصادية وتهدف لتحقيق أكبر قدر من مطالب المواطنين، سواء كانوا أفرادا عاديين (أي من عامة الشعب)، أو كانوا ذوي انتماءات سياسية أو مدنية (مجتمع مدني) مؤثرين بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في صنع السياسة العامة بمختلف مجالاتها.

ولا تتحقق الاستجابة المثلى لمتطلبات الأفراد والأطراف الفاعلة والضاغطة داخل المجتمع أو المؤثرة في النظام السياسي إلا بوجود خدمة عمومية متطورة، وقادرة على الاستجابة لاحتياجات المجتمع بكل طبقاته، أو على الأقل قادرة على تلبية المتطلبات الضرورية التي تجعله راضيا ومتقبلا لخدماتها.

ان ارتباط الخدمة العمومية بالدولة وبمختلف مؤسساتها باعتبارها هيئة مسؤولة على تنفيذ مختلف القرارات الهادفة الى تحقيق المنفعة العامة للمجتمع بكل شرائحه، يجعلها متأثرة بمختلف منتجات ومخرجات السياسة العامة، لا سيما السياسة العامة الاقتصادية، التي تؤثر فيها إما بطريقة سلبية أو إيجابية وفقا لتوفر أو غياب بعض العوامل، فهي ترتبط بالسياسة العامة الاقتصادية فتأثر فيها هذه الأخيرة بالإيجاب وتساهم في تطويرها في حالة توفرت مجموعة من العوامل السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية والادارية، المعتمدة أساسا على مدى توفر موارد بشرية مؤهلة وكفأة تضع في قائمة أولوياتها مسألة تقديم كل التسهيلات المساعدة على تقديم أفضل خدمة عمومية للمجتمع.

والجزائر كغيرها من العديد من دول العالم، عرفت في إطار تطور السياسة العامة بها الكثير من المحطات الإيجابية والسلبية التي كانت السياسة العامة الاقتصادية جزءا منها، والتي تأثرت بها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، أثرت بدورها على نوعية الخدمة العمومية المقدمة للمجتمع والتي ارتبطت أساسا أي العلاقة القائمة بين السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية بتطور واختلاف المراحل والظروف

السياسية ، الاقتصادية والاجتماعية الإدارية والثقافية للجزائر ، بدءا بالمرحلة الاستعمارية التي كانت إبانها سياسات المستعمر الاقتصادية مبنية على خدمة مصالحه من خلال استنزاف ثروات الجزائر وتهميش سكانها، مما نتج عنه تدهور الأوضاع المعيشية للجزائريين، فانعدمت في هذه الفترة الخدمة العمومية الموجهة للجزائريين، ونشأت أوضاع اقتصادية واجتماعية وإنسانية صعبة، ورثتها الجزائر المستقلة سنة 1962، ولمواجهتها انتهجت الجزائر سياسات عامة اقتصادية مبنية على مبادئ النهج الاشتراكي، كانت تصبو من خلالها لتوفير خدمات عمومية ترقى لتطلعات الشعب الجزائري، غير أن التغيرات السياسية والاقتصادية التي واجهت الجزائري ألزمت النظام السياسي الجزائري باتباع إصلاحات اقتصادية وسياسية، نتج عنها سياسات عامة اقتصادية أثرت على نوعية الخدمة العمومية، لتليها علاقة جديدة بين السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية مطلع الألفية الثانية ميزتها الوفرة المالية، والصدمات الاقتصادية الناجمة عن انهيار أسعار البترول، وأحداث سياسية خارجية أثرت على دور مختلف قطاعات السياسة العامة الاقتصادية في تطوير الخدمة العمومية، والتي من أبرزها قطاع الفلاحة الذي يعول عليه في إنجاح دور السياسة العامة الفلاحية في تطوير الخدمة العمومية، خاصة في المناطق ذات الطابع الفلاحي، والتي من أهمها ولاية تيارت والتي شهدت مخصصات مالية معتبرة خاصة فترة الوفرة المالية، باعتبارها من أهم المناطق الفلاحية بالجزائر.

أسباب اختيار الموضوع:

هناك العديد من الأسباب كانت دافعا لاختيار الموضوع منها ما هو ذاتي وما هو موضوعي.

الأسباب الذاتية:

-الميل والرغبة الشخصية في البحث في هذا الموضوع

-توافق الموضوع مع التخصص المدروس والذي يمثل إضافة إلى الرصيد المعرفي لقسم العلوم السياسية

لجامعة سعيدة

- الرغبة في التخصص في مجال السياسات العامة وتكوين رصيد معرفي حول السياسات العامة.
- الاطلاع على حال السياسة العامة الاقتصادية بالجزائر وعلى تطوراتها منذ الاستقلال.
- دراسة تأثير السياسة العامة الاقتصادية على الخدمة العمومية وكشف المحددات والعوامل المتحركة في علاقتهما.

- دراسة السياسة العامة الفلاحية بولاية ذات طابع فلاحي وتبيين دورها في تطوير الخدمة العمومية.

الأسباب الموضوعية:

يشكل موضوع السياسة العامة الاقتصادية مجالا خصباً للسياسيين والباحثين في مجال السياسة والاقتصاد على حد سواء، لما لها من تأثير على الحياة اليومية للمواطنين، فالاهتمام بها من شأنه أن يوفر خدمة عمومية راقية تؤدي إلى استقرار اجتماعي للدولة، وقد اهتمت الكثير من الدراسات بموضوع السياسة العامة الاقتصادية واهتمت دراسات أخرى بموضوع الخدمة العمومية والمرفق العام.

- ومن خلال هذه الدراسة سيتم الربط بين موضوع السياسة العامة الاقتصادية وموضوع الخدمة العمومية من خلال التركيز على دور السياسة العامة الاقتصادية في تطوير الخدمة العمومية.

- محاولة استنباط واستخراج العوامل التي تحدد طبيعة العلاقة بين السياسة العامة الاقتصادية وتطوير الخدمة العمومية.

- تقديم بحث من شأنه أن يساهم في الوصول إلى سياسات اقتصادية رشيدة تمكن من تحقيق وتطوير الخدمة العمومية بالجزائر.

- دراسة أثر السياسات العامة الاقتصادية على قطاع الفلاحة بمنطقة ذات طابع فلاحي-ولاية تيارت- من خلال دراسة الحالة باستخدام جملة من الأساليب والأدوات التي تتوافق مع منهج دراسة الحالة.

أهمية الموضوع:

تسعى الجزائر ومنذ استقلالها إلى تبني سياسات عامة تمكنها من تحقيق مطالب الجماعات الفاعلة، وتحقيق رغبات المواطنين من خلال محاولة تقديم خدمة عمومية راقية ذات جودة عالية، ولا يتسنى ذلك إلا بإتباع سياسات اقتصادية رشيدة في مختلف القطاعات الاقتصادية تمكنها من أحداث التنمية والحصول على الموارد اللازمة، لذا تكمن أهمية موضوع دور السياسة العامة الاقتصادية في تحقيق الخدمة العمومية بالجزائر فيما يلي:

- ان أهمية الدراسة تكمن أساسا في أهمية العلاقة التي تربط السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية
- كشف الأطر المفاهيمية والنظرية للسياسة العامة الاقتصادية وللخدمة العمومية بصفة عامة وفي الجزائر بصفة خاصة.

- إبراز مواضيع الارتباط بين السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية ودراسة العوامل المساهمة في جعل السياسة العامة الاقتصادية ناجحة تساهم في تطوير الخدمة العمومية بالجزائر ومعرفة المظاهر المرافقة لها.

- دراسة السياسات العامة الاقتصادية المتبعة في الجزائر ومدى مساهمتها في تطوير الخدمة العمومية.
- اختبار مدى صحة النتائج المتحصل عليها بالدراسة النظرية من خلال إسقاطها على دراسة الحالة والتي شملت أحد أهم القطاعات الاقتصادية إلا وهو قطاع الفلاحة وفي رقعة جغرافية ذات طابع فلاحي وهي ولاية تيارت وفي مرحلة زمنية عرفت العديد من البرامج التنموية.

أهداف الموضوع:

تهتم هذه الدراسة بموضوع دور السياسة العامة الاقتصادية في تطوير الخدمة العمومية بالجزائر مع دراسة حالة قطاع الفلاحة بولاية تيارت من 2011 إلى 2019. والهدف المرجو من هذه الدراسة هو:
- إبراز تأثير السياسية العامة الاقتصادية على الخدمة العمومية بالجزائر.

- إبراز العوامل الإيجابية التي من شأنها أن تدفع بالسياسة العامة الاقتصادية للمساهمة في تطوير الخدمة العمومية.

- دراسة السياسة العامة الاقتصادية المنتهجة في مختلف المراحل السياسية والاقتصادية التي مرت بها الجزائر، وتوضيح أثرها على نوعية الخدمة العمومية المقدمة.

- محاولة التعرف على واقع الخدمة العمومية في ولاية تيارت انطلاقا من تأثير القطاع الفلاحي عليها.

الدراسات السابقة:

توجد العديد من الدراسات التي تطرقت لموضوع السياسة العامة وأخرى لموضوع السياسات الاقتصادية بالجزائر، كما تطرقت دراسات أخرى لمواضيع متعلقة بالخدمة العمومية وآليات ترقيتها، غير أن هذه الدراسة ستحاول الربط بين السياسة العامة الاقتصادية وأثرها على الخدمة العمومية بالجزائر عبر مختلف المراحل السياسية والاقتصادية التي مرت بها الجزائر منذ العهد الاستعماري وحتى سنة 2019، وفيما يلي بعض الدراسات المتعلقة بأحد جوانب موضوع الدراسة.

- دراسة عبد الله بلوناس¹، **الاقتصاد الجزائري: الانتقال من الخطة إلى السوق ومدى إنجاز أهداف السياسة الاقتصادية**، تطرق من خلالها الباحث من خلال دراسته إلى مراحل إنتقال الاقتصاد الجزائري من نمط التخطيط إلى نمط إقتصاد السوق بالتركيز على تقييم الاصلاحات الاقتصادية في مختلف المراحل من خلال دراسة مدى تحقق الأهداف الكبرى للسياسة الاقتصادية ضمن ما يعرف بالمربع السحري لكالدور، كما بين الباحث الاثار الاقتصادية والاجتماعية لبرنامج التصحيح الهيكلي.

¹- عبد الله بلوناس، الاقتصاد الجزائري الانتقال من الخطة إلى السوق ومدى إنجاز أهداف السياسة الاقتصادية، أطروحة دكتوراه غير منشورة، الجزائر: جامعة الجزائر 03، كلية العلوم الاقتصادية، 2004-2005.

بالرغم من اهتمام هذه الأطروحة بالسياسة الاقتصادية والتي تشكل أحد أهم محاور هذه الدراسة، إلا أنها تختلف عنها من حيث أن هذه الدراسة ستعنى بتحليل أثر السياسة العامة الاقتصادية على الخدمة العمومية بالجزائر بناء على عوامل سياسية واقتصادية واجتماعية وإدارية.

- دراسة حسين محمد العيد¹، **السياسة العامة الصحية في الجزائر - دراسة تحليلية من منظور الاقتراب المؤسسي الحديث 1990-2012**، تطرق من خلالها الباحث إلى الإطار النظري للدراسة أين حدد مفاهيم السياسة العامة وخصائصها ومؤسساتها ومستوياتها، والتفاعلات التي تشهدها مؤسسات الأنظمة السياسية كالحكومة والبرلمان والإدارات التنفيذية، التي تسهر على تطبيق السياسات العامة، ثم درس الباحث المداخل النظرية لدراسة السياسة العامة، لينتقل في الفصل الثاني لدراسة المؤسسات كبراديعم جديد لدراسة السياسات العامة، أين تطرق الباحث لتيارات المؤسسة الحديثة وإلى مؤسسات السياسة العامة في الدول النامية في ظل إشكالية بناء الدولة، ليختم بحثه بالتغييرات النظرية للإصلاحات التي مست السياسة الصحية في الجزائر.

ويشترك موضوع الرسالة مع هذه الدراسة، في كونها اهتمت بالسياسة العامة في الجزائر وفي دراسة قطاع كجزء من الكل، غير أنه يختلف عنها من حيث عزم هذه الدراسة على معالجة دور السياسة العامة الاقتصادية بكل قطاعاتها من ناحية، ومن ناحية أخرى تصبو هذه الدراسة لربط السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية ككل، وسيدرس العلاقة بين السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية عبر مختلف المراحل السياسية والاقتصادية التي مرت بها الجزائر حتى سنة 2019، وفق مجموعة من المحددات.

¹- حسين محمد العيد، السياسة العامة الصحية في الجزائر - دراسة تحليلية من منظور الاقتراب المؤسسي الحديث 1990-2019، رسالة ماجستير غير منشورة، الجزائر، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2012-2013.

- أحمد طيب¹ دور المعلومات في رسم السياسات العامة في الجزائر، دراسة حالة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، تطرق الباحث في هذه الدراسة إلى الإطار النظري والمفاهيمي للسياسة العامة ثم إلى النظريات الأساسية في المعلومات، وإلى أهمية المعلومة في تحديد مشكلات السياسة العامة، ودورها في صنع وتوجيه السياسة العامة، وإلى التوظيف السياسي للمعلومات في صنع السياسة العامة ثم إلى دراسة حالة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، وذلك من خلال دراسة الإطار القانوني للمجلس وطريقة عمله ودوره الاستشاري في صنع السياسة العامة.

وبالرغم من أن هذه الدراسة ستهتم هي الأخرى بدور المؤسسات الاستشارية وإلى دور المعلومات والدراسات في المساهمة في إنجاح السياسات العامة الاقتصادية باعتبارها عامل مساعد على تمكين السياسة العامة الاقتصادية من تطوير الخدمة العمومية، إلا أنها تختلف عنها من حيث دراسة علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر عبر مختلف المراحل وعبر التفصيل في القطاعات الأساسية للسياسة الاقتصادية وأثرها على نوعية الخدمة العمومية بالجزائر.

- ميلود بن غربي² توجهات السياسة العامة في الجزائر ما بين 2001-2018 السياسة السكانية - نموذجاً، مقال علمي، تناول الباحث من خلاله الإطار النظري والتطبيقي للسياسة العامة بالجزائر، من خلال توضيح مدلول السياسة العامة كلفة ثم السياسة العامة في الجزائر، أين درس الباحث السياسة العامة الجزائرية من خلال تقييمها لفترات زمنية تمثلت في فترة 2001-2004 ثم 2005 إلى سنة 2009 ومن ثم 2010 حتى 2014.

¹ - أحمد طيب، "دور المعلومات في رسم السياسات العامة في الجزائر، دراسة حالة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي"، رسالة ماجستير غير منشورة، الجزائر، جامعة بن يوسف بن خدة، كلية العلوم السياسية والإعلام قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2006-2007.

² - ميلود بن غربي، "توجهات السياسة العامة في الجزائر ما بين 2001-2018 السياسة السكانية - نموذجاً"، مجلة جيل الدراسات السياسية والعلاقات الدولية، ع 15، لبنان: مركز جيل البحث العلمي بالجزائر/ فرع لبنان، مارس 2018، ص 89-99.

ليشير إلى الدور الضعيف للمواطن الجزائري في صنع السياسات العامة، ثم ينتقل إلى المحور الثاني من دراسته المتمثل في صيغ سياسة الإسكان بالجزائر التي تطرق إلى أزمة السكن بالجزائر وإلى صيغ الإسكان، وبالرغم من تشابه هذا البحث مع دراستنا في الاهتمام بمدلول السياسة العامة في الجزائر ودراسة توجهاتها وكذا دراسة قطاع من السياسة العامة وهو سياسة الإسكان، إلا أن دراستنا ستتناول السياسة العامة الاقتصادية بالجزائرية وتحولاتها منذ الاستقلال وحتى سنة 2019 مع دراسة القطاعات الأساسية المكونة للسياسة العامة الاقتصادية وعلاقتها بالخدمة العمومية بالبحث في واقع هذه الأخيرة وفي سبل تطويرها وترقيتها بربطها بالسياسة العامة الاقتصادية.

- هشام زغاشو¹ صنع السياسة العامة من منظور توزيع السلطة وعلاقتها بالرأي العام في الأنظمة المفتوحة، تطرق الباحث من خلال مقاله إلى المقصود بصنع السياسة العامة بوصفها دورة متعددة المراحل، ثم إلى دراسة السياسة العامة من منظور توزيع السلطة وإلى أثر السياسة العامة على الرأي العام ثم تطرق الباحث إلى العلاقة بين الرأي العام وصنع السياسة العامة من منظور الاستجابة الديمقراطية، وإلى النماذج النظرية لتأثير توجهات الرأي العام على صنع السياسات العامة.

وتشارك هذه الدراسة مع دراستنا في كونها تهتم بالسياسة العامة من ناحية وبديمقراطية النظام السياسي كعامل مساهم في إنجاح السياسة العامة من حيث درجة الاستجابة من ناحية أخرى، وتختلف عن دراستنا من حيث المتغيرات فدراستنا تربط السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية وتدرس كل متغير بالتفصيل في الجزائر.

- عيسى علي الإدارة الرقمية والخدمة العمومية أي إدارة، أي خدمة، أي مجتمع؟ مقال علمي تطرق الباحث من خلاله إلى مبادئ الخدمة العمومية والإدارة الإلكترونية وإلى أهداف الإدارة العامة من خلال

¹- هشام زغاشو، "صنع السياسة العامة من منظور توزيع السلطة وعلاقتها بالرأي العام في الأنظمة المفتوحة"، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، ع 10، الجزائر: جامعة 20 أوت 1955 سكيكدة، 2015، ص ص 77-98.

أداء الخدمة العمومية وإلى آفاق ترشيد الخدمة العمومية، ثم تطرق إلى محور آخر موسوم بـ مجتمع المعلوماتية ومبدأ الديمقراطية التشاركية تطرق من خلاله إلى الحكومة الإلكترونية وممارسة الديمقراطية وإلى مبدأ التشاركية، ليخلص في الأخير إلى أن إفرازات العولمة والتقدم التكنولوجي يحتم على كل نظام سياسي، التوجه نحو إيجاد الآليات الإدارية الكفيلة بتحقيق رضا المواطن من خلال خدمات عمومية ذات نوعية، وفي أسرع وقت ممكن¹.

وقد اهتمت هذه الدراسة بالخدمة العمومية شأنها شأن دراستنا غير أن دراستنا تختلف عنها من حيث ربط الخدمة العمومية بالسياسة العامة الاقتصادية ودراسة العلاقة الرابطة بينهما في الجزائر. - أرزيل الكاهنة² عن استخدام تفويض المرفق العام في القانون الجزائري، عالج هذا المقال موضوع الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، إذ حاولت الأستاذة الباحثة أن تجيب على الإشكالية التي مفادها إلى أي مدى يمكن لتفويض المرفق العام أن يؤدي دورا في تحسين أداء عمل الدولة وتسيير المرافق العمومية لأغراض التنمية بالجزائر؟

وعالجت الباحثة هذه الإشكالية من خلال مقارنة قانونية تمثلت في دراسة إدخال تفويض المرفق العام إلى المنظومة القانونية الجزائرية ثم محتوى تفويض المرفق العام في القانون الجزائري، ثم إلى آثار استخدام تفويض المرفق العام في الجزائر، لتتطرق الباحثة في الخاتمة إلى تقييم التفويض في الجزائر. وتتقاطع هذه الدراسة مع دراستنا في موضوع تفويض المرفق العام وإشراك القطاع الخاص الذي يعتبر أحد مظاهر نجاح السياسة العامة الاقتصادية في تطوير الخدمة العمومية بالجزائر، غير أن دراستنا

¹ عيسى علي، الإدارة الرقمية والخدمة العمومية أي إدارة، أي خدمة، أي مجتمع، ورقة علمية مقدمة ضمن فعاليات الملتقى العلمي الدولي: النظام القانوني للمرفق العام الإلكتروني واقع- تحديات- آفاق-، الجزائر: جامعة محمد بوضياف المسيلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 26 و 27 نوفمبر 2018.

² الكاهنة أرزيل، "عن استخدام تفويض المرفق العام في القانون الجزائري"، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، العدد 03، الجزائر: جامعة محمد الصديق بن يحيى جيجل، 2017، ص ص 09-33.

تتناول مظاهر أخرى تحدد مدى نجاح أو فشل السياسة العامة الاقتصادية في تطوير الخدمة العمومية بالجزائر.

الإشكالية: تتركز الدراسة بالدرجة الأولى حول العلاقة الموجودة بين السياسة العامة الاقتصادية وتطوير الخدمة العمومية بالجزائر والشروط الواجب توفرها للوصول الى خدمة عمومية راقية، وعليه فالإشكالية الرئيسية تتمثل في:

• **كيف تساهم السياسة العامة الاقتصادية في تحسين أداء الخدمة العمومية في الجزائر؟**

وكيف تؤثر السياسات العامة الفلاحية بولاية تيارت في تطوير الخدمة العمومية المتعلقة بالقطاع؟

إن معالجة هذه الإشكالية يفرض التعرض إلى مجموعة من الأسئلة الفرعية التوضيحية الآتية:

- ما هو الإطار المفاهيمي والنظري للسياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية وما هي العوامل المحددة لطبيعة العلاقة بينهما؟

- ما هو واقع السياسات العامة الاقتصادية بالجزائر عبر مختلف المراحل وماهي محدداتها؟

- كيف أثرت السياسة العامة الاقتصادية بالجزائر في طبيعة الخدمة العمومية وما واقع هذه الخدمة عبر أهم القطاعات الاقتصادية.

- إلى أي مدى ساهمت السياسات العامة الفلاحية بولاية تيارت في تطوير الخدمة العمومية المتعلقة بالقطاع وكيف أثرت وتأثرت بالمحددات المدروسة في الشق النظري؟

الفرضيات: ان توفر مجموعة العوامل والمحددات السياسية واقتصادية والاجتماعية والتنظيمية، من شأنه أن يؤثر على مدى جودة الخدمة العمومية التي تساهم بدورها في انتاج سياسة عامة اقتصادية جديدة تتميز بالرشادة، وانطلاقا من ذلك جاءت الفرضية الرئيسية للدراسة كما يلي:

كلما تغيرت المحددات المتحركة في العلاقة بين السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية كلما تأثرت جودة الخدمة العمومية.

وانطلاقاً من الإشكالية السالفة الذكر والفرضية الرئيسة تم صياغة الفرضيات الجزئية التالية:

- كلما تغيرت المحددات المتحركة في العلاقة بين السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية كلما تأثرت جودة الخدمة العمومية.

- علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية بالجزائر ومنذ الاستقلال تحكمت فيها الظروف السياسية الداخلية والخارجية والظروف الاقتصادية خاصة أسعار البترول.

- اللجوء للإصلاحات وتغيير النهج الاقتصادي في الجزائر كان ضروري لتطوير الخدمة العمومية.

- السياسة العامة الفلاحية بولاية تيارت في الفترة الممتدة من 2011 إلى 2019 كان لها أثر إيجابي على نوعية الخدمة العمومية بالجزائر.

حدود الدراسة: تهتم الدراسة بتحليل دور السياسة العامة الاقتصادية في تطوير الخدمة العمومية بالجزائر

وبولاية تيارت كدراسة حالة، في الفترة 2011 حتى 2019، وعليه:

أ- الحدود الزمانية: منذ 2011 إلى 2019.

ب- الحدود المكانية: الجزائر وولاية تيارت من خلال دراسة الحالة.

منهجية الدراسة: من أجل الإجابة على الإشكالية سابقة الذكر ومن أجل دراسة وتحليل الموضوع المتناول

تم اتباع المنهجية التالية:

أ- **المناهج:** تم الاعتماد على المناهج التالية

المنهج الوصفي التحليلي: وقد تم استخدامه في إطار الدراسة لوصف وتحليل ظاهرة وطبيعة العلاقة

القائمة بين السياسة العامة الاقتصادية وجودة الخدمة العمومية.

المنهج التاريخي: تم استخدامه في إطار الإشارة إلى التطور التاريخي لكل من السياسة العامة الاقتصادية

والخدمة العمومية وكان ذلك في إطار الفصل الثالث.

منهج دراسة الحالة: تم الاعتماد عليه في إطار الفصل الرابع وذلك لدراسة حالة قطاع الفلاحة في ولاية تيارت ومدى تأثيره على نوعية الخدمة العمومية المقدمة فيها من حيث الجودة والرقى.

المنهج الاحصائي: وقد تم استخدامه في إطار تفريغ البيانات والاحصائيات والأرقام المتعلقة بالسياسات الاقتصادية في ظل مختلف البرامج التنموية بالجزائر وبالقطاع الفلاحي بولاية تيارت.

ب- الاقترابات: تستدعي الدراسة الاعتماد على مجموعة من الاقترابات أهمها:

الاقتراب التحليل النظامي: اذ يمثل هذا الأخير مجموعة من التفاعلات التي تتم في إطار النظام السياسي من ناحية، وبينه وبين بيئته من ناحية أخرى، وتم الاعتماد عليه في دراسة علاقة النظام الجزائري بمختلف الفواعل المؤثرة في جودة الخدمة العمومية.

إقتراب علاقة الدولة بالمجتمع: اذ يهتم هذا الاقتراب بتفسير أنماط العلاقات المختلفة ما بين الدولة من جانب والمجتمع من جانب آخر كما يستعمل لتفسير عمليات التحول والتنمية في الدول النامية وتمت الاستعانة به في الفصل الثالث.

إقتراب النخبة: تم الاعتماد على هذا الاقتراب لتركيزه على سلوك عدد صغير من صناع القرار وليس على مؤسسات الحكم، وذلك من خلال توضيح أثر المحددات السياسية على علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية بالجزائر.

ج- أدوات جمع البيانات: اعتمدت الدراسة في جمع البيانات على الوسائل الآتية

الملاحظة: تم الاعتماد عليها في إطار الملاحظة البسيطة من خلال الزيارات المتكررة الى مقر ولاية تيارت ومقر مديرية المصالح الفلاحية لولاية تيارت بهدف جمع المعلومات حول موضوع الدراسة.

المقابلة: تم الاعتماد عليها من خلال اجراء المقابلات مع بعض الموظفين على مستوى مقر ولاية تيارت ومقر مديرية المصالح الفلاحية.

تقسيم الدراسة: ستعتمد الدراسة في معالجة الإشكالية وإثبات مدى صحة الفرضيات على مقدمة وخمسة فصول منها فصل تمهيدي وثلاثة فصول للدراسات النظرية وفصل خامس لدراسة حالة، ثم الخاتمة.

بعد المقدمة التي تم من خلالها التمهيد لموضوع الدراسة وطرح الإشكالية مع الاسئلة الفرعية، ومن ثم الانطلاق من فرضيات مبدئية وتحديد مناهج والاقترابات المعتمدة في الدراسة، ستتطرق الدراسة في الفصل التمهيدي إلى الإطار النظري والمفاهيمي للسياسة العامة كلية، وتتناول الدراسة في الفصل الأول إلى ماهية السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية.

أما في الفصل الثاني، ستنبرز الدراسة العوامل المؤثرة في علاقة السياسة العامة الاقتصادية بتطور الخدمة العمومية، إذ ستتطرق الدراسة بالتفصيل إلى جملة من المحددات والعوامل السياسية والاقتصادية والتنظيمية ثم إلى المظاهر المرافقة لوجودها والمرافقة لغيابها على مستوى شكل السياسات العامة الاقتصادية وعلى نوعية الخدمة العمومية.

ومن خلال الفصل الثالث ستبحث الدراسة عن واقع السياسات العامة الاقتصادية وأثرها على الخدمة العمومية عبر مختلف المراحل التي مرت بها الجزائر سواء من الناحية السياسية أو الاقتصادية وهذا حتى سنة 2019.

كما ستحاول الدراسة تقييم السياسات العامة الاقتصادية، وذلك بتحليل أهم القطاعات التي تشكل السياسة العامة الاقتصادية أي القطاع الصناعي وقطاع الفلاحة. وستحاول الدراسة أن تبين ماهية السياسات العامة المتبعة في كل قطاع وكيف تؤثر كل منها في نوعية الخدمة العمومية المرتبطة بها.

ولتعزيز النتائج المتوصل إليها نظريا، ستتطرق الدراسة من خلال الفصل الرابع إلى دراسة حالة قطاع الفلاحة بولاية تيارت في الفترة الممتدة من 2011 إلى سنة 2019.

اما الخاتمة فستحاول من خلالها الدراسة الإجابة عن الإشكالية المطروحة وتوضيح مدى صحة الفرضيات التي انطلقت منها الدراسة مع تقديم توصيات.

الفصل التمهيدي

المنطلقات الفكرية والنظرية للسياسة العامة

تمهيد:

تعد العلوم السياسية من أبرز حقول المعرفة، التي كانت تتدرج ضمن الدراسات الفلسفية، قبل أن تتطور إلى المستوى الذي أصبحت فيه علما قائما بذاته ومستقلا بمواضيعه وبمنهجه، ليعرف هو الآخر الكثير من التطورات التي ساهمت في بروز العديد من التخصصات المتشعبة عنه ومن أهمها حقل السياسات العامة.

تهتم هذه الدراسة بدور السياسة العامة الاقتصادية في تطوير الخدمة العمومية بالجزائر، ولكن قبل دراسة السياسة العامة الاقتصادية لابد من التطرق إلى السياسة العامة بشكل عام باعتبارها الأصل الذي تنفرع منه كل أنواع السياسات العامة بما فيها السياسة العامة الاقتصادية.

وفي هذا الفصل التمهيدي سنتطرق الدراسة إلى المنطلقات الفكرية والنظرية للسياسة العامة من خلال محاولة تبين ماهيتها في المبحث الأول، وذلك بتعريفها وذكر المراحل التاريخية لنشأتها وتطورها، ثم الخصائص المميزة للسياسة العامة مع دراسة أنواعها، أما من خلال المبحث الثاني لهذا الفصل التمهيدي فسيتم التطرق لعملية صنع السياسة العامة بدراسة مداخل ومقاربات السياسة العامة ثم نماذج السياسة العامة وصناعة السياسة العامة عبر مختلف المراحل.

المبحث الأول: ماهية السياسة العامة

تشكل السياسة العامة أحد أهم المواضيع في دراسات العلوم السياسية والنظم السياسية والإدارة العامة بشكل خاص، وذلك لخصوبة مضمونها وتشعب اهتماماتها، حيث لقيت اهتماما بالغاً من الباحثين والمتخصصين في علم الإدارة العامة والاقتصاد والسياسة.

المطلب الأول: تعريف السياسة العامة

تختلف مفاهيم السياسة العامة باختلاف المنطلقات الفكرية وظروف الحقبة التاريخية لكل باحث مهتم بمجال السياسات العامة، ومن بين أهم التعاريف يمكن عرض ما يلي:

- تعرف السياسة العامة حسب قاموس أكسفورد Oxford English Dictionary Definition¹ بـ: "مفهوم السياسة العامة يرتبط بالأداء أو العمل الممارس من طرف الحكومة أو الحزب الحاكم أو رجل الدولة أو غيرها من المستويات العليا في النظام السياسي".

وانطلاقاً مما ورد في هذا التعريف نستنتج أن السياسة العامة مرتبطة بمن يملك صلاحية إصدار القرار، سواء كان حكومة أو حزباً حاكماً أو مسؤولاً في النظام السياسي.

ويعرف الباحث (لي غاي بترز) السياسة العامة بأنها: "مجموع الأنشطة الحكومية التي تؤثر في حياة الناس سواء قامت الحكومة بهذه الأنشطة بنفسها أم قامت بها من خلال مندوبين أو وكلاء لها"²، وهنا يربط "لي غاي" السياسة العامة بأنشطة الحكومة وبمن يتولى تنفيذ هذه الأنشطة.

أما كل من "ديب ونيكوباردز" فيرى بأن السياسة العامة هي التطلعات أو الرغبات التي يعلنها المسؤولون الحكوميون بشأن مشكلة مجتمعية والأعمال التي يقومون بها للوصول لهذه الرغبات³.

¹-Kevin B Smith,Christophore W. Limier, **The Public Policy Theory Primer**, Washington: Library of Congress, Westview Press, 2009, P02.

²-عبد الفتاح ياغي، **السياسات العامة بين النظرية والتطبيق**، القاهرة: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2010، ص 08.

³-حسن أبرش الطيب، **الدولة العصرية دولة مؤسسات**، القاهرة: الدار الثقافية للنشر، 2000، ص ص 29-30.

ومن خلال هذا التعريف يوضح الباحثان أن السياسة العامة تشمل كذلك تطلعات ورغبات المسؤولين الحكوميين تجاه مشكلات اجتماعية معينة.

كما يعرف "بريستثوس Presthus" السياسة العامة بأنها: "أسلوب أو طريقة للتصرف الذي يتم اختياره بواسطة الحكومة والمنظمات الجماعية أو الأفراد من بين العديد من البدائل في ضوء ظروف معينة لكي ترشد وتحدد القرارات الآنية والمستقبلية¹".

ونلاحظ من تعريف بريستثوس أنه يركز على وجود مجموعة من البدائل المتوفرة وإن عملية اختيار البديل المناسب تقع على عاتق الحكومة والمنظمات الجماعية والأفراد.

ويرى حسن أبرش الطيب في كتابه الدولة العصرية دولة مؤسسات، إن هارولد لاسويل في تعريفه للسياسة العامة باعتبارها من يحوز على ماذا؟ متى؟ وكيف؟ من خلال نشاطات تتعلق بتوزيع الموارد والمكاسب والقيم والمزايا المادية والمعنوية، وتقاسم الوظائف بفعل ممارسة القوة والنفوذ - يرى هذا الأخير - أي حسن أبرش الطيب - إن لاسويل ينظر إلى سياسة الدولة على أنها عملية توزيع الموارد المالية (الموازنة) مع ما يلحق بها من مصادر القوة من علاقات وأولويات ومزايا ومعلومات وما إلى ذلك².

ويعتبر تعريف هارولد لاسويل للسياسة العامة من أهم التعاريف وأوضحها وأكثرها شمولية فقد اختصر السياسة العامة في جملة من الاستفهامات، تقضي الإجابة عنها إلى الإلمام بمختلف الفواعل المؤثرة في صنع السياسة العامة والمدة الزمنية اللازمة للحصول على المطالب والإلمام بكيفية تنفيذ السياسة العامة وتوزيع الموارد والمزايا والقيم.

¹ - أحمد طليب، دور المعلومات في رسم السياسات العامة في الجزائر دراسة حالة المجلس الاجتماعي والاقتصادي، رسالة ماجستير غير منشورة، الجزائر: جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر 1، كلية العلوم السياسية والاعلام، 2006-2007، ص 02.

² - حسن أبرش الطيب، المرجع السابق، ص 30.

كما عرفها فهمي خليفة الفهداوي بأنها: برنامج عمل هادف يعقبه أداء فردي أو جماعي في التصدي لمشكلة أو لمواجهة قضية أو موضوع ما¹.

وتعرف السياسة العامة على أنها مجموعة من القرارات يتخذها فاعلون معروفون بهدف تحقيق غرض معين².

يتضح من خلال هذا التعريف أن السياسة العامة بالرغم من أن إصدارها يتم بواسطة الهيئة الرسمية المخولة سياسيا وقانونا، إلا أن صناعتها تتم بواسطة فاعلين يهدفون إلى تحقيق هدف معين. وكذلك عرفت السياسة العامة على أساس القيم والمعايير الموضوعية من طرف الحكومة للوصول إلى الأهداف، باعتبارها: الخيار الذي يدفع بالحكومات إلى الاستجابة لقضية سياسية أو مشكلة عامة ويستند هذا الخيار على القيم والمعايير الموضوعية من أجل الوصول أو تحقيق الأهداف المرجوة³.

وتعرف أيضا على أنها خطط وبرامج وأهداف عامة واتجاه عمل الحكومة لفترة زمنية مستقبلية⁴. ولمحاولة فهم معنى السياسة العامة بدقة ستتطرق الدراسة إلى تعريف السياسة العامة، انطلاقا من تصنيفها وفق منظورات متعددة ومختلفة تتمثل فيما يلي⁵:

السياسة العامة من منظور القوة - ممارسة السلطة-: يرى أصحاب هذا الاتجاه أن نتائج أي مجتمع سياسي ما هو إلا تعبير عن البيئة التي يعيش فيها هذا المجتمع من محصلة أنماط النفوذ، إذ أن التركيز

¹- فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة: منصور كلي في البنية والتحليل، عمان الأردن: دار المسيرة، 2001، ص28.
²- حمادة بسيوني إبراهيم، دور وسائل الاتصال في صنع القرارات في الوطن العربي، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1993، ص01.

³-Thei Geruts, **Public Policy the 21st century perspective**. DL Apeldoorn the Netherlands: Be informed, 2004, P 6.

⁴- صفاء بن عيسى، السياسة العامة الاقتصادية في المغرب العربي دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب وتونس، رسالة ماجستير غير منشورة، الجزائر: جامعة محمد الصديق بن يحيى جيجل، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2013-2014، ص20.

⁵- مفيدة مقورة، السياسة العامة في الجزائر بين الأسس النظرية واليات التطبيق (1998-2017)، أطروحة دكتوراه غير منشورة، الجزائر: جامعة قسنطينة 03، كلية العلوم السياسية، 2018-2019، ص11.

الأكبر على عملية القوة السياسية وكيفية ممارسة النفوذ لتحقيق السياسات العامة والوسائل التي بها تم ذلك، فتعبر القوة عن "قدرة شخص أو مجموعة أو حكومة ما على القيام بعمل يؤثر في شخص أو مجموعة من الأحداث، تغير في السلوك المحتمل القيام به إزاء عمل مستقبلي محدد، وتكون القوة نتيجة امتلاك مصدر أو مصادر القوة المعروفة مثل الإكراه، المال، الخبرة، المنصب، الشخصية¹.

فحسب هذا المنظور فإن المتحكم الرئيسي في السياسات العامة هو من يملك القوة داخل المجتمع، والتي يمكن امتلاكها عبر مصادر معينة كالإكراه، أو المال أو النفوذ أو الشخصية الكاريزمية أو المنصب.

وفي هذا الصدد يقول روبرت دال أن النظام السياسي على نمط مستمر للعلاقات الإنسانية يتضمن التحكم والنفوذ والقوة، أو السلطة بدرجة عالية².

ولكن بالرغم من أهمية عنصر القوة السياسية وممارسة النفوذ، إلا أن حصر السياسات العامة في هذا المنظور، يقلل من شأن الفاعلين الآخرين المؤثرين في عملية صنع السياسة العامة ومن شأن مختلف النشاطات المؤثرة في مخرجات النظام السياسي.

السياسة العامة من منظور تحليل النظام: ينطلق هذا المنظور من فكرة أساسية مفادها أن النظام هو مجموعة من الأجزاء تشكل فيما بينها نسقا من العلاقة المتبادلة في إطار تلك الوحدة الكلية، ومن أشهر علماء السياسة الذين اهتموا بالسياسة العامة من وجهة تحليل النظام "ديفيد أستون" D.EASTON والذي يعتبر السياسة العامة³، كنتيجة ومحصلة في حياة المجتمع من منطلق تفاعلها الصحيح مع البيئة الشاملة التي تشكل فيها المؤسسات والمرتكزات والسلوكيات والعلاقات أصولا للظاهرة السياسية التي يتعامل معها

¹ - فهمي خليفة الفهداوي، المرجع السابق، ص 29.

² - روبرت دال، التحليل السياسي الحديث، تر: علاء أبو زيد، القاهرة: د.د.ن، 1993، ص 10.

³ - خليفة فهمي الفهداوي، المرجع السابق، ص 30.

النظام السياسي، وعليه فهو يعرفها بأنها: "توزيع القيم في المجتمع بطريقة سلطوية أمر، من خلال القرارات والأنشطة الإلزامية الموزعة لتلك القيم في إطار عملية تفاعلية بين المدخلات والمخرجات والتغذية العكسية. فهذا التعريف يعطي صورة عن بيئة السياسة العامة أي علاقتها بالنظام السياسي وكل ما قد يحدث من تفاعلات وعلاقات وصراعات ومساومات كما ينظر للسياسة كنسق يتفاعل مع باقي الأنساق الأخرى أخذا وعطاء.

أما "جابريل الموند فيري بأن السياسة العامة تمثل "محصلة عملية تفاعل منتظمة بين المدخلات (مطالب + دعم) مع المخرجات (قرارات وسياسات) للتعبير عن أداء النظام السياسي في قدراته الاستخراجية، والتنظيمية، والتوزيعية، والرمزية)، كما يراها أيضا بأنها: "تعبير عن النوايا التي يتم سنّها أو إقرارها من قبل المؤسسة التنفيذية والتشريعية التي تقوم أيضا بتخصيص الموارد وتحديد الجهات المسؤولة عن تطبيق إنجاز هذه الأهداف"¹.

وبالرغم من أن مفهوم السياسة العامة من منظور تحليل النظم يعد من أبرز المنظورات وأهمها، إلا أن هذا لا يمنع من وجود وجهات نظر أخرى مهمة كمنظور ممارسة الحكومة.

السياسة العامة من منظور ممارسة الحكومة: بوصف الحكومة سلطة تمارس السيادة في الدولة لأجل حفظ النظام وتنظيم الأمور داخليا وخارجيا، فضلا عن كونها بنية تنظيمية تتمثل في الأجهزة والمؤسسات التي تقوم بوضع القواعد القانونية وتنفيذها إلى جانب كونها ممارسة تمثل عملية اتخاذ القرارات ورسم السياسات العامة داخل الأجهزة والمؤسسات الحكومية وكيفية انسياب العلاقة بين التشريع والتنفيذ والقضاء².

¹ - جابريل الموند، بنجهام بويل، السياسة المقارنة إطار نظري، تر: محمد بشير المغازي، بنغازي: منشورات قان يونين، 1996، ص 272.

² - خليفة فهمي الفهداوي، المرجع السابق، ص 34.

فبهذا المنظور فإن السياسة العامة هي من عمل الحكومة من خلال القوانين والمراسيم الصادرة عن السلطة التنفيذية بالتنسيق مع السلطة التشريعية، والقضائية تعقبها التوضيحات والتعليمات الصادرة عن السلطة التنفيذية والتي يوكل إليها تنفيذ السياسة العامة كذلك.

ومن خلال هذه التعاريف والتي برغم اختلاف نظرتها لمفهوم السياسة العامة إلا أنها تتفق في مجموعة من النقاط المشتركة مثل كون السياسة العامة عمل حكومي ومخطط له وتصنع وفقا لتأثير فواعل، وعليه يمكن القول " أن السياسة العامة تشمل مخططات الحكومة لمواجهة المشاكل التي يواجهها النظام السياسي ككل، وتشمل المطالب الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والتي تواجهها الحكومة ببرامج اجتماعية وسياسية وخطط، تسهم في رسمها جملة من الفواعل الرسمية وغير الرسمية، وتكون هذه الخطط والبرامج واضحة وقابلة للتقييم والقياس محددة بفترة زمنية وواضحة من حيث الأهداف المرجوة والمحددة مسبقاً".

المطلب الثاني: المراحل التاريخية لنشأة وتطور السياسة العامة

إن مفهوم السياسة العامة كعلم هو مفهوم حديث الظهور نسبياً، لكن الاهتمام به كممارسة كان موجوداً منذ العصور والحضارات القديمة، فلم تقم أي حضارة دون تدبير شؤون أمتها وتقوية أصل الحكم فيها ليأخذ بعدها صوراً عدة في ظل النظم الحديثة.

أولاً: نشأة السياسة العامة:

أصبحت معالم السياسات العامة تتجلى بوضوح في ضل الأنظمة السياسية الحديثة، إذ لم تعد حكراً على الزعماء والحكام بل أصبحت مفهوماً شاملاً تقوم عليه الاتجاهات الحديثة، بوصف السياسة العامة كمحصلة لتفاعلات عدة فواعل رسمية وغير رسمية على المستويين الدولي والمحلي¹.

¹ - أحمد طييب، المرجع السابق، ص 20.

واختلف الباحثون حول أصل السياسات العامة من حيث نشأتها فمنهم من أرجعها إلى المدرسة الأنجلوسكسونية، ومنهم من أصر على كونها نشأت بفضل المدرسة الأوروبية، فيما أصر آخرون على كونها أمريكية الأصل والمنشأ.

وفيما يلي أهم الآراء حول منشأ السياسة العامة:

الطرح الأنجلوسكسوني للسياسة العامة: حدد بيار مولر ¹Pierre Muller مفهوم السياسة العامة على أنه أساس ذو أصل أنجلوسكسوني، وأنها عرفت تطوراً جدياً مهم في الولايات المتحدة الأمريكية منذ سنوات الخمسينات، حيث اعتبر مفهوم السياسة العامة يتغلغل في محيط علمي يتغذى على ثقافة قضائية وعلى فلسفة الدولة، التي تستند للتقاليد الأنجلوسكسونية المؤسسة على مفهوم الدولة التي تطرح المسألة المركزية الموصوفة بالبرغماتية، وكيف يمكن للمصالح المحققة أن تؤدي إلى ظهور سياسات جيدة وفعالة تتوافق مع الأهداف الاقتصادية المنتظرة للمواطنين في تلك الفترة، ويرى الباحث أنه لم يكن سهلاً على مفهوم السياسة العامة أن يتغلغل في محيط علمي يتغذى على ثقافة قضائية وعلى فلسفة الدولة للوصول إلى تحقيق المصالح العامة.

الطرح الأوروبي للسياسة العامة: يضع (Tskocpot) أفقا مستوحاً من تمتع الدولة بنوع من الاستقلالية بالنظر إلى القوى الاجتماعية، وأكثر من ذلك التحكم في الاقتصاد، فالعوامل الاجتماعية والملابسات الدولية ليسوا غائبين عن التحليل، لكن الدراسة التفصيلية للبنية الداخلية للدولة في فرنسا وفي المملكة

*1-MULLER PIERRE : من مواليد 10 ديسمبر 1950 في بادن بادن (ألمانيا)، هو مدير الأبحاث في العلوم السياسية في المركز الوطني للبحث العلمي (CNRS) بعد أن عمل في (CÉRAT(IEPGrenoble)، في مركز البحوث الإدارية وفي CEVIPOF (المؤسسة الوطنية للعلوم السياسية)، كان عضواً في مركز الدراسات الأوروبية في SciencePoParis حتى عام 2015. وهو الآن مدير أبحاث فخري في CNRS.

المتحدة تمر كما يعتقد (Ejorevitche) و(P.Hall) في طريقة المقارنة التي تلعب دورا مركزيا لفهم لماذا تختار الأمم مسالك مختلفة واستراتيجيات اقتصادية متباينة لمواجهة مشاكل اقتصادية متشابهة¹.

ومن هنا يتبين أن الطرح الأوروبي يضع استقلالية الدولة في مواجهة القوى الاجتماعية الفاعلة مع الأخذ بعين الاعتبار التأثير الدولي، كركائز أساسية في وضع الاستراتيجيات والسياسات المناسبة².
الطرح الأمريكي للسياسة العامة: ظهر في سنوات الأربعينات في الولايات المتحدة الأمريكية تكوين جديد للدراسات السياسية عرف بتأثره بالنظريات الوظيفية، حيث قامت بتحليل البرامج الحكومية والتي بقيت نظرية إلى حد ما، رغم إنها وضعت لبنة قاعدية في التخصص، وفي سنوات الستينات والسبعينات من القرن العشرين، أدمجت بشكل واسع الحدود الكلاسيكية للوظيفية على غرار نظرية النموذج لديفيد ايستون (David Easton) وبالأخص أبعاده التطورية، وهي ميكانيكية مبنية على نظرة تزامنية كلية شاملة بدون أن تحدث مشكلة فيما يخص تاريخية الظواهر التي يتم معالجتها، أن هذه النظرة العقلية الوظيفية منهاج القرار والسياسات العامة بالدولة أثارت انتقادات واسعة النطاق في الجانب الأكاديمي، إلا إنها عرفت في الوقت نفسه نجاحا واسعا في مجال الخبرة بالاستعانة بالقرار العام³.

وضع "هاربرت سايمون" (Harber Simon) وشارل لامبلوم (Charles Lambom) - روبرت (Robert) مفهوم الرشادة المحدود، حيث قاموا بتطوير التيارات المتدرجة وتعدد مراكز القرار، وإن الرجل الإداري ليس إنسانا ميكانيكيا يتمتع برشاده كاملة تمزج مع التطبيقات العامة لعلم الإدارة⁴.

¹ - طارق طه، إدارة الأعمال منهج حديث معاصر، الإسكندرية: دار الفكر العربي، 2002، ص 44.

² - فرح ضياء حسين، "أنواع السياسة العامة"، مجلة بحوث الشرق الأوسط، ع 70، 2021، ص 114.

³ - Gilles Pollet, riquéMquel(s) tournant(s) socio -historique(s) (esquisse d'une théorie duchangement dans l'action: *Revue française de science politique*, paris, février 2005 , p133-134.

⁴ - محمد نصر مهنا، الإدارة العامة وإدارة الخصخصة، الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، 2006، ص 22.

يرى الباحث أن الطرح الأمريكي واضح الرؤى حيث بدأ من تحليل البرامج لوضع لبنة قاعدية للتخصص الوظيفي، وركز على الأبعاد التطورية، وراعى عدم المساس بتاريخ الظاهر معتمداً على عقلانية اتخاذ القرار، وهذه هي الرشادة المحدودة التي أرادها الطرح الأمريكي¹.

ثانياً: تطور السياسة العامة:

من ناحية أخرى هناك مقارنة سردية وصفية لنشأة السياسة العامة، أين يعتبر الدكتور خليفة فهمي الفهداوي من أهم الباحثين الذين تطرقوا لها، حيث قدم الباحث أهم المراحل التي مر بها ظهور حقل السياسة العامة، كما يلي²:

1-مرحلة القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين: شهدت هذه المرحلة حسب الباحث خليفة فهمي الفهداوي سيطرة ما يسميه "الجهود التقليدية" التي ركزت أعمالها وأبحاثها بشكل أساسي على البناء المؤسساتي للدولة وعلى الهياكل فقط مثل تناول المؤسسات وصلاحياتها دون محاولة تحليل السلوك السياسي، وهذا ما جعل هذه الجهود البحثية وصفية وسطحية، ويرى الباحث في هذه المرحلة أن الأمور بدأت تتطور ببطء وتنتقل من الجوانب الفلسفية الغيبية إلى الجوانب العلمية التي بدأت تمهد لظهور علم السياسية وفيما بعد السياسية العامة.

2-مرحلة ما بين الحربين العالميتين الأولى(1914م-1919م) والثانية (1939م- 1945م): يرى الباحث أن هذه المرحلة شهدت تطور في مفهوم السياسة العامة والذي جاء نتيجة المدرسة السلوكية التي ركزت الاهتمام أكثر على تصرفات وأنشطة وأعمال الحكومات، كما اهتمت أيضاً بدراسة العوامل والمتغيرات النفسية والاجتماعية المؤثرة في الأفراد والجماعات وكذا المواضيع المتعلقة بالجماعات المصلحية والأحزاب السياسية، كما شهدت أيضاً التركيز على وصف مضمون السياسة العامة وعلى

¹-F.V warden, (dimensions & types of policy networks), *European journal of political research*, N 21, 1992, P 29.

²- فهمي خليفة الفهداوي، المرجع السابق، ص ص 27-31.

القوى السياسية والاجتماعية والاقتصادية المؤثرة على ذلك إلى جانب التركيز على تقييم نتائج السياسات العامة.

3-مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية : شهدت هذه المرحلة حسب الباحث تطور في مفهوم السياسة العامة من ناحية محاولة التركيز على كيفية صنع السياسة العامة وتحليل أهدافها ومضامينها وطرق تجسيدها، وقد جاء هذا التحول في نظر الباحث نتيجة تزايد المطالبة بتدخل الدولة خاصة في الدول النامية.

4-مرحلة الخمسينيات والستينيات من القرن العشرين: شهدت هذه المرحلة حسب الباحث ظهور ما يعرف بـ: "علم السياسة العامة" الذي بلوره الباحث الأمريكي هارولد لا زويل، كما شهدت هذه المرحلة أيضا تطور المدرسة السلوكية التي ركزت بشكل مهم على عدة مفاهيم مثل السلوك والجماعات، والعمليات والنظم كما اعتمدت على الجوانب الكمية والإحصائية، وكذا تزايد الاهتمام في هذه الفترة بمقترب تحليل النظم الذي يحلل النظام في إطار بيئته ضمن ما يعرف بالمدخلات والمخرجات.

وقد شهدت الدراسات حسب الباحث في حقل السياسة العامة فيما بعد تطور في عدة نواح مثل الدراسات التي ركزت على مفهوم المجال العام Public Realm، وكذا الدراسات التي ركزت على القضايا السياسية Political Issues التي تشمل المواضيع التي لها علاقة بالحياة المعيشية للناس كالفقر والطاقة والبيئة وغيرها¹.

5-مرحلة التسعينيات وما بعدها: يرى الباحث أن هذه المرحلة شهدت اتجاه أدبيات السياسات العامة للتركيز على الفواعل الجديدة في السياسة العامة ويدور الحديث هنا عن ما يسمى "القطاع الثالث" والذي يشير إلى الدور الذي أصبحت تلعبه الشركات والمنظمات غير الحكومية في مجال السياسة العامة، وقد كان هذا التطور في رأي الباحث فيما يتعلق بالفواعل السياسية الجديدة نتيجة تراجع دور الدولة وكذا تأثير

¹ - فهمي خليفة الفهداوي، المرجع السابق، ص 28-32.

تكنولوجيات الإعلام والاتصال، وهو يشير هنا إلى ظهور الفواعل غير الرسمية المساهمة في عملية صنع وتنفيذ السياسة العامة إلى جانب الفواعل الرسمية التي لم تعد الفاعل الوحيد في هذه العملية.

من خلال ما سبق يمكن القول أن السياسة العامة كممارسة كانت متواجدة منذ القدم باعتبارها ترتبط بتدبير شؤون الحكم، الذي كان من أهم الأسس التي قامت عليها الحضارات القديمة.

أما عن حقل السياسة العامة باعتباره علم قائم بذاته فبالرغم من اختلاف الباحثين في مجال العلوم السياسية عن أصله الأوربي أو الأنجلوسكسوني أو الأمريكي فإنهم يجمعون على أن حقل السياسات العامة منبثق عن العلوم السياسية وإن كل المدارس ساهمت في تطويره غير أن تأثير المدرسة الأمريكية يظهر أكثر من تأثير المدارس الأخرى خاصة من خلال إسهامات الباحث الأمريكي هارولد لا زويل، ومن خلال تطور المدرسة السلوكية التي ركزت بشكل مهم على عدة مفاهيم مثل السلوك والجماعات، والعمليات والنظم.

بعد ما كان تدخل الدولة محصورا بالمهام الإستراتيجية الكبرى كالأمن والدفاع عن السيادة الوطنية، أصبح اليوم يتجاوزها إلى مسائل أوسع، فأصبحت الدولة تهتم بالسياسات الاجتماعية والاقتصادية، والثقافية.

وشهدت العقود القليلة الماضية تطورا سريعا لحقل السياسات العامة، باعتباره من المواضيع التي حظيت باهتمام واسع على الصعيدين العملي والأكاديمي، فقد نال هذا الحقل المعرفي اهتمامات واسعة من قبل المختصين في علم السياسة والإدارة العامة، باعتباره يرتبط أساسا بوظائف السلطات الرئيسية الثلاثة في الدولة (التنفيذية، التشريعية، القضائية)¹.

¹ - رياض بوريش، "السياسة العامة من منظور الحكومة"، مجلة الحوار المتوسطي، ع 5، الجزائر: جامعة الجبالي ليايس سيدي بلعباس، مارس 2013، ص 133.

وساهمت حقول علمية عديدة كالاقتصاد، القانون والإدارة والاجتماع والدراسات الكمية وغيرها من العلوم الأخرى في تطوير حقل السياسات العامة، وذلك لمساهمتها في تزويد صانع السياسة العامة بالمعلومات الاقتصادية، القانونية المالية التجارية، الإدارية، الفنية، التقنية ... وغيرها، وعليه فان السياسة العامة تقتض من المفاهيم الرئيسية لكل هذه العلوم وبالتالي هذا ما تتطلبه دراسة السياسات العامة من التأكيد على أهمية الجمع بين المؤثرات الكمية والكيفية في التحليل الاستعانة بالمنهجية البحثية المستخدمة في العلوم الأخرى.

كما عرفت السياسة العامة كحقل معرفي تطورات وتغيرات منهجية، وعلمية من حيث مفهومها ومداخل صنعها، وطرق تحليلها، وذلك بفضل للعديد من الاتجاهات الفكرية على غرار نظرية البيروقراطية، نظرية التنظيمات، نظرية التسيير العمومي، وخاصة التطورات الفكرية الأوروبية والأنجلو سكسونية، خاصة التطورات التي جاءت في فترة الستينات والسبعينات، أي ما بعد الحرب العالمية الثانية أين أصبح التركيز منصبا أكثر على المخرجات بدلا من المدخلات¹.

وتطور حقل السياسات العامة أكثر حين زاد الاهتمام بمفهومها وكيفية بلورتها والتبصر بأهدافها ومضامين وطرق تنفيذها ضمن إطار تحليلي بحسب الأولويات والإمكانيات المتوفرة، وبفعل تنامي الأصوات المطالبة بضرورة تدخل الدولة كمحرك للنشاط الاقتصادي، وتوجيه الموارد لسد حاجيات المواطنين، لأجل استيعاب النمو المتزايد في طلب الخدمات العمومية، وضرورة توفيرها وتطويرها، كالتعليم، الصحة، المواصلات، بالإضافة إلى إقامة المشروعات العمومية.

وقد كان لإسهام عالم السياسة "هارولد دي لاسويل Harold D Lasswell"، في مؤلفه "علوم السياسات"، وطرحه العلمي في دراسة السياسات العامة كحقل له أسسه ومناهجه، بالإضافة إلى شيوع أفكار المدرسة السلوكية، حركية فكرية شكلت ثورة علمية حقيقية في عالم المفاهيم، وتحديث المفاهيم

¹-Pierre Muller, **politiques publiques, que sais-je ?**, paris : Presses universitaires de France , septembre, 2003, PP 8- 15.

التقليدية بإدخال مصطلحات جديدة في تناول الظواهر السياسية والاجتماعية، مثل النسق، السلوك، النظم، القرار... وغيرها، ووضعت عدة اقتراحات ومناهج أدت إلى إحلال الحركية في تحليل شؤون السياسة العامة¹.

وتعتبر مرحلة التسعينات وما بعدها، وفي ظل متطلبات القرن الحادي والعشرين وما صاحبها من تغيرات في دور الدولة وظهور فواعل جديدة مثل القطاع الخاص والشركات متعددة الجنسيات والمنظمات غير الحكومية، من العوامل التي ساهمت في بلورة اتجاهات حديثة ترى أن السياسة العامة ما هي إلا محصلة متجمعة للتفاعلات الرسمية وغير الرسمية، بين عدد من المؤثرين والفاعلين على المستويين المحلي والمركزي، والذين هم عادة ما يكونون أعضاء في شبكة منتظمة أصبحت تعرف اليوم بشبكة السياسة، (Policy network) في السياسات العامة².

المطلب الثالث: الخصائص المميزة للسياسة العامة:

تتميز السياسة العامة بمجموعة من الخصائص، من أهمها ما يلي:

أولاً: السياسة العامة برنامج عمل حكومي:

تمثل السياسة العامة من هذا المنظور الخيارات الحكومية ونشاطاتها الرسمية المتطورة والمستمرة، حيث تتبنى الحكومة سياسة عامة معينة إزاء مشكلة أو قضية مجتمعية، وتصدر بشأنها قانوناً أو مرسوماً أو تعليمات نظامية أو قرارات تحدد المسارات والأنشطة والأهداف التي ستكون من مهام المؤسسة الحكومية المعنية بتلك المشكلة أو القضية³، ويرى "جيمس أندرسون" من نفس المنظور أن السياسة

¹ - فهمي خليفة الفهداوي، المرجع السابق، ص 29.

² - سلوى الشعراوي، المرجع السابق، ص 03.

³ - حسن أبشر الطيب، " أهداف السياسات العامة ودورها في ترشيد مشروعات التنمية"، مجلة الإداري، ع 51، مسقط، 1992، ص 49.

العامة تشمل البرامج والأعمال المنسقة التي تصدر عن القادة الحكوميين وليست القرارات المنفصلة والمتقطعة؛ مثل المراسيم الصادرة بتشريع القوانين وكذلك القرارات المنفذة لهذه القوانين¹.

فالسياسة العامة تهدف لإيجاد الحلول المناسبة لقضايا ومشاكل تمس مجالات عديدة في المجتمع، كالمجال الاجتماعي، الاقتصادي، السياسي والثقافي وذلك بهدف خدمة المصلحة العامة وتحقيق الرفاهية لأفراد المجتمع.

ثانيا: السياسة العامة تتميز بالشرعية والقوة الإلزامية:

تتم السياسة العامة في إطار تنظيمي محدد له صفة دستورية قانونية، هذا الإطار التنظيمي هو في الحقيقة النظام السياسي والإداري لدولة معينة، وهو يمثل كل مؤسسات الحكومة السياسية بما فيها الرسمية وغير الرسمية²، ولا شك أن هذا الإطار التنظيمي والدستوري للدولة، والذي تتم وفقه عملية صنع السياسة العامة هو ما يجعلنا نميز بين السياسة العامة والسياسات الأخرى.

والسياسة العامة تمثل بعدا من أبعاد الالتزامات القانونية والشرعية، حيث بمجرد إقرار سياسة عامة معينة من قبل صانعيها لابد أن يصدر بشأنها قانون أو مرسوم أو نظام يمنع بدوره أو يجيز تصرفا معين وترتبط هذه الخاصية أصلا بعملية تنفيذ السياسة العامة وتطبيق مقرراتها كنشاط عملي وممارسة فعلية³. أي انه لتسهيل تنفيذ السياسة العامة لابد من وجود تشريعات كالقوانين والمراسيم والتنظيمات، لكن هذا لا يعني ان التشريعات هي السياسة العامة بل هي فقط جزء منها، فسكوت الحكومة وعدم اتخاذ موقف معين تجاه مشكلة أو قضية معينة يعتبر أيضا من السياسة العامة.

¹ - جيمس أندرسون، صنع السياسات العامة، تر عامر الكبيسي، ط2، عمان الأردن: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 2002، ص 16.

² - أحمد مصطفى الحسين، تحليل السياسات: مدخل جديد للتخطيط الأنظمة الحكومية، دبي: مطابع لبنان التجارية، 1994، ص 21.

³ - خليفة فهمي الفهداوي، المرجع السابق، ص 46.

فـعند إقرار سياسة عامة معينة من قبل المؤسسات التشريعية والتنفيذية، تصدر الحكومة بشأنها قانونا أو مرسوما أو نظاما أو قرارا ومن هنا تكتسب الشرعية وقوة الإلزام القانوني وللحكومة السلطة في تنفيذها وإلزام المواطنين بالعمل وفق المحددات والنظم والأساليب التي تم إقرارها¹.

إذن فالحكومة دوماً مسؤولة، ويقع على عاتقها واجب تنفيذ السياسات العامة المختلفة بعد منحها الشرعية القانونية، بالإضافة إلى قدرتها لما لها من قوة إكراه شرعية تستغلها في إلزام المواطنين.

ثالثا: السياسة العامة لها أهداف ومقاصد:

فهي تعتبر بمثابة بلورة للإرادة المجتمعية حيال حاجة أو مشكلة مجتمعية معينة، ولا جدال في أن بلورة الإرادة المجتمعية تستوجب بالضرورة الاتفاق على أهداف مطلوبة ومقصودة لتحقيق منفعة محددة². ولكي تكون السياسة العامة المنتهجة تجاه مشكلة معينة ناجعة، يجب أن تكون الأهداف واضحة وقابلة للتقييم خلال فترة زمنية محددة مسبقا.

كما تعكس كل ما يعبر عن الغايات الواضحة التي تهم البيئة والمجتمع، وكل ما يهدف أساسا إلى تحقيق المصلحة العامة المتفق دستوريا على تحقيقها وإدامتها وأن هذه الأخيرة ومن بداية تشكيلها بوصفها تعليمات تصدر من قبل صانعيها إلى منفذيها، وحتى تحقيقها كأهداف فإنها تمثل سلسلة من الترابط المنطقي الدقيق والتزاما منهجيا في ضوء الأداء التخصصي وبحسب المقتضى الدافع لإقامتها وبذلك تكون السياسة العامة سلوكا موضوعيا وعقلانيا بعيدا عن العشوائية والتخبطية³.

أي أن السياسة العامة كي تحقق أهدافها، يجب أن تبنى على دراسات منطقية، وان يخضع تنفيذها للالتزام منهجي في ظل احترام وإتباع التخصص والابتعاد التام عن العشوائية.

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

² - المرجع نفسه، ص 36.

³ - خليفة فهمي الفهداوي، المرجع السابق، ص 47.

رابعاً: السياسة العامة استجابة واقعية ونتيجة فعلية:

فهي تعبر عن الأمور والمسائل الواقعية التي تشكل مطلباً محسوساً أو ملموساً وينبغي لها أن تكون على نتائج ومخرجات يمكن إدراكها ومعايشتها، وليست معبرة عن أمور غائمة أو معتمة، كأن تدعي الحكومة عن قيمتها للقيام بجهد أو عمل لا حق أو بالمستقبل دون المباشرة بالعمل الحقيقي والفعلي، ذلك لأن السياسة العامة هي (وعود+جهود) أو (قول+عمل)، من خلال كونها أيضاً بلورة لإرادة مجتمعية منظمة حيال مشكلة أو قضية قائمة تستوجب الاتفاق وتوحيد الاتجاهات لتحقيق ما ينبغي القيام به، وصولاً إلى الهدف المطلوب، وتعتمد الحكومة في اتخاذ السياسة العامة السليمة على درجة اهتمامها بالمشكلات التي يريد المجتمع والناس أن تلتفت إليها الحكومة وتهتم بها على حلها.

وهذا ما يعني كذلك أن السياسة العامة لا يمكن أن تكون مجرد خطابات أو حتى أفكار نظرية وفلسفية غير قابلة للتطبيق أو تحتل تأويلات وتفسيرات مختلفة، بل يجب أن تبدأ بقول يليه تشريع وتنظيم يوضح سبل العمل للوصول للنتائج المرجوة.

خامساً: السياسة العامة ذات طابع مجتمعي شمولي:

إن الحكومات الحديثة تمارس أنواعاً متعددة من السياسة العامة في سبيل حماية المصلحة العامة، التي تشكل مضمون المصالح المتفاوتة التي تعني فئات المجتمع وشرائحه المختلفة؛ ويترتب على ذلك أن السياسة العامة تقع ضمن مجموعتين هامتين هما¹:

1- المجموعة الأولى: السياسة العامة ذات الطبيعة المادية التي تحتاج للإنفاق عليها من مصادر الأموال العامة والعائدات المندرجة في إطارها، لغرض معالجة المشكلة القائمة والملحة على أساس تشريعي معتمد في هذا الخصوص.

¹ - المرجع نفسه، ص 48.

وتدخل في هذا السياق السياسات العامة الاقتصادية المنتهجة في سبيل تحقيق التنمية الاقتصادية من خلال محاولة خلق الثروة ومكافحة البطالة بخلق فرص العمل والسياسات الاجتماعية المنتهجة لمحاربة الفقر والآفات الاجتماعية وكل السياسات ذات الطبيعة المادية.

2- المجموعة الثانية: تمثل هذه المجموعة السياسات العامة ذات الطبيعة الرمزية، حيث تمثل توجهات الحكومة وأعمالها التي ينجم عنها التزاما عاطفيا أو وطنيا يدعو إلى الاعتبار والفخر الوطني.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن المجموعتين تتسمان بالشمولية والعموم لجميع أفراد المجتمع. كما أنه لا يكمن فصل هذين المجموعتين عن بعضهما، كونهما متكاملتان، فتتسم السياسات العامة ذات الطبيعة الرمزية بأهمية كبيرة، وهذا ما يوجب على الحكومات والأنظمة السياسية عامة الاهتمام بها وتفادي العشوائية في إصدارها، إذ أن الخطأ في مجال السياسات العامة الرمزية قد تكون عواقبه وخيمة على التناسق والتلاحم الاجتماعي، والذي يعد بدوره أحد أهم العوامل اللازم توافرها لنجاح السياسات العامة ذات الطابع المادي، كما أن نجاح السياسات العامة ذات الطابع المادي وتمكنها من تحقيق الرفاه الاقتصادي والاجتماعي يقلل من الضغوطات ذات الطابع الرمزي ويخفف من مشاكل الهوية.

سادسا: السياسة العامة تعبير عن التوازن بين الفئات والجماعات المصلحية:

تتأثر السياسة العامة بعدة قوى فاعلة والمتمثلة في مجموعات المصالح والضغط التي تقيم وتشكل تحالفات للحفاظ على مصالحها، وهذا ما يسمى بتحالفات المثلثات الجديدة (مجموعات المصالح، اللجان التشريعية للسياسات العامة، والوكالات والأجهزة الإدارية المنفذة لها)، حيث تعتبر هذه المثلثات نتيجة طبيعة لسياسات أقطاب المصالح التي تعمل جاهزة في سبيل تطوير حجمها وفعاليتها السياسية.

وكما اتسم النظام السياسي بالشرعية كلما اكتسب القوة اللازمة للتحكم في الضغوطات وكلما كان تسييره للضغوط يسير في اتجاه المصلحة العامة للمجتمع، وهذا لا يمنع من الاستجابة لبعض الضغوط لصالح فئات وجماعات مصلحية، لتحقيق توازنات سياسية ضرورية لاستمرار النظام السياسي.

سابعاً: السياسة العامة قد تكون غير معلنة أو غير مؤطره بقانون ونظام:

إن صانعي السياسة العامة بمقدورهم وضع سياسات معينة من خلال عدم فعل أي شيء وكأنهم يؤدون شيئاً، وهذا ما ذهب إليه "داي"، حينما عرفها بأنها اختيار الحكومات لما تفعله وما لا تفعله ضمن مجال معين فما لا تفعله الحكومة يعني بصورة واضحة ما يسمى بسياسة (كف الأيدي Hands off) وبما فيه اندراج ضمنى في إطار السياسة العامة، لما له من قصدية في الفعل والسلوك، تؤثر في الميدان الاجتماعي والسكاني أو القطاعي وبغض النظر عن كون طبيعة السياسة العامة وما يمكن أن توصف به، سلبية كانت أم ايجابية ولها تأثيراتها على المعنيين بها¹.

وهذا ما يعني أن سكوت الحكومة عن مشاكل وقضايا مجتمعية، أو عن مطالب وضغوط جماعات مصلحة معينة يعتبر كذلك من السياسات العامة غير انه لا يحتاج إلى تنفيذ بالطرق الكلاسيكية المعتمدة على التشريعات والمراسيم والقرارات، ولكنه يحتاج وعي النظام السياسي بالنتائج التي يمكن ان تترتب جراء هذا السكوت، ويحتاج توفير البدائل الممكنة لمواجهة ردة الفعل تجاه السكوت وتجاه ما لا تفعله الحكومة.

ثامناً: السياسة العامة تعكس ما يسمى بالأجندة السياسية:

تعكس هذه الخاصية تقويماً قليباً للآثار المتوقعة من السياسة العامة المتخذة قبل المباشرة بتنفيذها، حيث تشكل الجدوى مؤشراً هاماً من مؤشرات نجاح السياسة العامة وحسبما يرى ذلك "مايتوكان" Mathewcann الذي أشار لفائدة المجال الذي تغطيه السياسة العامة من حيث تنفيذها ونتائجها بالتركيز على معطيات المؤشر التقويمي لجدوى السياسة العامة، الذي يقوم على الإجابة عن التساؤل إلى أي مدى سوف تسفر هذه السياسة العامة، عن تحقيق النتائج والأهداف المرجوة منها.

¹ - خليفة فهمي الفهداوي، المرجع السابق، ص ص 49-50.

فوضع النتائج المتوقع الوصول إليها مسبقاً، يعتبر القاعدة التي ستركز عليها عملية التقويم فيما بعد، كما سيساهم في تحديد المرحلة التي أثرت سلباً أو إيجاباً في تنفيذ السياسة العامة، ويجب أن تخضع عملية وضع النتائج المتوقع الوصول إليها إلى معايير علمية ومنطقية.

تاسعاً: السياسة العامة تقوم على التنبؤ:

يقصد بها التنبؤ بالمستقبل، لذلك نجد أن استراتيجيات وضع برنامج عمل حكومي يختلف عبر اختلاف المدة الزمنية فمنها سياسات قصيرة المدى ومنها السياسات المتوسطة المدى، ومنها السياسات الطويلة المدى، والتي توصف بالسياسات الإستشرافية لأنها لا تكتفي بالوقت الحاضر بل تمتد لزمان متقدم.

بالرغم من ارتكاز السياسات العامة على التنبؤ، إلا أنها تبنى على أساس المعطيات المتوفرة وعلى أساس دراسات علمية وإحصائيات دقيقة لتكون نسبة الخطأ مستقبلاً ضئيلة.

المطلب الرابع: أنواع السياسة العامة

تتميز السياسة العامة بالحركية والديناميكية، كما تمتاز بتعدد الفواعل المتدخلة في صنعها وتعدد أهدافها، واختلاف الآثار المترتبة عنها على كل فئة من الفئات المتلقية لهذه السياسات.

أدت ميزات السياسة العامة إلى اختلاف وتعدد أصنافها والتي من أهمها¹:

أولاً: تصنيفات السياسة العامة:

توجد العديد من التصنيفات للسياسة العامة وأبرزها:

1-التصنيف الثنائي: في هذا الإطار يتم تصنيف السياسة العامة على أساس درجة الوضوح، إلى نوعين من السياسة العامة.

¹ - عزيزة ضميري، "الفواعل السياسية ودورها في صنع السياسة العامة في الجزائر"، رسالة ماجستير غير منشورة، الجزائر: جامعة الحاج لخضر باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ص 15.

- **السياسة العامة الواضحة:** تكون السياسة العامة واضحة عندما تقوم الحكومة بنشر وثيقة رسمية تتضمن مجموعة من النقاط أهمها:

- جملة القيم وإطار العمل حول موضوع محدد
 - تحديد توجهات البرنامج والسياسة العامة
 - تحديد صلاحيات اتخاذ القرار، توزيع المسؤوليات والأسس الكبرى للمنظمات والإدارات.
- **السياسات العامة غير الواضحة:** تشمل السياسة العامة غير الواضحة الأمور التي تعبر عنها الحكومة بطريقة غير مباشرة وغير متوقعة لأسباب قد تكون سياسية تخص النظام السياسي والحكومة، أو لأسباب تتعلق بالضغوطات الممارسة على أصحاب القرار.

2-التصنيف الثلاثي: صاحب هذا التصنيف هو عالم السياسة الأمريكي جيمس أندرسون¹، اذ يرى هذا الأخير أنه يمكننا أن نميز بين ثلاث مستويات من السياسات تبعا لمستوى المشاركة في اتخاذها ونطاقها وطبيعة موضوعها وذلك على النحو الآتي:

- **السياسة الجزئية:** هذا المستوى يشمل جهود الأفراد والشركات والمناطق المحلية من الضغط على الحكومة في سبيل الحصول على مزايا معينة، أو الضغط على الحكومة لأجل منع صدور قرارات تتنافى ومصالحهم كالزيادة في الرسوم والضرائب وتتميز هذه السياسات بخصوصيتها ومحدوديتها سواء من حيث القضايا التي تعالجها أو من حيث الفئة المتأثرة بها أو المشاركين في صنعها، كما أن هذه السياسات لا تحتاج إلى موارد مالية كبيرة وتظهر هذه السياسات بشكل كبير عندما ينتعش النشاط الاقتصادي وعندما تكون حركية اقتصادية واجتماعية داخل الدولة.

- **السياسة الفرعية:** ونقصد بهذا النوع من السياسات العامة تلك السياسات المتعلقة بالقطاعات المتخصصة.

¹ جيمس أندرسون، المرجع السابق، ص ص 70-73.

هذا النوع من السياسات يصدر عن النظم الفرعية أو ما يعرف بالوحدات الحكومية الفرعية، والتي يرجع سبب وجودها إلى طبيعة القضايا التي تعمل على وضعها، بهدف إثارة اهتمام غالبية أفراد المجتمع. ما يميز النظم الفرعية هو صعوبة حصرها وتحديدها، وتمتعها بنوع من الاستقلالية في جمع المعلومات والمطالب وصياغة السياسات العامة المرتبطة بمجال تخصصها، وانطلاقاً من ذلك تساهم في توجيه السلوك الحكومي وتحديد نشاطاته العامة كل في ميدانه¹.

-السياسة الكلية: تعالج أو تتعلق بالقضايا التي تستقطب اهتماماً أكبر، أو التي يصبح الاختلاف حولها واسعاً مما يستدعي تدخل ومشاركة 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 اتساعاً كما أن القضايا والمشاكل التي تقوم بمعالجتها قد تبدأ جزئية فرعية ثم تتحول إلى قضايا عامة تستدعي تدخل السلطات العمومية في المستويات العليا.

3-التصنيف الرباعي: يعود هذا التصنيف لجبريال ألموند، تتمثل معايير التصنيف في الأفعال التي تقوم بها الحكومة وما يترتب عن ذلك من آثار، حيث توصل إلى تحديد أربعة أصناف وهي:

أ- السياسة العامة الإستخراجية (Extractive): تمثل هذا النوع من السياسات توجهات الحكومة ونظامها السياسي القائم نحو تعبئة الموارد المادية والبشرية، واستخراجها مثل: النفوذ، السلع، الأشخاص، الخدمات من خلال حسن توظيفها واستغلالها لبيئتها الداخلية أو الدولية الخارجية حيث جميع الحكومات وحتى أبسطها، تقوم بإصدار سياسات عامة محققة لهذا الغرض لاستخراجي للموارد، وتعتبر الضرائب أهم الأشكال الإستخراجية للموارد التي يدفعها أبناء المجتمع إلى الحكومة، دون أن يلتقوا مقابلها منفعة فورية أو خدمة مباشرة.

¹ - عزيزة ضميري، المرجع السابق، ص 16.

حيث نميز بين نوعين من الضرائب وهما¹:

- **الضرائب المباشرة:** تتمثل تلك الضرائب التي تفرض على المال مباشرة، أي أن وعائها هو مال بالذات.² مثل الضرائب على دخول الأفراد والأصول الرأسمالية مثل: (الأطباء والمحامين والمهندسين... الخ)، التركات والعقارات مثل الرسوم العقارية على الملكيات المبنية، المنشآت التجارية، مستودعات وورشات الصيانة، أماكن إيداع البضائع وغيرها من الأماكن من نفس النوع،³ حيث تدفع هذه الضرائب سنوياً.

- **الضرائب غير المباشرة:** تتمثل في الضرائب على السلع والخدمات، كالرسوم الجمركية ورسوم المنتجات الصناعية والضرائب على المبيعات والمنتجات. وتفرض على ما يقوم به الأفراد من تصرفات مثل القيام بشراء أو بيع أو إنتاج سلعة معينة، مثل الضريبة العامة على المبيعات، الضرائب على الصادرات والواردات، الضرائب على الإنتاج والضريبة على القيمة المضافة، وهي ضرورية لتجميع الفوائد الاقتصادية لأغراض التنمية⁴.

ب- **السياسة التوزيعية (Distributive):** تهدف هذه السياسة إلى توزيع المنافع والقيم بشكل شامل على عموم المجتمع، بحيث يتم تجزئة وتخصيص تلك المنافع والقيم إلى أجزاء صغيرة يستطيع كل فرد من أفراد المجتمع الاستفادة⁵. ويعتمد مستوى كفاءة وفعالية الأداء التوزيعي لنظام الحكم على اعتبارين: أولهما: كمية القيم الموزعة.

¹ - خليفة فهمي الفهداوي، المرجع السابق، ص 73.

² - حسين الصغير، دروس في المالية والمحاسبة العمومية، ط02، الجزائر: دار المحمدية العامة، 2001، ص 53.

³ - لخضر مرغاد، "الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية، ع7، الجزائر: جامعة محمد خيضر بسكرة، فيفري 2005، ص 04.

⁴ - عبد المنعم عبد العزيز الشيخ، سعد عبد الله سيد أحمد الكرم، "أثر الضرائب غير المباشرة في النشاط الاقتصادي دراسة حالة السودان 1970-2010"، مجلة الجزيرة للعلوم الاقتصادية والاجتماعية، ع01، م 5، 2014، ص 08.

⁵ - خليفة فهمي الفهداوي، المرجع السابق، ص 74.

وثانيا: نطاق المستفيدين من التوزيع وتعني سياسات التوزيع في المكان الأول بالخدمات الأساسية: كالتعليم الصحة، الأمن الدفاع والإسكان، وما يماثلها من خدمات¹، ومنه كفاءة الأداء التوزيعي للسياسات العامة، يتم تقديرها وقياسها من خلال ما قدمته من منافع وما حقته من مطالب لأفراد المجتمع بالإضافة إلى تعدد أحواض الحياة المختلفة التي مستها تلك السياسات، وأهم من هذا كله هو تحقيق السياسات العامة لمبدأ العدالة بين الأفراد والجماعات المختلفة.

ج- السياسة العامة لإعادة التوزيع (Redistributive): تتمثل تلك السياسات العامة التي تضطلع بها الحكومة والتي تقضي صراحة بإعادة النظر في توزيع الدخل وجعله لصالح فئات من ذوي الدخل المنخفض أو المحدود، كما تمثل خيارا تفضيليا تتبناه الحكومة عبر سياساتها العامة في سبيل تحقيق بعض الامتيازات المادية لجماعة معينة من المجتمع على حساب جماعة أو جماعات أخرى موجودة فيه².

بالرغم من أن السياسة العامة تهدف لتحقيق العدالة وخدمة المصالح العامة فإن هذا النوع من السياسات العامة، تعتمد فيه الحكومة على التفضيل أي استفادة فئة معينة تتميز بمجموعة من الصفات التي تجعلها تستفيد من سياسة ما دون غيرها كفئة ذوي الدخل المنخفض مثلا.

د- السياسة العامة التنظيمية (Regulative): تهتم هذه السياسة في مجملها بالتنظيم، حيث تمثل جميع التعليمات الحكومية المتعلقة بضبط ورقابة الأنشطة والسلوكيات للالتزام بدواعي المصلحة العامة وتطبيق القانون، كما يضمن عمل أعضاء المجتمع أو عدم عملهم، وفرض العقوبة اللازمة عند حصول الانتهاكات والتجاوزات، حيث تشمل على مختلف الأنشطة والمجالات التي تقوم عليها الإدارة العامة في المجتمع، حيث توظف لذلك مختلف الأدوات القانونية الجبرية الملزمة إلى جانب توجيه السلوكيات بالنصح والإرشاد

¹ حسن أبشر الطيب، المرجع السابق، ص 51.

² خليفة فهمي الفهداوي، المرجع السابق، ص 75.

وتقديم الإغراءات المادية المعززة للاستجابة والالتزام، ويعتبر ضبط وتنظيم الجوانب الأمنية وحماية الممتلكات الاجتماعية من السرقة والاعتداءات والحد من الجرائم.

بالإضافة إلى ضبط وتنظيم الشؤون الاقتصادية والمالية من حيث الأجور والأسعار، وتنظيم حقوق العمال ورواتبهم من أهم المجالات العامة التي تعنى بها السياسات العامة التنظيمية¹.

والسياسات العامة التنظيمية إن صح التعبير فهي سياسة ضبطية تعبر عن الضبط والرقابة، تهدف لإدامة التنظيم والتزام بالسلوكيات ومجمل اللوائح القانونية لسير الأعمال الحكومية المختلفة على أحسن ما يرام من أجل تحقيق المصلحة العامة.

هـ - السياسات الرمزية (Symbolic): هي سياسات قيمية ذات طابع معنوي تهدف بالدرجة الأولى إلى المحافظة على هوية المجتمع ومقوماته الشخصية، ويرى في هذا الشأن "أبشر حسن الطيب" أن السياسات الرمزية تهدف لإذكاء الوجدان الوطني وتأسيس الوعي بالهوية الحضارية، وتنمية شعور الأفراد والجماعات بالانتماء والمواطنة المسؤولة، ومن هذه السياسات الاحتفاء بالرموز الوطنية،² والسياسة العامة الرمزية وعلى خلاف الأنواع الأخرى من السياسات لا تتطلب توزيع مواد، كما لا تستلزم جزءاً من جهود العملية التشريعية في إصدارها. لكنها كما يقول "الفهداوي" هي سياسات تعبر عن حاجة قيمية ومعنوية، تظل الحكومات مهتمة بها إلى جانب المجتمعات³. أذن فهذا النوع من السياسات لا يتطلب التجهيزات والموارد المادية، بل يعتمد على مدى اهتمام الحكومات بتكريس الهوية والشخصية الوطنية الذي تميز دولة عن غيرها مثل اللغة والدين والعادات والتقاليد، النشيد وغيرها لدى أفراد المجتمع.

¹ - خليفة فهمي الفهداوي، المرجع السابق، ص 75.

² - حسن أبشر الطيب، المرجع السابق، ص 52.

³ - الفهداوي، المرجع السابق، ص ص 76-77.

4-التصنيف الخماسي: يقوم هذا التصنيف على استيعاب الحركية التجاذبية، وحالات المنافسة والصراع، وتأثيرات ممارسة القوة والضغط والحرص 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 وهي:

-**السياسة العامة تمثل الأغلبية:** تكون السياسة العامة ممثلة لغالبية أفراد المجتمع عندما تحظى اتجاهاتهم باهتمام صناع السياسة العامة، وتكون عوائد هذه السياسات ونتائجها خادمة لمصالحهم، الأمر الذي يجعلها أكثر حضورا وفاعلية كسياسات الأمن الاجتماعي، الرعاية الصحية، سياسة العمل، ومختلف السياسات المرتبطة بتطوير الخدمة العمومية.

-**السياسة العامة تمثل جماعة المصلحة:** هذا النوع من السياسات قائم على الفرضية القائلة بأنه عندما تكون تكاليف السياسة العامة المعنية مرتكزة على مجموعة صغيرة محددة، وأن فوائد هذه السياسة ستتركز وتعود لصالح مجموعة أخرى مختلفة، فإن سياسة مجموعة المصلحة هي التي تسيطر على عملية صنع السياسة العامة.

-**السياسة العامة تمثل العميل أو التابع:** ينتج هذا النوع من السياسة عندما تكون غالبية الأشخاص المحتملين لتكلفتها ليس لهم دافع التنظيم لما يترتب عنها من فوائد، مما يؤدي إلى انحصارها في فرد أو مجموعة معينة.

وتظهر مثل هذه السياسات عندما تحوز بعض الحرف على التراخيص القانونية لتحكم ذاتها وأعمالها من قبلها، وهذا ما دفع البعض إلى تسميت هذا النوع من السياسات بسياسات التنظيم الذاتي.

-**السياسة العامة تمثل صاحب الاهتمام العام:** يبرز هذا النوع من السياسة عندما تسعى غالبية أعضاء البرلمان إلى وضع سياسة عامة مثلى في مواجهة يد ما، سواء كان حقيقيا أو افتراضيا يستهدف المصلحة العامة، والعمل على الحد منه بفرض تكاليف وغرامات فعلية على الجهات التي تشكل مصدرا للتهديد. وكمثال على ذلك السياسة التي تفرض غرامات صارمة على المتسببين في تلوث الهواء أو الماء.

-السياسة العامة تمثل الأحزاب السياسية: يظهر هذا النوع من السياسة عندما يبرز دور الأحزاب السياسية، وبالأخص عند مناقشة الهيئة التشريعية لسياسة ما بهدف تبنيها. وكمثال على ذلك دور الحزب الديمقراطي في الولايات المتحدة الأمريكية للحد من دور الحزب الجمهوري في قضايا مرتبطة بالرعاية الاجتماعية، والسياسة العامة الاقتصادية، والشؤون الخارجية.

وهناك من الباحثين من يذكر أنواع للسياسة العامة وفقا للمجال أو القطاع، وهي كالتالي:

1-السياسة العامة الاجتماعية: نظرا لتنوع أهداف السياسة الاجتماعية للدولة وتعدد الفلسفات التي تقف خلفها، فهناك عدة تعريفات للسياسة الاجتماعية. أحد هذه التعريفات هو أنها "الفلسفة التكافلية التي تحث الحكومة على تنفيذ سياسات تخدم المجتمع وتوفر له قدرا من الحماية". وتهدف السياسة الاجتماعية إلى تحقيق أهداف نبيلة لتحسين مستوى ونوعية حياة المواطنين¹.

كما يمكن اعتبار أن السياسة الاجتماعية هي السياسة التي تنظم الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية التي تقوم بها الحكومة في المجتمع، مثل المشروعات التنموية والسياسات التي تتعلق بالفقر والتنمية الاجتماعية المستدامة ودعم المشروعات الفردية المدرة للدخل. وتتكامل هذه السياسة مع سياسات الدولة الأخرى بحيث تقوم الحكومة بمساعدة المجتمع ككل على حل المشكلات التي تواجهه بشكل مستمر، والتحديات التي لا يستطيع المواطنون حلها دون تدخل الدولة، مثل الطعام والشراب والسكن والوظيفة الثابتة والرعاية الصحية والسلامة العامة، وأي من هذه الحاجات تصبح مشكلة كبيرة للدولة إذا تطورت وخرجت عن سيطرتها ولم تستطع حلها. فتعمل الحكومة على تبني مشروعات اجتماعية تساعد على حل المشكلات الاجتماعية من خلال إشباع الحاجات الأساسية للمواطنين، وهذه البرامج هي نفسها السياسة العامة، لكنها تأخذ طابعا متخصصا.

¹-C. Sagnes-Raffy, Organisation générale du système de santé en France, **publication pour deuxième cycle des études médicales, DCEM2**, module1- apprentissage de l'exercice medical, France : Midi-Pyrénées, L'agence Régionale de Santé, 2009-2010, p 02.

أما سياسة الرفاه الاجتماعي فهي النوع الرئيسي من أنواع السياسات الاجتماعية، وسياسة الرفاه تشير إلى مجموعة السياسات التي تشترك في هدف وإجراءات توزيع المكاسب الاقتصادية في الدولة.

2- السياسة العامة الصحية: السياسة الصحية تتمثل أساساً في تلك القرارات والمخططات والبرامج الحكومية، التي تعنى بكل جوانب الصحة العمومية داخل المجتمع وتطويرها بشكل يسمح لكل الفئات المجتمعية بالتمتع بصحة جيدة ورعاية وخدمات صحية متطورة، وبدرجة معينة من الوقاية العامة من كل الأمراض والأوبئة.

وتشمل السياسة الصحية أيضاً كل القضايا المتعلقة بالحصول على الخدمة الصحية وتكاليفها وما إذا كانت في متناول الجميع، ونوعية الخدمة والموارد البشرية والجوانب التنظيمية للقطاع الصحي، وكذا كل المناقشات والقرارات المتعلقة بالقيم والأيديولوجيات المستمدة من وقائع فعلية، والتي دار حولها النقاش العام واعتمدت كمرجعية لتحديد طبيعة السياسة الصحية، كما تتضمن الحقوق والمسؤوليات عن الرعاية الصحية وكذا تحديد دور الحكومة في مقابل دور القطاع الخاص وكافة الفواعل المجتمعيين¹. أصبح التعامل مع ملف الصحة كملف للأمن القومي والإنساني، وتؤكد منظمة الصحة العالمية على ضرورة ألا يقل الإنفاق على الصحة 10% من الميزانية.

وتقوم السياسة العامة الصحية من خلال تقييم الوضع الصحي واتجاهاته، وتقديم الاحتياجات من الخدمات الصحية، وتحديد الأولويات في توزيع الموارد الصحية، وكذا تحديد أنجح البرامج الصحية من خلال رصد المشاكل الصحية على مستوى البنية والحاجة والموارد ودرجة علاقتها بالتعليم والدخل الفردي، التقييم في النهاية سياسة صحية إيجابية ويتم تحديدها بمؤشرات السياسة الصحية باعتبارها وحدات للقياس، بشرط توفّر الموضوعية في هذه المؤشرات.

¹ -تحسين العمل في قطاع الخدمات الصحية، دليل العمل، منظمة الصحة العالمية، تر: بسام أبو الذهب، دمشق: المعهد العربي للصحة والسلامة المهنية، 2017، ص 01.

وتشمل السياسة العامة الصحية كل الفواعل المعنيين بالصحة والوسائل المتصلة بحل المشكلات الصحية، وتتوفر جملة من المؤشرات المعتمدة التي يمكن من خلالها قياس درجة فعالية السياسة العامة الصحية مثل معدل وفيات الأطفال، الوقاية، البنية التحتية للمستشفيات، المعدات الصحية، مستوى الأدوية، ودرجة الاستفادة العادلة للجميع من السياسة الصحية، مستوى التأمين الصحي، الميزانيات ... إلخ، حيث تختلف الدول فيما بينها من حيث الإمكانيات الصحية وفعالية هذه السياسات.

وفي إطار هذه العلاقات الفنية لإنتاج الخدمات الصحية، يمكن النظر إلى محددات عرض الخدمات الصحية، من خلال التعرض للحوافز الاقتصادية والاجتماعية التي تدفع مختلف الأطراف للقيام بأعمالهم في هذا المجال، فمثلا يمكن النظر إلى الأطباء على أنهم يقدمون خدمات كعمالة ماهرة تحفزها تركيبة الأجور في الاقتصاد من أجل تعظيم المنفعة، كما يمكن النظر إليهم كمنظمين أو إداريين لعملية إنتاج الصحة، باعتبارهم يتوفرون على معرفة متخصصة حول تقنيات إنتاج الرعاية الصحية، وعليه فإن معدل الربح في مجال تقديم الخدمات الصحية سيكون من أهم الحوافز الاقتصادية التي تستند عليها عملية اتخاذ القرارات بواسطة الأطباء، ويسبق كل هذه الأدوار والقرارات قرار الفرد الابتدائي في دراسة الطب أو ما يعرف حاليا بالاستثمار في رأس المال البشري، والذي يتم اتخاذه بعد حسم التدفقات المستقبلية بسعر الفائدة التنافسي عند اتخاذ قرار الاستثمار في التدريب أو التعليم، أي أن عرض الأطباء يعتمد على هيكل التكلفة البديلة للدراسة وعلى أسعار الفائدة السائدة في الاقتصاد¹.

من البديهي أن الغاية الأساسية لكل نظام صحي هي تحسين صحة الأفراد داخل المجتمع، أما مهمته الأساسية فهي تقديم الخدمات الصحية لهم، وذلك لمعرفة أداء النظام الصحي، وتجدر الإشارة في هذا | الإطار إلى أن الاختلافات البينية فيما بين الأقاليم في الوصول إلى الرعاية الصحية تكون أقل في

¹ - خليل حسين، السياسات العامة في الدول النامية، بيروت: دار المنهل اللبناني، 2007، ص 413.

الأنظمة التي تدار وطنيا أو مركزيا منها في تلك الأنظمة التي تشجع فيها الفدرالية أو القطاع الخاص ظهور تنوع أكبر أو منافسة مكشوفة¹.

3- السياسة العامة الأمنية: تعتبر السياسة العامة الأمنية من بين أهم السياسات التي تناط بها الحكومة، حيث تصنف ضمن الأهداف الكبرى للدولة، إذ لا يمكن صياغة أي سياسة عامة أمنية واضحة المعالم إلا من خلال معرفة الأهداف الكبرى للدولة، ولا يمكن صياغة أي سياسة عامة أمنية واضحة المعالم إلا من خلال معرفة حقيقية بالإمكانات الموجودة في الدولة².

وتعرف السياسة العامة الأمنية على أنها المخطط الذي تضعه الحكومة لمواجهة مختلف أنواع التهديدات التي تواجهها أو يحتمل أن تواجهها الدولة، وتشارك جملة من المؤسسات الرسمية وغير الرسمية في تحديدها من السلطة التنفيذية إلى المخابرات والمؤسسة العسكرية.

ونظريا تعتبر الواقعية أولى المدارس التي اهتمت بمسألة الأمن، واعتبرت الدولة هي وحدة التحليل الأساسية. وقد أفرزت الحرب الباردة إعادة صياغة مفهوم الأمن³، فظهر في هذا الإطار مفهوم الأمن التعددي وتوسعت التهديدات من تهديدات ملموسة عسكرية إلى تهديدات غير ملموسة تهديدات أمنية داخلية، الإرهاب، الإثنيات، الجريمة المنظمة ... وغيرها⁴.

وعرف الأمن حسب هذا المنظور الواقعي بأنه الوضعية التي لا يشعر فيها الأفراد والمواطنون بأنهم في حالة اختراق"، فهو إذا الشعور بغياب التهديدات وبامتلاك الوسائل لمجابهة أي خطر. فالأمن هو أمن الدولة أو وجود الدولة، وهو ما أعطى الأمن مفهوم الحماية فقط وهو ما أكد عليه باري بوزان من

¹- أرنولد ج. هايدنهايمر وآخرون، السياسات العامة العقارية: سياسات الخيار الاجتماعي في أمريكا وأوروبا واليابان، تر: أمل الشرقي، ط1، عمان الأردن: الأهلية للنشر والتوزيع، 1999، ص 114.

²- عبد القادر بوبكر، "مفهوم الأمن الدول وفقا للنظام العالمي الجديد"، أطروحة دكتوراه دولة غير منشورة، الجزائر: جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2007-2008، ص20.

³-David DOMINIQUE. Sécurité : l'après New York. Paris : Presses des sciences politiques, 2002.

⁴- Maurice BERTRAND, La fin de l'ordre militaire Paris: Presse des sciences politiques, 1996, pp51-53.

خلال إضافة البعد الإثني في جملة التهديدات، وهكذا برز مفهوم الأمن الاجتماعي، وقد صرح مدير تجمع تحليل السياسة العامة "تونين كلود" يجب إعادة تعريف السياسة العامة الأمنية من أجل معالجة أكثر اجتماعية. وتعددت بذلك المجالات أين أصبح الأمن متغير بتغير القطاع (أمن صحي، أمن مجتمعي، أمن بيئي، أمن تعليمي...) وتعدد المشاركين في صياغتها.

تعد السياسة العامة الأمنية من بين أهم السياسات المتخذة في ظل الأهداف الكبرى للدولة، إذ أن السياسات العامة الأمنية تطورت تبعا لتطور مفهوم الأمن. فقد عرف الأمن في مرحلة أولى بأنه الحرية من التهديدات العسكرية، وفي مرحلة ثانية عرف بأنه مزيج من المتغيرات العسكرية وغير العسكرية واعتبر بأنه الإجراءات التي تتخذها الدولة في إطار الحفاظ على كيائها ومصالحها في الحاضر والمستقبل مع مراعاة المتغيرات الدولية، وبذلك أصبح للأمن بعد اجتماعي، اقتصادي إلى جانب البعد العسكري¹.

ارتبط البعد الاقتصادي للأمن بالضغوطات التي تخلفها الاختلافات في الثروة وتطلعات الدول، فالدولة عادة ما ترسم سياسة اقتصادية تصطدم غالبا بمحدودية الإمكانيات، وقد اعتبر "روبرت ماكنمار" أن مصدر الخطر قادم أساسا من الفقر والتخلف، فيما ارتبط البعد الاجتماعي للأمن بعدة عوامل أهمها المشاركة الاجتماعية والتعامل مع الحاجات بشكل يضمن المساواة في المكانة والدور مما يضمن عدم تعريض الأمن الوطني للخطر الناتج عن الاختلافات الحادة داخل المجتمع².

بينما عرف البعد الثقافي للأمن مجموعة من التوجهات القيمة التي توجه سلوك مجتمع معين بحيث تتفاعل فيما بينها دون أن تتصادم واعتبارا لما سبق، أعلن راسموا السياسات العامة الأمنية وخاصة في دول العالم المتقدم أن أولويات السياسة العامة في ظل الأمن العام هو تفضيل أمن الأشخاص على حساب الحفاظ على القوانين Glandethoening، وهو ما جسده عدة دول كفرنسا، في إطار تكاملي يهدف

¹ - جهاد عودة، النظام الدولي إشكاليات ونظريات، مصر: دار الهدي للنشر والتوزيع، 2005، ص 25.

² - المرجع نفسه، ص 26.

للسالء العام¹. وهذا كله يستءءى الترابط والتفاعل بين أنواع تلك السياسات العامة واستءامة العلاقة ذات التأثيرات المتبءالة والاهتمام كذلك بإقامة سياسات أمنية عامة أخرى مشتركة كالأمن الصناعي والأمن الإداري والبيئي وغيره.

4-السياسة العامة الاقتصادية: وهي نوع آخر من السياسات العامة، وله أهمية خاصة على مستوى المجتمع والدولة، ويستمد هذا النوع من السياسات العامة الكثير من أهميته من علاقته بالخدمة العمومية، وعليه ستتطرق له الدراسة بشيء من التفصيل في الفصل الأول.

¹-Thomas Karolin, **Insearoh of Securuty**, Brighton: Wheatsheal books, 1987, P 145.

المبحث الثاني: عملية صنع السياسة العامة

تعتبر عملية صنع السياسة العامة من أهم المواضيع التي نالت اهتمام الباحثين في مجال العلوم السياسية عموماً والسياسات العامة على وجه الخصوص، وكنتيجة لهذا الاهتمام ظهرت العديد من المداخل والمقاربات التي سعت إلى لإيجاد تقاسير توضح سبل وكيفيات صنع السياسة العامة، كما ركزت اهتمامات الباحثين في السياسات العامة على الفواعل المؤثرة صنع السياسة والتي عرفت هي الأخرى تطورات كبيرة فبعدما كانت تقتصر على الفواعل الرسمية، أصبحت اليوم الفواعل الغير رسمية تلعب دوراً جوهرياً في صياغة السياسات العامة عبر مختلف المراحل.

المطلب الأول: مداخل ومقاربات صنع السياسة العامة

يعتبر صنع السياسة العامة من المواضيع المعقدة وذلك نتيجة اختلاف وتعدد المداخل والمقاربات التي حاولت الوصول إلى تفسيرات توضح سبل صنع السياسة العامة.

أولاً: مداخل صنع السياسة العامة

تهتم جملة من المداخل بالإطار الذي يسمح بدراسة ومعرفة كيفية صنع السياسة العامة ومن أهمها (مدخل الجماعة، النخبة المدخل المؤسساتي، مدخل النظم، مدخل العمليات والأنشطة الوظيفية، مدخل دراسة الحالة) .

1- مدخل الجماعة في عملية صنع السياسة العامة:

يقوم هذا النموذج على اعتبار أن التفاعل الحاصل بين الجماعات، يشكل مركز السياسات العامة، حيث يرتبط الأفراد ذوو المصالح المتشابهة مع بعضهم البعض بصورة رسمية أو غير رسمية لغرض الإلحاح على الحكومة في مطالبهم¹.

¹ - خليفة فهمي الفهداوي، المرجع السابق، ص 168.

حيث يعبر هذا المدخل على أن السياسة العامة كحالة من حالات التوازن بين الجماعات، فلا تعدو العملية السياسية أن تكون صراعا بين الجماعات في سبيل التأثير على السياسة العامة للدولة ولا يمثل هنا التفاعل بين الجماعات محور الحياة السياسية، ويعكس من جهة أخرى أهمية الأفراد في السياسة العامة عندما يتصرفون كجزء من أو باسم جماعات المصلحة للتأثير على السياسة العامة ومهمة النظام السياسي من هذا المنظور هي إدارة الصراع بين الجماعات عن طريق:

- تنظيم وتأطير الصراع من خلال وضع قواعد، وهذه القواعد نفسها انعكاس لصراع وتنافس بين الجماعات، فهي تعكس المصالح الأقوى والأكثر تأثيرا في المجتمع.
- تنظيم المصالح حسب جملة من المعايير كالقوة والتوافق والتوازن.
- إصدار الحلول التوفيقية في شكل سياسة عامة¹.

وينظر هذا المدخل للجماعة، ويصفها من خلال مجموعة من الأفكار أهمها:

- الجماعة هي عبارة عن كتلة نشاط، وليس مجرد تجميعا للأفراد وهي متحركة وليست جامدة.
- تعيش الجماعة وتعمل وسط تفاعلات الجماعات، وبما يسمح لها بنشاط توجيهي.
- لكل جماعة مصلحة خاصة بها ينبغي دراستها وتحليلها، لكونها تجسد نشاطاتها الموجهة نحو سياسة عامة ما.

- أن جوهر أنموذج الجماعة، يتركز على تحليل عملية التفاعل، بين عدد كبير من الجماعات التي تشكل بدورها النظام الاجتماعي ككل.

- تتفاوت قوة الجماعات تبعا للعديد من العوامل مثل : عدد الأعضاء، كثافة الاهتمام، أشكال التنظيم وغير ذلك².

¹ - عبد النور ناجي، ساحلي مبروك، مقدمة في السياسة العامة، الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2014، ص 112.

² - خليفة فهمي الفهداوي، المرجع السابق، ص 169.

حيث تعمل الحكومة هنا بمثابة حكم بين الجماعات في صراعها، كما تعمل على إزالة جماعات معينة عن محيط التأثيرات في السياسة العامة.

ومن هنا وجب التأكيد على دور الجماعة في عملية صنع السياسة العامة إذ كلما زاد التناسق بين الجماعات كلما كانت أقرب إلى الهدف الذي تسعى لتحقيقه إلا أن الجماعات التي يعبر عنها هذا المدخل هي الجماعات التي تتمتع بالنفوذ، والتي تتمكن من الضغط والتأثير في صناعة السياسة العامة وتوجيهها وفق ما يخدم مصالح الجماعة.

وفي هذا الصدد يرى المفكر نصر محمد عارف في مؤلفه -أبستمولوجيا السياسة المقارنة- إن تحليل الجماعة ينصب على تجمعات الأفراد الذين يتفاعلون لتحقيق أهداف السياسة العامة وثم يكون التركيز الأساس على الجماعات وليس الأفراد لأن الجماعات لدى هذا الفريق هي ذات التأثير الأكيد على عملية السياسية وليس الأفراد¹.

2- مدخل النخبة* في عملية صنع السياسة العامة**:

يعبر مدخل النخبة عن سلوك عدد صغير نسبيا من صناع القرار وليس على مؤسسات الحكم، حيث يبرز نفوذ تأثير مجموعة واحدة بعينها² واتخاذ النخبة كوحدة للتحليل السياسي، ونظرية للتفسير يعود

¹ نصر محمد عارف، أبستمولوجيا السياسة المقارنة، بيروت: مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 2002، ص 238.

* - عرفت الموسوعة السياسية النخبة على أنها: "فئة قليلة من الناس يحتلون مركزا أساسيا أو اجتماعيا مرموقا، كما تعبر النخبة عن مجموعة من الأشخاص الذين يملكون سلطة التأثير في مجالات الحياة المختلفة في المجتمع، حيث يتحكمون في القرارات الرئيسية...بغض النظر عن أماكن تواجدهم في هرم السلطة".

** - عرفت الموسوعة السياسية النخبة على أنها: "فئة قليلة من الناس يحتلون مركزا أساسيا أو اجتماعيا مرموقا، كما تعبر النخبة عن مجموعة من الأشخاص الذين يملكون سلطة التأثير في مجالات الحياة المختلفة في المجتمع، حيث يتحكمون في القرارات الرئيسية...بغض النظر عن أماكن تواجدهم في هرم السلطة".

² ثامر كامل الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والنظم العامة، عمان الأردن: دار مجدلاوي، 2004، ص 47.

إلى محاولات معارضة نظرية الطبقة، وتقديم بديل لها يحل محلها، وقد حاول "موسكا"¹، وهو أول من تناول نظرية النخبة بصورة منهجية أن يحول مفهوم الطبقة الماركسي القائم على علاقات الإنتاج الاقتصادية إلى مدخل سياسي يقسم المجتمع إلى حاكمين ومحكومين حيث يركز هذا المدخل على سلوك الجماعات الصغيرة نسبياً لصانعي القرار السياسي أكثر من تركيزه على القواعد المؤسسة الحكومية الر-
السياسة العامة لا تعكس مطالب الجماهير العامة، وإنما هي انعكاس لإرادة النخبة السياسية ومطالبها، وعليه فإن أي تغيير أو تحويل في السياسة العامة يأتي نتيجة قيام النخبة بإعادة تعريف أو تغيير قيمها أولاً.

- إن النخبوية لا تعني أن السياسة العامة تكون ضد مصلحة الجماهير، ولا ضد رفاهيتها، وإنما مصلحة الجماهير ورفاهيتها من المهام الواقعة على عاتق النخبة السياسية، وليس على عاتق الجماهير نفسها.
- إن خطوط الاتصال بين الجماهير والنخبة تجري بشكل راسي هابط، ولهذا فالانتخابات العامة والمنافسة الحزبية لا تمكن الجماهير من قيادة دفة الحكم، وإن السياسة العامة، نادراً ما يتم إقرارها من قبل الناس، عن طريق التمثيل في الأحزاب السياسية أو الانتخابات والقيمة الوحيدة لهذا التمثيل الديمقراطي، تبقى رمزية المعنى لأجل توظيفها في المساعدة على ربط الجماهير بالنظام السياسي عبر منحهم في يوم الانتخابات دوراً هامشياً يلعبونه لأغراض التنفيس وجعلهم على يقين بأن لديهم حزباً ينتمون إليه.

ومنه فالسياسة العامة هي من عمل النخبة، حيث يرى المختصين أن النخبة هي التي تقوم باتخاذ القرارات المختلفة من منطلق أنها تعمل للمصلحة العامة وهي أدري بمصالح الشعب الذين يجهلون أو أنهم أقل دراية بها، بينما النخبة وما تتميز به من ذكاء أو نفوذ أو مراكز اجتماعية وسياسية مرموقة في المجتمع فهي المسؤولة عن صنع السياسات واتخاذ القرارات المختلفة وبالتالي النخبة تشكل رأي العامة، والسياسة العامة وفق هذا المدخل هي عبارة عن نتائج لتفصيلات النخبة، وما قررت، وما على العامة إلا

* - غايتانو موسكا (1858-1941) من المؤسسين للمدرسة الإيطالية للنخبوية.

الخضوع واحترام جملة القرارات والسياسات الصادرة عنها، كما أنها غالبا لا تأخذ المطالب بعين الاعتبار لأنها تعتبر نفسها أدرى بمصالح الناس.

سمية¹، وتتميز السياسة العامة وفق هذا المنظور بمجموعة من الخصائص أهمها:

ولأن السياسة العامة حسب نظرية النخبة تتحكم في صنعها أقلية قليلة يعزل "موسكا" هذا قائلا: "أن صغر حجم الصفوة وسهولة وسائل الاتصال المتوفرة لديها يمنحها المقدرة التنظيمية العالية ويمكنها من وضع السياسات واتخاذ القرارات بسرعة، والاستجابة الفورية للظروف المتغيرة، وهذا ما يميزها عن الجماعة حيث يرى أنها أقل تنظيما حيث أنها تضم أفرادا كثر ليس لهم هدف مشترك غالبا، أو نظام اتصال معروف أو سياسات متفق عليها"².

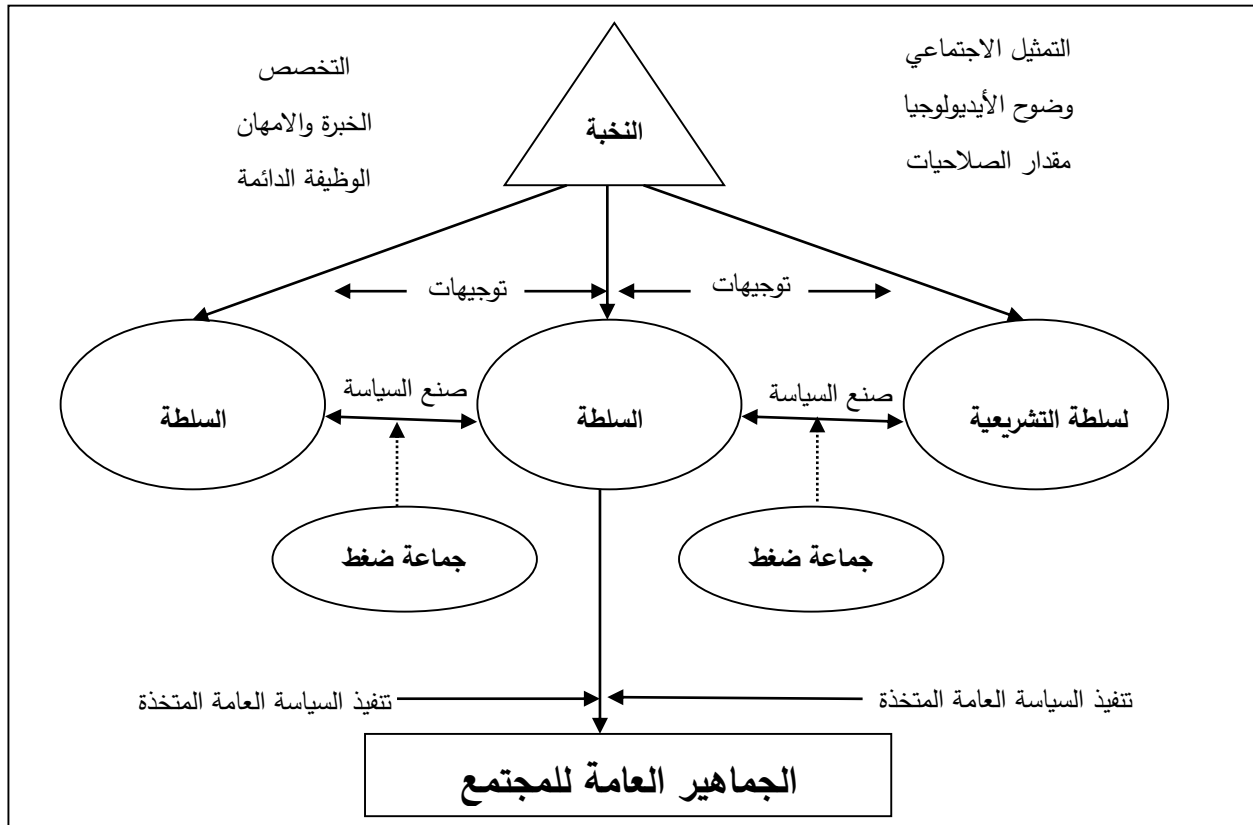
لذا فالسياسة العامة وفق مدخل النخبة تعتبر بمثابة القيم والتفضيلات لدى النخبة الحاكمة والجماهير ليسوا هم الذين يحددون السياسة العامة من خلال مطالبهم وأفعالهم، وإنما القلة الحاكمة ومن خلال البيروقراطية الحاكمة التابعة لها هي التي توجه السياسة العامة وتضعها، وبمعنى أدق تلفت نظر النخبة السياسية للانتباه إلى دور القيادة في صنع السياسة العامة وتؤكد بان الأقلية هي التي تحكم في كل النظم السياسية، أي أن النخبة هي التي تحكم والأقلية منها هي التي تضع السياسة العامة، والأكثرية لا تمارس أي نفوذ³.

¹ - نصر عارف، ابستمولوجيا السياسة المقارنة، المرجع السابق، ص ص 225-227.

² - ثامر الخزرجي، المرجع السابق، ص 48.

³ - المرجع نفسه، ص 50.

الشكل رقم (01): دور النخبة في صنع السياسة العامة



المصدر: فهمي خليفة الفهداوي، المرجع السابق، ص 175

3- المدخل المؤسسي في عملية صنع السياسة العامة:

لقد ظهر التحليل المؤسسي كرد فعل للاقترب التاريخي من ناحية والمثالي والقانوني من ناحية أخرى، حيث أدرك العديد من علماء السياسة أن الظاهرة السياسية هي أكثر من مجرد الأبعاد القانونية والدستورية، ومن ثم حدث تحول في بؤرة التركيز، وأصبح الاهتمام منصب على دراسة الحقائق السياسية كالمؤسسات التشريعية والتنفيذية والمحاكم، ثم دراسة القوى والإدارة والوظائف الخاصة بالرئيس ونظم الانتخابات والأحزاب السياسية والبيروقراطيات¹.

ويؤثر المدخل المؤسسي من خلال أنماطه الهيكلية للسلوك الفردي والجماعي في مضمون السياسة العامة، ذلك أن تكوين بعض المؤسسات قد تكون من أجل تفعيل مخرجاتها، أو الحد من

¹ - نصر عارف، ابستمولوجيا السياسة المقارنة، المرجع السابق، ص ص 204-205.

مخرجات أخرى وهذا يعني أن أي تغيير مؤسسي مرتبط بتغيير في السياسة العامة يعني ذلك وجود علاقة بين المؤسسة الحكومية والسياسة التي تقوم بها وهما يتصلان بدرجة كبيرة بالقوى الاجتماعية والاقتصادية¹.

وهذا الارتباط الخاص بين السياسة العامة والمؤسسات الحكومية له جملة من المبررات والتي تتميز السياسة العامة عن غيرها من السياسات الأخرى، هذا ما ذهب إليه مختص السياسة العامة أن المؤسسات الحكومية تمتلك ثلاث ميزات مهمة تمنحها لها حتى تثبت وجودها في المحيط العملي والاجتماعي وهي كما يلي²:

أ- **الميزة الأولى: الشرعية (Legitimacy)** أي أن الحكومة تمنح السياسة العامة شرعيتها، بحيث تصبح سياسات حكومية عامة تحظى بالالتزامات القانونية، التي تتطلب من المواطنين الولاء أو الإخلاص لها. وهذا يعني أن السياسة العامة يترتب عنها وجود التزامات قانونية عامة حيالها، هي تلك السياسة الحكومية العامة.

ب- **الميزة الثانية: الشمولية والعمومية (Universality)** السياسة العامة تتصف بالشمولية وبطابعها العام، الذي يمتد ليشمل كافة الناس في المجتمع على خلاف سياسات الجماعات أو المنظمات الأخرى التي تقتصر على شريحة ضيقة في المجتمع.

ج- **الميزة الثالثة: الفرض والإجبار (Coercion)** أي أن الحكومة وحدها التي تستطيع معاقبة المخالفين لسياساتها العامة، وهي وحدها تمتلك هذه السلطة، التي تمكنها من التحكم بولاء مواطنيها، وبالتالي جعلها على يقين من أن السياسة العامة ملتزم بها من قبل كافة أعضاء المجتمع بأكمله.

¹ عبد النور ناجي، ساحلي مبروك، مقدمة في دراسة السياسة العامة، المرجع السابق، ص 109.

² خليفة فهمي الفهداوي، المرجع السابق، ص 181.

إذن من خلال هذه الميزات الثلاث نستنتج أن ما يمنحه المدخل المؤسسي للسياسات العامة، قد يغيب في النماذج الأخرى مثل: الشرعية، العمومية، الفرض والإجبار.

يركز هذا المدخل على دراسة المؤسسات الحكومية التي تضطلع بجميع الأنشطة والوظائف الحكومية المختلفة والتي تتوزع وفق لمؤسساتها الثلاث التشريعية، القضائية التنفيذية، ولعل أقرب المداخل في تفسير عملية السياسة العامة هو المدخل المؤسسي، ذلك أن السياسة العامة هي عملية متسلسلة تنطلق عبر هذه المؤسسات وكما سبق الحديث أنفاً ومن خلال تعريفنا للسياسة العامة ورغم اختلافها وتعددتها باختلاف وجهات نظر المفكرين إلا أن الملاحظ أن جميع التعاريف أجمعت على أن السياسة العامة هي عبارة عن برنامج عمل حكومي تشارك في صنعها المؤسسات الحكومية الثلاث وتتبناه.

حيث لا يمكن الحديث عن سياسة عامة ولا يمكن القول بوجود سياسة عامة ما لم تتبنها المؤسسات الحكومية، انطلاقاً من المؤسسة التشريعية التي ترسم هذه السياسة مروراً بالمؤسسة التنفيذية التي تقوم بتنفيذ مختلف السياسات بالإضافة إلى المؤسسة القضائية والتي يكمن دورها المهم في تفسير مختلف القوانين والقرارات وإضفاء طابع الشرعية عليها حتى تحظى بالالتزام والتأييد بغض النظر عن نوع المؤسسة المهيمنة في عملية صنع السياسة العامة، ومنه فإن هذه الأنشطة التي تقوم بها هذه المؤسسات هي عبارة عن مجموعة من الوظائف المتكاملة والمتداخلة والتي تشكل وتنتج عنها سياسة عامة¹.

4- مدخل النظم في عملية صنع السياسة العامة:

ينطلق مدخل النظم في دراسة وتحليل السياسة العامة من مخرجات النظام* السياسي، التي تتضمن انجازات النظام السياسي في نطاق البيئة الاجتماعية والتي لها نتائج مهمة بالنسبة للمجتمع

*- النظام هو وحدة التحليل الرئيسية وقد عرف النظام على أنه: "مجموعة من العناصر المترابطة والمتفاعلة وعليه فإن أي ظاهرة يمكن معالجتها كنظام أي ككل مركب من عدة أجزاء يرتبط كل منها بغيره ويؤثر فيه ويتأثر به".

¹- شيرزاد النجار، دارسات في علم السياسة، عمان الأردن: دار دجلة، 2010، ص ص 22-23.

وبدونها لا يمكن تحديد نشاطات النظام بدقة، ومنه فمخرجات النظام هي النشاطات التي يقوم بها النظام السياسي استجابة لطلبات أو الضغوط عليه وتأخذ شكل سياسة الحكومة وبرامجها وقراراتها وتشمل جميع البنى والوظائف التي تساهم في هذه القرارات، والسياسة العامة وفق لنموذج النظم هي تفاعل مجموعة من العناصر التي تؤثر عليه ويعبر عن هذه العناصر بـ:

أ- **المدخلات (Inputs):** تشمل كل أنواع المطالب السياسية، الاجتماعية والاقتصادية والثقافية المتأتية من البيئة المحيطة بالنظام أو حتى المتأتية من داخل النظام نفسه والمدخلات نوعين هي:

- **المطالب (Demands):** هي مجموع المطالب التي ترفع إلى النظام السياسي لمعالجتها وإصدار القرارات بشأنها، أي أن النظام السياسي يتعين عليه أن يتخذ سياسة وقراراً ملزماً حول مسألة معينة.

- **الدعم والمساندة (Support):** يشير إلى الدعم والمساندة التي تقدم للنظام السياسي من المحيط حيث أن هذه المساندة تعتبر من النشاطات الفردية والجماعية التي تؤدي إلى تقوية موقع النظام في المجتمع.

ب- **المخرجات (OutPuts):** تعبر عن تلك المطالب المقدمة للنظام التي تحولت إلى مخرجات على شكل قرارات وسياسات وفعاليات، فالمخرجات هي الاستجابة الفعلية من قبل النظام السياسي للمطالب الفعلية المقدمة إليه، أو تلك التي يتوقع النظام أن تقدم إليه، وهذه الاستجابة هي إحدى الأساليب المهمة لتقوية ارتباط المواطنين مع النظام السياسي.

ج- **التغذية الاسترجاعية (Feedback):** هي عملية تشير إلى أن البيئة المحيطة بالنظام السياسي ترسل إشارات ومعلومات إلى النظام عن النتائج المنبثقة عن تنفيذ القرارات والسياسات التي أصدرها النظام نفسه، وبهذه الطريقة فإن المدخلات والمخرجات تتفاعل مع بعضها البعض بشكل مستمر وبحلقة دائرية¹.

إذا فحسب مدخل النظم فإن السياسة العامة تتمثل أساساً في مخرجات النظام السياسي، والتي تمثل كل ردود أفعال الحكومة تجاه المطالب التي تتلقاها من البيئة المحيطة بها، وقد تفسر هذه المخرجات

¹ - شيرزاد النجار، المرجع السابق، ص 38.

تحت مبرر المصلحة العامة، إلا أنها في الغالب ما تعكس أولويات أصحاب النفوذ مثل النخبة وجماعات المصالح وصانعو السياسة في حد ذاتهم، المتواجدون في هرم السلطة وقلما تعبر أو تعكس رغبات وطلبات الجماهير العامة، إلا أن النظام السياسي قد يتأثر بما يتلقاه من عملية التغذية العكسية، حيث يتبنى سياسات جديدة أو يعدل سياسات سابقة.

ورغم أن السياسة العامة من منظور النظام السياسي عملية تبدو ميكانيكية تقترب من الآلية، إلا أن التعقيد يتم داخل ما يسمى بالعبة السوداء أين تتم كل العمليات الحقيقية للسياسة العامة، فكل مطالب البيئة الخارجية يتم معالجتها ضمن العلة السوداء الشيء الذي يعكس قدرة النظام على تحويل المطالب إلى سياسات حقيقية تخدم الجماهير العامة بالدرجة الأولى يكسب النظام من خلالها تأييد ورضا الجمهور ويحافظ على استقراره، والعكس صحيح.

5- مدخل العمليات والأنشطة الوظيفية في عملية صنع السياسة العامة

(Activites Process Modeland The Functional)

تفسر السياسة العامة وفق لهذا المنظور تفاعل مجموعة النشاطات والوظائف المختلفة التي تضع السياسة العامة من خلالها، أي أن السياسة العامة هي محصلة تفاعل هذه النشاطات والوظائف التي تقوم بها جميع الفواعل التي تساهم في عملية رسم السياسة العامة وفي مقدمتها الفواعل الرسمية مثل المشرعون والتنفيذيون ... ولأن العمليات والأنشطة كثيرة ومتعددة سنحاول وعلى ضوء ما تقدم به "هارولد لاسويل" التطرق لبعض هذه العمليات التي تصنع السياسة العامة في ظلها وهي كما يلي:¹

أ- الاستخبار: أحد أهم طرق تجميع المعلومات ومعالجتها، وهذه المعلومات ذات صلة وطيدة بعمليات صنع السياسة العامة، وهي ذات اهتمام لدى صناع السياسات العامة.

ب- التوصيات: وهي محصلة كل سياسة، حيث لابد من صياغة وتبني التوصيات المتعلقة بمسألة معينة.

¹ - جيمس أندرسون، المرجع السابق، ص 37.

-ج- الوصف: تعبر عن نشاط شامل يضمن كيفية تبني وتطبيق القواعد بالإضافة إلى الأطراف المعنية بالقيام بكل ذلك.

-د- الإنفاذ: يكمن اعتبار هذا النشاط بمثابة المقارنة بما هو نظري مع ما هو تطبيقي، أين يتم تقييم السلوك الذي تم، ما إذا كان يتوافق والقوانين والقواعد التي لا بد أن يتم وفقها أم لا.

-ه- التطبيق: يعبر هذا النشاط على التطبيق الفعلي للقوانين والقواعد وفقا لكيفيات مدروسة مسبقا.

-و- التقييم: هو تقييم الأفعال والسياسات وهو يأتي كنشاط أخير لمعرفة ما مدى نجاح تلك السياسة أو فشلها، وذلك بتقويم ما تم التخطيط له وما تم تطبيقه أو إنجازه.

-ز- الإنهاء: يتم من خلالها الإنهاء، أي إقرار ما يتم العمل والاستمرار بمجموعة القواعد والقوانين الأصلية وذلك في حال نجاحها، أو إنهاء العمل بها وصياغة قوانين جديدة بدلا لها في حالة فشلها.

فمن خلال هذه النشاطات السبع، كما جاء بها عالم السياسة "هارولد لاسويل"، والتي تعتبر أنشطة متنوعة وشاملة حيث لا تكتفي هذه العمليات بصنع السياسات العامة فحسب بل تهتم بالسياسات التنفيذية، والتقييم، والذي قد ينجر عنه إما الإبقاء على مجموعة القواعد والقوانين، أو التخلي عن هذه القوانين ويتم هذا القرار وفقا لمدى نجاحها أو فشلها في صنع سياسة معينة، حيث ونظرا لتقويم هذه المراحل قد يلجأ صناع السياسة العامة لتبني نفس المراحل أثناء صنع السياسات الجديدة أو تعديلها، وما يميز هذا النموذج هو أنه لا يقتصر على سياسات معينة بل يتعدى مختلف السياسات، وذلك راجع لقدرته على المقارنة بين ما هو نظري وما هو تطبيقي، أي إخراج السياسة العامة من كونها مجرد خطط وبرامج إلى عمليات واقعية تؤثر وتتأثر في البيئة المحيطة بها.

6- مدخل دراسة الحالة في عملية صنع السياسة العامة (Case Study Model)

يمثل هذا المدخل صورة مغايرة لما جاء في النماذج السابقة حيث تعتبر الحالة جوهر دراسة صنع السياسة العامة، أين يتم دراسات السياسة العامة على أنها نابعة من حالات معينة مختلفة، حيث تتميز

كل حالة بخصوصياتها، ويجب الإشارة هنا انه لا يمكن تعميم دراسة حالة على جميع الحالات، بل تنحصر فقط في الحالات المشابهة، فإذا أخذنا على سبيل المثال: حالة في القطاع الصحي لها خصوصياتها يتم دراسة بصفة تفصيلية يمكن تعميم نتائجها على حالة مشابهة ومن نفس القطاع، أي لا يمكن تعميم نتائجها على حالة أو مشكلة أخرى من قطاع التعليم مثلاً ذلك انه لكل حالة خصوصياتها.

يعتبر نموذج دراسة الحالة كما جاء في قاموس " ويبستر " هي: "تحليل مكثف لوحدة مستقلة شخصاً كان أم مجتمعا بالتأكيد على العناصر التطورية لذلك الشخص أو لذلك المجتمع في إطار علاقته مع البيئة المحيطة"¹، ومنه فنموذج دراسة الحالة، هي عبارة عن وحدة تحليل مستقلة نظراً لاستقلال تلك الحالة بخصوصياتها عن حالة أخرى سواء كانت هذه الحالة عبارة عن شخص أو مجتمعا، أو حتى مشكلة اجتماعية ... وغيرها كما أن هذه الحالة قابلة للتغيير والتطور نظراً لتأثرها بالبيئة المحيطة بها، وعليه يجب مراعاة وتتبع هذه التغييرات أثناء التحليل.

كما أنه لا يمكن دراسة حالة واعتمادها لصناعة سياسة معينة إلا إذا أثارت انتباه الجهات المعنية وأصبح لها أبعاد سياسية تتطلب التدخل الرسمي للمؤسسات الحكومية المختلفة من خلال برنامج عمل منظم يستدعي تدخل جميع الأطراف المعنية التي قد تساعد بخبراتها للتوصل لسياسة ناجحة ذات أبعاد فاعلة والدراسة لا تكون عشوائية بل هي عملية منظمة، يتم فيها جمع مختلف المعلومات والاستعانة بمختلف الخبرات في المجال وتتميز بالدقة والوضوح، إلا أنه وما يعاب على نموذج دراسة الحالة هو أنه توجد حالات كثيرة لا تتكرر وبالتالي لا يمكن الاستفادة بالخبرات السابقة لحالة قد تم دراستها، وبالتالي عدم تعميم النتائج المتحصل عليها من الدراسة على حالات أخرى ما يستدعي القيام بدراسة لكل قضية أو مشكلة جديدة، كما أن هذا الأنموذج قد لا يحقق الموضوعية المطلوبة في كل دراسة ذلك أن كل باحث أو صانع سياسة يدرس القضية من وجهة نظره ورغبته الشخصية.

¹- خليفة فهمي الفهداوي، المرجع السابق، ص 190.

من خلال دراستنا لهذه المداخل نجد أنه لكل مدخل خص وصياته التي تميزه عن غيره، حيث يمكن من خلال هذه النماذج دراسة السلوك الإنساني والسياسي، ونفهم من خلالها العوامل التي تتحكم في صناعة السياسة العامة ومن هي أهم العناصر التي تعكس السياسة العامة تفضيلاتها وما مدى خدمة السياسة العامة للمصالح العامة؟، حيث يلعب نوع النظام السياسي دوراً مهماً في فهم السياسات العامة من خلال دراستنا لمخرجات النظام يمكن التعرف على أهم المطالب التي تم تحقيقها ومن هي الجهة التي تعود عليها هذه المطالب بالإيجاب.

ثانياً: مقاربات السياسة العامة:

هناك العديد من المقاربات والمساهمات التي ساهمت في إبراز عوامل وأسباب ظهور وتطور حقل السياسة العامة، ومن أهم هذه المقاربات نجد ما يلي:

1- مقارنة الباحث " ديليون بيتر Deleon Peter": يرى الباحث "ديليون بيتر" الذي ألف فصل كامل تحت عنوان "الجذور التاريخية للحقل" -the historical roots of field أي حقل السياسة العامة - الذي ورد في موسوعة أكسفورد للسياسة العامة الصادرة عام 2006 م، أن معظم أدبيات السياسة العامة تجمع بأن أعمال الباحث الأمريكي "هارولد لازويل Harold Lasswell" في الأربعينيات والخمسينيات من القرن الماضي يعود لها الفضل بالدرجة الأولى في ظهور حقل السياسة العامة من جهة، وتوجيه العلوم السياسية إلى القضايا التي تؤثر على الحكم والحكومة من جهة أخرى¹.

يرى الباحث " ديليونبيتر" أن السبب الحقيقي في ظهور الحقل وتطوره يعود إلى الأحداث السياسية باعتبارها المحرك الأساسي لذلك التطور، وفي أريه تعتبر هذه المقاربة: "نموذجاً مواز ولكن إلى حد ما أكثر تعقيداً والذي ربط فيه الأنشطة التحليلية بالأحداث السياسية المحددة"². وأهم الأحداث السياسية هي

¹-Deleon Peter, *The historical roots of field*, in Michel Martan and all, Oxford: the oxford handbook of public policy, Oxford University press, 2006، P 39.

²-Ibid, P 43.

أحداث سياسية حدثت كلها في أمريكا وأهمها: الحرب العالمية الثانية، الحرب الفيتنامية، فضائح ووترغيت وأزمات الطاقة.

بالإضافة إلى هذه الأحداث أضاف الباحث "ديليون" أن تطور هذا الحقل المعرفي الخاص بالسياسة العامة مرتبط بالأحداث السياسية التي عرفت الولايات المتحدة الأمريكية في النصف الثاني من القرن العشرين لم يتوقف على تلك الأحداث فقط بل شمل أيضا الأحداث السياسية التي عرفت الولايات المتحدة الأمريكية ما بعد الحرب الباردة، حيث أكد الباحث على أن تطور السياسة العامة كحقل علمي ومعرفي في الواقع كان نتيجة الأحداث السياسية، وفي تعليقه على هذه المقاربة يقول الباحث "عبد الفتاح ياغي" أن تطور حقل السياسة العامة حسب مقاربة "ديليون": "يتمركز حول الطلب والعرض كحافزين رئيسيين لتطور هذا العلم. الطلب كان من قبل الحكومة وإداراتها المختلفة والتي كانت تبحث عن مرجعية علمية تساعد على تحديد جوانب الضعف وجوانب القوة في برامجها وسياساتها وتقتصر عليها حلولاً بديلة، أما العرض فأننتجه مكاتب الاستشارات والجماعات التي سعت بجهد كبير إلى تلبية حاجة الحكومة من خلال توظيف معارف الأكاديميون والمحترفين والاستفادة من خبراتهم لتقديم تحليلات لمشكلات وقضايا كثيرة في المجتمع"¹.

2- مقاربة "بيرل اردين Beryl Radin": تعتبر مقاربة الباحثة "بيرل اردين" مقاربة مهمة في تتبع تطور السياسة العامة وحسب الباحث ديليون بيتر Deleon Peter إنها: "تمثل الدراسات التحليلية للسياسات استمراراً من أوائل القرن العشرين الحركة التقدمية في الولايات المتحدة، على وجه الخصوص، في التركيز على التحليل العلمي الاجتماعي والقضايا السياسية والنظام الديمقراطي". وما ميز مقاربة الباحثة اردين

¹ عبد الفتاح ياغي، السياسات العامة بين النظرية والتطبيق، مصر: جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2010، ص 15.

حسب الباحث "ديليون" هو: "تصويرها يميز بشكل خاص النمو المؤسسي لنهج السياسة، والاعتماد مجازيا على (الوظيفية)"¹.

كما تقوم مقاربة الباحثة "بيرل ريدين" للتطور التاريخي للسياسة العامة على فكرة محورية وهو أن الحاجات هي التي فرضت تدخل الحكومات الأمريكية وذلك من منطلق: "أن تطور حقل السياسة العامة، جاء نتيجة لحاجت الحكومات الأمريكية لسياسات فاعلة قادرة على مواجهة المشكلات العويصة التي مر بها المجتمع الأمريكي مثل الكساد الكبير في الثلاثينات من القرن الماضي، وتبعات دخول أمريكا الحرب العالمية الثانية ثم بدء الحرب الباردة وما رافقها من منافسة أمنية ومخابراتية كبيرة مع الاتحاد السوفيتي"².

وجاءت معادلة ظهور السياسة العامة حسب الباحثة "ريدين" كمايلي:

مشكلة ⇨ تدخل الحكومة ⇨ الاستعانة بالخبراء والمحللين السياسيين ⇨ النتيجة سياسات فعالة.

3- مقارنة "دانيال كيلر" و"جاك دي مايار": هي عبارة عن مقارنة سردية وصفية عامة حيث تعرضا الباحثان "باتريك هاسنتوفل Hassenteufel Patrick" و"أندي سميث Andy Smith"، تطرقا من خلالها الباحثان إلى تطور السياسية العامة في كل من الولايات المتحدة الأمريكية، وفرنسا.

4- مقارنة الباحثين "جوزف ستيفارت Joseph Stewart.J" و"دافيد ادج M.Hedge David" و"جايمس لستر James P.Lester": جاءت هذه المقاربة لشرح تطور دراسات السياسة العامة والأدوات المستخدمة في تحليل السياسات العامة منذ ظهورها في سنوات الخمسينات إلى غاية عام 2000 م، ولقد مرت بعدة مراحل تاريخية كما يوضح ذلك الباحثين، حيث تركزت دراسات السياسة العامة حسبهم في سنوات الخمسينات والستينات من القرن الماضي في دراسة وبحث مشكلة صياغة السياسات العامة، حيث حاول المحللون في هذه الفترة دراسة وشرح لماذا تصاغ السياسات العامة ولأي استخدام³ ولقد تميزت هذه الفترة

¹-Deleon Peter, Op Cit, p42.

²- عبد الفتاح ياغي، المرجع نفسه، ص 14.

³- Stewart, Jr Joseph and other, public policy:an evolutionary approach, (Boston:Michael Rosenberg, 2008), P 13.

حسب هم باستخدام أدوات البحث والتحليل حيث يشير إلى أن أول الأدوات المستخدمة في التحليل في هذه الفترة هي دراسات الحالة التي ركزت على شرح العوامل المؤثرة في صياغة السياسات العامة، وقد كان المقرب السائد في هذه الفترة هو مقرب ما قبل السلوكية¹.

أما سنوات الستينات والثمانينات من القرن الماضي فقد شكلت تحول مهم في دراسة وتحليل السياسات العامة حسب الباحثين وهذا يرجع إلى بداية الاستخدام الفعلي للإحصائيات الكمية والتقنية لدراسة مختلف العوامل المؤثرة في صياغة السياسات العامة. ولقد عرفت هذه المرحلة حسب الباحثين مقاربة جديدة وهي ما يعرف بالسلوكية.

حيث أصبح حسب الباحثين ستيوارت وزملائه هناك توجه جديد يرى أن: "السياسة العامة يمكن أن تكون دراسات علمية إذا كانت فرضياتها يمكن أن تصاغ حول الظواهر وشم يتم اختبارها من خلال التحليل الإحصائي الدقيق"²، أما عن سنوات التسعينيات من القرن العشرين إلى الوقت الحاضر، فيرى الباحثين ستيوارت وزملائه أن هذه المرحلة عرفت استخدام المقرب ما بعد الوضعية وهذا يعني في رأيهم إن العديد من الظواهر لا يمكن دراستها بالطرق العلمية والإحصائيات التقنية، حيث تجادل المدارس ما بعد الوضعية بأن مفاهيم مثل تنفيذ السياسات تتطلب مقربات أكثر سهولة.

المطلب الثاني: صناع السياسة العامة

تتعدد فواعل رسم وتنفيذ السياسات العامة، وإلى وقت قصير كانت تقتصر صناعة السياسات العامة على الفواعل الرسمية فقط مثل السلطات الثلاث (التشريعية، التنفيذية، القضائية)، ومع الاهتمام المتزايد وتطور الدراسات في هذا المجال بالإضافة إلى تطور أدوار مختلف الفواعل مثل المجتمع المدني والقطاع الخاص جعلها تساهم في رسم السياسات العامة، وعليه سيتم دراسة الفواعل المختلفة وبنوعيتها الرسمية، وغير الرسمية.

¹-Stewart, Jr Joseph and other, **Op Cit**, p 13.

²- **Ibid**, p14.

أولاً: الفواعل الرسمية في صنع السياسة العامة:

تعتبر الفواعل الرسمية الأهم في عملية صنع السياسات العامة، وذلك من خلال الصلاحيات الممنوحة لها، فهي تمارس اختصاصاتها في ظل القواعد والقوانين التي منحها إياها الدستور، مع تميز كل سلطة باختصاصاتها عن الأخرى فالدستور يضمن سير عمل هذه المؤسسات الرسمية.

1- السلطة التنفيذية ووظيفتها: تعتبر السلطة التنفيذية العمود الفقري للنظام السياسي، إذ يقع على عاتقها تنفيذ القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية وتنفيذ السياسات المسطرة من طرف الحكومة واتخاذ الإجراءات اللازمة لحفظ الأمن وإدارة مختلف المؤسسات والمصالح العامة في الدولة.

وتختلف السلطة التنفيذية من دولة إلى أخرى حسب طبيعة النظام السياسي، ففي النظام الرئاسي يعتمد على مبدأ فردية السلطة التنفيذية ومباشرة رئيس الدولة للسلطات الفعلية.

أما في النظام البرلماني فيعتمد توجيه السلطة التنفيذية على رئيس الدولة ومجلس الوزراء، فالنظام البرلماني يقوم على عنصر ثنائية السلطة التنفيذية.

أما في الدول التي تأخذ بنظام الجمعية النيابية فإن هذا التوجيه يكون بيد هيئة مكونة من عدة أشخاص منتخبين من قبل الجمعية النيابية وخاضعين لها خضوعاً تاماً¹.

وللسلطة التنفيذية الأهمية الأولى في انجاز العملية السياسية، وهي تعد أهم بنية في صنع السياسات العامة، فالهيئة التنفيذية تباشر سياسات جديدة واعتماداً على تقسيم السلطات بين التنفيذية والتشريعية يكون لها جزء هام تتبناه وتشرف السلطة السياسية التنفيذية أيضاً على تنفيذ السياسات ويمكنها أن تحاسب المسؤولين التابعين على تنفيذها².

ومنه فالمهمة الأساسية للهيئة التنفيذية هي تنفيذ القوانين والإشراف على الإدارة.

¹ - وصال نجيب العزاوي، مبادئ السياسة العامة، عمان الأردن: أسامة للنشر والتوزيع، 2003، ص 46.

² - المرجع نفسه، ص 47.

وتتمتع السلطة التنفيذية بصلاحيات وسلطة كبيرة في عملية صنع تنفيذ السياسة العامة، وهذا ما يؤكد جيمس أندرسون حين يقول: "أننا نعيش مرحلة يطلق عليها مرحلة الهيمنة التنفيذية، وفيها تكون فعالية الحكومة معتمدة كلياً على القيادة التنفيذية في صنع وتنفيذ السياسات العامة"¹. إذن فالهيمنة التنفيذية التي تتمتع بها السلطة التنفيذية على حساب السلطات الأخرى واضحة، حيث تتحكم مجموعة من العوامل في هذه الهيمنة، أهمها أن السلطة التنفيذية غالباً ما تتمثل في شخص رئيس الدولة، أو رئيس مجلس الوزراء وهذه الشخصيات تتمتع بالقوة والنفوذ، الذي يمكنهم من التحكم في العملية السياسية سواء في وضع أو تنفيذ السياسات العامة، ويتضح أكثر دور السلطة التنفيذية في السياسات العامة، في عملية صنع السياسة العامة، الخارجية والعسكرية"².

كما أن للسياسة العامة الأهمية الأولى في العملية السياسية، من خلال الدفاع عن بعض المصالح المحددة، كأن يدعم الرئيس مطالب تتقدم بهما مجموعة أقلية أو أحد قطاعات العمل، أو أن يدعم رئيس الوزراء مصالح المتقاعدين ومناطق أصابها الكساد، ويتحدث أعضاء الوزارة عادة عن مصالح معينة، مثل العمل في الزراعة أو الأقلية.

والسلطة التنفيذية عادة هي أهم بنية في صنع السياسية، فهي عادة تباشر سياسات جديدة واعتماداً على تقسيم السلطات التنفيذية والتشريعية، يكون لها جزء هام تتبناه وتشرف السلطة التنفيذية أيضاً على تنفيذ السياسات ويمكنها أن تحاسب المسؤولين التابعين على تنفيذها"³.

ونسنتج من خلال ما سبق ذكره أن النظام السياسي يلعب دور مهم في هيمنة السلطة التنفيذية خاصة في الدول النامية التي تبرز فيها سيطرة السلطات التنفيذية بشكل واضح وكبير، في عمليتي رسم

¹ - جيمس أندرسون، المرجع السابق، ص 58.

² - عبد النور ناجي، ساحلي مبروك، مقدمة في دراسة السياسة العامة، المرجع السابق، ص 41.

³ - غابريال ألmond، جي بنجهام باول، المرجع السابق، ص 177.

وتنفيذ السياسات العامة، ذلك أن معظم الدول النامية تتميز بهيمنة وتركيز السلطة في يد الرئيس الذي يمثل السلطة أو الهيئة التنفيذية وحتى التشريعية من خلال إصدار المراسيم وهذا ما يفسر تبعية باقي المؤسسات وخضوعها للسلطة التنفيذية.

أ- **الجهاز الإداري ووظائفه:** تتباين النظم الإدارية في العالم من حيث الحجم ودرجة التعقيد والهرمية ونطاق الإشراف، ودرجة الاستقلالية، وعلى الرغم من النظرة التقليدية التي كانت شائعة في العلوم السياسية حول الدور الآلي أو الإجرائي للنظام الإداري في تنفيذ السياسات العامة وعدم مشاركة الإدارة في صنعها، فإن هناك إجماعاً على تدخل البيروقراطيين والمؤسسات الإدارية في صياغة ومناقشة السياسات وبطرق مختلفة بل أنه هناك من يرى بأن الإدارة قادرة على صنع السياسة مثلما هي قادرة على إعاقتها¹.

حيث يتخذ الجهاز الإداري شكلاً هرمياً متدرجاً من المراكز الإدارية على قمته كبار الموظفين وفي أدناه صغار العاملين، يتحرك هؤلاء بواسطة منظومة من التشريعات والقوانين والأوامر توضح أسلوب العمل وطبيعة العلاقات بين المراكز من خلال الوحدات الإدارية يتم تنفيذ السياسات العامة².

يتميز الجهاز الإداري بدور هام وفعال، يتضح من خلال وظائفه المختلفة، حيث يعمل على تنفيذ أهداف الدولة ذات الصبغة الإدارية، بالإضافة إلى تحديد الوسائل اللازمة لتحقيقها خلال فترة زمنية محددة³.

ويمارس الجهاز الإداري مجموعات عدة من الوظائف تكون ذات طبيعة مرفقيه وخدمية ووظائف إنتاجية، ووظائف محلية إقليمية، وكل هذه الوظائف يتم التعبير عنها في السياسة العامة وفي توجهات النظام الحاكم، إذ يهتم الجهاز الإداري بتنفيذ القوانين والسهر على احترام القواعد والتعليمات، ويتعدى حالياً دور الجهاز الإداري مهمة التنفيذ إلى التأثير والمساهمة في عملية صنع السياسة العامة، وذلك يعود

¹ - جيمس أندرسون، المرجع السابق، ص 60.

² - عبد النور ناجي، ساحلي مبروك، مقدمة في دراسة السياسة العامة، المرجع السابق، ص 43.

³ - عوض الله السواط، الإدارة العامة: المفاهيم، الوظائف، الأنشطة، ط 02، د ب ن: دار حافظ للنشر والتوزيع، ص

لارتباط الجهاز الإداري الوثيق بالسلطة التنفيذية مما جعله جزءا من السلطة التنفيذية في الدولة، وهذا ما يجعله يؤثر في عملية صنع القرارات، وذلك من خلال الدور الذي تلعبه السلطة التنفيذية في صنع السياسة العامة للدولة إلى جانب السلطة التشريعية.

ولأن الجهاز الإداري يعد العصب الرئيس للدولة الحديثة، وهو المنفذ الأكثر فاعلية للأهداف التي تضعها السلطة السياسية، فهو يلعب دور حيوي وهام في عملية تنفيذ السياسة العامة، ومنه لا يستطيع أي دولة ومهما كان نظامها الذي تأخذ به الاستغناء عن دور وأهمية الجهاز الإداري. وقد تطور كثيرا دور الجهاز الإداري في الأنظمة السياسية الحديثة وتعدى دوره من مجرد التنفيذ إلى المشاركة أو التأثير بطرق مختلفة في صناعة القرارات المختلفة.

وهذا ما أشار إليه " نورمان توماس " قائلا: "إنه من المتعذر في أي مجتمع صناعي متطور تمشية الأمور اليومية، وتسيير الشؤون العامة دون تدخل المنظمات البيروقراطية في صلب السياسات والقرارات المتعلقة بها"¹.

2- السلطة القضائية ووظائفها:

تتمثل المهمة الرئيسة للسلطة القضائية في حل النزاعات وفي تفسير القانون وتطبيقه على الوقائع محل المنازعات، وتعتبر السلطة القضائية من الناحية السياسية في كثير من الدول ولاسيما البرلمانية منها فرعا خاصا من السلطة التنفيذية، إلا أنها تتمتع بالاستقلالية في اتخاذ القرارات.

ويتضح دور السلطة القضائية في صنع السياسات العامة في تفسير السياسات العامة، أو من خلال مراجعة النصوص أو تعديلها حين تعرض عليها لتقديم المشورة سواء تعلق الأمر بمضمون السياسة العامة أو بالإجراءات اللازم إتباعها لتطبيقها.

¹ - جيمس أندرسون، المرجع السابق، ص 60.

ويتمثل دور القضاء في مراقبة وتقييم تنفيذ السياسات العامة حيث يقوم بمهمة صياغة وتفسير النصوص القانونية فإذا أخذنا على سبيل المثال الولايات المتحدة الأمريكية، نجد أن القضاء له دور هام في تقييم ومراقبة وتفسير السياسات العامة، أو من خلال مراجعة النصوص أو تعديلها حين تفرض عليهم لتقديم المشورة، سواء تعلق الأمر بمضمون السياسة العامة أو تطبيقها وتكتسب المحاكم هذا الدور خلال سلطاتها القضائية فالمراجعة القضائية عادة هي من سلطات المحاكم التي تقرر من خلالها دستورية وشرعية النصوص وعدم تعارضها مع القوانين النافذة¹.

وعليه فإن عملية صنع السياسة العامة تتداخل في صناعتها مجموعة من الفواعل الرسمية، حيث تقوم الأولى برسم وصياغة السياسات، في حين تعمل السلطات القضائية على تفسيرها وتقييمها، في حين يعمل الجهاز الإداري بمختلف مستوياته على تنفيذ السياسات العامة، حيث يقع هذا الأخير تحت مسؤولية السلطات التنفيذية، ومن خلال دراستنا للفواعل الرسمية في صنع وتنفيذ السياسات العامة نلاحظ أنه وبالرغم من تمتع كل سلطة باختصاصاتها المستقلة، إلا أنه وفي بعض الأنظمة يلعب النظام السائد في كل دولة دوراً جوهرياً في، صنع وتنفيذ السياسات العامة

وتسيطر السلطة التنفيذية على صنع وتنفيذ السياسة العامة عندما يغيب العمل الديمقراطي حيث تهمل السلطات الأخرى تماماً، أو في أحسن الأحوال يكون دورها سورياً أي تكون مجرد شكل لإيهام المجتمع الدولي بوجود ديمقراطية.

3- السلطة التشريعية ووظيفتها (Legislative Power):

يختلف تكوين الهيئات أو المؤسسات التشريعية من دولة لأخرى، وذلك بسبب اختلاف النظام السياسي السائد في كل دولة، فقد يكون النظام السائد هو نظام المجلس الواحد أو نظام المجلسين، فنظام المجلس الواحد يختلف من حيث تكوينه ومن حيث عدد أعضائه وكيفية تشكيله وانتخابه تختلف عن نظام

¹ - المرجع نفسه، ص 61.

المجلسين، وتعتبر السلطة التشريعية هي من أهم السلطات في الدولة، ومهمتها الأساسية هي سن القوانين، أي تشريع القواعد العامة التي تنظم مختلف أوجه الحياة الاجتماعية في الدولة، وعليه يعتبر القانون من اختصاص السلطة التشريعية وحدها¹.

حيث تهدف السلطة التشريعية من وراء وضع هذه القواعد والقوانين لحفظ الجماعة وأفرادها²، ويوضح "جيمس أندرسون"، أن دور الهيئات التشريعية في صنع السياسة العامة يتباين من نظام لآخر، حيث يبرز في الأنظمة الديمقراطية، حيث يظهر في النظام الديمقراطي أن دور المشرعون مهم وأكبر منه في الأنظمة الفردية والتسلطية³.

وعليه فنوع النظام يلعب دور مهم في ممارسات المشرعون لوظائفهم.

وقد جرى التقليد في اعتبار السلطة التشريعية الجهة الوحيدة التي تقوم بتشريع القوانين، لكونها الهيئة الممثلة للشعب⁴.

وتقوم السلطة التشريعية بدور مركزي، إلا وهو تشريع القوانين وصنع السياسات في النظام السياسي، وهذه السمة تضيف علا السلطة التشريعية ليس لكونها مخولة بذلك دستوريا فحسب وإنما يستلزم الأمر الممارسة الفعلية لذلك⁵.

إلا أن هذا الدور الذي تلعبه الهيئات التشريعية يتباين ويختلف من نظام سياسي لآخر، فإذا أخذنا مثال مجلس العموم البريطاني، لا أهمية تذكر له، عادة في مجال صنع السياسة العامة، لأن حزب

¹ - وصال نجيب العزاوي، المرجع السابق، ص 41.

² - حسن مصطفى البحري، النظم السياسية، دمشق: د.د.ن، 2012، ص 32.

³ - جينس أندرسون، المرجع السابق، ص 58.

⁴ - حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، بغداد: مطبعة جامعة بغداد، 1986، ص 327.

⁵ - جيمس أندرسون، المرجع السابق، ص 56.

الأغلبية الحاكم يسيطر عليه، لكن مجلس العموم ومناقشاته هي مراكز لتأهيل النخبة وتوظيفهم ويلعب الكونغرس الأمريكي ولجانه دورا رئيسيا في تجميع المصالح وصنع السياسة العامة¹.

ثانيا: الفواعل غير الرسمية:

بعدما كانت الدولة ممثلة في مؤسساتها الرسمية هي الفاعل الوحيد والرئيسي في عملية صنع السياسة العامة، وخاصة في ظل الأنظمة الديكتاتورية والاشتراكية التي تتميز بالتسيير المركزي، فقد ظهرت العديد من الفواعل الغير رسمية إلى جانب الفواعل الرسمية، وذلك في ظل التطورات التي عرفها العالم مع ظهور الأنظمة الحديثة القائمة على مبدأ الديمقراطية، والتي جاءت بمختلف المبادئ والمفاهيم الحديثة أهمها المشاركة التي تعد من أهم مبادئ الديمقراطية، حيث فتحت المجال أمام المشاركين غير الرسميين للإسهام في عملية صنع السياسة العامة وتعددت الفواعل الغير رسمية أهمها الأحزاب السياسية، جماعات الضغط، المواطن الرأي العام وغيرها، حيث يختلف كل فاعل في طريقة مشاركته وأساليبه في عملية وضع أو توجيه السياسة العامة.

1- دور الأحزاب السياسية في صناعة السياسة العامة: تؤثر النظم الانتخابية على تشكيل الأحزاب السياسية وعلى نشاطها، حيث يرى الكثير من الخبراء المختصين أنه هناك نظم انتخابية تحفز على إيجاد أحزاب سياسية واضحة المعالم تستند إلى قيم سياسية وإيديولوجية تعكس بشكل أفضل الرأي العام لمجموع المواطنين وتطلعاتهم، ومنه تحقق أعلى درجة ممكنة من التمثيل².

من بين أهم تعاريف الأحزاب السياسية ما ورد في المعاجم الغربية ومنها معجم لاروس الذي يعرفها على أنها: "جماعة من الناس تعتقد وجهة نظر، وتسعى لتحقيق هدف"³.

¹ غابريال ألموند، جي، بنجهام باول، السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر، تر: هشام عبد الله، عمان الأردن: الأهلية للنشر والتوزيع، 1998، ص 171.

² أندرو رنولدز، وآخرون، أشكال النظم الانتخابية، تر: أيمن أيوب، السويد: بولزغرافيكس، 2005، ص 187.

³ -Le petit Larousse Illustré, France: paris, Edition Larousse, 2003, P 751.

أما التعريف الليبرالي للأحزاب السياسية، فيرى أنها: "الحزب هو اجتماع رجال يعتقدون العقيدة السياسية نفسها"، هذا من منظور الحزب كجماعة عقائدية¹.

ويرى المنظور الاشتراكي الحزب على أنه: "يعبر عن مجموعة من الناس مصالح اقتصادية في المحل الأول وتحاول أن تصل إلى الحكم عبر طرق مختلفة مثل الإصلاح"².

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

-وظائف الأحزاب السياسية: تختلف وظائف الأحزاب السياسية باختلاف الأنظمة السياسية، كما تختلف من حزب لآخر، حيث أن وظيفة الحزب الحاكم تختلف عن وظائف الأحزاب المعارضة، ورغم هذه الاختلافات إلا أنه توجد مجموعة من الوظائف التي يمكن وصفها بالأساسية، أين يسعى كل حزب إلى تحقيقها إلا وهي الوصول إلى الحكم وتولي مقاليدته، فيما تأتي وظيفة المعارضة في الدرجة الثانية بعد الوظيفة الأولى إلا أن هذه الوظيفة قد تكون وسيلة للوصول إلى السلطة والحكم، وهناك مجموعة من الوظائف التي تقوم بها الأحزاب السياسية، وتؤثر من جهتها على عملية صنع السياسات العامة، وأهم هذه الوظائف مايلي:

أ- وظيفة المشاركة في صنع القرارات والسياسات العامة ومراقبة تنفيذها: حيث تعتبر هذه الوظيفة من أهم الوظائف التي يمارسها الحزب السياسي، وهذا راجع لمرجعية طبيعة الحزب حيث يعتبر أو يمثل

¹ - مورييس ديفرجيه، الأحزاب السياسية، تر: علي مقلد؛ عبد المحسن سعد، القاهرة: شركة الأمل للطباعة والنشر، 2011، ص 02.

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

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

امتدادا لأجهزة الدولة وأحد أدواتها للتعبئة والتوجيه والضبط والسيطرة في بعض الحالات، أو باعتباره المسيطر على أجهزة الدولة في حالات أخرى¹.

ب- **التجديد السياسي والمشاركة في الحياة السياسية:** تعبر المشاركة السياسية في أوسع معانيها عن حق المواطن في أن يؤدي دوراً معيناً في عملية صنع القرارات السياسية بكل الوسائل الشرعية، أما في أضيق معانيها فتعني حق المواطن في مراقبة هذه القرارات بالتقويم عقب إصدارها من طرف الحاكم².

والحزب السياسي هو المؤسسة التي تضمن تنظيم هذه المشاركة حيث توفر الأحزاب فرصة مناسبة لكل أفراد المجتمع فرصة المساهمة بعملية صنع القرارات والسياسات المختلفة فيه.

ج- **التنشئة السياسية ورفع مستوى الوعي السياسي:** حيث أن قيام الأحزاب بالتعبئة والتثقيف السياسي لأعضائها تساهم في رفع مستوى الوعي السياسي لدى أفراد المجتمع بشكل عام.

د- **تجميع المصالح والتعبير عنها:** حيث تقوم الأحزاب السياسية بتجميع القضايا والمصالح المشتركة لأعضائها، ومؤيديها من أجل صياغتها في برنامجها السياسي إلى جانب القضايا والسياسات العامة التي تهم عامة أفراد المجتمع.

هـ- **تمثيل الآراء المختلفة والتعبير عنها:** حيث تقوم الأحزاب ببلورة وجهة نظر سياسية واحدة على مستوى الحزب، والتعبير عنها أمام الهيئات السياسية³.

الأحزاب السياسية عادة تسعى للوصول إلى السلطة، والأحزاب الناجحة هي أحزاب المعارضة والتي تمارس نشاطاتها المختلفة على مدار السنة إن لم تتمكن من تقلد مناصب الحكم إلا أن ما نلاحظه،

¹ علي الدين هلال دسوقي، محمد إسماعيل محمد، "اتجاهات حديثة في علم السياسة"، الأحزاب السياسية في العالم الثالث، القاهرة: اللجنة العلمية للعلوم السياسية والإدارة العامة، 1999، ص 184.

² شريفة ماشطي، "المشاركة السياسية: أساس الفعل الديمقراطي"، مجلة الباحث الاجتماعي، ع 10، الجزائر: جامعة عبد الحميد مهري قسنطينة 2، سبتمبر 2010، ص 151.

³ - إسماعيل عبد الفتاح عبد الكافي، أسس ومجالات العلوم السياسية، الإسكندرية: مركز الإسكندرية للكتاب، 2011، ص ص 297-298.

على مستوى الأحزاب حالياً، وخاصة على مستوى الدول المتخلفة أن وجودها شكلي، فهي لا تمارس أيًا من النشاطات الخاصة بها، حيث يقتصر دورها على محاولة إضفاء الشرعية على النظم الحاكمة التي تتخذ من الديمقراطية مجرد واجهة، فهي أحزاب غير قادرة على تقديم برامج بديلة، وبرامج حقيقية.

2- جماعات المصالح: تساهم جماعات المصالح بقدر مهم في عملية صنع السياسات العامة في جميع البلدان، ولكن تختلف في ذلك من بلد إلى آخر، وذلك راجع لطبيعة النظام السياسي المتبع في كل بلد سواء كان ديمقراطي أو غير ديمقراطي، متقدم أو نامي، لهذا تتعدد جماعات المصالح وتعمل بصورة علنية في دول مثل الولايات المتحدة وبريطانيا، ومهما كانت طبيعة النظام السياسي والإداري الموجود فإن جماعات المصالح تلعب دوراً رئيسياً في طرح وبيان طبيعة المصلحة التي تدافع عنها، بمعنى آخر هي تقدم مطالب سياسية في مجال معين وبدائل للنشاط الحكومي المتعلق بذلك المجال، كما أنها قد تقوم بتقديم معلومات غالباً ما تكون فنية عن طبيعة السياسات والتأثيرات والنتائج المحتملة لمقترحات السياسات، وبهذا الدور فإنها تساهم في ترشيد عملية صنع السياسات العامة¹.

-تعريف جماعات المصالح : يمكن تعريف جماعات المصالح على أنها: "جماعة من الناس لها مصلحة مشتركة، وتوجد في حالة من المكوث أي اللانشاط، منتظرة حتى تنشطها قضية متعلقة بها"².

وتعرف أيضاً على أنها: "جماعة أو فئة لها مصالح أو توجهات مشتركة، ويغلب أن يكون لهذه الجماعة عمل أو مهنة واحدة، وتسعى إلى التأثير في السياسات العامة حفاظاً على مصالحها أو تأكيداً لتوجهاتها، وليس من أهدافها تحمل مسؤولية مباشرة في الحكم"³.

¹ - أحمد مصطفى الحسين، مدخل إلى تحليل السياسات العامة، المركز العلمي للدراسات السياسية، جامعة اليرموك الأردنية، د.ت.ن، ص 238.

² - حسين عبد الحميد أحمد رشوان، الأحزاب السياسية وجماعات المصلحة والضغط، الإسكندرية: مركز الإسكندرية للكتاب، 2008، ص 233.

³ - حسن أبشر الطيب، الدولة العصرية دولة مؤسسات، المرجع السابق، ص 168.

وعليه فجماعة الضغط عبارة عن تنظيم يتكون من مجموعة من الأفراد لهم نفس التوجهات الأيديولوجية أو الفكرية أو نفس المصالح المادية أو المعنوية، يقوم هذا التنظيم بالضغط على الأنظمة الحاكمة من أجل استصدار سياسات تتوافق وميولاته الفكرية ومصالحه المعنوية والمادية.

ب- وسائل جماعات المصالح في الضغط: لكي تتمكن جماعات الضغط والمصالح، من تحقيق أهدافها تستعمل مجموعة من الوسائل، أهمها:

*** - الاتصال:** يعتبر الاتصال وسيلة مهمة في يد جماعات الضغط والمصالح مثل الاتصال بأعضاء البرلمان فهي وسيلة هامة للضغط وتحقيق أهداف الجماعات ومصالحها، حيث يتم هذا الاتصال قبل إجراء الانتخابات وأثناء الانتخابات، كما يتم بعد إعلان النتائج، ومعرفة الفائزين، وهذه الاتصالات قد تمثل خطراً على استقلال أعضاء البرلمان، وقد تحجب عنهم رؤية المصلحة العامة في إشباع مصالح جماعات الضغط.

*** - المفاوضات:** تستخدم جماعات الضغط، وسيلة المفاوضات وتثير الحجج لإقناع الموظفين وأعضاء البرلمان حتى تصل إلى تحقيق أهدافها، وتأخذ المفاوضات شكلين، شكل رسمي وشكل غير رسمي، حيث تعتبر الموائد المستديرة التي تضم الجماعات ذوات المصالح ورجال الحكومة الرسميين صورة من الصور الرسمية لإجراء المفاوضات¹.

أما الشكل غير الرسمي للمفاوضات فنلجأ فيه جماعات الضغط وخاصة النقابات إلى أحد أربعة الوسائل منها:

الوسيلة الأولى: إرسال متحدث باسم الجماعة يتفاوض مع الحكومة.

الوسيلة الثانية: هي الضغط للحصول على المساعدة المطلوبة.

¹ - سعاد الشراقوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، القاهرة: د.د.ن، 2007، ص ص 256-257.

الوسيلة الثالثة: هي وضع الإدارة في موقف المفاوض الضعيف وتسليح جماعة الضغط بقوة تجعلها في موقف القوى مثل الإضرابات.

الوسيلة الرابعة: هي خلق أزمة بين النقابة والسلطات العامة لإجبار هذه الأخيرة على حل المشكلة.

*- **تعبئة الرأي العام:** تعتبر تعبئة الرأي العام أحد أشهر وأخطر الوسائل التي تلجأ إليها جماعات الضغط على الحكومة، وذلك عندما تكون جماعات الضغط مقتنعة بأن الوسائل التي تملكها عاجزة عن تحقيق أهدافها.

في هذه الحالة تجبر الحكومة على الاستجابة لطلبات جماعات الضغط، ومعنى ذلك أن الجمهور يقوم بدور الممثل بينما يكون محرك النشاطات هو جماعات الضغط¹.

3- الرأي العام (Public Opinion): يعتبر الرأي العام، أحد أهم الوسائل غير الرسمية في التأثير على السياسة العامة، وذلك لأن له القدرة على الضغط كون تلك السياسات موجهة للعامة، وبالتالي فإمالة الرأي العام وتوجيهه نحو سياسة ما للقيام بها تؤثر على القرارات المتخذة من طرف النظام السياسي أو على اقتراحات السلطة التشريعية.

أ-تعريف الرأي العام: ويعرف الرأي العام حسب " **ماكينون W.A.Mackinon** ": "هو رأي في موضوع ما يضمه الأشخاص المتميزون بالذكاء وحسن الخلق، وهو يتسم بالانتشار التدريجي"، أما " **ليونارد دوب Leonard-Dob** "، فالرأي العام حسبه : "اتجاهات ومواقف الناس إزاء موضوع يشغل بالهم يشترط أن تكون هذه الجماهير في مستوى واحد"².

يعرف هذان المفكران الرأي العام من خلال طبيعة الأشخاص، حيث يرى أن الرأي العام هو الذي يصدر عن الأشخاص الذين يتميزون بالذكاء دون غيرهم، وحتى يعبر هذا الرأي عن اتجاهات الناس

¹- المرجع نفسه، ص ص 257-258.

²- إسماعيل عبد الفتاح عبد الكافي، أسس ومجالات العلوم السياسية، المرجع السابق، ص 239.

يشترط أن يكونوا من مستوى اجتماعي واحد، وذلك لأنه يعبر عن قضايا ومواضيع ذات الصلة بجماعة معينة، حيث يعبر الرأي العام عن مجموعة من الآراء والاتجاهات مجموعة من الناس حول مسألة معينة، ولا يصدر بصفة عشوائية، بل يتم عبر مناقشات واعية لأنه نابع عن المتقنين، سمي بالرأي العام لأنه يعكس إرادة الشعب، وحتى وإن كان صادراً عن أولئك الذين يتميزون بالذكاء إلا أنه يعكس رأي العامة، ويعبر عن الأغلبية في المجتمع، بعد نقاشات عقلية قابلة للصياغة إلى أفكار محددة تخدم مصالحهم المشتركة، لا عن طريق الانفعالات، وهذا ما تحدث عنه "ماكينون" أين حدد الأشخاص الذين يؤطرون الرأي العام، وهم حسب الأذكاء.

ب- تأثير الرأي العام في السياسة العامة: للرأي العام القدرة على إثارة القضايا، والمشكلات، مثل طرح موضوع معين للجدل والمناقشة بين فئات الجمهور المعني بالاستفتاء، وعندما تنطلق الآراء وتمتج وجهات النظر وتتفاعل الاتجاهات يمكن بعد ذلك أي بعد ظهور عملية الفوارق والفاعلية القيام بدراسة اتجاهات الرأي العام، التي قد تشكل الآراء العامة للمجتمع¹.

ولأن الرأي العام يعبر عن الإرادة الشعبية، فالسياسات العامة تعتمد في تشكيلها ووضعها وتنفيذها على الإنسان وقدرته في التعبير عن اتجاهاته، ومنه فإن الرأي العام يمثل عاملاً أساسياً في التأثير على السياسات العامة من زوايا متعددة منها²:

تأثير الرأي العام على السلطة التشريعية (البرلمان): حيث أن النواب عادة يضعون اعتباراً خاصاً لاتجاهات الرأي العام إزاء المسائل أو القضايا المتنازع عليها ومنه إن الرأي العام يؤثر تأثيراً مباشراً في التشريعات والسياسات العامة التي تقرها السلطة التشريعية.

¹ - محمد طلعت عيسى، العلاقات العامة كأداة للتنمية، مصر: دار المعارف، 1970، ص 38.

² - أبشر الطيب، الدولة العصرية دولة مؤسسات، المرجع السابق، ص 176-177.

تأثير الرأي العام على السلطة التنفيذية: حرصاً منها على تأمين قبول وتنفيذ ما تقرره من سياسات عامة فهي تحرص للتعرف على اتجاهات الرأي العام، لاسيما تلك المسائل والقضايا المتنازع عليها، وهذا ما نلاحظه عندما تلجأ الحكومات للاستفتاء في القضايا المتنازع عليها.

4- المواطن: السكان هم أحد أركان قيام الدولة، التي تمارس سلطاتها المختلفة عليه، والمواطنون والذين يمثلون أحد أركان المجتمع واصله، لهم الحق في المشاركة في تسيير أمور مجتمعهم خاصة في ظل التحولات الديمقراطية التي عرفتتها المجتمعات مؤخراً، ولاسيما تلك المبادئ التي تحت على احترام حقوق الإنسان وفتح المجال للمواطن وإشراكه في مختلف عمليات صنع واتخاذ القرارات، حيث أصبحت شرعية الدول تقاس بمدى رضا وإشراك مواطنيها ومدى خدمتهم، إلا أن دور وتأثير المواطن في الحياة العامة يختلف من بلد إلى آخر، وذلك حسب النظام الذي يأخذ به كل بلد، فهناك نظام يسمح ويتيح المجال للمواطن بأداء آرائه والأخذ باقتراحاته، وهذا ما نجده في الأنظمة الديمقراطية والتي تنادي بالتشاركية بجميع أنواعها، بينما يغيب هذا الدور في أنظمة أخرى مثل الأنظمة الديكتاتورية ومعظم أنظمة الدول المتخلفة والتي تعتمد ديمقراطية صورية شكلية، كواجهة فقط أمام المجتمع الدولي والتي تتميز بالتسيير المركزي أين يعتبر فيها رسم وصنع السياسات العامة حكراً على الرئيس، دون إشراك فواعل أخرى في هذه العملية، كما قد يغيب في بعض الأحيان حتى دور الهيئات الرسمية، أما دور المواطن ضعيف إن لم نقل غائب تماماً.

ويرى "جيمس أندرسون"، أنه غالباً ما يهمل دور الأفراد عند مناقشة كيفية صنع السياسات العامة وتشريع القوانين واللوائح، وذلك لبروز دور الأحزاب والجماعات المصلحية واللجان التشريعية ويضيف "أندرسون"، إن هذا الإهمال لا يتناسب والدور الحقيقي الذي قد يلعبه المواطن الفرد في مجال السياسات

العامة، واتخاذ القرارات المهمة، فالموظفون كما هو معلوم هم الذين يصدرون القرارات، لكن الأفراد في الكثير من الحالات يلعبون دوراً مهماً، ومباشراً في صياغتها¹.

بعد توضيح أهمية المواطن الفرد في عملية رسم وصنع السياسات العامة، يتضح ان دور المواطن يتباين من حيث الأهمية والتمهيش من دولة لأخرى*، وهذا راجع لطبيعة النظام السائد كل دولة، ففي حين تنادي الدول الديمقراطية بضرورة تبني العديد من المبادئ، أهمها التحول من الديمقراطية التمثيلية إلى ديمقراطية تشاركية يضع فيها المواطن بصمته من خلال المجال الذي تفسحه له الدولة، إلى جانب السلطات الرسمية فيها، عبر طرق مختلفة.

نجد الأنظمة الدكتاتورية* والدول النامية التي تبقى الديمقراطية فيها شكلية، حيث أن عملية رسم وصنع السياسات العامة، تبقى حصرية لدى المؤسسات الرسمية والتي تعاني هي الأخرى هيمنة السلطات التي تقع تحت يد الرئيس مثل الهيئة التنفيذية التي لا تقتصر فقط على التنفيذ بل، طالت يدها لتشمل جميع الوظائف.

المطلب الثالث: مراحل صنع السياسة العامة

تختلف مراحل صنع السياسة العامة باختلاف طبيعة الأنظمة السياسية، وباختلاف الفواعل المؤثرة في صناعتها غير أن هناك جملة من المراحل والخطوات تتفق حولها أغلب الأنظمة السياسية على تباينها.

أولاً: مرحلة التعرف على المشكلة:

¹ - جيمس أندرسون، المرجع السابق، ص 67.

* - يشارك الأفراد في صنع السياسات العامة في الولايات المتحدة الأمريكية عن طريق التصويت على مختلف السياسات والقرارات.

* - أنظمة تعتمد على شخص الدكتاتور، الذي يتمتع بجميع الصلاحيات وهذا النوع من الأنظمة هي مؤقتة تنتهي بزوال الدكتاتور مثل ما حصل للفاشية في إيطاليا والنازية في ألمانيا، حيث تعود السياسات والقرارات لهذا الشخص لأنه نظام فردي والسلطة تتركز في يد الشخص الدكتاتور.

إن التعرف على المشكلة وضبطها يعتبر مفتاح كل سياسة، ذلك أن وجود مشكلة تثير انتباه الجهات المعنية برسم السياسة العامة، يعني بداية التخطيط لرسم ووضع سياسة معينة، ولهذا يجب التحديد الجيد لكل مشكلة، وجمع المعلومات الخاصة بها، قبل الشروع في العمل عليها وتحديد المشكلة وضبطها يمر بمجموعة من المراحل نتعرف عليها كما يلي:

1-تحديد المشكلة (Problem Identification): تعرف المشكلة على أنها: "موقف أو حالة تحرك الحاجات والشعور بعدم الرضا لدى أفراد المجتمع، مما يدفعهم لطلب العون أو تدخل الحكومة لمساعدتهم في إزالة ما يعانون به"¹. إذا فالمشكلة هي حالة تتعلق بحياة الأفراد اليومية، حيث أن ظهور المشكلة يؤدي بهم إلى الثوران، وبالتالي فالمشكلة في السياسة العامة هي عبارة عن منبه لإثارة انتباه الفواعل المعنية برسم السياسات العامة، لرسم سياسة معينة بهدف تغطية طلبات معينة لأفراد المجتمع.

2-تشخيص المشكلة: تكمن أهمية هذه المرحلة، مرحلة تشخيص المشكلة في كونها مفتاح لبقية المراحل لأن التشخيص الخاطئ للمشكلة سيؤدي بطبيعة الحال إلى تبني سياسات خاطئة، ويرى في هذا الصدد "السلطان فهد صالح" أن التعرف على طبيعة المشكلة وتحري الدقة والسلامة وتحليل الأخطاء في تشخيصها من شأنه أن يؤدي إلى ترشيد استهلاك الثروات وتقليل الأخطار التي تتجم عن التشخيص الخاطئ وغير الدقيق كما يرى أنه لا بد من تصنيف المشكلة وتبويبها لسلامة هذه المرحلة ولذلك يتم عن طريق تحديد نوعها وطبيعتها وحجمها ومدى تعقدها ونوع الحل الأمثل لمواجهتها².

وتعتبر المشكلة القاعدة الأساسية التي تبنى عليها السياسة العامة، وذلك من خلال الإحاطة بالمشكلة وتحديد أبعادها المختلفة³ فالتحديد الخاطئ لمشكلة ما يؤدي إلى مواجهة مضاعفات أخرى بسبب

¹ عبد النور ناجي، مبروك ساحلي، مقدمة في دراسة السياسة العامة، المرجع السابق، ص 65.

² فهد، صالح السلطان، "الأسلوب العلمي في اتخاذ القرارات الإدارية ودوره في تحسين الأداء رؤساء البلديات"، مجلة البلديات، ع 17، الرياض، 2005م، ص 35.

³-George Edwards,sharkansky, les politiques publiques, paris: les éditions d'organisation, 1981, P.75.

عدم التقدير الجيد لتكاليف القيام بمواجهة هذه المشكلة، حيث قد يؤدي هذا إلى إضافة جهود وتكاليف إضافية لم تكن متوقعة نتيجة التشخيص الخاطئ أو غير الدقيق. لهذا فالدقة في التشخيص يؤدي إلى التكفل الجيد بالمشكلة، والقدرة على مواجهة المضاعفات الواردة والتحكم فيها.

عادة ما تواجه الدولة ومختلف مؤسساتها الرسمية مشاكل عديدة، عند بداية تنفيذها لسياساتها المختلفة على أرض الواقع نتيجة لعدم تجانس ما هو نظري مع الواقع التطبيقي، كما يحدث في السياسة الخاصة بالمشاريع الكبرى خاصة في مشاريع الأشغال العمومية مثل الطرق السريعة والسكك الحديدية. بعد بداية إنجاز المشاريع تظهر الإنزلاقات والكثير من العقبات الغير متوقعة فتضطر السلطات لإعادة النظر وإعادة دراسة التجربة، وتظهر تكاليف جديدة وميزانية جديدة وتمديد وقت التسليم ، وكل هذا راجع لعدم الدراسة الدقيقة ونقص المعلومات حول طبيعة الأرض، وعليه فالتشخيص يجب أن يتم بكل دقة مع جمع كل المعلومات والبيانات الخاصة بالمشكلة، أسبابها موقعها، والبدائل المختلفة في حال وقوع طارئ وبالتالي تجنب مشاكل إضافية.

وغالبا ما يتم تشخيص المشكلة بعد الإحساس والشعور بها، حيث يتم اكتشاف المشكلة والتعرف عليها بطرق مختلفة لعل أهمها¹:

- اكتشاف المشكلة والتعرف عليها من خلال تحسس ودراسة الظواهر والوقائع والحقائق والمؤشرات.
- اكتشاف المشكلة والتعرف عليها بواسطة وسائل الاستخبارات والتبليغ من طرف آخرين من أعضاء المنظمة أو من طرف أفراد عاديين، إذ أنه لا يجب التقليل من أهمية المعلومات مهما كان مصدرها، ويجب اعتماد منطق التعاون والابتعاد قدر الإمكان عن الاقصاء المبني على اعتبارات شخصية ومواقف سياسية وتبني الموضوعية والسبل العلمية في معالجة المعلومة مهما كان مصدرها.

¹ - محمد عبد الفتاح ياغي، "عملية اتخاذ القرارات"، المجلة العربية للعلوم الإدارية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ع2، عمان، 1983م، ص 105.

-اكتشاف المشكلة والتعرف عليها بواسطة وسائل الرقابة الإدارية المختلفة مثل التحريات، والتفتيش والإشراف والتحقيقات وفحص التقارير والتظلمات.

بالإضافة اليوم إلى وسائل الإعلام التي أصبحت تفتح المجال من خلال فضائها المختلفة للمواطنين للإدلاء باقتراحاتهم أو التعبير عن مشاكلهم وتوجيهها للسلطات عبر القنوات المختلفة، حيث تسمح هذه الوسيلة بالتعرف على الكثير من المشاكل التي يعانيها أفراد المجتمع، ولما لا فقد تثير انتباه الحكومة وتبناها كسياسة عامة.

ويتم تشخيص المشكلة بعد التأكد من وجودها حسب "عمار عوابدي"، في كتابه "نظرية القرارات الإدارية" عن طريق توصيفها أولاً بواسطة تحديد أسبابها ومكانها وحدودها وحجمها ووقتها، ثم القيام ثانياً بدراسة وتحليل وتفسير المشكلة ثم وضع تصورات وأفاق علاج هذه المشكلة وحلها بالطريقة العلمية الصحيحة¹. حيث يجب أن تتميز المشكلة بالعمومية ذلك أن المشكلة العامة هي التي يكون تأثيرها واسعاً وشاملاً وتمس أكبر شريحة في المجتمع.

ثانياً: الأجندة السياسية (جدول الأعمال Policy Agenda):

رغم أنه توجد الكثير من المشكلات إلا أنها لا تلقى نفس الاهتمام من صانعي السياسة العامة²، وهذا ما نلاحظه عندما نجد أن مشكلة ما لقيت اهتماماً من صناع القرار وتم تبنيها كسياسة عامة، بينما نجد أن بعض المشاكل ورغم أهميتها لم ترقى كونها مشكلة لدى صناع القرار، وحتى تلك التي لاقت اهتمام السلطات ترتب حسب الأولوية، فهناك مشاكل توضع في المراتب الأولى وتخصص لها ميزانية مالية أكثر من غيرها، إذاً كل هذا يستعدي جدول أعمال تتم من خلاله انتقاء المشاكل وتصنيفها ودراستها

¹ - عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية: بين علم الإدارة والقانون الإداري، الجزائر: دار هومة، 1999، ص 73.

* - هذا لا ينفي وجود مشكلات أخرى ليست عامة مثل: المشاكل التي تعالج على المستوى الجزئي أو المستوى الفرعي وهذين المستويين يشملان على المشاكل الخاصة.

والبحث لها عن حلول، وتعتبر الأجندة السياسية المرحلة الثانية من مراحل صنع السياسة العامة لما لها من أهمية .

1- مفهوم الأجندة السياسية : يعرفها "روس Ross" بأنها: "قائمة الموضوعات التي توضع للبحث والمناقشة من أجل التوصل إلى حلول عامة لها"، أما "جون كينجدون" Jch Kingdon فيعرفها على أنها: "جدولة مهام أو أعمال السياسة العامة أو ما يعرف باسم أجندة سياسة الحكومة Gouvernements Policy Agenda أي أنها قائمة تتضمن الموضوعات والمشكلات الموجودة أمام موظفي الحكومة والتي يشارك الناس من خارج الحكومة للموظفين الرسميين فيها، وفي إعطائها قدراً من الاهتمام والعناية خلال أية فترة من الوقت"¹.

من خلال التعاريف السابقة فإن الأجندة السياسية هي: "قائمة تضم مجموعة من المشكلات أو المطالب التي نالت أو لاقت اهتمام صناع القرار، والتي يشارك جميع الفواعل الرسمية وغير الرسمية في رسمها". ومنه كيف يمكن لمشكلة ما أن تحظى باهتمام صناع القرار؟ وتصبح ضمن قائمة مشاكل الأجندة السياسية.

يعد وضع مشكلة ما على أجندة السياسة العامة من أصعب القضايا خاصة، أن الكثير من المشكلات توضع وفق نفوذ ومصالح الفاعلين سواء رسميين أو غير رسميين، ففي ظل تواجد الكثير من المشكلات المجتمعية يتم انتقاء البعض منها فقط، ويرى في هذا الصدد "جيمس أندرسون" أنه من بين الآلاف من المشاكل والمطالب نجد أن قلة قليلة منها هي التي تحظى باهتمام متخذي السياسات العامة، ومنه فقائمة المشاكل التي يختارها هؤلاء بمحض إرادتهم أو التي يجدون أنفسهم ملزمين بها هي التي

¹ - خليفة فهمي الفهداوي، المرجع السابق، ص 235.

تسمى بجدول أعمال السياسة.¹ ويرى بعض الباحثين وعلى رأسهم "كينجدون Kingdon" لأهمية الأجندة

السياسية أو كما أسموها بنافذة السياسة Policy Windows، حيث عرفها على أنها:

"الوقت الذي تلتقي فيه كل الخيوط في أوقات حرجة، حيث يتم الاعتراف بالمشكلة ويتم تطوير حلول لها في أوساط المهتمين بالسياسات العامة، ويشكل المناخ السياسي العام فرصة للتغيير في السياسة، دون أن تشكل العوائق المحتملة للتغيير قيلاً كبيراً... فنوافذ السياسات تلك الفرص التي تتحرك فيها وتتفاعل بعض المبادرات المعنية وتقدم نفسها ولكنها لا تبقى مفتوحة لفترة طويلة"².

فمن خلال هذه النوافذ قد تثار مشاكل وتلفت إليها انتباه صناع القرار بغض النظر عن الجهة التي أثارت المشكلة، والتي قد تكون جهة غير رسمية مثل أفراد المجتمع.

وحتى تحظى المشاكل باهتمام صناع السياسات وتوضع ضمن قائمة مشكلات السياسة العامة

لابد من:

التأكد من أن المشكلة مصاغة بشكل يحظى باهتمام صناع السياسة العامة ومنفذيها، فعند وضع السياسة العامة أو اقتراحها يجب تحديد المشكلة وتعريفها بشكل جيد مع مراعاة العوامل القيمية والتوجهات الفكرية والقيم التي يتبناها صناع القرار ومتخذيها، حيث أن جزء من شرعنة السياسة أو اكتساب التأييد اللازم لتطبيقها في الواقع لابد أن يراعي في جزء منه على الأقل القيم الاجتماعية، كما أنها يجب أن تقدم المشكلة على أساس أنها مشكلة اجتماعية عامة وذلك حتى تتمكن من التقدم على أولويات صناع القرار، وأيضاً حتى تحوز على القبول السياسي والاجتماعي اللازم لها لعلاجها³.

¹ - جيمس أندرسون، المرجع السابق، ص 81.

² - دليل اعداد أوراق السياسات العامة، نواة المعهد العربي للبحوث والسياسات، 2018، ص 16. في الموقع:

<http://www.nawatinstitute.org>

تم الاطلاع على الموقع يوم: 2019/01/08.

³ - المرجع نفسه، ص 18.

والأجندة السياسية أو جدول الأعمال هي أنواع، حيث يميز "كوب Cobb" و"أيدرلر Elder" بين نوعين من جداول الأعمال هي:

أ- **جدول أعمال نظامي Systemic**: يمثل هذا النوع جدول للنقاش فاعلم والتحرك إزاء مشكلة يستلزم إدراج المشكلة أولاً وعرضها على المستوى الحكومي المخول بمناقشتها تمهيدا لمعالجتها، ويضم جدول الأعمال النظامي كل القضايا التي يتحسسها أعضاء السلطة على أنها تستحق الاهتمام.

ب- **جدول أعمال حكومي (مؤسسي) Institutional Agenda**: أما هذا النوع من الجداول فهو الذي يتولاه الرسميون والحكوميون باهتمام جاد وأولوية خاصة ولأن هناك قضايا متنوعة يمكن للمنظمات أن تعالجها فهناك أيضا أكثر من جدول أعمال حكومي أو مؤسسي¹.

فمن خلال ما سبق فالأجندة السياسية هي عبارة عن قائمة تضم مجموع القضايا والمشاكل التي انفق صناع القرار على إيجاد الحلول لها، حيث تتميز هذه المشكلات بالتحديد الدقيق والصياغة الجيدة التي تضمن التحاقها بجدول أعمال الحكومة، حيث يلعب القادة السياسيين دوراً مهماً في تحديد السياسات التي تحظى بالاهتمام، إلا أنه هناك ما يعرف بنوافذ السياسة الذي يتيح المجال لبعض السياسات الأخرى (المشكلات) للانضمام إلى قائمة الأجندة السياسية، كما أن المشكلة التي تتميز بكونها اجتماعية وعامة لها الحظ الأوفر لنيل اهتمام صناع السياسة العامة وبالتالي ترأسها لقائمة مشكلات الأجندة السياسية، كونها تخدم أمرين أما الأول فهو أنها تتميز بالعمومية، أي تخدم جميع أفراد المجتمع وبالتالي تحقيق رضا الجمهور هذا الشيء الذي يضمن الأمر الثاني المتمثل في شرعية هذه السياسة والتي تستمد من رضا الجمهور، نتحدث هنا عن مدى قبول ورفض الجماهير لسياسة ما بغض النظر عن الشرعية القانونية التي تمنحها لها المؤسسة القضائية، وتعتبر هذه المرحلة مهمة جداً لأنها مرحلة يتم فيها الإحاطة بالمشكلة بمختلف جوانبها ومنه وضع الحلول والبدائل المقترحة المناسبة لها.

¹ - جيمس أندرسون، المرجع السابق، ص ص 81-82.

ثالثا: مرحلة بلورة صياغة السياسة العامة ووضع البدائل:

تتضمن العملية السياسية في هذه المرحلة بلورة مقترحات أولية لبرامج العمل اللازمة لمواجهة المشكلة¹. وتشعر هنا الحكومة في وضع البدائل بمعنى البحث عن البدائل المختلفة لحل المشكلة وتحديد ما ثم القيام بعملية دراسة كل بديل على حدة وفق لمعايير علمية ومنطقية محددة، ثم يتم بعدها ترتيب هذه البدائل وفقا لدرجة ملاءمتها وأهميتها وفعاليتها في حل المشكلة بعد مقارنتها². أما تحديد البدائل وتقييمها فيتم عن طريق مجموعة من الخطوات التي تضمن الوصول إلى البديل الأفضل وهي كما يلي:

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

- ترتيب البدائل في سلم تدريجي، على أساس درجة اختلافها في الفاعلية والأهمية والملائمة والشرعية لحل المشكلة، وذلك تمهيدا لاختيار البديل الأمثل للمشكلة³.

ويتبع في هذا الصدد المعنيون بعملية طرح البدائل القاعدة التي تقول: "عندما تطرح مشكلة... اطرح معها تصوراتك للحلول الممكنة". والتصورات هنا تعني مجموعة من البدائل والاختيارات التي يمكن أن تكون حلا مناسباً للمشكلة، كما أن الاعتماد على بعض البدائل التي استعملت في حل مشاكل مشابهة كثيرا ما يلجئ إليها المعنيون بوضع السياسة العامة مع مراعاة بعض التغييرات البديهية، ومنه فالبديل هنا يكون له الأولوية لكونه بديل تم تجربته من قبل. كما أنه لا بد من الاعتماد في وضع البدائل على الاستشارة والمشاركة ذلك أن الأخذ بآراء مختلفة يساعد على إيجاد بدائل مختلفة لأن كل يرى

¹ - جيمس أندرسون، المرجع السابق، ص 80.

² - محمد علي شبيب، السلوك الإنساني في التنظيم، ط2، القاهرة: مؤسسة روز اليوسف، 1976، ص 364.

³ - هارفي كي، قوة القرار (كيف تتخذ قراراتك بثقة)، القاهرة: الشركة العربية للإعلام العلمي شعاع، 1994، ص 05.

البديل أو الحل الخاص بالمشكلة من وجهة نظره الخاصة وبالتالي اختلاف التصورات يؤدي إلى اختلاف البدائل وتنوعها ومنه سهولة الحصول على البديل الأنسب.

وهناك ثلاث أنماط أساسية تتبع للوصول إلى البديل والاتفاق حوله وهي كما يلي¹:

1- المساومة: تمثل المساومة النمط الغالب والشائع، وتعرف المساومة على أنها: "عملية تفاوض بين شخصين أو أكثر ممن يتمتعون بالسلطة والصلاحيات للاتفاق على حل مقبول ولو جزئيا لمصلحة أهدافهما، وليس بالضرورة أن يكون حلا مثاليا"، والمساومة تتضمن المفاوضات المعتمدة على مبدأ أعط وخذ، والتوفيق بين المواقف وصولا إلى حل مقبول من قبل الطرفين.

2- الإقناع: يحاول عن طريق هذا الأسلوب أن يكسب طرف ما طرف آخر ويجعله يقبل موقفه وعرضه إزاء مشكلة أو قضية ما بعد أن يقتنع بسلامة الرأي أو القيم المعروضة عليه، حيث يسعى هذا الطرف لأن يقبل الآخرين ما يطرحه ويوافقون على شروطه دون أن يعدل فيها أو يغير.

3- الفرض والإجبار: يمثل هذا النمط الاتجاه المعاكس للمساومة، فإذا كانت المساومة تتم بالتفاعل والمشاركة وتبادل الآراء فإن الاتجاه الأمر يتم عبر السلم الهرمي، أي من الرؤساء إلى المرؤوسين، حيث يسعى الرؤساء وبناءا على هذا النمط توجيه مرؤوسيهم للموافقة على مواقفهم أو برامجهم، كما يستخدم هنا الرؤساء الثواب والعقاب لمن يؤيد ويعارض المواقف.

رابعا: الصياغة النهائية للسياسة العامة:

بعد المراحل السابقة التي تمر بها عملية رسم السياسة العامة، لابد من صياغتها في شكل يسمح بوضعها في الإطار الذي سطر من أجله وهو معالجة مشكلة ما، وعملية الصياغة النهائية للسياسة العامة تمر هي الأخرى بمراحل عدة وهي كما يلي:

¹ - مرجع نفسه، ص 06.

1-مرحلة اختيار البديل: بعد مرحلة وضع البدائل المتاحة، لحل المشكلة وبعد التوصل ووضع العديد من البدائل التي تم اقتراحها بمختلف الطرق السابقة الذكر سواء المساومة، أو الإقناع... وغيرها تأتي إلى مرحلة الصياغة النهائية للسياسة العامة، حتى تتمكن من ضبطها من أجل تنفيذها، حيث تشمل هذه الأخيرة مجموعة من الخطوات انطلاقاً من الخطوة الأولى والتي تتمثل في عملية اختيار البديل الأمثل، والذي يتم اختياره وفقاً لمعايير محددة للمفاضلة بين البدائل المتاحة للتوصل للبديل الأمثل من أجل منحه الشرعية باعتباره الأنسب، وأهم المعايير التي تعتمد في ترشيح البديل الأمثل هي:

الفاعلية: والتي تعكس مدى استجابة هذا البديل لحل المشكلة، المطروحة، حيث أن هذا البديل يحمل ميزات كثيرة تؤهله ليكون الأفضل، كأن يكون يحمل حلولاً بأقل تكلفة ووقت ممكنين.

الكفاءة: وهي مدى قدرة هذا البديل على إعطاء نتائج جيدة بتكلفة أقل، أي أن كفاءة بديل عن غيره تقاس بالتكلفة المادية التي يستهلكها لإعطاء نتائج فكلما أخذ أقل تكلفة مادية مع إعطاء نتائج ايجابية عكس مدى فاعليته.

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

2-مرحلة تبني السياسات العامة : بعد عملية اختيار البديل الأمثل نكون قد وصلنا إلى مرحلة صياغة هذه البدائل ووضعها في قالبها القانوني وإصدارها من جانب متخذي القرارات، في صور قوانين وقرارات، أو تعليمات أو تشريعات، وهنا يجب التأكيد على أن شكل النظام السياسي والهيكل المؤسسي المتبع في الدول يلعب دوراً كبيراً في التأثير على البدائل السياسية التي لها الحظ الأكبر في أن يتم قبولها من جانب متخذي القرار، فبمجرد أن يتم قبول البديل من طرف الجهات الرسمية فإنه يتحول إلى سياسة عامة.

خامساً: مرحلة تنفيذ السياسة العامة:

مع تحويل البديل أو مجموعة البدائل المطروحة من جانب الجهات الرسمية إلى سياسة عامة، تقوم هذه الجهات الرسمية طبعا المعنية بتنفيذ السياسة العامة إلى تحديد أكثر الطرق فعالية لتطبيق السياسة، من خلال ما تراه من أدوات تتناسب لتطبيق هذا البديل السياسي، ويكمن التعقيد في مرحلة تطبيق السياسة المختارة ومتابعتها، أو تحويل القرارات والتشريعات إلى خطوات عملية قابلة للتنفيذ من أجل تحقيق أهداف صناع السياسة العامة وتتطلب هذه المرحلة بذات توفير التمويل اللازم للتطبيق من موارد بشرية ومادية لازمة، بالإضافة إلى وضع خطط تفصيلية للعمل فتحدد مشكلة ما، إيجاد الحل اللازم لها، وتقنيته لا معنى له دون توفير الموارد اللازمة لتنفيذه لغرض حل تلك المشكلة¹.

ولأن التنفيذ يعبر عن عملية وضع الأفعال والإجراءات وجعلها فاعلة ومؤثرة من قبل أفراد القطاعين العام والخاص، من خلال المشاهد التطبيقية والممارسات العملية التي تدل على عمليات ضمن البرامج أو المشروعات التي دعت إليها السياسة العامة، بالشكل الذي يؤكد على قدرة الإدارة العامة من الإجراءات ولانجاز لأهدافها². ويستدعي هذا ويتطلب توفير أدوات التطبيق أو تنفيذ السياسة العامة وهي عبارة عن مجموعة من المستلزمات المادية والبشرية تضمن إخراج هذه الأخيرة من طابعها النظري الموجود ضمن مجموعة الملفات والسندات إلى أرض الواقع أين نلمسها من خلال ما ينتج عنها من أهداف كانت منتظرة ومختلف الخدمات اليومية في حياتنا ولعل أهم هذه المستلزمات:

-توفير التمويل اللازم، والكفاءات البشرية المدربة والمؤهلة من أجل تنفيذ السياسة العامة، حيث يلعب هذين العنصرين دوراً مهماً في إنجاح عملية تنفيذ السياسة العامة.

-المزج بين الفعل الحكومي والفعل غير الحكومي (غير الرسمي) ، القطاع العام والقطاع الخاص ومختلف منظمات المجتمع المدني، حيث أن تطبيق السياسات لا يقتصر في تنفيذه على الجهات

¹ - دليل اعداد أوراق السياسات العامة، المرجع السابق، ص ص، 10-11.

² - خليفة فهمي الفهداوي، المرجع السابق، ص 273.

الحكومية ولكن أيضا يمكن أن تشارك فيه مؤسسات وجهات خاصة والمجموعات ذات المصلحة في تنفيذ هذه السياسات، وهو الأمر الذي يفسر لماذا تفشل بعض السياسات العامة في حال اقتصر تطبيقها على الحكومة¹.

أما حسب وجهة نظر عالم الإدارة الأمريكي "Leonard Dupee White"، أن الجهاز الإداري، يقوم بمجموعة من العمليات التي تهدف إلى تنفيذ السياسة العامة²، ورغم أهمية الجهاز الإداري في تنفيذ السياسة العامة، لا ينفي هذا جهود بعض الجهات الأخرى في عملية التنفيذ منها المشرعون، ورغم أن دورهم يرتبط برسم السياسة العامة إلا أنهم يؤثرون بطرق مختلفة في عملية التنفيذ، كما أن توفير الموارد المادية والبشرية اللازمة، وتحديد الأهداف بدقة وتفصيلها وعرضها للتنفيذ ليس كاف إن لم نعطي هذه السياسية، الشرعية القانونية التي تجلب تأييد أكبر حولها، وبالتالي تجنب المشاكل التي قد تواجهها أثناء التنفيذ، ويقع هذا الأمر على عاتق المحاكم، بالإضافة إلى جهات أخرى وهي غير الرسمية كما سبق التعبير عنها مثل جماعات الضغط ووسائل الإعلام التي تلعب دورا هاما في الترويج لسياسة ما من خلال عرض مختلف التقارير حولها، ما يمنحها الدعم الإيجابي.

سادسا: مرحلة تقييم أثار السياسة العامة:

إن تقييم السياسة العامة هي عملية مقارنة بالدرجة الأولى، حيث نقوم في هذه المرحلة بمقارنة النتائج بالوسائل التي تم استخدامها بالأهداف المحددة مبدئيا، حيث يتم التوصل إلى إصدار حكم مشترك حول فعالية هذه السياسة³.

¹ - المرجع نفسه، ص 273.

² - عبد اللطيف قطيش، الإدارة العامة: من النظرية إلى التطبيق دراسة مقارنة، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2013، ص 23.

* - يقول "ماكس فيبر"، في ما يخص الشرعية هي ضمان التأييد والطاعة المستمدة من إيمان الأفراد.

³ - Jacques Fontanel, *évaluation des politique publiques*, France: Grenoble, office des publication universitaires, 2005, P 79.

فهذه المرحلة مهمة، ورغم أنها آخر مراحل عمليات صنع السياسة العامة إلا أنها قد تكون بداية لسياسة أخرى، ذلك أن كثيراً من الأحيان وخلال تقييم الآثار يلاحظ المختصين بعض النقائص التي تؤدي إلى تبني سياسات التعديل، أو حتى تبني سياسات جديدة، إذا ما تطلب الأمر وعليه فلا يمكن القول بأنها المرحلة الأخيرة.¹ لأنها كثيراً ما تعد نقطة انطلاق لسياسات أخرى جديدة، أما الهدف من التقييم هو معرفة درجة فاعلية السياسة العامة التي تم تنفيذها، ومدى نجاحها في تحقيق الهدف الذي وضعت من أجله. تسلسل عمليات ومراحل السياسة العامة يقودنا للوصول إلى تقييمها، وذلك بعد نهاية عمليتي الإعداد والتنفيذ، ويعرف التقييم حسب مختلف المفكرين ومنهم "هاري هاتري Harry Hatry" على أنه: "عملية منظمة تستهدف تقييم النشاطات الحكومية حتى تقدم معلومات متكاملة عن الآثار بعيدة وقريبة المدى للبرامج الحكومية".²

1-أنواع التقييم: التقييم أنواع وأشكال عديدة وأهمها:

أ- التقييم المتقدم: يعني هذا التقييم بدراسة الجدوى قبل اتخاذ القرار، أي أن هذا النوع من التقييم يتقدم عملية التنفيذ، حيث أن نتائج هذا التقييم هي التي ستسمح وتعطي إشارة انطلاق التنفيذ أولاً والعمل بهذه السياسة الجديدة أم لا.

ب- التقييم الاستراتيجي: يمكن الاعتماد على هذا النوع من التقييم لتحديد فاعلية التنفيذ وإدخال بعض التعديلات والتحسينات الضرورية لتنفيذ البرامج المختلفة، وسد الفجوة بين الأداء والتخطيط وربط ما هو نظري بالتطبيق، مع إجراء التقييمات الشاملة للبرامج في ضوء مؤثرات الكفاءة والفاعلية.

¹-Steve Jacob, Christine Rothmayr, L'analyse des politiques publiques 'PP72.73. Voir le site:

<http://books.openedition.org/pum/5973>

تم الاطلاع عليه يوم: 2021/07/27.

²- خليفة فهمي الفهداوي، المرجع السابق، ص 311.

ج- **تقويم عمليات التنفيذ**: تتخلل هذه المرحلة مرحلة تنفيذ البرامج، حيث يركز على تحليل العمليات التنفيذية للبرامج من حيث الإستراتيجية وعمليات التشغيل والتكاليف والتدخلات بين المستفيدين من البرامج ومنفذي هذا البرنامج بما يضمن تطوير أو تحسين تلك العمليات.

د- **تقويم الفعالية**: وهذا النوع الذي يتضمن التقويم في سبيل معرفة قدرة البرنامج على تحقيقه لأهدافه الأساسية التي أقيم من أجلها، حيث يمكن تحديد فعالية برنامج السياسة العامة، من خلال الأهداف المتحققة وما يترتب عنها من المنافع والفوائد.

هـ- **تقويم الكفاءة**: وهو النوع الذي يعني بتقويم الدرجة التي تحافظ فيها أية سياسة عامة أو برنامج، على أقل نفقة ممكنة، كمؤشر اقتصادي يتفق ومنطق تقديم الخدمات العامة التي تضطلع بها برامج السياسة العامة الحكومية في الوسط الاجتماعي.

و- **تقويم النتائج**: وهو النوع الذي يعنى بقياس النتائج وأثار البرامج السلبية أم الايجابية على مجموعة الناس المستفيدين من ذلك البرنامج، وكشف المؤشرات والمسببات المباشرة وغير المباشرة المرتبطة بتلك الآثار والنتائج الناجمة عن البرنامج اللازمة لانجاز الأعمال المحددة لتحقيق أهداف السياسة العامة أو تكوين البيروقراطية اللازمة للتنفيذ لضمان الدقة والسرية والسرعة والوضوح واحترام السلطة وخفض التكاليف¹.

2- **معايير التقويم**: هناك العديد من المعايير العلمية التي من المفترض أن يؤخذ بها المعنيون بتقييم السياسة العامة، وسنقدم التقويم حسب كل من المفكرين "سابرو Sapru" و"وليم دان WilliamDunn" وهي كما يلي:²

أ- **الفاعلية**: تقاس فاعلية السياسة العامة من حيث القدرة على تحقيق النتائج والأهداف المرجوة.

¹ - خليفة فهمي الفهداوي، المرجع السابق، ص ص 318-319.

² - المرجع نفسه، ص ص 321-322.

ب- الكفاءة: تقاس من حيث قدرة الجهد في تحقيق النتائج.

ج- الكفاية: من حيث قدرة الإمكانيات في تحقيق النتائج وحل المشكلات.

د- العدالة: تقاس من حيث التوزيع العادل للكلف والمنافع بين مختلف الجماعات.

هـ- المسؤولية: تتمثل في مدى قدرة نتائج السياسة العامة في إشباع الحاجات ودعم قيم الجماعات المعنية بها.

و- الملائمة: من حيث النتائج المرغوبة بصورة موضوعية وفعالية وقيمة فضلى.

وتأخذ عملية تقويم السياسة العامة في حد ذاتها أبعاد مختلفة، وأهم ما يركز عليه في عملية التقويم هو السياسة العامة في حد ذاتها، أي ما مدى أثرها على المشكل الذي قد تمت من أجل حله وهنا نطرح سؤال هل نجحت هذه السياسة في حل المشاكل التي صنعت لأجلها، وما مدى رضا الجماهير؟ فعندما تقوم الحكومة بسياسة ما وبعد تنفيذها تقوم بتقييم أثارها على المشكلة، هل نجحت فعلا في حلها ونالت رضا الجماهير، ولم يعد التقييم ولاسيما في ظل التطورات التي صاحبت الجهاز الإداري ومختلف وظائفه، صاحبه بالضرورة إدخال الوسائل الحديثة مثل التسيير العمومي الحديث الذي أصبح يعتمد على وسائل واليات وتقنيات تتميز بالإستراتيجية في التخطيط والرشادة في اتخاذ القرارات، بالإضافة إلى ترشيد الموارد المالية، فعملية التقييم هنا لم تعد تركز على النوعية فحسب بل حتى على التكاليف التي تمت بها.

حيث أن التقييم الحديث لم يعد يقتصر على تقييم أثار السياسة العامة وهل حلت تلك المشاكل التي كانت مطروحة بل تعداه إلى غاية أخرى وهي ترشيد الموارد والسعي لحل الكثير من المشاكل المطروحة التي تشغل بال المواطن بأقل تكلفة وبأحسن جودة وفي أقل وقت ممكن وهذا ما تسعى إليه الإدارة اليوم، حيث تهدف إلى اقتصاد المال والوقت، اللذان أصبحا أمران أساسيان في قياس كفاءة السياسة العامة المنتهجة التي تعكس كفاءة الإدارة في حد ذاتها، حيث إن الإدارة هنا تقيم استخدامها

للموارد المتاحة، مدى استغلالها لهذه الموارد؟ هل تم تجنب الإسراف وضياع الموارد المالية؟ كما تتم مقارنة بين ما كان متوقع صرفه على سياسة ما وبين ما تم صرفه فعلا في تطبيق السياسة.

ويعتبر التقييم مرحلة مهمة من السياسة العامة ذلك أن نجاحها أو فشلها قد ينعكس على استقرار أو عدم استقرار النظام السياسي، حيث تؤثر المخرجات عند تقييمها وإذا ما حققت أهدافها ونالت رضا الجماهير على استقرار النظام السياسي عند ما تكون منسجمة مع المطالب الأساسية، أي عندما تكون هذه المطالب قد قدمت بطريقة شرعية، كما أن تقييم المخرجات يتضمن تقييم قدرات النظام المختلفة، (الإستراتيجية، التنظيمية التوزيعية، الرمزية، وقدرة الاستجابة أي مدى استجابته لمطالب الجماهير) وهي حسب "الموند"، أساس في تقييم والحكم على أداء النظام¹.

¹ - شيرزاد أحمد النجار، المرجع السابق، ص45.

خلاصة واستنتاجات

تبين من توضيح المنطلقات الفكرية والنظرية للسياسة العامة، أن الإجابة عن استفسارات "هارولد لاسويل" تقود إلى الإلمام بمختلف الفواعل المؤثرة في صنع السياسة العامة والمدة الزمنية اللازمة للحصول على المطالب وتوضح كيفية تنفيذ السياسة العامة، وتوزيع الموارد والمزايا والقيم.

كما تبين أن صناعة السياسة العامة تتم بواسطة فاعلين يهدفون إلى تحقيق هدف معين، وأن السياسة العامة تبنى على دراسات منطقية، ويخضع تنفيذها لالتزام منهجي في ظل احترام وإتباع التخصص والابتعاد التام عن العشوائية، وأنها بلورة لإرادة مجتمعية منظمة حيال مشكلة أو قضية قائمة تستوجب الاتفاق وتوحيد الاتجاهات لتحقيق ما ينبغي القيام به، وصولاً إلى الهدف المطلوب.

تتميز لسياسة العامة الكثير من التصنيفات كالسياسة العامة الواضحة وغير الواضحة والسياسة العامة الجزئية والكلية، كما تختلف أنواع السياسة العامة وفقاً للمجال أو القطاع الذي تهتم به، كالسياسة العامة الاجتماعية أو السياسة العامة الصحية أو السياسة العامة الأمنية.

تعتبر السياسة العامة الاقتصادية من أهم أنواع السياسة العامة لما لها من أهمية خاصة على مستوى المجتمع والدولة، ويستمد هذا النوع من السياسات العامة الكثير من أهميته من علاقته بالخدمة العمومية.

الفصل الأول:

السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية:

مقرب مفاهيمي ونظري

تمهيد:

ما دامت السياسة الاقتصادية جزء من الكل الذي هو السياسة العامة فإن من أهم أهدافها هو الوصول الى خدمة عمومية، تلبي رغبات المواطنين من خلال توجيه الأنشطة والمنظمات والمشروعات والأفراد في مجال النشاط الاقتصادي، وإدارة العلاقات المتبادلة تحت مسؤولية الدولة على اعتبار أنها هي المسؤولة عن إعداد وتنفيذ السياسات العامة الكلية بما فيها الاقتصادية.

ولأجل ذلك ستتطرق الدراسة في هذا الفصل إلى ماهية السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية من خلال محاولة توضيح مفهوم السياسة العامة الاقتصادية، ولأهم قطاعات السياسة العامة الاقتصادية وذلك بتوضيح ماهية السياسة العامة الصناعية والسياسة العامة التجارية والسياسة الفلاحية، كما ستوضح الدراسة ماهية الخدمة العمومية وأهم النظريات التي درست قطاع الخدمات عموماً والخدمة العمومية على وجه الخصوص، ومعايير وخصائص الخدمة العمومية، والسبل الكفيلة بترقيته وتطويرها.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترح مفاهيمي ونظري

المبحث الأول: مفهوم السياسة العامة الاقتصادية

يختلف مفهوم السياسة العامة الاقتصادية باختلاف المدارس الفكرية السياسية والاقتصادية وذلك لارتباط هذا المفهوم بالجانب السياسي للدول والجانب الاقتصادي في الوقت ذاته، وذلك لأنها تعبر عن تصرف السلطات العمومية في المجال الاقتصادي، فيما يتعلق بالإنتاج، التبادل، الاستهلاك وتكوين رأس المال وكذا سياسات الإنفاق الحكومي والسياسات النقدية.

وبقدر ما يتغير مفهوم السياسة العامة الاقتصادية بتغير طبيعة الأنظمة السياسية في الدول وبتغير طريقة إعداد وتنفيذ السياسات العامة ككل، فهو يتأثر كذلك بنوعية النظام الاقتصادي والأيدولوجية المتبعة في كل دولة.

المطلب الأول: تعريف السياسة العامة الاقتصادية وأهم أهدافها

تسعى السياسة العامة الاقتصادية لتحقيق الأهداف الاقتصادية التي يتطلع إليها المجتمع والأفراد في ضوء الإمكانيات المتاحة والظروف الموضوعية، وذلك باعتبارها مجموعة الأدوات والأهداف الاقتصادية التي لها انعكاسات على الحياة الاقتصادية.

أولاً- تعريف السياسة العامة الاقتصادية.

تختلف مفاهيم وتعريفات السياسة العامة الاقتصادية باختلاف المدارس الفكرية الاقتصادية، والفلسفة للمهتمين بشأن السياسات العامة الاقتصادية ومن أهم التعاريف نجد:

1- السياسة العامة الاقتصادية حسب المدارس الغربية الرأسمالية: من أبرز المدارس الفكرية الغربية التي اهتمت بالسياسة العامة الاقتصادية نجد مدرسة الفكر الرأسمالي ومدرسة الفكر الاشتراكي.

أ- السياسة العامة الاقتصادية حسب الفكر الرأسمالي: بعد بروز (الماركنتيلية) في القرنين السادس عشر والسابع عشر في أوروبا، دافع الماركنتيليون عن السياسة الاقتصادية التي كانت تتمثل في جمع المزيد من كميات الذهب والفضة، في حين أيدت المدرسة التقليدية (الكلاسيكية) أولوية المشروع الحر، وضرورة عدم

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترح مفاهيمي ونظري

تدخل الدولة في الشأن الاقتصادي، باعتبار أن تدخلها سيحد من حرية الأفراد في متابعة مصالحهم الاقتصادية التي تتفق بالضرورة مع مصلحة المجتمع، فدافع رواد الفكر الاقتصادي الحر كآدم سميث وريكاردو وجون ستوارت ميل وغيرهم، في القرنين الثامن عشر والتاسع عشر عن الحرية الاقتصادية التامة، وهاجموا السياسات التقييدية للمدرسة الماركنتيلية.

عاجت النظرية الكينزية والنظرية الكلاسيكية السياسة العامة الاقتصادية بالاعتماد على ثلاثية المفكر الاقتصادي الأمريكي R.A.Musgrave، والذي يعتمد في دراسته للسياسة العامة الاقتصادية على ثلاث مجموعات نظرية متباينة هي¹: سياسة التنظيم، سياسة إعادة توزيع المداخل والسياسة التوازنية. ومواصلة لمحاولة تحديد مفهوم السياسة العامة الاقتصادية حسب المدرسة الغربية الرأسمالية، نجد تعريف الاقتصادي الفرنسي "ج.سانت جيروس" والذي يرى أنها عبارة عن مجموعة القرارات المتخذة عن طريق السلطات العمومية بهدف توجيه النشاط الاقتصادي في الاتجاه المرغوب فيه، كما أنها أداة أساسية عندما تقرر الدولة حل مشاكلها الاقتصادية وتنظيم اقتصادها².

كما يعرفها الاقتصادي الفرنسي Ferdinand Bakoup بأنها: "التدخل العمومي للسلطة السياسية المركزية، الواعية، المتماسكة والغائية، المزولة في المجال الاقتصادي، أي أنه كل ما يمس الإنتاج، التبادل (في داخل الدولة وخارجها)، استهلاك الثروات والفوائد، التخطيط والتأسيس لرأس المال"³.

ب- السياسة العامة الاقتصادية حسب الفكر الاشتراكي: عارض رواد الفكر الاشتراكي مدرسة الفكر الكلاسيكية، مؤكدين أن الناس يمكنهم تحقيق احتياجاتهم من خلال التعاون المتبادل، بدلاً من العمل من

¹-Sebbagh Djamel eddine, 1ere de la 'Politique économique a l mondialisation: la fin del'interventionnisme étatique, Colloque sur l évaluation des politiques économiques, Tlemcen 29 et30/11/2004, P 03.

¹ -موراد حطاب، "أثر السياسات الصناعية على هيكل الصناعة دراسة حالة: صناعة الأدوية في الجزائر"، أطروحة دكتوراه علوم غير منشورة، الجزائر: جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2015-2016، ص03.

³- Ferdinand Bakoup, "une bonne politique économique pour le renouveau de l'Afrique", lead économiste, banque africaine de développement, aout 2007, P 18.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترح مفاهيمي ونظري

خلال الفردية، وبتطبيق نظام التخطيط الاقتصادي في الاتحاد السوفييتي السابق وبلدان أوروبا الشرقية، فقد انحسر دور استخدام السياسات الاقتصادية في عملية التنمية، وتم الاعتماد على أسلوب التخطيط الإلزامي كأداة أساسية لتحقيق أهداف السياسات العامة الاقتصادية، ومع ذلك فقد جرى الاعتماد على السياسات التي كانت تركز على مبدأ التحفيز المادي والمعنوي لرفع مستوى الأداء الاقتصادي للأفراد والمؤسسات.

ففي الزراعة كانت الدول تعتمد أسعار شراء المحاصيل الإستراتيجية، كالقمح والذرة بصورة تصاعدية وبما يتناسب مع ازدياد الكميات التي تقوم التعاونيات الزراعية الجماعية بتسليمها للدولة، بالإضافة إلى الحوافز المعنوية في إطار مبادرة الإنتاج الاشتراكي بين الشركات، في حال نفذت الشركات خططها الاقتصادية قبل الوقت المحدد¹.

2- السياسة العامة الاقتصادية في الفكر الإسلامي: هي السعي المستمر والدائم باستعمال وسائل مباحة، واتخاذ تدابير وإجراءات من طرف الدولة لتحقيق التنمية الاقتصادية التي تخدم الفرد والمجتمع. هذا السعي المستمر وهذا الاستعمال الوسائل والإجراءات في الإطار الإسلامي، يقع ضمن ما يسميه كثير من العلماء والفقهاء السياسة الشرعية² ويسميه الحنابلة والمالكية مصالح مرسله².

كما تتمثل السياسة الاقتصادية من المنظور الإسلامي في: الإجراءات العملية التي تباشرها الدولة في تحقيق أهداف النظام الاقتصادي الإسلامي، وحل المشكلات الاقتصادية التي تواجه المجتمع المسلم. وتظهر أهمية السياسة الاقتصادية من المنظور الإسلامي من خلال ضمان انتظام حركة النشاط الاقتصادي مع أهداف ومقاصد الدولة، فالتعريف الإسلامي للسياسة الاقتصادية لا يكتفي بالجانب

¹ - محمد فرحي، "سياسة التنمية الاقتصادية في الإسلام: الإطار العام والمقومات"، مجلة الباحث، ع 02، الجزائر: جامعة ورقلة، كلية الاقتصاد التجارة وعلوم التسيير، 2003، ص 15.

² - مرجع نفسه، ص 20.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترب مفاهيمي ونظري

الاقتصادي فقط، ولا حتى بمجرد الوصول للغاية الاجتماعية والهدف النهائي من السياسة الاقتصادية، بل يقيد ذلك بالجانب الشرعي الذي لا يسمح باستخدام وسائل غير شرعية وغير مباحة في السياسة الاقتصادية¹.

وتهدف السياسة العامة الاقتصادية في النظام الإسلامي إلى الوصول للأهداف الآتية²:

- التوزيع العادل للدخل والثروة.
- تنظيم السوق والتجارة على أسس الحرية والمنافسة الكاملة.
- إقرار نظام التمويل بالمشاركة وتحريم التمويل الربوي.
- حرمة رأس المال الخاص ووظيفته الاجتماعية.
- وضع أسس للملكية العامة وتحديد إطار لها.
- فرض العمل وعمارة الأرض.
- قاعدة الكسب الحلال.
- دور الدولة الراعية.

والسياسات العامة الاقتصادية الإسلامية شأنها في ذلك شأن الاقتصاد الحديث تتناول دراسة وتحليل الظواهر الاقتصادية القائمة، وتقر ما يصلح من هذه المشاهدات والاستنباطات.

ولا شك أن السياسة الاقتصادية لأي دولة تشمل مجموعة من السياسات التي تعمل كل منها على تحقيق هدف أو مجموعة من الأهداف، ولعل الهدف الذي تشترك فيه الكثير من تلك السياسات هو الحد من الفقر، كما أن للاقتصاد الإسلامي سياسة اقتصادية تهدف إلى بلوغ غايات معينة تحددها الشريعة الإسلامية وهي الوصول بالمجتمع إلى الرفاهية الاقتصادية في ظل التكافل الاجتماعي، وهنا تبرز إحدى

¹ - موراد حطاب، المرجع السابق، ص 04.

² - صفاء بن عيسى، المرجع السابق، ص 61.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترب مفاهيمي ونظري

السمات الكبرى للنظام الرباني المكتمل، خلافا للنظم الوضعية التي قامت على نظريات كانت ومازالت عرضة للتعديل والتطوير طبقا لمقتضيات الفكر والأحداث، لكن تعاليم الإسلام جاءت في صورة مبادئ عامة وأصول كلية متسمة بطابع الخلود، فلا تتغير ولا تتبدل¹.

بعد توضيح مفهوم السياسة العامة الاقتصادية حسب وجهات نظر مختلفة، نستنتج ان السياسة العامة الاقتصادية برغم اختلاف تعريفها باختلاف الفكر الاقتصادي، إلا أنها تشترك في جملة من العوامل المشتركة والتي من خلالها يمكن تعريف السياسة العامة بأنها:

ما دامت السياسة الاقتصادية جزء من الكل الذي هو السياسة العامة فإنها "تفكير منظم يوجه الأنشطة والمنظمات والمشروعات والأفراد في مجال النشاط الاقتصادي (الحياة الاقتصادية)، لتحقيق الأهداف الاقتصادية التي يتطلع إليها المجتمع والأفراد في ضوء الإمكانيات المتاحة والظروف الموضوعية"².

كما يمكن تعريفها بأنها "مجموعة الأدوات والأهداف الاقتصادية والعلاقات المتبادلة بينها تحت مسؤولية الدولة على اعتبار أنها هي المسؤولة عن إعداد وتنفيذ السياسات العامة الكلية بما فيها الاقتصادية، إضافة إلى ذلك هي مجموعة التوجيهات والتصرفات العمومية التي لها انعكاسات على الحياة الاقتصادية، فعلى سبيل المثال سياسة الإنفاق الحكومي والسياسة النقدية، وتعتبر السياسة العامة الاقتصادية عن تصرف عام للسلطات العمومية في المجال الاقتصادي، كأن تتعلق بالإنتاج، التبادل، الاستهلاك وتكوين رأس المال"³.

¹ - جيلالي بهاز، معالم السياسة الاقتصادية من منظور إسلامي-السياسة الإسلامية النقدية نموذجا-، ورقة علمية مقدمة ضمن فعاليات الملتقى الدولي: الاقتصاد الإسلامي، الجزائر: غرداية، يومي 23-24 فيفري 2011، ص 4.

² - صفاء بن عيسى، المرجع السابق، ص 52.

³ - عبد المجيد قدي، المدخل للسياسات الاقتصادية الكلية دراسة تحليلية وتقييمية، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2006، ص 29.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترب مفاهيمي ونظري

ومن هنا يمكن القول أن السياسة العامة الاقتصادية وباعتبارها جزء من السياسة العامة، تسعى إلى تحقيق أهداف ذات طابع اقتصادي معتمدة على إمكانيات مالية وخطط وبرامج تنموية في ظل سياسة مالية ونقدية معينة، ووفقا لإستراتيجية متوسطة أو بعيدة الأمد تندرج ضمن سياسات ومبادئ النظام السياسي، وبمساهمة وتأثير فواعل رسمية وغير رسمية، ولنجاح السياسة العامة الاقتصادية يجب على النظام أن يحدد وبدقة الأهداف المرجوة والمدة الزمنية اللازمة لتحقيق هذه الأهداف والأدوات اللازمة للوصول للأهداف المسطرة¹.

وقد تكون للسياسة الاقتصادية الصفة العمومية إذا كان المقصود بها تحقيق الأهداف الشمولية على مستوى كامل المجتمع، وقد تكون قطاعية إذا كان المقصود منها تحقيق أهداف على مستوى قطاع معين، أو على مستوى أحد فروع الإنتاج، أو في إطار وظيفة أو مهمة اقتصادية معينة، في الاستهلاك أو الادخار، أو الاستثمار أو الإنتاج، أو غير ذلك من المهام الاقتصادية والاجتماعية العامة أو الخاصة².

والسياسات الاقتصادية لأي بلد تتبثق من الأفكار الكلية التي يتبناها المجتمع وترسم حسب الواقع المعاش، وتتغير حسب تغيرات هذا الواقع، ولهذا فإن إدراك واقع البلدان شيء كفيل بضمان إتمام الرسم الصحيح للسياسات الاقتصادية، وإذا ما تمت عكس ذلك فإنها تكون غير ثابتة³.

ثانيا: الأهداف الأساسية للسياسة العامة الاقتصادية

¹ - صجراوي عباس؛ فازية خلفوني، "السياسة العامة الاقتصادية بالجزائر في ضل الوفرة المالية دراسة تحليلية للفترة من 2005 إلى 2014"، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، ع2، م7، الجزائر: جامعة ابن خلدون تيارت، 2021، ص 714.

² - عبد المطلب عبد الحميد، السياسات الاقتصادية على مستوى الاقتصاد القومي (تحليل كلي)، ج 2، القاهرة: مجموعة الدول العربية، 2003، ص 14.

³ - مورا حطاب، المرجع السابق، ص05.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترح مفاهيمي ونظري

تختلف أهداف السياسة الاقتصادية باختلاف الفكر أو النظام الاقتصادي السائد في كل بلد غير أنها تشترك في الهدف الرئيسي المتمثل في تحقيق الرفاهية العامة وتطوير الخدمة المقدمة للمواطن.

وبناء على ذلك يمكن تجديد جملة من الأهداف يتفق عليها الكثير من الباحثين وأهمها:

1- البحث عن النمو الاقتصادي: وهو هدف الأكثر عمومية، حيث يتعلق بارتفاع مستمر للإنتاج، المداخيل، ثروة الأمة، وإعادة ما يتم اعتماد زيادة الناتج المحلي الخام كأداة لقياس النمو. إلا أن هذا القياس يطرح مشاكل تتعلق بمضمون الناتج المحلي الخام نتيجة اختلاف نظم المحاسبة الوطنية في تحديد حقل إنتاج¹.

2- البحث عن التشغيل الكامل: يتم البحث عن التشغيل الكامل لان تعويض البطالين يعتبر تكلفة بالنسبة للمجتمع والتي تحد من إمكانية النمو الاقتصادي، إلا أن التشغيل الكامل بمفهومه الواسع ينصرف إلى الاستعمال الكامل لكل عوامل الإنتاج والتي من بينها طبعاً العمل².

3- البحث عن التوازن الخارجي: ويتمثل في توازن ميزان المدفوعات، إذ يعكس وضع ميزان المدفوعات موقف الاقتصاد القومي تجاه باقي الاقتصاديات، ويؤدي اختلال ميزان المدفوعات، الذي يعبر في الغالب عن حالة عجز، إلى زيادة مديونية البلاد مما يجعلها تعيش فوق إمكانياتها، وإلى تدهور قيمة عملتها، وبالتالي فإن توازن ميزان المدفوعات يسمح بالحصول على استقرار العملة وتنمية المبادلات الاقتصادية، حيث إن التقلبات المفاجئة في العملة تحمل أخطار هامة للبلدان ذات العملات الضعيفة.

4- التحكم في التضخم: وهذا من خلال البحث عن خفض معدل التضخم، لأن عدم التحكم فيه يؤدي إلى تشويه المؤشرات الاقتصادية المعتمدة لاتخاذ القرارات الاقتصادية، كما أن تضخماً زاحفاً إذا لم يتحكم فيه

¹ - عبد المجيد قدي، المرجع السابق، ص 34.

² - المرجع نفسه، ص 37.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترب مفاهيمي ونظري

يمكن إن يتحول إلى تضخم جامح، فض عن كون التضخم يؤدي إلى فقدان ثقة الأعوان الاقتصاديين في كل التدابير المتخذة في إطار السياسة الاقتصادية¹.

المطلب الثاني: أدوات وأنواع السياسة العامة الاقتصادية

تعتمد السياسة العامة الاقتصادية على مجموعة من الأدوات لتحقيق أهدافها، وذلك من خلال احتكار السلطة السياسية لمجموعة من الأدوات الاقتصادية تمكنها من التأثير في مجمل النشاط الاقتصادي، إنتاجا وتوزيعا، والتي تستطيع من خلاله التحكم في مسار ومعدلات التنمية الاقتصادية والبشرية وكذلك في طريقة توزيع ثمار هذه التنمية على الشركاء الاجتماعيين، كما ترتبط هذه الأدوات بنوع السياسة العامة الاقتصادية المتبعة.

أولا: أدوات السياسة العامة الاقتصادية:

تعتبر الضرائب والجمارك وأسعار الفائدة على الودائع والقروض نماذج من ترسانة كبيرة من أدوات السياسة العامة الاقتصادية والتي تحتكرها الدولة وتمكنها من التحكم في مستويات الاستثمار والادخار والاستهلاك²، ومن أهم الأدوات التي يتفق عليها أغلب الباحثين في ميدان الاقتصاد أو السياسات العامة ما يلي:

1: السياسة المالية:

عرفت السياسة المالية تطورات جوهرية نتيجة التطور السياسي والاجتماعي لمفهوم الدولة، والتي انتقلت من مرحلة الحياد إلى التدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وخاصة بعد الأزمة الاقتصادية الكبرى لعام 1929م التي ضربت الاقتصاديات الغربية، ومنذ ذلك الحين أصبحت السياسة المالية أداة رئيسية من أدوات السياسة الاقتصادية في توجيه المسار الاقتصادي، ومعالجة ما يتعرض له من هزات

¹ - المرجع نفسه، ص ص 41-46.

² - حسن نافعة، الاتحاد الأوروبي والدروس المستفادة عربيا، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2006، ص 337.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترح مفاهيمي ونظري

وأزمات، غير أنَّ السياسة المالية لكي تحقق أهدافها المنشودة، لابد من التنسيق بينها وبين السياسات الأخرى، كما أنَّ السياسة المالية تتأثر بعوامل متعددة سياسية وإدارية واقتصادية.

يمكن تعريف السياسة المالية بأنها مجموعة من القواعد والوسائل والأساليب والإجراءات والتدابير التي تتخذها الدولة لإدارة النشاط المالي لها بأكبر كفاءة ممكنة لتحقيق مجموعة من الأهداف الاقتصادية¹.

1- وسائل السياسة المالية:

- **سياسة الإنفاق العام:** تعرف النفقة العامة بأنها مبلغ من النقود يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد إشباع حاجة من الحاجات العامة².

كما يمكن تعريفها بأنها مبلغ من المال يخرج من خزانة الدولة بواسطة إدارتها ومؤسساتها وهيئاتها ووزاراتها المختلفة لإشباع حاجات عامة³.

كما تعبر كذلك عن كم قابل للتقويم النقدي يأمر بإنفاقه شخص من أشخاص القانون العام إشباعا لحاجات عامة، وتمثل سياسة الإنفاق العام مجموعة الإجراءات والقرارات التي تتخذها الحكومة في مجال الإنفاق العام لتحقيق أهداف معينة خلال فترة معينة، وللنفقة العامة قواعد يجب مراعاتها والتي يطلق عليها بدستور النفقة العامة، وهي: قاعدة المنفعة، قاعدة الاقتصاد، العدالة في التوزيع وقاعدة الترخيص⁴.

وتعتمد سياسة الإنفاق العام على مجموعة من العوامل يمكن حصرها في العوامل التالية⁵:

¹ - صفاء بن عيسى، المرجع السابق، ص 75.

² - مجدي شهاب، أصول الاقتصاد العام المالية العامة، مصر: دار الجامعة الجديدة، د.ط، 2004، ص 193.

³ - طارق الحاج، المالية العامة، الأردن: دار الصفاء، 1999، ص 122.

⁴ - حامد عبد المجيد دراز، سعيد عبد العزيز عثمان ومحمد عمر حماد أبو دوح، مبادئ المالية العامة، د.ط، مصر: الدار الجامعية، 2003، ص 251.

⁵ - أسماء ناويس، "أثر سياسة الإنفاق العام على معدلات التضخم في الجزائر للفترة 1990-2011"، رسالة ماجستير غير منشورة، الجزائر : جامعة الشلف، كلية العلوم الاقتصادية، 2014، ص 43-45.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترح مفاهيمي ونظري

I- العوامل الاقتصادية : يمكن إبرازها من خلال زاويتين :

* - أثر مستوى النشاط الاقتصادي: يعبر مستوى النشاط الاقتصادي عن الحالة الاقتصادية السائدة في الدولة (حالة ركود أو تضخم).

ويمكن إدراك العلاقة بين حجم الإنفاق العام وحالة النشاط الاقتصادي من خلال واقع العلاقة بين النفقات العامة والطلب الفعلي، فالطلب الفعلي الكلي في الاقتصاد يتمثل في طلب كل من الدولة والأفراد سواء على سلع الاستهلاك أو سلع الاستثمار.

ولهذا فإن النفقات العامة تشكل ذلك الجزء من الطلب الفعلي الكلي المتعلق بطلب الدولة، حيث إن هناك علاقة تربط النفقات العامة والطلب الفعلي.

* - طبيعة البنية الاقتصادية: تشير طبيعة البنية الاقتصادية إلى مدى تقدم الاقتصاد من حيث درجة التطور، فقد يكون متطوراً أو في طريق النمو.

فبالنسبة إلى الدول المتطورة اقتصادياً، فالملاحظ أن حجم النفقات العامة كرقم مطلق كبير لسبب أساسي هو ضخامة الدخل واتساع نطاق الخدمات فيها بعكس الدول ذات البنية الاقتصادية النامي فإن الحجم المطلق للإنفاق نسبياً منخفض لضآلة الدخل وضيق نطاق الخدمات.

II- العوامل المالية (الطاقة المالية): يتحدد حجم النفقات العامة في الدولة بناء على مدى قدرتها المالية

في الحصول على الإيرادات التي تكفل تغطية هذه النفقات، وتستمد هذه المقدرة من عاملين أساسيين هما:

* - المقدرة التكاليفية: تقيس المقدرة التحملية للدخل على تمويل الضرائب، إذ تبرز مدى قدرة الدخل على تحمل الضرائب المفروضة وواجبة الدفع، وكلما ازدادت المقدرة التكاليفية للدخل ازدادت الحصيلة الضريبية ومن ثم المقدرة أو الطاقة المالية للدولة.

* - المقدرة الإقراضية: تعني مقدرة الدخل الوطني على إشباع حاجات الإقراض العام، أي قدرة الدولة على الاقتراض والوصول إلى أعلى قدرة اقتراضية ممكنة.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترح مفاهيمي ونظري

ب- سياسة إدارة الدين العام: والذي يشمل الحفاظ على مستوى الدين العام عند المستوى الذي يحقق الاستقرار الاقتصادي الكلي وهو ما يعرف بإدارة الدين العام الداخلي خلال الزمن Debt Management Overtime، أي أن السلطات المالية تبدأ بتحديد المستوى الملائم من الدين العام والذي يتماشى مع تحقيق الأهداف الاقتصادية على المستوى الكلي، وبعد تحديد هذا المستوى يكون الهدف من إدارة الدين العام الداخلي هو الاختيار بين السندات قصيرة الأجل والسندات طويلة الأجل، ومدى مناسبة هيكل الدين القائم أو الموجود بالفعل وهيكل آجال الاستحقاق المرغوب فيه في المستقبل، وتكلفة الاقتراض، والأسواق التي سوف يتم الاقتراض منها في المستقبل. والإدارة الدين العام العديد من الأهداف المختلفة والمتعارضة، والعديد من الوسائل والأدوات التي تستخدمها لتحقيق هذه الأهداف المختلفة كما تتداخل أهداف إدارة الدين مع الأهداف الاقتصادية الأخرى وتتداخل أدواتها مع السياسات الاقتصادية.

ج- السياسة الضريبية: يسعى النظام الضريبي في أي مجتمع إلى تحقيق مجموعة من الأهداف تتمثل في الآتي¹:

I- أهداف مالية: ويطلق عليها الوظيفة المالية للضريبة حيث تعتبر الضريبة من أهم أدوات الدولة في الحصول على الموارد المالية التي تكفل لها مواجهة النفقات العامة.

II- أهداف اقتصادية: ويطلق عليها الوظيفة الاقتصادية للضريبة حيث يمكن للدولة أن تستخدم السياسة الضريبية لتشجيع تنمية المدخرات وزيادة الاستثمار واجتذاب رؤوس الأموال الأجنبية ربما يمكن أن تستخدم في توجيه عوامل الإنتاج التنمية القطاعات الحيوية وفي حماية المشروعات المحلية والقضاء على البطالة.

¹ - علي أبو البشر علي حمدون، "فاعلية السياسة المالية للتحكم بمستويات الدين العام في السودان: دراسة تقييمية 2000-2019"، أطروحة دكتوراه غير منشورة، السودان: جامعة السودان للعلوم والتكنولوجيا، كلية الدراسات العليا، 2021، ص94.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترح مفاهيمي ونظري

III- أهداف اجتماعية: ويطلق عليها أيضا الوظيفة الاجتماعية للضرائب حيث تستخدم الضرائب في المساهمة في تحقيق العدالة الاجتماعية عن طريق التأثير في نمط توزيع الثروة والدخل القومي للتخفيف من حدة التفاوت بين الدخل والثروات بين الطبقات المختلفة التي يتكون منها المجتمع¹.

وتختلف أولويات هذه الأهداف وأدوات السياسة الضريبية المستخدمة لتحقيقها باختلاف النظام الاقتصادي والاجتماعي السائد في البلد ودرجة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة، فكلما كانت الدول متطورة كلما تركزت محاولاتها للوصول إلى الهيكل الضريبي الأمثل الذي يقلل من الأثر السلبي للضرائب على النشاط الاقتصادي لأدنى حد ممكن.

في حين أن الدول النامية تركز جهدها في البحث عن القواعد الممكن تطبيقها على اقتصادها ويحكمها في ذلك العمل على رفع الحصيلة إلى أقصى حد ممكن مع عدم الإضرار بالدين العام ومستوى النشاط الاقتصادي².

ومرد ذلك إلى النتائج السلبية للاقتصاد الموازي في الدول النامية، فاقتصادات الدول النامية تكثرت فيها المشروعات الصغيرة التي يصعب فيها فصل عائد عنصر العمل عن الملكية، كما لا يوفر الاقتصاد الموازي دفاتر محاسبية، مما يخلف صعوبة في حساب القاعدة أو الوعاء الضريبي وهو ما يفرض صعوبة على استخدام ضرائب الدخل.

ويمثل ذلك في نفس الوقت تشجيع لمثل هذا القطاع غير المنظم حيث أنه يحصل على إعفاء ضريبي بشكل ضمني، كما أنه عادة لا تخضع منتجات هذا القطاع غير المنظم للضرائب غير المباشرة على الاستهلاك مما يجعل لمنتجاتها فرصة تنافسية أفضل من المنتجات في القطاع المنظم³.

¹ - عبد العزيز الشرقاوي، السياسة الضريبية والعدالة الاجتماعية في مصر خلال السبعينات، القاهرة: معهد التخطيط القومي، 1981، ص 09.

² -Arvind Virmani, Taxperform in developing countries: issues, policies and information gaps, public finance, No 1, 1988, P 19.

³ - علي أبو البشر علي حمدون، المرجع السابق، ص 95.

2: السياسة النقدية:

يعتبر مصطلح السياسة النقدية حديث نسبياً، حيث ظهر في أدبيات الاقتصاد خلال القرن التاسع عشر فقط، غير أن الذين كتبوا في السياسة النقدية كثيرين، وكانت كتاباتهم تبرز من الحين والآخر إبان الأزمات وفترات عدم الاستقرار الاقتصادي، كما شهد هذا القرن بدء الدراسة المنتظمة لمسائل السياسة النقدية على اختلافها من قبل المنظرين الاقتصاديين، والمهتمين بالاقتصاد التطبيقي أو العملي، وقد نشأ ذلك عن المشاكل التي نجمت عن الدورات الاقتصادية المتكررة، وفي القرن العشرين أصبحت السياسة النقدية ودراساتها من نواحيها المختلفة جزءاً لا يتجزأ من السياسة الاقتصادية العامة للدولة¹.

1-تعريف السياسة النقدية: ظهر مصطلح السياسة النقدية مع بداية القرن التاسع عشر، وتطور منذ ذلك الحين مع تطور المراحل المختلفة للنظرية الكمية للنقود لينتقل من المفهوم الحيادي إلى المفهوم غير الحيادي ذو التأثير الأقل أهمية بالمقارنة بالسياسة المالية، ثم إلى مرحلة تعظيم دور النقود والسياسة النقدية في النشاط الاقتصادي².

يعرفها George Paniente السياسة النقدية على أنها: "مجموع التدابير المتخذة من قبل السلطات النقدية قصد إحداث أثر على الاقتصاد وكذلك من أجل ضمان استقرار أسعار الصرف"³. كما يعرفها فوزي القيس بأنها: "التدخل (المباشر) المعتمد من طرف السلطة النقدية بهدف التأثير على الفعاليات الاقتصادية، عن طريق تغيير عرض وتوجيه الائتمان باستخدام وسائل الرقابة على النشاط الائتماني للبنوك التجارية"⁴.

¹- زكريا الدوري؛ يسري السامرائي، "البنوك المركزية والسياسات النقدية"، عمان الأردن: دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، 2006، ص 185.

²- سمير محمود معتوق، النظرية والسياسات النقدية، القاهرة: الدار المصرية اللبنانية، 1989، ص ص 144-149.

³- عبد المجيد قدي، المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2003، ص 53.

⁴- عبد المجيد قدي، المرجع السابق، ص 53.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترح مفاهيمي ونظري

كما تعرف السياسة النقدية: بأنها دليل العمل الذي تنتهجه السلطات النقدية بغرض المشاركة الفعالة في توجيه مسار الوحدات الاقتصادية، نحو تحقيق النمو الذاتي المتوازن، عن طريق زيادة الناتج الوطني بالمقدار الذي يضمن للدولة الوصول إلى حالة من الاستقرار النسبي للأسعار بمختلف أنواعها (أسعار الصرف، أسعار الفائدة أسعار السلع والخدمات).

ويمكن تعريفها بأنها: مجموعة من الإجراءات التي تتخذها السلطة النقدية في المجتمع بغرض الرقابة على الائتمان والتأثير عليه بما يتفق وتحقيق الأهداف الاقتصادية التي تصبو إليها الحكومة¹. وتسعى السياسة النقدية إلى حصر وتحديد الديون وتتبع تغير معدلات الفائدة، باعتبارها جملة من القواعد والوسائل والأساليب والإجراءات والتدابير بيد البنك المركزي يستعملها للتحكم في النقود وضمان الاستقرار المالي واستقرار المستوى العام للأسعار بهدف تحقيق النمو الاقتصادي.

كما أن للسياسة النقدية دورا فعالا في معالجة التضخم خاصة في الدول النامية ويتضح دورها في التأثير على النشاط الاقتصادي من خلال مقدرتها على جعل معدل نمو العرض النقدي يتلاءم مع قدرة الاقتصاد على إنتاج السلع والخدمات، وبالتالي تفادي التضخم والانكماش.

فزيادة معدل نمو العرض النقدي يؤدي إلى زيادة حجم النقود المتداولة لدى الجمهور حيث يخلق فائض في الطلب على السلع والخدمات، فتكون النتيجة زيادة الضغوط التضخمية، أما إذا كان معدل العرض النقدي بطيء النمو فإنه يؤدي إلى انخفاض في الدخل النقدي وبالتالي تقليل الإنفاق على السلع والخدمات، فينخفض مستوى الطلب الكلي وتراجع مستويات التنمية والتشغيل².

ب- السياسات النقدية في ظل النظريات المشهورة:

¹ - أحمد زهير شامية، النقود والمصارف، الأردن: دار زهران للنشر، 1993، ص 326.

² - وليد بشيشي، سليم مجلخ، "مؤشرات السياسة النقدية في الجزائر في ظل الوفرة المالية 2001-2014"، مجلة المنتدى للدراسات والأبحاث الاقتصادية، ع3، الجزائر: جامعة زيان عاشور الجلفة، جوان 2018، ص03.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترح مفاهيمي ونظري

- **السياسة النقدية والتحليل الكلاسيكي:** تبعا للنظرية الكمية الكلاسيكية فهي تركز الاهتمام بالسياسة النقدية من خلال تأثيرها وقدرتها على التحكم في كمية النقود المعروضة (كمتغير مستقل) وبالتالي يمكن التأثير في المستوى العام للأسعار كمتغير تابع وتتحصر مسئولية السلطات النقدية هنا في التأثير على كمية النقود المعروضة هذا بالإضافة إلى أن النقود هنا ليست سوى وسيط للتبادل¹.

- **السياسة النقدية في النظرية الكينزية:** أهتم كينز بالسياسات النقدية أكثر من السياسات المالية وأكد فعاليتها في كونها مساعدة للسياسات المالية من خلال إدخال كينز للتغيرات في سعر الفائدة في حسابه وتأثير ذلك على الطلب الكلي واستقرار الأسعار، كما اهتم كينز بالوظائف الأخرى للنقود وحدد دافع المضاربة وقرر ما يلي:

- **الزيادة في عرض النقود تؤدي إلى انخفاض سعر الفائدة ومن ثم زيادة الاستثمار والتي سوف تدفع الطلب الكلي للزيادة بالشكل الذي يضمن علاج حالات الركود الاقتصادي.**

- **يتم اللجوء إلى تقييد عرض النقود لأحداث التأثير العكسي في حالات التضخم.**

- **السياسة النقدية في إطار نظرية كمية النقود:** تفيد هذه النظرية أن تغير كمية النقود بنسبة ما يؤدي إلى تغير الأسعار بنفس النسبة:

وأن كمية النقود * سرعة دورانها = قيمة الناتج القومي النقدي.

وبالتالي فإن التغير في المستوى العام للأسعار يمكن علاجه عن طريق التحكم في عرض النقود ومن ثم علاج المشاكل الاقتصادية المختلفة (التضخم- والانكماش).

يرى أصحاب نظرية كمية النقود وبالذات فريدمان أن السياسات النقدية لها من القوة والفعالية بحيث يمكنها تعالج المشاكل الاقتصادية، إذ يقترحون أحداث تخفيض متتالي لمعدل التغير في كمية النقود سنة تلو الأخرى بحيث يتم تقييد كمية النقود بالتدريج.

¹- عبد المجيد قدي، المرجع السابق، ص53.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترح مفاهيمي ونظري

- نظرية السيولة النقدية والسياسة النقدية: تركز هذه النظرية على أثر الأصول النقدية على عرض النقود وعلى النشاط الاقتصادي وذلك باعتبار أن النقود هي أكثر الأصول سيولة.

ويجب أن يكون هدف السياسة النقدية تحقيق الرقابة على وضع السيولة العام لمؤسسات الأعمال والمؤسسات المالية الوسيطة وليس تنظيم الكمية المعروضة من النقود.

ج- أدوات السياسة النقدية: يهتم البنك المركزي بالسياسة النقدية وتكمن مهمته في زيادة أو إنقاص حجم النقود لدى الجهاز المصرفي، وكذلك في المجتمع، وذلك عن طريق الاعتماد على مختلف الأدوات والوسائل والأساليب الفنية للسياسة النقدية، وتتمثل هذه الأدوات في الرقابة غير المباشرة، الرقابة المباشرة الكمية والرقابة المباشرة الكيفية وغيرها من الوسائل التي تلجأ لها السلطات النقدية، والتي تشكل في مجموعها موضوع السياسة النقدية¹.

. الرقابة غير المباشرة: وتتمثل في الأدوات والوسائل التي تمكن السلطات النقدية من مراقبة تطور الوضعية النقدية والاقتصادية عامة، وتهدف في مجملها إلى التأثير على كمية أو حجم الائتمان بصرف النظر عن وجوه الاستعمال التي يراد توجيهه إليها. ويتخذ هذا النوع من الرقابة سبيله إلى ذلك عن طريق التأثير على جملة الاحتياطات النقدية المتوافرة لدى النظام المصرفي مع ما يترتب على ذلك من التأثير بطريق غير مباشر على الحجم الكلي لقروض البنوك واستثماراتها².

وتعتمد هذه الطريقة على الأدوات التقليدية للسياسة النقدية وهي تشمل سعر الخصم (سعر البنك)، نسبة الاحتياطي النقدي القانوني (الإلزامي) وعمليات السوق المفتوحة.

¹ - حمدي زهير شامية، "النقود والمصارف"، الأردن عمان : دار زهران للنشر، 1993، ص 328.

² - عادل أحمد حشيش، أساسيات الاقتصاد النقدي والمصرفي، مصر: دار الجامعة الجديدة للنشر، طبعة 2004، ص ص 254-255.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترح مفاهيمي ونظري

. الرقابة المباشرة (الكمية والنوعية): تتمثل في التدخل المباشر للسلطات النقدية في تحديد حجم

الائتمان وتوجيهه حسب الاستعمالات المختلفة عن طريق تصعيب الحصول عليه¹.

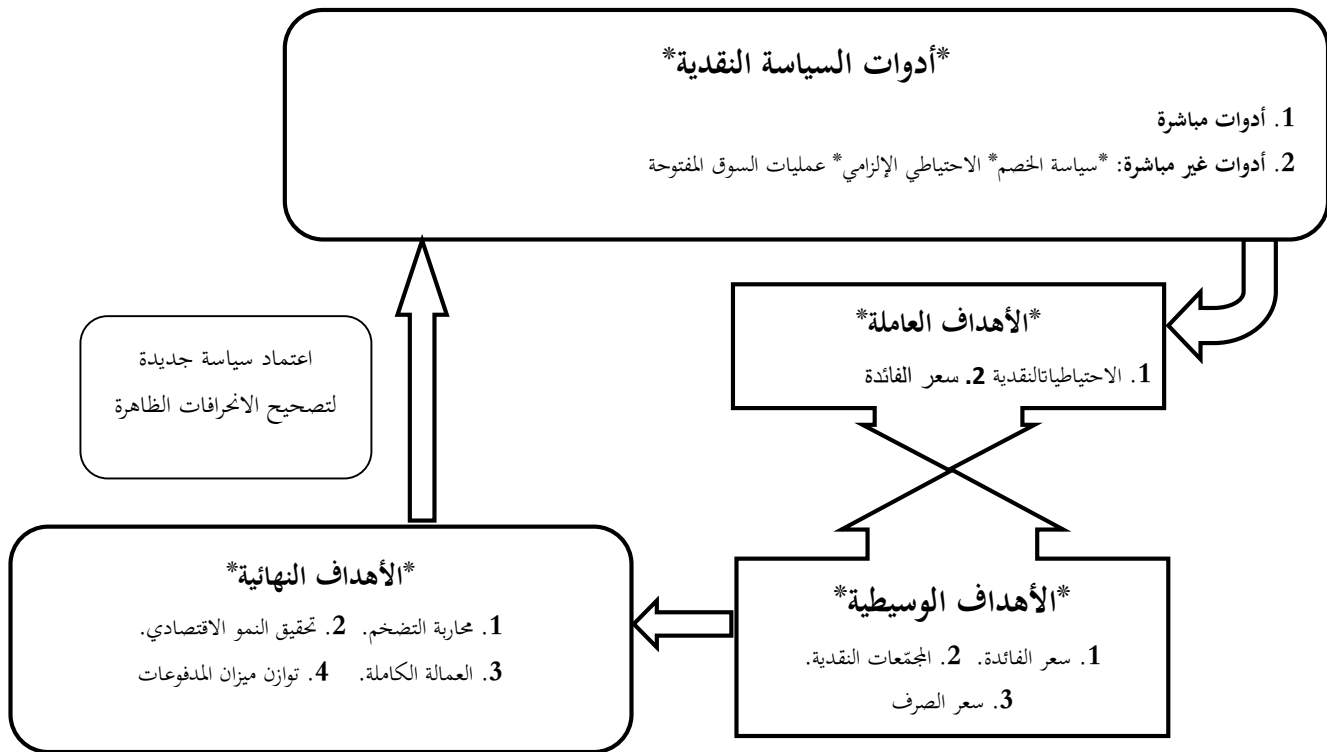
وأدوات الرقابة المباشرة تتميز عن سابقتها كونها موجهة نحو استخدامات معينة للائتمان وليس

نحو الحجم الكلي للائتمان، وفي الحقيقة، والهدف الحقيقي وراء الأساليب المعتمدة في الرقابة المباشرة

على الائتمان هو التأثير على قطاعات معينة من الاقتصاد الوطني دون التأثير على بقية

القطاعات².

الشكل رقم (02): إستراتيجية السلطات النقدية في تحقيق أهداف السياسة النقدية



المصدر: لحول عبد القادر، أثر السياسة النقدية على النمو الاقتصادي في الجزائر خلال الفترة "1990-2006"، كلية

العلوم الاقتصادية التجارية والتسيير، جامعة سعيدة.

¹ - صبحي تادريس قريصه، النقود والبنوك، بيروت: دار النهضة العربية للطباعة والنشر، 1984، ص 168.

² - عادل أحمد حشيش، أساسيات الاقتصاد النقدي والمصرفي، بيروت: الدار الجامعية للنشر، طبعة 1992، ص 71.

3- سياسة التجارة الدولية:

تهدف سياسة التجارة الدولية إلى تحقيق التوازن الخارجي متمثلاً في توازن ميزان المدفوعات، حيث يؤدي الاختلال في ميزان المدفوعات إلى تدهور قيمة العملة ويتم ذلك وفق مؤشرين أساسيين هما:

أ- مؤشرات سياسة التجارة الدولية:

-نسبة الاحتياطي الأجنبي للديون: وتعتبر عن مدى قدرة الاقتصاد على مواجهة أعباء المديونية في الأوقات العسيرة، وبذلك فارتفاع هذه النسبة مؤشر على وفرة السيولة الخارجية، إذ يعتبر الاحتياطي هامش أمان تلجأ له السلطات للحفاظ على أسعار الصرف ومواجهة الاختلالات.

-نسبة الدين الخارجي للصادرات: الصادرات هي المصدر الرئيسي لتسديد الديون على المدى الطويل والمتوسط، وبقدر ما تكون نسبة خدمة الدين مرتفعة بقدر ما يواجه الاقتصاد خطر التوقف عن التسديد ولهذا تحرص الدول على ألا تتجاوز هذه النسبة 50 بالمئة، أي يجب أن تكون الصادرات مرتفعة لكي تستمر الدولة بالسداد¹.

ب- أهمية التجارة الخارجية:

بالرغم من التفاوت الاقتصادي بين الدول ورغم اختلاف النظم الاقتصادية والاتجاهات السياسية إلا أن هذه الدول لا يمكنها أن تعيش بمعزل عن غيرها تجارياً، لأن هذا الانعزال سوف يجبرها بأن تكتفي ذاتياً من كل المنتجات، كما أنها لا تقوم بتصدير فائض المنتجات الموجودة لديها وهذا سوف يزيد من صعوبة مهمة تنمية البلد، وبالتالي لا يستطيع رفع مستوى معيشة أفراده، وهو ما يجبر الدولة على بناء علاقات تجارية خارجية مع غيرها من الدول وذلك بتصدير أو تصريف فائض إنتاجها نحو العالم الخارجي للحصول على الموارد الضرورية وتقوم باستيراد فائض إنتاج الدول الأخرى التي لا يمكنها أن تنتجها لتخصصها في أنواع معينة.

¹ - عبد المجيد قدي، المرجع السابق، ص 43.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترح مفاهيمي ونظري

فما سبق يمكن تلخيص أهمية التجارة الخارجية في النقاط الرئيسية الآتية¹:

- تشجيع الدول على التخصص في إنتاج السلع التي تتمتع في إنتاجها بميزة نسبية بالمقارنة بالدول الأخرى، فالموارد التي تحصل عليها الدولة نتيجة لذلك تعتبر مدخرات توجه للاستثمارات المستهدفة.
- يمكن للتجارة الخارجية أن تمد المنافذ الخارجية "الأسواق الخارجية" بالفائض السلعي والذي يمكنه أن يحول الموارد الإنتاجية العاطلة إلى موارد عاملة منتجة والادخار الناتج عن هذا الفائض يعمل على زيادة الإنتاج إذا ما وجه للاستثمارات المنتجة.
- * - تؤدي التجارة الخارجية إلى إمكانية تحسين الإنتاج وذلك من خلال تأثيرها على عوامل متعددة مثل عامل المنافسة.

* -تحصيل معرفة جديدة نتيجة الاحتكاك بالخارج، رؤية التكنولوجيا الحديثة ومحاولة تطبيقها.

ج-أدوات سياسة التجارة الدولية:

- بغية تحقيق أهدافها تعتمد سياسة التجارة الدولية على مجموعة من الأدوات، من أهمها ما يلي:
- التعريف الجمركي:** وهي ضريبة تفرضها الدولة على السلعة عند عبورها للحدود الجمركية الوطنية دخولا أو خروجاً.

- الاتفاقات التجارية:** المعاهدة التجارية اتفاق تعقده الدولة مع غيرها من الدول من خلال أجهزتها الدبلوماسية عادة عن طريق وزارات الخارجية، بغرض تنظيم العلاقات التجارية فيما بينها تنظيمًا عامًا يشمل بجانب المسائل التجارية والاقتصادية أمور ذات طابع سياسي أو إداري، وعادة ما تنص على مبدأ

¹ - صبرينة فراح، "تطور سياسة التعريف الجمركي في ظل النظام التجاري متعدد الأطراف والعولمة: دراسة حالة الجزائر في إطار منطقة التبادل الحر مع الاتحاد الأوربي"، مذكرة ماجستير غير منشورة، الجزائر: جامعة أم البواقي، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، 2010-2011، ص 19.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترح مفاهيمي ونظري

المساواة في المعاملة، وأحيانا تتضمن مبدأ المعاملة بالمثل على أن أهم ما تتضمنه من مبادئ مبدأ الدولة الأولى بالرعاية¹.

ويتميز الاتفاق التجاري وهو تعاقد يتناول أمور تفضيلية تتعلق بالتبادل التجاري بين بلدين عن المعاهدات التجارية بقصر مدته حيث يغطي عادة سنة واحدة.

-**اتفاقات الدفع:** هي اتفاقيات تبرم بين الدول بغية توضيح أساليب تسوية الحسابات المترتبة عن الارتباطات التجارية والمالية، تبرم عادة بين الدول التي تقيد تحويل عملتها إلى عملات أجنبية وتفرض أنظمة الرقابة على الصرف²، وجوهر هذا الإنفاق هو أن تتم حركة المدفوعات بين الدولتين المتعاقبتين بالقيود في حساب مقاصة لمدفوعات ومتحصلات كل منهما مع الأخرى، ويحدد اتفاق الدفع العملة التي تتم على أساسها العمليات، وسعر الصرف الذي تجري التسوية وفقا له.

-**التكتلات الاقتصادية:** وهي تظهر نتيجة للقيود في العلاقات الدولية وكمحاولات جزئية لتحرير التجارة بين عدد محدود من الدول، وتتخذ عدة أشكال: منطقة التجارة الحرة، الإتحاد الجمركي، الإتحاد الاقتصادي، الاندماج الاقتصادي.

-**الحماية الإدارية:** وهي من قبيل الإجراءات الاستثنائية تقوم السلطات الإدارية بتطبيقها بغرض إعاقة حركة الاستيراد وحماية السوق الوطنية، ومن بين هذه الإجراءات فرض أجور ونفقات تحكيمية مرتفعة على نقل وتخزين البضائع المستوردة في المنطقة الجمركية، التشديد في تطبيق اللوائح الصحية والمغالة في تقدير قيمة الواردات وفرض رسوم على عملية التفطيش، وقد تكون تلك الإجراءات أشد وطأة على المبادلات الخارجية من التدابير الحمائية الصريحة³.

¹ - سامية بوطمين، "انضمام الجزائر إلى المنظمة العالمية للتجارة"، رسالة ماجستير غير منشورة، الجزائر: جامعة الجزائر، معهد العلوم الاقتصادية والتسيير، 2001، ص 129.

² - المرجع نفسه، ص 130.

³ - زينب حسين عوض الله، العلاقات الاقتصادية الدولية، د.ط، لبنان: الدار الجامعية، 1998، ص 308.

-**حصص الاستيراد:** عادة ما يكون تطبيق نظام الحصص مقترنا ومكملا بما يعرف بنظام تراخيص الاستيراد، ويتلخص هذا النظام في عدم السماح باستيراد بعض السلع إلا بعد الحصول على ترخيص سابق من الجهة الإدارية المختصة بذلك، وقد يكون الغرض من هذا النظام تحديد حصة من سلعة معينة دون الإعلان عنها، وقد يستعمل أيضا لحماية الإنتاج المحلي من واردات بعض الدول فيرفض الترخيص متى كان خاصا بالمنتجات غير المرغوب فيها، وقد تمنح السلطات هذه التراخيص في حدود الحصة المقررة بلا قيد ولا شرط، أو قد تصدر تراخيص الاستيراد وفقا لأسس معينة، وقد تعتمد الدولة إلى بيع هذه التراخيص بالمزاد مما يتيح إشراك الدولة في الأرباح الناتجة عن الاستيراد¹.

ثانيا: أنواع السياسات الاقتصادية: تختلف السياسات العامة الاقتصادية باختلاف الأنظمة السياسية والاقتصادية في الدول، كما تختلف باختلاف الأهداف المرجوة منها والوضع الاقتصادي في الدولة نفسها أو في محيطها الدولي، ولذلك تتعدد أنواع السياسات العامة الاقتصادية.

من أهم السياسات الاقتصادية ما يلي:

1-السياسات الظرفية: تهدف هذه السياسات إلى استرجاع التوازنات الاقتصادية والمالية القصيرة الأجل (كتوازن سوق العمل، توازن سوق السلع والخدمات، التوازن الخارجي ...) وهناك مجموعة من السياسات الظرفية التي تستعين بها السلطات للوصول للأهداف المذكورة، ومن أهم هذه السياسات نجد:

أ- سياسة الاستقرار: وهي سياسة قذف إلى كبج النشاط الاقتصادي ومنه مستوى الأسعار والأجور باستعمال سياسات مالية ونقدية انكماشية، وترتكز سياسات الاستقرار على محاربة التضخم وتخفيضه، أما

¹-المرجع نفسه، ص 307.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترح مفاهيمي ونظري

المفهوم الواسع يعني مجموعة الإجراءات الهادفة إلى المحافظة على النظام الاقتصادي في وضعه الطبيعي (تقليص الضغوط الاجتماعية)¹.

ب. سياسة الإنعاش: تعتبر سياسة الإنعاش من أهم السياسات المعتمدة لإنعاش اقتصاديات الدول وذلك بزيادة الإنتاج والشغل ودعم طلب العائلات.

ويعتبر الفكر المالي الكنزي أساس هذه السياسات، حيث ساهم بمخالفته لما جاء به الفكر الكلاسيكي من حلول لخروج الاقتصاد العالمي من التداعيات السلبية لأزمة الكساد الكبير، في التأكيد على ضرورة دعم الطلب الكلي وتعزيز دور الدولة في النشاط الاقتصادي باعتبارها عنصرا رئيسيا لا يمكن تجاهله.

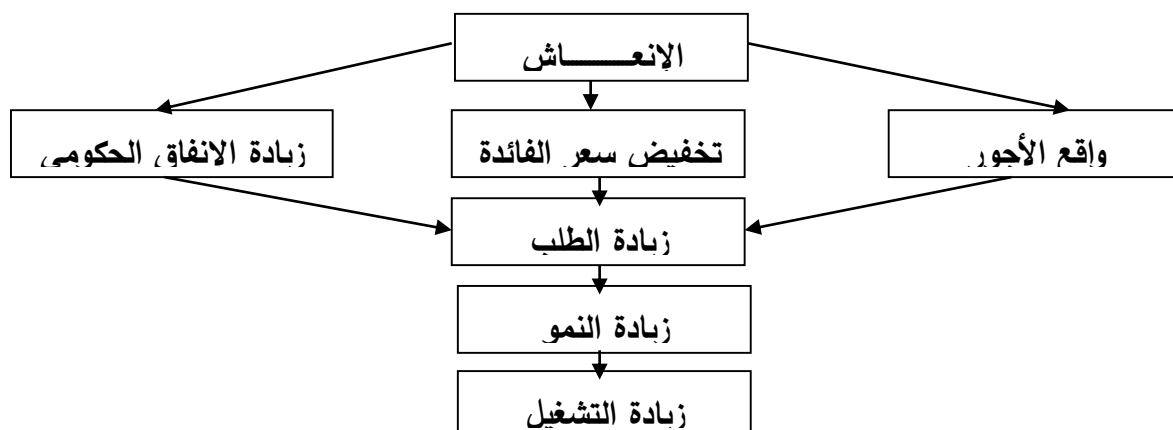
وينطلق كينز من فكرة أساسية مفادها أن الاقتصاد يسير وفق مبدأ "الطلب يخلق العرض"، ومن ثم فإن الدولة تساهم في دعم الطلب الكلي وتنشيط الجهاز الإنتاجي وبالتالي تضمن تأنين حركية النشاط الاقتصادي من خلال إنفاقها العام الذي يعتبر من أهم مكونات الطلب الكلي إلى جانب الاستهلاك الخاص والاستثمار الخاص.

ويؤكد كينز أن التغير في أي من مكونات الطلب الكلي سوف يؤدي إلى زيادة الاستهلاك ومن ثم الإنتاج مما يؤدي إلى توليد دخول جديدة ينتج عنها زيادة الاستهلاك وزيادة الإنتاج وهكذا حتى تنتهي العملية الدائرية بفعل التسرب الناتج عن الادخار الذي يحد شيئا فشيئا من الدخل الدائري. وتلجأ الدولة في بعض الأحيان إلى التمييز بين الإنعاش عن طريق الاستهلاك والإنعاش عن طريق الاستثمار².

¹ عبد الله بلوناس، "الاقتصاد الجزائري الانتقال من الخطة إلى السوق ومدى تحقق أهداف السياسة الاقتصادية"، أطروحة دكتوراه غير منشورة، الجزائر: جامعة الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2004-2005، ص 204.

² محمد كريم قروفي، "أثر السياسات الاقتصادية على النمو الاقتصادي في الجزائر: دراسة تطبيقية للفترة (1999/2014)"، أطروحة دكتوراه غير منشورة، الجزائر: جامعة باتنة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2014/2015، ص 7.

الشكل رقم (03): مخطط توضيحي لسياسة الإنعاش



المصدر: محمد كريم قروف، المرجع السابق، ص 07.

ج. سياسة الانكماش: الهدف من هذه السياسة هو الحد من ارتفاع الأسعار عن طريق الوسائل التقليدية مثل الاقتطاعات الإجبارية وتجميد الأجور ومراقبة الكتلة النقدية ومن نتائج هذه السياسة تقليص النشاط الاقتصادي.

ويعتبر انخفاض مبيعات السلع الاستهلاكية والمعمرة مثل السيارات والأجهزة الكهربائية من المظاهر الناتجة عن سياسة الانكماش، إذ أنه بتراكم كميات كبيرة من هذه السلع في المخازن، تهبط الأسعار وتراجع الأرباح، فيتقاضي أصحاب المال ورجال الأعمال الاستثمار في إنتاج هذه السلع، بالإضافة إلى انخفاض الطلب على العمالة، وهذه نتيجة منطقية لانخفاض المبيعات.

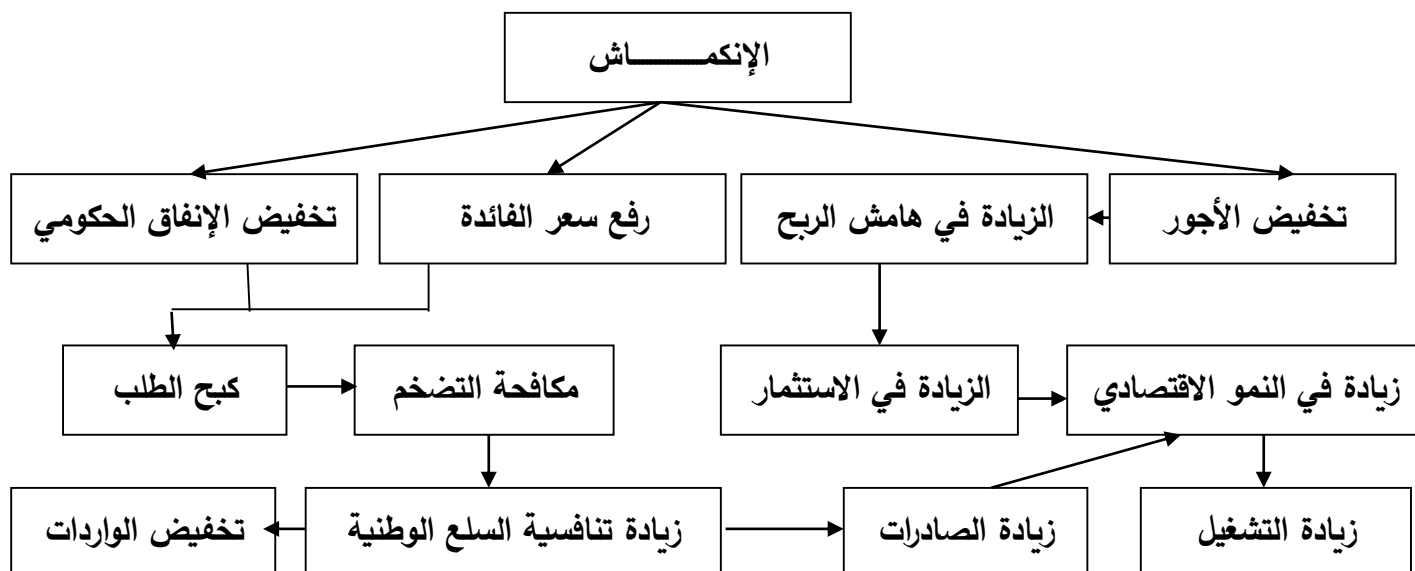
لكن هذا الانخفاض يتم تدريجياً ودون أن يلفت النظر إليه، حيث يبدأ بتقليص ساعات العمل، ثم يتطور إلى زيادة نسبة العمالة المؤقتة وانخفاض نسبة الوظائف الدائمة، ثم تأتي مرحلة تسريح أعداد أكبر من المتعاملين. كما ينتج عن سياسة الانكماش انخفاض الدخل فتكون النتيجة انخفاض الطلب، مع بقاء العرض على ما هو عليه أو ارتفاعه. وكذا انخفاض أرباح الشركات الأمر الذي يؤدي إلى هبوط أسعار الأسهم في الأسواق المالية، بحيث تبدأ مشاعر التشاؤم تتسلل إلى نفوس المستثمرين. بالإضافة إلى انخفاض أسعار الفائدة ويحدث نتيجة ضعف الطلب على القروض الاستثمارية¹.

¹ - عبد المجيد قدي، المرجع السابق، ص 35.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترح مفاهيمي ونظري

ويمكن تلخيص مضامين هذه السياسة من خلال الشكل التالي¹:

الشكل رقم (04): مخطط توضيحي لسياسة الانكماش



المصدر: محمد كريم قروف، المرجع السابق، ص 08.

. كما يمكن التمييز بين الأنواع التالية²:

د-سياسة الضبط: تتعلق سياسة الضبط بالمحافظة على التوازن العام بخفض التضخم، المحافظة على

توازن ميزان المدفوعات، استقرار العملة، البحث عن التوظيف الشامل.

وهذا بالمفهوم الضيق، أما بالمفهوم الواسع فتعني مجموع التصرفات الهادفة إلى المحافظة على

النظام الاقتصادي في وضعه (تقليص الضغوط الاجتماعية، السياسات المضادة للزامة).

هـ-سياسة إعادة هيكلة الجهاز الصناعي: وتعتبر عن سياسة اقتصادية تهدف إلى تكييف الجهاز

الصناعي مع تطور الطلب العالمي، وتتميز بإعطاء الأولوية للقطاعات المصدرة، تفضيل التوازن

الخارجي كعامل محفز للنشاط الاقتصادي والتشغيل.

² - مرجع نفسه، ص ص 31-33.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترح مفاهيمي ونظري

و-سياسة التوقف ثم الذهاب: وهي سياسة تم اعتمادها في بريطانيا وتتميز بالتناوب المتسلسل لسياسة الإنعاش ثم الانكماش حسب آلية كلاسيكية تعكس بنية الجهاز الإنتاجي.

الشكل رقم (05): مخطط توضيحي لسياسة التوقف ثم الذهاب



المصدر: عبد المجيد قدي، المرجع السابق، 2003.

2-السياسات الهيكلية: تهدف السياسة الاقتصادية الهيكلية إلى تكييف الاقتصاد الوطني مع تغيرات المحيط الدولي، وتمس هذه السياسة كل القطاعات الاقتصادية، ويكون تدخل الدولة قبلية من خلال تأطير آلية السوق، الخصوصية، سيادة قانون المنافسة، كما يمكن أن يكون تدخل الدولة في الأسواق بعديّة من خلال دعم البحوث والتنمية ودعم التكوين، وهي عموماً أهم محاور السياسة الاقتصادية الهيكلية في الدول المتقدمة، أما الدول النامية والتي أغلبها أبرمت برامج إصلاح اقتصادي مع المؤسسات المالية والنقدية الدولية، فإن السياسة الاقتصادية انقسمت إلى سياسات التثبيت وسياسات التصحيح الهيكلي، فمن الملاحظ أن هذه السياسات تعارض سياسات الإنعاش التي تقوم على أساس التدخل الواسع للدولة في النشاط الاقتصادي وزيادة الإنفاق الحكومي.

وتقسم سياسات برامج التثبيت الاقتصادي والتكيف الهيكلي إلى نوعين، هما:

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترح مفاهيمي ونظري

أ- سياسات جانب الطلب: وهي حزمة إجرائية من سياسات التثبيت يقدمها صندوق النقد الدولي، وتتضمن تقييد الطلب الكلي ولاسيما الاستهلاكي، وإلغاء الدعم الحكومي على السلع الأساسية¹، وتهدف هذه السياسة إلى إزالة حالة الاختلال بين العرض والطلب الكليين، كما تركز هذه الإجراءات على خفض العجز في الميزانية العامة عن طريق خفض الإنفاق العام، وزيادة الضرائب والرسوم الجمركية وأسعار بيع منتجات وخدمات القطاع العام، وإلغاء الإعانات الممنوحة للسلع والخدمات ووضع حدود عليا للائتمان المصرفي للحكومة، فضلا عن رفع أسعار الطاقة وخفض التوظيف الحكومي.

ب- سياسات إدارة الطلب الكلي: تعتبر العنصر الرئيس لتحقيق الاستقرار الاقتصادي، لاسيما أنها تركز على حزمة من السياسات المالية والنقدية وسياسات سعر الصرف كأدوات تتفاعل فيما بينها.

وتهدف السياسات الاقتصادية الهيكلية إلى إحداث تغييرات في هياكل المجتمع كتغيير هياكل المؤسسات الاقتصادية من حيث أحجامها ومهامها وأنشطتها، وتجعل الهياكل الاجتماعية والاقتصادية تنمو تدريجيا حتى يسمح بتحسين الفعالية والأداء الدائم للجهاز الإنتاجي وهذا ما يؤدي إلى رفع الأداء الاقتصادي الكلي²، وتعتبر السياسات الصناعية من أهم أنواع السياسات الاقتصادية الهيكلية حيث تستطيع الحكومة أن تؤثر بشدة من خلال التشريعات التي تسنها كقانون الصناعة وقانون تشجيع الاستثمار وقانون المناطق الصناعية والقوانين المتعلقة بالشركات الأجنبية وقانون ضريبة الدخل وغيرها من التشريعات.

¹ - إكرام عبد العزيز، الإصلاح المالي بين نهج صندوق النقد الدولي والخيارات البديلة، بغداد: بيت الحكمة، 2002، ص 45.

² - ليلي خواني، المرجع السابق، ص 02.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترب مفاهيمي ونظري

يعتبر سن مثل هذه التشريعات وسيلة أساسية لتشجيع الاستثمار مع ضرورة أن تكون هذه القوانين والتشريعات ذات شفافية عالية بحيث تقضي على البيروقراطية والروتين والمعوقات الإدارية والقانونية التي تقف عائقاً أمام الاستثمارات وأمام تعزيز المقدرة التنافسية¹.

وتركز السياسة الصناعية على محاور تقديم الدعم الفني، المالي، البحث، التطوير، الإبداع وتنمية الصادرات وتشجيع الاستثمار، البيئة، المواصفات والمقاييس، السياسات والتشريعات والإجراءات الحكومية. ومع ذلك فقد يقع تداخل بينهما إذ يمكن للسياسات قصيرة الأجل التي تستمر طويلاً وتؤدي إلى تغيير في بنية الاقتصاد، وعموماً يمكن تلخيص أهم الفروقات بين هذين النوعين من السياسة الاقتصادية في الجدول التالي:

الجدول رقم (01): مقارنة بين السياسات الظرفية والسياسات الهيكلية

السياسات الظرفية	السياسات الهيكلية	
الأجل القصير	الأجل الطويل	المدة
استرجاع التوازنات	تكييف الهياكل	الهدف
كمية	نوعية	الاثار

Source : Jacques Muller et autres, économie– Manuel et application–, 3^{ème} édition, Paris, DNOD, 2002, p188.

المطلب الثالث: عملية صنع السياسة العامة الاقتصادية

باعتبار أن السياسة العامة الاقتصادية جزء من السياسة العامة ككل، فإن عملية صنعها لا تختلف من حيث المبدأ عن صنع السياسة العامة، فتشترك معها من حيث طبيعة الفواعل الصانعة لها،

¹ - عبد الحكيم عبد الله النسور، الأداء التنافسي لشركات الأدوية الأردنية، أطروحة دكتوراه غير منشورة، سوريا: جامعة تشرين، 2009، ص 136.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترب مفاهيمي ونظري

كونها تصنع بفواعل رسمية وأخرى غير رسمية، إلا أن السياسة العامة الاقتصادية ونظراً لطابعها المرتبط بالاقتصاد والتنمية تتأثر بفواعل خاصة بها، سواء على مستوى الفواعل الرسمية أو غير الرسمية.

أولاً: الفواعل الرسمية الصانعة للسياسة العامة الاقتصادية:

غالباً ما يحصر الباحثون في الاقتصاد والسياسة تأثير الفواعل الرسمية في صنع السياسات الاقتصادية في شقين أساسيين هما الشق المالي والذي تديره وزارة المالية والشق النقدي الذي يعرف كذلك بالسياسة النقدية، وتقع مسؤوليتها على البنك المركزي، غير أنه وبرغم الأهمية البالغة لوزارة المالية والبنك المركزي في إدارة السياسة العامة الاقتصادية إلا أنه لا يمكن حصر صناعة السياسة العامة الاقتصادية بكل تعقيداتها في هذين الهيأتين فقط إذ تشترك العديد من الفواعل الرسمية في صناعة السياسة العامة الاقتصادية وأهمها:

1- **الجهاز الإداري:** تولى إدارة شؤون الدولة ومصالح الشعب الوزارات والأقسام وذلك في سبيل النهوض بشؤون الدولة وتحقيق مصالح الشعب. لكل مؤسسة مدير عام، ولكل قسم إداري مدير للإدارة ويكون مسؤولاً بشكل مباشر أمام الحاكم عن أعماله بما يتوافق مع الأنظمة واللوائح العامة، ومن أبرز أشكال الجهاز الإداري نجد الإدارة المركزية والإدارة المحلية.

أ- **الإدارة المركزية:** يمكن تعريف إدارة الدولة بالاعتماد على تعريف البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة لمفهوم إدارة الدولة، والذي ينص على: " ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة شؤون الدولة على المستويات كافة، من خلال آليات وعمليات ومؤسسات تتيح للأفراد والجماعات تحقيق مصالحها"¹، وتساهم الإدارة المركزية في صناعة وتنفيذ السياسة العامة الاقتصادية من خلال الاعتماد

¹ - جاسم محمد جايش، "الحكم الصالح وإدارة الدولة"، مجلة الحوار المتمدن، ع 18، مؤسسة الحوار المتمدن، 2018، ص 02.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترح مفاهيمي ونظري

على الوزارات والمؤسسات العمومية المتخصصة في مجال الاقتصاد والمالية والتي من أهمها وزارة المالية ومؤسسة البنك المركزي.

*-وزارة المالية: تعتبر وزارة المالية أحد أهم الفاعلين المساهمين في صناعة وتنفيذ السياسة العامة الاقتصادية ويتجلى ذلك من خلال دورها الأساسي في إعداد الميزانية العامة للدولة على الصعيدين العملي والقانوني فمن الناحية القانونية توكل لوزارة المالية مجموعة من المهام الرئيسية مثل جمع مشاريع ميزانيات النفقات الواردة من جميع الوزارات، كما تتفرد وزارة المالية بإعداد ميزانية الإيرادات، بأشكالها ومصادرها المختلفة باعتبارها تتحمل مسؤولية التوازن بين إيرادات الميزانية ونفقاتها¹.

وتؤثر وزارة المالية بشكل مباشر في صنع وتنفيذ السياسة العامة الاقتصادية للدولة من خلال المهام الآتية:

1- تنفيذ النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بميزانية الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية باختلاف أنواعها والمتعلقة بإعداد هذه الميزانيات وعرضها وإقرارها والتصديق عليها، وتنفيذ التدابير المتعلقة بالإيرادات والنفقات وتوازن الميزانيات وذلك طبقاً للإجراءات والأحكام القانونية، واحترام الإجراءات والأحكام القانونية التي يطبقها في مجال الميزانية الأمور بالصرف والمحاسبون وأجهزة المراقبة².

2-دراسة النصوص التمهيدية المتعلقة بالمواضيع التي تخضع لصلاحيات الوزارة في مجال الميزانية وإعدادها وعرضها ولاسيما فيما يتعلق بالتقييم المسبق للانعكاس المالي على الميزانيات وكل تدبير في طور الإعداد، وتحليل النتائج المباشرة أو غير المباشرة على الميزانية الناجمة عن النصوص التشريعية

¹ محمد طاقة، هدى العزلاوي، اقتصاديات المالية العامة، ط2، عمان الأردن: دار الميسرة، 2010، ص 186.

² أبو بكر الصديق بن يحيى وقزوح نصيرة، "دور وزارة المالية في العداد الميزانية العامة للدولة"، مجلة آفاق للعلوم، ع2، م 1، الجزائر: جامعة الجلفة، مارس 2016، ص 113.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترح مفاهيمي ونظري

التمهيدية أو التنظيمية أو المعاهدات أو الاتفاقيات الدولية، بالإضافة إلى تطابق مشاريع التدابير المقترحة، مع التوجيهات والتعليمات المتعلقة بالميزانية ومع أهداف توازن الميزانية خاصة والتوازن المالي والاقتصادي بصفة عامة¹.

3- التدابير المتعلقة ببرمجة نشاطات الميزانية على كل المستويات التي لها صلة بتطبيق مقاييس التنمية والسياسة المالية والاقتصادية والاجتماعية وأهدافها، والتطبيق في مجال الميزانية للوسائل التي تدخل في إطار اختصاصات الوزارة في إطار التنمية الاقتصادية والاجتماعية، بالإضافة إلى العمل على تطابق تقديرات، الميزانية مع توجيهات الحكومة ومع أهداف مخططات التنمية، وتحليل معطيات الميزانية ووسائلها ومضمونها².

4- دراسة العمليات التقنية وإعدادها وعرضها وتطبيقها والتي تتعلق بجميع المعطيات والمعلومات الإحصائية واستغلالها خاصة ما يتعلق بميزانيات الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية على مختلف أنواعها وتنفيذها ومراقبتها، ودراسة وتحضير المعطيات والتدابير اللازمة لتحديد السياسة الوطنية في مجال الميزانية وتطبيقها.

-**البنك المركزي:** "هو البنك الذي يحتل مركز الصدارة في الجهاز المصرفي في دولة ما، ويقوم بوظيفة بنك البنوك مستشار الحكومة المالي وله سلطة وضع وتوجيه السياسة النقدية والمالية للدولة"³.

ويتمتع البنك المركزي بمجموعة من الخصائص والمهام من شأنها أن تبرز أهمية هذه المؤسسة ودورها في صناعة السياسة العامة الاقتصادية للدولة من خلال التحكم في السياسة النقدية ومن أهمها:

¹ - مرجع نفسه، ص 114.

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم رقم 82/237 مؤرخ في 27 رمضان 1402 الموافق لـ 17 يوليو 1982 المحدد لصلاحيات وزير المالية.

³ - عمار زعبي أمانة سلطاني، "دور البنك المركزي في تنفيذ السياسة النقدية في التشريع الجزائري"، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، ع2، م 4، الجزائر: جامعة عمار ثلجي الأغواط، 2020، ص 725.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترح مفاهيمي ونظري

- يحتل مركز الصدارة ويتربع على قمة هرم الجهاز المصرفي: لأن له سلطة الرقابة على البنوك التجارية، كما أنه بنك الإصدار، وهو أداة مهمة في يد الحكومة لتنفيذ سياستها الاقتصادية عن طريق السياسة النقدية والائتمانية¹.

- يتمتع بقدرة تحويل الأصول: بمعنى أن البنك المركزي له دون سواه قدرة تحويل الأصول الحقيقية إلى أصول نقدية، والأصول النقدية إلى أصول حقيقية، أي المقدرة على خلق النقود القانونية التي تتميز بإبراء تام ونهائي، وهي ميزة لا تتوفر لدى البنوك التجارية الأخرى، ولهذا السبب أوكلت إليه مهمة الإشراف على السياسة الائتمانية في الدولة، لما يترتب على هذه السياسة من تأثيرات هامة على المستوى الاقتصادي والاجتماعي².

- يعتبر مؤسسة عامة: لأنه تابع للدولة، هذه الخاصية تملئها أهمية وخطورة الوظائف التي يقوم بها البنك المركزي، سواء من ناحية إصدار النقود القانونية، أو من ناحية التأثير على الائتمان والإشراف على البنوك التجارية توجيهها ومراقبة³.

- البنك المركزي لا يتعامل عادة مع الأفراد، لأنه يهتم أساساً بتنظيم ورقابة العمليات المصرفية للبنوك التجارية، لهذا لا يستطيع أن يقوم بالوظائف التي يقوم بها البنك التجاري⁴.

- البنك المركزي مؤسسة غير ربحية إذ لا يسعى من وراء نشاطاته إلى تحقيق الربح، بل الأرباح تأتيه عرضاً على عكس البنوك الأخرى، فهو يهدف بالأساس إلى تحقيق المصلحة العامة⁵.

¹ - عبد القادر خليل، مبادئ الاقتصاد النقدي والمصرفي، ج2، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2014، ص 57.

² - زينب عوض الله، أسامة محمد الفولي، أساسيات الاقتصاد النقدي والمصرفي، لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، 2003، ص 138.

³ - محمد يوسف ياسين، القانون المصرفي والنقدي، لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، 2007، ص 35.

⁴ - سوزي عدلي ناشد، مقدمة في الاقتصاد النقدي والمصرفي، لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، 2010، ص 257.

⁵ - عبد القادر خليل، المرجع السابق، ص 59.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترح مفاهيمي ونظري

إن هذه الخصائص والمهام تؤكد الدور الفعال للبنك المركزي في صناعة وتنفيذ السياسة العامة الاقتصادية، كما أن نجاح السياسات النقدية المتبعة من طرف البنك لمركزي يمكن أن تعتبر محددا لمدى نجاح السياسات العامة الاقتصادية للدول، وذلك لما للسياسة النقدية من أهمية قصوى في إنجاح السياسة العامة الاقتصادية ولما للبنك المركزي من أهمية في إنجاح السياسة النقدية.

ب- الإدارة المحلية: تصنع وتنفذ برامج السياسة العامة الاقتصادية على المستوى المحلي بالاعتماد على الجماعات المحلية، إذ تسعى السياسة العامة الاقتصادية إلى تحقيق التنمية على المستوى المحلي بالاعتماد أساسا على البلدية والولاية.

*- دور البلدية في صناعة السياسة العامة الاقتصادية: تحضي البلدية بأهمية في مجال تحقيق التنمية، حيث إن مؤشرات التطور والتنمية سواء على المستوى المحلي أو المركزي ترتبط بمدى فاعلية هذه المؤسسة على أداء مهامها حيث تعتبر البلدية في الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة حيث تمنع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي مكان لممارسة المواطنة وتشكل إطار المشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية¹.

تقوم البلدية بكل مبادرة أو عمل من شأنه تطوير النشاط الاقتصادي وتنمية المجتمع بهدف الاستخدام الكامل للقوى العاملة، والرغبة في رفع مستوى معيشة أبناء البلدية، وذلك عن طريق²:

1. المبادرة بإنشاء المشاريع والبحث عن التنمية الاقتصادية في الأرياف، مع التقيد بأهداف السياسة العامة الاقتصادية للنظام السياسي.

2. تسيير المرافق العامة على مستوى البلدية (الأسواق، استغلال قاعات الاحتفالات...).

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، القانون رقم 10/11، المتعلق بالبلدية، المؤرخ في 01 شعبان 1432، الموافق لـ 03 يوليو 2011، ص 07.

² - عبد النور ناجي، "نحو تفعيل دور الإدارة المحلية الجزائرية لتحقيق التنمية الشاملة"، مجلة أكاديميا، ع 1، الجزائر: جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف، جانفي 2013، ص 37.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترح مفاهيمي ونظري

3. تطوير السياحة بتنمية المناطق وإبراز المؤهلات السياحية.

4. تشجيع المتعاملين الاقتصاديين سواء تعلق الأمر بالخواص الوطنيين أو المستثمرين الأجانب.

كما أن البلدية تشرف على المؤسسات الصناعية والمجموعات الزراعية الكائنة بإقليمها، وهذا ما من شأنه أن يعطي لها صلاحيات واسعة على المستوى المهام الاقتصادية ومنه المساهمة الفعالة في صناعة السياسة العامة الاقتصادية والنشاط الاقتصادي للبلدية يساهم في صناعة السياسة العامة الاقتصادية من:

أولاً: اللامركزية التي تتمتع بها البلدية في ميدان الاقتصاد، حيث تساهم في تجنب المركزية بالنسبة لميدان التسيير الاقتصادي، فهي تخفف من أعباء الإدارة المباشرة للدولة والرقابة المباشرة لها على الهيئات الاقتصادية، لأنها متعددة بين صناعية وتجارية وشركات وطنية، ويتم تحويل مسؤولية الإدارة والرقابة في هذا الميدان إلى العمال أنفسهم وبذلك يخدم النشاط الاقتصادي للبلدية والدولة.

ثانياً: ومن ناحية أخرى فإن اللامركزية البلدية تخدم التخطيط كذلك، لأن الدولة تخطط مخططاتها وترسم سياستها الاقتصادية على ضوء تقارير البلديات، ثم تتولى هذه الأخيرة تنفيذ كفاءات العمل حسب الظروف المحلية وبأنفع الطرق الممكنة وتساعد البلدية أيضاً مالياً على تحقيق أهداف السياسة العامة الاقتصادية بالوسائل المتوفرة لديها، والتي تزودها بها مهمتها الاقتصادية ذاتها أي إدارة نشاطها الصناعي والتجاري المباشر، وكذلك الضرائب التي تحصلها من المؤسسات والمجموعات الزراعية والصناعية التي ساهمت في إنشائها والتي هي تحت رقابتها.

*** - دور الولاية في التنمية المحلية:** تعتبر الولاية في الجماعة الإقليمية للدولة وتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، حيث تتوفر على ميزانية خاصة بما التمويل الأعمال والبرامج المصادق عليها من المجلس الشعبي الولائي ولاسيما تلك المتعلقة بالتنمية المحلية ومساعدة البلديات تغطية أعباء تسييرها والمحافظة على أملاكها وترقيتها.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترح مفاهيمي ونظري

كما تعتبر أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة.

وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين¹.

تعني الولاية بمجموعة من الأدوار الهامة التي تؤدي المساهمة في صنع وتنفيذ السياسات العامة الاقتصادية في المجالات الآتية:

1- في مجال التهيئة العمرانية والتجهيز والهيكل الأساسية: حيث تقوم الولاية في هذا الإطار بتحديد مخطط التهيئة العمرانية للولاية ورسم النسيج العمراني ومراقبة تنفيذه، كما يبادر بكل عمل من شأنه توفير التجهيزات التي تتجاوز قدرات البلدية، والأعمال المرتبطة بأشغال تهيئة طرق الولاية وصيانتها وتصنيفها حسب الشروط المعمول بها والمبادرة بكل عمل من شأنه فك العزلة عن الأرياف².

2- مجال الفلاحة والري: يبادر المجلس الشعبي الولائي ويضع حيز التنفيذ كل عمل في مجال حماية وتوسيع وترقية الأراضي الفلاحية والتهيئة والتجهيز الريفي، كما يشجع أعمال الوقاية من الكوارث والآفات الطبيعية. وبهذه الصفة يبادر بكل الأعمال لمحاربة مخاطر الفيضانات والجفاف، كما يتخذ كل الإجراءات الرامية إلى إنجاز أشغال تهيئة وتطهير وتنقية مجاري المياه في حدود إقليمه، كما يساعد تقنيا وماليا بلديات الولاية في مشاريع التزويد بالمياه الصالحة للشرب والتطهير وإعادة استعمال المياه التي تتجاوز الإطار الإقليمي للبلديات المعنية.

3- في مجال التنمية الاقتصادية والاستثمار:

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 12، المؤرخ في 07 ربيع الأول 1433، الموافق لـ 29 فيفري 2012، ص 09.

² حسين عبد القادر، " الحكم الراشد في الجزائر وإشكالية التنمية المحلية "، رسالة ماجستير غير منشورة، الجزائر: جامعة تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2012، ص 172.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترب مفاهيمي ونظري

- يحدد المناطق الصناعية التي سيتم إنشاؤها ويساهم في إعادة تأهيل المناطق الصناعية ومناطق النشاط في إطار البرامج الوطنية لإعادة التأهيل ويبيدي رأيه في ذلك.
- يسهل استفادة المتعاملين من العقار الاقتصادي - يسهل ويشجع تمويل الاستثمارات في الولاية.
- يساهم في إنعاش نشاطات المؤسسات العمومية المتواجدة بالولاية باتخاذ كل التدابير الضرورية.
- يطور المجلس الشعبي الولائي أعمال التعاون والتواصل بين المتعاملين الاقتصاديين ومؤسسات التكوين والبحث العلمي والإدارات المحلية من أجل ترقية الإبداع في القطاعات الاقتصادية، ويعمل على ترقية التشاور مع المتعاملين الاقتصاديين قصد ضمان بيئة ملائمة للاستثمار.
- ينشأ على مستوى كل ولاية بنك معلومات يجمع الدراسات والمعلومات والإحصائيات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية المتعلقة بالولاية. كما تعد الولاية جدولاً سنوياً يبين النتائج المحصل عليها في كل القطاعات ومعدلات نمو كل قطاع¹.

2- السلطة التشريعية: تساهم السلطة التشريعية في صناعة السياسة العامة الاقتصادية عن طريق

القوانين والتشريعات المتعلقة بالسياسات الاقتصادية وبالتممية ومن أهمها:

أ- **بيان السياسة العامة:** تقوم الحكومة سنوياً بعرض بيان عن سياستها العامة، وهو إجراء ضروري يمكنها من أداء وتنفيذ برنامجها الذي سبق وأن وافق عليه البرلمان².

فالحكومة من خلال البيان توضح وتبين ما تم انجازه خلال السنة الماضية وما سيتم انجازه في السنة أو السنوات المقبلة مع التطرق إلى مجموع العراقيل التي تصادف تنفيذ مجمل برامج السياسة العامة بما فيها السياسة العامة الاقتصادية، مما يجسد رقابة فعلية على نشاطها من طرف السلطة التشريعية وبالتالي تقييم مدى التزامها بتنفيذ السياسة العامة الاقتصادية وتحقيق الأهداف المرجوة منها.

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المادة 82 من القانون 12/07 المتعلق بالولاية.

² - عزيزة ضميري، المرجع السابق، ص 91.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترح مفاهيمي ونظري

ب- قانون المالية: تعتبر قوانين المالية في الأنظمة الدستورية المختلفة من بين أهم القوانين في الدولة، حيث أن السياسة العامة الاقتصادية والاجتماعية تقوم في الأساس على الميزانية العمومية التي تقرر بموجب قوانين المالية السنوية، وتتميز قوانين المالية بمختلف أنواعها بالكثير من الخصوصية عن غيرها من القوانين الأخرى نظرا لطبيعتها المختلفة

تعتبر الوظيفة المالية للبرلمان من أهم الاختصاصات التي تمارسها السلطة التشريعية ممثلة في البرلمان باعتبارها تستمد وجودها من قاعدة لا ضريبة بدون تمثيل، والدال على ارتباط البرلمان بها¹. وضع ميزانية الدولة هو أهم نشاط تقوم به الحكومة في أية سنة، وفي معظم البلدان تكون للسلطة التنفيذية هي المسيطرة في عملية إعداد الميزانية وهذا نظرا لكون الميزانية العامة فرصة مشروعة للحكومة للتعبير عن سياستها وجدول أعمالها وأولوياتها، وبذلك تعتبر الوسيلة الأنجع لتحقيق الأهداف العامة، وبالتالي فلا عجب أن تمارس السلطة التنفيذية الهيمنة في عملية الميزانية فيما تسعى السلطة التشريعية لدور فاعل.

هذا بالإضافة إلى أن إعداد الميزانية العمومية أمر معقد جدا لدرجة أن أغلب السلطات التشريعية ليس لديها القدرة على أن تأخذ على عاتقها القيام بهذه المهمة، والسلطة التنفيذية تستطيع الوصول المباشر إلى المعلومات اللازمة لإعداد الموازنة دون عناء كبير.

والعامل الأهم المساهم في هيمنة السلطة التنفيذية هو مستوى الدعم السياسي الذي تتمتع به السلطة التنفيذية في البرلمان، فالحكومات ذات الأغلبية الكبيرة غالبا ما تكون قادرة على تحقيق الموافقة التشريعية بالنسبة للمقترحات الخاصة بها والمتعلقة بالميزانية، وعلى العكس عندما تكون الأغلبية صغيرة أو تكون الحكومة هي الأقلية.

¹ - سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج2، ط 9، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، 2008، ص 24.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترب مفاهيمي ونظري

ويمر تحضير مشروع قانون المالية بمراحل متعددة بدءا بتقدير احتياجات كل الإدارات العمومية ونهاية إلى دراسته على مستوى مجلس الحكومة، وإطلاع مجلس الدولة عليه لإبداء الرأي القانوني حول الصياغة القانونية، ثم يحال على مجلس الوزراء للدراسة والمصادقة عليه تحت سلطة رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء.

ومباشرة بعد انتهاء الحكومة من إعداد مشروع قانون المالية يتم إيداعه من طرف الوزير الأول لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني¹.

وغالبا ما يعطي المشرع مهلة كافية لدراسة المشروع على مستوى البرلمان، وحتى لا يترك الأمر مفتوحا للحكومة التي قد تتأخر كثيرا في إيداع المشروع، وبالتالي فإن هذه هي أول محطة تشريعية يمر بها مشروع قانون المالية.

يختلف دور البرلمان عند مناقشة مشاريع قوانين المالية والتصويت عليها عن دوره عند مناقشة القوانين الأخرى والتصويت عليها، فمن ناحية المدة الزمنية لا يجب أن يتعدى مدة معينة ومحددة قانونا ففي الجزائر مثلا حدد المشرع المدة بـ 75 يوما، ومن ناحية اللجنة المكلفة بدراسته فإنها تختلف عن اللجان الأخرى.

وعموما تؤثر السلطة التشريعية في عملية إعداد قانون المالية من خلال²:

أولا: المشاركة غير الرسمية للهيئة التشريعية في المراحل الأولى لإعداد الميزانية:

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المادة 136 من الدستور الجزائري لسنة 2016، والمادة 20 من القانون العضوي 16-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

² - بقالم مراد، "خصوصية قوانين المالية في النظام الجزائري"، مجلة الحوار الفكري، ع15، م13، الجزائر: مخبر الدراسات الأفريقية للعلوم الانسانية والعلوم الاجتماعية، جوان 2018، ص ص 617-618.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترح مفاهيمي ونظري

وتتجسد المشاركة غير الرسمية للبرلمان في المرحلة الأولى لإعداد الميزانية، عندما تقوم السلطة التشريعية بتقديم توجيهها للجهات التنفيذية بالنسبة لطلباتهم المتعلقة بالميزانية، حيث يتوقع من الحكومة أن تأخذ هذه الطلبات بعين الاعتبار وترجها في الميزانية التي هي بصدد إعدادها.

ثانياً: مناقشة التقارير التي تعدها الحكومة حول الميزانية قبل طرح مشروع الميزانية على البرلمان:

هناك اتجاهات حديثة في العالم تدعو لوضع قنوات رسمية للسلطة التشريعية للمشاركة في وضع الميزانية في مرحلة مبكرة، وذلك عن طريق إجراء مناقشة حول الميزانية العامة على ضوء تقرير تقوم الحكومة بإعداده وتقديمه للبرلمان قبل طرح مشروع الميزانية على البرلمان.

وتمتاز هذه الطريقة بوجود تعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في اقتراح مشروع قانون المالية حتى لا تتفرد السلطة التنفيذية بوضعه، ولتتلمس كذلك التوجهات داخل البرلمان بخصوص قانون المالية، كما تمكن هذه الطريقة من جعل النواب في البرلمان أكثر إلماماً بمشروع القانون والتالي يستطيع دراسته والمصادقة عليه في وقت قصير.

ثالثاً: وضع مجموعة من الحدود لا يمكن للحكومة تجاوزها عند إعدادها للميزانية وهناك مجموعة من البرلمانات في العالم تجري تصويتاً على مستوى الإنفاق العام المقترح من طرف الحكومة، وبالتالي يتم تحديده بسقف معين، ولا يمكن للحكومة بعد ذلك تجاوز هذا المستوى عند إعدادها للميزانية.

3- السلطة القضائية: تشارك السلطة القضائية في صناعة السياسة العامة الاقتصادية من خلال تطبيق القوانين ذات الطابع الاقتصادي والمؤثرة في العملية الاقتصادية، كما تساهم في صناعة والتأثير في السياسات الاقتصادية من خلال:

- المساهمة في حل النزاعات ذات الطابع الاقتصادي: تتميز النشاطات الاقتصادية بالمرونة والحيوية، مما يستدعي رفع كل الحواجز ذات الصلة بممارسة النشاط سواء كان تجارياً أو صناعياً، من حيث توفير المناخ المناسب من الناحية القانونية والعملية خاصة تسهيل الإجراءات أمام المتعاملين الاقتصاديين

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترح مفاهيمي ونظري

للدخول في السوق ومواكبة مختلف التحولات الاقتصادية، ومن أبرز الإجراءات التي لا بد من توفيرها، تسهيل الفصل في النزاعات في أقرب الآجال، والمرونة في سير الإجراءات والسرعة في حل النزاعات ويلعب القضاء دوراً محورياً على مواكبة الجانب الاقتصادي من خلال السعي نحو تقادي طول الإجراءات ومحاربة التعسف في الفصل في المنازعات والسعي لإحقاق المساواة بين أطراف النزاع.

لكي تتجسّد السلطة القضائية في المساهمة الفعالة في صناعة السياسة العامة الاقتصادية لابد أن تتسم بجملة من الميزات أهمها:

- استخدام آليات تتناسب مع خصوصية المنازعة الاقتصادية: كون المنازعة الاقتصادية تقنيو وفنية فذلك يوجب استخدام آليات جديدة لتسويتها خارج تلك الآليات التقليدية المعروفة أمام القضاء.

ويتعلق الأمر بالآليات البديلة لتسوية المنازعات les modes alternatifs de règlement des litiges وهذا نظراً لعدم فعالية القضاء في تسوية المنازعات ذات الصلة بالاستثمار والتجارة المتميزة بالاحترافية والتخصص، وهذا لغرض محاولة التوفيق بين المصالح المتعارضة بين المتعاملين الاقتصاديين، كون هذه الوسائل البديلة تتميز بخصوصيات لا توجد في القضاء تتمثل في كونها وسائل رضائية وتصالحية يتم اللجوء إليها بالإرادة الحرة للأطراف من جهة، وتحقق أهداف لا يمكن للعدالة التقليدية تحقيقها لاسيما فيما يخص الحوار بين أصحاب الحقوق.

فعلى سبيل المثال يعتمد التحكيم كوسيلة بديلة عن القضاء على مبدأ سلطان الإرادة، حيث يستطيع أطراف النزاع في عقود الاستثمار التي تبرمها الدولة تنظيم العملية التحكيمية بالشكل الذي يتلاءم مع ظروفهم التجارية والاقتصادية وبما يتفق مع طبيعة عقود الاستثمارات مصدر النزاع¹.

¹ - إيناس هاشم وعود كاتب الأنباري، " التحكيم كوسيلة لحل النزاعات في عقود الاستثمار التي تبرمها الدولة "، مجلة رسالة الحقوق، ع1، العراق: جامعة كربلاء، كلية القانون، 2015، ص 275.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترح مفاهيمي ونظري

وتتمثل الوسائل البديلة كآليات جديدة لتسوية المنازعات ذات الطابع الاقتصادي، في كل من التحكيم والوساطة والمصالحة التي أصبحت الوسائل الأكثر استخداما.

وتعد المصالحة والتحكيم من أهم الوسائل التي تستعمل في تسوية منازعات التجارة الدولية والاستثمار إلى درجة أصبحت منظمة بإحكام سواء بموجب الاتفاقيات الدولية أو بموجب النصوص القانونية الوطنية¹.

وعليه فإن خاصية تسوية المنازعات في المجال الاقتصادي هي أن الأشخاص المساهمين في تنفيذ مهام التسوية محترفون، فمن بينهم المهنيين في مجالات الأعمال والتجارة والاستثمار ويتمتعون بخصائص الكيانات غير القضائية فيتم حل النزاعات، سواء عن طريق التحكيم أو الوساطة أو التوفيق حيث يحاول الخبراء حل النزاعات من خلال تحقيق العدالة والمساواة.

لكن هذا لا يمنع من الإبقاء على القضاء كجهة تفصل في المنازعات ذات الطابع الاقتصادي لكن من خلال تدخل قاضي متخصص في المنازعات ذات الطابع الاقتصادي من خلال إنشاء المحاكم المتخصصة في تسوية المنازعات الاقتصادية.

ثانيا: الفواعل غير الرسمية الصانعة للسياسة العامة الاقتصادية

إلى جانب الفواعل الرسمية، هناك فواعل غير رسمية لها أثر كبير على السياسات العامة عبر مختلف مراحل صنعها.

جماعات الضغط والمصالح: تؤثر جماعات الضغط أو جماعات المصالح في صنع السياسة العامة ككل باعتبارها تنظيم يتكون من مجموعة من الأفراد لهم نفس التوجهات الأيديولوجية أو الفكرية أو نفس المصالح المادية أو المعنوية، يقوم هذا التنظيم بالضغط على الأنظمة الحاكمة من أجل استصدار

¹ - الكاهنة أرزيل، "خصوصية تسوية المنازعات ذات الطابع الاقتصادي"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، ع2، م9، الجزائر: جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2018، ص 17.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترح مفاهيمي ونظري

سياسات تتوافق مع ميولاته الفكرية ومصالحة المعنوية والمادية، ونظرا لأن السياسة العامة الاقتصادية جزء من السياسة العامة فهي الأخرى تصنع وتتأثر بجماعات ضغط تنشط على المستوى الاقتصادي وتؤثر في السياسات الاقتصادية وأهمها:

1- القطاع الخاص: يؤثر القطاع الخاص في صنع السياسة العامة الاقتصادية للدولة من خلال الدور الاقتصادي المهم الذي يلعبه في كل دول العالم وذلك باعتباره عنصر أساسي ومنظم في النشاط الاقتصادي يكتسي الملكية الخاصة، تقوم فيه عملية الإنتاج بناء على نظام السوق والمنافسة، وتحدد فيه المبادرة الخاصة وتحمل مخاطر القرارات والأنشطة المتخذة¹.

ويؤثر القطاع الخاص في صنع السياسة العامة الاقتصادية من خلال العوامل الآتية:

- المشاركة في عملية التخطيط الاستراتيجي للسياسة العامة الاقتصادية لزيادة كفاءة وفعالية عملية التخطيط.

- يستطيع القطاع الخاص أن يدفع معدلات التنمية الاقتصادية ويحقق أهدافها.

- تأمين المزيد من الموارد المالية والمادية، والمعرفة والخبرة التي غالبا ما لا تتوفر داخل القطاع العام.

- كفاءة التعامل مع ظروف الاقتصاد، حيث أن أصحاب المشاريع الخاصة عادة ما يكونون أكثر دراية

بالفرص الموجودة مقارنة بالقطاع العام أو السلطات المحلية، وأكثر قدرة على تحديد العقبات التي تواجه

إستراتيجية التنمية.

- توفير فرص عمل جديدة.

- تحسين مستوى المرافق العامة والبنية الأساسية من خلال الشراكة مع القطاع العام.

¹ - أحمد الكواز، "بيئة ممارسة أنشطة الأعمال ودور القطاع الخاص"، المعهد العربي للتخطيط، ع 28، الكويت، 2008، ص 07.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترح مفاهيمي ونظري

- مساندة إستراتيجية التنمية الاقتصادية على النحو الذي يساعد على تعزيز ثقة المستثمرين ورجال الأعمال.

2- النقابات العمالية:

تعتبر النقابات العمالية منظمات قانونية تنشأ بموجب الدستور والقانون، من خلال تقديم ملفها التأسيسي إلى السلطات والتي غالبا ما تتمثل في وزارة الداخلية، ويجب أن يتضمن ملفها التأسيسي اسمها، قانونها الأساسي، مقرها الاجتماعي، أهدافها، طريقة تسييرها وميزانياتها.

وتهتم النقابات العمالية بالقطاعين العام والخاص، لأجل تمثيل العمال والدفاع عنهم من خلال التفاوض مع أصحاب العمل سواء كانوا مسؤولين في المؤسسات العمومية أو الخاصة.

كما تجمع التنظيمات النقابية فئات العمال أو الموظفين المنتمين لنفس المؤسسة أو القطاع، ولذلك قد نجد لذات التنظيم مقرات محلية وجهوية تحت رئاسة التنظيم النقابي الوطني، وعلى العموم تتحاور الحكومة من خلال أشخاصها مع مختلف التنظيمات النقابية، كما يتحاور رئيس الحكومة مع التنظيم النقابي الأكثر تمثيلا لفئات العمال ومع ممثل منظمة أرباب العمل للتباحث حول انشغالات العمال، وبالنهاية تقرير حلول لها¹.

وبالتالي تؤثر النقابات العمالية في السياسة العامة الاقتصادية من خلال الضغط على الحكومة فتأخذ هذه الأخيرة أي الحكومة ضغوطات النقابات بعين الاعتبار قبل إصدار برنامج عمل الحكومة أو قانون المالية.

¹ - علي لطرش، " تأثير النقابات العمالية على تشريعات السياسة الاقتصادية للحكومة"، مجلة قانون العمل والتشغيل، ع1، م5، الجزائر: جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، جوان 2020، ص 529.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترح مفاهيمي ونظري

غير أن تأثير النقابات العمالية في السياسات العامة الاقتصادية يمكن أن يكون إيجابيا يساهم في إنجاح السياسة الاقتصادية، وفي ضمان حقوق العمال في نفس الوقت كما يمكن أن يكون سلبيا في حال لم تكن النقابات في المستوى المطلوب.

أ- التأثير الإيجابي للنقابات على السياسة الاقتصادية للحكومة: في الكثير من دول العالم تعد النقابات العمالية من الجماعات الضاغطة على الحكومات في رسم وتفعيل السياسة الاقتصادية، ويعد تأثيرها إيجابيا عندما تتجه ضغوطاتها بشكل علمي ومدروس بجودة كبيرة نحو دفع الحكومة إلى¹:

- ترشيد النفقات: من خلال التركيز على النفقات المولدة للثروة وتفادي الإسراف في الإنفاق العام.
- خفض الإنفاق على بعض القطاعات ودفعها لقطاعات أخرى خاصة القطاعات المنتجة، بهدف سد خلل الموازنة العامة.

- الحرص على الشفافية المطلقة في كل العمليات المالية التي تقوم بها الحكومة.
- دعم القطاعات المنتجة، لرفع الناتج المحلي بما يغني الدولة أو ينقص من حجم الاستيراد، بالإضافة إلى امتصاص البطالة.

- دعم إستراتيجية البنى التحتية لرفع مستوى الإنتاج ونوعيته.
- دعم القدرة الشرائية للعمال.
- الدفع نحو اعتماد سياسة ضريبية تتناسب مع قدرات العمال من جهة وقدرات المؤسسات الاقتصادية من جهة أخرى.

- دفع الحكومة في سياستها الاقتصادية إلى تجنب توريد برامج جاهزة من الخارج، لعدم تطابق محتواها مع مختلف العوامل المشكلة للمجتمع.
- المساهمة في محاربة التضخم.

¹ - مرجع نفسه، ص 530.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترب مفاهيمي ونظري

غير أن النقابات العمالية يمكن ان يكون لها تأثير سلبي على السياسة الاقتصادية للحكومة.

ب- التأثير السلبي للنقابات على السياسة الاقتصادية للحكومة: بالرغم من الدور الفعال للنقابات

العمالية في إنجاح السياسة العامة الاقتصادية للدولة إلا أن دورها يمكن أن يتسم بالسلبية في حالة:

- تخليها عن مهمتها الرئيسية المتمثلة في الدفاع عن مصالح العمال وعن الاقتصاد الوطني والتحول إلى

الدفاع عن المصالح الضيقة لممثلي العمال.

- اقتصار التمثيل العمالي في مختلف الاجتماعات مع الحكومة على النقابات الموالية للنظام السياسي

في البلد.

- الصراع بين النقابات العمالية.

- عدم استقرار الواقع الاقتصادي المنعكس على الواقع الاجتماعي للعمال.

المطلب الرابع: قطاعات السياسة العامة الاقتصادية

ترتكز السياسة العامة الاقتصادية على مجموعة من القطاعات الاقتصادية، أهمها قطاعات

الصناعة والتجارة والفلاحة، إذ تلجأ الحكومات لمجموعة من الإجراءات لتنفيذ سياسات معينة، عبر عدة

وسائل متعلقة باختيار السياسة الملائمة لترقية وتطوير كل قطاع، كما تختار القطاع الذي ستركز عليه

عملية التنمية الاقتصادية باعتباره المحرك الذي من شأنه أن يطوّر باقي القطاعات الاقتصادية.

أولاً: السياسة العامة الصناعية

تعتبر السياسات العامة الصناعية من أهم مكونات السياسات الاقتصادية والسياسات العامة ككل،

اذ اعتمدت عليها الكثير من الدول والتي اعتبرتها السبيل الانجح للنهوض بالاقتصاد، ومنه الوصول الى

نجاح السياسات العامة الاقتصادية.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترح مفاهيمي ونظري

1-تعريف السياسات الصناعية: تعددت تعريفات السياسات الصناعية عند الباحثين والمفكرين فقد عرفت على أنها:

"مختلف التدابير التي غايتها إيجاد أو مرافقة التحولات في الصناعة، وبالتالي لا تؤخذ ضمنالسياسات الصناعية إلا تلك التدابير الموجهة لهذا القطاع قصد التأثير على البنية الصناعية، سواء كذلك عن طريق الأمر أو عن طريق التحفيز"¹.

وعرفت أيضا بأنها: "مجموع الإجراءات التي تلجأ إليها الحكومات لتنفيذ سياسات معينة، ذلك عبر عدة وسائل كالتعريف الجمركية أو الرسوم وسعر الصرف، بالإضافة إلى الائتمان المصرفي والدعم وسعر الفائدة، بهدف التأثير على القرارات المتعلقة بالصناعات أو السلوكيات الصناعية لجهة الإنتاج أو الاستثمار أو غيره ... الخ، وبالتالي تشجيع الصادرات أو إحلال الصناعات المحلية مكان الصناعات المستوردة"².

أي سياسة تؤثر على الصناعة (عادة ما يتم تفسيرها على أنها الصناعة التحويلية)، بنفس الطريقة التي نعرف بها السياسة المالية على أنها سياسة تؤثر على الإيرادات والإنفاق الحكومي، والسياسة النقدية تؤثر على المتغيرات النقدية في الواقع، قد يشمل بعض المعلقين الذين يتبنون هذا التعريف حتى سياسة البنية التحتية وسياسة التعليم والسياسة الضريبية كأجزاء من السياسة الصناعية³.

2- أنواع السياسات الصناعية:

تسعى الحكومة دائما لتنظيم اقتصادها وحمايته من الأزمات والاختلالات من خلال التأثير على القطاع الصناعي وباقي القطاعات الأخرى في شتى المجالات من خلال السياسات الصناعية وذلك باليتين هما:

¹ - عبد المجيد قدي، المرجع السابق، ص 243.

² - حسين خليل، السياسات العامة في الدول النامية، لبنان: دار المنهل اللبناني، 2007، ص 273.

³ Ha-Joon Chang, Dr Antonio Andreoni & Ming Leong Kua, (International industrial policy experiences and the Lessons for the UK, Atheon Global), **Foresight, Government Office for Science Paper 4**, octobre 2013, P 9.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترح مفاهيمي ونظري

أ- السياسات الصناعية العمودية (المباشرة): وهي مجموعة الإجراءات المنسقة والهادفة خلال المدى القصير، التي تصب في مصلحة فروع صناعية معينة (منتقة) وتستهدف التأثير على إنتاج تلك الصناعات، وعلى الرغم من الحريات الاقتصادية وحرية عمل المؤسسات، فإن كل سياسة صناعية تتضمن تدخلات مباشرة في شروط عمل الصناعة وفي استراتيجيات التصنيع¹.

فالحكومة تتدخل أكثر فأكثر في الشأن الإنتاجي بحسب انتقائية السياسة الصناعية المساعدة، تعني عدم اتخاذ إجراءات تخص دائما كل الصناعات من دون تمييز، بل قرارات تخص فروع صناعية معينة وتعالج أوجها محددة في النشاط الصناعي. وهناك من يطلق عليها السياسة الصناعية النوعية لكونها تتوجه إلى جزء من المؤسسات تبعا للفروع أو تبعا لتوطنها ضمن منطقة جغرافية معينة، كما يمكن تعريفها على أنها مجموعة من الإجراءات والأدوات تملكها الحكومة التي من شأنها التأثير على فرع معين من الصناعة.

تاريخيا اتبعت الحكومات سياسة صناعية عمودية تستهدف قطاعات مختارة من أجل النمو والتمست هذه الأنواع من السياسات الحمائية للصناعات الوليدة، ودعم القطاعات الإستراتيجية. وزيادة على ذلك تميل السياسات الصناعية العمودية إلى التطابق مع هيكل صنع القرار المركزي،

تركز الأهداف الإنمائية على مؤشرات النمو الاقتصادي الكلي، بما في ذلك²:

- الناتج الوطني.

- الصادرات والاستثمارات الأجنبية المباشرة.

- محايدة فروع معينة على حساب فروع أخرى.

- تحول دون نمو الاقتصاد الجزئي وتوزيع مزايا الرفاهية لجميع القطاعات.

¹ - مورد حطاب، المرجع السابق، ص 21.

² - المرجع نفسه، ص 22.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترح مفاهيمي ونظري

-تأثير جماعات الربح على السياسة العامة والحفاظ على مخططات دعم تدخلية من أجل مكاسب شخصية.

*-الانتقادات الموجهة إلى السياسة العمودية: هناك العديد من الانتقادات التي توجه ضد استخدام السياسة الصناعية العمودية منها، وأهمها:

- إن استخدام السياسة الصناعية يخضع دائماً للجدل والنقاش وذلك بسبب تأثيرها على إعادة توزيع الموارد فيما بين الصناعات بطرق لم تكن متوافقة مع إشارات السوق مما يجعلها مشوهة لإشارات السوق فهي غير كفؤة وتجعل أداء الصناعة ضعيفاً.

- إن تفضيل بعض الصناعات أو القطاعات على غيرها يشجع السلوك الربحي لدى بعض مجموعات المصالح للتأثير على السياسة العامة ويعملون على تثبيت سياسات الدعم لأغراض ومنافع شخصية.

- إن عودة أفكار المدرسة النيو كلاسيكية كان لها تأثير على عملية التصنيع إذ أنها حاولت ربط السياسة الصناعية المشوهة مع الأداء الضعيف، وبالنسبة إلى الذين يبررون التدخل الحكومي استناداً إلى حالة فشل السوق فإن إتباع المدرسة المذكورة يرون بأن احتمال فشل البيروقراطية أسوأ من فشل السوق.

- ويشار أيضاً إلى أن استخدام القيود الكمية على المستوردات دفع المصانع إلى التنافس على إجازات الاستيراد للحصول على الربح الناتج عنها مما يؤدي إلى إهدار الموارد على النشاطات غير المنتجة والباحثة عن الربح كما أن الصناعات الناشئة التي تحصل على الحماية يصعب أن تتضج.

ب- السياسات الصناعية الأفقية (غير المباشرة): عرفت بأنها: "تعمل على التنمية الصناعية بحيث لا تميز بين فروع ومناطق النشاط الاقتصادي وتكون دائمة"¹.

¹- ليلي خواني، السياسات الاقتصادية الهيكلية - حالة الاتصالات السلكية واللاسلكية في الجزائر-، ورقة علمية مقدمة ضمن فعاليات المؤتمر الدولي: السياسات الاقتصادية، الجزائر: كلية الاقتصاد والتسيير والتجارة، جامعة تلمسان، يومي 29-30 نوفمبر 2004، ص 04.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترح مفاهيمي ونظري

وفي سبيل دعم التنمية الصناعية وتيسير الوصول إلى المعلومة الضرورية، ووضع المؤسسة الصناعية في إطارها القانوني والتركيز على تطوير البنى التحتية تلجأ الحكومات إلى السياسات الصناعية الأفقية¹.

وعليه يمكن القول أن السياسات الأفقية تساهم في حماية السوق من التشوهات، كما تسمح بتطوير الجو التنافسي وتعزيز الشفافية، وبالتالي تفادي فشل السياسات الناجم عن تدخلات الدولة. وتذهب الأدبيات الحديثة إلى مدى أبعد بتأييدها نموذج جديد للنمو الصناعي يقوم على شراكة إستراتيجية بين القطاعين العام والخاص، يتولى فيها أصحاب المصلحة معا وضع سياسات مناسبة وفعالة من خلال خطوط اتصال أكثر انفتاحا؛ ويقال أن ذلك يتيح تبادل المعلومات على نحو أفضل فيما يتعلق بالتحديات والفرص التي تواجه تنمية القطاع الخاص وتعزيز عملية صياغة السياسات الصناعية².

ومع ذلك ينبغي توخي الحذر لضمان ألا تسفر السياسات الأفقية عن تحيزات قطاعية وأن يظل التنسيق والتشاور متوازنا بين جماعات المستفيدين.

*-مبررات السياسة الأفقية: لقد اكتسبت السياسات الصناعية الأفقية تأييدا واسعا في السنوات الأخيرة باعتبارها مقاربة فعالة للتغلب على حالة فشل السوق، فمن خلال تسهيل الوصول إلى المعلومات وتعزيز الأطر القانونية والمؤسسية وبناء القدرات وتوسيع وتطوير البنى التحتية يمكن للحكومات أن توفر البيئة المطلوبة لتشجيع التنمية الصناعية.

ومن أهم المبررات لاستخدام السياسات الأفقية: "إن السياسات الأفقية تميل إلى تقليل التشوهات التي تتولد من جراء استخدام السياسات العمودية، لأنها تعزز المنافسة وتدعم الاقتصاد الوطني وان

¹ - الأمم المتحدة، أثر السياسات الصناعية على القدرة التنافسية للمشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم، الاسكوا، 2007، ص 02.

² - خطاب موراد، المرجع السابق، ص 23.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترب مفاهيمي ونظري

السياسة الأفقية تعمل على تسوية الأرضية لجميع الصناعات وفي عين الوقت فأنها تميل إلى أضعاف الحوافز التي تدفع للبحث عن الربح والتخلص من مرض الفساد، فضلاً عن أنها تعزز حالة الشفافية وتدعم الانسجام الاجتماعي، وكما أن السياسات الأفقية تساعد على تقليص مشكلة سيطرة الحكومة وفشلها وتبعد المشكلات التي تساعد على إدامة استخدام السياسات العمومية، وأخيراً فأن السياسة الأفقية هي أسهل في مجال التكيف إلى ظروف السوق المتقلبة لان منافعها لا يتم قطفها من قبل مجموعات محددة والتي يمكن أن تعمل على إدامة الوضع القائم¹.

*-الانتقادات التي توجه إلى السياسة الصناعية الأفقية: بالرغم من الإيجابيات المتعددة للسياسات الصناعية الأفقية خاصة فيما يتعلق بتسوية الأرضية لجميع الصناعات في الوقت ذاته إلا أن لها بعض السلبيات ومن أهمها:

- السياسات الأفقية بطبيعتها طويلة الأمد في تأثيراتها وخاصة التعليم والبحوث والتطوير.
- في العديد من الحالات إن فشل السوق وفشل التنسيق له طابع خاص بقطاع معين ولا يمكن التوجه له من خلال المقاربات الأفقية.
- إن المنافع من استخدام السياسة الأفقية تميل إلى الانتشار بين المجموعات والقطاعات وأنه ليس سهلاً تحريك المنتفعين من السياسة الأفقية وهذا ما يمكن أن يؤدي إلى غياب دعوة الجهات المؤثرة إلى هذه السياسة.

ج-تصنيفات السياسات الصناعية: سواء كانت السياسات الصناعية أفقية أو عمودية في نطاقها، فإنها عبارة عن طرق تدخلية تستخدمها الحكومات لإنشاء مسار للعمل وتحقيق نتيجة أو أكثر في مجال السياسات والأهم تحقيقاً لتأثيرات في مجال السياسات العامة، ولها عدة تصنيفات أهمها:

¹- مورا حطاب، المرجع السابق، ص 24.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترح مفاهيمي ونظري

*-**السياسات الصناعية العامة:** والتي يتم تعريفها على أنها مجموعة القواعد والقوانين التي ترسم الخطوط العريضة لبيئة الأعمال، وتضع الإطار المؤسسي الذي تعمل فيه الصناعة، وتستهدف هذه السياسات جميع قطاعات الاقتصاد بالتساوي، ويمكن أن تتضمن على سبيل المثال السياسات التي تقوم بتشجيع الإنفاق الاستثماري، أو توزيع الموارد بشكل عام، كما تندرج أيضاً السياسات التي تستهدف التعليم، الصحة والموضوعات الثقافية تحت هذه الفئة.

*-**السياسات الخاصة بأنشطة محددة:** هذه السياسات غير محددة بالنسبة لقطاعات صناعية معينة، بل تكون انتقائية بالنسبة لأنشطة معينة في العملية الإنتاجية مثل البحث والتطوير، أو الابتكار.

*-**السياسات الخاصة بأقاليم أو مناطق محددة:** قد تشترك هذه السياسات مع الفئتين السابقتين، نظراً لأن السياسات الإقليمية يمكن ألا تستهدف صناعات أو أنشطة معينة، لكنها قد تتلاقى كذلك مع الفئات الخاصة بصناعات محددة.

*-**السياسات الخاصة بصناعات محددة:** تتوجه هذه السياسات لفروع صناعية محددة، ومن بين هذه السياسات هناك السياسات التي تهدف إلى تطوير الصناعات عالية التقنيات، فضلاً عن السياسات التي تهدف إلى مساعدة الصناعات المتعثرة (المنهج الضيق للسياسات الصناعية).

*-**السياسات الخاصة بمؤسسات محددة أو بمشروعات محددة:** لقد أخذت هذه السياسة في الاعتبار مجموعة الاحتمالات المعروضة في التصنيف السابق يمكن للسياسة الصناعية أن تستهدف منتجات معينة، أو أنشطة معينة، أو مؤسسات معينة داخل القطاع دون الحاجة إلى استهداف القطاع ككل، كما يمكن للسياسة الصناعية أن تركز على القضايا الأفقية التي تتصل بالصناعة بشكل مباشر، مثل البحث والتطوير، الابتكار والاستثمار، أو التركيز على الموضوعات الأساسية مثل التعليم، الصحة، وعادات العمل التي لها أثر غير مباشر على جميع الفروع.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترح مفاهيمي ونظري

وبالرغم من أهميتها فإن السياسة الصناعية لا تقتصر فقط على السياسة العامة، فهي تضم أيضا أي برامج قصيرة، أو متوسطة، أو طويلة الأجل يهدف إلى تحقيق التنمية الصناعية، سواء قام بصياغتها أو تنفيذها القطاع الخاص، أو العام أو المؤسسات الغير الحكومية.

وأخيرا، فإنه لا يلزم بالضرورة أن يتم تنفيذ السياسات الصناعية في إطار نظام التخطيط المركزي فقد تنتج تلك السياسة عن تضافر جهود الحكومة والقطاع الخاص، المؤسسات غير الحكومية وهو الأسلوب الذي تنتهجه كافة الدول المتقدمة

ثانيا: السياسة العامة التجارية

تعرف السياسة التجارية على أنها مجموعة من القواعد والأدوات والأساليب والإجراءات والتدابير التي تقوم بها الدولة في مجال التجارة الدولية لتعزيز العائد وكذا تحقيق تنمية اقتصادية من خلال التعامل مع باقي دول العالم في إطار تحقيق هدف التوازن خارجي ضمن منظومة تحقيق الأهداف الاقتصادية الأخرى للمجتمع خلال فترة زمنية معينة¹، كما أن السياسة التجارية ما هي إلا وسيلة من بين الوسائل الأخرى كالأجراءات النقدية والمالية لتحقيق أهداف الدولة²، وعليه فالسياسة التجارية تمثل أحد جوانب السياسة الاقتصادية والتي تتعلق بالتجارة الدولية.

وحسب MAURICEBYE تسمى "سياسة تجارية دولية" الاختيار الذي تقوم به السلطات العمومية لمجموعة متناسقة من الوسائل القادرة على التأثير في التجارة الخارجية للدولة، بغرض الوصول إلى أهداف محددة. والهدف المنشود عادة هو تطوير الاقتصاد الوطني، إلا أنه يمكن أن نجد أهدافا أخرى، كالتشغيل التام، واستقرار الصرف³.

¹ عبد المطلب عبد الحميد، المرجع السابق، ص 124.

² أحمد حشيش، أسامة محمد الفولي، مجدي محمود شهاب، أساسيات الاقتصاد الدولي، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر، 1998، ص 197.

³-Maurice Bye, *Relation Economique Internationale*, Paris: Dalloz, 1971, P 341

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترح مفاهيمي ونظري

تعتبر جزءا من السياسة التجارية كل الإجراءات المتعلقة بضبط الواردات والصادرات، مثل الحصص والرسوم الجمركية والإعانات، وكل الإجراءات المأد بها التحكم في قرارات المتعاملين الاقتصاديين أفرادا كانوا أو هيئات، فيما يتعلق باستيراد وتصدير السلع والخدمات. فقد تريد الدولة تشجيع تصدير نوع من السلع أو الخدمات في بعض الأحيان وتعمل على الحد من خروجها في أحيان أخرى، كما أنها قد تشجع دخول نوع من السلع والخدمات أو أنها تريد الحد من دخولها.

1- **أهداف السياسة التجارية:** تختلف أهداف السياسة الجارية باختلاف نوعية السياسة المطبقة وسياسة التقيد أو سياسة الحرية، وعليه يمكن أن نذكر أهداف السياسة التجارية الدولية دون تفريق بين أهداف سياسة حرية التجارة الدولية أو سياسة حمايتها وهي:

*- **تحقيق التوازن في ميزان المدفوعات:** ويتم ذلك عن أساس تعظيم عائدات الصادرات والموارد من العملة الأجنبية وتخفيض الطلب على الصرف الأجنبي.

يعرف توازن ميزان المدفوعات بأنه الحالة التي تكون فيها المديونية مساوية للدائنية في المدفوعات المستقلة¹، فالتوازن في ميزان المدفوعات يربط بين طبيعة النمو المستمر في ميزان المدفوعات وطبيعة الحركة المستمرة في مكوناته، ويأتي هذا التوازن على أساس تعظيم عائدات الصادرات والموارد من العملة الأجنبية وتخفيض الطلب على الصرف الأجنبي.

*- **حماية الإنتاج المحلي من المنافسة الأجنبية²:** وتعتبر هذه السياسة من بين الإجراءات التي تقوم بها السلطات لعرض مراقبة حركة الاستيراد وحماية السوق الوطنية من المؤثرات الخارجية التي تضر بالإنتاج المحلي، ومن بين هذه الإجراءات، فرض رسوم ونفقات مرتفعة على نقل وتخزين البضائع المستوردة في

¹ عبد المطلب عبد الحميد، المرجع السابق، ص 127.

² سمير شنيبي، التجارة الخارجية الجزائرية في ظل التحولات الراهنة 1989-2004، رسالة ماجستير غير منشورة، الجزائر: جامعة بن يوسف بن خدة، كلية العلوم الاقتصادية، 2005-2006، ص 25.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترب مفاهيمي ونظري

المنطقة الجمركية، التشديد في تطبيق اللوائح الصحية، المغالاة في تقدير قيمة الواردات، فرض رسوم على عملية التفتيش.

*-**حماية الاقتصاد الوطني من خطر سياسة الإغراق**¹: يقصد بسياسة الإغراق "بيع السلع بسعر يقل عن تكاليف الإنتاج في الأسواق الخارجية، على أن تعوض الخسارة بالبيع بسعر مرتفع في السوق المحلية"، وهو أحد الوسائل التي تتبعها الدولة أو المشروعات الاحتكارية للتمييز بين الأثمان السائدة في الداخل وتلك السائدة في الخارج، وخاصة الإغراق العارض والذي يفسر بظروف استثنائية طارئة والإغراق قصير الأجل أو المؤقت والذي ينتهي بتحقيق الغرض المنشأ من أجله والإغراق الدائم المرتبط بسياسة دائمة تستند لوجود احتكار في السوق الوطنية يتمتع بالحماية.

*-**تشجيع الاستثمار من أجل التصدير**²: وذلك بانتهاج أساليب واستراتيجيات تتكفل بهيئة الفضاء الاستثماري الذي يعمل على تطوير الإنتاج الوطني بهدف التصدير وتشجيع إقامة المناطق الحرة ذات المزايا والحوافز التفضيلية التي تشجع الاستثمار فيها وتبني مؤسساتية تعمل على دعم الاستثمار المحلي أو الاستثمار الأجنبي المباشر لتدعيم قدرة المنتج الوطني على التنافس في الأسواق الدولية وزيادة العائد النقدي.

زيادة العمالة مستوى التشغيل في الاقتصاد القومي³: يعتبر هذا الهدف من أهم أهداف السياسة الاقتصادية العامة وخاصة السياسة التجارية سواء الحمائية منها أو سياسة الحرية، فسياسة الحماية تخلق أنواع جديدة من القناعات التي تستخدم مزيدا من العمالة أو زيادة مستوى التشغيل، في حين أن سياسة

¹ - زينب حسين عوض الله، العلاقات الاقتصادية الدولية، مصر: الإسكندرية للطباعة والنشر، 1998، ص 117.

² - سمير شنيني، المرجع السابق، ص 26.

³ - عبد المطلب عبد الحميد، المرجع السابق، ص 128.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترب مفاهيمي ونظري

الحرية تعمل على تحقيقه من خلال تعظيم الصادرات في إطار التحول إلى إستراتيجية الإنتاج من أجل التصدير.

*-**حماية الصناعات الناشئة**¹: تعتمد هذه السياسة في الدول التي تتمتع بصناعات حديثة خاصة الدول النامية وهذا بغرض حمايتها من منافسة صناعات الدول الكبرى التي تتميز بالتقدم الفني الإنتاجي وبالسياسات الاحتكارية.

*-**التعامل مع التقلبات الخارجية المؤثرة على الاقتصاد القومي**.

إن إجراءات السياسة التجارية تعمل على تحصين الاقتصاد القومي من مختلف التقلبات التي تنشأ على المستوى الدولي والتي يتأثر بها الاقتصاد الوطني للدول، نظرا للعلاقة التجارية بين مختلف البلدان.

*-**إيجاد آلية للتكيف مع التحولات الاقتصادية العالمية**.

فالساسة التجارية من خلال أدواتها وإجراءاتها تعمل على تكيف الاقتصاد مع التحولات الاقتصادية العالمية للحصول على أكبر قدر من المكاسب والتقليل من المخاطر مثل ما اعتمد في الاتفاقية العامة للتعريف الجمركية، وما اعتمد من سياسات في إطار المنظمة العالمية للتجارة.

ب-العوامل المؤثرة في تحديد السياسة التجارية

تتأثر سياسات التجارة الدولية بمجموعة من العوامل الأساسية، نذكر أهمها فيما يلي²:

*- **حسب مستوى التنمية**: يعد مستوى التنمية الاقتصادية الذي تبلغه دولة معينة ما من أهم محددات السياسة التجارية المتبعة، فجمود الاقتصاد واحتلاله موقعا متأخرا في سلم التقدم الاقتصادي يجعله أكثر حرصا على وضع سياسة أكثر تعقيدا للتجارة الدولية، بعكس الحال بالنسبة لاقتصاد آخر بلغ مرحلة

¹ عائشة شوافوي، تطور التجارة الخارجية في ظل التحولات الاقتصادية الحالية، حالة الجزائر، رسالة ماجستير غير منشورة، الجزائر: جامعة الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، 2000-2001، ص 21.

² فيروز سلطاني، "دور السياسات التجارية في تفعيل الاتفاقات الصفقات التجارية الإقليمية والدولية) دراسة حالة الجزائر والشاركة الأرومتوسطية"، رسالة ماجستير غير منشورة، الجزائر: جامعة أحمد خيضر بسكرة، 2012/2013، ص 53.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترح مفاهيمي ونظري

متقدمة من النمو والتطور الاقتصادي، إذ يميل هذا الاقتصاد إلى وضع سياسة للتجارة الخارجية تتسم بمرونة عالية نظراً لتواصله إلى تكوين قاعدة اقتصادية قوية قادرة على التنافس في السوق العالمية، أو على الأقل ليست بحاجة كبيرة إلى تدعيمها.

* - حسب الأوضاع الاقتصادية السائدة:

تتأثر السياسات التجارية عادة بالأوضاع السائدة في الاقتصاد المحلي والعالمي كما يلي:

على مستوى الاقتصاد المحلي: إن ارتفاع الصناعة المحلية مثلاً واشتداد حاجاتها للسلع الرأسمالية والوسطية والمواد الخام، يحتم على الدولة إتباع سياسة للتجارة الخارجية أكثر ملائمة قصد توفير هذه المستلزمات أو محاولة إيجاد ببدائل لها.

كما يلعب الطلب المحلي الاستهلاكي دوراً هاماً في مختلف المنتجات عند تحديدها من حيث الكم ومن حيث ضرورته في السوق.

كما أن الحالة الاقتصادية العامة كالتضخم أو الركود والبطالة لها دور هام في تحديد مضمون السياسة التجارية المتبعة، فمثلاً قد تلجأ الدولة التي تعاني من تضخم جامح أو ارتفاع في مستوى البطالة إلى تطبيق سياسة الإحلال محل الواردات للمحافظة على توازن الأسعار وتحقيق ارتفاع معدلات التشغيل، كما يمكنها كذلك الاعتماد في هذا الشأن على الحواجز الجمركية وغير الجمركية لتحقيق نفس الهدف.

على المستوى الدولي: إن تغيير الطلب بالزيادة مثلاً من شأنه تشجيع الدولة على إتباع سياسة تؤدي إلى زيادة حجم الصادرات من جهة وضغطاً استهلاكها من جهة أخرى أي تشجيع الصادرات على حساب الواردات.

ثالثاً: السياسة العامة الفلاحية

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترح مفاهيمي ونظري

تلعب السياسة الفلاحية دورا كبيرا في توجيه وتخصيص الموارد الاقتصادية الزراعية واستغلالها بشكل اقتصادي في سبيل زيادة الإنتاج ورفع إنتاجية العناصر الإنتاجية ورفع المستوى المعيشي للعاملين في القطاع الزراعي وتحقيق النمو في هذا القطاع وبالتالي الوصول إلى مستوى لائق من الرفاهية الاقتصادية وتحقيق مستوى من الأمن الغذائي.

1- مفهوم السياسة الفلاحية وأهدافها وخصائصها:

تعد السياسة الفلاحية جزءا من السياسة العامة التي تمارسها الحكومات وهي تهدف بالأساس تحقيق أهداف محددة في القطاع الفلاحي¹.

كما يمكن وصف السياسة الفلاحية على أنها مجموعة من الإجراءات العملية التي تقوم بها الحكومة والتي تتضمن حزمة من الوسائل الإصلاحية الزراعية المناسبة في مجال الزراعة والتي يمكن بموجبها تحقيق أكبر قدر من الرفاهية للعاملين في مجال الزراعة عن طريق الزيادة مساهمتهم الإنتاجية من خلال التوسع الكمي في الإنتاج عن طريق زيادة مساهمات الفاعلين في القطاع الفلاحي في زيادة الرقعة الزراعية، وكذلك الحال عن طريق التوسع النوعي وذلك من خلال زيادة الإنتاجية.

وقد تؤدي هذه النتيجة إذا ما تحققت بفعل السياسات الفلاحية المعتمدة إلى زيادة رفاهية العاملين في القطاع الزراعي حيث أن الدخل المتولد في هذا القطاع سوف يزداد وتزداد نسبة مساهمة القطاع، من خلال المساهمة في تطوير الناتج القومي الإجمالي والدخل القومي الإجمالي، وقد تؤدي هذه النتيجة إلى تحقيق الرفاهية على صعيد البلد بشكل عام وفي القطاع الفلاحي على وجه الخصوص².

تتولى الجهات الرسمية الحكومية تنفيذ السياسات الاقتصادية ومنها السياسات الفلاحية، وترسم لها أهداف واضحة وغايات محددة على ألا تتعارض هذه الأهداف والغايات مع الظروف والشروط السائدة في

¹-Gerald M. Meier, **Leading Issues in Economic Development**, Oxford University Press, New York, 1995, P 452.

²- عبد الوهاب مطر الداهري، **الاقتصاد الزراعي**، ط2 بغداد: جامعة بغداد، 1997، ص 395.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترح مفاهيمي ونظري

البلد، حيث يفترض اعتماد السبل والوسائل الضرورية التي تسعى إلى تحقيق الأهداف المرجوة وبلوغ الغايات بأقل التكاليف الممكنة.

إن هذه السياسة تتطلب لنجاحها عدم وجود تنافر وتناقض بين أجزائها، إذ يتوجب عند تصميمها ملاحظة الانسجام والتناسق كي لا يؤدي ذلك إلى تعثر تحقيق أهدافها، وبذلك يتوجب ملاحظة جميع الظروف والملابسات الاقتصادية والاجتماعية التي تحيط بها وتؤثر فيها، وأن يتم اخذ جميع التوقعات والاحتمالات بعين الاعتبار عند التطبيق العملي واعتماد أفضل الوسائل الكفيلة لاجتياز الأخطاء التي تظهر عند التنفيذ، وكذلك يجب أن يقوم بوضعها هيئات فنية مختصة ذات كفاءة وقابلية عالية لفهم العناصر المادية والاجتماعية التي تنميتها البيئة التي تخضع لها تلك السياسات وإتباع الطرق العلمية الصحيحة والابتعاد عن سياسة الارتجال عند اعتماد السياسة الفلاحية وذلك بتهيئة الوسائل التي من خلالها تزداد القدرة الإنتاجية لعناصر الإنتاج المستخدمة في العملية الإنتاجية الزراعية ككل، كما وإن أي أجزاء لا يترتب عليه زيادة الكفاءة الإنتاجية للفرد أو المجتمع لا يعتد به اقتصاديا¹.

2-أنواع السياسات الفلاحية:

تتجسد السياسات الفلاحية في مجموعة متكاملة من الإجراءات والتشريعات والقوانين، تصدرها السلطات العامة في الدولة وهي تعتبر بمثابة السياسة العامة الفلاحية التي تتبعها الحكومة في سبيل تحقيق أهدافها في مجال السياسات الفلاحية أو كما يطلق عليها في الكثير من البحوث اسم السياسات الزراعية.

ومن أهم السياسات الفلاحية المتبعة من طرف الحكومات ما يلي²:

¹ عبد الوهاب مطر الداهري، المرجع السابق، ص 395.

² جمال جعفري، "النقد التكنولوجي وتأثيره في تطوير الناتج الزراعي في الجزائر: دراسة تحليلية قياسية خلال الفترة 1995-2014"، أطروحة دكتوراه غير منشورة، الجزائر: جامعة بشار، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، 2018، ص 115.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترح مفاهيمي ونظري

أ- سياسة توفير الغذاء: يحتل الغذاء مكان الصدارة في كل مشكلة اقتصادية واجتماعية، فهو يؤثر في التجارة، إذ يأتي في مقدمة السلع المتداولة في الأسواق العالمية، ونادرا ما تجتمع الموارد الزراعية في بلد واحد¹، من أجل ذلك أصبح الغذاء سلاحا فعالا يستعمل في العلاقات بين الدول، خاصة بالنسبة للدول التي تتوفر على نسب عالية من الغذاء فتصديره للدول المحتاجة لا يتم إلا بشروط.

هذا ما يجعل الحكومات تسعى جاهدة لتوفير الغذاء لمواطنيها، وذلك من خلال بذل الجهود لتحسين استثماراتها في القطاع الفلاحي، لتشمل قطاعات الإنتاج النباتي والسمكي والحيواني، بالإضافة إلى الاستثمار في مشاريع البنى التحتية في مجالات الري واستصلاح الأراضي وكذلك الاستثمار في مجالات الأمن الغذائي التسويقي والخدمي.

زاد الاهتمام بسياسة توفير الغذاء خاصة بعد الارتفاع الكبير لأسعار السلع الغذائية الرئيسية الذي شهده العالم، حيث عمدت بعض الدول إلى إتباع جملة من السياسات والإجراءات تمثلت في²:

- توفير مخصصات مالية إضافية لتنمية وتطوير قطاع الزراعة وتبني برامج تشجيع زيادة الإنتاج المحلي من الحبوب والأعلاف وتقديم الحوافز للفلاحين من خلال تقديم القروض الميسرة، وتأمين البذور مجانا أو بأسعار مخفضة وتنفيذ حملات ترويجية من خلال وسائل الإعلام، وشراء القمح من المزارعين بأسعار مجزية.

كما قامت دول أخرى بإعفاء عدد من المواد الغذائية الرئيسية من الرسوم الجمركية والضرائب، وإجراء إعفاء أو تخفيض جمركي على مدخلات ومستلزمات الإنتاج الزراعي النباتي والحيواني بهدف دعم الإنتاج والصناعات الزراعية وتمكينها من المنافسة وإنتاج سلع ذات جودة عالية وبأسعار مقبولة.

¹ - ثامر العالر كاظم. "دراسة في آفاق التنمية الزراعية في العراق، المحور الاقتصادي"، القادسية للعلوم الإدارية والاقتصادية، ع2، م9، العراق: جامعة بابل، كلية الزراعة، 2007، ص 199.

² - المنظمة العربية للتنمية الزراعية، دراسة اتجاهات ومؤشرات الفقر في الدول العربية، دراسة شاملة لتوثيق السياسات الزراعية في الدول العربية خلال العقد الأول لللفية الثالثة، الخرطوم، 2010، ص 83.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترح مفاهيمي ونظري

ب-السياسة السعرية الزراعية: تعتبر السياسة السعرية الزراعية من أهم الأجزاء الرئيسية في السياسة الاقتصادية الفلاحية، حيث تلعب دورا هاما وأساسيا في مستوى أداء القطاع الفلاحي، حيث يقصد بها مجموعة الإجراءات والقرارات والقوانين التي تؤدي إلى تكوين هيكل الأسعار في شتى المجالات الإنتاجية والاستهلاكية، وهي بذلك تؤثر على كل من الإنتاج والاستهلاك والتوزيع، ومن ثم على مستوى المعيشة، حيث من خلالها يمكن التعرف على نصيب الفرد من السلع الغذائية الهامة، ومستوى الاكتفاء الذاتي والمستوى الغذائي للفرد، وهي تستخدم ضمن مجموعة من الإجراءات اللازمة للإصلاح الاقتصادي وتصحيح الاختلالات الهيكلية في قطاع الزراعة.

يعتبر التدخل في تحديد الأسعار الزراعية من أكثر أدوات السياسة الزراعية فعالية على المدى القصير، وذلك من أجل التأثير على القدرة الشرائية للمستهلكين، ومستوى دخول المنتجين الزراعيين، بحيث تتباين السياسات السعرية القطرية للمدخلات والمنتجات الزراعية وفقا لدرجة التدخل الحكومي في تحديد الأسعار¹.

ولهذا فإن السياسة السعرية الزراعية تلعب دورا هاما في التأثير على الكفاءة الاقتصادية والاجتماعية وتنظيم هجرة الموارد المادية والبشرية داخل وخارج القطاع الزراعي، كما أن نجاح السياسة السعرية من شأنه أن يؤدي بدرجة كبيرة إلى تحقيق أهداف السياسة العامة للدولة، وتختلف أهداف السياسة السعرية الزراعية ودافعها من دولة لأخرى، ومن مرحلة من مراحل النمو الاقتصادي الأخرى، وبصفة عامة يمكننا حصر أهم أهداف السياسة السعرية الزراعية فيما يلي²:

¹ - دراسة تنسيق السياسات الزراعية العربية لتعزيز مقومات التكامل الزراعي العربي، الخرطوم: جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للتنمية الزراعية، ديسمبر 2001، ص 79.

² - رقية خلف حمد الجبوري، "السياسات الزراعية وأثرها في الأمن الغذائي في بعض البلدان العربية"، سلسلة أطروحات دكتوراه، بيروت: مركز الوحدة العربية، 2012، ص 38.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترب مفاهيمي ونظري

- تحقيق الاستقرار، نتيجة عدم تعرض الأسعار للتقلبات واتسامها بالاستقرار، وتحقيق التوازن بين الإنتاج والاستهلاك.

- الحفاظ على مستويات معيشية مقبولة، تبعا للدخل المتاحة.

- تحقيق العدالة في توزيع الدخل القومي بين القطاع الزراعي وغيره من القطاعات الأخرى، وكذا توزيع الدخل الزراعي بين الاستهلاك والاستثمار.

- تعديل هيكل الصادرات والواردات بما يتفق وتحسين ميزان المدفوعات.

- مساهمة الفلاحة في تنمية سائر القطاعات وخاصة منها قطاع الصناعة في المراحل الأولى من عملية التنمية.

وتتمثل معظم إجراءات ووسائل تنفيذ السياسة السعرية في النقاط التالية¹:

- تحديد سعر ثابت للمنتوج مع ضمان أسعار معقولة، حيث تقوم الدولة في هذه الحالة بتحديد أسعار المنتج مسبقا، وذلك من أجل حقوق الفلاح من حيث السعر، كما تستلزم سياسة ضمان الحد الأدنى إمكانية أن تشتري الدولة الكميات التي يعرضها الفلاح في السوق والتي لا يستطيع بيعها عند سعر أعلى من سعر السوق الذي تحدده الدولة.

- تحديد أسعار إجبارية للمنتوج، وتكون هذه الأسعار معلومة مسبقا ويقتصر دور الدولة هنا على تنفيذ هذه الأسعار.

- إجراءات تحديد أسعار للمستهلك وتقييد الأسعار العليا حتى يكون السعر في متناول المستهلك، من أجل تخفيف أعباء المعيشة على المواطنين.

¹ - جمال جعفري، المرجع السابق، ص 120.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترح مفاهيمي ونظري

- إجراءات دعم مستلزمات الإنتاج، وذلك للتشجيع على زيادة الإنتاج ومن خلال ذلك فإن السياسة السعرية تشمل كل الوسائل المباشرة وغير المباشرة التي تؤثر على هيكل الأسعار، حيث تعتبر كل من التكاليف والضرائب والدعم والإعانات والتوزيع، من أهم أدوات السياسة السعرية للسلعة أو مجموعة السلع.

ج- **السياسة التسويقية الفلاحية:** تعمل الأسعار الزراعية على تحقيق التوازن المرغوب بين العرض والطلب للمحاصيل الزراعية، بحيث تعاني الأجهزة التسويقية في الكثير من البلدان من قصور في وظائفها الرئيسية مثل النقل والتخزين والتعبئة¹.

يقصد بالسياسة التسويقية الزراعية مجموعة الأفكار والإجراءات المنظمة التي تتخذ بشأن التوجيه والتنظيم والإشراف والتدخل والسيطرة على سلوك وإنجاز الأنشطة التسويقية الزراعية بهدف تحقيق أهداف الفلاحين أو المستهلكين أو الوسطاء أو المجتمع ككل، أو تحقيق التوازن بين هذه الأهداف في آن واحد.

تتسم كثير من السياسات الزراعية للدول النامية بالتركيز على جوانب الإنتاج دون جوانب التسويق، وينعكس ذلك بالسلب على الجهود التي بذلت في مجال الإنتاج إذا لم ترافقها جهود واستثمارات ملائمة لتنمية القدرة على تسويق وتصنيع هذا الإنتاج، وهذا ما سيؤدي إلى تقليص الأثر التنموي لما تم إنفاقه من استثمارات في قطاع الإنتاج²، إضافة إهدار قدر كبير من الإنتاج، إذ أوضحت كثير من التجارب أن غياب نظام تسويقي كفاء يعتبر من المعوقات الأساسية لزيادة الإنتاج وتنمية الصادرات وتقليل حدة الفقر، وهذا ما يلاحظ من خلال السياسات الزراعية المطبقة في الجزائر، حيث لم يلقي التسويق الاهتمام اللازم في البرامج والخطط السابقة والتي تم التركيز فيها على الإنتاج الزراعي فقط، نتيجة للعجز المتنامي

¹ - فاتح غلاب؛ بوبكر رزيقات، السياسات الاقتصادية الزراعية في الوطن العربي - القيود والمحددات -، ورقة علمية مقدمة ضمن فعاليات الملتقى العلمي الدولي الثالث: "القطاع الفلاحي ومتطلبات تحقيق الأمن الغذائي بالدول العربية"، يومي 28، 29 أكتوبر 2014، ص 11.

² - دراسة شاملة لتوثيق السياسات الزراعية في الدول العربية خلال العقد الأول من الألفية الثالثة، دراسة اتجاهات ومؤشرات الفقر في الدول العربية، الخرطوم: المنظمة العربية للتنمية الزراعية، جامعة الدول العربية، 2010، ص 73.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترح مفاهيمي ونظري

للغذاء، مما أدى إلى ضعف في الصناعات الغذائية وتصديرها، وتتمثل أهم أهداف السياسات التسويقية في زيادة كفاءة الأنظمة التسويقية ورفع مستوى الخدمات التسويقية المساندة وإكسابها المرونة والقدرة على التكيف مع المتغيرات المحلية والدولية، كما يجب أن تشمل سياسات التسويق رفع كفاءة القطاع الخاص ليقوم بدوره، إضافة إلى تنظيم الأسواق ومراقبة السلع المتداولة، ويمكننا تلخيص أهداف السياسة التسويقية الزراعية في النقاط التالية:

- الاستقرار في الأسعار والدخول المزرعية.

- حسن توجيه الموارد الزراعية.

زيادة نسبة الاكتفاء الذاتي من المنتجات الزراعية.

- زيادة مستوى الأسعار المداخل الفلاحية.

- تحقيق التوازن بين الإنتاج والاستهلاك.

- تطوير الصناعات الغذائية وتصديرها.

د- سياسة الدعم المالي: سياسة الدعم المالي: أخذت سياسة الدعم أشكالاً وصوراً مختلفة في إطار الإصلاحات الاقتصادية على مستوى كثير من الدول، وتنسجم هاته الأشكال الخاصة بالدعم مع ما تنص عليه قوانين الهيئات الدولية المتمثلة في منظمة التجارة العالمية OMC، حيث أصبحت معظم سياسات وبرامج الدعم موجهة البرامج ومشروعات يراد منها تحقيق أهداف محددة ضمن فترة زمنية معينة، تشمل¹:

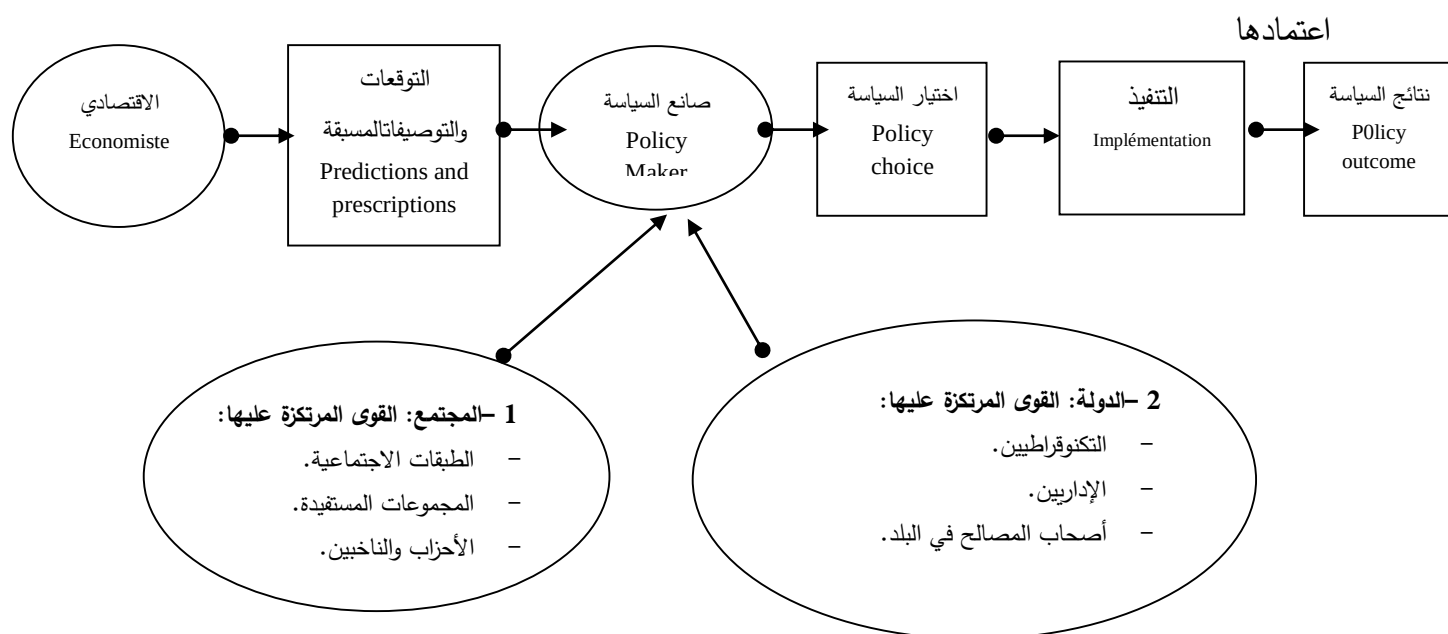
- دعم برامج إرشادية تخص "إدخال التقنيات الحديثة في الزراعة وتربية الحيوان والصيد، حماية وصيانة الموارد الطبيعية الزراعية والمراعي والبيئة البحرية، رفع إنتاجية وحدة المساحة والحيوان والبيئة البحرية، تحقيق قيمة مضافة أعلى".

¹ - دراسة شاملة لتوثيق السياسات الزراعية في الدول العربية خلال العقد الأول من الألفية الثالثة، دراسة اتجاهات ومؤشرات الفقر في الدول العربية، المرجع السابق، ص 85.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترح مفاهيمي ونظري

- دعم وتمويل البرامج البحثية الزراعية والحيوانية والنباتية.
- دعم مشروعات مكافحة الآفات والحشرات النباتية والأمراض الحيوانية ذات الأثر الاقتصادي الكبير.
- دعم مشروعات تحفيز الشباب للانخراط والاستثمار في العمل الزراعي.
- تقديم الحوافز للقطاع الخاص لتعزيز دوره في تنمية قطاع الزراعة والثروة الحيوانية والسمكية وتشجيع الاستثمار ودعمه في مجال الإنتاج والتسويق والتصنيع والخدمات الزراعية.
- إنشاء صناديق لدعم التنمية الزراعية والسمكية من خلال تقديم منح للمشاريع البحثية والإرشادية والتنمية.
- قيام البنوك الزراعية وبنوك التنمية بتقديم القروض الميسرة للمزارعين ومربي الماشية والصيادين وصغار المنتجين والمشاريع الزراعية النباتية والحيوانية والسمكية.

الشكل رقم (06): الصورة الكاملة لعملية اتخاذ القرارات في ضوء ما تقرره السياسات الزراعية الواجب



المصدر: 01- محمد رؤوف سعيد وأرسلان منوچر سان أحمد، واقع السياسة الزراعية في العراق مع إشارة إلى إقليم

كردستان، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، المجلد الثالث، العدد التاسع، 2005، ص 19

02-Gerald M. Meier, 'Leading Issues in Economic Development', Oxford University Press, New York, 1995, p: 581.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترح مفاهيمي ونظري

أهداف السياسة الزراعية: باعتبار السياسة الزراعية عبارة عن مجموعة مختارة من الوسائل والإجراءات، فإن تطبيقها على أفضل وجه وفي ظل ظروفها الملائمة فإن الأهداف المرسومة لهذه السياسات سوف تتحقق على الأغلب، وهي أهداف يبتغيها المجتمع من أجل الوصول إليها وتتمثل بزيادة وتحسين الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية للبلد، ومبادئها تتضمن مجموعة من الإجراءات والوسائل المناسبة التي يمكن من خلالها تحقيق أقصى قدر من الإنتاج الزراعي واكبر قدر من العدالة في التوزيع وذلك ما سيؤدي حتما لتحقيق الأمن الغذائي والحد من وطأة الفقر والحرمان وتحقيق معدلات عالية من الإنتاج الزراعي وأنماط من النمو الزراعي تسهم بصورة فعالة في تحقيق التنمية الاقتصادية¹.

يجب أن تكون الأهداف قصيرة المدى ومفهومة لدى القائمين بها، حيث كثيرا ما تتعارض الأهداف بعضها مع البعض الآخر، لذا قد يصبح من الضروري إحلال بعضها محل الآخر وذلك بإتباع طريقة التفاضل والأولويات، وفي بعض الأحيان قد يحدث أن هدفا ما من غير الممكن تحقيقه إلا على حساب هدف آخر أو أهداف أخرى، وقد يحدث بين الأهداف الاقتصادية وأخرى غير الاقتصادية نوعا من التعارض، وعلى هذا الأساس يمكن القول بأن الهدف الرئيسي للسياسة موضوع البحث تتمثل بتحقيق أكبر قدر من الإنتاج الممكن وبأقل كلفة ممكنة، هذا من ناحية ومن ناحية أخرى لابد من الانتباه إلى أهمية التوزيع الأمثل للإنتاج ما دام مثل هذا التوزيع الأمثل يمارس دوره المشهود في زيادة الإنتاج الزراعي ومادامت الزيادة في الإنتاج تشكل الدعامة القوية في تحقيق معدلات عالية من النمو الاقتصادي في أي بلد، ومن جانب آخر فإن الاقتراب من حالة التوزيع الأمثل يفتح الطريق أمام عدم تركز الثروات بأيدي قلة قليلة من السكان والتي تنفق دخولها المتأتية من تلك الثروات وفي القنوات الأخرى على المجالات الاستهلاكية الترفيهية مثل السلع الكمالية والتي قد تكون معظمها سلع مستوردة من الخارج، حيث تؤدي

¹ - العلوان عبد الصاحب، نحو سياسة زراعية مستقرة من أجل تحقيق الأمن الغذائي في العراق، ورقة علمية مقدمة ضمن فعاليات: المؤتمر العلمي الثاني عشر لنقابة المهندسين الزراعيين، العراق: جامعة بغداد، 2005، ص5.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترح مفاهيمي ونظري

بالنتيجة إلى تسريب جزء من دورة الدخل المتحققة في الداخل وحقنها في دورات الدخل المتحققة في خارج البلد وبالتالي قد تتحقق خسارة اقتصادية بالنسبة إلى ذلك البلد الذي يحصل فيه مثل هذا التسرب في دورة الدخل، ولكن إذا ما تحقق نمط معقول في عدالة التوزيع فإن ذلك سوف يخفف من وطأة التفاوت في الدخل مما قد يؤدي إلى تحقق نمط معين من النمو الاقتصادي في البلد عن طريق زيادة الإنتاج والتي سوف يتم من خلالها زيادة تشغيل العناصر الإنتاجية العاطلة ونتيجة لذلك فإن الدخل المتحققة للعناصر الإنتاجية سوف تساعد على زيادة الاستهلاك ما دامت هذه الإعادة في توزيع الدخل والثروات تكون لصالح الفئات ذوات الدخل المحدودة، وبشكل عام يمكن الحكم على صلاحية الهدف من عدمه من خلال ملاحظة النقاط الآتية:

- 1- اتفاق ومطابقة الهدف مع نوعية الإنتاج والتوزيع الذي يوصل إلى أفضل مستوى من الرفاهية العامة.
- 1- مساعدة أو تكملة فعاليات الأهداف الأخرى التي وضعت لتحقيق أفضل مستوى من الرفاهية العامة.
- 2- عدم تعارض الهدف الجديد مع السياسات الأصلية التي وضعت لصالح البلد.

من خلال توضيح ماهية السياسة العامة الاقتصادية باعتبارها السياسة الساعية لتحقيق الأهداف الاقتصادية التي يتطلع إليها المجتمع والأفراد في ضوء الإمكانيات المتاحة والظروف الموضوعية¹.

ومن خلال دراسة الإطار المفاهيمي لقطاعات السياسة العامة الاقتصادية سواء السياسات الصناعية أو التجارية أو الفلاحية يتضح جليا أن من أهم أهدافها هو تحقيق الخدمة العمومية وتطويرها في سبيل ضمان رفاهية المواطن والتي تعد الهدف الأسمى للسياسات العامة ككل، وبذلك ترتبط السياسات العامة ككل والسياسات الاقتصادية بشكل خاص ارتباطا وثيقا بالخدمة العمومية.

¹ - صفاء بن عيسى، المرجع السابق، ص 52.

المبحث الثاني: الخدمة العمومية: مدخل عام

ترتبط فكرة الخدمة العامة بالمصلحة العامة التي تشكل مهمة الحكومة ومبرر تنظيمها، كما يرتبط مفهومها بوجوب توفير الأنشطة الضرورية لتحديد الروابط الاجتماعية، وتلبية حقوق الأفراد، من خلال رعايتها.

وتعود الجذور الأولى لمفهوم الخدمة العمومية إلى العصور القديمة، بدأ بمصطلح "المدنية" عند أرسطو الذي كان يقوم على "التجمع السياسي"، ثم جمهورية روما قد ميزت بين المنفعة العامة والمنفعة الخاصة أين ارتبط المجال الخاص بالمجتمع المدني، وارتبط المجال العام بالحكومات كالأمن على سبيل المثال، ووصولاً إلى اعتبارها نقطة التقاء جميع المنافع الخاصة، حتى لو كانت تختلف اختلافاً كبيراً. وقدم فكرة الخدمة العمومية يفسر تعدد الاتجاهات والنظريات الناتجة عن دراستها، ويبين أسباب تعدد مميزاتها، كما يدل من ناحية أخرى على أهميتها باعتبارها مبرراً لاسمراية النظام السياسي من خلال حصوله على التأييد اللازم.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترح مفاهيمي ونظري

المطلب الأول: تعريف الخدمة العمومية

حسب تعريف "دوجي" إن الخدمة العمومية هي: كل نشاط يقع فيه على الحكومة مسؤولية أدائه أو مراقبته لأن أداء هذا النشاط يعتبر ضروريا من أجل القيام وتطوير التعاضد الاجتماعي والذي بطبيعته لا يمكن أن يؤدي بالشكل الكامل إلا من خلال تدخل قوة الحكومة¹.

يمنح هذا التعريف الدولة موقعا محوريا، لذا فإن معيار السلطة العامة حاسم في تعريف الخدمة العامة، أي السلطة هي الشخص الذي يوفر شروط التنفيذ والرقابة في مجال الخدمات العامة، وبالتالي فإن هذا الأخير يمثل حجر الزاوية في القانون الإداري وهو أول نتاج للفقهاء الإداري بين سقوط الإمبراطورية الثانية ونهاية الحرب العالمية الأولى، فقبل "1920" القانون العام كان يقوم على معادلة وهي:

الخدمة العمومية = القانون العام = الشخصية العمومية

وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي سنة 1994 في التقرير المسمى "BELORGEY" الذي تم وضعه بالاعتماد على اقتراحين هما:

الاقتراح الأول: الخدمة العامة هي مظهر من مظاهر تدخل من هم في السلطة (الدولة)، مما يعيدنا إلى مفهوم السيادة.

الاقتراح الثاني: يعتبر الخدمة العامة عنصرا أساسيا للعقد الجمهوري مثله مثل الديمقراطية والتي ترجعنا إلى مفهوم المواطن، فحسب مجلس الدولة الفرنسي لا يوجد فرق طبيعي بين الخدمة العمومية ذات الطابع الإداري والاجتماعي والصناعي والتجاري².

¹ - شريفة رفاع، "نحو إدماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية في الدول النامية" - نحو تسيير عمومي جديد وفق نظرية الإدارة العمومية الحديثة -، مجلة الباحث، ع 06، الجزائر: جامعة قاصدي مرباح، ورقة، 2008، ص 07.

² - المرجع نفسه، ص 8.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترح مفاهيمي ونظري

وحسب التعريف القانوني الأوروبي للخدمة العمومية نجد انه لم يستعمل مصطلح الخدمة العمومية، بل تم استعمال مفهوم خدمات المنفعة الاقتصادية العامة.

وبالتالي فمفهوم الخدمة العمومية الأوروبي يستوحي مرجعيته من الجانب الاقتصادي لذلك فهو يركز على المنفعة العامة ومبدأ المساواة في التعامل مع المستعملين للخدمة العمومية من اجل التوضيح، يمكن القول إن مصطلح الخدمة العمومية يأخذ معنيين مختلفين:

- من المنظور الوظيفي أو المادي، تمثل الخدمة العمومية النشاط أو المهمة التي يعتبر المشرع أن أداءها ضروري من اجل تحقيق المنفعة العامة أو من اجل إرضاء الصالح العام في بعض الهياكل مثل التعليم، القضاء والمساعدات الاجتماعية ... الخ.

- أما من ناحية المنظور العضوي أو الشكلي، تمثل الخدمة العمومية الإدارة أو الهيئة مهما كان مستواها الإداري: وزارة، مديرية، مصلحة عمومية ... إلخ، وتخضع الخدمة العمومية النظام القانوني خاص يسمى نظام القانون الإداري.

وحسب تعريف القانون الإداري الفرنسي: "الخدمة العمومية هي تلك التي تعد تقليديا خدمة فنية، تزود بصورة عامة بواسطة منظمة عامة كاستجابة لحاجة عامة، ويطلب توفيرها أن يحترم القائمون على إدارتها مبادئ المساواة والاستمرارية والتكيف لتحقيق الصالح العام"¹.

كما عرفها "بارتولي" بأنها: "كل نشاط تقوم به الهيئات العمومية بصفة مباشرة أو غير مباشرة عن طريق منظمة خاصة تكون خاضعة لرقابة السلطة العمومية ويهدف إلى تحقيق المنفعة العامة"².

¹ - فؤاد عثمانى، دور نظام الرقابة الداخلية في تحسين جودة الخدمة العمومية (دراسة عينة من مصالح الاستعجال بالقطاع العمومي الاستشفائي بولاية الجزائر)، رسالة ماجستير غير منشورة، الجزائر: جامعة بوقرة، بومرداس، كلية العلوم الاقتصادية، شعبة التسيير، 2015/2016، ص 45.

² - المرجع نفسه، ص 45.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترب مفاهيمي ونظري

وأن الإدارة العامة تلتزم بتوفير الحاجات الضرورية لحفظ حياة الإنسان وتأمين رفاهيته والتي يجب توفيرها لغالبية الشعب، والالتزام في منهج توفيرها على أن تكون مصلحة الغالبية هي أساس السياسات العامة المتبعة في شؤون الخدمات، بهدف تطوير الخدمة العمومية مما سيؤدي حتما إلى رفع مستوى معيشة المواطن.

ومن خلال التعاريف السابقة يمكن تعريف الخدمة العمومية على أنها: "كل نشاط مسطر ضمن سياسات الحكومات، تشرف عليه وتنفذه الهيئات العمومية التابعة للدولة، بهدف تحقيق منفعة عامة، ويجب الالتزام في تنفيذه بمبدأ المساواة، الاستمرار، والتكيف".

المطلب الثاني: النظريات المفسره للخدمة العمومية:

تشكل الخدمات بشكل عام والخدمات العمومية أحد أبرز انشغالات المهتمين بالسياسة العامة والإدارة والاقتصاد على حد سواء، إلا أنه ورغم أهمية هذا القطاع، إلا أنه من القطاعات السيئة التعريف، ويرجع ذلك إلى عاملين اثنين¹:

- ندرة الدراسات المخصصة لهذا القطاع.

- صعوبة تحديد الحدود والفواصل بين هذا القطاع والقطاع الإنتاجي.

يعتبر تعريف الخدمات العمومية موضوع العديد من النظريات ومن أهمها²:

- نظرية القطاع الثالث.

- تصنيف براونينغ - سانقلمان -Browning-Singleman-

-النظرية الاستنباطية للخدمات الصافية.

-نظرية تعميم الخدمة (كل العالم في الخدمات).

¹ - James Tiboul, **Une nouvelle approche du management**, « le temps des services », Quatrième édition Paris : éditions d'organisation, 2002, page 07.

²- James Tiboul, **Ibid**, page 08

أولاً: نظرية القطاع الثالث (Théorie Du Secteur Tertiaire):

تعتمد منهجية هذه الطريقة في مرحلة أولى على عزل كل الوظائف والنشاطات التي لا يمكن أن تكون خدمات، ثم في مرحلة ثانية تحليل وملاحظة وفحص النشاطات المتبقية لغرض استنتاج النقاط المشتركة.

أدت هذه الطريقة إلى تصنيف ثلاثي للقطاعات الاقتصادية، وفي هذا المفهوم التقليدي ثم تصنيف الخدمات ضمن القطاع الثالث، إذ تم اعتبار القطاع الفلاحي القطاع الأولي والقطاع المنجمي والصناعي قطاعاً ثانياً.

ووفق هذا التصنيف فإن قطاع الخدمات يشمل كل النشاطات التي لا يعتبر صناعية ولا فلاحية. ومن خلال هذا التصنيف تم استنتاج أن ما يميز الخدمات هو آنية الإنتاج والاستهلاك، وهذه الخاصية تمنح للخدمة صفة اللاملموسة إذ تعتبر الخدمة تالفة في لحظة إنتاجها.

وحسب هذا النموذج الثلاثي للقطاعات، فإن التنمية الاقتصادية تستجيب إلى القانون التالي¹: في البداية القطاع الفلاحي هو الذي يسيطر على الإنتاج وعلى التبادل، والذي يشغل أغلب السكان في المجتمع.

- ثم في مرحلة ثانية يتقوى القطاع الصناعي بسرعة كبيرة ويتطور ويتحسن إنتاجيته.

- تطور القطاع الصناعي يؤدي بالتوازي إلى تطوير القطاع الخدمي الذي يستخدم بكثرة اليد العاملة، وقد توسع هذا القطاع بسرعة كبيرة إلى أن أصبح أهم قطاع من بين الثلاثة.

تقييم النظرية: إن تقييم يسمح باستنتاج ما يلي:

¹ - عبد القادر برانيس، "التسويق في مؤسسات الخدمات العمومية: دراسة على قطاع البريد والاتصالات في الجزائر"، أطروحة دكتوراه غير منشورة، الجزائر: جامعة الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، 2007، ص 25.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترح مفاهيمي ونظري

- إن التحليل الذي أفرزته نظرية القطاع الثالث يبين مدى أهمية ومقدار حجم قطاع الخدمات في الاقتصاد ككل.

لكنه لا يوضح أثر الخدمات على الاقتصاد، ويرجع ذلك إلى قلة الدراسات في هذا المجال، إضافة إلى النظرة السلبية لرواد هذه المدرسة في تعريفهم للخدمة حيث اعتبرها آدم سميث لا تخلق أي قيمة مضافة، وأنه لا يمكن تحويلها لشيء ملموس يباع بعد إنتاجه كخدمات رجال الكنيسة والأدباء والفنانين والأطباء¹.

غير أن هذا التحليل لم يعد صالحا في الوقت الحالي، فالإحصائيات تشير إلى تراجع نسب مساهمة الصناعة في التشغيل وفي الناتج الوطني الخام بسبب إنشاء الفروع بكثرة في الدول ذات اليد العاملة الرخيصة، وبالتالي استفاد قطاع الخدمات من هذا التراجع لصالحه وأصبح قطاعا أوليا، كما أن سير المجتمعات نحو الاستهلاك، جعل النظرية الثلاثية القطاعات تفقد أهميتها، فقطاع الخدمات أصبح متنوعا ضخما وواسعا جدا ورغم ذلك بقي غير معرف بدقة.

فمؤسسات الخدمات اليوم تشمل شركات دولية كبيرة وضخمة (شركات الطيران، البنوك، التأمينات الاتصالات، السلاسل الفندقية ...)، ولذلك فالتعريف الذي اقترحه النظرية بقي ضيقا جدا ولا يوسع قطاع الخدمات.

ثانيا: تصنيف براونينغ سان جيرمان (Classification Browning-Singlemann)

عالج هذا التصنيف قطاع الخدمات من خلال تقسيمة للقطاعات الاقتصادية إلى ستة قطاعات تمثلت في:

1- الصناعات الاستخراجية (الفلاحة، المناجم).

2- الصناعات التحويلية (البناء، الصناعات اليدوية، السلع الضرورية، الصناعات الغذائية ...

¹ - عبد القادر برانيس، المرجع نفسه، ص 26.

3- التوزيع (تجارة الجملة والتجزئة، الاتصالات، التموين والنقل).

4- الخدمات الموجهة للمنتجين (البنك، التأمين، العقار، الخدمات الموجهة للمؤسسات).

5- الخدمات الاجتماعية المستهلكين (الصحة، الاحتياط، الإدارة، ... إلخ).

6- خدمات شخصية للأفراد (محلية، فندق، تصليح، صباغة، ترفيه، ... إلخ)

وبارتكازه على هذا التصنيف قام براونينغ سان جيرمان بعرض قطاع الخدمات عن طريق تقسيمه

إلى ثلاث قطاعات معروضة بالشكل رقم (07).

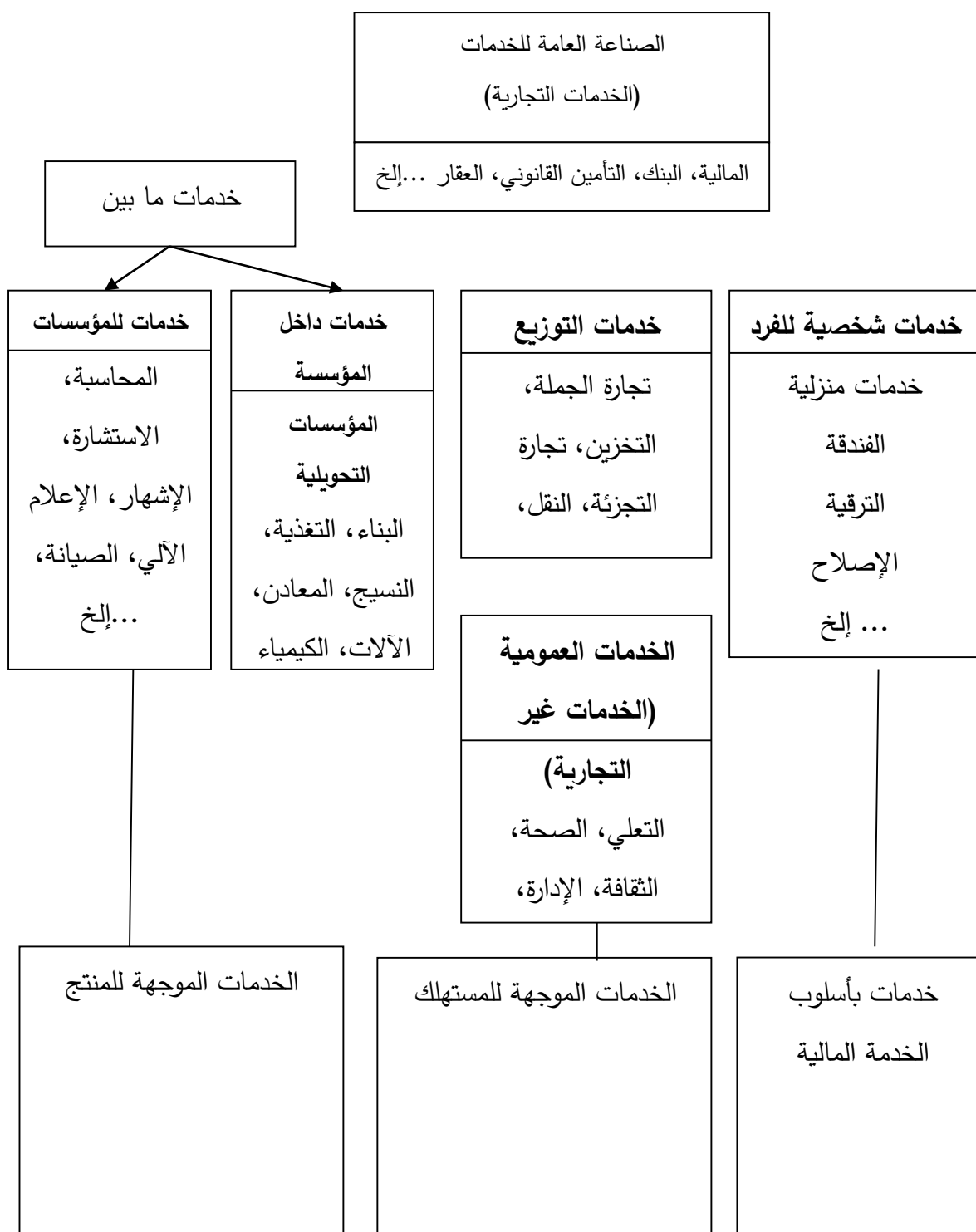
أ - الخدمات الموجهة للمنتج (Les Services destines au producteur).

(ب)- الخدمات الموجهة للمستهلك (Les services destinées au consommateur).

(ج)- الخدمات بأسلوب الخدمة الذاتية (Lesprestationsenself-services)

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقرب مفاهيمي ونظري

الشكل رقم (07): يبين الخدمات حسب براوينغ سائقلمان¹



المصدر: عبد القادر برانيس، المرجع السابق، ص 33.

¹- عبد القادر برانيس، المرجع السابق، ص 33.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترح مفاهيمي ونظري

أ- الخدمات الموجهة للمنتج: تحتاج المؤسسات منذ القدم إلى خدمات من مؤسسات أخرى، لكن مع التطور الحاصل حديثاً تفاقمت وتوسعت هذه الحاجات، خصوصاً عندما بدأت أغلب المؤسسات تستغني عن أداء الكثير من الخدمات التي كانت تتكفل بتنفيذها ذاتياً وأصبحت توكلها إلى مؤسسات خدمية متخصصة كالإعلام الآلي، الاستشارة القانونية الإشهار، الدراسات، النظافة، الأمن ... إلخ.

والحافز وراء هذا التحول هو الرغبة في الاستفادة من التخصص لليد العاملة لتحسين نوعية وجودة الخدمة، إضافة إلى الإنقاص من التكاليف.

ومن خلال هذه الظاهرة يتم تحويل مناصب عمل من القطاعات التقليدية المنتجة إلى مناصب في قطاع الخدمات.

ب- الخدمات الموجهة للمستهلك النهائي: وهي الخدمات المقدمة للمستهلك النهائي، سواء أكانت هذه الخدمات تجارية (بنك، تأمين ...) أو غير تجارية (صحة، تعليم ...) أو خدمات توزيع. تتطلب هذه الخدمات اتصالاً مباشراً وعلاقة تبادلية بين مقدم الخدمة والمستهلك

ج- الخدمات بأسلوب الخدمة الذاتية: عندما يستطيع المواطن تأدية الخدمة المرغوبة بمفرده إلا أنه يلجأ إلى الغير في أدائها، وهذا ما يسمى بالخدمة الذاتية مثل الترفيه، التصليح، التنظيف، الإطعام. ويتجه الفرد إلى استعمال الخدمة الذاتية بهدف الاستفادة من الجودة خفض التكاليف.

وجه لهذا التصنيف الداخلي للخدمات العديد من الانتقادات أهمها¹:

- الطابع الاصطناعي للتفريق بين الخدمة والصناعة: الحدود التي وضعها هذا التصنيف للتفريق والفصل بين الصناعة والخدمة جد غامضة.

- غير ملائمة بسبب التداخل الكبير بين القطاع الصناعي والقطاع الخدمي، إذ يعتمد كل واحد منهما في تطوره على الآخر، فالصناعة الضخمة والمتطورة أحدثت ثورة في قطاع الخدمات مثل صناعة السيارات

¹ - James Tiboul, Op Cit, P 19-20.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترح مفاهيمي ونظري

والطائرات وإنجاز الطرق السريعة والمطارات إذ أثرت هذه الأخيرة كثيرا في خدمات النقل. كما أن قطاع الصناعات يعمل في محيط تنافسي معقد، وبهدف كسب مزايا تنافسية أصبح يعتمد أكثر فأكثر على الخدمات فمثلا تطور أجهزة الاتصالات الحديثة مرتبط بمدى أهمية وجدوى معالجة وتبادل المعلومات.

- ومن جهة أخرى أصبحت غالبية المؤسسات الصناعية ترغب في توسيع خدمات منتجاتها (جعل المنتج أكثر خدمي)، فمثلا خدمات التمويل والتأمين هي من أهم منتجات شركة General Motors.

وفي السياق ذاته تسعى المؤسسات الخدمية إلى محاولة تصنيع خدماتها، فمنتج السيارة يوفر خدمة نقل مناسبة، ومنتج التلفزيون يوفر ترفيه مناسب.

ثالثا: النظرية الاستنباطية للخدمات الصافية: حاولت هذه النظرية تحديد مفهوم الخدمة ومفهوم المنتج، من خلال تبني أسلوب للفصل بين الخدمة والمنتج والمتمثل في تحديد الحدود المتعارضة بين المنتج أصل والخدمة الخالصة. إذ تم اعتماد عاملين للتفريق بينهما:

1- الخدمة الصافية تتطلب اتصالا مباشرا، وتبادلا بين مقدم الخدمة والزبون، ويعتبر الزبون عنصرا من عناصر تقديم وإنتاج الخدمة. ويستطيع أن يساهم في إنتاجها ويؤثر على جودتها. 2- في الصناعة لا وجود لهذا التداخل فالمنتج عبارة عن مادة، جهاز شيء لكن الخدمة هي عبارة عن عرض.

ورغم أن اعتماد الخدمة في إنتاجها وفي عرضها على العديد من العناصر المادية إلا أن المهم هو أن ما يشتري ويبيع والمتمثل في الأداءات (Les prestations) التي يقدمها منتج الخدمة إلى مستهلكها. ومن هنا جاء تعريف C.Gonroos كما يلي: "الخدمة هي مجموع النشاطات التي يتولد عنها تأثير وعلاقة تبادلية بين الزبون من جهة، والهياكل الموارد البشرية، السلع والأساليب المهيئة للاستجابة لرغبات هذا الزبون من جهة أخرى¹.

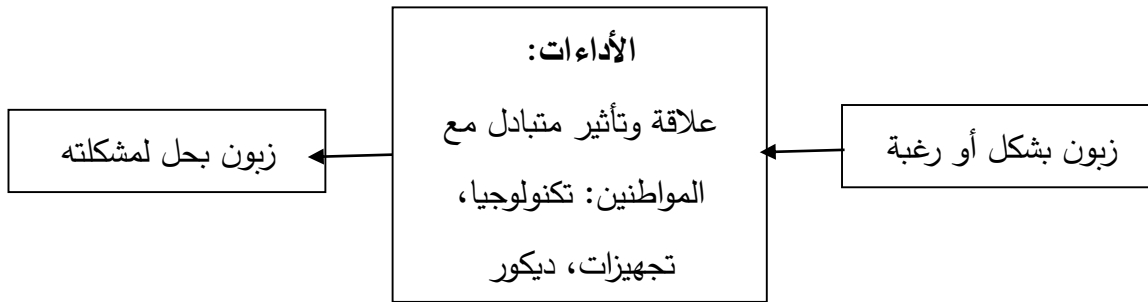
¹-C. Grönroos, **service management and Marketing (1990) d'après James Tiboul**, "Le temps des services", Op Cit, p 22.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترب مفاهيمي ونظري

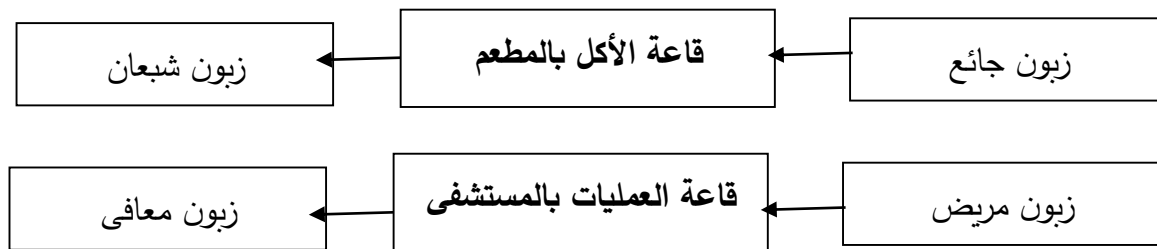
إن هذه العلاقة يمكن توضيحها بـ "علبة مبهمة" لها مدخل ومخرج. ما يدخل فيها هو الزبون برغبته ومشكلته، وما يخرج في أحسن الحالات هو نفس الزبون لكنه مشبع.

تتحقق الخدمة في الواجهة الأمامية، ويتم تقديمها بصفة غير ملموسة حتى وإن تطلب الأمر استخدام عناصر مادية ملموسة كالأجهزة والمعلومات. ويتم توضيح ذلك من خلال الشكل الآتي:

الشكل رقم (08): الواجهة الأمامية للخدمة



الشكل رقم (09): مثال عن الواجهة الأمامية للخدمة عن مطعم ومستشفى

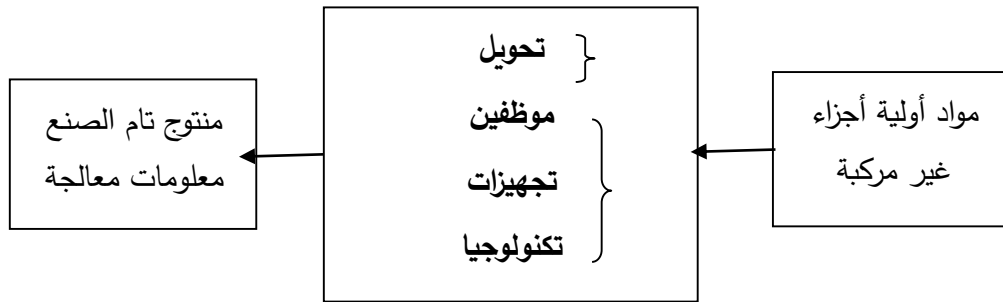


المصدر: عبد القادر برانيس، المرجع السابق، ص 37. نقلا عن:

James Téboul. « Le temps des services »، édition d'organisation Paris، quatrième édition، 2002، p03.

أما في المجال الصناعي فإن العلبة المبهمة تمثل تحويل المادة الأولية أو المعلومة إلى منتج نهائي. تؤدي هاته المهام بالمصنع أي في الواجهة الخلفية " (L'arrirescene)، وبدون حضور الزبون. والشكل التالي يوضح ذلك:

الشكل رقم (10): الواجهة الخلفية في الصناعة



المصدر: 01- عبد القادر برانيس، المرجع السابق، ص 38. عن:

02: James Téoul? « Le temps des services », op cit P 22.

يعتبر هذا التصنيف صالحاً من الناحية النظرية فقط، لكن من الناحية الواقعية يمكن معاينة العديد من التداخلات، فالأساس المرتكز عليه في التفريق بين القطاعين لتحديد كون النشاط خدمي أم إنتاجي يعتمد على كون واجهة الإنتاج أمامية أم خلفية، غير أن هذا التصنيف لم يتطرق للنشاطات التي يتطلب تأديتها إنجاز مهام تتشارك بين الواجهة الأمامية والخلفية معاً. هذه الفكرة طورت من طرف ثيودور ليفيت Theodore Levitt وسميت نظرية تعميم الخدمة¹.

رابعاً: نظرية تعميم الخدمة (كل العالم في الخدمات) "La Servicilisation": حسب هذه النظرية كل أسلوب إنتاج صناعي أو خدمي يتطلب نشاطات ومهام تشمل كل من الواجهة الأمامية والخلفية، فلا يوجد دائماً صناعة صافية وتامة للخدمة ولا صناعة صافية وتامة للمنتج. طورت هذه الفكرة حسب T. Levitt سنة 1972 كما يلي: "لا توجد صناعة الخدمة، يوجد فقط صناعة يكون فيها بعد الخدمات أقل أو أكثر أهمية. فكل العالم في الخدمات.

وأكد T. Levitt على أن الكل في الخدمات، والكل سيتحول أكثر في الخدمات في المستقبل، المجتمع خدمي يتطور في محيط يتسم بالتعقيد والمنافسة القوية والزيادة المستمرة لمتطلبات وشروط

¹- James Téoul, Le Temps des services, Op Cit, P23.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترح مفاهيمي ونظري

المستهلكين مع تطور مستويات العيش. وبذلك ستزداد الحاجة للخدمات، ومن ناحية أخرى فإن هذه النظرية تنفي وجود الخدمة الصافية المطلقة، وتتعارض مع النظرية السابقة بخصوص الواجهة الأمامية للخدمة والواجهة الخلفية للصناعة.

تؤكد هذه النظرية على أن كل نشاط أو إنتاج في مجال الخدمات يتطلب مهاما تتشارك في الواجهة الأمامية والخلفية معا. ففي البنك مثلا: في مصلحة الشبايك يجب الموظف عن الاستعلامات ويؤدي تحويلات مالية ووظائف متعددة، ويتصل مباشر بالزائن وبذلك يصنف نشاطه ضمن الواجهة الأمامية، أما عندما يؤدي البنك خدمات أخرى بصفة غير مباشرة وغير آنية كتحويل طلب الزبون إلى وثيقة مكتوبة أو ملف في الإعلام الآلي، أي إلى الواجهة الخلفية (منطقة المصنع).

بالرغم من أن هذه النظريات وضحت معنى الخدمات بشكل عام من خلال إبراز الفرق بين القطاعات التقليدية المتمثلة في الجانب الصناعي والفلاحي وأظهرت مدى التداخل ومدى التأثيرات المتبادلة بين مختلف قطاعات السياسة الاقتصادية والخدمات إلا أن الخدمات العمومية تتسم بجملة من الأنواع والميزات والتي يمكن لها أن توضح سبل تمييزها عن غيرها من الخدمات.

المطلب الثالث: أنواع وخصائص الخدمة العمومية

تتسم الخدمة العمومية بجملة من الأنواع والميزات تميزها عن غيرها وأبرزها مايلي:

أولا: أنواع الخدمة العمومية: تنقسم الخدمة العمومية من حيث طبيعة النشاط إلى:

- خدمات إدارية: وهي الخدمات المقدمة للمواطن من طرف الهيئات والإدارات العمومية للدولة.
- خدمات صناعية وتجارية: وتتمثل في الخدمات التي تقدمها المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري مثل خدمة مؤسسة الكهرباء والغاز أو المياه أو السكك الحديدية.

كما يمكن تقسيمها على النحو الآتي¹:

- خدمات عامة ترتبط بسيادة الدولة: وهي خدمات ترتبط أساسا بالدور التقليدي للدولة، وذلك في مجال العدالة الأمن، الدفاع الوطني والمالية العامة.

- خدمات اجتماعية ثقافية: والتي تطورت بصورة ملحوظة منذ منتصف القرن التاسع عشر والتي تشمل عموما التعليم، الصحة، المساعدات الاجتماعية.

- الخدمات ذات الطابع الاقتصادي: والتي يطلق عليها عموما خدمات صناعية أو تجارية. ظهرت هذه الخدمات بشكلها المذكور في القرن العشرين مع التطور الملحوظ لدور الدولة في الحياة الاقتصادية في تحقيق رفاهية المواطن في مجال احتياجاته الأساسية في مجال النقل، الاتصالات الطاقة كما توجد عدة تصنيفات أخرى للخدمات العمومية غير أن مضمونها واحد.

التصنيف الأول: حيث يتم أساسا على المعايير التالية:

1- من حيث الاعتمادية: حيث إن الخدمات تتنوع وفقا لاعتمادها على الآلات مثل وسائل النقل، ومعدات التنظيف أو لاعتمادها على الأشخاص مثل تنظيف الممتلكات كما تتنوع الخدمات التي تعتمد على الأفراد حسب نسبة المهارة والاحترافية.

2- من حيث تواجد المنتفع من الخدمة: حيث يتطلب بعض الخدمات حضور المنتفع لكي للحصول على الخدمة (مثل الخدمات الصحية، بينما لا توجب أخرى وجود المستفيد).

3- من حيث نوع الحاجة: حيث تختلف الخدمات فيما إذا كانت تحقق حاجة فردية أو حاجات لقطاعات اقتصادية (خدمات منشآت).

¹ - ياقوت قديد، بن عيسى إلهام، "عراقل تقديم الخدمة العمومية وأساليب الارتقاء بها"، المجلة الجزائرية للمالية العامة، ع 8، الجزائر: جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، ديسمبر 2018، ص 199.

4- من حيث أهداف مقدمي الخدمة: يتباين مقدمو الخدمات في أهدافهم فمنها ما هو ربحي ومنها ما هو غير ربحي أو من حيث الملكية التي قد تكون الخاصة وقد تكون عامة¹.

كما أن هنالك تصنيف آخر يتم وفق المعايير التالية:

1- حسب درجة اتصال بالمستفيد: وهي كالآتي: خدمات ذات اتصال شخصي مرتفع مثل خدمات المحاماة وهناك خدمات ذات اتصال شخصي متدني كتلك المعتمدة على التكنولوجيا مثل خدمات الصراف الآلي وكذلك يوجد خدمات ذات اتصال شخصي متوسط مثل الخدمات الثقافية والفنية كالمسرح².

2- حسب الخبرة المطلوبة في إتمام الخدمة: حيث يمكن تمييز نوعين من الخبرة فالأولى مهنية، مثل خدمات الأطباء والمحامين ومراجعي الحسابات، أما الثانية فهي غير مهنية: مثل خدمات حراسة العمارات وفلاحة الحدائق وغيرها.

ثانيا: خصائص الخدمة العمومية: تتسم الخدمات العمومية بجملة من الخصائص تميزها عن باقي النشاطات الاقتصادية ومن أهمها³:

1 - عدم الملموسية: أي أنها تفتقر للطابع المادي كما أنها تفقد متلقي الخدمة القدرة على إصدار حكم بناء على تقييم ملموس من خلال لمسها، أو رؤيتها عند حصوله عليها.

2 - التلازمية: وتعني وجود علاقة بين الخدمة وبين مانحها الأمر الذي يوجب حضور المستفيد من الخدمة إلى أماكن تقديمها، مثل الخدمات الصحية.

¹ - محمد جاسم الصميدعي، ردينة عثمان يوسف، التسويق المصرفي مدخل إستراتيجي كمي، تحليلي، عمان الأردن: دار المناهج، 2005، ص ص 25-26.

² - فريد كورتل، تسويق الخدمات، عمان الأردن: دار الكنوز المعرفية العلمية، 2009، ص ص 46-47.

³ - قاسم نايف علوان المحياوي، إدارة الجودة في الخدمات مفاهيم وعمليات وتطبيقات، عمان الأردن: دار الشروق، 2006، ص 76.

3 - التباين: حيث يصعب على مقدم الخدمة، أن يضمن بأن تكون خدماته متماثلة ومتجانسة على

الدوام وبالتالي فهو لا يضمن مستوى جودة واحد، وبالتالي يصعب التنبؤ بنوعية الخدمات المقدمة.

4 - عدم القابلية للتخزين: إن الخدمة غير قابلة للتخزين فلا يمكن الاحتفاظ بها، بسبب عدم ملموسيتها.

5- عدم انتقال الملكية: تميز هذه الخاصية بين الإنتاج السلعي والإنتاج الخدمي، كون ملتقى الخدمة له

الحق فقط في استعمال الخدمة لفترة معينة دون أن يمتلكها مما يحول دون تحويل ملكيتها.

ثالثاً: معايير الخدمة العمومية: تمتلك الخدمة العمومية حزمة من المعايير تميزها عن غيرها من

النشاطات والخدمات ومن أهمها¹:

1 المساواة: يحق لجميع المواطنين تلقي الخدمة العمومية دون تمييز على أساس الجنس أو اللون أو

العرق أو الدين، ويجب تقديمها دون تقصير.

2 الديمومة: فهي غير منتهية، مرتبطة بحاجات متواصلة للأفراد، ما يتطلب وخطط لاستمراريتها، بسبب

عدم توفر التمويل، أو إضراب الموظفين أو الأحوال الجوية القاسية.

3-التطور: لكي تكون الخدمة العمومية فعالة وراقية يتوجب عليها مواكبة مختلف أشكال التقدم

التكنولوجي، كتحديث وسائل النقل العام وطرق تسديد الفواتير، بهدف دفع عجلة التنمية وترقية الخدمة

العمومية ومحاربة العيوب التنظيمية والنظم البيروقراطي بمفهومها السلبي .

¹ - فؤاد عثمانى، المرجع السابق، ص46.

المطلب الرابع: آليات تحسين وتطوير الخدمة العمومية

يعتبر موضوع تحسين الخدمات العمومية أحد أهم الإشكالات التي تواجه الباحثين في ميدان العلوم السياسية والإدارية، كما يشكل أحد أهم التحديات أمام صناع السياسات العامة، إذ أن الوصول لخدمة عمومية راقية من شأنه أن يضمن التأييد للنظام السياسي من جهة ومن جهة أخرى يضمن دفع عجلة التنمية الاقتصادية.

ولمواجهة تحدي تطوير الخدمات العمومية ظهرت العديد من الموضوعات الجديدة والتي ان تم التحكم فيها وتطبيقها بالشكل الصحيح أن تؤدي إلى عصرنه المرافق العمومية والى خدمة عمومية راقية، مثل موضوع الحوكمة والتفويض الإداري والإدارة الالكترونية.

أولاً: الحوكمة كمدخل لتحسين الخدمة العمومية

ظهر مصطلح الحوكمة في العشرينتين الأخيرتين كركيزة للرشادة الإدارية وأساساً لعمل الإدارة ومدى كفاءتها، حيث سيتم التطرق لمفهوم الحوكمة ومن ثم لمدى مساهمتها في تحسين الخدمة العمومية. أولاً- مفهوم الحوكمة: تتنوع الاستعمالات اللفظية لمصطلح "الحوكمة"، فهناك من يستعمل عبارة الحكم الرشيد، الحكم الراشد، وهناك من يستعمل عبارة "الحكمة".

1- تعريف الحوكمة: تعددت تعاريف مصطلح الحوكمة، ومن أهم التعريفات التي تقدمت بها أبرز المؤسسات العالمية ما يلي:

- تعريف البنك العالمي¹: "الحوكمة تتضمن العمليات والمؤسسات التي تمارس من خلالها السلطة في بلد ما، معتمدة في ذلك على التسيير الحسن للمؤسسات واختيار السياسات وتنسيقها من أجل تقديم خدمات

¹ - طلبة السنة الرابعة فرع إدارة عامة، الدفعة 39، ورقة علمية مقدمة ضمن فعاليات ملتقى: الحكم الرشيد في الإدارة العمومية، الجزائر: المدرسة الوطنية للإدارة، 2005/2006، ص 13.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترح مفاهيمي ونظري

جيدة وفعالة"، وقد كيف البنك العالمي الحوكمة بأنها "عملية إصلاح إداري تمس الإدارة والاختيارات السياسية، كما يعني تطوير التنسيق وتوفير مرفق عام فعال".

- ويعرفها برنامج الأمم المتحدة للتنمية (UNPD) بأنها: "حالة تعكس تقدم الإدارة وتطويرها من إدارة تقليدية إلى إدارة تتجاوب مع متطلبات المواطنين، وتستخدم العمليات والآليات المناسبة لتحقيق الأهداف المرجوة من المشاريع بشفافية ومسؤولية أمام المواطنين"¹.

ومفهوم الحوكمة لا يخرج عن كونه ممارسة السلطة السياسية والإدارية بما يرمي في النهاية إلى وضع إطار منسجم لتدبير الشؤون العامة وضمان توفير خدمة عمومية ذات فاعلية في دولة ما، وعلى جميع المستويات².

ب- آليات تجسيد الحوكمة في المرافق العمومية:

إن أهم الآليات المؤدية لتحقيق الحوكمة من شأنها أن تساهم في تحسين أداء المرافق العمومية، المتمثلة في آليات التنظيم، التسيير.

أ - الآليات المتعلقة بالتنظيم: تتمثل فيما يلي:

- التخفيف من حدة المركزية: إن إعادة صياغة مفهوم اللامركزية وتدعيمه بالاستغلال المالي وإعادة هيكلة الإدارة غير كافي لتحقيق تسيير فعال لهذه الإدارة بل يجب اعتماد طرق التسيير الحديثة وتحديث وسائل الإدارة ومناهج عملها عن طريق إنجاز شبكات معلوماتية داخلية وخارجية لتسهيل نشر المعلومات

¹- ليلي بن عيسى، "الحكم الراشد أحد مقومات التسيير العمومي الجديد"، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، ع14، الجزائر: جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2013، ص 199.

²- بوحنية قوي، بوطيب بن ناصر، "الإصلاحات السياسية وإشكالية بناء الحكم الراشد في الدول المغاربية، الجزائر نموذجاً"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، ع 04، الجزائر: جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2014، ص 63.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترح مفاهيمي ونظري

وترقية سبل الاتصال وفتح المجال أمام المرتفقين للمشاركة في تسيير شؤونهم لتكريس الشفافية على مستوى أعمال الإدارة من أجل تحسين الخدمة العمومية.

- تجنب تضخم الجهاز الإداري: إن ظاهرة التضخم الإداري تتجسد في وجود توسع أفقي على مستوى التنظيم الإداري في وجود تعدد مستويات بناء التنظيم.

- التقليل من عدد الموظفين على مستوى الإدارة: وجب التخفيف من العدد الهائل للموظفين الذين يفتقدون إلى مهام واضحة بإيجاد منطق تسييري فعال تستند عليه عملية التوظيف.

ب- الآليات المتعلقة بالتسيير: إن الامتثال لسياسة المشاركة الجماعية في تحضير الأعمال الإدارية وتنفيذها وتقبل مبادئ وآليات الرقابة على أعمال الإدارة ومستخدميها، مع منح المواطن سبل المشاركة في تسيير الشؤون العمومية، تعتبر سمة من سمات الحوكمة في شقه التسييري¹.

2- دور الحوكمة في تحسين الخدمة العمومية: نظرا لتعدد آليات ومؤشرات تجسيد الحوكمة، فقد تباينت في ذلك الآراء بشأن تصنيفها وإسقاطها على عنصر تحسين الخدمة العمومية، ويمكن إجمالها فيما يلي²:

أ- التركيز على عنصر الشفافية: تعتبر الشفافية الإدارية من المفاهيم الإدارية الحديثة والمتطورة التي أضحى من الواجب على الإدارات الأخذ بها نظرا لما لها من آثار إيجابية في إحداث التنمية الإدارية الناجحة على مستوى أجهزة الإدارة العامة وممارستها الإدارية³، ويقتضي هذا المفهوم ضرورة توفر الحدود الدنيا في الإدارات الحكومية حتى يوصف نشاطها بالشفافية.

¹ - نادية ظريفي، المرجع السابق، ص 69.

² - عبد الرزاق حمداني، المرجع السابق، ص 26.

³ - مليكة بوضياف، الإدارة بالشفافية: الطريق للتنمية والإصلاح الإداري، ورقة علمية مقدمة ضمن فعاليات ملتقى الوطني: إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، الجزائر: كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 12-13 ديسمبر 2010، ص 42.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترح مفاهيمي ونظري

- أن يكون اختيار الموظف في الإدارة العمومية على أساس الكفاءة فقط ووفق آليات تركز الخوض للمراجعة والالتزام بقواعد الشفافية.

- أن تشمل الشفافية المعلومات وثيقة الصلة بالقرارات التي لها علاقة مباشرة بالمراكز القانونية للمرتفقين، للسماح بتقييم طبيعتها وجودتها¹.

- أن يشمل تقييم الأداء والمساءلة جميع فئات الموظفين، بما فيهم الفئة العليا².

ب- التركيز على عنصر الكفاءة والفعالية: إن مساهمة آليات الحوكمة في تحسين الخدمة العمومية تتجلى من خلال كونه يقتضي أن تتصف هيئات القطاع العام بالكفاءة والفعالية من خلال تجنيد مكونات التنظيم من معدات، تقنيات تكنولوجية، فضلا عن حسن التسيير المرافق العمومية ودعم أخلاقيات الوظيفة العمومية بشكل يكرس سرعة الاستجابة للخدمات التي يطلبها المرتفقون، وهو ما من شأنه الوصول إلى إدارة عصرية.

ثانيا: التفويض الإداري والتسيير العمومي الجديد كآلية لتحسين الخدمة العمومية

1: تفويض المرفق العام:

للتفويض المرفق العام صورا متعددة، لذلك تعددت تعريفاته، وتبعاً لذلك نقوم بدراسة مفهوم

تفويض المرفق العام من خلال العناصر التالية:

أ- تعريف تفويض المرفق العام: إن مصطلح تفويض المرفق العام هو مصطلح جديد لعلاقة السلطات العمومية والقطاع الخاص، فتفويض المرفق العام يعني أن "تعهد الدولة أو أحد أشخاص القانون العام إدارة واستغلال مرفق عام إلى شخص طبيعي أو معنوي غالبا ما يكون من أشخاص القانون الخاص"³.

¹ - مليكة بوضياف، المرجع السابق، ص 45.

² - عبد الكريم عشور، المرجع السابق، ص 63.

³ - سهيلة فوناس، "تفويض المرفق العام في القانون الجزائري"، أطروحة دكتوراه غير منشورة، الجزائر: جامعة مولود معمري تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2018، ص 13.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترح مفاهيمي ونظري

- تأثير تفويض المرفق العام على نجاعة الخدمات العمومية: يتبين دور تفويض المرفق العام في تحسين وتطوير الخدمات العمومية من خلال التطرق لأسباب اللجوء للتفويض، والتي من أهمها البحث عن الفعالية في التسيير وتقليص الأعباء التسييرية والبحث عن الجودة عن طريق مؤسسات أكثر مهنية وأكثر خبرة.

ب- أسباب اللجوء لتفويض المرفق العام: إن فائدة تفويض المرفق العام للخواص هو البحث عن الفعالية في التسيير، وتقليص العبء المالي للتسيير المباشر على الميزانية العامة للدولة والجماعات المحلية، فمن خلال تفويض المرفق يتحمل المفوض له العبء المالي لتسيير المرفق بكل المخاطر التي يحملها.

ومن أهم أسباب تفويض المرفق العام ما يلي¹:

- زيادة طلبات المرتفقين كما وكيفا.

- الحاجة الماسة لتطور نوعية الخدمة.

- التخفيف من أعباء الدولة والجماعات المحلية.

- حاجة الدولة إلى هياكل قاعدية وتجهيزات عمومية ضخمة، والتي تكلف الدولة أموالا طائلة، لذلك تلجأ

الدولة لتفويض المرفق العمومي ليتولى المفوض له إنجاز هذه الهياكل واستغلالها لمدة معينة تسمح بتغطية الأعباء التي نفعها.

- التطور التكنولوجي وكبر حجم المجال الذي تشمله المرافق العمومية.

- التغلب على صعوبات التمويل وذلك بالشراكة مع الخواص.

- البحث عن الفعالية الاقتصادية، والجمع بين مزايا القطاع الخاص والعام.

¹- قدور بوضياف، "تفويض تسيير الخدمات العمومية للمياه"، مجلة صوت القانون، ع 4، الجزائر: جامعة الجبالي بونعامة بخميس مليانة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2015، ص 117.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترب مفاهيمي ونظري

هذه الأسباب ساعدت على إدخال مبدأ العقلانية في تسيير إدارة السياسات والخدمات العامة، فقد أظهرت الإدارة العامة التقليدية عجزها، فلم تعد الدولة قادرة على تلبية وحل الأزمات المتفاقمة بسبب السياسات التسييرية الفاشلة والتي يتحمل نتائجها السلبية في النهاية المواطنين والمؤسسات باستخدام الضرائب والاقتطاعات بأشكال مختلفة مما ينجم عنه تقليص الاستثمارات¹.

ج- عناصر تفويض المرفق العام: يعتبر تفويض المرفق العام تقنية حديثة من خلالها يتناول مسؤول المرفق العام عن جزء من العملية التسييرية لشريك قد يكون من القطاع الخاص ولكن لتتم عملية التفويض يجب توافر مجموعة من العناصر أهمها:

- **وجود مرفق عام:** تكمن صعوبة هذا العنصر في أن الفقهاء لم يتفقوا على تعريف باسم لمفهوم المرفق العام، ولكن يتفق أغلب الفقهاء عند القيام بتحديد مفهوم المرفق العام أن هذا الأخير يعكس إحدى تصورات الدولة².

وفي الجزائر يكتسي المرفق العام مدلولين، يتمثل الأول في أنه مؤسسة أي الجهاز الذي يدير الشؤون العمومية "كالدولة والجماعات المحلية".

أما المدلول الثاني يتمثل في اعتبار المرفق العام النشاط الذي تقوم به الأجهزة سواء كانت من أشخاص القانون العام أو الخاص، بهدف تحقيق المصلحة العامة³.

¹ - شريفة رفاع، "نظرية الإدارة العامة الحديثة ودورها في معالجة إشكالية إدماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية"، مجلة الباحث، ع 06، الجزائر: جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2008، ص 107.

² - ناصر لباد، **الوجيز في القانون الإداري**، ط 4، الجزائر: دار المجد للنشر، 2010، ص 183.

³ - سهيلة فوناس، "عقود تفويض المرفق العام دراسة مقارنة بين التشريع الجزائري والفرنسي"، **المجلة الأكاديمية للبحث القانوني**، ع 2، م 5، الجزائر: جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، نوفمبر 2014، ص 251.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترب مفاهيمي ونظري

-قابلية المرفق للتفويض: مبدئياً كل مرفق عام لم يمنع من التفويض بموجب نص قانوني صريح هو قابل للتفويض والشيء الوحيد الذي يمكن أن يؤثر في قابلية التفويض هو نوعية المرفق ومدى حساسية تسييره من مرافق العدالة والأمن والدفاع.

-وجود علاقة تعاقدية: لا يتحقق تفويض المرفق العام إلا من خلال العلاقة التعاقدية بين السلطة مانحة التفويض والممنوح له التفويض، فيبرم عادة عقد التفويض بين شخص عام وهو مانح التفويض وشخص خاص وهو صاحب التفويض، فمانح التفويض هو شخص عام سواء كانت الدولة أو أحد الأشخاص العامة المحلية.

فالعلاقة القائمة بين صاحب التفويض والسلطة المانحة له هي علاقة تعاقدية وبالتالي يخضع طرفا العقد إلى البنود والأحكام المدرجة في العقد¹.

الارتباط بين استغلال المرفق العام والمقابل المالي: يعتبر شرط وجود المقابل المالي الأساس في تحديد عقود التفويض عن عقود الصفقات العمومية، إذ أنه يتشترط لوجود تفويض مرفق عام أن يكون موضوع العقد استغلال مرفق عام من جهة، وأن يرتبط المقابل المالي الذي يحصل عليه المفوض إليه بنتائج الاستغلال من جهة أخرى، إذ يتولى صاحب التفويض تشغيل المرفق واستغلاله ويتوجب عليه أن يتحمل مخاطر التشغيل وإذا اقتصر دور صاحب التفويض على إدارة المرفق دون تحمل المخاطر، فلا مجال للكلام عن عقد تفويض².

وقد يتخذ تفويض المرفق العام عدة أشكال.

¹ - مروان محي الدين القطب، طرق خصخصة المرافق العامة "الامتياز" الشركات المختلطة وتفويض المرفق العام، لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، 2009، ص 446.

² - مروان محي الدين القطب، المرجع السابق، ص 448.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترب مفاهيمي ونظري

- أشكال تفويض المرفق العام: يتخذ تفويض عدة أشكال من أهمهم شكلين أساسيين هم¹:

التفويض الانفرادي: يشير التفويض الأحادي الجانب لإدارة المرافق العامة إلى منح حقوق إدارة المرافق العامة للأفراد، ويتم منح التفويض من جانب واحد دون أي عقد بين الطرفين ويمتاز التفويض الانفرادي بجملة من الميزات كغياب العلاقة التعاقدية وغياب المنافسة، إذ أنه يمنح بموجب نص تشريعي أو قرار إداري.

التفويض الإتفاقي: تعد فرنسا أول دولة اعتمدت تقنية التفويض الإتفاقي أما في الجزائر فلم يعتمد هذا الأسلوب من التفويض إلا سنة 2016.

ويمكننا القول إن التفويض الإتفاقي هو اتفاقية أو عقد ليتم إبرامها بين الجماعة العامة مانحة التفويض وأحد أشخاص القانون الخاص.

وهو صاحب التفويض الذي يتم اختياره باعتباره المترشح الذي قدم أحسن عرض وذلك بعد احترام قواعد المنافسة وتطبق هذه التقنية بشكل واسع مما أدى إلى ظهور عدة إشكالات سواء قبل تنفيذ العقد أو أثناء تنفيذه أهمها التفويض الفرعي والذي تحصل عندما يقوم المفوض له الأصلي بتفويض جزء من المرفق لصالح شخص آخر، وإذ أن اختيار الجماعة العامة للمفوض إليه استند إلى ضوابط ومعايير محددة قد لا تتوفر في المفوض له الفرعي.

من خلال ما سبق يتضح أن عقود تفويض المرفق العام من العقود الإدارية باعتبار أن السلطة المفوضة تعد شخصاً من أشخاص القانون العام، غير أن موضوع العقد هو إدارة وتسيير مرفق عام بقصد إشباع حاجيات المواطنين وتحقيق المصلحة العامة وبالتالي حصول المواطن على خدمة عمومية ذات نوعية وهو ما يسمى بجودة الخدمة العمومية.

¹ - حسام الدين بركيبة، "تفويض المرفق العام مفهوم جديد ومستقل في إدارة المرافق العامة"، مجلة المفكر، ع14، الجزائر: جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2017، ص 541.

2-التسيير العمومي الحديث (المناجنت العمومي الجديد NBM).

أصبح تقدم الدول يقاس بكفاءة الجهاز الإداري المنفذ للسياسة العامة للدولة، فمع افتراض أي مستوى من الكفاءة للسياسة العامة تصبح هذه الكفاءة متوقعة من حيث التطبيق العلمي على كفاءة تحقيقها أي على الجهاز الإداري، الذي يهدف لتحسين أداء الخدمات العمومية، ويعتبر التسيير العمومي الجديد أهم ما توصلت إليه مختلف المدارس والنظريات التي ساهمت في تطوير الإدارة العامة. إن الأصول العلمية للمناجنت العمومي كعلم وفن، تعود إلى مجموعة مكونات علمية أهمها القانون العمومي، العلوم السياسية والإدارية، علوم التسيير والاقتصاد العمومي فالشخص الممارس للمناجنت العمومي ينبغي عليه الإلمام بهذه العلوم ذات الصلة بمجال المناجنت العمومي الجديد.

أ-تعريف المناجنت العمومي الجديد:

التعريف اللغوي: "المناجنت" هو مصطلح انجليزي الأصل مشتق من (Tomanage)، الذي يعني أدار وسير، وقد يكون هذا المفهوم قريبا من الكلمة الفرنسية (Management) التي تعني حسن التدبير والصيانة¹.

كما عبر مجموعة من الباحثين عن "المناجنت" بعبارات أخرى لها نفس مدلول الأول كالتجديد Renouveau أو التحديث الإداري، Modernisation Administrative كما تعني الكلمة الفرنسية (Ménagement)، التي ظهرت في القرن السابع عشر لتدل على فن تسيير المنزل أو التسوية والحل بعناية².

¹ - المناجنت وقيادة التسيير، سند تكويني لفائدة سلكي الإدارة والتسيير، الجزائر: المعهد الوطني لتكوين مستخدمي التربية وتحسين مستواهم، هيئة التأطير بالمعهد، 2005، ص 14.

² - Caroline vayo, **le management public, discours et fonction** : université pantheon, ASSAS, Paris, 1995, p03.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترح مفاهيمي ونظري

أما مصطلح "التسيير الحديث" ومصطلح "المرافق العمومية"، "وتجديد المرافق العمومية"، فهي مصطلحات استعملت في الجزائر للدلالة على المناجمنت العمومي الذي يعبر عن "فن التسيير" (Deconduireart) وتعتبر هذه الأخيرة عن ترجمة للمرادفات الفرنسية¹.

- **التعريف الاصطلاحي:** المعنى الاصطلاحي لهذه الكلمة يرجع إلى تطور التصنيع وإلى تعدد وظائف الإدارة، كما يعني أيضا إعادة النظر في نمط التسيير الإداري، حيث أصبح التغيير لازما لعقلنة عملية التسيير، وهذا من العوامل الأساسية التي أدت إلى ظهور نمط جديد من أساليب التسيير الإداري يستجيب إلى أفاق ومتطلبات المواطنين².

ويعرف المناجمنت على أنه: "فن وعلم لأنه يستند على الخبرة والقدرات الشخصية للأفراد وعلم من حيث إنه يطبق المعارف العلمية المستنتجة من النظريات العلمية"³.

ولا يمكن تعريفه بالتسيير -Gestion- لأنه سيؤدي إلى الإنقاص من أهمية المناجمنت باعتباره فنا وعلمًا في آن واحد فالتسيير عبارة قديمة الاستعمال، وذلك للتعبير عن قيادة وتوجيه الوسائل المادية والبشرية لتحقيق أهداف المجموعة أو المنظمة أو الإدارة إلا أن التطور الذي عرفته المجتمعات وتعقيدها بالإضافة إلى التطورات العلمية العديدة أدت إلى تعدد الأدوار والوظائف داخل المؤسسة وهذا ما أدى بالنتيجة إلى البحث في كيفية التسيير لكن بطرق أكثر نجاعة وعلمية للتحكم أكثر في سير المؤسسات وهذا ما جعل التسيير لا يعتمد فقط على القواعد التنظيمية فحسب بل يبحث في طرق جديدة لجعل هذا التسيير فعالا في سبيل تحقيق الأهداف المسطرة.

¹ - محمد إبراهيم المبارك، "الإدارة والتدبير"، مجلة الإدارة العامة، ع 51، السعودية: معهد الإدارة العامة، سبتمبر 1986، ص 81.

² - المناجمنت وقيادة التسيير، المرجع السابق، ص 14.

³ - Michel AMIEL, Francis BONNET, Joseph JACOBS, **Management deadministration**, Belgique: Bruxelles, 1993, p5.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترح مفاهيمي ونظري

وقد أدى الاتساع الذي حدث في النشاط الحكومي خلال القرن الحالي إلى تعقد المشكلة الإدارية، وذلك بسبب تدخل الدولة في ميادين نشاطات جديدة نتيجة للتغيرات الاجتماعية الاقتصادية والسياسية التي حدثت في معظم دول العالم، وتعتبر الكفاءة الإدارية في التسيير العمومي الجديد من أهم العوامل اللازمة للنجاح والنمو.

الدولة لها وظائف أساسية أهمها السياسة العامة والخدمات العمومية لأفراد المجتمع وسن التشريعات والقوانين التي تنظم العلاقات في المجتمع إلى جانب توفير البنية الأساسية للدولة. حيث إن الدولة لا تستطيع القيام بأنشطتها من سياسة عامة وخدمات عمومية أخرى ووظائفها المختلفة بأقل تكلفة وأفضل وسيلة ما لم تكن هناك إدارة فاعلة وذات كفاءة ذلك لأن الإدارة الغير التي تتميز بنقص الكفاءة تنتج خدمات متدنية الجودة ومرتفعة التكلفة وبذلك يتم إهدار موارد المجتمع¹.

وهذا ما عالج التسيير العمومي الجديد حيث أصبح يركز على وسائل واليات تعتمد على الإستراتيجية في التخطيط والرشادة في اتخاذ القرارات، بالإضافة إلى ترشيد الموارد المالية، حيث يتم تحقيق مشاريع أكبر بأقل تكلفة، وهو هدف الإدارة.

تتميز السياسة العامة في ظل التسيير العمومي الجديد بكونها سياسات رشيدة، بالإضافة إلى بروز فواعل جديدة في الصنع مثل القطاع الخاص والمجتمع المدني، كما تقلص دور الدولة في التدخل في الكثير من النشاطات والمجالات وفتح باب المشاركة واللامركزية في القرارات.

ويهدف التسيير العمومي الجديد إلى تحسين مستوى السياسة العامة وذلك عن طريق الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة تقادي الإسراف أثناء الصنع والتنفيذ، والمحافظة على الاستخدام الفعال للموارد، حيث أن الاهتمام بميدان التسيير العمومي الجديد والتعامل معه كحقل دراسي متخصص من شأنه ان يوضح كيفية ترشيد وتحسين ورفع كفاءة منظمات الأجهزة العامة، حيث أيقن الدارسون أن تحسين ورفع

¹ - نور الدين شنوفي، المناجمنت العمومي، دراسة موجهة للموظفين المرشحون لرتبة المتصرف، 2018، ص 19.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترح مفاهيمي ونظري

كفاءة أداء الإدارات العمومية لا يمكن أن يتم في إطار منظور ضيق يركز على الهدف وحده واتجهت الدراسات نحو فهم المؤثرات والعوامل التي تعمل في إطارها منظمات الجهاز العام للدولة وفي نطاق أبعد وأوسع من إبعاد العمليات الإدارية بجوانبها الإجرائية والقواعد والضوابط القانونية المنظمة لعملها وأنشطتها، أي الجوانب الحركية التي تتعلق بعمل المنظمات التنفيذية للدولة وتحليل إبعادها السلوكية مع الأخذ في الاعتبار كل ما يحيط ببيئة هذه الإدارة من أنماط ثقافية وحضارية¹.

ب- مرتكزات النموذج الحديث:

جاء هذا النموذج بمجموعة من المرتكزات والمبادئ المغايرة تماما لما جاء به النموذج التقليدي حيث عرف هذا النموذج الحديث التعاون المتبادل التأثير بين الفواعل في الإدارة على عكس الهرمية في اتخاذ القرارات في النموذج التقليدي وعليه تنفيذ السياسة العامة حسب النموذج الحديث تقوم على مجموعة من المرتكزات:

- المشاركة في تحمل المسؤوليات، واستيعاب الابتكارية والاستجابة لقضايا السياسة العامة الجديدة، التي تفرض ذاتها على الأجندة السياسية، ويهتم بالقضايا المركزية، كما يهتم بقضايا الجماعات والأقليات.

- كما يمثل هذا النموذج التوجيهات الحديثة في عملية تنفيذ السياسة العامة وفي إحلال النظرة الجديدة إلى العملية الإدارية في الوسط البيئي والاجتماعي وضمن الإطار الرسمي وغير الرسمي، حيث أن السياسة العامة معقدة أكثر مما هي في النموذج الهرمي التقليدي فتكلفة المعلومات في صنع القرارات يمكن أن تكون مرتفعة للغاية لان العديد من القرارات يتم اتخاذها في ظل ظروف عدم التأكيد بما يتنافى مع النموذج التقليدي.

¹ - المرجع نفسه، ص 20.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترح مفاهيمي ونظري

-الاهتمام المعاصر من قبل السلطات الثلاثية في الدولة بدور الإدارة العامة الكبير في حل المشكلات الاجتماعية والسياسية والقانونية والتشريعية من خلال الوسائل لتنفيذ البرامج والخطط المؤثرة، حيث أصبح من السهل تشريع سياسة اجتماعية معينة، لكن من الصعب تنفيذ هذه السياسة بغير الإمكانيات اللازمة¹.

ثالثا: الإدارة الإلكترونية لترقية الخدمة العمومية

تعتبر الإدارة الإلكترونية من أهم الآليات المعتمدة لتطوير وترقية الخدمة العمومية، وذلك نظرا للتطور التقني الهائل من جهة وللمطالب العمومية التي عرفت هي الأخرى تطورا كبيرا من ناحية أخرى، إذ لم تعد المطالب التي تتلقاها الحكومات تقتصر على توفير الخدمات بل تعدته إلى المطالبة بخدمة عمومية ذات جودة عالية.

فأصبح لزاما على متخذي السياسات العامة ومنفذيها الاستعانة بالتكنولوجيا الحديثة لتحقيق الجودة والرقى بالخدمة العمومية.

1: تعريف الإدارة الإلكترونية:

نظرا لتنوع وجهات النظر حول هذا الموضوع وآثاره القانونية والسياسية والإدارية والخدمية والتقنية، فإن للإدارة الإلكترونية العديد من التعريفات. بعضها مبسطة، وبعضها معقد ومتعمق، ويمكن تلخيصها على النحو التالي:

- "استخدام للوسائل والتقنيات الإلكترونية بكل ما تقتضيه العملية أو الممارسة أو التنظيم أو الإجراءات أو التجارة أو الإعلان من تسهيل وفعالية"².

¹ - خليفة فهمي الفهداوي، المرجع السابق، ص 300.

² - عبد الكريم عشور، "دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر"، مذكرة ماجستير غير منشورة، الجزائر: جامعة قسنطينة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2009-2010، ص 13.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترح مفاهيمي ونظري

- كما عرفت بأنها "عملية إدارية قائمة على الإمكانيات المتميزة لشبكة الانترنت وشبكات الأعمال في التخطيط، توجيهه والرقابة على الموارد والقدرات الجوهرية للمؤسسة والآخرين بدون حدود من أجل تحقيق أهداف المؤسسة"¹.

كما يمكن تعريفها على أنها استخدام أجهزة الأجهزة الحديثة المعتمدة على الانترنت لتوفير الخدمات للمواطنين والمؤسسات التجارية في المجتمع بطريقة شفافة وفعالة وعالية الجودة وإدارة الخدمة. وعرفت كذلك بأنها " منهجية حديثة ومتطورة في تسيير الإدارة مبنية على الاستيعاب الشامل والاستخدام الواعي والاستثمار الايجابي لتقنيات المعلومات والاتصالات في ممارسة الوظائف الأساسية للإدارة، حيث تسهم بمقتضاها الإدارة الالكترونية في تحسين أداء خدمات الإدارة وبناء القدرات التنافسية الفعالة للمنظمات المعاصرة، على هذا الأساس انتقلت الإدارة من النموذج التقليدي المكلف للوقت والجهد والمال إلى النموذج الحديث الذي يتميز بالكفاءة والسرعة والمرونة بتطبيق أفكار الإدارة الالكترونية التي تقوم على مبدأ " الوقت هو المورد الأكثر حيوية، والآنبة بتنفيذ وظائف الإدارة في الوقت المناسب"².

من هنا يمكن القول أن الإدارة الالكترونية معناها العام يدور حول القدرة على تحويل الأعمال والخدمات الإدارية التقليدية كافة (الإجراءات الطويلة التي تقوم على استخدام الأوراق) إلى أعمال وخدمات إلكترونية تنفذ بسرعة عالية ودقة متناهية، باستخدام تقنيات الإدارة أو ما يطلق عليه إدارة بلا أوراق، وهي الإدارة التي تقوم على الاستخدام الأمثل لشبكات الانترنت والأدوات التكنولوجية في انجاز وظائف الإدارة من تخطيط الكتروني إدارة الكترونية قيادة الكترونية رقابة الكترونية، ومن ثم فإنها تلك الإدارة القائمة على

¹- كافيّة عيدوني وحديد بن حوجة، " الإدارة الالكترونية في العالم العربي وسبل تطبيقها (واقع وآفاق) "، مجلة الأصل للبحوث الاقتصادية والإدارية، ع2، الجزائر: جامعة عباس لغرور خنشلة، ديسمبر 2017، ص 221.

²- سليمة بن حسين، "دور الإدارة الالكترونية في تحسين أداء الخدمة الإدارية"، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، ع7، الجزائر: جامعة باتنة 1، جويلية 2014، ص 207.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترح مفاهيمي ونظري

التقليل من استخدام الأوراق والقضاء على الروتين، وذلك بالاعتماد على الأرشفة الإلكترونية والبريد الإلكتروني والمفكرات الإلكترونية والرسائل الإلكترونية¹.

كما يمكن أيضًا تعريف مفهوم الإدارة الإلكترونية على أنه الإدارة المسؤولة عن توفير المعلومات والخدمات الإلكترونية رقميًا للعملاء ومؤسسات الأعمال القادرة على الاتصال الإلكتروني والبعيد بالاعتماد على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

والإدارة الإلكترونية هي إستراتيجية إدارية لعصر المعلومات تعمل على تحقيق خدمات أفضل وأحسن للمواطنين وللمؤسسات ولزبائنهم مع استغلال أمثل لمصادر المعلومات وذلك بتوظيف الموارد المادية والبشرية والمعنوية المتاحة في إطار الكتروني حديث بعيدا عن الجانب الورقي بغية استغلال أمثل للوقت وللمال والجهد وتحقيقا للمطالب المستهدفة وبالجودة المطلوبة وأحسن وبالذقة العالية².

ومنه يمكن القول أن الإدارة الإلكترونية ما هي إلا بديل جديد يعيد النظر في طبيعة العلاقة بين الدولة ومواطنيها، انطلاقا من تغير المفاهيم الخاصة بالإدارة العامة، ومضامين الخدمة العامة، كمحصلة في التحول الحاصل للأجهزة والهيكل والمؤسسات الحكومية من شكلها التقليدي إلى شكل يقوم ويرتكز بالأساس على تقنيات الانترنت والبرمجيات، بغية تلبية حاجيات ومتطلبات المواطنين بشكل ينمي رضاهم على النشاط والعمل الذي تؤديه الحكومة³.

2: أهمية الإدارة الإلكترونية:

تبرز أهمية الإدارة الإلكترونية وتتضح من خلال تحقيق السرعة في إنجاز الأعمال مع انخفاض تكاليف الإنتاج وزيادة أرباح الإدارة من خلال تفادي اليد العاملة ذات العدد الكثير وبتحسين مستوى

¹ أحلام محمد شواي، "الإدارة الإلكترونية وتأثيرها في تطوير الأداء الوظيفي وتحسينه"، مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية، ع 4، م 64، العراق: جامعة بابل للعلوم الإنسانية، 2016، ص ص 3390-3391.

² أحلام محمد شواي، المرجع السابق، ص ص 3390 - 3391.

³ عشور عبد الكريم، المرجع السابق، ص 14.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترب مفاهيمي ونظري

خدمات مختلف الإدارات التابعة للحكومة والاستفادة من الفرص المتاحة في أسواق التكنولوجيا المتقدمة كما تساهم الإدارة الالكترونية في تفادي أخطار التعامل الورقي من خلال تفادي الاعتماد على اللغات الورقية التي تتطلب وقت طويل في انجازها وإرسالها وحفظها وحتى عودتها، في حين أن مبدأ الإدارة الالكترونية يقضي على كل هذه النقائص بضمان سرعة انجاز المعاملات وإرسالها واستقبالها¹، وتبسط الإجراءات داخل الإدارات مما يساهم في تطوير مستوى الخدمات والأعمال التي تقدم للمواطنين، ومنه اختصار وقت تنفيذ وانجاز الأعمال الإدارية المختلفة، كما تسهل الاتصال بين المصالح المختلفة للإدارة وبين مختلف الإدارات في حد ذاتها وبضمان الدقة والموضوعية في القيام بمختلف الأعمال وضمان الشفافية التي تعتبر الجسر الذي يربط بين المواطن ومؤسسات المجتمع المدني من جهة والسلطات المسؤولة عن تقديم الخدمة العامة من جهة أخرى وفق مبدأ مشاركة المجتمع برمته في الرؤية².

وتعمل الإدارة الالكترونية وبهدف العصرية وتحديث المعلومات والبيانات لديها على الاستخدام الأمثل للإمكانيات والقدرات المتوفرة عندها من خلال توفير سرعة التعامل والتجاوب مع الأحداث، ومن ثم التخلص النهائي من بيروقراطية الأداء، كل هذا كان المبتغى من ورائه تلبية حاجيات ومتطلبات المواطنين بشكل سهل ومبسط وسريع، لاسيما في ظل تنوع الفئات التي تستهدفها أنشطة الإدارات العامة³.

ومن ثم تعتبر الإدارة الالكترونية تحول عميق في أداء الخدمة العامة يؤدي إلى تلبية حاجيات ومتطلبات المواطنين، ليصبح الجمهور في الأخير المقصود الأساسي بهذه الخدمة ومحور اهتمامات جل مؤسسات الدولة، بما يخلق الإبداع في إيجاد وسائل التواصل معه عن طريق تزويده بمختلف المعلومات.

¹ علي غريبي والأخضر رينوبة، "إصلاح الخدمة العمومية من خلال الإدارة الالكترونية وآفاق ترشيدها"، مجلة العلوم الإسلامية والحضارة، ع 3، الجزائر: جامعة عمار ثلجي الأغواط، أكتوبر 2016، ص 409.

² عبد الكريم عشور، المرجع السابق، ص 20.

³ المرجع نفسه، ص 19.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترح مفاهيمي ونظري

أما عن أهمية الإدارة الالكترونية في مجال ترقية وتطوير الخدمات العمومية فيبرز دورها من خلال النقاط التالية:

أ- دورها اتجاه موظفي الإدارة: من المعلوم أن الموظفين يمثلون الجانب البشري والضروري في إنجاح أي عملية انتقال من الخدمة التقليدية إلى الخدمة الالكترونية، مادام أن الوسائل والأجهزة والمعدات التي تحتاجها الإدارة الالكترونية لا تؤدي أعمال وخدماتها الإدارية بنفسها ما لم يتدخل العنصر البشري المجسد في الموظفين لتأدية هذه الخدمات عن طريق استغلال مختلف الوسائل المتاحة، وهو الأمر الذي يستدعي ويحتم تدريبهم وتأهيلهم للتعامل مع جميع الوسائل التكنولوجية الحديثة¹.

ب- دور الإدارة الالكترونية في تحقيق مساواة الأفراد أمام الانتفاع بالخدمة العمومية: يقصد بهذا الدور أن يقدم المرفق العام خدماته إلى كل من يطلبها من المواطنين بنفس الشروط المقررة لتقديم الخدمة دون تمييز، ومعنى ذلك أن يلتزم المرفق العام بالمساواة في تقديم الخدمة مع جميع المستخدمين له، بحيث يكون الجميع في مركز قانوني متماثل في الانتفاع بخدماته وتحمل نفقات ومصاريف ذلك الانتفاع².

ج- مساهمة الإدارة الالكترونية في تقليص البيروقراطية الإدارية: إن تطبيق الإدارة الالكترونية سيؤدي حتما وبصفة آلية إلى التقليص من مشكل البيروقراطية عند قيام المرافق العامة بتأدية خدماتها العمومية، بحكم أن الإدارة الالكترونية سيؤدي تطبيقها إلى الاستغناء عن الوثائق والمستندات الورقية لتستبدل بالمستندات الالكترونية، ويتحول مجتمع الموظفين بمقتضاها من مجتمع ورقي إلى مجتمع الكتروني هذا من جهة، ومن جهة أخرى سيؤدي نظام الإدارة الالكترونية إلى التغلب ولو بشكل تدريجي على مشكلة

¹ - J-louis Moreu, **La fonction publique**, Paris: Librairie Général de Droit et de Jurisprudence 2000, p 09.

² - فاطنة بلقرع، دلال العمري وهاجر قريشي، "جاهزية الإدارة الالكترونية في الجزائر ودورها في إرساء الخدمة العمومية"، مجلة البديل الاقتصادي، ع 1، م4، الجزائر: مخبر سياسات التنمية الريفية في السهوب، جامعة الجلفة، 2017، ص 08.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترح مفاهيمي ونظري

الواسطة والمحسوبية وما يرتبط بهما من مشكلة الفساد الإداري المبني على الرشوة والتميز بين المنتفعين بخدمة المرفق العام¹.

3: صعوبات تجسيد فكرة الإدارة الالكترونية:

تلعب الإدارة الالكترونية دور مهم وفعال في سبيل تحسين الخدمة العمومية للمواطنين غير أن هذا الدور المميز والفعال للإدارة الالكترونية يواجه الكثير من التحديات والعقبات.

أ-المعوقات البشرية: يحتاج موضوع الإدارة الالكترونية لتطبيقه بنجاح وفعالية إلى إعداد وتكوين الإطارات البشرية المؤهلة والمدرّبة على العمل في هذا المجال، وقبل ذلك المستعدة لتنفيذه وتطبيقه على أرض الواقع، ومن ثم إذا لم يرحب هؤلاء بمشروع الإدارة الالكترونية فسيحاربونه ويقاومونه بشتى الوسائل والطرق بسبب تخوفهم من التحديات التي تفرضها عليهم أو بسبب فقدانهم نفوذهم أو خوفا من إمكانية استبدالهم بجهاز الإعلام الآلي، كما قد يتخوفون من إمكانية عدم قدرتهم على مواكبة التعلم السريع للتقنيات الإدارية الالكترونية الحديثة، كل هذه أسباب تدفع إلى مقاومة وعرقلة تطبيق نظام الإدارة الالكترونية.

ب-المعوقات الإدارية: ويقصد بها تلك الصعوبات والعراقيل التي يمكن أن يواجهها مشروع الإدارة الالكترونية من الإدارة القائمة سواء على المستوى المركزي أو على المستوى المحلي وتتمثل تلك الصعوبات فيمايلي²:

- ضعف التخطيط والتنسيق على المستوى المركزي لبرامج الإدارة الالكترونية.

¹ محمد أمين مراكشي وفيصل فقير، "الإدارة الالكترونية وأثرها على إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر"، مجلة الإبداع، ع7، الجزائر: جامعة البليدة 2، مخبر الإبداع وتغير المنظمات والمؤسسات، 2017، ص 148.

² عبد الحكيم حطاطش، "دور تطبيق الحكومة الإلكترونية في الجزائر في تحسين إدارة العلاقة مع المواطنين، دراسة تقييمية لإدارة الجزائر الإلكتروني" 2013، أطروحة دكتوراه غير منشورة، الجزائر: جامعة سطيف 1، كلية العلوم الاقتصادية والتجارة وعلوم التسيير، 2017-2018، ص 54.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترح مفاهيمي ونظري

- تعقيد الإجراءات الإدارية وانعدام مرونة الهياكل التنظيمية بسبب المركزية الزائدة عن الحد المطلوب والممارسات البيروقراطية.

- قيام موظفي الإدارة القائمة بمقاومة وعرقلة عملية الانتقال إلى الإدارة الالكترونية خوفا على مناصبهم بسبب جهلهم بفوائدها.

ج-المعوقات السياسية والقانونية: تبرز المقاومة السياسية والقانونية لعملية الانتقال والتوجه نحو الإدارة الالكترونية من خلال النقاط والعوامل التالية:

- ضعف الإرادة السياسية وعدم الاهتمام بالإدارة الالكترونية بصفتها مشروع حيوي واستراتيجي ضروري لعصرنة وتحديث الإدارة العامة، وبالتالي عدم وضع الخطة اللازمة لانجاح الانتقال.

- عدم قدرة النصوص القانونية والتشريعية على مواكبة التوجه نحو الإدارة الالكترونية بفعل عدم قدرة السلطة التشريعية على مواكبة العصر من خلال قوانين تتماشى مع التقدم التكنولوجي الهائل.

د-المعوقات المالية والتقنية: ينبغي التأكيد على أن مشروع بحجم الإدارة الالكترونية يشكل استثمارا كبيرا ومكلفا يتطلب من الحكومة توفير الاعتمادات المالية اللازمة لإنفاقها على متطلبات هذا المشروع¹، أما فيما يخص الجانب التقني فإنه يمكن القول بأن عدم القدرة على متابعة والتحكم في التقدم التقني في مجال تكنولوجيا الإعلام الآلي والاتصال أدى إلى نتائج عكسية جعلت متلقي الخدمة الالكترونية يفضل العودة إلى الإدارة التقليدية.

وعليه ففي حالة الاستعمال المدروس والعقلاني للإدارة الالكترونية فإنها حتما ستؤدي إلى تطوير الخدمة العمومية وترقيتها من خلال ما تملكه من وسائل تكنولوجية جد متطورة على كشبكة الانترنت ومختلف وسائل الاتصال، وعليه يمكن اعتبار الإدارة الالكترونية نمط جديد نوعي أحدث ثورة حقيقية في

¹ عبد الحكيم حطاطش، المرجع السابق، ص 55.

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترب مفاهيمي ونظري

وظائف الإدارة التقليدية من حيث التخطيط والتنظيم والقيادة والرقابة، من شأنه ان يحقق الخدمة العمومية الراقية والتي يطالب بها المواطن وتسعى الحكومات لتحقيقها.

خلاصة واستنتاجات

من خلال دراسة الإطار المفاهيمي للسياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية وباعتبار السياسة العامة الاقتصادية جزء من السياسة العامة، تسعى إلى تحقيق أهداف ذات طابع اقتصادي معتمدة على إمكانيات مالية وخطط وبرامج تنموية في ظل سياسة مالية ونقدية معينة، وفقا لإستراتيجية متوسطة أو بعيدة الأمد ضمن سياسات ومبادئ النظام السياسي، وبمساهمة وتأثير فواعل رسمية وغير رسمية، وباعتبار أن من أهم أهداف السياسة العامة ككل تحقيق وترقية الخدمة العمومية من خلال توفير الحاجات الضرورية لحفظ حياة الإنسان وتأمين رفاهيته والتي يجب توفيرها لغالبية الشعب، والالتزام في منهج توفيرها على أن تكون مصلحة الغالبية هي أساس السياسات العامة المتبعة في شؤون الخدمات، مما سيؤدي حتما إلى رفع مستوى معيشة المواطن الذي بدوره سيؤيد السياسات الحكومية الأمر الذي يضمن استمرار النظام السياسي.

غير أنه ولأجل نجاح السياسات العامة الاقتصادية وحصول الخدمة العمومية الراقية لابد من توفر مجموعة من الشروط على المستوى السياسي والاقتصادي والتنظيمي، هذه الشروط تعتبر من أهم محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية.

الفصل الثاني:

محددات علاقة السياسة العامة

الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

تمهيد:

يعتبر نجاح السياسات العامة الاقتصادية وحصول الخدمة العمومية الراقية مرتبطا بمجموعة من الشروط على المستوى السياسي والاقتصادي والتنظيمي.

تؤثر المحددات السياسية على دور السياسة العامة الاقتصادية في تطوير الخدمة العمومية، من خلال أثر الشرعية السياسية على العلاقة ودور الحكم الراشد في جعل السياسة العامة الاقتصادية وسيلة هامة لتطوير الخدمة العمومية، كما تلعب المؤسسات الاستشارية ومراكز الدراسات الدور نفسه في إنجاح دور السياسات العامة الاقتصادية في تطوير الخدمة العمومية.

وللمحددات الاقتصادية أثرها على دور السياسة العامة الاقتصادية في تطوير الخدمة العمومية من خلال دور حسن اختيار الإستراتيجية التنموية، شأنها شأن النفقات العامة والتي تهتم بالإنفاق على برامج التعليم والتدريب والصحة، كما تؤثر وفرة الموارد الطبيعية على السياسات العامة الاقتصادية وعلى نوعية الخدمة العمومية في الدول التي يعتمد اقتصادها وسياساتها العامة على الريع.

وتعتبر المحددات المتعلقة بالتسيير وبالفكر الإداري محددات مهمة تتحكم في علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية من خلال دور التنمية البشرية في إنجاح السياسة العامة الاقتصادية وتطوير الخدمة العمومية، ومن خلال دور المحددات المتعلقة بالقيادة الإدارية في هذا النجاح، بدورها في تحمل مسئولية توجيه المنظومة الإدارية والاقتصادية وتعزيز سبل ترقيتها.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

المبحث الأول: المحددات السياسية المتحركة في علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية

ترتبط السياسة العامة ككل والسياسة العامة الاقتصادية خصوصا من جانب دورها في تحقيق مطالب الجهات الفاعلة في المجتمع وتلبية الرغبات العامة للمواطنين بحزمة من العوامل السياسية، من شأنها أن توفرت لدى النظام السياسي أن تساهم في نجاح السياسة العامة الاقتصادية بتحقيق التنمية الاقتصادية المستهدفة والتي بدورها ستؤدي حتما لتحقيق وترقية الخدمة العمومية في المجتمع.

وتعتبر الشرعية السياسية أحد أهم هذه العوامل، فتأكد وتحقيق أهداف السياسة العامة الاقتصادية وتنتج عنها الخدمة العمومية الراقية إذا تأكد المواطنون أن النظام صالح ويستحق التأييد والطاعة.

المطلب الأول: أثر شرعية النظام السياسي على دور السياسة العامة الاقتصادية في تطوير الخدمة العمومية.

اهتمت الكثير من الاتجاهات الفكرية كعلم الاجتماع والقانون والفلسفة بموضوع الشرعية السياسية وهذا بالرغم من كونه أحد أم مواضيع العلوم السياسية، وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على أهميته الكبيرة غير انه في الوقت ذاته جعل موضوع الشرعية يتسم بالكثير من التعقيد النظري واختلاطه بمفاهيم أخرى¹.

أولا: مفهوم الشرعية: الشرعية هي الأساس الذي يبنى عليه الحكم وقاعدته، ومضمونه هو قبول الأغلبية العظمى من المحكومين لحق الحاكم في أن يحكم وإن يمارس السلطة².

ويذهب ماكس فيبر إلى اعتبار "النظام الحاكم يكون شرعيا عند الحد الذي يشعر معه مواطنوه ان ذلك النظام صالح ويستحق التأييد والطاعة"³.

¹ - عبد الإله بالقريز، الدولة والسلطة والشرعية، بيروت: منتدى المعارف، 2013، ص 10.

² - فريدة العمراوي، "أزمة الشرعية في الأنظمة السياسية العربية دراسة حالة مصر"، رسالة ماجستير غير منشورة، الجزائر: جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2014، ص 10.

³ - Max Weber, **theory of Social and Economic Organization**, translated by A.M Henderson and talcott persons 6th ed, New york, Freepres, 1969, p13.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

وهي بذلك تعبر عن تطابق السلطة مع قيم وتنظيمات المجتمع، وتؤسس لعلاقة الخضوع والرضا بالحكم، لأن مصطلح الشرعية حسب بيردو G.Burdeau يعني تأسيس السلطة عن طريق تبرير الخضوع لها¹.

ويقوم الأفراد داخل النظام بالامتثال لأصحاب السلطة واحترام العهد لأسباب مختلفة. فعلى سبيل المثال قد يحظى أصحاب السلطة بالشرعية نتيجة تطابقهما مع المبادئ الأخلاقية للأفراد داخل النظام، حتى ولو كان ذلك مع وجود حالة من الحرمان وفقا للعلاقة بين المطالب والمخرجات.

تعتبر الحاجة للشرعية حتمية، فلا يمكن لأي نظام سياسي أن يضمن الاستمرارية لفترة طويلة بدون درجة من الشرعية، فهي المحرك الأساسي لعملية التحويل من خلال توزيع وتكريس الموارد اللازمة لتحقيق الأهداف، وبغض النظر عما قد تحظى به السلطات من شعبية، فإن طاعة تلك السلطات، وعملها وفقا لهياكل وقواعد النظام تتوقف على مدى شرعيتها، فالشرعية هي مصدر تأييد أصحاب السلطة والعهد، وهي عقيدة الربط بين الأفراد ومكونات التأييد².

ومما سبق يمكن استخلاص جملة من العناصر الأساسية المكونة للشرعية، أهمها³:

- الشرعية تعبر عن حالة إقناع وتوافق بين الحكام والمحكومين.

- الشرعية هي أساس الاستقرار السياسي لنظام الحكم.

- اكتساب الشرعية عملية مستمرة وليست حالة محددة.

¹ -Burdeau, G. " La légitimité, " *Encyclopédie Universalise*, Volume 9. p. 870.

² - مي مجيب، (إعادة قراءة ايستون: قدرة نظرية تحليل النظم على التجدد)، مجلة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، ع1، م 22، مصر: جامعة القاهرة، يناير 2021، ص 149.

³ - عيسى عويبر، "الشرعية السياسية وأثرها على الاستقرار السياسي في دول المغرب العربي"، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، ع 2، م 6، الجزائر: جامعة المسيلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ديسمبر 2021، ص 2212.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

وعليه فإن الشرعية السياسية هي مجموع العمليات السياسية المتعلقة بالإقناع والرضا والتوافق القيمي بين الحاكم والمحكومين من أجل ترسيخ استقرار الحكم واستمراره.

وتختلف الشرعية السياسية من نظام إلى آخر حسب الظروف التاريخية والتراكمات القيمية لكل مجتمع ولكل نظام سياسي، ويمكن التمييز بين عدد من أنواع الشرعية السياسية.

ثانياً: أنواع الشرعية السياسية: تختلف الشرعية السياسية باختلاف الظروف التي نشأ فيها كل نظام سياسي وباختلاف الظروف التاريخية والقيم والقناعات المتواجدة بكل مجتمع، ومن أهمها ما يلي:

أ- الشرعية الثورية: الشرعية الثورية تستمد مصدرها من أهدافها وليس من إرادة الشعب واختياراته " فهذه الشرعية تبيح للثورة اللجوء إلى إجراءات استثنائية، لتحول مبادئها وبرامجها إلى قوانين ونظم ولا تستحق هذه الأخيرة صفة الشرعية إلا إذا كانت لصالح الأغلبية المطلقة"

ب- الشرعية الدستورية: هي عملية متغيرة ومستمرة تتطور وفقاً للاستجابة لمدخلات كل مرحلة حتى تنال تلك القواعد القانونية الجديدة الرضا والقبول والدعم من طرف المحكومين.

ج- الشرعية الشعبية: تحتاج المؤسسات السياسية مشاركة فعالة من قبل المجتمع، لتقوم بدورها في التنظيم والقيادة، وتنال الرضا والقبول والخضوع لأوامرها، وتستخدم لهذا الغرض توظيف مجموعة من المصادر.

تختلف مصادر الشرعية السياسية باختلاف النظم السياسية وباختلاف المجتمعات وتتعلق بالكثير من المتغيرات وقد اهتم بدراسة مصادر الشرعية الكثير من الباحثين في مجال العلوم السياسية.

3-مصادر الشرعية السياسية:

حدد ماكس فيبر ثلاثة أنواع من مصادر الشرعية¹:

¹ - Max Weber, **Theory of social and economic organization**, New York: Oxford University Press, 1947, pp 120-126.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

التراث والتقاليد: تستند الهيمنة التقليدية على الإيمان المستمر بالطابع المقدس للتقاليد المحفورة في الذاكرة والعادات المترسخة، فيتوجب احترامها. ففي المجتمعات التي تقوم على العلاقات الشخصية وعلى المعتقدات المشتركة، يكون الاستقرار مقدما على التجديد، وبالتالي فإن احترام التراتبية الاجتماعية بموجب هذه الاعتقادات المترسخة يصبح أداة لحفظ الهيمنة وضمانها وبالتالي الحصول على الشرعية.

الزعامة الكاريزمية: أما الهيمنة الكاريزمية فإنها تقع في درجة عالية من العاطفية. إن قوة سيطرة المهيمين على الخاضعين تستند -كما يقول فيبر على (جماعة عاطفية) وعلى خضوع، غير عادي ذا طابع مقدس، من قبل الخاضعين إزاء الفضائل البطولية أو الدينية أو الخطابية والاستثنائية لشخص ما. إن الزعيم التقليدي يفرض نفسه من خلال دفع المحكومين إلى تفان مطلق يحركه الحماس أو الضرورة.

إن الهيمنة الكاريزمية تعتمد على افتتان الخاضع بشخصية المهيم واجتذابه إلى الإعجاب بها وهو ما يمكن أن يشوش على باقي نمط الهيمنة الآخرين أي الهيمنة التقليدية والهيمنة العقلانية، فيمكن أن تتحول الزعامة الدينية أو التقليدية القائمة على الهيمنة التقليدية إلى زعامة كاريزمية فتختفي الشرعية التقليدية وتظهر بدلها الشرعية الكاريزمية.

العقلانية - القانونية: العقلانية: أما الشرعية القائمة على أساس العقلانية فتتأسس على الاعتقاد بشرعية القانون وترتبط بمفهوم المجتمع الذي يقوم على التعاقد والمساواة القانونية بين أفراد، وهذه الهيمنة تتسم بالطابع المؤسسي القوي وكذلك بالبيروقراطية التي هي خاصية أساسية للسلطة السياسية المبنية على العقلانية. فالقواعد العامة واللاشخصية تأخذ مكان الامتياز والحظوة، والتوظيف السياسي يتم على أساس الكفاءة وليس على أساس القرابة والمحسوبية.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

ففي هذا النوع من الشرعية، يجد الحكام والمحكومين على السواء أنفسهم في ضل سلوك عقلاني، وتحقيق الأهداف يتم وفق اتجاه عقلاني ووفق قواعد اللعبة المتعارف عليها مسبقاً¹. واعتماداً على ما قدمه ماكس فيبر، طور "ديفيد إيستون" ثلاثية تقوم على: الزعامة الشخصية - الأيديولوجية - الشرعية البنيوية.

1- الزعامة الشخصية: لاحظ ماكس فيبر أن الكاريزما مكون مهم للشرعية في المجتمعات غير القائمة على أسس كاملة من العقلانية، أما ديفدايستون فطور هذه الفكرة فأدخلها بذلك في عملية بناء الشرعية من دون أن يتمتع الزعيم، بالضرورة بوضع استثنائي؛ فالمكون الشخصي في الحاكم - حسب إيستون - يدخل بالضرورة في بناء شرعية الحكم أيًا تكن كاريزما ذلك الحاكم.

2- الأيديولوجيا: تعتبر الأيديولوجيا مجموعة من الأفكار والمعتقدات والمبادئ التي تشكل نسق فكري وتحليلاً وتفسيراً وتبريراً، يعكس ما بداخل الجماعة وفق الأوضاع السائدة في الجماعة مع رسم صورة لمستقبل أفضل مع تحديد وسائل الانتقال إلى هذا المستقبل استناداً إلى قيم معينة تشكل توجهات أفراد المجتمع².

في ضل الشرعية المبنية على الأيديولوجيا يبنى الخطاب على أساس التعبئة والتماسك الاجتماعي، وعلى ضرورة للتمييز بين الذات والغير وضرورة التمسك بالخصوصية وبالتركيز على الهوية، غير أن نجاحها مقترن بما تقدمه من حلول ممكنة لأهم مشكلات المجتمع بالجمع بين الاستدلال العقلي والشحن الوجداني.

3- الشرعية البنيوية: المكون الثالث في ثلاثية إيستون هو الشرعية البنيوية ويسمىها فيبر العقلانية القانونية، وفي إطار هذا النوع من الشرعية تكون الحقوق والواجبات واضحة ومفصلة مما يجعل مبادرات

¹ - David Easton, A Framework for Political Analysis, London: Prentice- Hall. Inc, 1965, p278.

² - حامد ربيع، من يحكم تل أبيب، بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، 1975، ص ص 194-195.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

الحكم قابلة للتوقع؛ لأنها مرتبطة في أصولها وفي نتائجها بشبكة من القواعد المعروفة والمتفق عليها، ويرى أن أفضل تعبير لها هو "الديمقراطية الليبرالية"¹.

يطلق إيستون على هذا المكون صفة البنيوية "المحورية على المؤسسات"، وهي نتاج هذه الممارسة، ويلتقي إيستون في ذلك مع القائلين بأهمية عملية إضفاء الطابع المؤسسي، وهي عملية بنى عليها كثير من الباحثين السياسيين طروحاتهم، مثل "صامويل هنتجتون"، وقد حددها بأنها العملية التي يكتسب مسار المؤسسات والمعاملات القانونية من خلالها استقراراً وقيمة لذاتها².

وفي نفس السياق يرى كارل دويتش أن الشرعية البنيوية تقوم على ثلاثة عناصر هي³:

أ- العنصر الدستوري في معناه البحث ومضمونه أن السلطة شرعية؛ لأنها قامت وفقاً لمبادئ البلاد الدستورية والشرعية.

ب- عنصر التمثيل؛ بمعنى أن تقوم الشرعية على اقتناع المحكومين بأن الذين في السلطة يمثلونهم.

ج- عنصر الإنجاز؛ أي إن الشرعية تقوم، وتبدأ من خلال الإنجازات الكبيرة التي تنجزها السلطة لصالح المجتمع.

البعد الثاني المصادر الأدائية للشرعية

تحدد فعالية النظام السياسي أو المعيار الذي يحكم من خلاله على نجاح النظام السياسي من عدمه، وعلى حاجته للتأقلم الإيجابي والتغيير السلمي بدرجة تقل أو تزيد تبعاً لدرجة الاختلال ومستوى الوفاء بالمطالب وحل المشكلات؛ فالنظام السياسي يواجه مشكلات وتحديات، في حالة نجاحه في معالجة تلك المشاكل والتحديات على نحو يرضى القسم الأكبر من المجتمع السياسي يتوازن المجتمع السياسي والنظام السياسي، وينتقل من حيث الرضاء العام بأدائه إلى مستويات أعلى من الإشباع وتحقيق

¹- Michael C. Hudson. Arab Politics: **The Search for Legitimacy**. (New Haven, CT: Yale University Press, 1977), PP 2-3

²-Samuel p. Huntington, **political order in changing societies**, New Haven: Yale University Press, 1968, P.24.

³- Karl W. Deutsch, **Politics and Government: How People Decide Their Fate** (ought on Mifflin School 1980), P 13.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

السلم الاجتماعي والسياسي الداخلي دون الحاجة إلى عمليات للتأقلم، أو تغييرات جذرية، تكون في الغالب مكلفة.¹

إقتران الشرعية بالحكم الصالح: لا تتجسد الشرعية إلا بتوافر الحكم الصالح، وجوهره الشرعية البنيوية، وهو نسق من المؤسسات المجتمعية المعبرة عن الناس تعبيراً سليماً، تربط بينها شبكة متينة من علاقات الضبط والمساءلة، ويستهدف تحقيق مصلحة عموم الناس في المجتمع؛ فأساس الحكم الصالح العناصر الآتية:

-مؤسسات مجتمعية قوية.

-التوازن بين المؤسسات التنفيذية والتشريعية والقضائية؛

-يتم التوازن من خلال شبكة متينة من علاقات الضبط (الرقابة) —————ة Regulation والمساءلة (Accountability).

-تضمن فعالية الضبط شفافية الحكم الأمر الذي ييسر المساءلة بما يضمن احترام المصلحة العامة. الحكم الصالح وفقاً لهذا، لا موضع فيه لعدم الموالاة بما يكفل تحقيق الرضاء العام من غالبية المواطنين.

رابعاً: مستويات تحليل الشرعية:

يمكن التمييز بين مستويات تحليل ثلاثية:

أ- **شرعية حائز السلطة السياسية:** وهذه تنطلق من أسلوب وصول حائز السلطة السياسية عليها، وتتولى السلطة غصباً، وعلى خلاف ما أجمعت عليه الجماعة السياسية من قواعد تجعله حاكماً غير شرعي كما تستمد شرعية الحاكم من برامج وسياساته التي يطرحها وينفذها ومدى توافقها مع مصالح أفراد المجتمع؛

¹ - إبراهيم سعد الدين، مصادر الشرعية في أنظمة الحكم العربية، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1984، ص 108.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

ب- **شرعية النظام السياسي:** النظام السياسي يكون شرعياً عند الحد الذي يشعر مواطنوه أن ذلك النظام صالح، ويستحق التأييد والطاعة¹.

ج- **شرعية الدولة ذاتها:** حيث ينظر إلى الدولة باعتبارها تنظيمًا أو كياناً يتولى السيطرة على مجموع السكان داخل الحدود الإقليمية كما تتميز بالاستقلالية والمركزية والتنسيق الداخلي².

أثر شرعية النظام السياسي على علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية.

تتأثر السياسة العامة للدولة بشرعية النظام السياسي فتؤثر بذلك أي الشرعية السياسية على كافة أنواع السياسة العامة، وأهمها السياسة العامة الاقتصادية باعتبارها أهم السبل المتبعة لتحقيق المصلحة العامة وتحقيق أكبر عدد من المطالب وضمان التوازنات اللازمة لاستمرارية النظام السياسي، الذي يعتمد هو الآخر-أي تحقيق المطالب وضمان التوازنات- إلى حد كبير على مستوى الخدمة العمومية داخل الدولة.

فتوفر الشرعية السياسية أو قوة شرعية النظام السياسي التأييد للسياسات العامة والتي من أهمها السياسة العامة الاقتصادية، مما يساهم في نجاحها والذي بدوره أي نجاح السياسة العامة الاقتصادية سيطور مستوى الخدمة العمومية داخل الدولة، فيحوز بذلك النظام السياسي على التأييد والطاعة والرضا وهو ما من شأنه أن يساهم في ضمان استمراره.

وستحاول الدراسة أن تبين مدى تأثير الشرعية السياسية على علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية بالاعتماد على مصادر الشرعية التي حددها ماكس ويبر وطورها عالم السياسة الأمريكي ديفيد ايستون وهي: الزعامة الشخصية، الأيديولوجيا والشرعية البنيوية.

¹ - Max weber, **The Theory of Social and Economic organization**, Op. Cit pp 124-126.

² - عبد العظيم محمود حنفي، "تأثير التحولات في النظام الدولي على النظم السياسية العربية: دراسة في قضية الشرعية"، رسالة ماجستير غير منشورة، مصر: جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 2001، ص 37.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

الزعامة الشخصية: يظهر هذا النوع من الشرعية في المجتمعات التقليدية التي يغيب عنها عنصر العقلانية، ففي هذه المجتمعات لا تقدر الجماعات أن تعيش بدون زعامات قومية أو دينية أو سياسية، ولو فرغت ساحتها من الزعيم، فإنها تسعى لخلق زعيمها ورمزها الخاص بها، الذي يعبر عن تطلعاتها أو أحلامها (حتى بوجود خيبات الأمل، الزعيم يصبح قدرا لا بد منه)، فاغلب الجماعات تعيش أو تريد أن تعيش في ظل (النموذج التبعية)¹، الذي تستمد منه الكثير من أنماط حياتها.

ويشتد لدى تلك الجماعات هوس بالزعامة لا يقارع، بل يصبح على أشده، إذا كانت تمر بأزمات شديدة تهدد هويتها وكيانها ومعتقداتها، فنرى الجماعات تركز إلى زعيم ما بدون تبصر واختيار واع ودقيق، متخذة منه معبرا أو جسرا للخروج من أزمتها الوجودية أو الظرفية التي تعصف بها، لعله يعيد إليها التوازن الذي فقدته أو يمنحها الرجاء والأمل في مستقبل ما.

فالزعيم لا بد أن يفشل، ويكرر فشله ويتراكم عجزه مفجرا للتناقضات بينه وبين جمهوره. فإذا أصر على بقائه في سدة الزعامة وأصر على منهجيته في التفرد في كل الأمور، فإنه سوف يتحول إلى متسلط ولا بد من اتخاذ القمع وسيلة للاحتفاظ بمركزه².

إذا فالسياسات العامة المبنية على هذا النوع من الشرعية في الغالب ما تتسم بالفشل على المدى البعيد فحتى وإن حققت بعض الأهداف على المدى القصير فانه لا يمكن لها أن تحقق الاستمرارية لغياب المؤسسات ولغياب عنصر الرقابة والمساءلة والشفافية.

والخدمة العمومية الناجمة عن السياسة العامة عموما والاقتصادية على وجه الخصوص في ظل هذا النوع من الشرعية ترتبط بالزعامات، فبدل أن تكون حقوق بديهية توفيرها من مبررات بقاء الحاكم

¹ - هشام شرابي، النظام الأبوي "إشكالية تخلف المجتمع العربي"، تر: محمود شريح، ط2، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1993م، ص42.

² - مصطفى حجازي، التخلف الاجتماعي "مدخل إلى سيكولوجية الإنسان المقهور"، بيروت: معهد الإنماء القومي، ط، 1998م، ص109.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

تتحول إلى مزايا يمن بها الحاكم على المواطنين أين يتوجب عليهم مقابلتها بالامتثال ونسبها إلى شخص الزعيم دون حق المتابعة أو المراقبة أو المساءلة.

وفي هذا النوع من الشرعية تنسم السياسات الاقتصادية.

الأيديولوجيا: بالرغم من قدرة الأيديولوجيا من تحقيق التعبئة والتماسك الاجتماعي، والشحن الوجداني والتمسك بالخصوصية النابع من الإحساس القوي بالهوية، إلا أن تركيزها على الشحن الوجداني يمكن أن يبعدها عن العقلانية في التسيير والتخطيط والتي تعتبر من أهم عوامل نجاح السياسة العامة الاقتصادية التي من شأنها أن ترتقي بالخدمة العمومية والتي بدورها تشكل المحور الرئيسي للمطالب التي يتلقاها النظام السياسي.

واستمرار الشرعية المبنية على الأيديولوجيا لا يكون غالباً لفترات طويلة ما لم يصاحبه تسيير عقلاني وإنجازات اقتصادية تترجم صلاحيات التوجهات المتبعة، إذ أن المحكومين بالرغم من تأثرهم وانجذابهم نحو الخصوصية والهوية على الذي القصير إلا أن هذه العوامل وحدها تفقد تأثيرها مع مرور الوقت ببرز الحاجات الاقتصادية خاصة تلك المرتبطة بالخدمات العمومية، فهذه الخدمات هي في الغالب انعكاس للسياسة العامة الاقتصادية، والتي بدورها تتطلب العقلانية والدراسات العلمية كشرط رئيسي لنجاحها.

الشرعية البنوية: تعتبر الشرعية البنوية من أفضل أنواع الأسس الذي يبنى عليه الحكم وقاعدته، والسبيل لقبول الأغلبية من المواطنين لحق الحاكم في أن يحكم وإن يمارس السلطة، ففي إطار هذا النوع من الشرعية تكون الحقوق والواجبات واضحة ومفصلة مما يؤثر بالإيجاب على تنفيذ السياسات العامة ككل والسياسة العامة الاقتصادية على وجه الخصوص.

ففي إطار الشرعية البنوية تكون المطالب مؤسسة ومؤطره من طرف الفواعل النشطة في المجتمع وبالرغم من تضارب المصالح، واشتداد المنافسة بين الفواعل المؤثرة على النظام السياسي إلا أن سلطة

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

القانون في المجتمع تجعل من مخرجات السياسة العامة الصادرة عن الأنظمة السياسية سياسة مبنية على تحقيق الصالح العام وفي هذا الصدد تلعب السياسة العامة الاقتصادية دورا جوهريا في أحداث التنمية المنشودة والتي يترتب عنها توفير خدمة عمومية راقية، ففي إطار الشرعية البنوية يسود جو من الاطمئنان من شأنه أن يدفع أصحاب المال لاستثمار أموالهم، ويطمئن كافة الفواعل الاقتصادية من مستثمرين ومؤسسات مالية وعمال ونقابات لأنهم مدركون أن القانون سيد وأن الواجبات والحقوق محددة مسبقا، وفي المقابل يقل نفوذ أصحاب المال الفاسد ويقل الفساد لدى الفواعل الاقتصادية لتوفر عناصر الشفافية والرقابة والمساءلة، ففي ضل هذه الشرعية تتوفر المؤسسات المجتمعية القوية التي تساهم في إنجاح السياسة العامة الاقتصادية ويتحقق بموجبها الخدمة العمومية الراقية.

المطلب الثاني: الحكم الراشد كمحدد لعلاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية

يعتبر الحكم الراشد من أهم المحددات لعلاقة السياسة العامة الاقتصادية بتطوير الخدمة العمومية وذلك لأنه يربط بين الكفاءة الإدارية الحكومية والنمو الاقتصادي.

يرجع بروز مفهوم الحكم الراشد إلى عدة أسباب سواء من الناحية العملية أو النظرية، حيث يعتبر الحكم الراشد انعكاسا للتطورات والتغيرات الحديثة لدور الحكومة من جهة والتطورات المنهجية والأكاديمية من جهة أخرى، وقد تم طرح المفهوم في سياقات اقتصادية، سياسية، وثقافية وتأثر بمعطيات أخرى داخلية ودولية، ويستخدم مفهوم الحكم الصالح منذ أكثر من عقدين من الزمن من قبل مؤسسات الأمم المتحدة لإعطاء حكم قيمي على ممارسة السلطة السياسية لإدارة شؤون المجتمع والسير به نحو التنمية والتقدم.

ظهر مفهوم الحكم الراشد منذ عام 1989 في منشورات وتقارير البنك الدولي عن كيفية تحقيق التنمية الاقتصادية ومحاربة الفساد في الدول الأفريقية جنوب الصحراء حيث تم الربط بين الكفاءة الإدارية الحكومية والنمو الاقتصادي؛ فتبعاً للحكم الراشد، فإن الأدوات الحكومية للسياسات الاقتصادية ليس من

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

المفروض فقط أن تكون اقتصادية وفعالة، ولكن أيضا لا بد أن تكفل العدالة والمساواة، ولقد نما المفهوم بعد ذلك ليعكس قدرة الدولة على قيادة المجتمع في إطار سيادة القانون.

وفي بداية التسعينيات أصبح التركيز على الأبعاد الديمقراطية للمفهوم من حيث تدعيم المشاركة وتفعيل المجتمع المدني وكل ما يجعل من الدولة ممثلا شرعيا لمواطنيها؛ ففي اجتماع اللجنة الوزارية لمنظمة التنمية الاقتصادية OECD الذي عقد في باريس في مارس 1996 تم الربط بين جودة وفعالية وأسلوب إدارة شؤون الدولة والمجتمع، ودرجة رخاء المجتمع، والتأكيد على أن المفهوم يذهب إلى أبعد من الإدارة الحكومية، ليتضمن إشكالات تطبيق الديمقراطية لمساعدة الدول في حل المشاكل التي تواجهها.

أولا: مفهوم الحكم الرشيد:

يجب الإشارة إلى أن مفهوم الحكم الرشيد كباقي المفاهيم الاجتماعية، يتميز بالكثير من الصعوبات المنهجية، أهمها الصعوبات التي تتعلق بالترجمة، فلا يوجد ترجمة حرفية باللغة العربية تعكس نفس الدلالة التي تعكسها اللغة الإنجليزية والفرنسية، فعلى سبيل المثال هناك عدة دلالات للمفهوم منها، الحكم الرشيد، أسلوب الحكم، الحاكمية، إدارة شؤون الدولة والمجتمع¹، أما في الجانب الاقتصادي فكثيرا ما يستعمل مصطلح الحوكمة.

يأخذ مفهوم الحكم الرشيد بعدين متوازيين؛ يعكس أولهما فكر البنك الدولي الذي يتبنى الجوانب الإدارية والاقتصادية للمفهوم، أما البعد الثاني فيؤكد على الجانب السياسي للمفهوم؛ حيث يشمل - بجانب الاهتمام بالإصلاح والكفاءة الإدارية - التركيز على منظومة القيم الديمقراطية المعروفة في المجتمعات الغربية².

¹ - خيرة بن عبد العزيز، "دور الحكم الرشيد في مكافحة الفساد الإداري وتحقيق متطلبات الترشيح الإداري"، مجلة المفكر، ع 1، الجزائر: جامعة الحاج لخضر باتنة، قسم العلوم السياسية، 2012، ص 62.

² - سلوى الشعراوي جمعة وآخرون، "إدارة شؤون الدولة والمجتمع"، القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، 2001، ص 5.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

وقد عرف الحكم الراشد وفقاً لتقرير التنمية الإنسانية العربية لعام (2002) بأنه "الحكم الذي يعزز ويدعم ويصون رفاه الإنسان، ويقوم على توسيع قدرات البشر وخياراتهم، وفرصهم، وحرّياتهم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ويسعى إلى تمثيل كافة فئات الشعب تمثيلاً كاملاً، وتكون مسؤولة أمامه لضمان مصالح جميع أفراد الشعب"¹.

كما أن هناك من يعرف الحكم الصالح بأنه العملية التي تدار من خلالها المؤسسات والأعمال العامة والخاصة، لضمان حقوق الإنسان، ويحقق ذلك بطريقة خالية من الفساد، وفي ظل سيادة القانون. أي أن الحكم الصالح هو الحكم الذي تقوم به القيادات السياسية والإدارية ملزمة بتطوير موارد المجتمع وبتطوير المواطنين وبتحسين نوعية حياتهم ورفاهيتهم، وذلك برضاهم وعبر مشاركتهم ودعمهم².

ويعرف كذلك بأنه مجموعة من المؤسسات والأعراف لممارسة السلطة وتشمل طريقة اختيار الحكومات ومراقبتها وتغييرها، وقدرة الحكومات على وضع وتطبيق سياسات ناجحة، واحترام المواطنين والحكومة للمؤسسات التي تحكم العلاقات الاقتصادية والاجتماعية بينهم³.

والهدف من الحكم الراشد تحسين إدارة الحكم من خلال فرض سيادة الدولة، باعتباره الحكم الذي تقوم به قيادات سياسية منتخبة، وكوادر إدارية ملتزمة بتطوير موارد المجتمع وتقديم المواطنين، وتحسين نوعية حياتهم ورفاهيتهم، وذلك برضاهم وعبر مشاركتهم، فالحكم الرشيد يشمل جميع المؤسسات في المجتمع من أجهزة دولة وهيئات المجتمع المدني والقطاع الخاص، وهو عبارة عن ممارسة للسلطة

¹ - برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام 2002.

² - سلوى الشعراوي جمعة وآخرون، المرجع السابق، ص 04.

³ - كريم حسن، "مفهوم الحكم الصالح"، مجلة المستقبل العربي، ع 309، م 27، لبنان: مركز دراسات الوحدة العربية، تشرين ثاني، 2004، ص 41.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

وحقوقها وفقاً لمبدأ المحاسبة، ولا تقتصر فقط على الاهتمام بآثار التنمية الآنية وإنما تشمل على التنمية المستدامة وطويلة الأمد والممتدة عبر أجيال متعاقبة¹.

وعلى الرغم من اختلاف تعريفات الحكم الراشد إلا أنها تتفق أن الهدف النهائي والرئيسي لتطبيق الحكم الراشد هو تحقيق رفاهية واستقرار وأمن الأفراد والمواطنين، عبر سياسات وأنظمة إدارية واقتصادية تهدف إلى تطوير أفراد المجتمع من خلال مشاركتهم السياسية، ومساهماتهم في إنجاح الأنظمة الإدارية والسياسات الاقتصادية وذلك بهدف تحسين نوعية حياتهم ورفاهيتهم، أين تعتبر نوعية الخدمة العمومية أحد أهم الوسائل لتجسيدها.

ويرتكز الحكم الراشد على مجموعة من المؤشرات تتفق حولها معظم الدراسات السياسية وتقرها أبرز المؤسسات المالية الدولية بما فيها مؤسسات الأمم المتحدة.

ثانياً: مؤشرات الحكم الراشد:

قبل دراسة أهم الجوانب التي تبين أثر الحكم الراشد على علاقة السياسة العامة الاقتصادية بتطوير الخدمة العمومية ستعرف الدراسة الحكم الراشد وتبرز مؤشرات والتي يعتبر مدى تحققها محددًا رئيسيًا لمدى مساهمة السياسة العامة الاقتصادية في تطوير الخدمة العمومية. يستند الحكم الراشد على المؤشرات التالية²:

¹ عبد الرحمن لهيتي نوزاد، "الحكم الصالح في الوطن العربي: قراءة تحليلية"، مجلة علوم إنسانية، ع29، تموز يوليو، 2006، ص 02.

² عمر ياسين خضيرات وعماد مصطفى الشدوح، "أثر مؤشرات الحاكمية الرشيدة على الاستثمار الأجنبي المباشر في الدول العربية"، مجلة المنارة، ع3، م21، الأردن: جامعة آل البيت، عمادة البحث العلمي، سبتمبر 2015، ص ص 280-281.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

1- مؤشر حق التعبير والمساءلة (Voice and Accountability): يقيس هذا المؤشر الجوانب المرتبطة بالحريات السياسية، والانتخابات الحرة والنزيهة، وحرية الصحافة، والحريات المدنية، والحقوق السياسية، ودور الجيش في السياسة، والتغيير الحكومي، وشفافية القوانين والسياسات كما يقيس المؤشر مقدار مشاركة المواطنين في اختيار حكوماتهم، وحرية التعبير والعمل العام والإعلام¹.

2- مؤشر الاستقرار السياسي (Political Stability): يهتم هذا المؤشر بمجموعة من المفاهيم منها ما هو أمني ومنها ما هو سياسي، فمن الناحية الأمنية يهتم هذا المؤشر بحالات عدم الاستقرار، النزاعات الإثنية، والمسلحة، التوترات الاجتماعية والتهديدات الإرهابية، والصراعات الداخلية، أما من الناحية السياسية فيهتم بعوامل استقرار النظام السياسي في وجه الأخطار الداخلية والخارجية كما يهتم بمدى تشتت الطبقة السياسية، وبالتغييرات الدستورية والانقلابات العسكرية داخل الدول.

3- مؤشر فاعلية الحكومة (Government Effectiveness): يهتم هذا المؤشر هو الآخر بحزمة من المفاهيم الإدارية والمفاهيم المرتبطة بالخدمات العمومية، أهمها: نوعية الجهاز البيروقراطي، تكاليف المعاملات، نوعية الرعاية الصحية العامة، نوعية الخدمات العامة المقدمة، ونوعية الخدمات المدنية ودرجة استقلاليتها عن الضغوط السياسية، كما يقيس فعالية وضع السياسات وتطبيقها في هذه المجالات، ومصادقية التزام الحكومة بهذه السياسات.

وعليه فإن هذا المؤشر يهتم بالسياسات العامة للحكومات، من ناحية مدى التزامها تجاه مجتمعاتها في ميدان توفير وتطوير الخدمات العمومية.

4- نوعية التنظيم وعبء الضبط (Regulatory Quality): يقيس هذا المؤشر مفاهيم تتعلق مباشرة بالاقتصاد والمالية فيهم بمدى حدوث تدخلات سياسات في حرية السوق مثل سياسات التحكم بالأسعار،

¹ عمر ياسين خضيرات وعماد مصطفى الشدوح، المرجع نفسه ص 281.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

والرقابة غير الواقعية على البنوك، الضبط المفرط في مجالات التجارة الخارجية وتأسيس المشاريع، كما يقيس قدرة الحكومة على وضع وتطبيق سياسات ناجحة تتيح المجال وتشجع تطور القطاع الخاص.

5- مؤشر سيادة القانون (Rule of Law): يهتم هذا المؤشر بالجانب القانوني من خلال عنصرين هما: حيادية القوانين، ومدى تقيد والتزام المواطنين أو إلزامهم بها، بمعنى أن الجميع، حكماً ومسؤولين، ومواطنين يخضعون للقانون ولا شيء يسمو على القانون، فبموجب مؤشر سيادة القانون يتحتم تطبيق القانون بصورة عادلة وبدون تمييز بين أفراد المجتمع، كما يجب أن تتوافق هذه القوانين مع معايير حقوق الإنسان.

6- مؤشر مدركات الفساد (Control of Corruption): يعرف المؤشر الفساد بأنه: سوء استغلال الوظيفة العامة أو السلطة من أجل مصالح خاصة، ويندرج ضمن الفساد الرشاوي والعمولات واختلاس الأموال العامة. ويقيس المؤشر مد إدراك المسؤولين في الدولة لوجود الفساد. ومدى إمكانية استغلال النفوذ والأموال العامة للمصلحة الشخصية على كل المستويات، والقدرة على الاستيلاء عليها من قبل النخب السياسية والاقتصادية.

ثالثاً: أثر الحم الراشد على علاقة السياسة العامة الاقتصادية بتطوير الخدمة العمومية:

سبق وأن أشارت الدراسة أن الحكم الراشد يرتبط بالجانب السياسي والاقتصادي والإداري للدول، كما أن الهدف الرئيسي المرجو منه هو تحقيق رفاهية واستقرار وأمن الأفراد والمواطنين. وتعتبر الخدمة العمومية هي وسيلة الحكومات لتحقيق رفاهية واستقرار المواطنين، من خلال السعي لإنجاح السياسات الاقتصادية والتي فقط بنجاحها ستحصل الحكومات على الإمكانيات اللازمة لتقديم نوعية الخدمة العمومية المرجوة.

ومن ناحية أخرى فإن مساهمة السياسات العامة الاقتصادية في الوصول إلى خدمات عمومية متطورة تحقق الرفاهية والمستوى المعيشي الراقى، سيساهم بدوره في إنجاح السياسات العامة الاقتصادية عبر توفير بيئة ملائمة من حيث العنصر البشري، التنظيم الإداري والمشاركة الفعالة في إعداد ثم تنفيذ السياسات

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

الاقتصادية والتي من نتائج نجاحها الوصول إلى تحقيق الرفاه الاقتصادي والاجتماعي الذي يتبعه حتما الاستقرار السياسي.

وبالتالي يتضح جليا الترابط والعلاقة المباشرة بين السياسات العامة الاقتصادية والتي من أهم أهدافها تطوير الخدمة العمومية والتي بدورها تسعى لتحسين معيشة المواطن والوصول لرفاهيته والذي بدوره أن حصل له المستوى المعيشي الراقي سيساهم في إنجاح السياسة العامة الاقتصادية إذن فهناك علاقة تأثير وتأثر فهي على شكل حلقة.

ولا يتم نجاح السياسات العامة الاقتصادية إلا من خلال توفر محددات تتحكم في علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية والتي من بينها الحكم الرشيد وللتفصيل في أثر محدد الحكم الرشيد على دور السياسة العامة الاقتصادية في تطوير الخدمة العمومية ستتطرق الدراسة إلى أثر مؤشرات الحكم الرشيد على علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية.

1- أثر مؤشر حق التعبير والمساءلة على علاقة السياسة العامة الاقتصادية بتطوير بالخدمة العمومية :

تعتمد المساءلة على مبدأ أن كل شخص أو مجموعة مسؤولون عن أعمالهم وخاصة عندما تؤثر أفعالهم على المصلحة العامة.

ويشار إلى محاسبة أو مسؤولية أفعال الشخص بحيث توجد أنظمة لصناع القرار في الحكومة والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني للرد على الجمهور وكذلك لأصحاب المصلحة.

كما تتطلب المساءلة أيضًا إرادة سياسية بمعنى أنه يجب على الأشخاص وجماعات المصالح والمجتمع المدني والمحاكم والصحافة وأحزاب المعارضة أن يصروا على أن يتبع الأشخاص الذين يتولون مسؤوليات اتخاذ القرار " وأن من يقومون بالمساءلة يجب أن يكونوا واثقين بأنهم يمكنهم القيام بذلك بأمان وأن المسؤولين سوف يأخذون الاحتياجات والمطالب بجدية.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

وبذلك فهذا المؤشر كلما كان متوفر كلما ساهم في النقد البناء للسياسات الاقتصادية وهو ما من شأنه أن يساهم في نجاحها وكلما غاب أو كان شكلي فقط كلما تدنت نوعية الخدمات المقدمة للمواطنين وهو ما يحول دون تطور الخدمة العمومية.

2- أثر مؤشر الاستقرار السياسي على علاقة السياسة العامة الاقتصادية بتطوير الخدمة العمومية:

تتصف الدول المتطورة اقتصاديا والتي تتوفر على خدمة عمومية متطورة بالاستقرار السياسي الناجم عن وجود مؤسسات دستورية كما تتسم بتحقيق دولة المؤسسات، ويحقق الاستقرار السياسي عددا من الأهداف تساهم في إنجاح السياسات العامة الاقتصادية والتي بدورها ستؤدي إلى تطوير الخدمة العمومية وهي:

أ-يساعد في بناء الثقة في مؤسسات الدولة: كلما سادت الثقة في مؤسسات الدولة كلما أحس المواطن أنه عنصر مهم في سياساتها وكلما زادت عنده روح المواطنة والتي ستؤدي حتما لاندماجه في سياساتها العامة بما فيها الاقتصادية فيساهم بذلك في إنجاحها ويتحصل بالمقابل على خدمة عمومية راقية يدافع عنها ويحافظ عليها بحرصه على واجباته فيكون الحصول على الحقوق نتيجة حتمية والتي سيحصل عليها في صيغة خدمة عمومية راقية ومتطورة.

ب- يمنح الاستقرار السياسي المجال للحكومات لتنفيذ الخطط الإستراتيجية والتنمية طويلة المدى¹: والتي تحتاج إلى وقت للتنفيذ إذ أن فترات عدم الاستقرار السياسي ستعيق تقدم وتواصل هذه البرامج التنموية مما ينجر عنه تعطيل السياسات الاقتصادية والذي بدوره سيعيق تقديم خدمات عمومية راقية لعدم توفر الإمكانيات.

ج- تحفيز الخواص للاستثمار وجذب الاستثمارات الأجنبية: يهتم المستثمرون الخواص والأجانب على حد سواء بالاستقرار السياسي الذي يعتبر ضامنا لمشاريعهم الاقتصادية والتي بدورها تساهم في إنجاح السياسات الاقتصادية وتساهم في تطوير الخدمة العمومية.

3- أثر مؤشر فاعلية الحكومة على علاقة السياسة العامة الاقتصادية بتطوير الخدمة العمومية:

¹ - محمد كريم قروف، المرجع السابق، ص 104.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

تتحقق فعالية وكفاءة الحكومة عندما تستخدم مؤسسات الدولة والموارد أفضل استخدام لتحقيق نتائج تلبي احتياجات المجتمع وتتطلب الفعالية والكفاءة تحسين الجودة وتوحيد تقديم الخدمات العامة وإضفاء الطابع المهني على الإدارة وتركيز الجهود الحكومية على الوظائف الحيوية والقضاء على التداخل في الوظائف والعمليات. ومن أجل تقديم الخدمات العامة يجب على منتجي الخدمة العمومية تلبية احتياجات المواطنين على الفور وبصورة كافية وتبسيط الإجراءات الحكومية والحد من الروتين واستخدام التكنولوجيا المناسبة عندما يكون ذلك ممكناً.

ويرتبط هذا المؤشر ارتباطاً وثيقاً ومباشراً بدور السياسة العامة الاقتصادية في تطوير الخدمة العمومية من خلال اعتماده على مدى استقلالية الخدمة العمومية عن الضغوط السياسية ومصادقية والتزام الحكومة تجاه السياسات الموضوعية ومن أهمها السياسة العامة الاقتصادية.

4- أثر مؤشر سيادة القانون على علاقة السياسة العامة الاقتصادية بتطوير الخدمة العمومية:

يعتبر مؤشر سيادة القانون مركزياً في علاقة السياسة العامة الاقتصادية بتطوير الخدمة العمومية، إذ لا يمكن الحديث عن سياسة اقتصادية ناجحة إلا من خلال التطبيق الصارم للقانون واحترامه من طرف كل الأطراف المعنية بإنجاح السياسة العامة الاقتصادية والتي في الوقت ذاته هي معنية بتقديم الخدمة العمومية، فكلما احترمت هذه الأطراف القانون وقدمت واجباتها في ظل سيادة القانون كلما نجحت السياسة الاقتصادية في تطوير الخدمة العمومية والعكس صحيح.

أهم الأطراف المعنية بالسعي لتحقيق سيادة القانون في كنف الحكم الراشد هي¹:

¹ - نادية ضريفي، عبد الوهاب دراج، "الحكم الراشد كأساس للإصلاح وترقية الخدمة العمومية المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، ع 2، م 4، الجزائر: جامعة زيان عاشور الجلفة، جوان 2019، ص ص 178-179.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

-الدولة وأجهزتها المركزية: تسهر الدولة على تنظيم واحترام القوانين والتشريعات، والحفاظ على الأمن والاستقرار والسعي إلى تحقيق إطار مؤسساتي وطني قوي بالمشاركة السياسية وخلق حوار جاد ومستمر عن طريق المجالس المنتخبة¹.

-الإدارة المحلية: تعتبر الإدارة المحلية هي الجهاز الإداري الأقرب للمواطن، وهي تمثل من ناحية النظام السياسي بكل سياساته بما فيها السياسة العامة الاقتصادية، ومن ناحية أخرى هي الجهاز المسؤول عن ترجمة أهداف السياسة العامة الاقتصادية من خلال نوعية الخدمات العمومية المقدمة للمواطن.

واحترام القوانين والتشريعات والتنظيمات المعمول بها على هذا المستوى، أي مستوى الإدارة المحلية، من شأنه أن يدفع المواطن للالتزام بسيادة القانون في كل تصرفاته ونشاطاته وسيجعله يركز على إتمام واجباته تجاه المجتمع، مما يؤدي إلى نجاح كل سياسات الدولة بما فيها الاقتصادية وكنتيجة حتمة لذلك ستتوفر خدمة عمومية متطورة لكل المواطنين في ضل سيادة القانون.

-القطاع الخاص: يساهم القطاع الخاص في إنجاح السياسة الاقتصادية وتطوير الخدمة العمومية في ضل سيادة القانون، باعتباره أحد الفواعل الرئيسية في صنع السياسة الاقتصادية وفي تنفيذها ولدوره في تحقيق التنمية البشرية والتنمية المستدامة، وذلك من خلال توفير للخبرة ورؤوس الأموال والمعرفة اللازمة في تحقيق العمليات التنموية بالشراكة مع المجتمع المحلي وأجهزة الدولة بكاملها.

-المجتمع المدني: تساهم منظمات المجتمع المدني في إعطاء الدعم اللازم لسياسات الدولة سواء بتأييدها أو بنقدها نقدا بناء، ومن خلال السعي لسيادة القانون بالحرص على تطبيقه في كنف الشفافية التامة والتي تفرض عليها التقيد بنظام المساءلة والمحاسبة الداخلية وانتخاب هياكلها المسيرة وتكريس مبدأ التداول على

¹ - عبد اللطيف بن نعم، "دور الحكم الراشد في تحقيق التنمية الاقتصادية المحلية"، رسالة ماجستير غير منشورة، الجزائر: جامعة مصطفى اسطنبولي معسكر، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، الجزائر، 2015-2016، ص29.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

السلطة ويفترض في جمعيات ومنظمات المجتمع المدني أن تكون هي المدرسة والنموذج الأساسي الأول لتكريس مؤشرات الحكم الرشيد¹.

5- أثر مؤشر مدركات الفساد على علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية:

يعتبر مؤشر الفساد من أهم المؤشرات المتحركة في علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية، فكما قل الفساد بكل أشكاله كلما نجحت السياسات العامة وخاصة الاقتصادية وكلما أدت إلى تطور الخدمة العمومية.

وزيادة حجم الفساد في الدولة مؤشر قوي على التخلف في كل المستويات، مما ينتج حتما خدمة عمومية متخلفة.

ونظرا لخطورة مؤشر الفساد وأهمية القصوى في تحديد علاقة السياسة العامة بتطوير الخدمة العمومية ستتطرق الدراسة إلى أثر كل نوع من أنواع الفساد على العلاقة.

قبل دراسة أنواع الفساد ومدى تأثير كل نوع على علاقة السياسة العامة الاقتصادية بتطوير الخدمة العمومية لا بد من تعريف الفساد ولو بشكل مختصر.

أ- تعريف الفساد: يعرف معجم أوكسفورد الإنكليزي الفساد بأنه "انحراف أو تدمير النزاهة في أداء الوظائف العامة من خلال الرشوة والمحاباة".

ب- أنواع الفساد وأثرها على علاقة السياسة العامة الاقتصادية بتطوير الخدمة العمومية²:

* **الفساد العرضي:** وهو يكون أحيانا حالة عرضية لبعض الأفراد السياسيين أو الموظفين العموميين، أو مؤقتا وليس منتظما، أو هو السلوك الذي يمارسه موظفي الخدمة العامة على شكل رشوة أو تصرفات غير

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الجزائر: جسر للنشر والتوزيع، 2012، ص 139.

² - هشام مصطفى محمد سالم الجمل، "الفساد الاقتصادي وأثره على التنمية في الدول النامية والية مكافحته من منظور الاقتصاد الإسلامي والوضعي"، مجلة كلية الشريعة والقانون، ع 2، م 30، مصر: طنطا، جامعة الأزهر، أبريل 2015، ص 538.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

قانونية بشكل استثنائي ومحدود حيث أن القاعدة العامة هي أن يؤدي الموظف واجبه في صدق ونزاهة، وبالتالي يصبح الفساد هنا حالة عرضية أو فردية.

وهذا النوع من الفساد كما يدل عليه اسمه -عرضي- موجود في كل دول العالم، فمهما بلغ تطور الدول ومهما بلغت درجة الشفافية وتطور أجهزة الرقابة في منظوماتها الاقتصادية والإدارية، فإن هذا لا يمنع من وجود بعض الاستثناءات والتي غالبا ما يتم كشفها ومعالجة أثارها السلبية في حينها لمنع تطورها لنوع آخر من الفساد، وبالتالي فهذا النوع لا يؤثر في دور السياسة العامة الاقتصادية في تطوير الخدمة العمومية، ولكن شريطة عدم الاستهزاء بالحالات العرضية ومعالجة أسبابها في الوقت المناسب بشتى الوسائل سواء الوقائية أو الردعية، وذلك لمنع تطور هذا الفساد فيخرج بذلك من دائرة العرضية إلى نوع آخر يمكن أن يهدد نجاح السياسات الاقتصادية ويقف عائقا أمام تطور الخدمات العمومية.

* - **الفساد المؤسسي:** وهذا الفساد قد يكون موجودة في مؤسسة بعينها أو في قطاعات محددة للنشاط الاقتصادي دون غيرها من القطاعات الأخرى، وذلك وجود بعض الموظفين الرسميين الفاسدين في بعض الوزارات والقطاعات المختلفة، وعادة ما يكثر الفساد في القطاعات التي يسهل جني الربح منها، حيث يسود الضعف في النظام وتضعف الرقابة والتنظيم في هذه القطاعات، ويقصد به السلوك الذي خلفه القنوات المؤدية إلى ارتكاب المخالفات وتصبح تلك القنوات جزءا أساسيا في تركيبة النظام السياسي والاقتصادي والإداري والقانوني للدولة، وبالتالي يصبح الفساد هنا هو الحالة الطبيعية، وخلاف ذلك من السلوكيات هو الحالة الاستثنائية.

يؤثر هذا النوع من الفساد على السياسة العامة الاقتصادية ويقف عائقا أمام نجاحها وأمام السعي نحو تحقيق الأهداف المرجوة منها.

وبالرغم من تواجده في قطاع معين أو مؤسسة اقتصادية بعينها إلا أن قطاعات السياسة العامة الاقتصادية تعمل في شكل حلقات متصلة بعضها ببعض ووجود الفساد في قطاع معين أو بمؤسسة بعينها

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

من شأنه أن يكسر أحد حلقات السلسلة فيفسد عملية التنمية الاقتصادية المنشودة من وراء السياسة العامة الاقتصادية فتكون بالنتيجة الخدمات العامة ناقصة ويشوبها النقص خاصة تلك المرتبطة مباشرة بالقطاع الفاسد أو المؤسسة مضوع الفساد.

وينجر من هذا النقص في نوعية الخدمة العمومية المقدمة من القطاع الفاسد حصول حالة من الشك وعدم الثقة في مؤسسات الدولة فيؤثر في اندماج وتفاعل الأشخاص المؤثرين في السياسة الاقتصادية وتدرجيا سيصبح هذا القطاع الفاسد هو العائق الأساسي في عملية إنجاح السياسة العامة الاقتصادية وعائقا أمام تطور الخدمات العمومية.

* - **الفساد المنتظم:** وهذا النوع قد يصبح ظاهرة يعاني منها المجتمع بكافة طبقاته ومختلف معاملاته، وهذا ما يقصده Johnston بالفساد المنتظم أو الممتد، وهو يؤثر على المؤسسات وسلوك الأفراد على كافة مستويات النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي، وله ملامح تميزه عن غيره، ومن أهم هذه الملامح ما يلي:

أ- أنه متجسد في بيئات ثقافية واجتماعية معينة.

ب- يميل إلى أن يكون احتكارية.

ج- أنه فساد منظم ويصعب تجنبه.

وفي هذه الحالة مهما كانت السياسات العامة الاقتصادية جيدة على المستوى النظري فان تطبيقها في ارض الواقع قد يكون مستحيلا بسبب تفشي الفساد.

* - **الفساد الكبير:** يقصد به السلوك الذي يسلكه كبار المسؤولين والسياسيين بحكم صلاحيتهم الواسعة في اتخاذ قرارات بشأن التعاقدات الكبيرة والمشاريع الممولة من الخارج، وبالتالي الحصول على أموال كبيرة للصالح الشخصي، وهذا النوع من الفساد أكثر خطورة من السابق وأكثر تأثيرا على الاقتصاد.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

ويؤثر هذا النوع من الفساد على السياسة العامة للدولة بشكل عام فبدل أن يراعي المسؤولين والسياسيين مصلحة البلد في صياغة السياسة العامة خاصة الاقتصادية، يتجهون إلى رسم سياسات اقتصادية تخدم مصالحهم الشخصية على حساب المصالح العليا للدولة وعلى حساب مصلحة المواطنين الذين يلمسون ضياع مصالحهم من خلال شكل الخدمة العمومية الرديئة والتي ينتج عنها حالة من السخط العام والتي بدورها تولد عزوف الطاقات الاقتصادية سواء البشرية أو المالية عن المشاركة في التنمية الاقتصادية والسياسية وهذا ما يؤدي إلى فشل السياسة العامة في تحقيق أهدافها لتبقى مجرد أهداف صورية بعيدة عن التجسيد، كما يؤدي هذا النوع من الفساد إلى هجرة الكفاءات على كل المستويات ويفسح المجال للمال الفاسد الذي من شأنه ان يدمر الاقتصاد والسياسة ويزيد من تعقيد الأزمات خاصة في ظل تدهور الخدمة العمومية الناجمة عن هذا النوع من الفساد.

* - **الفساد عظيم الشأن:** فيحدث على مستويات الحكومة الأعلى، حيث يتفاعل القادة السياسيون والبيروقراطية والقطاع الخاص.

بوصول الفساد إلى هذا المستوى يصبح الهدف من السياسة العامة الاقتصادية هو خدمة مجموعة محددة من السياسيين والمسؤولين الحكوميين على أعلى مستوى مع فئة قليلة من القطاع الخاص الفاسد مما يؤدي إلى تدهور الخدمة العمومية وإلى حالة من الانسحاب التام لأفراد المجتمع الفاعلين أو النشطين من الحياة الاقتصادية والسياسية ولا يبقى في الساحة السياسية والاقتصادية إلا المستفيدين من الفساد وفي هذه الحالة تنعدم نوعية الخدمة العمومية، بالرغم من صدور بعض السياسات تتادي بتوفير الخدمة العمومية ظاهريا اذ غالبا ما يكون الهدف الرئيسي منها هو شراء السلم الاجتماعي للبقاء في السلطة خاصة في ظل دعم أصحاب المال الفاسد.

والخطر الأكبر الناجم من هذا النوع من الفساد هو استبعاد القادة السياسيين والمسؤولين الحكوميين لرهن الاقتصاد الوطني للخارج، من خلال تعطيل الاقتصاد الوطني وخدمة دول أجنبية ممثلة

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

في الشركات المتعددة الجنسيات ما داموا يحصلون على الدعم للبقاء في السلطة وما داموا يستفيدون من المال الفاسد.

المطلب الثالث: أثر المؤسسات الاستشارية ومراكز الدراسات على علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية

تعتبر المؤسسات الاستشارية ومراكز الدراسات من أهم الوسائل التي تعتمد عليها الأنظمة السياسية في سبيل إنجاح سياساتها العامة والتي تنضوي تحتها السياسات العامة الاقتصادية وذلك لما لها من أهمية في مجال إبداء الرأي وتقديم المشورة في شؤون الوظيفة العامة، سواء من الناحية القانونية أم من الناحية الفنية، وبمساهمتها في إنجاح السياسة العامة الاقتصادية فإنها تعتبر أحد أهم المحددات لدور السياسة العامة الاقتصادية في تطوير الخدمات العمومية.

1- مفهوم المؤسسات الاستشارية: تختلف تعريفات ومفاهيم المؤسسات الاستشارية باختلاف نظرة المفكرين لهذه الهيئات ومن أهم التعاريف:

عرفها الأستاذ حمدي أمين عبد الهادي بأنها تلك الأجهزة التي بحكم تخصصها بهذه الأمور تعتبر أقدر أجهزة الدولة على تزويد وحدات الإدارة العامة بالرأي والمشورة في شؤون الوظيفة العامة، سواء من الناحية القانونية أم من الناحية الفنية، والحقيقة أن كفاية الإدارة تتوقف إلى حد بعيد على كفاية هذه الخدمة الاستشارية، فالإدارة تنطوي على مشاكل بشرية، ومن ثم تكون معالجتها على نحو إنساني أفضل¹.

ويعرفها الأستاذ محمد فؤاد مهنا بأنها تلك الهيئات الفنية التي تعاون أعضاء السلطة الإدارية بالآراء الفنية المدروسة في المسائل الإدارية التي تدخل في اختصاصهم، وتتكون هذه الهيئات من عدد

¹ أمين عبد الهادي حمدي، نظرية الكفاية في الوظيفة العامة: دراسة الأصول العامة للتنمية الإدارية وتطبيقاتها المقارنة، أطروحة دكتوراه غير منشورة، القاهرة: جامعة القاهرة، 1980، ص 482.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

من الأفراد المتخصصين في فرع معين من فروع المعرفة، يجتمعون في هيئة مجلس للمداولة والمناقشة والبحث وإبداء الرأي في المسائل التي تعرض عليهم¹.

ويعرفها الدكتور سليمان محمد الطهاوي بأنها هيئات إدارية تقوم لمعاونة الهيئات التنفيذية الرئيسية، فهي من هذه الناحية شبيهة إلى حد ما بالهيئات الفنية المساعدة ولكنها تختلف عنها في وظيفتها إلى حد كبير، فالهيئات الإدارية الاستشارية - وفقا للتسمية الأمريكية - تنحصر وظيفتها في الإعداد والتحضير والبحث، ثم تقديم النصح للجهة الإدارية التي تملك إصدار القرار².

ويعرفها الأستاذ أحمد بوضياف بأنها هيئات أو أفراد متخصصة تتكون من فنيين ذوي خبرة واسعة يبدون آراء مؤكدة وغير ملزمة لتخفيف العبء عن الإدارة ومساعدتها³.

نستخلص من التعريفات التي تم ذكرها أن الهيئات الاستشارية هي هيئات تتكون من مجموعة خبراء وفنيين متخصصين في مجالات مختلفة، يبدون آراء مدروسة ومؤكدة للإدارة لتخفيف العبء عليها ومساعدتها في اتخاذ قرار معين ولتجنيبها الوقوع في الأخطاء وبالتالي تجنب الخسائر المادية وضمان نوعية الأعمال المنجزة وربح الوقت وهي عوامل كلها تصب في نهج إنجاح السياسة العامة الاقتصادية وفي السير نحو الوصول إلى خدمة عمومية تتسم بالرقى والجودة.

¹ - محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني، القاهرة: دار النهضة، 1967، ص 653.

² - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، القاهرة: دار الفكر العربي، 2000، ص 104.

³ - أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، الجزائر: دار الخلدونية للنشر والتوزيع، 2011، ص 117.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

أنماط الاستشارة وأثرها على علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية

-الاستشارة الاختيارية: الاستشارة الاختيارية هي تلك الاستشارة التي تطلبها السلطة الإدارية من الجهات الاستشارية المختصة عندما تزمع اتخاذ قرار معين¹، وتكون في حالة عدم وجود نص يلزم الإدارة العاملة بأن تستشير جهة أخرى قبل اتخاذ القرار، فالإدارة لها الاختيار في أن تلجأ إلى طلب هذه الاستشارة.

ويقول لافريير في هذا الصدد: "تعتبر المشاورات اختيارية عندما لا تلزم السلطة المستشارة بطلبها ولا تلزم بتنفيذها"². إلا أنه لا يجب أن تكون الاستشارة مظهرًا مزيّفًا ولو كانت اختيارية، بمعنى لا يجب أن تكون مجرد عملية روتينية لا تقدم ولا تؤخر في عملية اتخاذ القرار، كما تأخذ الاستشارة الاختيارية نوعين:

- الاستشارة التي يقررها نص قانوني معين تاركا للسلطة الإدارية المختصة الخيار بين أن تطلبها أو لا تطلبها، فللإدارة السلطة التقديرية في ذلك.
- الاستشارات التي لا ينص عليها القانون وإنما تجريها السلطة المختصة بإرادتها الحرة، فيمكن للسلطة الإدارية طلب الرأي من الجهة الاستشارية المختصة بشأن مشروع قرار إداري تزمع إصداره، وترى أنه من الأنسب الاسترشاد برأيها بشأنه والاستفادة من الخبرات التي يمتلكها أعضاؤها.

ويؤثر هذا النوع من الاستشارات على السياسة العامة الاقتصادية بترشيد القرارات الاقتصادية خاصة ذات الطبيعة الفنية والتقنية والتي في الكثير من الأحيان تصعب على متخذي القرارات نظرا لطابعها التقني أو الفني المعقد باعتبار أن تكوين صناع السياسة الاقتصادية ليس بالضرورة تقنيا، فهذا النوع من الاستشارة من شأنه أن يتصدى للتعقيدات الفنية والتقنية مما يجعل القرارات المتخذة أكثر رشدا

¹ - عويس حمدي أبو النور السيد، الإدارة الاستشارية ودور القضاء في الرقابة عليها (دراسة مقارنة)، بيروت: دار ريم، 2011، ص 115.

² - أحمد بوضياف، المرجع السابق، ص 207.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

وأقرب إلى الصواب، أما من جانب الخدمات العمومية يظهر تأثير جدا النوع من الاستشارة في انعكاسات السياسة العامة الاقتصادية على مستوى الخدمات المقدمة في جعلها ذات جودة عالية تلبي الرغبات العمومية لفترات طويلة ويجعلها سهلة الوصول إليها بعيدة عن التعقيدات الناجمة عن طابعها التقني، كما يساهم هذا النوع من الاستشارة في تحفيز المتعاملين الاقتصاديين في مجال الخدمات العامة الخواص منهم والعموميين من خلال ضبط الشروط التقنية ومنع التلاعبات في الأسعار على حساب نوعية الخدمات العمومية ويضبط هذا النوع من الاستشارة دفا تر الشروط بشكل جيد.

غير أن هذه الإيجابيات مقترنة بمدى التزام معدي السياسة العامة والاقتصادية ومن خلالها الإدارة المركزية والمحلية الالتزام بحسن النية في طلب الاستشارة والابتعاد عن التلاعب ببند دفا تر الشروط المتعلقة بمجال تقديم الخدمات العمومية والابتعاد عن جعل الاستشارة وسيلة للتهرب من المسؤولية لأنها في هذه الحالة ستصبح زائفة، وستزيد من انتشار البيروقراطية والفساد الإداري والمالي مما يؤثر مباشرة على نوعية الخدمات العمومية المقدمة.

-الاستشارة الإجبارية: يقصد بالاستشارة الإجبارية تلك التي يفرضها القانون على السلطة الإدارية عندما تزمع اتخاذ قرار معين، حيث يلزمها بأخذ رأي جهة استشارية معينة قبل أن تصدر قرارها، وبالتالي تكون الاستشارة إلزامية في حالة وجود نص يلزم الإدارة العاملة بأن تعرف رأي جهة أخرى قبل اتخاذ القرار، ومن ثم فالإدارة هنا تكون ملزمة باللجوء إلى طلب هذه الاستشارة والتي تعتبر إجراء جوهريا في القرار يؤدي عدم احترامه إلى البطلان، وبعد اطلاعها على الاستشارة أو الرأي تكون لها السلطة التقديرية في أن تأخذ به أو تخالفه¹.

¹ - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري "التنظيم الإداري، النشاط الإداري، الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004، ص 11.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

حيث يترك القانون للسلطة الإدارية حرية اتخاذ القرار بدون إتباع رأي الاستشارة عند الضرورة، فهنا يجب على السلطة الإدارية طلب الاستشارة بغير إتباع رأيها.

إن هذه الصورة من صور الاستشارة لا تقتض بل تتطلب وجود نصوص قانونية صريحة، إذ ينظر إلى هذه الصورة بوصفها خروجاً على الأصل العام تقتضيه حماية حقوق الأفراد من جهة وسلامة العمل الإداري من جهة أخرى، وتوضح محكمة العدل العليا بالأردن ذلك بالتأكيد على أنه في حالة فرض المشرع على الإدارة قبل إصدار قرار معين استشارة فرد أو هيئة من الهيئات فإنه يتعين عليها القيام بهذه الشكلية قبل إصدار القرار، ولو كان الرأي بحد ذاته غير ملزم للإدارة، وإن إغفاله يشكل إهداراً لضمانات كفلها القانون من إيجاد رأي بجانب رأي المستشار ليستعين به كضمانة من الضمانات التي قررها المشرع لصالح الأفراد¹.

ويساهم هذا النوع من الاستشارات في ضمان تعدد وجهات النظر في المسألة المطروحة للاستشارة ويمكن متخذ القرار في مجال السياسة العامة الاقتصادية من الحصول على خيارات قد تختلف عن تلك المتبناة من الحكومة وإداراتها، وهذا ما يسمح بالإطلاع على المشكلات الاقتصادية واقتراحات حلولها من زوايا مختلفة، مما يساهم في تقديم مخرجات ترتقي بالخدمة العمومية وتساهم في تحقيق رضا مختلف الطبقات الاجتماعية ويضمن في الوقت نفسه تنمية اقتصادية على أسس علمية مدروسة مسبقاً، بما فيها مختلف البدائل في حال تعثر السياسات المتبعة.

لكن لنجاح دور هذا النوع من الاستشارة في تحقيق الإيجابيات المذكورة، يتعين على الإدارة طالبة الاستشارة أن تلتزم بدراسة الاستشارات بجدية وتتقاضي تحويل طلب الاستشارة إلى إجراء روتيني الهدف

¹ - خالد الزبيدي، "الاستشارة في قضاء محكمة العدل العليا دراسة مقارنة"، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، ع 2، م 35، الأردن: جامعة الأردن عمان، عمادة البحث العلمي، 2008، ص 348.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

منه تمرير قراراتها المتخذة مسبقا، فتصبح بذلك الهيئة الاستشارية مجرد وسيلة لصحة القرارات من حيث الشكل.

-الاستشارة المتبوعة بالرأي الواجب إتباعه: تحدث هذه الاستشارة في حالة وجود نص يلزم الإدارة طلب الاستشارة من جهة أخرى مع ضرورة الالتزام بها، أي أن يكون القرار الإداري مطابقا للرأي الصادر عن الجهة الاستشارية وإلا فإنه يكون لاغيا¹.

في هذا النوع من الاستشارة، تلتزم الإدارة باستشارة الطرف المعين عند محاولة اتخاذ قرار معين، ثم تنقيد بعد ذلك بما تسفر عنه هذه الاستشارة من رأي، ولا يكون هذا الإلزام إلا بنص قانوني يقره، وفي هذه الحالة يتطلب من السلطة الإدارية أن تتبع الرأي الذي أدلت به الهيئة المختصة حين اتخاذ القرار، والواجب أن يكون هذا التقيد بالرأي الاستشاري بموجب نص قانوني، وذلك حتى لا تقع الإدارة في خطأ يؤدي بها إلى الإخلال بالنظام العام².

لا يكتفي المشرع في هذا النوع من الاستشارة بإلزام مصدر القرار الإداري بطلب الاستشارة، بل يوجب عليه إتباع ما تتوصل إليه الجهة الاستشارية من رأي، إذ يتحدد قرار الجهة الإدارية بالرأي الاستشاري بحيث لا يجوز لها الخروج عنه أو مخالفته أو إهماله أو حتى تعديله، لذلك تسمى هذه الآراء الاستشارية بالآراء المطابقة، وإذا خالفت الإدارة ذلك فيعتبر تقصير من جانبها وإخلالا بما يفرضه القانون تقع المسؤولية كاملة في هذا النوع من الاستشارة على المؤسسات الاستشارية إذ يتوجب عليها لتساهم في إنجاح السياسات الاقتصادية أن تدرس طلبات الاستشارة بالكثير من الدقة والتفصيل، ويلعب المورد البشري العامل في هذه المؤسسات الاستشارية دورا محوريا في المساهمة في تقديم الاستشارات

¹ - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 120.

² - بن علي خلدون، "مطبوعة مقدمة لطلبة القانون الإداري"، المركز الجامعي نور البشير، البيض، 2017-2018، ص 79.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

الصائبة، وبناء على ذلك فإن مستوى المورد البشري في هذا النوع من المؤسسات الاستشارة يجب أن يرقى إلى مستوى المسؤولية الملقاة عليه من حيث المستوى الأكاديمي ودرجة التقنية ودرجة الاطلاع على أهداف المسائل المستشار فيها.

ثانيا: مراكز الأبحاث والدراسات: ظهر مفهوم المؤسسة البحثية بمفهومه الحديث أثناء الحرب العالمية الثانية وأطلق على القاعة أو القبو التي كان يجتمع فيها الإستراتيجيون لتحضير عملياتهم العسكرية حيث أخذت في البداية معنى عسكري. تطلق على هذه المؤسسات العديد من التسميات كالمؤسسات البحثية أو المنظمات البحثية، مراكز أبحاث ودراسات مراكز الفكر، خزانات الفكر، علب الفكر، علب الأدمغة، مصانع الفكر، مراكز الفكر والرأي وغيرها من التسميات

وقد عرفت ديان ستون - أستاذة السياسة العامة بجامعة أوروبا المركزية - ومارك كارنت مراكز الأبحاث في كتابهما مراكز الفكر عبر الأمم على أنها منظمات مستقلة نسبيا تحاول التأثير أو إعلام الساسة، عن طريق الحجج الفكرية، أو التحالف، أو أكثر من ذلك عن طريق جماعات الضغط مباشرة فهي أحيانا منظمات المصالح العامة التي تعمل من أجل مهمة البقاء، مهمتها إعداد تصورات للسياسة العامة وتنقيف المجتمع المدني¹.

كما يعتبر جيمس ماكغان الباحث بمعهد السياسة الخارجية للأبحاث في الولايات المتحدة الأمريكية والذي يشغل منصب مدير برنامج مراكز الأبحاث والمجتمع المدني في العام في جامعة بنسلفانيا يعتبر هذا الأخير المؤسسات البحثية بأنها تشكل جزءا من صميم المجتمع المدني وتعمل كمحفز للأفكار، وأنها مهمة في الديمقراطيات الصاعدة والمتقدمة في العالم².

¹ - سلمة بوريح، مكانة المؤسسات الاستشارية والبحثية في صنع السياسات العامة في الجزائر، أطروحة دكتوراه غير منشورة، الجزائر: جامعة الجزائر 03، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2018-2019، ص 105.

² - ستيفن بوشيه، مارتين رويو، مراكز الفكر: أدمغة حرب الأفكار، تر: ماجد كنج، ط 2، بيروت: دار الفرابي، 2009، ص 06.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

وعرفها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على أنها "منظمات ملتزمة وبصورة دورية بإجراء أبحاث والدفاع عن أي موضوع يتعلق بالسياسات العامة وتشكل هاته المنظمات جسرا يربط بين المعرفة والسلطة في الديمقراطيات الحديثة¹.

كما عرفها برنامج مراكز الأبحاث وبرامج منظمات المجتمع المدني الصادر عن جامعة بنسلفانيا في تقريره السنوي الصادر سنة 2015 بأنها²:

المنظمات المهمة بإجراء تحليل ومشاركة في البحث في السياسة العامة، والتي تؤدي إلى ظهور بحوث وتحاليل ونصائح توجهها السياسة العامة، تتعلق بقضايا دولية محلية وبهذا يتم تمكين صانعي السياسات العامة وعامة الناس من اتخاذ قرارات واضحة حول السياسة العامة الموجب إتباعها، ويمكن أن تكون هذه المنظمات تابعة إلى مؤسسات أخرى وقد تكون مستقلة، وهي منظمة بشكل هيئات دائمة وليس هيئات لأغراض خاصة³.

من خلال هذه التعاريف والتي لا تختلف كثيرا إذ أنها تؤكد على كون مراكز الأبحاث والدراسات مخصصة للقيام بالأبحاث لتوجيه السياسات العامة للدول في ميادين محددة أو حول القضايا المتنوعة سواء بهدف نشر الثقافة والمعرفة العامة أو خدمة أحد الأطراف الفاعلة في النظام السياسي سواء كانت رسمية أو غير رسمية وذلك حسب نوعية هذه المراكز.

-أنواع مراكز الأبحاث: يوجد الكثير من المعايير لتصنيف مراكز الأبحاث فمن الباحثين من صنفها من حيث معيار التمويل والارتباط بالسلطة العليا للقرار باعتبارها مراكز بحث حكومية تابعة للأجهزة الدولة

¹ - خالد وليد محمود، مراكز البحث العلمي في الوطن العربي، بيروت: مركز نماء للبحوث والدراسات، 2013، ص 30.

² - سلمة بورياح، المرجع السابق، ص 107.

³ - تقرير مؤشر التوجه العالمي نحو مراكز الفكر والرأي العام لعام 2015، تر: مركز البيان للدراسات والتخطيط، بغداد، 2016، ص 5.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

أو مراكز بحث أكاديمية متنوعة من حيث التبعية والتمويل أو مراكز بحث خاصة تابعة ماليا وإداريا للقطاع الخاص أو للفواعل الغير رسمية في النظام السياسي، كما صنفنا على أساس الاتجاه السياسي والإيديولوجي أو طبيعة الانتماء مثل المراكز البحثية ذات الاتجاه الليبرالي والمراكز البحثية ذات الاتجاه المحافظ إما قومي أو ديني أو اجتماعي أو إيديولوجي، مراكز بحثية ذات اتجاه يساري أو اشتراكي¹.

ويعتبر التصنيف على أساس مدى استقلالية المراكز البحثية من أهم التصنيفات التي يكن أن تساعد على تبين أثر مراكز الأبحاث والدراسات على علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية على النحو الآتي:

-مراكز الأبحاث المستقلة: بالرغم من أن هذه المراكز ليست مستقلة من حيث تمويلها وتنظيمها، فهي في الغالب تابعة للقطاع العام في الدولة أو القطاع الخاص والمقصود باستقلالها هو استقلالها من حيث إنتاجها الفكري ومن حيث طبيعة البحوث التي تقدمها على المستويات الفكرية في شتى المجالات العلمية وفي مختلف التخصصات سواء السياسية والاقتصادية أو الفلسفية، ومن أهم ميزاتنا أنها تتسم بالمصادقية والتأثير في المجتمع الأكاديمي وتعتمد على الأكاديميين، كما تتميز بالثقافة الأكاديمية والبنية التنظيمية وفق الانضباط الأكاديمي والاعتماد على القواعد العلمية التحليلية ولها المقدرة على إنتاج كتب، أبحاث طويلة المدى، مقالات صحفية، دراسات وتقارير².

ومن أهم أشكال هذه المراكز المستقلة، مراكز الأبحاث الأكاديمية المتخصصة والتي تبحث وفق مبدأ التخصص الواحد مثل الاقتصاد أو الاقتصاد العالمي فهاته المؤسسات دائما تميل للعمل حول قضية واحدة مثل السياسة العامة، التجارة العالمية، حقوق الإنسان، الهجرة، الشؤون الاجتماعية وتتميز بدرجة تخصصها وفي الغالب لديها قضية محددة مسبق وبشكل واضح تبحث فيها.

¹ - سلمة بورياح، المرجع السابق، ص 16.

² - James G Mc Gann , **The Fifth Estate think tanks** , public Policy, and governance, Washington D .C, Brookings institution press, 2016,p14.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

ويؤثر هذا النوع من المراكز بشكل مباشر في علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية، من حيث إيجاد الحلول للمشاكل التي تواجه السياسات العامة الاقتصادية ولكن يشترط من الجهات الحكومية تحديد المشاكل بدقة قبل طلب البحوث من هذه المراكز البحثية، ومن أهم سلبياتها في مجال أثرها على علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية أن السياسة العامة الاقتصادية لا يمكن حصر مشكلاتها بدقة وفي مجال علمي واحد فهي تتأثر بالعوامل السياسية والجوانب الاقتصادية والاجتماعية في وقت واحد كما أن أثرها على نوعية الخدمة العمومية متعلق برضا المواطنين والدين يواجهون مشاكل متنوعة فمنها ما هو اقتصادي ومنها الإداري ومنها الاجتماعي، ومن ناحية أخرى فإن تصادم مصالح الفواعل المؤثرة في الحياة السياسية قد يدفع النظام السياسي لتبني سياسة عامة اقتصادية تبتعد عن توجيهات هذه المراكز لضمان حد معين من التوازنات.

كما تساهم مراكز الأبحاث التعاقدية في التأثير على علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية نظرا لاهتمامها بعقود الاستشارة المؤسسية، حيث أن غالبية أبحاثها وتحليلاتها تكون للوكالات الحكومية فهي مستقلة ومنظمات غير ربحية لها خياراتها الواسعة للإدارة ولها سياستها الموجهة ولها علاقات عمل وثيقة مع الوكالات الحكومية وتعتمد على التعاقد مع الحكومة وغالبا هي متعددة الاختصاصات¹.

هذه الميزات تجعل منها مصدرا للحلول تجاه المشكلات التي تواجه السياسة العامة الاقتصادية، فيمكن لهذه المراكز أن تقدم الحلول العلمية سواء من حيث تحديد الخيارات الصائبة في مجال السياسات الواجب إتباعها أو في مجال أدوات السياسة العامة الاقتصادية سواء تعلق الأمر بسياسة الإنفاق العام أو السياسة النقدية أو التجارة الخارجية، غير أن الطبيعة التعاقدية لهذه المراكز قد تصرف نظرها عن دراسة نوعية الخدمة العمومية الناتجة عن السياسة العامة الاقتصادية المتبعة، كون دراسة نوعية الخدمة

¹- James Mc Gann, *op.cit*, p 51.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

العمومية ومدى رضا المواطنين مرتبط بمختلف طبقات المجتمع كما لا يمكنها تحديد الأولويات في مجال تحقيق الرغبات العامة في المجتمع.

يوجد مراكز أبحاث من نوع آخر في مقابل المراكز المستقلة يمكنها هي الأخرى التأثير على علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية وهي مراكز الأبحاث التابعة للمنظمات وهي مراكز أبحاث السياسة العامة التابعة إداريا وماليا لأحد الجهات سواء مؤسسات حكومية أو غير حكومية، وقد تكون تابعة للأحزاب السياسية ومن أهم أنواع هذه المراكز البحثية ما يلي:

مراكز الأبحاث التابعة للأحزاب: وهي مراكز تابعة للأحزاب السياسية تعمل على إعداد البحوث والتحليل التي ينتج عنها أفكار تكون مصدرا للسياسات ولبرامج، الأحزاب السياسية أثناء الحملات الانتخابية، أو عندما يصل الحزب السياسي إلى السلطة وغالبا ما تكون هاته المراكز مرتبطة بشكل كبير بقيادة الحزب فهي مسؤولة عن تطوير الأفكار، السياسات، والبرامج التي تصبح أرضية لسياسات الحزب. تعتبر الأكثر شيوعا في أوروبا حيث أن أغلب سياسات الأحزاب أنتجت من مراكز الأبحاث لديها أجنادت بحثية غالبا ما تكون مقيدة بمصالح وفلسفات الحزب وقيادته¹.

وتساهم هذه المراكز البحثية في تطوير السياسة العامة الاقتصادية عن طريق تقديم وجهات نظر واقتراحات متعددة لحل المشاكل الاقتصادية والتي قد لا ينتبه لها المكلفون بإعداد السياسة العامة الاقتصادية ففي حال كان الحزب السياسي في المعارضة فإنه يساهم من خلال مركزه البحثية في كشف أخطاء النظام السياسي وبالرغم من أن هدف الحزب المعارض هو الحصول على الشعبية اللازمة لإيصاله للسلطة، إلا أن المكلفون بإعداد السياسة العامة الاقتصادية يستطيعون الاستفادة من نتائج دراسات الأحزاب المعارضة، فكلما كانت المعارضة مؤسسة وقوية كلما كان النظام السياسي أكثر جدية

¹ - سلمة بورياح، المرجع السابق، ص ص 119-120.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

في إعداد السياسة العامة وخاصة السياسة العامة الاقتصادية لأنها مرتبطة بشكل كبير بمطالب المواطنين وبما لها من قدرة على تحقيق جودة الخدمة العمومية.

غير أن هذه المراكز لا تخلو من السلبيات التي قد تؤثر على علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية خاصة إذا ابتعدت نتائج دراساتنا عن الموضوعية وانحازت إلى التوجهات الأيديولوجية للأحزاب مما يشوش على السياسة العامة الاقتصادية ويوجه الفواعل المؤثرة داخل النظام نحو الضغط على النظام للحصول على مكاسب تخدم أقلية في المجتمع على حساب الأغلبية وهو الأمر الذي سيؤدي إلى تدني مستوى الخدمات العامة فيزيد بذلك الضغط على الحكومات وتكبر احتمالات فشل السياسة العامة الاقتصادية.

مراكز أبحاث القطاع الخاص: هي مراكز الأبحاث الخاصة لأجل الربح تقدم تحليل لسياسات، تقييم برامج، وبحوث أخرى حرة، الفرق الأساسي بين هاته المراكز ومراكز الأبحاث غير الربحية هو أن مراكز الأبحاث غير الربحية تحكم من طرف المؤسسات العامة الممولة¹.

تساهم هذه المراكز البحثية في تطوير السياسة العامة الاقتصادية من خلال سعيها لتقديم أفضل الدراسات وأكثرها ملاءمة وذلك بسبب طابعها الربحي وبيئتها التنافسية، فلأجل ضمان بقائها وتجنب إفلاسها تسعى هذه المؤسسات البحثية إلى الاستعانة بأفضل ما في سوق العمل من موارد بشرية مؤهلة وتقدم الكثير من التحفيزات نظرا لطابعها الخاص، ونتيجة لذلك تنسم أبحاثها بالكثير من الدقة والمصداقية وبذلك تساهم في نجاح السياسة العامة الاقتصادية والذي ينعكس على نوعية الخدمة العمومية في المجتمعات بالإيجاب.

مما سبق تتبين الأهمية الكبيرة لأثر المحددات السياسية على علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية، غير أن الاعتماد على المحددات السياسية وحدها لدراسة أثر السياسة العامة

¹ - مرجع نفسه، ص 120.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

الاقتصادية على نوعية الخدمة العمومية غير كاف، وذلك لالتزام السياسة العامة الاقتصادية بالطابع الاقتصادي فتلعب المحددات الاقتصادية دورا جوهريا في دراسة دور السياسة العامة الاقتصادية في تطوير الخدمة العمومية.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

المبحث الثاني: المحددات الاقتصادية لعلاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية

تتحكم بالسياسة العامة الاقتصادية مجموعة من العوامل الاقتصادية، فمنها ما يتعلق بمدى حسن اختيار الاستراتيجية التنموية ومنها ما يتعلق بمدى التحكم بالإنفاق العام، كما تلعب الثروات الطبيعية المتوفرة في البلد دورا هاما في مدى نجاح السياسة العامة الاقتصادية.

المطلب الأول: أثر حسن اختيار الإستراتيجية التنموية على علاقة السياسة الاقتصادية بالخدمة العمومية

الإستراتيجية هي مجموعة قرارات وممارسات إدارية تحدد الأداء طويل الأجل بكفاءة وفعالية ويتم ذلك من خلال تطبيقها وتقييمها على اعتبار أنها منهجية أو أسلوب عمل، وقد بينت التجارب على أنها قد تكون معتمدة على القطاع الزراعي، ويمكن أن تكون في القطاع الصناعي كما يمكن أن تعتمد على قطاع التجارة من خلال الاعتماد على الصادرات أو الواردات كما يمكن أن تكون خليطا بين مختلف القطاعات الاقتصادية.

أولا: أثر إستراتيجية التنمية الاقتصادية المعتمدة على الصناعة والتجارة على علاقة السياسة الاقتصادية بالخدمة العمومية:

تبنت الدول على اختلاف أنظمتها استراتيجيات تنموية أفرزتها الأدبيات الاقتصادية والاجتماعية عبر مراحل التطور التاريخ البشري، تركز أساسا على التصنيع كمحرك أساسي لعملية التنمية، وعلى التجارة سواء من حيث التصدير أو الاستيراد حتى أصبحت قطاعات الصناعة والتجارة مرادف للتنمية لفترات طويلة.

وأصبح وفقا لهذه الاستراتيجيات نجاح السياسات العامة للدول يعتمد بشكل كبير على مدى نجاح سياساتها الاقتصادية، التي تمكنها من مواجهة المطالب وحل المشكلات عبر ضمان خدمة عمومية راقية.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

وقد تعددت هذه الاستراتيجيات المعتمدة في منهجيتها على التصنيع والتجارة، ويمكن أن نذكر أهمها فيما يلي:

1- إستراتيجية الدفعة القوية: وتعني الدفعة القوية (Bigpush) توجيه حد أدنى من الموارد والجهود للشروع في عملية التنمية والاستمرار فيها عن طريق توفير قدر كافٍ من الاستثمار يكون من القوة بما يضمن تأهيل الاقتصاد لدخول مرحلة التطور الاقتصادي. وتتسبب هذه الإستراتيجية إلى الاقتصادي الأمريكي بول روزنشتاين رودان (P.Rosenstein Rodan) الذي رأى أنه لا سبيل لامتناس الأيدي العاملة العاطلة في القطاع الزراعي، ورفع مستوى إنتاجية العامل بالبلدان المتخلفة، ومن ثم الارتقاء بمستوى المعيشة، إلا بالاتجاه نحو التصنيع الذي يحقق الاستخدام الأمثل للموارد ويدفع باقتصادات البلدان المتخلفة من حالة الركود إلى النمو والتطور، وقد بين أن هناك نوعين من برامج التصنيع، الأول يتمثل في إقامة برامج للصناعات الثقيلة، والثاني يعتمد على قيام البلدان المتقدمة بالاستثمار في البلدان المتخلفة ليتحقق بذلك هدف التخصص وتقسيم العمل الدولي وتكون الفائدة للطرفين¹.

ومن خلال هذه الإستراتيجية يتضح أنها تسعى لتطوير الخدمة العمومية من خلال السعي لامتناس اليد العاملة العاطلة وتوجيهها نحو الصناعة وهو ما سيساهم حسب هذه الإستراتيجية في بتحقيق التنمية الاقتصادية والارتقاء بالمستوى المعيشي للدول المتخلفة من خلال ضمان خدمة عمومية ذات مستوى.

غير أن هذه الإستراتيجية لتحقيق أهدافها النظرية حددت نوعين من برامج التصنيع تمثل الأول في إقامة برامج للصناعات الثقيلة والثاني في قيام البلدان المتقدمة بالاستثمار في البلدان المتخلفة.

¹ - إسماعيل محمد بن قانة، اقتصاد التنمية "نظريات، نماذج، استراتيجيات"، عمان الأردن: دار أسامة للنشر والتوزيع، 2012، ص 163.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

فأما البرنامج الأول بالرغم من قدرته على توفير مناصب الشغل إلا انه يعتمد على صناعات مكلفة أثقلت خزائن الدول المتنبية لهذه الصناعات كما أن أغلب الدول التي تبنت هذه الإستراتيجية كانت دولا حديثة الاستقلال تتصف بغياب الطاقات البشرية المؤهلة وتعاني نقص التكوين والتدريب.

كما أن الكثير من الدول الباحثة عن النمو الاقتصادي والتي اعتمدت هذه الإستراتيجية عانت من عدم ملائمة المنوال الاقتصادي لحاجيات البلاد ومقدراتها الطبيعية وباعتماد هذه الإستراتيجية على الصناعة الثقيلة ظهر بشكل جلي غياب التكامل بين القطاعات الصناعة والفلاحة والتجارية.

2- إستراتيجية النمو المتوازن: تستند هذه الإستراتيجية على إعطاء لكل القطاعات الاقتصادية دفع واحد بصفة متوازنة، وارتبطت هذه الإستراتيجية باسم الاقتصادي الأمريكي راجنر نركسه (Ragner Nurkse)، ولقد انطلق تحليله من فكرة أساسية وهو أن الاقتصاد يدور في شكل حلقات مفرغة، فضعف الدخل يؤدي إلى ضعف القدرة الشرائية للفرد ما يؤدي إلى سوء في التغذية الشيء الذي ينعكس على الوضع الصحي العام، والذي يؤثر على المستوى الإنتاجي للفرد، ومن ثم دخلا قليلا وادخار ضعيفة وهكذا، ويمكن للدول المتخلفة أن تخرج من حلقات تخلفها إذا ما قامت بتنفيذ برنامج استثماري ضخم يوجه لكسر الحلقة المفرغة للتخلف¹، ولتحقيق ذلك لابد الأخذ بعين الاعتبار دور الهياكل الاقتصادية والاجتماعية، حيث تتمثل هذه الهياكل في كل الإنجازات الجماعية للبد، والتي غالبا ما تكون مقدمة من طرف الدولة، وهي غير قابلة للتجزئة نظرا لكونها تستلزم حجم كبيرة كحد أدنى، مما يتطلب استثمارا مبدئيا ضخما، نظرا لتكاليفها الضخمة كالمسكك الحديدية، الطرق، والجسور، والتي تتطلب مدة طويلة للإنجاز، وهو استثمار ضخم من حيث الوقت بحيث لا يمكن تأجيله، فهو يسبق الاستثمار المنتج مباشرة أو على الأقل يجب أن يكون موازيا له، ونظرا لنقص هذه الهياكل في البلدان النامية فإن ذلك يشكل عائقا

¹ - عصام خوري وعدنا سليمان، التنمية الاقتصادية، سوريا: جامعة دمشق، 1995، ص 227.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

لها، حيث تسمح هذه الهياكل بربط الأسواق فيما بينها وبالتالي كسر العزلة بين المناطق، بتوسيع السوق الوطني وفتح منافذ للمؤسسات.

كما أن تطوير صناعات مختلفة في الوقت ذاته، يفرض توفير حد أدنى من الموارد، ولا يكفي توفير إنجاز بعض الصناعات ولكن يجب على التصنيع أن يكون على عدة جهات حتى تستفيد الصناعات الجديدة من التطوير الآلي للصناعات الأخرى؛ بحيث تمكن من توفير الطلب المكمل، وعليه يصبح المنتجين مستهلكين لسلع الصناعات الأخرى.

وتساهم هذه الإستراتيجية في تطوير الخدمة العمومية فهي تعتمد عليها بشكل كبير وتعتبرها هدف وغاية فهي تساهم في إحداث التنمية الاقتصادية وإنجاح السياسة العامة الاقتصادية المتبعة ومن جهة أخرى فإن اعتماد العديد من الصناعات المتكاملة في الوقت ذاته من شأنه أن يساهم في تطوير الخدمات العمومية على عدة أصعدة والتي من أهمها:

- توفير المنتجات الصناعية: إن اعتماد مثل هذه السياسة الصناعية من شأنه أن يوفر في السوق مختلف السلع وفي كل مراحلها انطلاقاً من المواد الأولية إلى الأجهزة النصف مصنعة ووصولاً إلى المنتج النهائي الكامل.

- توفير مناصب الشغل في المجال الصناعي: من خلال كثرة العروض لاعتماد الدولة على العديد من الصناعات في وقت واحد.

- تكوين اليد العاملة الفنية والمؤهلة: تحتاج مثل هذه الصناعات إلى التأهيل في مجال اليد العاملة مما يدفعها لاعتماد برامج تكوينية.

ولكن اعتماد مثل هذه الإستراتيجية الصناعية كي لا يؤثر بالسلب على علاقة السياسة العامة بالخدمة العمومية يجب مراعاة عدة عوامل أهمها عدم إهمال القطاعات الاقتصادية الأخرى خاصة القطاع الفلاحي، إذ أن التركيز على الصناعة وحدها قد يؤدي إلى العزوف عن التوجه نحو قطاعات أخرى تعتبر

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

حيوية قطاع الفلاحة وبالتالي قد يؤدي هذا العزوف إلى فشل السياسة العامة الاقتصادية المتبعة وينجم عنه تدهور الخدمات العمومية.

3- إستراتيجية النمو غير المتوازن: تتمثل هذه الإستراتيجية في التركيز على نمو قطاع معين، وبالتالي عن طريق هذا القطاع ينتقل النمو إلى القطاعات الأخرى؛ ومن الرواد الأساسيين لهذه الإستراتيجية الاقتصادي الأمريكي ألبرت هيرشمان (A.Hirschman)، حيث ينتقل هذا الأخير من عدم واقعية إستراتيجية النمو المتوازن، وذلك لكون أن عدم التوازن هو الذي يحرك قوى التغيير، وبالتالي الدفعة القوية مرتكزة في القطاعات أو الصناعات الإستراتيجية، ذات أثر حاسم في تحفيز استثمارات أخرى مكملية، وهذا لكون التنمية عملية تسمح من انتقال وتطوير الاقتصاد من حالة لا توازن إلى حالة لا توازن أخرى ولكن على مستوى أعلى من الإنتاج والدخل¹.

وبالرغم من الانتقادات التي وجهت لإستراتيجية النمو المتوازن والنمو غير المتوازن المتمثلة في كيفية اختيار القطاع الإستراتيجي، وكونه لا توازن لا مفر منه، فإن كل إستراتيجية ملائمة حسب كل بلد إن كان مفتوحا على الخارج أم لا، وإمكانية تلاؤم كل إستراتيجية حسب مرحلة تطور البلد، وتساهم هذه الإستراتيجية في نجاح السياسة العامة الاقتصادية إذا تمت دراسة إمكانيات الدولة التي تريد اعتمادها بشكل دقيق من حيث مواردها الطبيعية ومستوى مؤهلات المورد البشري داخلها ومدي قابلية المجتمع للاندماج في هذه الإستراتيجية وبذلك يتطور مستوي الخدمة العمومية ويساهم القطاع المعول عليه بهذه الإستراتيجية في النهوض بالقطاعات الأخرى.

4- إستراتيجية إحلال الواردات: تهدف هذه الإستراتيجية إلى تشييد مشاريع صناعية قصد إنتاج المواد التي كانت تستورد من قبل؛ وقد ظهرت هذه الإستراتيجية وانتشرت في دول أمريكا اللاتينية؛ ويرجع التوجه لمثل هذه الإستراتيجية إلى تعاظم العجز التجاري للدول النامية، وذلك لانخفاض أسعار مواردها الأولية

¹ - مدحت محمد العقاد، مقدمة في التنمية والتخطيط، بيروت: دار النهضة العربية، 1980، ص 135.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

المصدرة، وأدى تزايد هذا العجز إلى الحد من استيراد المواد الاستهلاك وقيام صناعات محلية لإنتاج هذه المواد كليا أو جزئيا، وتمر هذه الإستراتيجية بثلاث مراحل، تتمثل الأولى في إنتاج المواد الاستهلاكية الحقيقية (إحلال واردات بدائي)، والمرحلة الثانية تتمثل في إنتاج مواد استهلاكية معمرة كالسيارات والأدوات الكهربائية، نتيجة للاختناقات الناتجة عن ضيق السوق التي تواجه المرحلة الأولى، وذلك بإعانة من الشركات المتعددة الجنسيات؛ أما الثالثة تتجسد في إنتاج المواد الوسطية، أو البحث عن أسواق خارجية لمواجهة ضيق السوق الداخلية، ويكون نتيجة لذلك البلد حلقة في تقسيم العمل الدولي¹.

وبالرغم من صلاحية هذه الإستراتيجية نظريا لإنجاح السياسة العامة الاقتصادية وتلبية حاجات المواطنين الاقتصادية إلا أنها في الواقع العملي تصطدم بالكثير من العوائق أهمها عدم توفر المؤهلات البشرية اللازمة في الدول النامية وصعوبة الحصول على التكنولوجيا اللازمة لمثل هذه الصناعات كما أن الاعتماد على الشركات المتعددة الجنسيات يشكل خطرا على الاقتصاد والسياسة في الدول النامية لارتباطها بأجندات سياسية في بلدانها ولقدراتها المالية الكبيرة التي تستعملها في إفشال المؤسسات الوطنية من خلال ممارسات تساهم في تفشي الفساد الاقتصادي والسياسي.

5- إستراتيجية بناء الصناعات للتصدير: بعد فشل إستراتيجية إحلال الواردات في اغلب الدول التي طبقتها لما لها من آثار سلبية، بدأ العمل بإستراتيجية جديدة للتنمية هدفها التصنيع للأسواق الخارجية، واختلفت التسميات التي سميت بها، كإستراتيجية التصنيع عن طريق التصدير أو إستراتيجية توجيه التنمية الصناعية نحو الخارج إلى إستراتيجية بناء الصناعات التصديرية، إلا أن معناها هو التركيز على إنشاء صناعات معينة يكون الهدف منها تصدير جزء أو مجمل منتجاتها بشكل مباشر.

¹ - محمد زرزري، "إستراتيجية الصناعات المصنعة والصناعة الجزائرية"، مجلة الباحث، ع 08، الجزائر: جامعة ورقلة، كلية الاقتصاد التجارة وعلوم التسيير، 2010، ص 168.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

وقد طبقت هذه الإستراتيجية عدة دول، كالدنمارك والنرويج ثم دول من جنوب أوروبا واليابان فدول جنوب شرق آسيا ككوريا وتايوان ثم دول أمريكا اللاتينية مثل الأرجنتين وكولومبيا والمكسيك.

وقصد إنجاح هذه الإستراتيجية وضعت لها العديد من الإجراءات كإعانة المنتجين المصدرين وخفض الرسوم على الموارد المستوردة للإنتاج وإقامة المناطق الحرة وإصدار قوانين لتشجيع الاستثمار الأجنبي، خاصة لإقامة صناعات تصديرية وفي الدول النامية تم إنشاء مشاريع مشتركة بين رؤوس أموال محلية وشركات دولية النشاط وبدأت المشاركة في هذه الحالات ضرورية للحصول على الخبرات الفنية لهذه الشركات في التصميم والإنتاج والتشغيل والصيانة والإدارة وضمان تصريف الإنتاج في أسواق الدول التي تسيطر عليها هذه الشركات¹.

ساهم تطبيق هذه الإستراتيجية على اقتصاديات الدول المتقدمة والنامية في نجاح السياسة العامة الاقتصادية بتحقيق مبدأ الميزة النسبية والتخصص الدولي، وارتفاع الميزان التجاري وزيادة مدخرات العملة الأجنبية وتحسين نوعية المنتجات المصدرة وزيادة تنافسيتها، مما خلق اكتساب ومتابعة للتكنولوجيات الحديثة وساهم في التغلب على مشكلة صغر حجم السوق المحلي، وكنتيجة لنجاح السياسة العامة الاقتصادية رافقها تطور الخدمة العمومية خاصة في الدول المتقدمة التي انتهجت هذه السياسة وبالرغم من النتائج المحققة في الدول النامية إلا أنها تقل عن نظيراتها في الدول المتقدمة بسبب التفاوت في القدرات التكنولوجية وفي مستوى التأهيل البشري ومستوى الدراسات العدة مسبقا.

6- إستراتيجية الجمع بين إحلال الواردات وتنمية الصادرات: حيث يرى بعض المفكرين الاقتصاديين أنه من الممكن الجمع بين الإستراتيجيتين في آن واحد، وأن هذا المزج بينهما قد يولد إستراتيجية جديدة للتنمية الصناعية يمكنها تغادي السلبيات في كل منهما، وساد هذا الرأي في بعض الدوائر الفكرية في الاتحاد

¹ - إسماعيل محمد بن قانة، المرجع السابق، ص 184.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

السوفيتي سابقا وأوروبا الشرقية، وترى هذه الإستراتيجية أن حل مشكل التصنيع في البلاد النامية أو المتخلفة إنما يركز على عاملين مهمين، وهما¹:

- إقامة فروع تصديرية للصناعات التحويلية ذات آثار عميقة على الاقتصاد الوطني، بما يؤدي إلى توسيع السوق المحلية.

- الاستمرار في توسيع إحلال الواردات بحيث يمكن أن يتطور في مرحلة ثانية إلى التصدير، وهو ما حدث بالفعل مثلا في صناعة المنسوجات في باكستان.

إن هذه الإستراتيجية من الوجهة النظرية يمكن أن تكون مقبولة لكنها واقعا لن تخلص البلدان النامية من تبعية صناعاتها للدول الرأسمالية المتقدمة لأن اتجاهاتها ستكون من الخارج وليس من الداخل، وعليه يتم إهمال السوق المحلية وضرورات توسيعها، والتبعية ستكون في الإنتاج والتكنولوجيا، وحركات رؤوس الأموال، التجارة مما سيدفع الدول الباحثة عن سياسة اقتصادية ناجحة للتحويل إلى الاعتماد على الذات.

7- إستراتيجية التوجه الداخلي أو الاعتماد على الذات: بعد محدودية إستراتيجية إحلال الواردات وبناء الصناعات للتصدير في تحقيق طموحات البلدان النامية. كان لزاما عليها أن تقوم بتبني إستراتيجية تنطلق من الداخل، وهذا ما أكدته مؤتمرات وندوات دول عدم الانحياز وهيئة الأمم المتحدة والتي أقرت هذه الإستراتيجية.

إن نقطة البدء في هذه الإستراتيجية تنطلق من أن الإنتاج يجب أن يكون لتغطية السوق المحلية بمعنى إشباع الحاجات الأساسية لكافة السكان، وانطلاقا من هنا سيتحدد أجور كل فرع من فروع الاقتصاد صناعة، زراعة، خدمات، بعدها تتجه هذه الدول إلى العلاقة مع العالم الخارجي الذي لا يمكن الاستغناء

¹ - محمد عبد الشفيق، قضية التصنيع في إطار النظام الاقتصادي العالمي الجديد، بيروت: دار الوحدة، د.ت، ن، ص

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

عنه، إذ أن هذه الإستراتيجية وفي إطار تغطيتها للسوق المحلية فإنها تحتاج إلى مستوردات لإنتاج بعض من سلعها الوسيطة والإنتاجية أو حتى السلع الاستهلاكية، وبالتالي لابد من أن تصدر له منتجات صناعية التغطية نفقات استيرادها على الأقل، وبذلك يكون التصدير ضروريا، غير أن تحديد نوع وحجم المنتجات المنتجة محلية والمصدرة يتم في إطار هذه الإستراتيجية المتكاملة، ويتطلب تطبيق إستراتيجية التوجه الداخلي توافر ثلاثة شروط أساسية، تتمثل في تقليل التبعية تدريجيا للعالم الخارجي عن طريق حصر الموارد وتحريرها من السيطرة الأجنبية، وكذا تحقيق الأمن الغذائي وإقامة قاعدة تكنولوجية. وتستلزم إستراتيجية التوجه الداخلي تعبئة كافة الموارد المتاحة لخدمة السكان ودعم الاستقلال السياسي والاقتصادي، وذلك بتحرير الموارد بالسيطرة الفعلية عليها وليس القانونية وبشكل كامل، من إنتاج وتسويق وتسعير وتمويل وإدارة وتكنولوجيا، وكذا توسيع السوق، حيث يشكل ضيق السوق عقبة رئيسية أمام الصناعة، وينطوي توسيع السوق على مفهومين متكاملين، وهما التوسع الرأسي والتوسع الأفقي، فبالنسبة للأول يمكن أن يتحقق من خلال تعبئة الموارد المالية عن طريق تحقيق الفائض الاقتصادي الناتج من فرق الإنتاج على الاستهلاك في كل بلد نامي، بالإضافة إلى إزالة الفوارق بين الريف والمدن ودعم سياسة التوازن الجهوي من خلال إنشاء وحدات زراعية صناعية لإعادة توزيع السكان وتوزيع دخولهم. أما بالنسبة للتوسع الأفقي، فينطلق من أن توسع السوق الوطنية لكل دولة بشكل أساسا كافية لتحقيق تنمية صناعية متكاملة بمعدلات سريعة، ولكن مهما اتسعت هذه السوق فإنها يجب أن تمتد مع أسواق الدول المتقدمة أو نظيرتها في الدول النامية.

كما يتوجب لنجاح هذه الإستراتيجية زيادة الإنتاج والإنتاجية، ويتم تحقيق ذلك من خلال تحقيق زيادة في القوى العاملة كما وكيفا، ولتحقيق قيم مضافة من القوى البشرية يستلزم ذلك تكوين وتدريب الكوادر الفنية الماهرة بما يمكن من المساهمة في تحقيق أهداف الإستراتيجية، وعمل ذلك يستوجب إعادة

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

النظر في مناهج وطرق التدريس وربطها بما يحتاجه سوق العمل واتخاذ إجراءات تحفيزية لوقف نزيف القوى العاملة نحو الدول المتقدمة.

ثانيا: إستراتيجية التنمية الاقتصادية المعتمدة على الزراعة:

بقي القطاع الزراعي مهمة أمام القطاع الصناعي عند ذكره في النظريات والنماذج المتقدمة، إلا ما حضى به تاريخيا عند الفيز وقرط)، ولعل السبب المباشر والأهم يعود إلى انبهار الكثير من الاقتصاديين والسياسيين في الدول النامية وغير النامية بالتصنيع لاعتقادهم بأن الصناعة تتميز بمزايا طبيعية تجعلها قطاعا ديناميكيا رائدا في حين الزراعة متخلفة بطبيعتها لذلك فإن استراتيجيات التنمية المعتمدة على الزراعة لا تعدو أن تكون محاولات استتبطت من خلال التجارب والأنماط التي طبقت.

1- إستراتيجية التنمية الزراعية التكنوقراطية: وتستهدف بالأساس زيادة الإنتاج الزراعي دون الاهتمام بالمتغيرات الاجتماعية والاستخدام الناتج عن الملكية، وغالبا ما تبقى تلك الإستراتيجية على طبيعة التفاوت في الملكيات الزراعية¹.

على الرغم من أن هذه الإستراتيجية يمكن لها أن تحقق بعض النتائج الإيجابية على مستوى تحسين الإنتاج، غير أن أثرها على نوعية الخدمة العمومية سلبي ويؤدي إلى سوء الخدمات المقدمة إلى فئة العمال في المجال الزراعي ويزيد من الفوارق الاجتماعية التي تؤدي إلى انهيار الطبقة الوسطى في المجتمعات والتي تعتبر أساس نجاح السياسة العامة الاقتصادية في ترقية الخدمة العمومية.

2- إستراتيجية التنمية الزراعية الإصلاحية: وتستهدف إلى جعل الأطر الاجتماعية أهدافا أساسية مثل عدالة توزيع الدخل الزراعية، وكذا توزيع الثروة في القطاع الزراعي بين عناصر الإنتاج المستخدمة

¹ - فوزية غربي، "الزراعة الجزائرية بين الاكتفاء والتبعية"، أطروحة دكتوراه دولة غير منشورة، الجزائر: جامعة منتوري قسنطينة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، 2008، ص 75.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

والعمل على إعادة توزيع الأراضي الزراعية بين المزارعين لضمان عدالة التوزيع على صعيد المجتمع الريفي¹.

أعمدت هذه الإستراتيجية في النظام الاشتراكي وقد أثبتت محدوديتها في إنجاح السياسة العامة الاقتصادية في الدول النامية مثل الجزائر وذلك لعدم وعي العنصر البشري من جهة وعدم وواكبة الجهاز الإداري لمثل هذه الإستراتيجية مما نجم عنه فشل السياسة العامة الاقتصادية وتدهور الخدمة العمومية في القطاع الزراعي والذي أثر على بقية القطاعات الاقتصادية في الدولة.

3- إستراتيجية التنمية الزراعية الراديكالية: وقتم بتغيير القيم الاجتماعية بصورة أساسية وتأبي الأهداف الأخرى في المرتبة التالية من الأهمية النسبية، وتعد هذه الاستراتيجيات المسار الرئيسي الذي يتبعه المجتمع الزراعي في تحقيق أهدافه في التنمية الزراعية².

4- إستراتيجية الثورة الخضراء: وقد أطلق اسم الثورة الخضراء على عملية نقل التقنية الزراعية المتطورة للدول النامية، وتم أول انتشار رئيسي للتكنولوجيا المحسنة حول المحاصيل الغذائية في آسيا كتجربة الصين والهند وباكستان وذلك بداية من وسط الستينيات من القرن الماضي، بعد بدء هذه العملية في العالم الصناعي المتقدم بحوالي عشرين سنة³.

ومن هنا تمت صياغة مصطلح الثورة الخضراء والتي تمثل بدأ عملية تطبيق العلم الزراعي لوضع أساليب حديثة الظروف الإنتاج الأغذية في الدول النامية، وتم تمويل كثير من بحوث الثورة الخضراء بتنفيذ من القطاع العام ومؤسسات خاصة غير ربحية، وتم نشر التقدم الذي أحرز في المعرفة والذي نتج

¹ - المرجع نفسه، ص 76.

² - فوزية غربي، المرجع السابق، ص 77.

³ - إسماعيل بن قانة، المرجع السابق، ص 197.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

عن هذه البحوث بشكل عام وتقاسمه بدون أي قيود. وقد كان للجزائر ثورتها الزراعية في سنوات السبعينيات، وهي تجربة خاصة تأثرت بمنهج إستراتيجية الثورة الخضراء.

المطلب الثاني: أثر الإنفاق العام على علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية

يحمل مفهوم النفقة العامة عدة تعاريف يمكن التعرض إلى بعضها كما يلي:

- "النفقة العامة هي مبلغ نقدي يخرج من الذمة المالية لشخص معنوي عام بقصد إشباع حاجة عامة"¹.

- "النفقة العامة كم قابل للتقويم النقدي يأمر بإنفاقه شخص من أشخاص القانون العام إشباعا لحاجة عامة"².

كما تعرف النفقة العامة بأنها "تلك المبالغ المالية التي تقوم بصرفها السلطة العمومية بقصد تحقيق منفعة عامة، كما يمكن تعريفها بأنها استخدام مبلغ نقدي من قبل هيئة عامة بهدف إشباع حاجة عامة"³.

- اتجاهات الإنفاق العام:

1- الإنفاق على تكوين رأس المال البشري: إحدى العقوبات التي تواجهها الدول النامية هي انخفاض مستوى المهارة الإنسانية وهو ما يجعل من المفيد أن تقوم الدولة وهي في سبيلها للتنمية بزيادة الاهتمام بالإنفاق على برامج التعليم والتدريب والصحة، وهو ما يؤدي إلى صيانة ورفع المستوى الفني والصحي لرأس المال البشري وبالتالي يسهم في زيادة الإنتاجية ورفع معدل نمو الناتج القومي الإجمالي. وقد أيدت الكثير من الدراسات التجريبية⁴ أهمية الإنفاق الحكومي في مجال التعليم والصحة سواء بتقديم الحكومة

¹ حسن مصطفى حسين، المالية العامة، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 2001، ص 11.

² حامد عبد المجيد دراز، مبادئ المالية العامة، الإسكندرية: الدار الجامعية، 2000، ص 378.

³ محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2003، ص 06.

⁴ SanjeervGupta and others (2002)، **Fiscal Dimensions of Sustainable Développement**, IMF, Washinton, DC, p17-19.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

لهذه الخدمات مباشرة أو بتمويل القطاع الخاص ليقوم بتقديمها مع إشرافها على التحقق من جودة الخدمة المقدمة ومن وصول هذه الخدمة إلى كافة فئات المجتمع.

2- الإنفاق على الاستثمار في إنشاء مشروعات البنية الأساسية وصيانتها: إن الإنفاق على إنشاء مشروعات البنية الأساسية الاقتصادية والاجتماعية يعتبر من أهم أنواع الإنفاق الحكومي المرتبطة بالنمو حيث أنها في المعتاد تمهد البيئة لإنشاء الاستثمارات الإنتاجية الخاصة كما ترفع من إنتاجية الاستثمارات القائمة وتخفف من تكاليف إنتاجها وذلك خاصة في الأجل الطويل وتشمل هذه المشروعات عادة إنشاء الطرق والسكك الحديدية والسدود ومحطات القوى¹. وقد أثبتت العديد من الدراسات أن إنتاجية عنصري العمل ورأس المال تعتمد على مدى توفر حزمة متكاملة من خدمات البنية الأساسية، وقد أستر عديد من هذه الدراسات على أن الاستثمار في البنية الأساسية يجب أن يسبق الاستثمارات في المجالات الإنتاجية سواء زراعه أو صناعة وغيرها²، مع ملاحظة أن إنتاجية هذه القطاعات تعتمد ليس فقط على توفر مشروعات البنية الأساسية ولكن أيضا على مدى كفاءتها وجودة تقديمها للخدمات المطلوبة منها. في دراسة أجريت عام 1988 حول منتجي الصناعات التحويلية النيجيرية وجد أن 92% من المؤسسات محل البحث تملك مولدات كهربائية والكثير يمتلك أجهزة لاسلكية للاتصالات وقامت الكثير منها بحفر آبار لضمان إمدادات المياه وقد وجد أن تكاليف ذلك تمثل حوالي 10% من جملة تكاليف الآلات والمعدات للشركات الكبيرة بينما تصل إلى 25% من هذه التكاليف في المؤسسات الصغيرة³.

ويعني ذلك أن فشل القطاع العام في توفير الاحتياجات الضرورية من البنية الأساسية يؤدي إلى رفع تكاليف القطاع الخاص في الدول النامية وهو ما يعني انخفاض القدرة التنافسية الخارجية للسلع

¹-Susan M. Collin and Won - Am Park (1989) 'External Debt and Macro economic performance in South Korea', in Jeffrey D. Sachs (eds) Developing country Debt and world Economy, The university of Chicago press, USA, P 12-13.

²-David Ferreira and Kamranm (1997) 'Financing private infrastructure in developing countries', The World Bank, Washington, DC USA, p 1-2.

³- البنك الدولي، تقرير عن التنمية في العالم واشنطن الولايات المتحدة، 1994، ص 44.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

المنتجة في هذه الدول وهو ما يزيد من العوائق التي تواجه محاولات التنمية في هذه الدول. ويضاف إلى ذلك ضرورة الاهتمام بصيانة مشروعات البنية الأساسية القائمة حيث في المعتاد يكون العمر الإنتاجي لها قصير في غالبية الدول النامية مما يستدعي إعادة إحلالها بصورة متكررة بما لا يتلائم مع ظروف هذه الدول.

3- الإنفاق العام على الإعانات: يمكن تقسيم الإنفاق العام على الإعانات إلى أربعة أنواع هي¹:

- أ- الإعانات التي تستخدم لتغطية خسائر المشروعات العامة.
- ب- الإعانات التي تهدف إلى تشجيع استخدام مدخل معين في مجال اهتماماقتصاد القومي.
- ج- إعانات التصدير وتمنح هذه الإعانة للصناعات الناشئة في المعتاد لتشجيعها على تحمل منافسة السلع الأجنبية
- د- الإعانات التي تمنح لتخفيض أسعار سلع استهلاكية لمصلحة كل المستهلكين أو فئات معينة منهم، ويرى بعض الاقتصاديين إنه يجب أن يراعى بالنسبة للأنواع الثلاثة الأولى من الإعانات أن تكون محدده المدة وتخضع للرقابة والإشراف على اتجاهات التكاليف بها حتى لا يؤدي ذلك إلى اعتماد المنتجين عليها وعدم بذل جهد في سبيل تخفيض التكلفة، كما يراعى أن تمنح هذه الإعانات للصناعات الناجحة التي يمكن أن تتوافر لها فرص النمو والمنافسة الدولية وأن يتم اختيار هذه المشروعات بعناية فائقة. وينادي بعض الاقتصاديين بإلغاء هذه الإعانات تماما حتى تتجه الموارد إلى المشروعات ذات الكفاءة العالية بدلا من المشروعات منخفضة الكفاءة حتى لا يضر ذلك بأمثلية تخصيص الموارد².

بالنسبة للنوع الرابع من الإعانات يفصل الكثير من الكتاب النفقات الاجتماعية النقدية عن نفقات دعم السلع والخدمات لان هذا الدعم في كثير من الأحيان لا يصل إلى مستحقه ومن ثم يتلاشى الأثر

¹-RJ Chelliah, **Growth oriented Adjustment programs: Fiscal policy issues**, Op. Cit, P 383.

²- حنفي محمد ناظم، الإصلاح الاقتصادي وتحديات التنمية، القاهرة: د د ن، 1992، ص 209-210.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

التوزيعي المرغوب منه¹ هذا بالإضافة إلى أنه يؤدي إلى تشويه في الأسعار النسبية للسلع مما يؤثر على تخصيص الموارد ويزيد بالموارد القليلة المتاحة لهذه الدول عن التخصيص الأمثل. ويمكن أن تتحقق عدالة توزيع الدخل من خلال محاولة حصر الاستفادة ببرامج الإعانات على المجموعات منخفضة الدخل فقط. وكذلك بتوسيع نطاق الاستفادة من الخدمات الهامة للمجتمع مثل الخدمات الصحية والتعليمية بحيث تغطي الفقراء² وبالرغم من مناداة البعض بخفض الإنفاق في هذا المجال لأنه مسئول عن زيادة الإنفاق العام وتضخم الأعباء الضريبية وهو ما يمكن أن يضر بالاستثمار، إلا أن العديد من الدراسات التجريبية³ أكدت على وجود علاقة عكسية بين عدم العدالة في توزيع الدخل والنمو الاقتصادي وذلك على مستوى عدد كبير من الدول، حيث أن عدم العدالة في توزيع الدخل يمكن أن يؤدي إلى اضطرابات اجتماعية وسياسية وهي ما تثبط الاستثمار وبالتالي النمو.

4- الإنفاق العام في المجالات الإنتاجية: أي إنفاق الحكومة في المجالات التي تنافس إنتاج القطاع الخاص ويمثل هذا الإنفاق نسبة كبيرة من الإنفاق العام في موازنات معظم الدول النامية ويرجع ذلك إلى قيام العديد من الدول النامية بالتدخل في الحياة الاقتصادية سواء بالاستثمار المباشر وإنشاء المشروعات أو بتأميم المشروعات القائمة كسبيل للقيام بعملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ويرجع ذلك إلى ضعف الدخل القومي وبالتالي الادخار والتكوين الرأسمالي اللازم للاستثمار، وكذلك بدعوى أن القطاع الخاص غير قادر على تولي هذه المسؤولية ولا يملك الكفاءة اللازمة لها، وتشير كثير من الدراسات إلى أن القطاع العام لم يؤدي الهدف المطلوب منه، فقد أشارت إحدى الدراسات القياسية إلى أن الكفاءة الإنتاجية لشركات القطاع العام الصناعي بمصر مثلاً تتراوح بين 28% و 54% من أقصى إنتاج يمكن تحقيقه

¹ - توفيق عدلى محمد، المرجع السابق، ص 306.

² -Sanjeev Gupta and others, **Fiscal Dimension of sustainable development** OP, Cit, P.21.

³ -Vito Tanzi and Howell H Zee, **Fiscal policy and long-run growth**, OP, Cit PP 199-200.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

بنفس القدر من الموارد¹، كما أن هنالك شبه إجماع في عدد كبير من الدراسات على أن أداء هذا القطاع كان دون المستوى المرغوب وأنه يعد مسئولاً عن نسبة عالية من عجز الموازنة العامة لكثير من الدول النامية، ويمكن إرجاع هذا الأداء الفقير القطاع العام إلى بعض العوامل لعل من أهمها²: العلاقة البيروقراطية المعقدة بين الحكومة والمشروعات العامة والرغبة في تشجيع الأهداف الاجتماعية وغيرها من الأهداف غير الاقتصادية والطبيعة الاحتكارية لكثير من هذه المشروعات بالإضافة إلى التحكم الإداري في أسعار هذه المشروعات لخدمة أغراض اجتماعية واعتماد إدارة هذه المشروعات على الإعانات نتيجة رغبة الحكومة في تغطية خسارة هذه المشروعات مما يقلل الحافز على تحقيق الكفاءة الاقتصادية، والقرارات الاستثمارية لهذه المشروعات لا تحكمها المعايير الاقتصادية.

وعلى ذلك فقد تزايدت الآراء المطالبة بتحويل شركات القطاع العام إلى القطاع الخاص الخصصة أو التخصيصية في السنوات الأخيرة سواء في الملكية أو الإدارة ولكن يراعى أن الكفاءة التخصيصية للموارد لا تتحقق فقط بالخصخصة ولكن يجب أن تتوفر بعد الخصخصة ضغوط المنافسة للوصول إلى هذه الكفاءة³.

5- الإنفاق على المرافق الأساسية للدولة: وهذا الوجه من الإنفاق العام لا يجد خلافاً في أهميته على اختلاف النظريات الاقتصادية لأنه يهيئ الظروف التي يصعب بدونها القيام بالعملية الإنتاجية. وقد تعرض موضوع زيادة الإنفاق على السلع العامة الضرورية أو خفضه لكثير من الجدل فبينما يرى Kaplow أنه من الأمثل أن تقدم الحكومة السلع العامة عندما يكون اختبار التكاليف المنافع Cost Benefit Analysis واحد أو أكثر فإن Feldstein يرى أن الدولار من الإنفاق الحكومي قد تكون له تكلفة كلية تتجاوز 2 دولار

¹ حنفي محمد ناظم خليل؛ فتحي والشعراوي؛ مصطفى السيد، مشاكل اقتصادية معاصرة، مصر: جامعة طنطا، كلية التجارة، 1989، ص 113.

²-Richard Hemming and Kalpana Kochhar, **The rule of fiscal and monetary policy in the growth process**, OP. Cit, p 54.

³-* Peter S. Heller and Christian Schiller (1989) The fiscal impact of privatization, with some examples from Arab countries, **World development**, Vol 17 No. 5. P 762.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

وذلك بسبب تكاليف التلوثات الحادثة في الاقتصاد والناجمة عن المغالاة في عبء ضرائب الدخل. ولكن يرد على ذلك بأن التلوثات الحادثة بسبب الضرائب يقابلها آثار إيجابية بسبب إعادة التوزيع، كما أن الزيادة في الإنفاق على خدمات الأمن الداخلي مثلا يمكن أن تؤدي إلى ارتفاع الدخل الناجم عن الاطمئنان على الأصول والأرباح المتوقعة نتيجة للاستقرار بأكثر من الزيادة المحتملة في الضرائب اللازمة لتمويل هذه الزيادة في الإنفاق. ويمكن القول بأن أثر زيادة الإنفاق العام على الناتج إذا كان سيزيح الإنفاق الخاص أو س يكون منافسة له يعتمد على الإنتاجية الحدية النسبية لكل من القطاع الخاص والعام. ونستشف من العرض السابق لبعض مكونات الإنفاق العام أهمية الإنفاق على تكوين رأس المال البشري والبنية الأساسية والمرافق الأساسية للدولة وبالتالي يجب العمل على تجنب خفضها ولكن مع مراعاة مدى جودة تقديم هذه الخدمات ومدى كفاءة الجهاز الحكومي في تقديمها.

المطلب الثالث: علاقة وفرة الموارد الطبيعية بدور السياسة العامة في تطوير الخدمة العمومية

يلاحظ أن معظم الدول المتخلفة اقتصاديا والتي يعاني مواطنوها من خدمة عمومية رديئة تتوفر على موارد طبيعية ضخمة، إذ تميزت السياسات العامة الاقتصادية في هذه الدول بالعشوائية وغياب الدراسات الجادة في مرحلة صياغة وصناعة السياسات الاقتصادية، وبالفساد المالي والإداري أثناء محاولة تنفيذها، بمعنى أن الوفرة في الموارد الطبيعية قيدت فرص صنع وتنفيذ سياسات عامة اقتصادية ناجحة، حيث أنه من المفروض نظريا أن يؤدي استغلال الموارد الطبيعية الضخمة إلى المساهمة في إنجاح السياسات الاقتصادية والوصول إلى تقديم خدمة عمومية متطورة من خلال استغلال عائدات هذه الموارد، لكن الواقع يثبت عكس ذلك إذ بينت التجارب في أكبر البلدان المصدرة للنفط مثلا على غرار الجزائر، أن نعمة الموارد الطبيعية تحولت في الكثير من الأحيان إلى نقمة.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

درس علماء الاقتصاد الأسباب الحقيقية المؤدية لتخلف لبعض البلدان الغنية بالموارد الطبيعية وخاصة الدول التي تحصلت على استقلالها السياسي خلال القرن الماضي، والتي أصبحت تعاني من الظاهرة التي أطلق عليها مصطلح أو ما يسمى بنقمة الموارد الطبيعية.

(Natural Resource Curse)، حيث يرى بعض المختصون في الاقتصاد أن نظرية المرض الاقتصادي الهولندي¹، ودورية السياسة المالية وعدم استقرار سوق الموارد الطبيعية، هي الأسباب الحقيقية لظاهرة نقمة الموارد الطبيعية، ويرى البعض الآخر أن أصل ظاهرة نقمة الموارد الطبيعية سياسي، وحاولوا تفسير الظاهرة من خلال نظرية المرض السياسي الهولندي، والتفسير المؤسسي لنقمة الموارد الطبيعية.

التفسير السياسي والمؤسسي لنقمة الموارد²: أجريت الكثير من البحوث حول طبيعة العلاقة بين كثافة الموارد الطبيعية وعلاقتها بالنمو، وخلصت إلى أن وفرة الموارد تؤثر على مستوى مخرجات الاقتصاد والنمو بتأثيرها السلبي على القطاعات الاقتصادية من خلال تدني مستوى العائد المتوقع على الاستثمار في رأس المال البشري وعلى الطريقة التي تدار بها اقتصاديات الدول المعتمدة على الموارد الطبيعية ومن أهم الأبحاث التي تعرضت لهذه المسألة بحث ريكي لام وليونارد³.

المرض السياسي الهولندي: قدم³ Leonard Wantchekon & Ricky Lan سنة 2003 ورقة بحثية بعنوان

¹ - سنوات الستينات في أعقاب التجربة التي شهدتها هولندا خلال الفترة الممتدة من 1959 حتى عام 1975، ففي سنة 1959، تم اكتشاف كميات كبيرة من النفط والغاز الطبيعي في المناطق التابعة لهولندا في بحر الشمال، والتي سرعان ما ترتب عنها تراجع كبير في الاقتصاد الهولندي وانكماشاً في قطاع الصناعة التحويلية خاصة، فكانت المجلة البريطانية The Economist في أحد أعدادها الصادرة سنة 1977 هي أول من أطلق تسمية المرض الاقتصادي الهولندي على هذه الأعراض التي ظهرت في الاقتصاد الهولندي، وهذا ما دفع بالعديد من الاقتصاديين حينها لمحاولة فهم هذه الظاهرة.

² - سيدي محمد شكوري، "وفرة الموارد الطبيعية والنمو الاقتصادي: دراسة حالة الاقتصاد الجزائري"، أطروحة دكتوراه غير منشورة، الجزائر: جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، 2011-2012، ص25.

³ - Lam Ricky & Wantchekon Leonard, "Political Dutch Disease", Working paper, April 2003, P6-16.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

"الداء الهولندي السياسي" "Political Dutch Disease" لمعرفة كيف تتأثر الأنظمة السياسية بالتغيرات في القطاعات الاقتصادية وخاصة بعد ارتفاع أسعار الموارد الطبيعية، وقد وضع ر. لاموال. وننتشكون (2003) نموذجا نظريا يبين تغير كل من النمو الاقتصادي، توزيع الدخل، وتخصيص السلطة السياسية عند اكتشاف الموارد الطبيعية، فوجدا أن وفرة الموارد تساهم في تفاقم اللامساواة بين الشعب والزمير الحاكمة، من ناحية توزيع الدخل بسبب تأثيرين أحدهما مباشر والآخر غير مباشر، فأما التأثير المباشر فسببه رقابة الحكومة والتي تمكنها من الحصول على ريع الموارد الطبيعية، ويتمثل الأثر الثاني أي الغير مباشر في تقهقر الأداء الاقتصادي عامة كنتيجة لظاهرة المرض الهولندي الذي يفاقم ظاهرة عدم المساواة في توزيع الدخل لأن توزيع الأرباح الاقتصادية الناتجة عن الريع تخضع لتحكم، الطبقة السياسية الحاكمة ومن خلالها الطبقة البيروقراطية والتي تستمد سلطتها من خلال عملية توزيع الريع باعتبار أنها هي التي لها الحق في تحديد من المنتفع بأموال الريع التي تذهب لكل فئة من مكونات المجتمع، وكنتيجة لهذا الوضع يظهر التنافس على الريع وتهمل النشاطات الاقتصادية المنتجة، ليصل الباحثان إلى خلاصة مفادها أن وفرة الموارد لا تؤدي فقط إلى تباطؤ النمو لكن أيضا إلى توطيد النظام الدكتاتوري، في الشرق الأوسط وفي بلدان شمال إفريقيا وجنوب الصحراء الكبرى وأن أي إصلاحات اقتصادية في هذه البلدان يجب أن تعتمد على إعادة هيكلة الملكية في مجال الموارد الطبيعية بشكل صحيح وهي الطريقة الأكثر فعالية لتعزيز الديمقراطية والتنمية الاقتصادية في البلدان الغنية بالموارد¹.

ويؤيد الباحث مايكل ل. روس، أستاذ في قسم العلوم السياسية ومعهد البيئة والاستدامة في جامعة كاليفورنيا ولوس أنجلوس التفسير السياسي لنقمة الموارد ويرى أن للجانب السياسي دور مهم في تفسير

¹ - Lam Ricky & WantchekanLeonard", Op Cit, p 17.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

ضعف الأداء الاقتصادي لمعظم البلدان المصدرة للموارد الطبيعية وفي هذا السياق فقد اعتبر هذا الأخير أن التفسير السياسي لنقمة الموارد يمكن أن يصنف إلى ثلاث نظريات وهي¹:

1- النظرية الإدراكية "Cognitive Theories": التي ترجح أن تؤدي التدفقات المفاجئة لعائدات الموارد إلى أفق سياسي قصير الأجل بين الفاعلين السياسيين وهذا ما يفسر لماذا فشلت عدة حكومات في تنويع صادراتها والمحافظة على استقرار السياسات وضعف قطاعها الخاص.

2- النظرية الاجتماعية "Societal Theories": تنطلق هذه النظرية من فكرة أن وفرة الموارد وارتفاع عائداتها تقوي مجموعات المصالح التي تسعى لعرقلة الإصلاحات الداعمة للانفتاح الاقتصادي مما يؤثر سلبا على النمو وعلى نوعية سياسات الدولة.

3- مقارنة المؤسسات "Statist Approaches": والتي ترى أن العائدات الكبيرة من الموارد تضعف مؤسسات الدولة التي لها دور كبير في دعم تنمية اقتصادية مستدامة، لذا نجد أن معظم الدول الريعانية تمتلك مؤسسات ضعيفة تفتقر للقدرة على صياغة وتخطيط إستراتيجية تنمية قوية.

أما -جيمس أ. روبنسون- و-راجنارتورفيك ب- و-تييري فيردير- من خلال بحث مقدم سنة 2006 تحت عنوان "الأسس السياسية للنعمة الموارد" فقد اعتبروا أن الحافز السياسي الذي تحدثه وفرة الموارد أكبر مساعد على فهم وتفسير ضعف الأداء الاقتصادي للبلدان الغنية بالموارد اذ تتميز هذه الأخيرة بركود النمو الاقتصادي مقارنة بدول أخرى لا تتمتع بكثرة الموارد الطبيعية، وقدم الباحثون أربعة نقاط أساسية ترتكز على المحفز السياسي وطبيعة المؤسسات، لتفسير نقمة وفرة الموارد بدلا من كونها نعمة بالنسبة للبلدان الغنية بالموارد الطبيعية، وهي²:

¹- Ross Michael L., " The Political Economy of the Resource Curse", World Politics , 51, January 1997, P 297-322.

²- سيدي محمد شكوري، المرجع السابق، ص 26.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

- 1- يبالغ السياسيون في استغلال واستخراج الموارد الطبيعية على حساب طرق أخرى أكثر فاعلية لخلق الثروة، من خلال عدم اهتمامهم باستثمار وتطوير قطاعات الاقتصاد الأخرى مثل الصناعة والفلاحة وتكوين رأس المال البشري، بسبب اهتمامهم فقط بالمخزون المستقبلي لهذه الثروة ما داموا في السلطة.
- 2- انتعاش قطاع الموارد يجعل الأنشطة المتعلقة باستغلال واستخراج هذه الثروات أكثر ربحية ويدعم حظوظ البقاء في السلطة وهذا من خلال توفيره للسياسيين تدفقات مالية هامة (ربح الموارد) يستعملونها لأغراض سياسية كالتأثير على الناخبين.
- 3- الانتعاش المستمر للموارد من يؤدي إلى سوء استعمال النفقات العامة من خلال أنشطة اقتصادية أقل فاعلية، والسبب في هذا هو أن الانتعاش يدفع السياسيين التوسع في سياسات الدعم والحماية لبعض الأنشطة والتوظيف في القطاع العام لغرض الاستمرار في الحكم مما يؤدي إلى توسع قطاع عام أقل أداء وإهمال القطاع الخاص الذي يفترض أنه أكثر إنتاجية.
- ويوجد الكثير من التجارب التي أثبتت صحة هذه النقطة التي توصل لها الباحثون -جيمس أ. روبنسون- و-راجنارتورفيك ب- و-تييري فيردير-، ومن أهمها تجربة الجزائر والسياسات العامة المتبعة في الجزائر خلال فترة الوفرة المالية أين أنفقت الأموال الضخمة على قطاعات غير منتجة، فبقي الاقتصاد الجزائري رهين سعر البترول مهدد بالأزمات جراء الصدمات الناجمة عن انهيار أسعار البترول¹.
- 4- يرتبط أثر انتعاش الموارد على الاقتصاد بالمؤسسات ذات الصلة بالشق السياسي والتي من المفروض أن تضمن شفافية العمل السياسي بالبلاد وتضمن وجود آليات المحاسبة لتقييم السياسات المتبعة.
- ففي الدول التي بحوزتها مؤسسات تدعم استقلال القضاء وسيادة القانون ومحاسبة المسؤولين، فإنها حتما ستحقق مكاسب كبيرة من انتعاش الموارد من خلال تطوير هذه المؤسسات والتي من شأنها

¹ - صحراوي عباس، فازية خلفوني، المرجع السابق، ص 725.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

منع الحوافز السياسية المنحرفة التي تنشأ من وفرة الموارد على عكس الدول التي تفتقد مثل هذه المؤسسات فإن ثروتها قد تتحول إلى نقمة أو ما يسمى بالمرض الهولندي¹.

تشكل وفرة الموارد الطبيعية عائقاً كبيراً تجاه نجاح السياسة العامة الاقتصادية والتي ينجم عنها تدني مستوى الخدمات العمومية، ولتفادي ظاهرة نقمة الموارد الطبيعية يتوجب على الحكومات الساعية لإنجاح سياساتها العامة الاقتصادية وتفادي لعنة الموارد الطبيعية الاعتماد على حزمة من الأدوات الاقتصادية أهمها²:

دور السياسة المالية في تجنب نقمة الموارد الطبيعية: يعتبر تدخل الحكومة ضرورياً بعد انتعاش قطاع الموارد الذي يؤدي إلى الارتفاع الحقيقي في سعر الصرف وإعادة تخصيص الإنتاج وهو الأمر الذي يتطلب إعادة صياغة السياسات الاقتصادية بهدف التكيف مع الوضع الجديد، فتراجع وانحصر إنتاج القطاع الصناعي ينتج عنه انخفاض في حجم الصادرات الصناعية وضعف قدرتها التنافسية أمام الواردات مع احتمالية ارتفاع مستوى البطالة وعجز ميزان المدفوعات في الفترة التي تلي انخفاض أسعار الموارد الطبيعية.

تعتبر السياسة المالية أداة في يد الحكومة لإدارة تدفقات المداخيل بطريقة تخدم من خلالها الاقتصاد المحلي وذلك كونها المالكة لقطاع الموارد الطبيعية، فبإمكانها ضخ عائدات تصدير الموارد في الاقتصاد المحلي، أما القطاع الخاص فسينتفع من هذه العائدات من خلال مختلف أنواع التمويل التي توفرها المؤسسات المالية في الدولة، ووسيلة الحكومات للربط بين قطاع الموارد الطبيعية والقطاعات الاقتصادية الأخرى هو ميزانية الدولة كونها أهم قناة يتم بواسطتها تحويل انتعاش قطاع الموارد نحو بقية القطاعات.

¹ - سيدي محمد شكوري، المرجع السابق، ص 29.

² - سيدي محمد شكوري، المرجع نفسه، ص 43.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

ويرى Fardmanesh.M- في كتابه- شروط الصدمات التجارية والتكيف الهيكلي في اقتصاد صغير مفتوح- أن الدولة تستطيع استغلال ارتفاع عائدات الموارد الطبيعية لتسديد ديونها سواء تعلق الأمر بالديون الداخلية أو الخارجية كما يمكنها تخفيض الرسوم على أنشطة الأعمال، كما يمكن للحكومة استثمار هذه العائدات خارج البلد تجنباً لارتفاع نفقاتها العامة والإبقاء على عرض النقود ثابتاً، ولحماية الاقتصاد من الارتفاع الحقيقي لسعر الصرف، يمكن أن تلجأ الحكومة إلى التأثير على التمويل المحلي الخاص والخارجي للاستثمار بواسطة سياسة ضريبية انتقائية، والتأثير على تخصيص نفقات الاستهلاك الوطني بين مختلف القطاعات مثلاً بفرض رسوم على قطاع السلع خارج التبادل التجاري مما يؤدي إلى الارتفاع النسبي لأسعار الاستهلاك وانخفاض في إنتاج، كما يمكن تجنب التأثير السلبي لأثر النفقات على قطاع السلع القابلة للتبادل التجاري بواسطة دعم استهلاك منتجات هذا القطاع، ما يؤدي إلى الارتفاع النسبي في أسعار الاستهلاك وبالتالي ارتفاع في إنتاج ومخرجات هذا القطاع ويكون هذا الأجراء باستهداف صناعة معينة والتي تكون الأكثر تضرراً من أثر النفقات وليس كل السلع وهذا من خلال برامج دعم الرسوم لقطاعات خاصة واستخدام الاستثمارات الحكومية المباشرة¹.

كما أن انتعاش قطاع الموارد وارتفاع أسعارها في الأسواق العالمية يؤدي إلى تحسين الجدارة الائتمانية للبلدان البترولية ويزيد من إمكانية حصولها على قروض أجنبية بسهولة كبيرة، فتؤدي سهولة الإنفاق العام وزيادة ضغوط مطالب الجمهور إلى زيادة في اتجاهات الإنفاق العام، وفي هذه الحالة سوف يترتب عن ارتفاع عائدات البترول عجز في ميزان المدفوعات، والذي يتم تمويله باللجوء للاقتراض الخارجي مقابل عائدات البترول المستقبلية كضمان، وإذا ما انخفضت هذه العائدات في المستقبل أو بقيت ثابتة بدلاً من ارتفاعها المتوقع فإنه مع مرور الوقت سوف يزداد الفارق بين عائدات الحكومة ونفقاتها،

¹ - مرجع نفسه، ص 44.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

الأمر الذي قد يدخل البلد في مشكلة مديونية وعدم قدرة على السداد في حالة التراجع الكبير الأسعار الموارد.

بالإضافة إلى السياسة المالية كأداة باستطاعتها تمكين صنع السياسة العامة الاقتصادية من تقادي لعنة الموارد الطبيعية والتي تمثل البترول في الكثير من الدول بما فيها الجزائر فانه يوجد كذلك خيارات مطروحة أمام واضعي السياسات من أجل إدارة جيدة لمداخل البترول وتجنب التأثيرات السلبية المرافقة للعنة الموارد والتي من أهمها اللجوء إلى صناديق النفط.

- صناديق النفط: لجأت الكثير من الدول المنتجة للبترول إلى إنشاء صناديق النفط أو ما يسمى أيضا بصناديق الادخار أو صناديق التثبيت (Stabilisation Fund)، كوسيلة لتأمين اقتصاداتها من تذبذب إيرادات النفط وعدم القدرة على التكهن بها، والحاجة إلى ادخار جزء من إيرادات النفط من أجل الأجيال المقبلة، والهدف من صناديق التثبيت هو جعل النفقات ثابتة بينما صناديق الادخار تستعمل لخلق مخزون من الثروة للأجيال المقبلة بواسطة تحويل تدفقات المداخل الحالية إلى تدفقات الدخل الدائم، إذ أنه في ظل الدرجة الكبيرة من التذبذب في أسعار النفط يتولد عدم الاستقرار في النفقات العامة للدولة، وعجز في التمويل ويتم في الغالب تصحيح هذا العجز إما بخفض الإنفاق العام بشدة في فترة قصيرة ويعتبر هذا الإجراء جد مكلف، من خلال التخلي عن المشاريع الهامة التي من شأنها أحداث التنمية الاقتصادية، كما التكلفة الاجتماعية ستكون باهضة؛ أو عوض خفض الإنفاق، اللجوء إلى الاقتراض وعليه تعتبر صناديق النفط أحد أهم أدوات تحقيق استقرار الاقتصاد الكلي في البلدان المنتجة للبترول خصوصا¹.

¹ - مرجع نفسه، ص 45-48

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

المبحث الثالث: المحددات الفكرية والتنظيمية لعلاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية.

بالإضافة إلى المحددات السياسية والاقتصادية لعلاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية، تظهر محددات أخرى ذات أهمية بالغة ترتبط أساسا بالعنصر البشري، تتحكم بها الأفكار التي تبنى على أساسها السياسة العامة الاقتصادية فترتبط بالتنظيم وبمجموعة من الشروط النظرية ومدى قابلية ترجمتها إلى واقع عملي.

المطلب الأول: أثر المحددات الفكرية والتنمية البشرية على علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية

يعتبر الاقتصاد في البلدان الغربية ركيزة أساسية للحياة الاجتماعية وقانونا جوهريا لتنظيمها¹ فمن الطبيعي أن يكون النمو والتطور الاقتصادي سبيلا لحصول الخدمة العمومية الراقية ومنظما وموجها لها وفي الوقت ذاته تعتبر الأفكار السائدة في المجتمعات الغربية جوهر التنمية الاقتصادية وذلك لارتباطها التاريخي بأسباب النهضة الغربية.

أما في المجتمعات التي حققت استقلالها السياسي في القرن الماضي وسعت لتحقيق استقلالها الاقتصادي وإنجاح سياساتها الاقتصادية بالاعتماد على الخبرة الغربية وعلى تجاربها في صيغة أفكار جاهزة للتطبيق على مجتمعات تختلف كل الاختلاف عن مجتمعات الغرب وعن ظروفها الاقتصادية والاجتماعية، فلا زالت تتخبط في مشكلاتها التنموية ورداءة خدماتها العمومية.

إن نجاح النظريات الاقتصادية يجب ألا يقتصر في دراستها على منصة الجامعة بوصفها علما خاصا بالمختصين والباحثين بل يجب أن يطبق هذا العلم على التجارب الجماعية التي يقف فيها وعي كل فرد أمام المشاكل المادية، مقدما بذلك للعلم وللباحثين ظروف صلاحية علمهم².

¹ - مالك بن نبي، المسلم في عالم الاقتصاد، ط13، دمشق: دار الفكر، 2018، ص 16.

² - المرجع نفسه، ص 18.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

ويقول المفكر مالك بن نبي في كتابه المسلم في عالم الاقتصاد أن النظرية الاقتصادية يجب أن تسير جنباً إلى جنب مع النظرية السياسية¹ وبذلك فإن دراسة دور السياسة العامة الاقتصادية في تطوير الخدمة العمومية من شأنه أن يبين سبل إنجاح الأفكار الاقتصادية للعلماء والباحثين في هذا المجال بإتباع سياسات عامة اقتصادية مبنية على هذه الأفكار الاقتصادية ولكن يجب توفير مجموعة من الشروط النظرية التي يجب أن تترجم إلى واقع عملي والذي يعتبر الفيصل لتحديد مدى صحة هذه الأفكار والنظريات ومن أهم هذه الشروط ما يلي:

صلاحية الأفكار السائدة في المجتمع: باعتبار أن الدول والأنظمة السياسية والمجتمعات منفتحة على بعضها فهي تشكل جزءا المجتمع العالمي الذي يسيطر عليه المجتمع الغربي والذي يفرض أفكاره التي تعبر عن مقاييسه ومعاييره، وقد تلقت المجتمعات الحديثة الاستقلال هذه الأفكار في المجال الاقتصادي والفكري باعتبارها ملزمة وواجبة الإلتباع لتجد نفسها غير قادرة على استيعاب الضغط الهائل للأفكار والتي أصبحت تهدد شخصيتها وبقائها².

والملاحظ في الدول المتخلفة والتي تسعى لتجاوز تخلفها وتحقيق التنمية الاقتصادية من خلال الاعتماد على سياسات عامة اقتصادية تهدف من ورائها لتقديم خدمات تتوافق ومطالب مواطنيها أنها لا تتصف بنقص في الوسائل المادية لكنها تعاني من نقص حاد في الأفكار.

يظهر نقص الأفكار في المجتمعات المتخلفة في طريقة استخدامها للوسائل المتوفرة لديها من خلال نقص الفاعلية والعجز عن إيجاد البدائل، وفي تخليها عن الرغبة في طرح مشكلاتها وفي التصدي لها³.

¹ - مالك بن نبي، المسلم في عالم الاقتصاد، المرجع السابق، ص 19.

² - مالك بن نبي، فكرة كومونوليث إسلامي، تر: الطيب الشريف، ط 12، دمشق: دار الفكر، 2016، ص ص 28-29.

³ - مالك بن نبي، مشكلة الأفكار في العالم الإسلامي، تر: بسام بركة وأحمد شعبو، ط 15، دمشق: دار الفكر، ص

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

تقاس قيمة المجتمعات في أي فترة من تاريخها بمجموعة أفكارها وليس بما تملك من أشياء¹.

المنطق العملي في المجتمعات: يتوفر العقل المجرد في الكثير من البلدان المتخلفة والباحثة عن سبل تحقيق التنمية غير أن واقع المجتمعات يتميز بالكثير من عدم الفاعلية في الأعمال، فما ينقص هذه المجتمعات هو العقل التطبيقي المبني على الإرادة والانتباه، ويقصد من المنطق العملي كيفية ارتباط العمل بوسائله ومعانيه أي استخراج أقصى ما يمكن من الفائدة من وسائل معينة²

يرجع السبب الرئيسي لفقدان هذه المجتمعات للمنطق العملي في افتقادها للضابط الذي يربط بين السياسة ووسائلها وبين العمل وهدفه وبين الفكرة وسبل تحقيقها³.

بناء الأفراد داخل المجتمعات: إن حياة الأفراد قبل أن تكون مرتبطة بذواتهم الخاصة وبقدراتهم الشخصية فهي مرتبطة قبل كل شيء بصلتهم بمجتمعاتهم، فالمجتمعات المتحضرة تكفل الضمانات للفرد مهما كانت قيمته، أما المجتمعات المتخلفة فلا تقدم مثل هذه الضمانات ولا يمكنها تقديمها مهما كانت قيمة الفرد ومهما كان تكوينه الخاص⁴.

والفرد يحقق ذاته بفضل إرادة وقدرة نابعتين من المجتمع الذي هو جزء منه، وذلك مهما كان له من وسائل فالمجتمع وحده من يملك جملة العوامل المعنوية والمادية اللازمة لتنمية الفرد والتي تظهر على شكل سياسات وتشريعات تمثل إسقاط الأفكار السائدة على الواقع الاجتماعي والأخلاقي⁵.

ثانيا: التنمية البشرية كمحدد لعلاقة السياسة العامة الاقتصادية بتطوير الخدمة العمومية

¹ - المرجع نفسه، ص 53.

² - مالك بن نبي، شروط النهضة، تر: عمر كامل مسقاوي، عبد الصبور شاهين، ط 16، دمشق: دار الفكر، 2018، ص 102.

³ - المرجع نفسه، ص 103.

⁴ - مالك بن نبي، تأملات، ط 15، دمشق: دار الفكر، 2019، ص ص 28-29.

⁵ - مالك بن نبي، مشكلة الأفكار في العالم الإسلامي، المرجع السابق، ص ص 42-43.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

مع بداية التسعينيات استقطب موضوع التنمية الإنسانية العديد من النقاشات النظرية وحاز على اهتمام العديد من التقارير والدراسات الدولية والباحثين في هذا الحقل وأهمهم الاقتصادي الباكستاني محبوب الحق الذي أدرج فكرته حول التنمية الإنسانية وفق التقرير الإنمائي للأمم المتحدة UNDP سنة 1990 بأنها عملية توسيع الخيارات المتاحة للناس بتمكينهم من الحصول على الموارد اللازمة لتحقيق مستوى حياة كريمة، وبتمكينهم من أن يعيشوا حياة طويلة خالية من العلل، ومن أن يكتسبوا المعارف التي تطور قدراتهم وتساعدهم على تحقيق إمكانيتهم الكامنة وبناء ثقاتهم بأنفسهم وتمكنهم من العيش بكرامة¹. بحيث تم وضع البشر في بؤرة الاهتمام باعتبارهم الثروة الحقيقية لأية أمة بهذه العبارات بدأ تقرير التنمية البشرية لعام 1990 مبشرا بنهج جديد في الفكر الإنمائي، وأن الهدف الأساسي من التنمية اليوم هو تهيئة بيئة يعيش فيها الإنسان حياة مديدة ملؤها الصحة والإبداع وتوسيع لحريات البشر، وتكريس حقهم في الصحة والتعليم، كما أكد التقرير أن مفهوم التنمية الإنسانية لم يقتصر على هذه الأبعاد بل تجاوز لشمول مجموعة من الحريات السياسية وحقوق الإنسان ومنه تعتبر أن الإنسان هو أساس التنمية وجوهرها².

وعلى هذا الأساس فإن التنمية في تطورها تجاوزت في جوهرها الأبعاد المادية إلى الأبعاد المعنوية إذ تعتبر نقطة الانطلاق في مفهوم التنمية الإنسانية هو أن لجميع البشر لمجرد كونهم بشرا حق أصيل في العيش الكريم جسدا ونفسا، وكذلك فإن مفهوم الرفاة الإنساني في التنمية لا يقف عند المعايير الاقتصادية الضيقة، أوحى عند التمتع المادي، أو إشباع الحاجات الأساسية وما شابه، ولكنه يمتد إلى الأمور المعنوية التي تؤكد سمو الإنسانية مثل التمتع بالمعرفة، بالحرية واحترام وتحقيق الذات، ولقد تغير

¹- Nguyen Hong Ha, Rights- (Human Securit- Human Development: Assessing the inter relationships of Human Development, Human Security and Human Rights in Poverty Reduction in Vietnam)• **the International Development Studies Conference on Mainstreaming Human Security: the Asian Contribution**, Bangkok, 2007, P5.

²- الثروة الحقيقية للأمم مسارات إلى التنمية البشرية، هيئة الأمم المتحدة: تقرير التنمية البشرية لسنة 2010، 2010، ص 04.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

الاهتمام بمقرب التنمية الإنسانية وهذا من خلال التركيز على مواضيع تتعلق بنوعية الحياة البشرية مثل التعليم ومتوسط عمر الإنسان ومدى إشراكه في المجتمع، هذا دون التغاضي عن مؤشرات النمو الاقتصادي باعتباره من اهتمامات التنمية الإنسانية وذلك خاصة في المجتمعات السائرة في طريق النمو.

وقد ورد في إحدى تقرير التنمية الإنسانية العربية أنه يمكن أن تعرف التنمية الإنسانية بأنها عملية لتوسيع الخيارات، ففي كل يوم يمارس الإنسان خيارات متعددة، بعضها اقتصادية وأخرى اجتماعية، وبعضها ثقافية وحيث أن الإنسان هو محور تركيز جهود التنمية، فإنه ينبغي توجيه هذه الجهود لتوسيع نطاق خيارات كل إنسان في جميع ميادين الإنسان، والتنمية الإنسانية عملية ومحصلة في الوقت ذاته، فهي تهتم بالعملية التي يجري من خلالها، وتركز على النتائج التي تم تعزيزها وأورد التقرير أن هذا التعريف ينطوي على الدلالات التالية:

- تعزيز الخيارات الإنسانية من خلال إتاحة الفرص والتمكين.
- اعتبار النمو الاقتصادي وسيلة لتحقيق الأهداف وليس غاية في حد ذاته.
- تفعيل مشاركة الناس في القرارات والعمليات التي تشكل حياتهم¹.

كما أصدر في تعديل أخرى لتقرير الأمم المتحدة لعام 1995 وقد جاء في هذا التقرير بأن التنمية الإنسانية عملية توسيع لخيارات الناس، هذه الخيارات يمكن أن تكون مطلقة ويمكن أن تتغير بمرور الوقت، ولكن الخيارات الأساسية الثلاثة على جميع مستويات التنمية الإنسانية هي أن يعيش الناس حياة مديدة وصحية، وأن يكتسبوا معرفة وأن يحصلوا على الموارد اللازمة لمستوى معيشة لائقة، ولكن التنمية الإنسانية لا تنتهي عند ذلك، فالخيارات الإضافية تتراوح من الحرية السياسية والاقتصادية والاجتماعية إلى

¹ - غازي الصوارني، تطور مفهوم المجتمع المدني وأزمة المجتمع العربي، القاهرة: مركز دراسات الغد العربي، 2010، ص 89.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

التمتع بفرص الخلق والإنتاج والتمتع بالاحترام الذاتي الشخصي وبحقوق الإنسان، ولابد من التركيز على الأركان الثلاثة للتنمية الإنسانية وهي:

- تنمية الناس: بالاستثمار في قدرات الأفراد سواء التعليم الصحة والتغذية وتحسين المستوى الاجتماعي.
 - بواسطة الناس: أن يشترك الناس في الجهد التنموي والتخطيط والتنفيذ.
 - من أجل الناس: هم المستفيدون بالتنمية¹.
- وعليه يقر مقترح التنمية الإنسانية ويؤكد على أن الإنسان أصبح وسيلة وغاية في ان واحد وعلى جوهر الإنسان ومحوريته في عملية التطور، ونحو تحقيق تنمية في جميع الميادين.
- وهناك خمسة جوانب للتنمية البشرية المستدامة تؤثر جميعها على الحياة اليومية للمواطنين هي²:
- التمكين: أن توسيع القدرات والخيارات المتاحة أمام الأفراد يزيد من قدرتهم على ممارسة تلك الخيارات، كما أنه يضاعف الفرص المتاحة لهم للمشاركة في صنع القرارات والموافقة عليها.
 - التعاون: تم التنمية البشرية بالطرق التي يعمل بها الناس معا ويتفاعلون في ظل الشعور بالانتماء وبوجود هدف ومعنى للحياة.
 - الإنصاف: إن توسيع الإمكانات والمهارات والفرص يعني ما هو أكثر من زيادة الدخل، إذ يعني الإنصاف مثلاً في وجود نظام تعليمي يمكن للجميع الالتحاق به.
 - الاستدامة: لابد من تلبية احتياجات هذا الجيل دون المساس بحق الأجيال المقبلة في التحرر من الفقر والحرمان، وفي ممارسة قدراتها الأساسية.

¹ - سعد طه علام، التنمية... والدولة، القاهرة: دار طبعة للنشر والتوزيع، 2003، ص 18.

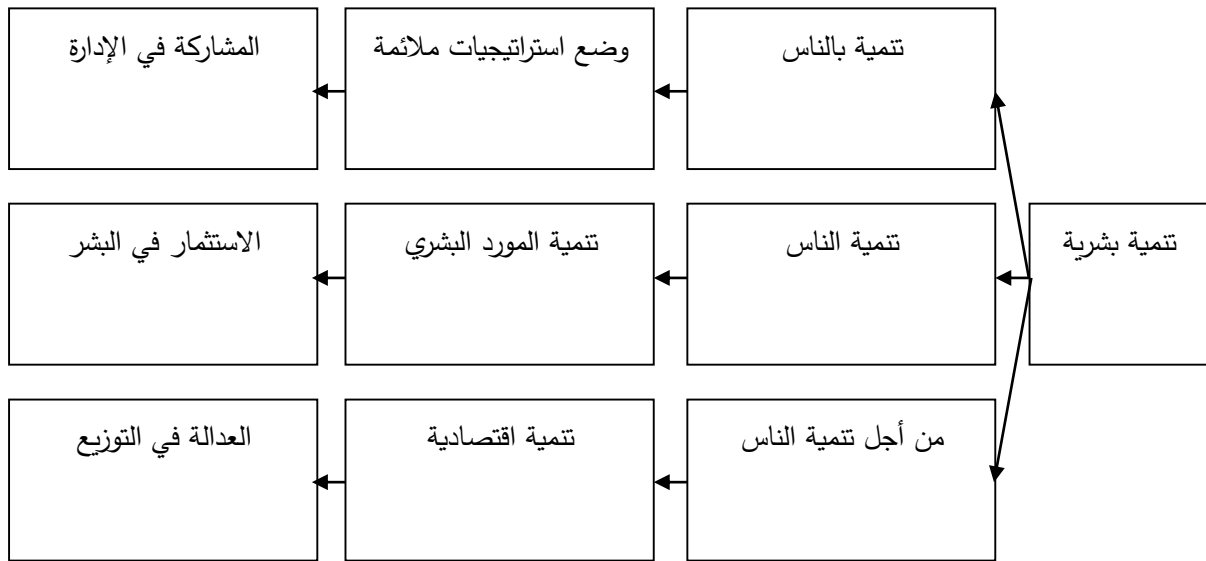
² - حسين أحمد دخيل السرحان، "التنمية البشرية المستدامة وبناء مجتمع المعرفة"، مجلة أهل البيت عليهم السلام، ع16، العراق: جامعة أهل البيت عليهم السلام، كربلاء، أكتوبر 2014، ص 143.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

- الأمن: لاسيما أمن المعيشة فالأفراد يحتاجون أن يتحرروا من الظواهر التي تهدد معيشتهم مثل المرض أو القمع أو التقلبات الضارة المفاجئة في حياتهم.

وتؤثر هذه الجوانب الخمسة على دور السياسة العامة الاقتصادية في تطوير الخدمة العمومية.

الشكل رقم (11): يوضح أسس التنمية البشرية.



المصدر: أسماء سفاري؛ آمال بوسمينه؛ آسيا بن داية، رهان الإقلاع في الجزائر: بين تدنية معدلات الفقر وتحديات التنمية

البشرية، مجلة الأصيل للبحوث الاقتصادية والإدارية، المجلد 5، العدد 01، 2021، ص 385.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

المطلب الثاني: أثر القيادة الإدارية في المؤسسات الاقتصادية والإدارات العمومية على علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية.

يرتبط نجاح السياسة العامة الاقتصادية بالمؤسسات الاقتصادية والإدارية التي تعول عليها الحكومة لترجمة توجهات السياسة العامة الاقتصادية إلى واقع عملي من شأنه أن يحقق التنمية الاقتصادية ويضمن لأكبر شريحة ممكنة من المواطنين الخدمة العمومية المرجوة والمنظرة، ويرتبط نجاح هذه المؤسسات الاقتصادية والإدارية في تطبيق السياسة العامة الاقتصادية وتحقيق جودة الخدمات العمومية على الكثير من العوامل والتي من أهمها طرق القيادة الإدارية وأساليب اتخاذ القرار.

أولاً: أثر القيادة الإدارية على علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية:

اهتم الباحثون بميدان العلوم السياسية والاقتصاد والإدارة بميدان القيادة الإدارية لما له من أهمية في إنجاح السياسات العامة وترقية الخدمة العمومية.

1- القيادة الإدارية: بمفهومها التقليدي هي تلك الامتيازات القانونية التي منحت بناء على مجموعة من القواعد القانونية إلى الرؤساء الإداريين، كل بحسب موقعه في سلم التدرج الإداري داخل الوحدة الإدارية، والقائد الإداري يتمتع بسلطة إصدار أوامر للموظفين التابعين له إدارياً والذين يتوجب عليهم الامتثال لهذه الأوامر، وإلا تعرضوا للمساءلة وتوقيع العقوبات عليهم¹.

أما القيادة بمفهومها المتطور هي الإدارة العقلانية التي تعتمد على المنظمات لتحقيق أهدافها، ويمكن الوصول إليها فقط من خلال استغلال الموارد الموجودة فيها، بما في ذلك الموارد المالية والتقنية والبشرية، ويجب أن تكون فاعلة تتحمل مسؤولية توجيه المنظومة الاقتصادية والإدارية واحترام الموارد البشرية وتحفيزها وتعزيز شروط نجاحها لتحقيق الصالح العام.

¹ - مريم أرفيس، "الأنماط القيادية في الإدارة"، مجلة الباحث في العلوم الإنسانية والاجتماعية، ع 1، م 12، الجزائر: جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2021، ص 39.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

2- نظريات القيادة الإدارية: ظهرت العديد من النظريات التابعة لمختلف المدارس الفكرية تتناول الشروط والظروف اللازم توفرها لنجاح القيادة الإدارية وتدرس وتحلل الصفات الواجب توفرها في شخص المسؤول الإداري ومن أهمها:

أ-نظرية الرجل العظيم أو نظرية السمات: تعد نظرية السمات أو نظرية الرجل العظيم من أولى النظريات التي تناولت القيادة إذ تعود جذورها لعهود الإغريق والرومان¹، حيث كان الاعتقاد ذات مرة أن القادة يولدون ولا يصنعون، وأن الإدارة تتكون من خصائص موروثية أو خصائص شخصية تميز القادة، فالقدرة الإدارية، في رأيهم، هي سمة موروثية تخلق مع الشخصية العديد من سمات الجنس والابتكار واللون².

تم إجراء العديد من الأبحاث الميدانية للتعرف على طبيعة السمات، والتي تشمل ما ذكره تيد في كتابه "فن القيادة"، وهي عشر سمات تصف نجاح القيادة، وهي: الطاقة الجسدية والعصبية، تجربة الفرض والتوجيه والحماس، شغف بالعلم والصداقة والمودة والكمال والصدق. الحكم، والمهارة التقنية، واستكشاف الأمور والأمور والحسم، والذكاء، والموهبة في التعليم، والإيمان، وقد خص الصفة النهائية أكثر من فصل في كتابه³.

ب-النظرية المعيارية ل فروم وبيتون: الدراسات التي أجراها الباحث فروم وبيتون من جامعة مانشستر في عام 1973، والتي تُعرف بالشبكة الإدارية، استهدفت وجود نوعين من السلوك الإداري للمدير: مشرف قلق بشأن التصنيع والعمل، ومدير مشارك مع الموظفين وأفراد أسرة المؤسسة⁴.

¹ - رضوان شفيق، أصول الإجارة العامة، القاهرة: دار الأنجلومصرية، 1980، ص33.

² - أحمد مصطفى خاطر، محمد بهجت كشك، إدارة المنظمات الاجتماعية وتقويم المشروعات، الإسكندرية: مكتبة الجامعة الحديثة، 1999، ص50.

³ - محمد كامل المغربي، السلوك التنظيمي مفاهيم وأسس، ط2، عمان الأردن: دار الفكر، 1995، ص46.

⁴ - محمد إسماعيل بلال، النظرية والتطبيق، د.ط، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 2005، ص108.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

وفقاً لفرور وبتون، تعمل النظرية على تحديد فعالية القائد من خلال التركيز على مجموعة من التقنيات لاختيار أكثر الوسائل جودة في اتخاذ القرار، وقد توصل إلى أن القائد يتخذ 05 أنماط لاتخاذ القرارات وهي تتلخص فيما يلي:

- **النمط الأول:** يهتم فيه القائد بدرجات منخفضة لكل من الإنتاج والعاملين ويضع القائد القرار منفرداً في ضوء المعلومات المتاحة لديه من المشكلة.

- **النمط الثاني:** وفيه نجد القائد يهتم بصورة أحسن بالعاملين ويهتم بدرجات منخفضة بالإنتاج وهو يعتمد على المرؤوسين في الحصول على المعلومات ولكنه ينفرد باتخاذ القرارات¹.

- **النمط الثالث:** يهتم بصورة مرتفعة بالإنتاج وبصورة منخفضة بالعاملين، بعدما يشارك القائد في المرؤوسين في المشاكل كلا على حدا ولكن ينفرد باتخاذ القرارات.

- **النمط الرابع:** وهو يهتم بدرجات متساوية لكل من العاملين والإنتاج، ويشارك القائد المرؤوسين في اجتماع جماعي ولكنه ينفرد باتخاذ القرارات².

- **النمط الخامس:** المناقشة الجماعية والقائد في هذا النمط يهتم بصورة كبيرة بكل من العاملين والإنتاج، ويشارك المرؤوسين في المشاكل في اجتماعات، ويصلوا معا إلى القرار عن طريق الاجتماع ويعتبر هذا النمط الأسلوب الأمثل للقيادة الذي يحقق الفعالية والكفاءة للمنظمة وأيضاً الرضا الوظيفي وارتفاع الروح المعنوية للعاملين³.

- **نظرية تانينوشميدت:** وتم فيها اقتراح مجموعة من أنماط القيادة التي تتراوح من الإدارة الاستبدادية التي تأسست حول سلطة الجزء العلوي من الخط إلى أسلوب الإدارة الديمقراطية على أساس سلطة المرؤوسين،

¹ عوض محمد عباس، علم النفس الاجتماعي، بيروت: دار النهضة العربية، 1980، ص 349.

² المرجع نفسه، ص 356.

³ صقر عاشور أحمد، إدارة القوى العاملة، بيروت: دار النهضة العربية، د.ط، ص 215.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

والتي تختلف فيها طريقة الإدارة وممارستها وفقاً لمقدار السلطة التي يمنحها المشرف أو الرئيس لمروؤسيه. ولقد أكد الباحثان أن القيادة تعتمد على ثلاثة عناصر أساسية هي: -القوى المتعلقة بالقائد والقوى المتعلقة بالمروؤسين والقوى المتعلقة بالموقف¹.

-نظرية فيدلر الموقفية: بناءً على العديد من البحوث التي تم إجراؤها من خلال مجموعة بحثية في الجامعة الأمريكية في إلينوي بقيادة "فيدلر"²، توصلوا إلى ما أطلقوا عليه النموذج الموقفي لفاعلية القيادة، هذا النموذج الجديد في دراسة القيادة يملأ الفراغ في إهمال متغيرات الموقف في فاعلية القيادة³، حيث أن اعتمدت على تغيرات الموقف في التعرف على القيادة وإبراز وجود علاقات تفاعلية بين سمات الفرد وخصائص الموقف في تحديد فاعلية القيادة⁴.

وقد اقترح فيدلر كنموذج لدراسة متغيرات الموقف الأساسية للقيادة جدولاً مكون من ثمان خانات والتي تمثل جميعاً مركباً في ثلاث أبعاد تعرف عوامل الموقف الأساسية المحددة لفاعلية القيادة وتشمل هذه الأبعاد، جو الجماعة والذي يمثل مدى شعور القادة لقبولهم من طرف الجماعة أو العلاقة بين القائد والإتباع، وبنية الخدمة، أي المهمة المنجزة روتينية أم غير روتينية، ومركز سلطة القائد أي مدى امتلاكه سلطات المكافأة أو الإكراه والشرعية⁵.

ويؤكد فيدلر أن القادة يظهرون أنماط سلوك حصرية وفقاً لرغباتهم (الحاجة الشخصية، احتياجات إتمام المشروع)، ويتم تحديد أسلوب القيادة بناءً على هذه الاحتياجات تماماً من خلال استطلاع يُشار إليه على أنه الترتيب المتعلق بالزملاء الأقل إعجاباً.

¹ - أحمد صقر عاشور، المرجع السابق، ص 277.

² - المرجع نفسه، ص 278.

³ - سلطان محمد سعيد، السلوك الإنساني في المنظمات، القاهرة: دار الجامعية الجديدة، 2002، ص 192.

⁴ - أحمد صقر عاشور، المرجع السابق، ص 328.

⁵ - TERRY (G-R) et FRANKLIN (S) : les principes du management Economical 8^{eme} édition paris 1985, P 250.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

-نظرية دورة الحياة القيادية لهيرسي بلانشارد 1972: تعرف النظري بالظرفية للقيادة، وهي نظرية موقفية تركز على العمال.

يتم الوصول إلى القيادة الناجحة من خلال اختيار أسلوب القيادة الصحيح. وهو افتراض يعتمد على مرحلة استعداد العاملين والتركيز عليهم، ويعكس حقيقة أن العمال هم من يقبل أو يرفض الرئيس بغض النظر عما يفعله القائد، وتعتمد الفعالية على أفعال أتباعه، كما تقتض النظرية الظرفية للإدارة أن العلاقة بين الرئيس والأتباع يمكن مشابهة لعلاقة الأب بابنه حيث يتخلى الأب عن سيطرته عندما يصبح الطفل ناضجاً ومسؤولاً، نفس الشيء بالنسبة للقائد¹.

فالنضج الوظيفي للمرؤوسين يتجسد في تحملهم للمسؤولية وكذا حجم خبرتهم الوظيفية ومهاراتهم في التعامل مع المشاكل وتعديل الشروط في البيئة الداخلية والخارجية، وكلما زادت درجة نضج المرؤوسين زادت مستويات تفويض السلطة وإشراك المرؤوسين في صنع القرار².

ويؤكد كل من هيرسي وبلانشارد على وجود أربعة أنماط قيادية يمكن أن يتبعها المدير أو القائد تبعاً لمستوى نضوج تابعيه وهذه الأنماط هي كالتالي:

-النمط الأول: الإخباري، يستعمل مع المستوى الأول أي عندما تكون مقدرة الموظف منخفضة وكذلك رغبته.

-النمط الثاني: الاستشاري، يستعمل عندما تكون القدرة منخفضة والرغبة قوية.

-النمط الثالث: المشارك: يستعمل عندما تكون القدرة عالية والرغبة منخفضة.

-النمط الرابع: التفويضي: يستعمل عندما تكون القدرة عالية، والرغبة قوية.

¹ - ماهر أحمد، مدخل بناء المهارات، ط7، القاهرة: الدار الجامعية، 1990، ص 225.

² - صقر عاشور أحمد، المرجع السابق، ص 215.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

وعليه يتوجب على القائد دراسة درجة نضج المرؤوسين في مراحل مهنتهم، ودرجة توافق الطاقم وشروط العمل السائدة في المنظمة، حتى يتمكن من اختيار أسلوب القيادة الأكثر فائدة.

أ-نظرية المسار والهدف: هذه النظرية، التي قدمها روبرت هاوس في عام 1971، هي محاولة لربط سلوك القيادة بدوافع المرؤوسين، الذين استمدت مكوناتهم الأساسية من نظرية التوقع في الدافعية. وتستند هذه النظرية إلى المفهوم الأساسي لكيفية تأثير الرئيس على تصورات مرؤوسيه، فيما يتعلق بعملهم والأهداف غير العامة، أي أن الرئيس عالي الجودة يمكن أن يؤثر على مرؤوسيه ويشجعهم على اكتساب مجموعة متنوعة من رغبات الشركة باستخدام ربط تحقيق الرغبات الشخصية للناس وتحقيق الأهداف العملية للمنظمة¹.

وتستخدم النظرية نمطين قياديين وهما:

-القيادة الموجهة: يوجه المرؤوسين ويضع قواعد العمل.

-القيادة المؤيدة للمساعدين: يوثق علاقاته بمرؤوسيه ويساعدهم على تلبية احتياجاتهم².

تظهر أهمية هذه النظرية في إمكانية ممارسة أساليب القيادة في المواقف المختلفة وليس أسلوبًا واحدًا فقط، كما جعلت فاعلية الرئيس مرتبطة بالوضع ورغبات العمال ومشاعرهم وتوقعاتهم من العمل.

كما تحدد مسار أهداف الموظفين وتربطها بأهداف العمل وتخطي العقبات والضروريات التي قد تواجه العمال أيضًا، والتكيف مع المواقف واستخدام الأسلوب المناسب للوضع. لتحقيق رضا الموظفين.

2-أهمية القيادة الإدارية: تحتل القيادة موقعًا هامًا في أساليب تكوين المنظمات وتعديل سلوكها الجماعي بما يتلاءم وأهداف المؤسسة، كما أنها تلعب دورًا رئيسًا في تحقيق التقارب والتعاون بين العاملين وتوحيد رغباتهم من خلال إشراكهم في عملية الإدارة وإبقائهم مسؤولين عن العمل وجعلهم يتمتعون بموقعهم الفعال

¹ - مرجع نفسه، ص 216.

² - عوض محمد عباس، المرجع السابق، ص 354.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

في انضباط العمل والإنتاج، فنجاح القيادة متوقف على تطبيق النظريات المتطورة في مجال القيادة الإدارية والمرتكزة على درجة قبول الأفراد لرئيسهم وعلى دوره في مساعدة الأفراد في تلبية احتياجاتهم.

3-وظائف القيادة الإدارية:

تهتم القيادة الإدارية بإنجاز العمليات بعقلانية وبالقدرة على التوجيه والتنسيق والتنظيم والرقابة بهدف إقناع واستمالة أفراد التنظيم وكسب رضاهم دون اللجوء إلى قوة السلطة والقوانين الرسمية.

لذلك نجد أن هناك ارتباطاً وثيقاً بين وظائف ومهام القادة الإداريين وتتمثل هذه الوظائف: التخطيط، التنظيم، التوجيه، التنسيق والرقابة، الشؤون العامة، واتخاذ القرارات.

– **التخطيط:** يعني وضع خطة مستقبلية تقوم عليها المنظمة، إذ يجب أن يكون هناك تخطيط وإعداد مسبق لخطة تشمل مختلف الجوانب التنظيمية والأهداف والقوانين والشروط التي تخدم هذه المنظمة وتحقق نجاحها وتضمن تقدمها وازدهارها بتوفير الضروريات التي تحقق ذلك.

– **التنظيم:** ويقوم على تشييد كيان مزدوج (بشري ومادي) لتحقيق أهداف المنظمة حيث يتمثل الجانب البشري في توفر اليد العاملة اللازمة والمؤهلة للقيام بالوظائف، أما الجانب المادي فنقصد به مجموعات الوظائف بما فيها الوسائل المعتمد عليها.

– **التوجيه:** ويقصد بالتوجيه التأثير في سلوك الأفراد وإرشادهم حيث يتضمن إرشاد المرؤوسين والإشراف عليهم ولا تقتصر وظيفة التوجيه على اتخاذ القرار وإصدار الأوامر فحسب، بل لابد من شرح طريقة تنفيذ الأعمال وإزالة أي غموض في الأهداف وتوجيه من يقعون في الأخطاء وتوزيع الاختصاصات بين أعمال وتوجيههم نحو العمل الجماعي، لذلك يجب على القائمة بالتوجيه تفهم طبيعة سلوك الإنسان¹.

¹ - هاشم زكي محمود، الاتجاهات الحديثة في إدارة الأفراد والعلاقات الإنسانية، ط2، المملكة العربية السعودية: ذات السلاسل للطباعة، ، 1979، ص 102.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

– **التنسيق:** هو تنمية علاقات متعاونة بين الأفراد والجماعات الذي تتداخل وتقوم عملية التنسيق بينهم من خلال التعاون الجماعي بين أفراد التنظيم وتنسيق جهودهم لتحقيق أهداف المنظمة، وهي تحتاج إلى مهارات قيادية عالية لتحقيق تنسيق فعال بين مختلف أعضاء المنظمة¹.

– **الرقابة:** وهي التأكد من أن يكون كل شيء قد تم عمله بما يتماشى مع الخطة المرسومة وهي²: مقارنة النتائج المحصل عليها بالأهداف المسطرة والمراد تحقيقها.

– **الشؤون العامة:** وهي مختلف الوظائف الإدارية، وبما أن القائد الإداري يتواجد في أعلى المستويات الإدارية ضمن الهيكل التنظيمي فإن دوره يكون متمركزا أكثر في الشؤون العامة بعيدا عن الخصوصيات والمشاكل التي تحدث في القاعدة³.

– **اتخاذ القرارات:** القائد الإداري الناجح هو ذلك الشخص الذي يتمتع بقدرة فائقة وذكاء خارق يمكنه من اتخاذ القرارات السريعة والفعالة في كل المواقف التي تعترض الإدارة وتتطلب عملية اتخاذ القرارات من القائد الإداري حكمة بالغة وتحمل مسؤولية التصرف في كل المواقف التي تصادفه في عمله وذلك باتخاذ القرار المناسب والاختيار بين مختلف البدائل والاقتراحات⁴.

المطلب الثالث: أثر حسن اتخاذ القرار الإداري على علاقة السياسة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

تؤثر القرارات الإدارية في علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية، ويرجع ذلك أساسا لاعتبار الإدارة أداة الدولة لتنفيذ السياسات العامة، ووسيلة توفير الخدمة العمومية باعتبارها الركيزة الرئيسة والوسيلة الأولى لتوفير وتطوير الخدمة العمومية.

1- نظريات اتخاذ القرارات الإدارية:

¹ سعيد عبد الفتاح محمد، الإدارة العامة، الإسكندرية: الدار الجامعية، 1992، ص 118.

² بوفلجة غيات، مبادئ التسيير البشري، ط2، وهران: دار الغرب للنشر، 2004، ص 64.

³ هاشم زكي محمود، المرجع السابق، ص 103.

⁴ حسون توفيق، فلسفة الإدارة، ط5، دمشق: منشورات جامعية، 1996، ص 343.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

أ. النظريات الكلاسيكية في اتخاذ القرار: ومن الرواد الأوائل لهذه النظريات: فردريك تايلور وهنري فايول،

حيث ظهرت في أوائل القرن العشرين وسادت في أواخر الثلاثينيات، ومن أهم هذه النظريات:

- نظرية الإدارة العلمية لفريدريك تايلور: ير تايلور أن الإدارة علم حقيقي قائم على قواعد ومبادئ محددة، لذلك اتبعت النظرية المنهج العلمي في تحليلها وفهمها للإدارة عن طريق الحصول على الحقائق من خلال وضع الفرضيات واثم اختيار أنسب افتراض لتحقيقه وتعديله كما ترى أن المرؤوسين يشاركون في الإدارة بطريقة آلية لتحقيق أهداف المؤسسة.

ومن أهم مساهمات تايلور في مجال صنع القرار دعوته لتطبيق الأساليب العلمية في الإدارة بدلاً من الأساليب التقليدية القائمة على التقدير الشخصي والتعاون، ويعتقد بعض علماء الإدارة أن أفكار تايلور وملاحظاته التي استخلصها من دراسته وأبحاثه تمثل دفعة للأمام نحو آفاق أكثر منطقية وفاعلية في أساليب صنع القرار، وأن هذه الأفكار من وجهة نظر علمية مبنية على مراحل وخطوات للوصول إلى الحل الأمثل للمشكلة كما درس تايلور الحركات اللازمة لأداء العمل في أقصر وقت وأقل جهد، والبدائل اللازمة لعملية اتخاذ القرار، وإدخال البدائل غير الضرورية التي تؤدي إلى فقدان اتجاه مدير اتخاذ القرار¹.

- نظرية التقسيم الإداري لهنري فايول: يعد هنري فايول من المفكرين الذين مارسوا الإدارة عملياً، ويرتكز فكره على تقسيم التنظيم الإداري إلى ستة وظائف هي: وظائف فنية، تجارية، مالية، صيانة، محاسبة، وأخيراً الوظائف الإدارية التي منها: وضع الخطة، التنظيم، التنسيق، إصدار الأوامر، الرقابة.

ومن أهم التوجيهات التي جاء بها هنري فايول قصد ترشيد اتخاذ القرارات ما يلي:

- التأكد على أن المصلحة العامة تسمو على المصلحة الخاصة وأن صفات الأنانية والكسل والضعف والجهل لها آثار سلبية تنعكس على سلوك المدير متخذ القرار في تحقيق الصالح العام.

¹ - كنعان نواف، اتخاذ القرارات الإدارية، عمان الأردن، دار زهران، 1997، ص ص 46-47.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

-متابعة الخطة بحكمة ورؤية وأنها ستنفذ بدقة، كما اعتبر فايول "قوة التنبؤ قبل حدوث الأشياء" بأنها جوهر الإدارة، تمكن المدير من أخذ احتياطاته اللازمة، وهذا يعكس الأهمية التي يعطيها فايول لصفة "بعد النظر" التي يتحلى بها بعض المديرين والتي يعتبرونها موهبة نادرة، وتكتسبونها نتيجة تجاربهم الطويلة ويقودهم على بعد النظر في اتخاذ القرارات¹.

-التأكيد على بعض السمات التي يتحلى بها المدير أو القائد في اتخاذ القرارات وهي صفات جسدية وذهنية وسعة إطلاع وثقافة عامة ومعرفة متخصصة في العمل وخبراته.

-التأكيد على أهمية توفر صفة المباراة لدى المديرين لتمكينهم من ابتكار وخلق حلول ملائمة للمشاكل الصعبة.

وعلى الرغم مما أكده تايلور وفايول في مجال اتخاذ القرارات على أنهما أغفلا الجوانب السلوكية والاجتماعية كأبعاد مؤثرة في اتخاذ القرار والعملية الإدارية ككل.

كما أن النظرية الكلاسيكية بصفة عامة تركز على أربعة أبعاد لاتخاذ القرار الفردي هي²:

- **المعلومات:** هي البيانات والإحصاءات التي توفر قبل اتخاذ القرار وهذا لمعرفة النتائج المتوخاة منها.

- **قواعد القرار:** هي الطرق والأساليب لمتخذ القرار الطريق أو الأسلوب الذي يجب عليه أن يتخذه وفقا لظروف المنظمة وتعليماتها، وهذه القواعد قد تعتمد على نتائج محتملة بمعنى أنها قد تكون دقيقة أو غير دقيقة.

- **المخاطرة:** إن المخاطرة تعني أن كثيرا من المنظمات تتخذ قراراتها من باب المخاطرة دون الاعتماد على المعلومات والتأكد من أن النتائج سليمة بهذا فإن القرار المتخذ فيه نوع من المخاطرة قد يصيب وقد يخطأ.

¹ - كنعان نواف، المرجع السابق، ص ص 50-51.

² - العبدلي ناصر محمد، إدارة السلوك التنظيمي، الرياض: عزام للطباعة الإلكترونية، 1993، ص 190.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

– **مساعدة القرار:** وهذا يعني استعمال بعض الوسائل الحديثة لمساعدة متخذ القرار مثل العمليات الالكترونية للبيانات والأساليب الرياضية المتقدمة وغيرها من الطرق والأساليب التي تساعد الإدارة للتوصل إلى قرار سليم ومناسب.

إن استخدام الأسلوب الكلاسيكي في اتخاذ القرارات جعل بعض القادة غير مرتاحين من هذه الأساليب وهذا لأنه مثالي القرارات وغير واقعي وتتمثل تحفظاتهم فيما يلي:

- إن معد ومتخذ القرار هو فرد راشد يختار دائما البديل الذي يحقق أهداف المنظمة.
- إن متخذ القرار مستعد لتقديم المعلومات الدقيقة ذات الاهتمام بجوانب وظروف القرار.
- إن جميع الأفراد بإمكانهم إدارة المعلومات ومعالجتها بأسلوب واحد عندما يواجهون مواقف القرارات المتشابهة.
- لا تأثر الاتصالات الشخصية في فعالية أو اختيار متخذ القرار حيث لا حظنا أن هذه النظرية قد أبعدت جانبا مهما حسب رأي العاملين وهو الجانب النفسي الاجتماعي لمتخذي القرار وتركزت على جوانب مادية وتنظيمية.

إن عدم تفاعل كل من الجانب النفسي الاجتماعي على الجوانب المادية التنظيمية حيث تبقى عملية اتخاذ القرارات عملية ناقصة تؤثر سلبا على المؤسسة لهذا فان النظرية السلوكية تفتنت لهذا الأمر وربطت اتخاذ القرار وسلوك الفرد والجماعة داخل المنظمة.

ب. النظريات السلوكية في اتخاذ القرار: ظهرت المدارس السلوكية للتنظيم الإداري وسادت في الخمسينيات، وحاولت بما تقدمه من أفكار تغادي العيوب والانتقادات التي وجهت للنظريات الكلاسيكية في مجال اتخاذ القرارات، ومن أهم هذه النظريات:

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

• **نظرية شيستربارنارد:** كان يرى هذا المفكر بأن اتخاذ القرارات هو محور العملية الإدارية وأن هذا

النشاط يزاول باستمرار من أجل تحقيق أهداف التنظيم، وقد قام بتصنيف القرارات إلى صنفين¹:

– **قرارات إيجابية:** تعني عمل شيء وأن هذا العمل قد يكون مباشراً أو الامتناع عن عمل ضعيف.

– **قرارات سلبية:** وهي قرارات تعني عدم التعميم أو التحديد لشيء معين.

كما ركز شيستر على أمر مهم يخص اتخاذ القرار وهو أن القرار الذي يتخذه المدير قد يكون رفض كل

البدائل المطروحة أمامه للاختيار، وعدم القيام بأي عمل محدد، ويترتب على ذلك أن يكون القرار المتخذ

هو (لا قرار)، حيث عبر عن ذلك بقوله "أن إدراك المدير للمواقف التي يجدر به عدم اتخاذ قرار معين

فيها هو من صفات المدير الكفاء"².

– **نظرية هيربرت سيمون:** اعتبر هيربرت سيمون عملية اتخاذ القرار مهمة جداً ومظهراً من مظاهر السلوك

الإنساني، وبذلك بنى عليها دراسته للإدارة من خلال كتابه "السلوك التنظيمي" الذي قام فيه بتعريف

التنظيم على أنه "عبارة عن هيكل مركب من الاتصالات والعلاقات بين مجموعة من الأفراد، ومن بين

هذه العلاقات يستمد كل فرد جانباً كبيراً من المعلومات والقيم والاتجاهات التي تحكم عملية اتخاذ

القرارات"³، ويمكن باختصار تقديم أهم ما جاء به "سيمون" فيما يلي:

– إن عملية اتخاذ القرارات لا تنتهي بتحديد الهدف والسياسات بل عملية مستمرة ودائمة في أي تنظيم.

– إن أي تنظيم ينقسم إلى قسمين هما: فئة متخذي القرار في المستويات العليا الإدارية، وفئة المنفذين

الذين يتولون الأداء الفعلي لتنفيذ القرار.

¹ – أيوب نادرة، نظرية القرارات الإدارية، عمان الأردن: دار زهران، 1997، ص 24.

² – كنعان نواف، مرجع سابق، ص 62.

³ – أحمد مصطفى خاطر، المرجع السابق، ص 228.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

- إن عملية اختيار بين البدائل وظيفية الإدارة العليا، ولذلك فهي مسؤولة عن اتخاذ القرارات المناسبة أولاً ولها القدرة على التأثير في الأسلوب التنفيذي للقرار.
- عن فشل القرار لا يمكن أن يكون في اختياره بل بأسلوب تنفيذه.
- الوصول إلى قرار معين ليس بمهمة يسيرة على الإداري.
- محاولة الإداري دائماً اتخاذ القرارات الهادفة لتحقيق أغراض المؤسسة.
- إن عملية اتخاذ القرارات عملية للبحث عن حل وسط موصل إلى الرضا والقناعة وبحدود الرشد المطلوب¹.

وحسب سيمون فان لاتخاذ القرار 3 صعوبات هي:

- المهارات والعادات والانعكاسات غير الشعورية وهي التي تحدد بصورة آلية أداء الفرد وما يسبقه من قرارات، وتبدو هذه الصعوبات واضحة على المستوى الفني للتنظيم الذي أولته التaylorية كل اهتماماتها.
- هناك مجموعة من الضغوط تعرض على السلوك الرشيد، تنشأ عن الدوافع والقيم، والولاء الشخصي، ففي النسق التنظيمي قد يكون الولاء الشخصي الشديد لجماعة معينة ذا قيم متعارضة مع الأهداف العامة للمنظمة.

- يتحدد السلوك الرشيد بالمعلومات المتاحة، ومدى توافر قنوات الاتصال التي تسير نقل المعلومات لأجل اتخاذ القرارات، وأخيراً طريقة توصيلها إلى المستويات المختلفة للتسلسل الهرمي في المنظمة.²
- كما يرى هيربرت سيمون، السلطة هي الوسيلة الفعالة والناجحة للتأثير على الأفراد حتى يتمكنوا من تنفيذ القرارات، ويربط صنع القرار بالتأثير على أعضاء المنظمة، حيث تدخل السلطة كمتغير أساسي في السلوك التنظيمي، كما يركز سيمون في نظريته على ضرورة دراسة بناء التنظيم ومكوناته ومختلف

¹ - محمد القبلان، مفاهيم وتطبيقات في السلوك الإداري، القاهرة: مكتبة عين شمس، 1994، ص 352.

² - كنعان نواف، القيادة الإدارية، الرياض: دار العلوم للطباعة، 1982، ص 168.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

الأوضاع التي يتواجد فيها، وإن يحلل سلوك الأعضاء على المستوى الرسمي وغير الرسمي، مستعينا بذلك كله في اتخاذ القرار. وبالتالي، يصبح من الضروري الكشف عن طبيعة القرارات التي يتم اتخاذها على جميع مستويات سلم السلطة الهرمي، ومن الضروري دراسة سلوك صانع القرار في المنظمة، وما يهمنا هو كيف يصبح الفرد عضوا في المنظمة؟ وما هي الأسباب التي تدفعه للمشاركة فيها؟

وإجابة على هذا يرى سيمون أن الأسباب التي تدفع الفرد إلى الاشتراك في التنظيم مردها إلى فكرة التوازن بين الحوافز أو البواعث من جهة، والإسهام الفردي من جهة أخرى، ومعنى ذلك أن التحاق الفرد بالتنظيم، قائم على تعاقد يحصل بمقتضاه على بعض الإغراءات على مدى التوازن بين الحوافز والبواعث، وما يقدمه أو ما يبذله من جهة في المساهمات الفردية، كما أن التحاق الفرد بتنظيم معين، يعني بالنسبة له القبول ببعض القيود على حريته الذاتية في اتخاذ القرار وحل المشكلات، فلا بد على التنظيم أن يمارس على الفرد درجة معينة من التأثير، ومثال ذلك حين يقبل المرؤوسين للسلطة، معناه أن يسمح لسلوكه أن يوجه وفقا لقرار اتخذه شخص آخر دون النظر إلى رأيه، فيقوم التنظيم بتحديد طبيعة واجبات الفرد وسلطته في اتخاذ القرارات، ثم يضع قيودا تحد من اختياره الحر، لكي يمكن التنسيق بين أنشطة الأعضاء الآخرين.

أهمية القرارات داخل المنظمة: تتمثل أهمية القرارات داخل المنظمة بصفة عامة في الجوانب التالية:

- تعتبر عملية اتخاذ القرار وسيلة علمية وفنية ناجعة لتطبيق وتنفيذ السياسات بصورة علمية.
- تلعب القرارات الإدارية دورا فعالا في القيام بالعمليات الإدارية مثل التخطيط والتنظيم والرقابة.
- تكشف القرارات الإدارية عن سلوك ومواقف الرؤساء الإداريين، كما تكشف عن القوى والعوامل الداخلية والخارجية على متخذي القرارات الإدارية، الأمر الذي يسهل عملية رقابة هذه القرارات.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

– تعتبر القرارات بمثابة قياس مدى قدرة الرؤساء الإداريين على القيام بالوظائف والمهام الإدارية المطلوب تحقيقها، بأسلوب علمي وعملي رشيد¹.

وبما أن عملية اتخاذ القرار تحظى بأهمية كبيرة داخل المؤسسة فقد اهتمت بعض المؤسسات بتحسين عملية اتخاذ القرار بحيث تقوم بإعطاء برامج تدريبية متخصصة في عملية اتخاذ القرار لفئة المديرين على أمل أن يتم ذلك بعد التدريب. سيصدرون قرارات أقل خطأ وأكثر دقة. في الواقع، معظم القرارات الخاطئة ترجع إلى عدم كفاءة صانعيها. لكنه يرجع أيضاً إلى نقص المعلومات المتاحة أو الضغط من جانب الرؤساء².

10-أساليب اتخاذ القرار : تتفاعل الخصائص الشخصية للمدير في عملية اتخاذ القرارات، حيث تأثر السمات الشخصية للمدير في مدى إدراكه للأمور وعلى اختياره للحل الأمثل وقد أشارت الدراسات الإدارية إلى وجود ثلاثة أنماط إدارية تؤثر على عملية اتخاذ القرارات هي:

– **الاعتماد على الخبرة الشخصية:** يعتمد هذا النمط من المديرين بصورة أساسية على ذكائه الفطري، وخبرته الشخصية في حل مختلف أنواع المشكلات التي يوجهها وعادة ما يتميز القرار بصورة شخصية بدون استشارة أحد من المساعدين، ويلاحظ أن هذا النمط قد يؤدي إلى حدوث مشكلات أخرى إذا لم ينجح في اتخاذ القرار السليم لحل المشكلة التي تواجهها المنظمة.

– **الاعتماد على الأسلوب العلمي:** يقوم المدير في هذه الحالة بدراسة وتحليل جميع عناصر المشكلة التي يريد حلها، فهو يبحث عن الحقائق ويجمع المعلومات، ويعتبر الأسلوب العلمي من أهم الأساليب

¹ – عمار بوحوش، الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1984، ص 157.

² – فريد الصحن محمد وآخرون، مبادئ الإدارة، الإسكندرية: الدار الجامعية، 2001، ص 59.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

المستخدمة في حل المشكلات واتخاذ القرارات وهو يتطلب المعرفة الواسعة لأساليب الإدارة الحديثة، وكذلك الأساليب العلمية في تحليل البيانات واستخداماتها المختلفة¹.

– **المزج بين الخبرة الشخصية والأسلوب العلمي:** وهنا يعتمد على خبرته الشخصية وذكائه الفطري، وخبراته الوظيفية بالإضافة إلى استخدام الأسلوب العلمي لحل المشكلات، والذي يعتمد بصورة أساسية على دراسة وتحليل جميع أبعاد المشكلة حتى يتمكن متخذ القرار من اختيار البديل الأمثل²، لذلك على القائد أن يعتمد على خبرته الشخصية والأسلوب العلمي في اتخاذ القرار من أجل الوصول إلى نتائج رشيدة تحقق أهداف المنظمة التي أنشأت من أجلها.

1. أنواع القرارات: تصنف القرارات الإدارية وفق عوامل متعددة نذكر منها:

أ. **من الناحية القانونية:** تقسم القرارات تبعاً لذلك إلى أربعة أقسام³:

– **مدى القرار وعموميته:** ويتضمن أولاً القرار التنظيمي، وهو يتعلق بقواعد عامة ملزمة تطبق على عدد غير محدود من الأفراد، مثل إصدار اللوائح وتحديد السلطات والسياسات الواجب إتباعها من قبل الإدارات، ثانياً القرار الفردي وهو القرار الذي يخاطب فرداً معيناً أو مجموعة محددة من الأفراد كما في قرارات التعيين والترقيات والعقوبات أو الفعل من العمل.

– **تكوين القرار:** ويمكن أن نميز وفقاً لذلك بين القرارات البسيطة التي لها كيان مستقل وأثر قانوني سريع مثل تعيين موظفاً أو مكافأته، والقرارات المركبة التي تتألف من عملية قانونية تتم على مراحل متعددة مثل القرارات الخاصة بإجراء مناقصة أو مزاد.

¹ – الغالي كمال، الإدارة العامة، دمشق: مطبعة الداودي، 1978، ص 81.

² – الغالي كمال، مرجع نفسه، ص 82.

³ – منيف إبراهيم، تطور الفكر الإداري المعاصر، لبنان: أفاق للإبداع والنشر، 1999، ص 541.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

– أثر القرار على الأفراد: فهناك قرارات ملزمة وهي تشمل الأصل في القرار لأن الأفراد يجب أن يلتزموا بها ويطيعوها، إلا أن هناك قرارات لا تحتل صفة الإلزام مثل النشرات والتعليمات التي تبين للعاملين كيفية تنفيذ اللوائح وإجراءات العمل وتعد بمثابة نصائح لا تلتزم الأفراد بالتنفيذ فيها.

– قابلية القرار للإلغاء أو التعويض: إذ يمكن معارضة بعض القرارات والمطالبة بإلغائها والتعويض عما تسبب من نتائج ومنها ما لا يخضع للمعارضة والإلغاء كالأعمال التنظيمية التي يصدرها مجلس الإدارة.

ب. من ناحية طبيعة القرار: وهنا تقسم إلى 3 أشكال:

– القرارات الأساسية والروتينية: تتطلب القرارات الأساسية اتخاذ العديد من التقنيات من أجل معالجة المشكلات المعقدة التي تتطلب اهتمامًا خاصًا والتي لم تعد تتكرر باستمرار، وتميل هذه القرارات إلى أن تكون مخصصة لفرضها لفترة طويلة وتتطلب دراسة ورعاية وتقييم استثنائي الجوانب المالية والاقتصادية والاجتماعية. ومن الأمثلة على هذه الاختيارات تحديد موقع المنظمة أو توسيع البناء الحالي أو ما يرتبط بنمو أسواقها، ويتم تحديد عملها من خلال نطاقات الإدارة العليا التي تحدد الأهداف وصياغة السياسات العامة، بينما قرارات الأنشطة هي اختيارات تتكرر على أساس مستمر لا تتطلب دراسة وتقييم وجهه فكري لاتخاذها، وكثيرًا ما يتم اتخاذها في الأمور المرتبطة بجودة الإنتاج ومعالجة البريد وتوزيع حصص العمل على الموظفين¹.

– القرارات التنظيمية والفردية: ترتبط القرارات التنظيمية بنشاط المنظمة ويتخذها المدير الذي يمثل مصدر قوة هذه القرارات، أما القرارات الفردية فتتسم بأنها شخصية ترتبط بالفرد فمثلاً إذا قرر أحد المدراء الاستقالة من عمله فإنه سيثير مشكلة تنظيمية تتعلق بإيجاد شخص آخر يحتل مكانه، ويتمتع بنفس المؤهلات والخبرات.

¹ - السلمي علي، السلوك التنظيمي، القاهرة: دار غريب، 2001، ص 22.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

وقد ميز برنارد Bernard بين القرارات التنظيمية والفردية، فأشار إلى أن القرارات التنظيمية تتخذ من قبل المدير من خلال سلطته الرسمية المعبرة عن دوره كمسؤول إداري في تلك المؤسسة.

أما القرارات الفردية تعبر عن المدير كفرد في المؤسسة وليس كمسؤول فيها، فهي لا يمكن أن تفوض وليس لها أي تأثير على المؤسسة¹.

– **القرارات المبرمجة وغير المبرمجة:** القرارات المبرمجة هي التي تكون معايير الحكم فيها واضحة وغالبا ما تتوفر على معلومات كافية بشأنها، ومن السهل تحديد البدائل والتأكد بأن البديل المختار سوف يحل المشكلة²، أما القرارات غير المبرمجة فتظهر الحاجة لاتخاذها عندما تواجه المؤسسة مشكلا لأول مرة ولا توجد خبرات سابقة بشأن كيفية حلها، وعادة في هذا النوع من المشاكل يصعب تجميع المعلومات الكافية عنها، ولا توجد معايير واضحة لتقديم البدائل والاختيار من بينها، وعليه فإن كل قرار يتم اتخاذه سيكون وفقا لمتطلبات وظروف وخصائص المشكلة ولا توجد أنماط موحدة لهذا النوع من المشكلات، وعلى متخذ القرارات غير المبرمجة أن يستخدم حكمه الشخصي، تقييمه ورؤيته وهي قرارات تتطلب معالجة وحلولا جيدة غير مكررة³.

– **خطوات عملية اتخاذ القرار:** لقد تعددت واختلفت الآراء حول تحديد خطوات اتخاذ القرار إلا أن هناك عناصر اتفاق بينهم هي:

– **تحديد المشكلة:** يعد تحديد المشكل أولى خطوات عملية اتخاذ القرار حيث لا يعتبر اتخاذ القرار رشيد دون تحديد المشكل وأبعاده وتحديد الهدف الذي يسعى لاتخاذ قرار من أجله⁴.

¹ – أيوب نادرة، المرجع السابق، ص ص 43-44.

² – الصباح عبد الرحمان، نظم المعلومات الإدارية، عمان الأردن: كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، 1998، ص 198.

³ – مشرق محمد علي، نظرية القرارات الإدارية، الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، 1984، ص 311.

⁴ – أحمد توفيق جميل، إدارة الأعمال مدخل وظيفي، الإسكندرية: دار النهضة العربية، 1986، ص 113.

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

- **تحليل المشكلة:** هي الخطوة الثانية من عملية اتخاذ القرار تتمثل في تحليل المشكلة عن طريق الحصول على معلومات وبيانات دراستها.
- **تحديد البدائل:** تكون البدائل على شكل وعود يجب النظر إليها نظرة موضوعية خالية من العواطف، ويجب أن تكون منسجمة مع الأهداف المراد تحقيقها وتقدم حل مناسب للمشكل¹.
- تقييم البدائل:** إن هذه المرحلة هي أكثر المراحل الشاقة والصعبة وذلك لأن مزايا وعيوب البدائل لا تظهر أثناء دراستهم وإنما في المستقبل، ويتم المفاضلة بين تلك البدائل المتاحة على أساس مدى توافر مجموعة من العناصر أهمها².
- **اختيار أفضل بديل:** ويرى دروكر Droker أن اختيار أفضل بديل يكون على أساس ما هو الأصح، وليس ما هو مقبول، حيث يقترح التركيز على الحل الأنسب والصحيح من بين الحلول المتوصل إليها، فالعملية عبارة عن موازنة نسبية بين البدائل المطروحة.
- **تطبيق الحل المقترح:** وهي آخر الخطوات وتتمثل في وضع البديل المختار موضع التنفيذ، ومن ثم تنطوي هذه الخطوة على التصريح الرسمي بإجراء التغييرات المطلوبة وإعلام الأفراد وربما إقناعهم بنوعية التصرفات التي يتعين عليهم القيام بها.

¹- بن عامر سعيد، الاتصالات الإدارية المدخل السلوكي لها، الرياض: دار المريخ، 1986، ص 332.

²- الغالي كمال، المرجع السابق، ص 90.

خلاصة واستنتاجات

تبين من خلال دراسة محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية أن المحددات السياسية تؤثر على دور السياسة العامة الاقتصادية في تطوير الخدمة العمومية، من خلال أثر الشرعية السياسية على العلاقة لكونها الأساس الذي يبنى عليه الحكم وقاعدته، والسبيل لقبول الأغلبية من المواطنين لحق الحاكم في أن يحكم وإن يمارس السلطة، كما يساهم الحكم الراشد في جعل السياسة العامة الاقتصادية وسيلة هامة لتطوير الخدمة العمومية باعتباره الحكم الذي يعزز ويدعم ويصون رفاه الإنسان، ويقوم على توسيع قدرات البشر، وحرّياتهم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، كما تلعب المؤسسات الاستشارية ومراكز الدراسات الدور نفسه في إنجاح السياسات العامة الاقتصادية الأمر الذي من شأنه أن يحقق رقي الخدمة العمومية وذلك باعتبار المؤسسات الاستشارية هيئات إدارية تساعد الهيئات التنفيذية الرئيسية، عن طريق الإعداد والتحضير والبحث.

كما أن للمحددات الاقتصادية أثرها على دور السياسة العامة الاقتصادية في تطوير الخدمة العمومية من خلال دور حسن اختيار الإستراتيجية التنموية، كونها منهجية أو أسلوب عمل لمجموعة القرارات والممارسات الإدارية، تهدف لتحديد الأداء طويل الأجل بكفاءة وفعالية، فتساهم بذلك في إنجاح السياسات العامة الاقتصادية فيتولد جراء هذا النجاح خدمات عمومية متطورة وذات نوعية لتحقيق جودة الخدمة العمومية، وللنفقات العامة دور في إنجاح أحد أهداف السياسة العامة الاقتصادية والمتمثل في تطوير الخدمات العمومية كون النفقات العامة تهتم بالإنفاق على برامج التعليم والتدريب والصحة، وهو ما يؤدي إلى صيانة ورفع المستوى الفني والصحي لرأس المال البشري وبالتالي يساهم في زيادة الإنتاجية ورفع معدل نمو الناتج القومي الإجمالي فتتحقق بذلك أهداف السياسات العامة ككل، والسياسة العامة الاقتصادية على وجه الخصوص، كما تؤثر وفرة الموارد الطبيعية على السياسات العامة الاقتصادية وعلى

الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

نوعية الخدمة العمومية في الدول التي تتوفر على الموارد الطبيعية والتي غالبا ما يعتمد اقتصادها وبناء سياساتها العامة على الربح.

وتعتبر المحددات المتعلقة بالتسيير وبالفكر الإداري محددات مهمة تتحكم في علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية من خلال دور التنمية البشرية في إنجاح السياسة العامة الاقتصادية وتطور الخدمة العمومية فتوسع الخيارات المتاحة للناس بتمكينهم من الحصول على الموارد اللازمة لتحقيق مستوى حياة كريمة، وبتمكينهم من كسب المعارف التي تطور قدراتهم وتساعدهم على إظهار إمكانياتهم الكامنة، وهو الدور الذي تلعبه كذلك النظريات التسييرية باستخدام الأسلوب العلمي لحل المشكلات، والذي يعتمد بصورة أساسية على الدراسة والتحليل أثناء العملية التسييرية ليصل في الأخير إلى تحقيق فكرة الإدارة العلمية التي ستساهم حتما في نجاح السياسة العامة الاقتصادية ومنه نجاح عملية تطوير الخدمة العمومية، كما تساهم المحددات المتعلقة بالقيادة الإدارية في هذا النجاح، ان كانت هذه القيادة فاعلة تتحمل مسئولية توجيه المنظومة الإدارية والاقتصادية واحترام الموارد البشرية وتحفيزها وتعزيز سبل ترقيتها.

الفصل الثالث

علاقة السياسة العامة الاقتصادية
بالخدمة العمومية في الجزائر

تمهيد:

تعتبر الجزائر من الدول التي افتكت استقلالها السياسي منتصف القرن الماضي بعد فترة استثمار واستيطان دامت لأكثر من القرن والثلاثين سنة، فكانت الجزائر طيلة هذه المدة مستعمرة فرنسية ومستوطنة أوربية تشكل مصدرا للثروات المستغلة من قبل المستعمر والذي أهملت سياسته الاقتصادية العامة خدمة السكان الأصليين، بل أكثر من ذلك كانت وسيلة لحرمانهم من أبسط الحقوق ووسيلتا لإذلال الشعب الجزائري واستعباده.

قاوم الشعب الجزائري المستعمر الفرنسي طيلة مئة وثلاثون سنة منتقضا ضد السياسات الاستعمارية، لينجح منتصف القرن الماضي في استرجاع استقلاله السياسي ليواجه النظام السياسي الجزائري عبر مختلف المراحل السياسية والاقتصادية للجزائر المستقلة تحدي إنجاز سياساته العامة وتحقيق التنمية على مختلف الأصعدة، وللوصول إلى الغاية المنشودة اعتمدت مختلف الحكومات في الجزائر المستقلة سياسات اقتصادية عامة كان من بين أهم أهدافها تحقيق الخدمة العمومية وتطويرها لمستوى مطالب وتطلعات المواطنين.

أثرت الظروف الاقتصادية والاجتماعية والأوضاع الدولية على علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالجزائر بالخدمة العمومية فنتج عن هذه الظروف مراحل لطرق التسيير وللنهج السياسي والاقتصادي المتبع، بدءا بمرحلة ما بعد الاستقلال والتسيير الذاتي إلى مرحلة النهج الاشتراكي فمرحلة الإصلاحات السياسية والاقتصادية ووصولاً إلى اعتماد الاقتصاد الحر هي مراحل سياسية واقتصادية اعتمدت فيها الجزائر سياسات اقتصادية عامة متباينة، أثرت على نوعية الخدمة العمومية المقدمة، بسبب اختلاف محددات العلاقة بينهما في كل مرحلة سياسية واقتصادية مرت بها الدولة الجزائرية المستقلة.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

المبحث الأول: السياسة العامة الاقتصادية ونوعية الخدمة العمومية في الجزائر قبل الاستقلال.

اعبرت الجزائر في العهد الاستعماري جزءاً من الأراضي الفرنسية، غير أن السياسات العامة المعتمدة في الجزائر المستعمرة كانت قائمة خدمة مطالب الفرنسيين والمستوطنين الأوروبيين باعتبارهم مواطنين بكامل الحقوق من جهة وعلى استنزاف ثروات البلد وتجهيل وتجويع الشعب الجزائري من جهة أخرى باعتبارهم أهالي لا يتمتعون بصفة المواطن ولا يحق لهم المطالبة بالحقوق ولا بتوفير الخدمات ولكن فرضت عليهم أقصى أنواع الاستعباد، فكانت السياسات العامة الاقتصادية ونوعية الخدمات في الجزائر انعكاساً لهذا التوجه.

المطلب الأول: الوضع العام للجزائر المستعمرة

نتج عن احتلال الجزائر سنة 1830 تغيير كبير على المستويات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، إذ تميز الوضع العام للجزائر المستعمرة بعدم الاستقرار وكثرة السياسات المنهجة في كل فترة.

01- الفترة 1830-1848:

تسمى الفترة ما بين 1830 و1848 فترة التجربة، ولم يكن لفرنسا سياسة إدارية واضحة في الجزائر، وأمام التردد الفرنسي والخوف والمقاومة الشرسة للشعب الجزائري، اتضح أن السياسة الفرنسية تعتمد على حرية الجيش في الإجراءات الإدارية وتحقيق حلم المستعمرة الهادئة¹. اتسمت هذه المرحلة باتخاذ ثلاث إجراءات كبرى هي: إحداث منصب الحاكم العام، واعتماد سياسة القوة والأرض المحروقة، ثم إلحاق الجزائر دستوريا بفرنسا.

مرحلة التردد 1830-1834: وهي مرحلة كانت فيها فرنسا منشغلة بمشاكلها الداخلية ومناوراتها في أوروبا فكان الجيش الفرنسي له حرية واسعة في التعامل مع واقع الجزائر ونتيجة للاضطراب الحاصل في

¹ - سعد الله أبو القاسم، أبحاث وآراء في تاريخ الجزائر، ط2، ج2، بيروت: دار الغرب الإسلامي، 1990، ص 91.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

تسيير شؤون الجزائر، وهيمنة القادة العسكريين على الحكم، أصدر مرسوم ملكي يفصل بين الشؤون المدنية والعسكرية وإن كانت الكلمة الأخيرة فيه للحاكم العسكري، وفي هذه المرحلة استحدثت إدارة للجزائر على النحو التالي¹:

- المسؤول الإداري والمالي المدني

(l'intentecivil): وهو مكلف بالقضايا المالية والموظفين وينسق بين الوزارات في فرنسا وقطاعه في الجزائر ويعين من قبل رئيس مجلس الوزراء.

2- رئيس وحدات الاحتلال في إفريقيا (le commandant en chef) وهو المسؤول عن العمليات العسكرية وحفظ الأمن، والشرطة، وهو صاحب الصلاحيات الواسعة.

3- مجلس الإدارة: ويتكون من رئيس وحدات الاحتلال السابق، وهو رئيس المجلس في نفس الوقت، ونائبه هو المسؤول الإداري والمالي إضافة إلى مسؤول البحرية والمسؤول العسكري للجيش، وممثل الجمارك، ومسؤول أملاك الدولة.

إلا أن الهيمنة كانت واضحة وكبيرة للمسؤولين العسكريين وإقصاء الجانب المدني الذي بدأت بعض العناصر تطالب بدوره وعلى رأسها المعمرين وكثرة، الاحتجاجات على سلوك العسكريين لتحقيق مصالحهم، والمطالبة بضرورة وضع حد لسلطتهم، وهو ما دفع بالحكومة الفرنسية بإرسال لجنة للتحقيق في الأمر في 07 جويلية 1833 سميت باللجنة الإفريقية لدراسة الأوضاع واقتراح الحلول اللازمة، وتوصل هذه اللجنة في 09 نوفمبر 1833 إلى أن الحل يكمن في الاحتفاظ بالجزائر تحت اسم "الممتلكات الفرنسية في إفريقيا".

الجنة ديكادوس: التي تشكلت في 12 ديسمبر 1833 (19 شخصية مدنية وعسكرية) وكان تقريرها المقدم في 10 مارس 1834 مكرسا لما آلت إليه اللجنة الأولى. واقتُرحت خلق منصب الحاكم العام

¹ - مرسوم 01 ديسمبر 1831.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

للجزائر بصلاحيات واسعة، وإنشاء مجالس بلدية في الجزائر ووهران وعنابة وإنشاء ميزانية خاصة بالجزائر، وهذا يتكرس الحكم العسكري، وإن كانت هذه اللجنة التي صادقت بأغلبية 17 صوت مقابل 2 قد أوصت بفصل بين سلطة الإدارية المدنية والعسكرية والتنسيق بينهما.

إنشاء منصب الحاكم العام 22 جويلية 1834

وهذا وفق الأمر الرئاسي الذي يعين بموجبه الحاكم العام من طرف مجلس الوزراء باقتراح من وزير الحربية ويتمتع بصلاحيات كبيرة ويتكفل بالأمن والجباية والعدالة والشؤون العسكرية، وخضوع الجزائر لوزارة الحرب مباشرة، ويعمل على تنفيذ برامجها ومخططاتها المساعدون الثلاث تحت إشراف الحاكم العام المسؤول الإداري والمدني، والنائب العام، والمدير المالي¹.

كما تكونت هيئة مجلس الإدارة الذي يحدد السياسة الفرنسية في الجزائر ويدرس الميزانية والجباية والمالية والجمارك والعبادات والأمن تحت إشراف الحاكم العام الذي يعرض الخطة على وزارة الحربية، وبما أن المجلس يهيمن عليه المعمرون الأوروبيون فإنهم يوجهونه وفق مصالحهم الاستغلالية.

فقرار 1834 الذي اعتبر الجزائر أرضا فرنسية قسمها إلى ثلاث ولايات ودوائر، وبلديات وفي نفس الوقت عين أول حاكم عام (دريت دير لون)².

وهذا التعيين في ذاته لحاكم عام مكان قائد عام هو نوع من إضفاء التبعية للسلطة والقوانين الفرنسية وصار النظام الإداري في الجزائر يسير نظريا بقوانين ملكية فرنسية على أساس أن الجزائر أرض فرنسية³، وهي خطوة نحو الإدماج الذي تسعى فرنسا لفرضه.

¹ - عمار بوحوش، التاريخ السياسي للجزائر، ط 3، الجزائر: دار البصائر، 2008، ص 123.

² - أكرم بوجمعة، "أوضاع الجزائر مطلع القرن العشرين"، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، ع 28، العراق: جامعة بابل، آب، 2016، ص 164.

³ - حميدة عميراي، "السياسة الإدارية الفرنسية في الشرق الجزائري من خلال مشروع لويس بلا نكي"، مجلة المصادر، ع 06، الجزائر: المركز الوطني للدراسات والبحث في الحركة الوطنية وثورة أول نوفمبر 1954، محرم 1423، مارس 2002، ص 83.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

المكاتب العربية: لقد واجه الفرنسيون صعوبات كبيرة في التوسع وبسط السيطرة على الجزائر وامتناع أبناء الجزائر التعاون معهم، ولذلك قرر روفيقو Rovigo إنشاء هيئة تكون جسرا بين السكان وفرنسا سميت بالديوان العربي مهمتها جمع المعلومات والاعتماد على المترجمين والمختصين في الشؤون العربية للاتصال بزعماء القبائل وتحقيق التهدئة معهم، وكان أول من ترأس هذه الهيئة لا موريسير Moriciere الذي كان يجيد اللغة العربية، وفي 1837 تحول اسم هذه الهيئة إلى إدارة الشؤون العربية ولها نفس المهمة لسابقتها، واستطاعت أن تكتف من نشاطها في أوساط رؤساء القبائل والعملاء بدعوى مبدأ التعاون وتسهيل مهامهم مقابل احترام عاداتهم وتقاليدهم وتوفير الأمن وضمان مصالحهم.

ونظرا للدور الذي قامت به هذه الإدارة قام بوجو Pugeaud بتنظيمها وإعطائها صفة رسمية تحت اسم المكاتب العربية التي أنشئت في 1844 وأصبحت من المؤسسات التي تلعب دورا في تسيير أمور البلاد، وهذه المكاتب العربية تخضع للإدارة العامة للشؤون العربية في العاصمة، ويشرف على هذه المكاتب شخصيات قادمة من مناصب عسكرية واكتسبوا خبرة ولهم تنظيما محكما استطاعوا أن يقدموا من خلاله تحكما واضحا في شؤون الجزائر¹.

وقد كانت هذه المكاتب العربية وسيطا بين القيادة الفرنسية وزعماء الأهالي، ولهذه المكاتب إدارة في كل مقاطعة، وصنع الضباط والمترجمون الذين يديروها تغلغلا واسعا بين السكان حتى صارت إدارات محلية للتحكم في السكان، وقيل أن بيجو -عرف بيجو- حاول وضع حد لنفوذهم²، حيث صار الطاقم المكون لهذه المكاتب من جنود، ومديرين، ومخبرون وقضاة ومراقبون ومستشارون هم الحكومة الحقيقية في نظر السكان، وكان مفعول هذه المكاتب بشكل مركز على الأرياف، واعتبر بوجو أن هذه السياسة

¹ - أندري برينان، وآخرون، الجزائر بين الماضي والحاضر، تر: اسطنبولي رابح ومنصف عاشور، الجزائر: المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، 1984، ص 324.

² - شارل ربيير أجبيرون، تاريخ الجزائر المعاصرة، ط 2، الجزائر، د.م. ج، 1983، ص 04.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

غير مجدية في تحقيق الاحتلال الكلي ولذلك اعتمد سياسة الاحتلال الشاملة واستعمال الأرض المحروقة في الإخضاع (الرعب العام، حرق المحاصيل، حجز النساء والأطفال، وخنق القبائل في الكهوف)¹. وتهدف سياسة بوجو إلى تغليب الأسلوب العسكري وإعطاء فرصة أكثر للقادة العسكريين وفرض المشروع العسكري رسمياً لتحقيق هدفه.

وبالمقابل تراجع في عهده الطرف المدني في التسيير أو التعامل مع الجزائريين. وطيلة هذه المرحلة وإلى غاية 1845 ظلت فرنسا تتردد في نمط الحكم الذي تقيمه في الجزائر وتتخبط بين فكرة اللجان والمساعدين وصلاحيات الحاكم العام.

-الوضع العام من 1848 إلى 1900:

وفي 4 مارس 1848، أصدرت الحكومة المؤقتة في باريس مرسوماً يجعل من الجزائر جزءاً من الأراضي الفرنسية ويكشف عن نية السياسة الجديدة في تطبيق القوانين الفرنسية على الجزائر². وفعلاً فقد صدرت بين 16 أوت و20 أكتوبر سلسلة قرارات، ألحقت بموجبها شؤون التعليم والدين والعدل والجمارك بالوزارات المعنية بها لمدة 10 سنوات، كما أكدت تلك الرغبة بواسطة دستور 4 نوفمبر 1848، الذي منح فرنسيو الجزائر حق التمثيل في المجلس الوطني وقسم الجزائر إلى ثلاث (3) ولايات بها مجالس عامة³. وفي 24 جوان 1858، أُسْتُبدِل منصب الحاكم العام بوزارة الجزائر والمستعمرات، التي لم تعمر أكثر من سنتين ونصف (ألغيت في 1860/11/24) ليعود النظام اللامركزي من جديد بحاكم عام واسع الصلاحيات، باستثناء شؤون التعليم والعدل، بداية من 1860/12/10.

¹ - سعد الله أبو القاسم، الحركة الوطنية الجزائرية، ط3، ج 2، الجزائر: الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، 1983، ص 20.

² - وليد بوشو، "الحكومة العامة وتطورها ضمن الإدارة الاستعمارية الفرنسية في الجزائر 1830-1939"، المجلة التاريخية الجزائرية، ع 2، م 5، الجزائر: جامعة محمد بوضياف المسيلة، مخبر الدراسات والبحث في الثورة الجزائرية، 2021، ص 640.

³ - Claude Collot, les institutions de l'Algérie durant la période coloniale (1830-1962), OPU, Alger, 1987, p8.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

يساعد الحاكم العام في هذه الأثناء مجلسين: المجلس الأعلى للحكومة، لدراسة الميزانية، والمجلس الاستشاري الذي كان بمثابة مجلس إدارة.

وعقب زيارته إلى الجزائر عام 1865، طرح نابليون الثالث، فكرة المملكة العربية* الفكرة التي ظلت تراوده منذ 1852، حيث صرح في خطاب ألقاه في بورفو قائلا: "لدينا قبالة مرسيليا مملكة واسعة تنتظر منا دمجها بفرنسا"؛ وفي رسالة إلى الحاكم العام بيليسيي Pélissier (الذي حكم من 1860 إلى 1864)، نشرت عام 1863، كتب يقول: "ليست الجزائر بمستعمرة في حد ذاتها، بل مملكة عربية، وكالمعمرين، للأهالي أيضا حق في حمايتي، أنا إمبراطور العرب والفرنسيين على حد سواء¹". لقد كان نابليون الثالث يعي جيدا حقيقة المشروع الفرنسي وعليه، فقد سعى إلى دمج المجتمعين، الأوروبي والأهلي، في مجتمع واحد وتحضيره تدريجيا، "تمشيا مع المستوى الحضاري للمسلمين"، لخلق مملكة، ربما سستمتع في يوم ما باستقلالها، "مثلما نشرت له جريدة لومونيتور دو لالجيري Le Moniteur de l'Algérie عام 1865-. فقد يأتي اليوم الذي ينتج فيه انصهار العرقين، العربي والفرنسي، فردية عظيمة كتلك التي جعلت منه [العربي] لقرون من الزمن، سيدا لشواطئ المتوسط الوسطى".

لم تتجح مملكة نابليون العربية، نتيجة سعي المعمرين لتسريع الدمج دون مراعاة ظروف المسلمين، وإحلال النظام المدني محل النظام العسكري لكي تتحرر أيديهم فيتحصلون على المزيد من مواقع الاستيطان والاستثمار. وقد ازدادت حدة معارضة المستوطنين وبلغت حد رفض النظام الإمبراطوري برمته ومحاولة الانفصال عن فرنسا، عن طريق رفض الجنرال استرهazy Esterhazy، الذي عينته باريس عام 1870 لحكم الجزائر، ولما أحسست باريس بالخطر، فإنها أعلنت عزمها على القضاء على محاولة

*- تجسدت هذه الفكرة عمليا في سيناتوس-كونسليت 1863/4/22 Sénatus-consulte حول الملكية العقارية، وسيناتوس 1865/7/14 Sénatus-consulte حول قانون الجزائريين غير الأوروبيين.

¹- عمار بوحوش، المرجع السابق، ص 152.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

المتطرفين هؤلاء وعيّنت رغما عنهم الجنرال لالمون Lallemant كقائد للجيش ودو بوزوي-DeBouzouet كمفوض للجمهورية الجديدة، غير أن رسالة المستوطنين بدأت تأتي بثمارها مع نهاية أكتوبر 1870، حين أُسْتُبدل النظام العسكري بنظام مدني وتم تعيين "حاكم عام لولايات الجزائر الثلاث"، يستمد صلاحياته من وزير الداخلية، كما وُسِّعت رقعة المناطق المدنية بقرار صدر في 24 ديسمبر 1870، بيد أن نواة الإدارة المدنية هذه سرعان ما حُكمت برجل عسكري، عين في 29 مارس 1871، يجمع بين يديه كافة الصلاحيات المتعلقة بتسيير أمور البلاد، بما في ذلك صلاحية إعلان حالة الطوارئ بداية عام 1878.

وفي 26 أوت 1881، صدر للمرة الثانية في تاريخ الجزائر المستعمرة، قرار يُلحق شؤون الدين والتعليم العام والقضاء والزراعة والأشغال العمومية والبريد والجمارك وأملاك الدولة والبحرية بالوزارات المعنية بها في باريس، ولم تبق للحاكم العام، الذي صار تابعا لوزارتي الداخلية والشؤون الدينية، سوى بعض الصلاحيات المفوضة له من حين لآخر والمتعلقة بالإدارة العامة والصحة العمومية وشؤون الشرطة وعمليات الاستيطان والدين الإسلامي؛ وباختصار، فقد كان مكلفا بتنفيذ ما تقرره شتى الوزارات بشأن الجزائر دون أن يكون له الحق في إيجاد الحلول، مباشرة ودون الرجوع إلى باريس، لبعض المشكلات التي يفرزها مثلا تنفيذ القرارات الباريسية. وقد فشل نظام الإلحاق هذا بسبب جهل الوزراء بحقيقة الأوضاع في الجزائر وببطء التسيير مما دفع بالحكومة إلى إلغائه في 31 ديسمبر 1898 وإعادة الحاكم العام صلاحياته السابقة، باستثناء شؤون القضاء الفرنسي والتعليم والمالية والجمارك. وفي 23 أوت من السنة نفسها، أعيد تنظيم المجلس الأعلى - المتكون من 60 عضوا، منهم 3 مسلمين - وأنشئت اللجان المالية كهيئة استشارية تساعد الحاكم العام بآرائها حول كل ما يتعلق بالضرائب والرسوم، وقد ضُمَّت 69 عضوا منتخبون من قبل نوعية السكان التي يمثلونها باستثناء أعضاء المناطق العسكرية الستة (06)، الذين يعينهم الحاكم العام¹.

¹ - عمار بوحوش، مرجع نفسه، ص 153.

الوضع في الجزائر بعد 1900:

ومنذ الإلغاء الجزئي لنظام الإلحاق، أخذت سلطات الحاكم العام تتدعم السنة تلو الأخرى إلى أن أصبح صاحب القرار (القرارات المدنية والعسكرية) في مناطق الجنوب عام 1905، وبداية من 3 أكتوبر 1934 أصبح الولاية مسؤولين عن إدارتهم أمامه مباشرة، كما أضحي يتحكم في قائدي الجيش والبحرية بموجب مرسومي 1916/12/23 و 1918/6/5، ورغم حصول الجزائر على شخصيتها المدنية واستقلالها المالي عام 1900، إلا أن نفقات الحرب والبحرية والمعاشات وضمانات السكك الحديدية، أي نفقات الولاء أو السيادة كما كانت تسمى آنذاك، ظلت تشكل جزءاً من ميزانية الوطن الأم. وفي 1945/9/15، صدر أمر ينشئ مؤقتاً المجلس المالي، الذي شكّل الأهالي 2/3 إجمالي أعضائه البالغ عددهم 37 عضواً، ولأن الانتخابات جرت في وقت (سبتمبر 1945) مُنع فيه كل من حزب أحباب البيان والحرية وحزب الشعب الجزائري، فقد حصد كبار الملاك الأهالي والقادة والتجار أغلبية أصوات الناخبين. وبموجب قانون 1947/9/20، تأسس المجلس الجزائري وضم 120 عضواً، منتخبين لمدة 6 سنوات ويتجدد نصفهم كلما انقضت نصف كل عهدة، منقسمين على هيئتين انتخابيتين متساويتي الأعضاء ومختلفتين من حيث الأحوال الشخصية والقانون الذي ينتمي إليه أعضاء كل هيئة: حيث بلغ عدد الناخبين في الهيئة الأولى، عقب انتخابات أبريل 1948، 532000 شخصاً منهم 63000 مسلماً —وقد أقصي حملة الشهادات الدراسي d'études Certificats وقدماء تلاميذ الطور الثانوي الأول المسلمين بغرض ضمان سيطرة الأغلبية الأوروبية في المجلس— وبلغ عدد الناخبين المسلمين في الهيئة الثانية 1.3 مليون شخص، وعليه فقد كان الوزن السياسي للهيئة الأولى أكبر بكثير من نظيره في الهيئة الثانية، وبلغ الأرقام يمثل عدد المندوبين (الأهالي والأوروبيين) المتساوي في المجلس فئتين متباينتين من السكان، أي 60 مندوباً أوروبياً لمليون مستوطن و60 مندوباً آخر (أهلياً هذه المرة) لثمانية ملايين مسلم. وبالرغم من كون تصويت الأغلبية البسيطة كافياً، الأمر الذي سمح للمندوبين الأوروبيين بعرقلة المشاريع المعروضة

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

للتصويت والتي كانت في صالح المسلمين، إلا أن الإدارة عمدت إلى تزوير الانتخابات وسجن 32/59 من أعضاء الحركة من أجل انتصار الحريات الديمقراطية عشية الاقتراع.

وبالنسبة لتمثيل "الجزائريين" في البرلمان ومجلس الشيوخ، فقد ارتفع عدد نواب الجزائر من نائبين عام 1871 إلى 3 عام 1875، أي نائب واحد لكل ولاية، ثم تضاعف العدد عام 1881 ووصل بموجب قانون 5 أكتوبر 1946 ثلاثون شخصا، وبموجب قانوني 1875/02/24 و 1884/12/9 مثل ولايات الجزائر الثلاث، ثلاثة (3) أعضاء في مجلس الشيوخ ثم 14 عضوا، بموجب قانون 1946/10/27. وكما هو الشأن في المجلس الجزائري، فقد جرى تقسيم الناخبين على هيئتين، تنتخب كل واحدة منها شيوخها لوحدها.

المطلب الثاني: السياسات الاقتصادية بالجزائر فترة الاستعمار

اعتمدت السلطات الاستعمارية في الجزائر على سياسات عامة مبنية على تجاهل الأمة الجزائرية وعدم الاعتراف بها، فكانت بذلك السياسات الاقتصادية المتبعة في الجزائر مبنية على خدمة المعمرين وتحويل الموارد الطبيعية نحو فرنسا.

أهملت السلطات الاستعمارية الصناعة والتجارة في الجزائر واهتمت بالتهب والسلب خاصة فيما تعلق بالأراضي الزراعية الخصبة والتي اشتدت وتيرتها بعد الثورات الشعبية المقاومة للاحتلال الفرنسي، "باعتبار أن نزع ملكيات الأهالي هو الشرط الأول الذي لا مناص منه لاستيطان الفرنسيين"¹.

فالجزائر في المخططات الاستعمارية، بلدا فلاحيا، توفر لفرنسا سوقا لتصريف منتجاتها ومصدرا للمواد الأولية².

¹ - عباس فرحات، حرب الجزائر وثورتها، ليل الاستعمار، تر: أبو بكر رحال، المغرب: مطبعة فضالة المحمدية، د.ت.ن، ص 74.

² - حورية طعنة، "السياسة الاقتصادية الاستعمارية في عمالة قسنطينة، 1870-1954"، أطروحة دكتوراه غير منشورة، الجزائر: جامعة أحمد دراية أدرار، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية والعلوم الإسلامية، 2019-2020، ص 32.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

وإذا كانت سياسة النهب ومصادرة الأراضي الزراعية والتضييق على الجزائريين في كل مناحي الحياة هي السمة البارزة في السياسات الاستعمارية السائدة في الجزائر، فإن السياسة العامة الاقتصادية كانت هي وسيلة هذه الممارسات، بالاستعانة بمختلف أدواتها والتي من أهمها السياسة المالية الاستعمارية التي كانت في شقها الإيجابي المتمثل في القروض والتمويلات لصالح الفرنسيين والأوروبيين أما السياسة الجبائية فكانت على عاتق الشعب الجزائري من خلال مختلف أنواع الضرائب والرسوم.

بدأ الأهالي سنة 1845 يدفعون الضريبة العربية نقدا¹، فبموجب الأمر الملكي المؤرخ في 1845/01/17 والمطبق على مستوى عمالات الجزائر الثلاثة (قسنطينة، الجزائر وهران) والذي بموجبه تمت إعادة توزيع وتنظيم النفقات و المداخل في كل من الموازنة العامة للدولة في المستعمرة، وحسب الأمر تتشكل الضريبة العربية من: الحكر (كراء أراضي العزل)، العشر (ضريبة الحبوب)، الزكاة (الضريبة على الحيوانات)، الأوسة (اللوسة): وهي ضريبة كانت تدفعها القبائل الصحراوية قبل إلغائها سنة 1858²، بالإضافة إلى الضريبة التي فرضت في 18 جوان 1858 بقرار من المارشال راندون وهي الضريبة على الرؤوس وهي خاصة ببلاد القبائل أو ما يدعى "اللزمة القبائلية"³ وهناك أنواع أخرى من ضريبة اللزمة والتي كانت تقبض، بثلاثة أشكال مختلفة، في مناطق السلطة المدنية: لزمة النيران، في قسم من بلاد القبائل الصغرى، وهي لزمة ثابتة تشرف هيئة تاجماعت على توزيعها ولزمة النخيل وهي نوعان في مناطق القيادة العسكرية: لزمة النخيل، واللزمة الثابتة الخاصة بمناطق الجنوب.

¹ - شارل روبير أجرون، الجزائريون المسلمون وفرنسا، ج 1، تر: م. حاج مسعود و أ. بكلي، الجزائر: دار الرائد للكتاب، 2008، ص 463.

² - Paul Vialatte, *Etude sur les Réformes à apporter au Mode d'assiette des impôts arabes*, imprimeur A Saint-Lô, Constantine, 1882, P 3.

³ - عبد الحميد زوزو، نصوص ووثائق في تاريخ الجزائر المعاصرة 1830-1900، الجزائر: موفم للنشر، 2010، ص 125.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

وقد تم تقسيم الضرائب المفروضة على الجزائريين فترة الاستعمار إلى أربعة أنواع هي ضرائب الأرض ويدخل ضمنها، العشور والحكور، ثم ضرائب الماشية والتي كانت تسمى الزكاة وأخيرا الوعاء الخاص بمنطقة القبائل والمناطق الجنوبية للزكاة، وللإشارة فالزكاة والعشور كانا يقبضان في جهات البلاد كلها، أما الغرامات فلم يكن يؤديها الأهالي إلى في نواحي محددة¹.

العشور: ويتمثل في الضريبة على الحصاد، وهي أهم ضريبة من بين تلك التي كانت تفرضها السلطات الفرنسية وكانت قواعد فرضها تتغير بتنوع النواحي، أما جبايتها فتتم بصورة مختلفة في مقاطعتي الجزائر ووهران من جهة، وفي قسنطينة من جانب آخر، وهذا التمايز يفسر بما كان قائما في المقاطعتين الأوليتين في عمومهما، أو في نطاق سلطة الأمير عبد القادر.

وقد كان العشور يحسب في مقاطعتي الجزائر وقسنطينة، بحسب المساحة المزروعة من قبل زوج من الثيران ففي النواحي التي لم تكن تستعمل فيها الثيران، وتعوض بالحمير، كانت الزويجة (وتعرف بالجابدة والسكة) المحروثة بحمارين تقدر بنصف زويجة ونفس الشيء بالنسبة للأرض المزروعة من قبل مجموعة أشخاص، حيث كانت قيمة العشور تقسم بين أعضاء الجماعة وكل فرد يدفع نصيبه².

الحكور: ضريبة خاصة بمقاطعة قسنطينة لوحدها، وعرفت منذ العهد العثماني كإيجار على أراضي العزل، أو أراضي البايلك، وذلك منذ عهد صالح باي، وقد تم توسيع هذه الضريبة لتشمل إضافة إلى أراضي العزل أراضي العرش أو القبائل وقد تم ضبطها بموجب مرسوم أبريل 1868 م الخاص بالاستشارة المشيخية، وحددت نسبتها المؤدية، أو تعريفته بـ: 20 فرنكا للجابدة، عندما يتم اقتطاع العشور بـ 25 فرنكا، وب 10 فرنكات، عندما يكون العشور أقل من 25 فرنكا³.

¹ -توفيق دحماني، "الضرائب في الجزائر 1792-1865، دراسة مقارنة"، أطروحة دكتوراه غير منشورة، الجزائر: جامعة بن يوسف بن خدة، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، قسم التاريخ، 2007/2008، ص 338.

² -توفيق دحماني، المرجع السابق، ص 344.

³ - Henri Coste, LES IMPOTS, Achour, **Hockor dans le département de Constantine**, A. Jourdan, Alger, 1911, P177.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

وقد عممت الإدارة الفرنسية الضريبة على جميع أراضي "العراش" إلى درجة أن الإيجار تحول إلى ضريبة عقارية ثانية إلى جانب العشور، زيادة على ذلك فعندما تتحول أراضي "العزل" إلى أراضي "ملك" إثر تنازل أو هبة، من طرف الدولة فإن ضريبة "الحكور" يتواصل دفعها حتى وأن تعددت التنازلات والهبات¹.

الزكاة: هي ضريبة على الماشية كالثيران والأبقار والجمال والأغنام والماعز، وهذه الضريبة واجبة الدفع من قبل جميع الجزائريين دون استثناء في جميع الأراضي، ويختلف مبلغها باختلاف نوع الحيوانات والمناطق واحتفظت بشكلها إلى غاية سنة 1863 حيث تم ضبطها بتحديد زكاة الجمال ب: 04 فرنكات لكل رأس و 03 فرنك لكل رأس بقر و 0.20 فرنك لكل رأس غنم و 0.25 فرنك لكل رأس ماعز وقد بلغ إجمالي الحيوانات التي فرضت عليها ضريبة الزكاة سنة 1889 م ب: 14.369.913 رأس وبلغ المدخول 7.026.419 فرنك²، ثم تعرضت هذه الضريبة العشرية على المواشي إلى بعض التعديلات فكانت تفرض بلا تمييز على كل الحيوانات الألفية، سواء المخصصة منها للتجارة أو للفلاحة، واستثني منها وأعفي، الخيول والحمير والبغال فقط.

اللزمة: لم يشرع في تطبيقها إلا بدءا من 18 جوان 1858، فكانت تظهر إما في شكل ضريبة ثابتة شاملة وبمثابة حق ولاء القبائل البعيدة أو الآغاليك، أو في شكل ضريبة فردية، ضريبة الدم وتعرف أيضا بـ: "الجزية". وكان يتحملها كل شاب قادر على حمل السلاح كما كانت تظهر في شكل ضريبة على بعض الأنواع من الغرس، كلزمة النخيل وأخيرا كانت ضريبة حق الرعي فإذا تم ضربها على الماشية تؤخذ مكان الزكاة، وإذا مست بساتين النخيل فتؤخذ مكان العشور³، وكانت توجد أربعة أصناف للزكاة: لزمة القبائل الكبرى، ولزمة المنازل واللزمة الثابتة، ولزمة النخيل.

¹ - شارل روبير آخرون، الجزائريون المسلمون وفرنسا، ج 1، المرجع السابق، ص 484.

² - Arthur Bochart, *les Impôts Arabes en Algérie*, librairie Guillaumin et Cie, Editions, Paris, 1893, P16.

³ - توفيق دحماني، المرجع السابق، ص 355.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

اللوسة أو العسة: ضريبة كانت تدفعها القبائل الصحراوية، والرحل والتي كانت تأتي إلى الشمال بحثا عن الكلاء، أو التي لم تكن قد انطوت تحت الحكم الفرنسي وألغيت سنة 1858 م، إلى جانب حق الشبير، وقد اختصت بها عمالة وهران فقط بل كانت تدفعها الدواوير والزمالة منذ خضوعها للإدارة الاستعمارية الفرنسية سنة 1835م وهناك حق البرنوس الذي اعتبر بمثابة هبة أو صدقة، وكان استكمالا لما كان قائما في الجزائر من العهدين العثماني والأميري، لحقوق لتولية المناصب التي كانت من تقاليد الجزائريين الإدارية وتعود العامة عليها وكان يقدمها السكان لجباة الضرائب بغية تغطية مصاريف عملية تقدير الضرائب العربية، وجباية مختلف أنواعها¹.

أعباء مالية أخرى: كانت هناك أعباء مالية إضافية، فرضت على الجزائريين، كتكملة لمختلف الضرائب العربية، أعباء لم يعهدوها من أهمها:

السخرة: وكانت واجبا خاصا في كل بلدة، بإصلاح الطرق ويجب أدائه في كل عام على كل رجل بلغ عمره 18 سنة ولم يتعد 55 سنة حيث يقضي ثلاثة أيام في الخدمة بطرق البلدة، وإن كانت له عربات أو دواب للعمل أو للركوب يجب عليه أن يزيد في الخدمة المذكورة ثلاثة أيام أخرى ويمكنه التعويض عن الخدمة بالأموال مقابل اليوم الواحد عن خدمة الرجل بفرنكين والجواد بثلاث فرنكات والفرس والبغل بفرنكين والثور بفرنك واحد وعن الحمار بنصف فرنك وعن كل عربة بفرنكين، وكان لزاما على القرية إلا تصرف أموال السخرة إلا في إصلاح الطرق².

¹ - توفيق دحماني، المرجع السابق، ص 361.

² - محمد بن مصطفى بن خوجة، مجموع مشتمل على قوانين مفيدة وتنظيمات سديدة، الجزائر: مطبعة فونتانا، 1902، ص 34.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

الضرائب الأوروبية: وهي الضرائب التي فرضتها السلطات الاستعمارية في الجزائر بعد احتلالها وهي بصفة عامة تشبه مثيلاتها المطبقة في فرنسا وتمثلت خصوصا في الضريبة على الملكيات الثابتة العقارية وضريبة المهن وضريبة المكوس.

الضريبة على الملكيات الثابتة: كانت هذه الغرامة تؤدي على المساكن والمعامل وغيرها من المباني الموجودة في البلاد، ماعدا المعد منها للفلاحة كمحافظ الأعلاف ومرابط المواشي، ومخازن الغلال وبالنسبة إلى المنازل والمعامل الحديثة لم تكن تدخل تحت هذه الضريبة إلا بعد مضي خمس سنوات، وقد بدأ العمل بهذه الضريبة بموجب قانون 23 ديسمبر سنة 1884 م وذلك بضريبة اعتبارية للدولة ولمدة عشر سنوات كانت جباية هذه الضريبة تعود إلى صالح العمالات والبلديات ومبلغها هو 5 % على العائد الصافي، وابتداء من أول جانفي عام 1892 م أصبحت تعود لفائدة الدولة وحدد مقدارها بـ 3.20 % على العائد الصافي أما الضرائب الإضافية فتقرررها مجالس العمالات والبلديات وحددت بـ 5 % على العائد الصافي وكان دخل هذه الضريبة عام 1914 يقدر بـ: 2.356.782 فرنك بينما كان دخلها عام 1882 م يقدر بـ 1.558.116 فرنك¹، وكان يقدرها أعوان إدارة هذه الضريبة في كل بلدة اعتمادا على رسوم كراء الديار أو بالقياس عليها فيما يخص المنازل التي لم تكرر وقوائم ضريبة العقار يوافق عليها عامل العمالة ويستخلصها أعوان إدارة الأداءات المختلفة.

كان هذا جزء فقط من الضرائب المفروضة على الجزائريين فبالإضافة إلى ما تم ذكره كان الجزائريون يدفعون المكوس كنوع من الضرائب منها مكس السوق ومكس على الكروم والكثير من الضرائب المتعلقة بالمهن والتجارة مثل الضريبة على عائدات المعادن وحقوق التحقيق في الكيل والميزان حقوق تفتيش الصيادلة حقوق تفتيش صناعات ومستودعات المياه المعدنية وحقوق التسجيل.

¹ - عبد الرحمان رازقي، "الضرائب في الجزائر ما بين 1871-1914"، ع4، الجزائر: مجلة الباحث، مجلة دورية تاريخية تابعة للجيش الوطني الشعبي، نوفمبر 1986، ص81.

ثانيا: السياسات الاقتصادية القطاعية بالجزائر المستعمرة

1- وضعية التصنيع بالجزائر أثناء فترة الاستعمار

أجمعت معظم الدراسات المنجزة حول الجزائر المستعمرة، وخاصة تلك التي تناولت السياسة الاقتصادية أثناء فترة الاستعمار، ومنها دراسة "بيار بورديو" PierreBourdieu وفاضل سياد¹، أجمعت كلها على أن المجتمع الجزائري في تلك الحقبة لم صناعة استثمارية مهمة ماعدا بعض الصناعات البسيطة، والتي تدخل في إطار تغطية الاحتياجات اليومية للمعمرين بالخصوص، إضافة إلى بعض الصناعات الخفيفة والتقليدية التي لم يتجاوز إنتاجها الأسواق المحلية¹.

أما الصناعات المتعلقة بالقطاع المنجمي فقد كانت بيد السلطات الاستعمارية، بحيث كان الإنتاج والاستغلال يهدف إلى توفير الموارد الأولية لتلبية الحاجة بالمجتمع الفرنسي، بمعنى أن معظم الإنتاج للمناجم الموجودة من حديد وصلب وفوسفات كلها كانت موجهة لخلق ثروة بالمجتمع "الفرنسي أي إن هذه الصناعة كانت مهيكله مع الصناعة الأم².

وهذا يعني أن الصناعات المنجمية بالجزائر لم يكن لها أي دور إيجابي بالجزائر، إلا ما كان ناتجا تشغيل بعض اليد العاملة الجزائرية ذات المستوى التأهيلي المحدود.

واشتمل الاقتصاد التقليدي الأهلي على قطاع صناعي صغير ظل لصيقا بأنماط الإنتاج التقليدية، ويتمثل في نسيج القطن والبرانس وصناعة الفخار والأسلحة ودباغة الجلود، وكانت تلك الصناعة تستجيب لحاجيات عدد معتبر من سكان المدن، كما تسمح بتوفير بعض الفائض للقبائل المتخصصة في تلك

¹ - بيبير بورديو بالفرنسية (PierreBourdieu): المولود بتاريخ 01 أغسطس 1930 والمتوفي بـ 23 يناير 2002 عالم اجتماع فرنسي، أحد الفاعلين الأساسيين بالحياة الثقافية والفكرية بفرنسا، وأحد أبرز المراجع العالمية في علم الاجتماع المعاصر، أحدث فكره تأثيرا بالغا في العلوم الإنسانية والاجتماعية منذ منتصف الستينيات من القرن العشرين.

² - DESTANNE G DE BERNIS: Deux Stratégies pour L'industrialisation du TiersMonde, les Industries Industrialisantes et les Options Algérienne, Paris: PUF, p 546.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

الحرف، ومن المعلوم أن أوضاع الصناعة التقليدية كانت هشة، وأن الطوائف الحرفية التقليدية قد اندثرت كليا تقريبا في سنة 1870¹.

كما أن النظام الجمركي المعتمد من السلطات الاستعمارية لم يكن يسمح بخلق صناعة قادرة على خلق الثروة للجزائريين، بحيث أن القوانين الجمركية كانت تساعد المعمرين في الحصول على امتيازات اقتصادية كثيرة، وأن التصدير لم يكن يخضع لقانون الضرائب الجمركية، بمعنى أن السياسات الجمركية الاستعمارية كانت تسعى لسيطرة المعمرين على القدرات الإنتاجية الصناعية².

وبالتالي فإن إقامة أي نوع من الصناعات ستترب عليه تكاليف باهظة، لم يكن الرأسماليون مستعدون لدفعها وبالأخص في هذه الفترة، لأنهم يبحثون دائما عن استثمارات تدر عليهم ربحا مباشرا، لهذا لم تحقق قاعدة صناعية بالجزائر إلى غاية 1957³.

تحطم الاقتصاد الفرنسي بعد الحرب العالمية الثانية، بما فيه قطاع الصناعة، وهذا ما دفع فرنسا إلى وضع مخططات تنموية لها بالجزائر كمخطط "موني" والذي كان يسعى إلى توفير الإنتاج الذي للمعمرين، فقد عملت بعض الشركات الفرنسية خلال فترة ما بعد الحرب، لإنشاء فروع لها بالجزائر، غير أن هذه السياسة وهذا التوجيه كان محدودا، ولم يكن قادرا على توسيع القدرة الاستثمارية للطاقت الإنتاجية الموجودة، إضافة إلى ذلك فإنها كانت مقتصرة على بعض المناطق فقط، كالمدن الساحلية الكبرى، وعليه فالى غاية 1960 لم يتجاوز مستوى الإنتاج الصناعي بالجزائر نسبة 8.7% سنويا، كما أن عدد الموظفين بالقطاع الصناعي بما فيها المناجم والصيد البحري، بلغت سنة 1960م، 350.000 موظف

¹ - حورية طبعه، المرجع السابق، ص 98.

² - السعيد فكرون، "إستراتيجية التصنيع والتنمية بالمجتمعات النامية - حالة الجزائر - دراسة نظرية"، اطروحة دكتوراه الدولة غير منشورة، الجزائر: جامعة منتوري، قسنطينة، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، قسم علم الاجتماع والديمقراطية، 2004-2005، ص 204.

³ - HAMIDE THAMAR: structure et modèle de développement de l'Algérie, Alger: sned, 1974, P35.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

من مجموع حوالي ثلاثة ملايين ونصف المليون عامل في سن العمل، أي ان نسبة التوظيف بالقطاع الصناعي والى غاية نفس التاريخ لم تتجاوز 10 بالمائة من نسبة اليد العاملة في سن العمل¹.

وفي قطاع الصناعة فقط فقد قدرت نسبة الإدماج لليد العاملة بـ 2.1%².

يتضح من خلال تحليل السياسة الاقتصادية الصناعية فترة الاستعمار أن فرنسا لم تكن حريصة على أن تصبح الجزائر بلدا صناعيا بالرغم من أنها كانت تتوفر على العناصر والمؤشرات الحقيقية لعملية النمو الصناعي قبل الاستعمار، فكل ما قامت به السلطات الاستعمارية في ميدا الصناعة هو ربط الاقتصاد الجزائري بالاقتصاد الفرنسي ببناء مصانع تحويلية وإستراتيجية بمدن ساحلية من اجل تلبية طلبات الصناعات المصنعة بالمجتمع الفرنسي.

2- التجارة في الجزائر المستعمرة:

في الجانب التجاري سيطر الأوروبيون بمساعدة البنوك والشركات الفرنسية الكبرى على التجارة الداخلية والخارجية، وشكلا فيما بينهم شركات متداخلة سيطرت على مختلف المرافق الاقتصادية في البلاد، ومع نهاية القرن التاسع عشر أصبحت الجزائر المستعمرة سوقا رئيسية للتجارة الفرنسية وموردا حيويا لجلب المواد الخام الذي تحتاجه الصناعة الفرنسية³.

أ- التجارة الداخلية: إن أبرز مظهر تجاري في الجزائر المستعمرة هو نظام الأسواق الأسبوعية، إذ ينقل أهل الريف منتوجاتهم الفلاحية إلى السوق من الفواكه والخضر والحبوب والحيوانات والزيتون والعسل والجلود الصوف...، ويشترون من سكان المدن المحاريث والمناجل والفؤوس والأقمشة والأواني والحلي والمواد الغذائية مثل القهوة والسكر وكانت المبادلات التجارية بين السكان تتم في الأسواق الأسبوعية

¹ - السعيد فكرون، المرجع السابق، ص 204.

² - خديجة عجابي، التصنيع والنمو الحضري بالجزائر، رسالة ماجستير غير منشورة، الجزائر: جامعة الجزائر، معهد علم الاجتماع، 1989، ص 51.

³ - رشيد مياد، "الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الجزائرية وانعكاساتها على الحركة الوطنية وتفجير الثورة (1900-1954)"، أطروحة دكتوراه غير منشورة، الجزائر: بوزريعة، المدرسة العليا للأساتذة، قسم الحديث والمعاصر، 2014، 2015، ص 11.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

المقامة عادة في المدن والقرى والمداشر العمرانية الكبيرة والمتوسطة، وتعد لها أسواقا خاصة دورية أسبوعية وعلى مدى أيام الأسبوع، وتعتبر هذه الأسواق ملتقى للمنتجين والمستهلكين والتجار، إذ تحتوي على مختلف الأدوات والمنتجات خاصة الفلاحية والمتعلقة بالاستعمال المحلي، إضافة إلى تجارة الحيوانات¹.

وهكذا تلعب هذا الأسواق المحلية دورا هاما جدا في حياة السكان الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بل وحتى السياسة، وقد ساهم التطور الصناعي نسبيا في تكملة مداخل الإنتاج الغابي والمنجمي بالجزائر.

ومن أنواع التجارة المحلية المقايضة والمبادلة بين المناطق التلية الشمالية وبعض جهات الهضاب والسهول العليا الجنوبية، ففي منطقة القبائل مثلا يحمل الناس الزيوت والخروب والتين وبعض أنواع الفواكه الأخرى على الأحمررة والبغال ويسافرون إلى المناطق التي تنتج القمح والشعير لأجل مبادلتهما².

ب- التجارة الخارجية: كانت الجزائر قبل الاحتلال تقيم علاقات تجارية مكثفة مع إفريقيا وجنوب الصحراء ومع البلاد العربية وأوروبا الغربية خاصة، وتجارها تلك كانت تدر على البلاد أرباحا كثيرة تستثمر في سائر الميادين، ثم جاءت آفة الاستعمار وما كادت تمر السنوات الأولى من الغزو وحتى أصبح ميزان التجارة الخارجية الجزائرية خاسرا، لأن كل عمليات التصدير والتوريد صارت مقصورة على فرنسا³.

فرنسا الاستعمارية لم تكتف فقط بسلب الأراضي، بل قامت الإدارة الفرنسية باحتكار التجارة، وذلك بتصرفها المطلق في نتاج القطر الجزائري، بحيث كانت التجارة الداخلية والخارجية في يد الأجانب، خاصة وأنهم سيطروا على المدن، ورغم ذلكشهد الميزان التجاري الجزائري عجزا جراء الصفقات الخاسرة،

¹ عبد الله شريط ومحمد مبارك الميلي، مختصر تاريخ الجزائر السياسي والثقافي والاجتماعي، الجزائر: المؤسسة الوطنية للكتاب، 1985، ص 186.

² يحيى بوعزيز، مع تاريخ الجزائر في الملتقيات الوطنية والدولية، ط 02، الجزائر: عالم المعرفة، 2009، ص 410.

³ محمد العربي الزبيري، الثورة الجزائرية في عامها الأول، الجزائر: دار البعث قسنطينة، 1984، ص 43.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

ففي عام 1954 بلغت الواردات 218 مليار فرنك، بينما الصادرات لم تتجاوز 140 مليار فرنك فقط، وهذا العجز في الميزان التجاري، ناتج عن احتكار فرنسا لمنتجات الجزائر واحتكارها لهذه الأخيرة كسوق، ولا تجد ما يعوض النقص من سياحة أو وجود أفراد جزائريين يستغلون أموالهم في الخارج، وليس للأهالي سفن خاصة بهم، حتى أن مقدرتهم على الشراء والإنتاج ضعيفة¹.

كان القانون الفرنسي يفرض على الجزائر عدم مباشرتها أي عملية نقل بحري للأشخاص أو للبضاعة إلا على السفن الفرنسية احتكارا لوسائل النقل الخاصة بالتجارة الخارجية، وعن هذه الأخيرة فإن فرنسا كانت تمثل الجزائر فالمنتجات الجزائرية لا تنسب للجزائر بل لفرنسا، والرسوم الجمركية مرفوعة في حالة نقل السلع بين الجزائر وفرنسا ذهابا وإيابا انطلاقا من أن الجزائر قطعة فرنسية، أما إذا دخلت البضائع الجزائرية إلى إنجلترا أو غيرها فتعتبر بضائع فرنسية².

لم تكن للأهالي مشاركة في حركتي التصدير والتوريد، وهذا ما قضى على الشعب بالفقر المستمر والتهميش وبالرغم من نشاط المراسي الجزائرية الهائل، فلم يكن لأبناء البلاد دور سوى من اشتغل منهم حمالا فلقد كانت هذه السياسة التجارية المتبعة ضربا للاقتصاد الجزائري، وقتلا لسمعة الجزائر في الخارج.

3- الزراعة في الجزائر فترة الاستعمار: تحول معظم الجزائريين الذين يشتغلون بالزراعة بعد الاحتلال الفرنسي من ملاك إلى أجراء لدى المستوطنين، وازداد التفاوت الاقتصادي بين الجزائريين والأوروبيين، إذ أن الأوروبي ضاعف إنتاجه بفضل الآلات الحديثة، بينما كان عدد السكان يتزايد بالنسبة للجزائريين دون زيادة مقابلة في الإنتاج³.

¹ - زهرة يوسف، "السياسة الفرنسية في المجال الاقتصادي ضغط واستنزاف 1954-1962"، المجلة المغربية للدراسات التاريخية والاجتماعية، ع2، م 14، الجزائر: جامعة جيلالي اليابس، سيدس بلعباس، 2022، ص 231.

² - فيليب رفلة، الجزائر، ط2، القاهرة: مؤسسة المطبوعات الحديثة، د. ت. ن، ص 114.

³ - صالح عقاد، الجزائر المعاصرة، الجزائر: مطبعة الرسالة، معهد الدراسات العربية العالمية، 1963، ص 12.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

وجدت فرنسا في حبوب الجزائر على قلتها مخرجا لأزمته عام 1847م، لأنها سدت جزءا من احتياجاتها من هذا المردود، ولقد كانت الجزائر تنتج من الحبوب على مختلف أنواعها ما يكفي لتغذية سكانها من بشر وحيوانات، وكان الفائض حسب الشهادات الأوروبية المعاصرة يصدر إلى جنوب فرنسا وإيطاليا لإنقاذ الأهالي هناك من المجاعة القاتلة، ثم جاء الاستعمار وشرع في امتصاص خيراتها بطريقة فوضوية ومكثفة في آن واحد، إلى أن كان الاحتفال بمرور قرن من الزمن على الغزو الفرنسي، أصبحت الجزائر التي كانت تصدر القمح والشعير، أصبحت سنة 1930م مضطرة لاستيراد المواد الغذائية الضرورية لحاجات سكانها¹.

وكان لقانون 26 أفريل 1851م - الذي بموجبه تأسس بنك الجزائر - دفع كبير في تشجيع الفلاحة بها، إذ نص هذا القانون على أن يمنح بنك الجزائر قرضا لكل معمر مالكا للأرض، وقد كان لهذا القانون مفعوله، إذ عرف إقبالا كبيرا من المعمرين، وقد تضاعف الإنتاج الفلاحي من الحبوب في الجزائر الأمر الذي أنقذ فرنسا من أزمات عديدة، منها أزمة حرب القرم وما تولد عنها، هذا إلى جانب ما عرفته الجزائر المستعمرة من إقبال المؤسسات الاستثمارية عليها، وكانت مؤسستي الخبرة والمقطع اللتين تحصلتا على 24.000 هكتار من أجود الأراضي الزراعية، والشركة الجزائرية العامة التي استحوذت على 100.000 هكتار والشركة السويسرية على 20.000 هكتار²

ولم يكن القرض الزراعي متاحا للأهالي رغم أنه ومنذ 1893م أنشئت شركات أهلية للتعاون والادخار، وأنشئ صندوق مشترك لها عام 1933م وأعيد تجميعها خلال الحرب العالمية الثانية وأصبحت 260 شركة عام 1940م، و107 شركة عام 1946م و105 شركة عام 1954م، ولكنها لم تكن تقدم

¹ - أحيمده عميراوي، السياسة الفرنسية والمقاومة الجزائرية في منطقة سكيكدة 1838-1858، الجزائر: دار الهدى، 2004، ص 94.

² - المرجع نفسه، ص 95.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

المساعدة إلا لنصف مليون شخصا مالكا، وحاولت الإدارة الاستعمارية منذ عام 1937م أن تنشط الاقتصاد الأهلي الريفي، ولكن لم تحقق أي نتيجة مهمة، وضمت الجمعيات الزراعية المستحدثة لذلك الغرض إلى الشركات الأهلية للتعاون والادخار والمستغلات الخاصة وتحولت إلى مساعدة غير الأهالي¹. لقد فرضت السلطة الاستعمارية أفكارها الاقتصادية ونصوصها التشريعية على المجتمع الجزائري، حيث طرحت مبدأين غريبين تماما على المجتمع هما: حرية التصرف في الأرض، وحرية المعاملات، ولكن هذه الحرية خصت بها المعمرين، أما بالنسبة للجزائريين فقد كان النهب والمصادرة والاستيلاء على الأرض والممتلكات، وإن التأثير الحقيقي الذي كانت تسعى إليه المكاتب العربية لتجسيده بين الفلاحين الجزائريين هو حملهم على القناعة بالمزروعات الصناعية الاستعمارية وتقويض تقاليدهم الفلاحية، فمثلا كان اهتمامهم بنشر زراعة القطن والدخان وغيرهما، وكان هدف ضباط تلك المؤسسة (المكاتب العربية) هو تلقين الفلاحين الجزائريين طرق ووسائل الفلاحة الاستعمارية شريطة أن يكون المردود لصالح هذا الاستعمار².

وقد أعلن قادة الاحتلال أن نزع ملكيات الأهالي هو الشرط الأول الذي لا مناص منه لاستيطان الفرنسيين³، ولتطبيق ذلك قام الأوروبيون بالاستيلاء على نسبة كبيرة من الأراضي الخصبة، وتركت الفلوات والأراضي الجذباء للأهالي، وفي المقابل كانت نسبة 72% من الجزائريين يعيشون على الفلاحة مقابل 16% من الأوروبيين، لكن نسبة ملكية الأرض الصالحة 109 هكتار لكل أوروبي و14 هكتارا فقط للجزائري⁴.

¹ يحيى بوعزيز، سياسة التسلط الاستعماري والحركة الوطنية الجزائرية "1830م-1954م"، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2007، ص 57.

² صالح فركوس، إدارة المكاتب العربية والاحتلال الفرنسي للجزائر، الجزائر: القافلة للنشر، 2013، ص 178.

³ عباس فرحات، المرجع السابق، ص 74.

⁴ عمار بوحوش، التاريخ السياسي منذ البداية ولغاية 1962، بيروت: دار الغرب الإسلامي، 1997، ص 37.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

ولقد زادت حدة الاستيطان على حساب الأراضي الزراعية ففي سنة 1929 وضعت الإدارة يدها على 318770 هكتار، وفي 1934 تم بناء 972 قرية استيطانية، ونصب فيها 150500 مستثمر ساعدهم على استثمار 1650000 هكتار وفي 1931 بدأت الجزائر تتأثر بما نتج عن الأزمة الاقتصادية العالمية لسنة 1929، ورغم كساد السلع إلا أن السلطات الفرنسية سمحت للمعمرين بتسويق فائض إنتاجهم من القمح والخمر في الأسواق الفرنسية، أما باقي المنتجات التبغ والقطن والحمضيات والزيت فقد تأثرت بالانهيار العام واضطرت عدة صناعات موجهة للتصدير للعمل بوتيرة بطيئة على غرار معاصر الزيتون ومصانع التبغ أو الدباغة، ومغاسل الصوف ومنها من أغلق أبوابه، وخلال موسم 1933/1934 كان الإنتاج جيدا، ولكن تأثير أزمة الإنتاج كان أكبر، فالجزائر بحاجة إلى السوق الفرنسية لتسويق قمحها في الاقتصاد المغلق فرنسا - شمال إفريقيا التي تشكل بفضل الحواجز الجمركية، فالمطاحن الجزائرية لم تستهلك إلا 800,000 قنطارا من القمح اللين، في حين تم إنتاج 2,700,000 قنطار، فكان التصدير بالنسبة للجزائر يبدو ضرورة حيوية¹.

ومن جهة أخرى فإن الفلاحة الجزائرية اعتمدت كثيرا على القرض والأعباء الرهنية، التي كانت ترمي كثيرا بثقلها على الملكيات الريفية، وفي 1934، أثر فائض القمح بكميات معتبرة على الأسواق وتسبب في انخفاض سعره فلقد جمع المضاربون إنتاج الفلاحين بأثمان بخسة، وعانى المسلمون من الأزمة أكثر من الأوروبيين، وفي 1935 كانت الصعوبات أكثر، وزاد في تأزمها قلة رؤوس الأموال والتضييقات المصرفية المرتفعة للخصم، وإنتاج لا يزال فائضا².

¹ - عبد الحميد زوزو، دور المهاجرين الجزائريين في الحركة الوطنية بين الحربين، الجزائر: الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، ص 39.

² - محفوظ قداش، تاريخ الحركة الوطنية الجزائرية، تر: أحمد ابن البار، ج1، الجزائر: دار الأمة، 2011، ص 361.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

وبعيدا عن الأزمة الاقتصادية فقد كان الأوروبيون في سنة 1954 يملكون 22037 ضيعة مساحتها 2,726,000 هكتار ومنتوجها يمثل 66 % من جملة الإنتاج الفلاحي، وكانت مداخيلهم تبلغ 93 مليارا من الفرنكات، وقد عملت الفلاحة الأوروبية من أجل السوق، فنسبة الاستهلاك الداخلي كانت فقط 4%، أما الجزائريون فكانوا يستغلون 630,732 ضيعة 20,000 منها تستغل حسب الأساليب الرأسمالية و70% منها لا تفي بحاجة مستغليها، أما كمية الحبوب المرصودة فقد انخفضت من 05 قناطير سنة 1871 إلى 2,5 سنة 1940. وفي سنة 1954 كان دخل الفلاح الجزائري يبلغ 17,691 فرنكا مقابل أكثر من 800,000 فرنكا للمعمر¹.

وإذا كان الأوروبيون قد اغتصبوا أراضي الأهالي المنتجة للحبوب، فإنهم لم يحافظوا على نفس الزراعة وقاموا بتحويل الأراضي الخصبة إلى زراعة كروم الخمر، وتوسعت هذه الزراعة التي دخلت إلى الجزائر سنة 1875 خاصة وأنها تدر الكثير، فالهكتار الواحد يجلب ربحا لا يقل عن 90.000 فرنك قديم، ويصل مردوده إلى 140,000 هكتولتر سنويا، في حين أن نفس الهكتار من الحبوب لن يجلب أكثر من 12.000 فرنك قديم من الأرباح²، ووصلت الأراضي المزروعة كروما سنة 1957 إلى ما مقداره ألف هكتار³، وذلك ما أدى بالجزائر المستقلة إلى استيراد الحبوب بعدما كانت قبل 1830 مصدرة لها.

لقد كان الأوروبيون هم وحدهم من يتمتع بالقروض ويحتكرون التجهيزات وذلك بفضل سيطرتهم على الميزانية التي لم يكن ينال منها البورجوازيون الجزائريون إلا الفتات. أما الفلاحون فكان دورهم يقتصر على دفع الضرائب؛ ففي أكتوبر 1952 لم تحصل الشركة المحلية لإقراض الفلاحين بمعسكر - مثلا -

¹ - محمد حربي، الثورة الجزائرية: سنوات المخاض، الجزائر: المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، 1994، ص 89.

² - عمار بوحوش، "الهجرة إلى فرنسا تاريخها...»، في الثقافة، ع13، الجزائر: صادرة عن وزارة الثقافة والإعلام، سنة 3، محرم، صفر 1393، 1973، ص 26.

³ - أحمد توفيق المدني، هذه هي الجزائر، مصر: مكتبة النهضة المصرية، د. ت. ن، ص 112.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

إلا على 2,5 مليون فرنكا، بينما كانت المبالغ التي طلبها الفلاحون تقدر بـ 16 مليوناً من الفرنكات حيث وزعت قروض تتراوح ما بين 10 آلاف و15 ألف فرنكا¹.

وقد أدخل المعمرون الزراعات التجارية الواسعة كالتبغ وعنب الخمر والقطن وغيرها، وادّعوا أن تلك الأراضي وجدوها مستنقعات وبورا، وأن الفضل يعود إليهم لتجفيفها وإصلاحها والحقيقة أن المستنقعات ما هي إلا قطرة من بحر بالنسبة لبقية الأراضي المستصلحة طبيعياً وهم لم يفعلوا ذلك إلا بعد التأكد من خصوبتها ووفرة مردودها².

وقد سيطر الطابع الفلاحي على الاقتصاد الاستعماري في الجزائر فكان شقه التقليدي بيد السكان الأصليين إذ رافق هذا الشق البؤس والشقاء وقلة الإمكانات أما الجانب المتطور فكان بيد الأوربيين الذين استحوذوا على جل الأراضي الخصبة الصالحة للزراعة والتي وصلت إلى مليوني هكتار.

المطلب الثالث: علاقة السياسات الاقتصادية بالخدمة العمومية بالجزائر المستعمرة.

كانت الخدمة العمومية في الجزائر المستعمرة موجهة لفائدة الفرنسيين والمعمرين، إذ كان الهدف الرئيسي منها هو تمويل حركة الاستيطان، أما السكان الأصليون الذين يمثلون أغلبية سكان الجزائر فلم يكن لديهم الحق في المطالبة بالخدمة العمومية أو استغلال المرافق العمومية التي وفرتها الحكومة الفرنسية، باستثناء بعض الإداريين التي كانت تستعين بهم السلطات الاستعمارية في التعامل مع الأهالي والعملاء من القياد وأبنائهم وقد خصصت السلطات الاستعمارية مبالغ مالية ضخمة لتطوير الخدمات العامة بالجزائر المستعمرة بهدف دعم حركة الاستيطان بالجزائر.

¹ - محمد حربي، المرجع السابق، ص 90.

² - علي خلوف، السلطة في الأرياف الشمالية لبابيك الشرق الجزائري نهاية العهد العثماني وبداية العهد الفرنسي، الجزائر: منشورات الأنيس، 1999، ص 70.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

من بين أبرز المخصصات المالية التي خصصتها الحكومات الفرنسية لتمويل حركة الاستيطان في الجزائر، هو المبلغ المالي الذي خصصته حكومة الجمهورية الثانية عام 1848م والمقدر بـ 50 مليون فرنك بهدف نقل 200 ألف مستوطن إلى الجزائر وإنشاء مستعمرات زراعية لهم وإعطائهم امتيازات لإنشاء مشاريع صغيرة خاصة لفئة العمال الثائرين في باريس¹.

وقد استمر تمويل الحركة الاستيطانية خلال فترة الجمهورية الثالثة؛ حيث رصدت الدولة الفرنسية مبالغ مالية سنوية معتبرة من الميزانية الفرنسية، كان صوت عليها البرلمان الفرنسي، ففي سنة 1870م رصدت الحكومة 1.160.514 فرنك، ثم ارتفع المبلغ إلى 4.131.531 فرنك عام 1880م، وبعدها أخذ المبلغ يتراجع إلى أن وصل سنة 1900م إلى 2.126.023 فرنك².

وفي ديسمبر 1900م، تزايدت الدعوة إلى الاقتراض بهدف تمويل مشاريع كبرى للأشغال العمومية يصعب إنجازها بالموارد المالية التي تتوفر عليها المستعمرة، بعد أن كان البرلمان الفرنسي قد رفض ذلك في عهد الحاكم العام " تيرمان " 1881-1891م، وفي هذا الإطار كانت قضية الاقتراض هي أول انشغال طرحته الحكومة العامة على المندوبيات المالية في الدورة الاستثنائية ليوم 4 نوفمبر 1901م، حيث انتهى النقاش إلى مقترح اقتراض 50 مليون فرنك من مؤسسات عمومية فرنسية مثل صندوق الإيداع أو صندوق التقاعد، و يوزع المبلغ كالتالي: 31 مليون فرنك للأشغال العمومية بما فيها مراكز البريد. 9 مليون فرنك للغابات، 10 مليون فرنك للاستيطان. وبعد العديد من المداولات في المندوبيات المالية واشتراط المندوبية

¹ عبد المالك خلف التميمي، الاستيطان الأجنبي في الوطن العربي: دراسة تاريخية مقارنة، الكويت: عالم المعرفة، 1978، ص 20.

² دحمان تواتي، "جماعة الملاك الكبار ودورها في توجيه القرار الاقتصادي والسياسي في الجزائر (1900-1954)"، أطروحة دكتوراه غير منشورة، الجزائر: جامعة قسنطينة، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، 2016-2017، ص 25.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

الأهلية (الفرع العربي والقبائلي) بأن لا يؤدي القرض إلى زيادة فرض ضرائب جديد على الأهالي، وافقت المندوبيات على مشروع منح القرض¹.

- أثر السياسات الاقتصادية الفرنسية على نوعية الخدمة العمومية في الجزائر المستعمرة

أ- على الفرنسيين والمعمرين: أثرت السياسة الاقتصادية الفرنسية في الجزائر على الفرنسيين والمعمرين بالإيجاب، فحولتهم إلى طبقة برجوازية من خلال توسع الحركة الاستيطانية، وتطور زراعة المحاصيل التجارية مثل زراعة الكروم والحمضيات والتبغ، وللتمكن من تصدير هذه المنتجات توجهت الحكومة العامة إلى تعزيز المنشآت القاعدية كالسكك الحديدية، والموانئ بهدف تسويق المنتجات وتلبية حاجيات السوق الفرنسية و الأسواق الأوروبية، وهو ما ساهم في ثراء المستوطنين الذين حققوا أرباحا طائلة بعد أن حولوا نمط الإنتاج في الجزائر القائم على تلبية حاجيات السكان إلى اقتصاد رأسمالي هدفه الأساس هو تحقيق الأرباح الطائلة، وفيما يأتي توضيح لأبرز هذه الآثار²:

- توسع الاستيطان وسيطرة المستوطنين على الاقتصاد: وذلك بمساهمة الحكومات الفرنسية في باريس والحكومة العامة بالجزائر، من خلال التمويل والدعم مما أدى إلى ازدهار الحركة الاستيطانية بالجزائر فقد خصصت الجمهورية الثانية إثر ثورة 1848م والمشاكل الاجتماعية التي نجمت عنها مبلغ 50 مليون فرنك لإنشاء مستعمرات زراعية وإعطاء امتيازات لإنشاء مشاريع صغيرة لمواجهة العمال الثائرين في فرنسا، حيث قررت هذه الأخيرة إرسال حوالي 12000 منهم إلى الجزائر كدفعة أولى على أن تستمر عملية التمويل على عدة سنوات³.

¹ délégations financiers, session extraordinaire de novembre 1901, Note. Sur un emprunt de cinquante millions à réaliser pour l'exécution d'un premier programme de travaux publics. P 8.

² رياض بودلاعة، "السياسة المالية الفرنسية بالجزائر 1830-1962"، مجلة المعارف للبحوث والدراسات التاريخية،

ع 02، م 7، الجزائر: جامعة حمة لخضر الواد، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، 2021، ص 67.

³ عبد الحكيم رواحنة، "السياسة الاقتصادية الفرنسية في الجزائر 1870-1930"، رسالة ماجستير غير منشورة، الجزائر: جامعة باتنة، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، 2013-2014، ص 28.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

- ازدهار الزراعة الرأسمالية: بعد عملية الاستيطان الأوروبي والاستيلاء الجماعي على أراضي الجزائريين، أخضعت السلطات الاستعمارية الزراعة لمخططات الاستثمار الرأسمالي، حيث جلبت الشركات الزراعية الكبرى إلى الجزائر، ومنها مؤسسة الهبرة والمقطع التي تحصلت على 24.000 هكتار من أجود الأراضي الزراعية، والشركة الجزائرية العامة التي استحوذت على 100.000 هكتار والشركة السويسرية على 20.000 هكتار¹.

قدمت البنوك القروض الزراعية بفوائد مخفضة لصغار المعمارين مما أدى إلى ازدهار زراعة المحاصيل التجارية وعلى رأسها زراعة الكروم والحمضيات والحبوب والتبغ، و التي كانت موجهة بشكل عام نحو التصدير، وكان قطاع الكروم هو أكبر مستفيد من المؤسسات البنكية من خلال دعم فئة الفلاحين من المعمارين فتمكنوا من الحصول على التجهيزات وتوسيع الحقول والاقتراض بدون استثناء، فتوسعت مساحة الكروم من 4632 هكتار عام 1860م إلى 110.042 هكتار عام 1890م، وزاد الإنتاج إلى 3.5 مليون هكتولتر وبلغت قيمة الصادرات 132 مليون فرنك عام 1899م، الأمر الذي جعل فرنسا تحتل المرتبة الرابعة في إنتاج الخمر في العالم².

- البنية التحتية: لقد كان بناء المنشآت القاعدية أحد مهام فرنسا الاستعمارية فبعد فرض الهيمنة الاستعمارية على معظم أرجاء البلاد بدأت تنتشر بعض الآراء الداعية إلى تأسيس شبكة من السكك الحديدية والطرق البرية والموانئ بالاعتماد على قرض من المؤسسات المالية الفرنسية؛ لتنفيذ هذه الأشغال الكبرى.

¹ - عميرايي أميدة، المرجع السابق، ص 42.

² - نادية زروق، سياسة الجمهورية الفرنسية الثالثة في الجزائر 1870-1900، الجزائر: دار هومة، 2014، ص 174.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

وكانت بذلك السكك الحديدية من أبرز البنى التحتية الضرورية للنشاط التجاري للمعمرين، فتم الاعتماد على استثمارات الشركات الأوروبية والفرنسية والمستثمرين الرأسماليين واستمر الأمر إلى غاية الاستقلال المالي للجزائر عام 1900م، واقتراض الحكومة العامة لمبلغ 50 مليون فرنك¹، لتنفيذ مشاريع الهياكل القاعدية وتوسيع الاستيطان.

ب- على الجزائريين: كانت للسياسة الاقتصادية الاستعمارية آثار وخيمة على المجتمع الجزائري، حيث نهبت منه أجود أراضيه، وفرضت عليه الضرائب بصفة مبالغ فيها بالرغم من عدم استفادته منها ففي سنة 1880 مثلا، جمعت السلطات الاستعمارية مبلغ 35 مليون فرنك، دفع الجزائريون منها 22 مليون فرنك²، ومنع من تطوير نشاطه الاقتصادي، ومنع من أبسط احتياجاته كالغذاء، الصحة والتعليم وهو ما أدى إلى فقر المجتمع الجزائري وهله كما ساهمت هذه السياسات في تناقص عدد السكان بشكل رهيب من خلال ارتفاع معدل الوفيات.

وللوقوف على مدى البؤس الناجم عن السياسات الاقتصادية الفرنسية تجاه الأهالي تتطرق الدراسة إلى شهادة الوفد الفرنسي الذي وصل من باريس إلى الجزائر بتاريخ أفريل 1954، والمتكون من شخصيات مهمة في السياسة والصحافة والعلم والدين من أجل الاطلاع على حقيقة الحالة العامة في القطر الجزائري، وطاف هذا الوفد صحبة ممثلي الهيئات السياسية والنقابية حتى اتصل بسائر جهات الوطن، واطلع على مختلف مآسي الشعب الجزائري.

وبعد عودة هذا الوفد الفرنسي إلى بلاده عقد ندوة صحفية جمعت ممثلي الأحزاب التقدمية والهيئات العامة والصحف الديمقراطية، ومما قاله الوزير السيد ميتران "في الميدان الاقتصادي رأينا ما سمي

¹ - رياض بودلاعة، المرجع السابق، ص 69.

² - عبد اللطيف بن اشنهو، تكون التخلف في الجزائر، تر: عبد السلام شحادة، الجزائر: الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، 1997، ص 112.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

بالاستعمار الكبير رأينا كيف أن نحو العشرة عظماء المستعمرين يملكون أغلب الأراضي الفلاحية، بينما العشرة من ملايين الجزائريين يتألمون، ويكادون يموتون جوعاً رأينا من يملك 16 ألفاً من الهكتارات ورأينا شركة تملك 85 ألف هكتار، بينما رأينا الأرض الفلاحية الضئيلة في بلاد القبائل الكبرى إذا قسمناها على سكان هذه الأرض نال كل واحد منهم سبعة أمتار فقط لا تزيد و لا تنقص، ثم رأينا حالة العملة المؤلمة في الميدان الفلاح وكيف يتناول العمال 300 فرنكا لليوم الواحد فهالنا الأمر حتى إذا سألناهم كيف يستطيعون العيش بذلك المقدار الزهيد ولهم عائلات كثيرة الأفراد؟ أعلمونا والأسى يملأ قلوبهم: إن ذلك المقدار إنما هو نظري بحت، وإنما هم يأخذون في الحقيقة أقل من ذلك كثيراً، ومن تكلم أو طلب بحق طرد من العمل¹.

وإذا كانت الجزائر في العهد الروماني تسمى مطمورة روما لكثرة إنتاجها للقمح خصوصاً، فقد رأت اللجنة مصيبة أخرى وهي إمعان رجال الاستعمار في غرسة الخمر وبينما يزداد عدد السكان عاماً فعاماً يزداد نقص الأرض الفلاحية التي تبذر قمحاً لتغذية الساكنين فالمستعمرون يعملون لجيوبهم وما عليهم إن مات الناس جميعاً².

وتميزت الزراعة بالركود منذ أزمة 1929 حتى إلى غاية الاستقلال، حيث لم يجر أي تطور يذكر³، فقد أدى نزاع الأراضي من أهلها إلى وجود أغلبية السكان في فقر مدقع، ومستوى معيشي وضعيف نتج عنه تفشي الأمراض والمجاعات، وفي المقابل نجد أقلية تنتعم من خيرات البلاد وتعبث كما تشاء. وللحديث عن مدى انعدام الخدمات العامة ومدى الحرمان والبؤس الذي تعرض له الجزائريين فترة الاستعمار الفرنسي، سنتطرق الدراسة إلى نظرة عامة عن نوعية الخدمات الصحية والاجتماعية والتعليمية.

¹ عبد الرحمن بن محمد الجيلالي، تاريخ الجزائر العام، ج4، بيروت: دار الثقافة، 1983، ص ص 376-377.

² عبد الرحمن بن محمد الجيلالي، تاريخ الجزائر العام، المرجع السابق، ص 378.

³ عبد العزيز وطبان، الاقتصاد الجزائري ماضيه وحاضره، 1830-1985، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، د. ت. ن، ص 41.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

الخدمات الصحية والاجتماعية فترة الاستعمار:

بدخول الفرنسيين إلى الجزائر سنة 1830، انقسم المجتمع الجزائري إلى فئتين، الأولى وتتمثل في العناصر الأوروبية، وبما أنهم القوة البشرية التي قطنت البلاد بعد سقوطها، كانوا متميزين بحماية الإدارة لهم، فاحتلوا المراكز الاجتماعية الممتازة، وتكوّن منهم الإقطاعيون بالريف لاستحواذهم على مساحات شاسعة، كما تكون الرأسماليون بالمدن وتتميز هذه الفئة بالتعصب والكره للجزائريين، كون الأخيرين يشكلون خطرا على مستقبل تلك الفئة، وإذا كان المعمرين بل المستدمرون من أمم أوروبية مختلفة ومتنافسين اقتصاديا، فإن لهم موقفا واحدا ضد الجزائريين يتمثل في العمل على حرمانهم من كل تطور اجتماعي أو ثقافي أو اقتصادي يؤدي بهم إلى الترقية¹، حتى أن الطبقة العاملة الأوروبية التي تتعرض مثل الجزائريين للاستغلال الاقتصادي والاجتماعي من الإقطاعيين والرأسماليين الأوروبيين السابق ذكرهم، إلا أنها الطبقة العاملة الأوروبية) تنظر للطبقة العاملة الجزائرية كمنافس خطير يهدد امتيازاتها من ناحية الأجور وفرص العمل، والضمانات الاجتماعية التي يتمتعون بها بحكم أنهم أوروبيون، ولذلك انضمت إلى الجالية الإقطاعية والرأسمالية لمحاربة كل إصلاح يستهدف الارتفاع بمستوى الجزائريين ميدان ما.

وهذه التفرقة غير متناسبة مع نسبة فئتي السكان، ففي سنة 1956 بلغ عدد الجزائريين حوالي عشرة ملايين نسمة، بينما بلغ عدد الأوروبيين ثمانمائة ألف نسمة فقط، ولكنهم متميزون. أما الفئة الثانية فهي تتكون من الجزائريين الذين يحتلون المركز الأدنى من السلم الاجتماعي، ويعيشون على هامش الحياة، باعتبارهم مغلوبين ومكروهين، ويخضعون لقوة عظمى، فكان السكان الأصليون محرومين من كل شيء مما جعل مستوى معيشة الجزائريين أحط مستوى في العالم²، وحرّم الأهالي من مناصب الشغل،

¹ - Savary Alain الان سافاري، ثورة الجزائر، تر: نخلة طلاس، القاهرة: مطابع إدارة الشؤون العامة والتوجيه المعنوي، 1961، ص 14.

² - مارسيل اجويتو، ترجمة عبد الله نوار، الوطن الجزائري، القاهرة: سلسلة كتب سياسية رقم 114، 1959، ص 66.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

وإن حالف بعضهم الحظ في الحصول على ذلك، فالأجر جد منخفض وكان التزايد السريع في عدد عاطلين عن العمل بعد الحرب العالمية الثانية محور المشاكل، فمستوى الأجور في كل من حقلي الزراعة والصناعة منخفض، وفي المقابل كثرة عدد ساعات العمل، والأوضاع السيئة، ووجود العمل الجزئ من السنة فقط¹.

لقد كان أغلب الجزائريين عمالا لا ملاكا، وبأجرة منخفضة جدا، مما جعل القدرة الشرائية ضعيفة، ولا تكفي تلك الأجور إلا للعيش بدل الموت، إذ كان أجر اليوم 390 فرنكا، خاصة وأن المواد الغذائية غالية²، بينما الأجور في فرنسا تتراوح بين 890 و1107 فرنكات، فإنه في سنة 1954 كان ما يقرب من مليون جزائري لا يبلغ دخلهم الفردي سوى (7/1) من معدل دخل الفرد المتوسط في فرنسا، وكان فرد واحد فقط من كل أربعمئة فرد جزائري يعيش في مستوى ودخل الفرد المتوسط في فرنسا³.

لقد تفشى البؤس في المدن الجزائرية، ولم يعد الحرفيون يجدون زبائن، فالإسكافيون والطرارون ليس لهم ما يفعلونه، فكانوا يتسكعون في الشوارع مقدمين مشهدا حزينا للبطالة وعواقبها الوخيمة⁴. وللوقوف على درجة البؤس لدى الجزائريين يوضح الأستاذ محفوظ قداش إلى أنه في قسنطينة بعد أزمة 1929 كانت لجنة المساكين توزع 500 حصة من الخبز في اليوم ولم تكن تستطيع توفير الخبز للجميع، وفي تيارت تمت إغاثة أكثر من 450 عائلة خلال عام 1933 من قبل المكاتب الخيرية الإسلامية، ولكن عدد المستفيدين كان قليلا⁵.

¹ - خوان غيليسي، الجزائر الثائرة، تر: خيري حماد، بيروت: دار الطليعة، 1961، ص50.

² - أحمد توفيق المدني، هذه هي الجزائر، مصر: مكتبة النهضة المصرية، ص 131.

³ - ألان سافاري، المرجع السابق، ص 24.

⁴ - FÉRAUD (L. Charle) (Les corporations de métiers à Constantine, avant la conquête française), *revue africaine*, volume 16, année 1872, pp 451- 454.

⁵ - محفوظ قداش، المرجع السابق، ص 362.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

في ظل هذه الظروف انقسم المجتمع الجزائري بدوره إلى طبقتين اجتماعيتين، الأولى وهي الطبقة العاملة بالفلاحة في الريف وتمثل 91% من جملة سكانه، ثم من عمال المدن اليدويين والمهنيين، هي الطبقة المتوسطة المتكونة من كبار التجار وصغارهم في المدن ومن القلة المثقفة ذوي المهن الحرة، وبعض الموظفين في إدارة الاحتلال، وكذلك من ملاك الأرض في الريف وعدد هذه الطبقة ضئيل جدا فلا يتجاوز خمسين ألف فرد¹ من مجموع عشرة ملايين نسمة.

أما الطبقة الرأسمالية والإقطاعية فلا وجود لها في المجتمع الجزائري، لأن أراضي الريف صودرت، وتم الاستحواذ على الملكية العقارية في المدن وعلى قطاعات التجارة والصناعة والمصارف المالية².

وفيما يخص الصحة فقد كانت الأمة مريضة، فإن كان معدل حياة الفرد الأوربي في الجزائر هو 72 عاما ونصف العام، فإن المعدل لا يتجاوز الخمسين سنة عند الجزائري، لكثرة الأمراض، فمرض السل ضارب أطنابه، وتجاوز حاملوه 400.000 خلال سنة 1957، وبينما يوجد في فرنسا 900 مستوصف لهذا المرض.

فلم تتوفر في الجزائر إلا 28 مستوصفا ولا يوجد بالقرى أي طبيب أو قابلة³. ومن خلال هذه المعطيات الواصفة لوضعية الأهالي فإن الجزائر كان لها وجهان مختلفان أشد الاختلاف كما فرضه الاستعمار، أوربي يعيش في النعيم وجزائري توالى عليه المصائب، فكان لا بد مع مرور الوقت من حدوث الانفجار الذي لا مناص منه أي الثورة، إن الانفجار الديمغرافي واستفحال الأزمات الاقتصادية

¹ - المرجع نفسه، ص 364.

² - ميثاق الجزائر، 1964، ص 38.

³ - رابح تركي، التعليم القومي والشخصية الوطنية 1931-1956 دراسة تربوية للشخصية الجزائرية، الجزائر: الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، 1975، ص 91.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

والاجتماعية في الجزائر خاصة في الربع الثاني من القرن العشرين، كانا من بين مسببات اندلاع ثورة نوفمبر سنة 1954.

3- واقع الخدمات التعليمية الموجهة للجزائريين فترة الاستعمار: بما أن الوضع الثقافي لأي مجتمع انعكاسا لواقعه السياسي، وبنائه الاقتصادي وتركيبه الاجتماعي، فلا شك أن حالة الجزائريين الثقافية كانت سيئة للغاية، نظرا للظروف العنيفة التي تعرض لها الشعب الجزائري عامة والمتقنون خاصة.

الإدارة الاستعمارية عملت باستمرار للقضاء على الثقافة الجزائرية عن طريق تهديد اللغة العربية، لكونها وعاء الثقافة فقد استهدفت، لأن القضاء على هذه اللغة يعتبر دمارا للشخصية الجزائرية، وأبعدت عن الإدارة وخلفتها الفرنسية، ولم يبق العمل بالعربية جاريا إلا بمحاكم الأحوال الشخصية الإسلامية وفي مناطق الجنوب، وأصبحت مع ثقافتها غريبتين وانفردت الفرنسية وثقافتها، ولغاية 1930 كان قد تم القضاء على معظم مراكز الثقافة العربية من مدارس وجوامع وزوايا، فحوّل بعضها إلى معاهد ثقافية فرنسية، وبعضها سلّم للهيئات التبشيرية من أتباع لافيغري، وما عثر عليه في المكتبات من مخطوطات ووثائق وكتب تم نهبه، وحتى تنفذ سياسة السيطرة والإحكام على الثقافة العربية، صدرت قرارات ضد التعليم، من ذلك ما صدر في 24 ديسمبر 1904 واستمر العمل به لغاية 1947، ويقضي بمنع كل جزائري من فتح مدرسة بدون رخصة. وهذه الأخيرة لا تقدم إلا لمن هم أهل لثقافة فرنسا، وفي حالة تقديم الرخصة يشترط عدم تدريس تاريخ الجزائر وجغرافيتها، والحساب والعلوم والأدب العربي، ويكفي تحفيظ القرآن مع عدم شرح الآيات المحرّضة على الجهاد، وأخيرا يمكن للإدارة سحب هذه الرخصة عند ارتكاب أدنى مخالفة¹.

¹ - محمد الحسن فضلاء، المسيرة الرائدة للتعليم العربي بالجزائر، الجزائر: دار الأمة للطباعة والنشر والتوزيع، 1999، ص 18.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

إن هذا القرار يعبر عن غطرسة فرنسا بمشاريعها التجهيلية واللاإنسانية لجبر الأهالي على البقاء في الظلمات أو الهجرة أو الدخول في الثقافة الفرنسية.

ومن القرارات الأخرى القرار الذي صدر في 08 مارس 1938، من طرف وزير داخلية فرنسا شوطان Chaudain، فبموجبه تعتبر اللغة العربية أجنبية في عقر دارها¹، ولا يجوز تعليمها إلا بترخيص، واعتبر تعليمها ونشرها محاولة عدائية لصبغ الجزائر بالصبغة العربية. وقد تصدى لذلك القرار كل من علماء الجمعية والعلماء الأحرار، وعبرت هيئات وأحزاب عن استيائها ولتطبيق خطة القضاء على العربية تم القيام بفرنسة التعليم في جميع مراحله، فيالبرامج والكتب والنظم ولغة التدريس، وفرنسة الإدارة كما سبق ذكره، ووسائل الإعلام لصبغ البلاد بصبغة فرنسية، ولم يتم التوقف عن القرارات المضادة للغة العربية إلا في سنة 1947، حيث اعتبرت رسمية بجانب الفرنسية، ولم يبدأ إدخال العربية بصفة جدية إلى المدارس إلا في عام 1957 بعد استئصال الثورة²، كما عملت الإدارة على تشويه تاريخ الجزائر ومنع دراسته، وكان تاريخ الجزائر وجغرافيتها يدرسان في أقل من شهر خلال الستة سنوات الأولى من التعليم، بينما تاريخ فرنسا وجغرافيتها يدرسان طوال سنوات الدراسة، فيلقن التلميذ عبارات مزيفة، منها على سبيل المثال: كانت بلادنا تسمى الغال Lagaule وأجدادنا يسمون الغاليين Lesgaulois، وذلك تمهيدا لتقبل فكرة إدماج الجزائر فيفرنسا³.

وكان تاريخ فرنسا يدرس بصفة مركزة ويشمل جميع العصور، وكان التركيز على العهدين الروماني والفرنسي في حين أغفل العهد الإسلامي، لترسيخ أسطورة رومانية المنطقة في الماضي وفرنسيته في الحاضر والمستقبل، وحكم على العهد الإسلامي بأنه دخيل.

¹ - المرجع نفسه، ص 19.

² - رابح تركي، المرجع السابق، ص 135

³ - فيليب رفة، المرجع السابق، ص 65.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

كما أن الاهتمام كان منصبا أيضا على جغرافية فرنسا، للتجهيل بجغرافية البلاد بشريا وطبيعيا واقتصاديا، واعتبار الجزائر جزءا من فرنسا، وذلك لاستبدال الولاء الطبيعي بالولاء لفرنسا. ونظرا لهذه الافتراءات استدعى الأمر ظهور مؤرخين جزائريين أرخوا للجزائر منذ أقدم عصورها، تكذيبا لما روجته سياسة الاحتلال.

وبالرغم من أن البرامج كانت بهذا الشكل العنصري، إلا أن السواد الأعظم من الأطفال الجزائريين لم يكن لهم الحظ في التعليم وكان التمييز واضحا بين أطفال فرنسا والجزائر، ويكفي إلقاء نظرة على التعليم الابتدائي خلال بعض السنوات لإدراك حقيقة الوضع، والجدول التالي يوضح ذلك:

الجدول رقم (02): نسبة التعلم لأطفال الجزائر

أطفال في سن الدراسة	العدد الذي أتاحت له فرصة التعليم
1936	أكثر من مليون طفل 100.000
1944	1.250.000 11.000
1954	2.070.000 307.100

المصدر: بلقاسم ميسوم، سياسة فرنسا الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في الجزائر خلال الفترة من 1930-1954، مجلة

علوم الإنسان والمجتمع، العدد 06، 2013، ص 70.

من خلال هذا الجدول يتضح نقشي ظاهرة الأمية، ففي سنة 1948 كان 09% فقط من الجزائريين و02% من الجزائريات يعرفون القراءة والكتابة، ووصلت نسبة الأمية سنة 1954 إلى أكثر من تسعين في المائة، وتجاوز عدد السكان الجزائريين ثمانية ملايين. وفيما يخص التعليم الجامعي فلم يزد عدد الجزائريين على خمسمائة إلى ستمائة طالب من مجموع السكان، وكان طالب أوربي لكل مئتين

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

وسبعة وعشرين (227) شخصا، وطالب جزائري لكل 15324 شخصا، ومثل هذا الإجحاف واقع في جميع مستويات الحياة¹.

وقد تم إنشاء معهد عال للزراعة ولكنه لا يضم أي جزائري، وأدى هذا التفاوت في التعليم إلى إغلاق الوظائف في وجه الجزائريين. ومما ذكره التقرير أعلاه أن أعضاء تلك اللجنة قد عاينوا كيف أن مليونين من أبناء المسلمين لا يتلقون أي تعليم فهم لا يشاركون في التعليم إلا على نسبة 10 بالمائة، وليس لهم في التعليم العالي إلا نحو ثلاثمائة طالب، فالأبواب العلمية كلها موصدة في وجه المسلمين.

سياسة فرنسا تجاه الدين الإسلامي: غداة الاحتلال أعلنت فرنسا محاربتها للإسلام وباشرت في نشر المسيحية، فاستولت على الأوقاف مورد المساجد والتعليم الديني، وفتحت أبواب البلاد للهيئات التبشيرية، وحولت عددا كبيرا من المؤسسات الدينية إلى كنائس، وقامت بتطبيق قانون فصل الدين عن الدولة الصادر في فرنسا سنة 1905 والمطبق في الجزائر بموجب مرسوم سنة 1907 على الدين اليهودي والمسيحي فقط²، ورفضت تطبيقه على الدين الإسلامي حتى يبقى تحت سيطرتها، ولم ينته هذا الوضع إلا بانتهاء الاحتلال.

وفيما يخص الصحافة التي تعمل على تثقيف الشعب وإنارة طريقه، فقد كانت في الجزائر صحافة تصدر باللسان الفرنسي تتمتع بكل حرية في إبداء رأيها، وفيها كانت بعض الصحف التي كانت تصدر باللسان العربي معرضة في كل حين للمصادرة والتعطيل لمجرد كلمة صريحة تقولها، من ذلك تعطيل جريدة الأمة التي يصدرها الصحافي أبو اليقظان، نائب أمين مال جمعية العلماء المسلمين الجزائريين.

من خلال ما تقدم ندرك جيدا أن الشعب الجزائري وجه صوب الجهل والأمية، وكادت فرنسا أن

تقضي على مقومات الأمة الجزائرية من تاريخ، ولغة.

¹ - خوان غيليسي، المرجع السابق، ص 60.

² - رابح تركي، المرجع السابق، ص 47.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

المبحث الثاني: السياسات العامة الاقتصادية بالجزائر المستقلة

عرفت الجزائر استقلالها بعد مئة وثلاثين سنة من الاستعمار، هذا الأخير الذي عمل على الاستغلال الكامل للخيرات المادية للبلاد، فبعد الاستقلال كانت الجزائر تعاني من مخلفات الاستعمار، وورثت عنه بنية مدمرة ومجتمع كان يعاني من التخلف على كل الأصعدة، إذ عرفت البلاد أزمات اجتماعية، كتفاقم أزمة البطالة وتدني القدرة الشرائية للعائلة الجزائرية كما كان للاستعمار أثر عميق على الخصوصية الثقافية والاجتماعية للمجتمع الجزائري وذلك جراء سياسات التمييز والتجهيل فنسبة الأفراد الذين لم يعرفوا مقاعد الدراسة وصلت في السنوات الأولى للاستقلال إلى 90%¹.

المطلب الأول: السياسة العامة الاقتصادية لمرحلة ما بعد الاستقلال.

بدأت القيادة السياسية الجزائرية ممثلة في فئة النخبة منذ السنوات الأخيرة لحرب التحرير في البحث عن رؤية اقتصادية وطنية خلال الفترة الممتدة من سنتي 1960 إلى 1962، حيث قدمت مجموعة من الأفكار المتعلقة بالتنمية الاقتصادية بعد الاستقلال تضمنت مجموعة من التصورات تتعلق بأهداف التنمية الاقتصادية ووسائل تحقيقها، بالإضافة إلى سبل فك أواصر الارتباط بالمستعمر وإزالة آثار الاستغلال وآليته².

تميز الاقتصاد الجزائري غداة الاستقلال، بطابعه الريفي الزراعي، فكانت أغلب موارده هي موارد زراعية، فأغلبية الجزائريين الذين يمثلون فئة القوة النشطة كانت تنحصر في فئة المالكين لأراضي فلاحية صغيرة، يعيشون على اقتصاد منزلي، كما اتسم الاقتصاد الجزائري في هذه الفترة بالتفكك وعدم التكامل

¹ - موراود مولاي الحاج، "واقع ومصير السياسة الاقتصادية والاجتماعية للجزائر المستقلة"، مجلة دراسات في التنمية والمجتمع، ع3، الجزائر: جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف، ديسمبر 2015، ص 46.

² - عبد الكريم لكحل، "تجربة التسيير الذاتي في الجزائر بين النظرية والتطبيق، (1962-1965)"، مجلة البحوث التاريخية، ع 2، م 5، الجزائر: جامعة محمد بوضياف المسيلة، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، ديسمبر 2012، ص 459.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

سواء بين قطاعاته أو داخل كل قطاع ففي سنة 1962 كانت الصناعة تعتمد على 25% من الإنتاج الزراعي كموايد أساسية في حين الزراعة لم تكن تستعين بسوى 8% من الإنتاج الصناعي¹.

كما تميز الاقتصاد الجزائري عقب الاستقلال بغياب الصناعة القاعدية التي يعول عليها في إنتاج المواد والأدوات اللازمة للصناعات الأخرى مما أدى إلى غياب شبه كلي لمختلف الفروع الصناعية²، كما أن الاقتصاد الجزائري في تلك الفترة كان تابعا تماما لفرنسا فكانت نسبة 85% من الصادرات تتوجه نحو فرنسا وما يزيد عن 80% من الواردات مستورد منها³.

كانت هذه بعض ظروف الوضعية الاقتصادية الجزائرية بعد الاستقلال، ومما زاد الوضع تعقيدا مغادرة الإطارات الفرنسية وملاك المنشآت للجزائر مباشرة بعد الاستقلال، ومن جملة من غادروا الجزائر 33 ألف من ملاك المنشآت، 5 آلاف من الإطارات السامية وذوي المهن الحرة، 100 ألف من الإطارات المتوسطة والموظفين و35 ألف من العمال المختصين⁴، هؤلاء كلهم غادروا في وقت كانت نسبة الأمية في الجزائر تتجاوز الـ 90%.

أما من الناحية المالية فان المعمرين حولوا كل مدخراتهم وروس أموالهم قبل مغادرتهم الجزائر، ففي سنة 1962 قدرت قيمة الأموال المحولة من الجزائر للخارج 500 مليون فرنك فرنسي شهريا، وفي

¹ - أحمد هني، اقتصاد الجزائر المستقلة، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1993، ص 22.

² - كريمة جباري، "الإستراتيجية التنموية في الجزائر من الاقتصاد الموجه إلى اقتصاد السوق دراسة تحليلية للسياسة التنموية وإعادة تنظيم مسارها في إطار التحول من النظام الاشتراكي إلى النظام الرأسمالي (1962-2019)"، أطروحة دكتوراه غير منشورة، الجزائر: جامعة الجزائر 3، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2020-2021، ص 39.

³ - بن جامين ستورا، تاريخ الجزائر بعد الاستقلال 1962-1988، تر: صباح ممدوح كغدان، دمشق: الهيئة العامة السورية للكتاب، 2012، ص 12.

⁴ - جبهة التحرير الوطني، اللجنة الوطنية للتوجيه، ميثاق الجزائر، 1964، الجزائر: المطبعة الوطنية الجزائرية، 1964، ص 100.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

شهر جوان من سنة 1962 تم تحويل 750 مليون فرنك فرنسي عبر التحويلات البنكية بالإضافة إلى الأموال التي حولت بطرق أخرى غير رسمية¹.

اعتمد النظام السياسي الجزائري عقب الاستقلال على سياسة التسيير الذاتي.

ويعرف التسيير الذاتي بأنه: "تسيير العمال الديمقراطي للمنشآت والمستثمرات التي هجرها الأوروبيون أو التي تم تأميمها²."

كما عرف في المشروع التمهيدي لمبادئ التسيير الذاتي الرئيسية بأنه "نوع من التنظيم السياسي والاقتصادي والاجتماعي يمثل محتواه الإيديولوجي السبيل الرئيسية التي اختارتها الجزائر للإضفاء إلى الاشتراكية، والتي توفق بين مصالح العمال الذين ارتقوا من صف الأجير إلى صف المنتج الحر المسؤول، بمشاركتهم المباشرة في تسيير الوحدات الإنتاجية واهتمامهم المعنوي والمادي بثمرة إنتاجهم، وبين مصالح المجموعة الوطنية بأخذ قسط من الأرباح المنشأة لفائدة المجموعة، وبإخضاع مخططات تنمية الوحدة لمخططات التنمية الوطنية والإقليمية³."

ومن أهم القرارات المتخذة في مرحلة التسيير الذاتي كان قرار إعادة تشغيل الأملاك الشاغرة "Les Biens Vacants" من الأراضي والوحدات الصناعية التي تركها المستعمر، إذ تم إيكال إدارتها للجهاز الإداري (الأملاك العقارية غير الزراعية أو للعمال الذين ينتقلون فيها الوحدات الصناعية والزراعية والتجارية) إذ كان الهدف هو منع انتقال أموال الأوروبيين ومؤسساتهم إلى ملكية الأفراد حفاظاً على الاقتصاد الوطني وهكذا ظهر نوعان في إدارة التسيير الذاتي تمثلا في التسيير الذاتي للمزارع والتسيير الذاتي للوحدات الصناعية الصغيرة الحجم التي تركها المعمرون وتقدر بحوالي 330 مؤسسة بمجموع

¹ - أحمد هني، المرجع السابق، ص 22.

² - محمد السويدي، مقدمة في دراسة المجتمع الجزائري: تحليل سوسيولوجي لأهم مظاهر التغير في المجتمع الجزائري المعاصر، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1990، ص ص 121-122.

³ - المرجع نفسه، ص 199.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

3000 عامل في سنة 1964 وتخص الصناعات الغذائية، ومواد البناء، المحاجر، وصناعة الخشب وعدد محدود من الوحدات في مجال الصناعات الحديدية والميكانيكية والكهربائية¹.

وقد أصبح التسيير الذاتي واقعا ملموسا وشكل قطيعة مع النظام الرأسمالي المعتمد خلال العهد الاستعماري، فقد سمح التسيير الذاتي للعمال بالمشاركة في التسيير عبر اللجان المنتخبة.

أما فيما يخص أهم نتائج السياسات العامة الاقتصادية المنتهجة في فترة ما بعد الاستقلال أي من سنة 1962 إلى سنة 1966 فكانت على النحو التالي:

كانت الظروف الاقتصادية والاجتماعية في السنة الأولى للاستقلال صعبة جدا، وهذا ما دفع بالنظام السياسي حينها إلى الإسراع بمخطط استعجالي للتنمية الصناعية سنة 1962²، وكانت الاستثمارات في هذه الفترة على النحو الآتي:

الجدول رقم (03): حجم الاستثمارات خلال الفترة (1963-1966)

	1963	1964	1965	1966	المجموع
الزراعة	60.8	147.9	98.2	338.8	645.7
الصناعة	151	131.6	153.8	370.9	810.3
كل القطاعات	1179.2	1829.7	1562.7	2404.8	6976.4

Source : Hocine Ben Issad, L'économie de Développements en Algérie, Algérie, OPU, 1982, P 44.

من خلال المبالغ المبينة في الجدول المحدد لقيمة الاستثمارات في مرحلة ما بعد الاستقلال يتبين أن حجم الاستثمارات لم يكن كبيرا، إلا أنه استطاع تسيير المرحلة ومنع انفلات الأمور في ظل الظروف الصعبة التي رافقت استقلال الجزائر.

¹ - كريمة جباري، المرجع السابق، ص 51.

² - Hocine Ben Issad, La Réforme Économique En Algérie. 2eme Ed, algerie : OPU.1991, p16.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

بالإضافة إلى الاستثمارات استطاعت السياسات العامة الاقتصادية المتبعة بعد الاستقلال أن تحقق نتائج ساهمت في بدأ تقديم خدمات عمومية، ومن أهم الإنجازات الأخرى كان إنشاء الدواوين الوطنية مثل الديوان الوطني للإصلاح الزراعي الذي تمثلت مهامه في ضمان المواد الأولية للمؤسسات المسيرة ذاتيا وتسويق منتجاتها، والديوان الوطني للتجارة والديوان الوطني للتوزيع الذي من خلاله احتكرت الدولة التجارة الخارجية¹، كما نجحت السياسات العامة الاقتصادية في هذه المرحلة في إنشاء أهم الشركات الوطنية مثل شركة الكهرباء والغز والشركة الوطنية للنقل وتسويق المحروقات، كما اعتمدت السياسات الاقتصادية العامة في هذه المرحلة على سياسة التأميمات فبعد الأملاك الشاغرة، أمتت الجزائر الأراضي الزراعية التي فاقت مساحتها 2.4 مليون هكتار سنة 1963م²

أما فيما يخص السياسة المالية في هذه الفترة فيعتبر صك العملة الوطنية ممثلة في الدينار الجزائري وإمشاء البنك الوطني الجزائري أهم الإنجازات والتي بفضلها فرض الرقابة على الصرف وعلى التجارة الخارجية³.

المطلب الثاني: السياسات العامة الاقتصادية لمرحلة التسيير الاشتراكي بالمخططات.

انتهجت الجزائر إلى سياسات عامة اقتصادية جديدة مع التغير الذي عرفته البلاد والمترتب عن الانقلاب العسكري الذي سمي آنذاك التصحيح الثوري في جوان من سنة 1965.

كانت تهدف تلك السياسة العامة الاقتصادية الجديدة إلى تحقيق الاستقلال الاقتصادي من أجل تكملة الاستقلال السياسي بالاعتماد على النهج الاشتراكي الذي تبنته الجزائر منذ الاستقلال، كوسيلة

¹ عبد الله بالوناس، "الاقتصاد الجزائري للانتقال من الخطة إلى السوق ومدى انجاز أهداف السياسة الاقتصادية"، أطروحة دكتوراه غير منشورة، الجزائر: جامعة الجزائر 03، كلية العلوم الاقتصادية، 2005، ص 20.

² أحمد هني، المرجع السابق، ص 23.

³ عبد الله بالوناس، المرجع السابق، ص 21.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

لتحقيق متطلبات الشعب والسعي نحو تطوير خدمات عمومية تتوافق ومطالب المواطنين، حيث إن سقف المطالب ارتفع وبدأ الشعب الجزائري يطالب برؤية أثر نتائج الاستقلال على حياته اليومية.

- مرحلة المخطط الثلاثي (1967-1969):

قبل سنة من بداية المخطط الثلاثي شهدت سنة 1966، تأميم المناجم والبنوك والتي كانت تحت وصاية المؤسسات الفرنسية والذي كان من المفروض أن يدون لمدة 25 سنة حسب اتفاقيات إيفيان¹. يعتبر المخطط الثلاثي محاولة أولى في مجال السياسات الاقتصادية المبنية على التخطيط وهو عبارة عن مجموعة مشروعات صناعية اختارها ووضعتها الإدارات المركزية²، ولقد كان توزيع الاستثمارات الفعلية بين ثلاث مجموعات كما يلي: الاستثمارات الإنتاجية 6,79 مليار دج موزعة على الزراعة — 1,88 مليار دج، والصناعة بـ 4,91 مليار دج، والاستثمارات شبه إنتاجية تشمل تجارة، نقل ومواصلات، اتصالات سلكية ولا سلكية، خصص لها مبلغ 0,36 مليار دج، والاستثمارات غير إنتاجية 2,01 مليار دج موزعة كما يلي: البنية التحتية الاقتصادية (طرق، ماء، كهرباء) 0,28 مليار دج، والبنية الاجتماعية كالمدارس، مستشفيات، مؤسسات إدارية بـ 1,73 مليار دج.

ويعكس هذا التوزيع أولويات المخطط في توزيع الاستثمارات، ويظهر أن الهيكل الذي حظي بالأولوية هو جهاز الإنتاج وهي سياسة مقصودة وتستجيب لرغبة الدولة في تطوير جهازها الاقتصادي الذي يشكو من الضعف والتبعية للخارج سواء بالنسبة للزراعة أو الصناعة³. ويوضح الجدول أسفله، استثمارات المخطط الثلاثي بالتفصيل.

¹ - موراود مولاي حاج، المرجع السابق، ص 48.

² - إسماعيل قيرة وعلى غربي، "في سوسيولوجيا التنمية، الجزائر"، الجزائر: ديوان مطبوعات الجامعة، 2001، ص 140.

³ - محمد بلقاسم بهلول، سياسة تخطيط التنمية وإعادة تنظيمها في الجزائر، ج 1، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1999، ص. ص 168-169.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

الجدول رقم (04): استثمارات المخطط الثلاثي 1967-1969 بالتفصيل.

(الوحدة: مليار دج)

القطاعات	الاعتماد المالي	الاستثمارات الفعلية
-الزراعة	1.26	1.39-
-الصيد البحري	0.01	-
-الري	0.35	0.49
مجموع الزراعة والري	1.62	1.88
-المحروقات	2.27	2.52
-الصناعات الأساسية	2.18	1.58
-الصناعات التحويلية الأخرى	0.49	0.37
-المناجم والطاقة	0.46	0.44
مجموع الصناعة	5.40	4.91
-الصناعة	0.34	0.18
-النقل	-	0.07
-المواصلات السلكية واللاسلكية	0.12	0.11
-التخزين والتوزيع	-	-
مجموع القطاع شبه المنتج	0.46	0.36
-شبه النقل	0.34	0.28
-السكن	0.34	0.24
-التربية والتكوين	0.81	0.84
-الاستثمارات الأخرى	0.09	0.65
مجموع الاستثمارات الأساسية	1.58	2.01
مجموع الاستثمارات	9.06	9.16

المصدر: كريمة جباري، الإستراتيجية التنموية في الجزائر من الاقتصاد الموجه إلى اقتصاد السوق دراسة تحليلية للسياسة التنموية وإعادة تنظيم مسارها في إطار التحول من النظام الاشتراكي إلى النظام الرأسمالي (1962-2019)، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية، تخصص تنظيم سياسي وإداري، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 03، 2021، ص76. عن: جبهة التحرير الوطني حصيلة العشرية 1967-1978 لوزارة التخطيط والتهيئة العمرانية، ماي

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

من خلال دراسة وتحليل الاعتمادات المالية والاستثمارات الفعلية للمخطط الثلاثي، يتضح التركيز على الصناعة باعتماد مبلغ 5.40 مليار دينار، استغل منه مبلغ 4.91 مليار دينار والتي خصص منها مبلغ 2.27 مليار دينار لقطاع المحروقات وهذا ما يبين الاتجاه نحو الصناعات الثقيلة من جهة ونية الاعتماد على المحروقات من ناحية أخرى، كما تبين قراءة التخصيصات المالية الموجهة لقطاع الفلاحة أن هذا القطاع لم يشكل في تلك الفترة أولوية السياسة الاقتصادية شأنه في ذلك شأن بقية القطاعات وهذا ما يفسر تعويل الحكومة في سياستها العامة الاقتصادية تلك الفترة على تطوير الصناعة، والذي كانت تأمل من خلاله في تطوير القطاعات الأخرى.

ويعكس التوزيع أولويات المخطط في توزيع الاستثمارات، ويظهر أن الهيكل الذي حظي بالأولوية هو جهاز الإنتاج وهي سياسة مقصودة وتستجيب لرغبة الدولة في تطوير جهازها الاقتصادي الذي يشكو من الضعف والتبعية للخارج سواء بالنسبة للزراعة أو الصناعة¹.

المخطط الرباعي الأول للتنمية 1970-1973:

استفاد النظام السياسي من الخبرة التي تكونت لديه جراء المخطط الثلاثي من خلال التحسن الذي تحقق في مناهج التخطيط ومؤسساته إلى جانب التحسن في التنفيذ التي ظهر فيها بوادر التنمية الصناعية².

كانت السياسة العامة الاقتصادية من خلال هذا المخطط الرباعي الأول (1970-1973) تهدف إلى بناء هياكل النشاط التنموي الشامل للمجتمع الذي يرجى منه الوصول إلى مجموعة من النتائج، والتي من أهمها تجسيد التوجه الاشتراكي عن طريق القضاء على الفروق الاجتماعية الموروثة أو التي تنجم عن

¹ - محمد بلقاسم بهلول، سياسة تخطيط التنمية وإعادة تنظيمها في الجزائر، ج1، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1999، ص. ص 168-169.

² - يوسف عبد الله الصايغ، اقتصاديات العالم العربي التنمية منذ العام 1945، ط2، بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، 1984، ص 409.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

هفوات المساعي التنموية وترقية الإنسان نحو حياة أفضل، ودعم الاستقلال الاقتصادي وتحريره من التبعية الخارجية عن طريق إحلال تدريجي للمواد المستوردة بالمواد المنتجة محليا¹: إعطاء الأولوية للاستثمار لمجال الصناعات القاعدية القادرة على خلق وسائل التنمية الاقتصادية ومضاعفة حجم التشغيل وخلق مناصب شغل بشكل مكثف من أجل القضاء على البطالة.

ويوضح الجدول المبين أسفله الاعتمادات المالية والاستثمارات الفعلية للمبالغ المرصودة ضمن المخطط الرباعي الأول.

الجدول رقم (05): الاعتمادات المالية والاستثمارات الفعلية للمبالغ المرصودة ضمن المخطط الرباعي الأول

(الوحدة: مليار دج)

القطاعات	الاعتماد المالي	الاستثمارات الفعلية
-الزراعة	2.92	2.94
-الصيد البحري	0.12	0.07
-الري	1.90	1.34
مجموع الزراعة والري	4.94	4.35
-المحروقات	4.57	9.78
-الصناعات الأساسية	5.21	7.52
-الصناعات التحويلية الأخرى	1.19	1.32
-المناجم والطاقة	1.43	2.18
مجموع الصناعات	12.40	20.80
-السياحة	0.7	0.78
-النقل	0.80	1.13
-المواصلات السلكية واللاسلكية	0.37	0.40

¹ - عيسات محمد الطاهر، "توظيف خريجي الجامعة"، رسالة ماجستير غير منشورة، الجزائر: جامعة الجزائر، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، قسم علم الاجتماع، 1999، ص 43.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

0.29	-	-التخزين والتوزيع
2.60	1.87	مجموع القطاع شبه المنتج
1.13	1.14	-شبه النقل
1.54	1.52	-السكن
3.04	3.31	-التربية والتكوين
2.21	2.57	-الاستثمارات الأخرى
7.92	8.54	مجموع الاستثمارات الأساسية
36.31	27.75	مجموع الاستثمارات

المصدر: كريمة جباري، المرجع لسابق، ص 80، عن: جبهة التحرير الوطني حصيلة العشرية 1967-1978 لوزارة

التخطيط والتهيئة العمرانية، ماي 1980، ص 07.

تحليل جدول الاعتمادات المالية والاستثمارات الفعلية للمخطط الرباعي الأول تمكن من ملاحظة تجاوز مبلغ الاستثمارات الفعلية لمبلغ التخصيصات المالية بما يفوق التسع مليارات دينار، أي بما نسبته 30.45%.

أما تحليل مبالغ المخصصات المالية والاستثمارات الفعلية في إطار السياسة الاقتصادية القطاعية فيمكن من تسجيل حزمة من الملاحظات، أهمها أن قطاع الصناعة حافظ على اهتمام الحكومة، فكانت الحصة الأكبر من نصيبه سواء من حيث التخصيص المالي أو الاستثمار الفعلي فتحصل على مبلغ 12.40 مليار كتخصيص وتم استثمار 20.80 مليار دينار، وهوما يشكل نسبة 57.4% من قيمة الاستثمارات الفعلية، بينما استحوذت الاستثمارات الفعلية في المحروقات على مبلغ 9.78 مليار دج بعد أن كان مقرر لها 4.57 مليار دج، وتفسر هذه المبالغ الضخمة الموجهة لقطاع المحروقات بسياسة التأميم التي اعتدها السلطات الجزائرية في تلك الفترة، فقد أمتت مؤسسة سوناطراك في سنة 1970 على تأميم كل الثروات التي كانت تحت وصاية الشركات غير الفرنسية وذلك ما تم فعلا سنة 1970، وفي سنة 1971، أقدمت الجزائر على التأميم الكامل لثرواتها الباطنية، فركزت بذلك السياسات العامة الاقتصادية الجزائرية على التصنيع والإشراف على الصناعات البترولية وذلك من أجل توفير نوع من

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

الرأسمال المساعد على تطبيق الاستثمار في المشروع التنموي القائم على سياسة التصنيع، كما أن الارتفاع في المداخل المالية للبلاد، نظراً لارتفاع سعر البرميل من البترول من 3.3 دولار في سنة 1971 إلى 9.25 دولار في ديسمبر 1973، والزيادة في تصدير البترول من 23 مليون طن سنة 1963 إلى 42 مليون طن سنة 1969، وإلى 46 مليون طن سنة 1972، ساعدت الدولة على الخوض في معركة التنمية الاقتصادية¹.

فكانت لتلك السياسة التنموية ثلاثة أهداف والمتمثلة في: الاستقلال الاقتصادي، تلبية وتحقيق الحاجات السوسيو-اقتصادية لعامة الشعب الجزائري، وأخيراً تحقيق الرخاء الاجتماعي².

أما القطاع الزراعي فقد شهد هو الآخر، فقد كانت الاستثمارات الفعلية في هذا القطاع في ظل المخطط الثلاثي 1.88 مليار دينار لتقفز إلى 4.35 مليار دج خلال المخطط الرباعي الأول أي بزيادة نسبة تقدر بحوالي 74%. ويدل هذا التطور يدل على اهتمام الدولة بتطوير الزراعة كقطاع منتج يساهم مباشرة في تحقيق التنمية الاقتصادية ويساهم في تلبية الرغبات العامة للمواطنين.

الاستثمارات الاجتماعية: إنّ أكثر النشاطات التي استرعت اهتمام التخطيط هو تنمية فرع التعليم والتكوين بشكل سريع. وقد ركز عليه في إطار تنمية قطاع البنية التحتية الاجتماعية، واعتبروه أولوية رئيسية، وبلغت نسبته من استثمارات القطاع ما يقارب 45%، ثم تأتي بعد ذلك السكن بنسبة 20.5% ثم الصحة بنسبة 12.6%³.

أما في مجال التشغيل زاد التأكيد على إعطاء القطاع الصناعي مهمة مضاعفة مناصب الشغل، إذ نص المخطط الرباعي الأول على أنّ تنمية الصناعات التي تشغل حالياً 120 ألف شخص يجب أن

¹ - موراود مولاي حاج، المرجع السابق، ص 50.

² - الميثاق الوطني، 1976، ص 22.

³ - عبد الله بالوناس، المرجع السابق، ص 227.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

توفر خلال العشر سنوات المقبلة 40% من مناصب الشغل الجديدة خارج قطاع الفلاحة، فالهدف إذن هو مضاعفة مناصب الشغل في هذا القطاع خمس مرّات، والتشغيل خارج النشاطات الفلاحية يجب أن يزيد بمقدار مليون منصب شغل¹.

المخطط الرباعي الثاني للتنمية 1974-1977:

في هذه المرحلة حافظت السياسة العامة الاقتصادية الجزائرية على نفس النهج المتبع خلال المخطط الثلاثي والمخطط الرباعي الأول، واتجهت لتعزيز خيارات النهج الاشتراكي خاصة بعد حملة التأميمات والتي كانت قد انطلقت منذ سنة 1971 وبعد إطلاق سياسة الثورة الزراعية سنة 1972، وبسبب انتعاش سعر البترول وتوفر الأموال فان هذا المخطط قد خصص له مبلغ مالي يفوق أربع مرات المخطط الذي سبقه.

وتضمن البرنامج ثلاثة محاور أساسية تمثلت في القطاع المنتج والذي عول عليه كأساس مادي لتطوير القوى الإنتاجية من خلال القطاع الصناعي والذي شكل المحور الثاني وقطاع البنية التحتية الاجتماعية خدمة للطبقة العاملة، وسعيا من الدولة لإنجاح سياستها الاقتصادية العامة الهادفة اقتصاد وطني مستقل وتحقيق المجتمع الاشتراكي².

وفيما يلي جدول يوضح الاعتمادات المالية المخصصة لكل قطاع ومبلغ الاستثمارات الفعلية ضمن المخطط الرباعي الثاني.

¹ - سعاد شلغيم، المرجع السابق، ص 109.

² - محمد بلقاسم حسن بهلول، المرجع السابق، ص 269.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

الجدول رقم (06): الاعتمادات المالية المخصصة لكل قطاع واستثمارات المخطط الرباعي الثاني

(الوحدة: مليار دج)

القطاعات	الاعتماد المالي	الاستثمارات الفعلية
-الزراعة	12	5.85
-الصيد البحري	0.12	0.09
-الري	4.60	2.97
مجموع الزراعة والري	16.72	8.91
-المحروقات	19.50	36.00
-الصناعات الأساسية	21.86	28.46
-الصناعات التحويلية الأخرى	4.01	5.07
-المناجم والطاقة	2.63	4.62
مجموع الصناعات	48.00	74.15
مؤسسات إنجاز البناء والأشغال العمومية	2.73	3.45
-السياحة	15.50	1.24
-النقل	6.49	5.27
-المواصلات السلكية واللاسلكية	1.51	2.32
-التخزين والتوزيع	1.00	1.39
مجموع القطاع شبه المنتج	10.50	10.22
-شبه النقل	3.09	2.66
-المناطق الصناعية والحالة الجوية	0.70	0.57
-السكن	8.30	8.55
-التربية والتكوين	9.95	5.95
-الاستثمارات الأخرى	10.23	6.77
مجموع الاستثمارات الأساسية	32.27	24.50
مجموع الاستثمارات	110.22	121.23

المصدر: كريمة جباري، مرجع سبق ذكره، ص 84.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

من خلال قراءة وتحليل الجدول المبين للتخصيصات المالية والاستثمارات الفعلية ضمن المخطط الرباعي الثاني يتضح المبلغ الكبير المخصص لهذا المخطط والذي يعتبر هو الأكبر منذ استقلال الجزائر، كما أن قطاع الصناعة حافظ على الحصة الأكبر بمبلغ 48 مليار دولار كتخصيص ومبلغ 74.15 مليار دولار كاستثمار فعلي كانت لقطاع المحروقات فيه الحصة الأكبر، ويرجع ذلك لسعي الجزائر نحو لصناعة التميع باعتبارها صناعة طاقوية تتميز باستعمال كثافة رأسمالية عالية، الغرض منها التحكم في عملية تصدير الغاز الطبيعي المميع¹

بعد قطاع الصناعة تأتي في المرتبة الثانية من حيث التخصيصات المالية القطاع الشبه المنتج بمبلغ 32.27 مليار دولار غير أن المبلغ المستثمر فعليا هو 24.50 دولار، وهو مبلغ مالي جد معتبر يبين توجه السياسة العامة الاقتصادية نحو تطوير الخدمة العمومية بتطوير شبكة النقل، والمناطق الصناعية والسكن ومحولة النهوض بمجالات التربية والتكوين.

ليحتل قطاع الزراعة المرتبة الثالثة بتخصيص مالي قدر ب 16.72 مليار دينار وتم استثمار ما يزيد عن نصف المبلغ أي 8.91 مليار دينار، وهو مبلغ كبير وجه في غلبه لإنجاح الثورة الزراعية.

المرحلة التكميلية 1978-1979: من خلال تحليل الجدول الطي يبين حجم التخصيصات المالية للمشاريع و حجم الاستثمار الفعلي ضمن المخطط الرباعي الثاني، يتضح جليا التفاوت بين المبالغ المخصصة لكل قطاع والمبالغ المستثمرة فعليا، سواء بالزيادة أو بالنقصان فمثلا قطاع الصناعة الذي خصص له مبلغ 48 مليار دينار جزائري، استهلك أكثر من 74 مليار دينار، في حين أن قطاع الفلاحة والذي خصص له أكثر من 16 مليار دينار لم يستهلك إلا 8.9 مليار دينار، وكذلك كان الشأن بالنسبة

¹ - سعدون بوكابوس، "الاقتصاد الجزائري محاولين من أجل التنمية 1962 1989 - 1990 2005"، أطروحة دكتوراه غير منشورة، الجزائر: جامعة الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية، 1998-1999، ص 144.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

للعديد من المشاريع التي لم تكتمل وكان لزاما على القائمين على السياسات الاقتصادية إعادة تقييمها والبالغة قيمتها 190.07 مليار دينار جزائري¹.

كما شهدت نهاية 1978 وفاة الرئيس هواري بومدين رحمه الله وشهدت سنة 1979 المؤتمر الاستثنائي لحزب جبهة التحرير الوطني².

تحت تأثير هذه الظروف السياسية والاقتصادية والمالية، لجأت السلطات إلى التريث في الإعلان عن برنامج جديد ولجأت إلى برنامج قصير يهدف لإتمام ولتصحيح المخطط الرباعي الثاني سمي بالمرحلة التكميلية 1978-1979.

وفيما يلي جدول توزيع الاستثمارات خلال المرحلة التكميلية.

الجدول رقم (07): جدول توزيع الاستثمارات خلال المرحلة التكميلية

(الوحدة: مليار دج)

القطاعات	تكاليف البرامج الاستثنائية 1978	الاستثمارات الفعلية 1978	الاستثمارات الفعلية 1979
- الفلاحة	1.99	2.47	1.78
- الصيد البحري	0.01	0.01	1.93
- الري	1.77	1.67	-
مجموع الزراعة والري	3.77	4.15	3.71
- المحروقات	34.40	14.70	17.53
- الصناعات الأساسية	7.95	11.79	16.57
- الصناعات التحويلية الأخرى	8.63	3.96	-
- المناجم والطاقة	55.65	2.05	-
مجموع الصناعات	55.65	32.50	34.10

¹ - محمد بلقاسم بهلول، المرجع السابق، ص 269.

² - المرجع نفسه، ص 335.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

1.46	1.09	2.35	مؤسسات إنجاز البناء والأشغال العمومية
0.26	0.33	0.31	-السياحة
0.90	1.19	2.68	-النقل
0.66	0.71	0.23	-المواصلات السلكية واللاسلكية
0.85	0.70	3.24	-التخزين والتوزيع
2.67	2.93	6.46	مجموع القطاع شبه المنتج
1.44	1.20	1.75	-شبكة النقل
5.16	4.93	14.18	-السكن
3.21	2.96	8.14	-التربية والتكوين
3.03	2.89	4.32	-الاستثمارات الأخرى
12.84	11.98	28.39	مجموع قطاع الهياكل الأساسية
54.78	52.65	96.62	مجموع الاستثمارات

المصدر: محمد بلقاسم حسن بهلول، المرجع السابق، ص 342.

ركزت السياسة الاقتصادية من خلال المرحلة التكميلية 1978-1979 على القطاعات الخالقة للثروة أو المنتجة وعلى قطاع الخدمات لتلبية الرغبات العمومية المتزايدة فكان التوزيع في مجال القطاعات المنتجة مركزا على الصناعة حيث بلغ الاستثمار فيها 32.50 مليار دج سنة 1978 ليرتفع سنة 1979 إلى أعلى معدل له منذ الاستقلال إذ وصل إلى 34.10 مليار دج أي بنسبة أكثر من 62، خاصة الاستثمار في قطاع المحروقات الذي بلغت حصته من الاستثمارات الصناعية أعلى معدل أيضًا وهو ما يقارب 51.5%، أما فيما يخص قطاع الفلاحة فقد تراجع مبلغ الاستثمار من 4.15 مليار دج في سنة 1978 إلى 3.71 مليار دج في سنة 1979، أما فيما يخص أهم الاستثمارات غير الإنتاجية والتي تتكون من الخدمات العمومية والبنية التحتية فقد تراجعت الاستثمارات الفعلية في سنة 1978 مقارنة بالمخطط الرباعي الثاني، فبلغت 11.98 مليار دج في سنة 1978 ثم وصلت إلى 12.84 مليار دج سنة 1979.

المخطط الخماسي الأول 1980-1984:

يعتبر هذا المخطط الأول للنظام السياسي الجديد بعد وفاة الرئيس هواري بومدين رحمه الله، وبما أن الجزائر من الدول البعيدة عن دولة المؤسسات التي في الغالب لا تتأثر سياساتها واستراتيجياتها بتغير الأشخاص فإن هذا المخطط وبالرغم من ظاهره الذي يبدو استمرارا للمخططات السابقة من حيث النهج الاشتراكي، ومن حيث مواصلة الاعتماد على التخطيط إلا أنه حمل معه توجهات السياسة العامة الاقتصادية للنظام الجديد.

بدأت مظاهر السياسة العامة الاقتصادية للنظام الجديد بقيادة الرئيس الشاذلي بن جديد رحمه الله، في إطار البرنامج الخماسي الأول من خلال برنامج مكافحة الندرة PAP، وهو برنامج أقرته الحكومة سنة 1980 بهدف التخلص من الندرة، وصنفت الحكومة ثلاث مجموعات سمحت باستيراد المواد الداخلة ضمنها، تمثلت المجموعة الأولى في مواد البناء وقطع الغيار والمجموعة الثانية في استهلاك المواد الصناعية أما المجموعة الثالثة والتي كان الهدف من ورائها التخلص من الضغوط الاجتماعية فتمثلت في السماح باستيراد المواد الاستهلاكية والتي كان لها فيما بعد آثار وخيمة على الاقتصاد الوطني بسبب توجه السياسة العامة الاقتصادية نحو الاستهلاك بدل الاستثمار مما نجم عنه استنزاف احتياطي العملة الصعبة، الناجم جراء الاستيراد اللاعقلاني¹، وما صاحبه من فساد اقتصادي وإداري.

بالإضافة إلى برنامج مكافحة الندرة، ركزت السياسة العامة الاقتصادية ضمن المخطط الخماسي الأول على عدة إصلاحات اقتصادية كان الهدف منها إعادة ترتيب الاقتصاد الوطني وتضمنت تدعيم التخطيط وتنظيم القطاع الاشتراكي وإدماج القطاع الخاص، وإعادة هيكلة المؤسسات العمومية وإصلاح النظام الجبائي ومراجعة سياسة الأسعار والأجور².

¹ - محمد بلقاسم بهلول، المرجع السابق، ص 343.

² - كريمة جباري، المرجع السابق، ص 92.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

ويوضح الجدول أسفله استثمارات البرنامج الخماسي الأول.

الجدول رقم (08): استثمارات البرنامج الخماسي الأول

(الوحدة: مليار دج)

القطاعات	تكاليف البرامج	التخصيص المالي
- الفلاحة	23.90	20.00
- الغابات	4.00	3.20
- الصيد البحري	1.50	0.90
- الري	30.00	23.00
مجموع الفلاحة والري	59.40	47.10
- المحروقات	78.00	63.00
- الصناعات الأساسية	56.50	32.00
- الصناعات التحويلية الأخرى	56.54	43.46
- المناجم والطاقة	22.17	17.00
مجموع الصناعات	213.21	155.46
مؤسسات إنجاز البناء والأشغال العمومية	25.00	20.00
- السياحة	4.60	3.40
- النقل	15.80	13.00
- المواصلات السلكية واللاسلكية	8.00	6.00
- التخزين والتوزيع	17.80	13.00
مجموع القطاع شبه المنتج	46.20	35.40
- شبه النقل	28.20	17.50
- المناطق الصناعية والحالة الجوية	2.10	1.40
- السكن	92.50	60.00
- التربية والتكوين	65.71	42.20
- الاستثمارات الأخرى	28.19	21.54
مجموع الاستثمارات الأساسية	216.69	143.64
مجموع الاستثمارات	350.50	400.60

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

المصدر: كريمة جباري، مصدر سبق ذكره، ص 95. عن: جبهة التحرير الوطني، التقرير العام للمخطط الخماسي الأول 1980-1984، ص 50.

يتبين من خلال تحليل استثمارات للمخطط الخماسي الأول أن القطاع المنتج شكل أولوية التخصيصات المالية كما حافظ قطاع الصناعة على الأولوية ضمن القطاعات المنتجة فبلغت حصة الصناعة 213.21 مليار دج من إجمالي الاستثمارات المقدرة بـ 560.5 مليار دج أي ما بنسبته 38% من مجموع الاستثمارات، كما حافظ قطاع المحروقات على الحصة الأكبر من البرامج المخصص للصناعة. والقطاع الآخر الذي شكل أولوية لدى الدولة في هذا المخطط هو البنية التحتية الاقتصادية والاجتماعية الذي بلغ حجمه الكلي من تكاليف البرامج الاستثمارية 216.96 مليار دج بنسبة 39% من مجموع الاستثمارات، ففي هذا الإطار خصصت مبالغ ضخمة لتطوير الخدمات العمومية الضرورية خاصة قطاع السكن الذي كلف 92.50 مليار دينار جزائري وقطاع التربية والتكوين الذي كلف ضمن المخطط الخماسي الأول مبلغ 65.70 مليار دينار، وتعتمد المخطط هذا التوجه نحو قطاع البنية التحتية الاقتصادية والاجتماعية كوسيلة لتحقيق هدف التنمية الاقتصادية والتوازن الجهوي بين المناطق الفقيرة والمتطورة نسبياً¹.

المخطط الخماسي الثاني 1985-1989.

بعد المخطط الخماسي الأول تم الاعتماد على مخطط آخر مكون من خمس سنوات سمي المخطط الخماسي الثاني، وكان قد رصد له مبلغ 550 مليار دينار، وكان من بين أهم الأهداف الرئيسية للمخطط ما يلي:

أ-تحقيق التوازنات العامة للاقتصاد الوطني: من خلال تلبية الاحتياجات الأساسية للسكان خاصة مع وتيرة النمو الديمغرافي والتي بلغت 3.2% سنوياً، كما كان البرنامج يهدف لتحقيق النمو بالنسبة للإنتاج

¹ - سعدون بوكابوس، المرجع السابق، ص 14.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

والاستثمارات، ولمحاولة تحقيق الاستقلال الاقتصادي، من خلال لتحكم في التوازنات المالية الخارجية. ومحاولة تحقيق مكتسبات في مختلف المجالات وخاصة على صعيد تنظيم الاقتصاد والفعالية في تسيير المؤسسات واللامركزية في الأنشطة والمسؤوليات. وتحسين فعالية جهاز الإنتاج والتنمية المكثفة لكافة الطاقات البشرية والمادية المتوفرة والمحافظة على موارد البلاد نظرا لضخامة الاحتياجات الاقتصادية والاجتماعية المطلوب تلبيتها ومحاولة إنجاز الاستثمارات في جميع القطاعات في الأوقات المحددة لها¹.

ب-تنظيم الاقتصاد الوطني من خلال الإصلاحات الاقتصادية: نظرا لعدم تحقيق الإصلاحات المتعلقة بإعادة الهيكلة لمعظم أهدافها، لجأت السلطات الجزائرية وبالموازاة مع المخطط الخماسي الثاني ال سلسلة إصلاحات مست القطاعات الاقتصادية خاصة قطاع الصناعة من خلال الإصلاحات التي مست المؤسسة الاقتصادية العمومية، وأخرى مست قطاع الفلاحة، هذه الإصلاحات ستتطرق لها الدراسة بالتفصيل في المبحث الثالث، كما مست الإصلاحات الاقتصادية القطاع المصرفي والذي كان قد شهد بعض الإصلاحات في بداية الثمانينات تمثلت في عن طريق إعادة هيكلة القطاع المصرفي. بهدف تخفيف العبء عن الخزينة، وعودتها إلى أداء دورها كصندوق للدولة ومنح البنوك دورا فعالا في الاقتصاد الوطني فتم إنشاء بنكان تجاريان مع التخصيص المصرفي، تمثلا في بنك الفلاحة والتنمية الريفية (BADR)، الذي أوكلت له مهام تمويل القطاع الفلاحي وترقية الأنشطة الفلاحية، وبنك التنمية المحلية (BDL)، الذي أوكلت له مهام تمويل المؤسسات الاقتصادية والاجتماعية للجماعات المحلية²، ونظرا لعدم تحقيق الإصلاحات السابقة لأهدافها، بحيث لم تعرف السياسة النقدية أي إنعاش اقتصادي لجأت السلطات في منتصف وأواخر الثمانينات إصلاحات مصرفية جديدة تجسدت في قانون 86-12 المتعلق

¹ كريمة جباري، المرجع السابق، ص 101.

² علي بطاهر، "إصلاحات النظام المصرفي الجزائري وأثرها على تعبئة المدخرات وتميل التنمية"، أطروحة دكتوراه غير منشورة، الجزائر: جامعة الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية، 2006، ص 31.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

بالبنوك والقرض، والقانون 88-06 المعدل والمتمم للقانون السابق والمتعلق باستقلالية البنوك، حيث كان الهدف من القانون 86-12 الصادر بتاريخ 19 أوت 1986 هو تحديد وتجديد كيفية سير النظام المصرفي من خلال المخطط الوطني للقرض الذي هو عبارة عن لوحة قيادية يتم إعداده من أجل القيام بالمستويات المالية الكلية فهو جزء من الخطة الوطنية للتنمية، وفقد أرسى هذا القانون المبادئ العامة والقواعد الكلاسيكية للنشاط المصرفي، إذ جاء ليوحد الإطار القانوني الذي يسير النشاط الخاص بكل المؤسسات المالية مهما كانت طبيعتها، ومن أهم ما تضمنه هذا القانون¹ هو ضرورة التوفيق بين التدفقات الحقيقية والتدفقات المالية، ضرورة استعادة البنك المركزي لصلاحياته في تطبيق السياسة النقدية كما سعى لإعادة تنشيط دور البنوك في تمويل الاقتصاد وتقليص أعمال الخزينة في الوساطة، وإلغاء مبدأ التخصص البنكي و جسد اللامركزية في التسيير من خلال نقل مسؤولية تخطيط منح الائتمان وتقبل الدوائع من الوصاية إلى النظام البنكي في إطار ما يقرره المخطط الوطني للقرض، كما سمح بانتقال عملية متابعة الائتمان إلى المنظومة البنكية وذلك بضرورة متابعة القروض التي تمنحها ومتابعة الوضعية المالية للمؤسسات الاقتصادية، من أجل الحد من خطر عدم تسديد القروض.

أما قانون 88-06 الصادر بتاريخ 12 جانفي 1988 فجاء ليكون أكثر انسجاما وتكيفاً مع إصلاحات المؤسسات العمومية الاقتصادية إذ أصبحت المؤسسة المالية هي أيضاً مؤسسة عمومية اقتصادية تخضع للقانونين المدني والتجاري، وتخضع لمبدأ الاستقلالية المالية والتوازن المحاسبي. ويوضح الجدول أسفله استثمارات البرنامج الخماسي الثاني:

¹ - كريمة جباري، المرجع السابق، ص 115.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

الجدول رقم (09): استثمارات البرنامج الخماسي الثاني

(الوحدة: مليار دج)

القطاعات	تكاليف البرامج	الترخيص المالي	الاستثمار الفعلي
- الفلاحة	44.00	30.00	
- الغابات	9.60	7.00	13.564
- الصيد البحري	1.10	1.00	
- الري	60.72	41.00	28.737
مجموع الزراعة والري	115.42	78.00	42.301
- المحروقات	41.50	39.80	28.822
- الصناعات الأساسية	91.30	44.60	
- الصناعات التحويلية الأخرى	79.60	58.50	31.491
- المناجم والطاقة	39.20	31.30	24.899
مجموع الصناعات	251.60	174.2	85.512
مؤسسات إنجاز البناء والأشغال العمومية	33.20	19.00	15.255
- السياحة	5.50	1.80	1.663
- النقل	21.52	15.00	6.849
- المواصلات السلكية واللاسلكية	14.00	8.00	7.011
- التخزين والتوزيع	25.01	15.85	8.939
مجموع القطاع شبه المنتج	66.03	40.65	24.462
- شبكة النقل	60.46	43.60	34.355
- المناطق الصناعية	2.50	1.90	0.562
- السكن	124.92	86.45	52.312
- التربية والتكوين	64.80	45.00	31.722
- الاستثمارات الأخرى	109.45	60.20	84.019
مجموع قطاع الهياكل الأساسية	362.13	237.15	202.970
مجموع الاستثمارات	828.38	550.00	370.5

المصدر: كريمة جباري، مصدر سبق ذكره، ص 105.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

ميزت فترة المخطط الخماسي الثاني منعطفاً حاسماً أثر بالسلب على السياسة العامة الاقتصادية وعلى عملية تنفيذ السياسة التنموية، وتمثل في تراجع وانخفاض عائدات الصادرات الناجم عن انخفاض سعر البترول الخام بـ 50%، والغاز بـ 20 وانخفاض قيمة الدولار الأمريكي كوحدة حساب رسمية لسعر البترول، وارتفاع خدمة والتي وصلت نسبة 55% من عائدات التصدير¹.

ومن خلال قراءة وتحليل الجدول الموضح لتكاليف البرامج والتخصيص المالي والاستثمارات الفعلية نلاحظ أن التكاليف ضمن البرنامج الخماسي الثاني كانت تبلغ قيمتها 828.38 مليار دينار في حين تم خصص لها ضمن البرنامج الخماسي الثاني مبلغ 550 مليار دينار فيما تم استثمار 370.5 مليار دينار فقط، وهنا يظهر جلياً تأثير أزمة 1986 وتراجع العائدات، وبداية مخلفات الاتكال على الريع البترولي.

كما يتضح من خلال تحليل توزيع الاستثمارات ضمن المخطط الخماسي الثاني توجيه 56.6% من الاعتمادات الاستثمارية للقطاع الإنتاجي مقابل 43.4% لقطاع الهياكل الأساسية الاقتصادية والاجتماعية، كما أن الاستثمارات بلغت خلال هذه 370.5 مليار دج، وبهذا تمثل الاستثمارات الفعلية 67.3% من الهدف المحدد أي مبلغ 550 مليار دج أي أن هناك تناقص في الاستثمارات الفعلية مقارنة بالاستثمارات المقررة.

كما يبين جدول استثمارات المخطط الخماسي الثاني اتجاه الاستثمارات الصناعية إلى صناعات أخرى غير المحروقات بتكثيف الاستثمارات في القطاع الزراعي والخدمات. حيث تم تخصيص نسبة 14% من الاستثمار الكلي للزراعة، وخصص 14% كذلك للسكن لتلبية الطلب المتزايد على السكن وتزايد النمو الديموغرافي في نفس الوقت، كما خصص للتربية والتكوين نسبة 8%، وللهاكل القاعدية 16% من الاستثمارات الكلية.

¹ - سعدون بوكابوس، المرجع السابق، ص 179.

المطلب الثالث: السياسات العامة الاقتصادية في مرحلة الإصلاحات الاقتصادية من 1989 حتى

1999

بعد مظاهرات الخامس أكتوبر 1988 ودستور 1989، تخلت السياسة العامة الاقتصادية الجزائرية عن التسيير الاشتراكي كمبدأ وكنمط تسييري واتجهت للإصلاحات الاقتصادية لمحاولة مواجهة الأزمات الاقتصادية والاجتماعية الناجمة عن انخفاض سعر البترول، كما أن مشكل المديونية دفع بالسلطات للاتجاه نحو صندوق النقد الدولي والبنك العالمي بهدف القيام بإصلاحات اقتصادية، والتي كان من شروطها السير نحو الخصخصة ورفع الدعم عن السلع.

وكان الاقتصاد الجزائري قد عرف إثر انهيار أسعار المحروقات تدهورا مستمرا في ميزان المدفوعات، وسجل عجزا كبيرا بالميزان التجاري نتيجة انخفاض الصادرات وارتفاع فاتورة الواردات.

أولا: مراحل الإصلاح الاقتصادي:

شهدت الإصلاحات الاقتصادية في الجزائر أربعة مراحل، حيث عرفت ثلاث اتفاقيات Stand-by متتالية مع صندوق النقد الدولي، كما تعاملت الجزائر مع البنك الدولي من خلال إبرام عدة اتفاقيات سنة 1989، 1991 و1994، ويمكن توضيح برامج التثبيت الاقتصادي كما يلي¹:

1- برنامج التثبيت الاقتصادي الأول: 30 ماي 1989 إلى 30 ماي (1990)

جاء برنامج التثبيت الاقتصادي بمجموعة من الإجراءات تجسدت أساسا في تطبيق الأسعار الحقيقية على السلع والخدمات برفع الدعم التدريجي عليها؛ وإجراء تغييرات هيكلية في مجال السياسة النقدية، والسماح بإنشاء بنوك تجارية أجنبية منافسة تنشط وفق قوانين جزائرية.

ومن بين نتائج هذا البرنامج تسجيل ارتفاع في الإيرادات الجبائية وتقليص الطلب الإجمالي بعد فرض بعض القيود على الواردات وتراجع حجم الاستثمارات العمومية.

¹ - Benissad, H. L'ajustement structurel l'expérience du Maghreb, Alger: OPU, (1999), P59.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

2-برنامج التثبيت الاقتصادي الثاني: (من 03 جوان 1991 إلى 30 مارس 1992)

من خلال هذا البرنامج اتخذت مجموعة من الإجراءات تمثلت خصوصا في تحرير التجارة الخارجية وتخفيض معدل سعر الصرف؛ وإصلاح المنظومة المالية والنظام الضريبي والجمركي، وفي هذه الفترة ارتفع رصيد الخزينة والميزان التجاري كما انخفضت المديونية قليلا، إلا أنه سرعان ما رجع الاختلال وعاد العجز في الخزينة، بسبب انهيار أسعار النفط ورفع أجور ورواتب العمال¹.

ولتحقيق النتائج المرجوة من السياسة الاقتصادية العامة المتبعة خلال برامج التثبيت الاقتصادي الأول والثاني سطرت السلطات برنامج استثماري بالاعتمادات المالية على الشكل الآتي:

الجدول رقم (10): اعتمادات برنامج التثبيت الاقتصادي

الوحدة: (مليار دج)

1993		1992		1991		1990		اعتمادات قطاعات
%	اعتمادات	%	اعتمادات	%	اعتمادات	%	اعتمادات	
3.16	7.74	3.5	6.5	3.1	4.2	3.6	3.4	الزراعة والصيد
6.7	16.6	6.0	11.3	5.1	6.8	5.7	5.4	الري والغابات
11.4	28.10	9.4	17.5	8.5	11.3	6.9	6.6	المحروقات
17.93	43.95	21.5	40.2	22.7	30.3	18.6	17.7	الصناعة والخدمات الشهرية
2.05	5.02	2.0	3.8	2.2	2.9	2.3	2.2	البريد والمواصلات

¹ - وافية تيجاني، " واقع وتحديات لاقتصاد الجزائري: دراسة تحليلية"، مجلة دراسات وأبحاث اقتصادية في الطاقات المتجددة، ع 2، م 8، الجزائر: جامعة الحاج لخضر باتنة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2021، ص 90.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

0.31	0.75	0.3	0.7	0.3	0.4	0.2	0.2	المؤسسات الصغيرة والمتوسطة
7.86	19.25	10.4	19.5	12.0	16.0	11.0	10.5	القطاع الخاص غير فلاحي
49.5	121.40	53.2	99.5	53.8	71.9	48.4	46.0	مجموعة القطاعات المنتجة المباشرة
18.9	46.50	16.5	30.8	13.9	18.6	16.0	15.3	السكن
5.92	14.50	5.9	11.0	5.5	7.4	5.5	5.7	التربية والتكوين
2.41	5.90	2.3	4.3	1.7	2.3	1.6	1.5	الصحة والحماية الاجتماعية
6.53	16.00	7.0	13.0	7.6	10.2	9.3	8.9	مخططات البلدية للتنمية
10.36	25.40	8.8	16.5	10.1	13.4	10.9	10.3	المنشآت الأساسية
6.27	15.36	6.4	11.9	7.3	9.7	8.0	7.6	مختلفة
100	245.06	100	197.00	100	133.6	100	95.5	المجموع العام

المصدر: كريمة جباري، المصدر السابق، ص 236.

3-برنامج التثبيت الاقتصادي الثالث: (ماي 1994) ومدته عام تميزت هذه الفترة بانخفاض سعر

البترول وزيادة الديون الخارجية والتي بلغت 29,486 مليار دولار وزاد معدل خدمة الدين وقامت الجزائر

في هذه الفترة بإعادة جدولة ديونها مع نادي باريس ماي 1994 وقدرت الديون المجدولة بـ 4,4 مليار

دولار وذلك مدة 16 سنة، منها أربعة سنوات فترة سماح حيث تسدد خدمة الدين التي تمت إعادة جدولته

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

ابتداء من ماي 1998، ولكن بمجموعة من الشروط أهمها تحرير التجارة وتحسين معدل النمو ورفع الدعم عن مختلف الأسعار وتخفيض سعر الصرف¹.

وفيما يلي رزنامة إعادة جدولة الديون في الفترة 1994-1995

الجدول رقم (11): رزنامة إعادة جدولة الديون في الفترة 1994-1995

السنة	البلدان الدائنة
سبتمبر 1994	هولندا، النمسا، كندا، فرنسا
أكتوبر 1994	بلجيكا، فنلندا، إسبانيا، البرتغال
فونمبر 1994	الدنمارك، ألمانيا، سويسرا
ديسمبر 1994	السويد، الولايات المتحدة الأمريكية، اليابان، بريطانيا، النرويج
مارس 1995	إيطاليا

المصدر: مدني بن شهرة، الإصلاح الاقتصادي وسياسات التشغيل التجربة الجزائرية، الطبعة الأولى، دار الحامد، 2009، ص 138.

4- مرحلة برنامج التعديل الهيكلي: -22 ماي 1995 إلى 21 ماي 1998- لجأت الجزائر مرة أخرى إلى صندوق النقد الدولي بعد الصعوبات التي عانت منها، كما أعادت مرة أخرى جدولة ديونها لدى نادي باريس سنة 1995 أين تمت إعادة جدولة 7,3 مليار دولار وذلك لمدة 15 سنة مع فترة سماح تقدر بأربعة سنوات، كما لجأت الجزائر لأول مرة إلى نادي لندن لإعادة جدولة ديونها والمقدرة بـ 3,2 مليار دولار². وقد تم تحقيق عدة نتائج أهمها احتواء وتيرة التضخم حيث انخفض بمعدل سنوي من 29% في سنة 1994 إلى 5,7% في سنة 1997، إضافة إلى إعادة التوازنات الخارجية وتدعيم الوضع الخارجي

¹- وافية تيجاني، المرجع السابق، ص 91.

²- ياسمينة مرابطي، "العلاقات الاقتصادية للجزائر مع الاتحاد الأوروبي وتطورها في ظل الشراكة الأورو متوسطية"، رسالة ماجستير غير منشورة، سوريا: جامعة دمشق، كلية الاقتصاد، 2007، ص 32.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

من خلال فائض الميزان التجاري الذي عرفته سنة 1997، وانخفاض فوائد الديون التي لم تتجاوز 30,7 سنة 1997 بعد إعادة الجدولة¹.

وعرفت الجزائر ضمن هذا البرنامج مجموعة من الإصلاحات مست مجالات السياسة المالية والنقدية وتحرير التجارة الخارجية والأسعار ونظام الصرف.

أ- إصلاحات النظام المالي والسياسة النقدية: يعتبر القانون 90-10 المتعلق بالقرض والنقد أساس الإصلاحات المالية والنقدية في الجزائر، وذلك بهدف التخلص من نظام تمويل الاقتصاد الوطني القائم على المديونية و التضخم، حيث وضع قانون النقد والقرض النظام المصرفي على مسار جديد، تميز بإعادة تنشيط وظيفة الوساطة المالية وإبراز دور النقد والسياسة النقدية، كما استرجع للبنك المركزي كل صلاحياته في تسيير النقد و الائتمان في ظل استقلالية واسعة، وأعيد للبنوك التجارية وظائفها التقليدية، كما تم فصل ميزانية الدولة عن الدائرة النقدية من خلال وضع سقف لتسليف البنك المركزي لتمويل عجز الميزانية، مع تحديد المدة الزمنية، واسترجاعها إجباريا في كل سنة، وكذا إرجاع ديون الخزينة العامة تجاه البنك المركزي المتراكمة وفق جدول يمتد على 15 سنة، وإلغاء الاكتتاب الإجباري من طرف البنوك التجارية لسندات الخزينة العامة ومنع كل شخص طبيعي ومعنوي غير البنوك والمؤسسات المالية من أداء هذه العمليات².

أما إجراءات إصلاح الجهاز المصرفي، فجاءت لتشجيع إنشاء المصارف والمؤسسات المالية الخاصة، وإعادة رسكلة البنوك الوطنية لتسمح بتحقيق نسبة فائدة ملائمة بـ 8% في نهاية سنة 1995،

¹ - عبد المجيد بوزيدي، تسعينات الاقتصاد الجزائري: حدود السياسة الظرفية، الجزائر، الجزائر: موفم للنشر، 1999، ص 36-37.

² - بن علي بن عزوز؛ عاشور كتوش، "دراسة لانعكاس تقييم الإصلاحات الاقتصادية على السياسة النقدية"، ورقة علمية مقدمة ضمن فعاليات الملتقى الدولي: السياسات الاقتصادية في الجزائر: الواقع والآفاق، الجزائر: جامعة تلمسان، أيام 29-30/10-2004، ص 08.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

وذلك لتنشيط المنافسة في النظام المصرفي، وكذلك العمل على التحرير المتزايد لتكوين أسعار فائدة حقيقية موجبة على الودائع لحث المتعاملين الاقتصاديين على زيادة مدخرات في شكل أصول مالية ونقدية بالعملة الوطنية لرفع نسبة الادخار، وانتقاء أكفأ المشروعات الاستثمارية، والرفع من إنتاجية رأس المال، وضرورة زيادة فعالية الاستثمار الأجنبي¹.

ب- إصلاحات النظام الجبائي: نظرا لحساسية المرحلة فإن الحكومة لم تعمل على رفع نسبة الضرائب بل عمدت على توسيع الوعاء الضريبي ليشمل أكبر عدد من المتعاملين، كما تم إلغاء الإعفاء الضريبي على الرسم على القيمة المضافة «TVA» للعديد من المواد والسلع الغذائية، فرض ضريبة على المداخل غير القارة ومنح جملة من المزايا الضريبية والجمركية للمستثمرين وتحرير المعاملات الأجنبية من كل العوائق الإدارية والضريبية. تخفيض الرسوم على القيمة المضافة من حيث العدد وفي المقابل محاولة توسيع وعائها، واعتماد نظام جبائي مرن على المنتجات البترولية، ومكافحة التهرب الضريبي والسعي نحو زيادة الشفافية والمرونة².

ج- إصلاحات سياسة التجارة الخارجية: خلال اعتماد السياسة العامة الاقتصادية في ظل الإصلاحات، ضغطت المؤسسات النقدية والمالية الدولية على الجزائر لأجل تحرير التجارة الخارجية، وعرفت مرحلة إعادة الهيكلة تحرير التجارة الخارجية، والذي جاء على مرحلتين³، تميزت المرحلة الأولى بالتحرير المقيد للتجارة الخارجية وفي هذه المرحلة صدر قانون النقد والقرض في أبريل 1990 الذي يدعم حرية الاستثمار الأجنبي بالجزائر ويعطي فرصة لمشاركة رأس المال الأجنبي بكل أشكاله في التنمية الاقتصادية، كما

¹ - بن علي بن عزوز؛ عاشور كتوش، المرجع السابق، ص 12.

² - كريمة جباري، المرجع السابق، ص 271-272.

³ - يحي مناصري وعلي مكيد، " دراسة تحليلية لواقع التجارة الخارجية الجزائرية في ظل التوجهات الحديثة للتجارة الدولية"، مجلة البشائر الاقتصادية، ع 1، م 6، الجزائر: جامعة طاهري محمد بشار، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2020، ص 835-836.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

يسمح بفتح وتمثيل البنوك والمؤسسات المالية الأجنبية في الجزائر من قبل مجلس القرض والنقد، أما المرحلة الثانية والتي في ظلها تم التحرير التام والكامل للتجارة الخارجية، ورفعت قاعدة الاستثناءات الواردة في بعض مواد قانون القرض والنقد الصادر بموجب المرسوم التنفيذي رقم 91/31 المؤرخ في 01/02/1991 والتعليمية 03-1993 الصادرة عن بنك الجزائر والتي تتضمن التأكيد التحرير الفعلي للتجارة الخارجية بالإضافة إلى شروط وقواعد تمويل الواردات سواء للخواص أو العموميين، وفي السياق ذاته وردت جملة من التعليمات الصادرة من الحكومة والتنظيمات ليشهد التشريع والتنظيم المسيرين للتجارة الخارجية إعادة تأهيل للوصول إلى إطار قانوني مطابق لقواعد ومبادئ المنظمة العالمية للتجارة الدولية.

د- إصلاحات سياسة سعر الصرف: شهد نظام الصرف في الجزائر فترة الإصلاحات الاقتصادية الكثير من التعديلات، بهدف التأثير على الميزان التجاري ومنه ميزان المدفوعات وكان الدينار الجزائري قد فقد الكثير من قيمته قبل الإصلاحات ليتم تخفيضه خلال برنامج الإصلاح بـ 71% خلال الثمانية أشهر الأولى للبرنامج، لتتواصل عملية خفض قيمة الدينار وبنهاية البرنامج فقد الدينار الجزائري 150% من قيمته¹.

المطلب الرابع: سياسة الإنعاش الاقتصادي من 2000 إلى 2019.

تميزت فترة التسعينات في الجزائر بحالة من عدم الاستقرار على كل النواحي أبرزها الجانب الأمني والسياسي والاقتصادي، بالإضافة إلى الجانب الاجتماعي المزري والناجم عن سوء الخدمات وتدني المستوى المعيشي، وفي أبريل من سنة 1999، أجريت الانتخابات الرئاسية والتي على أثرها تولى عبد العزيز بوتفليقة رحمه الله رئاسة الجزائر، وسط آمال الجزائريين في تحقيق وعوده الانتخابية ولاسيما إنهاء الأزمة الأمنية وإنعاش الاقتصاد الوطني.

¹ - كريمة جباري، المرجع السابق، ص 273.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

أولاً-السياسات العامة الاقتصادية في ظل الإنعاش الاقتصادي: عرفت المرحلة الممتدة من 2000 إلى غاية 2019 الكثير من التغيرات الدولية والتي ساهمت في ارتفاع سعر البترول والتغيرات على المستوى الداخلي بالجزائر، خاصة بعد تحسن الظروف الأمنية وظهور بوادر نجاح مسعى المصالحة الوطنية، فبدأت المطالبات تتجه نحو القطاع الاقتصادي بهدف تحقيق الخدمة العمومية والتي شهدت تدهورا كبيرا نهاية الثمانينات وسنوات التسعينات، ولمواكبة تطلعات المواطنين ومواجهة مطالب الفواعل المؤثرة في النظام السياسي الجزائري المنتخب سنة 1999، سطر النظام سياسة عامة اقتصادية مبنية مجموعة من البرامج التنموية.

1-برنامج الإنعاش الاقتصادي 2001-2004:

وهو برنامج متوسط الأجل امتد لأربع سنوات، شرع في تنفيذه ابتداءً من 2001 بغلاف مالي قدره 525 مليار دينار أي ما يعادل 7 مليار دولار أمريكي، واعتبر آنذاك برنامجاً قياسياً بالنظر إلى احتياطي الصرف في تلك الفترة والمقدر بـ 11.9 مليار دولار وجه أساساً لدعم نفقات التجهيز على مستوى الموازنة العامة خلال فترة تنفيذ البرنامج¹.

الجدول رقم (12): توزيع الغلاف المالي لبرنامج الإنعاش الاقتصادي

(الوحدة: مليار دج)

	2001	2002	2003	2004	المجموع	النسبة المئوية
أشغال كبرى وهياكل قاعدية	100.7	70.2	37.6	2.0	210.5	40.1%
تنمية محلية وبشرية	71.8	72.8	53.1	6.5	204.2	38.8%
دعم قطاع الفلاحة والصيد البحري	10.6	20.3	22.5	12.5	65.4	12.4%
دعم الإصلاحات	30.0	15.0	-	-	45.0	8.6%

¹ - مليكة فريش، " دور الدولة في التنمية: دراسة حالة الجزائر"، أطروحة دكتوراه غير منشورة، الجزائر: جامعة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2010-2011، ص 286.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

المجموع	205.4	185.9	113.9	20.5	525.0	%100

المصدر: المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، تقرير حول الوضعية الاقتصادية والاجتماعية للجزائر خلال السداسي لسنة 2001، ص 87.

من خلال تحليل جدول توزيع الاستثمارات يتبين التركيز على السنوات الأولى للمخطط، إذ استحوذت سنوات 2001 على مبلغ 205.4 مليار دج وهو ما يعادل 39.12% من قيمة البرنامج، بينما خصص لسنة 2002 مبلغ 185.9 مليار دج، وهو ما يعادل نسبة 35.4%، وخصص لسنة 2003 مبلغ 113.9 مليار دج أي نسبة 21.76%، أما سنة 2004 فخصص لها فقط مبلغ 20.5 مليار دج من المبلغ الإجمالي بنسبة 3.9% من حجم المبلغ الكلي المخصص للبرنامج، أما تحليل الجدول على أساس القطاعات المستفيدة فيوضح أن قطاع الأشغال الكبرى والهياكل القاعدية قد استفاد من الحصة الأكبر من إجمالي المبلغ المخصص للبرنامج، حيث قدر المبلغ بـ 210.5 مليار دج بنسبة 40.1% من إجمالي المبلغ المخصص للبرنامج، كما بلغت قيمة المبالغ المخصصة لقطاع التنمية المحلية والبشرية 204.2 مليار دج بنسبة 38.8% من إجمالي المبلغ المخصص للاستثمار، أما قطاع الفلاحة والصيد البحري فخصص له مبلغ 65.4 مليار دج بنسبة 12.4% من إجمالي المبلغ المخصص للبرنامج وذلك راجع لكون قطاع الفلاحة قد استفاد سنة 2000 من البرنامج الوطني للتنمية الفلاحية، أما دعم الإصلاحات فقد خصص لها مبلغ 45 مليار دج بنسبة 8.6% من إجمالي المبلغ المخصص للبرنامج وجه أساساً لتمويل الإجراءات والسياسات المصاحبة لهذا البرنامج والتي تهدف إلى دعم وترقية القدرة التنافسية للمؤسسات الوطنية العامة والخاصة¹.

2- البرنامج التكميلي لدعم النمو: 2005-2009

¹ - مصطفى مختاري، "إشكالية السياسة المالية والتنمية الاقتصادية في الجزائر"، أطروحة دكتوراه غير منشورة، الجزائر: جامعة الجزائر 03، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2015-2016، ص 198.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

تمت الموافقة على هذا البرنامج بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2005 حسب المادة 27 التي تنص على ما يلي "يفتح في كتابات الخزينة حساب تخصيص خاص رقمه 120-302 وعنوانه حساب تسيير عمليات الاستثمارات العمومية المسجلة بعنوان البرنامج التكميلي لدعم الإنعاش¹، وخصصت الحكومة لهذا البرنامج مبلغ مالي ضخم قدر ب أكثر من أربعة آلاف مليار دينار، موزعة على خمس قطاعات وهي تحسين ظروف معيشة السكان، ثم تطوير الهياكل القاعدية، يليه تطوير الخدمة العمومية ثم أخيرا تطوير التكنولوجيات الحديثة للاتصال.

ويوضح الجدول في الأسفل المبلغ المالي المخصص لكل قطاع ونسبته المئوية من مجموع المبلغ المخصص للبرنامج.

الجدول رقم (13): مضمون البرنامج التكميلي لدعم النمو

القطاع	المجموع (مليار دينار)	النسبة المئوية
تحسين ظروف معيشة السكان	1 908.5	45.5%
تطوير الهياكل القاعدية	1 703.1	40.5%
دعم التنمية الاقتصادية	337.2	08%
تطوير الخدمة العمومية	203.9	4.8%
تطوير التكنولوجيات الحديثة	50	1.2%
المجموع	4 202.7	100%

المصدر: بن محمد هدى، عرض وتحليل البرامج التنموية في الجزائر خلال الفترة 2001-2019، مجلة كلية السياسة

والاقتصاد، العدد الخامس يناير 2020، ص45.

من خلال تحليل الأرقام في الجدول، نلاحظ أن الفصل المسمى "تحسين ظروف معيشة السكان قد خصصت له النسبة الأكبر من مجموع المبلغ المخصص للبرنامج إذ بلغت نسبته 45.5%، ويمكن تفسير

¹- هدى بن محمد، "عرض وتحليل البرامج التنموية في الجزائر خلال الفترة 2001-2019"، مجلة كلية السياسة والاقتصاد، ع 5، مصر: جامعة بني سويف، يناير 2020، ص43.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

هذه النسبة بالمبالغ المخصصة لقطاع السكن من خلال برنامج مليون وحدة سكنية والمبالغ المخصصة لقطاعات التربية الوطنية والتعليم العالي، والمرافق الرياضية والثقافية.

ثم يليه فصل مخصص لتطوير الهياكل القاعدية خصص له مبلغ مالي يفوق الألف وسبعمائة مليار دينار جزائري خصص للمشاريع الكبيرة كالطريق السيار شرق غرب، ومشاريع المياه وتهيئة الإقليم. أما فصل دعم التنمية الاقتصادية والذي يشمل قطاعات الفلاحة والتنمية الريفية والسياحة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة فقد خصص له غلاف مالي يفوق الثلاثمائة مليار دينار جزائري وهو ما نسبته 08% من مجموع الأموال المخصصة للبرنامج، وخصص مبلغ مئتي مليار دينار جزائري لمشاريع تطوير الخدمة العمومية بهدف عصرنه القطاع، استفادت منه عدة وزارات كوزارة العدل والداخلية والمالية، كما خصص مبلغ يفوق أربعة آلاف ومئتي مليار دينار لتطوير التكنولوجيات الحديثة للاتصال.

الجدول رقم (14): المبالغ المخصصة لكل محور بالتفصيل

(الوحدة مليار دج)

إجمالي البرامج بالنسبة المؤوية	المبالغ المخصصة	القطاعات
45.42%	1908.5	1-برنامج تحسين ظروف المعيشة للسكان
	555	السكن
	399.5	التربية، التعليم العالي، التكوين المهني
	85	الصحة العمومية
	200	البرامج البلدية للتنمية
	250	تنمية مناطق الهضاب والمناطق الجنوبية
	192.5	تزويد السكان بالماء والكهرباء والغاز
	226.5	باقي القطاعات
40.5%	1703.1	2-برنامج تطوير الهياكل القاعدية
	1300	قطاع الأشغال العمومية والنقل
	393	قطاع المياه

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

	10.15	قطاع التهيئة العمرانية
%8.02	337.2	3-برنامج دعم التنمية الاقتصادية
	312	الفلاحة والتنمية الريفية والصيد البحري
	18	الصناعة وترقية الاستثمار
	7.2	السياحة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة والحرف
%4.85	203.9	4-برنامج تطوير الخدمة العمومية
	99	العدالة والداخلية
	88.6	المالية والتجارة وباقي الإدارات العمومية
	16.3	البريد والتكنولوجيات الحديثة للاتصال
%1.19	50	5-برنامج تطوير التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال
%100	4202.7	المجموع

المصدر: جباري نادية، المرجع السابق، ص 334.

ولتحليل البرنامج التكميلي لدعم النمو عبر المؤشرات الاقتصادية ستعتمد الدراسة على الجدول

أسفله والذي أعد من طرف الدكتورة هدى بن محمد بالاعتماد على الديوان الوطني للإحصائيات.

ويحتوي الجدول في الأسفل على نسب معدل الناتج الداخلي الخام وعلى نسب معدل البطالة

ومعدل التضخم وعلى مبالغ ميزان المدفوعات ومبالغ الدين الخارجي موزعة على السنوات التي خصها

البرنامج التكميلي لدعم النمو أي من 2005 إلى 2009.

الجدول رقم (15): معدل الناتج الداخلي الخام ونسب البطالة ومعدل التضخم من 2005 إلى 2009.

القطاع	2005	2006	2007	2008	2009
معدل نمو الناتج الداخلي الخام	5.1	4.8	3	2.4	2.4
معدل البطالة	15.3	21.3	13.8	11.3	10.2
معدل التضخم	1.9	1.8	3.9	3.9	6.1
ميزان المدفوعات (مليار دولار)	21.18	28.95	30.45	34.45	0.40
الدين الخارجي (مليار دولار)	18.19	5.61	5.61	5.58	5.41

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

المصدر: هدى بن محمد، عرض وتحليل البرامج التنموية في الجزائر خلال الفترة 2001-2019، مجلة كلية السياسة والاقتصاد، العدد الخامس يناير 2020، ص 46.

من خلال الجدول أعلاه نلاحظ أن السياسة العامة الاقتصادية في الجزائر تتأثر مباشرة بتقلبات أسعار البترول، فبمجرد انخفاض أسعار البترول سنة 2009، انخفض معدل نمو الناتج الداخلي الخام، والذي سجل سنة 2005 نسبة 5.1% لينخفض سنة 2009 إلى نسبة 2.4% كما نلاحظ تأثر ميزان المدفوعات الذي انخفض بشكل حاد سنة 2009 جراء تراجع أسعار البترول في السوق العالمية. وعليه فالدراسة توضح أنه وحتى سنة 2009 لم تتجح السياسة العامة الاقتصادية في الجزائر من الخروج من التبعية المباشرة لقطاع المحرقات، وهذا رغم المبالغ المالية الضخمة المخصصة للتنمية الاقتصادية في ظل البرنامج التكميلي لدعم النمو.

أما عن معدل النمو الاقتصادي شهد خلال فترة البرنامج فترات عدم استقرار ناجمة أساسا عن عدم استقرار أسعار المحروقات جراء الأزمة المالية العالمية لسنة 2008، كما سجل معدل التضخم ارتفاعا محسوسا خلال فترة البرنامج التكميلي لدعم النمو فانتقل من 1.9 بالمئة سنة 2005 إلى 6.1 بالمئة سنة 2009، ويمكن تفسير هذا الارتفاع بضخامة البرنامج الاقتصادي الذي نتج عنه إصدارات جديدة للكتلة النقدية¹، أما بالنسبة للتوازن الخارجي فقد حقق برنامج دعم النمو فائض.

وبحلول سنة 2010 سطرت الحكومة الجزائرية برنامجا آخر سمي البرنامج الخماسي للتنمية.

3- برنامج توظيف النمو الاقتصادي 2010-2014:

يعتبر هذا البرنامج مكمل للبرامج السابقة سواء من حيث طبيعة المشاريع أو الأهداف المراد تحقيقها وقد رصد لهذا البرنامج مبلغ 286 مليار دينار، مقسمة إلى قسمين إذ يتضمن القسم الأول إطلاق

¹ محمد صلاح، "أهداف السياسة الاقتصادية الكلية في الجزائر حسب المربع السحري لكالدور-دراسة تحليلية تقييمية للبرامج التنموية مع إشارة للبرنامج الخماسي 2010-2014"، مجلة كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، ع16، الجزائر: جامعة المسيلة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2016، ص 274.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

مشاريع جديدة وخصص له مبلغ 156 مليار دولار أما القسم الثاني فيتضمن استكمال المشاريع الكبرى الجاري إنجازها مثل السكك الحديدية والطرق والمياه وخصص له مبلغ 131 مليار دولار¹.

وسطرت مجموعة من الأهداف، سعى القائمون على السياسة العامة الاقتصادية في الجزائر لتحقيقها والتي يمكن تلخيصها فيما يلي²:

- دعم التنمية البشرية باعتبارها الركيزة الأساسية للبرنامج
- مكافحة البطالة من خلال استحداث ثلاثة ملايين منصب شغل.
- تحسين ظروف العيش في المناطق الريفية من خلال تحسين التزود بالماء الصالح للشرب وفك العزلة عن كل المناطق.
- ترقية وتطوير اقتصاد المعرفة من خلال دعم البحث العلمي وتعميم استخدام تكنولوجيا المعلومات.
- تحسين مناخ الاستثمار واتخاذ التدابير اللازمة لإنعاش الصناعة الوطنية وتطوير المحيط الإداري والمالي والقانوني للمؤسسة، وترقية الصادرات خارج المحروقات.
- الاستثمار في السكن وإعادة الاعتبار للنسيج العمراني وتطويره.
- مواصلة التجديد الفلاحي وتحسين الأمن الغذائي.
- تثمين الموارد الطاقوية والمنجمية.
- الحفاظ على السلم الاجتماعي في خدمة التنمية.

¹ جمال سويح، عطاء الله بن طيرش، "تقييم مدى فاعلية البرامج التنموية في تنويع الاقتصاد الجزائري خارج قطاع المحروقات"، مجلة اقتصادية المال والأعمال JFBE، ع 1، م 1، الجزائر: المركز الجامعي عبد الحفيظ بوصوف، ميله، 2017، ص 212.

² عابد شريط، ياسين بن الحاج جلول، "اداء الاقتصاد الوطني من خلال البرامج التنموية البرنامج الخماسي 2010.2014 نموذجا"، مجلة الاقتصاد والتنمية البشرية، ع 1، م 6، الجزائر: جامعة علي لونيبي البلدية 02، ديسمبر 2015، ص ص 97-98.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

ويوضح الجدول الآتي المبلغ المالي المخصص لكل قطاع ونسبته المئوية من مجموع المبلغ

المخصص للبرنامج¹.

الجدول رقم (16): القطاعات الممولة من البرنامج الخماسي للتنمية

القطاع	المجموع (مليار دينار)	النسبة المئوية
التنمية البشرية	10.122	49.5%
المنشآت القاعدية الأساسية	6.448	31.5%
تطوير وتحسين الخدمة العمومية	1.666	8.16%
التنمية الاقتصادية	1.566	7.7%
الحد من البطالة	360	1.8%
البحث العلمي والتكنولوجيات	250	1.22%
المجموع	20.412	100%

المصدر: محمد صلاح، المرجع السابق، ص 274.

من خلال الجدول أعلاه نلاحظ أن هذا البرنامج قسم إلى ستته قطاعات تتمثل في²:

التنمية البشرية، المنشآت القاعدية الأساسية، تحسين وتطوير الخدمات العمومية، التنمية الاقتصادية،

الحد من البطالة، البحث العلمي والتكنولوجيات الجديدة للاتصال.

وقد أخذت التنمية البشرية أكبر حصة من البرنامج بنسبة 49.5 بالمئة من خلال إنشاء مؤسسات

تربوية وجامعية وصحية ورياضية مع برنامج انجاز مليوني وحدة سكنية. توصيل الكهرباء والغاز والماء

إلى المناطق الريفية المعزولة، وإعداد مجموعة من البرامج لفائدة قطاع المجاهدين، والشؤون الدينية،

والثقافة، والاتصال.

¹-محمد صلاح، المرجع السابق، ص 274.

²- هدى بن أحمد، المرجع السابق، ص ص 48-49.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

أما قطاع المنشآت القاعدية الأساسية فقد خصص له ما نسبته 31.5% من مبلغ البرنامج وجه لمواصله توسيع وتحديث شبكات الطرقات والسكك الحديدية وزيادة قدرات الموانئ وتحديث الهياكل القاعدية للمطارات، وتحسين النقل الحضري الذي عرف تجهيز 14 مدينة بخطوط الترامواي. كما خصص مبلغ لقطاع تهيئة الإقليم والبيئة موجه خصوصا لإنجاز أربع مدن جديدة وكذا مختلف عمليات المحافظة على البيئة مثل تسيير النفايات.

وخصص ما نسبته 8.16% من مبلغ البرنامج لتحسين وتطوير الخدمات العمومية، وجه أساسا إلى للجماعات المحلية والأمن الوطني والحماية الوطنية، وقطاع العدالة، المالية وقطاع العمل. أما دعم التنمية الاقتصادية فخصص لها 7.7% من مبلغ البرنامج موجهة لدعم قطاع الفلاحة والصيد البحري، دعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، إنعاش وتحديث المؤسسات العمومية الاقتصادية، وتحديث وإنشاء مناطق صناعية.

خصص ما نسبته 1.8% من مبلغ البرنامج للحد من البطالة موجه لدعم إدماج حاملي شهادات التعليم العالي والتكوين المهني، ودعم استحداث مؤسسات ونشاطات مصغرة، ترتيبات للتشغيل المؤقت.

كما خصص ما نسبته 1.2% من مبلغ البرنامج للبحث العلمي والتكنولوجيا الجديدة للاتصال موجه لتطوير البحث العلمي، تجهيزات موجهة لتعميم تعليم الإعلام الآلي في كل أطوار المنظومة الوطنية للتربية، والتعليم والتكوين، وتجسيد الحكومة الالكترونية.

وعموما نلاحظ أن الغلاف المالي المخصص لهذا البرنامج هام جدا، إذ بلغ حوالي عشرون ألف وأربعمائة واثننا عشر مليار دينار، غير أن مصدر تمويل هذا البرنامج لم يكن نتاج تنمية اقتصادية حقيقية ناجمة عن مخرجات البرامج السابقة وإنما كان مثل سابقه نابع من مداخيل الجزائر من البترول.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

فاحتياطي الجزائر من العملة الأجنبية ارتفع من 182 مليار دولار مع نهاية 2011 إلى 200 مليار دولار سنة 2014¹.

الجدول رقم (17): تحليل البرنامج على ضوء المؤشرات الاقتصادية:

القطاع	2010	2011	2012	2013	2014
معدل نمو الناتج الداخلي الخام	3.3	2.4	3.3	2.8	2.8
معدل البطالة	10	10	11	9.8	10.6
معدل التضخم	3.91	4.52	8.89	3.26	2.92
ميزان المدفوعات (مليار دولار)	12.15	19.80	12.06	34.45	0.40
الدين الخارجي (مليار دولار)	18.19	5.61	5.61	5.58	5.41

المصدر: بن أحمد هدي، المرجع السابق، ص 50.

وخلال هذه الفترة الزمنية بقيت معدلات النمو الاقتصادي متأرجحة بين الانخفاض والارتفاع، متأثرا بأسعار البترول في السوق الدولية.

خلال هذه الفترة الممتدة من 2009 إلى 2014 شهدت الجزائر مرحلة ميزها الرخاء المالي، الناجم عن عائدات البلاد من المحرقات، وخصّصت مبالغ مالية ضخمة لهذا البرنامج، كان الهدف الأساسي منهما الوصول إلى تنمية اقتصادية وتحقيق النتائج المرجوة، ويتوقف مدى نجاح السياسات العامة الاقتصادية على نتائجها وفقا لمجموعة من المؤشرات الاقتصادية أهمها:

معدل النمو الاقتصادي: شهد البرنامج الخماسي للتنمية بالنسبة لمؤشر معدل النمو الاقتصادي حالة تذبذب وعدم استقرار، فمن 3.5% سنة 2010 ليسجل 2.35 خلال سنة 2011 ثم إلى 3.1 خلال سنة 2012 ليرتفع من جديد إلى 3.6 سنة 2014 فالملاحظ أن البرنامج قد حقق معدلات نمو اقتصادي

¹ - صفاء بن عيسى، المرجع السابق، ص 103.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

مقبولة لكن أكثرها يرجع إلى المساهمة الكبيرة لقطاع المحروقات والتي فاقت 40 بالمئة في تكوين الناتج المحلي¹.

معدل التضخم: حصل الارتفاع في نسبة التضخم خلال فترة البرنامج الخماسي للتنمية، ويرجع ذلك إلى ارتفاع الأسعار العالمية، والذي تسبب في استيراد التضخم من الخارج نتيجة التدعيم الكبير للطلب الكلي فتدعيم الطلب يعني زيادة حجم الكتلة النقدية في الاقتصاد الذي لا يقابله زيادة حقيقية في الإنتاج نتيجة لضعف الجهاز الإنتاجي في الجزائر.

التوازن الخارجي: بعد أن حقق فائضا خلال البرنامج السابق سرعان ما سجل تراجع كبير في البرنامج الخماسي للتنمية فقد تم تسجيل 10.22 بالمئة سنة 2011 ليصل إلى 2.84 بالمئة سنة 2014 ويرجع ذلك إلى²:

- تراجع أسعار المحروقات في الأسواق العالمية مما انعكس على العوائد البترولية للاقتصاد الجزائري والذي تمثل فيه صادرات المحروقات أكثر من 95 بالمئة وهذا ما يفسر تراجع حجم الصادرات.
- زيادة الطلب المحلي على السلع الخارجية نتيجة لعجز الجهاز الإنتاجي المحلي على تلبية الطلب المحلي وهذا ما يفسر زيادة حجم الواردات.
- تراجع قيمة الدولار مما أدى إلى تحمل الاقتصاد الجزائري فاتورة تراجع عوائد الصادرات.

3-المخطط الخماسي للتنمية: 2015-2019:

يعتبر هذا البرنامج تكملة للبرامج التنموية السابقة حيث يغطي هذا البرنامج عمليات الاستثمارات العمومية المسجلة خلال الفترة الممتدة من 2015 إلى 2019 فمن خلاله أنشئ صندوق تسيير الاستثمارات والذي جاء ضمن حساب التخصيص الخاص رقم 302-143 بمبلغ قدر بـ 4079.6 مليار

¹ - صلاح محمد، المرجع السابق، ص 271.

² - المرجع نفسه، ص 278.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

دج في، 2015 مقابل مبلغ بـ 1894.2 مليار دج في، 2016 حيث نالت فيه المنشآت القاعدية الاقتصادية والإدارية الحصة الأكبر، وكان الهدف وراء هذا البرنامج هو الحفاظ على المكاسب الاجتماعية من خلال منح الأولوية لتحسين الظروف المعيشية للسكان في قطاعات السكن، التربية، التكوين، والصحة العمومية، وربط البيوت بشبكات الماء والكهرباء والغاز؛ وترشيد التحويلات الاجتماعية ودعم الطبقات المحرومة العاملة، كما أن البرنامج كان يهدف للتنويع الاقتصادي وتحقيق نمو الصادرات خارج قطاع المحروقات؛ والاهتمام بالتنمية الفلاحية والريفية، والسعي نحو استحداث مناصب الشغل؛ لمكافحة البطالة وتشجيع الاستثمار المنتج المحدث للثروة ومناصب العمل، كما ركز من خلال أهدافه على تكوين الموارد البشرية للوصول إلى اليد العاملة المؤهلة، كما توقعت الحكومة الوصول إلى نسبة نمو تقدر بـ 7%¹، من خلال هذا البرنامج غير أن هذه التوقعات كانت قبل تراجع أسعار المحروقات سنة 2015.

بعد تراجع أسعار النفط خلال سنة 2015، تأثر تمويل البرامج الاستثمارية العامة في المخطط الخماسي للتنمية (2015-2019)، لهذا السبب بادرت السلطات العمومية إلى تبني عدة إجراءات تهدف إلى ترشيد النفقات العامة. فعملت على تجميد البرنامج الخماسي للتنمية (2015-2019) بغلق حسابه بتاريخ 31 ديسمبر 2016، وتم فتح حساب جديد باسم برنامج الاستثمارات العمومية بمبلغ قدره 300 مليار دينار جزائري لتمويل برنامج النمو الاقتصادي الجديد للفترة (2016-2019) والذي قد تمت المصادقة عليه من قبل مجلس الوزراء بتاريخ 26 جويلية 2016. إذ خلال هذا البرنامج سيتم فقط الالتزام بالعمليات الضرورية التي تكتسي طابع الأولوية القصوى وهذا ما سيؤثر على الأهداف التي سطرته الدولة ضمن برامج الإنعاش الاقتصادي خاصة مسألتي النمو والتشغيل².

¹ - بن أحمد هدى، المرجع السابق، ص 51.

² - زكريا مسعود، "تقييم برنامج أداء الإصلاحات الاقتصادية بالجزائر من خلال مربع كالدور السحري، دراسة للفترة 2001-2016"، المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية، ع 6، الجزائر: جامعة قاصدي مرباح ورقلة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية، 2017، ص 222.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

وخلال هذا البرنامج عرف سعر صرف الدينار الجزائري تراجعاً كبيراً أمام العملات الأجنبية حيث تراجع أمام الدولار الأمريكي بنسبة 22% كما تراجع أمام الأورو بنسبة 9.3 % سنة 2015 ليتواصل هذا الانخفاض سنة 2016 بنسبة 3.2% أمام الدولار الأمريكي وهذا ما أدى إلى ارتفاع الأسعار وتراجع القدرة الشرائية بالجزائر.

كما عرفت سنة 2015 انخفاضاً كبيراً في احتياطات الصرف الأجنبي لتصل إلى 144.3 مليار دولار لتتواصل في الانخفاض سنة 2016 لتصل إلى 114.14 مليار دولار، أما صندوق ضبط الإيرادات فتتناقص هو الآخر بشكل ملحوظ، الأمر الذي أثر في تمويل البرنامج الخماسي 2015-2019¹.

¹ - بن أمحمد هدى، المرجع السابق، ص 55.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

المبحث الثالث: الخدمة العمومية بالجزائر المستقلة عبر مختلف المراحل السياسية والاقتصادية وفقا لمحددات العلاقة بينهما

نتج عن مختلف السياسات العامة الاقتصادية المنتهجة بالجزائر المستقلة خدمات عمومية اختلفت نوعيتها باختلاف الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية لكل فترة، فكانت هذه الخدمات في الكثير من الأحيان هي نتاج السعي لتسيير المطالب والضغوطات الاجتماعية ونتاج محاولات تجسيد مخططات نظرية لدراسات اقتصادية، وصاحب كل مرحلة مجموعة من العوامل والمحددات السياسية والاقتصادية والإدارية تحكمت إلى حد بعيد في نوعية الخدمات العمومية، اذ كان أبرزها العوامل المتعلقة بالظروف السياسية لكل مرحلة والمحددات الاقتصادية المرتبطة بأسعار المحروقات والمحددات الإدارية والتسييرية.

المطلب الأول: الخدمة العمومية بالجزائر المستقلة جراء السياسات العامة الاقتصادية

حاولت الجزائر منذ استقلالها انتهاج مسعى اقتصادي مبني على أسس اجتماعية، بنيت على أساسه السياسات العامة الاقتصادية المعتمدة في الجزائر المستقلة، والذي كان من أهم أهدافه الوصول إلى خدمات عمومية ترقى إلى تطلعات المواطنين وإلى قدرات البلد.

أولاً: الخدمة العمومية في مرحلة ما بعد الاستقلال: لدراسة الخدمات العمومية لمرحلة ما بعد الاستقلال ونوعيتها يوجب الرجوع لظروف الخدمات العمومية سنة 1962م، أي بعد خروج المستعمر من الجزائر. بخروج الاستعمار الفرنسي من الجزائر كان تعداد السكان يبلغ 10 مليون نسمة، منهم ثلاثة ملايين كانوا يعيشون في مراكز شبيهة بالمحتشدات، 200 ألف محارب في الجبال، 400 ألف من المعتقلين والموقوفين، 300 ألف من اللاجئين يتركزون في المغرب وتونس، وما يفوق الـ 700 ألف مهجرين من القرى نحو المدن¹.

¹ - جبهة التحرير الوطني، النصوص الأساسية للحزب أفريل 1964، الجزائر: مطبعة عيسات ايدر، 1982، ص 96.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

وقد كانت غالبية الشعب تعيش تحت مستوى الفقر، خاصة في ظل الارتفاع الكبير لنسبة البطالة والتي بلغت مستويا قياسيا بعد الاستقلال لتصل إلى نسبة 70% من السكان العاملين¹.

أما الوضع الصحي فكان هو الآخر كارثيا غداة الاستقلال وذلك بسبب هجرة الأطباء وارتفاع نسبة الوفيات والتي بلغت لدى الرضع حديثي الولادة نسبة 18 بالمائة كما انخفض معدل حياة الفرد الجزائري ليصل إلى 50%²، هذا بالإضافة إلى العجز الكبير في الهياكل القاعدية وفي المورد البشري.

بالرغم من هذا الوضع المعقد على مستوى نوعية الخدمات العمومية بعد الاستقلال إلا أن السياسة العامة الاقتصادية المنتهجة حينئذ استطاعت أن تحقق نتائج مهمة على مستوى الخدمات العمومية كان أهمها:

تشغيل 200 ألف عامل منهم 65 ألف عامل مؤقت في مجال الفلاحة، ولكن بالرغم من جهود النظام السياسي في محاربة البطالة إلا أنها بقيت مرتفعة فبلغت نسبة 33%³، كما نجحت السياسة العامة الاقتصادية المتبعة في تحسين الظروف الصحية من خلال بناء الهياكل القاعدية ومباشرة عمليات التلقيح ضد الأمراض المعدية وتقديم المساعدات الطبية المجانية⁴، أما في مجال البناء فقد ساهمت السياسة الاقتصادية في إعادة بناء القرى المدمرة فترة الحرب التحريرية وساهمت الأملاك الشاغرة في حل بعض من مشكل السكن⁵.

ولمواجهة مشكل الأمية الذي فاقت نسبته 90 بالمائة بعد الاستقلال، اعتمدت السلطات على آلاف الأستاذة من مختلف البلدان العربية مثل مصر والعراق وسوريا لضمان التدريس باللغة العربية،

¹- Mohamed Tahar Ben Saada, *le Régime Politique Algérienne*. Alger: enal, 1992, p 130.

²- فافا سهيلة براحو، "إصلاح المنظومة الصحية الجزائرية "واقع وآفاق"، مجلة دراسات إستراتيجية، ع 6، الجزائر: مركز البصيرة للبحوث والاستشارات والخدمات التعليمية، 2009، ص 113.

³- سعاد شلغيم، "البطالة وسياسة التشغيل في الجزائر"، أطروحة دكتوراه غير منشورة، الجزائر: جامعة الجزائر 03، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2015-2016، ص 101-102.

⁴- كريمة جباري، المرجع السابق، ص 55.

⁵- عبد العالي دبله، المرجع السابق، ص 116.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

ونتيجة لذلك ارتفع عدد التلاميذ المتدرسين في ظرف ثلاث سنوات من 500 ألف إلى 800 ألف تلميذ في الابتدائي، وتضاعف عدد التلاميذ في الثانويات أربع مرات، أما عدد الطلبة الجامعيين فبلغ 150 ألف طالب بعد ما كان 600 طالب في ظرف الثلاث سنوات الأولى بعد الاستقلال، هذا بالإضافة إلى إنشاء مركز وطني لمحاربة الأمية وللمعاهد الإسلامية التي ارتفع عددها هي الأخرى¹.

الخدمة العمومية في مرحلة التخطيط في ظل التسيير الاشتراكي

اتبعت الحكومات الجزائرية منذ سنة 1967 وإلى غاية 1989 سياسات اقتصادية عامة مبنية على المخططات، كان من أهم أهدافها تحقيق الخدمة العمومية المطلوبة وتطوير المستوى المعيشي للمواطن الجزائري من خلال البرامج السعي نحو تقديم خدمات عمومية ترقى لمتطلبات المواطنين، وقد تم رصد مبالغ ضخمة للوصول إلى هذه الغاية.

والجدول أسفله يوضح توزيع البرامج التنموية في إطار السياسة الاقتصادية العامة المرتكزة على المخططات.

1-الخدمة العمومية في ظل المخطط الثلاثي 1967-1969:

خصصت السياسة العامة الاقتصادية ضمن المخطط الثلاثي مبالغ مالية لتقديم وتطوير الخدمات العمومية في مجالات السكن والتربية والتكوين، والقطاع الاجتماعي والإداري وكانت المبالغ المنفقة لتطوير الخدمات العمومية على الشكل التالي²: السكن بمبلغ 413 مليون دج بنسبة 4.9% من المبلغ الإجمالي للمخطط: وذلك من خلال بناء السكنات الاجتماعية وتوفيرها للمواطنين في ظل سياسة اجتماعية تهدف لتوفير الحاجات الأساسية للمواطن ضمن النهج الاشتراكي.

¹ - أحمد درار، "التعليم الأصلي في الجزائر خلال العشر سنوات من استرجاع الاستقلال"، مجلة الأصالة، ع 8، م 3، الجزائر: منشورات وزارة الشؤون الدينية والأوقاف، 1972، ص 231.

² - عامر هني، "قراءة في مخططات التنمية بالجزائر 1967-2014"، مجلة التنمية والاقتصاد التطبيقي، ع 4، الجزائر: جامعة محمد بوضياف المسيلسة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، سبتمبر، 2018، ص 217.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

التربية والتكوين: إذ خصص للتربية مبلغ 912 مليون دج بنسبة 8.2% من المبلغ الإجمالي للمخطط والتكوين بمبلغ 127 مليون دج بنسبة 1.1% من المبلغ الإجمالي للمخطط حيث بذلت جهود جبارة في ميدان التكوين، حيث بلغت مصاريف التربية الوطنية حوالي 10% من الناتج الخام بما يعادل ربع ميزانية الدولة، بالإضافة إلى 13 معهدا تكنولوجياي وعدة وزارات تقوم بالتكوين داخليا. وكذا إبرام عقود تكوين متعدّدة، سواء في إطار إنجاز المشاريع التي يقوم بها المتعاملون الأجانب، أو في إطار بعثات خارج الوطن للدراسات المتخصصة، وكان الهدف من كل ذلك هو الحصول على التكنولوجيا ثم التحكم فيها وبعدها إنتاجها داخليا¹.

القطاع الاجتماعي بمبلغ 295 مليون دج بنسبة 2.6% من المبلغ الإجمالي للمخطط. والقطاع الإداري بمبلغ - 441 مليون دج بنسبة 4% من المبلغ الإجمالي للمخطط وتمثلت هذه الأخيرة في الاستثمارات موزعة على البنية التحتية الاقتصادية كالطرق، الماء، الكهرباء والبنية الاجتماعية وتشمل المدارس، المستشفيات والمؤسسات الإدارية.

2-الخدمة العمومية ضمن المخطط الرباعي الأول 1970-1973:

ركزت السياسة العامة الاقتصادية ضمن المخطط الرباعي الأول في مجال الخدمات العمومية على التعليم والتكوين بشكل سريع، وقد ركزت عليه من خلال تنمية قطاع البنية التحتية الاجتماعية، واعتبر هذا الأخير أولوية رئيسية، وبلغت نسبته من استثمارات القطاع ما يقارب 45%، ثم تأتي بعد ذلك السكن بنسبة 20.5% ثم الصحة بنسبة 12.6%².

أما في مجال التشغيل زاد التأكيد على إعطاء القطاع الصناعي مهمة مضاعفة مناصب الشغل، إذ نص المخطط الرباعي الأول على أن تنمية الصناعات التي تشغل حاليا 120 ألف شخص يجب أن

¹ - ناصر دادي عدون، اقتصاد المؤسسة، الجزائر: دار المحمدية العامة، 1998، ص 171.

² - عبد الله بالوناس، المرجع السابق، ص 227.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

توفر خلال العشر سنوات المقبلة 40% من مناصب الشغل الجديدة خارج قطاع الفلاحة، فالهدف إذن هو مضاعفة مناصب الشغل في هذا القطاع خمس مرات... والتشغيل خارج النشاطات الفلاحية يجب أن يزيد بمقدار مليون منصب شغل منها 459 ألف من قطاع الصناعة¹.

3-الخدمة العمومية المحققة ضمن المخطط الرباعي الثاني 1974-1977:

اهتمت السياسة العامة الاقتصادية ضمن هذا البرنامج بالخدمة العمومية وسبل توفيرها للمواطنين وتحسين حياتهم اليومية من خلال المخصصات المالية المدرجة ضمن فصل البنية التحتية الاجتماعية في توزيع استثمارات المخطط الرباعي الثاني إذ بلغت استثمارات التقديرية 28.48 مليار دج في الترخيص المالي؛ وبلغت تكاليف العمليات الاستثمارية المسجلة كبرامج متنوعة لتنمية هذا القطاع 75.1 مليار دج منها 29.08 مليار دج عبارة عن برامج جديدة. وقد استجاب هذا الاهتمام بشكل واضح لأولوية تحسين الإطار الاجتماعي لمعيشة المواطن قصد الحصول على خدمات استهلاكية جماعية بكميات وافرة وبتكاليف منخفضة مثل خدمات التعليم والتكوين والصحة والسكن اللائق² أما فيما يخص التشغيل الكامل فقد عرف المخطط الرباعي الثاني تطوراً قوياً في إنشاء مناصب الشغل إذ تم توفير أكثر من 677 ألف منصب عمل جديد بنسبة نمو سنوي قدرت بـ 5.6% أغلبها في القطاع الصناعي العمومي³.

4-الخدمة العمومية في ظل المخطط الخماسي الأول 1980-1984:

ركز هذا البرنامج على الإصلاحات في شتى المجالات وكان من بينها الخدمات العمومية إذ كان يهدف لتحقيق جملة من النتائج أهمها⁴ توسيع وتنوع الإنتاج الوطني وتكييفه مع تطور الاحتياجات

¹ محمد بلقاسم حسن بهلول، المرجع السابق، ص 269.

² سعدون بوكابوس، المرجع السابق، ص 180.

³ كريمة جباري، المرجع السابق، ص 85.

⁴ جبهة التحرير الوطني، التقرير العام للمخطط الخماسي الأول 1980-1984، الجزائر: وزارة التخطيط والتهيئة العمرانية، ص 05.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

العامة وتوسيع وتنوع الإنتاج الوطني وتكييفه مع تطور الاحتياجات العامة مع تعميم أوسع للتنمية الاقتصادية والاجتماعية على كل التراب الوطني بناء سوق داخلية نشيطة وقادرة على تعزيز الاستغلال الاقتصادي بصورة دائمة بهدف القضاء على التوترات الناشئة في المرحلة السابقة. تنمية القطاع الفلاحي خاصة الري كوسيلة رئيسية في تطوير نظام العمل الزراعي لتلبية حاجات المجتمع من الاستهلاك، أو من أجل تحقيق التراكم وتمويل التنمية.

توقع هذا المخطط تحقيق حجم استثمارات تقدر بـ 400 مليار د. ج، في مجالات الفلاحة والري والصحة والبناء والتعمير، والتكوين المهني، وأوصى بإصلاحات نوعية خاصة على مستوى التنظيم وتسيير الاقتصاد الوطني¹.

أما فيما يخص توفير السكن فتم التركيز على ثلاث محاور رئيسية تمثلت في تنظيم المدن القديمة وتوسعتها وتطوير الحياة السكنية في الريف وتحديث مراكزه الحضرية وبعث مدن جديدة في مناطق الهضاب العليا والصحراء²، وقد خصص مبلغ 60 مليار دينار جزائري لهذا القطاع، كما تم من خلال هذا البرنامج، إعادة النظر في سياسة الأجور ومراجعة الأسعار وفتح المجال أمام استيراد السلع الاستهلاكية.

5- الخدمة العمومية ضمن المخطط الخماسي الثاني 1985-1989:

سعت السياسة العامة الاقتصادية من خلال هذا المخطط لمواجهة الطلبات المتزايدة في مجال الخدمات العمومية، ووضع المخطط قبل انهيار أسعار المحروقات فكان يهدف في مجال الخدمات العمومية إلى تنمية المناطق المحرومة في إطار سياسة عامة للتوازن الجهوي سميت التهيئة الإقليمية، وتتكون من شق اقتصادي وشق اجتماعي لأنها تفترض توازنا في التوزيع الجغرافي للسكان والنشاطات

¹ - عامر هني، المرجع السابق، ص 218.

² - عمر خروبي بزار، "إصلاح المنظومة الصحية في الجزائر 1999-2009 دراسة حالة المؤسسة العمومية الاستشفائية الإخوة خليف بالشلف"، رسالة ماجستير غير منشورة، الجزائر: جامعة الجزائر 03، كلية العلوم السياسية، ص 44.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

الاقتصادية وتنمية قطاع خدمات الإنتاج الذي يشمل العديد من الجوانب كالنقل، المواصلات التخزين والتوزيع.

أما قطاع السكن فلم يختلف كثيرا عن المخطط السابق، ويوضح الجدول أسفله توزيع الخدمات العمومية في مجال السكن.

الجدول رقم (18): توزيع الخدمات العمومية في مجال السكن

الفترة	حجم البرنامج (اجتماعي وريفي)	السكان في تطور الانجاز	السكنات المبرمجة وغير المنجزة	نسبة الانجاز
من 80 إلى 84	217.444	171.476	45.968	78%
من 85 إلى 89	353.123	231.236	121.887	65%

المصدر: وزارة السكن.

كما أن في هذه المرحلة تم تحرير المبادرة الفردية على إثر صدور قانون 86-07 المؤرخ في 04 مارس 1986، والذي فتح الباب للمرقين العقاريين لمواجهة الطلب المتزايد على السكن¹.

أما في قطاع التشغيل فإنّ الهدف الذي رسمه المخطط الخماسي الثاني خلق 946000 منصب عمل جديد، ولكنّه وبسبب ظروف الأزمة الاقتصادية فقد تضرعت حالة التشغيل، ولم تتمكن جهود التنمية المبذولة خلال فترة المخطط إلا من خلق 377000 منصب جديد أي بأقل من نسبة 40% منها 52.5% أنشئت في القطاع الإداري، بينما قطاع الصناعة لم يسهم إلا بنسبة 6.1%، أما فيما يخص وتيرة الإنتاج، ونظرا لتدني مستوى التشغيل فقد انخفض مستوى الإنتاج فمعدل النمو كان قد تدهور بشكل كبير سنة 1986 بـ (-3.5%) وسنة 1988 بشكل أكبر ليصل إلى (-3.9%)².

¹ - كريمة جباري، المرجع السابق، ص 144.

² - محمد بلقاسم حسن بهلول، سياسة تخطيط التنمية، ج2، المرجع السابق، ص211.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

وفي فترة تنفيذ هذا المخطط واجهت الجزائر أزمة اقتصادية صعبة، جراء انخفاض أسعار النفط في السوق العالمية مما أدى إلى العجز في تمويل المشاريع المدرجة ضمن المخطط، بالإضافة إلى عدم الوفاء بالطلب الاجتماعي وهو ما أدى إلى انفجار الجبهة الاجتماعية في الخامس من أكتوبر عام 1988¹.

الخدمات العمومية في مرحلة الإصلاحات الاقتصادية: يمكن اعتبار هذه المرحلة، أسوأ مرحلة في تاريخ الجزائر المستقلة من حيث نوعية الخدمات العمومية المقدمة ومن حيث المستوى المعيشي للسكان ففي هذه المرحلة زيادة علي الوضع الأمني المتدني وتسريح العمال وغلق المؤسسات الاقتصادية العمومية والخصوصية العشوائية المصحوبة بالمال الفاسد.

كما تم حل العديد من المؤسسات خاصة المؤسسات الصناعية والمؤسسات التابعة لقطاع البناء، وبيين الجدول أسفله حصيلة حل المؤسسات حتى سنة 1998.

الجدول رقم (19): حصيلة حل المؤسسات حتى سنة 1998

القطاعات	مؤسسات عمومية اقتصادية	مؤسسات عمومية محلية	مؤسسات خاصة	المجموع
الزراعة	5	18	02	25
الصناعة	60	383	-	443
البناء والأشغال والسكن	54	195	-	249
الخدمات	15	93	-	98
المجموع	134	679	02	815

المصدر: المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، التقرير التمهيدي حول الانعكاسات الاقتصادية والاجتماعية لبرنامج

التعديل الهيكلي، لجزائر، نوفمبر 1998، ص 55.

¹ - عامر هني، المرجع السابق، ص 218.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

ونتيجة لحل المؤسسات وتسريح العمال بلغت البطالة مستويات عالية في الجزائر نجم عنها موجة فقر شديدة، والتي وصلت إلى الذروة سنة 1995، أين بلغت نسبة الفقر 22%¹. ومن بين أهم أسباب الفقر الذي يعبر عن فشل السياسة العامة الاقتصادية في الوصول إلى أهم هدف من أهدافها وهو توفير خدمة عمومية تضمن العيش الكريم للمواطنين هو الإجراءات المتبعة خلال مختلف برامج الإصلاح الاقتصادي، فبرنامج الاستقرار الاقتصادي حرر أكثر من 75% من الأسعار الخاصة بكل فروع النشاط الاقتصادي، وخاصة المواد الغذائية إلى جانب المواد الوسيطة والكمالية²، ثم ارتفعت نسبة السلع المحررة وأسعارها إلى 84% من إجمالي السلع المدرجة في مؤشر أسعار الاستهلاك. وتم رفع أسعار الخدمات بنسبة تراوحت بين 20 إلى 30% في مجال النقل والهاتف والخدمات البريدية، كما لجأت السلطات إلى تعديل أسعار الكهرباء والحليب كل ثلاث أشهر. وقد ارتفع في أسعار المواد الغذائية ق ب 40% ورافقه تأجيل تطبيق الزيادة في الأجور المقررة والمقدّرة بـ 12.5% والتي كانت من المفروض تطبيقها في الربع الأخير من سنة 1994³.

أما فيما يخص مشكلة البطالة في هذه الفترة، فمنذ انطلاق تطبيق برنامج التعديل الهيكلي لم يعرف معدل البطالة تراجع، حيث كان معدل البطالة 19.7 % سنة 1990 لينتقل إلى حوالي 29 % سنة 1999. حيث صرحت وزارة العمل في 11 ماي 1998 أن عدد مناصب الشغل المفقودة قدر بحوالي 673188 منصب شغل⁴، ففي حين كان توفير مناصب الشغل في معدل 40 ألف منصب خلال 1994

¹ - أسماء سفاري، آمال بسمينة، آسيا بن داية، المرجع السابق، ص 375.

² - بن شهرة مدني، المرجع السابق، ص 133.

³ - عبد الله بن دعيدة، "التجربة الجزائرية والإصلاحات الاقتصادية"، الإصلاحات الاقتصادية وسياسات الخصوصية في البلدان العربية، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ص 363.

⁴ - Saib Musette, Nacereddine Hamouda, "Evaluation des effets du PAS sur le marché du travail en Algérie", les cahiers du CREAD "centre de recherche en économie appliquée pour le développement", Alger: N°46/47, 1998/1999, P 171.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

و1997، ليستمر التدهور ليصل إلى 27 ألف منصب¹ في هذا الوقت كان الطلب يقارب 200 إلى 300 ألف طلب جديد كل سنة².

وبالرغم من الجهود المبذولة لمكافحة البطالة ومحاولة خلق نظام مساعدات للفئات الهشة وتقديم بعض البرامج الموجهة للشباب غير أنها كانت ذات فعالية محدودة ومن أهمها برنامج الشغل المأجور بمبادرة محلية، وبرنامج أشغال المنفعة العامة ذات الكثافة العالية من اليد العاملة (TUPHIMO)، برنامج عقود ما قبل التشغيل، برنامج المساعدة على إنشاء مقاولات صغرى، برنامج القروض المصغرة، كما تم إنشاء الصندوق الوطني للتأمين على البطالة (CNAC) سنة 1994، وهو يخص الأشخاص المسرحين لأسباب اقتصادية نتيجة عمليات التسريح وإعادة الهيكلة³.

غير أن هذه السياسة الاجتماعية المتبناة للتخفيف من الفقر، لم تتكفل بأزيد من 10% من الفقراء في سنة 2000 في إطار مختلف البرامج الاجتماعية، رغم النواقص والعيوب العديدة لهذا التكفل، إذ أن حصة الفرد السنوية من أسرة مكونة من أربعة أشخاص تستفيد من منحة التضامن الجزافية أدنى بثلاث مرات عن الحد الأدنى للفقر (حد الفقر الغذائي) الذي تم تقييمه بمبلغ 10900 دج في عام 1995⁴.

وفيما يخص قطاع السكن فأهداف السياسة العامة الاقتصادية لم تتجح في إنجاز وتسليم 80 ألف حتى 100 ألف مسكن سنويا حيث تدنّت حصة القطاع من مجموع نفقات التجهيز من 8 سنة 1993 إلى 4.5% سنة 1997، وبلغ الانخفاض من حيث القيمة الثابتة نسبة 44% خلال فترة البرنامج.

¹ - عبد الغني دادن، بن طجين محمد عبد الرحمان، "دراسة قياسية لمعدلات البطالة في الجزائر خلال الفترة 1970-2008"، مجلة الباحث، ع10، الجزائر: جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012، ص 181.

² - Medjkoun Mohamed, "Ajustement structurel emploi et chômage en Algérie", les cahiers du Créad, N°46/47, 1998-1999, P 165.

³ - محمد صالي، تأثير البنية السكانية والتنمية الاقتصادية على تطور الشغل في الجزائر، أطروحة دكتوراه علوم غير منشورة، الجزائر: جامعة وهران2، كلية العلوم الاجتماعية، 2015-2016، ص 331.

⁴ - عيسى بن ناصر، "الآثار الاقتصادية والاجتماعية لبرنامج التكيف الهيكلي في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، ع 3، م 7، الجزائر: جامعة باتنة، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، 2002، ص 140-141.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

نوعية الخدمات العمومية المحققة جراء سياسة الإنعاش الاقتصادي: حقق برنامج الإنعاش الاقتصادي

الكثير من النتائج الإيجابية على مستوى تقديم الخدمات العمومية وترقيتها وتكمن أهم الخدمات في:

الخدمات العمومية المحققة في ظل برنامج الإنعاش الاقتصادي 2001-2004: من خلال هذا البرنامج

وعلى مستوى توفير مناصب الشغل تم توفير أكثر من 1.100.000 منصب، ومنه انخفضت نسبة

البطالة من 29,3 % إلى 23,3 %، كما تم على مستوى توفير السكن بناء ما يقارب 600.000 مسكن

و 256.000 في قيد الإنجاز، أما فيما يخص قطاع التربية والتكوين فقد تم بناء 232 ثانوية، 563

متوسطة، 19.546 قسم ابتدائي 149 داخلية 336 مطعم للنصف الداخلي وتم انجاز 180 معهد ومركز

جديد خاص بالتكوين المهني، وما يقارب 20.000 مكان بيداغوجي، وقد استفاد قطاع التعليم العالي هو

الآخر من انجاز أكثر من 230.000 مقعد بيداغوجي و90.000 سرير إيواء، أما على مستوى الصحة

فقد تم إنشاء 8 مستشفيات، وما يقارب 150 عيادة متعددة الخدمات ومركز للصحة و 548 قاعة علاج.

وفي إطار قطاع الشباب والرياضة فقد تم انجاز 100 ملعب جديد و200 قاعة متعددة الرياضات وفي

مجال البنية التحتية تم بناء 9 سدود، وانجاز 4000 كلم من الطرق الجديدة وإصلاح 3000 كلم من

الطرق القديمة وضمن هذا البرنامج تم إنفاق 2300 مليار دينار على ميزانية التجهيز¹.

الخدمات العمومية المحققة خلال البرنامج التكميلي لدعم النمو 2005-2009: لقد فاق عدد الوحدات

السكانية التي تم انجازها وفق هذا المخطط مليون ونصف وحدة سكنية، حيث مثلت السكنات الاجتماعية

والريفية أكثر من 65 % من النسبة الإجمالية، ونسبة السكنات التساهمية فاقت 17%²، بغلاف مالي

قدر بـ 555 مليار دج، أما قطاع التكوين فاستفاد من مبلغ معتبرة إذ خصص لقطاع التربية الوطنية

¹ - مليكة فرميش، المرجع السابق، ص 286.

² - حميد باشوش، "المشاريع الكبرى في الجزائر ودورها في التنمية الاقتصادية حالة الطريق السيار شرق غرب"، رسالة ماجستير غير منشورة، الجزائر: جامعة الجزائر 03، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، 2010-2011، ص 103.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

غلاف يقدر بـ 200 مليار دج ثم قطاع التعليم العالي بغلاف مالي يقدر بـ 141 مليار دج، أما قطاع التكوين المهني فقد خصص له غلاف مالي يقدر بـ 85 مليار دج، وتم خلال هذا البرنامج تزويد السكان بالمياه والذي كلف 127 مليار دينار جزائري. أما برنامج تطوير الهياكل القاعدية فقد احتل المرتبة الثانية من حيث الأهمية بغلاف مالي يقدر بـ 1703.1 مليار دج بنسبة 40.52% من المبلغ الإجمالي للبرنامج، وساهم تطوير الهياكل القاعدية في تحسين الخدمة العمومية المرتبطة بهذه الهياكل من خلال تحديث خطوط السكك الحديدية وإنشاء ميتررو الجزائر وثلاثة مطارات جديدة وإنجاز عدد معتبر من محطات النقل ومؤسسات النقل الحضري على مستوى عدد من الولايات، كما سمح قطاع الأشغال العمومية بغلاف مالي يقدر بـ 600 مليار دج بمواصلة إتمام 203 كلم من مقاطع الطريق السيار، وإنجاز مجمل المقاطع المتبقية منه والمقدرة بـ 910 كلم كذلك إعادة تأهيل 6000 كلم شبكة الطرقات الوطنية والمسالك الولائية على مسافة 6000 كلم وإنجاز 3 طرق عرضية وإنجاز 145 منشأة فنية بالإضافة إلى برنامج صيانة الطرق على مسافة 7000 كلم، وتحديث 20 مطار¹.

كما نجح البرامج في تطوير وتخسين وعصرنة الخدمة العمومية بالاعتماد على الإدارة الالكترونية في مجال الخدمة العمومية من خلال إدخال الإدارة الالكترونية للكثير من القطاعات العمومية الإدارية والاقتصادية وأبرزها قطاع العدالة والبريد والحالة المدنية، ففي مجال العدالة سمحت الإدارة الالكترونية ورقمة القطاع بقفزة نوعية في المجال، وفي مجال الحالة المدنية تم تأسيس السجل الوطني الآلي للحالة المدنية بموجب أحكام المادة 25 مكرر من قانون الحالة المدنية رقم 14-08²، والتي تقضي بإحداث سجل وطني آلي للحالة المدنية لدى وزارة الداخلية والجماعات المحلية، يرتبط بالبلديات وملحقاتها الإدارية

¹ - كريمة جباري، المرجع السابق، ص 335.

² - المادتين: 25 مكرر و25 مكرر 1 من القانون 14 - 08 المؤرخ في 8 أوت 2014 يعدل ويتم الأمر 70-20 المتعلق بالحالة المدنية، ج ر، ع 49، المؤرخ في 20 أوت 2008.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

وكذا البعثات الدبلوماسية والدوائر القنصلية، ويتم ربط هذا السجل بالمؤسسات العمومية الأخرى المعنية، لاسيما المصالح المركزية لوزارة العدل، وبمركز السجل الوطني الآلي للحالة المدنية بواسطة وسيلة رقمية كافة العقود والتعديلات والإغفالات والتسجيلات أو التصحيحات التي يتم تدوينها طبقاً لأحكام هذا الأمر، لقد قامت مصالح الحالة المدنية بجميع بلديات الوطن بعملية مسح ضوئي لكافة سجلات الحالة المدنية وإرسال نسخة رقمية من العقود إلى مصلحة السجل الوطني الآلي للحالة المدنية¹.

الخدمات العمومية خلال برنامج توظيف النمو الاقتصادي 2010-2014

مناصب الشغل: خصص هذا البرنامج غلاف مالي قدره 350 مليار دينار جزائري لتمويل آليات خلق مناصب شغل وإدماج خريجي الجامعات ومراكز التكوين المهني، إضافة إلى محاولة توفير البيئة المواتية لإنشاء المؤسسات الصغيرة، حيث هدف هذا المخطط إلى إحداث 3 ملايين منصب شغل بمعدل 600.000 منصب سنوياً، أما في مجال السكن فقد خصص مبلغ 3700 مليار دج، أي نحو 10 مليار دولار سنوياً خلال 5 سنوات وهذا لمحاولة تحقيق الهدف العنونه والمتمثل في مليوني وحدة سكنية، كما خصص لقطاع الصحة غلاف مالي قدره 619 مليار دج بهدف إقامة نحو 1600 منشأة طبية بين مستشفيات مراكز طبية متخصصة، عيادات متعددة الخدمات وقاعات العلاج²، كما خصصت أغلفة مالية في إطار البرنامج لفائدة الجماعات المحلية والأمن الوطني والحماية المدنية، وكذا قطاعات العدالة المالية التجارة، والعمل.

¹ محمد رضا أزرو، "الإدارة الإلكترونية كأداة لترقية الخدمات في البلدية" الحالة المدنية أنموذجاً"، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، ع 2، م 7، الجزائر: الجزائر: جامعة زيان عاشور الجلفة، جوان 2022، ص 288.

² عياش بلعاطل، سياسات التنمية المستدامة والأهداف الإنمائية للألفية في الجزائر دراسة تقييمية لحدود الالتزامات وطبيعة الإنجازات، رسالة ماجستير غير منشورة، الجزائر: جامعة فرحات عباس سطيف، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، 2010-2011، ص 204.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

وعموما فما ميز الخدمات العمومية المحققة في ظل البرامج السابقة الذكرتحسن معدل البطالة، فمن أكثر من 15 بالمئة سنة 2005 إلى اقل من 10 بالمئة سنة 2013، غير أن تحليل هذه النسب التي تبدو للوهلة الأولى ايجابية يقودنا إلى حقيقة أخرى مفادها أن هذه النسب ناجمة عن التشغيل في قطاع التنمية البشرية الذي خصصت له غالبية حصص البرامج التنموية، وتذكر الدراسة أن هذا القطاع يتمثل في برامج السكن وبناء المدارس والجامعات والنشاطات الثقافية والرياضية وبالتالي فإن هذا القطاع غير منتج وأغلبية مناصب العمل في هذا القطاع مؤقتة، وبالتالي فبمجرد نهاية المشاريع ستعود نسبة البطالة للارتفاع ومن ناحية ثانية ساهم تفعيل بعض أنماط التشغيل المعلن عنها سابقا في التقليل من البطالة كبرنامج عقود ما قبل التشغيل وعقود الشبكة الاجتماعية ومشاريع تشغيل الشباب.

غير أن هذه البرامج اتسم تطبيقها بغياب الدراسات وبالعشوائية، فلم تعبر عن يد عاملة حقيقية وإنما كانت بمثابة برامج يتم من خلالها تقديم منح الهدف منها شراء السلم الاجتماعي، فبدل أن تساهم هذه اليد العاملة في إحداث التنمية أصبحت عبأ على الاقتصاد الوطني.

أما مشاريع تشغيل الشباب المتمثلة في منح القروض والتي كان يعول عليها في المساهمة في تقليص البطالة والمساهمة في إنشاء مؤسسات صغيرة ومتوسطة فكانت مساهمتها محدودة وبعيدة عن النتائج المرجوة منها¹.

المطلب الثاني: أثر محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية

ترتبط السياسة العامة الاقتصادية من خلال دورها في تطوير الخدمات العمومية، بالكثير من المؤثرات السياسية كونها جزء من السياسة العامة المتبعة من قبل الحكومات فتتأثر بالعوامل السياسية في البلاد وبالظروف السياسية الدولية، وتتأثر بالعوامل الاقتصادية كونها تهتم باختيار النماذج الاقتصادية التي تعتقد أنها الأصلح لتحقيق التنمية الاقتصادية ولخدمة المواطنين، بتوفير الخدمات العمومية

¹ - صحراوي عباس، فازية خلفوني، المرجع السابق، ص 724.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

الضرورية والحرص على تطويرها، كما ترتبط نوعية الخدمة العمومية بالفكر وبالتنظيم والإداري المرافق للسياسة العامة الاقتصادية.

أولاً: أثر محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية على فترة ما بعد الاستقلال:

بعد استقلال الجزائر أثرت المحددات السياسية لعلاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية من خلال الصراع على السلطة بين القادة السياسيين والعسكريين حيث بلغت ذروتها في صائفة 1962، كادت أن تؤدي إلى حرب أهلية ولاقت هذه الأزمة سخط الشعب الجزائري الذي خرج في مسيرات شعبية عفوية، رافضة لما يجري من صراعات¹ وانتهت هذه الصراعات لصالح هيئة الأركان بقيادة أحمد بن بلة وهواري بومدين ومحمد خيضر، وانتقلت السلطة إلى المكتب السياسي الجديد الذي ترأسه أحمد بن بلة².

أثناء حكم الرئيس أحمد بن بلة تجسدت الشرعية التاريخية في حزب جبهة التحرير الوطني، الذي يستمد شرعيته من تاريخ الثورة التحريرية، يقول في هذا الإطار جون لوكا وجون كلود فاتان (J.C.vatin et Jean Leca) لا استقلال الجزائر ولا شرعية حزب جبهة التحرير الوطني منبعها الاستفتاء الشعبي، فهو نتيجة تاريخ الثورة التحريرية، فشرعية جبهة التحرير الوطني كحزب واحد تاريخية³، وقد كان شعار الدولة الجزائرية في المادة 03 من دستورها لسنة 1963 "هو (الثورة من الشعب وللشعب)"⁴، وتتناسب هذه الشرعية مع السلطة الثورية وهكذا فالشرعية الثورية في الفترة الممتدة من 1962 إلى 1965

¹ - كريمة جباري، المرجع السابق، ص 48.

² - محمد عباس، رواد النهضة الوطنية، الجزائر: مطبعة دحلب، 1992، ص 360.

³ - Stora, B. (2006). *Algérie-Histoire contemporaine 1930-1988*. Alger : Casbah Editions, 2006, p240.

⁴ - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

عرفت قوة ومكانة متميزة عند النظام وفي المجتمع، غير أن الحال لم يدم طويلا خاصة وأن فترة رئاسة الراحل أحمد بن بلة انتهت بوقوع تحول سياسي في 19 جوان 1965 بقيادة الراحل هوارى بومدين.

وفيما يخص أثر الحكم الراشد على دور السياسة العامة الاقتصادية في تطوير الخدمة العمومية، فالفترة الممتدة من 1962 إلى 1966 تعتبر فترة قصيرة لا تسمح باستخلاص أحكام نهائية، كما أن مفهوم الحكم الراشد بمفهومه الحالي ظهر في نهاية الثمانينات من القرن الماضي، غير أن إسقاط بعض مؤشرات الحكم الراشد على المرحلة التي تلت الاستقلال تمكن من الوصول مجموعة من المعايير، فمؤشر حق التعبير والمساءلة على المستوى السياسي كان مقتصرًا على التعبير داخل حزب جبهة التحرير الوطني الذي جعل منه دستور الجزائر الأول بتاريخ 8 سبتمبر 1963 الحزب الطلائعي الوحيد الذي يقود الجزائر، أما عن مؤشر الاستقرار السياسي فبالرغم من الصراعات على السلطة في المرحلة التي تلت الاستقلال والتي ظهرت للعلن إلا أن الوضع السياسي عرف بعض الاستقرار الظاهري فقط، إذ بقيت الصراعات بين المجموعات الممثلة بقيادة الولايات التاريخية، وفي الكثير من الأحيان تطور الصراع ليصل إلى الاغتيالات بين قادة الثورة، أما مؤشر سيادة القانون فغالبية الشعب بعد الاستقلال كانت ملتقة حول القيادة الثورية كما أن الحكومة نجحت في فرض سلطة القانون في قضايا مهمة ومنها تسيير الأملاك الشاغرة، وفيم يخص مؤشر مدركات الفساد والذي يهتم بالفساد في المنظومة السياسية والاقتصادية وبدور المجتمع المدني والقطاع الخاص، فإن قصر مدة حكم أحمد بن بلة لا تسمح بتحليل عميق لأنواع الفساد ولكن من حيث مشاركة القطاع الخاص والمجتمع المدني فكانت تقريبا منعدمة، إذ لم يحض القطاع الخاص بعد الاستقلال بدعم السلطات العمومية، فقانون الاستثمارات لسنة 1963 اهتم فقط بالاستثمارات الأجنبية وهو ما يعني منع الاستثمار الخاص الوطني، ففي سنة 1963 تم تعيين مندوبين عن الحكومة في كل شركة خاصة تحضيرًا

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

لإدماجهم في نظام التسيير الذاتي¹، أما المجتمع المدني فلا ظرف الخروج من حرب وكثرة الصراعات بين القادة كانت تسمح بتشجيعه، ولا مستوى المجتمع بعد الاستقلال التي وفاقته نسبة الأمية بها الـ 90 بالمئة. أثرت المحددات الاقتصادية لعلاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في نوعية الخدمات المقدمة لمرحلة ما بعد الاستقلال، فكان للإستراتيجية التنموية المتبعة تأثيرها البين، إذ أن حرص الجزائر على حصولها على الاستقلال الاقتصادي موازنة مع حصولها على الاستقلال السياسي، وركزت على ضرورة الاعتماد على الإمكانيات الوطنية بشكل أساسي، دفعها للجوء إلى تطبيق التسيير الذاتي انطلاقاً من قواعد قانونية منبثقة عن ميثاق طرابلس الذي نص على تأميم كل الأراضي الزراعية وتشكيل تعاونيات زراعية ترجع بالفائدة على الطبقات الشعبية المحرومة، حيث كانت المبادئ الخاصة بالتأميم والتسيير الجماعي للاقتصاد الوطني ذات صلة مع الإيديولوجية العامة للثورة الجزائرية².

وخلال هذه الفترة كان التركيز على الإنفاق العام ضروريا لتمكين السياسة العامة الاقتصادية من تحقيق أحد أهم أهدافها والتمثل في توفير الخدمات العمومية والمساهمة في تطويرها، ولإشارة فان الإنفاق العام في مرحلة ما بعد الاستقلال كان بالفرنك الفرنسي خلال الفترة الممتدة من 1962 إلى 1964، إلى أن غاية إصدار العملة الوطنية الدينار الجزائري في: 10/04/1964، كما أن نفقات الميزانية كانت تصنف إلى نفقات التسيير التجهيز ونفقات الاستثمار، في 24 أوت 1962 أي بعد الاستقلال قامت الحكومة المستقلة بتغييرات في الميزانية مست جانب النفقات والإدارات من أهمها³:

-إضافة مبلغ 1541.115 فرنك فرنسي لقطاع الصحة العمومية.

-إضافة مبلغ 8900 فرنك فرنسي للتربية الوطنية.

¹ - سعاد شلغيم، المرجع السابق، ص 101.

² - موراود مولاي حاج، المرجع السابق، ص 48.

³ - بختة سعدي، "تطور النفقات العامة في الجزائر منذ الاستقلال إلى ما بعد الإصلاحات الهيكلية"، مجلة الاقتصاد والإحصاء التطبيقي، ع 16، الجزائر: المدرسة العليا للإحصاء والاقتصاد التطبيقي، 2011، ص 148.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

-إضافة مبلغ 3.941.105.40 فرنك فرنسي للأشغال العمومية.

-إنقاص مبلغ 50.000 فرنك فرنسي من حجم النفقات التي كانت موجهة إلى القطاع العسكري.

وبرحيل كافة الإطارات الأوروبية، قامت الدولة في هذه المرحلة بوضع خطة استعجالية (1962-1966)، ونتيجة التخطيط المركزي لاقتصادها وانتهاجها سياسة المخططات لمواجهة الأوضاع الصعبة التي ورثتها من الاستعمار والانطلاق في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، أصبحت نفقات التسيير موجهة خلال هذه المرحلة للتكفل بضحايا الاستعمار ودعم الطبقة الفقيرة ودعم الاستهلاك العمومي، أما نفقات التجهيز ونفقات الاستثمار فكانت موجهة لإنشاء مؤسسات عمومية منها شركة سوناطراك في 1963 الشركة الوطنية للحديد والصلب (الحجار) في 1964 والشركة الوطنية للتبغ 1963، الشركة الوطنية للصناعات النسيجية وتوفير السكنات وبناء المدارس وإنشاء أول بنك تجاري عمومي وهو البنك الوطني الجزائري في: 13/06/1966¹.

وفيما يلي جدول يوضح تطور النفقات العامة من 1962 إلى 1966.

الجدول رقم (20): تطور النفقات العامة خلال الفترة 1962 إلى 1969

السنة	1962	1963	1964	1965	1966
النفقات العمومية					
10 ³ فرنك فرنسي	315.346	328,921	623.193,813		
10 ³ دينار جزائري				3.797,791	3 200 000

المصدر: 1-سعيد بخته، تطور النفقات العامة في الجزائر منذ الاستقلال إلى ما بعد الإصلاحات الهيكلية، مجلة الاقتصاد والإحصاء التطبيقي، المدرسة العليا للإحصاء والاقتصاد التطبيقي، العدد 16، 2011، ص 148.

2-وزارة المالية

¹ - بخته سعيد، المرجع السابق، ص 148.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

كما كان للقيادة الإدارية واتخاذ القرارات الإدارية والتنظيمية من خلال القوانين والمراسيم أثره على دور السياسة العامة الاقتصادية في تطوير نوعية الخدمات العمومية المقدمة بانتهاج سياسة التسيير الذاتي على الشكل التالي:

-القيادة الإدارية: تسيير المؤسسات في إطار نظام التسيير الذاتي كان يتم بواسطة لجنة التسيير الذاتي التي ينتخبها العمال، ثم تختار رئيسا لها من بين العمال بطريقة ديمقراطية، إلى جانب الرئيس هنالك المدير الذي يعين من طرف الوزارة الوصية، هذا ما شكل تناقض في مضمون التسيير الذاتي "مما يدل على وجود تردد في تطبيق مبدأ المركزية واللامركزية في عملية تسيير المؤسسات الاقتصادية"¹، ذلك لوجود حالة من الازدواجية مكونة من مدير معين وهيئة منتخبة، وكون المدير هو المسيطر على الهيئة المنتخبة، حيث تخول له صلاحيات واسعة تجعله يبرز كسلطة أخرى مع الهيئة المنتخبة².

المدير قانونا هو العون المنفذ لقرارات مجلس التسيير المؤسسة، غير أن هذه القوانين أعطت له عدة صلاحيات كممثل للدولة، كان له حق الاعتراض على برامج الاستغلال والتنمية إذا ما تبين له أنها غير مطابقة للبرنامج الوطني، يوظف اليد العاملة (العمال الدائمون)، يراقب المشتريات والمبيعات، كما أنه تصرف في الخزينة، والقرارات تكون غير قابلة للتنفيذ في حالة لم يوافق عليها³.

ويقول في هذا الصدد رابح نور الدين سعدي تقسيم السلطات مع الأجهزة المنتخبة في التسيير الذاتي يدل على أن القانون نظمها لصالح المدير⁴، إذا يمكن القول إن المدير كانت له حرية أكثر في هذه المرحلة.

¹ - مصطفى عشوري، المرجع السابق، ص 229.

² - عبد اللطيف بن أشنهو، التجربة الجزائرية في التنمية والتخطيط (1962-1980)، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1982، ص 25.

³ - منشور 63/59 المؤرخ في 22 مارس 1963.

⁴ -NR Saadi, *La gestion socialiste des entreprises*, algerie : OPU,1982,P.23.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

الأمر الذي أدى إلى تكريس المركزية، والتعقيدات البيروقراطية وعدم مساهمة العمال في التسيير وأخذ القرارات، وكانت نتيجة هذا بروز العديد من الصراعات العمالية حول عملية تسيير وتنظيم المؤسسة، والقصد من ذلك تواجد فئة من المسيرين وذوي التخصصات استأثرت ببعض المزايا المادية والإدارية، وتحولها إلى فئة بيروقراطية تحتكر السلطات واتخاذ القرارات.¹

- أثر القرارات المتخذة في فترة ما بعد الاستقلال على علاقة السياسة العامة الاقتصادية: من بين أهم القرارات التي أثرت في علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في هذه المرحلة هي القرارات المتعلقة بالمؤسسة الاقتصادية، فكان بروز المفهوم القانوني للمؤسسة العمومية في ظل ظاهرة التسيير الذاتي بمقتضى المرسوم رقم 63/95 المؤرخ في 22/03/1963²، ولقد فرض هذا النوع من التسيير من الواقع والظروف السائدة بعد استقلال الجزائر سنة 1962، حين غادر المعمرين الأوربيون الجزائر، تاركين المؤسسات التي كانوا يديرونها شاغرة، مما اضطر العمال الجزائريون لمواصلة عملية الإنتاج وتسيير المؤسسات.

تبع هذا بإصدار السلطة السياسية لبعض النصوص القانونية التي تحدد الصيغة التنظيمية للمزارع والمؤسسات المسيرة ذاتيا والتي تمثلت في³:

-قرار 23 نوفمبر 1962 المتعلق بتشكيل لجان التسيير الذاتي داخل المؤسسات الصناعية و المنجمية والحرفية.

-قرار 18 مارس 1963 الخاص بحماية الأملاك السائبة من النهب.

¹ - محمد السويدي، التسيير الذاتي في التجربة الجزائرية وفي التجربة العالمية، الجزائر: المؤسسة الوطنية للكتاب، 1986، ص 185.

² - المرسوم رقم 63/95 المؤرخ في 22/03/1963، ج ر، ع 15، المؤرخة في: 23/03/1963.

³ - مصطفى عشوري، أسس علم النفس الصناعي التنظيمي، الجزائر: المؤسسة الوطنية للكتاب، 1992، ص 229.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

- قرار 28 مارس 1963 الذي ينص على تأسيس الهيئات التالية: مجلس العمال، المجلس العام
للأعمال، لجنة التسيير، المدير.

ثانيا: أثر محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية على مرحلة التخطيط في

ظل التسيير الاشتراكي

تأثرت السياسة العامة الاقتصادية من حيث علاقتها بتطوير الخدمات العمومية خلال مرحلة تبني
الاشتراكية كمذهب اقتصادي وتوجه اجتماعي بالمحددات السياسية، كونها جزء من السياسة العامة المتبعة
من قبل الحكومات، كما كان للمحددات الاقتصادية في ظل البرامج المعتمدة على التخطيط دورها في رسم
طبيعة الخدمات العمومية وحجمها وبالفكر وبالتنظيم والإداري المرافق للسياسة العامة الاقتصادية.

عرفت الجزائر المستقلة بتاريخ 19 جوان من سنة 1965 تغييرا في نظامها السياسي من خلال
انقلاب عسكري، كانت نتيجته تولي هوارى بومدين الحكم بدل الرئيس المنقلب عليه أحمد بن بلة، والذي
كان توليه السلطة مبني على الشرعية الثورية في البداية ثم الشرعية الدستورية بعد دستور 1963، فكان
لزما على النظام الجديد البحث عن تبرير للانقلاب على النظام السابق، فسمي وقتها بالتصحيح الثوري
وتم تبرير الانقلاب بانحراف النظام السابق عن مسار وأهداف الثورة التحريرية، خلال المرحلة الأولى بعد
انقلاب 1965 أسندت القيادة السياسية والاقتصادية لمجلس الثورة المكون من 26 عضوا، فكان هو
مصدر السلطة ومنشئ المؤسسات والمحدد لاختصاصها، كما أوكلت له مهام التحضير لعقد جمعية
تأسيسية وتحضير مؤتمر الحزب¹، ولكن بعد محاولة الانقلاب الفاشلة في: 1967/12/14 تقلصت مهام
هذا المجلس، حيث دخل في مرحلة جديدة يتعامل فيها بطريقة تناسقية مع الحكومة التي حظيت حينها
بمهمة التشريع مع تقرير مسؤوليتها أمامه لألا تتفرد بالسلطة وتستقل بها عنه، وذلك وفقا للمادة الخامسة
من أمر 10 جويلية.

¹ - سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزائر: دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، د ت ن، ص 71.

تحصل الرئيس في هذه الفترة على صلاحيات وامتيازات لم تكن أقل منها في المرحلة السابقة لكن جوهر الاختلاف كان في الطريقة التي مارس بها الرئيس سلطته، حيث وسمت شخصيته بذكاء وحكمة سياسية لاحتواء الصراعات ووضع البلاد في مسار تنموي ذي اتجاه اشتراكي وأحادية حزبية حادين، مع الإشارة لهامش الخصوصية التي حظي بها الحزب في كنف هذا النظام، وقد كانت من جملة الأجهزة التي أنشأها لاحتواء جميع الشرائح المجتمعية وتنشيط مختلف القطاعات، أما الشرعية الدستورية في هذه المرحلة قد تأخرت إلى غاية 29 فبراير 1976 حيث صدر خلالها نصين إحداهما ذي طابع سياسي إيديولوجي بمثابة عقد بين الحكام والمحكومين إلا وهو الميثاق الوطني، وثانيها يعتبر تكريسا قانونيا للأول إلا وهو الدستور، وقد أنشئت بموجب هذا الأخير مؤسسات مركزية دستورية بانتخاب رئيس الجمهورية¹.

بعد وفاة هواري بومدين، تم تنصيب الشاذلي بن جديد خلفا له تميزت فترة حكمه بمرحلتين، حيث المرحلة الأولى التي تم فيها الرجوع إلى الشرعية الثورية من خلال العودة إلى حكم الحزب الواحد، الذي عرف تهميشا وعدم فاعلية في مرحلة هواري بومدين، وبالتالي أصبحت الجبهة هي مصدر الشرعية السياسية والتاريخية بالنسبة للرئيس بن جديد. والمرحلة الثانية التي عرفت أزمة البترول سنة 1985 وأحداث أكتوبر سنة 1988، والتي نتج عنها التخلي عن نظام الحزب الواحد الفاقد للشرعية الثورية، والاشتراكية كاختيار لا رجعة فيه، كما وردا في دستور 1976²، وورد في المادة الرابعة والتسعون (94) والمادة العاشرة: "الاشتراكية اختيار الشعب لا رجعة فيه، كما عبر عن ذلك بكامل السيادة في الميثاق الوطني، وهي السبيل الوحيد الكفيل باستكمال الاستقلال الوطني، ومفهوم الاشتراكية، طبقا لما ورد في

¹ - سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص ص 72-73.

² - المرجع نفسه، ص 92.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

الميثاق الوطني نصا وروحا هي تعميق لثورة الفاتح نوفمبر ونتيجة منطقية لها، الثورة الجزائرية ثورة اشتراكية تستهدف إزالة استغلال الإنسان للإنسان، شعارها: "من الشعب وإلى الشعب"¹.

بعد أحداث أكتوبر 1988، أصبح محتوى الثورة أو الشرعية التاريخية هي القطيعة مع الحزب الواحد ومع الإيديولوجية الاشتراكية، وانطلاقا من هذا فقد تراجعت الشرعية الثورية والتاريخية لصالح الشرعية الشعبية والدستورية، وتجسد ذلك بظهور دستور 1989، واعتماده التعددية الحزبية وحرية الرأي، وحرية تكوين الجمعيات ذات الطابع السياسي².

أما فيما يخص المحددات الاقتصادية فان لعنة الموارد الطبيعية -المرض الهولندي-، تعبر عن حالة الجزائر في فترة نهاية السبعينات وبداية الثمانينات والتي شهدت ارتفاع أسعار البترول خاصة من خلال تفسير جيمس أ. روبنسون- و -راجنارتورفيك ب- و-تيري فيردير- من خلال بحثهم المقدم سنة 2006 تحت عنوان "الأسس السياسية للعنة الموارد" إذ من بين نتائج البحث أن الانتعاش المستمر للموارد يؤدي إلى سوء استعمال النفقات العامة من خلال أنشطة اقتصادية أقل فاعلية، و السبب في هذا هو أن الانتعاش يدفع السياسيين التوسع في سياسات الدعم و الحماية لبعض الأنشطة والتوظيف في القطاع العام لغرض الاستمرار في الحكم مما يؤدي إلى توسع قطاع عام أقل أداء و وإهمال القطاعات الأخرى.

أما عن أثر المحددات الفكرية والإدارية على علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في ظل التسيير الاشتراكي، فبالرغم من أن الدولة الجزائرية استثمرت في ظل التسيير بالمخططات أموالا معتبرة لهدف تطوير الخدمات العمومية وترقية المجتمع، فاستعانت بالتربية والتكوين التقني وبناء المدارس والقرى الفلاحية، إلا أن ذلك لم يؤدي إلى تحقيق النتائج المرجوة، لا اقتصاديا ولا في خلق العنصر البشري القادر على تطوير البلاد، وذلك لأن السياسة المتبعة في الجزائر بنيت على توفير الخدمة العمومية في

¹ - دستور الجزائر 1976.

² - سعيد بوشعير، المرجع السابق، ص 92.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

المجتمع باعتبارها حق يطالب به أفراد المجتمع ويوفرها الساسة في الغالب لضمان السلم الاجتماعي، وغاب مصطلح الواجب عن السياسات العامة، "وغاب عن الأذهان أن الحق ملازم للواجب وأن الشعب هو الذي يخلق ميثاقه ونظامه الاجتماعي والسياسي الجديد عندما يغير ما بنفسه"¹.

كما أن النظريات الاقتصادية والأفكار التنموية المطبقة في الجزائر كانت مستوردة من الغرب، فتلت الجزائر الحديثة العهد بالاستقلال هذه الأفكار في المجال الاقتصادي والفكري باعتبارها ملزمة وواجبة الإلتباع²، وبالرغم من أن السياسات العامة الاقتصادية في الجزائر وفرت الوسائل التقنية والموارد التكنولوجية اللازمة للإقلاع الاقتصادي ولكنها لم تهتم بالأفكار السائدة في المجتمع، ويظهر نقص الأفكار في المجتمعات المتخلفة في طريقة استخدامها للوسائل المتوفرة لديها من خلال نقص الفاعلية والعجز عن إيجاد البدائل، وفي تخليها عن الرغبة في طرح مشكلاتها وفي التصدي لها³، وهذا ما حصل بالجزائر في ظل السياسات العامة الاقتصادية المتبعة في السبعينات والثمانينات من القرن الماضي.

ثالثا: أثر محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية على مرحلة الإصلاحات

الاقتصادية

فيما يخص المحددات السياسية لعلاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية فقد كان لها تأثير بالغ على نوعية الخدمة العمومية فالشرعية السياسية في الجزائر شهدت انتكاسة كبيرة مقارنة بما جاء به دستور 1989، من خلال توقيف المسار الانتخابي الذي تبعه دخول البلاد في حرب أهلية سميت فيما بعد بالمأساة الوطنية، رافق هذا الوضع السياسي المتأزم وضع اقتصادي عصيب، فبتاريخ 12 جوان 1990 تم تنظيم الانتخابات من أجل تحديد المجالس المحلية البلدية منها والولائية، بتنافس عدّة أحزاب سياسية،

¹ - مالك بن نبي، مشكلة الأفكار في العالم الإسلامي، المرجع السابق، ص 100.

² - مالك بن نبي، فكرة كومونيلث إسلامي، المرجع السابق، ص 28.

³ - مالك بن نبي، مشكلة الأفكار في العالم الإسلامي، المرجع السابق، ص 37.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

كانت حصيلتها أن فاز حزب الجبهة الإسلامية للإنقاذ بأغلبية المجالس البلدية والولائية لتتبعها جبهة التحرير الوطني، فالتجمع من أجل الثقافة والديموقراطية. وبتاريخ 26 ديسمبر 1991 نظمت الانتخابات التشريعية في دورها الأول والذي فازت به الجبهة الإسلامية للإنقاذ، وكان مزعم تنظيم الدور الثاني بتاريخ 16 جانفي 1992، غير أن التطورات السياسية تسارعت في هذه الفترة فتم حل البرلمان بتاريخ 04 جانفي 1992، ثم استقالة الرئيس الشاذلي بن جديد بتاريخ 11 جانفي 1992¹، ولتجاوز الفراغ الحاصل في المؤسسات السياسية للدولة تم تأسيس المجلس الأعلى للدولة برئاسة محمد بوضياف، كما أسس المجلس الاستشاري الوطني كبديل للمجلس الشعبي الوطني،

وبتاريخ 90 فيفري 1992، تم إعلان حلة الطوارئ وحل الجبهة الإسلامية للإنقاذ بتاريخ 04 مارس 1992، من طرف الغرفة الإدارية لمجلس قضاء العاصمة والذي تبعه حل كل المجالس البلدية والولائية التابعة للحزب المنحل واستبدالها بمندوبيات تنفيذية "معينة"²،

وبعد اغتيال محمد بوضياف رحمه الله، تولى المجلس الأعلى للدولة الذي منذ تأسيسه كان فاقدا لأي شرعية، وفي هذه الفترة ساءت الأوضاع الأمنية، فشكلت المحاكم الخاصة ومددت حالة الطوارئ إلى أجل غير معلوم وفرض حضر التجول في سبع ولايات بتاريخ 18 ماي 1992.

أما من ناحية الحكم الراشد فقد غاب أحد أهم المؤشرات والمتمثل في مؤشر الاستقرار السياسي خاصة من الجانب الأمني.

أما فيم يخص المحددات الاقتصادية، ففي موضوع اختيار الإستراتيجية التنموية، فإن فكرة الإصلاحات والتعديلات الهيكلية كانت مفروضة من الخارج من المؤسسات المالية الدولية، كما أن تنفيذها صاحبه الكثير من الغموض وعدم المصادقية في ظل وضع أمني متدهور، أما فيما يتعلق بالنفقات فقد

¹ - كريمة جباري، المرجع السابق، ص 199.

² - ناصر لباد، القانون الإداري والتنظيم الإداري، الجزائر: منشورات دحلب، ، 1999، ص 165.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

عرفت إجراءات تقشفية أثرت بالسلب على نوعية الخدمات العمومية وتمثلت هذه الإجراءات أساسا في تحرير الأسعار من خلال إلغاء الدعم على السلع ذات الاستهلاك الواسع، حيث تم رفع الدعم بشكل تدريجي على مختلف السلع الأساسية الغذائية خلال فترة البرنامج، إذ تؤكد البيانات الكمية أن موارد الصندوق المختص انخفضت من 2.9% إلى 0.2% من الناتج المحلي الإجمالي¹، كما تم إلغاء الدعم الضمني لأسعار الطاقة على مراحل للوصول إلى التكلفة الحقيقية ومنها رفع الدعم على أسعار الكهرباء بـ 1%، كما تم تجميد عمليات التوظيف في القطاع العمومي بالإضافة إلى تجميد شبه كلي للأجور الأمر الذي أدى إلى انخفاض الإنفاق على الأجور والرواتب من الناتج الإجمالي بـ 11.2%²، كما تمت في هذه المرحلة الزيادة في إيجار السكن بنسبة 30%³.

أما فيما يخص التنمية البشرية في هذه الفترة فشهدت هي الأخرى صعوبات كان أساسها المشكل الأمني والسياسي والاقتصادي، فبالنسبة لقطاع التربية والتعليم انخفضت ميزانية التسيير بالنسبة للناتج المحلي

من 4.73% سنة 1994 إلى 4.02% سنة 1999 أي من 21.5% إلى 15.66% من ميزانية الدولة لنفس الفترة. ويبيّن هذا الانخفاض تراجع الأهمية النسبية لقطاع التربية والتعليم لصالح القطاعات الأخرى.

أما ميزانية التجهيز لنفس القطاع فقد انخفضت هي الأخرى بالنسبة للناتج المحلي الخام من 0.7% في بدايات البرنامج إلى 0.55% سنة 1999. ومع تقلص النفقات العامة لقطاع التربية والتعليم واقتتان ذلك بالارتفاع الفاحش في أسعار الأدوات والكتب المدرسية من جهة والتراجع الكبير في الدخل من

¹ - كريم النشاشيبي وآخرون، الجزائر: تحقيق الاستقرار والتحول إلى اقتصاد السوق، دراسة خاصة واشنطن، صندوق النقد الدولي، 1998، ص 31.

² - المرجع نفسه، ص 41.

³ - المرجع نفسه، ص 16.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

جهة أخرى أدى ببعض الأسر وخاصة في الأرياف حسب تحقيق المركز الوطني للدراسات الخاصة بالتخطيط CENEAP بالعزوف عن تعليم أبنائهم لارتفاع تكاليف التمدرس، إضافة إلى ارتفاع معدلات الرسوب وكذا معدلات تخلي التلاميذ عن الدراسة بالاتجاه إلى العمل من أجل إعانة أسرهم أو إلى الشارع أين تكثر الآفات الاجتماعية والانحراف¹.

وشهد الجانب الصحي بسبب التدابير النقشفية خلال فترة البرنامج تدهور الرعاية الصحية فانتشرت العديد من الأمراض (كالكوليرا)، ولم يستطع المواطنون الحصول على خدمات العلاج. إضافة إلى الارتفاع في أسعار الأدوية، الأمر الذي أدى بالمواطن إلى العزوف عن تلقي تلك الخدمات، كما أن فتح القطاع الخاص أدى لنزوح الأطباء المتخصصون، مما أدى إلى أفرغ المستشفيات العمومية².

رابعاً: أثر محددات السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية على سياسة الإنعاش الاقتصادي:

تأثرت السياسة العامة الاقتصادية من حيث علاقتها بتطوير الخدمات العمومية خلال برامج الإنعاش الاقتصادي بالمحددات السياسية، كما كان للمحددات الاقتصادية في ظل برامج الإنعاش الاقتصادي دورها في رسم طبيعة الخدمات العمومية وحجمها وبالتسيير والتنظيم الإداري المرافق للسياسة العامة الاقتصادية.

لدراسة أثر الشرعية السياسية على علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية بالجزائر خلال برامج الإنعاش الاقتصادي، تستعين الدراسة بمقال للأستاذ عبد العالي عبد القادر والصادر في مجلة عمران بعنوان: الدولة والهيمنة على المجتمع - الدولة الكوربوراتية التسلطية وقيود الانتقال الديمقراطي

¹ - كريمة جباري، المرجع السابق، ص 319.

² - المرجع نفسه، ص 320.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

في الجزائر - والذي من خلاله يعرف الدولة الكبروراثية بأنها¹: "الدولة الكوربوراثية التسلطية Corporatist Authoritarian State نمطا من الدولة لها علاقة بالمجتمع، تتسم بالتسلطية ومحاولة السيطرة على المجتمع المدني وتشويه نموه وإضعاف استقلاليته عن طريق إنشاء نسق من التنظيم System of Organization الخاص بتمثيل المصالح، يكون امتدادًا لأذرعها السلطوية بطريقة مباشرة وغير مباشرة".

انطبق مصطلح الدولة الكبروراثية في الجزائر على عهدة الرئيس عبد العزيز بوتفليقة رحمه الله، حيث انه وبالرغم من من الانفتاح الجزئي للحريات الإعلامية والسياسية المحدودة في بداية العهدة الأولى والثانية، إلا أن السياسات المتبعة في تلك الفترة سعت لإضعاف المعارضة، وفعلت جهاز كوربوراثي، قائم على تقديم الموارد إلى شبكة واسعة من الزبائن في المنظمات الحزبية والنقابية والجمعيات التي تحولت إلى لجان مساندة لحكم الرئيس، فلم تعد الأحزاب السياسية المتحالفة في الحكومة تتميز من بعضها بهويتها الحزبية والبرنامجية، بقدر ما كانت امتدادًا لجهاز الهيمنة الكوربوراثية تحت شعار: التحالف الرئاسي وتطبيق برنامج الرئيس فتوسّعت شبكة الولاء من خلال نظام «الكوتا» وتوزيع الغنائم إلى الأحزاب الصغيرة الموالية للرئيس، إضافة إلى الأحزاب المتحالفة في الحكومة².

أما عن تأثير هذا النوع من الدولة على علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية فانه يظهر من خلال نمط السياسة العامة الاقتصادية المبني على:

تبعية الاقتصاد والقطاع الخاص، وخضوعهما للسيطرة الحكومية وغلق السوق الداخلية أمام المنافسة المحلية أو الدولية، إضافة إلى احتكار التجارة الخارجية تحت إشراف الدولة ووكلائها المحليين عبر

¹ عبد القادر عبد العالي، "الدولة والهيمنة على المجتمع - الدولة الكوربوراثية التسلطية وقيود الانتقال الديمقراطي في الجزائر"، مجلة عمران، ع 37، م 10، الدوحة: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات ومعهد الدوحة للدراسات العليا، أغسطس 2021، ص ص 39-40.

² - المرجع نفسه، ص 50.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

تسليم الرخص الخاصة بالاستيراد إلى عدد محدود من رجال الأعمال المُقَرَّبِينَ من السلطة، وهو أحد أبعاد الكوربوراتية التسلطية التي تحكم علاقة الدولة بالمجتمع¹.

وتخلص دراسة الأستاذ عبد العالي عبد القادر إلى أن النسق الكوربوراتي للدولة التسلطية بالجزائر، بقدر ما سعى إلى الهيمنة على المجتمع، أضعف مؤسسة الدولة وأدى إلى إنتاج أزمة شرعية وعدم استقرار وصراع بين الأجنحة الداخلية، عبرت عنها أزمة العهدة الخامسة والحراك الشعبي في عام 2019².

وعرفت الجزائر خلال برامج الإنعاش الاقتصادي وفرة مالية، كانت قادرة من خلالها على بناء دولة المؤسسات القوية سياسيا، أما اقتصاديا فالجزائر لم تستفد من التجارب السابقة، وضيقت فرصة بناء اقتصاد إنتاجي من شأنه أن يسمح بخدمة عمومية راقية ويقف ضد الأزمات البترولية، ففضلت الاتجاه نحو الإنفاق العام الذي صاحبه نسب عالية من الفساد.

أثر الفساد المالي على التنمية في الجزائر خاصة في فترة تنفيذ البرامج التنموية والتي حولت البلد إلى ورشة كبيرة، وأمام المبالغ المالية الضخمة المخصصة لهذه البرامج، وفي ظل نظام إداري بيروقراطي متخلف، تقشّى الفساد المالي وأثر سلبا على النتائج المرجوة من البرامج التنموية، فخلال البرامج المعتمدة من 2001 إلى 2019 والتي شهدت عدة مشاريع عملاقة كالطريق السيار ومحطات تحلية مياه البحر ومشاريع السكة الحديدية، ومشاريع أخرى في مجال بناء السكنات والمؤسسات التربوية والجامعية والعديد من المنشآت الرياضية والثقافية شهدت الجزائر معدلات مرتفعة من الفساد المالي.

¹ عبد القادر عبد العالي، المرجع السابق، بتصرف، ص 57.

² المرجع نفسه، ص 60.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

ويوضح الجدول في الأسفل والمنجز على أساس أرقام منظمة الشفافية الدولية والذي من خلاله ترتب قيمة مؤشر الدول من صفر إلى عشرة حيث يشكل الصفر أعلى مستويات الفساد، بينما تشكل العشرة أدنى المستويات ويدرس مؤشرات الفساد العام في 183 دولة¹.

الجدول رقم (21): يوضح تطورات مؤشر مدركات الفساد في الجزائر للفترة من 2003 إلى 2017

السنة	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
قيمة المؤشر	2.6	2.7	2.8	3.1	3.0	3.2	2.8	2.9	2.9	3.4	3.6	3.6	3.6	3.4	3.3
الرتبة عالميا	133/88	146/97	159/97	163/84	180/99	180/92	180/111	178/105	183/112	174/105	175/94	175/100	168/88	175/108	180/112

المصدر: أحمد سلامي وآخرون، المرجع السابق، ص 113.

من خلال الجدول نلاحظ أن الجزائر، وخلال مختلف مراحل تنفيذ البرنامج التكميلي لدعم النمو والبرنامج الخماسي للتنمية شهدت معدلات فساد كبيرة إذ وحسب مؤشر مدركات الفساد الصادر عن منظمة الشفافية الدولية، اعتبرت الجزائر من أكثر الدول فسادا في العالم خلال الفترة الممتدة من 2004 إلى 2019 مما ساهم بشكل كبير في الحد من النتائج المرجوة من البرامج التنموية إبان هذه الفترة.

أما فيما يخص المحددات الاقتصادية وأثر الربع البترولي على الفترة الممتدة من 2000 إلى 2019 فإن الإحصائيات المتوفرة حول الجزائر تشير بأن القطاع النفطي قد شكل العنصر الغالب في الإيرادات المالية العامة للدولة خلال هذه الفترة، حيث سجلت مساهمة العائدات النفطية في العام 2000 نسبة 79.2% من إجمالي الإيرادات الحكومية وذلك بزيادة قدرت بـ 10.2% مقارنة بالعام 1997 أين بلغت نسبة 60%، وقد أدت الطفرة النفطية الثالثة إلى تحقيق ارتفاع قياسي في مساهمة الإيرادات النفطية

¹ - أحمد سلامي؛ أسماء سلامي؛ بن تقات عبد الحق، "تشخيص واقع الفساد المالي في الجزائر للفترة 2003-2017"، مجلة اقتصاديات الأعمال والتجارة، ع 6، الجزائر: جامعة محمد بوضياف المسيلة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، سبتمبر 2018، ص 113.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

حيث سجلت أعلى مستوى لها في العام 2008 بنسبة قدرت ب 80%، قبل أن تسجل تراجعاً بسبب الأزمة المالية العالمية لتستقر في حدود 67 % في الفترة الممتدة ما بين 2009-2013¹.

أما عن المحددات الإدارية والتسييرية فإن أبرز ما ميز المرحلة الممتدة من 2000 إلى 2019 هو ظهور شركات تسيير مساهمات الدولة (SGPE) وهي شركات أسهم عوّضت في 2002 الشركات القابضة (Holdings) إذ تم إلغاء هذه الأخيرة في سبتمبر 2001. وتخضع شركات تسيير مساهمات الدولة لقواعد القانون التجاري لها نظامها الأساسي وعددها الحالي 28 شركة تغطي القطاعات الاقتصادية على المستوى الوطني بتنظيم جهوي إذ لكل شركة منها مجموعة مؤسسات تسييرها، وتخضع في تسييرها إلى اللوائح التي يصدرها مجلس مساهمات الدولة وأحكام القوانين الأساسية المحددة لها ولها حق تقرير استشاري حول المؤسسات العمومية الاقتصادية المعروضة للخصوصية. لأن القرار محكوم بحق الفيتو الذي قد يستخدمه مجلس مساهمات الدولة الذي يترأسه رئيس الحكومة سواء تعلق الأمر بدخولها الشراكة أو فتح رأسمالها على المساهمين أو بإعادة التأهيل، كما تملك شركات تسيير المساهمات حق حيازة القيم المنقولة للمؤسسات العمومية الاقتصادية بصفتها المالك جزئياً لمؤسسة المعروضة للخصوصية خلال عهدة تسييرها المحددة بالإضافة إلى تتمين ممتلكات المؤسسات والوسائل المنتجة والتحكم في التكاليف واتخاذ القرارات النهائية في شكل لوائح فيما يتعلق بوضعية المؤسسات².

المطلب الثالث: تقييم علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية

أثرت السياسة العامة الاقتصادية على نوعية الخدمة العمومية من خلال القطاعات الاقتصادية بطرق مختلفة، وذلك حسب خيارات السياسة العامة المتبعة من مختلف الحكومات عبر مختلف الأنظمة

¹ - خالد جمعي، "بولعراس فتحي، الربيع البترولي كآلية في تفسير علاقة الدولة بالمجتمع في الجزائر 2000-2018"، مجلة الناقد للدراسات السياسية، ع 2، م 5، الجزائر: جامعة محمد خيضر بسكرة، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2021، ص 160.

² - جباري كريمة، مرجع سبق ذكره، ص 352. عن تعليمية رئيس الحكومة رقم 58 الصادرة بتاريخ 19 فيفري 2003.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

السياسية في الجزائر المستقلة وعبر ر مختلف الاستراتيجيات التنموية المنتهجة، ومن أهم القطاعات التي كان لها الأثر البارز على نوعية الخدمة العمومية بالجزائر القطاع الصناعي وقطاع الخدمات والقطاع الفلاحي.

أولاً: أثر القطاع الصناعي على الخدمة العمومية بالجزائر:

مر القطاع الصناعي الجزائري بالعديد من المراحل في ظل علاقته بتطوير الخدمة العمومية في الجزائر، فكان في الكثير من الأحيان من أكبر القطاعات المساهمة في تطوير الخدمات العمومية خاصة في مجال توفير مناصب الشغل ومحاربة البطالة، ليتحول في مراحل أخرى إلى أكثر القطاعات المتضررة والتي أثرت بالسلب على نوعية الخدمة العمومية خاصة خلال فترة الإصلاحات وبسبب تغير الاستراتيجيات التنموية المتبعة من مختلف الحكومات بالجزائر المستقلة.

أثرت السياسات العامة الصناعية في تحقيق وتطوير الخدمات العمومية منذ استقلال الجزائر وخاصة منذ سنة 1965، تاريخ تبني إستراتيجية الصناعات المصنعة والقائمة على التصنيع، والتوجه نحو الداخل، والتكامل وكان التعويل على الصناعات الثقيلة لتطوير الزراعة عن طريق إمدادها بالمعدات والأسمدة، واستغلال المواد الأول المتوفرة في البلاد كالحديد والغزو والبترول وبذلك يتحقق التكامل بين القطاعات، كما يسمح بنشوء صناعات حقيقية معتمدة على منتجات الزراعة مثل الصناعات الغذائية، كل ذلك بهدف تلبية حاجيات السكان¹.

وخلال المدة الممتدة من 1966 إلى غاية 1979 كان الاعتماد على القطاع الصناعي في تزايد خلال المخططات على حساب القطاعات الاقتصادية الأخرى إذ خصص لها نسب 43.4% و 44.7% و 51.6 بالمائة عبر المخططات على التوالي.

¹ - محمد زوزي، "إستراتيجية الصناعات المصنعة والصناعة الجزائرية"، مجلة الباحث، ع 8، م 8، الجزائر: جامعة ورقلة، كلية الاقتصاد التجارة وعلوم التسيير، 2010، ص 172،

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

وهذا ما أدى إلى الزحف نحو القطاع الصناعي في مجال التشغيل وطلب العمل وإهمال القطاعات الأخرى وأهمها القطاع الفلاحي، والجدول أسفله يوضح تطور اليد العاملة غير الفلاحية.

الجدول رقم (22): تطور اليد العاملة غير الفلاحية

القطاعات / السنة	1966	1977	الفرق
الصناعة	172.400	401.462	229.062+
البناء والأشغال العامة	900.90	345.816	254.961+
التجارة	100.500	183.580	43.480+
المواصلات	75.500	420.132	56.920+
الإدارة	800.336	397.019	60.219+
المصالح الأخرى	56.900	184.515	127.615+
المجموع	600.872	812.1644	772.252+

Source : HAMIDE THAMAR : STRUCTURE ET MODELE DE DEVELOPPEMENT DE L'ALGERIE, SNED, ALGER 1974, P46.

إن هذا التركيز على القطاع الصناعي والذي كان من بين أهدافه تحقيق خدمة عمومية مرتبطة بالصناعة من خلال ضمان المنتج للسوق الداخلي وتوفير مناصب الشغل وفي نفس الوقت تطوير الزراعة عن طريق إمدادها بالمعدات والأسمدة، أدى إلى ارتفاع الدخل في القطاع الصناعي مما نجم عنه نتائج عكسية تمثلت خصوصا في النزوح الريفي والنمو الديمغرافي داخل المدن، الذي زاد بنسبة 5% فقط في الفترة الممتدة من 1974 إلى 1977.

أما خلال فترة الثمانينات الممتدة من 1980 إلى 1989 فقد تراجع الاستثمار في القطاع الصناعي بسبب الأولوية التي أعطتها سياسة تخطيط التنمية للقطاع الإسنادي الذي لا ينتج السلع ولكنه يوفر شروط إنتاجها سواء على الصعيد الخلفي أو على الصعيد الأمامي¹. الصناعي وزنه في مجموع الاستثمارات الفعلية، فبعد أن كان يمثل 69% في السبعينات أصبح يمثل حوالي 38% من مجموع

¹ - محمد بلقاسم بهلول، سياسة تخطيط التنمية، ج2، المرجع السابق، ص 307.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

الاستثمارات فترة الثمانينات. ويرجع هذا التدني إلى اعتبار النظام السياسي الجديد أن الاستثمارات الصناعية المكثفة قبل هذه الفترة كان مبالغاً فيها وتستوجب فترة توقف نسبية للاهتمام بـ¹:

جانب إعادة هيكلة المؤسسات لتسهيل أمورها، وجانب إحداث استثمارات لتجديد التجهيزات من أجل رفع الطاقة الإنتاجية الذاتية، غير أن هذه الأهداف لم يتحقق أي منها وإنما حدث تفكيك للمؤسسات، وإثقالها بمصاريف إعادة الهيكلة وترتب عن ذلك إضعاف قدرتها الإنتاجية.

إضافة إلى ذلك، فإن هذه المؤسسات العمومية كانت تغلب الطابع الاجتماعي على الاقتصادي من خلال خلق مناصب الشغل بحيث أصبحت كمية المشغلين تفوق بكثير الاحتياجات الاقتصادية للمؤسسة، وفي هذه المرحلة تم تقويم المؤسسة العمومية الاقتصادية مما نجم عنه تسريح العمال.

وعلى إثر الصدمة البترولية لسنة 1986، ظهر جلياً هشاشة الاقتصاد الجزائري وتأثر القطاع الصناعي، وبالرغم من إتباع سياسة استقلال المؤسسات الاقتصادية العمومية إلا أن النتائج لم تكن في مستوى التطلعات، ونتيجة للالتزامات المتراكمة تم حل العديد من المؤسسات الصناعية العمومية في فترة الإصلاح مما نجم عنه تدهور الخدمات العمومية في الجزائر إذ كانت السياسة العامة الاقتصادية تتعامل مع المؤسسات الصناعية العامة على النحو المبين في الجدول أسفله.

الجدول رقم (23): تعامل السياسة العامة الاقتصادية مع المؤسسات الصناعية العامة

مؤسسات غير قابلة للحياة اقتصاديا وماليا	مؤسسات قابلة للحياة اقتصاديا وماليا	وضعية المؤسسة
		نوعية نشاطها
تقويمها	إنعاشها / عصرنتها	نشاط استراتيجي
تصفيتها	خوصصتها	نشاط غير استراتيجي

Source : Salah Mouhoubi, les Enjeux de Reformes ; N° 18 ; Octobre, 1994 ; P 13

¹ - كريمة جباري، المرجع السابق، ص 139.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

وخلال فترة الإصلاحات تم غلق 63 وحدة إنتاج، حلّ 61 مؤسسة عمومية اقتصادية، تأسيس 44 مؤسسة عمومية اقتصادية جديدة، و434 وحدة فرعية جديدة موزعة على 11 شركة قابضة حسب طبيعة المنتج، ونتيجة لذلك ساءت الخدمات العمومية في هذه الفترة بشكل ملحوظ

أما من سنة 2000 إلى 2019 وضمن مختلف برامج الإنعاش الاقتصادي فإن القطاع الصناعي كان هو الأضعف من حيث الاهتمام ومن حيث علاقته بتطوير الخدمات العمومية، فمن حيث توفير الشغل مثلاً ومنذ سنة 2000 حتى سنة 2019 لم تتجاوز نسبة توفير اليد العاملة في القطاع الصناعي الـ 14.5%، في حين وصلت بقطاع الخدمات والتجارة إلى نسبة 60%¹،

ثانياً: تقييم السياسات العامة الفلاحية:

جاء التسيير الذاتي في المجال الفلاحي بعد الاستقلال مباشرة نتيجة لمغادرة المعمرين لأراضيهم ومزارعهم، ولتقادي الفوضى التي قد تتجم عن التصارع علمكية هذه الأراضي، وكذا الشغور القانوني المفاجئ الذي طرأ على حوالي ثلث المساحة الزراعية، مما استوجب إصدار مرسوم رقم 62-2 المؤرخ في 1962، القاضي بحماية ومنع بيع الممتلكات الشاغرة مع إلغاء العقود التي أبرمت بعد اتفاقية إيفيان بين بعض الأوروبيين والجزائريين التي تم بموجبها بيع ممتلكات عقارية². من خلال هذا المرسوم حاولت الدولة الجزائرية فرض سيطرتها على الأراضي الشاغرة التي تركها المعمرين والتي بلغت مساحتها 250.000 هكتار.

ليأتي بعده مرسوم أكتوبر 1963 الذي يقضي بتأميم جميع الممتلكات الفلاحية التي كانت بحوزة المعمرين، وإلحاقها بالأمالك الوطنية، وبذلك أصبحت مساحة الأراضي الزراعية التابعة للدولة تقدر

¹ - التقارير السنوية للديوان الوطني للإحصاء.

² - رابح الزبيري، الإصلاحات في قطاع الزراعة بالجزائر وأثرها على تطوره، أطروحة دكتوراه دولة غير منشورة، الجزائر: جامعة الجزائر، معهد العلوم الاقتصادية، 1997، ص 18.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

بحوالي 2.632.000 هكتار من الأراضي الزراعية الخصبة التي كانت قبل الاستقلال ملكا لحوالي 22.000 من المعمرين¹، ليتم توزيعها على 2191 مزرعة مسيرة ذاتيا ذات مساحات كبيرة، منها 66% تفوق مساحتها 500 هكتار و37% تفوق مساحتها عن 1000 هكتار، مما نجم عن هذا التوزيع عدم القدرة في التحكم في تسييرها وذلك لقلة الكفاءة لدى العاملين فيها ونقص الإطارات المهندسين والتقنيين والمحاسبين اللازمين لتأطيرها، كما كان خلال هذه الفترة التمويل الفلاحي تتكفل به الدولة عن طريق الخزينة العمومية مما لا للفلاحين بالاستقلالية في تسيير مزارعهم وتمويلها ذاتيا، وهو ما جعلهم لا يهتمون بتطوير القطاع وزيادة الإنتاج، هذا ما جعل الدولة الجزائرية تعيد النظر في تنظيم هذا القطاع خاصة بانتهاج النظام الاشتراكي.

ثالثا: سياسة الثورة الزراعية:

يعتبر نظام الثورة الزراعية ثاني إصلاح زراعي قامت به الجزائر نتيجة لانتهاج النظام الاشتراكي ونتيجة للفشل والتراجع الكبير في الإنتاج في ظل المزارع المسيرة ذاتيا، وكذا التوزيع غير العادل للأراضي الفلاحية والظروف غير المستقرة لاستغلال هذه الأراضي، ف جاء قانون الثورة الزراعية في: 1971/07/14 وشرع في تطبيقه في شهر جوان 1972، يهدف إلى تغيير البنية العقارية للممتلكات الزراعية وطرق استغلالها مع إقامة علاقات إنتاج جديدة والقضاء على الفوارق الاجتماعية والاقتصادية، وذلك من خلال إتباع جملة من الإجراءات أهمها ضم أراضي العروش والبلديات والأوقاف إلى الأملاك الوطنية فبعد صدور الأمر 72-73 المؤرخ في: 1971/11/08 تم تأميمها ودمجها في صندوق الثورة الزراعية الذي أنشأ لهذا الغرض ووضع تحت وصاية وزارة الفلاحة والإصلاح الزراعي، فأصبحت هذه الأراضي تابعة مباشرة للدولة والتي قامت بتوزيعها في شكل تعاونيات الثورة الزراعية الإنتاجية.

¹ - رايح زبيري، المرجع السابق، ص 20.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

وتحديد الملكية الزراعية الخاصة من خلال عملية شاملة ضمن قانون الثورة الزراعية في مرحلتها الثانية ابتداء (من جوان 1973 إلى جوان 1975 بتحديد) الملكيات الكبيرة وتأمين ملكيات المتغيبيين وضمها إلى صندوق الثورة الزراعية¹ وتحديد الملكيات الكبيرة على أساس ثلاثة معايير هي معيار القدرة على العمل حيث نص قانون الثورة الزراعية على أن تحدد مساحة الملكية الزراعية الخاصة على أساس طاقة عمل المالك وعائلته، وهو معيار يصعب فيه تحديد بدقة قدرة العمل التي تختلف من شخص إلى آخر أو نوعية العمل يدويا أو آليا؛ ومعيار الدخل: حددت على أساسه الملكية الزراعية التي تتيح دخلا يكفي لإعالة المالك وعائلته، واتخذ هذا القانون مرجعا له دخل العامل في القطاع المسير ذاتيا، وهو كذلك معيار يصعب التحكم به ومعيار نوعية الأراضي.

وأسفر تطبيق قانون الثورة الزراعية إلى تأمين حوالي 600 ألف هكتار من أراضي الملاك المتغيبيين².

ومن أهم نتائج تطبيق قانون الثورة الزراعية تأمين الأراضي وتشكيل تعاونيات زراعية تمثلت في 7000 تعاونية (CAPRA) موزعة على 1.100.000 هكتار وتكوين حوالي 700 تعاونية للخدمات على مستوى البلاد (CAPS) و730 تعاونية زراعية لاستغلال الجماعي (CAEC) والمكلفة بالاستعمال المشترك لوسائل الإنتاج، وكذا تشكيل تعاونيات لتربية المواشي على مساحة 600.000 هكتار³؛

رابعا: مرحلة إعادة هيكلة القطاع الفلاحي:

نظرا للمشاكل التي عانى منها القطاع الزراعي في ظل نظام الثورة الزراعية خاصة في مجال (التمويل، التموين، التسويق... الخ)، وكذا تراجع أسعار البترول وضعف النمو الاقتصادي والإنتاج

¹ - ميثاق الثورة الزراعية، وزارة الفلاحة والإصلاح الزراعي، الجمهورية الجزائرية، 1973، ص ص 15-16.

² - رابح زبيري، المرجع السابق، ص 25.

³ - جميلة لرقام، "مساهمة الزراعة في التنمية الاقتصادية وتحقيق الأمن الغذائي"، رسالة ماجستير غير منشورة، الجزائر: جامعة الجزائر، معهد العلوم الاقتصادية، 1996-1997، ص 112.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

الفلاحي كان لابد من إعادة هيكلة الاقتصاد الوطني ومنها القطاع الفلاحي، وذلك بالقيام بإصلاحات على هذا القطاع فجاءت التعليم رقم 14 المؤرخة في 17 مارس 1981 والتي بموجبها تم إعادة هيكلة الوحدات الفلاحية المسيرة ذاتيا وتعاونيات قدماء المجاهدين وتعاونيات الثورة الزراعية إلى وحدات فلاحية ذات طابع قانوني موحد أطلق عليها اسم المزارع الفلاحية الاشتراكية (DAS)، بهدف تطهير القطاع الفلاحي، إعادة تنظيم الأراضي الفلاحية التابعة للدولة، استصلاح الموارد الفلاحية الوطنية وتهيئة المحيط الريفي، تشجيع مبادرات الفلاحين، رفع الحواجز البيروقراطية التي كانت تعرقل نقل وتداول السلع وإعادة تقويم الدخول الزراعية، وضع سياسة لتكثيف الإنتاج بالاهتمام بجودة البذور والتأطير والري، وتمت عملية إعادة الهيكلة في مرحلتين، المرحلة الأولى تمت فيها الدراسات التقنية والاقتصادية والمالية للمزارع والتعاونيات الإنتاجية وتحديد إمكانياتها، ووضع الهياكل والكيفيات والقرارات التي يتم بها إعادة الهيكلة، المرحلة الثانية تم فيها التنفيذ الفعلي لعملية الهيكلة التي انتهت رسميا في النصف الثاني من سنة 1983 واصفرت عن تكوين 3429 مزرعة فلاحية اشتراكية (DAS) مزروعة على مساحة 2.830.518 هكتار¹، كما عرفت هذه الفترة إنشاء بنك متخصص في التمويل الفلاحي وهو بنك الفلاحة والتنمية الريفية (BADR) سنة 1982 يتكفل بتمويل هياكل ونشاطات القطاع الفلاحي، تمويل هياكل والنشاطات الزراعية الصناعية ذات الارتباط المباشر بقطاع الفلاحة، تمويل هياكل ونشاطات الصناعات التقليدية في الوسط الريفي، من خلال تقديمه للقروض القصيرة الأجل (قروض الاستغلال والقروض المتوسطة والطويلة الأجل (قروض الاستثمار) لكل من القطاع العام والخاص، وكذا تمويله لبرامج استصلاح الأراضي في إطار القانون رقم 83-18 المتضمن اكتساب حق الملكية العقارية الفلاحية عن طريق الاستصلاح بداية من سنة 1985².

¹ محمد رجراج، "آثار الإصلاحات الهيكلية في السياسة الزراعية"، أطروحة دكتوراه دولة دراسة غير منشورة، الجزائر: جامعة الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم - التسيير، 1999، ص 316.

² - BADR. NOTES DES SERVICES N°83.01. De 19.01.1983 , et N° 83.5 du 11.05.1983.

خامسا: مرحلة تنظيم المستعمرات الفلاحية:

نتج عن سياسة إعادة هيكلة القطاع الزراعي ضعف في الإنتاج والإنتاجية، وسوء التسيير، واللامبالاة، وزيادة حجم المديونية.

ونظرا إلى الضائقة المالية التي أصبحت تعاني منها البلاد من جراء انخفاض أسعار البترول عام 1986، والنمو الديمغرافي المتزايد والتبعية الغذائية اعتمدت الجزائر إصلاحات جديدة تتماشى والأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، من خلال القانون (87-19) الصادر في: 08-10/12/1978، المتضمن تنازل الدولة عن جميع الحقوق العينية للمزرعة ونقل ملكيتها إلى المنتجين الفلاحين عن طريق توزيع أراضي القطاع الحكومي على شكل مستثمرات فلاحية جماعية وفردية بهدف الاستغلال الكامل للأراضي الفلاحية، إعطاء الحرية الكاملة للوحدات الإنتاجية والمنتجين في العمل، وضع علاقة مباشرة بين الأجر الذي يتلقاه المنتج ونتائج عمله¹.

وبذلك نتج إعادة تجزئة 3159 مزرعة فلاحية اشتراكية تغطي مساحة إجمالية تقدر ب 2469146 هكتار إلى حوالي 27000 مستثمرة فلاحية جماعية وفردية على المستوى الوطني في بداية الهيكلة، يستفيد منها 164.257 مستفيد"، ثم وصلت سنة 1989 إلى نحو 29000 مستثمرة، نتيجة النزاعات التي حدثت بين مستثمري المزرعة الواحدة انقسمت هذه المستعمرات فأصبح بذلك عددها يقدر بحوالي 47506 مستثمرة سنة 1993، بمساحة تقدر بـ 2 مليون هكتار ومتوسط المستثمرة الجماعية هو 61,7 هكتار، في حين تقدر مساحة المستثمرة الفلاحية الفردية بـ 9,4 هكتار، وبهذا الإصلاح أصبح دور الدولة ينحصر في التوجيه العام للأنشطة الزراعية، تحديد المحاور الكبرى للخطة الزراعية والتحفيز على التنمية، كما شهدت سياسة التمويل الفلاحي في هذه الفترة اختفاء التمييز بين القطاع العم والخاص

¹ - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، المطبعة الرسمية، العدد 50، 09 ديسمبر 1987، ص 21.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

وإخضاعها مباشرة لبنك الفلاحة والتنمية الريفية الذي قام بتطبيق قواعد التسيير الاقتصادي والصرامة في منح القروض وتوقف الخزينة العامة للدولة عن تحمل خسائر القطاع الفلاحي¹.

سادسا: التحول إلى اقتصاد السوق:

عرفت هذه الفترة مجموعة من الإصلاحات، بدأت بصدور القانون 90-25 المؤرخ في: 1990/11/18 الهادف إلى ضمان استغلال جميع الأراضي الفلاحية من طرف مالكيها، حماية الأراضي الفلاحية من جميع أشكال التعدي (خاصة العمراني والصناعي)، مراجعة الإصلاحات السابقة وتسوية النزاعات العقارية من خلال إلغاء الأمر المتضمن الثورة الزراعية وإعادة الأراضي المؤممة إلى ملاكيها الأصليين، كما عرفت هذه الفترة إصلاحات في القطاع المصرفي بإصدار قانون النقد والقرض الذي حرر الاقتصاد من القيود ذات الطابع المركزي الذي عرفه النشاط الاقتصادي والمالي والنقدي في مرحلة التخطيط المركزي، كما عرفت هذه المرحلة تحرير الأسعار الزراعية بالنسبة للمنتجات الزراعية ومستلزمات الإنتاج الزراعي وإلغاء الدعم الكلي لأسعار مدخلات الإنتاج عام 1991، وربط دخول المنتجين بالإنتاج، والاعتماد على قواعد المنافسة التي تؤدي إلى الزيادة في مرونة عرض الإنتاج في الفترة الطويلة، وبالتالي تصحيح تشوهات السياسات السعرية المقننة للمنتجات الزراعية عند مراحل الإنتاج والتوزيع، بالإضافة إلى تحرير أغلب الأسعار المحلية ورفع معظم ضوابط الأسعار وإلغاء معظم بنود الدعم والضوابط التي كانت تحكم هوامش الربح بالنسبة لمعظم السلع بداية من 1994²، كما قامت الدولة بإنشاء مجموعة من الصناديق المتخصصة في دعم مختلف مجالات النشاطات الزراعية تعمل على ترقية ونمو القطاع الزراعي، منها الصندوق الوطني للتنمية الفلاحية (FNDA) الذي يعمل على تنفيذ عمليات دعم الدولة

¹ محمد غردي؛ بن نير نصر الدين، "تطور السياسة الفلاحية بالجزائر وأهم النتائج المحققة منها"، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، ع 10، الجزائر: جامعة علي لونيسي البليدة 2، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، ديسمبر 2016، ص 199.

² المرجع نفسه، ص 200.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

لترقية الفلاحة وتنميتها، في إطار برامج استصلاح الأراضي وتوسيع المساحات المسقية وتعبئة الموارد المائية وتحسين المنتوجات الإستراتيجية¹، صندوق الضمان من الكوارث الفلاحية (FGCA) يعمل على تعويض الفلاحين المتضررين من الكوارث الزراعية غير المؤمنة²، صندوق الضمان الفلاحي (FGA) يعمل على ضمان وكفالة القروض الممنوحة للفلاحين المنخرطين فيه قروض الاستثمار وقروض الاستغلال التي يمنحها البنك، صندوق ضمان أسعار الإنتاج الفلاحي (FGPPA) يعمل على دعم أسعار بعض المنتجات الزراعية (الحبوب والحليب)، صندوق حماية الصحة الحيوانية (FPZS) يعمل على تدعيم كل نشاطات حماية صحة الحيوانات مع العلم أن أهم مصدر لتمويل هذه الصناديق كان من خزينة الدولة، كما صادقت الحكومة على البرنامج الاستعجالي بتاريخ: 1998/01/23 المتعلق بإصلاح الأراضي الفلاحية عن طريق الامتياز، مع تحمل الدولة تكاليف النفقات الكبرى لهذه المشاريع من جلب المياه، وتوصيل الكهرباء، وشق الطرق، وإنجاز الأعمال الضرورية لاستعمال الأملاك العقارية المعنية بالاستصلاح، مما جعل هذه البرامج تعمل على زيادة التوسع الأفقي للأراضي الزراعية، وتوفير مناصب الشغل لخريجي المعاهد الفلاحية، وبالتالي استغلال الموارد الطبيعية والموارد البشرية والتجهيزات المتوفرة، وهو ما سمح بإصلاح 255000 هكتار وإنشاء 179000 منصب شغل دائم حتى نهاية سنة 2003³.

سابعاً: الإصلاحات الفلاحية من سنة 2000:

شهدت الإصلاحات الفلاحية منذ سنة 2000 العديد من التطورات وفق جملة من البرامج أهمها:

أ- المخطط الوطني للتنمية الفلاحية: شرع في تطبيق المخطط الوطني للتنمية الفلاحية بداية من سنة 2000 كسياسة فلاحية جديدة تسمح باستغلال جميع الإمكانيات المتوفرة للقطاع، ووضع أهداف في

¹ - رابح زبيري، المرجع السابق، ص 106.

² - المرجع نفسه، ص 107.

³ - وزارة الفلاحة والتنمية الريفية، المخطط الوطني للتنمية الفلاحية، سنة 2000، ص 102.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

المديين الطويل والمتوسط، إذ يهدف هذا المخطط إلى تحقيق مجموعة من الأهداف الإستراتيجية والتي من أهمها¹، استعمال أحسن للقدرات الطبيعية وتنميتها (التربة المياه)، بالإضافة إلى الوسائل المالية والبشرية والاستغلال العقلاني والرشيد لهذه الموارد؛ تكثيف الإنتاج الفلاحي في المناطق الخصبة وتنويع منتجاتها سعياً إلى تحقيق الأمن الغذائي؛ تكييف أنظمة استغلال الأراضي في المناطق الجافة والشبه جافة وتلك المهددة بالجفاف، وزراعة الكروم، وتربية المواشي وأنشطة أخرى ملائمة، مع تركيز إنتاج الحبوب في المناطق المعروفة بإنتاجيتها العالية؛ ضبط برنامج إنتاجي يأخذ بعين الاعتبار مختلف المناطق مع التنوع المناخي.

اعتمد برنامج المخطط الوطني للتنمية الفلاحية في سبيل الوصول إلى أهدافه على مجموعة من المحاور تمثلت أساساً في²: دعم تطوير الإنتاج الوطني والإنتاجية في مختلف فروعها بتوظيف المزارع النموذجية كوحدات التكتيف للمدخلات الفلاحية بذور شتلات الفحول الحيوانية والمحافظة على الموارد الوراثية لتصبح وحدات للتجارب ونشر التقنيات، وفي تكييف أنظمة الإنتاج بالاعتماد على نظام دعم خاص وملائم وعلى مشاركة الفلاحين باعتبارهم المتعاملين الاقتصاديين الأساسيين، كما تمثلت في استصلاح الأراضي عن طريق الامتياز الذي يهدف لزيادة المساحة الفلاحية الصالحة للزراعة، وفقاً للمرسوم التنفيذي رقم 97/483 المؤرخ في 16 سبتمبر 1997، المحدد لكيفيات منح قطع أراضي من الأملاك الوطنية للاستصلاح بالمناطق الصحراوية، السهلية والجبلية³، وقد تبنت الحكومة ضمن هذا البرنامج استصلاح 600 ألف هكتار وإنشاء 500 ألف منصب شغل على مدار ثلاثة سنوات⁴، أما محور

¹ - وزارة الفلاحة والتنمية الريفية، المخطط الوطني للتنمية الفلاحية، المرجع السابق، ص 72.

² - المرجع نفسه، ص 74.

³ - المخطط الوطني للتنمية الفلاحية، الجهاز المؤطر لبرنامج استصلاح الأراضي عن طريق منح الامتياز، وزارة الفلاحة والتنمية الريفية - 1998، ص 14.

⁴ - المجلس الاقتصادي والاجتماعي، إشكالية التنمية الفلاحية، الدورة 14، 2000، ص 43.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

البرنامج الوطني للتشجير فكان الهدف منه هو التوسع في التشجير المفيد بغرس أصناف الأشجار المثمرة الملائمة من (الزيتون، التين، اللوز، الفستق، النخيل ... الخ) من أجل حماية التربة وضمان مداخيل دائمة للفلاحين من استغلال هذه المناطق الغابية، وفي هذا الإطار تم تخصيص 8000 هكتار لإعادة تشجيرها، و10000 هكتار لغرس أشجار الفواكه، و 350 هكتار لزراعة أشجار الكروم و156 كلم لفتح المسالك وتهيتها، و30000 كلم لتصحيح التدفقات المائية، و 18000 هكتار للعناية بالأشجار، و 1500 هكتار لتحسين العقاري¹، ومحور استصلاح الأراضي بالجنوب عن طريق وضع السياسات والإستراتيجيات الكفيلة بتحقيق الاستغلال الاقتصادي للمناطق الصحراوية، وإدماجها ضمن محاور التنمية الاقتصادية في إطار التنمية المستدامة².

واعتمد برامج المخطط الوطني للتنمية الفلاحية على مجموعة من الصناديق المتخصصة في دعم تنفيذ المخطط الوطني للتنمية الفلاحية، تمثلت في³: الصندوق الوطني للضبط والتنمية الفلاحية الذي يقوم بتقديم الدعم المباشر لتنمية القطاع الفلاحي وحماية وتحسين مداخيل الفلاحين، وصندوق ترقية الصحة الحيوانية والوقاية النباتية الذي يقوم بدعم كل الأنشطة المرتبطة بحماية الصحة الحيوانية والوقاية النباتية، والحملات الإعلامية التحسيسية في هذا المجال، وصندوق مكافحة التصحر وتنمية الاقتصاد الرعوي والسهوب والذي يهتم بتقديم الإعانات لمكافحة التصحر وتنمية المنتجات الحيوانية في المناطق السهلية والزراعة الرعوية ودعم مداخيل المربين والمربين الزراعيين من خلال تقديم إعانات لتغذية القطعان وصندوق التنمية الريفية واستصلاح الأراضي عن طريق الامتياز والذي يقدم الدعم لعمليات التنمية الريفية

¹ - المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، الظرف الاقتصادي والاجتماعي، السداسي الأول من سنة 2000، الدورة العادية السادسة عشر 2000، ص 40.

² - المخطط الوطني للتنمية الفلاحية، نظام الدعم عن طريق الصندوق الوطني للضبط والتنمية الفلاحية، وزارة الفلاحة والتنمية الريفية، سنة 2000، ص 77.

³ - المرجع نفسه، ص 78.

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

المتثلة في التهيئات الخاصة بالري، أشغال المحافظة على التربة وتحسين أنظمة الإنتاج الفلاحي وتحسين الإنتاج الحيواني وتثمين المنتجات الفلاحية.

وبعد مرور أربع سنوات من تطبيق برامج المخطط الوطني للتنمية الفلاحية، ونظرا للنقائص التي عرفت هذه الفترة، من تحمل الدولة كل نفقات المشاريع المدعمة والذي أدى بالمستفيدين إلى اللامبالاة، وكذا عدم وصول الدعم لمستحقه، وضعف النتائج المتحصل عليها من تطبيق هذه السياسة، جاء إصلاح 2005، ليعطي أكثر صرامة وتسهيل للحصول على الدعم من خلال تحديد نسبة الدعم في تكلفة كل مشروع، وتسهيل شروط الحصول على الدعم، وتوسيع فروع الدعم ليشمل برامج دعم جديدة منها برامج تنمية الجنوب والهضاب العليا والتنمية الريفية وكذا بإنشاء صناديق جديدة وفتح حسابات في صناديق موجودة.

ب- برنامج التجديد الفلاحي والريفي: من سنة 2008 يمتد إلى 2013، يركز على تكثيف إنتاج المواد الغذائية الأساسية من الحبوب الحليب البقول الجافة اللحوم وغيرها، فضلا عن حماية مداخل الفلاحين والحفاظ على القدرة الشرائية للمستهلكين، وكذا تحرير المبادرات وبناء ثقة المستقبل، بالإضافة إلى تعزيز الاستشارة والتشاور مع كل الفاعلين والمسؤولين في المجال الفلاحي والزراعة الصناعية، بهدف حماية وتثمين الموارد الطبيعية، ومن جهة أخرى أكد البرنامج على أهمية العناية الخاصة بالاستغلال العقلاني للمياه باستخدام تقنيات الري الحديثة، كما منح هذا البرنامج نمط وحيد لاستغلال الأراضي التابعة للدولة عن طريق الامتياز بعلاقة تعاقدية على المدى الطويل، وبدأ تطبيق هذا البرنامج بالتوقيع على عقود النجاعة مع الولايات 48 للبلاد في سنة 2009، على أساس النتائج المحققة وخصوصية كل منطقة، وقسمت هذه العقود إلى نوعين هما¹:

¹ - وزارة الفلاحة والتنمية الريفية، برنامج التجديد الفلاحي والريفي، الجزائر: منشورات وزارة الفلاحة، 2008، ص 73.

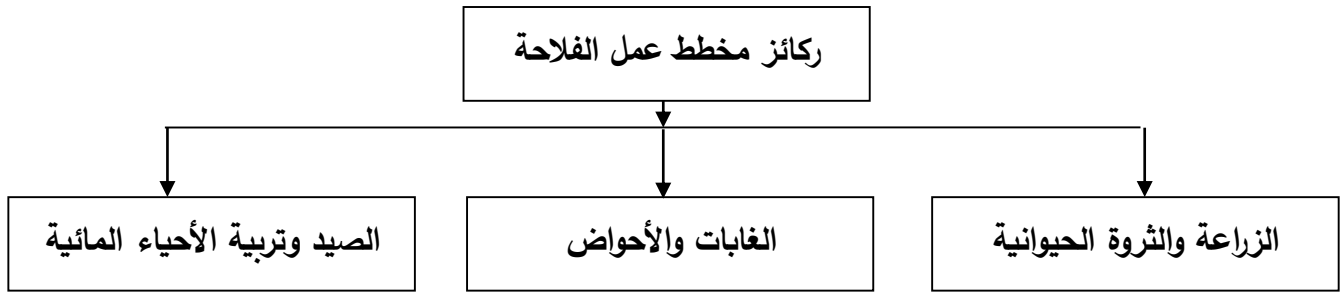
الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

عقود مرتبطة ببرنامج تجديد الاقتصاد الزراعي والتي يقوم من خلالها بدعم النشاطات الفلاحية المباشرة دعم (إنتاج الحبوب، البقول الجافة، الحليب، البطاطا، وغيرها)، تقديم القروض الميسرة ومسح الديون، ودعم استخدام تقنيات الري التكميلي واقتصاد المياه، وتوفير البذور والشتلات والأسمدة، وعقود مرتبطة ببرامج التجديد الريفي والتي تقوم على دعم وتشجيع سكان الأرياف على تطوير مناطقهم وتحسين المعيشة من خلال إنجاز مشاريع حيوية أطلق عليها مشاريع جوارية للتنمية الريفية المندمجة

ج- مخطط عمل الفلاحة (2015-2019)

يقوم مخطط عمل الفلاحة على ثلاث ركائز أساسية يمكن عرضها في الشكل التالي:

الشكل رقم (12): ركائز مخطط عمل الفلاحة (2015-2019)



المصدر: جمال جعفري، العجال عدالة، مبادرات إصلاح القطاع الزراعي في الجزائر وأثرها على الناتج الزراعي: دراسة

تحليلية وقياسية للفترة (2000-2015)، مجلة دفاتر اقتصادية، ديسمبر 2018، ص108.

تقوم الركيزة الأولى من مخطط عمل الفلاحة 2019 على الزراعة والثروة الحيوانية ويكون ذلك من خلال تعديل وتحديث وتنمية هيكل القطاع الفلاحي مع تشجيع كفاءات القطاع الفلاحي، ومتابعة ودعم أصحاب المشاريع الفلاحية، أما الركيزة الثانية فتقوم على إعطاء أهمية للإنتاج الغابي وكذا تشجيع السياحة البيئية في حين تقوم الركيزة الثالثة على متابعة ودعم برامج الاستثمار في قطاع الصيد وتربية المائيات، زيادة تطوير صادرات السمك مع الحرص على حماية ووقاية أماكن صيد الأسماك، حيث يهدف

الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر

مخطط عمل الفلاحة فيما يخص الركائز المذكورة أعلاه إلى¹ رفع متوسط نمو في القطاع الفلاحي بـ 05%؛ قيمة الإنتاج تقدر 4300 مليار دينار جزائري؛ بيئة التشجير بـ 13، تخفيض قيمة الواردات بـ 02 مليار دولار وزيادة الصادرات بـ 1,1 مليار دولار؛ والوصول إلى 1.500,000 منصب شغل؛ أما فيما يخص قطاع الصيد وتربية الأحياء المائية، فالهدف كان رفع الإنتاج إلى حوالي 200 ألف طن والاحتفاظ بـ 80 ألف منصب شغل؛ خلق 40 ألف منصب شغل جديد؛ والوصول إلى رقم أعمال يقدر بـ 110 مليار دينار جزائري وحشد أكبر عدد من الاستثمار داخل القطاع الفلاحي السمكي.

¹ - إدريس عبدلي، جمال جعفري، الإصلاحات الفلاحية في الجزائر، واقعها، آفاقها وأثرها على تطور الإنتاج الفلاحي، دراسة تحليلية وقياسية 2000-2019، ورقة علمية مقدمة ضمن فعاليات الملتقى الدولي الرابع: القطاع الفلاحي كمحرك للتنمية الاقتصادية في منطقة حوض البحر الأبيض المتوسط، الجزائر: جامعة الجزائر 3 - 25/24 ماي 2017. ص5.

خلاصة واستنتاجات

تبين من دراسة علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر أن المواطن الجزائري وطيلة فترة الاستعمار، التي فاقت القرن والثلاثين سنة لم يكن ضمن صانعي السياسات العامة الاقتصادية، كما أنه لم يكن يشكل محور اهتمام السلطات الاستعمارية، إلا من حيث كونه مصدرا للاستنزاف المالي والجسدي فلم يستقد بذلك من أي خدمة عمومية.

وباستقلال الجزائر كان الوضع الاقتصادي والاجتماعي كارثي، مما حتم على النظام البحث عن سبل توفير الخدمات اللازمة للعيش الكريم الذي يجب أن يتوافق مع تطلعات الشعب المستقل حديثا، فاتبعت الجزائر نهج التخطيط في ظل التسيير الاشتراكي، غير أن هذا النهج وبالرغم من النتائج التي حققتها السياسات الاقتصادية في ظلّه من حيث تطوير الخدمات العمومية، إلا أنه سرعان ما اصطدم بأزمات ناجمة عن الاعتماد الكلي على المحروقات.

اضطرت الجزائر الى اللجوء للمؤسسات المالية العالمية والتي فرضت شروطا كان لها أثرها السلبي على نوعية السياسات الاقتصادية والتي أدت الى تدهور الخدمات العمومية.

اعتمدت الجزائر مطلع الألفية الثانية من خلال سياستها الاقتصادية العامة على برنامج الإنعاش الاقتصادي، والذي تميز بوفرة مالية لم تشهدها الجزائر منذ الاستقلال، مما ساهم في تطوير الخدمات العمومية، غير أنها لم تهتم بالقطاعات المنتجة، كما عاودت الاعتماد الكلي على المحروقات مما جعلها عرضة الى الأزمات الاقتصادية بمجرد تراجع أسعار البترول.

أثر في محدودية دور السياسات العامة الاقتصادية بالجزائر المستقلة في تطوير الخدمات العمومية عوامل سياسة كالشرعية السياسية والابتعاد عن الحكم الراشد وأخرى اقتصادية كأثر وفرة الموارد الطبيعية، وغياب الحوكمة وعدم التوفيق التام في اختار الاستراتيجية المناسبة، وأخرى بشرية وتسييرية كعدم جودة التنمية البشرية، والعيوب التسييرية خاصة في مجال القيادة الإدارية وطرق اتخاذ القرارات.

الفصل الرابع

تأثير قطاع الفلاحة في تحسين نوعية

الخدمة العمومية في ولاية تيارت

2019-2011

تمهيد:

يعتبر القطاع الزراعي من أهم القطاعات الاقتصادية التي تعتمد عليها السياسات العامة الاقتصادية في سبيل الوصول لأهدافها والتي من أبرزها تطوير الخدمات العمومية، ولأجل تحقيق هذه الأهداف، اعتمد النظام السياسي الجزائري منذ الاستقلال على جملة من السياسات أثرت على القطاع الفلاحي، بداية من الاقتصاد المخطط إلى عملية التحول من الاقتصاد الموجه إلى اقتصاد السوق، إلى اللجوء للإصلاحات الفلاحية، والتي اختلفت وتيرتها باختلاف العوامل المؤثرة في السياسة العامة الجزائرية ككل والاقتصادية خاصة، ومن أبرزها الأوضاع الاجتماعية والسياسية في الداخل والخارج، وأسعار المحروقات التي يركز عليها النظام الاقتصادي الجزائري.

وشهدت سنة 2011 موجة من الاحتجاجات داخل الوطن العربي، رافقها انتعاش في أسعار المحروقات الأمر الذي دفع بالسلطات الجزائرية لاعتماد إجراءات اصلاحية تهدف من خلالها لتجنب عدوى احتجاجات الربيع العربي وضمان السلم الاجتماعي من جهة ومن ناحية أخرى إطلاق إصلاحات ومشاريع تنموية وسبل تمويلية تسعى من خلالها لتطوير مختلف القطاعات الاقتصادية والتي من أبرزها القطاع الفلاحي، وبالتالي الوصول إلى حد من الخدمة العمومية يضمن استقرار المجتمع وبقاء النظام السياسي.

وباعتبار ولاية تيارت من أهم المناطق الفلاحية بالجزائر، فدراسة الإصلاحات المعتمدة في تنمية القطاع الفلاحي خلال الفترة من 2011 إلى 2019 يمكن أن يبين دور القطاع الفلاحي في تحسين نوعية الخدمة العمومية كما يمكن ان يبين العوامل المؤثرة في علاقة السياسة العامة الفلاحية بالخدمة العمومية.

المبحث الأول: المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية والقدرات الفلاحية لولاية تيارت قبل 2011.

تعتبر ولاية تيارت من أهم المدن الجزائرية على المستوى الاقتصادي لما تتوفر عليه من إمكانيات اقتصادية في مختلف القطاعات خاصة ما تعلق منها بالقطاع الفلاحي باعتبارها ولاية ذات طابع رعي فلاح، وشأنها شأن بقية ولايات الجزائر، فقد تأثرت بمختلف السياسات العامة الاقتصادية المنتهجة في البلد منذ الاستقلال والتي سعت لتطوير الخدمات العمومية بالاعتماد على القطاعات الاقتصادية، فنتج عن هذه السياسات واقع اقتصادي واجتماعي حدد نوعية الخدمات العمومية المحققة في الولاية، ودل على مساهمة كل قطاع اقتصادي في تطوير الخدمة العمومية.

المطلب الأول: دراسة اقتصادية وجغرافية عن ولاية تيارت

تقع ولاية تيارت في غرب الهضاب العليا وهي سهول تفصل بين الأطلسين التلي والصحراوي، تبعد عن مستغانم بـ 180 كلم، وهي أقرب نقطة منها إلى البحر المتوسط، وتبعد عن وهران بـ 250 كلم، كما تبعد عن الجزائر العاصمة بـ 280 كلم: يحدها من الشمال ولاية غليزان وتيسمسيلت من الجنوب: الأغواط والبيض من الغرب: معسكر وسعيدة من الشرق: الجلفة¹.

مناخها قاري وهو متوسط الحرارة صيفاً، وبارد شتاء مع تساقطات متوسطة، وهي مركز زراعي مهم في المنطقة، تشتهر بزراعة الحبوب وتربية المواشي وخاصة الخيول العربية الأصيلة وتزخر بموارد طبيعية هامة منها 1.609.900 هكتار من الأراضي الفلاحية و142.966 هكتار من مناطق السهوب والمناطق الغابية 142.422 هكتار ويبلغ متوسط تهطل الأمطار بها من 300 إلى 500 مم سنوياً، كما تتساقط بها الثلوج خلال شهري ديسمبر وجانفي، كما تزخر ولاية تيارت بموارد هامة من المعادن والكلس والصلصال للآجر والقرميد والرمل الكروانزي للطحن والزجاج وكلس المرمر لصخور النحت والفيلس للطرقات

¹ - موقع ولاية تيارت، <http://www.wilaya-tiaret.dj>، أطلع عليه يوم: 2023/02/17، على الساعة 10:12.

الفصل الرابع: تأثير قطاع الفلاحة في تحسين نوعية الخدمة العمومية في ولاية تيارت 2011-2019

والرمل للبناء مع وجود 10 أحواض منحدره بقدرة 1.500.000 متر مكعب وستة أخرى في طور الإنجاز بقدرة 4.700.000 متر مكعب.

ترتفع مدينة تيارت بـ 1080م عن سطح البحر، وذلك لكونها تقع على جبل غزول (جزء من السلسلة الجبلية الأطلس التلي المكسو بأشجار السرو والصنوبر الحلبي).

كغيرها من مدن الجزائر فإنها شهدت تطور عمراني لمواكبة النمو الديموغرافي، فتوسعت المدينة نحو الجنوب الذي أصبح يشكل المدينة الجديدة والمنطقة الشمالية المدينة القديمة، بلغ تعداد السكان 1,000,755 نسمة (تقديرات 2021) في حين تقدر المساحة الإجمالية بـ 20673 كلم مربع¹.

ظهرت ولاية تيارت بمقتضى التقسيم الإداري لسنة 1974 للجمهورية الجزائرية بـ 14 دائرة و 42 بلدية، والجدول في الأسفل يبين دوائر وبلديات ولاية تيارت².

الجدول رقم (24): دوائر وبلديات ولاية تيارت

الدوائر	البلديات
تيارت	تيارت
السوقر	السوقر، سيدي عبد الغاني، توسنينة، الفايجة
عين الذهب	عين الذهب، الشحيمة، النعيمة
عين كرمس	عين كرمس، جبيلة الرصفة، مادنة، سيدي عبد الرحمن، مدريسة
فرندة	فرندة، عين الحديد، تاخمارت
الدهموني	الدهموني، عين بوشقيف
مهدية	مهدية، عين دزاريت، الناظورة، السبعين
حمادية	حمادية، بوقرة، الرشايقة
قصر الشلالة	قصر الشلالة، سرغين، زمالة الأمير عبد القادر
مدروسة	مدروسة، ملاكو، سيدي بختي
مشرع الصفا	مشرع الصفا، الجيلالي بن عمار، تأقدمت

¹ - موقع ولاية تيارت على الانترنت، المرجع السابق.

² - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، 9 يوليو 1974، العدد 55، ص 754.

الفصل الرابع: تأثير قطاع الفلاحة في تحسين نوعية الخدمة العمومية في ولاية تيارت 2011-2019

الرحوية	الرحوية، قرطوفة
وادي ليلي	وادي ليلي، تيدة، سيدي علي ملال
مغيلة	مغيلة، السبت، سيدي الحسني

المصدر: www.wilaya-tiaret.dz/dairas

وبالرغم من أن طابع ولاية تيارت فلاحي رعوي غير أن أغلبية السكان يركزون في المدن وليس الأرياف خاصة بعد موجات النزوح نحو المدن بسبب تدهور الأوضاع الأمنية خلال العشرية السوداء، وبالرغم من الكثير من الجهود الرامية لإعادة تعمير الأرياف إلا أنها بقيت دون الأهداف المسطرة، وفيما يلي جدول يوضح توزيع السكان حسب إحصائيات 2018¹.

الجدول رقم (25): توزيع السكان حسب إحصائيات 2018

الدوائر	سكان المدينة	النسبة المئوية للسكان المدينة	سكان الريف	النسبة المئوية للسكان الريف	المجموع الكلي
تيارت	238590	99	2410	1	241000
الدهموني	33716	81	8018	19	41734
مدغوسة	29949	80	7407	20	37356
مغيلة	8111	55	6566	45	14677
السوقر	96609	76	30064	24	126673
عين الذهب	31849	67	15789	33	47639
قصر الشلالة	81814	86	13173	14	94987
فرنندة	107274	90	11608	10	118882
الرحوية	27216	71	11289	29	38505
عين كرمس	43349	75	14649	25	57999
مشروع الصفا	22136	79	5769	21	27905
مهديّة	52153	79	13448	21	65601
حمادية	30010	60	20068	40	50078

¹ - إحصائيات مديرية الصحة والسكان لولاية تيارت.

الفصل الرابع: تأثير قطاع الفلاحة في تحسين نوعية الخدمة العمومية في ولاية تيارت 2011-2019

وادي ليلي	17282	69	7823	31	25105
المجموع	820057	83	168082	17	988139

المصدر: www.wilaya-tiaret.dz/dairas

المطلب الثاني: واقع السياسة الاقتصادية والخدمة العمومية بولاية تيارت قبل 2011.

سعت الجزائر جاهدة إلى إنجاح سياساتها الاقتصادية باتباع أسلوب التنمية المعتمد على تطوير مختلف القطاعات الاقتصادية، وذلك بهدف مواجهة مطالب ورغبات المواطنين من خلال الوصول إلى خدمة عمومية متطورة، من شأنها ان تضمن العيش الكريم للأفراد وتسمح لهم في الوقت نفسه من خوض تحدي التنمية.

وفي إطار البحث عن التنمية الاقتصادية وتطوير الخدمات العمومية استقادت ولاية تيارت مثلها مثل باقي ولايات الوطن من اعتمادات مالية مهمة ابتداء من سنة 2003 جراء انتعاش أسعار المحروقات، ففي إطار البرنامج الخماسي المنطلق سنة 2010- من غلاف مالي بقيمة 185 مليار دينار مخصصة لإنجاز عدة مشاريع اجتماعية واقتصادية منها 38.044 سكن و 5 سدود و 25 مؤسسة تربية و 11.000 مقعد بيداغوجي جديد و 65.000 سرير إيواء و 3 مستشفيات و 4 عيادات متعددة الخدمات إلى جانب ربط 20.000 منزل بغاز المدينة و 7.500 منزل بالكهرباء.

أولا: القدرات الاقتصادية لولاية تيارت سنة 2010: وهي العوامل الأساسية في بعث النشاط الاقتصادي في ولاية تيارت ويمكن تلخيصها كما يلي¹:

أ- وفي المجال الفلاحي: وجود 10 أحواض منحدرية بقدرة 1.500.000 متر مكعب وستة أخرى في طور الانجاز بقدرة 4.700.000 متر مكعب.

¹ - رشيد شباح، ميزانية الدولة وإشكالية التشغيل في الجزائر -دراسة حالة ولاية تيارت-، رسالة ماجستير غير منشورة، الجزائر: جامعة تلمسان، كلية العلوم الاقتصادية علوم التسيير والعلوم التجارية، 2012، ص ص 210-215.

الفصل الرابع: تأثير قطاع الفلاحة في تحسين نوعية الخدمة العمومية في ولاية تيارت 2011-2019

بلغ إنتاج الحليب سنة 2010 حوالي 30.000.000 لتر، ويتصدر الإنتاج النباتي منتوجات الحبوب منها القمح الصلب والقمح اللين والشعير والخرطال، بالإضافة إلى الموارد الحيوانية التي تقدر بـ 1.190.000 رأساً من الغنم و 37.652 رأساً من البقر و 115.957 رأساً من الماعز.

ب- القطاع الصناعي: يشمل هذا القطاع عدداً من الوحدات الإنتاجية والشركات الصناعية - شركة BTK لإنتاج العربات الصناعية.

- الشركة الوطنية للسبابة.

- وحدة إنتاج بطاريات السيارات.

- وحدة إنتاج الأدوية بملاكو.

- مصنع الأحذية بفرندة (متوقف عن الإنتاج منذ إعادة الهيكلة).

- مصنع النسيج (متوقف عن الإنتاج منذ إعادة الهيكلة).

- بالإضافة إلى وجود منطقة صناعية بعاصمة الولاية هناك تسعة مناطق أخرى للنشاط الإنتاجي والصناعي.

أما قطاع الصحة فيضم 06 مستشفيات ومركز استشفائي في الأمراض العقلية، بإجمالي الأسرة 1534 سريراً.

ج- القطاع السياحي: يتوفر قطاع السياحة على

- 09 فنادق منها 3 مصنفة.

- مواقع سياحية (حمام معدني).

- حظيرة للتسلية (متوقفة سنة 2010)

- مركز للخيول (إسطبل للخيول مصنف)

د- دور الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب والوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر في تطوير

الخدمة العمومية: تدعم الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب الخدمة العمومية وتسعى لتطويرها عبر

الفصل الرابع: تأثير قطاع الفلاحة في تحسين نوعية الخدمة العمومية في ولاية تيارت 2011-2019

مختلف برامج التشغيل المعتمدة على المبادرات الحرة من خلال تمويل الشباب أصحاب المشاريع

الاستثمارية، ويمكن تلخيص حصيلة نشاط الوكالة على المستوى الولائي قبل سنة 2011 من خلال

الجدول التالي:

الجدولة رقم (26): حصيلة الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب لولاية تيارت من 2000 إلى 2010

السنة	عدد المشاريع الممولة	مناصب العمل المستحدثة	الغلاف المالي (مساهمة ANSEJ)
2000	163	0	48558290.00
2001	128	45	37363688.00
2002	145	117	43352780.00
2003	120	105	35776532.00
2004	89	17	41400794.00
2005	258	33	125540354.00
2006	124	53	70709198.00
2007	160	104	84541726.00
2008	194	64	104276378.00
2009	404	12	209125531.00
2010	461	8	289941747.00
المجموع	2246	558	1090587017.00

المصدر: الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب.

من خلال الجدول أعلاه يتضح لنا مدى مساهمة المشاريع الاستثمارية التي تمويلها الوكالة في

خلق مناصب عمل، بحيث نلاحظ عدد المشاريع الممولة سنة 2000م سجل 163 مشروع دون أن يكون

هناك خلق لمناصب عمل ليرتفع فيما بعد عدد مناصب العمل المستحدثة بشكل تصاعدي إلى سنة

2003م مسجلاً 105 منصب عمل مقابل 120 مشروع تم تمويلها، لكن الغلاف المالي المخصص خلال

السنوات 2000-2004م بمعدل حوالي 41.000.000.00 دج ، أما سنة 2005م فقد سجلت ارتفاع

في التمويل بلغ 125.540.354.00دج مقابل 258 مشروع لكن عدد مناصب العمل المستحدثة بلغ 33

منصب، ويمكن إرجاع ذلك إلى نوع المشاريع الممولة والتي تعتمد في الغالب على عمل فردي لا يعمل على خلق مناصب عمل، كما أن ارتفاع التمويل يمكن إرجاعه لسعي النظام السياسي في تلك الفترة لكسب التأييد الشعبي من خلال محاولة استقطاب فئة الشباب بالموافقة على المشاريع وكذلك لانتعاش المداخل الراجع لارتفاع سعر البترول، كما تجدر الإشارة إلى أن المدة الزمنية التي يأخذها الملف للحصول على التمويل كمرحلة نهائية تصل إلى سنة وسنة ونصف خلال السنوات السابقة لسنة 2008م. ومع انطلاق مخطط ترقية التشغيل سنة 2008م شهدت المخططات المالية ارتفاعاً بلغت سنة 2010م 289.941.747.00 دج مقابل ارتفاع لعدد المشاريع الممولة من 194 مشروع 2008م إلى 461 مشروع، لكن عدد مناصب العمل المستحدثة وإن شهد ارتفاعاً له سنة 2008م مسجلاً 64 منصب عمل إلا أنه سجل تراجعاً إلى 08 مناصب سنة 2010م والسبب الأساسي في ذلك إعادة فتح المجال أمام المشاريع التي تعتمد على العمل الفردي.

حصيلة الوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر (ANGEM) لولاية تيارت

بالإضافة إلى الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب تعتبر الوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر (ANGEM) أحد أهم البرامج التشغيلية التي تعتمد عليها الحكومة خاصة في المجال الحرفي، وعلى مستوى ولاية تيارت وتبعاً لطبيعتها تتوفر الولاية على عدة مجالات للصناعات الحرفية والتقليدية، ويمكن تلخيص حصيلة نشاط هذه الوكالة على مستوى الولاية من خلال الجدولين في الأسفل:

الفصل الرابع: تأثير قطاع الفلاحة في تحسين نوعية الخدمة العمومية في ولاية تيارت 2011-2019

الجدول رقم (27): تطور تمويل شراء المواد الأولية وخلق مناصب العمل من طرف الوكالة الوطنية لتسيير

القرض المصغر لولاية تيارت للفترة من 2006-2010

تمويل شراء المواد الأولية		
السنة	عدد المشاريع	الغلاف المالي
2006	453	12187974.14
2007	213	5656020.17
2008	874	23358274.39
2009	783	20924098.09
2010	699	18707227.79
المجموع	3022	80833574.59

المصدر: الوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر لولاية تيارت

الجدول رقم (28): تطور تمويل شراء العتاد وعدد المشاريع الممولة من طرف الوكالة الوطنية لتسيير

القرض المصغر من 2006 إلى 2010

تمويل شراء المواد الأولية		
السنة	عدد المشاريع	الغلاف المالي
2007	5	430700.32
2008	73	6714057.13
2009	285	27091189.19
2010	832	53771012.63
المجموع	1195	88006959.27

المصدر: الوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر لولاية تيارت

وفقا لطبيعة النشاط الذي تموله الوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر (ANGEM) نجد هناك

شكليين من أشكال التمويل تمويل خاص بشراء المواد الأولية وتمويل خاص بشراء العتاد وحسب نوعي

التمويل تتضح لنا طبيعة النشاط.

الفصل الرابع: تأثير قطاع الفلاحة في تحسين نوعية الخدمة العمومية في ولاية تيارت 2011-2019

من خلال الجدول الخاص بتمويل شراء المواد الأولية يتبين أن عدد مناصب العمل تقدر بعدد المشاريع الممولة بحيث سجلت سنة 2006م تمويل 453 مشروع بغلاف مالي يقدر بحوالي 12.000.000.00 دج وهو غلاف معتبر مقارنة بسقف التمويل، الذي ارتفع سنة 2008م إلى 23.358.274.39 دج مقابل ارتفاع في عدد المشاريع مسجلاً 874 منصب، ثم ليتراجع سنة 2010 ليصل إلى 699 مشروع بمبلغ 18707227.79 دينار.

أما فيما يخص تمويل المشاريع الخاصة بشراء العتاد فقد أخذت منحى تصاعدي، بحيث يتبين ارتفاع عدد المشاريع الممولة من 05 مشاريع سنة 2007م إلى 832 مشروع سنة 2010م، يقابله ارتفاع في المخصصات المالية التي ارتفعت من حوالي 400.000.00 دج إلى 53.771.012.63 دج، وهذا بعد إعادة النظر في الآليات والإجراءات الخاصة بتمويل المشاريع من طرف هذه الوكالة.

وعلى العموم يرجع ارتفاع عدد المشاريع الممولة في كلا نوعي التمويل إلى انخفاض كلفة المشاريع حسب نوعها وهو الأمر الذي يزيد إقبال الأفراد البطالين من جهة ومن جهة أخرى إمكانية إعادة القروض نظراً لانخفاض مبالغها.

ثانياً- واقع الخدمات العمومية بولاية تيارت حسب النشاطات ومعدلات التنمية قبل 2011:

تعتبر إحصائيات النمو السكاني والفئة النشطة في المجتمع ومعدلات البطالة والتشغيل من أهم المؤشرات التي يمكن توضيح مدى مساهمة السياسة العامة الاقتصادية في تطوير الخدمات العمومية، وفي ولاية تيارت في الفترة قبل 2011 يمكن تلخيصها وفق الجدول في الأسفل.

الجدول رقم (29): إحصائيات النمو السكاني والفئة النشطة في المجتمع ومعدلات البطالة والتشغيل في

الفترة قبل 2011

السنة	عدد السكان	الفئة النشيطة	الفئة الشغيلة	عدد البطالين	معدل التشغيل	معدل البطالة
2000	756889	181199	130463	50736	72	28.00
2001	772336	184897	133126	51771	72	28.00

الفصل الرابع: تأثير قطاع الفلاحة في تحسين نوعية الخدمة العمومية في ولاية تيارت 2011-2019

25.00	75	47168	141502	188670	788098	2002
24.00	76	46169	146201	192370	803548	2003
22.75	77.25	43375	147287	190662	819002	2004
24.00	76	47945	151823	199768	834453	2005
13.61	76.39	26899	170687	197586	851133	2006
12.30	87.70	24911	177570	202481	868155	2007
12.09	87.91	27671	201283	228954	847813	2008
1189	88.11	27542	204055	231597	852314	2009
10.80	89.20	25330	209207	234537	874050	2010

المصدر: 1- شباح رشيد، ميزانية الدولة واشكالية التشغيل في الجزائر -دراسة حالة ولاية تيارت-، مذكرة ماجستير، كلية

العلوم الاقتصادية علوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة تلمسان، 2012، ص212.

2- مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية لولاية تيارت.

يتبين من خلال الجدول أنّ هناك توافق بين ما شهدته الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية على المستوى الوطني وعلى مستوى الولاية، بحيث سجل على المستوى الولائي تراجع لمعدلات البطالة وارتفاع في معدلات التشغيل اذ بلغ معدل البطالة سنة 2000م 28% لينخفض عبر كامل السنوات ما عدا بعض التذبذبات كالتى حدثت بين سنتي 2004 و2005م بسبب نهاية المخطط الخماسي الأول الذي تضمن مخطط الإنعاش الاقتصادي وبداية انطلاق المخطط الخماسي الثاني بمواصلة برنامج الإنعاش الاقتصادي، الأمر الذي يترجمه تراجع معدل البطالة ليسجل 10,80% سنة 2010م يقابله ارتفاع في معدل التشغيل يصل إلى 89.20% من الفئة النشيطة .

وفيما يخص توزيع المناطق النشطة بولاية تيارت من حيث مدى توفر الخدمات العمومية ونسبة تطورها فقد تطرقت دراسة بعنوان تشخيص إمكانيات التخطيط للتنمية الاقتصادية المحلية بولاية تيارت وفق أسلوب التحليل بالمركبات الأساسية من منظور الاقتصاد المكاني إلى تصنيف المناطق الأكثر نشاطا بولاية تيارت وذلك وفقا لمجموعة من المتغيرات الاقتصادية والديموغرافية والعمرانية وتلك المتعلقة بالبنية

التحتية إذ تشمل المتغيرات الاقتصادية: الصحة، التعليم، العمل، التجارة، الطاقة ... أما المتغيرات الديموغرافية فتشمل عدد السكان، معدل النمو..الخ، في حين أن المتغيرات العمرانية تهتم بتقسيم الأراضي الفلاحية، الغابات، المساحات المستعملة للزراعة وتهتم المتغيرات البنية التحتية والمرافق العامة والخدمات الاجتماعية كالكهرباء، الغاز، المياه¹.

وخلصت الدراسة إلى تقسيم ولاية تيارت إلى أربع مناطق رئيسية حسب درجة توفر المتغيرات السابقة الذكر وهي²:

-**المجموعة الأولى:** بها دائرة تيارت والتي تحتل الصدارة لمنحها أولوية كبيرة، باعتبار أن أغلبية النشاطات التنموية متركزة بها، أي أنها منطقة ذات إمكانيات متعددة.

-**المجموعة الثانية:** بها السوق، فرندة قصر الشلالة، هذه المناطق تتركز بها أغلب المتغيرات خاصة ذات خصائص خدمية مثل التعليم، الصحة، والبنية التحتية والمرافق العامة مثل الطرق، شبكات المياه، الكهرباء والغاز، وشبكة مياه الصرف الصحي، إضافة إلى وجود عدد كبير من السكان خاصة السكان الحضر، هذا ما يعكس وجود نمط من التحضر في توفير الخدمات، أي أنها مناطق ذات تنمية حضرية.

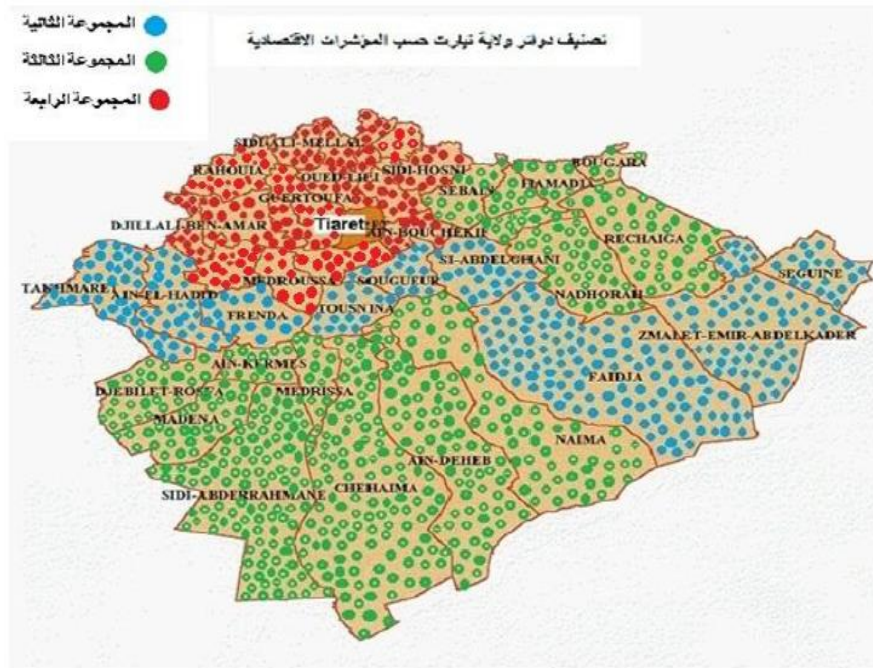
-**المجموعة الثالثة:** بها مهدية عين كرمس عين الذهب حمادية، تتركز بهذه المناطق مجموعة من المتغيرات ذات خصائص ريفية وذلك من خلال تركيز نسبة عالية من سكان الريف، مع توفر إمكانيات زراعية مثل: المساحة المستعملة للزراعة، المساحة المسقية الإنتاج الفلاحي واستهلاك المياه، إضافة إلى الإنتاج الحيواني، مما يعكس وجود تنمية ريفية زراعية حيوانية.

¹ صابرينة بنية؛ فتحة بلجالي، "تشخيص إمكانيات التخطيط للتنمية الاقتصادية المحلية بولاية تيارت وفق أسلوب التحليل بالمركبات الأساسية من منظور الاقتصاد المكاني"، مجلة الإستراتيجية والتنمية، ع 14، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2018، ص 67.

² المرجع نفسه، ص 74.

الفصل الرابع: تأثير قطاع الفلاحة في تحسين نوعية الخدمة العمومية في ولاية تيارت 2011-2019

-المجموعة الرابعة: بها الدحموني، مغيلة، واد ليلي، مشرع الصفا، الرحوية، مدروسة، وهذه المناطق تحتوي على أقل عدد من المتغيرات، وبالتالي يمكن اعتبار أن التنمية تكاد تنعدم بها. وعليه ومن خلال استخدام التحليل بالمركبات الأساسية لمؤشرات التنمية لولاية تيارت، يمكن توضيح الإمكانيات الاقتصادية لدوائر الولاية في الشكل التالي:



المصدر: صابرينة بنية؛ فتحة بلجياتي، المرجع السابق، ص 74.

المطلب الثالث: القدرات الفلاحية لولاية تيارت

تتوفر ولاية تيارت في القطاع الفلاحي بإمكانيات معتبرة، طبيعية وبشرية وحتى مادية يمكن إيجازها فيما يلي:

أولاً: الإمكانيات الطبيعية: يمتد إقليم ولاية تيارت على مساحة تقدر بـ 2005005 هكتار منها 1608200 هكتار مخصصة للقطاع الفلاحي، ما يعادل نسبة 82% من المساحة الكلية للولاية لكن لا المستغل منها حالياً إلى 705650 هكتار، أي 35% من المساحة الكلية للولاية المستغلة فعلاً للزراعة وتخصص أغلبها لزراعة الحبوب، أي ما يقارب 22% من المساحة الكلية المستغلة للزراعة ومن بين

الفصل الرابع: تأثير قطاع الفلاحة في تحسين نوعية الخدمة العمومية في ولاية تيارت 2011-2019

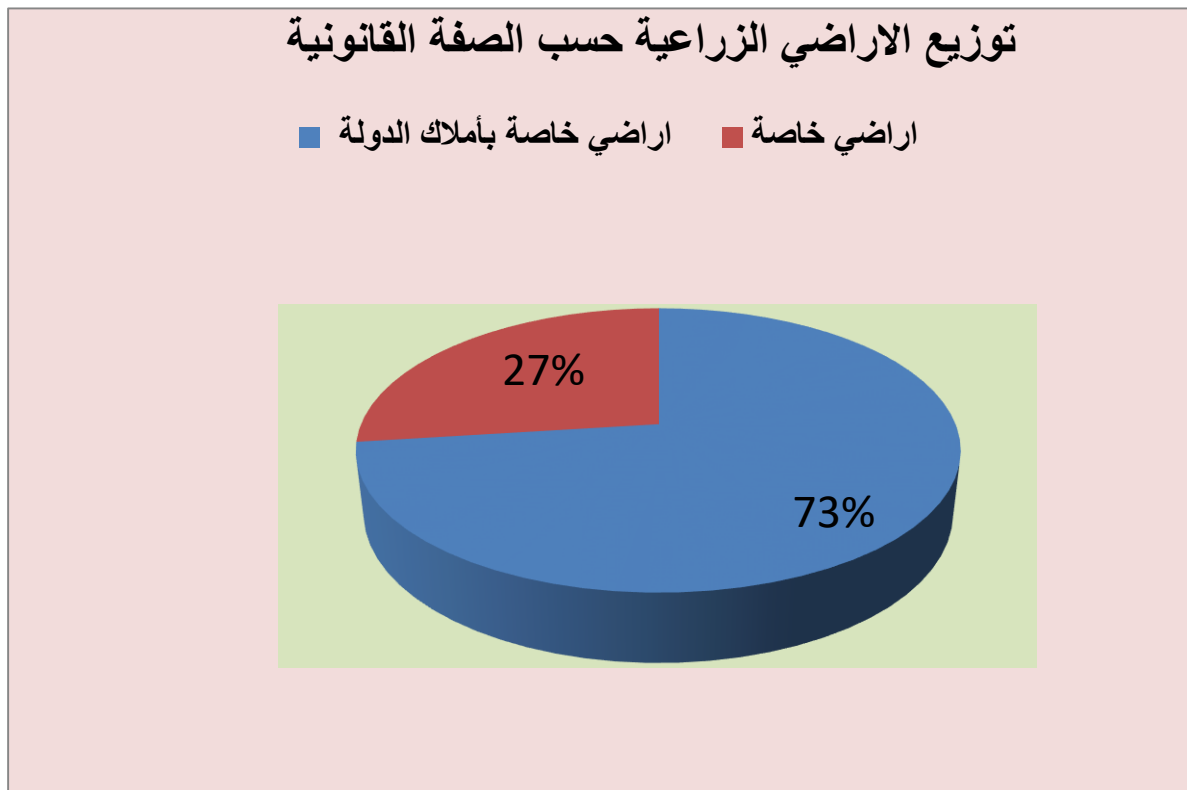
الحبوب التي تشتهر بها الولاية القمح بنوعيه الصلب واللين والذي يمثل أكثر من 80% من المساحة الكلية، أما باقي المساحة فهي مستغلة في زراعة الخضر والبقوليات والفواكه وغيرها، وتقدر المساحة الغابية بـ 154200 هكتار بنسبة 7.69% أما المساحة الرعوية فتقدر بـ 395400 هكتار وهو ما يعادل نسبة 20%¹.

وتشكل نسبة الأراضي الخاصة 27 بالمائة من المساحة الكلية، وفي الأسفل دائرة نسبوية توضح هذا التوزيع.

الجدول رقم (30): يوضح توزيع الأراضي الخاصة بالدولة

أراضي خاصة بأمالك الدولة	505 286 Ha	73%
أراضي خاصة	183 439 Ha	27%

الشكل رقم (13): يبين توزيع الأراضي الخاصة بالدولة



المصدر: مديرية المصالح الفلاحية لولاية تيارت

¹ - مديرية المصالح الفلاحية لولاية تيارت.

والجدول أسفله يوضح توزيع العقار الفلاحي بولاية تيارت

الجدول رقم (31): توزيع العقار الفلاحي

المساحة	عدد المستثمرات	طبيعة المستثمرات
306.393	19.600	الخواص
374.034	15.232	الامتياز الفلاحي
7.598	07	المزارع النموذجية
700	03	المعاهد التقنية (ITGC-ITELV-ITAF)
688.725	34.751	المجموع

المصدر: مديرية المصالح الفلاحية لولاية تيارت

كما تحتوي الولاية على ثروة نباتية وإنتاج فلاحي يرتكز على الحبوب بشكل رئيسي كما يوضحه

الجدول في الأسفل:

الجدول رقم (32): ثروة نباتية وإنتاج فلاحي يرتكز على الحبوب بشكل رئيسي

الموارد النباتية	الحبوب	الشعير	القمح الصلب	القمح اللين	نبات الشوفان	البقول الجافة (العدس)
المساحة (الهكتار)	335750	138800	127000	60300	9850	8300

المصدر: مديرية المصالح الفلاحية لولاية تيارت.

مصادر المياه بولاية تيارت: تشكل التساقطات المطرية والأودية والسدود مصادر المياه المعتدة

عليها فلاحيا أما الأودية فهي ذات، جريان غير منتظم تتأثر بالميزات المناخية وتساقط الأمطار فتجدها

جافة في فصل الصيف وغزيرة الجريان في فصل الشتاء ومن أهمها¹:

وادي الطويل: يسمح بسقي حوالي 850.000 هكتار ويضم ولايات الجلفة، تيارت، المدية.

¹ - مديرية المصالح الفلاحية لولاية تيارت.

وادي مينا: الذي أنجز به سدا بحجم 50 مليون م 3، يسقي سهول ولاية غليزان وهو أيضا يمون عاصمة ولاية تيارت بالمياه الصالحة للشرب.

نهر واصل: فوق هذا النهر تم إنجاز سدي الدحموني وبوقارة.

أما فيما يخص السدود فتحتوي الولاية على ثلاثة سدود أكبرها هو سد بخدة يقع ببلدية مشرع الصفا، وتبلغ سعته 45 مليون م 3، يزود بلديات تيارت، مشرع الصفا، الرحوية، تامدة، وبلدية الجبلاي بن عمار بالمياه الصالحة للشرب. يليه سد الدحموني بقدرة استيعاب تقدر بـ 13 مليون م 3، ثم سد بوقارة الذي يسع 12 مليون متر مكعب يسقي حوالي 12000 هكتار منها ما يقارب 3000 هكتار بولاية تيارت والباقية بولاية تيسمسيلت، كما تتوفر الولاية على 16 حاجز مائي بسعة 11 مليون م 3، موجهة لسقي ما يقارب 8180 هكتار.

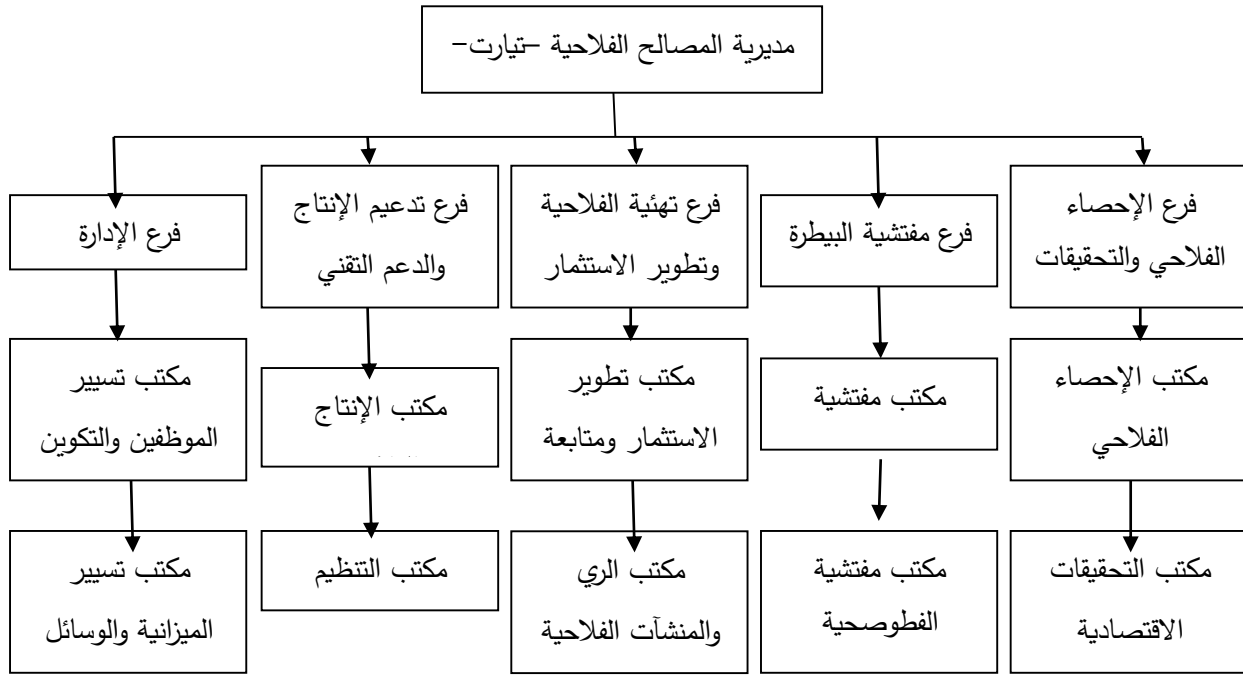
ثانيا: الإمكانيات البشرية والتجهيزات العمومية: يبلغ سكان الريف بالولاية 231575 نسمة، بينما بلغ عدد السكان ككل 1,000,755 نسمة سنة 2021 أيما يقارب نسبة 25% من مجموع سكان الولاية، كما أن عدد العمال في القطاع الزراعي بالولاية قد بلغ 79173 هذا بالإضافة إلى العمال المؤقتين والذين لا تتوفر إحصائيات بشأنهم¹.

كما تتوفر الولاية على العديد من المصالح العمومية الفلاحية وأهمها:

- **مديرية المصالح الفلاحية:** تعمل على مستوى الولاية وتضم 13 فرعا فلاحيا موزعا على مستوى دوائر الولاية، وتعتبر تعتبر مديرية المصالح الفلاحية من أقدم الهياكل الفلاحية حيث يعود تاريخ تأسيسها إلى العهد الاستعماري، لكن بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 195/90 المؤرخ في 23.06.1990، أعيد تنظيم المديرية بالولاية، وفي الأسفل مخطط يوضح الهيكل التنظيمي لمديرية المصالح الفلاحية لولاية تيارت.

¹ - وثائق مقدمة من مديرية المصالح الفلاحية لولاية تيارت.

الشكل رقم (14): هيكل التنظيمي لمديرية المصالح الفلاحية لولاية تيارت



المصدر: مديرية المصالح الفلاحية لولاية تيارت

التقسيمات الرئيسية لمقر مديرية المصالح الفلاحية لولاية تيارت

تتكون مديرية المصالح الفلاحية من عدة فروع هي¹:

- فرع الإحصاء الفلاحي والتحقيقات الاقتصادية ويتكون من مكتبين: مكتب الإحصاء الفلاحي ومكتب التحقيقات الاقتصادية، ويهتم بإنجاز برامج وتحقيقات إحصائية فلاحية وإنجاز وتسيير مختلف الملفات المتعلقة بالإنتاج الفلاحي وبالمؤسسات الفلاحية، وإنجاز الإحصائيات حول حالة القطاع كالمساحة، عدد حيوانات، الغلة السنوية، نسب التطور أو التراجع وغيرها من العمليات المساعدة على إنجاز المؤشرات الاقتصادية.

¹ - وثائق مديرية المصالح الفلاحية لولاية تيارت.

الفرع الثاني: فرع مفتشية البيطرة مكلف بالسهر على تطبيق القوانين التنظيمية للحماية وتطوير الصحة الحيوانية ويكون من مكاتب مفتشية البيطرة ومكتب مفتشية البيطرة صحية.

الفرع الثالث: فرع تهيئة الفلاحة وتطوير الاستثمار مكلف بالحفاظ على التراث العقاري وتنسيق المهام لإنشاء مشاريع في إطار التنمية الفلاحية ويتكون من ثلاث مكاتب تنمية وتنظيم العقار، مكتب تطوير الاستثمار ومتابعة البرامج، ومكتب الري والمنشأة الريفية.

الفرع الرابع: فرع تنظيم الإنتاج والدعم التقني مكلف بتطوير نشاطات التنمية وتكثيف الإنتاج الفلاحي وعصرنتها ومتابعة تنفيذها وله ثلاث مكاتب: مكتب الإنتاج الفلاحي والمؤسسات الفلاحية، مكتب التنظيم والتطبيق، ومكتب التكوين والتطوير والوظائف الفلاحية.

الفرع الخامس: فرع الإدارة مكلف بضمان تسيير الموظفين الإداريين والتقنيين وتنفيذ الميزانية وله مكاتبين: مكتب تسيير الموظفين والتكوين مكتب تسيير الميزانية والوسائل العامة.

- التقسيمات الفرعية الفلاحية للدوائر

زيادة على المصالح الفلاحية المتواجدة على مستوى مقر مديرية المصالح الفلاحية، توجد مصالح فرعية على مستوى الدوائر والبلديات من أجل تقريب الخدمات الفلاحية أكثر من الفلاح وللوقوف ميدانيا على متطلبات الفلاحة وطبيعة الخدمات التي يجب تقديمها للفلاح، حيث توجد على مستوى الولاية ثلاث عشر تقسيمة فرعية تغطي كامل أنحاء الولاية، تسهر وتحرص على متابعة وتطبيق البرامج التنموية الفلاحية وهي:

- تقسيمة فرعية دائرة مدروسة	- تقسيمة فرعية دائرة فرندة
- تقسيمة فرعية دائرة مهدية	- تقسيمة فرعية دائرة مغيلة
- تقسيمة فرعية دائرة مشرع الصفا	- تقسيمة فرعية دائرة كرمس
- تقسيمة فرعية دائرة السوق	- تقسيمة فرعية دائرة قصر الشلالة
- تقسيمة فرعية دائرة الرحوية	- تقسيمة فرعية دائرة عين الذهب

- تقسيمة فرعية دائرة حمادية - تقسيمة فرعية دائرة واد ليلي

- تقسيمة فرعية دائرة الدحموني

الغرفة الفلاحية: الغرفة الفلاحية هي مؤسسة ذات طابع صناعي وتجاري، أنشأت بموجب المرسوم التنفيذي رقم 91\118 المؤرخ في 27\04\1991 وضعت تحت وصاية الوزير المكلف بالفلاحة حيث تضم هذه الغرف الفلاحين والجمعيات المهنية والتعاونيات الفلاحية واتحاداتها، وكذا كل شخص معنوي آخر على علاقة بالقطاع، كما تعتبر مكانا للاستشارة بين السلطات الإدارية وممثلي المصالح الفلاحية، بحيث تسمح بالتنسيق وتبادل المعلومات بين أعضائها، وبين الفلاحين والهيئات العمومية أو الخاصة التي تتصل نشاطاتها مباشرة أو بصفة غير مباشرة بالفلاحة، ومن أهم مهامها¹:

تكلف هذه الغرفة الفلاحية بتطوير الخدمات والأعمال المفيدة تجاه أعضائها المرتبطة بالنشاط الفلاحي والصحة الحيوانية، تنظيم معارض وتظاهرات ومسابقات فلاحية، تسهيل نشر المعلومات العلمية والتقنية والاقتصادية، إيصال المعلومات لفائدة الفلاحين، دراسة وتحليل حالة الفروع الفلاحية وأسواقها. وضع برامج تكوين بالتنسيق مع الإدارة الفلاحية والهيئات ومراكز التكوين الفلاحي موجهة للفلاحين والمربين، المساهمة في ترقية المنتجات الفلاحية.

- تعاونيات الحبوب والخضر الجافة: تتوفر الولاية على ثلاث تعاونيات موزعة على بلديات تيارت، فرندة، مهدية، وتتكفل تعاونية الحبوب والخضر الجافة بجمع وتخزين وتكييف وتوزيع وتسويق الحبوب والبقول الجافة بالإضافة إلى تأطير ومساعدة المنتجين في مختلف العمليات الخاصة بإنتاج الحبوب وبذورها، وتتمثل أهم مهامها في جمع المحاصيل ومنتوج الحبوب والبقوليات من الفلاحين وتأطير ومساعدة المنتجين في مختلف العمليات الخاصة بإنتاج الحبوب، ومعالجة الحبوب واتخاذ جميع التدابير التقنية التي تجعل المنتج أو السلعة القابلة للاستعمال، كما تقوم بوظيفة تسويق القمح بنوعية اللين والصلب

¹ - وثائق مقدمة من الغرفة الفلاحية لولاية تيارت.

للمطاحن وفقا لبرامج مسطرة من قبل الديوان الجزائري الاحترافي للحبوب، وتسويق الشعير والخرطال لمربي المواشي وفقا للشروط التي تحددها مديرية المصالح الفلاحية للولاية، أما البذور فتسوق لمنتجي الحبوب، في حين أن البقول الجافة فتسوق لجميع مستعمليها.

- **أهم المعاهد التقنية:** تحتوي ولاية تيارت على معهد التقني للمحاصيل الكبرى موجود ببلدية السبعين (IT.G.C)، ومعهد تقني لتربية الحيوانات (T.T.EL.VL) موجود ببلدية قصر الشلالة، يتكفل بتأطيرهم 85 مهندس دولة 12 مهندس تقني، 49 تقني سامي، 40 تقني، 25 مساعد تقني، 53 طبيب بيطري¹.
أما المؤسسات المالية التي لها علاقة مباشرة في قطاع الفلاحة فتتمثل في الصندوق الجهوي للتعاقد الفلاحي (C.R.MA): تتوفر ولاية تيارت على ثلاث صناديق جهوية.

هذا الصندوق تابع لقطاع التأمينات على شكل تعاقدية، مهامه الرئيسية تتمثل في التأمين ولكن في الكثير من الأحيان توكل له مهام أخرى متعلقة بالفلاحة، وللاشارة فانه في الوقت الحاضر لم يعد هذا الصندوق محتكرا لعمليات التأمين الفلاحي ففي السنوات الماضية دخلت شركات تأمين تجارية الميدان الفلاحي مثل الشركة الوطنية للتأمين وشركة سلامة للتأمينات وشركة الجزائرية للتأمينات.

- **بنك الفلاحة والتنمية الريفية (B.A.D.R):** تتوفر الولاية على عدد من فروع هذا البنك موزعة على بلديات تيارت السوقر مهدية فرنده عين الذهب: وتأسس هذا البنك بموجب المرسوم 206/82 المؤرخ في: 1982/05/13، ومن أهم مهامه²: تمويل القطاع الفلاحي بمختلف أنشطته بما فيها المستثمرات التابعة للدولة أو الخاصة، يمنح قروض طويلة المدى لتمويل الاستثمارات الزراعية الكبرى كالري وتربية المواشي وقروض متوسطة المدى لشراء الآلات والأسمدة والمواد الكيماوية والعتاد الذي يساهم في تطوير القطاع الفلاحي.

¹ - معلومات مقدمة من مديرية المصالح الفلاحية لولاية تيارت.

² - وثائق مقدمة من بنك الفلاحة والتنمية الريفية BADR تيارت.

الفصل الرابع: تأثير قطاع الفلاحة في تحسين نوعية الخدمة العمومية في ولاية تيارت 2011-2019

الحضيرة الفلاحية لولاية تيارت: تتمثل في الأدوات الزراعية كالجرارات، الحصادات وأدوات الحرث والتقليب الأخرى والتي تؤدي إلى تحسين الإنتاج. فقد بلغ عدد الجرارات المتوفرة بولاية تيارت 4.895 جرار للموسم 2016، بينما بلغت أدوات الحرث والتقليب الأخرى والمكملة لمهمة الجرار منها المحراث 4.573 وآلات الزرع 2.573، أما عدد الحصادات فوصل إلى 1.662 حاصدة لنفس الموسم.

المبحث الثاني: السياسات الفلاحية بولاية تيارت خلال الفترة 2011-2019 ودورها في تطوير الخدمة العمومية

يعتبر تطوير الخدمات العمومية بالاعتماد على القطاع الفلاحي أحد أهم الطرق التي اعتمدتها الجزائر في ظل سياسات عامة اقتصادية مبنية على سياسات وبرامج فلاحية تهدف للوصول إلى التنمية خاصة في الولايات ذات الطابع الفلاحي.

وقد اعتمدت بولاية تيارت منذ سنة 2011 وحتى سنة 2019 مجموعة من السياسات العامة الفلاحية كان الهدف من ورائها المساهمة في تحقيق الأمن الغذائي، وفي تلبيبة الاحتياجات الوطنية، والمساهمة في النمو الاقتصادي وتقليص الواردات، وتطوير الخدمات العمومية بالولاية من خلال خلق مناصب عمل جديدة، ودعم الاستثمار لاسيما للشباب وللمؤسسات الصغيرة.

المطلب الأول: السياسات الفلاحية بتيارت في الفترة من 2011-2019

تتحد السياسات الفلاحية بالجزائر عبر القطر الوطني من حيث البرامج الوطنية ومن حيث النصوص القانونية والتنظيمية، غير ان النتائج تختلف من ولاية لأخرى ومن ناحية لأخرى وفقا لطبيعة المناطق وقدراتها الفلاحية، وباعتبار ولاية تيارت من أهم المناطق الفلاحية بالجزائر فسعت السياسة الفلاحية المنتهجة من 2011 إلى 2019 لتنمية المنتجات الإستراتيجية بالمنطقة، لاسيما منها الحبوب والحليب، التي تعد من بين أهم المواد المؤثرة في الميزان التجاري علاوة على دعم وتعزيز زراعة البقول الجافة والمحاصيل الزيتية والعلفية بما في ذلك الذرة الصفراء والشمندر السكري.

أولا: سياسة عقود الامتياز في إطار المستثمرات الفلاحية الجديدة في ظل المنشور الوزاري رقم 108

المؤرخ 23 فيفري 2011

تعتبر سياسة تسيير أو تملك الأراضي الفلاحية عن طريق عقود الامتياز من أهم ما أسفرت عنه السياسات الفلاحية المنتهجة تجاه معضلة تسيير العقار الفلاحي التابع للدولة، حيث أنه وبموجب سياسة عقود الامتياز وضعت جملة من الشروط الواجب توافره للاستفادة من عقود الامتياز.

فلاستفادة الخواص من مستثمرات فلاحية جديدة ومن مستثمرات فلاحية على الأراضي التابعة الأملاك الخاصة للدولة يتوجب توافر مجموعة من الشروط القانونية ومن أبرزها أن يتم منح الأراضي في شكل عقد إداري يبرم بين الدولة والمنتفع يدعى عقد التخصيص تكون فيه الدولة ممثلة بالصندوق الوطني للثورة الزراعية، وتمنح بمقتضاه للمستفيدين حق الانتفاع المؤبد والذي يسمح لهم بتملك الإنتاج دون العقار الفلاحي¹، وحتى يتمكن المستثمر الفلاحي الخاص من الاستفادة من عقد الامتياز يجب أن يكون مالكا أو حائزا لقطعة أرضية فلاحية غير مستغلة ويثبت ذلك عن طريق عقد ملكية رسمي أو دفتر عقاري أو شهادة حيازة أو عن طريق الحيازة عن طريق التقادم المسكب للملكية.

في حالة ما إذا لم يشمل هذه الأراضي عملية المسح فإن المترشحين للاستفادة المنشور ولا يملكون عقود تثبت ملكيتهم أو حيازتهم لهذا العقار فإنهم يلجؤون إلى الجماعات المحلية من أجل طلب الاستفادة من شهادة حيازة تطبيقا للمادة 39 من قانون 90-25 المعدل والمتمم بالأمر 95-26 المؤرخ في: 1995/09/25 المتضمن التوجيه العقاري والمرسوم التنفيذي رقم 91-254 المؤرخ: 1991/07/27 المتضمن شروط تسليم شهادة الحيازة أو طلب التحقيق العقارية².

¹ - رضاء بوعافية، أنظمة استغلال العقار الفلاحي في الجزائر، رسالة ماجستير غير منشورة، الجزائر: جامعة باتنة، كلية الحقوق، 2009/2008، ص 65.

² - القانون رقم 07-102 المؤرخ في: 2007/02/27 المتضمن تأسيس إجراء لمعينة حق الملكية العقارية وتسليم سندات الملكية عن طريق التحقيق العقاري ومرسومه التنفيذي رقم 08-147 المؤرخ في 19 ماي 2008 المتعلق بعمليات التحقيق العقاري وتسليم سندات الملكية.

وفيما يخص سياسة عقود الامتياز بولاية تيارت فقد أكد الديوان الوطني للأراضي الفلاحية بولاية تيارت بتاريخ: 2015/12/24 أنه تم تسجيل حوالي 15 ألف و 141 ملفا مستغل مع المصالح الفلاحية، وذلك منذ العملية التي بدأت في بداية العام 2011 بعد صدور القانون، وأن عدد الملفات المودعة لدى الديوان من طرف المعنيين حوالي 14 ألف و 784 ملفا، قام الديوان الوطني للأراضي الفلاحية بولاية تيارت بتسوية أكثر من 13 ألف ملفا، وعن الفارق بين القائمة المعلوماتية حوالي 357 ملفا غير مودع، كما أكد مدير الديوان أنهم قاموا بتسوية ودراسة ملفات المطابقة والتي بلغ عددها حوالي 13 ألف و 119 ملفا التي تستحق منح حق الامتياز والتي تم تحويلها إلى مصالح أملاك الدولة، وعلى إثر ذلك تم إنجاز 10 آلاف و 968 عقد امتياز ، وبقي على مستوى أملاك الدولة 2151 ملفا دون إنجاز، من بينها 654 ملفا أغلبها بها نقص في الوثائق خاصة بفارق في المساحة، وأكثر من 1600 ملفا مؤجل إلى غاية نهاية التحقيق مع رفض عدد من الملفات لعدم استيفائها الشروط القانونية، حيث أكد الديوان الوطني للأراضي الفلاحية بولاية تيارت عن أسباب الرفض للملفات والتي قال أنها ملفات عالقة مؤجلة لأسباب عدة حيث بلغ عددها حوالي 1665 ملفا إلى غاية 30 من شهر نوفمبر 2019، من بينها 40 حالة على مستوى العدالة، 288 حالة على مستوى اللجنة الولائية خاصة بالدراسات، التنازلات العرفية والعقود الغير مشهورة وهي في طور التسوية، فيما رفضت 468 حالة من طرف اللجنة الولائية خاصة بالتنازلات العرفية أو التنازلات بعقود غير مشهورة وبقي منها 869 حالة خاصة بنقص في الوثائق فيما تعلق بقضية ورثة أو فريضة بدون وكالة ما جعلها بقيت عالقة، فيما بلغت العمليات التحويلية من عقد الانتفاع إلى عقد الامتياز حوالي 75 بالمائة، كما أن استغلال هذه الأراضي ضمن هذا القانون تمكن صاحبها من استغلال هذه الأرض لأربعة عقود كاملة أي إلى غاية 40 سنة.

ثانيا: سياسة الدعم والتمويل بالقروض الفلاحية من 2011-2019

يعتبر التمويل من أهم العوامل التي من شأنها ان تسهل عملية الاستثمار الفلاحي والذي بدوره يؤدي إلى تحقيق التنمية المحلية والتي ستساهم حتما في تطوير القطاع الفلاحي والاقتصاد ككل.

ومن صيغ التمويل الفلاحي التي اعتمدها السياسات العامة الفلاحية بالجزائر ما يأتي¹:

1-قرض التحدي: أنشئ قرض التحدي سنة 2013 وهو قرض استثماري مدعم يمنح من اجل تربية المواشي ولإنشاء المستثمرات الفلاحية الجديدة، سواء تلك المملوكة للخواص أو تلك التابعة لأمالك الدولة يوجه هذا القرض إلى جميع المشاريع الاستثمارية الموافق عليها في إطار الاستصلاح من طرف الهيئات المختصة لوزارة الفلاحة لاسيما الديوان الوطني للأراضي الفلاحية، وقد حددت قيمته بـ 01 مليون دينار جزائري للهكتار فيما يخص الاستغلال الجديد للمستثمرات الفلاحية، وبشأن المشاريع المؤهلة للاستفادة من قرض التحدي ما يلي:

أ- **أشغال التهيئة وحماية الأراضي:** وتشمل أشغال الصرف والتطهير؛ أشغال التوجيه وإزالة الحجارة؛ وضع مصدات الرياح؛ التعديل؛ أشغال التسوية وتهيئة الأرضية؛ فتح الأراضي الفلاحية؛ جلب الطاقة الكهربائية.

ب- **عمليات تطوير السقي الفلاحي:** وتشمل تجنيد معدات الري وتهيئة وإنجاز الآبار الجديدة؛ استقطاعات التلال العثور على مصادر المياه، تحويل الماء، الحفر والآبار؛ إنجاز أحواض لتخزين المياه؛ تجهيز مضخات المياه؛ إنشاء شبكات توزيع المياه؛ إنشاء وإعادة تهيئة قنوات الصرف؛ تصليح المضخات الموجهة للاستعمال الفلاحي.

ج- **وسائل الإنتاج واكتساب المؤهلات:** وتشمل الحصول على المواد الأولية بذور نباتات أسمدة ومنتجات تقنية؛

¹ وثائق مقدمة من قبل بنك الفلاحة والتنمية الريفية لولاية تيارت.

د- الإنتاج الحيواني: منتوجات صيدلانية، أشغال التهيئة إعادة تأهيل الهيئات الموجهة لتغذية الماشية؛ قلع النباتات التي عمّرت طويلا؛ عمليات تطعيم النباتات؛ اقتناء العتاد الفلاحي؛ اقتناء وسائل النقل الخاصة؛ اقتناء عتاد وتجهيزات تربية المواشي.

هـ- إنجاز منشآت التخزين التحويل التعبئة، التغليف والتقييم: وتشمل إنجاز وتجديد الصناعات التحويلية والمنتوجات الفلاحية الكائنة بالقرب أو على المزارع؛ إنجاز منشآت تخزين المنتوجات الفلاحية؛ بناء أو تهيئة المنشآت الخاصة بمنتوجات التعبئة والتغليف لاستعمالها في المجال الفلاحي والصناعات الغذائية.

للاستفادة من قرض التحدي يتوجب على طالب الاستفادة أن يقدم للبنك ملف يتكون من الوثائق الآتية¹: شهادة ميلادية أصلية؛ نسخة من بطاقة الهوية؛ دفتر الشروط مصادق عليه من طرف الديوان الوطني للأراضي الفلاحية؛ دراسة تقنية للمشروع مستخرجة من مكتب دراسات معتمد من طرف الديوان الوطني للأراضي الفلاحية؛ بطاقة أو شهادة فلاح؛ عقد ملكية أو قرار امتياز؛ الفواتير النموذجية؛ قرار الاستفادة من الدعم في حالة وجوده؛ رخصة البناء للمنشآت المراد إنجازها داخل المستثمرة؛ الاعتماد الصحي بالنسبة لحظائر الدواجن والمواشي المراد إنشاؤها؛ رخصة مصالح الري لحفر الآبار في حالة ما إذا كان هذا الأخير ضروري.

2-القرض الرفيق:

يعد من أبرز مظاهر الدعم في القطاع الفلاحي، حيث يعتبر قرضا موسميا يقدمه البنك للفلاح لتمويل نشاطه الفلاحي الموسمي خلال سنة، ويغطي هذا القرض النشاطات الزراعية بمختلف أنواعها مثل زراعة الحبوب أو الخضروات والفواكه، وأنشطة تربية الدواجن وتمويل العلف بالنسبة لمربي المواشي، ونشاطات التعاونيات الفلاحية، وعن المجالات الاستثمارية التي يشملها القرض فتتمثل في اقتناء التجهيزات

¹ - وثائق مقدمة من قبل بنك الفلاحة والتنمية الريفية لولاية تيارت.

الضرورية لنشاط المستثمرات الفلاحية كالبحور وشتائل وأسمدة ومواد صحية نباتية بالإضافة إلى اقتناء الأغذية بالنسبة للحيوانات من أعلاف ووسائل الشرب الخاصة بتربية مختلف الأصناف من الحيوانات، ومنتجات أدوية بيطرية، مع. مساعدة كل الصناعيين في المجال الفلاحي باقتناء التجهيزات الضرورية لتخزين المنتجات الفلاحية ذات الاستهلاك الواسع، ووسائل تحسين نظام السقي من خلال الاقتصاد في المياه، بالإضافة إلى اقتناء العتاد الفلاحي وبناء أو تجديد هياكل تربية الحيوانات والتخزين على مستوى المستثمرات الفلاحية وبناء وإقامة البيوت البلاستيكية والمساعدة في تهيئة الإسطبلات والحظائر الحيوانية والمرابض¹.

أ. **الملف المطلوب للاستفادة من قرض الرفيق:** للاستفادة من قرض الرفيق يجب اعداد ملف وايداعه على مستوى البنك ويتكون هذا الأخير من: طلب خطي للقرض؛ شهادة ميلاد أصلية؛ شهادة إقامة؛ نسخة من بطاقة الهوية؛ بطاقة أو شهادة فلاح؛ بيان يثبت حق الانتفاع أو ملكية للمستثمرة؛ الفواتير النموذجية؛ بطاقة تعريفية للمستثمرة؛ شهادة عدم المديونية للصندوق الوطني للتعاون الفلاحي؛ التفاوض مع البنك حول نوعية الضمان.

ب. **الشروط المطلوبة للاستفادة من القرض الرفيق:** للاستفادة من قرض الرفيق وبالإضافة إلى الملف الإداري فانه يتوجب توفر ثلاثة شروط للفلاح أو المربي الراغب في هذا النوع من التمويل ويتعلق الأمر بأن يلتزم المستفيد من قرض الرفيق "بتسديده في أجل لا يتجاوز سنة واحدة على أن يتمتع صاحب القرض من حق تكفل الوزارة بدفع الفوائد بدلا عنه، وكذا الحصول على قرض ثاني في السنة الموالية بنفس الشروط. وفي حالة عجز الفلاح أو الموال عن تسديد القرض الذي عليه عند نهاية المهلة والتي قد تمتد بستة أشهر إضافية في حالة الظروف الصعبة مثل الجفاف أو الفيضانات، سيفقد صاحب القرض

¹ - وثائق مقدمة من قبل بنك الفلاحة والتنمية الريفية لولاية تيارت.

الحق في التغطية التي توفرها الوزارة بخصوص الفوائد المترتبة على القرض ولن يستفيد المتأخرون من قروض جديدة.

قرض وكالات ANGEM-ANSEJ-CNAC:

في إطار التدابير والتحفيزات المقدمة من طرف الدولة لتطوير مختلف القطاعات الاقتصادية وتوفير مناصب العمل لجأت الدولة الجزائرية لإنشاء هيئات عمومية تتمثل في كل من الوكالة الوطنية لدعم وتشغيل الشباب والصندوق الوطني للتأمين عن البطالة ، يمول البنك في إطار هاته البرامج إنشاء المشاريع والمستثمرات الفلاحية وتربية المواشي ، تقدر مدة القرض من 5 سنوات إلى 8 سنوات من ضمنها مدة التأجيل، لا يسدد خلالها المستفيد لا رأس المال ولا الفائدة، ويبدأ احتساب مدة 8 سنوات بعد حصول المعني على آخر صك بنكي لإنجاز مشروعه، ثم بعد ذاك يقوم بتسديد القرض المحصل عليه من الهيئة المعنية «ANSEJ-CNAC» بدون فوائد من تسديد القرض مما يجعل مدة القرض 13 سنة.

أ-المشاريع المؤهلة للاستفادة من القرض: من بين أهم المشاريع الفلاحية المؤهلة للاستفادة من قروض مؤسسات ANSEJ-CNAC ما يلي: أشغال تحضير تهيئة وحماية الأراضي؛ مشاريع تطوير السقي الفلاحي؛ إنشاء وتجهيز وعصرنة المستثمرات الفلاحية، تدعيم قدرات الإنتاج؛ تثمين المنتوجات الفلاحية وتربية المواشي؛ حماية وتطوير الثروة الحيوانية؛ اقتناء عوامل ووسائل الإنتاج؛ انجاز المنشآت بتخزين تحويل وتعليب المنتوجات الفلاحية؛ الإنتاج الحرفي.

ب.الملف المطلوب للاستفادة من القرض: لأجل الاستفادة من هذه النوعية من القروض يتوجب تحضير ملف اداري يحتوي على مجموعة من الوثائق أهمها: نسخة من شهادة الدبلوم أو المؤهل المهني أو أي وثيقة أخرى تشهد بالمعرفة؛ نسخة واحدة من قسيمة المؤهل المهني؛ بطاقة إقامته؛ الالتزام بخلق 03 فرص عمل دائمة بما في ذلك المستثمر المعني في الشركة عندما يكون عمر المسير أكثر من سنة 35 وأقل من أو يساوي 40 سنة في وقت تقديم النموذج؛ نسخة من وثيقة التسجيل المحدث، الصادرة عن خدمات

وكالة التشغيل بولاية المعني كطالب للعمل؛ فاتورة شكلية للمعدات (بجميع الضرائب المدرجة) ورأس المال العامل؛ فاتورة أولية للتأمين متعدد المخاطر أو تأمين جميع المخاطر للمعدات وجميع الضرائب الشاملة TTC؛ تقدير ميزانية تهيئة المبنى (بما في ذلك جميع الضرائب) إن وجدت؛ نسخة من عقد المستثمر، المورد الذي تم استكمالته وتوقيعه من قبل الطرفين¹.

تدابير الدعم الفلاحي:

زيادة على السياسات التمويلية المذكورة أعلاه، أقرت الدولة عدة إجراءات لدعم القطاع الفلاحي نذكر منها:

- إعادة إقرار الإجراء المتعلق بتكييف الأسعار المحلية للحبوب التي تسلم لتعاونيات الحبوب والبقول الجافة مع الأسعار المعتمدة في الأسواق العالمية.
- دعم تنمية إنتاج وجمع الحليب.
- دعم إنتاج اللحوم لحوم الأغنام الماعز، الدواجن، الخيل والإبل.
- تعزيز تدابير دعم بعض أنواع الثمار الزيتون التمور منتوجات الأشجار المثمرة
- تعفى البذور الموجهة لإنتاج المواد "الزراعية - الغذائية" من الرسوم الجمركية عند الاستيراد.
- إعفاء الإيجارات المدفوعة في إطار عقود القروض الإيجارية الخاصة بالعتاد الفلاحي المنتج في الجزائر من الرسم على القيمة المضافة.
- تعفى من الرسم على القيمة المضافة (TVA) الحصادات المصنعة في الجزائر.
- إخضاع المنتجات الآتية، للنسبة المخفضة للرسم على القيمة المضافة المقدرة بـ 7% وهي مبيدات الحشرات والفطريات والديدان والأعشاب الضارة المستعملة في الفلاحة؛ والأغشية البلاستيكية المستعملة في الفلاحة.

¹ وثائق مقدمة من طرف الوكالة الوطنية لدعم وتشغيل الشباب والصندوق الوطني للتأمين عن البطالة لولاية تيارت.

- الإعفاء من الرسم على صفقات السيارات الجديدة والجرارات المستعملة للزراعة دون سواها، وكذا المركبات الأخرى غير الخاضعة للتسجيل.

ثالثا: المخطط الوطني للتنمية الفلاحية والريفية: وهو عبارة عن آلية خاصة ترمي إلى ترقية التأطير التقني والمالي والتنظيمي قصد الوصول لبناء قطاع فلاحي عصري ذو كفاءة عالية من خلال حماية الموارد الطبيعية و المحافظة عليها واستغلالها بشكل عقلاني واستصلاح أكبر مساحة ممكنة من الأراضي¹، أو هو ذلك البرنامج الذي يموله الصندوق الوطني للضبط والتنمية الفلاحية حيث يعد البرنامج بمثابة إستراتيجية متكاملة تهدف لتطوير وزيادة فعالية القطاع الفلاحي باعتباره مبني على سلسلة برامج متخصصة ومتكيفة مع المناخ الفلاحي في الجزائر²

يهدف هذا المخطط إلى توفير السكن الريفي للفلاحين لضمان استقرارهم في تمكينهم من مزاوله نشاطهم، إضافة إلى الكهرباء الريفية لتسهيل عملية السقي عن طريق مياه السدود والآبار، وتهيئة غرف التبريد لتخزين المنتوج والمحافظة عليه، وكذا تهيئة المداجن، ومن أهدافه أيضا تهيئة المسالك الريفية عن طريق إنشاء طرقات لتسهيل حركة تنقل الفلاحين من وإلى المزرعة، ومن بين أهداف سياسة التطوير الفلاحي والتجديد الريفي ما يلي:

-التحسين المستدام للأمن الغذائي

-التنمية المتوازنة للأقاليم الريفية

-مكافحة التصحر وحماية الثروات الطبيعية.

¹ - سلطانة كتفي، "تطبيق المخطط الوطني للتنمية الفلاحية 2000-2005"، رسالة ماجستير غير منشورة، الجزائر:

جامعة منتوري قسنطينة، كلية العلوم الاقتصادية، 2005-2006، ص 07.

² - حسينة حوجو، سعاد حوجو، "آلية تمويل وتسيير الصندوق الوطني للضبط والتنمية الفلاحية"، مجلة العلوم الإنسانية، ع 23، الجزائر: جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، نوفمبر 2011، ص 324.

الفصل الرابع: تأثير قطاع الفلاحة في تحسين نوعية الخدمة العمومية في ولاية تيارت 2011-2019

المؤهلون للاستفادة من دعم الصندوق من بين المستفيدين من الدعم في إطار المخطط الوطني للتنمية الفلاحية والريفية كما يلي:

- الفلاحون المربون بصفة فردية أو منظمين في تعاونيات وتجمعات مهنية؛
- المؤسسات الاقتصادية العمومية والخاصة، بما فيها المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري التي تساهم في نشاطات التحويل والتسويق وتصدير المنتجات الفلاحية والمنتجات الزراعية الغذائية؛
- المشاريع المندرجة في إطار برامج التنمية الفلاحية من طرف الوزارة.

المطلب الثاني: نتائج السياسات الفلاحية في الفترة من 2011-2019

- حققت السياسات العامة الفلاحية المتبعة بولاية تيارت خلال الفترة الممتدة من 2011- وحتى سنة 2019 مجموعة من النتائج، تميزت بالتباين على مختلف المستويات ومن أهمها ما يلي:
- أولاً- برنامج استصلاح الأراضي عن طريق الامتياز المؤطر بالمنشور الوزاري المشترك رقم 108 المؤرخ في 2011/02/23 المتضمن إنشاء مستثمرات جديدة للفلاحة وتربية الحيوانات المعدل بالمنشور الوزاري المشترك رقم 1839 المؤرخ في 2017/12/14:
- 1- وضعية شريحة المستثمرين المستفيدين بمحيطات الامتياز الفلاحي عبر تراب الولاية (أكثر من 20 هكتار) حتى نهاية 2019 موضحة كما يلي:

الفصل الرابع: تأثير قطاع الفلاحة في تحسين نوعية الخدمة العمومية في ولاية تيارت 2011-2019

الجدول رقم (33): الامتياز الفلاحي عبر تراب الولاية

الرقم	البلدية	المحيط	المساحة المصادق عليها من طرف اللجنة الولائية(هـ)	المساحة القابلة للاستصلاح بعد الدراسة من طرف مكتب الدراسات BNEDER(هـ)	عدد المستثمرين المستفيدين	عقود الامتياز المسلمة	المساحة الممنوحة (هـ)	عدد المستثمرين الذين تم تصيبيهم
1	سيدي عبد الرحمن	الثماد	2000	4342	17	17	890	17
2	الشحيمة	الدورة والرتيم	2991	6027	25	21	1340	-
3	عين الذهب	عين الذهب	8838	6766	15	15	720	15
4	زمالة الأمير عبد القادر	الرميلية	3318	3264	تم إلغاء المحيط اجتماع اللجنة الولائية بتاريخ 2018/05/13			
		تتقمار	4200	0	تم إلغاء المحيط اجتماع اللجنة الولائية بتاريخ 2018/05/13			
		العجرامية	1165	1643	تم إلغاء المحيط اجتماع اللجنة الولائية بتاريخ 2018/05/13			
5	سرقين		1165	828	20	19	1210	11
6	الرشايقة	الرشة وأم الزبوج	12400	14439+1500	60	33	4140	14
7	مادنة	مادنة	8000	5015	1	1	5015	1
	سيدي عبد الرحمان							
	المجموع	8	44077	27885	138	106	13315	58

المصدر: مديرية المصالح الفلاحية لولاية تيارت

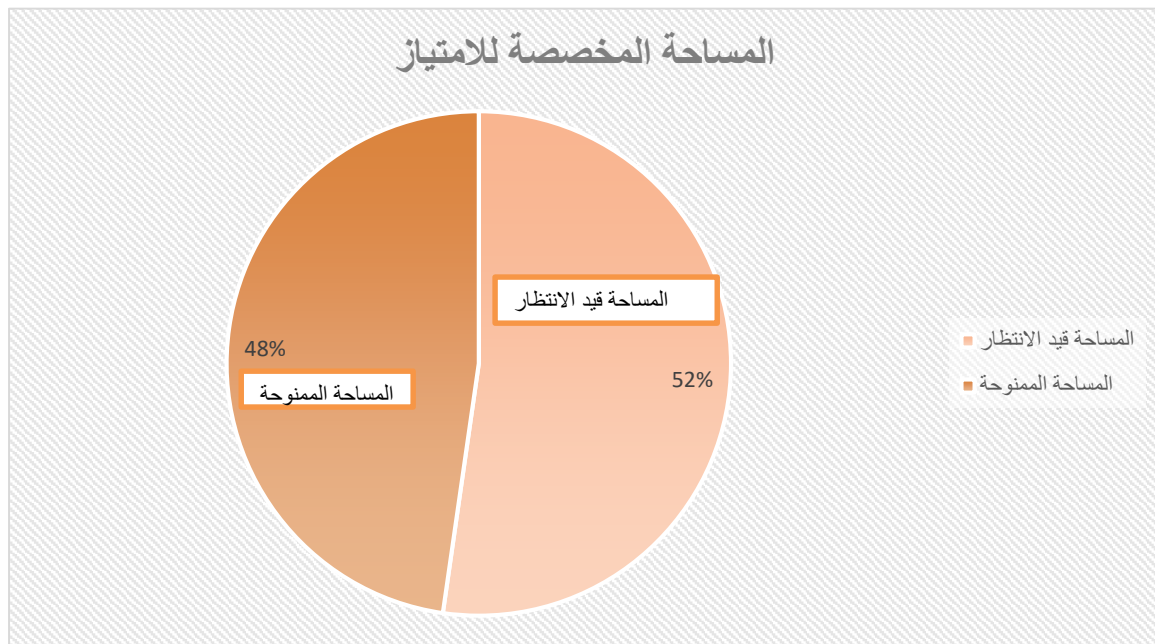
يتبين من الجدول أعلاه والذي يوضح وضعية شريحة المستثمرين المستفيدين بمحيطات الامتياز

الفلاحي عبر تراب ولاية تيارت لفئة أكثر من 20 هكتار من 2011 وحتى نهاية 2019 أن برنامج

الفصل الرابع: تأثير قطاع الفلاحة في تحسين نوعية الخدمة العمومية في ولاية تيارت 2011-2019

الامتياز طبق ضمن ثماني بلديات من الولاية شكلت ثماني محيطات كبرى، منها ثلاثة محيطات بلدية زمالة الأمير عبد القادر تم الغاؤها سنة 2018 وتقدر مساحتها بـ 4907 هكتار، أما عن العقود المسلمة خلال هذه الفترة فهي 106 عقد تغطي مساحة 13315 هكتار من أصل 27885 هكتار تم برمجتها للاستفادة منها ضمن عقود الامتياز

الشكل رقم (15): نتائج سياسة الامتياز من 2011 إلى 2019 بولاية تيارت



المصدر: من إعداد الطالب بالاعتماد على أرقام مديرية المصالح الفلاحية لولاية تيارت.

ثانيا: نتائج السياسات التمويلية الفلاحية من 2011 إلى 2019.

يعتبر التمويل الفلاحي من أهم العوامل الواجب توفرها لإنجاح السياسات الفلاحية، كما يعتبر التمويل الفلاحي من أهم الخدمات التي يطالب بها الفلاحين إذ أنه كلما واكبت مؤسسات التمويل الفلاحي تطلعات واهداف السياسة الفلاحية كلما وجد الفلاحون تسهيلات في عمليات التمويل خاصة في المواسم الفلاحية الهامة مثل موسم البذر والحصاد، وكلما كان الإنتاج الفلاحي وافرا.

وأهم سبل التمويل الفلاحي بولاية تيارت خلال الفترة الممتدة من 2011 إلى 2019، هي قروض

التحدي والرفيق والقروض الممنوحة من مؤسسات ANSEJ-ANGEM-CNAC والتي كانت كالاتي:

الفصل الرابع: تأثير قطاع الفلاحة في تحسين نوعية الخدمة العمومية في ولاية تيارت 2011-2019

1- قروض التحدي: بدأت الاستفادة الفعلية من قرض التحدي بولاية تيارت سنة 2013 حسب التفاصيل

المبينة في الجدول اسفله

الجدول رقم (34): قروض التحدي الممنوحة خلال الفترة (2018/2013)

الوحدة: دينار جزائري

السنة	عدد المستفيدين	مبلغ الاستثمار 10^6
2013	26	75800000
2014	86	332100000
2015	92	228720000
2016	121	309395000
2017	68	437221000
2018	84	689000000

المصدر: تقرير بنك الفلاحة والتنمية الريفية بولاية تيارت

من خلال الجدول أعلاه والذي يبين عدد المستفيدين من قروض التحدي بتيارت والذي يتبين انه أخذ منحى تصاعدي من 2013 إلى 2016 فبعد أن كان 26 مستفيد سنة 2013 بمبلغ خمسة وسبعون مليون وثمانمائة ألف دينار جزائري أصبح 86 مستفيد سنة 2014 بمبلغ أكثر من ثلاثة مئة واثان وثلاثون مليون دينار، ثم 92 مستفيد سنة 2015 بمبلغ يزيد عن مئتين وثمانية وعشرون مليون دينار، ليصل سنة 2016 عدد المستفيدين إلى ذروته ب 121 مستفيد من مبلغ يفوق 309 مليون دينار، لينخفض عدد المستفيدين سنة 2017 إلى 68 مستفيد ولكن بمبلغ فاق ذلك المسجل سنة 2016 والذي غطى 121 مستفيد، اذ تجاوز مبلغ القرض سنة 2017 مبلغ 437 مليون دينار، ووصل إلى 84 مستفيد سنة 2019 بمبلغ قدره ستة مئة وتسعة وثمانون مليون دينار جزائري.

2- نتائج قروض الرفيق: يستهدف القرض الرفيق كل الفلاحين مهما كانت طبيعتهم القانونية

سواء يشتغلون في مستثمرات فلاحية أو تعاونيات أو أماكن أخرى، كما يشمل هذا القرض

الفصل الرابع: تأثير قطاع الفلاحة في تحسين نوعية الخدمة العمومية في ولاية تيارت 2011-2019

الأشخاص المعنوية المدرجين ضمن برنامج التجديد الريفي والفلاحي، والجدول في الأسفل يبين تفاصيل الاستفادة من قرض الرفيق بولاية تيارت.

الجدول رقم (35): قروض "الرفيق" الممنوحة خلال الفترة (2011-2019)

الوحدة: الدينار الجزائري

السنوات	عدد المستفيدين	المبلغ
2010	1358	308.250.000
2011	1078	294.620.000
2012	1129	282.620.000
2013	1153	451.000.000
2014	1647	542.000.000
2015	1708	577.000.000
2016	1528	648.000.000
2017	1149	521.650.000
2018	1233	604.800.000
2019	1449	858.700.000

المصدر: تقرير بنك الفلاحة والتنمية الريفية بولاية تيارت

يتضح من تحليل الجدول في الأعلى عدد المستفيدين من قروض الرفيق بولاية تيارت متذبذب ولكن بين الألف والفأربع مئة مستفيد، باستثناء سنتي 2014 و2015 التي عرفت الذروة منحيت عدد المستفيدين بـ 1647 و1708 مستفيد على التوالي، أما من ناحية المبالغ المالية فكانت تسير بمنحى تصاعدي من 2010 إلى 2019 إذ يمكن الملاحظة أنها تضاعفت مرتين، ويرجع ذلك في الأساس إلى ارتفاع أسعار المواد الفلاحية المستغلة في الاستثمار الفلاحي من جهة وإلى انخفاض قيمة الدينار الجزائري من ناحية أخرى.

الفصل الرابع: تأثير قطاع الفلاحة في تحسين نوعية الخدمة العمومية في ولاية تيارت 2011-2019

ساهمت مؤسسات اونساج وأنجام وكناك في تمويل قطاع الفلاحة بولاية تيارت من خلال المشاريع المقدمة من البطالين من مختلف الفئات العمرية والتي استهدفت الاستثمار بالقطاع الفلاحي بمنطقة ذات طابع فلاحي رعوي.

ويوضح الجدول في الأسفل عدد المستفيد والمبالغ المالية المستثمرة في قطاع الفلاحة

عن طريق مؤسسات اونساج ANSEJ وأنجام ANGEM وكناك CNAC

الجدول رقم (36): قروض ANSEJ-ANGEM-CNAC الممنوحة خلال (2011/2019).

CNAC		ANGEM		ANSEJ		السنوات
المبلغ	المستفيدين	المبلغ	المستفيدين	المبلغ	المستفيدين	
559.760.000	210	24.500.000	60	958.000.000.00	229	2011
692.930.000	296	21.650.000	58	1.196.000.000.00	392	2012
911.880.000	445	47.334.000	134	1.616.000.000.00	679	2013
557.565.000	241	29.286.000	61	1.787.000.000.00	324	2014
336.485.000	130	135.700.000	278	1.831.000.000.00	439	2015
673.575.000	238	35.570.000	74	2.108.000.000.00	457	2016
80.814.000	27	234.339.000	41	313.800.000.00	66	2017
89.930.000	27	13.242.000	23	555.000.000.00	105	2018
272.685.000	75	16.550.000	26	1.214.000.000.00	210	2019

المصدر: وثائق مقدمة من طرف إدارات ANSEJ-ANGEM-CNAC

بتحليل ارقام الجدول في الأعلى يتبين ان حصة الأكبر من التمويل الفلاحي كانت

على عاتق مؤسسة أونساج والتي بلغ تمويلها للمشاريع ذات الطابع الفلاحي ذروته سنة 2016

بمبلغ فاق اثنان مليار دينار أما عدد المستفيدين فبلغ ذروته سنة 2013، اين وصل عدد

المستفيدين من المشاريع إلى 679 مستفيد.

الفصل الرابع: تأثير قطاع الفلاحة في تحسين نوعية الخدمة العمومية في ولاية تيارت 2011-2019

وكحوصلة عامة لأثر مؤسسة اونساج على قطاع الفلاحة بولاية تيارت خلال الفترة الممتدة من 2011 إلى 2019 يتبين ان المؤسسة رافقت 2901 مستفيد من مشاريع فلاحية بمبلغ يقارب اثنا عشر مليار دينار.

في حين أن مؤسسة دعم القرض المصغر أنجّام رافقت السياسة العامة الفلاحية بولاية تيارت في الفترة الممتدة من 2011 إلى 2019 بتمويل 755 مستفيد بمبلغ مالي اجمالي قدر ب أكثر من 558 مليون دينار جزائري.

وساهم الصندوق الوطني للتأمين على البطالة في نتائج السياسة العامة الفلاحية بولاية تيارت في الفترة الممتدة من 2011 إلى 2019 من خلال تقديم 1689 مشروع فلاحي بمبلغ مالي فاق أربعة مليار دينار ومئة وأربعة وسبعون مليون دينار.

ثالثا: حالة تقدم برامج دعم الدولة من 2011 إلى 2019

ساهمت برامج الدعم الفلاحي في نتائج السياسة العامة الفلاحية بولاية تيارت في الفترة الممتدة من 2011 إلى 2019 من خلال برنامج تطوير الاستثمارات الفلاحية وصندوق تطوير الاستثمارات الفلاحية. ويبين الجدول في الأسفل عدد المستفيدين من كل برنامج والنتائج المحققة في ظل كل برنامج.

الجدول رقم (37): برامج دعم الدولة من 2011-2019

البرنامج	الالتزام 10^3	عدد المستفيدين	النتائج المحققة	النسبة
برنامج تطوير الاستثمارات الفلاحية FNRDA-FNDIA	22.732.962	2705	15.704.870	69%
صندوق تطوير الاستثمارات الفلاحية FNDA	2.433.530	3565	2.094.356	86%

المصدر: مديرية المصالح الفلاحية لولاية تيارت.

الفصل الرابع: تأثير قطاع الفلاحة في تحسين نوعية الخدمة العمومية في ولاية تيارت 2011-2019

المطلب الثالث: الخدمات العمومية المحققة جراء السياسات المتبعة في الفترة الممتدة من

2011-2019.

يمكن تقسيم الخدمات العمومية الناتجة عن السياسة العامة الفلاحية بولاية تيارت في الفترة الممتدة من 2011 إلى 2019 إلى نوعين من الخدمات العمومية فالأولى هي الخدمات التي ينتجها القطاع الفلاحي نتيجة السياسة الفلاحية المتبعة ويندرج ضمنها الإنتاج النباتي والإنتاج الحيواني والمساهمة في التشغيل، أما النوع الثاني من الخدمات العمومية فهي التي يتوجب على السلطات توفيرها لتمكين القطاع الفلاحي من تحقيق أهدافه ضمن السياسة العامة الفلاحية المنتهجة من طرف النظام السياسي، مثل برامج استصلاح الأراضي الفلاحية وتسيير العقار الفلاحي وبرامج توسيع المساحات المسقية وبرامج مكافحة الآفات الزراعية... الخ.

أولا: الإنتاج الفلاحي من 2011 إلى 2019.

حقق الإنتاج الفلاحي خلال الفترة الممتدة من 2011 إلى 2019 نتائج إيجابية وهذا ما يوضحه الجدول في الأسفل.

الجدول رقم (38): الإنتاج الفلاحي بولاية تيارت خلال الفترة من 2011 إلى 2019

التعيين	2009	2017	2018	النسبة
الإنتاج النباتي 1	33548132	36758796	44512000	132%
الإنتاج الحيواني 2	12176625	38501480	34681000	283%
المجموع	45724757	75260276	79193000	173%

المصدر: مديرية المصالح الفلاحية لولاية تيارت

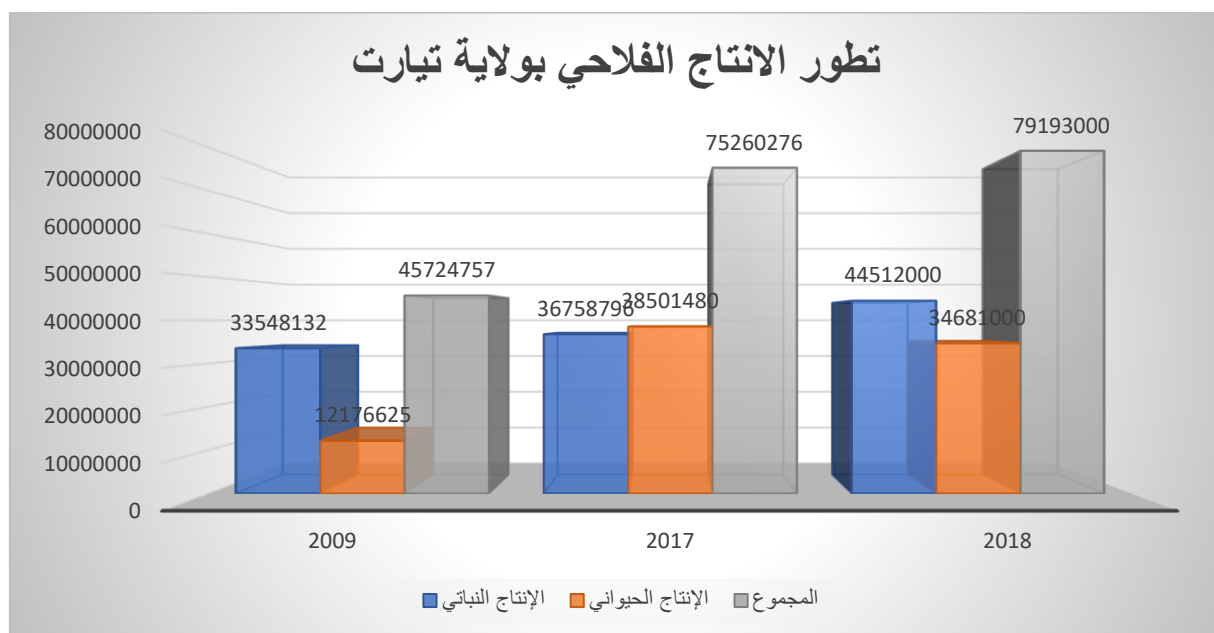
من خلال تحليل أرقام الجدول يتضح أن الإنتاج النباتي بولاية تيارت انتقل من أزيد من 33 مليون قنطار سنة 2009 إلى 36 مليون قنطار سنة 2019 إلى أزيد من 44 مليون قنطار سنة 2019 أي بنسبة نمو تعادل الـ 132%.

الفصل الرابع: تأثير قطاع الفلاحة في تحسين نوعية الخدمة العمومية في ولاية تيارت 2011-2019

في حين ان الإنتاج الحيواني انتقل من 12 مليون رأس (غنم، بقر، ماعز، دجاج، وديك رومي) سنة 2009 إلى أزيد من 38 مليون رأس سنة 2017 إلى أزيد من 34 مليون رأس سنة 2018 وهو ما يشكل معدل نمو يعادل 283%.

والشكل في الأسفل يوضح تطور الإنتاج الفلاحي بولاية تيارت.

الشكل رقم (16): تطور الإنتاج الفلاحي بولاية تيارت



المصدر: من إعداد الطالب بالاعتماد على الجدول المقدم من مديرية المصالح الفلاحية.

تفاصيل تطور الإنتاج الفلاحي خلال الفترة 2011-2019:

لدراسة خلاصة أثر السياسة العامة الفلاحية على نوعية الخدمة العمومية بولاية تيارت خلال الفترة الممتدة من 2011 إلى 2019 تعتمد الدراسة على تحليل النتائج المتوصل إليها سنة 2019 ومقارنتها بأرقام 2011، وذلك لتبيين مدى نجاح السياسات المعتمدة ابان فترة الدراسة.

الفصل الرابع: تأثير قطاع الفلاحة في تحسين نوعية الخدمة العمومية في ولاية تيارت 2011-2019

الجدول رقم (39): الإنتاج النباتي لولاية تيارت سنتي 2011-2019.

المنتوج	الإنتاج (ق) 2011	الإنتاج (ق) 2019
القمح الصلب	1.010.390	1.987.900
القمح اللين	480.500	471.600
الشعير	444.340	1.136.000
الخرطال	70.260	76.200
مجموع الحبوب	2.005.490	3.671.700
الأعلاف	1.770.000	7.342.820
الحبوب الجافة	5.300	57.800
الخضر منها	3.498.614	5.569.892
البطاطا	924.900	2.323.424
البصل	1.575.000	2.724.000
الكروم	24.700	26.000
الفاكهة	239.400	319.420
الزيتون	11.700	64.000

المصدر: مديرية المصالح الفلاحية لولاية تيارت.

-الثروة الحيوانية والإنتاج الحيواني: عرفت الثروة الحيوانية والإنتاج الحيواني جملة من التغيرات من

سنة 2011 إلى 2019 وذلك نتيجة السياسة الفلاحية المتبعة تلك الفترة، ويوضح الجدول في الأسفل

التغيرات في الثروة الحيوانية والإنتاج الحيواني بولاية تيارت من 2011 إلى 2019.

الجدول رقم (40): الإنتاج الحيواني لولاية تيارت سنة 2019

الأصناف	الإنتاج (ق) 2011	الإنتاج (ق) 2019
عدد رؤوس الأبقار منها	46.468	44.129
عدد الأبقار الحلوب	26.186	25.973
عدد رؤوس الأغنام منها	2.071.424	2.398.229
عدد النعجات	1.211.845	1.960.416
عدد رؤوس المعز منها	223.399	172.475
عدد الرؤوس		

الفصل الرابع: تأثير قطاع الفلاحة في تحسين نوعية الخدمة العمومية في ولاية تيارت 2011-2019

عدد العنزات	114.241	104.954
عدد رؤوس الإبل منها	102	120
الناقة	70	80
عدد رؤوس الخيول	5.711	6.012
منها الفرس	3.427	3.607
اللحوم الحمراء (ق)	137.220	273.111
اللحوم البيضاء (ق)	50.200	109.368
إنتاج الحليب	74.226 منها	103.320 منها
الوحدة: 10 ³	14.058 حليب البقر	72.413 حليب البقر
إنتاج البيض 10 ³	14.500	10.415
إنتاج العسل (ق)	300	704
إنتاج الصوف (ق)	15.380	21.018

الإنتاج

المصدر: مديرية المصالح الفلاحية لولاية تيارت.

ثانيا: الخدمات العمومية الموفرة من السلطات لإنجاح السياسة العامة الفلاحية

01- برنامج توسيع المساحات المسقية:

في سنة 2000 كانت المساحة المسقية 9682 هكتار وارتفعت إلى 32.871 هكتار في سنة

2019 هذا الارتفاع في المساحات المسقية سببه تطبيق البرنامج الوطني والذي كان له صدى ايجابي

على تجهيزات السقي (FNRDA, FNDIA) للتنمية الفلاحية (الرش والتقطير) وتجديد الموارد المائية مما

أدى إلى تطوير الأراضي المسقية من سنة 2000-2019.

الجدول رقم (41): الأراضي المسقية لسنة 2019

الموسم	الحبوب	الخضراوات	الأشجار	الحبوب الجافة	الاعلاف	المجموع
-ه-	-ه-	-ه-	-ه-	-ه-	-ه-	-ه-
2019	11.000	13.271	7.440	-	1160	32.871

المصدر: مديرية المصالح الفلاحية لولاية تيارت

نظرا لعملية التوسع العمراني للولاية تم إعادة النظر في المساحة الفلاحية المستعملة حيث كانت تقدر بـ 707622 هكتار وأصبحت تقدر بـ 688725 هكتار.

02- الخدمات العمومية من خلال برنامج الامتياز الفلاحي: ركزت السلطات بالجزائر على برنامج الامتياز الفلاحي باعتباره خدمة عمومية في مجال العقار الفلاحي، تهدف السلطات من خلاله لتطوير قطاع الفلاحة من حيث الإنتاج الفلاحي وتوفير المستثمرات الفلاحية التي بدورها تساهم في توفير مناصب شغل وتوفير السكن بصيغة الريفي وزيادة المساحة الفلاحية.

ويمكن تلخيص وضعية سير عملية الاستفادة من الأراضي الفلاحية التابعة للأمولاك الخاصة للدولة في إطار الاستصلاح على مستوى ولاية تيارت كما يلي:

- فيما يخص ملفات الشباب المستفيدين من برنامج الاستصلاح عن طريق الامتياز الجديد فقد تقرر إعادة دراستها من طرف اللجان التقنية للدوائر وفقا لأحكام المنشور الوزاري المشترك رقم 1839 المؤرخ في 2017/12/14 بعد إلغاء المنشور الوزاري المشترك 108 المؤرخ في 2011/02/23.

- حتى سنة 2019، تم انتقاء 33 مستفيدا جديدا من طرف اللجنة التقنية لدائرة عين الذهب (26) بمحيط عين الذهب و(07) بمحيط الشحيمة كما تم تنصيب 236 شاب من طرف اللجنة التقنية لدائرة عين كرمس بمحيط الامتياز الفلاحي "الثماد" وتم انجاز مقررات التأهيل للامتياز لصالح المستفيدين، أما فيما يتعلق بمحيط "الرشة وأم الزبوج" ببلدية الرشايق فقد تم الإعلان عن إظهار المنفعة في الفترة الممتدة بين 2019/03/07 و 2019/04/06 أين تم استلام 1270 ملف وقائمة المترشحين قيد التحقيقات حتى نهاية 2019.

أما الملفات الخاصة بالمحيطات الجديدة المقترحة على مستوى بلديات الفايجة النعيمة والشحيمة على مساحة 65000 هكتار، فلا زالت حتى سنة 2019 قيد الدراسة من طرف مكتب الدراسات BNEDER إذ بدأت الدراسات بتاريخ 2018/10/16، حيث قام هذا الأخير بتسليم النسخة الأولية

الفصل الرابع: تأثير قطاع الفلاحة في تحسين نوعية الخدمة العمومية في ولاية تيارت 2011-2019

للدراسة بتاريخ 2019/07/29 تحت رقم إرسال 158 والتي تم تحويلها من طرف المصالح الفلاحية لولاية تيارت لجميع أعضاء اللجنة الولائية بتاريخ 2019/09/25 لإبداء آرائهم وتحفظاتهم حتى يتسنى لمكتب الدراسات أخذها بعين الاعتبار قبل صدور النسخة النهائية للدراسات.

وفيما يلي جدول يوضح وضعية الخدمات العمومية المحققة بالاعتماد على عقود الامتياز حتى

نهاية 2019.

الجدول رقم (42): خدمات عقود الامتياز

المستثمرين الذين تم تشبيثهم	العدد	المساحة (هكتار)	المستثمرين الذين تم انتقاؤهم من طرف اللجنة الولائية		المساحة بعد الدراسة (هكتار)	المحيطات	البلدية
			العدد	العدد			
890	17	17	890	17	4342	الثماد	سيدي عبد الرحمان
720	15	15	720	15	6766	عين الذهب	عين الذهب
00	00	21	1340	25	6027	الدورة والرتيم	الشحيمة
710	11	19	1210	20	828	العجرامية	سرقين
1150	14	33	4140	60	14439	الرشة وأمالزبوج	الرشايقة
5015	01	01	5015	01	5015	مادنة	مادنة وسيدي عبد الرحمان
8485	58	106	7500	138	37417	06	المجموع

المصدر: مديرية المصالح الفلاحية لولاية تيارت

من خلال تحليل الجدول في الأعلى يتضح بطور عملية معالجة ملفات الامتياز التي انطلقت

عملية ايداعها منذ سنة 2011 وحتى نهاية 2019 لم تعرف عملية معالجة الملفات تقدما ملموسا، إذ

تظهر الأرقام أن من بين سبعة آلاف وستمئة وستة ملف تمت تسوية 106 ملف وهو ما يشكل نسبة

1.41% فقط، كما أن المساحة الموزعة في ظل عقود الامتياز تبقى هي الأخرى ضعيفة مقارنة بالمساحة

المبرمجة للتوزيع، فمن مجموع سبعة وثلاثون ألف واربعمئة وسبعة عشر هكتار تم تقسيم 8485 ثمانية آلاف وأربعة مئة وخمسة وثمانون هكتار وهو ما يعادل نسبة تقدم تقدر بـ 22.67%.

كما يتبين من خلال تحليل ارقام الجدول ان العدد الأكبر من ملفات الامتياز يتواجد بمنطقة الرشايقة ب ستون ملف ومساحة تقدر ب اربعة عشر ألف واربعمئة وتسعة وثلاثون هكتار تم انجاز العقود لمساحة تقدر ب أربعة آلاف ومئة وأربعون هكتار أي بنسبة تقدم تقدر ب 28.67%.

03-الإرشاد الفلاحي: يعتبر الارشاد الفلاحي من أهم الخدمات العمومية التي تحرص عليها السياسات العامة الفلاحية باعتبارها تمثل تطبيق البحث العلمي والمعرفة الجديدة للممارسات الفلاحية من خلال تعليم الفلاحين في مختلف التخصصات، بما في ذلك الزراعة، والتسويق الزراعي، والصحة النباتية والحيوانية، ودراسات الأعمال.

تتمحور أهداف الإرشاد حول تحسين قيادة الأنشطة الفلاحية وإقامة روابط بين الفلاحين ومحيطهم في خضم السياسة الفلاحية، الريفية والصيدية المنتهجة من قبل وزارة الفلاحة والتنمية الريفية والصيد البحري، تم تبني تأطير مكثف، يركز على مقاربات الاتصال والإرشاد بغرض تحسين مهارات وممارسات للمستفيدين من مشاريع التنمية التي تطلقها الوزارة¹.

وحرصت مختلف المصالح الفلاحية بولاية تيارت على توفير الخدمات المتعلقة بالإرشاد الفلاحي، وكانت معدلات الحصيلة من سنة 2011 إلى 2019 على النحو الآتي²:

عدد الأيام الإرشادية: من 2011 إلى 2019 معدل 26 يوم في السنة.

• عدد الحضور: معدل 750 فلاح في الموسم.

¹ - موقع وزارة الفلاحة والتنمية الريفية، <https://madr.gov.dz> تم التصفح يوم 2021/04/09.

² - مديرية المصالح الفلاحية لولاية تيارت.

• عدد أيام القافلة التحسيسية للحث والبذر: معدل 14 يوم في الموسم. عدد الحضور: معدل 700 فلاح في الموسم.

• من خلال تحليل الأرقام المسجلة في مجال الارشاد الفلاحي يتضح وجود جهود مبذولة لتوفير خدمة الارشاد الفلاحي، غير أن عدد الفلاحين المستفيدين من الأيام الارشادية لا يتجاوز 10% من مجموع الفلاحين بولاية تيارت، والمقدر عددهم بأكثر من 8 آلاف فلاح.

أما فيما يخص الخدمات المتعلقة بالتكوين الفلاحي فكانت على النحو الآتي:

تكوين الإطارات: تم تكوين 25 إطار خلال 15 دورة تكوينية.

تكوين الفلاحين: تم تكوين 55 فلاح خلال 20 دورة تكوينية.

كما سجل الارشاد الزراعي النتائج الآتية: عدد الومضات معدل 214 بالموسم، عدد المائدات المستديرة معدل 64 بالموسم، عدد الربورتاجات معدل 75 ربورتاج بالموسم.

04- برامج مكافحة الآفات الزراعية: شهدت عملية مكافحة الآفات الزراعية نشاطا هاما خلال الفترة

الممتدة من 2011 إلى 2019، وكانت النتائج كالتالي¹

- آفة الجرذان الحقلية: المساحة المتضررة قدرت بمعدل 5300 هكتار في الموسم، المساحة المعالجة 5300 هكتار في كل موسم، كمية الدواء المستعمل معدل 2060 كيلوغرام كل موسم.

- آفة بق الحبوب: المساحة المتضررة قدرت بمعدل 19.8 هكتار في الموسم. المساحة المعالجة 19.8 هكتار في كل موسم، كمية الدواء المستعمل 19.8 لتر كل موسم.

- آفة الجراد المحلي: المساحة المتضررة قدرت بمعدل 96 هكتار في الموسم. المساحة المعالجة معدل 96 هكتار في الموسم، كمية الدواء المستعمل 96 لتر كل موسم.

¹-أرقام مديرية المصالح الفلاحية لولاية تيارت.

الفصل الرابع: تأثير قطاع الفلاحة في تحسين نوعية الخدمة العمومية في ولاية تيارت 2011-2019

05- حصيلة النشاطات البيطرية: شهدت الفترة الممتدة من 2011 إلى 2019 الكثير من النشاطات

البيطرية ومن أبرزها مايلي¹:

أ- الأمراض المتنقلة عن طريق الحيوان:

المرض	صنف	معدل عدد المستثمرات المعاينة كل سنة	معدل عدد الحيوانات المعاينة كل سنة	معدلعدد المستثمرات المصابة كل سنة	معدلعدد الحيوانات المصابة	معدلعدد الحيوانات التي تم ذبحها
الحمى المالطية	بقر	115	921	20	28	26
السل	بقر	13	165	01	01	01

المرض الكلب	معدلعدد البؤر	معدلعدد الحالات	معدلعدد الحيوانات المبادة	معدلعدد الحيوانات الميتة	معدلعدد الحيوانات المذبوحة	ملاحظات
	23	23	56	05	02	متابعة البؤر

المرض الكيس المائي	الصنف	أبقار	أغنام	ماعز
	معدلعدد الحالات	100	951	13

ب- معدل حملات التلقيح من 2011 الى 2019:

مرض طاعون المجترات الصغيرة:	معدلعدد الرؤوس الملقحة	عدد المربين
	303.3281	5804
مرض الحمى القلاعية عند الأبقار	27. 927	2858

¹ - مديرية المصالح الفلاحية لولاية تيارت.

الفصل الرابع: تأثير قطاع الفلاحة في تحسين نوعية الخدمة العمومية في ولاية تيارت 2011-2019

مرض الكلب	معدل عدد الكلاب والقطة الملقحة
	2947

ج-معدلات تفتيش اللحوم والأسماك من 2011 إلى 2019:

الصنف	أبقار	أغنام	ماعز	خيول	ابل
عدد	1127	14321	6337	04	01
الوزن (كلغ)	247910	328311	71137	700	215

الصنف	الدجاج	الديك الرومي	السمان
العدد	1.669.410	150.859	79.512
الوزن (كلغ)	3.276.091	1.085.422	9539

	معدلات كمية المراقبة (كلغ)	معدلات كمية المحبوزة (كلغ)
		الكمية المحبوزة (كلغ)
سمك ابيض	3978	/
سمك ازرق	38824	66
مجموع	42802	66

من خلال معاينة الأرقام المبينة في الجداول أعلاه، يتضح ان النشاطات البيطرية في الفترة

الممتدة من 2011 إلى 2019 تميزت بالحركية وحقت نتائج هامة، ساهمت في توفير الخدمة العمومية

للفلاحين في مجال البيطرة وساهمت من ناحية أخرى في توفير خدمة عمومية مرتبطة بالإنتاج الحيواني،

من شأنها أن تساهم في المحافظة على الثروة الحيوانية بالولاية.

المبحث الثالث: تقييم أثر السياسة العامة الفلاحية على نوعية الخدمة العمومية بتيارت

خلال الفترة 2011-2019.

باعتبار قطاع الفلاحة من أبرز قطاعات السياسة العامة الاقتصادية، وباعتبار ولاية تيارت منطقة ذات طابع فلاحى رعوي وكون الفترة الممتدة من 2011 إلى 2019 كانت قد شهدت العديد من الظروف السياسية الداخلية والخارجية من جهة وجملة من الظروف الاقتصادية أبرزها تدهور أسعار البترول من ناحية أخرى، هذه العوامل مجتمعة سمحت بدراسة أثر السياسات الفلاحية المتبعة في المنطقة على نوعية الخدمة العمومية، غير أن الحكم على مدى نجاعة السياسات الفلاحية المتبعة وأثرها على نوعية الخدمة العمومية لن يتأتى إلا بعد تقييم هذه السياسات الفلاحية وفق الخدمة العمومية الناجمة عنها.

المطلب الأول: تقييم أثر سياسة الاستثمار عن طريق الامتياز على الخدمة العمومية بولاية تيارت.

شهدت سياسة الاستثمار الفلاحى عن طريق الامتياز العديد من المراحل في ولاية تيارت خلال الفترة الممتدة من 2011 إلى 2019 والتي يمكن تلخيصها بالاعتماد علىأشغال اللجنة الولائية المنشأة بالمقرر الولائي رقم 28 المؤرخ في 2018/02/12 المكلفة بمعاينة مدى تقدم انجاز المشاريع الاستثمارية الخاصة بالمستثمرين ببلديات تيارت وذلك بالمحيطات الفلاحية "عين الذهب" المتواجد ببلدية عين الذهب، "التماد" المتواجد ببلدية سيدي عبد الرحمان ، محيط "الرشة وأم الزبوج" ببلدية الرشايقة ، محيط "العجرامية" ببلدية سرقين ومحيط مادنة ببلديتي مادنة وسيدي عبد الرحمان الذين تم تنصيبهم ، قامت هذه الأخيرة بخرجات ميدانية على مستوى المستثمرات الفلاحية الخاصة بالمعنيين حيث الوضعية موضحة في الجدول في الأسفل كما يلي:

الفصل الرابع: تأثير قطاع الفلاحة في تحسين نوعية الخدمة العمومية في ولاية تيارت 2011-2019

الجدول رقم (43): حصيلة الخرجات الميدانية

الرقم	البلدية	المحيط	عدد المستثمرين الذين تم تتصيبهم	تاريخ الخرجات الميدانية	الملاحظات
1	عين الذهب	عين الذهب	15	2019 /05/21 2019/12/ 03	بعد الخرجة الميدانية الأولى تم توجيه 15 إعدارا للمستثمرين الذين لم يباشروا تجسيد مشاريعهم الاستثمارية أو أنهم باشروا المشاريع ولكنهم لم ينجزوا استثمارات معتبرة أو غيروا في بعض مكونات المشاريع. - بعد الخرجة الميدانية الثانية سيتم توجيه إدارات من طرف مصالح الديوان الوطني للأراضي الفلاحية للمستثمرين الذين لم يبدوا أي مؤشرات لإنجاز المشاريع.
2	سيدي عبد الرحمان	الثمد	17	23 ماي 2019 2019/12/05	بعد الخرجة الميدانية الأولى تم توجيه 17 إعدارا للمستثمرين الذين لم يباشروا تجسيد مشاريعهم الاستثمارية أو أنهم باشروا المشاريع ولكنهم لم ينجزوا استثمارات معتبرة أو غيروا في بعض مكونات المشاريع. - بعد الخرجة الميدانية الثانية سيتم توجيه إدارات من طرف مصالح الديوان الوطني للأراضي الفلاحية للمستثمرين الذين لم يبدوا أي مؤشرات لإنجاز المشاريع.
3	الرشايقة	الرشة وأم الزبوج	14	16 جوان 2019 2019/12/16	بعد الخرجة الميدانية الأولى تم توجيه 14 إعدارا للمستثمرين الذين لم يباشروا تجسيد مشاريعهم الاستثمارية أو أنهم باشروا المشاريع ولكنهم لم ينجزوا استثمارات معتبرة أو غيروا في بعض مكونات المشاريع
4	سرقين	العجرامية	11	18 جوان 2019 2019/12/19	بعد الخرجة الميدانية الأولى تم توجيه 11 إعدارا للمستثمرين الذين لم يباشروا تجسيد مشاريعهم الاستثمارية أو أنهم باشروا المشاريع ولكنهم لم ينجزوا استثمارات معتبرة أو غيروا في بعض مكونات المشاريع.
5	مادنة سيدي عبد الرحمان	مادنة	1	23 ماي 2019 2019/12/05	بعد الخرجة الميدانية الأولى تم توجيه إعدار لشركة السنايل العربية من أجل استكمال مشروعها الاستثماري
المجموع	5	58			

المصدر: مديرية المصالح الفلاحية لولاية تيارت

من خلال تحليل نتائج أشغال اللجنة الولائية المكلفة بمعاينة مدى تقدم انجاز المشاريع الاستثمارية الفلاحية وفق سياسة الامتياز يتضح أن خمسة عشر مستثمر تم تصنيفهم في محيط عين الذهب بلدية عين الذهب قدمت لهم جميعا إغذارات بسبب أنهم لم يباشروا تجسيد مشاريعهم الاستثمارية أو أنهم باشروا المشاريع ولكنهم لم ينجزوا استثمارات معتبرة أو غيروا في بعض مكونات المشاريع، وهذا بتاريخ 21 ماي 2019، وكذلك كان الحال بمحيط الثماد التابع لبلدية سيدي عبد الرحمان اذ وفق الخرجة الميدانية للجنة الولائية بتاريخ 23 ماي 2019 تم توجيهها إغذارات لجميع المستثمرين بسبب أنهم لم يباشروا تجسيد مشاريعهم الاستثمارية أو أنهم باشروا المشاريع ولكنهم لم ينجزوا استثمارات معتبرة أو غيروا مكونات المشاريع، أما على مستوى بلدية الرشايق وبمحيطات الرشوة وأم الزبوج وبناء على الخرجة الميدانية بتاريخ 16 جوان 2019 تم توجيه 14 إغذارة للمستثمرين الذين لم يباشروا تجسيد مشاريعهم الاستثمارية أو أنهم لم ينجزوا استثمارات معتبرة أو غيروا في بعض مكونات المشاريع وهو نفس موضوع الاعذار الذي وجه للمستثمرين الاحدى عشر بمحيط العجرماية، التابع لبلدية سرقين بتاريخ 18 جوان 2019 ، وبمحيط مادنة التابع لبلديتي مادنة وسيدي عبد الرحمن فقد تم بعد الخرجة الميدانية الأولى توجيه إغذار لشركة السنايل العربية من أجل استكمال مشروعها الاستثماري.

وبناء على إغذارات اللجنة الولائية المكلفة بمعاينة مدى تقدم انجاز المشاريع الاستثمارية الفلاحية وفق سياسة الامتياز، قدم المستثمرون أجوبة على الإغذارات الموجهة إليهم بينت العراقيل التي تحول دون تسريع عملية انجاز المشاريع.

وبيين الجدول في الأسفل أجوبة المستثمرين على الإغذارات الموجهة إليهم.

الجدول رقم (44): أجوبة المستثمرين على الإغذارات

الرقم	البلدية	المحيط	عدد المستثمرين الذين تم تنصيبهم	ملخص أجوبة المستثمرين والعراقيل التي تحول دون تسريع عملية انجاز المشاريع الاستثمارية
1	عين الذهب	عين الذهب	15	- افتقار المحيط إلى الطاقة الكهربائية مما تعذر انجاز الاستثمارات الفلاحية التي كانت مبرمجة ضمن المشاريع التي تم التعهد بها أمام اللجنة الولائية. - اعتداء الخيول على جل المستثمرات رغم انجازها للسياج الواقي.
2	سيدي عبد الرحمن	الثماد	17	- افتقار المحيط إلى الطاقة الكهربائية مما تعذر انجاز الاستثمارات الفلاحية التي كانت مبرمجة ضمن المشاريع التي تم التعهد بها أمام اللجنة الولائية. - تلوث التربة بالملوحة وزيادة نسبتها سنة بعد سنة جراء الرياح التي تسود المنطقة خاصة في الفترة الصيفية مما أثر على مختلف النشاطات الزراعية الممارسة من طرف المستثمرين سواء الحبوب أو الأشجار المثمرة بسبب تغير نوعية التربة والمياه. - نزاع بعض المستثمرين مع العائلات القاطنة ضمن المحيط والتي تطالب بتسوية وضعيتها رغم موافقة اللجنة الولائية على ذلك ومراسلة الدائرة المعنية لإفادة مديرية المصالح الفلاحية بملفات المعنيين قصد تسوية وضعيتهم الإدارية.
3	الرشايقة	الرشة وأم الزبوج	14	- افتقار المحيط إلى الطاقة الكهربائية مما تعذر انجاز الاستثمارات الفلاحية التي كانت مبرمجة ضمن المشاريع التي تم التعهد بها أمام اللجنة الولائية. - عدم استقرار الجانب الأمني على مستوى المحيط الذي يضمن للمستثمرين عدم التعدي على مستثمراتهم الشيء الذي دفعهم لحد اليوم الاقتصر على نشاط زراعة الحبوب دون مباشرة انجاز هياكل الإنتاج وحفر الآبار لاسيما بعدما تعرض أحدهم إلى ردم البئر العميق الذي أنجزه بعد رمي فيه قارورة غاز وحرق رشة العمل. - منع بعض المستثمرين الذين تم تنصيبهم من طرف اللجنة الولائية المختصة من استغلال الأراضي التي استفادوا منها رغم بعدها عن السكان القاطنين بالمحيط. - الاعتداء على بعض المستثمرين مؤخرا بهدم البناءات التي قاموا بإنجازها ومنعهم من مباشرة حفر الآبار بتهديدهم بحرق آلات الحفر إن لم يتم إخراجها.

الفصل الرابع: تأثير قطاع الفلاحة في تحسين نوعية الخدمة العمومية في ولاية تيارت 2011-2019

				- تأخر معتبر في تسليم رخص حفر الآبار ورخص البناء.
4	سرقين	العجرامية	11	- افتقار المحيط إلى الطاقة الكهربائية مما تعذر انجاز الاستثمارات الفلاحية التي كانت مبرمجة ضمن المشاريع التي تم التعهد بها أمام اللجنة الولائية. - نزاع أربع (04) مستثمرين مع العائلات المجاورة للمحيط التي تدعي أحقيتها في هذه الأراضي رغم أن اللجنة التقنية لدائرة قصر الشلالة قد قامت بإحصاء كل العائلات المستغلة فعليا والتي يجري حاليا التكفل بها لتسوية وضعيتها. - أما المستثمرين السبعة (07) الباقين فهم يطالبون بتحويلهم إلى أراضي أخرى.
5	مادنة سيدي عبد الرحمان	مادنة	1	- تمت عرقلة عملية الاستصلاح التي شرعت فيها شركة السنابل العربية من طرف سكان المنطقة.
المجموع		5	58	/

المصدر: مديرية المصالح الفلاحية لولاية تيارت

يتبين من أجوبة المستثمرين على الاعذارات الصادرة في حقهم وجود مجموعة من العراقيل حالت دون تمكنهم من تحقيق استثماراتهم وترتبط هذه العراقيل بنقائص في مجال الخدمات العمومية أساسا، سواء تعلق الأمر بالخدمة العمومية المرتبطة بالسياسة الفلاحية مثل الكهرباء الريفية ومنها ما يتعلق بالإجراءات الإدارية كالتأخر في تسليم الرخص.

فبالنسبة لمحيط عين الذهب والذي يشمل بلدية عين الذهب فان العائق الأساسي الذي حال دون تحقيق أهداف الاستثمار في اطار الامتياز تمثل في افتقار المحيط إلى الطاقة الكهربائية واعتداء الخيول على جل المستثمرات رغم انجازها للسياج الواقي، في حين أن محيط الثماد ببلدية سيدي عبد الرحمن عرف نفس المشكل المتعلق بالكهرباء الريفية بالإضافة إلى تلوث التربة بالملوحة وزيادة نسبتها سنة بعد سنة جراء الرياح التي تسود المنطقة خاصة في الفترة الصيفية مما أثر على مختلف النشاطات الزراعية الممارسة من طرف المستثمرين سواء الحبوب أو الأشجار المثمرة بسبب تغير نوعية التربة والمياه، ضف

الفصل الرابع: تأثير قطاع الفلاحة في تحسين نوعية الخدمة العمومية في ولاية تيارت 2011-2019

إلى ذلك نزاع بعض المستثمرين مع العائلات القاطنة ضمن المحيط والتي تطالب بتسوية وضعيتها رغم موافقة اللجنة الولائية على ذلك ومراسلة الدائرة المعنية لإفادة مديرية المصالح الفلاحية بملفات المعنيين قصد تسوية وضعيتهم الإدارية.

3- وضعية شريحة الشباب المستفيدين بمحيطات الامتياز الفلاحي عبر تراب الولاية (أقل من 20

هكتار) موضحة كما يلي:

الجدول رقم (45): شريحة الشباب المستفيدين بمحيطات الامتياز الفلاحي عبر تراب الولاية

الرقم	البلدية	المحيط	المساحة القابلة للاستصلاح بعد الدراسة من طرف مكتب الدراسات BNEDER	عدد الشباب الذين تم انتقاؤهم	عقود الامتياز المسلمة	المساحة الممنوحة (هـ)	عدد المستثمرين الذين تم تنصيبهم	الملاحظات
1	سيدي عبد الرحمن	الثماد	4342	236	0	2360	236	تم تنصيب المعنيين من طرف لجنة الدائرة في انتظار انجاز مقررات التأهيل للامتياز لصالح المعنيين
2	الشحيمة	القطيفة	1256	125	0	تم تكليف اللجنة التقنية للدائرة من طرف اللجنة الولائية خلال اجتماعها بتاريخ 2018/05/13 بإعادة دراسة الملفات وفقا للمنشور الوزاري المشترك رقم 1839 المؤرخ في 2017/12/14 - تم انتقاء 33 مستفيدا جديدا من طرف اللجنة التقنية لدائرة عين الذهب (26) بمحيط عين الذهب و(07) بمحيط الشحيمة في انتظار مصادقة السيد والي الولاية على القائمة وانجاز مقررات التأهيل للامتياز لصالحهم.		
		الدورة والرتيم	6027	300	0			
3	عين الذهب	عين الذهب	6766					
4	زمالة الأمير عبد القادر	الرميلية	3264		تم إلغاء المحيط اجتماع اللجنة الولائية بتاريخ 2018/05/13			
		قويبة	0		تم إلغاء المحيط اجتماع اللجنة الولائية بتاريخ 2018/05/13			
		العجرواية	1643		تم إلغاء المحيط اجتماع اللجنة الولائية بتاريخ 2018/05/13			

الفصل الرابع: تأثير قطاع الفلاحة في تحسين نوعية الخدمة العمومية في ولاية تيارت 2011-2019

ملفات المترشحين على مستوى دائرة قصر الشلالة	828	سرقين	5
تم الإعلان عن إظهار المنفعة في الفترة الممتدة بين 2019/03/07 و 2019/04/06 وقائمة المترشحين قيد التحقيقات الإدارية	14439+1500	الرشية وأم الزبوج	6
	38809	7	المجموع

المصدر: مديرية المصالح الفلاحية لولاية تيارت

المطلب الثاني: تقييم أثر السياسة الفلاحية من 2011 إلى 2019 على الإنتاج الفلاحي.

أدت السياسة العامة الفلاحية المنتهجة من قبل النظام السياسي إلى مجموعة من النتائج والانعكاسات المباشرة على قطاع الفلاحة، وكانت النتائج بولاية تيارت خلال الفترة الممتدة من 2011 إلى 2019 علمستوى الانتاج النباتي والحيواني على النحو الآتي:

الجدول رقم (46): الإنتاج النباتي لولاية تيارت سنتي 2011-2019.

المنتوج	الإنتاج (ق) 2011	الإنتاج (ق) 2019
القمح الصلب	1.010.390	1.987.900
القمح اللين	480.500	471.600
الشعير	444.340	1.136.000
الخرطال	70.260	76.200
مجموع الحبوب	2.005.490	3.671.700
الأعلاف	1.770.000	7.342.820
الحبوب الجافة	5.300	57.800
الخضر منها	3.498.614	5.569.892
البطاطا	924.900	2.323.424
البصل	1.575.000	2.724.000
الكروم	24.700	26.000
الفاكهة	239.400	319.420
الزيتون	11.700	64.000

المصدر: مديرية المصالح الفلاحية لولاية تيارت.

يتبين من الجدول أعلاه والذي يوضح الفارق في الإنتاج أو تطور الإنتاج الفلاحي من سنة 2011 إلى 2019 أن منتوج القمح الصلب عرف تطورا ملحوظا فانتقل الإنتاج من مليون وعشرة آلاف قنطار سنة 2011 إلى ما يزيد عن المليون وتسعمئة قنطار سنة 2019 في حين أن القمح اللين عرف بعض التخلف، فتراجع الإنتاج من ما يزيد عن أربعمئة وثمانين ألف قنطار سنة 2011 إلى أربعمئة وواحد وسبعون ألف قنطار سنة 2019، أما منتوج الشعير فسجل قفزة نوعية بتضاعف الإنتاج مرتين تقريبا فمن أربعمئة وخمسة وأربعون ألف قنطار سنة 2011 انتقل الإنتاج سنة 2019 إلى مليون ومئة وستة وثلاثون ألف سنة 2019، وتطور كذلك منتوج الخرطال بنسبة طفيفة تقدر ب حوالي 10 بالمائة، وعلية فإن اجمالي انتاج الحبوب قد عرف تطورا من سنة 2011 إلى 2019 من 2 مليون قنطار إلى 3.6 مليون قنطار، ميزه التطور الكبير في انتاج الشعير وبعض التراجع في انتاج القمح اللين.

أما انتاج الأعلاف فقد عرف هو الآخر تطورا كبيرا، إذ انتقل الإنتاج من مليون وسبعمئة ألف قنطار سنة 2011 إلى ما يزيد عن السبعة ملايين قنطار سنة 2019، وعرف منتوج الحبوب الجافة تضاعفا كبيرا فمن خمسة آلاف وثلاثمئة قنطار مسجلة سنة 2011 انتقل الإنتاج إلى سبعة وخمسون ألف وثمانمئة قنطار سنة 2019، وبنفس وتيرة التطور عرف انتاج الخضر ارتفاعا ملحوظا، فمن ثلاثة ملايين ونصف المليون قنطار سنة 2011 إلى ما يفوق الخمسة ملايين ونصف المليون قنطار سنة 2019 يكون انتاج الخضر بولاية تيارت قد سجل نموا يقدر بـ 59.14% ، وسجلت منتوجات الكروم تطورا طفيفا قدر بـ أقل من الفين قنطار إذ انتقل الإنتاج من أربعة وعشرون ألف وسبعمئة قنطار سنة 2011 إلى ستة وعشرون ألف قنطار سنة 2019، وزاد انتاج الفاكهة في سنة 2011 مقارنة بـ 2019 بحوالي ثمانين ألف قنطار فبعدما كان الإنتاج سنة 2011 يفوق مئتين وتسعة وثلاثون ألف قنطار أصبح سنة 2019 يفوق الثلاثمئة وتسعة عشر ألف قنطار، أما منتوج الزيتون فقد عرف تطورا واضحا ، إذ

الفصل الرابع: تأثير قطاع الفلاحة في تحسين نوعية الخدمة العمومية في ولاية تيارت 2011-2019

انتقل الإنتاج من احدى عشر ألف وسبعمئة قنطار سنة 2011 إلى أربعة وستون ألف قنطار سنة 2019.

-الثروة الحيوانية والإنتاج الحيواني: نتيجة السياسة الفلاحية المتبعة خلال الفترة الممتدة من سنة 2011 إلى 2019 شهدت الثروة الحيوانية والإنتاج الحيواني جملة من التغيرات، ويوضح الجدول في الأسفل التغيرات في الثروة الحيوانية والإنتاج الحيواني بولاية تيارت من 2011 إلى 2019.

الجدول رقم (47): الإنتاج الحيواني لولاية تيارت 2011 - 2019

الأصناف	الإنتاج (ق) 2011	الإنتاج (ق) 2019
عدد الرؤوس	عدد رؤوس الأبقار منها	46.468
	عدد الأبقار الحلوب	26.186
	عدد رؤوس الأغنام منها	2.071.424
	عدد النعجات	1.211.845
	عدد رؤوس المعز منها	223.399
	عدد العنزات	114.241
	عدد رؤوس الإبل منها	102
	الناقة	70
الإنتاج	عدد رؤوس الخيول	5.711
	منها الفرس	3.427
	اللحوم الحمراء (ق)	137.220
	اللحوم البيضاء (ق)	50.200
	إنتاج الحليب	74.226 منها
	الوحدة: 10 ³	14.058 حليب البقر
	إنتاج البيض 10 ³	14.500
	إنتاج العسل (ق)	300
إنتاج الصوف (ق)	إنتاج الصوف (ق)	15.380
		21.018

المصدر: مديرية المصالح الفلاحية لولاية تيارت.

يتضح من الجدول في الأعلى ان الثروة الحيوانية في الفترة الممتدة من 2011 إلى 2019 شهدت بعض التراجع في رؤوس البقر والماعز، كما أن النمو الذي شهدته في رؤوس الأغنام كان طفيفا، فرؤوس البقر قدرت سنة 2011 ب ستة وأربعون ألف وأربعة مئة وثمانية وستون رأسا لتتراجع سنة 2019 إلى أربعة وأربعون ألف ومئة وتسعة وعشرون رأسا، وكذلك شهدت رؤوس الماعز نفس وتيرة التراجع فتخلف عدد الرؤوس من مئتين وثلاثة وعشرون ألف رأس سنة 2011 إلى مئة واثنان وسبعون ألف سنة 2019، أما رؤوس الغنم فقد عرفت بعض التطور غير أنه يبقى ضئيلا فمن اثنان مليون وواحد وسبعون ألف رأس سنة 2011 انتقل الإنتاج إلى أزيد من اثنان مليون وثلاثة مئة وثمانية وتسعون ألف رأس من الغنم أي بزيادة تقدر ب 15.77%، في حين زاد عدد الإبل بـ 18 رأسا، وزاد عدد رؤوس الخيول بنسبة 5% إذ انتقل عددها من خمسة آلاف وسبعة مئة واحد عشر سنة 2011 إلى ستة آلاف واثنان عشر رأسا سنة 2019.

أما الإنتاج الحيواني فقد عرف، تطورا سنة 2019 مقارنة بسنة 2011، إذ انتقل إنتاج اللحوم الحمراء من أزيد من مئة وسبعة وثلاثون ألف قنطار سنة 2011 إلى ما يزيد عن مئتين وثلاثة وسبعون ألف قنطار سنة 2019، وكذلك تميزت وتيرة إنتاج اللحوم البيضاء بالتطور فشهدت نسبة نمو فاقت 100% بعد انتقال الإنتاج من خمسين ألف قنطار سنة 2011 إلى أزيد من مئة ألف قنطار سنة 2019، كما عرف إنتاج الحليب تطورا واضحا سجل نسبة نمو قدرت بـ 39.19%، وكذلك كان شأن إنتاج العسل والصوف إذ انتقل إنتاج العسل من ثلاثمئة قنطار سنة 2011 إلى أزيد من سبعمائة قنطار سنة 2019، وانتقل إنتاج الصوف من خمسة عشر ألف وثلاثة مئة وثمانين قنطار إلى واحد وعشرون ألف وثمانية عشر قنطار، أي بنسبة زيادة تقدر بـ 36.65%، أما إنتاج البيض فهو الوحيد الذي شهد تراجعا من سنة 2011 مقارنة بـ 2019 إذ قدرت نسبة التراجع بـ 28.17%.

الفصل الرابع: تأثير قطاع الفلاحة في تحسين نوعية الخدمة العمومية في ولاية تيارت 2011-2019

ويوضح الجدول في الأسفل تفاوت الإنتاج وتطوره بولاية تيارت منذ 2000 وحتى سنة 2019 مع

التركيز على تطور الإنتاج خلال العشر سنوات الأخيرة

الجدول رقم (48): تفاوت تطور الإنتاج من 2000 إلى 2019 بولاية تيارت

القطاع	2019 مقارنة بـ 2000	2019 مقارنة بـ 2009
الذرة	1195+	29+
الآبار	3498+	79+
البستنة	520+	31+
اللحوم البيضاء	320+	137+
اللحوم الحمراء	602+	128+

المصدر: مديرية المصالح الفلاحية لولاية تيارت.

من خلال تحليل الجدول بالأعلى يتبين أن كل من الذرة والبستنة واللحوم الحمراء، عرفت تطورا كبيرا من سنة 200 إلى 2009، وإن كانت الفترة الممتدة من 2009 إلى 2019 هي الأخرى شهدت تطورا غير أن نسبته ضئيلة مقارنة بـ ————— الفترة الممتدة من 2000 إلى 2009، ما عدى انتاج اللحوم البيضاء الذي عرف بعض الانتعاش خلال الفترة الممتدة من 2009 إلى 2019 إذ أن نسبة نمو انتاج اللحوم البيضاء قدرت بـ 57.19% في الفترة الممتدة من 200 إلى 2009، وما نسبته 42.81%.

أما نسبة نمو حفر الآبار فقد شهدت تطورا كبيرا خلال الفترة الممتدة من 2000 إلى 2009 بسبب تركيز سياسة الدعم الفلاحي على عمليات حفر الآبار إذ بلغت الأموال المستثمرة بالولاية في عملية حفر الآبار وتطوير السقي 726,5 مليار دينار جزائري حتى سنة 2016، وبالرغم من أن نسبة حفر الآبار واصلت نموها من 2009 إلى 2019 إلا أنها كانت بوتيرة جد بطيئة وهذا ما يبينه تحليل أرقام الجدول فمن 2000 إلى 2009 تم انجاز ثلاثة آلاف وأربعة مئة وتسعة عشر بئر، وخلال العشر سنوات التي تلتها أي من 2009 إلى 2019، فقد تم انجاز فقط 79 تسعة وسبعون بئر.

الفصل الرابع: تأثير قطاع الفلاحة في تحسين نوعية الخدمة العمومية في ولاية تيارت 2011-2019

المطلب الثالث: تقييم القدرات الفلاحية المحصلة جراء السياسة العامة الفلاحية بولاية تيارت من

2011 إلى 2019.

تبعاً للسياسة العامة الفلاحية المتبعة في الجزائر، اكتسبت ولاية تيارت قدرات فلاحية عكست إلى حد ما مدى نجاح السياسة الفلاحية المتبعة في الجزائر، إذ يفترض بولاية ذات طابع فلاحى رعوي وبإمكانيات طبيعية هائلة في المجال الفلاحى كولاية تيارت أن تزخر بقدرات مادية تليق بطابعها الفلاحى وبإمكانياتها الطبيعية من جهة وتعكس نتائج السياسات الفلاحية المتبعة من جهة أخرى.

الجدول رقم (49): المؤسسات الفلاحية بولاية تيارت سنة 2019

القدرات الولائية لسنة 2019		الطبيعة
القدرة	العدد	
30040م ³	24	غرف التبريد
300 لتر /اليوم	2	معصرة
160000 لتر /اليوم	2	ملبنة
47 رأس بقر في اليوم 990+ رأس غنم في اليوم	14	مذابح اللحوم الحمراء
4850 وحدة دجاج/اليوم 1085 وحدة ديك رومي/اليوم	25	مذابح اللحوم البيضاء
1500 وحدة /اليوم	2	مسالخ اللحوم البيضاء
9415 قنطار /اليوم	6	المطاحن
2060000 نبتة	14	مشاتل الأشجار
12458900 وحدة	935	لحم الدجاج
95075 وحدة	21	دجاج التفريخ
60000 وحدة	1	وحدات استرجاع التفريخ
90000 وحدة	1	مدجنة الاقلاع
374660 وحدة	79	مدجنة الديك الرومي
3220 قنطار/اليوم	6	وحدات أغذية الأنعام

المصدر: مديرية المصالح الفلاحية لولاية تيارت.

ترتبط القدرات والإمكانات الفلاحية بنوعية الخدمات العمومية المقدمة في مجال الفلاحة، إذ كلما كانت القدرات الفلاحية معتبرة كلما نتج عنها خدمات عمومية راقية وكلما ساهمت في توفير الخدمات العمومية على مستوى الولاية، خاصة تلك الخدمات المتعلقة بالتشغيل ومحاربة البطالة وتوفير الإنتاج الفلاحي بشقيه النباتي والحيواني، والذي يساهم هو الآخر في خلق مناصب عمل مباشرة وغير مباشرة، ويتبين من الجدول أعلاه أن ولاية تيارت وحتى سنة 2019 تحوز إمكانات معتبرة في مجال القدرات الفلاحية، أهمها غرف التبريد والتي وصل عددها سنة 2019 إلى 24 غرفة، وملبنتان بقدرة إنتاجية تبلغ 160.000 مئة وستون ألف لتر يوميا، و14 مذبحا للحوم الحمراء و25 للحوم البيضاء، مع ستة 06 مطاحن بقدرة 9.415 قنطار في اليوم وستة وحدات لأغذية الأنعام بقدرة إنتاجية تفوق الثلاثة آلاف ومئتي قنطار في اليوم، وأربعة عشر مشتلة أشجار بقدرة إنتاجية تفوق المليونين نبتة في السنة، وثمانون مدجنة.

إن هذه الإمكانيات وإن بدت معتبرة، إلا أنه وبتحليل الأموال المستثمرة في ظل السياسة العامة الفلاحية بالجزائر منذ سنة 2000 وحتى سنة 2019 يتضح سوء التسيير وعدم المتابعة من قبل السلطات المعنية في الكثير من المشاريع خاصة تلك المتعلقة بالدعم الفلاحي، ففي مجال السقي مثلا تجاوزت الاستثمارات بولاية تيارت مبلغ 750 مليار دينار جزائري¹، ولا زال الإنتاج النباتي خاصة الحبوب يرتبط مباشرة بالتساقطات المطرية إذ كلما نقص التساقط كان الإنتاج الموسمي ضعيف، وهذا بالرغم من استفادة شعبة الحبوب والخضر من غلاف مالي تجاوز 690 مليار دينار منذ بدا سياسة الدعم الفلاحي دون احتساب مبالغ مؤسسات تشغيل الشباب مثل الكناك و أونساج، كما أن شعبة الحليب استفادت من أكثر من 73 مليار دينار في إطار سياسة الدعم الفلاحي يقابله ملبنتين بالولاية بقدرة إنتاجية تقدر ب مئة وستون ألف لتر يوميا، لتوزع على كامل تراب ولاية تيارت وبعض الولايات المجاورة، في حين أ، شعبة

¹ - مبالغ الدعم لكل شعبة محصل عليها من مديرية المصالح الفلاحية لولاية تيارت.

الأشجار المثمرة حصلت على دعم بغلاف مالي يفوق الـ 252 مليار دينار جزائري، دون وجود أي مصانع أو مستثمرات ضخمة مرتبطة بالصناعات التحويلية الغذائية ما عدا معصرتين للزيتون بقدرة 300 لتر يوميا.

كما شهد قطاع الفلاحة بالولاية بعض المجهودات الإدارية الهادفة إلى تطوير الخدمة العمومية المتعلقة بالقطاع الفلاحي، إذ لجأت بعض الإدارات المكلفة بتنظيم القطاع الفلاحي، كمديرية المصالح الفلاحية والغرفة الفلاحية لولاية تيارت إلى الرقمنة باعتبارها وسيلة وأداة فعالة تساهم في مراقبة وضبط القطاع وبالتالي تطويره.

الرقمنة والقطاع الفلاحي بولاية تيارت: لجأت مصالح الغرفة الفلاحية لولاية تيارت، لتوزيع بطاقة بيومترية على الفلاحين والموالين من عدة مناطق من الولاية، وقد بدأت العملية منذ 2015، وتعتبر مصالح الغرفة الفلاحية لولاية تيارت أن البطاقة البيومترية من النوعية الجيدة وتحمل كل المعلومات عن الفلاح وهي صالحة لمدة 5 سنوات مقارنة بالسابقة التي تصل مدة صلاحيتها لـ 6 سنوات، كما أن هذه البطاقة قلصت الكثير من المشاكل التي كان يعاني منها الفلاحون لا سيما عند تنقلهم إلى مختلف المصالح لتسوية ملفاتهم ووضعياتهم الإدارية كون البطاقة القديمة غير ملائمة، وفي كثير من الأحيان تكون عرضة للتلف ولا تظهر عليها كامل المعلومات للمعنيين نظرا لكثرة استعمالها مما خلق الكثير من العراقيل، كما كانت عرضة للتزوير من طرف بعض المتطفلين على القطاع الفلاحي، وهو ما جعل الجهة المسؤولة تأخذ كامل الاحتياطات في حالة ضياعها أو سرقتها وما على المعني سوى الاتصال بمصالح الفلاحة لتقادي استغلالها من طرف آخرين في استخراج الحبوب أو غيرها من الامتيازات التي وفّرتها الدولة للفلاحين، وحسب مصالح الغرفة الفلاحية لولاية تيارت فإن الموالون أبدوا ارتياحا لهذه البطاقة التي وصفوها بالجيدة سواء من حيث الشكل أو الحجم لا سيما أن الموالين والفلاحين كثيروا التنقل بين مختلف المؤسسات الحكومية.

خلاصة واستنتاجات

من خلال هذه الدراسة تبين أن ولاية تيارت من بين أهم ولايات الوطن في المجال الفلاحي لتوفرها على إمكانيات فلاحية طبيعية ضخمة وحتى مادية وبشرية، تؤهلها لإنجاح السياسات العامة الفلاحية المتبعة في البلد وبالتالي المساهمة في تطوير الاقتصاد الوطني وتوفير الخدمة العمومية المتعلقة بقطاع الفلاحة، إلا أن هذه الإمكانيات ضلت غير مستغلة كما يجب، فبالرغم من إستفادة الولاية من مبالغ مالية ضخمة في إطار السياسات الفلاحية المتبعة والتي بالرغم من أنها إنعكست بصورة إيجابية في بعض الفترات على بعض المنتجات الفلاحية والذي رافقه تطور في الخدمة العمومية المقدمة سواء من حيث الكم أو الكيف، خاصة فيما يتعلق بالإنتاج الحيواني والنباتي، والخدمات العمومية المرافقة له كالتشغيل وارتفاع المستوى المعيشي وجودة الخدمات الفلاحية سواء المقدمة من السلطات للفلاح أو تلك المقدمة من الفلاح لمحيطه، إلا أن هذه النتائج والخدمات العمومية الناجمة عنها لم تكن بمستوى التطلعات المرجوة، إذ أنه وبمقارنة ضخامة الأموال المستثمرة مع ما تحقق من نتائج اقتصادية وخدمات عمومية يتضح الضعف الكبير المسجل في نتائج السياسة العامة الفلاحية المتبعة بولاية تيارت في الفترة الممتدة من 2011 إلى 2019، ويرجع ذلك للعديد من الأسباب منها ما هو سياسي إذ طالما ارتبطت أموال الدعم ومسح ديون الفلاحين بالاستحقاقات الانتخابية، فكانت تصرف الأموال قبل الدراسات وتتخذ القرارات بعيدا عن المؤسسات الاستشارية المتخصصة، ومنها ما يتعلق بالاقتصاد كارتفاع سعر البترول، مما ساهم في توفر الأموال والذي رافقه سوء تسيير وفساد مالي وإداري.

الخاتمة

تبين من دراسة دور السياسة العامة الاقتصادية في تطوير الخدمة العمومية بالجزائر، أن السياسة العامة الاقتصادية وباعتبارها جزء من السياسة العامة، تسعى إلى تحقيق أهداف ذات طابع اقتصادي معتمدة على إمكانيات مالية وخطط وبرامج تنموية في ظل سياسة مالية ونقدية معينة، ووفقا لإستراتيجية متوسطة أو بعيدة الأمد تتدرج ضمن سياسات ومبادئ النظام السياسي وبتأثير فواعل رسمية وغير رسمية، تتحكم وتؤثر مباشرة في نوعية الخدمة العمومية المرتكزة تحسين ورفع كفاءة أداء الإدارات العمومية الذي لا يمكن أن يتم في إطار منظور ضيق يركز على الهدف وحده، بل يتجه نحو فهم المؤثرات والعوامل التي تعمل في إطارها منظمات الجهاز العام للدولة وفي نطاق أبعد وأوسع من أبعاد العمليات الإدارية بجوانبها الإجرائية والقواعد والضوابط القانونية المنظمة لعملها ولأنشطتها، أي الجوانب والعوامل المحددة لعلاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية، سواء العوامل السياسية أو الاقتصادية أو تلك المتعلقة بالجانب البشري سواء كانت تسييرية أو ثقافية أو اجتماعية.

واجهت الجزائر منذ استقلالها السياسي تحدي بناء اقتصاد مستقل يهدف تحقيق الدولة ذات الطابع الاجتماعي، وللوصول للأهداف المنشودة اتبعت سياسات عامة اقتصادية كان من أهم أهدافها الوصول إلى خدمات عمومية متطورة تحقق من خلالها مطالب ورغبات مختلف فئات المجتمع، فاتبعت سياسات عامة اقتصادية منبثقة عن دراسات وبرامج اقتصادية نتج عنها خدمات عمومية متأثرة بمحددات سياسية واقتصادية وتسييرية، وكان الطابع العام للسياسات الاقتصادية والخدمات العمومية الناتجة عنها التذبذب وعدم الوضوح، فكانت نتائج كل مرحلة رهينة الأوضاع السياسية والاقتصادية سادها في الكثير من الأحيان تسيير المراحل الراهنة أكثر من السعي لانجاح استراتيجيات واضحة ومدروسة على المدى المتوسط أو البعيد.

وبناء على إشكالية الدراسة والمتمثلة في مدى مساهمة السياسة العامة الاقتصادية في تحسين أداء الخدمة العمومية في الجزائر والمرتكزة حول علاقة السياسة العامة الاقتصادية بتطوير الخدمة العمومية

بالجزائر والآلية الكفيلة بجعل الخدمة العمومية الراقية نتيجة للسياسة العامة الاقتصادية، والتي عالجتها الدراسة بالاعتماد على فصل تمهيدي وثلاث فصول نظرية وفصل لدراسة حالة تمحور حول تأثير قطاع الفلاحة في تحسين نوعية الخدمة العمومية في ولاية تيارت 2011-2019، خلصت الدراسة إلى جملة من النتائج وعلى إجابات على مدى صحة الفرضيات التي انطلقت منها الدراسة مكنت من إدراج جملة من التوصيات.

أولاً: نتائج الدراسة

بعد تحديد المنطلقات الفكرية والنظرية للسياسة العامة من خلال تبين ماهيتها وخصائصها وأنواعها، وبعد دراسة مداخل ومقاربات ونماذج السياسة العامة وكيفية صناعتها عبر مختلف المراحل، وبعد توضيح مفهوم السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية، خلصت الدراسة إلى أنه وباعتبار السياسة العامة الاقتصادية جزء من السياسة العامة، تسعى إلى تحقيق أهداف ذات طابع اقتصادي معتمدة على إمكانيات مالية وخطط وبرامج تنموية في ظل سياسة مالية ونقدية معينة، وفقاً لإستراتيجية متوسطة أو بعيدة الأمد ضمن سياسات ومبادئ النظام السياسي، فان تطوير وترقية الخدمة العمومية بتوفير الحاجات الضرورية لحفظ حياة الإنسان وتأمين رفاهيته، والالتزام في منهج توفيرها على مصلحة الغالبية كغالبية مستوى معيشة المواطن الذي بدوره سيؤيد السياسات الحكومية ويساهم في جعل السياسة العامة الاقتصادية أداة لتطوير الخدمة العمومية.

كما خلصت الدراسة إلى أنه ولأجل نجاح السياسات العامة الاقتصادية وحصول الخدمة العمومية الراقية لابد من توفر مجموعة من الشروط على المستوى السياسي والاقتصادي والتنظيمي، هذه الشروط تعتبر من أهم محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية، فعلى المستوى السياسي تؤثر الشرعية السياسية على العلاقة لكونها الأساس الذي يبنى عليه الحكم وقاعدته، والسبيل لقبول الأغلبية من المواطنين لحق الحاكم في أن يحكم وأن يمارس السلطة، كما يساهم الحكم الراشد في جعل السياسة العامة

الاقتصادية وسيلة هامة لتطوير الخدمة العمومية باعتباره الحكم الذي يعزز الحريات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، كما تلعب المؤسسات الاستشارية ومراكز الدراسات الدور نفسه في إنجاح دور السياسات العامة الاقتصادية في تطوير الخدمة العمومية باعتبارها هيئات إدارية تساعد الهيئات التنفيذية الرئيسية، عن طريق الإعداد والتحضير والبحث.

أما المحددات الاقتصادية فتؤثر في علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية من خلال دور حسن اختيار الإستراتيجية التنموية في تطوير الخدمات العمومية، وللنفقات العامة أهميتها في تطوير الخدمات العمومية كونها تهتم بالإنفاق على برامج التعليم والتدريب والصحة، وهو ما يؤدي إلى صيانة ورفع المستوى الفني والصحي لرأس المال البشري وهو ما يساهم في رفع معدل نمو الناتج القومي الإجمالي فتتحقق بذلك أهداف السياسات العامة الاقتصادية، وتؤثر وفرة الموارد الطبيعية على السياسات العامة الاقتصادية وعلى نوعية الخدمة العمومية في الدول التي تتوفر على الموارد الطبيعية والتي يرتبط اقتصادها وبناء سياساتها العامة على الربح.

وتؤثر المحددات المتعلقة بالتسيير وبالفكر الإداري في علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية من خلال دور التنمية البشرية والنظريات التسييرية والقيادة الإدارية في إنجاح السياسة العامة الاقتصادية وتطوير الخدمات العمومية بتوسيع الخيارات المتاحة للمواطنين بتمكينهم من الحصول على الموارد اللازمة لتحقيق مستوى حياة كريمة، وبتمكينهم من كسب المعارف التي تطور قدراتهم وتساعدهم على إظهار إمكانياتهم الكامنة، واستخدام الأسلوب العلمي لحل المشكلات، والذي يعتمد بصورة أساسية على الدراسة والتحليل أثناء العملية التسييرية ليصل في الأخير إلى تحقيق فكرة الإدارة العلمية التي ستساهم حتما في نجاح السياسة العامة الاقتصادية ومنه نجاح عملية تطوير الخدمة العمومية.

وتبين من دراسة دور السياسة العامة الاقتصادية في تطوير الخدمات العمومية بالجزائر أن الشعب الجزائري عانى من السياسات الاقتصادية الاستعمارية طيلة فترة الاستعمار التي عاش في ظلها

أقصى أنواع القهر والحرمان، وبعد الاستقلال ورثت الجزائر وضع مزري ناجم عن سنوات الاستعمار والحرب واجهته الجزائر المستقلة بسياسة التسيير الذاتي حتى سنة 1967 أين بنيت السياسات العامة الاقتصادية على أسس نظرية و إيديولوجية مبنية على التوجه الاشتراكي كخيار سياسي والتخطيط كخيار إقتصادي قصد تغيير العلاقات الاقتصادية والاجتماعية السائدة ابان فترة الاستعمار الفرنسي، وذلك لإيجاد قوى إنتاجية جديدة تضمن بواسطتها تطوير الخدمات العمومية، ورغم النتائج المحصل عليها إلا أن سياسة الاعتماد على الصناعات الثقيلة كان لها تداعيات سلبية على أكثر من مستوى وأبرزها تلك المتعلقة بتغير النسيج الاجتماعي الجزائري والنزوح نحو المدن وإهمال القطاع الفلاحي وهو ما انعكس على نوعية الخدمات العمومية والتي بالرغم من تقدمها الكبير إذا ما قورنت بالفترة الاستعمارية وبفترة ما بعد الاستقلال، إلا أنها كانت تحمل في طياتها مؤشرات عدم الاستمرارية بسبب الشرخ الكبير بين المستوى الذي تتطلبه سياسة الاعتماد على الصناعات المصنعة والثقافة المكتسبة فترة التسيير الاشتراكي بسبب إهمال بناء العنصر البشري وفق مقوماته الأصلية وبسبب عدم تحضير الشعب لتحمل مسؤولياته، وتركيز كل الفواعل في المجتمع على المطالبة بالحقوق في ظل إهمال الواجبات.

وواصلت الجزائر سياستها الاقتصادية المبنية على التخطيط مطلع الثمانينات من القرن الماضي ولكن بالتراجع عن سياسات الصناعات الثقيلة فعرفت الخدمات العمومية بعض الازدهار، غير أن هذا الازدهار لم يكن مبني على أسس إنتاجية فاعلة، إنما كان معتمدا على استنزاف مداخل الخزينة المعتمدة بدورها على الإيرادات البترولية، ومع أول صدمة بترولية منتصف الثمانينات ظهرت الأزمات في كل القطاعات الاقتصادية مخلفة نتائج كارثية على مستوى نوعية الخدمات العمومية وتوالت النكسات السياسية والاقتصادية لتنعكس على الوضع الاجتماعي الذي انفجر في أكتوبر من سنة 1988.

وبعد أزمة أكتوبر 1988 وجد النظام السياسي الجزائري نفسه أمام أزمة مديونية خانقة، إضافة إلى انخفاض أسعار المحروقات وأوضاع دولية تؤثر بانحيار المعسكر الشرقي رافقه تراجع الكثير من الدول عن النهج الاشتراكي بما فيها الجزائر التي تبنت حزمة من الإصلاحات السياسية والاقتصادية.

شهدت فترة الإصلاحات الاقتصادية المفروضة على الجزائر من المؤسسات المالية العالمية سياسات اقتصادية كان الهدف من ورائها الدخول في اقتصاد السوق ومحاولة إنعاش الاقتصاد الوطني، وكانت هذه الفترة كارثية على مستوى الخدمات العمومية بالجزائر، فشهدت الخدمات العمومية تراجعا على كل المستويات خاصة على مستوى توفير مناصب الشغل والسكن وزادت مستويات الفقر بالجزائر، وما زاد من تأزم الوضع الأوضاع الأمنية المعقدة فترة التسعينات.

في بداية الألفية الثانية شهدت الجزائر تحسنا للأوضاع الأمنية رافقها استقرار سياسي دفع النظام السياسي لانتهاج مخططات تنموية ضخمة في ظل سياسة عامة اقتصادية معتمدة على الارتفاع الكبير والغير المسبوق في أسعار المحروقات، فعرفت الخدمات العمومية تحسنا كبيرا في مجالات التشغيل والسكن والتعليم والصحة غير أنها كانت معتمدة في الكامل على المداخل البترولية وبالرغم من الخدمات العمومية المقدمة إلا أن السياسات العامة الاقتصادية المنتهجة من سنة 2000 وحتى سنة 2019 فشلت في بناء منظومة اقتصادية منتجة، ورافق الاعتماد على البترول وعلى سياسة الربيع الكثير من أشكال الفساد السياسي الذي أفقد النظام السياسي شرعيته، والفساد الاقتصادي المتمثل في نهب الثروات والاختلاسات والرشوة التي بلغت مستويات قياسية حسب الكثير من الدراسات الدولية، وصاحب هذه الفترة فساد اداري وعشوائية في التسيير وغياب الدراسات حتى في المشاريع الاستراتيجية الكبرى التي استهلكت ميزانيات إضافية أضعاف التقدير الأصلي للمشاريع.

شهدت القطاعات الاقتصادية المكونة للسياسة العامة الاقتصادية بالجزائر فترة مخططات الإنعاش الاقتصادي نفس الأوضاع العامة في الجزائر فكان لها نفس التأثير على نوعية الخدمات العمومية المنتجة

والتي شهدت الكثير من التحسن غير أنه وبمقارنتها بالمبالغ المالية المعتمدة يتضح حجم الفساد وسوء التسيير المرافق لهذه الخدمات.

وبدراسة تأثير قطاع الفلاحة في تحسين نوعية الخدمة العمومية في ولاية تيارت من 2011 إلى 2019، تبين أن ولاية تيارت بالرغم من إستفادتها من مبالغ مالية ضخمة في إطار السياسات الفلاحية المتبعة والتي بالرغم من أنها إنعكست بصورة إيجابية في بعض الفترات على بعض المنتجات الفلاحية والذي رافقه تطور في الخدمة العمومية المقدمة، خاصة فيما يتعلق بالإنتاج الحيواني والنباتي، والخدمات العمومية المرافقة له كالتشغيل وارتفاع المستوى المعيشي وجودة الخدمات الفلاحية، إلا أن هذه النتائج والخدمات العمومية الناجمة عنها لم تكن بمستوى ضخامة الأموال المستثمرة، ورافق الاستثمارات الفلاحية فساد مالي، وعشوائية في التسيير ناجمة عن غياب الدراسات على كل المستويات. ويتضح أن الجزائر في فترة الإنعاش الاقتصادي لم تستند من التجارب السابقة وضلت سياستها الاقتصادية في ظل علاقتها بالخدمة العمومية مرتبطة بأسعار المحروقات وضيعت فرصة بناء منظومية اقتصادية قادرة على تطوير الخدمات العمومية بالجزائر بعيدا عن تذبذب أسعار المحروقات، إذ أن تقييم دور السياسة العامة الاقتصادية في تطوير الخدمة العمومية بالجزائر يتضح بنوعية الخدمات العمومية في كل الظروف الاقتصادية والسياسية ومدى استقرار نوعية الخدمات العمومية، أما الخدمات العمومية التي تزدهر بارتفاع أسعار المحروقات وتراجع وتتلقى الصدمات بانهيائها فهي مؤشر على فشل السياسات العامة الاقتصادية المتبعة.

ثانيا: مدى صحة فرضيات الدراسة

انطلقت الدراسة من فرضية رئيسية تمثلت في ان توفر مجموعة العوامل والمحددات السياسية واقتصادية والاجتماعية والتنظيمية، من شأنه أن يؤثر على مدى جودة الخدمة العمومية التي تساهم بدورها في انتاج سياسة عامة اقتصادية جديدة تتميز بالرشادة، ومنه فكلما كانت السياسة العامة الاقتصادية رشيدة، كلما

تميزت الخدمة العمومية بالجودة والفعالية، وقد أثبتت الدراسة صحة هذه الفرضية فملاحظ من خلال نتائج الدراسة أن جوانب فشل السياسة العامة الاقتصادية في تطوير الخدمات العمومية ترتبط بغياب المحددات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتسييرية.

أما فيما يخص الفرضية المبنية على أساس أن علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية بالجزائر ومنذ الاستقلال تحكمت فيها الظروف السياسية الداخلية والخارجية والظروف الاقتصادية خاصة أسعار البترول، فقد أثبتت الدراسة صحتها هي الأخرى إذ أن الخدمات العمومية بالجزائر كانت دائما نتاج الظروف السياسية وتقلبات أسعار البترول.

أما فرضية اللجوء للإصلاحات وتغيير النهج الاقتصادي في الجزائر كان ضروري لتطوير الخدمة العمومية، فقد اثبتت الدراسة خطأها حيث إن هذه الإصلاحات أدت إلى تدهور كبير على مستوى نوعية الخدمات العمومية بالجزائر وأفقدت الجزائر مكتسباتها الاقتصادية القديمة خاصة من خلال تدمير النسيج الصناعي الذي صرفت عليه مبالغ ضخمة.

وفيما يتعلق بالفرضية التي مفادها أن السياسة العامة الفلاحية بولاية تيارت في الفترة الممتدة من 2011 إلى 2019 كان لها أثر إيجابي على نوعية الخدمة العمومية بالجزائر، فقد أثبتت الدراسة أنها لها جانب من الصحة والمتمثل في التطور المحقق في جوانب الإنتاج النباتي والحيواني والخدمات العمومية الفلاحية المرافقة له، ولكن بدراسة الأموال المستثمرة في القطاع خلال فترة الدراسة وبدراسة النتائج الناجمة عن التسيير خلال نفس الفترة يتضح أن النتائج الإيجابية المحققة ضرفية وتفتقد للاستمرارية، وأن الخدمات العمومية في القطاع الفلاحي ستتدهور بمجرد انخفاض أسعار المحروقات.

ثالثا: توصيات واقتراحات الدراسة

من أجل الوصول إلى النتائج المرجوة من السياسة العامة الاقتصادية في ظل دورها في تطوير الخدمات العمومية بالجزائر تقترح الدراسة أن يؤخذ بعين الاعتبار مجموعة من التوصيات ذات الطابع السياسي والاقتصادي والاجتماعي.

فمن الناحية السياسية يجب:

-توفر الإرادة السياسية لبناء نظام سياسي شرعي تتعزز من خلاله مظاهر سيادة القانون من خلال بناء دولة المؤسسات.

-إصلاح نظام الادارة العمومية وتعزيز نظم الرقابة بالاعتماد على التكنولوجيات الحديثة.

-ضرورة وجود إرادة حقيقية لمحاربة الفساد والرشوة.

- الابتعاد عن الشعبوية في الخطاب السياسي والاتجاه نحو البرامج القابلة للتجسيد خلال فترات محددة، والقابلة للتقييم.

-الابتعاد عن سياسة شراء السلم الاجتماعي وإشراك فواعل المجتمع في السياسات العامة والبعد عن التعامل مع المواطنين بطريقة الوصاية والأبوية.

- السماح بوجود معارضة حقيقية تؤثر في المشهد السياسي وتقوي النظام السياسي وتسمح بوجود البدائل في حال فشل النظام الحاكم، والابتعاد عن تضعيف المجتمع المدني الفاعل بدعم الموالاة.

- تحضير المواطنين لتحمل مسؤولياتهم السياسية والاقتصادية والاجتماعية من خلال توضيح الواجبات والحقوق والابتعاد عن اعتبار مختلف الإنجازات منح تستدعي الشكر والولاء.

- السعي لتطوير الخدمة العمومية بالاعتماد على واجبات المواطنين من خلال الاعتماد على نظام يعتمد على ضرورة تحمل المسؤولية والابتعاد عن السياسة الاجتماعية السلبية المبنية على محاربة النجاحات وتغطية الفشل.

-الاعتماد على الدراسات وتشجيع مراكز البحث.

أما من الناحية الاقتصادية فتقترح الدراسة ما يلي:

- ضرورة الاستغلال العقلاني للموارد البترولية من خلال استغلالها في بناء اقتصاد منتج من شأنه أن يطور الاقتصاد وينتج خدمات عمومية حقيقية تتسم بالديمومة.

- الابتعاد عن القرارات الهادفة لتحقيق مكاسب سياسية على حساب النتائج الاقتصادية.

- اعتماد الرشادة في مجال الانفاق من خلال إيجاد مؤسسات مستقلة وسيدة توكل لها مهمة الرقابة على النفقات.

- تطوير القطاعات الاقتصادية الاستراتيجية كالزراعة والصناعة بالاعتماد على الإمكانيات المحلية مع الأخذ بعين الاعتبار كل العوامل الداخلية الإيجابية والسلبية والابتعاد عن استيراد تجارب غريبة يختلف محيطها كلية عن المحيط الجزائري.

- السعي نحو جعل الخدمة العمومية نتيجة حتمية لتحمل المواطنين لمسؤولياتهم في مجال العمل والسعي نحو إرساء قاعدة أن السبيل الوحيد للحصول على الحقوق هو أداء الواجبات.

ومن الناحية الاجتماعية فتقترح الدراسة ما يلي:

- الاعتماد على المجتمع الجزائري بكل مكوناته لانجاح السياسات العامة الاقتصادية وتطوير الخدمات العمومية.

- الاعتماد على المشاريع الاقتصادية التي لا تتعارض مع قيم ومبادئ المجتمع لضمان المشاركة الفاعلة واندماج المجتمع في المشاريع الاقتصادية.
- السعي نحو تكييف الخطط والبرامج الاقتصادية مع مبادئ المجتمع، بدل السعي لتحويل مبادئ المجتمع ليتكيف مع خطط وبرامج مستوردة من بيئة غريبة عن المواطن الجزائري.
- السبيل الأهم لنجاح السياسات الاقتصادية وتطوير الخدمات العمومية وضمان استمراريته هو الاستثمار في العنصر البشري باعتباره أهم عامل يمكن الاعتماد عليها في انتاج الثروة وتحقيق التنمية.

قائمة المصادر

والمراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية

1: الكتب:

1. أبرش الطيب، حسن، الدولة العصرية دولة مؤسسات، القاهرة: الدار الثقافية للنشر، 2000.
2. أبو القاسم، سعد الله، أبحاث وآراء في تاريخ الجزائر، ط2، ج2، بيروت: دار الغرب الإسلامي، 1990.
3. أبو القاسم، سعد الله، الحركة الوطنية الجزائرية، ط3، ج2، الجزائر: الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، 1983.
4. أجرون شارل، روبير، الجزائريون المسلمون وفرنسا، ج1، تر: م. حاج مسعود و أ. بكلي، الجزائر: دار الرائد للكتاب، 2008.
5. أجويتو، مارسيل، ترجمة عبد الله نوار، الوطن الجزائري، القاهرة: سلسلة كتب سياسية رقم 114، 1959.
6. أجبرون، شارل روبير، تاريخ الجزائر المعاصرة، ط2، الجزائر: د. م. ج، 1983.
7. أحمد مصطفى خاطر، محمد بهجت كشك، إدارة المنظمات الاجتماعية وتقويم المشروعات، الإسكندرية: مكتبة الجامعة الحديثة، 1999.
8. أحمد، ماهر، مدخل بناء المهارات، ط7، القاهرة: الدار الجامعية، 1990.
9. إسماعيل بلال، محمد، النظرية والتطبيق، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 2005.
10. الحاج، طارق، المالية العامة، الأردن: دار الصفاء، 1999.
11. الحسين، أحمد مصطفى، تحليل السياسات: مدخل جديد للتخطيط الأنظمة الحكومية، دبي: مطابع لبنان التجارية، 1994.
12. الحسين، أحمد مصطفى، مدخل إلى تحليل السياسات العامة، الأردن: المركز العلمي للدراسات السياسية، جامعة اليرموك الأردنية، د.ت.ن.
13. الخزرجي، ثامر كامل، النظم السياسية الحديثة والنظم العامة، عمان الأردن: دار مجدلاوي، 2004.
14. الدوري، زكريا؛ السامرائي، يسري، "البنوك المركزية والسياسات النقدية"، عمان الأردن: دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، 2006.
15. الزبيري، محمد العربي، الثورة الجزائرية في عامها الأول، الجزائر: دار البعث قسنطينة، 1984.

16. السلمي، علي، السلوك التنظيمي، القاهرة: دار غريب، 2001.
17. السواط، عوض الله، الإدارة العامة: المفاهيم، الوظائف، الأنشطة، ط 02، د ب ن: دار حافظ للنشر والتوزيع، 1995.
18. السويدي، محمد، التسيير الذاتي في التجربة الجزائرية وفي التجربة العالمية، الجزائر: المؤسسة الوطنية للكتاب، 1986.
19. السويدي، محمد، مقدمة في دراسة المجتمع الجزائري: تحليل سيكيولوجي لأهم مظاهر التغير في المجتمع الجزائري المعاصر، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1990.
20. الشرقاوي، سعاد، الأحزاب السياسية: أهميتها، نشأتها، نشاطها، مركز البحوث البرلمانية، 2005.
21. الشرقاوي، سعاد، النظم السياسية في العالم المعاصر، القاهرة: د.د.ن، 2007.
22. الشرقاوي، عبد العزيز، السياسة الضريبية والعدالة الاجتماعية في مصر خلال السبعينات، القاهرة: معهد التخطيط القومي، 1981.
23. الشعراوي، سلوى جمعة وآخرون، "إدارة شؤون الدولة والمجتمع"، القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة"، 2001.
24. الصايغ، يوسف عبد الله، اقتصاديات العالم العربي التنمية منذ العام 1945، ط2، بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، 1984.
25. الصباح، عبد الرحمن، نظم المعلومات الإدارية، عمان الأردن: كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، 1998.
26. الصحن محمد، فريد وآخرون، مبادئ الإدارة، الإسكندرية: الدار الجامعي، 2001.
27. الصغير، حسين، دروس في المالية والمحاسبة العمومية، ط02، الجزائر: دار المحمدية العامة، 2001.
28. الصوارني، غازي، تطور مفهوم المجتمع المدني وأزمة المجتمع العربي، القاهرة: مركز دراسات الغد العربي، 2010.
29. الطماوي، سليمان محمد، الوجيز في الإدارة العامة، القاهرة: دار الفكر العربي، 2000.

30. العاني، شفيق، حسان محمد، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، بغداد: مطبعة جامعة بغداد، 1986.
31. العبدلي ناصر، محمد، إدارة السلوك التنظيمي، الرياض: عزام للطباعة الإلكترونية، 1993.
32. العقاد، مدحت محمد، مقدمة في التنمية والتخطيط، بيروت: دار النهضة العربية، 1980.
33. الغالي، كمال، الإدارة العامة، دمشق: مطبعة الداودي، 1978.
34. الفهداوي، فهمي خليفة، السياسة العامة: منضور كلي في البنية والتحليل، عمان الأردن: دار المسيرة، 2001.
35. القبلان، محمد، مفاهيم وتطبيقات في السلوك الإداري، القاهرة: مكتبة عين شمس، 1994.
36. المحياوي، قاسم نايف علوان، إدارة الجودة في الخدمات مفاهيم وعمليات وتطبيقات، عمان الأردن: دار الشروق، 2006.
37. المدني، أحمد توفيق، هذه هي الجزائر، مصر: مكتبة النهضة المصرية 1956.
38. الموند، جابرييل، بويل، بنجهام، السياسة المقارنة إطار نظري، تر: محمد بشير المغازي، بنغازي: منشورات قان يونين، 1996.
39. الموند، غابريال، بأول، جي بنجهام، السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر، تر: هشام عبد الله، عمان الأردن: الأهلية للنشر والتوزيع، 1998.
40. النجار، شيرزاد، دراسات في علم السياسة، عمان الأردن: دار دجلة، 2010.
41. النشاشيبي، كريم وآخرون، الجزائر: تحقيق الاستقرار والتحول إلى اقتصاد السوق، دراسة خاصة واشنطن، صندوق النقد الدولي، 1998.
42. أندرسون، جيمس، صنع السياسات العامة، تر عامر الكبيسي، ط2، عمان الأردن: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 2002.
43. بالقريز، عبد الإله، الدولة والسلطة والشرعية، بيروت: منتدى المعارف، 2013.
44. برينان، أندري، وآخرون، الجزائر بين الماضي والحاضر، تر: اسطنبولي رابح ومنصف عاشور، الجزائر: المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، 1984.

45. بسيوني إبراهيم، حمادة، دور وسائل الاتصال في صنع القرارات في الوطن العربي، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1993.
46. بعلي، محمد الصغير، القانون الإداري "التنظيم الإداري، النشاط الإداري، الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004.
47. بن أشنهو، عبد اللطيف، التجربة الجزائرية في التنمية والتخطيط (1962-1980)، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1982.
48. بن أشنهو، عبد اللطيف، تكون التخلف في الجزائر، تر: عبد السلام شحاذة، الجزائر: الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، 1997.
49. بن خوجة، محمد بن مصطفى، مجموع مشتمل على قوانين مفيدة وتنظيمات سديدة، الجزائر: مطبعة فونتانا، 1902.
50. بن دعيده، عبد الله، "التجربة الجزائرية والإصلاحات الاقتصادية"، الإصلاحات الاقتصادية وسياسات الخصوصية في البلدان العربية، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2005.
51. بن عامر، سعيد، الاتصالات الإدارية المدخل السلوكي لها، الرياض: دار المريخ، 1986.
52. بن محمد الجيلالي، عبد الرحمن، تاريخ الجزائر العام، ج4، بيروت: دار الثقافة، 1983.
53. بن نبي، مالك، تأملات، ط15، دمشق: دار الفكر، 2019.
54. بن نبي، مالك، شروط النهضة، تر: عمر كامل مسقاوي، عبد الصبور شاهين، ط16، دمشق: دار الفكر، 2018.
55. بن نبي، مالك، فكرة كومونوليث إسلامي، تر: الطيب الشريف، ط12، دمشق: دار الفكر، 2016.
56. بن نبي، مالك، مشكلة الأفكار في العالم الإسلامي، تر: بسام بركة وأحمد شعبو، ط15، دمشق: دار الفكر، 2019، ص37.
57. بهلول، محمد بلقاسم، سياسة تخطيط التنمية وإعادة تنظيمها في الجزائر، ج1، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1999.
58. بوحوش، عمار، الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1984.
59. بوحوش، عمار، التاريخ السياسي للجزائر، ط3، الجزائر: دار البصائر، 2008.

60. بوحوش، عمار، التاريخ السياسي منذ البداية ولغاية 1962، بيروت: دار الغرب الإسلامي، 1997.
61. بوزيدي، عبد المجيد، تسعينات الاقتصاد الجزائري: حدود السياسة الظرفية، الجزائر، الجزائر: موفم للنشر، 1999.
62. بوشعير، سعيد، النظام السياسي الجزائري، الجزائر: دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، د ت ن.
63. بوشيه، ستيفن، مارتين رويو، مراكز الفكر: أدمغة حرب الأفكار، تر: ماجد كنج، ط 2، بيروت: دار الفرابي، 2009.
64. بوضياف، أحمد، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، الجزائر: دار الخلدونية للنشر والتوزيع، 2011.
65. بوضياف، عمار، شرح قانون البلدية، الجزائر: جسر للنشر والتوزيع، 2012.
66. بوعزيز، يحيى، سياسة التسلط الاستعماري والحركة الوطنية الجزائرية "1830م-1954م"، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2007.
67. بوعزيز، يحيى، مع تاريخ الجزائري الملتقيات الوطنية والدولية، ط 02، الجزائر: عالم المعرفة، 2009.
68. تادريس قريصه، صبحي، النقود والبنوك، بيروت: دار النهضة العربية للطباعة والنشر، 1984.
69. تركي، رابح التعليم القومي والشخصية الوطنية 1931-1956 دراسة تربوية للشخصية الجزائرية، الجزائر: الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، 1975.
70. جاسم الصميدعي، محمد، عثمان يوسف، ردينة، التسويق المصرفي مدخل إستراتيجي كمي، تحليلي، عمان الأردن: دار المناهج، 2005.
71. جميل، أحمد توفيق، إدارة الأعمال مدخل وظيفي، الإسكندرية: دار النهضة العربية، 1986.
72. حجازي، مصطفى، التخلف الاجتماعي "مدخل إلى سيكولوجية الإنسان المقهور"، بيروت: معهد الإنماء القومي، ط، 1998م.
73. حربي، محمد، الثورة الجزائرية: سنوات المخاض، الجزائر: المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، 1994.

74. حسن بهلول، محمد بلقاسم، سياسة تخطيط التنمية وإعادة تنظيم مسارها في الجزائر: بناء قطاع اقتصادي رائد، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1999.
75. حسون، توفيق، فلسفة الإدارة، ط5، دمشق: منشورات جامعية، 1996.
76. حسين عوض الله، زينب، العلاقات الاقتصادية الدولية، د.ط، لبنان: الدار الجامعية، 1998.
77. حسين، حسن مصطفى، المالية العامة، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 2001.
78. حشيش، أحمد، الفولي، أسامة محمد، مجدي محمود شهاب، أساسيات الاقتصاد الدولي، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر، 1998.
79. حشيش، عادل أحمد، أساسيات الاقتصاد النقدي والمصرفي، بيروت: الدار الجامعية للنشر، طبعة 1992.
80. حشيش، عادل أحمد، أساسيات الاقتصاد النقدي والمصرفي، مصر: دار الجامعة الجديدة للنشر، طبعة 2004.
81. خلف التميمي، عبد المالك، الاستيطان الأجنبي في الوطن العربي: دراسة تاريخية مقارنة، الكويت: عالم المعرفة، 1978.
82. خلوف، علي، السلطة في الأرياف الشمالية لبابك الشرق الجزائري نهاية العهد العثماني وبداية العهد الفرنسي، الجزائر: منشورات الأنيس، 1999.
83. خليل، حسين، السياسات العامة في الدول النامية، لبنان: دار المنهل اللبناني، 2007.
84. خليل، حسين، السياسات العامة في الدول النامية، بيروت: دار المنهل اللبناني، 2007.
85. خليل، حنفي محمد ناظم؛ فتحي والشعراوي؛ مصطفى السيد، مشاكل اقتصادية معاصرة، مصر: جامعة طنطا، كلية التجارة، 1989.
86. خليل، عبد القادر، مبادئ الاقتصاد النقدي والمصرفي، ج2، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2014.
87. خوري، عصام وعدنا، سليمان، التنمية الاقتصادية، سوريا: جامعة دمشق، 1995.
88. دادي عدون، ناصر، اقتصاد المؤسسة، الجزائر: دار المحمدية العامة، 1998.

89. دال، روبرت، التحليل السياسي الحديث، تر: علاء أبو زيد، القاهرة: د. م. ن، 1993.
90. دراز، حامد عبد المجيد، مبادئ المالية العامة، الإسكندرية: الدار الجامعية، 2000.
91. دراز، حامد عبد المجيد، سعيد عبد العزيز عثمان ومحمد عمر حماد أبو دوح، مبادئ المالية العامة، مصر: الدار الجامعية، 2003.
92. دسوقي، علي الدين هلال، محمد إسماعيل محمد، "اتجاهات حديثة في علم السياسة"، الأحزاب السياسية في العالم الثالث، القاهرة: اللجنة العلمية للعلوم السياسية والإدارة العامة، 1999.
93. ديفرجيه، مورييس، الأحزاب السياسية، تر: علي مقلد؛ عبد المحسن سعد، القاهرة: شركة الأمل للطباعة والنشر، 2011.
94. ربيع، حامد، من يحكم تل أبيب، بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، 1975.
95. رشوان، حسين عبد الحميد أحمد، الأحزاب السياسية وجماعات المصلحة والضغط، الإسكندرية: مركز الإسكندرية للكتاب، 2008.
96. رفة، فيليب، الجزائر، ط2، القاهرة: مؤسسة المطبوعات الحديثة، د. ت. ن، ص 114.
97. رنولدز، أندرو، وآخرون، أشكال النظم الانتخابية، تر: أيمن أيوب، السويد: بولزاغريكس، 2005.
98. زروق، نادية، سياسة الجمهورية الفرنسية الثالثة في الجزائر 1870-1900، الجزائر: دار هومة، 2014.
99. زوزو، عبد الحميد، دور المهاجرين الجزائريين في الحركة الوطنية بين الحربين، الجزائر: الشركة الوطنية للنشر والتوزيع.
100. زوزو، عبد الحميد، نصوص ووثائق في تاريخ الجزائر المعاصرة 1830-1900، الجزائر: موفم للنشر، 2010.
101. سافاري، آلان، ثورة الجزائر، تر: نخلة طلاس، القاهرة: مطابع إدارة الشؤون العامة والتوجيه المعنوي، 1961.
102. ستورا، بن جامين، تاريخ الجزائر بعد الاستقلال 1962-1988، تر: صباح ممدوح كغدان، دمشق: الهيئة العامة السورية للكتاب، 2012.

103. سعد الدين، إبراهيم، مصادر الشرعية في أنظمة الحكم العربية، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1984.
104. سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج2، ط9، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، 2008.
105. شامية، أحمد زهير، النقود والمصارف، الأردن: دار زهران للنشر، 1993.
106. شرابي، هشام، النظام الأبوي "إشكالية خلف المجتمع العربي"، تر: محمود شريح، ط2، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1993.
107. شريط، عبد الله، ومبارك الملي، محمد، مختصر تاريخ الجزائر السياسي والثقافي والاجتماعي، الجزائر: المؤسسة الوطنية للكتاب، 1985.
108. شفيق، رضوان، أصول الإجارة العامة، القاهرة: دار الأنجلومصرية، 1980.
109. شبيب علي، محمد، السلوك الإنساني في التنظيم، ط2، القاهرة: مؤسسة روز اليوسف، 1976.
110. صقر عاشور، أحمد، إدارة القوى العاملة، بيروت: دار النهضة العربية، 1983.
111. طاقة، محمد، العزلاوي، هدى، اقتصاديات المالية العامة، ط2، عمان الأردن: دار الميسرة، 2010.
112. طلعت عيسى، محمد، العلاقات العامة كأداة للتنمية، مصر: دار المعارف، 1970.
113. طه، طارق، إدارة الأعمال منهج حديث معاصر، الإسكندرية: دار الفكر العربي، 2002.
114. عارف نصر، محمد، أبستمولوجيا السياسة المقارنة، بيروت: مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 2002.
115. عباس، محمد، رواد النهضة الوطنية، الجزائر: مطبعة دحلب، 1992.
116. عبد الشفيق، محمد، قضية التصنيع في إطار النظام الاقتصادي العالمي الجديد، بيروت: دار الوحدة، د.ت، ن.
117. عبد العزيز، إكرام، الإصلاح المالي بين نهج صندوق النقد الدولي والخيارات البديلة، بغداد: بيت الحكمة، 2002.

118. عبد الفتاح عبد الكافي، إسماعيل، أسس ومجالات العلوم السياسية، الإسكندرية: مركز الإسكندرية للكتاب، 2011.
119. عبد الفتاح محمد، سعيد، الإدارة العامة، الإسكندرية: الدار الجامعية، 1992.
120. عبد المطلب، عبد الحميد، السياسات الاقتصادية على مستوى الاقتصاد القومي (تحليل كلي)، ج 2، القاهرة: مجموعة الدول العربية، 2003.
121. عدلي ناشد، سوزي، مقدمة في الاقتصاد النقدي والمصرفي، لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، 2010.
122. عشوري، مصطفى، أسس علم النفس الصناعي التنظيمي، الجزائر: المؤسسة الوطنية للكتاب، 1992.
123. عقاد، صالح، الجزائر المعاصرة، الجزائر: مطبعة الرسالة، معهد الدراسات العربية العالمية، 1963.
124. علام، سعد طه، التنمية... والدولة، القاهرة: دار طيبة للنشر والتوزيع، 2003.
125. عميرو، أحميده، السياسة الفرنسية والمقاومة الجزائرية في منطقة سكيكدة 1838-1858، الجزائر: دار الهدى، 2004.
126. عوابدي، عمار، نظرية القرارات الإدارية: بين علم الإدارة والقانون الإداري، الجزائر: دار هومة، 1999.
127. عودة، جهاد، النظام الدولي إشكاليات ونظريات، مصر: دار الهدى للنشر والتوزيع، 2005.
128. غزالي حرب، أسامة، الأحزاب السياسية في العالم الثالث، الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، 1987.
129. غيات، بوفلجة، مبادئ التسيير البشري، ط2، وهران: دار الغرب للنشر، 2004.
130. غيليسي، خوان، الجزائر الثائرة، تر: خيرى حماد، بيروت: دار الطليعة، 1961.
131. فرحات، عباس، حرب الجزائر وثورتها، ليل الاستعمار، تر: أبوبكر رحال، المغرب: مطبعة فضالة المحمدية، د.ت.ن.
132. فريد كورتل، تسويق الخدمات، عمان الأردن: دار الكنوز المعرفية العلمية، 2009.

133. فضلاء، محمد الحسن، المسيرة الرائدة للتعليم العربي بالجزائر، الجزائر: دار الأمة للطباعة والنشر والتوزيع، 1999.
134. قداش، محفوظ، تاريخ الحركة الوطنية الجزائرية، تر: أحمد ابن البار، ج1، الجزائر: دار الأمة، 2011.
135. قدي، عبد المجيد، المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2003.
136. قدي، عبد المجيد، المدخل للسياسات الاقتصادية الكلية دراسة تحليلية وتقييمية، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2006.
137. قطيش، عبد اللطيف، الإدارة العامة: من النظرية إلى التطبيق دراسة مقارنة، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2013.
138. قيرة، إسماعيل وغربي، علي، "في سوسيولوجيا التنمية، الجزائر"، الجزائر: ديوان مطبوعات الجامعية، 2001.
139. كامل المغربي، محمد، السلوك التنظيمي مفاهيم وأسس، ط2، عمان الأردن: دار الفكر، 1995.
140. كي، هارفي، قوة القرار (كيف تتخذ قراراتك بثقة)، القاهرة: الشركة العربية للإعلام العلمي شعاع، 1994.
141. لباد، ناصر، الوجيز في القانون الإداري، ط 4، الجزائر: دار المجد للنشر، 2010.
142. لباد، ناصر، القانون الإداري والتنظيم الإداري، الجزائر: منشورات دحلب، 1999.
143. مجدي، شهاب، أصول الاقتصاد العام المالية العامة، مصر: دار الجامعة الجديدة، 2004.
144. محرز، محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2003.
145. محمد سعيد، سلطان، السلوك الإنساني في المنظمات، القاهرة: دار الجامعة الجديدة، 2002.
146. محمد عباس، عوض، علم النفس الاجتماعي، بيروت: دار النهضة العربية، 1980.
147. محمود، خالد وليد، مراكز البحث العلمي في الوطن العربي، بيروت: مركز نماء للبحوث والدراسات، 2013.

148. محمود، هاشم زكي، الاتجاهات الحديثة في إدارة الأفراد والعلاقات الإنسانية، ط2، ذات السلاسل للطباعة، 1979.
149. مشرقى، محمد علي، نظرية القرارات الإدارية، الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، 1984.
150. مصطفى البحري، حسن، النظم السياسية، دمشق: د.د.ن، 2012.
151. مطر الداهري، عبد الوهاب، الاقتصاد الزراعي، ط2، بغداد: جامعة بغداد، 1997.
152. معنوق، محمود سمير، النظرية والسياسات النقدية، القاهرة: الدار المصرية اللبنانية، 1989.
153. منيف، إبراهيم، تطور الفكر الإداري المعاصر، لبنان: أفاق للإبداع والنشر، 1999، ص 541.
154. مهنا، محمد نصر، الإدارة العامة وإدارة الخصخصة، الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، 2006.
155. مهنا، محمد فؤاد، القانون الإداري في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني، القاهرة: دار النهضة، 1967.
156. نادرة، أيوب، نظرية القرارات الإدارية، عمان الأردن: دار زهران، 1997.
157. ناظم، حنفي محمد، الإصلاح الاقتصادي وتحديات التنمية، القاهرة: د د ن، 1992.
158. نافعة، حسن، الاتحاد الأوروبي والدروس المستفادة عربيا، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2006.
159. نجيب العزاوي، وصال، مبادئ السياسة العامة، عمان الأردن: أسامة للنشر والتوزيع، 2003.
160. نواف، كنعان، اتخاذ القرارات الإدارية، عمان الأردن، دار زهران، 1997.
161. نواف، كنعان، القيادة الإدارية، الرياض: دار العلوم للطباعة، 1982.
162. هايدنهايمر، أرنولد ج. وآخرون، السياسات العامة العقارية: سياسات الخيار الاجتماعي في أمريكا وأوروبا واليابان، تر: أمل الشرقي، ط1، عمان الأردن: الأهلية للنشر والتوزيع، 1999.
163. هني، أحمد، اقتصاد الجزائر المستقلة، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1993.
164. وطبان، عبد العزيز، الاقتصاد الجزائري ماضيه وحاضره، 1830-1985، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، د. ت. ن.
165. ياسين، محمد يوسف، القانون المصرفي والنقدي، لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، 2007.

166. ياغي، عبد الفتاح، السياسات العامة بين النظرية والتطبيق، مصر: جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2010.
167. بن قانة، إسماعيل محمد، اقتصاد التنمية "نظريات، نماذج، استراتيجيات"، عمان الأردن : دار أسامة للنشر والتوزيع، 2012.
168. خلف حمد الجبوري، رقية، "السياسات الزراعية وأثرها في الأمن الغذائي في بعض البلدان العربية"، سلسلة أطروحات دكتوراه، بيروت: مركز الوحدة العربية، 2012.
169. بن نبي، مالك، المسلم في عالم الاقتصاد، ط13، دمشق: دار الفكر، 2018، ص 16.
170. تم الاطلاع على الموقع يوم: 2019/01/08.
171. عوض الله حسين، زينب، العلاقات الاقتصادية الدولية، مصر: الإسكندرية للطباعة والنشر، 1998.
172. عوض الله، زينب، الفولي، أسامة محمد، أساسيات الاقتصاد النقدي والمصرفي، لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، 2003.
173. عويس حمدي، أبو النور السيد، الإدارة الاستشارية ودور القضاء في الرقابة عليها (دراسة مقارنة)، بيروت: دار ريم، 2011.
174. فركوس، صالح، إدارة المكاتب العربية والاحتلال الفرنسي للجزائر، الجزائر: القافلة للنشر، 2013.
175. محي الدين القطب، مروان، طرق خصخصة المرافق العامة "الامتياز" الشركات المختلطة وتفويض المرفق العام، لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، 2009.
- 2: الدراسات غير المنشورة "الرسائل والأطروحات"**
1. أحمد، طيب، "دور المعلومات في رسم السياسات العامة في الجزائر، دراسة حالة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي"، رسالة ماجستير غير منشورة، الجزائر: جامعة بن يوسف بن خدة، كلية العلوم السياسية والإعلام قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية.
2. باشوش، حميد، "المشاريع الكبرى في الجزائر ودورها في التنمية الاقتصادية حالة الطريق السيار شرق غرب"، رسالة ماجستير غير منشورة، الجزائر: جامعة الجزائر 03، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، 2010-2011.

3. بالوناس، عبد الله، "الاقتصاد الجزائري للانتقال من الخطة إلى السوق ومدى انجاز أهداف السياسة الاقتصادية"، أطروحة دكتوراه غير منشورة، الجزائر: جامعة الجزائر 03، كلية العلوم الاقتصادية، 2004-2005.
4. برانيس، عبد القادر، "التسويق في مؤسسات الخدمات العمومية: دراسة على قطاع البريد والاتصالات في الجزائر"، أطروحة دكتوراه غير منشورة، الجزائر: جامعة الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، 2006-2007.
5. بطاهر، علي، "إصلاحات النظام المصرفي الجزائري وأثرها على تعبئة المدخرات وتميل التنمية"، أطروحة دكتوراه غير منشورة، الجزائر: جامعة الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية، 2005-2006.
6. بلعاطل، عياش، سياسات التنمية المستدامة والأهداف الإنمائية للألفية في الجزائر دراسة تقييمية لحدود الالتزامات وطبيعة الإنجازات، رسالة ماجستير غير منشورة، الجزائر: جامعة فرحات عباس سطيف، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، 2010-2011.
7. بلوناس، عبد الله، الاقتصاد الجزائري: الانتقال من الخطة إلى السوق ومدى إنجاز أهداف السياسة الاقتصادية، أطروحة دكتوراه غير منشورة، الجزائر: جامعة الجزائر 03، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2004-2005.
8. بن عيسى، صفاء، السياسة العامة الاقتصادية في المغرب العربي دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب وتونس، رسالة ماجستير غير منشورة، الجزائر: جامعة محمد الصديق بن يحيى جيجل، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2013-2014.
9. بن نعوم، عبد اللطيف، "دور الحكم الراشد في تحقيق التنمية الاقتصادية المحلية"، رسالة ماجستير غير منشورة، الجزائر: جامعة مصطفى اسطنبولي معسكر، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، الجزائر، 2015-2016.
10. بوبكر، عبد القادر، "مفهوم الأمن الدول وفقا للنظام العالمي الجديد"، أطروحة دكتوراه دولة غير منشورة، الجزائر: جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2007-2008.
11. بورياح، سلمة، مكانة المؤسسات الاستشارية والبحثية في صنع السياسات العامة في الجزائر، أطروحة دكتوراه غير منشورة، الجزائر: جامعة الجزائر 03، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2018-2019.
12. بوطمين، سامية، "انضمام الجزائر إلى المنظمة العالمية للتجارة"، رسالة ماجستير غير منشورة، الجزائر: جامعة الجزائر، معهد العلوم الاقتصادية والتسيير، 2000-2001.

13. بوعافية، رضا، أنظمة استغلال العقار الفلاحي في الجزائر، رسالة ماجستير غير منشورة، الجزائر: جامعة باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2009/2008.
14. بوكابوس، سعدون، "الاقتصاد الجزائري محاولين من أجل التنمية 1962-1989-1990-2005"، أطروحة دكتوراه غير منشورة، الجزائر: جامعة الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية، 1998-1999.
15. تواتي، دحمان، "جماعة الملاك الكبار ودورها في توجيه القرار الاقتصادي والسياسي في الجزائر (1954-1900)"، أطروحة دكتوراه غير منشورة، الجزائر: جامعة قسنطينة، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، 2016-2017.
16. جباري، كريمة، "الإستراتيجية التنموية في الجزائر من الاقتصاد الموجه إلى اقتصاد السوق دراسة تحليلية للسياسة التنموية وإعادة تنظيم مسارها في إطار التحول من النظام الاشتراكي إلى النظام الرأسمالي (1962-2019)"، أطروحة دكتوراه غير منشورة، الجزائر: جامعة الجزائر 3، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2020-2021.
17. جعفري، جمال، "التقدم التكنولوجي وتأثيره في تطوير الناتج الزراعي في الجزائر: دراسة تحليلية قياسية خلال الفترة 1995-2014"، أطروحة دكتوراه غير منشورة، الجزائر: جامعة بشار، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، 2017-2018.
18. حسين، عبد القادر، "الحكم الراشد في الجزائر وإشكالية التنمية المحلية"، رسالة ماجستير غير منشورة، الجزائر: جامعة تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2011-2012.
19. حسين، محمد العيد، السياسة العامة الصحية في الجزائر - دراسة تحليلية من منظور الاقتراب المؤسسي الحديث 1990-2019، رسالة ماجستير غير منشورة، الجزائر: جامعة قاصدي مرباح ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2012-2013.
20. حطاب، موارد، "أثر السياسات الصناعية على هيكل الصناعة دراسة حالة: صناعة الأدوية في الجزائر"، أطروحة دكتوراه علوم غير منشورة، الجزائر: جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2015-2016.
21. حطاطش، عبد الحكيم، "دور تطبيق الحكومة الإلكترونية في الجزائر في تحسين إدارة العلاقة مع المواطنين، دراسة تقييمية لإدارة الجزائر الإلكتروني" 2013، أطروحة دكتوراه غير منشورة، الجزائر: جامعة سطيف 1، كلية العلوم الاقتصادية والتجارة وعلوم التسيير، 2017-2018.

22. حمدون، علي أبو البشير، "فاعلية السياسة المالية للتحكم بمستويات الدين العام في السودان: دراسة تقييمية 2000-
- 2019"، أطروحة دكتوراه غير منشورة، السودان: جامعة السودان للعلوم والتكنولوجيا، كلية الدراسات العليا، 2020-
- 2021.
23. حمدي، أمين عبد الهادي، نظرية الكفاية في الوظيفة العامة: دراسة الأصول العامة للتنمية الإدارية وتطبيقاتها المقارنة، أطروحة دكتوراه غير منشورة، القاهرة: جامعة القاهرة، 1980.
24. خروبي بزار، عمر، "إصلاح المنظومة الصحية في الجزائر 1999-2009 دراسة حالة المؤسسة العمومية الاستشفائية الإخوة خليف بالشلف"، رسالة ماجستير غير منشورة، الجزائر: جامعة الجزائر 03، كلية العلوم السياسية، 2012-2013.
25. دحماني، توفيق، "الضرائب في الجزائر 1792-1865، دراسة مقارنة"، أطروحة دكتوراه غير منشورة، الجزائر: جامعة بن يوسف بن خدة، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، قسم التاريخ، 2007/2008.
26. رجراج، محمد، "آثار الإصلاحات الهيكلية في السياسة الزراعية"، أطروحة دكتوراه دولة دراسة غير منشورة، الجزائر: جامعة الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم - التسيير، 1998-1999.
27. رواحنة، عبد الحكيم، "السياسة الاقتصادية الفرنسية في الجزائر 1870-1930"، رسالة ماجستير غير منشورة، الجزائر: جامعة باتنة، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، 2013-2014.
28. الزبيري، رابح، الإصلاحات في قطاع الزراعة بالجزائر وأثرها على تطوره، أطروحة دكتوراه دولة غير منشورة، الجزائر: جامعة الجزائر، معهد العلوم الاقتصادية، 1996-1997.
29. سعاد شلغيم، "البطالة وسياسة التشغيل في الجزائر"، أطروحة دكتوراه غير منشورة، الجزائر: جامعة الجزائر 03، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2015-2016.
30. سلطاني، فيروز، "دور السياسات التجارية في تفعيل الاتفاقات الصفقات التجارية الإقليمية والدولية) دراسة حالة الجزائر والشراكة الأرومتوسطية"، رسالة ماجستير غير منشورة، الجزائر: جامعة أحمد خيضر بسكرة، 2012/2013.
31. شباح، رشيد، ميزانية الدولة وإشكالية التشغيل في الجزائر -دراسة حالة ولاية تيارت-، رسالة ماجستير غير منشورة، الجزائر: جامعة تلمسان، كلية العلوم الاقتصادية علوم التسيير والعلوم التجارية، 2011-2012.

32. شكوري، سيدي محمد، "وفرة الموارد الطبيعية والنمو الاقتصادي: دراسة حالة الاقتصاد الجزائري"، أطروحة دكتوراه غير منشورة، الجزائر: جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، 2011-2012، ص 25.
33. شنيبي، سمير، التجارة الخارجية الجزائرية في ظل التحولات الراهنة 1989-2004، رسالة ماجستير غير منشورة، الجزائر: جامعة بن يوسف بن خدة، كلية العلوم الاقتصادية، 2005-2006.
34. شوافوي، عائشة، تطور التجارة الخارجية في ظل التحولات الاقتصادية الحالية، حالة الجزائر، رسالة ماجستير غير منشورة، الجزائر: جامعة الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، 2000-2001.
35. صالي، محمد، تأثير البنية السكانية والتنمية الاقتصادية على تطور الشغل في الجزائر، أطروحة دكتوراه علوم غير منشورة، الجزائر: جامعة وهران 2، كلية العلوم الاجتماعية، 2015-2016.
36. ضميري، عزيزة، "الفواعل السياسية ودورها في صنع السياسة العامة في الجزائر"، رسالة ماجستير غير منشورة، الجزائر: جامعة الحاج لخضر باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2007-2008.
37. طعبة، حورية، "السياسة الاقتصادية الاستعمارية في عمالة قسنطينة، 1870-1954"، أطروحة دكتوراه غير منشورة، الجزائر: جامعة أحمد دراية أدرار، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية والعلوم الإسلامية، 2019-2020.
38. طيب، أحمد، دور المعلومات في رسم السياسات العامة في الجزائر دراسة حالة المجلس الاجتماعي والاقتصادي، رسالة ماجستير غير منشورة، الجزائر: جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر 1، كلية العلوم السياسية والاعلام، 2006-2007.
39. عثمان، فؤاد، دور نظام الرقابة الداخلية في تحسين جودة الخدمة العمومية (دراسة عينة من مصالح الاستعجال بالقطاع العمومي الاستشفائي بولاية الجزائر)، رسالة ماجستير غير منشورة، الجزائر: جامعة بوقرة، بومرداس، كلية العلوم الاقتصادية، شعبة التسيير، 2015-2016.
40. عجابي، خديجة، التصنيع والنمو الحضري بالجزائر، رسالة ماجستير غير منشورة، الجزائر: جامعة الجزائر، معهد علم الاجتماع، 1988-1989.
41. عشور، عبد الكريم، "دور الإدارة الالكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر"، مذكرة ماجستير غير منشورة، الجزائر: جامعة قسنطينة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2009-2010.

42. العمرابي، فريدة "أزمة الشرعية في الأنظمة السياسية العربية دراسة حالة مصر"، رسالة ماجستير غير منشورة، الجزائر: جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2013-2014.
43. عيسات، محمد الطاهر، "توظيف خريجي الجامعة"، رسالة ماجستير غير منشورة، الجزائر: جامعة الجزائر، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، قسم علم الاجتماع، 1998-1999.
44. غربي، فوزية، "الزراعة الجزائرية بين الاكتفاء والتبعية"، أطروحة دكتوراه دولة غير منشورة، الجزائر: جامعة منتوري قسنطينة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، 2008.
45. فراح، صبرينة، "تطور سياسة التعريف الجمركية في ظل النظام التجاري متعدد الأطراف والعولمة: دراسة حالة الجزائر في إطار منطقة التبادل الحر مع الاتحاد الأوروبي"، مذكرة ماجستير غير منشورة، الجزائر: جامعة أم البواقي، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، 2010-2011.
46. فريمش، مليكة، "دور الدولة في التنمية: دراسة حالة الجزائر"، أطروحة دكتوراه غير منشورة، الجزائر: جامعة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2010-2011.
47. فكرون، السعيد، "إستراتيجية التصنيع والتنمية بالمجتمعات النامية - حالة الجزائر - دراسة نظرية"، أطروحة دكتوراه الدولة غير منشورة، الجزائر: جامعة منتوري، قسنطينة، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، قسم علم الاجتماع والديمقراطية، 2004-2005.
48. فوناس، سهيلة، "تفويض المرفق العام في القانون الجزائري"، أطروحة دكتوراه غير منشورة، الجزائر: جامعة مولود معمري تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2017-2018.
49. قروف، محمد كريم، "أثر السياسات الاقتصادية على النمو الاقتصادي في الجزائر: دراسة تطبيقية للفترة (1999/2014)"، أطروحة دكتوراه غير منشورة، الجزائر: جامعة باتنة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2014/2015.
50. كتفي، سلطانة، "تطبيق المخطط الوطني للتنمية الفلاحية 2000-2005"، رسالة ماجستير غير منشورة، الجزائر: جامعة منتوري قسنطينة، كلية العلوم الاقتصادية، 2005-2006.
51. لرقام، جميلة، "مساهمة الزراعة في التنمية الاقتصادية وتحقيق الأمن الغذائي"، رسالة ماجستير غير منشورة، الجزائر: جامعة الجزائر، معهد العلوم الاقتصادية، 1996-1997.

52. محمود حنفي، عبد العظيم، "تأثير التحولات في النظام الدولي على النظم السياسية العربية: دراسة في قضية الشرعية"، رسالة ماجستير غير منشورة، مصر: جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 2000-2001.
53. مختاري، مصطفى، "إشكالية السياسة المالية والتنمية الاقتصادية في الجزائر"، أطروحة دكتوراه غير منشورة، الجزائر: جامعة الجزائر 03، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2015-2016.
54. مرابطي، ياسمين، "العلاقات الاقتصادية للجزائر مع الاتحاد الأوروبي وتطورها في ظل الشراكة الأورو متوسطية"، رسالة ماجستير غير منشورة، سوريا: جامعة دمشق، كلية الاقتصاد، 2006-2007.
55. مقورة، مفيدة، السياسة العامة في الجزائر بين الأسس النظرية واليات التطبيق (1998-2017)، أطروحة دكتوراه غير منشورة، الجزائر: جامعة قسنطينة 03، كلية العلوم السياسية، 2018-2019.
56. مياد، رشيد، "الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الجزائرية وانعكاساتها على الحركة الوطنية وتفجير الثورة (1900-1954)"، أطروحة دكتوراه غير منشورة، الجزائر: بوزريعة، المدرسة العليا للأساتذة، قسم الحديث والمعاصر، 2014، 2015.
57. النصور، عبد الحكيم عبد الله، الأداء التنافسي لشركات الأدوية الأردنية، أطروحة دكتوراه غير منشورة، سوريا: جامعة تشرين، 2008-2009.
58. ناويس، أسماء، "أثر سياسة الإنفاق العام على معدلات التضخم في الجزائر للفترة 1990-2011"، رسالة ماجستير غير منشورة، الجزائر: جامعة الشلف، كلية العلوم الاقتصادية، 2013-2014.

3: المقالات والمجلات:

1. إبراهيم المبارك، محمد، "الإدارة والتدبير"، مجلة الإدارة العامة، ع 51، السعودية: معهد الإدارة العامة، سبتمبر 1986.
2. أبشر الطيب، حسن، "أهداف السياسات العامة ودورها في ترشيد مشروعات التنمية"، مجلة الإداري، ع 51، مسقط، 1992.
3. أحمد دخيل السرحان، حسين، "لتنمية البشرية المستدامة وبناء مجتمع المعرفة"، مجلة أهل البيت عليهم السلام، ع 16، العراق: جامعة أهل البيت عليهم السلام، كربلاء، أكتوبر 2014.

4. أرزيل، الكاهنة، "خصوصية تسوية المنازعات ذات الطابع الاقتصادي"، *المجلة الأكاديمية للبحث القانوني*، ع2، م9، الجزائر: جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2018.
5. أرزيل، الكاهنة، "عن استخدام تفويض المرفق العام في القانون الجزائري"، *مجلة أبحاث قانونية وسياسية*، العدد03، الجزائر: جامعة محمد الصديق بن يحيى جيجل، 2017.
6. أرفيس، مريم، "الأنماط القيادية في الإدارة"، *مجلة الباحث في العلوم الإنسانية والاجتماعية*، ع1، م12، الجزائر: جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2021.
7. أزرو، محمد رضا، "الإدارة الإلكترونية كأداة لترقية الخدمات في البلدية" *الحالة المدنية أنموذجا*، *مجلة العلوم القانونية والاجتماعية*، ع2، م7، الجزائر: الجزائر: جامعة زيان عاشور الجلفة، جوان 2022.
8. الجمل، هشام مصطفى محمد سالم، "الفساد الاقتصادي وأثره على التنمية في الدول النامية والية مكافحته من منظور الاقتصاد الإسلامي والوضعي"، *مجلة كلية الشريعة والقانون*، ع2، م30، مصر: طنطا، جامعة الأزهر، أبريل 2015.
9. الزبيدي، خالد، "الاستشارة في قضاء محكمة العدل العليا دراسة مقارنة"، *مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون*، ع2، م35، الأردن: جامعة الأردن عمان، عمادة البحث العلمي، 2008.
10. الكواز، أحمد، "بيئة ممارسة أنشطة الأعمال ودور القطاع الخاص"، *المعهد العربي للتخطيط*، ع28، الكويت، 2008.
11. براحو، فافا سهيلة، "إصلاح المنظومة الصحية الجزائرية" *واقع وآفاق*، *مجلة دراسات إستراتيجية*، ع6، الجزائر: مركز البصيرة للبحوث والاستشارات والخدمات التعليمية، 2009.
12. بركيبة، حسام الدين، "تفويض المرفق العام مفهوم جديد ومستقل في إدارة المرافق العامة"، *مجلة المفكر*، ع14، الجزائر: جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2017.
13. بشيشي، وليد، مجلخ، سليم، "مؤشرات السياسة النقدية في الجزائر في ظل الوفرة المالية 2001-2014"، *مجلة المنتدى للدراسات والأبحاث الاقتصادية*، ع3، الجزائر: جامعة زيان عاشور الجلفة، جوان 2018.
14. بقالم، مراد، "خصوصية قوانين المالية في النظام الجزائري"، *مجلة الحوار الفكري*، ع15، م13، الجزائر: مخبر الدراسات الافريقية للعلوم الانسانية والعلوم الاجتماعية، جوان 2018.

15. بلقرع، فاطنة، العمري، دلال وقرشي، هاجر، "جاهزية الإدارة الالكترونية في الجزائر ودورها في إرساء الخدمة العمومية"، *مجلة البديل الاقتصادي*، ع 1، م4، الجزائر: مخبر سياسات التنمية الريفية في السهوب، جامعة الجلفة، 2017.
16. بن حسين، سليمة، "دور الإدارة الالكترونية في تحسين أداء الخدمة الإدارية"، *المجلة الجزائرية للأمن والتنمية*، ع7، الجزائر: جامعة باتنة 1، جويلية 2014.
17. بن عبد العزيز، خيرة، "دور الحكم الراشد في مكافحة الفساد الإداري وتحقيق متطلبات الترشيح الإداري"، *مجلة المفكر*، ع 1، الجزائر: جامعة الحاج لخضر باتنة، قسم العلوم السياسية، 2012.
18. - بن محمد، هدى، "عرض وتحليل البرامج التنموية في الجزائر خلال الفترة 2001-2019"، *مجلة كلية السياسة والاقتصاد*، ع 5، مصر: جامعة بني سويف، يناير 2020.
19. بن عيسى، ليلي، "الحكم الراشد أحد مقومات التسيير العمومي الجديد"، *مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية*، ع14، الجزائر: جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2013.
20. بن غربي، ميلود، "توجهات السياسة العامة في الجزائر ما بين 2001-2018 السياسة السكانية أنموذجاً"، *مجلة جيل الدراسات السياسية والعلاقات الدولية*، ع 15، لبنان: مركز جيل البحث العلمي بالجزائر/ فرع لبنان، مارس 2018.
21. بن ناصر، عيسى، "الآثار الاقتصادية والاجتماعية لبرنامج التكييف الهيكلي في الجزائر"، *مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية*، ع 3، م 7، الجزائر: جامعة باتنة، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، 2002.
22. بن يحيى، أبو بكر الصديق وقزوح، نصيرة، "دور وزارة المالية في العداد الميزانية العامة للدولة"، *مجلة آفاق للعلوم*، ع2، م 1، الجزائر: جامعة الجلفة، مارس 2016.
23. بنية، صابرينة؛ فتحة بلجيلالي، "تشخيص إمكانيات التخطيط للتنمية الاقتصادية المحلية بولاية تيارت وفق أسلوب التحليل بالمركبات الأساسية من منظور الاقتصاد المكاني"، *مجلة الإستراتيجية والتنمية*، ع 14، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2018.
24. بوجمعة، أكرم، "أوضاع الجزائر مطلع القرن العشرين"، *مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية*، ع 28، العراق: جامعة بابل، آب 2016.

25. بوحوش، عمار، "الهجرة إلى فرنسا تاريخها...»، **في الثقافة**، ع13، الجزائر: صادرة عن وزارة الثقافة والإعلام، سنة 3، محرم، صفر 1393، 1973.
26. بودلاعة، رياض، "السياسة المالية الفرنسية بالجزائر 1830-1962"، **مجلة المعارف للبحوث والدراسات التاريخية**، ع 02، م 7، الجزائر: جامعة حمة لخضر الواد، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، 2021.
27. بوريش، رياض، "السياسة العامة من منظور الحكومة"، **مجلة الحوار المتوسطي**، ع 5، الجزائر: جامعة الجيلالي ليايس سيدي بلعباس، مارس 2013.
28. بوشو، وليد، "الحكومة العامة وتطورها ضمن الإدارة الاستعمارية الفرنسية في الجزائر 1830-1939"، **المجلة التاريخية الجزائرية**، ع 2، م 5، الجزائر: جامعة محمد بوضياف المسيلة، مخبر الدراسات والبحث في الثورة الجزائرية، 2021.
29. بوضياف، قدور، "تقويض تسيير الخدمات العمومية للمياه"، **مجلة صوت القانون**، ع 4، الجزائر: جامعة الجيلالي بونعامة بخميس مليانة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2015.
30. تيجاني، وافية، "واقع وتحديات لاقتصاد الجزائري: دراسة تحليلية"، **مجلة دراسات وأبحاث اقتصادية في الطاقات المتجددة**، ع 2، م 8، الجزائر: جامعة الحاج لخضر باتنة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2021.
31. جايش، جاسم محمد، "الحكم الصالح وإدارة الدولة"، **مجلة الحوار المتمدن**، ع 18، مؤسسة الحوار النتمدن، 2018.
32. جمعي، خالد، "بولعراس فتحي، الربيع البترولي كآلية في تفسير علاقة الدولة بالمجتمع في الجزائر 2000-2018"، **مجلة الناقد للدراسات السياسية**، ع 2، م 5، الجزائر: جامعة محمد خيضر بسكرة، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2021.
33. حسن، كريم "مفهوم الحكم الصالح"، **مجلة المستقبل العربي**، ع 309، م 27، لبنان: مركز دراسات الوحدة العربية، تشرين ثاني، 2004.

34. حوحو، حسينة، حوحو، سعاد، "آلية تمويل وتسيير الصندوق الوطني للضبط والتنمية الفلاحية"، *مجلة العلوم الإنسانية*، ع 23، الجزائر: جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، نوفمبر 2011.
35. خضيرات، عمر ياسين و الشدوح، عماد مصطفى، "أثر مؤشرات الحاكمية الرشيدة على الاستثمار الأجنبي المباشر في الدول العربية"، *مجلة المنارة*، ع3، م21، الأردن: جامعة آل البيت، عمادة البحث العلمي، سبتمبر 2015.
36. دادن، عبد الغني، بن طجين محمد عبد الرحمان، "دراسة قياسية لمعدلات البطالة في الجزائر خلال الفترة 1970-2008"، *مجلة الباحث*، ع10، الجزائر: جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012.
37. درار، أحمد، "التعليم الأصلي في الجزائر خلال العشر سنوات من استرجاع الاستقلال"، *مجلة الأصالة*، ع 8، م 3، الجزائر: منشورات وزارة الشؤون الدينية والأوقاف، 1972.
38. رازقي، عبد الرحمان، "الضرائب في الجزائر ما بين 1871-1914"، ع4، الجزائر: *مجلة الباحث*، مجلة دورية تاريخية تابعة للجيش الوطني الشعبي، نوفمبر 1986.
39. رفاع، شريفة، "تحو إدماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية في الدول النامية" - نحو تسيير عمومي جديد وفق نظرية الإدارة العمومية الحديثة -، *مجلة الباحث*، ع 06، الجزائر: جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2008.
40. رفاع، شريفة، "نظرية الإدارة العامة الحديثة ودورها في معالجة إشكالية إدماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية"، *مجلة الباحث*، ع 06، الجزائر: جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2008.
41. زرزي، محمد، "إستراتيجية الصناعات المصنعة والصناعة الجزائرية"، *مجلة الباحث*، ع 08، الجزائر: جامعة ورقلة، كلية الاقتصاد التجارة وعلوم التسيير، 2010.
42. زعبي، عمار سلطاني، آمنة، "دور البنك المركزي في تنفيذ السياسة النقدية في التشريع الجزائري"، *المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية*، ع2، م 4، الجزائر: جامعة عمار ثليجي الأغواط، 2020.
43. زغاشو، هشام، "صنع السياسة العامة من منظور توزيع السلطة وعلاقتها بالرأي العام في الأنظمة المفتوحة"، *مجلة البحوث والدراسات الإنسانية*، ع 10، الجزائر: جامعة 20 أوت 1955 سكيكدة، 2015.

44. زوزي محمد، "إستراتيجية الصناعات المصنعة والصناعة الجزائرية"، مجلة الباحث، ع 8، م 8، الجزائر: جامعة ورقلة، كلية الاقتصاد التجارة وعلوم التسيير، 2010.
45. سعيدي، بختة، "تطور النفقات العامة في الجزائر منذ الاستقلال إلى ما بعد الإصلاحات الهيكلية"، مجلة الاقتصاد والإحصاء التطبيقي، ع 16، الجزائر: المدرسة العليا للإحصاء والاقتصاد التطبيقي، 2011.
46. سلامي، أحمد؛ أسماء سلامي؛ بن تقات عبد الحق، "تشخيص واقع الفساد المالي في الجزائر للفترة 2003-2017"، مجلة اقتصاديات الأعمال والتجارة، ع 6، الجزائر: جامعة محمد بوضياف المسيلة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، سبتمبر 2018.
47. سويح، جمال، عطاء الله بن طيرش، "تقييم مدى فاعلية البرامج التنموية في تنويع الاقتصاد الجزائري خارج قطاع المحروقات"، مجلة اقتصادية المال والأعمال JFBE، ع 1، م 1، الجزائر: المركز الجامعي عبد الحفيظ بوصوف، ميلة، 2017.
48. شريط، عابد وبن الحاج جلول، ياسين، "اداء الاقتصاد الوطني من خلال البرامج التنموية البرنامج الخماسي 2010.2014 نموذجا"، مجلة الاقتصاد والتنمية البشرية، ع 1، م 6، الجزائر: جامعة علي لونييسي البليلة 02، ديسمبر 2015.
49. صالح السلطان، فهد، "الأسلوب العلمي في اتخاذ القرارات الإدارية ودوره في تحسين الأداء رؤساء البلديات"، مجلة البلديات، ع 17، الرياض، 2005.
50. صلاح، محمد، "أهداف السياسة الاقتصادية الكلية في الجزائر حسب المربع السحري لكالدور-دراسة تحليلية تقييمية للبرامج التنموية مع إشارة للبرنامج الخماسي 2010-2014"، مجلة كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، ع 16، الجزائر: جامعة المسيلة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2016.
51. ضريفي، نادية دراج، عبد الوهاب، "الحكم الراشد كأساس للإصلاح وترقية الخدمة العمومية المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، ع 2، م 4، الجزائر: جامعة زيان عاشور الجلفة، جوان 2019.
52. ضياء حسين، فرح، "أنواع السياسة العامة"، مجلة بحوث الشرق الأوسط، ع 70، 2021.

53. عباس، صحراوي؛ خلفوني، فازية، "السياسة العامة الاقتصادية بالجزائر في ظل الوفرة المالية دراسة تحليلية للفترة من 2005 إلى 2014"، *مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية*، ع2، م7، الجزائر: جامعة ابن خلدون تيارت، 2021.
54. عبد العالي، عبد القادر، "الدولة والهيمنة على المجتمع -الدولة الكوربوراتية التسلطية وقيود الانتقال الديمقراطي في الجزائر"، *مجلة عمران*، ع 37، م 10، الدوحة: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات ومعهد الدوحة للدراسات العليا، أغسطس 2021.
55. عبد العزيز الشيخ، عبد المنعم، عبد الله سيد احمد الكرم، سعد، "أثر الضرائب غير المباشرة في النشاط الاقتصادي دراسة حالة السودان -1970-2010"، *مجلة الجزيرة للعلوم الاقتصادية والاجتماعية*، ع01، م 5، 2014.
56. عميراي، حميدة، "السياسة الإدارية الفرنسية في الشرق الجزائري من خلال مشروع لويس بلا نكي"، *مجلة المصادر*، ع 06، الجزائر: المركز الوطني للدراسات والبحث في الحركة الوطنية وثورة أول نوفمبر 1954، محرم 1423، مارس 2002.
57. عويبر، عيسى، "الشرعية السياسية وأثرها على الاستقرار السياسي في دول المغرب العربي"، *مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية*، ع 2، م 6، الجزائر: جامعة المسيلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ديسمبر 2021.
58. عيدوني كافية، وحيد بن حويبة، "الإدارة الالكترونية في العالم العربي وسبل تطبيقها (واقع وآفاق)"، *مجلة الأصيل للبحوث الاقتصادية والإدارية*، ع2، الجزائر: جامعة عباس لغرور خنشلة، ديسمبر 2017.
59. غردي، محمد؛ بن نير نصر الدين، "تطور السياسة الفلاحية بالجزائر وأهم النتائج المحققة منها"، *مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات*، ع 10، الجزائر: جامعة علي لونيسي البليدة 2، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، ديسمبر 2016.
60. غريبي، علي، ورينوبة، الأخضر، "إصلاح الخدمة العمومية من خلال الإدارة الالكترونية وآفاق ترشيدها"، *مجلة العلوم الإسلامية والحضارة*، ع 3، الجزائر: جامعة عمار ثلجي الأغواط، أكتوبر 2016.

61. فار، كمال، "الخدمة العمومية: المقاربة النظرية والجذور التاريخية"، *مجلة المفكر*، ع2، م4، الجزائر: جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ديسمبر 2020.
62. فرحي، محمد، "سياسة التنمية الاقتصادية في الإسلام: الإطار العام والمقومات"، *مجلة الباحث*، ع02، الجزائر: جامعة ورقلة، كلية الاقتصاد التجارة وعلوم التسيير، 2003.
63. فوناس، سهيلة، "عقود تفويض المرفق العام دراسة مقارنة بين التشريع الجزائري والفرنسي"، *المجلة الأكاديمية للبحث القانوني*، ع2، م5، الجزائر: جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، نوفمبر 2014.
64. قديد، ياقوت، بن عيسى، إلهام، "عراقيل تقديم الخدمة العمومية وأساليب الارتقاء بها"، *المجلة الجزائرية للمالية العامة*، الجزائر: جامعة أبو بكر بالقائد، تلمسان، العدد 08، ديسمبر 2018.
65. قوي، بوحنية، بوطيب بن ناصر، "الإصلاحات السياسية وإشكالية بناء الحكم الراشد في الدول المغاربية، الجزائر نموذجا"، *مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية*، ع04، الجزائر: جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2014.
66. كاظم، ثامر العالر، "دراسة في آفاق التنمية الزراعية في العراق، المحور الاقتصادي"، *القادسية للعلوم الإدارية والاقتصادية*، ع2، م9، العراق: جامعة بابل، كلية الزراعة، 2007.
67. لطرش، علي، "تأثير النقابات العمالية على تشريعات السياسة الاقتصادية للحكومة"، *مجلة قانون العمل والتشغيل*، ع1، م5، الجزائر: جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، جوان 2020.
68. لكحل، عبد الكريم، "تجربة التسيير الذاتي في الجزائر بين النظرية والتطبيق، (1962-1965)"، *مجلة البحوث التاريخية*، ع2، م5، الجزائر: جامعة محمد بوضياف المسيلة، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، ديسمبر 2012.
69. لهيتي نوزاد، عبد الرحمن، "الحكم الصالح في الوطن العربي: قراءة تحليلية"، *مجلة علوم إنسانية*، ع29، تموز يوليو، 2006.
70. مجيب مي، (إعادة قراءة ايستون: قدرة نظرية تحليل النظم على التجدد)، *مجلة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية*، ع1، م22، مصر: جامعة القاهرة، يناير 2021.

71. محمد شواي، أحلام، "الإدارة الالكترونية وتأثيرها في تطوير الأداء الوظيفي وتحسينه"، مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية، ع 4، م 64، العراق: جامعة بابل للعلوم الإنسانية، 2016.
72. مراكشي، محمد أمين وفقاير، فيصل، "الإدارة الالكترونية وأثرها على إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر"، مجلة الإبداع، ع7، الجزائر: جامعة البليدة 2، مخبر الإبداع وتغير المنظمات والمؤسسات، 2017.
73. مرغاد، لخضر، "الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية، ع7، الجزائر: جامعة محمد خيضر بسكرة، فيفري 2005.
74. مسعود، زكريا، "تقييم برنامج أداء الإصلاحات الاقتصادية بالجزائر من خلال مربع كال دور السحري، دراسة للفترة 2001-2016"، المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية، ع 6، الجزائر: جامعة قاصدي مرباح ورقلة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية، 2017.
75. مناصري، يحي ومكيد، علي، "دراسة تحليلية لواقع التجارة الخارجية الجزائرية في ظل التوجهات الحديثة للتجارة الدولية"، مجلة البشائر الاقتصادية، ع 1، م 6، الجزائر: جامعة طاهري محمد بشار، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2020.
76. مولاي الحاج، مورا، "واقع ومصير السياسة الاقتصادية والاجتماعية للجزائر المستقلة"، مجلة دراسات في التنمية والمجتمع، ع3، الجزائر: جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف، ديسمبر 2015.
77. ناجي، عبد النور، "نحو تفعيل دور الإدارة المحلية الجزائرية لتحقيق التنمية الشاملة"، مجلة أكاديميا، ع 1، الجزائر: جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف، جانفي 2013.
78. هاشم، إيناس وكاتب الأنباري، عود، "التحكيم كوسيلة لحل النزاعات في عقود الاستثمار التي تبرمها الدولة"، مجلة رسالة الحقوق، ع1، العراق: جامعة كربلاء، كلية القانون، 2015.
79. هني، عامر، "قراءة في مخططات التنمية بالجزائر 1967-2014"، مجلة التنمية والاقتصاد التطبيقي، ع 4، الجزائر: جامعة محمد بوضياف المسيلة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، سبتمبر 2018.
80. ياغي عبد الفتاح، محمد، "عملية اتخاذ القرارات"، المجلة العربية للعلوم الإدارية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ع2، عمان، 1983.

81. يوسف، زهرة، "السياسة الفرنسية في المجال الاقتصادي ضغط واستنزاف 1954-1962"، **المجلة المغربية للدراسات التاريخية والاجتماعية**، ع2، م 14، الجزائر: جامعة جيلالي اليابس، سيدس بلعباس، 2022.
82. ماشطي، شريفة، "المشاركة السياسية: أساس الفعل الديمقراطي"، **مجلة الباحث الاجتماعي**، ع 10، الجزائر: جامعة عبد الحميد مهري قسنطينة 2، سبتمبر 2010.

4: الملتقيات والندوات:

1. بن عزوز بن علي؛ كتوش عاشور، "دراسة لانعكاس تقييم الإصلاحات الاقتصادية على السياسة النقدية"، ورقة علمية مقدمة ضمن فعاليات الملتقى الدولي: **السياسات الاقتصادية في الجزائر: الواقع والآفاق**، الجزائر: جامعة تلمسان، أيام 29-30/10-2004.
2. بهاز، جيلالي، معالم السياسة الاقتصادية من منظور إسلامي-السياسة الإسلامية النقدية نموذجاً-، ورقة علمية مقدمة ضمن فعاليات الملتقى الدولي: **الاقتصاد الإسلامي**، الجزائر: غرداية، يومي 23-24 فيفري 2011.
3. بوضياف مليكة، الإدارة بالشفافية: الطريق للتنمية والإصلاح الإداري، ورقة علمية مقدمة ضمن فعاليات الملتقى الوطني: **إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية**، الجزائر: كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 12-13 ديسمبر 2010.
4. خواني ليلي، السياسات الاقتصادية الهيكلية - حالة الاتصالات السلكية واللاسلكية في الجزائر -، ورقة علمية مقدمة ضمن فعاليات المؤتمر، الدولي: **السياسات الاقتصادية**، الجزائر: كلية الاقتصاد والتسيير والتجارة، جامعة تلمسان، يومي 29-30 نوفمبر 2004.
5. طلبة السنة الرابعة فرع إدارة عامة، الدفعة 39، ورقة علمية مقدمة ضمن فعاليات ملتقى: **الحكم الراشد في الإدارة العمومية**، الجزائر: المدرسة الوطنية للإدارة، 2005/2006.
6. عبد الصاحب، العلوان، نحو سياسة زراعية مستقرة من أجل تحقيق الأمن الغذائي في العراق، ورقة علمية مقدمة ضمن فعاليات: **المؤتمر العلمي الثاني عشر لنقابة المهندسين الزراعيين**، العراق: جامعة بغداد، 2005.

7. عبدلي إدريس، جعفري جمال، الإصلاحات الفلاحية في الجزائر، واقعها، آفاقها وأثرها على تطور الإنتاج الفلاحي، دراسة تحليلية وقياسية 2000-2019، ورقة علمية مقدمة ضمن فعاليات الملتقى الدولي الرابع: القطاع الفلاحي كمحرك للتنمية الاقتصادية في منطقة حوض البحر الأبيض المتوسط، الجزائر: جامعة الجزائر 3 - 25/24 ماي 2017.
8. عيسى، علي، الإدارة الرقمية والخدمة العمومية أي إدارة، أي خدمة، أي مجتمع، ورقة علمية مقدمة ضمن فعاليات الملتقى العلمي الدولي: النظام القانوني للمرفق العام الإلكتروني واقع- تحديات- آفاق-، الجزائر: جامعة محمد بوضياف المسيلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 26 و 27 نوفمبر 2018.
9. غلاب فاتح؛ رزيقات بوبكر، السياسات الاقتصادية الزراعية في الوطن العربي -القيود والمحددات-، ورقة علمية مقدمة ضمن فعاليات الملتقى العلمي الدولي الثالث: "القطاع الفلاحي ومتطلبات تحقيق الأمن الغذائي بالدول العربية، يومي 28، 29 أكتوبر 2014.
10. المناجمنت وقيادة التسيير، سند تكويني لفائدة سلكي الإدارة والتسيير، الجزائر: المعهد الوطني لتكوين مستخدمي التربية وتحسين مستواهم، هيئة التأطير بالمعهد، 2005.

5: الوثائق الرسمية

أ-الداستير والمواثيق

- 1- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الدستور الجزائري لسنة 1976.
- 2- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الدستور الجزائري لسنة 2016، القانون العضوي 16-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة.
- 3- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الدستور الجزائري، لسنة 2019.
- 4- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ميثاق الجزائر، 1964، الجزائر: المطبعة الوطنية الجزائرية، 1964.
- 5- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ميثاق الثورة الزراعية، وزارة الفلاحة والإصلاح الزراعي، 1973.
- 6- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الميثاق الوطني، 1976.

ب- النصوص القانونية

- 1- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 12، المؤرخ في 07 ربيع الأول 1433، الموافق لـ 29 فيفري 2012.

- 2- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 15، المؤرخة في 22/03/1963
 - 3- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون 14 - 08 المؤرخ في 8 أوت 2014 يعدل ويتمم الأمر 20-70 المتعلق بالحالة المدنية، جريدة الرسمية 49، المؤرخ في 20 أوت 2008.
 - 4- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 10/11، المتعلق بالبلدية، المؤرخ في 01 شعبان 1432، الموافق لـ 03 يوليو 2011.
 - 5- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم رقم 82/237 مؤرخ في 27 رمضان 1402 الموافق لـ 17 يوليو 1982 المحدد لصلاحيات وزير المالية، ج.ر.
 - 6- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، المطبعة الرسمية، العدد - 50، 09 ديسمبر 1987.
- ج- التقارير**
1. أثر السياسات الصناعية على القدرة التنافسية للمشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم، الأمم المتحدة: الاسكوا، 2007.
 2. تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام 2002، الأمم المتحدة: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، 2003.
 3. تقرير عن التنمية في العالم، الولايات المتحدة: البنك الدولي، واشنطن، 1994.
 4. تقرير التنمية البشرية 2010، الثروة الحقيقية للأمم مسارات إلى التنمية البشرية، الأمم المتحدة: 2010.
 5. تقرير مؤشر التوجه العالمي نحو مراكز الفكر والرأي العام لعام 2015، بغداد: مركز البيان للدراسات والتخطيط، 2016.
 6. دراسة تنسيق السياسات الزراعية العربية لتعزيز مقومات التكامل الزراعي العربي، الخرطوم: المنظمة العربية للتنمية الزراعية، جامعة الدول العربية، ديسمبر 2001.
 7. التقرير العام للمخطط الخماسي الأول 1980-1984، جبهة التحرير الوطني: وزارة التخطيط والتهيئة العمرانية، 1985.
 8. النصوص الأساسية للحرب أفريل 1964، الجزائر: جبهة التحرير الوطني، مطبعة عيسات إدير، 1982.
 9. إشكالية التنمية الفلاحية، الدورة الرابعة عشر، الجزائر: المجلس الاقتصادي والاجتماعي، 2000.

10. الظرف الاقتصادي والاجتماعي السداسي الأول من سنة 2000، الدورة العادية السادسة عشر، الجزائر: المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، 2000.
 11. الجهاز المؤطر لبرنامج استصلاح الأراضي عن طريق منح الامتياز، الجزائر: وزارة الفلاحة والتنمية الريفية، المخطط الوطني للتنمية الفلاحية، 1998.
 12. نظام الدعم عن طريق الصندوق الوطني للضبط والتنمية الفلاحية، الجزائر: وزارة الفلاحة والتنمية الريفية، المخطط الوطني للتنمية الفلاحية، 2000.
 13. دراسة اتجاهات ومؤشرات الفقر في الدول العربية دراسة شاملة لتوثيق السياسات الزراعية في الدول العربية خلال العقد الأول لللفية الثالثة، الخرطوم: المنظمة العربية للتنمية الزراعية، 2010.
 14. المخطط الوطني للتنمية الفلاحية، الجزائر: وزارة الفلاحة والتنمية الريفية، 2000.
 15. برنامج التجديد الفلاحي والريفي، الجزائر: وزارة الفلاحة والتنمية الريفية، 2008.
- 6: المواقع الالكترونية:

1. <http://www.who.int/health-policy/ar/index.html>

2. دليل اعداد أوراق السياسات العامة، نواة المعهد العربي للبحوث والسياسات، 2018، ص 16. في الموقع:

<http://www.nawatinstitute.org>

3. الموقع الالكتروني الرسمي لولاية تيارت <http://www.wilaya-tiaret.dz>

4. الموقع الرسمي لوزارة الفلاحة والتنمية الريفية <https://madr.gov.dz>

ثانيا: المراجع باللغة الأجنبية:

Ouvrages

1. AMIEL Bonnet, et JACOBS, **Management de l'administration**, Belgique : Bruxelles,1993.
2. ArvinoVirmani, Tax performs in developing countries: issues, policies and information gaps, public finance, No 1, 1988.
3. Benissad, H. **L'ajustement structurel l'expérience du Maghreb**, Alger : OPU, (1999).
4. Caroline vayou, **le ménagement public, discours et fonction**, paris : université pantheon, ASSAS, ,1995.
5. Claude Collot, **les institutions de l'Algérie durant la période coloniale (1830-1962)**, Alger : OPU, 1987.
6. DAVID DOMINIQUE. **Sécurité : l'après New York**. Paris : Presses des sciences politiques, 2002.
7. David Easton, **A Framework of Political Analysis**, Prentice- London: Hall. Inc, 1965.
8. Deleon Peter, **The historical roots of field**, in Michel Martan and all, Oxford: Oxford University press, the oxford handbook of public policy, 2006.
9. DESTAINE G DE BERNIS : **Deux Stratégies pour L'industrialisation du TiersMonde, les Industries Industrialisantes et les Options Algérienne**, Paris : PUF.
10. George Edwards, sharkansky, **les politiques publiques**, paris : les éditions d'organisation, 1981.
11. Gerald M. Meier, **Leading Issues in Economic Development**, New York: Oxford University Press, 1995.
12. HAMIDE THAMAR : **structure et modèle de développement de l'Algérie**, Alger : sned 1974.
13. Henri Coste, **LES IMPOTS, Achour, Hockor dans le département de Constantine**, A. Jourdan, Alger, 1911.
14. Hocine Ben Issad, **La Réforme Économique En Algérie**. 2eme Ed, Algerie : OPU,1991.
15. Jacques Fontanel, **évaluation des politique publiques**, France : Grenoble, office des publication universitaires, 2005.
16. James G Mc Gann, **The Fifth Estate think tanks, public Policy**, and governance, Washington D .C, Brookings institution press, 2016.

17. James Tiboul, **Une nouvelle approche du management**, « le temps des services », Quatrième édition·éditions d'organisation, Paris, 2002.
18. J-louis Moreu, **La fonction publique**, Paris : Librairie Général de Droit et de Jurisprudence 2000.
19. Joseph Stewart.Jr and other, **public policy: an evolutionary approach**, (Boston: Michael Rosenberg, 2008).
20. Karl W. Deutsch, **Politics and Government: How People Decide Their Fate** (Mifflin School 1980).
21. Kevin B Smith, Christophore W. Limier, **The Public Policy Theory Primer**. Washington: Westview Press, Library of Congress, 2009.
22. **Le petit Larousse Illustré**, France : paris, Edition Larousse, 2003.
23. Marie-Louise pelletier, Marie-Louise pelletier, **l'entreprise publique de service public Déclin et mutation**, Paris : L'harmattan, 2009.
24. Maurice BERTRAND, **La fin de l'ordre militaire** Paris : Presse des sciences politiques, 1996.
25. Maurice Bye, **Relation Economique Internationale**, Paris : Dalloz, 1971.
26. Max Weber, **Theory of social and economic organization**, New York: Oxford University Press, 1947.
27. Max Weber, **theory of Social and Economic Organization**, translated by A.M Henderson and talcott persons 6th ed, New York: Freepres,1969.
28. Michael C. Hudson. **Arab Politics: The Search for Legitimacy**, New Haven CT: Yale University Press, 1977.
29. Michel AMIEL, Francis BONNET, Joseph JACOBS, **Management d'administration**, Belgique : Bruxelles,199.
30. Mohamed Tahar Ben Saada, **le Régime Politique Algérienne**. Alger : enal, 1992.
31. NR Saadi, **La gestion socialiste des entreprises**, Algerie : OPU,1982.
32. Paul Vialatte, **Etude sur les Réformes à apporter au Mode d'assiette des impôts arabes**, Constantine : imprimeur A Saint-Lô, 1882.
33. Pierre Muller, **politiques publiques, que sais-je ?**, paris : Presses universitaires de France, 2003.
34. Samuel p. Huntington, **political order in changing societies**, New Haven: Yale University Press, 1968.
35. Sanjeerv Gupta and others, **Fiscal Dimensions of Sustainable Développement**, Washinton : IMF, 2002.

36. Stora, B, **Algérie-Histoire contemporaine 1930-1988**, Alger : Casbah Editions, 2006.
37. Susan M. Collin and Won - Am Park (1989) , **External Debt and Macro economic performance in South Korea**, in Jeffrey D. Sachs (eds) Developing country Debt and world Economy, USA : The university of Chicago press.1989.
38. TERRY (G-R) et FRANKLIN (S) : **les principes du management Economical**, 8^{eme} édition paris : 1985.
39. TheiGeruts, **Public Policy the 21st century perspective**. DL Apeldoorn the Netherlands: Be informed, 2004.
40. Thomas Karolin, **Insearch of Securuty**, Brighton: Wheatsheal books, 1987.

Etudes non publiées

1. William Sabadie, contribution de la mesure de la Qualité perçue d'un service public, **Thèse Doctorat en Sciences de Gestion**, Université des sciences sociales de Toulouse, 12Décembre 2011.

Revue scientifique :

1. Arthur Bochard, les Impôts Arabes en Algérie, **journal des économistes**, N novembre et decembre 1892, Paris : librairie Guillaumin 1892.
2. Burdeau, G. La légitimité. - **Encyclopédie Universalise**, Volume 9.
3. FÉRAUD (L. Charle) , Les corporations de métiers à Constantine, avant la conquête française, **revue africaine**, N° 96, année 1872.
4. Gilles Pollet, rriqueMquel (s) tournant(s) socio –historique(s) esquisse d'une théorie du changement dans l'action : **Revue française de science politique**, février 2005.
5. Ha-Joon Chang, Dr Antonio Andreoni & Ming Leong Kua, (International industrial policy experiences and the Lessons for the UK, Athean Global), Foresight, **Government Office for Science**, Paper 4, octobre 2013
6. Medjkoun Mohamed, Ajustement structurel emploi et chômage en Algérie, **les cahiers du Créad**, volume 13 N°46/, 1998.
7. Nguyen Hong Ha, Rights- Human Securit- Human Development : Assessing the inter relationships of Human Development, Human Security and Human Rights in Poverty Reduction in Vietnam, **the International Development Studies Conference on Mainstreaming Human Security : the Asian Contribution**, Bangkok,2007.
8. Peter S. Heller and Christian Schiller (1989), The fiscal impact of privatization, with some examples from Arab countries, **World development**, Vol 17 No. 5.

9. Ross Michael L, The Political Economy of the Resource Curse, World Politics, **Cambridge University Press**, 51, January 1997.
10. Sagnes-Raffy, Organisation générale du système de santé en France, publication pour deuxième cycle des études médicales, DCEM2, module1- apprentissage de l'exercice medical, France : Midi-Pyrénées, **L'agence Régionale de Santé**, 2009-2010
11. Saib Musette, NacereddineHamouda, Evaluation des effets du PAS sur le marché du travail en Algérie, **les cahiers du CREAD (centre de recherche en économie appliquée pour le développement)**, Alger : N°4647, 4ème trimestre 1998 et 1er trimestre 1999.
12. Sebbagh Djamel eddine, ere de la 'Politique économique a l mondialisation : la fin del'interventionnisme étatique, **Colloque sur l évaluation des politiques économiques**, Tlemcen 29 et30/11/2004.
13. Steve Jacob, Christine Rothmayr, L'analyse des politiques publiques, **Presses de l'Université de Montréal**, 2010.
14. Van warden f, dimensions & types of policy networks, **European journal of political research**, N 21, 1992.

Les séminaires

1. Sebbagh Djamel eddine, 1ere de la 'Politique économique a la mondialisation : la fin del'interventionnisme étatique, **Colloque sur l évaluation des politiques économiques**, Tlemcen 29 et30/11/2004.

Documents officiels

1. BADR. Notes des services n°83.01. De 19.01.1983, et n° 83.5 du 11.05.1983.
2. David Ferreira and Kamranm 'Financing private infrastructure in developing countries, The World Bank, Washington, (1997), DC USA.
3. Délégations financiers, session extraordinaire de novembre1901, Note. Sur un emprunt de cinquante millions à réaliser pour l'exécution d'un premier programme de travaux publics.
4. Ferdinand Bakoup, une bonne politique économique pour le renouveau de l'Afrique, le ad économiste, banque africaine de développement, aout 2007.
5. Lam Ricky &Wantchekan Leonard", Political Dutch Disease", Working paper, April 2003.

Site web

1. The worldwide Evaluation Gateway «virtual Library
<Www.policy- évaluation .org >/2016.
2. Steve Jacob, Christine Rothmayr, **L’analyse des politiques publiques** ,PP72.73. sur le
site: <http://books.openedition.org/pum/5973>

فهرس الجداول

والأشكال

قائمة الجداول:

رقم الجدول	عنوان الجدول	الصفحة
01	مقارنة بين السياسات الظرفية والسياسات الهيكلية	122
02	نسبة التعلم لأطفال الجزائر	325
03	حجم الاستثمارات خلال الفترة (1963-1966)	330
04	استثمارات المخطط الثلاثي 1967-1969 بالتفصيل	333
05	الاعتمادات المالية والاستثمارات الفعلية للمبالغ المرصودة ضمن المخطط الرباعي الأول	335
06	الاعتمادات المالية المخصصة لكل قطاع واستثمارات المخطط الرباعي الثاني	339
07	توزيع الاستثمارات خلال المرحلة التكميلية	341
08	استثمارات البرنامج الخماسي الأول	344
09	استثمارات البرنامج الخماسي الثاني	348
10	اعتمادات برنامج التثبيت الاقتصادي	351
11	رزمة إعادة جدولة الديون في الفترة 1994-1995	353
12	توزيع الغلاف المالي لبرنامج الإنعاش الاقتصادي	357
13	مضمون البرنامج التكميلي لدعم النمو	359
14	المبالغ المخصصة لكل محور بالتفصيل	360
15	معدل الناتج الداخلي الخام ونسب البطالة ومعدل التضخم من 2005 إلى 2009	361
16	القطاعات الممولة من البرنامج الخماسي للتنمية	364
17	تحليل البرنامج على ضوء المؤشرات الاقتصادية	366
18	توزيع الخدمات العمومية في مجال السكن	376
19	حصيلة حل المؤسسات حتى سنة 1998	377
20	تطور النفقات العامة خلال الفترة 1962 إلى 1969	387

399	يوضح تطورات مؤشر مدركات الفساد في الجزائر للفترة من 2003 إلى 2017	21
402	تطور اليد العاملة غير الفلاحية	22
403	تعامل السياسة العامة الاقتصادية مع المؤسسات الصناعية العامة	23
420	دوائر وبلديات ولاية تيارت	24
421	توزيع السكان حسب إحصائيات 2018	25
424	حصيلة الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب لولاية تيارت من 2000 إلى 2010	26
426	تطور تمويل شراء المواد الأولية وخلق مناصب العمل من طرف الوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر لولاية تيارت للفترة من 2006-2010	27
426	تطور تمويل شراء العتاد وعدد المشاريع الممولة من طرف الوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر من 2006 إلى 2010	28
427	إحصائيات النمو السكاني والفئة النشطة في المجتمع ومعدلات البطالة والتشغيل في الفترة قبل 2011	29
431	يوضح توزيع الأراضي الخاصة بالدولة	30
432	توزيع العقار الفلاحي	31
432	ثروة نباتية وإنتاج فلاحي يرتكز على الحبوب بشكل رئيسي	32
449	الامتياز الفلاحي عبر تراب الولاية	33
451	قروض التحدي الممنوحة خلال الفترة (2013/2018)	34
452	قروض "الرفيق" الممنوحة خلال الفترة (2010-2018)	35
453	قروض ANSEJ-ANGEM-CNAC الممنوحة خلال (2011/2019)	36
454	برامج دعم الدولة من 2011-2019	37
455	الإنتاج الفلاحي بولاية تيارت خلال الفترة من 2011 إلى 2019	38
457	الإنتاج النباتي لولاية تيارت سنة 2019	39
457	الإنتاج الحيواني لولاية تيارت سنة 2019	40

458	الأراضي المسقية لسنة 2019	41
460	خدمات عقود الامتياز	42
466	حصيلة الخرجات الميدانية	43
468	أجوبة المستثمرين على الإغذارات	44
470	شريحة الشباب المستفيدين بمحيطات الامتياز الفلاحي عبر تراب الولاية	45
471	الإنتاج النباتي لولاية تيارت سنتي 2019-2011	46
473	الإنتاج الحيواني لولاية تيارت 2011 - 2019	47
475	تفاوت تطور الإنتاج من 2000 إلى 2019 بولاية تيارت	48
476	المؤسسات الفلاحية بولاية تيارت سنة 2019	49

قائمة الأشكال:

رقم الشكل	عنوان الشكل	الصفحة
01	دور النخبة في صنع السياسة العامة	52
02	إستراتيجية السلطات النقدية في تحقيق أهداف السياسة النقدية	111
03	مخطط توضيحي لسياسة الإنعاش	116
04	مخطط توضيحي لسياسة الانكماش	118
05	مخطط توضيحي لسياسة التوقف ثم الذهاب	119
06	الصورة الكاملة لعملية اتخاذ القرارات في ضوء ما تقرره السياسات الزراعية الواجب اعتمادها	159
07	يبين الخدمات حسب براوينغ سائقلمان	169
08	الواجهة الأمامية للخدمة	172
09	مثال عن الواجهة الأمامية للخدمة عن مطعم ومستشفى	172
10	الواجهة الخلفية في الصناعة	173
11	يوضح أسس التنمية البشرية	267
12	ركائز مخطط عمل الفلاحة (2015-2019)	414
13	يبين توزيع الأراضي الخاصة بالدولة	431
14	هيكل التنظيمي لمديرية المصالح الفلاحية لولاية تيارت	434
15	نتائج سياسة الامتياز من 2011 إلى 2019 بولاية تيارت	450
16	تطور الإنتاج الفلاحي بولاية تيارت	456

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

البسمة

كلمة شكر وتقدير

إهداء

01 مقدمة

الفصل التمهيدي: المنطلقات الفكرية والنظرية للسياسة العامة

15 تمهيد

16 المبحث الأول: ماهية السياسة العامة

16 المطلب الأول: تعريف السياسة العامة

21 المطلب الثاني: المراحل التاريخية لنشأة وتطور السياسة العامة

28 المطلب الثالث: الخصائص المميزة للسياسة العامة

34 المطلب الرابع: أنواع السياسة العامة

47 المبحث الثاني: عملية صنع السياسة العامة

47 المطلب الأول: مداخل ومقاربات صنع السياسة العامة

62 المطلب الثاني: صناعات السياسة العامة

77 المطلب الثالث: مراحل صنع السياسة العامة

93 خلاصة واستنتاجات

الفصل الأول: السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية: مقترب مفاهيمي ونظري

95 تمهيد

96 المبحث الأول: مفهوم السياسة العامة الاقتصادية

96 المطلب الأول: تعريف السياسة العامة الاقتصادية وأهم أهدافها

المطلب الثاني: أدوات وأنواع السياسة العامة الاقتصادية	103
المطلب الثالث: عملية صنع السياسة العامة الاقتصادية.....	122
المطلب الرابع: قطاعات السياسة العامة الاقتصادية.....	139
المبحث الثاني: الخدمة العمومية: مدخل عام.....	161
المطلب الأول: تعريف الخدمة العمومية.....	162
المطلب الثاني: النظريات المفسره للخدمة العمومية.....	164
المطلب الثالث: أنواع وخصائص الخدمة العمومية.....	173
المطلب الرابع: آليات تحسين وتطوير الخدمة العمومية.....	177
خلاصة واستنتاجات.....	197
الفصل الثاني: محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية	
تمهيد.....	199
المبحث الأول: المحددات السياسية المتحركة في علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية	
.....	200
المطلب الأول: أثر شرعية النظام السياسي على دور السياسة العامة الاقتصادية في تطوير الخدمة	
العمومية.....	200
المطلب الثاني: الحكم الراشد كمحدد لعلاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية.....	210
المطلب الثالث: أثر المؤسسات الاستشارية ومراكز الدراسات على علاقة السياسة العامة الاقتصادية	
بالخدمة العمومية.....	224
المبحث الثاني: المحددات الاقتصادية لعلاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية.....	237

المطلب الأول: أثر حسن اختيار الإستراتيجية التنموية على علاقة السياسة الاقتصادية بالخدمة العمومية	237
المطلب الثاني: أثر الإنفاق العام على علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية	248
المطلب الثالث: علاقة وفرة الموارد الطبيعية بدور السياسة العامة في تطوير الخدمة العمومية	253
المبحث الثالث: المحددات الفكرية والتنظيمية لعلاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية.	261
المطلب الأول: أثر المحددات الفكرية والتنمية البشرية على علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية	261
المطلب الثاني: أثر القيادة الإدارية في المؤسسات الاقتصادية والإدارات العمومية على علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية	268
المطلب الثالث: أثر حسن اتخاذ القرار الإداري على علاقة السياسة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية.	275
خلاصة واستنتاجات	287
الفصل الثالث: علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية في الجزائر	
تمهيد	290
المبحث الأول: السياسة العامة الاقتصادية ونوعية الخدمة العمومية في الجزائر قبل الاستقلال.	291
المطلب الأول: الوضع العام للجزائر المستعمرة	291
المطلب الثاني: السياسات الاقتصادية بالجزائر فترة الاستعمار	299
المطلب الثالث: علاقة السياسات الاقتصادية بالخدمة العمومية بالجزائر المستعمرة.	314
المبحث الثاني: السياسات العامة الاقتصادية بالجزائر المستقلة	327

المطلب الأول: السياسة العامة الاقتصادية لمرحلة ما بعد الاستقلال.....	327
المطلب الثاني: السياسات العامة الاقتصادية لمرحلة التسيير الاشتراكي بالمخططات.	133
المطلب الثالث: السياسات العامة الاقتصادية في مرحلة الإصلاحات الاقتصادية من 1989 حتى 1999	350
المطلب الرابع: سياسة الإنعاش الاقتصادي من 2000 إلى 2019.	356
المبحث الثالث: الخدمة العمومية بالجزائر المستقلة عبر مختلف المراحل السياسية والاقتصادية وفقا لمحددات العلاقة بينهما.....	370
المطلب الأول: الخدمة العمومية بالجزائر المستقلة جراء السياسات العامة الاقتصادية.....	370
المطلب الثاني: أثر محدّدات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بنوعية الخدمة العمومية.....	383
المطلب الثالث: تقييم علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية.....	400
خلاصة واستنتاجات.....	416
الفصل الرابع: تأثير قطاع الفلاحة في تحسين نوعية الخدمة العمومية في ولاية تيارت 2011-2019	
تمهيد.....	418
المبحث الأول: المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية والقدرات الفلاحية لولاية تيارت قبل 2011 ..	419
المطلب الأول: دراسة اقتصادية وجغرافية عن ولاية تيارت.....	419
المطلب الثاني: واقع السياسة الاقتصادية بولاية تيارت قبل 2011	422
المطلب الثالث: القدرات الفلاحية لولاية تيارت	430
المبحث الثاني: السياسات الفلاحية بولاية تيارت خلال الفترة 2011-2019 ودورها في تطوير الخدمة العمومية.....	439
المطلب الأول: السياسات الفلاحية بتيارت في الفترة من 2011 إلى 2019	439

المطلب الثاني: نتائج السياسات الفلاحية في الفترة من 2011-2019.....	448
المطلب الثالث: الخدمات العمومية المحققة جراء السياسات المتبعة في الفترة الممتدة من 2011-2019	455
المبحث الثالث: تقييم أثر السياسة العامة الفلاحية على نوعية الخدمة العمومية بتيارت خلال الفترة 2011-2019	465
المطلب الأول: تقييم أثر سياسة الاستثمار عن طريق الامتياز على الخدمة العمومية بولاية تيارت	465
المطلب الثاني: تقييم أثر السياسة الفلاحية من 2011 إلى 2019 على الإنتاج الفلاحي.....	471
المطلب الثالث: تقييم القدرات الفلاحية المحصلة جراء السياسة العامة الفلاحية بولاية تيارت من 2011 إلى 2019.....	476
خلاصة واستنتاجات.....	479
الخاتمة.....	480
قائمة المصادر والمراجع.....	491
فهرس الجداول والأشكال.....	526
فهرس المحتويات.....	532

المخلص:

عاجلت الدراسة موضوع دور السياسة العامة الاقتصادية في تطوير الخدمة العمومية بالجزائر مع دراسة حالة قطاع الفلاحة بولاية تيارت في الفترة الممتدة من 2011 إلى 2019، بهدف الوقوف على مدى مساهمة السياسات العامة الاقتصادية في تطوير الخدمات العمومية بالجزائر، إذ بعد توضيح المفاهيم الرئيسية المتعلقة بالسياسة العامة باعتبارها الكل الذي تندرج ضمنه السياسة العامة الاقتصادية، وبعد أن تناولت الدراسة ماهية السياسة العامة الاقتصادية والخدمة العمومية، تطرقت الدراسة إلى حزمة من العوامل والمحددات السياسية والاقتصادية وأخرى متعلقة بالجانب البشري وبطرق التسيير الإداري والتي تتحكم في علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية، ثم بينت الدراسة السياسات العامة الاقتصادية بالجزائر وأثرها على الخدمة العمومية بدراسة السياسات الاقتصادية وأثرها على الخدمة العمومية بالجزائر المستعمرة، ثم الجزائر المستقلة والتي شهدت عدة مراحل سياسية واقتصادية اختلفت فيها السياسات العامة فاختلف دورها في تطوير الخدمة العمومية، وبعد تقييم أثر السياسة العامة الاقتصادية القطاعية على نوعية الخدمة العمومية بالجزائر، تم دراسة تأثير قطاع الفلاحة في تحسين نوعية الخدمة العمومية في ولاية تيارت من 2011 إلى 2019.

وصلت الدراسة إلى مجموعة من النتائج أثبتت في مجملها أهمية توفر عوامل سياسية واقتصادية وبشرية، تعتبر ضرورية لدفع السياسة العامة الاقتصادية لتطوير الخدمات العمومية، كما بينت مدى بعد مختلف السياسات العامة الاقتصادية الجزائرية عن الرشادة اللازمة ومدى ارتباط دورها في تطوير الخدمات العمومية بالمداخل الناتجة عن المحروقات، كما بينت أن التراجع الراديكالي عن الخيارات السابقة المصحوب بسياسات أنية تغيب عنها الدراسات والنظرة الإستراتيجية أفقد السياسات العامة الاقتصادية فاعليتها، فضعف بذلك دورها في تطوير الخدمات العمومية.

وبدراسة تأثير قطاع الفلاحة في تحسين نوعية الخدمة العمومية في ولاية تيارت من 2011 إلى 2019، بينت الدراسة أن الخدمات العمومية الناتجة عنها رغم أهميتها إلا أنها لم تكن في مستوى الإمكانيات المالية التي رصدت لها، وذلك لغايات أبرز محددات علاقة السياسة العامة الاقتصادية بالخدمة العمومية.

أوصت الدراسة بضرورة الإصلاح السياسي الحقيقي المرفق بسياسة اقتصادية واضحة، وبضرورة الابتعاد عن التعامل مع النماذج الاقتصادية الغربية باعتبارها صالحة لكل المجتمعات، والتحول نحو تنمية الإنسان ليشعر بمسؤولياته فيحرص على واجباته فتصبح حقوقه المتوفرة على شكل خدمات عمومية نتيجة حتمية، وبذلك سيصبح المواطن السبيل الأمثل لإنجاح السياسة العامة الاقتصادية والضامن لتطور الخدمة العمومية.

الكلمات المفتاحية: السياسة العامة، السياسة العامة الاقتصادية، الخدمة العمومية، المخططات الانمائية، الإصلاحات الاقتصادية، القطاعات الاقتصادية، القطاع الفلاحي.

Résumé :

L'étude a abordé le rôle des politiques publiques économiques dans le développement des services public en Algérie, avec une étude de cas du secteur agricole dans la wilaya de Tiaret durant la période allant du 2011 au 2019, pour déterminer l'ampleur de la contribution des politiques publiques économiques au développement des services publics en Algérie, après avoir précisé les principales notions liées à la politique public et auxpolitique public économique, et services public , l'étude a abordé les facteurs politiques et économiques et d'autres liés aux méthodes de gestion administrative qui contrôlent la relation des politiques publique économique au services public, puis l'étude a étudié les politiques publiques économiques en Algériecoloniale, puis l'Algérie indépendante, qui a connu plusieurs étapes politiques et économiques dans lesquelles les politiques publiques différaient, ainsi son rôle dans le développement du service public, et après avoir évalué l'impact de la politique publique économique sectorielle sur la qualité des services public en Algérie, l'étude a entamée l'impact du secteur agricole sur l'amélioration de la qualité du service public dans la wilaya de Tiaret durant la période allant du 2011 au 2019.

L'étude a abouti à des résultats qui ont prouvé, l'importance de la disponibilité des déterminants politiques, économiques et humains, pour permettre le développement des services publics.

Elle a également montré à quel point les différentes politiques publiques économiques algériennes sont loin des rationalisations nécessaires et à quel point leur rôle dans le développement des services publics est lié aux revenus générés par les hydrocarbures, et elle a montré que le recul des choix antérieures accompagné de politiques immédiates où les études et les visions stratégiques sont absentes, fait perdre aux politiques économiques publiques leur efficacité, affaiblissant ainsi leur rôle dans le développement des services publics.

En examinant l'impact du secteur agricole sur l'amélioration de la qualité des services public dans la wilayat de Tiaret de 2011 à 2019, l'étude a dévoilé que Les services publics qui en ont résulté, malgré leur importance, n'étaient pas à la hauteur des capacités financières qui leur étaient allouées, Cela est dû à l'absence des déterminants de la relation des politiques publique économique et les services publics.

L'étude recommandait la nécessité d'une véritable réforme politique attachée à une politique économique claire, et la nécessité de s'éloigner de traiter les modèles économiques occidentaux comme valables pour toutes les sociétés

Et de s'orienter vers le développement de l'être humain afin qu'il prenne ses responsabilités, à cet effetses droits disponibles sous forme de services publics deviendront une résultante inévitable, et ainsi le citoyen deviendra le meilleur moyen pour le succès de la politique publique économique et le garant du développement du service public

Mots clés : Politique publique, politique publique économique, service public, plans de développement, réformes Politique et économiques, secteurs économiques, secteur agricole.

Abstract:

The study addressed the role of economic public policies in the development of public services in Algeria, with a case study of the agricultural sector in the wilaya of Tiaret during the period from 2011 to 2019, to determine the extent of the contribution of economic public policies to the development of public services in Algeria, after specifying the main concepts related to public policy and economic public policy, and public services, the study addressed the political and economic factors and others related to administrative management methods that control the relationship of economic public policies to public services, The study then studied the economic public policies in colonial Algeria, then independent Algeria, which has experienced several political and economic stages in which public policies differed, as well as its role in the development of public services, and after assessing the impact of sectoral economic public policy on the quality of public services in Algeria, the study began the impact of the agricultural sector on the improvement of the quality of public services in the wilaya of Tiaret during the period from 2011 to 2019

The study resulted in findings that proved the importance of the availability of political, economic and human determinants to enable the development of public services.

It also showed how far Algeria's various public economic policies are from the necessary rationalisations and how their role in the development of public services is linked to the revenues generated by hydrocarbons, and it showed that the retreat from previous choices accompanied by immediate policies where strategic studies and visions are absent, makes public economic policies lose their effectiveness, thus weakening their role in the development of public services.

Examining the impact of the agricultural sector on the improvement of the quality of public services in the wilaya of Tiaret from 2011 to 2019, the study revealed that the resulting public services, despite their importance, were not up to the financial capacities allocated to them.

The study recommended the need for genuine policy reform linked to a clear economic policy, and the need to move away from treating Western economic models as valid for all societies

And to move towards the development of the human being to take responsibility for his or her rights available in the form of public services as an inevitable outcome, and thus the citizen will become the best means for the success of public economic policy and the guarantor of the development of public service

Keywords: Public policy, economic public policy, public service, development plans, political and economic reforms, economic sectors, agricultural sector.