

الارتقاء المعياري بالوظيفة الاستشارية في عملية اتخاذ القرار بدسترة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي على ضوء القانون 01-16

Normative upgrading of the advisory function in the decision-making process of
the National Economic and Social Council in The law 16-01

أمال قرماش¹، المشرفة: اكرور ميريام²،

¹ كلية الحقوق - جامعة الجزائر 1 (الجزائر)، a.guermache@univ-alger.dz

² كلية الحقوق - جامعة الجزائر 1 (الجزائر)، m.akrou@univ-alger.dz

تاريخ النشر: ديسمبر/2020

تاريخ القبول: 2020/10/25

تاريخ الإرسال: 2019/05/30

الملخص:

يعتبر المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي مؤسسة غاية في الأهمية تلعب دورا فعالا وحاسما في عقلنة وترشيد عملية اتخاذ القرار على جميع الأصعدة من خلال ما تقدمه من زخم هائل للمعلومات والبدائل والحلول المثلى المجانبية للصواب، التي تمكن متخذيها من تفادي الإنزلاقات المحتملة الناتجة غالبا عن غياب رؤيا عقلانية إستراتيجية، ويتولى في هذا الصدد القيام بدراسات واستشارات وتقديم التقارير والآراء حول المخططات ومشاريع ومقترحات القوانين وفي كل مسألة تعرضها عليه الحكومة تتعلق بالمصلحة العامة ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي، كما يعتبر إطار لخلق جو تشاوري تشاركي بتوليه مهمة توفير إطار لمشاركة المجتمع المدني في الحوار والتشاور الوطني وضمان ديمومته حول سياسات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ما جعله يحظى باهتمام متفاوت الأهمية من جمهورية لأخرى حسب طبيعة النظام السياسي السائد في كل فترة، ويتوج بدسترته ضمن أسمى معيار قانوني بموجب التعديل الدستوري 01-16.

الكلمات المفتاحية:

المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، الترقية المعيارية، اتخاذ القرار، الوظيفة الاستشارية، الدسترة.

Abstract:

The National Economic and Social Council is a very important institution that plays an effective and decisive role in rationalizing the decision-making at all levels, through its tremendous momentum of information, alternatives and optimal solutions that prevent its

participants from avoiding the potential slips resulting from the absence of a rational strategic vision. In this regard, the Council conducts studies, consultations, reports and opinions on the plans, drafts and proposals of the laws, and on any matter submitted to it by the Government concerning the public interest of an economic and social nature. It has been entrusted with the task of providing a framework for the participation of civil society in national dialogue and consultation and ensuring its sustainability on economic and social development policies, which has given it unequal attention from a republic to another depending on the nature of the political system prevailing in each period and culminating in the highest legal standard under constitutional amendment 16-01.

Key words: National Economic and Social Council, Make Decision, Standard Upgrade, Advisory Function, Constitutionalism.

المقدمة:

عرفت الجزائر عدة هيئات استشارية منها ما تضمنه الوثيقة الدستورية ومنها ما استحدثت بموجب مراسيم رئاسية وقرارات تنفيذية، حيث أثرت التحولات السياسية وطبيعة النظام السياسي للدولة الجزائرية على وجودها وإلغاءها وإعادة بعث العديد منها، ففي مرحلة الحزب الواحد لم تحظى هذه الوظيفة بمكانة متميزة وذلك لخصوصية النظام السياسي الذي تميز بسيطرة السلطة التنفيذية بتوجهاتها في إطار حزب الطليعة جبهة التحرير الوطني، ومن ثم غياب شبه كلي لهذه الهيئات ماعدا ما تم استحداثه في المجال الاقتصادي والاجتماعي والمتعلق بمؤسسة المجلس الأعلى الاقتصادي والاجتماعي، لكن بعد الانفتاح الديمقراطي سنة 1989 أحدثت العديد منها تنشيط في مختلف المجالات تماشيا مع متطلبات النظام الديمقراطي وطابعه المؤسسي¹، ما جعلها تحظى باهتمام ملحوظ من طرف المشرع كونها تلعب دورا هاما وحاسما في عقلنة القرار وترشيد عملية اتخاذه.

تعتبر مؤسسة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي² هيئة لتمثيل المصالح الاقتصادية والاجتماعية في دواليب الدولة، فالمجلس جهاز موضوع رهن إشارة السلطة التنفيذية والتشريعية³، يتولى القيام بالدراسات والاستشارات وتقديم الآراء حول المخططات ومشاريع ومقترحات القوانين وفي كل مسألة تعرضها عليه الحكومة تتعلق بالمنفعة والمصلحة العامة ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي، كما يتولى مهمة توفير إطار لمشاركة المجتمع المدني في الحوار والتشاور الوطني وضمان ديمومته حول سياسات التنمية الاقتصادية والاجتماعية⁴، ومن هذا المنطلق عرف هذا المجلس معالجة معيارية متباينة لغاية اكتسابه صفة مؤسسة دستورية مستقلة من خلال دسترته بموجب التعديل الدستوري 01-16 ترجمت أهميته كمؤسسة فاعلة في بناء سياسة الدولة الاقتصادية والاجتماعية.

لمعالجة جوانب هذا الموضوع نطرح التساؤل التالي:

طالما تدرجت المعالجة المعيارية للمجلس الوطني الاقتصادي منذ دستور 1963 إلى غاية إعادة دسترته بموجب لتعديل الدستوري 01-16 أين ظهر كمؤسسة دستورية مستقلة، فكيف أثرت هذه الدسترة على فعالية دوره الاستشاري في عملية اتخاذ القرار؟

تقتضي معالجة هذا الموضوع التعرّيج على النصوص القانونية القديمة بالتحليل والنقد في إطار مقارنة بالنصوص القانونية الجديدة للوصول إلى الحكم بمدى فعالية دسترة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي من خلال التعديل الدستوري الصادر بموجب القانون رقم 01-16 وأثرها على الوظيفة الاستشارية.

قصد تحليل هذا الموضوع تم إتباع خطة مكوّمة من مبحثين، الأول يتناول التدرج القانوني لإنشاء المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي وصولا لارتقائه المعياري بموجب التعديل الدستوري 01-16 مقابل تحسين تمثيلته الفئوية، مقسم إلى مطلبين الأول يتناول التأسيس القانوني للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي منذ دستور 1963 إلى غاية دسترته ضمن التعديل الدستوري الصادر بموجب القانون 01-16 ، أما المطلب الثاني يتناول تأثير تركيبة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي على تمثيلته الفئوية، في حين يتناول المبحث الثاني تأثير الوظيفة الاستشارية للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي على عملية اتخاذ القرار منذ نشأته إلى التعديل الدستوري 01-16 مقسم إلى مطلبين، الأول يعالج تراجع السلطات المخول لها حق إخطار المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي لصالح السلطة التنفيذية مقابل حصر مجالاته، أما المطلب الثاني فيتناول دور المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي في عملية اتخاذ القرار.

المبحث الأول: التدرج القانوني لإنشاء المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي وصولا لارتقائه المعياري بموجب التعديل الدستوري 01-16 مقابل تحسين تمثيلته الفئوية

يندرج ضمنه القواعد القانونية التي تحكم إنشاء وتنظيم مؤسسة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، وهنا نسجل معالجة معيارية متباينة لهذه المؤسسة في النظام القانوني الجزائري كون أن انطلاقة التأسيس كانت بدسترتها مع عدم الاتضاح الدستوري لأي معيار قانوني أحيلت له مسألة تنظيم عمله وسييره بسبب عدم تحديد مجال القانون ومجال التنظيم ضمن دستور 1963، بعدها غاب هذا المجلس لمدة دامت أكثر من 17 سنة بسبب الانقلابات الفجائية للسياسات العامة للدولة الجزائرية، ليعود من جديد لكن في خضم افتقاده للحماية الدستورية ما جعله معرضا لأي تهيش واستغناء مفاجئ دون سابق إنذار، لتظهر بمظهر المؤسسة الدستورية المستقلة بموجب أسمى معيار قانوني في الدولة ضمن التعديل الدستوري لسنة 2016.

ومما لاشك فيه أن المعالجة القانونية التي شهدتها المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي أثرت بشكل جلي على تشكيلته وتحسين تمثيلته الفئوية.

المطلب الأول: التأسيس القانوني للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي منذ دستور 1963 إلى غاية دسترته ضمن التعديل الدستوري 01-16

عرف أول مجلس وطني اقتصادي واجتماعي أنشئ بالجزائر مرحلة عدم استقرار المعالجة المعيارية في الفترة الممتدة بين دستور 1963 إلى غاية مرحلة دسترته سنة 2016 أين شهد ارتقاء في مكانته المعيارية في ظل التعديل الدستوري الصادر بموجب القانون 01-16

الفرع الأول: عدم استقرار المعالجة المعيارية للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي قبل التعديل الدستوري 01-16

أنشئ المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي عند ظهوره أول مرة بموجب دستور 1963 من خلال المادة التي 69 التي حددت تأليفه والمادة 70 التي حددت طبيعته الاستشارية من خلال الاختصاصات المسندة إليه ليحمل بذلك تسمية مؤسسة دستورية، الأمر الذي يعكس سمو وقوة المكانة المعيارية التي احتلها وإن كان على مستوى النص القانوني فقط ، لكن هذه الدسترة لم تدم طويلا فبتجميد هذا الدستور في أكتوبر 1963، لقيت المؤسسات الدستورية التي جاءت ضمنه نفس المصير وبالتالي لم يرى هذا المجلس النور على ارض الواقع.

عرفت الدولة الجزائرية بعدها مرحلة انتقالية بموجب الأمر 65-182⁵، المتضمن تأسيس الحكومة خلالها أعيد إنشاء المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي من جديد بموجب الأمر رقم 68-610⁶، ما يعكس تراجع درجة المعيار القانوني المؤسس للمجلس ضمن هرم التشريعات بعد إعادة بعثه، لكن بعد عودة الدولة الجزائرية للحياة الدستورية بإصدار دستور 1976 لم نجد ضمن أحكامه أي إشارة لهذا المجلس على أساس أن الحزب الواحد هو الذي يتولى جميع المهام بما فيها الرقابية والاستشارية، ما يعني أن الأمر رقم 68-610 بقي ساري المفعول في خضم دستور 1976 إلى غاية صدور المرسوم 76-212 المتضمن حل المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي⁷، الذي نص في مادته الأولى على أن "يحل المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي المحدث بموجب الأمر 68-610 المؤرخ في 15 شعبان 1388 الموافق لـ 6 نوفمبر سنة 1968".

غاب المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي لمدة تزيد عن 17 سنة من تاريخ إلغائه بموجب المرسوم 76-212 ليعود للظهور من جديد بموجب المرسوم الرئاسي 93-225⁸ المتضمن إنشاء مجلس وطني اقتصادي واجتماعي مع العلم أن الدولة الجزائرية كانت تعيش مرحلة انتقالية دون مؤسسات دستورية وإن لم يطلق عليها هذه التسمية رسميا ، ما يعكس تراجع كبير للنص المنشئ ضمن هرم تدرج التشريعات الأمر الذي يجعله فاقدا لأي حماية أو ضمان قانونية تعديلا وإلغاء، فلا تحصين دستوري ولا ضمان قانوني يحميه طالما أن أمر إنشائه وتعديله وتكليفه وإلغائه أصبحت ضمن السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في خضم ممارسته للسلطة التنظيمية.

تعكس المعالجة التي حظي بها المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي في الفترة الممتدة ما بين أول ظهور له بموجب دستور 1963 إلى غاية إعادة بعثه بموجب المرسوم الرئاسي 93-225 مرحلة الاستقرار المعياري إنشاء وتنظيمًا وإلغاء.

الفرع الثاني: ارتقاء المكانة المعيارية القانونية للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي في ظل التعديل الدستوري 01-16

عرفت الدولة الجزائرية بموجب التعديل الدستوري 01-16 قفزة نوعية في تاريخ المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي وأين عاد إلى سابق عهده من خلال دسترته مرة أخرى، حيث كرس هذا التعديل المجلس من خلال المادتين 204 و205، إذ نصت المادة 204 على أن: "المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي الذي يدعى في صلب النص "المجلس" إطار للحوار والتشاور في المجالين الاقتصادي والاجتماعي... وهو مستشار الحكومة" جاء هذا التكريس الدستوري ضمن توسيع أطر المشاركة والتشاور وميادينها وتعزيز الديمقراطية التشاركية على جميع الأصعدة في سياق تحقيق دولة ذات حكم راشد، ومن الأمور التي استحسنّت على هذه الدسترة أن جعلت لمهامه إطار دستوري زيادة على توسيعها⁹ مقارنة بما كانت عليه بموجب المعايير القانونية السابقة، مقابل ذلك لم يحدد طبيعة المعيار القانوني الذي سيتولى مهمة تنظيمه وسير عمله، ليكون بموجب تنظيم طالما تم حصر وتحديد مجال القانون الذي لم يندرج ضمنه، وهو ما حصل فعلا بموجب المرسوم الرئاسي 16-309¹⁰، لتتواصل بذلك سياسة تهميش المعيار القانوني المنظم له بعدما رأى نور الترقية المعيارية تلوح في الأفق من خلال دسترته التي منحت صفة مؤسسة دستورية مستقلة والتي لم تكتمل بسبب هذا المعيار القانوني من جهة ومن جهة أخرى الإقرار الدستوري الصريح بجعل المجلس مستشار الحكومة بعدما كان بادئ ذي بدء غير تابع لأي سلطة ما ينفي عنه صفة أي استقلالية.

المطلب الثاني: تأثير تركيبة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي على تمثيلته الفئوية

يعتبر المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي هيئة لتمثيل المصالح الاقتصادية والاجتماعية تطورت وتحسنت تمثيلته الفئوية تماشياً مع المعايير القانونية التي نظمتها بدءاً بأول معيار قانوني، وهذا أمر بديهي تملية الضرورات السياسية التي مرت بها الدولة الجزائرية لاسيما بعد انتقالها من جمهورية إلى جمهورية أخرى ومن طبيعة نظام حكم إلى طبيعة نظام آخر مغاير، حيث يلاحظ على هذه التشكيلة اتساعها وتطورها من حيث التنوع المتزايد للفئات والشرائح الممثلة بداخله حسب درجة وعي ونمو وتطور المجتمع ما ينعكس على فعالية التمثيلية بداخله.

الفرع الأول: تطور التشكيلة البشرية للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي

بمقارنة بسيطة لممثلي الفئات داخل المجلس في الفترة الاشتراكية (الجمهورية الجزائرية الأولى) والفترة الليبرالية (الجمهورية الجزائرية الثانية) نجد أنه تم توسيع تركيبته ليصبح أكثر تمثيلا لمختلف القوى الحية داخل المجتمع الجزائري، وتجسد ذلك من خلال تحسين التمثيلية الفئوية بإضافة فئات جديدة لتمثيل القطاعات الاجتماعية والثقافية والمهنية، فضلا عن التفتح المتدرج نحو توسيع تمثيلية فئة المجتمع المدني.

تميزت تشكيلة أول مجلس اقتصادي واجتماعي جزائري مجسد على أرض الواقع بموجب الأمر 68-610 بكون أعضائه يختارون من بين الأعضاء المختصين من المنظمات السياسية التابعة للإدارة الاقتصادية والمالية ومن بين المنتخبين والشخصيات التي لها اختصاص في المسائل الاقتصادية والاجتماعية حيث نصت المادة 2 منه على: " إن المجلس هو هيئة ذات طابع استشاري تضم على الصعيد الوطني الأعضاء المختصين من المنظمات السياسية التابعة للإدارة الاقتصادية والمالية ومن وحدات الإنتاج الرئيسية..." كما نصت المادة 12 من نفس الأمر " يختار أعضاء المجلس لوطني الاقتصادي والاجتماعي من بين أعضاء المنظمات السياسية والتابعة للإدارة الاقتصادية والمالية ومن بين المنتخبين والشخصيات التي لها اختصاص في المسائل الاقتصادية والاجتماعية " تمتاز هذه التركيبة بوجود تمثيل واسع للإدارات.

ولعل أهم ما جاء به الأمر 69-70 هو تعديل تركيبة المؤسسة حيث قام بتخفيض عدد المستشارين من 172 إلى 120 مستشار فقلل من السيطرة التقوقراطية ، أما عن التمثيل السياسي داخل المجلس فهو موجود وهو ما يظهر من خلال تمثيل عدد الأعضاء المختارين من بين أعضاء اللجنة الاقتصادية للحزب بـ 15 عضوا، الأعضاء المختارين من بين أعضاء المنظمات الوطنية بنسبة 15 عضوا، إلى جانب للمجالس الشعبية الولائية بـ 15 عضوا ما يعادل عدد الولايات آنذاك¹¹ .

في إطار انتهاج الدولة الجزائرية سياسة الإصلاح الاقتصادي والسياسي والاجتماعي وتوسيع الحوار بين مختلف الفئات وجعل المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي إطار للحوار التشاور بين مختلف الأطياف في الميادين الاقتصادية والاجتماعية و الثقافية تطورت تشكيلته لتعكس هذه المهمة، حيث تميز هذا المجلس بعد دسترته بموجب التعديل الدستوري الصادر بموجب القانون 01-16 بتعديل تركيبته التي تميزت بارتفاع عدد أعضائه وتنوع الفئات الممثلة بداخله بدواعي تحسين تمثيلية مختلف الأطياف السياسية الاجتماعية والاقتصادية فيه وضمان تمثيل مختلف الأنشطة، فبعدها كانت التركيبة السابقة للتعديل الدستوري بموجب المرسوم الرئاسي 93-225 تعدد ثلاث فئات ارتفع عدد الفئات إلى أربع مجسدا تمثيلا واسعا لفئة المجتمع المدني بعد حضوره الضئيل ضمن المرسوم الرئاسي 93-225، إذ كان يقدر بنسبة 100/5 من مجموع الممثلين، في حين ارتفع إلى نسبة 100/25 مع امتداده إلى جميع فئات المجتمع من ممثلين عن جمعيات الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة و ممثلين عن

الجمعيات ذات الطابع الاجتماعي والإنساني والجمعيات ذات الطابع الاقتصادي وممثلين عن جمعيات التي تنشط في مجال الحفاظ على البيئة والتنمية المستدامة وممثلين عن الجمعيات النسوية وممثلين عن جمعيات الشباب وممثلين عن الجمعيات الطلابية وممثلين عن الجمعيات ذات الطابع العلمي والثقافي وممثلين عن الجمعيات الرياضية و ممثلين عن جمعيات رعاية الطفولة و الأسرة، هذا بعدما انحصر تمثيل هذه الفئة في جمعيات ذات طابع اجتماعي وثقافي في ظل المرسوم الرئاسي 93-225.

مقابل هذا نسجل أيضا انخفاض عدد ممثلي الإدارة بعدما شكلت مركز هيمنة وثقل ونفوذ من خلال حيازتها على غالبية المقاعد بنسبة 100/25 من إجمالي عدد الممثلين أي ما يعادل 45 عضوا في ظل المرسوم الرئاسي 93-225 ليتراجع إلى 30 عضوا بما يعادل نسبة 100/15 من إجمالي عدد الممثلين، محتلة بذلك المرتبة الأخيرة في ترتيب القطاعات حسب عدد الممثلين بعدما كانت تحتل المرتبة الثانية في نسبة التمثيل في ظل المرسوم الرئاسي 93-225.

شهد أيضا تمثيل القطاع الاقتصادي والاجتماعي انخفاضا سجل بنسبة 100/10 فبعدها كان يقدر بـ100/50 من النسبة الإجمالية للممثلين داخل المجلس بما يعادل 90 عضوا تراجع إلى نسبة 100/40 بما يعادل 80 عضوا، تتعدد وتتجزأ إلى فئات صغرى ممثلة في ممثلون عن الهيئات والمؤسسات العمومية في ظل المرسوم الرئاسي 93-225 هذه الفئة تم إدماجها مع الفئة الصغيرة التي جاء بها المرسوم الرئاسي 16-309 تحت تسمية ممثلين عن مسيري الشركات والمؤسسات العمومية الكبرى، أما فئة ممثلون عن المؤسسات الخاصة وأصحاب الحرف وصغار التجار التي جاءت بموجب المرسوم 93-225 تم تجزئتها إلى فئتين صغيرتين ممثلين عن أرباب العمل الخواص وممثلين عن أصحاب المؤسسات والصناعات الصغيرة والمتوسطة والمؤسسات الصغيرة والمؤسسات الناشئة في ظل المرسوم الجديد، إضافة إلى ممثلين عن المستثمرات التعاونيات الفلاحية وممثلين عن الإطارات المسيرة في القطاع العام الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والتربوي وممثلين لجمعيات ذات طابع اجتماعي وثقافي ومثلي الجالية الجزائرية في الخارج وممثلين للعمال الإجراء وممثلين عن المهن الحرة التي جاءت في إطار المرسومين 93-225 و 16-309.

ما يثير الانتباه في هذا الإطار أنه تم حذف الممثلين لجمعيات ذات الطابع الاجتماعي والثقافي الذي قدر عددهم بـ09 ممثلين في إطار المرسوم الرئاسي 93-225 أي ما عادل 100/5 من إجمالي عدد الممثلين داخل المجلس، وتم تعويضها بفئة المجتمع المدني الذي حاز على تمثيل أحسن من سابقه قَرَّرَ بـ100/25 من إجمالي عدد الممثلين داخل المجلس أي ما يعادل 50 عضوا بموجب المرسوم الرئاسي 16-309، وبهذا تكون التشكيلة الجديدة للمجلس قد عرفت تفتحا أوسع على الحركة الجمعوية معبرة عن جميع شرائح المجتمع، وهذا يصب في إطار التجسيد المبدئي لمهمة المجلس في توفير إطار مشاركة المجتمع المدني في المشاورات الوطنية حول سياسات التنمية الاقتصادية والاجتماعية تكريسا مبدئيا للديمقراطية التشاركية.

أما عن قطاع الشخصيات المؤهلة المعينة لاعتبار شخصي فقد سجل ممثليه انخفاض قدر بنسبة 100/5، فبعدما كان بنسبة 100/25 أي ما يعادل 45 عضوا في ظل المرسوم الرئاسي 93-225 أصبح يقدر بـ 100/20 أي ما يعادل 40 عضوا بموجب المرسوم الرئاسي 16-309.

الفرع الثاني: دراسة تقييمية لتمثيلية المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي

يخضع تمثيل القوى الحية داخل مؤسسة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي إلى حجم وأهمية كل فئة في النشاط الاقتصادي والاجتماعي للدولة، فالملاءمة الاقتصادية تقوم على أساس أن تمثيل القوى الاقتصادية في مؤسسة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي يجب أن تعكس أهمية تلك الأنشطة بالنسبة للاقتصاد الوطني وحجم مساهمتها في الناتج الوطني، غير أن هذا المعيار سيقود حتما إلى تمثيل القوى الحية الكبرى داخل المجلس مع إقصاء باقي المصالح الاقتصادية الأقل إنتاجية¹².

على هذا الأساس تم تبرير الحاجة إلى معيار اجتماعي قصد التمكن من ملاءمة تركيبة المجلس مع الهيكلة السوسيو اقتصادية للمجتمع، وعليه يقوم المعيار الاجتماعي على أساس الأخذ بعين الاعتبار في تمثيل الفئات الاجتماعية عدد العمال في كل فئة سوسيو مهنية¹³.

تظهر من تشكيلة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي منذ 1993 أنها تتألف من ثلاث فئات، فئة القوى الاقتصادية الاجتماعية والثقافية وفئة الأشخاص المعينين من ذوي الخبرة والكفاءة والتخصص في المجال الاقتصادي والاجتماعي، إضافة إلى وجود تمثيلية واسعة النطاق للإدارة العمومية.

انطلاقا من هذه التركيبة البشرية نطرح السؤال التالي: هل المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي يعتبر جهازا يغلب عليه الطابع التقني من خلال احتوائه ضمن تشكيلته على شخصيات مؤهلة ذات خبرة يتولون تقديم الاستشارة التقنية للسلطة لتنفيذية في الحدود المبينة في المعيار القانوني المؤسس أم أنه جهاز ذو طابع تمثيلي يحوي ممثلي مختلف القوى الاقتصادية والمصالح الاجتماعية الفاعلة في المجتمع؟ أم انه يجمع بين الطابعين التقني والتمثيلي؟

يمكن أن توظف مؤسسة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي في اتجاهين، الأول يغلب عليه الطابع الاستشاري التقني - مستشار تقني - تقتصر تركيبته على شخصيات تختار أساسا من ذوي الخبرة والكفاءة المهنية والتقنية دون التقيد بالخصوصية التمثيلية، يتولى تنوير السلطات العمومية في المسائل المستعصية ذات الصلة بمجال اختصاصات المجلس التي تقتضي الضرورة تقديم استشارة حولها¹⁴.

أما الاتجاه الثاني فيمكن أن تكون مؤسسة المجلس جهازا تمثليا يتم التعبير من خلاله عن مختلف الاتجاهات والآراء حول السياسة الاقتصادية والاجتماعية للدولة وبالتالي تتساق المؤسسة في اتجاه سياسي لا تقني فحسب، وتأسيسا على ذلك يتجاوز مهمته من مجرد تنوير السلطات العمومية حول المواضيع

والمسائل التقنية¹⁵ إلى خلق فضاء تمثيلي للحوار والتشاور بين ممثلي المصالح الاقتصادية والاجتماعية حول السياسة التنموية الاقتصادية والاجتماعية للدولة.

الثابت أن الدولة بحاجة ماسة إلى شعب متماسك ومتلاحم لكن هذا لا يمنع من أن يتألف المجتمع من فئات مختلفة تربطها وحدة المصالح المشتركة لكي يصبح المواطن فاعلا في المجتمع إلى جانب عضويته في أكثر من جمعية خاصة¹⁶، ففي الفترة الممتدة من تبني أول دستور سنة 1963 إلى غاية دستور 1989 برزت رغبة النخبة الحاكمة بجلاء في عدم إشراك القوى الأخرى ذات التوجه السياسي وممارسة النزعة الاقصائية ضدها واحتكارها الكامل لمسألة التمثيل، وهذا في إطار سياسة تعبوية تفتقر إلى المشاركة، أي بمعنى التعبئة السياسية التي تأخذ شكل التأييد والحشد والمساندة، وبالتالي ما يلاحظ في ظل هذه الفترة هو رفض المؤسسات السياسية استيعاب القوى السياسية والاجتماعية بل دمجت كلها بوسائل عدة تحت مظلة الحزب ذو الحكم الفردي وبالتالي يمكن القول بالنسبة لمسألة تمثيل المصالح في الجزائر أنها كانت في فترات معينة شبه منعدمة¹⁷، حيث سجلت غياب الإرادة السياسية في تفعيل الوظيفة الاستشارية بفرض التوجهات العامة للحزب قيودا قيمية على الممارسة السياسية وكان نطاق المشاركة والمشاورة ومستوى الحريات محددا ودور النخب المتخصصة مغيبا إلى حد كبير، وهذا يترجم إرادة ونية صانعي القرار آنذاك التي لم تعط أهمية لهذه الهيئة التي ما فتئت أن اختفت في دستور 1976 رغم المكانة التي تحتلها باعتبار مؤسسة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي محور وجوه كل السياسات والقرارات التي تتخذها كل دولة في إطار بناء سياساتها العامة والدعم الذي تقدمه والقضايا التي تختص بدراستها الاقتصادية والاجتماعية¹⁸، ولعل غيابه في ظل المرحلة الممتدة من 1976 إلى غاية أحداث 5 أكتوبر 1988 ترجم على الصعيد الفعلي بانفجار أزمة 8 أكتوبر 1988 التي كانت أهم أسبابها تدهور الوضع الاقتصادي والاجتماعي لاسيما في ظل غياب تقارير دورية عن الظرفية الاقتصادية والاجتماعية، وكذا غياب دراسات وآراء تنور السلطات العمومية لمعالجة تلك القضايا والمسائل.

رغم ما قيل عن غياب شبه كلي لتمثيل المصالح في الفترة الاشتراكية إلا أننا نسجل في إطار تمثيل القوى الإدارية والسياسية داخل المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي لسنة 1968 بالنسبة للتمثيل الإداري للمصالح لاحظنا في بادئ الأمر سيطرة إدارية طغت على التركيبة البشرية للمجلس، أما بالنسبة للتمثيل السياسي للمصالح فقد كان موجودا منذ 1968 لكن ارتفع عدد ممثليه زيادة على تمثيله بـ15 عضوا في الحزب و 15 عضوا للمنظمات الجماهيرية الوطنية إلى 15 عضوا من رؤساء المجالس الشعبية الولائية ورغم اعتبار هؤلاء الرؤساء ينتمون لحزب جبهة التحرير الوطني على اعتبار أن انتخابات أعضاء المجالس الشعبية الولائية تأتي ضمن قوائم المرشحين الذين يقدمهم الحزب¹⁹، غير أن وجودهم من شأنه أن يسمح بإدخال إرادة تصحيح التوازن الجهوي الموجود ضمن الحوار²⁰.

أما تمثيل قطاع المؤسسات المسيرة ذاتيا والمؤسسات التعاونية حظيت بتمثيل ضئيل جدا قدر بـ 17 مقعد ليتراجع إلى 10 مقاعد في تعديل 1970.

حسب ما تم بيانه يظهر أن المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي يضم ضمن تشكيلته شخصيات ذوي كفاءة وخبرة في الميدان الاقتصادي والاجتماعي والتقني والمهني بما يعكس الطابع التقني للمجلس، كما يضم إداريين وممثلين سياسيين عن الحزب والمنظمات الجماهيرية الوطنية مع طغيان الجانب التمثيلي على الجانب التقني، لنصل إلى القول أن المجلس عبارة عن جهاز تمثيلي أكثر بكثير منه تقني وإن تميزت مسألة التمثيل في هذه الفترة باحتكارها من طرف النخبة الكاملة تحت مظلة الحزب ذو الحكم الانفرادي.

بعد إعادة بعث المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي بموجب المرسوم الرئاسي 93-225 تميز بتشكيلة متنوعة حيث نجد في حضرته شركاء اقتصاديين واجتماعيين، وقد اتجهت تركيبته إلى التقليل الملحوظ في عدد الأعضاء الذين يمثلون الإدارة من نسبة 100/55 إلى 100/37 إلى 100/25 لتصل إلى 100/15 ضمن آخر معيار قانوني منظم للمجلس، وتفاديا للبيروقراطية التي طغت على المجلس عمد الناظم الجزائري إلى التقليل من عدد الإطارات الممثلة للإدارة العامة و مؤسسات الدولة وهذا في خضم الحفاظ على الطابع التمثيلي الاستشاري للمجلس.

حسب رأينا من المستحسن أن تقصى فئة الإدارة العمومية من التمثيل لأنه حسب المعايير الواجب مراعاتها في تشكيل المجلس لا يوجد لها أي محل، كونها لا تضيف للاقتصاد الوطني أي شيء هذا من جهة، ومن جهة أخرى يجب مراعاة الطبيعة القانونية للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي باعتباره مؤسسة تمثيلية بالدرجة الأولى واستشارية بالدرجة الثانية، مهمته الأساسية توفير إطار تشاركي للحوار والتشاور دون أي ضغوط لضمان فعالية تأثير أعمال المجلس على عملية اتخاذ القرار في كنف الحياد والمصادقية والاستقلالية وانطباعها بوجهة نظر حوارية.

فحسب رأي نبيلة معاشو في دراستها حول تحليل دور المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي في مجال التنمية المحلية من خلال الجلسات الوطنية حول التنمية المحلية، فإن تعيين عدد كبير من ممثلي الإدارة سيغير من طبيعة المجلس التمثيلية بما يجعله امتدادا للإدارة، وبالتالي فالأعمال الصادرة عنه تعبر عن رأي يغلب عليه وجهة نظر إدارية، وبالتالي كان من الأجدر تقسيم المجلس بين الفئات الاقتصادية والاجتماعية باعتبارها حجر الأساس في بنائه يليه فئة الخبراء لدعم الطابع التقني، بعدها الإدارة التي يعتبر وجودها تعبيرا عن دور الدولة في الميدان الاقتصادي والاجتماعي.

الملاحظة الثانية التي يمكن إيدؤها تتعلق بتقليل الدور التقني للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي وهو ما يظهر من خلال تطور تشكيلته التي اتجهت نحو تقليص عدد المعينين من

الشخصيات المؤهلة ذات الخبرة والكفاءة، فبعدما حافظت على نفس النصاب المقدر بـ30 ممثل داخل المجلس في ظل الأمر 68-610 وتعديله 70-69²¹ ارتفع عددهم إلى 45 عضوا بما يعادل 100/25 في ظل المرسوم الرئاسي 93-225 من أصل 180 عضو لينخفض إلى 40 عضوا بما يعادل 100/20 من أصل 200 عضوا بموجب المرسوم الرئاسي 16-309، ذلك مقابل تنويع وزيادة عدد الفئات والأطراف الممثلة داخل المجلس، لاسيما فئة المجتمع المدني التي أصبحت تحتل الترتيب الثاني ضمن المرسوم الرئاسي 16-309 مع الإشارة إلى أنه لم يكن يمثل فئة مستقلة بذاتها وإنما كان تحت غطاء ممثلي القطاع الاقتصادي والاجتماعي.

نخلص إلى القول أن المشرع²² اتجه إلى توسيع عدد ونوع الفئات والشرائح والأطراف في القطاع الاقتصادي والاجتماعي حتى فئة المجتمع المدني الممثلة داخل المجلس مقابل تقليص دور الإداريين والتقنيين إلى أدنى النسب، مع مزجه بين العنصر التقني أو التكنولوجي (ذو الخبرة والكفاءة) والتمثيل الفئوي القائم على تمثيل مختلف القوى والمصالح الحية الاقتصادية والاجتماعية الفاعلة في المجتمع من منطلق أن المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي عبارة عن مؤسسة استشارية وإطار للحوار والتشاور في المجالات الاقتصادية والاجتماعية مع تغليب الطابع التمثيلي لاسيما منذ سنة 1993.

المبحث الثاني: تأثير الوظيفة الاستشارية للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي على عملية اتخاذ القرار منذ نشأته إلى التعديل الدستوري 01-16

يعتبر المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي هيئة استشارية بالدرجة الأولى²³ حيث يستشار من طرف الحكومة والبرلمان من أجل ترشيد عملية اتخاذ القرار السياسي والإداري وتحديد السياسة العامة للبلاد من خلال الأعمال الصادرة عنه من آراء، تقارير، توصيات ودراسات.

المطلب الأول: تراجع السلطات المخول لها حق إخطار المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي لصالح السلطة التنفيذية مقابل حصر مجالاته

رغم أن المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي أنشئ بجانب المؤسسات الاستشارية الأخرى لإعطاء الرأي والمشورة للسلطات العمومية في مجالات تدخل ضمن اختصاصه كدور أساسي إلا أنه بتلك الآراء يساهم على إعداد القرارات النهائية في المجالين الاقتصادي والاجتماعي ولو بجزء بسيط²⁴.

بتصفح النصوص الدستورية والقانونية والتنظيمية التي عالجت هذه المؤسسة يظهر جليا أن المشرع قد أناط بها تقديم استشارات ذات طابع عام وأخرى ذات طابع خاص ومحدد²⁵.

1. الاستشارة ذات الطابع العام: وتظهر كما يقول "خالد الغازي" من خلال استشارة المجلس وإبداء رأيه في كل مسألة لها صبغة اقتصادية واجتماعية تعرضها عليه الحكومة والبرلمان.

فضلا عن تقويم المسائل ذات المنفعة الوطنية المتعلقة بالتنمية الاقتصادية والثقافية والاجتماعية وكذا تقديم الاقتراحات والتوصيات وإبداء الآراء حول القضايا التي تدرج في نطاق اختصاصه، وبالنتيجة يعرض توصيات واقتراحات وآراء على الحكومة.

2. الاستشارة ذات الطابع الخاص والمحدد: وهي كما يراها " خالد الغازي" استشارات مقتصرة على مشاريع ومقترحات القوانين، حيث يبدي المجلس رأيه حولها.

ويعتبر دستور 1963 الجزائري في مادته 70 التي نصت صراحة على ما يلي: " يستشار المجلس الأعلى الاقتصادي والاجتماعي في جميع مشروعات ومقترحات القانون ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي..." هو النص الوحيد الذي نص على هذا النوع من الاختصاص ليختفي من دائرة مجالات اختصاص المجلس بموجب النصوص التي أنشأتها فيما بعد وصولا للتعديل الدستوري 01-16.

يتعلق الأمر في هذه الحالة بصياغة قرارات ذات طبيعة قانونية، ومنه تكون الحاجة ملحة أكثر إلى استصدار آراء استشارية من شأنها إنبارة التوجهات العامة للسياسية الوطنية²⁶.

الفرع الأول: التوسيع الدستوري غير المباشر للسلطات المؤهلة لإخطار المجلس الأعلى الاقتصادي و

الاجتماعي في ظل دستور 1963 مقابل حصرها بموجب الأمر 68-610

يشكل الإخطار الباب الرئيسي الذي من خلاله يتم التعامل مع الجهاز الاستشاري، وكلما كان الإخطار مفتوحا من حيث مواضيعه والهيئات المتاحة²⁷، كلما كان نتاج العمل الاستشاري أحسن وكانت عملية اتخاذ القرار أصوب، والمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي باعتباره مؤسسة استشارية، يقدم آراء وتوصيات واستشارات في المجالات التي يختص بها بناء على طلب السلطة المستشارة.

يباشر المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي اختصاصاته الاستشارية²⁸ وفق آلية الإخطار الذي قد يكون ذاتيا أو من طرف سلطات محددة قانونا كالبرلمان و الحكومة.

نلاحظ من خلال المادة 70 من دستور 1963 أن اختصاصات المجلس الأعلى الاقتصادي والاجتماعي تنحصر في ثلاث تتمثل في طلب استشارته بخصوص مشاريع القوانين، وكذا طلب استشارته بخصوص مقترحات القوانين، فضلا عن استماعه إلى أعضاء الحكومة، وبذلك يستشار المجلس بخصوص مشاريع القوانين التي يبادر بها رئيس الجمهورية، ويستشار أيضا بخصوص مقترحات القوانين التي يبادر بها البرلمان ممثلا في المجلس الوطني، ويستشار أيضا من طرف الحكومة من خلال الاستماع إلى أعضائها بخصوص منجزات ومشاكل ومعوقات قطاع كل وزير، وبهذا نجد أن المجلس يستشار من طرف ثلاث سلطات تتمثل في البرلمان ورئيس الجمهورية والحكومة، من هنا يمكن القول أن هذه المؤسسة ولدت دستوريا مستقلة وهو ما يظهر من خلال توسيع السلطات التي لها حق إخطاره، لكن

هذه الاستقلالية لا يمكن الحكم عليها بالتّمام الكامل بسبب عدم صدور القانون أو التنظيم المتعلق به، ومن ثمّ عدم معرفة تفاصيل مجالات اختصاصه.

كلف المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي بموجب الأمر 68-610 بإعطاء رأيه في كل مسألة لها صبغة اقتصادية واجتماعية تعرضها عليه الحكومة²⁹، وعليه الإخطار في هذه الحالة أصبح حقا مقتصرا على الحكومة وحدها دون البرلمان، أي رئيس مجلس الثورة رئيس مجلس الوزراء رئيس الحكومة، كما اعترف هذا الأمر بإمكانية المجلس أن يحيل على الحكومة بمبادرة منه في إطار الإخطار الذاتي كل مسألة تتعلق بالسياسة الاقتصادية أو الاجتماعية للبلاد شرط أن تكون مرفقة بتقرير³⁰، تبنى هذا الأمر إذن نظام الإخطار الذاتي من وإلى المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي في حد ذاته بمبادرة تلقائية منه مع منح حق الإخطار إلى الحكومة فقط.

الفرع الثاني: إخطار المجلس في الفترة الممتدة من 1993 إلى التعديل الدستوري لسنة 2016 بنصوصه التطبيقية

بعد إعادة بعث المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي بموجب المرسوم الرئاسي 93-225 نظمت مسألة الإخطار بموجب المرسوم التنفيذي 94-398 التي جاءت تطبيقا للمادة 26 من المرسوم الرئاسي 93-225 سالف الذكر، حيث نصت المادة 3 منه على ما يلي: " يعرض رئيس الدولة أو رئيس الحكومة على المجلس أي ملف أو مشروع قانون أو نظام يدخل في مجال اختصاصه ويريان جدوى من وراء عرض ذلك عليه...ويمكنه بوجه خاص أن يلفت انتباه الحكومة إلى التدابير التي يرى من شأنها تحسين سير المجلس"، يظهر من هذه المادة أن حق الإخطار منح إلى رجلي السلطة التنفيذية المتمثلان في رئيس الدولة³¹ ورئيس الحكومة وفقا لسلطتهما التقديرية في إطار الإخطار الاختياري للمجلس دون إلزامهما بذلك لينتج بذلك أن الاستشارة في هذه الحالة استشارة اختيارية وليست إلزامية مع إمكانية استعمال حق الإخطار الذاتي بلفت انتباه الحكومة إلى التدابير التي يرى المجلس أنها تحسن سيره.

يعتبر إذن الإخطار في ظل المرسوم الرئاسي 93-225 غير إلزامي للسلطة التنفيذية سلطة تقديرية واسعة وهو ما يؤثر سلبا على نشاط المجلس كونه رهن إشارتها وإن أرادت تهميشه لفعت ذلك³².

يظهر من خلال كل ما سبق أن هذه الدلالات مؤشرات واضحة على عدم استقلالية المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي و تبعيته التامة للسلطة التنفيذية.

شهد المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي كما سبق وأن اشرنا قفزة نوعية من حيث المعيار القانوني المؤسس له من مرسوم رئاسي إلى دسترته بموجب التعديل الدستوري 16-01 و قد خصص له مادتين، المادة 204 تتمثل في نص الإحداث والتعريف به على أنه إطار للحوار والتشاور والاقتراح في المجالين الاقتصادي والاجتماعي، وأكدت على كونه مستشار الحكومة، ومن ثم يظهر جليا أن السلطة

الوحيدة المؤهلة لإخطار المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي هي السلطة للتنفيذية الممثلة في رئيس الجمهورية والوزير الأول بصفة مبدئية، وقد تأكد ذلك من خلال ما نصت عليه المادة 12 من المرسوم الرئاسي الرئاسي 16-309³³ المتعلق بالمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي الذي جاء لتحديد تشكيلته وسيره من خلاله منح حق الإخطار لرئيس الجمهورية والوزير الأول فقط، ما يعكس هيمنة السلطة التنفيذية على الإخطار أو آلية تحريك الإجراء الاستشاري - كما سمته الأستاذة ناجي حكيمة - دون إشراك البرلمان في ذلك، حيث لم تمنح المواد الدستورية المعالجة لهذه المسألة ولا حتى مواد المرسوم التي صدرت في هذا الإطار البرلمان هذا الحق، وهذا في إطار مواصلة مسار التهميش الذي يلقاه البرلمان حتى من ناحية إخطار المؤسسة التي تعتبر من بين آليات حماية حقوق الإنسان والمواطن الذي يشرع فيها بموجب قوانين، وتعتبر استشارة رئيس الجمهورية والوزير الأول للمجلس اختيارية وليست إلزامية، حتى إن الناظم الجزائي لم يحدد مواضيع معينة تكون فيها الاستشارة إلزامية.

المطلب الثاني: دور المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي في عملية اتخاذ القرار

كان ومازال تأسيس المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي من منطلق أنه هيئة استشارية تؤمن مشاركة الأجهزة والفئات الفاعلة في المجتمع قصد إعداد وتنفيذ السياسات الاقتصادية والاجتماعية للدولة، ولكي يتمكن من تجسيد المهمة المخولة إليه فإنه يقوم بعدة أعمال قانونية تختلف حسب الموضوع المطروح على المجلس المستشار حوله بين دراسة وتوصيات، تقارير وآراء³⁴. تتوعد مهام المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي من فترة إلى أخرى حسب طبيعة النظام السياسي و إرادة السلطة في تفعيل الحقيقي لهذه المؤسسة من عدمه.

الفرع الأول: إحصاء لبعض الأعمال الصادرة عن المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي

كانت مهمة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي في ظل المرحلة الممتدة بين 1968 و 1976 تتلخص في تقديم تقارير حول الوضعية الاقتصادية للحكومة من خلال متابعة تنفيذ الخطة ودراسة نتائج المشاريع العامة والمسيرة ذاتيا، وكذا دراسة وتتبع تأسيس الأسعار والأجور وتطورها، فضلا عن دراسة المسائل المتعلقة بالترقية الاجتماعية للأفراد ومساهماتهم في مهام تنمية البلاد³⁵. أعدت ونوقشت عدة تقارير خلال هذه الفترة مست عدة مواضيع و مجالات:

مناقشة المخطط الرباعي الأول (1970/1974) من خلال دراسة الوثائق المحاسبية لعدة شركات وطنية و هيئات و مؤسسات عامة، إعداد مشروع نظام نمذجي للمؤسسة العامة قدمه للجنة حكومية خاصة، متابعة إعداد النصوص التطبيقية للأمر المتضمن نظام المؤسسة الاشتراكية، وفي كل مرة يطبق فيها التسيير الاشتراكي على مؤسسة يقوم المجلس بإعداد تقرير حول حساباتها ويناقش التقرير فيما بعد

بحضور المسؤولين وممثلي العمال، اهتمام المجلس خلال عام 1971 (بداية تطبيق الثورة الزراعية) بمشروع الثورة الزراعية و قدم تقريرا تضمن مضمونها و أجهزتها و أدوات تحقيقها³⁶ .

أما في ظل الفترة الممتدة من 1993 إلى يومنا هذا أعد وناقش المجلس العديد من التقارير و قدم عدة آراء و توصيات و دراسات غاية في الأهمية مست مختلف المجالات، فضلا عن استئثارها بالقضايا الاقتصادية والاجتماعية.

توالى التقارير المقدمة من طرف المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي في مجال التنمية البشرية ابتداء بأول تقرير صدر سنة 1998 ضمن الدورة العامة العادية الثالثة عشر 1999³⁷ ، لتتوالى التقارير المقدمة في ذات الشأن إلى غاية تقرير الألفية من أجل التنمية 2000-2015³⁸ .

كما قدم المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي العديد من الدراسات والتقارير كانت غالبيتها متبوعة بتوصيات فعندما طلبت السلطة دعم المجلس في المشاورات الخاصة بالإصلاحات السياسية التي باشرتها الدولة بناء على خطاب رئيس الجمهورية 16 ابريل لسنة 2011 والذي تعهد فيه بإجراء إصلاحات سياسية عميقة تمس جوانب مختلفة في الدولة ومراعية للمبادئ الأساسية و ثوابت الأمة ، وهذا ما تأكد من خلال اجتماع مجلس الوزراء يوم الاثنين 02 ماي 2011 الموافق لـ 2 جمادى الأولى 1432 حيث كلف الرئيس مباشرة بعد عرض عدة نقاط تتعلق بالإصلاحات والخارطة التي تفود إليها، أن المجلس الاقتصادي والاجتماعي بتولي مهمة تفعيل هذا التشاور بمساعدة تامة من قبل الحكومة والجماعات المحلية، وبمشاركة الكفاءات الجديرة والمنتخبين المحليين وممثلي الإدارة المحلية لتحديد أهداف تنموية محلية تتجاوب وتطلعات السكان، حيث قام المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي بعقد لقاءات مع جميع الأطياف المدعوة لهذا التشاور من خلال تنظيم 20 لقاءا محليا في الفترة الممتدة من 05 سبتمبر إلى 18 نوفمبر 2011 كما نظم المجلس سبعة مشاورات ولقاءات محلية ضمت المجالس المحلية لجميع الولايات في كل من ورقلة، بشار، الاغواط، وهران، بجاية، عنابة، الجزائر، بعدها عقد لقاء وطني يومي 29 و 30 ديسمبر 2011³⁹ ، تمخضت عن تلك المشاورات 50 توصية صادق عليها المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي ركزت على سبع محاور⁴⁰ .

من خلال تفحص حصيلة أشغال المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي يظهر غزارة وتنوع المجالات التي تنشط فيها هذه المؤسسة ، ليتبين أن الحصيلة التي يزخر بها المجلس حصيلة مهمة وثقيلة وإن كانت محكومة عامة وفي غالب الأحيان بالضرورة الملحة مع استجابتها وملاءمتها لواقع الحال المفروض⁴¹ .

الفرع الثاني: تأثير أعمال المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي على عملية اتخاذ القرار

تكتسي الأعمال الصادرة عن المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي أهمية بالغة من حيث تنوير السلطات العمومية باعتبار مضامينها مادة مرجعية أساسية تعتمد في وضع سياساتها العمومية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحتى البيئية خلال الاسترشاد بها في عملية صناعة القرار، ويظهر هذا التأثير من خلال تبني المقترحات والتوصيات في جزئها أو كلها التي تحملها تقارير ودراسات وآراء المجلس ضمن النصوص القانونية الصادرة عن السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية سواء ضمن مشاريع أو مقترحات قوانين، وعليه فإن آراء وتقارير المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي وإن كانت لا تحظى دائما بالتطبيق من لدن السلطات العمومية باعتبارها غير مقيدة بتلك الآراء إلا أنها تشكل زخم هائل من المعلومات والمعطيات المبنية على دراسات جدية وأسس واقعية ميدانية يمكن للسلطات أن تسترشد بها وتعود إليها في مختلف مراحل عملية اتخاذ وتنفيذ قراراتها⁴²، وبذلك تكون معظم أعماله مجرد حبر على ورق لا تلقى صدق التطبيق على أي مستوى، لكن رغم موقف السلطة السلبية اتجاه أعمال المجلس المختلفة وعدم الاكتراث بما جاء في محتواها فذلك لا يعني أنها تجاهلتها كلية، بل هناك حالات وجدت فيها السلطة ولو بصفة ضمنية ملزمة على إتباع ولو جزء بسيط منها⁴³.

ومن بين الأمثلة على ذلك تأثير أعمال المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي على بعض جوانب المنظومة القانونية * التعديل الدستوري 01-16 * حيث كرس مشروع التعديل الدستوري سياسة الحوار والتشاور التي اعتمدها الدولة الجزائرية منذ مطلع سنة 1993، كما عمل على تضمين محتواه جملة من الأفكار التي حملها توصيات المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي إثر المشاورات التي قام بها منذ مطلع سنة 2011 لاسيما تلك التي جاءت بصدد الدفع نحو التنمية المحلية التي تمخضت عنها 50 توصية صادق عليها المجلس منها:

1. التفعيل الدستوري لدور المجتمع المدني: وهذا ما يظهر من خلال اكتساحه نسبة معتبرة في التمثيل داخل مؤسسة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي⁴⁴.
2. تدعيم وتنويع فضاءات المشاورة و التشاور و الاستشارة و إيلائها الاهتمام اللازم الذي يضمن حقيقة فعاليتها في بناء القرارات الرشيدة: من حيث تنويع ودسترة مؤسسات استشارية وجدت من قبل بموجب معايير قانونية أدنى ويتعلق الأمر بالمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي لتقييم السياسات العامة، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته من أجل إضفاء بعد أخلاقي على الحياة العامة، و تأسيس مؤسسات أخرى لم تكن في الوجود ويتعلق الأمر بالمجلس الوطني لحقوق الإنسان و المجلس الأعلى للشباب قصد تفتح طاقات الشباب و مجلس وطني علمي قصد ترقية البحث العلمي لخدمة التنمية⁴⁵.

نلاحظ إذن أن التوصيات التي حملتها تقارير وآراء ودراسات المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي أثرت بشكل واضح وإن كان على مستوى النص فقط من الناحية المبدئية على وضع و بلورة أسمى معيار قانوني يحكم الدولة بمكوناتها الذي هو بمثابة عقد اجتماعي وطني من خلال تضمين محتواه بعض تلك التوصيات لتظهر بوجه أحكام دستورية ملزمة التطبيق، و حتى يكتمل هذا الوجه لابد من انتهاج سياسة تطبيقية فعلية لتلك الأحكام من خلال استصدار قوانين ونصوص تنفيذية تستجيب لها و اتخاذ قرارات فعلية ميدانية تعكس هذا التأثير المباشر في عملية اتخاذ القرار حتى نتمكن من الإقرار الحقيقي بتأثير أعمال المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي على أعمال السلطتين التنفيذية والتشريعية.

الخاتمة:

ختاما لهذه الدراسة التي تناولت بالبحث والتحليل مؤسسة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي في النظام القانوني الجزائري بدءا بأول تأسيس سنة 1963 إلى غاية آخر معيار قانوني ينشئه وينظمه سنة 2016 ودور الوظيفة الاستشارية التي أوكلت له والتي يمارسها عن طريق الآراء والتقارير والتوصيات والدراسات، يظهر لنا جليا من بين النتائج المستقاة من هذه الدراسة أن هذا المجلس شهد معالجة معيارية متباينة بدأت بدستورته، ثم تدهور المعيار القانوني الذي استحدثه بعد تجميد هذا الدستور من خلال الأمر 68-610، بعدها الغياب الذي دام أكثر من 17 سنة، ليعود من جديد بموجب معيار قانوني أدنى من سابقه من خلال المرسوم الرئاسي 93-225، ما يعكس انعدام ضمانات قانونية تحميه من أي تهميش سواء إنشاء أو إلغاء، ليعود تكرسه الدستوري بموجب التعديل الدستوري 01-16 الذي كان الأمل فيه يشع لترقية هذه المؤسسة بالغة الأهمية في صناعة السياسة العامة الاقتصادية والاجتماعية للدولة الجزائرية، غير أن هذا الأمل اندثر بسبب عدم تحديد المعيار الذي سيتولى مهمة تنظيمه والذي كان بموجب مرسوم رئاسي مكرسا تبعيته المطلقة للسلطة التنفيذية وبالتحديد للحكومة.

وما يستحسن على التطورات التي شهدتها المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي مسألة تمثيل المصالح التي اتجهت نحو توسيع الشرائح والأطراف والفئات الممثلة داخله تكريسا لثقافة التشاور لاستطلاع رأيها قصد بناء رؤى إستراتيجية للسياسة العامة للدولة تجمع آراء كل فئات المجتمع.

يعتبر المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي مؤسسة في غاية الأهمية والفاعلية من خلال المساهمة التي تقدمها للسلطات العمومية في عملية اتخاذ القرارات وبناء السياسات العمومية وتقديم الخيارات الأساسية وتوضيح الرؤى التي تهم الحكومة في المجال الاقتصادي والاجتماعي لترسيخ وتفعيل قواعد تنمية مستدامة حقيقية للدولة نظرا لأهمية الملفات والمحاور التي يتولى دراستها، وبذلك تظهر القيمة الحقيقية لهذه المؤسسة، غير أن الجانب النظري ورغم فعاليته وامتيازه إلا أنه لا يؤدي أثره إن لم يجد

أيدي فاعلة لتكريس تلك الأعمال على ارض الواقع وأخذها بعين الاعتبار، ما يدعو بضرورة القول أنه لابد من استجابة الحكومة للأعمال التي يقوم بها المجلس للوصول لتحقيق دولة ذات حكم راشد.

ومن أهم التوصيات التي نأمل أن تأخذ صداها:

✓ إعادة النظر في التشريع المنظم لسير عمل وتنظيم المجلس والذي من المستحسن أن يكون في شكل قانون صادر عن البرلمان ليعكس صدق استقلالية هذه المؤسسة وتفعيل دورها في عملية اتخاذ القرار دون أي تبعية لأي سلطة كانت.

✓ تقليل نسبة التمثيلية الإدارية داخل المجلس والعمل على توسيع أطراف الفئات الأخرى المشاركة باعتبار المجلس منبر للحوار والتشاور.

✓ تنظيم آليات فعالة للحوار والتشاور في مسائل التنمية الاقتصادية والاجتماعية تضم جميع الأطراف والفئات الممثلين.

✓ جعل المجلس في منأى عن أي تبعية وضمن استقلاليته دستوريا.

الأخذ بعين الاعتبار كل أشغال وأعمال المجلس في بناء ورسم سياسة الدولة باعتباره يشكل زخم هائل من المعلومات

✓ المساعدة على بناء سياسة اقتصادية واجتماعية وفق رؤيا إستراتيجية سليمة.

الهوامش:

- 1 . أحمد طييب: دور المستشارين والهيئات الاستشارية الرسمية في ترشيد السياسات العامة، الجزائر نموذجاً (1989-2012)، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع تنظيم سياسي وداري، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر3، السنة الجامعية 2012/2013، ص256.
- 2 . هذه هي التسمية اعتمدها المشرع بموجب الأمر 68-610 مؤرخ في 15 شعبان عام 1388 الموافق لـ 6 نوفمبر 1968 يتضمن إنشاء مجلس وطني اقتصادي و اجتماعي ثم بعدها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 93-225 مؤرخ في 19 ربيع الثاني عام 1414 الموافق لـ 5 أكتوبر 1993 يتضمن إنشاء مجلس وطني اقتصادي واجتماعي، في حين أطلق عليه دستور 1963 للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر بتاريخ 10 سبتمبر 1963 تسمية المجلس الأعلى الاقتصادي والاجتماعي، أما عن التعديل الدستوري الصادر بموجب القانون رقم 16-01 مؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق لـ 6 مارس سنة 2016 يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية عدد 14، صادرة بتاريخ 7 مارس 2016 لسنة 2016 فقد أطلق عليه تسمية المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي.
- 3 . الصاغير عبد النبي، المجالس الاقتصادية والاجتماعية، دراسة مقارنة من خلال بعض النماذج، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، سلسلة مواضيع الساعة، الطبعة الأولى 2009، عدد 64، سنة 2009، ص45.
- 4 . هذه جل الاختصاصات الموكلة للمجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي منذ تأسيسه بموجب دستور 1963 إلى غاية التعديل الدستوري 16-01 .
- 5 . أمر 65-182 مؤرخ في 10 جويلية 1965 المتضمن تأسيس الحكومة، الجريدة الرسمية عدد 58 صادرة بتاريخ 12 جويلية 1965، ص 831 .
- 6 . الأمر 68-610 مؤرخ في 15 شعبان عام 1388 الموافق لـ 6 نوفمبر 1968، يتضمن إنشاء مجلس وطني اقتصادي و اجتماعي، الجريدة الرسمية عدد 90، صادرة بتاريخ 8 نوفمبر 1968، ص 1885.
- 7 . مرسوم رقم 76-212 مؤرخ في 9 محرم عام 1397 الموافق لـ 29 ديسمبر 1976، يتضمن حل المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي، الجريدة الرسمية عدد 4 صادرة بتاريخ 12 جانفي 1977، ص 47 .
- 8 . مرسوم رئاسي رقم 93-225 مؤرخ في 19 ربيع الثاني عام 1414 الموافق لـ 5 أكتوبر 1993 يتضمن إنشاء مجلس وطني اقتصادي واجتماعي، الجريدة الرسمية عدد 64، صادرة بتاريخ 10 أكتوبر 1993 ص 11-14.
- 9 . نصت المادة 205 من التعديل الدستوري 16-01 على ما يلي: " يتولى المجلس على الخصوص مهمة:
 - ❖ توفير إطار لمشاركة المجتمع المدني في التشاور و الوطني حول سياسات التنمية الاقتصادية و الاجتماعية .
 - ❖ ضمان ديمومة الحوار والتشاور بين الشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين الوطنيين.
 - ❖ تقييم المسائل ذات المصلحة الوطنية في المجال الاقتصادي والاجتماعي والتربوي والتعليم العالي ودراساتها.
 - ❖ عرض اقتراحات وتوصيات على الحكومة . "
- 10 . مرسوم رئاسي رقم 16-309 مؤرخ في 28 صفر عام 1438 الموافق لـ 28 نوفمبر سنة 2016، يتضمن تشكيلة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي وسيره، الجريدة الرسمية عدد 69، صادرة بتاريخ 6 ديسمبر سنة 2016، ص 8-11.

- 11 . الصادق طماش: الدور الاستشاري للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي في صنع السياسة العامة في الجزائر، كلية الاقتصاد و العلوم السياسية، جامعة القاهرة، السنة الجامعية 2001، ص 136 .
- 12 . عبد النبي الصاغير، مرجع سابق، ص 88، 89.، انظر أيضا: معاشو نبيلة: تحليل دور المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي في مجال التنمية المحلية من خلال الجلسات الوطنية حول التنمية لمحلية، مذكرة الطور الأول لمدرسة الدكتوراه، السنة الجامعية 2013/2012، ص 41.
- 13 . عبد النبي الصاغير، نفس المرجع ، ص 89، انظر أيضا: معاشو نبيلة: نفس المرجع ص 41.
- 14 . عبد النبي الصاغير، نفس المرجع، ص 86 .
- 15 . عبد النبي الصاغير، نفس المرجع ، ص 86. وكما هو الشأن بالنسبة لمجلس المستشارين الاقتصاديين في الولايات المتحدة الأمريكية الذي أشار إليه عبد النبي الصاغير، ذات المرجع ، ص 86 .
- 16 . بوقفة عبد الله: الدستور الجزائري، نشأة تشريعا وقفها دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2005، ص 41 .
- 17 . ناجي حكيم: دور الهيئات الاستشارية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2016/2015، ص 182، 188 .
- 18 . طيلىب احمد: مرجع سابق ص 258 .
- 19 . المادة 8 من الأمر 69-38 مؤرخ في 7 ربيع الأول عام 1389 الموافق لـ 22 ماي 1969 يتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية عدد 44 صادرة بتاريخ 22 ماي 1969 ص 521 . لمعلومات أكثر عن نوع التمثيل السياسي في هذه الفترة، انظر طماش الصادق، مرجع سابق، ص 136.
- 20 . بوضياف احمد: الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص 351
- 21 . رغم أننا لاحظنا ارتفاع النسبة المئوية من 100/17 من إجمالي نسبة الممثلين داخل المجلس في ظل الأمر 68-610 أي ما يعادل 30 من أصل 172 عضوا إلى 100/25 في ظل تعديله 70-69 مع بقاء نفس عدد الممثلين المقرر بـ30 عضو ممثلا من أصل 120 إلا أن هذا الارتفاع في النسبة المئوية لا يعود باعتبار ارتفاع عددهم و إنما باعتبار تقليص العدد الإجمالي للأعضاء الممثلين داخل المجلس من 172 إلى 120 عضو .
- 22 . نقصد بالمشروع في هذا المقام ما احتوته العبارة في معناها الواسع وليس الضيق .
- 23 . انظر المواد 70 من دستور 1963 الجزائري، و المادة 2 من الأمر 68-610 و المرسوم الرئاسي 93-225، والمادة 204 من التعديل الدستوري 01-16 .
- 24 . علوي سليمة: دراسة لنشاطات المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي في الفترة الممتدة من 1998 إلى 2003، مذكرة لنيل درجة الماجستير في الإدارة والمالية، معهد الحقوق والعلوم الإدارية بن عكنون، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2004/2003، ص 99.
- 25 . هذا التقسيم مأخوذ عن الغازي خالد : الإطار البنوي والوظيفي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بفرنسا، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، الطبعة الأولى 2009، عدد 64، سنة 2009، ص 117، 118. لقد حدد الأستاذ الغازي خالد بالتفصيل نوعي الاستشارة ذات الطابع العام والطابع

- الخاص وقد أخذنا عنه هذا التقسيم بتعريفاته عندما كنا بصدد تحديدها وتم تطبيقها على القانون الجزائري.
لتفصيل أكثر انظر لذات المرجع ص 117، 118.
- 26 . الغازي خالد، نفس مرجع ، ص 118 .
- 27 . ناجي حكيمة مرجع سابق. ص 208 .
- 28 . استعملنا هذا المصطلح رغم أن طبيعة المجلس في أصلها استشارية كونه مكلف أيضا بالقيام بدراسات ...الخ.
- 29 . انظر المادة 3 من الأمر 68-610، مرجع سابق، ص 1775 .
- 30 . انظر المادة 4 من الأمر 68-610، نفس المرجع، ص 1775 .
- 31 . استعمل مصطلح رئيس الدولة لأن الدولة الجزائرية كانت تعيش مرحلة انتقالية معلنه رسميا بموجب أرضية الوفاق الوطني التي حددت مؤسساتها و من بينها رئاسة الدولة.
- 32 . ناجي حكيمة، مرجع سابق، ص 210 .
- 33 . مرسوم رئاسي رقم 16-309 مؤرخ، يتضمن تشكيلة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي وسيره، ص 8-11.
- 34 . انظر المادة 60 من النظام الداخلي الذي جاء تطبيقا لأحكام المادة 26 من المرسوم الرئاسي 93-225.
- 35 . انظر المادة 8 و 9 و 10 من الأمر 68-610 .
- 36 . أحمد محيو: محاضرات في المؤسسات الإدارية - ترجمة محمد عرب صاصيلا - ط 4، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية، بن عكنون، الجزائر، 2006، ص 158.
- 37 . الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، التقرير الوطني حول التنمية البشرية 1998 الدورة العامة العادية الثالثة عشر ماي 1999 .
- 38 . République algérienne démocratique et populaire, objectifs du millénaire pour le développement rapport national 2000 – 2015 Quelle place pour les jeunes dans la perspective du développement humain durable en Algérie? CNES, Rapport établi par le Government Algerian. Juin 2016.
- 39 . معاشو نبيلة: مرجع سابق، ص 8.
40. République algérienne démocratique et populaire, CONSEIL NATIONAL ECONOMIQUE ET SOCIAL, Concertation Nationale Autour De La Définition Des Objectifs D'un Meilleur Développement Local, 50 Recommandations Pour Soutenir Une Nouvelle Dynamique Aux Attentes Et Ambitions Citoyennes, CNES/CABINET , ALGER, Palais Des Nations , 29/30 Décembre 2011 .
- 41 . عبد النبي الصاغير: مرجع سابق، ص 91، 92، 93.
- 42 . عبد النبي الصاغير: نفس المرجع ، ص 93، 94، 95 ، 96 و 97 ، 98.
- 43 . علوي سليمة: مرجع سابق، ص 101.
- 44 . المادة 205 من التعديل الدستوري 16-01.
- 45 . المواد من 98 إلى 207 من التعديل الدستوري 16-01.