

التشبيك ودوره في فاعلية السياسات العمومية: الجزائر أنموذجاً

Networking And Its Role In The Effectiveness Of Public Policies:
Algeria As A Model

تاريخ القبول: 2019/05/18

تاريخ الإرسال: 2019/02/25

النظام السياسي وباقي الفاعلين تتحدد بجملة القنوات التي يتيحها النظام لتحقيق الحكامة الجيدة - Good Governance - لذا وجب البحث عن أساليب تحقيق الفاعلية والنجاحة في الأداء على كافة الأصعدة.

تحاول الورقة البحثية تناول موضوع السياسات العمومية ودور الشبكات الفاعلة في تسيير الشأن العمومي من الناحية النظرية من جهة ودراسة واقع ذلك على حالة الجزائر، من جهة أخرى. باعتبار أن معايير الحكامة في القضاء على المشاكل الهيكلية والتنظيمية التي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالبيئة القانونية المؤسساتية للأجهزة، وأخرى تعنى بأساليب وطرق العمل الحكومية، وفي العلاقة بين الفواعل المختلفة في صناعة السياسات العامة على مستوى البيئة الداخلية والخارجية للنظام السياسي الجزائري.

الكلمات المفتاحية: التشبيك؛ السياسات

العمومية؛ الحكامة؛ الفعالية؛ حسن التدبير.

Abstract:

The issue of public policies is a right demand that should be

مسعود البلي (*)

جامعة باتنة 1- الجزائر

messaoud.elbelli@gmail.com

ملخص:

إن موضوع السياسات العامة، يشكل مطلباً أساسياً، ينبغي فهمه واستيعابه بشكل جيد ضمن الواقع المعاصر، لأنه يؤدي بنا إلى معرفة الأدوار الرسمية والغير الرسمية، في عملية رسم السياسات، لأن السياسة العامة تمثل الدائرة المركزية التي تهم المواطن والمستفيد، بشكل مباشر من آثار هذه السياسات. من خلال القطاعات التي تعنى بتحقيق الأمن المجتمعي (صحة، إسكان، تعليم، غذاء، طرقات، مواصلات، أمن، رفاه اقتصادي واجتماعي...). وبما أن للحكومات الدور الأساس في رسم وتنفيذ السياسات العامة، بمعونة عديد الفاعلين الرسميين والغير رسميين، وهو ما ندعوه بشبكات السياسات العمومية، بهدف تحقيق أهداف سياسية، اقتصادية واجتماعية. لذلك فالعلاقة بين

(*) - المؤلف المراسل.

and efficiency in performance at all levels.

The research paper attempt to address the issue of public policies and the role of effective networks in the management of public affairs in theory on the one hand and study the reality of this on the case of Algeria, as the criteria of governance in the elimination of structural and organizational problems that are closely linked to the institutional legal environment of the organs and others concerned with governmental methods and methods of work , And the relationship between different actors in policy making at the internal and external environment of the Algerian political system.

Key Words: Networking; Public Policies; Governance; Efficiency; Good Measure.

understood well, within contemporary reality, because it leads us to know the official and informal roles in the policy- making process, because the public policy is the central circle of interest to the citizen and the beneficiary directly from the effects of these policies (Health, housing, education, food, roads, transportation, security, economic and social well- being). As governments have the primary role in shaping and implementing public policies, together with many formal and informal actors, which we call public policy networks, to achieve political, economic and social objectives. Therefore, the relationship between the political system and the rest of the actors is determined by the channels offered by the system to achieve good governance- so the search for methods to achieve effectiveness

مقدمة:

تعتبر السياسات العمومية محصلة الجهود الحكومية وتفاعلاتها مع تشكيلات المجتمع الرسميين والغير رسميين (القطاع الخاص، المجتمع المدني)، وغيره من علب التفكير والفاعلين الدوليين، خاصة في رسم ملامح السياسات العامة، بطبيعة الحال في ظل توفير البيئة السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تساعد على بلورة سياسات عامة فاعلة، في تلبية حاجيات الساكنة. "فالسياسات العمومية هي طريقة عمل مؤسسية في احلال وتوزيع القيم والمنافع بين أفراد وشرائح المجتمع".⁽¹⁾

سنحاول طرح الاشكالية التالية: ما مدى أهمية الفواعل "الشبكية" في ادارة الشأن العمومي في الجزائر لضمان فاعلية الحكم؟

- أهمية الموضوع: يعتبر موضوع التشبيك ضمن عمليات النظام السياسي وأثناء صناعة السياسات، أو ادارة شؤون الدولة والمجتمع بشكل عام، من أهم المواضيع التي



تطرح في الوقت الراهن؛ لأنه يتيح لنا فهم طبيعة الأنظمة من جهة، وعمليات صناعة القرارات التي تهتم المستفيدين من مخرجات العمليات السياسية والاجتماعية والتنمية من جهة أخرى؛ حيث تعبر عمليات التشبيك أو " العمل ضمن شبكة الفواعل " الرسمية والغير رسمية، المحلية منها والعالمية، مقارنة جديدة لعمل الحكومات في اطار التسويق لادارة الحكم الجيد.

لقد برزت عديد التحولات في مجال السياسات العمومية وانبثاق نظرة ومقاربة جديدة تجعل من اشراك مختلف الفاعلين في العمل الحكومي تحت ما يعرف الآن بالحكم التشاركي، فإذا كان مصطلح الحكم Gouvernement يرادف مصطلح القيادة أو الإدارة، فإن مختلف القواميس الفرنسية تكاد تجمع على أن للمفهوم صلة وطيدة بالحقل السياسي عندما يتم تعريفه بالإدارة السياسية أو ممارسة السلطة السياسية أو مجموع القوانين العامة التي تدير الدولة، إلخ... ومن هذا المصطلح ينبثق مصطلح حكومة، الذي يدل على طاقم حديث في إدارة وتسيير الشأن العام.⁽²⁾

إن الحكم التشاركي قد استطاع أن ينفذ إلى الأوساط العلمية المهتمة بالفعل العمومي بقوة، فإنه مع ذلك لم يتمكن من تجاوز الالتباس في نظر Christian Lefevre حيث يشير المفهوم في الآن نفسه إلى الفاعلين وإلى الفعل الجمعي دون أن يتمكن من رسم الحدود وتوضيح الحكم التشاركي الخاص بالفاعلين والذي يمثل التحالفات التي تخص الحكم، أي التحالف بين القطاعات الخاصة والعامة.⁽³⁾ إذن فالحكم التشاركي الجيد هو مجموعة من الأنشطة التي تسمح بإنتاج أفعال مترابطة (أنشطة التنسيق، التعاون، إلخ...) وفيما يخص الأهداف، يتطابق الحكم التشاركي مع الحكامة Gouvernabilité أي القدرة على إنتاج التماسك والالتحام. لكن ومهما يكن، فوراء مفهوم الحكم التشاركي ينبثق ما نسميه اليوم بالأشكال الجديدة للفعل العمومي، المؤسسة على الشراكة، التعاون والمرونة.

فهذا يدعو في نظر الباحثين إلى ضرورة تجاوز معوقات الحكم وخلق دينامية تفاعلية جديدة بين الدولة والمجتمع، تجعل من التنسيق بين مختلف التنظيمات والقطاعات مشكلها الجوهرية لإنتاج سياسة عمومية منفتحة، تستند إلى فاعلين ومشروعات مختلفة، وخصوصا القطاع الخاص، والمجتمع المدني، من أجل شراكة

حقيقية لإدارة الشأن العمومي وبالتالي تحقيق دعائم الحكم الجيد، نتيجة وجود اشكالات متعددة تعاني منها أنظمة الحكم في العالم الثالث. فتعدد الفاعلين، متضمن في أشكال الديمقراطية إلى ما يسمى بالمحليات ومع تعقد أشكال المواطنة، أصبحت السلطة المحلية فاعلا مهما حقيقة، كالدولة؛ فالسياسات العمومية وفق هذا المنظور، أصبحت مرتبهة لتدخل متعدد الأطراف، ولعقلانية متوافق عليها ومتفاوض حولها، ولا تغليب لتصور على آخر ومشروعية على أخرى إلا في مدى ارتباطها بالمصلحة العامة.⁽⁴⁾

وعليه يحيلنا مفهوم السياسات العمومية وفق مقاربة الشبكية والتشارك إلى الحكم التشاركي وهو نتيجة مباشرة لثلاث عمليات متداخلة: المشاركة، الشفافية والمسؤولية، للوقوف ضد انحرافات السلطة بيروقراطية صانعي القرار، وإذا كان استعمال مفهوم الحكم التشاركي من طرف الباحثين والمنظمات الدولية مصطلحا جديدا لوصف السياسي لسببين اثنين: واحد ابستيمولوجي، وآخر سياسي، فقد لاقى المفهوم تحديداً واستعمالات عديدة "وكانت هذه الخاصية مميزة أكثر منها عيباً، حيث تمكنت المنظمات الدولية من الاختفاء وراءه لطرح العديد من القضايا الحساسة، مثل الفساد، والديمقراطية، والمشاركة وحقوق الإنسان."⁽⁵⁾

إن منطق الفعل الحكومي مرتبط أشد الارتباط بطبيعة النظام السياسي ومدى افساح المجال للمشاركة والشراكة لباقي الفواعل وعليه نجد شروط الحكامة الجيدة في الوقت الراهن متمركزة حول:⁽⁶⁾

- ضرورة تكامل الأدوار بين المؤسسات والادارات الحكومية، مع منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص من خلال المشاركة والتشارك لإعادة رسم الأدوار لكل منهما، ليتسنى تحقيق التنمية المجتمعية ذات الكفاية والفاعلية والاستجابة للمواطنين وطموحاتهم وفق ما تركز عليه الحكمانية الجيدة من مميزات تعكس الشفافية والمساءلة والتشارك في تحمل المسؤولية والمشاركة في رسم السياسات وتعزيز دولة القانون، واللامركزية لتقريب صنع القرار من المواطنين.

- ممارسة السلطات الاقتصادية والسياسية والادارية لإدارة شؤون الدولة والمجتمع على كافة مستوياته، إذن فالحكمانية الجيدة تتكون من الآليات والعمليات

والمؤسسات التي من خلالها يستطيع أن يشكل مصالحهم، ويمارسون حقوقهم القانونية ويؤدون واجباتهم ويناقشون خلافاتهم.

- ارتباط الحكمانية بطرق ممارسة السلطة؛ من حيث التزام مختلف مكونات النظام السياسي بالتقاليد والمؤسسية والعمليات التي تقرر كيفية ممارسة السلطة، وكيفيات سماع أصوات الموانين وتمكينهم من صنع القرارات والمشاركة، في القضايا ذات الاهتمام العام.

- ارتباط الحكمانية الجيدة بسلطة ادارة الشأن العمومي من حيث تحديد شروط الحكم الجيد الذي يركز بدوره على العلاقات والمساءلة والشفافية وحكم القانون، وبناء التوافق؛ فهي فكرة نشأت في خضم المضامين العولمية المسوقة على المستوى العالمي ثم الوطني فالمحلي ومن ثم المجتمعي فالمؤسسي.

المحور الأول- أهم مضامين أدبيات ترشيد الفعل العمومي: من الدولة المركزية إلى

الدولة النشطة وتشبيك العمل الحكومي:

إن السياسات العمومية والقرار العام مضاهيم حديثة جداً على مستوى التداول الأكاديمي العلمي المعاصر، بل يمكن القول أنها مازالت تبحث لها عن موطئ قدم، داخل الحقل العلمية الحديثة خاصة تلك المهتمة بدراسة الدولة؛ فالسياسات العمومية باعتبارها علم الدولة النشيطة *Etat en action* أصبح اليوم الأكثر أهمية في علم السياسة، والسياسات العمومية كلمة من أصل أنجليزي *Public policy* تأسست على مفهوم الحكومة، للإجابة على السؤال، هل يمكن تطبيق سياسات جيدة وفعالة تتفق مع الأهداف المحددة وتقتصد في المال العمومي؟ أما في أوروبا فقد انطلقت السياسات العمومية، من مفهوم الدولة باعتبارها المؤسسة التي تهيمن على الجميع.

حيث من الفرضيات الأساسية التي تعمق فهمنا للعمليات الاجرائية على مستوى الانظمة وحول منطلق السياسات العمومية في الوقت الراهن، هو ادراك النشاط العام للدولة الحديثة والذي يقوم وينبغي أن يقوم على أسس أكثر تقنية وعملية محضنة؛ من خلال خطوات معروفة سلفاً. "تبتدئ بإعداد مجموعة من القرارات - أجنحة قرارية - وتنتهي بمدى فعالية ونجاعة هذه القرارات المتخذة، على مستوى النشاط والفعل السياسي الشامل. لذا فمجموعة الخطط والبرامج التي تنهجها الدولة أو إحدى إدارتها

من أجل حل مشاكلها والاستجابة للمطالب المتنوعة أول ما يميزها، هو شمولية نتائجها لشرائح واسعة من المجتمع، إن لم نقل المجتمع ككله، مما يحتم الاهتمام بصياغتها ورسمها بشكل يؤدي إلى زيادة فرص نجاحها، وتقليل احتمالات فشلها".⁽⁷⁾

لذا فإن حسن التدبير في الفعل العمومي- ادارة شؤون الدولة والمجتمع- اذا اقترب من شروط الدولة النشطة يتأسس الحكم التشاركي؛ فالدولة كمنتجة للسياسات العمومية غالباً ما يتم تصميمها وإقرارها، في تفاعل مع الرهانات والإكراهات السياسية السياقية والضاغطة في الراهن المجتمعي. كمحاربة البطالة، الفقر، حماية الأمن، تأمين الحقوق، إصلاح أنظمة الحماية الاجتماعية أو التقاعد، أو رفع الدعم عن المواد الأساسية، إقرار سياسة التقشف أو الخصخصة أو الشراكة بين القطاع العام والخاص، إصلاح أنظمة التعليم والتكوين أو الصحة...، وهذا يعني أن تحليل السياسات العمومية يجب أن يركز من جهة على فهم وتفسير كيفية اتخاذ القرارات العمومية، على مستوى قاعدتها العلمية والتقنية والعملية. وفي نفس الوقت فهم تأثيراتها السلبية أو الإيجابية على المجال العام والخاص. ويجب أن تركز من جهة أخرى، على فهم وتفسير القرارات العمومية التي لم تتخذها الدولة، لأنها تفسر إلى حد بعيد القرارات العمومية التي تم اتخاذها. كما تختلف طبعاً حسب الأزمنة والدول وبالنظر كذلك لطبيعة الأنظمة السياسية ومستوى ديمقراطيتها، فالسياسات العمومية تعد مدخلاً رئيسياً لفهم "الديمقراطية في حالة فعل".⁽⁸⁾

لقد حملت العديد من الدراسات (أعمال Crozier مثلاً) "على أن التأثير المتزايد لمنظمات المجتمع المدني، ومنظمات الأعمال، ورجال الإدارة وللأجهزة الإدارية على المجال السياسي، قد يؤدي إلى تحويل النظام الإداري إلى نظام للسلطة قائم بذاته. سلطة تستند أساساً على الكفاءة والخبرة والتخصص في إدارة الشؤون العامة، حيث تمنح الاحترافية للبيروقراطية، شرعية خاصة تعتمد على امتلاك المعرفة وتتمى بتطور وتعقد المشاكل وتشابكها".⁽⁹⁾

بالنسبة للبعض فإن تاريخياً أشكالية التداخل بين الإداري والسياسي، ترجع بالأساس إلى واقعين أساسيين عرفتهما الدولة الحديثة، أولاً ما يرتبط بالدولة كجهاز إداري بيروقراطي تبلور نتيجة مسلسل العقلنة أعمال (weber) أما الأساس الثاني

فيرتبط بالدولة كشكل سياسي: حكومة تمثيلية، تبعية الإدارة لتوجهات الإدارة العامة، إنها الدولة كتبلور لمسلسل الديمقراطية. ولاشك أن عودة النقاش حول هذه الإشكالية، يتزامن كذلك مع تكاثر الحديث عن "نهاية السياسة" وعن العجز العمومي (L'impuissance Publique)، خاصة مع أثر عولمة الأسواق وهيمنة الجوانب المالية العالمية، على الاقتصاديات ومن ثم على القرار السياسي، داخل عصر تسوده الخبرة التكنوقراطية المستغنية عن السياسة، من خلال نزع الصفة السياسية عن التسيير تحت تأثير حكم الاقتصاد؛ بحيث يتحدث بعض المفكرين عن انبعاث نزعة تقنية معاصرة، حتى أصبح ميدان السياسة قد اكتسح من طرف خطاب الخبير والتقنية في مجال التسيير، والحاجات الاقتصادية الملحة والتواصل.⁽¹⁰⁾

كما يلعب التنظيم المؤسسي، جزء لا يتجزأ من التنظيم الكلي للمجتمع، ممّا يجعل السياسات العمومية، ترجمة لواقع تنظيم المجتمع ومؤسساته، من الناحية السياسية والاقتصادية والإدارية، ناهيك عن تحديد أدوار مختلف التنظيمات الاجتماعية من مؤسسات وتنظيمات واتحادات، وذلك من أجل تعزيز وحدة وتماسك المنظمة، لما تلعبه هذه التنظيمات في رسم السياسات العمومية ومساهمتها في مساعدة متخذي القرار في رسم السياسات العمومية التي حلت محل العشوائية والفوضى. فالأداء التنظيمي مرتبط بتفاعل باقي المؤسسات الأخرى (الحكومة، الجماعات، المجتمع المدني المحلي والعالمي، القطاع الخاص المحلي والعالمي)..وعلم التنظيمات يفسر السياسات العمومية انطلاقاً من الترابط الحاصل بين الاجتماعي والاقتصادي والسياسي والثقافي... وعلى اعتبار أن المنظمة تجمع بشري منظم في شكل رسمي وغير رسمي فإن هذه التنظيمات تساهم في رسم السياسات العمومية وفعاليتها.⁽¹¹⁾

المحور الثاني- النجاعة والفاعلية كمحددات لجودة السياسات العمومية:

إن النجاعة والفاعلية في تسيير وإدارة الشأن العام، من خلال حسن صناعة وتنفيذ السياسات العمومية، وفق ما تقتضيه مؤشرات الترشيح والعقلنة، قائمة بالأساس على حسن التدبير، وذلك من خلال سياسات عمومية فعالة وناجعة وعبر تخطيط استراتيجي

تشاركي وعبر تحديد أهداف قائمة على التسويق للأداء العمومي مع استحضار آليات التقييم كآلية لقياس أثار السياسات العمومية .

حيث يقصد بالنجاعة في الأداء، حسب نظرية التدبير العمومي الجديد، تحقيق الأهداف المسطرة عبر سياسة عامة بجودة عالية وأقل تكلفة، ومبدأ الفعالية يحيلنا إلى إمكانية تحقيق الأهداف في مدة محددة. بالتالي تم الانتقال من النمط البيروقراطي لتدبير السياسات العمومية إلى منطق المردودية والتخطيط والجودة؛ فالتدبير العمومي الجديد يعدُّ توجُّهاً أنجلوسكسونياً، وكتطور منفتح وموسَّع، يعتمد على إدخال تقنيات التدبير المقاولاتي وبقوة إلى القطاع العام، والى مجال رسم السياسات العمومية؛ عبر تبني ثلاثة مبادئ أساسية الفعالية والكفاءة الاقتصادية، لتجاوز الاختلالات التي طبعت الإدارة العمومية وتلبية حاجيات الأفراد عبر سياسات عمومية فعالة وناجعة.⁽¹²⁾

والتدبير العمومي جاء بعدة مناهج حديثة في التدبير، عبر وضع مخططات وبرامج وسياسات عمومية تعالج المشاكل (الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والدينية والبيئية...)، عبر اعتماد التخطيط التشاركي والاستراتيجي، وتحديد أهداف وتنفيذها بفعالية وكفاءة، واعتماد آليات التسويق المعتمدة في القطاع الخاص، وذلك من أجل تجويد الأداء العمومي. بالتالي وحسب هذا المقترح التدبيري، يعتبر السياسات العمومية كمجموعة من الإجراءات والآليات، التي تتخذ في وقت زمني محدد لمعالجة مشكلة معينة. كما أن التدبير العمومي لا يعد فقط آلية علاجية لعيوب البيروقراطية بل تصبح الدولة في حالة فعل لسياسات عمومية، مستعملة أساليب ومناهج التدبير في القطاع الخاص من أجل معالجة الإشكالات بسرعة وبجودة عالية وبتكلفة مالية أقل من أجل ترشيد النفقات العمومية ومن أجل أن تسمى فئة عريضة من المجتمع.⁽¹³⁾

لذا يعد عدم التركيز الإداري الحل الأنسب للفاعلية في تدبير الشأن العمومي، والمحدد الأساس للرفع من مستوى التدبير الإداري حتى يواكب الخطوات، التي قطعها نظام اللامركزية الإدارية، بحيث تقتضي تحويل موظفي الإدارات المركزية بالأقاليم أو بالعاصمة، سلطة اتخاذ بعض القرارات والبث في بعض الأمور الإدارية، دون الرجوع إلى السلطة المركزية، مع الخضوع للتسلسل الإداري والسلطة الرئاسية. من هنا

أصبحت لسياسة عدم التركيز الإداري أبعاد تنموية واسعة خاصة على مستوى التنظير للحكامة المحلية، في مجال صناعة القرار التتموي المحلي⁽¹⁴⁾. بالإضافة إلى ما سبق ولمعرفة مدى نجاح واستقرار والسياسات العمومية، في تحقيق الأهداف المسطرة لها في مجال من المجالات وفي كل مرحلة من مراحل الإنجاز، لا بد من القيام بمراجعة نقدية في ما تم إنجازه، وما لم يتم إنجازه وآفاق تحقيق الأهداف والنتائج المطلوبة وعلى هذا الأساس تعد مرحلة التتبع والتقييم، معيار أساسي للوقوف على مواطن الضعف ومحاولة تجاوزها ثم تبيان مسوغات النجاح، ومعرفة مدى التقدم أو التأخر في القيام بالمهام داخل الإدارات العمومية، في مجال إسداء مختلف الخدمات العمومية.

حيث يعتبر التتبع والتقييم، من أهم الآليات التي تسمح بتحسين فعالية وفاعلية التدخلات العمومية من خلال تتبع مستويات الإنجازات المحققة، بناء على مؤشرات مضبوطة وتحليل العلاقات السببية التي قادت إلى النتائج المحصلة، سواء كانت نتائج إيجابية تتوافق مع الأهداف المسطرة، أو نتائج عكسية⁽¹⁵⁾.

وتبعاً لذلك، تم استحداث العديد من التقنيات التدييرية، التي تروم تحقيق أكبر مستويات النجاح بالنسبة للسياسات العمومية المعتمدة، وقد كان ذلك في إطار ما يطلق عليه بحوكمة التدبير العمومي، وقد مس ذلك بالخصوص تحديث مختلف النصوص القانونية والتنظيمية المؤطرة لتدخلات الدولة، وكذا إعادة تحديد أدوار المتدخلين في إعداد وتنفيذ وتقييم السياسات العمومية بشكل أكثر دقة. وبالموازاة مع ذلك، تم استلهام العديد من آليات العمل والمناهج التدييرية المعتمدة في القطاع الخاص، خاصة ما يتعلق بدراسات الجدوى، والتخطيط المتوسط والبعيد المدى، والتدقيق، وتقييم أثر التدخلات العمومية وغيرها من المناهج. حيث كانت لهذه الخطوة الأثر الإيجابي في تحسين مردودية التدخلات العمومية، حيث أصبح التركيز منكبا على بلوغ الأهداف المرسومة، مع التركيز على كلفة الانجاز من خلال العمل على استعمال أكثر عقلانية للموارد العمومية⁽¹⁶⁾.

المحور الثالث- واقع السياسات العمومية في الجزائر وآليات ترشيدها: مقارنة الفعالية والحكامة:

تعتبر السياسات العمومية في الجزائر من مسؤولية الدولة، من حيث هي التي توزع من خلالها على المواطنين، بطريقة مباشرة أو غير مباشرة جزءاً من الثروات التي تجمعها ومع الأزمة الاقتصادية والصعوبات المالية الناجمة عنها، يصبح تمويل السياسات العمومية صعباً.

إن السياسات العمومية لطالما كانت تركز على مفهوم "الدولة هي التي تحمي وتوزع"... دولة حمائية مبنية على الخدمة العمومية، وتعتمد على مؤسسات عمومية عديدة لضمان الحماية الاجتماعية. والنقاش يدور اليوم حول التمسك بهذه الدولة الحمائية. فمع العولمة الليبرالية تصبح الدولة الحمائية، دولة منظمة تتميز بتضييق مجال الخدمة العمومية والتضامن. في الجزائر الواقع يقول، أن الدولة تعتمد بقدر كبير على قطاع عمومي بسيط، وعلى خدمة عمومية جديدة لا تقصي التسيير من طرف الخواص بل تشجعه في بعض الحالات.

وفي هذه الدولة تظهر معضلة لم تجد حلولاً شافية لحد الساعة:

1- إن الأزمة الاجتماعية والإقصاء وازدياد ظاهرة عدم المساواة، التي تسببت فيها العولمة جعلت المجتمع يطلب الدولة بشدة. وهذا الطلب على الدولة أكبر في الجزائر لأنه أكثر مشروعية.

2- إن الأزمة المالية للدول، واشتراط تنافسية المؤسسات، يتطلبان تخفيض النفقات العمومية (الصحة، المنح العائلية ومنح التقاعد...) وتخفيض الأعباء الاجتماعية، التي تسددها المؤسسات.

وأمام الدولة الجزائرية ثلاثة تحديات أساسية:

- البحث عن تنمية اقتصادية قوية والحصول عليها.

- البحث الدائم عن تحسين تنافسية المؤسسات.

- دعم التلاحم الاجتماعي الذي يفترض تحسين الظروف الاجتماعية لكل شخص. فإذا ما قُبل مشروع الدولة الحديثة هذا، يتضح معنى إصلاح الدولة ويتحدد مسار تطبيقه⁽¹⁷⁾.

ظروف السياسة العامة في الجزائر مع تذبذب مصادر التمويل الناتجة عن الارتفاع القياسي والتصاعدي لأسعار النفط منذ 2001، وما أفرزته من تطور ايجابي للمؤشرات الاقتصادية خصوصا الارتفاع الكبير لقيمة الناتج المحلي الاجمالي وتحسن ميزان المدفوعات واحتياط الصرف، قد مكنت هذه الموارد المالية من التسديد المسبق للمديونية الخارجية، واطلاق مجموعة من المخططات التموية بدءا ببرنامج دعم الانعاش الاقتصادي (2001-2004). ثم البرنامج التكميلي لدعم النمو والبرنامجين التكميليين لفائدة ولايات الهضاب العليا والجنوب (2005-2009). والمخطط الجماعي (2010-2014) غير انه وفي ظل مظاهر اللامبالاة السياسية التي تبرز من حيث كون توجهات المواطن الجزائري نحو المواضيع السياسية ضعيفة للغاية، اذ انه لا يربط نفسه بأية طريقة ايجابية بالمؤسسات السياسية الوطنية ولا القضايا السياسية المحلية والجهوية، حيث يسود الاعتقاد لديه بأنه غير مؤثر فيها وأن النظام السياسي لا يتيح له تلك المشاركة، ولعل ذلك يعود إلى طبيعة الاطار السياسي من حيث انعدام المناخ الديمقراطي السليم وضعف العمل الدستوري، وسيادة نمط الحكم الفردي، علاوة على ان البيئة السياسية تتصف بغياب أو ضعف مؤسسات المشاركة كالمجالس النيابية، والاحزاب، والمنظمات الجماهيرية ولعل هذه الاوضاع هي التي قد لا تسمح للسياسة العامة في الجزائر من تحقيق اهدافها المرجوة، لكونها عموما لا تتبع من المصلحة العامة، بقدر ما ترتبط بمصالح ضيقة لفئات معينة، وهو ما يستدعي في كل الاحوال تفعيل دور المواطن الجزائري ليساهم في رسم السياسة العامة.⁽¹⁸⁾

إن عملية تحديد الأهداف التي تقوم الادارة الجزائرية بتحقيقها، هي اذن عملية خارجة عن نشاط الادارة العامة. فتقوم به سلطة اعلى هي الحكومة، ولكن علوها لا يبرر اعتدائها على اختصاصات السلطة الادارية. رغم هذا التباين في الرؤية الا أن الادارة العامة، ما هي الا جزء لا يتجزأ من البناء المؤسسي للدولة الذي يضطلع بمهمة الالتزام، بتنفيذ السياسة العامة. خصوصا أن الادارة الجزائرية، هي التي تكلف بالنهوض والانجاز حسب ما تقتضيه القرارات الصادرة عن سلطات الدولة؛ فهي تقوم بوضع افعال واجراءات مؤثرة من خلال المشاهد التطبيقية والممارسات العلمية، ضمن

برامج ومشروعات دعت إليها السياسة العامة، بالشكل الذي يؤكد على قدرة الإدارة العامة من انجاز اهدافها. (19)

فدور واضع السياسة في الجزائر مهما كان موقعه جهازا أو مستشارا أو مؤسسة تنتهي مهمته بمجرد تشريع السياسة والموافقة عليها، فالأجهزة الادارية غالبا ما تعمل في ضوء قوانين عامة تجعلها تتحرك في حيز واسع لتقرير ما تريد فعله فالسلطة السياسية لم تضيق بتاتا الخناق بصفة مطلقة، بل تركت هامش لإصدار اللوائح التنفيذية والتنظيمية وفق الحدود والصلاحيات المخولة لها في الهيئات المركزية أو المحلية.

اتخذت الجزائر كما أشرنا عديد معايير الحكم الراشد، والتي تحمل في طياتها قيم ومبادئ الديمقراطية والمشاركة، الا أنها في نفس الوقت لا تخلوا من الرهانات السلطوية، خاصة وأن هذه المعايير قد تتعارض مع مصالح وخصوصيات الكثير من دول العالم، خاصة تلك المنتمية إلى دول العالم الثالث. ولعل هذا ما يدخل في اطار ضغوطات البيئة الخارجية للقرار السياسي ومنطق علاقات القوة السائد في العلاقات الدولية، ولهذا فإن عملية انتاج معايير تقييم السياسات لابد أن يستجيب لمبدأ التكيف؛ الذي يأخذ بعين الاعتبار خصوصيات البيئة الداخلية وطبيعة النظام السياسي السائد. فعلى هذا الأساس يعتبر معيار النجاعة في تسيير الشأن العام الأساس الذي يقوم عليه تقييم سياسة اصلاح الدولة ومؤسساتها التي انتهجتها الجزائر، وهو مبدأ مرتبط بعلم التدبير العمومي الجديد القائم على الادارة بالنتائج. (20)

من هذا المنطلق تم التركيز على الاستجابة لاكبر قدر ممكن من الاحتياجات العامة وارضاء المستفيدين وتحقيق النتائج المرجوة والمنتظرة بدل التركيز على الوسائل والاجراءات، من هنا فإن معيار النجاعة يضم ثلاثة مؤشرات رئيسية، يتم من خلالها الدلالة على وجود هذا المعيار من عدمه حيث تتمثل هذه المؤشرات في: الفاعلية، الفعالية، والملاءمة: (21)

أولا- الفعالية: يقصد بها قدرة السياسة العامة على تحقيق الأهداف التي جاءت من أجلها بحيث تحدد هذه الاخيرة بطريقة مسبقة، وهذا ما يكون عادة خلال مرحلة الصنع، إذ لابد من الاشارة هنا إلى أن المقصود من الأهداف، ليس فقط ما يتم انجازه

عبر مختلف البرامج والمشاريع التي تتضمنها السياسة العامة، وإنما تشمل كذلك الآثار المتوسطة والبعيدة المدى حيث ليس من الممكن التطرق لفاعلية السياسة العامة، بالنظر فقط لما تم إنتاجه من سلع وخدمات، وكذا ما انجزه من هياكل ومنشآت، وإنما لا بد من النظر للتحويلات التي تفرزها تلك المنتجات والانجازات على الحياة الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين، سواء كان هذا مباشرة على مستوى مجال السياسة العامة، أو بامتدادها لقطاعات أخرى وهذا بطريقة أفقية.

ثانياً- الفاعلية: يشير هذا المفهوم للعلاقة بين النتائج المحصل عليها، والوسائل المسخرة لبلوغ تلك النتائج، إذا تم في هذا الصدد التأكد من مدى مطابقة مستوى تحقق، أهداف السياسة العامة مع حجم الوسائل المادية، والبشرية المستعملة في تنفيذها، ولعل ما يعني مقارنة تكاليف وأعباء السياسة العامة مع حجم الفوائد الناتجة عنها؛ فقياس الكفاية من هذا المنظور يتم من خلال طرح التكاليف من المنافع المحققة، جراء تنفيذ السياسة العامة، فكثير من السياسات العامة في الجزائر، لم ترتق نتائجها المحصلة لمستوى وحجم الوسائل والامكانيات المسخرة لها؛ فهي كانت سياسات استعجالية، ظرفية، استرضائية تملئها الظروف الداخلية والخارجية، حيث كلفت خزينة الدولة أموالاً طائلة دون أن يؤدي ذلك إلى تحقيق النوعية المطلوبة، ومن ثم ارضاء الحاجات الفعلية، مما أدى بدوره إلى انعدام دراسات الجدوى الاقتصادية وزيادة الانفاق العام من أجل اتمام المشاريع التي عطلتها آلة الفساد.

ثالثاً- الملائمة: يعني هذا المؤشر ملائمة الأهداف المسطرة مع الوسائل والامكانيات المتاحة ولعل هذا ما يطرح اليوم بإلحاح خاصة في ظل محدودية الموارد المالية اثناء الأزمات والتقلبات في سوق النفط- المورد الوحيد- لاقتصاد الجزائر ما يؤدي إلى اعتماد سياسات للتقشف كما هو الحال بالنسبة للجزائر. من هنا فإن عملية تقييم وتحديد أهداف السياسة العامة لا بد أن يقوم على الواقعية أي امكانية تجسدها وتنفيذها في الواقع بالنظر إلى حجم وطبيعة الوسائل المادية والبشرية، المالية المتاحة

هذا ما يطرح هنا مسألة تناسق أهداف السياسة العامة وسدادها، من حيث هي انعكاس فعلي للمشاكل والاحتياجات المطروحة، تفاديا لعدم التوازن الذي يجعل

النظام السياسي الحاكم عاجز عن الاستجابة للاحتياجات المجتمعية ومن ثم تسيير الشأن العام.

إن التوجهات العالمية تتطوي، على أن التنمية الشاملة والمتكاملة تكون أكثر سرعة وإدامة وعدالة، إذا ما كانت تعكس الشراكة الجيدة بين مؤسسات الدولة والمجتمع ككل، والمشاركة الشعبية، تساعد على التأكيد بأن القرارات الخاصة بالسياسات العامة، تعطي الأهمية لاحتياجات الناس في المجتمع، ومن ثم فالحكمانية الجيدة التي من بين ركائزها الأساسية المشاركة تعد ذات أهمية بالغة، في الصنع الجيد للسياسات العامة وهذا من خلال: (22)

- الشراكة بين الحكومة، المجتمع المدني، القطاع الخاص: إذا كانت الحكومات فاعل رئيسي في عملية صنع السياسات فإن القطاع الخاص يساهم هو الآخر في العملية من خلال السعي إلى تحقيق التنمية، وتوفير فرص العمل، وتحسين الخدمات بما يتميز به من قدرة على الابتكار والتجديد وتقديم الخدمات بالمواصفات المطلوبة، بينما يؤثر المجتمع المدني في ذات العملية "صنع السياسات" من خلال تعبئة جهود المواطنين وحملهم على المشاركة في الشأن العام، وتعميق المساءلة والشفافية عبر نشر المعلومات والسماح بتداولها على نطاق واسع وتنشئة أعضائها على مبادئ الديمقراطية.

من جهة أخرى تتجسد الديمقراطية التشاركية في "الحكم"، والسماح للمواطنين أن يمارسوا تأثيراً كبيراً على القرارات التي تؤثر في حياتهم وذلك من خلال أدواتين هما: (23)

1- نقل السلطات إلى أجهزة الحكم المحلي: وهو أفضل الطرق التي تمكن المواطنين من النهوض بالمشاركة العامة وزيادة الكفاءة، وأينما تحققت اللامركزية، فإنها كثيراً ما كانت ناجحة إلى حد كبير؛ حيث شجعت المشاركة المحلية، وخفّضت التكاليف وأدت إلى زيادة الكفاءة، واللامركزية تؤدي أيضاً إلى زيادة الضغط على الحكومات لكي تركز على الاهتمامات البشرية ذات الأولوية.

2- المنظمات الشعبية (*) والمنظمات الغير حكومية ():** لعل من بين أكبر المنظمات الشعبية في البلدان الصناعية والبلدان النامية على السواء، نقابات العمال التي قدمت

أهم شكل من أشكال المشاركة الجماعية؛ فتعاون أفراد القوى العاملة مع وجود التهديد المتمثل في قيامهم بإضراب جماعي، غالباً يؤدي بأصحاب العمل للإنصات والتوصل إلى حل توفيقى بخصوص اهتمامات العمال والمجتمع. وكثيراً ما تكون للمنظمات الغير الحكومية صلات وثيقة بالمنظمات الشعبية؛ حيث توجه لها المشورة الفنية أو الدعم المالي، مع العلم أن تقييم دور وأداء هذه المنظمات يتم من خلال الاستفادة، من مفهوم الحكم الرشيد، وذلك بما ينطوي عليه من عدد من القيم والاتجاهات والمحددة اجرائياً في: المساءلة- الشفافية- القيادة بالمشاركة- الديمقراطية- الحكم المحلي- التمكين⁽²⁴⁾.

يبقى على حكومات الدول النامية ألا تثبط هذه المشاركة من خلال تبنيها فلسفة التنمية (من أعلى إلى أسفل) وتركيز الجهد على توفير الغذاء والخدمات، ولكن التركيز لا بد أن يكون على تمكين الناس من أن يفعلوا لأنفسهم المزيد؛ فالحكومات ترى التنمية كشيء ينفذ من أجل الناس بدلاً من أن يكون شيئاً ينفذه الناس مما يخنق مبادرات المواطنين ويكبحها بدلاً من أن يغذيها ويوسعها، وسبيل الشعوب إلى ذلك إقناع الحكومات بقيمة إشراك التجمعات المحلية.

في السنوات الأخيرة أصبحت معضلة فقدان الثقة لدى المواطنين من السمات المميزة وأكثر توسعاً، لكثير من الحكومات والسياسيين خاصة الغير ديمقراطية منها لذلك فالمشاركة الشعبية هي الحل الأمثل لعلاج هذه المعضلة خاصة في المملكة المتحدة وأوروبا والبلدان الأكثر ديمقراطية وهذا ضمن إدراج وترسيخ أكثر لهذه المشاركة في عمليات صنع السياسة العامة والقرارات بشكل عام.

خاتمة:

لقد سعت هذه الاوراق البحثية لإبراز أن ثقافة المشاركة هي النمط الوحيد من الثقافة السياسية، الكفيل لصنع سياسات عامة ناجحة؛ حيث تمكن الفواعل الأخرى من غير الدولة في نقل العملية السياسية إلى مستوى العمل المؤسسي واتخاذ القرارات السياسية ورسم السياسة العامة، وبالتالي العملية الديمقراطية.

في المقابل يجب تغيير القيم السائدة في الدول النامية، وفي الجزائر على وجه التحديد، والتي تقوم على اعتبار السياسة نفوذاً واستغلالاً للنفوذ، إلى اعتبارها إدارة

للشأن العام في ظل الحكم الراشد؛ فإثارة مسألة الديمقراطية التشاركية في عملية السياسة العامة، يدعو في نفس الوقت إلى تمكين مختلف الفواعل والهيئات، من العمل والمساهمة في تحقيق أهداف التنمية، خاصة وأن مبادئ الحكم الرشيد تدعو إلى الالتزام بالرشادة السياسية والاقتصادية والادارية، لضمان فعالية أكبر في إنجاز المشاريع وبالتالي تحقيق الاندماج السياسي والاقتصادي لمختلف هذه الفواعل في الحياة العامة.

إن الاهتمام بتكريس العمل التضامني، العلائقي بين منظمات المجتمع المدني، والقطاع الخاص، وبين القطاع الرسمي، يساهم في تحقيق ترقية ورفاهية اجتماعية للمجتمعات المحلية، وهذا تعبير عن وجود دعائم الحكم الجيد، ورعاية لبرامج التنمية المحلية، بتوفير ضمانات الاستجابة لاحتياجات الساكنة المحلية.

فالعامل بمقاربة الشراكة التعاقدية، يساهم في إدارة التنمية المحلية، في ظل الحكم المفتوح على كافة الفعاليات المجتمعية، ما يساهم بدوره في ترقية التنمية البشرية، والحياة السياسية والاقتصادية لأفراد المجتمع بشكل عام؛ فهذه الشراكة هي منهجية عمل مرتبط بكيفية تدبير الشأن المحلي، وفي نفس الوقت ترقية رأس المال البشري، بتوفير المشاريع التنموية، وتفادي الوقوع في فخ دعاوى انسحاب الحكومات عن أداء أدوارها الاجتماعية؛ حيث يعمل الشركاء على التخفيف من وطأة هذه الطروحات الأيديولوجية وانعكاساتها على المجتمعات.

نتيجة للتحديات التي تواجه دور المجتمع المدني والقطاع الخاص، في صنع السياسة العامة في الجزائر، ومن أجل معرفة كيف لهذين الفاعلين المهمين مشاركة الحكومة في صنع السياسة العامة بشكل فعال وحقيقي وتعزيز دورهما، كان لابد من توفير البيئة المناسبة لهما من أجل الشراكة والمشاركة بين كل من الشركاء في تدبير الشأن العام. خاصة في ظل تنامي قضايا التنمية والتشبيك، فلقد شهد العقد الماضي انتشاراً واسعاً لاستخدام مفهوم الشراكة أو المشاركة بين القطاعات الثلاث (الحكومة، المجتمع المدني والقطاع الخاص)، في إطار جودة الخدمات العمومية لمصلحة المستفيدين، في رسم وتنفيذ السياسات، مع تنامي كذلك مضامين الحكامة

المحلية، للتوزيع الجيد للقيم على المواطنين المحليين وفق مبادئ الشراكة المجتمعية الجيدة تكريساً للديمقراطية التشاركية في الجزائر.

الهوامش والمراجع:

- (1)- انظر: فرض ضياء حسين مبارك، "الحوكمة بين السياسات العامة والحكم"، على الموقع: https://www.researchgate.net/publication/323726089_alhwkmt_byn_alsyasat_alamt_wsyasat_alhkm
- (2)- ورد ذلك في:
- Stoker Gerry, Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance, in, Revue Internationale des Sciences Sociales (R.I.S.S.), N° 155, 1998, p.19.
- (3)- انظر:
- Lefevre Christian, Gouvernance, institutions, territoires, in, Colloque: la ville éclatée 8- 20- Juin 1996, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées , Paris , 1996.
- (4)- Legales P., Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine, in, Revue française de sciences politiques (R.F.S.P) , N°46 , 1995 , p. 60.
- (5)- حازم الببلاوي، "النظام الاقتصادي الدولي المعاصر"، سلسلة عالم المعرفة، عدد 257، 2000، ص. 229.
- (6)- زهير عبد الكريم الكايد، الحكمانية قضايا وتطبيقات، مصر: منشورات المنظمة العربية للتنمية الادارية، 2003، ص. 10-03.
- (7)- انظر مقال مهم لعزيز الكرسنة، "السياسات العمومية والقرار العام: عرض حول السياسات العمومية محدداتها النظرية واسقاطاتها في- التجربة المغربية"، على الموقع: <http://www.alkanounia.com>
- (8)- Olevier girand et Philippe worin "les politiques publiques: une pragmatique de la démocratie", (2008) paris: la découverte page 7.
- (9)- انظر دراسة: حسن طارق، "السياسات العمومية: حالة المغرب بين السياسة والادارة"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرياح ورقلة، عدد: 06، جانفي، 2012، ص.30.
- (10)- انظر: حسن طارق، "السياسات العمومية: حالة المغرب بين السياسة والادارة"، المرجع نفسه. ودراسة: فؤاد مخوخ، مترجماً، "من السلطة إلى العنف أفول السياسة"، مجلة فكر ونقد عدد: 56 فبراير 2004.
- (11)- احمد الاصفر اديب عقيل "علم الاجتماع التنظيم ومشكلات العمل" جامعة دمشق: منشورات كلية الآداب والعلوم الانسانية قسم علم الاجتماع سنة 2003/2002 ص. 22
- (12)- عيد جفري "الحكامة واخواتها": مقاربة في المفهوم ورهان الطموح المغربي"، المغرب: الشركة المغربية لتوزيع الكتاب، 2010، ص.19.

(13) - انظر دراسة: خالد فريد وعبد اللطيف الهلالي جامعة القاضي عياض- مراكش- المغرب، " القرار العام بين الإدارة والسياسة: أي دور للتكنوقراط في عقلنة السياسات العامة: دراسة مقارنة". مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد: 06، 2012.

(14) - OCDE the Challenge of capacity development; waking to Ward good practice, chapter 6, Paris, 2005. P: 13

(15) - مزهودة عبد المليك، "الأداء بين الكفاءة والفعالية مفهوم وتقييم"، مجلة العلوم الإنسانية، العدد: 1، نوفمبر 2001، ص: 98.

- انظر كذلك دراسة:

- Philippe LORINO, "Méthodes et pratique de la performance de pilotage par les processus et les compétences", éditions d'organisation, 2001.

(16) - فؤاد أشن، "سؤال الفعالية في تدبير البرامج والسياسات العمومية"، على الموقع www.hespress.com/opinions/419828.html

(17) - عبد المجيد بوزيدي، إصلاحات الدولة ومراجعة السياسات العمومية بالجزائر. على الموقع:

www.echoroukonline.com الإثنين 11 فيفري 2019 م، الموافق لـ 06 جمادى الآخرة 1440 هـ

(18) - بن غربي ميلود، "توجهات السياسة العامة في الجزائر ما بين 2001-2018"، مجلة جيل للدراسات السياسية والعلاقات الدولية، العدد: 15 فبراير، 2018، ص ص.89.91.

(19) - احمد طليب، دور المعلومات في رسم السياسة العامة في الجزائر دراسة حالة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، مذكرة ماجستير. كلية العلوم السياسية والاعلام جامعة الجزائر-3. 2007ص.16.

(20) - رابع قاصد، "تقييم السياسة العامة لإصلاح الدولة في الجزائر من منظور حقل السياسة العامة"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، عدد: 11، 2017، ص.99.

(21) - Claude Roch, politiques publiques de la stratégie aux résultats, (Belgique: bibliothèque royale de Belgique 1ere ed, 2010), pp.85- 86.

(22) - زهير عبد الكريم الكايد، الحكمانية: قضايا وتطبيقات (القاهرة: منشورات المنظمة العربية للتنمية الادارية، 2003)، ص ص.55-56.

(23) - اقبال الامير السمالوطي، التنمية الاجتماعية: سياسات وقضايا (مصر: المعهد العالي للخدمة الاجتماعية، 2001) ص ص.173-177.

(*) - المنظمات الشعبية: هي منظمات ديمقراطية تمثل مصالح أعضائها وتخضع للمساءلة منهم وهي منظمات يشكلها أناس يعرف كل منهم الآخر أو يتقاسمون تجربة مشتركة، ولا يعتمد استمرار بقاءها على مبادرة خارجية أو على تمويل خارجي.

(**) - المنظمات الغير حكومية: هي منظمات تطوعية تعمل مع آخرين أو لصالح آخرين، وتنصب أعماله على قضايا وأفراد خارج نطاق موظفيها وأعضائها، تعالج هذه المنظمات مواضيع بدءاً من حقوق الانسان لجماعة عرقية وصولاً إلى كامل مجموعة الاهتمامات التنموية، كما تولي بعض هذه

المنظمات قدراً كبيراً من الاهتمام لمسألة التمكين فالغرض الرسمي لبرامج هذه المنظمات يتمثل في تمكين الفقراء والمهمشين من برامج الصحة ومحو الأمية وبرامج الزراعة.
(24) - مزيد من التوضيح حول هذا الموضوع انظر:
- ايمان محمد حسن. "المنظمات الغير حكومية والتحول الديمقراطي في التحليل السياسي المعاصر"، مجلة النهضة، العدد 4، أكتوبر، (2005)، ص.24.