

Ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche Scientifique

وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

Université Mustapha Stambouli Mascara

جامعة مصطفى إسطمبولي معسكر



Faculté des Sciences Economiques, Commerciales et des Sciences de Gestion

كلية العلوم الإقتصادية, العلوم التجارية و علوم التسيير

أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه

تخصص: اقتصاد و تسيير عمومي

تحت عنوان

تقييم السياسات العمومية في الجزائر "مقاربة قطاعية"

Evaluation Des Politiques publiques en Algérie

Approche sectorielle

تحت إشراف :

الدكتور: فيصل مختاري

من تقديم الطالب:

تسابت عبد الرحمان

لجنة المناقشة:

رئيسا	جامعة معسكر	أستاذ التعليم العالي	أ.د شنيبي عبد الرحمن
مقررا	جامعة معسكر	أستاذ محاضراً	د.مختاري فيصل
عضوا	جامعة معسكر	أستاذ محاضراً	د.تشيكو فوزي
عضوا	جامعة سيدي بلعباس	أستاذ محاضراً	د.لعوج زاوي
عضوا	جامعة سيدي بلعباس	أستاذ محاضراً	د.بن سعيد محمد
عضوا	جامعة سعيدة	أستاذ محاضراً	د.بن حميدة محمد

السنة الجامعية 2015/2016

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

# كلمة شكر

قال الله عزّوجلّ ﴿ وَقُلِ الْحَمْدُ لِلَّهِ ﴾ الإسراء 111

وقال أيضا ﴿ وَإِذْ تَأَذَّنَ رَبُّكُمْ لَئِن شَكَرْتُمْ لَأَزِيدَنَّكُمْ ﴾ إبراهيم 07

فالحمد والشكر والفضل أولا وأخيرا لله العلي العظيم الذي وفقنا لإتمام هذا العمل المتواضع. ثم الفضل والشكر والثناء إلى كل الأساتذة الذين كانوا سندا لي في إتمام إنجاز هذا الموضوع. وعلى رأسهم من امتدت يديه في ما أنجزته، توجيهها ومراجعة منه وتمحيصا وإشرافا. سعادة الأستاذ

## المعتمد فيصل مختاري،

كما أتقدم بالشكر الجزيل للأعضاء لجنة المناقشة مسبقا على تفضلهم وتكرمهم بمناقشة وإثراء هذه الأطروحة

إضافة إلى الأساتذة والأستاذات وندكر منهم رملا وي عبد القادر، والسيد فاروق كيشار المسؤول السامي بمفتشية العامة لمالية، والسيد مولود صبري مسؤول بمجلس المحاسبة بمساعدتهم لي وإلى عمال المكتبات الجامعية التي زرتها

وفي الأخير لا يسعني إلا أن أشكر كل من ساعدني على إتمام هذا الموضوع من قريب أو من بعيد راجيا من الله عزّوجلّ أن يجازيهم عني خير الجزاء

عبد الرحمان

# الإهداء

إلى رمز الحب والعطاء والوفاء  
إلى من ربّتي بلطف ومنحتني الحنان  
إلى تلك المرأة العظيمة التي علمتني معنى الحياة  
إلى قرة العين  
أمي العزيزة  
أطال الله في عمرها  
إلى من علمني الكفاح والصبر منذ الصغر  
و الذي تمنيت لو كان حاضرا  
إلى روح والدي الطاهرة رحمه الله  
إلى جميع أفراد العائلة كبيرا و صغيرا.  
خاصة عصافير العائلة عبد الحق و أنس  
إلى من جمعني بهم منبر العلم زملائي في الدراسة من المرحلة الابتدائية إلى غاية المرحلة الجامعية  
وهم كثيرون  
إلى كل الأصدقاء الذين عرفتهم في مساري الحياتي  
إلى كل أعمامي وأخوالي، أهلي وأقاربي، صغيرا وكبيرا، وإلى كل من يحمل لقب تسابت  
إلى من ساعدني منذ أول خطوة نحو أرض الأمير عبد القادر  
إلى كل من سألتني يوما أين وصلت في بحثك  
إلى كل هؤلاء أهدي هذا العمل المتواضع.

عبد الرحمان

# فهرس المحتويات

# فهرس المحتويات

العنوان

فهرس المحتويات

فهرس الجداول والأشكال

13..... المقدمة العامة

## الفصل الأول:الإطار النظري و المفاهيمي لسياسات العمومية

20..... تمهيد

20..... 1- ماهية السياسات العمومية

20..... 1-1 الإطار النظري للسياسات العمومية

26..... 1-2-1 نماذج السياسات العمومية

26..... 1-2-1 النموذج العقلاني

27..... 2-2-1 النموذج التدريجي

28..... 3-2-1 النموذج المؤسسي

29..... 4-2-1 النموذج العملي

29..... 5-2-1 نموذج النظام السياسي

30..... 6-2-1 نموذج نظام الجماعات

31..... 7-2-1 نموذج نظام النخبة

32..... 8-2-1 نموذج الاختيار العام والاقتصاد السياسي

33..... 9-2-1 نموذج نظرية الألعاب

34..... 2- مداخل الفكر الاقتصادي لدراسة السياسات العمومية

34..... 1-2 النظريات الاقتصادية الكلاسيكية و النيوكلاسيكية و السياسات المحايدة

34..... 1-1-2 النظرية الكلاسيكية

35..... 2-1-2 النظرية النيوكلاسيكية

36..... 2-2 النظرية الكينزية و السياسات المتدخلة

37	3-2 النظرية الاقتصادية الماركسية والسياسات الشمولية
38	4-2 النظرية الكلاسيكية الجديدة والسياسات العمومية الضيقة
41	5-2 فكر التيار الثالث والسياسات العمومية الوسطية
42	6-2 السياسات العمومية سياسات مؤسسات
44	3-الطلب والعرض على السياسات العمومية
44	1-3 الطلب على السياسات العمومية
45	1-1-3 السلع العامة
47	2-1-3 الآثار الخارجية
53	3-1-3 الاحتكار الطبيعي
53	4-1-3 التوزيع وإعادة التوزيع الاجتماعي للدخل
54	5-1-3 مشكلة عدم تماثل المعلومات
55	2-3 عرض السياسات العمومية
55	1-2-3 فرض الضرائب
55	2-2-3 تقديم المنح والإعانات
56	3-2-3 وضع القواعد العامة المنظمة للنشاط الاقتصادي
56	4-2-3 إنشاء المشاريع العامة
56	5-2-3 وضع نظام قضائي لحماية الحقوق واحترام التعاقدات
56	4-دورة حياة السياسات العمومية
56	1-4 تحديد المشكلة العامة
59	2-4 الأجندة السياسية أو جدول الأعمال
61	3-4 صياغة وبلورة السياسات العمومية
63	4-4 اعتماد السياسات العمومية
64	5-4 تنفيذ السياسات العمومية
66	6-4 تقييم السياسات العمومية
67	خلاصة الفصل

## الفصل الثاني: التأصيل النظري والمفاهيمي لتقييم السياسات العمومية

تمهيد .....	69
1- ماهية تقييم السياسات العمومية .....	69
2-1 أهمية تقييم السياسات العمومية .....	75
3-1 أنواع تقييم السياسات العمومية .....	76
2- الخلفية التاريخية لتقييم السياسات العمومية .....	79
1-2 عقلنة القرارات الحكومية .....	79
2-2 مرحلة العقلنة في الديمقراطيات الغربية .....	82
3-2 المنهج التجريبي الكلاسيكي .....	87
3- معايير وأدوات التقييم .....	90
1-3 معايير التقييم .....	90
2-3 أدوات التقييم .....	95
4- مسار عملية التقييم .....	118
1-4 التعريف بمشروع التقييم .....	120
2-4 طرق معالجة المعلومات الخاصة بالتقييم .....	122
3-4 نتائج التقييم .....	122
خلاصة الفصل .....	125

## الفصل الثالث: واقع التقييم في العالم

تمهيد .....	127
أولاً-التجارب الدولية في التقييم .....	127
1- التجربة الأمريكية .....	127
1-1 عرض لممارسات التقييم الأمريكية .....	128
2-1 الفاعلين في مجال تقييم السياسات والبرامج الحكومية .....	130
3-1 الناحية المنهجية .....	132
2- التجربة البريطانية .....	136

136	1-2 التسيير العمومي الجديد
137	2-2 ترشيد استخدام الموارد
139	3-2 اهمية الشبكات القطاعية
142	4-2 الجهات الفاعلة في التقييم
144	3-التجربة الفرنسية
145	1-3 ماهية ترشيد الاختيارات الميزانية
148	2-3 مرحلة تجديد الخدمة العمومية وإنشاء نظام حكومي لتقييم
151	3-3 القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية
156	4- التجربة المغربية
156	1-4 إرهاصات المغرب في مجال التقييم
163	ثانيا:الدراسات السابقة
178	خلاصة

## الفصل الرابع:تحليل السياسات العمومية في الجزائر

180	تمهيد
180	1-واقع السياسات العمومية في الجزائر
181	1-1 مرحلة ما قبل اقتصاد السوق 1990
181	1-1-1 مرحلة التنمية المركزية 1967-1980
184	2-1-1 مرحلة التنمية الامركزية 1980-1989
189	2-1 مرحلة ما بعد اقتصاد السوق 1990
189	1-2-1 مرحلة الإصلاحات الاقتصادية 1990-1999
197	2-2-1 مرحلة الإنعاش الاقتصادي 2000-2014
205	2-تقييم السياسات العمومية
206	1-2تقييم مرحلة ما قبل اقتصاد السوق 1990
206	1-1-2 تقييم مرحلة التنمية المركزية 1967-1980
211	2-1-2 تقييم مرحلة التنمية الامركزية 1980-1989

213	2-2 تقييم مرحلة ما بعد اقتصاد السوق 1990
213	1-2-2 تقييم مرحلة الإصلاحات الاقتصادية 1999-1990
218	2-2-2 تقييم مرحلة الإنعاش الاقتصادي 2014-2000
224	3- دور الهيئات الوطنية في تقييم السياسات العمومية
225	1-3 وجهة نظر مجلس المحاسبة حول تقييم السياسات العمومية
229	2-3 وجهة نظر المفتشية العامة للمالية حول تقييم السياسات العمومية
234	خلاصة

### الفصل الخامس: محاولة تقييم السياسات العمومية في الجزائر الفترة 1962-2014

236	تمهيد
236	1- سياسة التشغيل
236	1-1-1 تقييم سياسات التشغيل في الفترة ما قبل اقتصاد السوق 1990
237	1-1-1-1 تقييم سياسات التشغيل في المرحلة 1979-1967
239	2-1-1-1 تقييم سياسات التشغيل في المرحلة 1989-1980
242	2-1-1-2 تقييم سياسات التشغيل في الفترة ما بعد اقتصاد السوق 1990
242	1-2-1-1 تقييم سياسات التشغيل في المرحلة 1999-1990
244	2-2-1-2 تقييم سياسات التشغيل في مرحلة الإنعاش الاقتصادي 2014-2000
248	2- السياسة الصحية
248	1-2-1 تقييم السياسات الصحية في المرحلة 1999-1990
252	2-2-1 تقييم السياسات الصحية في المرحلة 2014-2000
261	3- السياسة السكنية
262	1-3-1 تقييم السياسات السكنية في المرحلة 1989-1967
262	1-1-3-1 تقييم السياسات السكنية في المخطط الثلاثي الأول
263	2-1-3-1 تقييم السياسات السكنية في المخططين الرباعين 1977-1970
265	3-1-3-1 تقييم السياسات السكنية في مرحلة المخططين الخماسين 1989-1980
267	2-3-1-2 السياسة السكنية في مرحلة ما بعد اقتصاد السوق 1990

267	1-2-3 تقييم السياسات السكنية في المرحلة 1994-1990
268	2-2-3 تقييم السياسات السكنية في المرحلة 2000-1995
270	3-3-3 تقييم السياسات السكنية في مرحلة الإنعاش 2014-2000
270	1-3-3 تقييم السياسات السكنية في مرحلة 2004-2000
271	2-3-3 تقييم السياسات السكنية في مرحلة 2009-2005
272	3-3-3 تقييم السياسات السكنية في مرحلة 2014-2010
274	4-سياسات التعليم
274	1-4 تقييم سياسات التعليم في المرحلة 1977-1962
277	2-4 تقييم سياسات التعليم في المرحلة 1989-1977
280	3-4 تقييم سياسات التعليم في المرحلة 2014-1990
284	5-الدراسة القياسية
284	1-5 معطيات الدراسة
287	2-5 اختبار الفرضيات
294	3-5 تحليل النتائج
297	خلاصة
299	الخاتمة العامة
305	المراجع
315	الملاحق
	الملخص

فهرس الجداول

والأشكال

## فهرس الجداول

- 46 ..... جدول رقم (1-1) يبين مختلف أنواع السلع
- 78 ..... جدول رقم (1-2) يبين الفرق بين التقييم و المفاهيم المقاربة له
- 88 ..... جدول رقم (2-2) يبين النموذج الكلاسيكي التجريبي
- 96 ..... جدول رقم (3-2) يبين منطق تحليل (S.W.O.T)
- 98 ..... جدول رقم (4-2) يبين العلاقة بين عوامل تحليل (S.W.O.T)
- 182 ..... جدول رقم (1-4) يبين هيكل الاستثمارات في الخطة الثلاثية 1979-1980-1967
- 183 ..... جدول رقم (2-4) يبين هيكل الاستثمارات في الخطة الرباعية 1973-1970
- 186 ..... جدول رقم (3-4) يبين توزيع الاستثمارات حسب القطاعات 1984-1980
- 188 ..... جدول رقم (4-4) يبين توزيع الاستثمارات حسب القطاعات 1989-1985
- 196 ..... جدول رقم (5-4) يبين تطور النفقات بين سنتي 1999-1990
- 199 ..... جدول رقم (6-4) يبين التوزيع القطاعي لبرنامج الإنعاش الاقتصادي 2004-2001
- 202 ..... جدول رقم (7-4) يبين التوزيع القطاعي لبرنامج التكميلي لدعم النمو الاقتصادي
- 204 ..... جدول رقم (8-4) يبين التوزيع القطاعي لبرنامج الخماسي 2014-2010
- 215 ..... جدول رقم (9-4) يبين تطور الديون بين سنتي 1999-1990
- 237 ..... جدول رقم (1-5) يبين تطور بعض معدلات التشغيل 1979-1967
- 238 ..... جدول رقم (2-5) يبين تطور نسبة مساهمة القطاعات في حجم التشغيل 1979-1967
- 240 ..... جدول رقم (3-5) يبين مساهمة القطاعات الاقتصادية في إنشاء مناصب الشغل في الثمانيات
- 242 ..... جدول رقم (4-5) يبين تطور معدلات البطالة بين 1999-1990
- 245 ..... جدول رقم (5-5) يبين تطور بعض مؤشرات التشغيل في الفترة 2014-2000
- 250 ..... جدول رقم (6-5) يبين وفيات الأطفال بين سنتي 1988-1962
- 252 ..... جدول رقم (7-5) يبين تطور التغطية التلقيحية للأطفال بين سنتي 1999-1989
- 255 ..... جدول رقم (8-5) يبين تطور الحالة الصحية للمواليد بين سنتي 1999-1989
- 257 ..... جدول رقم (9-5) يبين الأمراض الغير معدية المنتشرة في الجزائر لسنتي 2005-1990
- 262 ..... جدول رقم (10-5) يبين الانجازات السكنية الحضرية و الريفية 1969-1967

263.....	جدول رقم (11-5) يبين البرامج السكنية الحضرية و الريفية لفترة 1970-1977
265.....	جدول رقم (12-5) يبين تطور البرامج السكنية لفترة 1980-1989
267.....	جدول رقم (13-5) يبين تطور البرامج السكنية لفترة 1990-1994
269.....	جدول رقم (14-5) يبين تطور البرامج السكنية لفترة 1995-2000
270.....	جدول رقم (15-5) يبين تطور البرامج السكنية لفترة 2000-2004
271.....	جدول رقم (16-5) يبين تطور البرامج السكنية لفترة 2005-2009
273.....	جدول رقم (17-5) يبين تطور البرامج السكنية لفترة 2010-2014
275.....	جدول رقم (18-5) يبين تطور عدد التلاميذ في مختلف الأطوار 1962-1976
278.....	جدول رقم (19-5) يبين تطور عدد التلاميذ في مختلف الأطوار 1977-1999
281.....	جدول رقم (20-5) يبين تطور مؤشرات التعليم في الجزائر 1990-2014
281.....	جدول رقم (21-5) يبين نسبة الأمية في الجزائر 1990-2014
282.....	جدول رقم (22-5) يبين نسبة التمدريس للأطفال خلال 1990-2014
282.....	جدول رقم (23-5) يبين تطور معدلات الرسوب بين 1990-2010
286.....	جدول رقم (24-5) يبين تقدير النموذج الأصلي
287.....	جدول رقم (25-5) يبين تقدير النموذج النهائي
289.....	جدول رقم (26-5) يبين اختبار تجانس الأخطاء
290.....	جدول رقم (27-5) تقدير النموذج المعدل
291.....	جدول رقم (28-5) اختبار تجانس الأخطاء

## فهرس الأشكال

50.....	الشكل رقم (1-1) الآثار الخارجية الموجبة
52.....	الشكل رقم (2-1) يمثل الآثار الخارجية السالبة
99.....	الشكل رقم (1-2) يمثل أنواع المقابلة الفردية
100.....	الشكل رقم (2-2) يمثل خطوات إجراء المقابلة الفردية
102.....	الشكل رقم (3-2) يمثل مراحل المقابلة الجماعية
106.....	الشكل رقم (4-2) يبين خطوات استخدام الاستبيان

146	الشكل رقم (1-3) يمثل مراحل تقنية ترشيد الخيارات الميزانية
214	الشكل رقم (1-4) يمثل تطور النمو الاقتصادي 2000-1995
218	الشكل رقم (2-4) يمثل تطور النمو الاقتصادي 2014-2000
222	الشكل رقم (3-4) يمثل تطور البطالة 2014-2000
289	الشكل رقم (1-5) يمثل التوزيع الطبيعي للأخطاء
290	الشكل رقم (2-5) يمثل تطور المتغير التابع
293	الشكل رقم (3-5) يمثل اختبار CUSUM
293	الشكل رقم (4-5) يمثل اختبار CUSUM OF SQUARES

# المقدمة العامة

عرفت المجتمعات بعد الحرب العالمية الثانية، اتساعا ملحوظا لدور الدولة وزيادة تدخلها على الصعيد الاقتصادي والاجتماعي، بحسب ما تبنته بعض المدارس الاقتصادية، بالإضافة إلى استقلال بعض الدول في إطار ما يعرف بدول العالم الثالث؛ الأمر الذي ساهم في إعادة صياغة دورها والذي لم يعد ينحصر في إشباع الحاجات الأساسية للمجموعات الاجتماعية بقدر ما أصبح نشاطها الرئيسي يتجه نحو تحقيق تنمية شاملة جعل هذه الأخيرة تباشر جملة من السياسات العمومية سعيا منها لتحسين أوضاعها الاقتصادية والاجتماعية

أصبحت الحكومات المتعاقبة تقدم سياسات عمومية تتباين بشأنها الآراء والأحكام، الأمر الذي يستدعي البحث عن الاتجاه الصحيح الذي تأخذه عملية تكييف مضمون هذه السياسات وتوجهاتها مع هذا الواقع الجديد.

وعليه يعتبر موضوع السياسات العمومية من الأهمية بمكان في ظل تطور مجالات العلوم الاجتماعية من اقتصاد وإدارة واجتماع وسياسة، والسياسات العمومية هي نتاج تقاطع مع العلوم السابقة الذكر. والأهمية الكبرى التي تكتسبها راجعة إلى أنها أحدى الأسس والركائز التي تصنع التوجهات الكبرى الكبرى للحكومات في شتى القطاعات والمجالات وذلك بهدف تحقيق الأهداف الكبرى للمجتمع، فهي تعمل على فحص المشكلات والبدائل للأيجاد الحل الأمثل من خلال دراسة هذه الاحتياجات

تمر السياسات العمومية بدورة حياة من عدة مراحل مهمة، ويمثل التقييم إحدى مراحلها، لما له من أهمية لدى صانعي القرار في تحديد مدى نجاح أو إخفاق تلك السياسات؛ ولا تتوقف عملية التقييم عند ذلك بل تهدف أيضا إعادة صياغة السياسات لتصحيح الأخطاء من جهة ومن مواجهة التحديات والعقبات التي تشكل قضايا ومشكلات على علاقة بالرأي العام الوطني، ويكون ذلك بالاعتماد على مجموعة من المؤشرات والمعايير.

ظهرت عملية تقييم السياسات العمومية كاستجابة للمعادلة الصعبة التي واجهت الحكومات من جراء تعدد وتعقد المطالب الاجتماعية ومحدودية الموارد المالية لمواجهة إضافة إلى النموذج الكلاسيكي للعمل العمومي الذي يقوم على رسم هدف معين وضبط مسار حتمي لبلوغه من خلال نمذجة مبسطة لردود أفعال المجتمع، حيث أن الفاعلين الاجتماعيين لم يعودوا يتقبلوا القيادة المركزية للسياسات التي تخصهم. وقد لخص Pollitt<sup>1</sup> ذلك قائلا "على الحكومات أن تفعل الكثير بوجود القليل، وعليه التقييم أصبح مسألة سياسة واقتصادية واجتماعية أساسية في مجتمعاتنا التي تواجه اختيارات معقدة عن طريق إلقاء الضوء من طرف الممثلين السياسيين والمسؤولين الإداريين والمواطنين على آثار السياسات العمومية المعتمدة والمنفذة والتي يمكن أن تساعد على تحسين فعالية وشرعية العمل العمومي، ويكون ذلك عبر طرق و جهات تختلف من دولة إلى أخرى.

نتيجة أهمية التقييم في صياغة السياسات العمومية رشيدة. فقد أصبح مركز اهتمام خاص من قبل الفاعلين في حكومات الدول بسبب ادراك صناع القرار بضرورة وضع سياسة عمومية والوسيلة الأمثل

<sup>1</sup> أستاذ الاقتصاد بجامعة كمبرج اسمه الكامل Michael Pollitt

لذلك هي التقييم، ولهذا نجد الدول الكبرى مثل الولايات المتحدة الأمريكية التقييم يقع في عمق التسيير الإداري او بعبارة أخرى التقييم ملازم للعمل العمومي يعتبر أيضا وسيلة للصراع بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ، كل ذلك من اجل مراقبة العمل العمومي ومحاولة الخروج بسياسات عمومية رشيدة. كما أعتبر في السنوات الأخيرة أداة لنقاش السياسي و الاقتصادي. ونفس الأهمية تليها الأهمية تليها بريطانيا لتقييم وذلك من اجل عقلانية التكاليف و القرارات الاقتصادية مع إعطاء الدور الكبير للوزارة الخزانة و هي عبارة عن هيئة تنفيذية. إضافة إلى العديد من الدول أعطت أهمية لتقييم مع اختلاف أسلوب تبنيه. فمثلا هناك دول تعتمد في التقييم على هيئات تشريعية و أخرى هيئات تنفيذية ، كما إمكانية وجود هيئات خاصة او خارجية. وهذا ما تؤكدته الدراسات السابقة و التي هي كثيرة و متنوعة ، حيث تختلف في تناول هذا الموضوع حسب كل حسب توجه و فلسفة كل دراسة. الا انهم يجمعون في الأخير على أهمية هذه المهمة في المنظومة الإدارية لدولة.

وتعد الحكومة في الجزائر الفاعل الأساسي في العملية التنموية، وعليه فإن قاعدة اجتماعية الدولة تعد قاعدة ثابتة في عملية رسم السياسات العمومية، باعتبار أن الديمقراطية الاجتماعية تعد تقليدا راسخا للدولة الجزائرية، وفي هذا الصدد نجد أن المرجعية الدينية والقانونية والتاريخية تؤثر في تصميم و بلورة السياسات العمومية، باعتبارها من ثوابت الدولة.. إلى جانب الأخذ بالتوجهات العالمية الجديدة التي تتمثل في احترام قواعد وأسس الديمقراطية والحكم الرشيد.

إن منهجية رسم السياسات العمومية في الجزائر مازالت غير واضحة المعالم ، نظرا لغياب رؤية مستقبلية تعالج مسألة الانتقال من اقتصاد الريع إلى اقتصاد منتج، إذ ساهم الإرث الثقيل الذي تركه التسيير المركزي والموجه وعدم فعالية القطاع العام أثرا سلبيا على مردودية السياسات العمومية، نظرا لتوجهات السلطة السياسية التي مازالت تتبع التوجهات الاشتراكية بالرغم من إقرار دستور 1989 التحول نحو اقتصاد السوق، كما أن الجزائر مازالت تعتمد بدرجة أساسية تمويل سياساتها العمومية من الريع، وبالأساس الريع البترولي يعني ذلك أن الجزائر أخفقت في إيجاد تنوع مصادر تمويل للاقتصاد الوطني، هذا ما انعكس على صعوبة تأمين الحد الأدنى من النمو الاقتصادي خارج المحروقات والتنمية بشكل عام، مما أدى ذلك إلى تحقيق مستويات متواضعة من الرفاهية الاجتماعية التي تخدم النظام السياسي من خلال قيامه بتوزيع الريع، والذي اوجد دولة ريعية وليس لتحقيق عقد اجتماعي بين الدولة والمجتمع من خلال دولة الرعاية.

لازال موضوع تقييم السياسات العمومية لم يجد موضعا ثابتا ومعترفا به في السلوك الإداري والعملي الوطني، ذلك أن اعتماد المؤشرات الكمية و الإحصائية و مقارنة النتائج المحصل عليها بالأهداف المعلنة لا يأخذ في الحسبان تقييم العوائد الاجتماعية و الآثار الحقيقية للسياسة العمومية، ومدى ملائمتها لاحتياجات المواطنين و تطلعاتهم. بل إن واقع تدبير السياسات العمومية في الجزائر يكشف لنا ان العديد من السياسات و المشاريع في الجزائر كانت فعالية منذ البداية، و كان بالإمكان إعادة صياغتها و توجيهها في الوقت المناسب لو كانت تتوفر على هياكل و بنيات التقييم، ونفس الشيء ينطبق على مشاريع الإصلاح الإداري التي

باتت في حاجة ماسة لتقييم حقيقي ينطلق من مدى فعاليتها و ملاءمتها وليس من استطلاعات الرأي التي تجريها الهيئات الوصية.

في ما يتعلق بالهيئات الوطنية المكلفة بالتقييم، فلا توجد هيئات تقوم بالتقييم بصفة رسمية و قانونية. وإنما مجلس المحاسبة و المفتشية العامة لمالية يحاولون القيام بهذه المهمة. حيث ان الأول يقع في وسط طريق ذو اتجاهين الأول التقييم و الثاني مراقبة نوعية التسيير، الأمر الذي يعرقل من اداء مهمة التقييم، وبالتالي هذا ما منحه دور المشاركة و الإستشارة في تقييم السياسات العمومية. ونفس الشيء ينطبق على المفتشية العامة لمالية و التي وجهت عدة صعوبات و مشاكل و فراغات قانونية حتى تصل الى مهمة تقييم السياسات العمومية ، وهذا ما افرغ هذه المهمة من محتواها. وهذا ما تؤكدته الدراسات التجريبية و هي قليلة ، الا بعض المحاولات القليلة و التي لا تشير صراحة الى التقييم بحكم غياب فكرة التقييم عن الإدارة الجزائرية و التوجه نحو فكرة العقاب و الجزء الأمر الذي لا يخدم السياسات العمومية و خاصة في ظل الأزمة التي يعرفها التمويل.

ويعتبر ميدان السياسات العمومية في مجال الخدمات العامة ، أحد الموضوعات التي لاقت اهتماما من قبل الباحثين في مجال السياسات العمومية نظرا لما تمثله من أهمية في لنشاط الأفراد في باقي مجالات الحياة الأخرى. ومن السياسات التي وقع عليها الاختيار هي التشغيل و الصحة و السكان و التعليم. و السياسات السابقة الذكر تعتبر من الأولويات في التقييم نتيجة الأنفاق الكبير من طرف السلطات من جهة و التذمر والسخط من طرف المجتمع. هذا ما يقود إلى البحث عن الفعالية المتعلقة بهذه السياسات.

أهمية الدراسة: تبرز أهمية هذه الدراسة من أهمية الموضوع الذي تناوله، والذي أصبح يثير اهتمام الدول والحكومات وصناع القرار فهو موضوع مهم بالنسبة للباحثين في مجال السياسات العمومية، خاصة في الدول الغربية التي بدأت تدرك قيمته منذ بداية السبعينات وتبنته كمنظومة اقتصادية يجب تطويرها لتكون آلية فعالة لمواجهة تعقيد وتعدد المشاكل التي كانت تواجه صناع القرار و معدي السياسات العمومية، وهي في السنوات الأخيرة تجني ثمار اهتمامها بتقييم السياسات العامة ببلوغ سياساتها لتحقيق درجة كبيرة من الملائمة، والفعالية والنجاعة والانسجام، إذا بفضل عمليات التقييم الجيد و الموضوعي يصبح بمقدور الحكومة أن تحسن السياسات العمومية المعتمدة تحسينا نوعيا يتماشى والمستجدات والتغيرات البيئية الحاصلة باستمرار. إذا فأهمية الدراسة تنبع من ابراز التجارب الدولية و الدراسات للدور الذي يمكن أن يقدمه تقييم السياسات العمومية لترشيد سياسات القطاع الحكومي.

أهداف الدراسة: تهدف هذه الدراسة لإلقاء الضوء على موضوع تقييم السياسات العمومية ، وذلك من خلال تقديم دراسة علمية أكاديمية تحدد مفهوم تقييم السياسات العمومية كمنظومة علمية لها أسسها النظرية ومناهجها وتقنياتها وذلك لترشيد السياسات العمومية وتحقيق نجاعتها، كما تهدف هذه الدراسة إلى الحديث عن المشهد التقييمي في الجزائر لتحديد موقعها في مجال تقييم السياسات العمومية في و محاولة استخدام التحليل الكمي و عدم الاكتفاء بالدراسات الوصفية.

انطلاقاً مما سبق تتمثل إشكالية الدراسة في السؤال الرئيسي التالي:

كيف يمكن تقييم السياسات العمومية في الجزائر؟

وتحت الإشكالية الرئيسية تدرج التساؤلات الفرعية:

\*هل التقييم إجراء ضروري أم استثنائي؟

\*هل هناك توافق حول الدور المناسب للتقييم؟

\*ما مدى مصداقية الممارسة العلمية والعملية للتقييم؟

\*متى يتم تقييم السياسات العمومية؟

\*ما طبيعة السياسات العمومية في الجزائر؟

\*ما مدى إمكانية تبني السلطات الجزائرية لسياسة التقييم؟

\*من يقيم السياسات العمومية في الجزائر؟

الفرضيات:

\*تقييم السياسات العمومية أصبح حتمية دون الحاجة إلى ضرورة خطوة رسمية تجسد بنود التقييم

\*السياسات العمومية في الجزائر كانت استجابة لظروف والتوجهات السياسة والاقتصادية والعالمية

المحيطة بها.

\*الجزائر بعيدة عن تقييم السياسات العمومية ما دام أنها تعتمد في تقييم سياستها العمومية على النتائج وليس على الآثار.

منهجية الدراسة: للإجابة على الإشكالية واختبار الفرضيات حاولنا تقسيم البحث إلى ما يلي

قسم هذا البحث إلى خمسة فصول شكلت الثلاثة الأولى الإطار النظري الذي أوردنا فيه مختلف النظريات

الخاصة بمصطلح السياسات العمومية وتقييمها والدراسات السابقة التي تطرقت إلى الموضوع من مختلف

الجوانب وتم تدعيم هذه الدراسات بالنماذج الدولية الرائدة في تقييم السياسات العمومية، أما الفصلان

الأخيران فخصصنهما لواقع الجزائري حيث تطرقنا في أولهما إلى تحليل السياسات العمومية منذ الاستقلال

مع توضيح جميع المراحل والخصائص التي شهدتها السياسات العمومية ومن خلال حيثيات الفصل الأخير

تطرقنا إلى واقع السياسات العمومية من خلال التطرق إلى السياسات الصحية والتشغيل والسكن إضافة

إلى التعليم، ومحاولة تقييمها منذ الاستقلال بالاعتماد على مؤشرات ومعايير التي تميز كل سياسة، ثم قدمنا

دراسة قياسية للعلاقة الموجودة بين مختلف المتغيرات ويمكن توضيح أقسام الدراسة كما يلي :

الفصل الأول:

تعرضنا من خلال هذا الفصل الإطار النظري والمفاهيمي للسياسات العمومية وقسمنا هذا الفصل إلى

أربعة عناصر. أول عنصر خصص لماهية السياسات العمومية، ومن خلال العنصر الثاني تم التطرق إلى

مختلف مداخل الفكر الاقتصادي وخاصة الحديثة والتي لها دور في بلورة أي سياسة عمومية، ومنها على

سبيل المثال نظرية الخيار العام. وجاء ثالث الطلب على السياسات العمومية وما يقبلها من عرض على

السياسات العمومية، وختمنا الفصل بالتطرق لدورة حياة السياسة العمومية و التي اخر مرحلها التقييم والذي سنتطرق اليه بالتفصيل في الفصل الموالي.

### الفصل الثاني:

خصص للتطرق إلى الإحاطة بجوانب تقييم السياسات العمومية، حيث خصص في البداية إلى ضبط الجاني النظري و المفاهيمي لمصطلح تقييم السياسات العمومية، مع إبراز دور هذا المصطلح في التسيير الإداري، و في الجزء الثاني من هذا الفصل حاولنا التطرق كيف نشأ التقييم وصولا إلى ما هو عليه في الوقت الحالي، في حين خصص الجزء الثالث إلى الأدوات و المعايير المستخدمة في العملية التقييمية، كما تم في آخر هذا الفصل التطرق إلى مساري عملية تقييمية .

### الفصل الثالث:

جاء هذا الفصل مزيج مل بين النظري و التجريبي فالجزء النظري تمثل في التجارب الدولية الرائدة في تقييم السياسات العمومية وتأتي في مقدمة هذه التجارب تجربة الولايات المتحدة و التي تعتبر التجربة الرائدة، وتأتي في المرتبة الثانية التجربة البريطانية، كما تطرقنا إلى التجربة المغربية . و من اجل تدعيم هذه التجارب تم التطرق إلى الدراسات التجريبية التي أسهمت في هذا الموضوع و تم التطرق إلى العديد من المقالات العالمية و التقرير الصادر عن المنظمات الدولية مثل صندوق النقد الدولي و تم اختيار هذه الدراسات من اجل الإحاطة الجيدة بالموضوع ، انطلاقا من الدراسات التي تطرقت إلى الجانب القانوني لتقييم وصولا إلى الدراسات القياسية التي أعدت دراسات تطبيقية محضة . مع محاولة إظهار الدراسات المتعلقة بالجزائر و في الأخير عمل مستخلص لهذه الدراسات و توضيح موقع الجزائر من هذه الدراسات.

### الفصل الرابع:

هذا الفصل يتطرق إلى الحالة الجزائرية وجاء مقسم إلى ثلاث أجزاء، حيث قدما في أول جزء تحليل إلى السياسات العمومية الجزائرية و منذ الاستقلال و الذي قسمناه إلى مراحل كبرى و مراحل صغرى فالمرحل الكبرى كان التوجه نحو اقتصاد السوق هو الفاصل فيها . و في الجزء الثاني كان فيه المجال لتقييم السياسات العمومية التي شاهدها . وإظهار خصائص السياسات العمومية في كل مرحلة، و في ختام هذا الفصل تم إظهار و جهات الهيئات الوطنية و المتمثلة في مجلس المحاسبة و المتفشية العامة لمالية في التقييم .

### الفصل الخامس:

هذا الفصل الأخير هو عبارة عن مزيج من الدراسة التحليلية و الدراسة القياسية لتقييم السياسات العمومية و السياسات التي وقع عليها الاختيار متمثلة في السياسة الصحية و السكنية و التعليم إضافة إلى سياسة التشغيل، و حاولنا تقييم كل سياسة على حدى من خلال مجموعة من المؤشرات التي تخصص كل سياسة و في كل مرحلة معينة . و بعدها قمنا بدراسة قياسية بأخذ متغيرات كل سياسة و دمجهم في نموذج الذي متغيره التابع هو نصيب الفرد من الناتج الداخلي الخام ، وهذا النموذج هو الانحدار المتعدد . في نهاية هذا البحث قدمنا خاتمة عامة لخصنا فيها أهم نتائج الدراسة النظرية مع استنتاج حول الواقع الجزائري من خلال تحليل أرقام و استقرار النتائج التي خلصت لها الدراسة .

حدود الدراسة:

سنحاول خلال هذه الدراسة إلقاء نظرة على مسار السياسات العمومية في الجزائر و محاولة القيام بتقييم هذه المراحل التي شهدتها هذه السياسات منذ الاستقلال، مع تحديد فترة 1970-2014 في إجراء الدراسة القياسية.

صعوبات الدراسة :

اعترضنا أثناء إجراء هذا البحث عدة صعوبات نلخصها في نوعين من المشاكل النوع الأول متعلق بقلة المراجع باللغة العربية التي تتناول تقييم السياسات العمومية و الدراسات الإحصائية والقياسية المتطرفة للموضوع، أما النوع الثاني فمتعلق بمصادر المعطيات الإحصائية و التي كانت متناقضة أحيانا و غير متوفرة بالشكل الكافي أحيانا أخرى. مما فرض علينا اللجوء الى مصادر أخرى كالبنك الدولي و صندوق النقد الدولي.

الفصل الأول:

الإطار النظري و المفاهيمي

لسياسات العمومية

تمهيد:

تعتبر السياسات العمومية الأداة الرئيسية التي تتدخل من خلالها الحكومات في تحديد ما يمكن وما لا يمكن للمواطنين القيام به، وما تنوي القيام به من أعمال تنفذ من خلالها واجباتها في إدارة الشؤون المختلفة تحقيقا للمصلحة العامة وحلا للمشاكل الاجتماعية.

حيث تقوم الحكومة بالتعرف على الأهداف التي تسعى لتحقيقها من وراء ذلك، وتقوم بعد ذلك بتشكيل سياساتها وتنفيذها من خلال آليات وعمليات وهياكل رسمية وغير رسمية، وبطرق مباشرة وغير مباشرة. شهدت المرحلة التاريخية التي تلت الحرب العالمية الثانية ازدهارا في الأبحاث والدراسات التي تهتم بالسياسات العمومية للدول وخاصة في الدول الغربية، ولاقت تلك الأبحاث رواجاً وكان ذلك في ظل النمو المتسارع الذي عرفته دولة الرعاية (L'état providence) في الغرب، وما صاحبه من تضاعف وتيرة تدخل الدولة في مجمل مناحي الحياة التي تخص المواطن بل في أدق تفاصيل هذه الحياة مما ترتب على ذلك مشكلات ومصاعب، استدعت تشخيص الأسباب ووضع الحلول المناسبة لهذه المشكلات على أسس علمية وموضوعية. سنحاول من خلال هذا الفصل التطرق بالتفصيل إلى السياسات العمومية من خلال التطرق إلى ماهيتها ثم الخلفية الاقتصادية لبناء السياسات العمومية من خلال التطرق إلى أهم الأفكار الاقتصادية وخاصة الحديثة بالإضافة إلى محاولة تبرير التدخل العمومي من خلال الطلب والعرض على السياسات العمومية.

في الأخير حاولنا سرد كيف يتم بناء السياسات العمومية .

### 1- ماهية السياسات العمومية

#### 1-1 الإطار النظري لسياسات العمومية

إلى غاية النصف الثاني من القرن التاسع عشر كانت الدراسات التقليدية هي السائدة ، والتي تميزت بدراسة الحكم والسياسة في نطاق الفلسفة الأخلاقية بالتركيز على: السياسة الموضوعية من طرف الحكومة ، المؤسسات السياسية، الترتيبات الهيكلية، والمبررات الفلسفية للحكومة... الأمر الذي جعل من هذه الدراسات وصفية ظاهرية بعيدة عن التحليل لاسيما فيما يخص السلوكيات والتصرفات المصاحبة لصنع السياسات العمومية، في حين أن محتوى السياسات العمومية بقي بعيدا عن الدراسة والتحليل . لقد عرف مفهوم السياسات العمومية العديد من التطورات، ويمكننا حصر أسباب هذا التطور في مجموعة العوامل العملية والعلمية التالية:

عام 1908 قام الكاتب آرثر بنتلي Arther f.bently بإصدار مؤلفه the process of government والذي أكد فيه على أن الحكومة هي واقع حركي، أي مجرد نشاط بعيد عن الواجهات القيمية. فالحكم هو نشاط فعلي يخضع لقانون الفعل ورد الفعل، وليس لعامل الأفكار والمؤسسات الدستورية وحدها. والحياة السياسية ليست مؤسسات الدولة فقط، بل نشاطات سياسية مرتبطة بالمصلحة. ومؤسسات الدولة نشاط من هذه

النشاطات ، أو جماعة من جماعات المصالح.و بذلك كانت بداية التوجه السلوكي في الدراسات السياسية على يد بنتلي قبل الحرب العالمية الأولى<sup>1</sup>؛

- الفشل والعجز الذي منيت به الحكومة الأمريكية في مواجهة أزمة الكساد الاقتصادي، والركود الذي أعقب الحرب العالمية الأولى والذي أرجعه الاقتصاديون آنذاك الى فلسفة الاقتصاد الحر ولأراء آدم سميث القائمة على حرية السوق وعدم تدخل الحكومة في الحياة الاقتصادية، لأن مصالح الأفراد الخاصة هي المحرك لذلك وفقا لمقولة "دعه يعبر، ودعه يمر"<sup>2</sup>؛

-الأزمة الاقتصادية العالمية في 1929 والتي أدت إلى ظهور الاقتصاد الكينزي ومنه توسيع دور الحكومة وما صاحبه من طلب وعرض متزايد للمعلومات الضرورية لوضع السياسات العمومية وتحليلها. كما أن الحكومة قد تطورت وتوسعت بشكل وتيد في بعض الأحيان وبقفزات سريعة في أحيان أخرى ، فإن الحاجة لتحليل السياسات العمومية قد تطورت بنفس الطريقة لاسيما في الولايات المتحدة الأمريكية أين توسع دور الحكومة . هذه الأزمة ساهمت في تحويل الاهتمام في العلوم الاجتماعية من الاهتمامات التقليدية للعلوم السياسية والإدارة العامة إلى الاهتمام بعمليات صنع السياسات العمومية، والتي اعتبرت من طرف الأكاديميين السبب الرئيسي لتلك الأزمات والانتكاسات لمعظم الدول<sup>3</sup>؛

-البرامج التنموية والتأهيلية والعمرانية التي تطلبها ظروف ما بعد الحرب لإعادة الاعمار، ولإرساء البنية التحتية التي نتجت عنها مطالب واحتياجات متعددة لا يمكن انجازها مجتمعة ، مما اقتضى دراستها وبحثها لتحديد درجة الأهمية ووضعها في جدول الأولويات حسب ما تقتضيه مصلحة المواطنين ومصلحة النظام، خاصة أن قطاع الخاص لم يكن بالإمكان التعويل عليه للنهوض ببرامج البنية التحتية<sup>4</sup>؛

-كما ظهرت بعض المؤسسات والمعاهد التي تبنت تمويل الجهود العلمية والدراسات التي تعهد لفرق البحث لتقديم البدائل ودراسة جدواها الاقتصادية للحكومة. وكان في مقدمة هذه المراكز معهد بروكنك (Brooking Institute) الذي أنشئ عام 1927 م ومؤسسة راند (Rand corporation) التي أنشئت عام 1948 م فبدأت بالتركيز على بحوث الأمن القومي، ومن تناولت الصحة والتعليم والرعاية الاجتماعية والعدل، وقد عرفت بأسلوب بخزانات التفكير. وهذه المعاهد والمؤسسات غير ربحية وأصبحت لها سمعة علمية على المستوى الدولي، حيث أن باحثوها ومحللوها اليوم يلعبون دورا فاعلا وأساسيا في مناقشة ورسم أغلب السياسات العامة الأمريكية المحلية والدولية<sup>5</sup>؛

1ضميري عزيزة.(2008). الفواعل السياسية و دورها في صنع السياسة العامة في الجزائر. مذكرة ماجستير في العلوم السياسية. جامعة باتنة الجزائر. ص.09..

<sup>2</sup> عامر خضير الكبيسي.(2008).السياسات العامة مدخل لتطوير أداء الحكومات. المنظمة العربية للتنمية الإدارية. ص 31 .

<sup>3</sup> أحمد مصطفى الحسين.(1994).تحليل السياسات مدخل جديد للتخطيط في الأنظمة الحكومية. مطابع البيان التجارية. ط.1، دبي. ص.31 .

<sup>4</sup> عامر خضير الكبيسي.(2008).مرجع سبق ذكره، ص.32 .

<sup>5</sup> نفس المرجع السابق، ص.32 .

على صعيد الولايات المتحدة الأمريكية ظهرت الحاجة لصدور قوانين مقاومة الاحتكارات بسبب خوف صغار الصناعيين والزراعيين من قوة نفوذ المشروعات الكبيرة وذلك بسبب ما يسمى القوى الخفية التي تستخدم التكنولوجيا المتقدمة لجمع الثروة وحصصها بأيديهم. وهذه كلها مبررات للتدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية عبر السياسات العمومية<sup>1</sup>؛

- تطور أدوات البحث العلمي في الدراسات الخاصة بالسياسات العمومية كالاعتماد على الجوانب الكمية، تفعيل الاستبيان والإحصاء... إضافة إلى تطور الدراسات المتعلقة بمفهوم المجال العام واتساع قضايا السياسات العمومية، فبعض القضايا أصبحت مواضيع السياسات العمومية بعدما كان ينظر لها على أنها قضايا خاصة وواجبة الاحترام، أو أنها لا يسمح بالتدخل في نطاقها ومن أمثلة ذلك: التربية، المرأة، الكوارث... إلى جانب ذلك نضيف عامل تزايد الفواعل المتدخلة في وضع وتنفيذ وتقييم السياسات العمومية. مما أدى إلى ظهور مفهوم الشبكة السياسية في ظل تحول مفهوم السيادة، التغيرات العالمية والتطورات التكنولوجية، تعاظم دور الشركات المتعددة الجنسيات والمنظمات غير الحكومية<sup>2</sup>.

بفعل التطور الذي شهده مفهوم السياسات العمومية بادر العديد من الكتاب والمفكرين إلى وضع العديد من التعاريف الخاصة - دون أن يتمكنوا من وضع تعريف موحد لها. - نحاول سرد البعض منها والذي نراه مهم في بحثنا هذا.

المعهد العالي للدراسات العمومية في فرنسا يعرفها السياسات العمومية على أنها: "هي مجموع القرارات والأعمال والتدخلات المتخذة من قبل الفاعلين المؤسستيين والاجتماعيين لأجل إيجاد الحلول لمشكل جماعي ما". بينما يذهب الباحثين الفرنسيين. مينة وجون كلود. في كتابهما السياسات العمومية ويعرفانها على

أن "السياسة العمومية هي برنامج عمل حكومي في قطاع اجتماعي أو مجال جغرافي"<sup>3</sup>.

يعرف جيمس أندرسون (James Anderson) السياسات العمومية بأنها "برنامج عمل هادف يعقبه أداء فردي او جماعي في التصدي للمشكلة أو مواجهة قضية أو موضوع" فالتعريف يركز على ما يتم فعله في إطار ما يستوجب أو يراد فيه عكس القرار الذي هو مجرد خيار بين البدائل<sup>4</sup>.

أما Lee فيعرفها بأنها مجموعة من المبادئ التي توجه الأفعال المتصلة بالمجتمع سواء كان ذلك صراحة عن طريق إصدار تشريعات أو أنشطة وفعاليات للمؤسسات الحكومية، أما بشكل ضمني مثل السكوت على ممارسة معينة<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> عامر خضير الكبيسي. (2008). مرجع سبق ذكره، ص. 33.

<sup>2</sup> فهبي خليفة الفهداوي. (2001). السياسة العامة. منظور كلي في البنية والتحليل. دار المسيرة. الأردن. ص 30.

<sup>3</sup> Mény, Y., & Thoenig, J. C. (1989). Politiques publiques, coll. Themis, PUF, Paris., P391.

<sup>4</sup> جيمس أندرسون. (1999). صنع السياسات العامة. ترجمة عامر خضير الكبيسي. دار المسيرة للنشر والتوزيع. الأردن. ص. 15.

<sup>5</sup> محمد قاسم الفريوتي. (2006). السياسة العامة. مكتبة الفلاح. 2006. الكويت. ص. 30.

يري بيتر Peters " أن السياسات العمومية هي عبارة عن أسلوب محدد من نمط الأعمال التي يتخذها المجتمع جماعيا أو عن طريق ممثليه لمعالجة مشكلة معينة لتحقيق مصلحة عامة لكافة أفراد المجتمع أو لفئة محدودة منه".<sup>1</sup>

حسب Pierre Muller "السياسة العمومية تتحدد عندما تحاول سلطة محلية أو وطنية، بواسطة برنامج عملي منسق تعديل البيئة الثقافية أو الاجتماعية أو الاقتصادية للفاعلين الاجتماعيين في إطار العام للتقسيم القطاعي للمجتمع".<sup>2</sup>

يحدد أحد متخصصي تقييم السياسات العمومية (Rejean Landry) السياسات العمومية في كونها تتعلق بما تقرر الحكومة فعله أو عدم فعله، ويؤكد أن الحكومات تتدخل في أمور كثيرة، فهي تدير النزعات الاجتماعية وتنتج الخبرات والمكافآت الرمزية.<sup>3</sup>

ويعني مصطلح السياسات العمومية<sup>4</sup> أنها تتحد في شكل برنامج عمل خاص من سلطة عمومية أو حكومية<sup>5</sup>. وهي أيضا عبارة عن " تسلسل من النشاطات لقرارات وإجراءات متناسقة متخذة أساسا من طرف أعوان النظام السياسي والإداري (أعوان الدولة) من اجل حل مشكل عمومي متعلق بالمجتمع، هذه القرارات تؤدي إلى أعمال رسمية ذات طبيعة تصحيحية على الأقل تهدف إلى تغيير سلوك الأفراد والجماعات والتي تعتبر مصدر المشكل المراد حله".<sup>6</sup>

يحدد جون كلود توين ((Jean Claude Thoenig)) خمسة عناصر مكونة للسياسات العمومية وهي:<sup>7</sup>

- السياسات العمومية مكونة من مجموعة من الإجراءات الملموسة التي تحتوي مجموع السياسات؛
- تتكون كذلك من قرارات أو أشكال منح الموارد مع حضور الإكراه، سواء كان ظاهرا أو مخفيا؛
- السياسات العمومية تتخذ في إطار عام للعمل، وهذا ما يميزها عن مجرد إجراءات بسيطة ومعزولة؛
- السياسات العمومية لها جمهور أو زبائن، أي أفراد ومجموعات ومنظمات تتأثر بهذه السياسة؛

<sup>1</sup> محمد قاسم القريوتي. (2006). مرجع سبق ذكره. ص30.

<sup>2</sup> BOURICHE, R. (2006). Analyse des politiques publiques. Revue Sciences Humaines, (25), 85-95., p.88

<sup>3</sup> Landry, R. (1980). Introduction à l'analyse des politiques. Presses Université Laval,,p1

<sup>4</sup> هناك مفهومان أساسيان يرتبطان بمفهوم السياسات العمومية وهما كل من مفهومي البرنامج و الخطة. لذا وجب تمييزهما لكيلا يختلطا بمفهوم السياسات العمومية، فالبرنامج يشكل تحديدا أو ترجمة إجرائية للسياسات العمومية، فالبرنامج هو الذي يعطي مدلولاً ملموساً للسياسات العمومية من خلال السقف الزمني الذي يمكن أن يغطيه، ثم التكلفة المالية للبرنامج ثم الإجراءات ذات الطابع القانوني المصاحب للبرنامج. وهذا الأخير هو أقل درجة من السياسات العمومية وهذه الأخيرة يمكن أن تتضمن العديد من البرامج لخدمة هدف واحد مثل سياسة الإصلاح الفلاحي تتكون من البرامج التالية (برنامج ضم الملكيات، برنامج لتوزيع الأراضي على الفلاحين، برنامج آخر لتوسيع المساحات المسقية، ثم برنامج لتحقيق الاكتفاء الذاتي). كل هذه البرامج هي مكونة لسياسة الإصلاح الفلاحي. أما الخطة فهي الوثيقة التي تتضمن البرامج المختلفة التي تعبر عن السياسات العمومية للدولة. و عليه إذا أردنا ترتيب هذه المفاهيم الثلاثة يمكن أن نضع السياسات العمومية كإطار عام توجد فيه خطط أو خطة، ثم داخل هذه الخطة أو الخطط توجد برامج تعبر عن الطابع الإجرائي للسياسة العمومية.

<sup>5</sup> Jean Claude, T. (1985). Analyse des politiques publiques. Tome 5. paris. P06

<sup>6</sup> Larrue, C. (2000). Analyser les politiques publiques d'environnement. Editions L'Harmattan,,p20.

<sup>7</sup> Jean Claude, T. (1985). op.cit.p7.

-السياسات العمومية تحدد مبدئيا أهدافها التي ترمي الوصول إليها حسب معايير وقيم محددة.

من خلال تطرقنا للتعريف السابقة نلاحظ أن التعاريف تحتوي نقاط مشتركة هي:

\*السياسة العمومية تصنع من قبل الحكومة؛

\*السياسة العمومية تصنع وتترجم إلى عمل ملموس من قبل فاعلين عامين أو خواص؛

\*السياسة العمومية هي ما تريد الحكومة القيام به.؛

\*السياسة العمومية هي ما لا تريد الحكومة القيام به.

فمن خلال تمعننا لمختلف هذه التعريفات التي ذكرت يجعلنا في حالة من التجاوز عن بعض الإشكاليات المصاحبة لبعض التعريفات والتأكيد على أهمية مضامينها ، حيث يمكن أن يصبح فيها أحد تلك الاتجاهات مكملًا للآخر، وعليه يجب التعامل مع السياسات العمومية كقضية سياسية واقتصادية واجتماعية وحكومية مصدرها المجتمع ، انطلاقا من كل هذا يمكن أن نقدم التعريف التالي:

السياسات العمومية هي سياسة إرادية متحكم فيها وبها نوع من العقلانية المفترضة ، ولا مجال لقول بأنها سياسة غير إرادية، حتى أن إرادة السلطة العمومية يمكن التعبير عنها بعدم التدخل ، وهي الأعمال التي تقوم بها بشكل مباشر أو غير مباشر ، قصد القضاء أو الحد من مشكلة تحوز على اهتمام المجتمع ، في زمن معين بحيث تصبح هذه المشكلة مصدر توتر لدي فئة من السكان وتضع الحكومة أمام مسؤولية إيجاد حلول لها في إطار المصلحة العامة ، أي لا يكون حل المشكلة التي يعاني منها فئة من السكان على حساب فئات أخرى. والقرارات المتعلقة بتنفيذ السياسات العمومية مع توضيح آليات الرقابة على خطط وبرامج التنفيذ، دون إهمال الآثار المترتبة على تنفيذ السياسات وإمكانية تعديلها عبر الزمن حسب ما تتطلبه الظروف.

يستخلص من التعاريف التي اجتهدنا تقديمها أن السياسات العمومية تتميز بعدة خصائص، أهمها<sup>1</sup>:

\* السياسات العمومية عمل حكومي: فالسياسات العمومية وكما يتضح من كلمة عمومية publiques

عمل من اختصاص الحكومات أو ممثلها ومن يعبرون عن إرادتها. ويقصد من ذلك أن يستثنى من هذا التعريف أي جهد لأية جهة غير حكومية حتى ولو حمل مسمى سياسة عمومية ، كأن يقال ان السياسة العمومية لشركة ما هي الإنتاج للتصدير، فهذه سياسة ولكنها ليس بالمعنى المقصود في بحثنا هذا؛

\*تشمل السياسات العمومية جميع القرارات الفعلية المنظمة والضابطة للتجارة أو لمعالجة التضخم أو لمعالجة أزمة السكن ولا تشمل ما تنوي الحكومة أن تفعله أو تعد لفعله، فعندما تترجو الحكومة أرباب العمل أن يرفعوا من مستوى أجور العمال ويحسنوا من أوضاعهم المعيشية ثم تترك الأمر لهم فلا يفعلوا شيئا، فان هذا الرجاء لا يسمى سياسة عمومية لتحديد الأجور. فهناك اختلاف بين الوعود والسياسات العمومية<sup>2</sup>؛

\*قد تكون السياسات الحكومية جهدا حكوميا مباشرا أو غير مباشر من خلال أجهزة الدولة الأخرى،

فالسياسات العمومية في الغالب قوانين على اعتبار أن السلطة التشريعية مخولة قانونا بوضع السياسات

1 محمد قاسم القريوتي. (2006). مرجع سبق ذكره. ص ص 31-35 .

2 جيمس أندرسون. (1999). مرجع سبق ذكره. ص 15 .

العمومية التي على الحكومة تنفيذها. ولكن هناك سياسات أخرى تصدرها الحكومة نفسها تحت مسميات مختلفة فالأنظمة (مثل نظام الخدمة المدنية) واللوائح والتعليمات والقرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية نفسها تعتبر سياسات عمومية؛

\*تستهدف السياسات العمومية معالجة المشاكل العامة: لا تتصدى السياسات العمومية في الغالب لمعالجة مشاكل تخص بعض الأفراد-لا ينفي تناول السياسات العمومية لقضايا تهم شريحة أو فئة يتعاطف معها جمهور واسع من المواطنين-، بل تعالج مشاكل عامة تهم عدد كبيراً من أفراد المجتمع ويمكن تفسير ذلك بأن الحكومة تمويل نشاطاتها من خلال الضرائب أو من العوائد العامة الأخرى مما يعنى أن الاستفادة يجب أن تكون للجميع توخياً للعدالة؛

\*تستهدف السياسات العمومية تحقيق المصلحة العامة وليس المصالح الضيقة لفئات محدودة من السكان. إن مبرر قيام الحكومة بوضع السياسات من خلال ما تتمتع به سلطة الإكراه والإلزام الذي لا خيار فيه للمقيمين على أرضها إلا القبول بها هو أن مصلحة المجتمع ككل تقتضي تدخلها؛

\*تعتمد الحكومة في تنفيذها للسياسات العمومية عدة وسائل وهيكل إدارية، و من المعروف أن الأجهزة الرئيسية لتنفيذ السياسات العمومية هي الوزارات والإدارات الحكومية، ولكن قد تنشئ الحكومة هيئات أخرى بأشكال وصلاحيات ومسميات مختلفة توخياً لأداء أفضل ومراعاة لعدة اعتبارات مثل الكفاءة والمرونة والعدالة؛

\*لا بد للسياسات العمومية أن تكون قائمة على المنهجية العلمية، حيث تستعين الحكومة بالخبرة والمشورة العلمية، وتعتمد الحقائق والتخطيط السليم حتى تضمن فعالية السياسات الموضوعية. وهذا ما يفسر انتشاراً لمؤسسات التفكير في الدول المتقدمة التي تعتبر معامل السياسات العمومية ورفع توصيات لمتخذي القرارات وواضعي السياسات بالبدائل المناسبة للتعامل مع المشاكل العامة؛

\*لا بد أن تكون السياسات العمومية منسجمة مع البيئة التي تعمل فيها لا بد أن تراعي السياسات العمومية طبيعة المجتمع التي تعمل فيه الحكومة، حيث تعتبر القيم الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والثقافية محددات للسياسات العمومية الفعالة، وإلا فمن الصعب عليها أن تحقق الأهداف التي تسعى الحكومة إلى تحقيقها من خلال تنفيذ تلك السياسات؛

\*إن السياسات العمومية تكون ايجابية أو سلبية، فهي ايجابية عندما إجراءات محددة للتأثير على مشكلة معينة، وسلبية عندما تكون قراراً صادراً من الجهات الحكومية بعدم اتخاذ أي إجراء بخصوص قضية ما<sup>1</sup>.

انطلاقاً من مفهوم السياسات العمومية وخصائصها تبرز أهداف تصميمها في مايلي<sup>2</sup>:

\* المساعدة على التعرف على ما تقوم به الحكومة من نشاطات وما تشنؤه من برامج وما يترتب عليها من نتائج مباشرة وغير مباشرة، ملموسة وغير ملموسة، قصيرة المدى وبعيدة المدى؛

<sup>1</sup> موفق محمد حديد. (2007). الإدارة العامة. دار الشروق. سنة النشر. الأردن، ص 117.

<sup>2</sup> محمد قاسم القريوتي. (2006). مرجع سبق ذكره. ص ص 49-51.

\*تحسين مستوى المعرفة بالمشاكل التي يواجهها المجتمع من خلال التشخيص العلمي لتلك المشاكل، والتعرف على الطبيعة المعقدة لتلك المشاكل وعلاقتها بمختلف الظروف الداخلية والخارجية، وعلى الطريقة التي تتعامل بها الحكومة مع المشاكل؛

\*تساعد دراسة السياسات العمومية وخاصة في الجانب المتعلق بتحليلها على توفير البدائل والحلول للمشاكل المطروحة، والتي تم تحليلها وتشخيصها بدقة مما يشكل جزء كبير من العمل على طريق الحل؛

\*مساعدة الحكومة في تبني سياسات عمومية لتحقيق الأهداف المطلوبة، حيث أن لحكومة عدة أدوار يمكن أن تقوم بها، وتساعد على عملية تحليل السياسات في تقرير أفضل السبل المناسبة للتدخل، وفي أية مجالات يلزم هذا التدخل لتعظيم الفوائد الاجتماعية؛

\*التعرف على المحددات التي تفيد الحكومة في عمليات وضع وتنفيذ السياسات العمومية سعياً لتفهم أكبر لدورها، ومساعدتها لتقليل أضرار أو تأثير تلك المحددات؛

\*المساعدة في التنبؤ بالسياسات العمومية الخارجية التي تؤثر على السياسات الداخلية، وأخذ الاحتياطات لها للتعامل معها؛

\*مساعدة الحكومة في وضع البرامج والسياسات العمومية التي يمكن أن تلقى التأييد والدعم الدولي، حيث تقدم الكثير من الدول النامية للهيئات والمؤسسات الدولية طالبة دعمها في تنفيذ سياسات معينة كما هو الحال في التعامل مع صندوق النقد الدولي أو البنك الدولي في مجال دعم سياسات التصحيح الاقتصادي أو إعادة الهيكلة، ويتم تقديم مثل هذه الطلبات للدول والمنظمات الإقليمية، مما يوجد حاجة للمتخصصين في مجال تحليل السياسات العمومية؛

\*تأهيل العاملين في مجال رسم وتنفيذ وتقييم السياسات العمومية من خلال تعريفهم بأصول البحث في مجال تحليل وتنفيذ السياسات العمومية، مما يساعد في تأصيل الأسلوب العلمي في التصدي للمشاكل الاجتماعية.

2-1 نماذج السياسات العمومية<sup>1</sup>: : من اجل تسهيل فهم السياسات العمومية مع مراعات جوانبها التجريبية تم إعداد بعض النماذج الوظيفية، و التي تعتبر مخطط توضيحي لسريان السياسات العمومية وهو ما يمكن من معالجة المعلومات بطريقة ناجعة.

### 1-2-1 النموذج العقلاني: (السياسات العمومية كتعظيم للكسب الاجتماعي)

تنطلق فكرة هذا النموذج من إيمانها بإمكانية صنع السياسات العمومية ومتخذي القرارات من تحديد المشكلات والقضايا العامة بدقة وموضوعية ومن جمع المعلومات الوافية، والكافية لصنع السياسات العمومية وكل ما يتعلق بأسبابها وبأعراضها وأثارها. كما أنها تفترض بأن الأهداف والمقاصد المراد تحقيقها من خلال هذه السياسات هي أي واضحة ومتفق على أولوياتها، وأنه بالإمكان استحضارها وفقاً لمعايير التكلفة

<sup>1</sup> هناك من الكتاب من يطلق عليهم تسمية النظريات و يسميهم البعض الآخر المداخل السياسة، ولا يوجد أي اختلاف بين المصطلحين وذلك لأن النظرية ما هي إلا نمودجا مثاليا لفهم وتبسيط الواقع.

والعائد. وبالتالي فإن من الممكن طرح السياسات العمومية الرشيدة التي ستحقق للمجتمع الحد الأقصى من المنافع والمزايا مقابل النفقات المخصصة لها. وقد اعتبرت عقلانية لأنها تهتم بالكفاءة، واعتبرت معيارية لأنها تسعى إلى مضاعفة القيم التي يمكن قياسها.<sup>1</sup>

وتتمثل خطوات هذا النموذج<sup>2</sup>:

\* التعرف على الأولويات الاجتماعية وأوزنها النسبية من حيث الأهمية؛

\* تحديد النتائج المترتبة على تنفيذ كل بديل؛

\* احتساب المزايا والتكاليف المترتبة على تنفيذ كل بديل؛

\* اختيار البديل الذي يحقق أفضل المزايا وبأقل التكاليف.

و على الرغم من منطقية النموذج من الناحية النظرية، إلا أن تطبيقه عمليا يواجه العديد من الصعوبات، إذا ليس من السهل تحديد الأولويات والأهمية النسبية لكل منها، أما المشكلة العملية الأخرى في هذا النموذج فهي الافتراض أنه لا يمكن جمع كافة المعلومات عن البدائل المختلفة للسياسات والتي يمكن إتباعها أو التنبؤ بما سيترتب على تنفيذ كل منها.<sup>3</sup>

1-2-2 النموذج التدريجي<sup>4</sup>: وفقا لهذا النموذج ينظر للسياسات العمومية على أنها عملية تطوير تدريجية على شكل إضافات وتعديلات جزئية في السياسات الماضية ولكن دون ان تهدف إلى معالجة كل الظواهر المتعاقبة ومن كل الجوانب، أصحاب القرار -واضعو السياسات العمومية -يقومون بتصحيح وتعديل جزئي للسياسات السائدة وليس تغيرات جذرية، حيث هذا التعديل يفهم بعدة طرق مختلفة. فأصحاب القرار ليس لديهم الوقت الكافي ولا الوسائل للحصول على كل المعلومات الضرورية قبل اتخاذ القرار، ليتقبل أصحاب القرار مشروعية السياسات السابقة كم لو أنهم يتسلمون ارث للصيانة فهم يحاولون تجنب المواطنين عواقب التعديلات الجذرية في السياسات إلا في حالة الأزمات. في بعض الأحيان تكون السياسية جد معقدة لذا يتجنب أصحاب القرار القيام بتغييرها دفعة واحدة. وفي حالة غياب توافق اجتماعي حقيقي يكون من الأفضل الاكتفاء بإجراء تعديلات محدودة وتجنب التغييرات الهيكلية.<sup>5</sup>

حيث يحاول واضعو السياسات البناء على السياسات الحالية بالتعديل أو الزيادة الأمر الذي يمكنهم من تمرير ما يريدون والحصول على التمويل اللازم لذلك، وبالتالي يمكن تحديد مبررات الأخذ بالأسلوب التدريجي كما يلي<sup>6</sup>:

\* محدودية الموارد المالية والوقت والمعلومات المتاحة لمتخذي القرارات؛

<sup>1</sup> عامر خضير الكبيسي (2008). مرجع سبق ذكره، ص 120.

<sup>2</sup> محمد قاسم القريوتي (2006). مرجع سبق ذكره، ص 319.

<sup>3</sup> نفس المرجع السابق، ص 319.

<sup>4</sup> ينسب هذا النموذج الى جارلس لندبلوم الذي اكتشف قبل سايمون بعقود الخلل و القصور في النموذج العقلاني، حين وجه النقد لكل الفرضيات التي انطلق منها سايمون.

<sup>5</sup> Greffe, X. (1997). Economie des politiques publiques, p120.

<sup>6</sup> محمد قاسم القريوتي (2006). مرجع سبق ذكره، ص 321.

\* ضمان وسهولة تنفيذ سياسات مكملة لسياسات سابقة بالمقارنة مع السياسات الجديدة تماما؛

\* صعوبة التخلي على التزامات سابقة بشأن بعض السياسات والبدء بسياسات جديدة؛

\* المكاسب السياسية السريعة للسياسات الجزئية، لأن نتائجها تظهر سريعا بالمقارنة مع السياسات طويلة المدى وبالتالي فالسياسات الجزئية تلقى قبولا أفضل لدى السياسيين.

1-2-3-النموذج المؤسسي<sup>1</sup>: تعتبر السياسات العمومية من هذا المنظور محصلة الأعمال التي تقوم بها المؤسسات الدستورية الموجودة في الدولة وهي السلطة التشريعية ممثلة بالبرلمان، والسلطة التنفيذية ممثلة بمجلس الوزراء والوزارات والهيئات الحكومية المختلفة في الدولة، بالإضافة إلى الهيئات المحلية وما تصدره من لوائح وأنظمة وتعليمات وقرارات، وكذلك السلطة القضائية ممثلة بالمحاكم وما تقره من أحكام قضائية.<sup>2</sup> من هذا المنظور فالمؤسسات الإدارية والحكومية كحاملة للسياسات العمومية توصف بثلاث طرق:<sup>3</sup>

\* تجبر على تشريع الأحداث المؤسسية من خلال الرأي العام؛

\* تبحث عن تدويل مضمون السياسات من خلال الإجماع على تحديد الوضعية لأكثر عدد من المجموعات؛

\* تستعمل الإجماع من أجل تنفيذ وخلق احترام الأحداث المؤسسية.

بالتالي فان واضعو السياسات العمومية يتبع ما تقوم به المؤسسات من أعمال وما يصدر عنها من

قرارات، وتبدو أهمية هذا النموذج في تحليل السياسات في ما يلي<sup>4</sup>:

\* يؤكد على مفهوم الشرعية باعتبارها عماد السياسات العمومية، حيث إن المؤسسات التي تصدر السياسات العمومية لها جهات مخولة بموجب القانون للقيام بهذا الدور، ولها كامل السلطة لتطبيق تلك السياسات؛  
\* يؤكد على صفة العمومية في السياسات العمومية حيث أنها تطبق على جميع المواطنين دون استثناء، على خلاف السياسات التي تصدر عن منظمات ومؤسسات غير حكومية، حيث يكون تطبيقها مقتصرًا على فئات محددة ولا سلطة لها لشمول فئات أخرى من المجتمع؛

\* تملك المؤسسات الحكومية سلطة إلزام الغير بتنفيذ سياساتها، ولها أن توقع العقوبة بحق المخالفين أو الممتنعين عن تنفيذ سياساتها. ويتم استخدام هذا النموذج في دراسة السياسات العمومية من خلال وصف الهياكل التنظيمية للمؤسسات العامة والوظائف والمسئوليات التي تقوم بها.

يرى أنصار هذه النظرية أن المؤسسات هي الإطار الذي تصنع فيه السياسات العمومية، وأن القوى السياسية والمصلحية مهما كان نفوذها لا يمكنها أن تصدر أو تضمن صدور سياسة ما خارج نطاق هذه

<sup>1</sup> رغم بساطة المدخل المؤسسي، فإنه يمثل فرصة لدراسة السياسات العمومية في الدول العربية. مع ملاحظة أن هذا المدخل لا يمكن أن يستخدم في مقارنة السياسات بين الدول لأن مؤسسات صنع السياسات العمومية في الدول العربية متباينة من عدة نواحي.

<sup>2</sup> محمد قاسم القريوتي. (2006). مرجع سبق ذكره، ص 315.

<sup>3</sup> Greffe, X. (1997). Op.Cit,p118.

<sup>4</sup> محمد قاسم القريوتي. (2006). مرجع سبق ذكره، ص 315.

المؤسسات وبموافقتها وإقرارها لتكون شرعية وملزمة وشاملة ولها صفة وقابلية التطبيق والمساءلة لمن يخالفها. والمؤسسات هنا تشمل تلك الأجهزة التابعة للسلطات الرئيسية للدولة.<sup>1</sup>

1-2-4- النموذج العملياتي: ينطلق تحليل السياسات العمومية من هذا المنظور- على خلاف النموذج المؤسساتي الساكن- من النظر للسياسات العمومية باعتبارها نشاطات تتميز بها المؤسسات الحكومية على اختلاف مستوياتها وهي بصدد التعامل مع المشاكل والقضايا المختلفة، وتتمثل العمليات التي تقوم بها المؤسسات السياسية في سعيها للتعامل مع القضايا المختلفة بما يلي:<sup>2</sup>

\* تحديد المشاكل التي ترى ضرورة التصدي لمعالجتها باعتبارها ضرورة ملحة تستدعي التدخل، وذلك استشعارا بحجم المطالب والضغوط الشعبية على الحكومة للتدخل؛

\* تحديد الأجندة السياسية للحكومة بالتعامل مع المشاكل وفق الأولويات، وذلك بعد عملية استقراء لحجم التركيز الإعلامي على بعض القضايا؛

\* عملية صياغة وبلورة المقترحات لحل المشاكل ذات الأولوية على الأجندة السياسية، وتتمثل هذه العملية بمشاريع القوانين التي تتقدم بها الحكومة أو بعض أعضاء المجالس التشريعية للبرلمان للنظر فيها وإقرارها. عملية التصويت على البدائل المختلفة وإقرار السياسة المطلوبة من خلال الإجراءات الدستورية والقانونية المحددة، ومن ذلك إحالة مشروع القانون للجنة المختصة في البرلمان لدراسة المشروع وتقديم تقرير مفصل برأيها لمجلس الأمة ككل ولها أن تستعين لاستكمال الموضوع بكافة أصحاب الخبرة والمعرفة في المجال الذي تناوله السياسات العمومية، والاستماع لكافة وجهات نظر الجهات المتأثرة بالموضوع تلافيا لاضطرار الحكومة بعد إقرار القانون لإعادة النظر فيه من جديد مما يؤثر في مصداقيتها، وينتهي الأمر بإحالة المشروع لمجلس الأمة ككل الذي يصوت عليه ويتخذ القرار المناسب، ويحيله لرئيس الدولة للمصادقة عليه ونشره حسب الأصول الدستورية لبدء العمل به؛

\* عملية تقييم السياسات العمومية على أساس ما تم انجازه من أهداف مقررته للسياسات العمومية، وهي عملية تشارك فيها عدة جهات ومن عدة منطلقات مما يجعل عملية التقييم بحد ذاتها أمرا في غاية الصعوبة تبعا للمعايير المتبعة في التقييم.

1-2-5- نموذج النظام السياسي: في هذا النموذج يتم النظر إلى السياسات العمومية على أساس أنها استجابة النظام السياسي للمدخلات ومطالب البيئة المحيطة به، وتنطلق عملية تحليل السياسات في هذا المدخل من تحديد الطرق التي يستجيب فيها النظام للضغوط التي تأتيه من البيئة المحيطة<sup>3</sup>. أو كتواصل لنشاطات بأهداف مختلفة منها:<sup>4</sup>

\* مناقشة حول تحديد الاحتياجات الموجودة؛

<sup>1</sup> عامر خضير الكبيسي، السياسات العامة مدخل لتطوير أداء الحكومات، مرجع سبق ذكره، ص 127.

<sup>2</sup> محمد قاسم القريوتي، (2006). مرجع سبق ذكره، ص 316.

<sup>3</sup> أحمد مصطفى الحسين، (1994). مرجع سبق ذكره، ص 103.

<sup>4</sup> Greffe, X. (1997). Op.Cit, p118.

\*صراع المصالح على مستوى اتخاذ القرارات:

\*صراع في طريقة تحريك أو تفعيل الوسائل...الخ.

تتكون مدخلات النظام السياسي من المطالب والدعم، المطالب هي الدعوة لتحرك الحكومة بالقيام بعمل أو الامتناع عن عمل من قبل الأفراد والمجموعات التي تسعى لتحقيق مصالحها وقيمها، والدعم يعني التزام المجموعات والأفراد بسياسات الحكومة مثل دفع الضرائب، احترام القوانين وقبول القرارات بخصوص المطالب المقدمة. وتمثل درجة الدعم للنظام السياسي مدى شرعية الحكومة وحقها في الحكم، ويساهم الدعم في تثبيت النظام نفسه وتحقيق التوازن. أما الطلبات فإنها تحدث ضغطا على النظام وتفقد توازنه، أما المخرجات فإنها قرارات (سياسيات) يتخذها النظام استجابة للطلبات عليه. أما البيئة فإنها تظهر في صورتين الأولى هي البيئة الاجتماعية الداخلية المكونة من مجموع النظم الأخرى التي يتألف منها المجتمع الشامل على الصعيد الوطني والثانية هي البيئة الاجتماعية الخارجية التي تضم النظم الدولية المختلفة. تتمثل مخرجات النظام السياسي في القوانين والتشريعات والقرارات القضائية وما شابهها، وهذه المخرجات تمثل السياسات العمومية.<sup>1</sup>

مصطلح التغذية العكسية يشير إلى التأثير التي تحدثه السياسات العمومية (المخرجات) في البيئة وفي المطالب المطروحة من قبلها، والسياسات العمومية قد تولد مطالب جديدة تؤدي بدورها إلى مخرجات أخرى.<sup>2</sup> كنتيجة النظام السياسي إذن ليس غريبا أو بعيدا عن النظام التجاري حتى ولو كانت القدرة الشرائية التي تسود من نوع خاص.<sup>3</sup>

### 1-2-6- نموذج الجماعات<sup>4</sup>: (السياسات كنتاج لتنافس المجموعات)

تعتبر السياسات العمومية وفق هذا المنظور محصلة عمليات تفاعل بين جماعات المصالح المتعددة الرسمية منها وغير رسمية، حيث يصعب على الأفراد الغير المنظمين في جماعات أن يمارسوا تأثيرا حقيقيا على عملية رسم وتنفيذ السياسات العمومية<sup>5</sup>. و عليه فان السياسات هي نتاج للتنافس والصراع بين الجماعات المختلفة وهي كنتيجة للتوازن بين مصالحهم من خلال التنافس في لحظة معينة تحت إشراف الحكام ونجد في الواقع أن كثيرا من السياسات في الحقيقة تمثل وتعكس أنشطة الجماعات مثل سياسات تحديد الأجور، دعم الزراعة..الخ.<sup>6</sup>

1 أحمد مصطفى الحسين (1994). مرجع سبق ذكره. ص 105.

2 جيمس أندرسون (1999). مرجع سبق ذكره. ص 33.

3 Greffe, X. (1997). Op.Cit, p118.

14 الأحزاب لا تعني الجماعات لأنه هناك فرق بين الجماعات والأحزاب، لأن الجماعات لا تسعى للحصول على السلطة بطريقة مباشرة على الأحزاب بالإضافة إلى أن هذا الأخير يدافع على عدة قضايا.

5 محمد قاسم القريوتي (2006). مرجع سبق ذكره. ص 322.

6 أحمد مصطفى الحسين (1994). مرجع سبق ذكره. ص 111.

لعل مبرر الأخذ بنظام الجماعات في تحليل عملية رسم السياسات العمومية مبعثه أن الفرد ليس بمقدوره أن يعبر عن رغباته وحماية مصالحه بصفة انفرادية، مما يفرض عليه الانتماء إلى جماعة يؤمن بمعتقداتها ويشارك في تحقيق أهدافها التي هي في الأصل أهدافه.<sup>1</sup>

غير أن بلوغ الأهداف المنشودة سرعان ما يجعل الجماعات تتصادم مع بعضها البعض، حيث أن النظام السياسي يجد نفسه أمام مطالب مختلفة لجماعات متعددة، إن لم نقل مطالب متباينة ومتناقضة في العديد من الأحيان، كل ذلك يعقد من نوعية السياسات العمومية المنتجة لا سيما بعد أن يصبح مفروض على النظام السياسي إدارة هذا الصراع والتنافس وفقا لمبدأ الاعتدال والتوازن وفي هذا الصدد يقول جيمس أندرسون "إن ما يسمى سياسة عمومية هو تعادل أو توازن تتوصل إليه الجماعات عبر كفاحها في موقف ما لضمان مصالحها أو التعبير عن إرادتها"<sup>2</sup>.

رغم الايجابيات التي احتواها مدخل الجماعات في تحليل السياسات العمومية رسما وتنفيذا، فإن من نقاط الضعف فيه اعتماده على الجماعة كعنصر رئيسي ووحيد لتفسير وضع السياسة العمومية الشيء الذي يغيب السياسات العمومية المثلى، وكمثال على ذلك تأثير اللوبي اليهودي على رسم السياسات العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية رغم أنف الأمريكيين.

### 1-2-7 نموذج النخبة<sup>3</sup>: (السياسات العمومية كخيارات النخبة)

يرى واضعو السياسات العمومية وفقا لهذا النموذج إلى ما يتم وضعه من سياسات يعكس قيم وأولويات فئة محدودة في المجتمع وهي النخبة Elite، أكثر مما يمثل رأي ومصصلحة الغالبية من أبناء المجتمع، حيث أن الأغلبية الساحقة من أفراد المجتمع إما غير ملمين أو غير مكترئين بما تضعه الحكومة من سياسات، مما يترك الفرصة لأعضاء النخبة ليشكلوا الرأي العام، ويجبروا الحكومة على اتخاذ السياسات التي يفضلونها باعتبارها انعكاسا لما يريده أفراد المجتمع الذي يمثلونه وينطقون باسمه.<sup>4</sup>

وفي هذا الصدد يقول توماس داي Thomas Dye :

"ان الجماهير عادة غير مبالية، ولا تعلم بتوجهات السياسة العمومية، والنخبة الحاكمة من السياسيين والإداريين هي التي تشكل الرأي العام وفقا للسياسات العمومية التي تضعها وتنفذها لهذا فان هذه السياسات في جوهرها لا تعد أن تكون خيارات النخبة، إذ عادة تنزل من النخبة وتصعد - كما هو الظن- من متطلبات الجماهير".<sup>5</sup>

أما خصائص النخبة ودورها في رسم السياسات العمومية فيتلخص فيما يلي:<sup>6</sup>

1 حسن أبشر الطيب(2000). الدولة العصرية دولة مؤسسات. الدار الثقافية للنشر. القاهرة. ص 95.

2 جيمس أندرسون(1999). مرجع سبق ذكره، ص 34.

3 ترجع أصول هذا الاتجاه إلى القرن التاسع عشر وبداية القرن الحالي وارتبطت بكتابات موسكا (Mosca) وباريتوا (Pareto). وقد كانت كتابات هذه المدرسة ردا على تنبؤات المدرسة الماركسية بانهيار النظام الرأسمالي.

4 محمد قاسم القريوتي.(2006)، مرجع سبق ذكره، ص 324.

5 حسن أبشر الطيب.(2000) مرجع سبق ذكره، ص 99.

6 عامر خضير الكبيسي.(2008). مرجع سبق ذكره، ص 126.

\* أن النخبة بصغر حجمها لها قدرة تنظيمية عالية، ولذلك تعدي أنها الأقدر على تحقيق المصلحة العامة؛

\* أن حلقة الوصل الرابطة بين أعضائها هي مجموعة القيم والمصالح التي تشترك فيها؛

\* أن خلفيات أعضاء النخبة ومواصفاتها تختلف عن عامة الناس؛

\* السياسات العمومية لديهم هي تعبير عن خياراتهم بالدرجة الأولى، وان تظاهروا بخدمة المجتمع؛

\* عدم توفر الإمكانية والسرعة لانتقال أفراد المجتمع من فئة الأغلبية إلى الفئة النخبوية، الأمر الذي يضمن

بقاء الأوضاع على ما هي عليه. وينحصر تحرك بعض الأفراد اتجاه النخبة في عدد محدود جدا من الأشخاص؛

\* لا يتأثر أعضاء النخبة إلا بدرجة قليلة بمطالب الشعب، ولكنهم يمارسون تأثيرا كبيرا عليها وعلى مصالحها.

حتى وإن كان لهذا المدخل في تحليل السياسات العمومية جانب كبير من الصحة، فذلك لا يعني البتة

انقياد المجتمع بأكمله نحو النخبة الحاكمة، ففي هذا الأخير مجموعات تتحرك ولها دور في توجيه الرأي العام

والمجتمع في اتجاه معاكس لما ترغبه النخبة الحاكمة. ولعل هذا النموذج هو الأقرب لواقع عملية رسم

السياسات في معظم الدول العربية حتى الديمقراطية منها، حيث تعكس السياسات العمومية فيها مصالح

فئات متنفذة وليس مصالح الأغلبية الصامتة. ولعل هذا يفسر عدم التوافق الشعبي العام وبين السياسات

العمومية في معظم الدول العربية رغم الصورة العكسية التي يتم تسويقها<sup>1</sup>.

1-2-8 نموذج الاختيار العام: **Public Choice Model** والاقتصاد السياسي: يقوم هذا النموذج على إتباع

طرق التحليل الاقتصادي في تحليل عملية رسم السياسات العمومية. فعلى خلاف تفسير سلوك المستهلك في

السوق والافتراض بأن المستهلك يختار القرار العقلاني الذي يتناسب ومصالحه الخاصة<sup>3</sup>، و فيما يتعلق

بالقرارات السياسية فهي تتم عن طريق أفراد يبحثون عن مصالحهم الذاتية وقد تحدث نظرية الاختيار

العام عن التصور المختلف لدوافع البشرية وأكدت أن الإنسان لا يتصرف في السوق الاقتصادي بصورة

تختلف عن تصرفه في السوق السياسي فهو في الحالتين يبحث عن مصالحه الذاتية<sup>4</sup>.

يقرر جيمس بكنان (James Buchanan 1986) وهو أحد رواد هذه المدرسة أن الأفراد ينتظمون في السوق

السياسي بحثا عن مصالحهم الذاتية بنفس الصورة التي تجعلهم يتعاملون في السوق الاقتصادي لتحقيق

مصالحهم الذاتية، وأنهم من خلال التعاقد أو الاتفاق في السوق السياسي يمكنهم تدعيم فوائدهم الذاتية

بنفس الطريقة التي تتم من خلال التجارة في السوق الاقتصادي. وباختصار فان الأفراد يعظمون مصالحهم

الذاتية في السياسة والاقتصاد، و من خلال الدوافع الأنانية يمكن لأن تحدث الفائدة المشتركة لكل الأفراد

من خلال نظام اتخاذ القرار الجماعي. وذلك لأن صناعات السياسات العمومية يسترشدون بمصالحهم الخاصة

وليس بالشعارات العامة التي يطلقونها. وحيثما يشارك الأفراد في عمليات اتخاذ قرارات السياسات العمومية

<sup>1</sup> محمد قاسم القربوتي. (2006). مرجع سبق ذكره. ص 325.

<sup>2</sup> هي نظرية تدرس الدوافع الاقتصادية و سلوكيات الناخبين و الموظفين العاميين في عملية صنع القرار الجماعي في مقابلة عملية اتخاذ القرارات الفردية في السوق الاقتصادي.

<sup>3</sup> محمد قاسم القربوتي. (2006). مرجع سبق ذكره. ص 326.

<sup>4</sup> أحمد مصطفى الحسين. (1994). مرجع سبق ذكره. ص 121.

فأنهم لهم أولويات تختلف من شخص لأخر. ولأنهم عقلانيون فأنهم يعتمدون على ذلك الترتيب للأولويات بغرض تحقيق مكاسبهم الشخصية، وهذا ليس غريبا لأن الحكومة نفسها نشأت من عقد اجتماعي بين الأفراد الذين اتفقوا بسبب من مصالحهم الخاصة والمشاركة على طاعة القوانين ودعم الحكومة في مقابل تقديم الحماية لهم ولملكاتهم.<sup>1</sup>

إن عملية صنع السياسات العمومية هي سلوك أنساني له علاقة بالمواءمة بين الأهداف ووسائل تحقيقها، فإن صناعة السياسات الاقتصادية هي مكون هام من مكونات السياسات العمومية، فالالاقتصاد كعلم يسعى للبحث عن أساليب إنتاجية وتوزيعية تمكن من استخدام الموارد بصورة كفؤة. وتقرر نظرية الاختيار العام أن هذه العملية تتم بدوافع المصلحة الخاصة لكل المشاركين في عملية صنع السياسات العمومية. ومنها نشأة فكرة السوق السياسي في مقابل السوق الاقتصادي.

لقد ارتبطت نظرية الاختيار العام بالنظريات الاقتصادية الكلاسيكية الجديدة والليبرالية السياسية الجديدة وأدت بذلك إلى ثورة يمينية في مجال السياسات العمومية. لقد أدت تلك التطورات إلى تسليط الضوء على النفقات العامة للدولة والعملية السياسية لاتخاذ القرارات السياسات وهيكل القرارات الجماعية في مجال السياسات العمومية.<sup>2</sup>

في الختام يمكن أن نقول أن نموذج الاختيار العام تجد رواجاً كبيراً في حقل تحليل السياسات العمومية كمدخل للدراسة العملية وكمرشد لتصميم السياسات العمومية. ولقد أدى بهذه الأفكار إلى تأثيرات خطيرة على سياسات الحكومة وخاصة في مجال تقديم الخدمات العامة. وقادت إلى سياسات الإصلاح الإداري المتمثلة في إعادة اختراع الحكومة، وسياسات الخوصصة وإدارة وملكية القطاع العام في الدول النامية. 9-2-1 نموذج نظرية الألعاب: حسب هذا المنظور فإن السياسات العمومية كردة فعل وفقاً لقرار الآخرين، أين يستوجب ردة فعل اتجاه قرارات الآخرين. الارتباط بين المواقف والظروف أمر جد حاسم وهو مجدد الطريقة التي يمكن بها تحديد السياسات العمومية التي سوف يتم تقريرها. وصاحب القرار في السياسات العمومية عليه أن يتحلى بالموضوعية والعقلانية.<sup>3</sup>

إن اللاعبين السياسيين عند اتخاذهم للقرارات يتوجب عليهم أن يأخذوا باعتبار ما سيكون رد فعل الآخرين ولرغباتهم، وليس فقط ما يريدون تحقيقه فهذا النموذج-على عكس ما توحي به التسمية- أسلوب عقلاني في اتخاذ القرارات، يتناسب في تحليل المواقف التي فيها الأطراف المتنافسة، حيث تتمثل فيها خيارات واضحة السياسات العمومية بمصفوفة Matrix تتضمن خيارات كل طرف. فلوا افترضنا أن هناك طرفان للعملية السياسية وأن لكل منهما خياران في اتخاذ القرار فإن مجموع الخيارات المتاحة لكل طرف هي حاصل ضرب خيارات كل منهما (2\*2=4 خيارات).<sup>4</sup>

1 أحمد مصطفى الحسين. (1994). مرجع سبق ذكره. ص 132.

2 نفس المرجع السابق. ص 154.

3 Greffe, X. (1997). Op.Cit.p120.

4 محمد قاسم القريوتي. (2006). مرجع سبق ذكره. ص 327.

بموجب بيان السياسات العمومية عن طريق تحليل قواعد أخذ القرار من طرف السلطات العامة قبل تطبيقها في أرض الواقع. الأمر يتعلق هنا باستراتيجيات أهمها:<sup>1</sup>

أ- إستراتيجية الحد الأدنى: وتهدف إلى تجنب قدر الإمكان الخسائر؛

ب- إستراتيجية الحد الأقصى: تهدف إلى تحقيق أكبر قدر ممكن من المنفعة الممكنة وفقا للقرارات المتخذة.

بعد هذا الاستعراض للنماذج المستعملة في تحليل السياسات العمومية، التأكيد بأنه لا يمكن الجزم بأفضلية أي منها على الآخر، ذلك لأن لكل منها مجاله الخاص كأداة تحليل حسب طبيعة المجتمع، ومدى كون النموذج يمثل تفسير مقنعا لعملية وضع السياسات العمومية، كما أنه قد لا يفي نموذج واحد لتحليل كافة أنواع السياسات داخل البلد الواحد، وبالتالي فعلى محلل السياسات العمومية أن يختار النموذج أو النماذج التي يستطيع من خلالها تفسير عملية وضع وتنفيذ السياسات العمومية.

2- مداخل الفكر الاقتصادي لدراسة السياسات العمومية: سنحاول عرض النظرية الاقتصادية كمدخل لتحليل السياسات العمومية، وسنحاول أن نتابع تطور النظرية الاقتصادية موضحين السياسات المرتبطة بكل نظرية، وسنبين كيف يمكن استخدام تلك النظريات في التمييز بين السياسات المختلفة وأهدافها المنبثقة منها. حيث يتمثل الهدف الأساسي التقليدي لعلم الاقتصاد في توظيف أدواته في تصميم السياسات العمومية، ويحاول الاقتصاديون استخلاص مبادئ مفيدة في تصميم السياسات لحل مشاكل تتعلق بالمجتمع.

### 2-1-1 النظريات الاقتصادية الكلاسيكية والنيوكلاسيكية والسياسات العمومية المحايدة

2-1-1 النظرية الكلاسيكية: يجمع مفكرو هذه المدرسة على مبدأ سيادة الحرية الاقتصادية، ومبدأ عدم تدخل الدولة في حركية النشاط الاقتصادي وحصر دورها في القيام بالوظائف التقليدية للدولة وبعض الخدمات الأساسية التي يعجز القطاع الخاص عن القيام بها بحكم انخفاض أو انعدام الربحية فيها. ومن مبادئ الكلاسيك مايلي<sup>2</sup>:

\* وجود قوانين طبيعية خالدة، ففي حالة الاختلال هناك قوى طبيعية تقود الحياة الاقتصادية إلى التوازن أو ما يعرف باليد الخفية لأدم سميت؛

\* الحرية الاقتصادية المطلقة والتي يرون أنها ضرورية للنشاط الاقتصادي، وتتمثل صورة هذه الحرية في حرية التجارة الداخلية والخارجية، حرية العمل، وحرية مزاوله أي نشاط اقتصادي وهم أصحاب الشعار المعروف "دعه يعمل دعه يمر" والذي أطلق في وجه أي تدخل حكومي؛

\* المنافسة الكاملة أو الحرة وهي المبدأ الرئيسي - حسب الكلاسيك- الذي لا بد أن يسود في السوق، فالمنافسة الكاملة هي جهاز يتمتع بخاصية تنظيم نفسه بنفسه دون اللجوء الى تدخل وتملك المنافسة وظيفتان أساسيتين الأولى تخصيص وتوزيع الموارد الاقتصادية على مختلف المجالات، على النحو الذي يضمن للمجتمع السلع التي يحتاج لها وبالكميات المناسبة وبالأوقات التي يرغب بها، فمن خلال المنافسة

<sup>1</sup> Greffe, X. (1997). Op.Cit.p120.

<sup>2</sup> غويبي العربي.(2011). دور الدولة الاقتصادي في ظل التحولات الراهنة. أطروحة دكتوراة في العلوم الاقتصادية. جامعة الجزائر 03، ص 25.

الكاملة يتلقى المنتجون طلبات المستهلكين ويعملون على تنفيذها، وسوف تسود السوق أسعار تنافسية تعكس مستوى الأسعار والتكلفة الحقيقية، أما الثانية:تنظم توزيع التحول على الأفراد الذين اشتركوا في العمليات الإنتاجية؛

\*نظرة إلى النقود أنها مجرد وسيلة للتبادل وأداة للحساب وتسوية المدفوعات؛

\*حرية التجارة الخارجية ، حيث لا تتدخل الحكومات في مجال الإيراد والتصدير؛

\* التوازن الخارجي يحدث تلقائيا من خلال حركة دخول وخروج الذهب إذ حدث أي اختلال.

دور الدولة في البينيان الفكري للكلاسيك يقتصر في الحفاظ على الأمن وتحقيق العدالة ولا ينبغي على الدولة الولوج في النشاط الاقتصادي فهذا الأخير يخضع لنظام السوق ولليد الخفية التي تعمل على الحفاظ على التوازن والاستقرار.

2-1-2 النظرية النيوكلاسيكية: قامت أبحاث الحديين على البحث عن أوضاع التوازن الستاتيكي واقتنع النيوكلاسيك بأسلوب الإنتاج الرأسمالي وأصبح شغلهم هو البحث عن السلوكيات الرشيدة للأفراد التي تمكنهم من تحقيق أكبر منفعة ، لكن الذي انطلق منه رواد هذه المدرسة هو الاعتماد على فلسفة الحرية الاقتصادية والإيمان بفعالية المنافسة الكاملة ، و إن الوصول إلى أوضاع التوازن تقتضي وجود الفرد حر والذي يبحث عن منفعة بشكل إرادي وذلك في ضوء الملكية الخاصة وحرية العمل وآليات السوق الحرة . أما في مجال تحليل التوازن الاقتصادي العام ، فقد اعتمد الحديين على قانون ساي للأسواق<sup>1</sup> وعليه لا وجود لأي أزمة ويمكن الوصول إلى حد التوظيف الكامل .و يمكن الإشارة إلى الإسهام الكبير الذي قام به « Leon walras » مؤسس مدرسة لوزان الذي توصل إلى نظام متكامل ومنسق لتحليل فكرة التوازن العام من خلال نظام منطقي للمعادلات الرياضية، إذ بظهور مدرسة التحليل الحدي تمن عزل الاقتصاد السياسي على علم الاجتماع وبذلك حل مفهوم الاقتصاد البحت محل الاقتصاد السياسي<sup>2</sup> .

ما يمكن قوله عن مدرسة الحديين سواء ما تعلق بالجيل الأول المذكور أنفا أو حتى الجيل الثاني الذي يمثله خمس مدارس اقتصادية معروفة ، المدرسة الانجليزية بزعامة ألفريد مارشال (1842-1924)، المدرسة النمساوية التي ضمت بوم باقرت (1851-1904) وفون مايزس (1810-1926) وفدريش فون هايك (1899-1992) والمدرسة الفرنسية التي كان من بين روادها أوجستين كورنو (1801-1877) والمدرسة السويدية التي برز فيها كنوت فيكسل (1885-1926) وآخر مدرسة هي المدرسة الايطالية تحت قيادة فيلريدوباوتيو(1848-1923).فكل هؤلاء الجيل الأول والجيل الثاني كان همهم الوحيد عزل النشاط الاقتصادي للفرد (المستهلك أو المنتج) عن العلاقات الاجتماعية فالجيل المؤسس (كارل منجر وبستانلي جينفونز-وليون فالراس)والجيل الثاني أكدوا على الحرية الاقتصادية وعلى الملكية الفردية لوسائل الإنتاج

<sup>1</sup> القانون الذي ينص على أن العرض يخلق الطلب المساوي له.

<sup>2</sup> غويني العربي.(2011). مرجع سبق ذكره.ص26 .

، وعلى عدم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي لأن الأزمات قد تحدث عارضا ولكن السوق كفيلا بإعادة التوازن والاستقرار<sup>1</sup>.

لقد أثرت آراء سميت في ما أصبح اليوم يعرف بالسياسات العمومية ، فكثيرا من ملاحظاته أصيلة ونابعة عنه وكانت أقوى توصياته فيما يتعلق بالسياسات العمومية هي الدعوة إلى حرية التجارة الخارجية والداخلية ولذلك حدد سميت دور الدولة ومن ثم السياسات العمومية في ثلاث مجالات وهي<sup>2</sup>:

\*الأمن القومي؛

\*إدارة العدالة؛

\*إنشاء وإدارة الأشغال العامة اللاتي يمكن أن يقوم بها الإنسان؛

هذا ما جعل دور الدولة وبالتالي سياساتها العمومية هامشيا، وبذلك يمكن القول ان دور الدولة في النشاط الاجتماعي والاقتصادي هو الاستثناء وليس القاعدة.

2-2 النظرية الكينزية والسياسات المتدخلة: لقد عجزت آلية السوق عن القيام بالتصحيح الذاتي للتوازنات، وتنامت الآثار السلبية للأزمة الاقتصادية (1929-1932) ، فكان التغيير السريع من ازدهار إلى كساد مظلماً، وهكذا بدأ الأصوات تتعالى وتنادي بضرورة تدخل الحكومة في النشاط الاقتصادي ، حيث قدم كينز التبرير الكافي لضرورة التدخل الحكومي<sup>3</sup> ، حيث رفض كينز وأتباعه كلياً "مبدأ اليد الخفية" وأثبت بأن عمليات التحول في المجتمع الرأسمالي لا تتم تلقائياً، كما أنها لا يمكن أن تصحح نفسها بنفسها وأن ليس هناك اتجاه حتمي وطبيعي للاقتصاد للاتجاه نحو وضع التوازن الذي يحقق التوظيف الكامل، ومن هنا تأتي أهمية التدخل الحكومي لتصحيح عدم التوازن من خلال سياسة الاستثمار ومن خلال السياسة المالية والنقدية<sup>4</sup> وتجدر الإشارة أن من بين أول المتدخلين كان الرئيس الأمريكي روزفلت حيث بدأ بتطبيق برنامج النهج الجديد ، هذا البرنامج شمل تخفيض قيمة الدولار الأمريكي، زيادة حجم الإنفاق العام الموجه للأشغال العمومية ، انتهاج سياسة عجز الموازنة العامة لزيادة حجم الطلب الكلي وانتقل على أثرها هذا الفكر التدخلي إلى النشاط الاقتصادي الأوربي<sup>5</sup>.

إن هذا التدخل الذي نادى به كينز لا يفسر أنه خرج عن طوع النظام الرأسمالي ، بل إن كينز يعتبر من بين المدافعين عنه وحتى لا يساء فهم كينز من دعوته لتدخل الحكومة كتب يعتذر "ان توسيع وظائف الدولة هو توسيع لازم لمطابقة الميل للاستهلاك مع الحافز على الاستثمار مطابقة متبادلة ، قد يبدو لأحد كتاب القرن التاسع عشر الاقتصاديين أو لأحد رجال الأعمال الأمريكيين في يومنا هذا على أنه مخالفة فظيعة لمبادئ

<sup>1</sup> النص مقتبس من كتاب . Greffe, X.(1997). op.cit.p 24-25

<sup>2</sup> احمد مصطفى الحسين.(1994).مرجع سبق ذكره.ص169.

<sup>3</sup> غويني العربي.(2011).مرجع سبق ذكره.ص28 .

<sup>4</sup> عبد الرزاق الفارسي.(1997).الحكومة والفقراء والإنفاق العام.مركز دراسات الوحدة العربية.ص23 .

<sup>5</sup> غويني العربي.(2011).مرجع سبق ذكره.ص28 .

الفلسفة الفردية ، ولكن يبدو لنا هذا التوسع وسيلة وحيدة لتجنب تهمد المؤسسات الاقتصادية تهدما هدمًا و شرط لقيام بالمبادرة الفردية بنجاح"<sup>1</sup> .

لقد اثبت كينز أن التمسك بمبدأ الميزانية المتوازنة والذي يعكس ويجسد الدور المحايد للحكومة والسياسات العمومية في الفكر الاقتصادي الكلاسيكي في كل الأحوال قد يسبب أضراراً بليغة بالاقتصاد القومي. وعليه يرى انه يجب أن تكون سياسات عمومية ذات طابع تدخلي.

3-2 النظرية الاقتصادية الماركسية: السياسات الشمولية: في منتصف القرن التاسع عشر ظهرت بوضوح عيوب وانحرافات في النظام الرأسمالي الحر الذي يقوم على الحرية الاقتصادية الكاملة وعدم تدخل الدولة بأي شكل من الأشكال في النشاط الاقتصادي الأمر الذي أدى إلى ظهور مشاكل واجتماعية إضافة إلى اختلالات في الاقتصاد ، وكرد فعل على ذلك ظهر الفكر الماركسي على أيدي "كارل ماركس" حيث يرى ماركس أن الهدف الأساسي من النشاط الاقتصادي هو إشباع الحاجات الجماعية وليس الربح<sup>2</sup> ، كما عرفت الماركسية الدولة بأنها جهاز سيطرة طبقية، فقد تجسد فكرها في الواقع من خلال التجربة الاشتراكية التي أضحت فيها الدولة جهاز سيطرة نخبوية تمارس وصايتها على المجتمع باسم حماية طبقة الشغيلة، ورعاية مصلحة العمال، فأصبحت متحكمة في الاقتصاد والسياسة والمجتمع، فهي المقاول وهي المشغل والمنتج والموزع... إلخ، وأصبحت مهيمنة على الحياة الاقتصادية عن طريق أجهزتها المختلفة التي حلت محل السوق ومحل القطاع الخاص<sup>3</sup> ، وقطعت في بادئ الأمر أشواطاً في ظل موجة من الحماس السياسي طغت على العقلانية الاقتصادية، ولكن دولة المرحلة الانتقالية، ودولة الاشتراكية إزدادت توسعاً وتضخماً خلافاً لفكرها الذي يرى بأنها سائرة إلى الزوال في مرحلة الشيوعية، وأضحت بيروقراطيتها السياسية والاقتصادية متحكمة في السلطة والثروة وتمارس كافة أشكال الاستغلال والتحايل والوصاية والاسترقاق الجماعي باسم المصلحة العليا للدولة الاشتراكية. هذه النخبة لا تشكل مع عائلاتها أكثر من 1.5% من سكان الاتحاد السوفياتي السابق كنموذج لباقي البلدان الاشتراكية.

لقد أتخذ دور الدولة في السياسات العمومية اتجاهها مختلفاً، فبينما نجد أن سياسة الدولة في النظم الرأسمالية تسير في اتجاه شبه مستقل عن السياسة التي تتبعها المنشآت الخاصة، فأنا نجد أن السياسات العمومية في الدول الاشتراكية قد أخذت صورة تخطيطية اتجهت للاندماج التام في الخطة الاقتصادية والاجتماعية الشاملة لدولة<sup>4</sup>.

و خلاصة القول أن السياسات العمومية والموازنة في الدول الاشتراكية تشرف وتوجه الاقتصاد توجيهاً كاملاً وذلك عن طريق الربط المحكم بين الخطة الاقتصادية العامة والميزانية الحكومية.

<sup>1</sup> Macmillan, Co. (1964). John M Konez. Ltd. London. p380.

<sup>2</sup> مكي محمد مسعود. (2006). دور الدولة في ظل العولمة. مركز الإسكندرية. ط 1. ص 20.

<sup>3</sup> سبع أحمد. (2008) العولمة الاقتصادية و دور الدولة. رسالة ماجستير، جامعة الجزائر. ص 41 .

<sup>4</sup> احمد مصطفى الحسين. (1994). مرجع سبق ذكره. ص 172.

2-4 الكلاسيكية الجديدة والسياسات العمومية الضيقة: تشمل نظريات الكلاسيكية الجديدة<sup>1</sup> النظرية النقدية ونظرية جانب العرض<sup>2</sup> إضافة إلى النظريات التي تفرعت عنها كنظرية الاختيار العام، حيث تبنت الدول الغربية الأساس الفكري الاقتصادي لهذه النظرية، إضافة إلى المنظمات الاقتصادية العالمية كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي الذي أصبح لهم دخل في تصميم السياسات العمومية لدول خاصة النامية منها. وكل هذه النظريات كانت تهدف جميعها إلى تقليص دور الدولة في الحياة الاقتصادية إلى الحدود الدنيا عن طريق سياسات الخصوصية.

2-4-1 النظرية النقدية : قد شكك كثير من الاقتصاديين في قدرة دولة الرفاهية على تحقيق ما نذبت من أجله، ومع تراجع الكينزية ظهرت خصومات نظرية أعادت مسألة الفصل بين الدولة والمجتمع المدني، ومع انحسار الاشتراكية وسقوطها في أزمتها منذ القرن الماضي صعد التيار المحافظ الجديد الذي ألح على النتائج السلبية لتدخل الدولة في الأسواق، فنادوا بتحرير قوى السوق في ميادين الصحة والتعليم والمواصلات. حيث تركز فكرتهم على أن التدخل من شأنه أن يلغي تأثير آليات السوق في توجيه النشاط الاقتصادي وهو ما يؤدي إلى حدوث اختلالات بنيوية في الاقتصاد الوطني<sup>3</sup>.

ولقد كان ميلتون فيريدمان مصدر إلهام لثورتها الاقتصادية التي ركزت على الخصوصية، وتخفيض الضرائب وقطع أغلال البيروقراطية التي كبلت بها الدولة رجال الأعمال والمستثمرين صغارا وكبارا، نتيجة تراكم سنوات من سياسة المدرسة الكينزية الاقتصادية. لكن جنوح تاتشر بشكل اعتبره التقليديون متطرفا نحو اقتصاديات السوق الحر -و التي واكبت أيضا لجوء حليفها السياسي والأيدلوجي الرئيس الأمريكي

<sup>1</sup> في ما يتعلق بالنظريات هناك عدة نظريات لم نتطرق إليها منها نظرية التوقعات الرشيدة وعلى وفق ذلك يرى دعاة هذه المدرسة انه لو توافرت الحرية الفردية وسعي الأفراد لتحقيق منافعهم في سوق خالية من التدخلات، واقتصار دور الدولة في وظائفها التقليدية مع توفير مستلزمات حماية الحرية الاقتصادية، فإن الاقتصاد الرأسمالي سينمو من دون أزمات، تستند هذه المدرسة إلى افتراضين أساسيين : الأول : مرونة الأسعار والأجور، وإنما تتكيف بسرعة لتوازن العرض والطلب .

الثاني : فرضية التوقعات العقلانية، الناس يستخدمون جميع المعلومات المتاحة لهم عند تشكيل توقعاتهم ونظرية التقليدية بزعماء فريدريك فون هايك

2 يرى بعض الاقتصاديين انها لا تمتلك نظرية اقتصادية محددة إنما تركزت على سمتين مركبتين هما التأكيد على الحوافز وتأييد إجراء تخفيضات كبيرة على الضرائب ومن أهم مؤيدي وجهات النظر هذه آرثر لافير، ونورمان تيور وجورج جيلدر، ويعزى شهرتها إلى تبني الرئيس الأمريكي ريغان ورئيسة وزراء بريطانيا ماركريت تاتشر وجهات نظرها في برنامجها الاقتصادي. طول حقبة الثمانيات أكدت هذه المدرسة على جانب العرض الكلي وعلى ضرورة تحفيز الناس على العمل والادخار ومن ثم الاستثمار من خلال إجراء تخفيضات كبيرة في الضرائب، وان النظام الرأسمالي يستند في أطروحاته الجديدة على آلياته الداخلية التي تمنع التعرض إلى أزمة إفراط الإنتاج، والمتمثلة بقانون ساي، الذي يؤكد على إن العرض يخلق الطلب الموازي له والتأكيد مجددا على ان الاضطرابات التي تنشأ في الاقتصاد إنما تنتج عن تعطيل عمل الآليات الداخلية للنظام الرأسمالي والذي يفرضي إليها التدخل الحكومي في النشاط الاقتصادي مما يؤدي إلى تقييد حرية الأفراد والمشروعات، ويقول جورج جيلدر في هذا الصدد "ان مجموع الأجور والأرباح لإنتاج سلعة ما يكون كافٍ لشراؤها...وان مبلغ النقود المدفوعة لعناصر الإنتاج لصنع وتسويق سيارة على سبيل المثال، سيكون كافٍ لشراؤها، ومن ثم على اتساع النظام بأسره، وانه يمكن للقوة الشرائية والقوة الإنتاجية إن تتوازنا دائما، ولا يمكن ان يكون هناك فائض من السلع ناشئ عن عدم كفاية الطلب الكلي، فالمنتجون بصورة جماعية، وأثناء عملية الإنتاج، يخلقون الطلب على سلعهم".

<sup>3</sup> حسن لطيف كاظم الزبيدي.(2008). الدولة والتنمية في الوطن العربي. دار الوراق. ط 1. ص 39.

الراحل رونالد ريغان إلى الإستراتيجية الاقتصادية نفسها - إن التيار المحافظ يعتبرون أن مدرسة شيكاغو-أي نظرية فريدمان- لعبت الدور الأساسي في خلق الثروات وتوسيع التجارة التي أدت إلى انتصار المعسكر الرأسمالي على المعسكر الشيوعي .

يعتبر المؤرخون فريدمان بمثابة الروح القيادية ونبراس طريق الاقتصاديين من المدرسة المحافظة حول العالم في فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية، وعندما أسس فريدمان أولى نظرياته عن علاقة التناسب بين دورة المال القابل للإنفاق في السوق ، و كمية السلع المتوفرة كسبب لارتفاع معدلات التضخم ، التي عانى منها اقتصاد الديمقراطيات الغربية في السبعينيات والثمانيات، كان قد عكس النظرية الكينزية تماما. فبينما دعا جون مينارد كينز-الذي يعتبره البعض أعظم اقتصادي القرن العشرين -على ضرورة تنظيم الحكومة للاقتصاد بموازنة الضرائب بالإنفاق العام على الخدمات والقطاع العام، وهو أساس سياسة الإنفاق على الخدمات والقطاع العام التي بدأها روزفلت والمعروفة بـ New Deal ، فان فريدمان رأى أن تدخل الدولة هو معرقل للاقتصاد. مناديا أن دور قادة الصناعة والمستثمرين هو الاستثمار وتحقيق الأرباح والتوسع الصناعي والتجاري والذي يخلق بدوره الوظائف ويدير عجلة الاقتصاد، أما التعليم والصحة والخدمات العامة فهي من شأن الدولة عن طريق الضرائب التي ستزيد بازدياد أرباح الصناعة .

تلخصت نظرية فريدمان في أن ارتفاع ما يعرف بالدخل القابل للإنفاق لدى الأفراد في المجتمع بشكل لا يتناسب مع كمية البضائع سيؤدي إلى رفع معدلات التضخم، ولم ينتبه اقتصاديو العالم إلى التحذيرات التي أطلقها منذ صياغة النظرية في الستينات ، بأن إسراف الحكومات في الإنفاق على الخدمات والمرافق والقطاع العام-كالإنفاق على الحرب الفيتنامية -

يمكن القول كخلاصة أن فريدمان، الذي ناصر حرية السوق، حارب فكرة تدخل الحكومات في شؤون الفرد، سواء كان دافع ضرائب، مستهلكا أو رجل أعمال منتجا يخلق الثروة<sup>1</sup>، ورواد هذا التيار يؤيدون بقاء دور الدولة في حدوده الدنيا ، ويعتقدون بأن زيادة تدخل الحكومي يمكنها أن تقلص الحرية السياسية والحرية الاقتصادية، فضلا عن أنهم يشككون بقدرة الدولة على حل المشكلات الاقتصادية والاجتماعية القائمة ، لذا فهم يرون من الصعب الوقوف على تحديد دقيق لدور الدولة .ولكن المحافظين برغم من الدور المحدود للدولة يبقى هاما جدا وبخاصة في ما يتعلق بتحديد قوانين التنافس الاقتصادية وإدارتها.فالدولة يمكن أن تكون حكما جيدا لإدارة اللعبة الاقتصادية وضمان التزام الجميع بقواعدها<sup>2</sup>.

من أشهر عبارات فريدمان "صيانة حرية الفرد تتطلب تقليص دور الحكومة والتركيز على أهمية الملكية الخاصة وحرية السوق والاتفاقات التطوعية بالتراضي وليس بفرض القوانين". ورأى أن الإنفاق الحكومي من المصادر الضريبية يجب إن يقتصر فقط على خدمات تتعلق بالصالح العام كالمدافع القومي عن مصالح الأمة<sup>3</sup>.

1 غويني العربي.(2012). مرجع سبق ذكره. ص32 .

2 حسن لطيف كاظم الزبيدي.(2008). مرجع سبق ذكره. ص40.

3 غويني العربي.(2012). مرجع سبق ذكره. ص32 .

## 2-4-2 نظرية الخيار العام<sup>1</sup>: la théorie des choix publics

إن معظم الاقتصاديين الكلاسيكيين ركزوا اهتمامهم على أداء السوق وليس دور الدولة -وخاصة إنهم يعتقدون أن الدولة لديها دور ضئيلة أو معدوم لتناسب في سوق مثالية- من خلال انتهاج الفرد مصلحته الشخصية، وهذا كثيرا ما يسهم في المجتمع على نحو أكثر فعالية مما لو كان حقا يريد الصالح العام<sup>2</sup> تأسست مدرسة الخيار العام في أواخر 1960 من قبل اثنين من خبراء الاقتصاد في جامعة فرجينيا هما<sup>3</sup> J.Buchanan وG. Tullock ، ومن المسلمات أن عدم فعالية المنظمات العمومية يرجع أساسا إلى جماعات المصالح واللعبة السياسية التي تميز المنظمات العمومية<sup>4</sup>

حجة مدرسة "الخيار العام" هو أن الأشخاص الذين من المفترض أن يتخذوا القرارات، بما في ذلك مدراء المؤسسات العامة والسياسيين وموظفي الخدمة المدنية، سيقومون بتقديم مصالحهم الخاصة وليس المصلحة العامة كما جاء في الخطاب الرسمي من الخدمة العامة وذلك كأى شخص يقوم بعمل يومي. منظرو هذه المدرسة يقولون ان عدم كفاءة المؤسسات العامة هو فقط الدافع من السياسيين والقادة لعدم العمل في المصلحة العامة. مصلحة البديهي (المصلحة الذاتية)، فإن السعي من أجل السلطة يكون أكثر الشواغل.

تستخدم هذه النظرية أدوات الاقتصاد الجزئي لدراسة سلوك الأفراد في الحكومة والمنظمات العامة والحياة السياسية، كالمواطنين وصناع القرار وتهدف إلى وضع نظرية عامة للاقتصاد العمومي وتسمح بفعل في المجال العمومي ما يفعل على مستوى الاقتصاد الجزئي. إن الأمر يتعلق بتكميل نظرية الإنتاج والتبادل بوضع نظرية مشابهة لكي تتماشى مع سيرورة الصفقات العمومية ، أكثر من الغريب في كل هذا يقول منظرو مدرسة الاختيار العام هو أن السياسة كثيرا ما تتدخل في الحكم من خلال إعطاء مزايا وفوائد لمجموعات محددة (العملاء) من أجل ضمان موقفهم لإعادة انتخابه يثبت بالتأكيد معاديتهم لإدارة سليمة وفعالة في المنظمات العامة<sup>5</sup>. كثيرا ما انتقدت نظرية الاختيار العام بوصفها نظرية المحافظين وتعارض أي تدخل حكومي في الاقتصاد، لأنها تسلط الضوء على أوجه القصور في الدولة وعدم قدرتها على تصحيح نقائص السوق، ولكن بعض المنظرين الاختيار العام دعوا إلى التدخل الحكومي وليس كلها "الاقتصاد الأيديولوجية." وتقوم بعض على نماذج موضوعية، مثل بناء نماذج رياضية من استراتيجيات أصوات (وهو ما يذكرنا نوعا ما بنظرية اللعبة). وقد أبرز معهد كاليفورنيا للتكنولوجيا على أهمية إنشاء جداول زمنية للانتخابات والاستفتاءات من

<sup>1</sup> أصحاب هذه النظرية لديهم فكرة سياسية اقتصادية جديدة تعارض فكرة تدخل الدولة بسياساتها لمعالجة المشاكل الاقتصادية والاجتماعية و عرفت أحيانا باسم حركة اليمين الجديد، ومن أساسيتهم العودة إلى آلية السوق وتقليص دور الدولة في النشاط الاقتصادي والاجتماعي.

<sup>2</sup> الأصل الكلاسيكي لنظرية الخيار العام هو علاقتها بنظريات آدم سميث التي تركز على عقلانية الفرد وبحثه عن مصالحه، هذه النظرية أعادت مرة أخرى النقاش عن الدور المناسب للدولة في المجتمع.

<sup>3</sup> نال جائزة نوبل في الاقتصاد سنة 1986 و الذي يرى أن حرية الأفراد مبدأ أساسي.

<sup>4</sup> Boncoeur, J., & Thouement, H. (2000). Histoire des idées économiques, de Walras aux contemporaines. Paris: Nathan.[English translation in text by Fernando Scornik Gerstein and Fred Foldvary.], p205.

<sup>5</sup> سليم عماد الدين.(2007).مراقبة التسيير في الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير بجامعة بومرداس.ص13 .

أجل التأثير على سلوك السياسيين وإجبارهم على النظر في جميع الخيارات. رياضيا من نظرية الاختيار العام ولدت نظرية الخيار الاجتماعي (مع الكتاب Arrow عام 1951: اختيار الاجتماعية والقيم الفردية).<sup>1</sup> تتفق جل النظريات الكلاسيكية الجديدة مع فكر النظرية النقدية وذلك بالتركيز على آلية السوق الحر ونظام الأسعار والمنافسة من جهة مثالية واتخاذ القرار الفردي وقد تميزت النظرية الكلاسيكية الجديدة بثلاث خصائص وهي:<sup>2</sup>

\*العداء للتدخل الحكومي ومن ثمة الدعوة لتضييق نطاق السياسات العمومية وتوسيع نطاق نشاطات الخيار الفردي والقطاع الخاص.

\*التركيز على المنهجية ومن ثمة اتخاذ القرارات الفردية وتحرير الاقتصاد من النشاط الحكومي الذي يقوم على أساس اتخاذ قرار جماعي.

\*التركيز على دور القطاع الخاص كأداة لتحقيق أهداف المجتمع الاقتصادي والاجتماعي.

2-5 فكر التيار الثالث<sup>3</sup> و السياسات العمومية الوسطية : يرى بيار روزنفالون PIERRE ROSANVALLON أن الأزمة الاقتصادية الماضية-يقصد بين منتصف الثمانينات وبداية التسعينيات- للدولة تطرح أسئلة أساسية وعميقة حول شكل وحدود سلطة الدولة في علاقتها مع المجتمع المدني، لكنه يعتبر الإستراتيجية المهيمنة الآن سواء في خصخصة دولة الرفاهية أو المحافظة عليها تبقى رهينة نموذج سياسي غير مرغوب فيه وغير إجرائي، فتمجيد التنافس بين الأفراد داخل السوق، والقول بالثقة اللامتناهية في جهاز الدولة، يعتبران مقاربتين متقابلتين، ولكن أيضا متكاملتين. ويقترح روزنفالون مهمة أساسية للمرحلة الراهنة وهي إيجاد مجتمع مدني مضمون من طرف الدولة، وذي كفاءة عالية، وقدرة متزايدة على الاستجابة للحاجيات الاجتماعية عبر شبكات دعم متبادل، وعضوا عن التنصيب والتمسك الدائم بأحد القطبين السوق أو الدولة.<sup>4</sup>

يشير "التيار الثالث"<sup>5</sup> إلى إطار فكري واستراتيجي يهدف إلى ملائمة الاشتراكية الاجتماعية مع عالم تغير بشكل جذري في العقدين أو الثلاثة عقود الأخيرة، في محاولة لتجاوز الديمقراطية الاجتماعية التقليدية والليبرالية الجديدة. هنا لا بد من التساؤل أن كان "التيار الثالث" هو تيار الوسط؟ ويمكننا طرح سؤال آخر وهو إن كان "التيار الثالث" يمثل نهجا يساريا جديد؟ بمعنى: هل هو تيار ثالث لليبرالية الجديدة؟-

<sup>1</sup> Janes.Shaw: Public Choice Theory, in the Concise Encyclopaedia of economics site [www.econlib.org](http://www.econlib.org)

<sup>2</sup> احمد مصطفى الحسين.(1994). مرجع سبق ذكره.ص.174.

<sup>3</sup> أستخدم أول مرة هذا المصطلح في بداية القرن العشرين، حيث يقع هذا التيار بين الرأسمالية الليبرالية و النظام السوفيتي.

<sup>4</sup> حسن لطيف كاظم الزبيدي.(2008). مرجع سبق ذكره.ص.40.

<sup>5</sup> فلسفة الطريق الثالث هي محاولة للبحث عن طريق جديد للتنمية الاجتماعية ذات أفاق عالمية.وهي مقارنة متكاملة يمكن أن تضع بناء نظريا متماسكا من خلال سعيها إلى تحقيق التوافق بين القيم التقدمية التي لازمت الإنسان، وبين التحديات الجديدة لعصر المعلومات و تراكم الثروة و الامساواة، وتستند فلسفة التيار الثالث إلى ثلاث أسس هي التزام الحكومات بأن تكفل تكافؤ أمام جميع مواطنها، مبدأ أخلاقي يقوم على المسؤولية المتبادلة التي ترفض سياسات التمييز، توجيه جديد لعملية الحكم يقوم على تمكين المواطنين ليتصرفوا بأنفسهم بما يحقق مصالحهم.

قبول لاقتصاد السوق ونقده لدولة الرفاهية-أم هو تحديث وتجديد للديمقراطية الاشتراكية لكي تتلاءم مع واقع قد تغير بشكل جذري؟<sup>1</sup>.

بلغ هذا التيار في صعوده إلى الحد الذي تبناه الديمقراطيون في الولايات المتحدة الأمريكية كمحاولة منهم لاستيعاب التحول الذي حصل في المجتمع الأمريكي والناجم أساسا عن السياسات الريغانية الاقتصادية بما أنتجه من فقر وتفاوت. فعاد الثقل السياسي إلى قيم ومفاهيم الوسط بعيدا عن اليمين المتشدد والمحافظين الجدد واعتبر التجديد لبيل كلينتون لولاية ثانية عام 1996 بمثابة العودة ولو بصورة مؤقتة عن الموجة المحافظة التي عادت للصعود عام 1994 وأنتجت أغلبية جمهورية في الكونغرس الأمريكي. فكانت الأجندة الاقتصادية للمرشح الديمقراطي آل غور غنية بأفكار التيار الثالث<sup>2</sup>.

يجيب أنطوني جيدنز<sup>3</sup> على سؤال لماذا ظهر فكر التيار الثالث وذلك نتيجة إلى عدة تغيرات هامة

1-العولمة الاقتصادية والجيوسياسية؛

2-المسألة البيئية والجانب التكنولوجي؛

3-النزعة الفردية في الاستهلاك.

وحاول إعطاء تعريف ايجابي للتيار الثالث بحيث يعني عملية تجديد وإعادة بناء للديمقراطية الاجتماعية وأهم نقطة الارتكاز لتحقيق هذا التجديد هو:

التأكيد على الدور الفعال للدولة: لتؤدي العولمة بالضرورة إلى تراجع دور الدولة، فهناك حاجة للتأكيد على الدور الفعال للدولة وبأخص كآلية دمج للمواطنة، من حيث أن الأمة هي مجموعة أخلاقية تضمن التزام اتجاه مواطنيها، وتعني بالتالي التركيز على حق تقرير المصير: فالأمة عليها أن تطور بنى الدولة التي تسمح للمواطنين أن يقرروا هم لأنفسهم المسائل ذات الأهمية العامة بالنسبة لهم<sup>4</sup>.

وعليه فالسياسات العمومية القائمة على هذا الفكر تكون ما بين الفكر الاقتصادي الاشتراكي -الذي تكون فيه السياسات العمومية سياسات شمولية وواسعة النطاق والمجال الفكر الليبرالي الحر-الذي تكون فيه السياسات العمومية سياسات ضيقة تخدم المصالح الضيقة والضرورية للدولة-و دعاء هذا الفكر يرون انه ضرورة تدخل الدولة من اجل صالح الأمة ومحاولة بناء دول على أساس ديمقراطي اجتماعي عكس الديمقراطية التي تنادي بها النظريات الليبرالية.

2-6-السياسات العمومية سياسات مؤسسات : سنحاول التركيز على أهم مدرسة كان لها الشأن في إبراز دور المؤسسات في قيادة اقتصاديات الدول ومن ثمة صنع والتحكم في السياسات العمومية لهذه الدول وهي مدرسة المؤسسة الجديدة.

<sup>1</sup> د، غويني العربي.(2012).مرجع سبق ذكره.ص38 .

<sup>2</sup> حسن لطيف كاظم الزبيدي.(2008).مرجع سبق ذكره.ص41.

<sup>3</sup> هو عالم اجتماع بريطاني شغل منصب مستشار لكل من طوني بليرو بيل كلينتون .

<sup>4</sup> غويني العربي.(2012).مرجع سبق ذكره.ص40 .

2-6-1 المدرسة المؤسسية الجديدة: ظهرت هذه المدرسة كامتداد للآراء التي طرحت من قبل المدرسة المؤسسية<sup>1</sup> الأم ولإعطاء مزيد من التفاصيل حول الدور الذي يمكن أن تؤديه المؤسسات في تعظيم الأداء الاقتصادي ورفع مستوى التنمية الاقتصادية ، فضلا عن تأثيرها في إحداث الاستقرار والحد من تقلبات النمو الاقتصادي ، فإن أطروحاتها الأساسية جاءت متعلقة في الإجابة على سؤال حير كثيراً من الاقتصاديين بشأن الأسباب التي جعلت الحظوظ أو الفرص الاقتصادية لبعض البلدان في التنمية الاقتصادية والنمو اعلي من بلدان أخرى ، قد تعيش الظروف السائدة نفسها ؟ وكان تفسيرها لهذا الاختلاف يكمن في نوعين من الأسباب ، وهما جغرافية ومؤسسية ، وقد ركزت هذه المدرسة على الأسباب (المؤسسية) بعد أن قامت بدراسات قياسية متعددة لمجموعة كبيرة من البلدان ، حيث دلت تلك القياسات الاقتصادية على أن تأثير نوع المؤسسات كان هو العامل الحاسم ، بالرغم من أن هذه الدراسات لم تستبعد أثر العامل الجغرافي<sup>2</sup> تدين هذه المدرسة في وجودها إلى الاقتصادي دوجلاس نورث ، الذي عرف مفهوم المؤسسة بأنها القواعد الرسمية وغير الرسمية التي تحكم التفاعلات الإنسانية أي جميع القواعد الحاكمة لهذه التفاعلات ، كما وان تمييزه بين المؤسسة والمنظمة يعد من أهم ما قدم في هذا المجال فضلا عن الدور المهم الذي منحه للمعلومات وتكاليف المعاملات المترتبة على الأداء الاقتصادي، وهناك تعاريف أخرى لمفهوم المؤسسة قدمه اقتصاديون آخرون أضيق من هذا المفهوم وأكثر تحديدا ومنه تعريف "هالي أديسون" مفهوم المؤسسة بأنها كيانات تنظيمية معينة ، وأساليب إجرائية ، وأطر تنظيمية<sup>3</sup>.

تستند فرضية المؤسسات على الإصلاح المؤسسي والذي يعد احد عناصر الإصلاحات الاقتصادية والاجتماعية. فالبلدان التي تمتلك مؤسسات جيدة تكون قادرة على إقامة الاستثمارات في كل من الآلات ورأس المال البشري والتكنولوجيا الأفضل، ومن ثم فإن هذه البلدان ستتعلم بالرخاء الاقتصادي، أما البلدان التي تمتلك المؤسسات غير جيدة فتعرض لتداعيات واسعة على شروط التنمية. فالتعليم والتدريب يؤديان دوراً مهماً في إقامة مؤسسات فاعلة، كما أن الثقة بالقطاع الخاص تستند إلى دعم المؤسسات الرسمية لتمكينها من تثبيت القواعد وضمان المعايير والمنافسة وحقوق الملكية، فضلا عن مدى كفاءة الحكومة في إدارة المرافق العامة وتحقيق النزاهة والمساءلة، ومدى الحماية التي يتلقاها القطاع الخاص التي تحد من حريته الخاصة وابتعاد الحكومة عن السيطرة على النشاطات الاقتصادية. وبذلك فان هذه المدرسة

<sup>1</sup> انتقدت هذه المدرسة التي من أهم دعائها الاقتصادي جون كينث جالبريت، المدارس الشائعة في علم الاقتصاد ، بإغفالها عامل مهم مؤثر في علم الاقتصاد وهو المؤسسات والتي اعتبرتها تلك المدارس حالة معطاة أو ثابتة . بخلاف المدارس الليبرالية الجديدة المبحوثة سابقا ، منحت هذه المدرسة دورا محوريا للدولة في معالجة المشاكل الرأسمالية المعاصرة فضلا عن إعطاء دور مهم للمؤسسات وسلوكها وعلاقتها بعضها مع البعض الأخرى والتي يتألف منها هيكل المجتمع والاقتصاد الرأسمالي ، وتأثير ذلك على الاقتصاد . مبينة أن الأدوات التي كانت تستخدمها الدولة للتأثير على النمو الاقتصادي والتوازن العام ، لم تعد تجدي ، مما يتطلب البحث عن استخدام أدوات أكثر فعالية تتبناها الدولة. وإيجاد آلية للتعاون بينها وبين باقي مؤسسات المجتمع الرأسمالي كالشركات والنقابات .

<sup>2</sup> هلال إدريس مجيد.(2005).الدور الاقتصادي لدولة في ظل العولمة.أطروحة دكتوراه.جامعة المستنصرية،العراق. ص113.

<sup>3</sup> هالي اديسون.(يونيو2003). اختبار الروابط. ما مدى قوة الروابط بين نوعية المؤسسات والأداء الاقتصادي. مجلة التمويل والتنمية. صندوق النقد الدولي. ص 30 .

تعطي المؤسسات دوراً كبيراً في التأثير في مسار التنمية الاقتصادية، وان الاختلاف بين نجاح التنمية وفشلها يكمن في اختلاف نوعية المؤسسات، ومدى إمكانية تحسين الأداء الاقتصادي ورفع معدلات النمو الاقتصادي واستقرارها من خلال التحسينات في المؤسسات، ومدى الارتباط بين السياسات الاقتصادية ووجود مؤسسات كفاء وقوية. فإذا ما أرادت الدول تحسين مؤشراتنا الاقتصادية بشكل كبير فعليها تحسين مؤسساتها، وذلك يتطلب وجود مؤسسات ذات تأثير حاسم في النمو الاقتصادي ومقومات السوق، وهي المؤسسات التي تنشط في دعم اقتصاد السوق، وتعزيز المنافسة، وتخفيض تكاليف الصفقات، وحماية حقوق الملكية، وتنفيذ العقود، وتأمين المعلومات التي تهدف إلى تعزيز الشفافية، وتعزيز مشاركة القطاع الخاص. إذ تؤدي هذه المجالات إلى تحقيق الأهداف المبتغاة<sup>1</sup>. ومن جانب آخر فان التنمية الاقتصادية في الأجل الطويل تحتاج إلى أنواع أخرى من المؤسسات التي ينبغي إقامتها بهدف زيادة النمو، وبناء القدرة على امتصاص الصدمات، والمؤسسات التي تسهل تقاسم الأعباء بصورة مقبولة من قبل المجتمع ككل وهي<sup>2</sup>:

\* المؤسسات المنظمة للسوق وتكون قادرة على التعامل مع التأثير الخارجي، ووفورات الحجم، ونقص المعلومات، مثل الهيئات المنظمة للاتصالات والمواصلات والمؤسسات التي تقدم الخدمات المالية.

\* المؤسسات المحافظة على استقرار السوق التي تقلل التقلبات الاقتصادية الكلية وتحد من التضخم، وتتفادى الأزمات المالية، مثل البنك المركزي، ونظم أسعار الصرف، وقواعد الموازنة والضرائب.

\* المؤسسات التي توفر الحماية الاجتماعية والتأمين وترتبط بإعادة التوزيع، وإدارة المنازعات، مثل أنظمة المعاشات، وبرامج التأمين الاجتماعي المختلفة.

يتضح مما تقدم ومن وجهة نظر هذه المدرسة، بأن الدور الحكومي في قيام السياسات العمومية يعد ضرورة ملحة على صعيد الواقع العملي، وان المشكلة هي في كفاءة اعدد السياسات العمومية من طرف المؤسسات القائمة في الدولة ونوعيتها ومدى تأثيرها، والأولية في الخيارات المتاحة، كما أنها ترى إن التحليل الاقتصادي يقدم إرشادات محدودة في مجال هذا الاختيار، وتبقى طبيعة البلدان وأوضاعها الاقتصادية، وطبيعة التوازنات الاجتماعية هي التي تحدد مستوى الاختيار فيها.

لقد تم استعراض النظريات الاقتصادية كأساس لتصميم السياسات العمومية، حيث أنه حاولنا أن نبين مدى تأثير تلك النظريات على السياسات العمومية للدول والاتجاه العام لكل نظرية الذي على أساسه تم بناء وتصميم السياسات العمومية للدول.

### 3-الطلب والعرض على السياسات العمومية

3-1 الطلب على السياسات العمومية: سنحاول الإجابة على السؤال التالي: لماذا يطلب من الدولة أن تتدخل؟

وكإجابة أولوية تدخل الدولة يسمح بحل المشاكل التي لم يستطيع السوق حلها.

<sup>1</sup> هلال إدريس مجيد.(2005).مرجع سبق ذكره،ص113.

<sup>2</sup> نفس المرجع السابق، ص 118.

وقد أدخل (موسغريف 1959 Musgrave) تصنيفات لأساس المنطقي لتدخل العمومي مع التمييزين<sup>1</sup>:

- التخصيص: الدولة تتدخل لتصحيح التوازنات الجزئية .
- الاستقرار: الدولة تتدخل لتصحيح التوازنات الكلية بما في ذلك ضمان العمالة الكاملة.
- إعادة التوزيع: الدولة تتدخل لتصحيح ديناميكيات السوق وتجنب التراكم الغير مبرر لأوجه المساواة.

و حالات التي يطلب من الدولة التدخل تكون من أجل ما يلي:

1-3 السلع العامة: **biens public** : إن طبيعة هذه السلع تقتضي تدخل الحكومة لتكون المسؤولة عن إنتاج وتوزيع مثل هذه السلع والخدمات بصفتها سلطة عامة ،ومن الأمثلة عن السلع العامة وهي خدمات الأمن والعدالة والدفاع، فهذه الخدمات توفرها الحكومة لجميع ولا تستطيع أن تحرم منها المستفيدين . كما أن هذا النوع من السلع يقتضي تدخل الحكومة لتقوم بوضع سياسات معينة توفر هذه السلع. وكمفهوم لهذه السلع هي عبارة عن السلع التي يتم استهلاكها من طرف العديد من الأشخاص وهذا الاستهلاك لا يؤثر على الكمية المستهلكة من طرف الآخرين، ولا يمكن استبعاد أي شخص لم يدفع ثمنها .

يعرف ساملسون السلع العامة بأنها (تلك السلع التي تتسم بوجود الآثار الجانبية في الاستهلاك أو ظاهرة تزايد غلة الحجم في الإنتاج أو تتسم بوجود الظاهرتين معاً)<sup>2</sup> ، كذلك يعرفها (بأنها سلع وخدمات لا يمكن تقسيم منافعها بين أفراد المجتمع سواء أرغب الأفراد في شرائها أم لم يرغبوا ويمكن تزويد الجميع بها بنفس البساطة التي تزود فرداً واحداً بها)<sup>3</sup> .

أو هي السلع التي لا يكفي أن نقول عنها تلك السلع التي تقوم الدولة بتوفيرها إلى الأفراد ولكن الخصائص المميزة للسلع العامة هو أنها تلك السلع التي تتميز بخاصيتين<sup>4</sup>:

-عدم المنافسة في الاستهلاك (الاستهلاك الجماعي).

-عدم القدرة على الاستبعاد أو الحرمان.

خاصية عدم المنافسة في الاستهلاك<sup>5</sup>: تتميز السلع العامة بظاهرة عدم المنافسة في الاستهلاك أي أن استهلاك فرد معين لكمية معينة من هذه السلعة لا يؤدي إلى حرمان فرد آخر من هذه الكمية، أي يمكن أن تقوم مجموعة من الأفراد باستهلاك نفس السلعة في وقت واحد، وهذا ما يعرف "بالاستهلاك الجماعي" لأن منافع هذا النوع من السلع غير قابل للتجزئة، إن السلعة العامة عندما تقدم لإشباع حاجة عامة تعطي منافعها ككل لا

<sup>1</sup> Greffe, X. (1997).op.cit.p126.

<sup>2</sup> المرسي السيد حجازي.(1986). محاضرات في اقتصاديات الخدمات العامة. الدار الجامعية.ص.31.

<sup>3</sup> ساملسون وآخرون.(2001).الاقتصاد،ترجمة هشام عبد الله .دار الأهلية للنشر والتوزيع عمان.ص.381.

<sup>4</sup> Greffe, X. (1997).op.cit.p12.7

<sup>5</sup> أحمد نعيبي.(2008). الوظيفة الاجتماعية لنفقات في الميزانية العامة (حالة الجزائر 1963-2007). أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية ،جامعة الجزائر.ص.12.

يتجزأ وعلى سبيل المثال: منافع برامج مكافحة تلوث البيئة كل لا يتجزأ، وكمثال كذلك منافع الأمن ومكافحة الجريمة أي إن كل فرد يحصل على منفعة من هذه السلع لا يترتب عليه حرمان فرد آخر منها.

هكذا عكس السلع الخاصة التي تخضع لمبدأ التنافس في الاستهلاك، بمعنى عند قيام شخص معين باستهلاك وحدة من تلك السلعة فإنه يحرم الأفراد الآخرين من استهلاكها، وعلى سبيل المثال: توجه شخص إلى الطبيب لإجراء عملية جراحية فإن قيام الطبيب بإجرائها يحرم الأفراد الآخرين من خدمات هذا الطبيب طيلة وقت العملية الجراحية، إن خدمات الطبيب تعتبر من قبيل السلع الخاصة.

كما أن السلع الخاصة تتميز بكونها قابلة للتجزئة والتقسيم، أي يستطيع الأفراد الحصول عليها بكميات متفاوتة، وهذا عكس السلع الجماعية، إذن هناك علاقة واضحة بين المستهلك والسلع الخاصة بينما تفتقر السلع العامة لهذه العلاقة بينها وبين المستهلك.

خاصية عدم القدرة على الاستبعاد<sup>1</sup>: المقصود به هو عدم قدرة النظام الاقتصادي على استبعاد أو حرمان أي فرد من التمتع بمنافع السلع العامة، أي يستحيل قصر الاستفادة من السلع العامة على فرد معين أو على عدد معين من الأفراد وعليه يستطيع أي فرد الانتفاع من السلعة العامة سواء دفع ثمنها أو لم يدفع، فلا يمكن إذن حرمان بعض الأفراد من خدمات الأمن والدفاع وبرامج الحد من تلوث البيئة والنظافة العامة ... إلخ.

إن هذه الخاصية يترتب عليها شيء مهم وهو أن نظام السوق لا يستطيع تقديم هذه السلع الجماعية

من خلال عمليات التبادل بين المشروعات والأفراد، ولما كان الانتفاع بالسلع العامة متاحا للجميع، فإنه لن يكون هناك أي حافز للأفراد للتعبير عن تفضيلاتهم من خلال إعلان الثمن الذي يرغبون في دفعه مقابل الحصول على السلع، وهذا بخلاف السلع الخاصة حيث يجب على كل فرد يرغب في الحصول عليها أن يكشف عن تفضيلاته وبالتالي دفع الثمن .

بعد استعراض خاصيتي عدم المنافسة في الاستهلاك وعدم القدرة على الاستبعاد في استهلاك السلع يتضح أنهما خاصيتين يمكن الاعتماد عليهما في التمييز بين مختلف السلع والخدمات وذلك من خلال الجدول التالي:

جدول رقم 1-1 يبين مختلف أنواع السلع

الاستبعاد		الاستهلاك
غير ممكن	ممكن	
2	1	تنافسي
4	3	غير تنافسي

المصدر: من أعداد الباحث

في الجدول أعلاه الحالة الرابعة تنطبق عليها الخاصيتين معاً: الاستهلاك غير تنافسي والاستبعاد غير ممكن وهذه السلع تعرف بالسلع العامة البحتة (Biens Publics Purs) ومن أمثلتها خدمات الدفاع والأمن العدالة، وهي السلع التي يفشل جهاز السوق في إشباعها كلية وهي منتجات أيضاً غير قابلة لتسعير، الأمر الذي يتطلب تدخل الدولة لتقديمها لأفراد المجتمع مجاناً والبحث عن الوسائل الملائمة لتمويلها<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> أحمد نعيبي. (2012). مرجع سبق ذكره. ص 13.

<sup>2</sup> سعيد عبد العزيز عثمان. (2008). المالية العامة. الدار الجامعية. مصر. ص 74.

أما في الحالة الأولى فتعرف بالسلع الخاصة البحتة (Biens privés purs) وهي السلع التي تجمع بين التنافس في الاستهلاك وإمكانية تطبيق مبدأ الاستبعاد، حيث يعكس السعر كامل المنفعة والتكلفة وبالنسبة لهذه المجموعة من المنتجات فإن جهاز السوق الحر يستطيع إشباعها بكفاءة دون الحاجة لتدخل الدولة وكمثال على ذلك السيارات .....الخ.<sup>1</sup>

أما في الحالة الثالثة (3) ومن أمثلتها خدمات الطرق وخدمات البث الإذاعي والتلفزيوني، حيث الاستهلاك لا تنافسي ولكن الاستبعاد فيها ممكن، حيث يمكن اقتضاء ثمن للمرور على الطرق السريعة أو ثمن للبث على قنوات معينة أو استغلال مرافق رياضية أو ثقافية ، ففي هذه الحالة إن السوق غير كفاء طالما أن الاستهلاك غير تنافسي<sup>2</sup>. يفشل السوق كذلك حينما يكون الاستهلاك تنافسيًا ويستحيل تطبيق مبدأ الاستبعاد، إن معظم السلع التي يكون نمط استهلاكها تنافسيًا بإمكان تطبيق مبدأ الاستبعاد بشأنها، ولكن في بعضها لا يكون الأمر كذلك، كما هو وارد في الحالة الثانية حيث أن تقديم خدمات المرور على طريق رئيسي مزدحم، ففي هذه الحالة الاستهلاك تنافسي والاستبعاد غير ممكن هنا، إن صعوبة تطبيق مبدأ الاستبعاد يؤدي إلى فشل السوق ، ذلك لأنه إذا لم يكن الاستهلاك مشروطًا بدفع الثمن ، فلن يضطر الأفراد للتعبير عن حاجاتهم إلى السلعة العامة ، وطالما أن العرض الكلي لن يتأثر بشخص واحد ، سوف يجد كل فرد من مصلحته أن يشارك مجانًا في العرض المتاح.<sup>3</sup>

### 2-1-3 الآثار الخارجية les effets externes

تمتاز الخدمات والسلع العامة بمكوناتها المختلفة بظاهرة وجود الآثار الخارجية سواء في جانب الإنتاج أو في جانب الاستهلاك وقد تكون هذه الآثار موجبة externalities positive في صورة منافع تعود على بعض الأفراد في المجتمع دون دفع مقابل مباشر، أو سالبة externalities negative في صورة تكاليف إضافية أو أضرار يتحملها المجتمع بجانب التكاليف الخاصة التي يتحملها منتج الخدمة أو السلعة. والمنافع والتكاليف الخارجية لا يستطيع نظام السوق الحر إظهارها، ومن ثم فإن السعر السوقي لهذه المنتجات لا يعكس مثل هذه الآثار الخارجية حيث أنها غير قابلة لتسعير في السوق الحر<sup>4</sup>. ويمكن تعريف هذه الآثار الخارجية ((بأنها عبارة عن آثار اقتصادية تحصل عليها إحدى الوحدات الاقتصادية نتيجة لقيام وحدات اقتصادية أخرى بعملية الإنتاج لا يسجلها نظام السوق وينتج عن ذلك اختلاف كل من المنفعة والتكاليف الخاصة عن المنفعة والتكاليف العامة الاجتماعية))<sup>5</sup>. وتكون الآثار الخارجية سالبة عندما تتحمل الوحدات الاقتصادية الأضرار نتيجة لقرار اقتصادي (استهلاكي أو إنتاجي) اتخذته وحدة اقتصادية أخرى من دون أن تدفع تعويضاً للوحدات المتضررة مثال ذلك الدخان الأسود المنبعث من مصانع الفحم ، فضلاً عن تكاليف الإنتاج

1 سعيد عبد العزيز عثمان.(2008). مرجع سبق ذكره ص76.

2 أحمد نعيبي.(2012). مرجع سبق ذكره.ص17.

3 نفس المرجع السابق.ص17.

4 سعيد عبد العزيز عثمان.(2008). مرجع سبق ذكره ، ص43 .

5 السيد عبد المولى.(1977). المالية العامة. دار الفكر العربي.ص11 .

الخاصة تكون هناك تكاليف أخرى يتحملها أفراد المجتمع المحيطين بمصانع الفحم منها تكاليف غسل وكي الملابس والأمراض التي يتعرض لها الأفراد مثل أمراض الصدر وغيرها. ومن ثم فإن التكاليف الاجتماعية ستكون أعلى من التكاليف الخاصة لذلك يتعين على الدولة الحد أو منع إقامة مثل هكذا مشاريع<sup>1</sup>. على حين تكون الآثار الخارجية موجبة ، عندما تحصل وحدات اقتصادية على منافع ومزايا نتيجة لقرار وحدات اقتصادية أخرى ولا تقوم الوحدات المستفيدة بدفع ثمن مقابل هذه المنافع والمزايا. مثال ذلك : ما قد يترتب على مد خط للسكك الحديد في منطقة نائية من تعمير لهذه المنطقة ومن ثم إمكانية القيام بمشروعات جديدة بها تستطيع أن تستفيد من خدمات مد خط السكك الحديد. ويعد وجود هذه المنافع الخارجية الفاصل الذي قدمه الاقتصاديون للترقية بين ثلاثة أنواع من الخدمات هي: الخدمات العامة الأساسية والخدمات العامة الاقتصادية والخدمات الخاصة. ويمكن حساب هذه المنافع عن طريق المعادلة الآتية<sup>2</sup> :

$$\text{منافع المشروع} = \frac{\text{المنافع الخارجية}}{\text{مجموع المنافع (خارجية + داخلية)}} \text{ واحد صحيح}$$

إذا كانت النتيجة تساوي (1) فمعنى ذلك أن المنافع الداخلية أي الخاصة منعدمة ، أما إذا كانت النسبة تساوي صفر فإن الخدمة تعد خدمة خاصة يقوم القطاع الخاص بتأديتها ، ولا يمكن مطالبة الدولة بالقيام بها أو توفيرها لانعدام المنافع الخارجية التي تعود على المجتمع بأسره ، أما إذا كانت النسبة بين الواحد والصفر فالخدمة تعد من قبيل الخدمات العامة الاقتصادية التي يمكن للدولة أو القطاع الخاص من القيام بها. وتكون في حالة الآثار الخارجية الموجبة التكاليف الاجتماعية (التكاليف التي يتحملها المجتمع) أقل من التكاليف الخاصة ولهذا السبب لا يرغب القطاع الخاص بالقيام بالاستثمار في مثل هذه المشاريع<sup>3</sup>.  
و منه نستخلص مما سبق أن المنافع أو التكاليف الخارجية لا تنعكس في الأسعار السائدة في ظل نظام السوق الحر، ولذلك فإن هذا النظام يكون غير قادر على تحقيق التخصيص الكفاء للموارد « efficient allocation » أو كم يسمى بالتخصيص الأمثل « optimal allocation »، حيث أن شرط الكفاءة في تخصيص الموارد يستلزم التعادل بين المنافع الحدية الاجتماعية (MSB) والتي تشمل المنافع الخارجية الناتجة عن استهلاك كمية معينة من منتج معين مع التكاليف الحدية الاجتماعية (MSC) والتي تشمل التكلفة الخارجية لإنتاج هذه الكمية من نفس المنتج<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> جعفر قاسم محمد ياسين. (2008). خصخصة قطاع الخدمات العامة في الميزان الاقتصادي. تطبيقات مختارة. رسالة ماجستير. جامعة المستنصرية العراق. ص 20.

<sup>2</sup> أحمد حافظ الجعوبني. (1974). اقتصاديات المالية العامة. دراسة الاقتصاد العام. ص 61.

<sup>3</sup> جعفر قاسم محمد ياسين. (2008). مرجع سبق ذكره. ص 21.

<sup>4</sup> سعيد عبد العزيز عثمان. (2008). مرجع سبق ذكره. ص 44.

3-1-2-1 حالة الآثار الخارجية الموجبة<sup>1</sup> (المنافع الخارجية): في حالة وجود آثار خارجية موجبة لخدمات معينة كخدمات (النقل، والكهرباء، والاتصالات) فإن آلية السوق سوف تنتج كمية أقل من الكمية التي يطلبها عموم المجتمع لهذه الخدمات، إذ تؤدي آلية السوق إلى استخدام موارد اقتصادية أقل من تلك التي يرغب بها أفراد المجتمع. ووفقاً لهذه الحقيقة فإن المجتمع لن يكون في أحسن حالته ومن ثم لا يحقق أقصى رفاهية ممكنة، ويمكن توضيح ذلك كما يلي<sup>2</sup>:

\* افترضنا سوق المنافسة التامة حيث يتحقق التوازن في هذا السوق من خلال التفاعل الحر لقوى العرض والطلب عند النقطة B.

\* افترضنا أن المنتج يصاحب إنتاجه أو استهلاكه منافع خارجية (EB) دون أن تحق أي تكاليف خارجية.

\* افترضنا قياس المنفعة الخارجية لوحدة بصورة نقدية وافترضنا أنها تساوي 15 وحدة نقدية لكل وحدة.

\* يتحقق التوازن حسب قوى السوق الحرة عندما يتقاطع منحى التكلفة الحدية الخاصة (MPC) مع منحى المنفعة الحدية الخاصة (MPB) ويكون حجم الإنتاج والاستهلاك هو Q1 المقدر ب 100 وحدة حيث تباع بالسعر 50 وحدة نقدية.

\* إن حجم الإنتاج الذي يحقق السوق الحر والمقرب Q1 لا يحقق الكفاءة في تخصيص الموارد حيث أن السلعة أو الخدمة يصاحب إنتاجها منافع خارجية (EB) يهملها نظام السوق الحر، كما أن اعتبارات الكفاءة تستلزم أخذ هذه الآثار في قرارات كل من المنتجين والمستهلكين في الحساب.

\* عند مستوى الإنتاج Q1 فإن المنفعة الحدية الخاصة التي تعود على مستهلك الخدمة تعادل 50 وحدة نقدية في حين تكون المنفعة الحدية التي تعود على المجتمع ما يعادل 65 وحدة نقدية أي أن المنفعة الحدية الاجتماعية (MSB) أكبر من المنفعة الحدية الخاصة.

\* بأفترض إمكانية قياس المنفعة الخارجية<sup>3</sup> لكل وحدة منتجة أو مستهلكة بما يعادل 15 وحدة نقدية، يمكن الوصول إلى منحى المنفعة الحدية الاجتماعية وذلك بإضافة المنفعة الخارجية لكل وحدة إلى منفعتها الحدية الخاصة.

1 من بين الاقتصاديين الذين تحدثوا عن الآثار الخارجية وكيف يمكن تصحيح الخلل نجد «pigou» وكان ذلك في أواخر العشرينيات من القرن العشرين وفي التسعينيات ظهر اقتصادي آخر هو «coase» وتنطوي نظرياته على إمكانية حل مشكلة الآثار الجانبية للأنشطة الاقتصادية من خلال مفاوضات بين الأطراف المعنية بها ويقصد بذلك نظام السوق وفي رأيه هذا الحل هو الأكثر كفاءة من فرض الضرائب أو منح الإعانات التي أقترحها بيجو وتقرح نظرية كوز أنه في ظل تحقق شرطان ضروريان هما:

\* من الممكن تحديد حقوق الملكية بين المتعاملين تحديدا كاملا.

\* انعدام تكاليف المفاوضات بين الأطراف المعنية

وبذلك السوق يحل مشكلة الآثار الجانبية بطريقة كفاء عن طريق المفاوضات بين الأطراف المعنية

<sup>2</sup> سعيد عبد العزيز عثمان. (2008). مرجع سبق ذكره، ص 47، 50.

<sup>3</sup> لتسهيل عملية التحليل تم افتراض أن المنافع الخارجية تم تقديرها بمبلغ ثابت لكل وحدة منتجة ويمكن أن تكون المنافع الخارجية الحدية لكل وحدة تتناقص مع زيادة الإنتاج وبعد الوصول إلى مرحلة معينة سوف تصبح المنفعة الحدية الإضافية مساوية لصفر.

## الفصل الأول: الإطار النظري و المفاهيمي للسياسات العمومية

\* أن تحقيق الكفاءة في الإنتاج يستلزم أن تتعادل المنفعة الحدية الاجتماعية مع التكلفة الحدية الاجتماعية ويتحقق ذلك عند النقطة Q2 حيث يتم إنتاج الكمية Q2 (150 وحدة) ويدفع المستهلكون لكل وحدة (45 وحدة نقدية) في حين تبلغ التكلفة الحدية للوحدة ما يعادل (60 وحدة) وهو ما يحصل عليه المنتج والفرق يعادل مقدار الإعانة للوحدة المنتجة والمستهلكة .

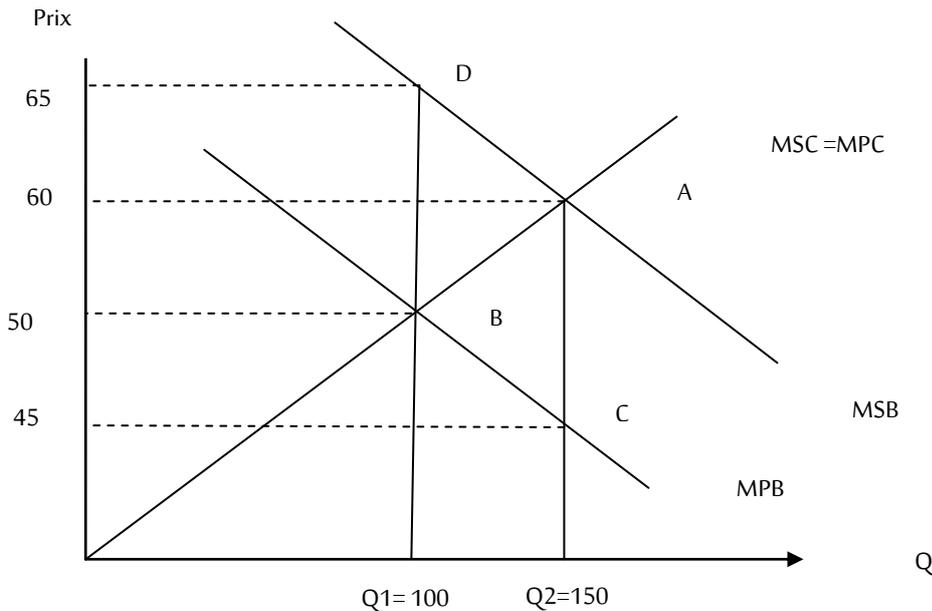
\* حتى يتحقق الإنتاج Q2 والذي يتمشى واعتبارات الكفاءة فإن الأمر يستلزم تدخل الدولة في توجيهات السوق الحر، أما بأسلوب مباشر كأن تتدخل الدولة بنفسها بإنتاج وتوفير الكمية Q1 و Q2 ببناء المدارس والمستشفيات مثلا أو تقوم بالاعتماد على الأساليب غير المباشرة من خلال تقديم المنح والإعانات والحوافز لمنتجي القطاع الخاص لتحفيزهم على زيادة الإنتاج من Q1 إلى Q2 .

حيث أن الأساليب المباشرة لا تتلائم مع نظام السوق وأن الأكثر ملائمة هي الأساليب غير مباشرة والتي من أهمها أسلوب منح الإعانات والحوافز.

\* في ظل الافتراضات السابقة فإن أسلوب التدخل العمومي الملائم يتحقق من خلال قيام الحكومة بمنح إعانة تصحيحية لكل وحدة منتجة أو مستهلكة من Q2 بسعر سوقي يقدر 45 وحدة نقدية، وفي هذه الحالة فإن مقدار الإعانة للوحدة سوف يعادل مقدار المنافع الخارجية (EB) للوحدة وهو ما يعادل المسافة الرأسية بين المنحنى ط-1، ط-2 عند التوازن الجديد (A) وهو ما يعادل 15 وحدة نقديا وبيانيا المسافة الرأسية (A-C) والتي تعادل (A-D).

\* سوف يصاحب منح الإعانة التصحيحية تحقيق الكفاءة في استخدام الموارد، وينجم عن ذلك تحقيق مكاسب كفاءة تعادل مقدار الزيادة في المنافع الاجتماعية مطروحا منها مقدار الزيادة في التكاليف وحيث أن الزيادة في المنافع أكبر من الزيادة في التكاليف فسوف تتحقق مكاسب صافية تعادل مساحة المثلث ABD.

الشكل رقم 1-1 يمثل الآثار الخارجية الموجبة



المصدر: سعيد عبد العزيز عثمان. (2008). مرجع سابق الذكر. ص 48.

3-1-2-2 حالة الآثار الخارجية السالبة (التكاليف الخارجية) : هي جزءٌ من التكاليف الاجتماعية والتي يفشل السوق في إظهارها من خلال آلية الأسعار وفي مثل هكذا حالات فإن التعويل فقط على نظام السوق الحر في تخفيض الموارد تجاه هذه الخدمة سوف يؤدي إلى تخصيص جزءٍ من الموارد أكبر من اعتبارات الكفاءة نظراً إلى إهمال التكاليف الخارجية<sup>1</sup>.

ويمكن توضيح ذلك بالشكل رقم (2) كما يلي<sup>2</sup> :

\*الكمية التي يستطيع نظام السوق الحر أنتاجها وإشباعها من هذا المنتج هي Q1. وهي تعادل 150 وحدة حيث تقاطع منحنى المنفعة الحدية الخاصة ومنحنى التكلفة الحدية الخاصة عند النقطة A.

ولكن السؤال الذي يطرح: هل الكمية Q1 تعد كمية مثلى من وجهة نظر المجتمع؟.

\* طالما افترضنا أن المنتج يصاحبه تكاليف خارجية سواء في جانب الإنتاج أو الاستهلاك دون أن يصاحبه منافع خارجية، فإن التخصيص الذي يحققه نظام السوق الحر Q1 ليس تخصيصاً كفءاً أو أمثل من وجهة نظر المجتمع حيث لا يتحقق شرط الكفاءة، وهذا يعني فشل نظام السوق الحر في تحقيق الكفاءة الأمر الذي يعد مبرراً قوياً لتدخل الدولة في مجال إنتاج واستهلاك الخدمة .

\* يتحقق التخصيص الكفء أو الأمثل عند B حيث تتعادل المنفعة الحدية (MSC) ويتحقق ذلك عندما يتم إنتاج واستهلاك كمية أقل من Q2، لكن لماذا؟

\* يفترض الشكل أن الإنتاج يصاحبه تكاليف خارجية فقط، وأن هذه التكاليف الخارجية يمكن تقديرها بوحدات نقدية وان نصيب الوحدة المنتجة من هذه التكلفة الإضافية ثابت ويبلغ 10 وحدات نقدية، وبعد إضافة التكلفة الخارجية لكل وحدة على منحنى التكلفة الحدية الخاصة يمكن الحصول على منحنى التكلفة الحدية الاجتماعية (MSC).

\* عند النقطة B وهي نقطة توازن محتملة تتحقق الكفاءة في استخدام الموارد، كما أن مقدار التكلفة الخارجية للوحدة المنتجة والمستهلكة يتمثل في المقدار B-C وهي تعادل المسافة الرأسية بين منحنى التكلفة الحدية الخاصة والتكلفة الحدية الاجتماعية عند النقطة A وهي تعادل 10 وحدات نقدية، وأن الحجم المحتمل هو Q=100 وحدة، والذي يمثل حجم الإنتاج الاستهلاك الأمثل وهو أقل من الكميات التي يعرضها السوق الحر. ولتخصيص الكفاء للموارد في هذه الحالة فإن الأمر يحتاج إلى سياسة حكومية تجبر المنتجين على تخفيض إنتاجهم من Q1 إلى Q2 ويمكن أن يكون التدخل الحكومي بأسلوب مباشر من خلال تحديد مستوى الإنتاج عند المستوى المرغوب، وقد تتدخل الدولة بأسلوب غير مباشر من خلال استخدام أدواتها الاقتصادية المختلفة والتي من أهمها السياسة الضريبية. وفي نطاق هذه الأخيرة تعتبر الضرائب الغير مباشرة على الإنتاج أو الاستهلاك من أكثر الأدوات استخداماً. و الضريبة المستخدمة في هذه الحالة تسمى بالضريبة التصحيحية وحتى تنجح الضريبة في تحقيق أهدافها وتحقق الكفاءة يتعين أن يكون مقدار الضريبة

<sup>1</sup> جعفر قاسم محمد ياسين. (2008). مرجع سبق ذكره. ص 24.

<sup>2</sup> سعيد عبد العزيز عثمان. (2008). مرجع سبق ذكره. ص ص 56-59.

## الفصل الأول: الإطار النظري و المفاهيمي للسياسات العمومية

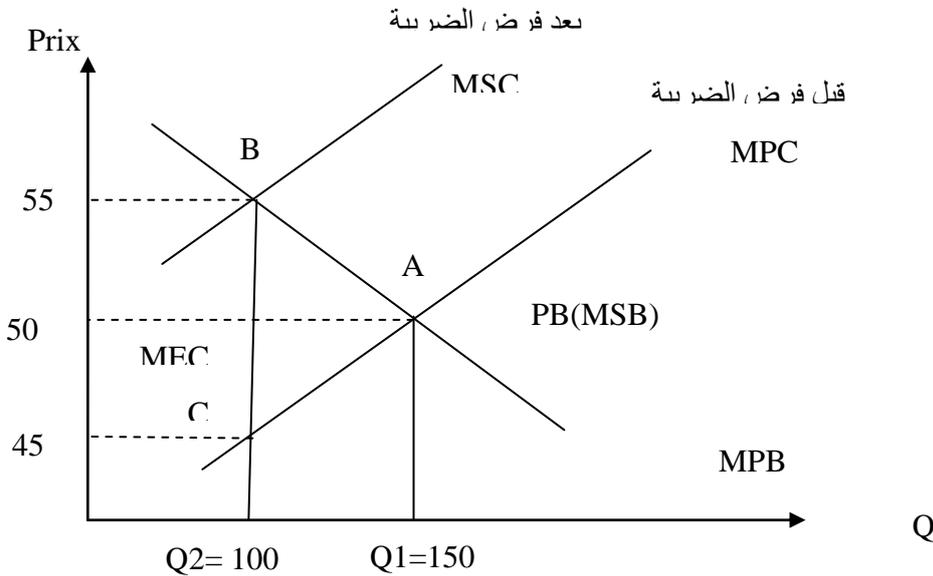
التصحيحية لكل وحدة منتجة ومستهلكة يعادل 10 وحدات نقدية، وهو مقدار التكلفة الخارجية للوحدة . وأن تحقق سوف ينتقل منحى التكلفة الحدية الخاصة بأكمله إلى أعلى حتى ينطبق على منحى التكلفة الحدية الخاصة بعد الضريبة على منحى التكلفة الحدية الاجتماعية، وبالتالي يمكن لنظام السوق المدار تحقيق التخصيص الكفء لموارد" ولكن بعد تدخل الدولة "بفرض ضريبة تصحيحية على كل وحدة منتجة أو مستهلكة تعادل مقدار التكلفة الخارجية للوحدة.

\*نتيجة قيام الحكومة بفرض ضريبة تصحيحية تعادل مقدار التكلفة الخارجية لكل وحدة، سوف يدخل المنتج هذه التكلفة الخارجية في قراراته بإضافتها إلى تكلفة الإنتاج ويتغير وضع التوازن من A إلى B وينخفض الإنتاج والاستهلاك إلى Q2 المقدر ب 100 وحدة، حيث يرتفع السعر السوقي الذي يدفعه المستهلك إلى 55 وحدة نقدية، والفرق الذي بين ما يحصل عليه المنتج والسعر الذي يدفعه المستهلكين يمثل مقدار الضريبة التصحيحية المفروضة على الوحدة وهي تعادل 10 وحدات نقدية .

\*ترتب عن فرض الضريبة وتخفيض الإنتاج والاستهلاك من Q1 الى Q2 تحقيق مكاسب كفاءة تقدر بالمساحة ABC والمكاسب المتحققة في الكفاءة تتمثل في انخفاض كمية التلوث، والنتيجة عن انخفاض حجم الناتج عن فرض الضريبة.

\*مثلا فرض ضريبة تصحيحية لا يمنع حدوث التلوث البيئي ولكن يقلل من كميته وأضراره، ولذلك فإن تحقيق الفاعلية في سياسات تخفيض التلوث البيئي يستلزم قيام الحكومة باستخدام حصيللة الضرائب في معالجة أسباب التلوث البيئي ومعالجته.

الشكل رقم 1-2 يمثل الآثار الجانبية السالبة



المصدر: سعيد عبد العزيز عثمان.(2008). مرجع سبق ذكره. ص 48.

3-1-13 الاحتكار الطبيعي : في بعض الصناعات تكون وفورات إنتاج الحجم الكبير من السعة والدوام إلى درجة لا يمكن سوى لمشروع واحد أن يعمل في السوق بكفاءة. والمعنى الاقتصادي لذلك هو أن أدنى نقطة على منحنى متوسط التكاليف الكلية للمحتكر ستحدث في مستوى إنتاج يغطي أو يزيد على ما يستطيع السوق استيعابه ، فكلما توسع المشروع في إنتاجه تناقصت كلفته ومن ثم يمكن الحصول على وفورات متواصلة عن طريق التوسع، وحين يؤدي التوسع المتواصل إلى الوصول إلى أدنى نقطة على المنحنى المذكور فإن الإنتاج سيكون في مستوى هو أقصى ما يستطيع السوق استيعابه، وعندئذ سنحصل في ظل هذه الظروف على ما يدعى بـ(الاحتكار الطبيعي) مثل مشاريع الاتصالات والماء والكهرباء وسكك الحديد وأنابيب نقل الغاز والنفط.<sup>1</sup>

وتقاس قوة ودرجة الاحتكار بالمعادلة الآتية التي وضعها البروفسور لرنر (A. Lerner).

السعر – التكاليف الحدية

$$100 \times \frac{\text{السعر}}{\text{التكاليف الحدية}}$$

السعر

فإذا كان ناتج المعادلة صفراً فهذا يعني أن السعر يعادل تماماً التكاليف الحدية وهو ما يحصل في حالة المنافسة . وبذلك ستندم درجة الاحتكار ، وكلما زاد الناتج كلما دل ذلك على تزايد درجة الاحتكار.<sup>2</sup>

حينما تسمح الحكومة بوجود بعض الاحتكارات الطبيعية ، فان ترك المؤسسة المحتكرة لتحديد السعر أو حجم الإنتاج بما يعظم ربحها يؤدي إلى رفع السعر وتخفيض الإنتاج بدرجة كبيرة بالمقارنة عند مستوى سعريساوي التكلفة المتوسطة يترتب عليه خسائر بسبب عدم الكفاءة في توظيف الموارد، لذا تلجأ الحكومة إلى استخدام ما يسمى بالتنظيم الاقتصادي<sup>3</sup> لتنظيم الاحتكارات وتجنب أثارها ، وتنشأ الحاجة له لحماية المستهلكين في حالات الاحتكار الطبيعي ، و التمييز السعري الغير مبرر ، والمنافسة الغير مبررة وأبرز صورها الاتفاقات التواطؤية السعرية التي تهدف إلى تثبيت الأسعار ومنع منافسين جدد من دخول سوق الخدمة<sup>4</sup>.

3-1-4 التوزيع وإعادة التوزيع الاجتماعي للدخل: هذا الهدف يختلف كثيرا عن المفهوم الاجتماعي حيث يتعلق بضمان الجانب العيني من الدخل، والذي يكفله المجتمع للفرد أو الجماعة من خلال وسائله وسياساته العديدة، وهذه الأهداف ترتبط ارتباطا وثيقا بفكرة تصحيح أو تعديل قواعد السوق ووظائفه التوزيعية، فالسوق يقوم بالتوزيع الأولي للدخل في شكل نقدي ويرتبط التوزيع الأولي للدخل بالتوزيع الأولي

1 جعفر قاسم محمد ياسين، خصخصة قطاع الخدمات العامة في الميزان الاقتصادي، مرجع سبق ذكره، ص 26.

<sup>2</sup> المرسي السيد حجازي (1986). مرجع سبق ذكره، ص 58.

<sup>3</sup> تعتبر تجربة الولايات المتحدة تجربة رائدة في مجال تنظيم الاحتكارات، فعلى المستوى الفيدرالي توجد لجنة فيدرالية لتنظيم الطاقة و بناط بها أيضا تحديد أسعار بيع الكهرباء والغاز، كما توجد لجنة أخرى على المستوى الفيدرالي يعهد لها بتنظيم قطاع الاتصالات .

وعلى مستوى الولايات يعهد إلى التنظيم الاقتصادي إلى لجان إدارية في كل ولاية يكون لها سلطات الفصل في الدعاوي والنزاعات. وتجدر الإشارة إلى أن نطاق التنظيم الحكومي للنشاط الاقتصادي أصبح لا يشمل فقط التنظيم الاقتصادي المتمثل في وضع قيود سعريه و تنظيم الدخول و الخروج من الصناعة ، ولكن أمتد ليشمل مراقبة و سلامة و جودة السلع و الخدمات المشتراة و دقة المعلومات المقدمة ووضع معايير لظروف اشتراطات العامل و التأثيرات البيئية المرافقة لعمليات الإنتاج فيما يعرف بالتنظيم الاجتماعي .

4 عاطف وليم اندراوس (2009)، الاقتصاد المالي العام، دار الفكر الجامعي، مصر، ص 20.

لرأس المال، ففي دورة الإنتاج يتحقق توزيع أولي (وظيفي) طبقا لمشاركة كل فرد في العملية الإنتاجية، وسواء كانت مشاركة إيجابية أو سلبية. هذا التوزيع يفترض فيه أن ينتقص من الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية لتعارضه مع مبدأ العدالة الاجتماعية، وهو على حد تعبير الاقتصاديين يتنافى أيضا مع اعتبارات الكفاءة الاقتصادية حيث أن الفقر بحسب الأصل يخفض من مستوى الإنتاجية لدى الفرد، كما يمنع تحقيق التكوين المهني المناسب والتخصيص البشري الأمثل (إذا فرضنا أن المجتمع لا يطبق مجانية التعليم مثلا) فالتوزيع الأولي بين الأجور والأرباح وعوائد عناصر الإنتاج الأخرى يتناقص مع فكرة الحد الأقصى الاجتماعي. فميكانيزم السوق بذاتها غير قادرة على إجراء عملية التعويض أو التعديل، كما أن هناك عوامل ومؤثرات خارجية تعمق من الاختلال بين الدخل النسبية مثل التضخم، بالإضافة إلى سيطرة القلة على رأس المال وتركز رأس المال الفني والمالي وتركز الثروة بحكم الأبنية القانونية في الاقتصاد الرأسمالي (الميراث)، وكذلك فإن الأجور أصبحت تحدد بطريقة تحكومية والأرباح تنمو من خلال قوى السوق والعوامل الخارجية، وعندئذ يكون من الضروري اعتبار إعادة التوزيع وتصحيحه من خلال التدخل الحكومي باستخدام أدوات السياسة المالية والاقتصادية وذلك من خلال التحويلات والإعانات أو تقديم الخدمات المدعمة أو تقديم دعم نقدي، أو قد تستخدم نظام الضرائب التصاعدي لتقليل من حدة التفاوت في الدخل بين الأفراد.

### 3-1-5 مشكلة عدم كمال المعلومات: *Asymétrie de l'information*

يتجاوز الطلب التقليدي لتدخل القطاع العمومي فيما يتعلق بمكافحة الفقر أو عدم المساواة، بل يجب أن نسلط الضوء للحصول على المعلومات لتحقيق ذلك، نقص المعلومات أو عدم جودة يقلل بشكل كبير من كفاءة تخصيص السوق، حيث انه يتم وضع أربعة شروط الأمام لتحديد نظام معلومات جيدة<sup>1</sup>:

- \* المستهلكون لديهم معلومات دقيقة عن الكميات والأسعار؛
- \* تكلفة الحصول على المعلومات لا تكاد تذكر؛
- \* يمكن للمستهلكين فهم المعلومات المتاحة بسهولة؛
- \* أذواق المستهلك متنوعة، المعلومات التي تنشر تكون عن جميع السلع بدلا من التركيز على بعض منها.

وفي ما يتعلق بالمعلومات نظهر مثالين متضادين في استجابة السلع والخدمات للشروط السابقة:

في حالة السلع الكهرومنزلية تستجيب لجميع الشروط السابقة لأن الطالب لهذه السلع يمكن معاينتها بشكل دقيق، على عكس الصحة والتعليم مثلا عن الصحة لا يمكن الحكم عليها إلى بعد تجربتها، وهذا لا يعني أن الدولة تحل محل السوق وإنما تحرص أن توفر المعلومات حتى يتخذ المستهلك قرارات رشيدة<sup>2</sup>.

أحيانا قد تتوافر المعلومات بشكل غير متماثل لجميع الأطراف العاملة في السوق، فيما يعرف بمشكلة عدم تماثل المعلومات ويترتب على توفر المعلومات لأطراف دون الأخرى آثار تخصيصية سيئة. وينجم عن مشكلة عدم تماثل المعلومات-تكون عادة في التعاملات المالية في البورصات - ما يعرف بمشكلة الانتقاء المعاكس

<sup>1</sup> Greffe, X. (1997). Op. Cit. p169.

<sup>2</sup> (IBID). p169.

،وهي تعبر عن موقف يكون أحد الأطراف المتعاملين لديه معلومات أكثر من الآخرين مما يترتب على ذلك أن الطرف الآخر لن يستطيع تقييم المخاطر بشكل سليم وينتج عنه اتخاذ قرارات خاطئة<sup>1</sup>.

معالجة عدم قدرة السوق على إتاحة المعلومات بطريقة متماثلة لجميع الأطراف العاملة في السوق ، مادام الحصول على المعلومات تترتب عليه تكاليف ، ليس لجميع الأطراف المتعاملة في السوق القدرة على تحملها وهذا قد يفضي إلى اقتصار الحصول عليها على الفئات القادرة على الدفع ومن ثم سوء تخصيص الموارد ما لم تتدخل الدولة.

2-3 عرض السياسات العمومية : بعدما تناولنا الطلب على السياسات العمومية أو بعبارة أخرى لماذا التدخل العمومي الأمر الذي يستلزم قيام الحكومة بسياسات تصحيحية تتمثل في ما تعرضه السياسات العمومية وسنحاول سرد الحالات التي تتخذها لذلك وهي ما يلي:

1-2-3 فرض الضرائب: تحتاج الدولة إلى موارد مالية مناسبة لتمكينها من أداء دورها. وقد انتهى ذلك العصر الذي كان يمكن الحكام من الاستيلاء على الأموال أو فرض السخرة أو استخدام العبيد في أداء كل الخدمات أو جزء منها، فالدولة المعاصرة لا تستطيع أن تحصل على الموارد اللازمة-بشرية أو مادية-دون أن تتوافر لها موارد مالية كافية، وهكذا فإن فرض الضرائب يعتبر أهم مظاهر الدولة. وقد عرفت سلطة فرض الضرائب تطورا كبيرا، نتيجة لتطور النظم الديمقراطية كما أنها ساهمت بدورها في هذا التطور. فرغم أن الضرائب تمثل أعباء مفروضة على الأفراد قهرا من سلطات الدولة، فإن المبدأ المستقر في معظم الدول هو أن الضرائب لا تفرض إلا بقانون، وبالتالي بموافقة ممثلي الشعب في المجالس البرلمانية، وعلى أي الأحوال فإن الدولة بما تملكه من سيادة تستطيع أن توفر لنفسها موارد مالية جبرا<sup>2</sup>.

2-2-3 تقديم المنح والإعانات: قد تضع الحكومة سياسات لدعم بعض السلع الأساسية التي تلبى احتياجات محدودي الدخل مثل المواد التموينية من خبز وسكر وحليب... الخ، من خلال المساهمة في ثمنها، أو تقديم منح شهرية على شكل مساعدات أو كوبونات تموينية للفئات الفقيرة من السكان ومن ذلك أيضا تقديم إعفاءات ضريبة لبعض الشركات التي تنفق على البحث والتطوير يمكن أن يتم ذلك من خلال إقامة المؤسسات الكفيلة بإنجاز ودعم البحوث التطبيقية باعتبارها وسيلة من وسائل البحث عن رفع تنافسية المنتجات والمؤسسات<sup>3</sup>.

3-2-3 وضع القواعد العامة للمنظمة للنشاط الاقتصادي: تعد الدولة مسؤولة أيضا عن وضع الإطار القانوني لمباشرة مختلف نواحي النشاط الاقتصادي. فإذا كانت الدولة لا تتدخل في كافة الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية، فليس معنى ذلك أنها لا تضع القواعد القانونية للمنظمة لمثل هذه الأنشطة، ويكون دور الدولة هنا التأكيد والمراقبة والإشراف على إتباع الأفراد لهذه القواعد في مباشرتهم لهذه الأنشطة الخاصة. وقد تزايدت

<sup>1</sup> عاطف وليم اندراوس.(2009).مرجع سبق ذكره ،ص35.

<sup>2</sup>وصاف عتيقة.(03-07 أكتوبر 2004).الاتجاهات الحديثة لتدخل الدولة. مقالة مقدمة في الملتقى الدولي حول اقتصاديات الخصوصية و الدور الجديد للدولة.جامعة فرحات عباس سطيف.الجزائر.ص.03.

<sup>3</sup> محمد قاسم القريوتي.(2006).مرجع سبق ذكره.ص.114.

أهمية هذا الدور التنظيمي للدولة من حيث أهمية وضع قواعد ومواصفات وشروط مباشرة الأنشطة والمهن المختلفة. وتتجه الدولة بشكل عام إلى تنميط المواصفات اللازمة لمباشرة مختلف الأنشطة<sup>1</sup>.

4-2-3 إنشاء المشاريع العامة: قد تختار الحكومة القيام بإنشاء المشروعات العامة الضرورية والتي لا يرغب المستثمرون في القطاع الخاص القيام بها، إما لأنهم لا يرون فيها عائدا معقولا للاستثمار، أو لأن فيها مخاطرة كبيرة أو تستلزم استثمارات كبيرة أو تأخذ وقتا طويلا لأقامتها. وقد تشجع الحكومة أيضا جهات خاصة على إقامتها وتتعهد ب شراء منتجاتها مباشرة ما يحقق الهدف الذي يسعى إليه الحكومة وهو توفير تلك المنتجات للمواطنين<sup>2</sup>.

3-2-5 وضع نظام قضائي لحماية الحقوق واحترام التعاقدات: هنا تظهر الدولة باعتبارها سلطة قهر تملك - وحدها - استخدام القوة المنظمة لضمان تنفيذ قراراتها واحترام القواعد التي تضعها فالسيادة التي تملكها الدولة - باعتبارها السلطة النهائية لحسم الأمور - ليست فكرة نظرية ولكنها نظام يستند إلى القوة المادية لضمان فاعلية هذه السيادة وإذا كانت سيادة الدولة تستند إلى القوة المادية مما يمكن الدولة من استخدامها - في الأحوال التي تقتضي ذلك- فإن الدولة تحتكر في نفس الوقت هذا الحق للقهر المنظم<sup>3</sup>.

### 4- دورة حياة السياسات العمومية : *le cycle de vie d'une politique publique*

اختلفت الأطروحات المحاولة لرسم مخطط لدورة حياة السياسات العمومية ولكنهم اتفقوا على أنها تبدأ من ظهور المشكلة وتنتهي بمرحلة التقييم , ولهذا سنحاول تعداد مراحل دورتها كما يلي:

4-1 تحديد المشكلة العامة : كثيرا ما يكون التفاعل المتواصل داخل المجتمع محركه الأساسي الحاجات العامة، التي تظهر في شكل مطالب اقتصادية واجتماعية، توجه عبر قنوات رسمية وغير رسمية إلى الحكومة من أجل الاستجابة لها في شكل سياسات عمومية، حيث تصبح هذه المطالب بمثابة المظهر التعبيري لمشكلات مختلفة من حيث النوع والكم تعاني منها مجموعة فئوية من أفراد المجتمع، مشكلات عمومية أثارت اهتمام الرأي العام فأضحت تستدعي إيجاد سياسة عمومية لحلها أو التقليل من خطورتها والجوانب السلبية فيها، إلا أن ثمة إشكالا يرتبط بطبيعة المشكلة في حد ذاتها، فهل أن كل مشكلة مطروحة في المجتمع تلقى بالضرورة اهتماما من صانعي السياسات العمومية؟.

يقصد بالمشكلة العامة، ظرف أو موقف أو حدث يقع يثير إلحاحا وعدم الرضا لدى الأفراد، وربما يجعلهم يطلبون العون والمساعدة لمواجهة ما يعانون منه<sup>4</sup>. وإنها ترتبط بقضية أو موقف معين، أو حاجات مطلوبة، وبالتالي هي ظاهرة محددة، لها أغراضها وأثرها المباشرة وغير مباشرة، وهي قابلة للحل في إطار المقومات البيئية<sup>5</sup>

<sup>1</sup> وصاف عتيقة.(03-07 أكتوبر 2004). مرجع سبق ذكره.ص.03.

<sup>2</sup> محمد قاسم القربوتي.(2006). مرجع سبق ذكره.ص.117.

<sup>3</sup> وصاف عتيقة.(03-07 أكتوبر 2004). مرجع سبق ذكره.ص.03.

<sup>4</sup> جيمس أندرسون.(1999). مرجع سبق ذكره. ص.77.

<sup>5</sup> حسن أبشر الطيب.(2000). مرجع سبق ذكره.ص.25.

في هذه النقطة ينبغي الإشارة إلى أنه لا يمكن لأية حكومة في العالم أن تحل كل المشاكل المطروحة، إنما تسعى في مجال عملها اليومي إلى انتقاء مشكلات عامة تمنح لها الأولوية في حلها معتمدة في ذلك على درجة التأثير السلبي لتلك المشكلة على أفراد المجتمع وانعكاساتها السلبية في حالة تفاقمها، مما يخلق حالة من الإلحاح والضرورة لحلها أو الإنقاص من حدتها.<sup>1</sup>

للتعرف على الملامح الرئيسية للمشاكل العامة التي تعالجها السياسات العمومية لابد من تعريف بعض المصطلحات وهي على النحو التالي:

الحدث: تمثل الأحداث النواة الأساسية لظهور المشكلات العامة، ويقصد بها مختلف سلوكيات ومواقف الأفراد التي يتخذونها في شأن من شؤون حياتهم اليومية، والتي يكون لها انعكاسات على المجموعة البشرية التي تحتوهم فمثلا الحروب تعبر عن حدث اجتماعي ينجم عنها عدة نتائج اجتماعية تؤثر تأثيرا جليا على وضعية الفرد ومركزه الاجتماعي، مشكلة مشاكل تتطلب المعالجة، كما يمكن اعتبار الكوارث الطبيعية شكلا من أشكال الحدث الطبيعي الذي يؤثر سلبيا في استقرار حياة الأفراد، فتظهر بسببه عدة مشكلات منها ما هي طبيعية تمس البيئة وتضاريسها وأخرى اجتماعية كأزمة السكن وانتشار الأمراض وازدياد حالات الوفيات، مما يستوجب على صانع السياسة العامة إعطاء أولوية للتكفل بها. إن كثرة الزلازل وتكرارها باليابان و حدوث الأعاصير بصفة سنوية بالولايات المتحدة الأمريكية، وظهور سنين قحط وجفاف شداد بدول جنوب إفريقيا كالصومال وأثيوبيا، كل هذه الأحداث الطبيعية تتمخض عنها مشكلات اجتماعية معقدة، يمكنها أن تتفاقم بمرور الوقت إذا ما تركت دون معالجة الأمر الذي يدفع بالحكومة لحلها ضمن اهتماماتها العامة ساعية إلى التقليل من حدتها والقضاء عليها حسب ما استطاعت لذلك.<sup>2</sup>

القضايا<sup>3</sup>: لكل مجتمع إنساني قضايا ينشغل بها سرعان ما تتحول إلى مشاكل اجتماعية عامة إذا ما أولى لها اهتماما شعبيا وحكوميا معينا، فمثلا مسألة الفقر تعد قضية مجتمعية ومظهر من مظاهر حياة شريحة من المجتمع (الفقراء) إن لم نقل الشعوب، مع العلم أنها ظاهرة رافقت حياة البشر منذ وجودهم، غير أنه في القرنين الأخيرين توجه اهتمام الدول شعوبا وحكومات إلى محاربة هذه الظاهرة والتقليل من حدتها، وظهرت حركات اجتماعية وأحزاب سياسية وجمعيات حكومية وغير حكومية وطنية ودولية معلنة الحرب على الفقر، فتوسع الانشغال من فئة الفقراء إلى فئة الأغنياء والدوائر الحكومية الرسمية، ونتيجة لذلك تغير شكل الفقر من قضية اجتماعية عابرة إلى مشكلة اجتماعية عامة يتحتم حلها في شكل سياسات عمومية .

في هذا الإطار يمكن تحديد عدة أمثلة لمجموعة قضايا موجودة في المجتمع يهتم بها صانع السياسات العمومية من حيث كونها تدخل في خانة المشكلات العامة المثيرة للاهتمام، من بينها تلك القضايا ذات البعد الدولي التي تنشأ جراء إقامة علاقات تعاون دولي مع دول أجنبية مثل اتفاقيات التعاون الاقتصادي الدولي،

<sup>1</sup> محمد قاسم القريوتي.(2006). مرجع سبق ذكره. ص203.

<sup>2</sup> زيدان جمال.(2013).تقويم السياسات العامة بين النظرية والتطبيق. أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية. جامعة الجزائر 3. ص60.

<sup>3</sup> القضية هي مسألة أو خلاف، إن لم يحسم يترتب عليه مشاكل، وهذا لا يعني أنه كل قضية تطرأ على تفكيرنا هي مشكلة، في حين يمكن أن تكون المشكلات في مراحلها الأولية قضايا تحفزنا على التدخل لحسمها.

وكذلك قضايا الدفاع الوطني المتمثلة أساسا في القوات المسلحة وكل ما يتعلق بمجالات اتفاقيات التعاون العسكري، بالإضافة إلى القضايا الداخلية للدولة، والتي تمس أحد مجالات حياة المواطن كتنمية الموارد البشرية، والصحية، التعليم، الضمان الاجتماعي، الموارد الطبيعية، الأمن الداخلي، النشاطات الاقتصادية... الخ، فكل ذلك يمثل قضايا مجتمعية قد تطرح كشكل من أشكال المشكلات الاجتماعية.

لكي تصبح المشكلة العامة<sup>1</sup> ضمن اهتمامات صناع السياسات العمومية وجب توفر بعض الشروط التالية<sup>2</sup>:

- \* أتساع الشريحة المتأثرة بها أو الفئات المتضررة منها؛
- \* أن تعبر المشكلة عن حاجة عامة لسلمة أو خدمة يرغب فيها الأفراد فيطالبون الحكومة بتحقيقها كتوفير السلع الغذائية (سياسة الأمن الغذائي) أو تسهيل التعليم (سياسة التعليم)؛
- \* تعاطف الأفراد والجماعات بموضوعها رغم أنهم غير متضررين منها ولا يعانون من أثارها؛
- \* انشغال الأطراف المجتمعية المهمة كالسياسيين والأكاديميين والمعنيين بشأن العام بإثارها والتحدث عنها؛
- \* أن تكون المشكلة رغم ضيق نطاقها وقلة المتأثرين بها ذات أبعاد وأثار بالغة الأثر، أو عميقة الضرر على هذه الأقلية المجتمعية، كقضية السجناء في غوانتانامو.. وغيرها؛
- \* ان يظهر للعيان وجود جماعات صامتة تتأثر بالمشكلة، غير أنها غير قادرة عن إيصال صوتها، أو أن هناك عوائق مجتمعية تحول دون تعبيرهم عم معاناتهم منها مثل قضية الاعتداءات على القصر من الجنسين؛
- \* أن تكون ظروف المكان والزمان والمتغيرات البيئية مشجعة على إثارة المشكلة والتحدث عنها، وملائمة لأن تعطي الاهتمام أو تصبح ضمن الأولويات التي يهتم بها المواطن وصناع القرار على حد سواء. فبعض القضايا تؤجل في ظل ظروف الحرب أو الحصار، بينما تظهر قضايا أخرى في ظل ظروف الوفرة والرخاء؛
- \* أن تظهر كمشكلة عامة وليس مشكلة خاصة، فمثلا تعتبر حالات الطلاق والعزوف عن الزواج في بعض المجتمعات وعدم عمل فرد معين، مظاهر لمشكلات اجتماعية خاصة باعتبار أن هذه المشكلات تمس فرد أو ثلة قليلة من الأفراد بعينهم، وبالتالي لا ترقى إلى صفة العمومية إلا أنه إذا ما ازداد عدد المتضررين بهذه المشكلة وتوسع نطاق انتشارها في الوسط الاجتماعي بين الأفراد تحولت إلى مشكل اجتماعي عام، حيث يظهر في العديد من المجتمعات اليوم ازدياد كبير في العاطلين عن العمل، فأضحى البطالة نتيجة لذلك ذات اهتمام وطني ومشكل اجتماعي عام يجب على الحكومة التكفل به، ناهيك عن السرقة وتفشي الجريمة المنظمة بين فئات المجتمع، كل هذا يمكن أن ينجم عنه تأثيرا معيناً على بنية المجتمع ووظائف مؤسساته الاجتماعية، الأمر الذي يجعل صانع السياسات العمومية ملزم بمعالجتها وإيجاد حلول لها ؛

<sup>1</sup> يقول جون دوي في هذا الصدد "إذا كانت المشكلة قابلة للحل دون أن تضع التزامات على الذين لا يتأثرون بها مباشرة فهي خاصة. أما التي يتطلب حلها إلزام شرائح أخرى لا تتأثر بها التزامات مادية أو معنوية مباشرة أو غير مباشرة فهي عامة". فبعض المشاكل تصنف كمشاكل خاصة لكن سرعان ما تتحول إلى مشاكل عامة حين يتفاقم حجمها مثل مشكلة خدم المنازل في دول الخليج كان ينظر لها كمشكل خاص ولكن اليوم يعتبر مشكل عام والذي يدخل ضمن ما يسمى بالعمالة الوافدة.

<sup>2</sup> عامر خضير الكبيسي (2008). مرجع سبق ذكره. ص 62.

\* ينبغي الإشارة بأن ثمة العديد من المشاكل الاجتماعية الخاصة التي سرعان ما تتحول إلى مشاكل اجتماعية عامة إذا ما استفحلت وتزايدت حدتها.

### 2-4 الأجنحة السياسية أو جدول الأعمال: (setting the agenda)

لا يكفي التعرف على المشكلة العامة فقط لتصبح موضوع سياسة عمومية قابلة لاهتمام الحكومة، إذا يجب وضعها ضمن برنامج الحكومة الذي يطلق عليه اسم أجنحة<sup>1</sup> صنع وتصميم السياسات العمومية، ومن أهم المشاركين في وضع الأجنحة السياسية النشطاء السياسيين وجماعات المصالح ومنظمات المجتمع المدني، والمرشحون للوظائف السياسية، ومراكز البحث والمؤسسات المشتغلة بتحليل السياسات ورؤساء تحرير وكتاب الأعمدة في الصحف، ومحررو الأخبار في الإذاعة والتلفزيون وغيرهم، حيث تضغط كل هذه الجهات على الحكومة لاتخاذ القرارات اللازمة، المشاركين الذين سبق ذكرهم يلعبون دور مهم وكبير في تعبئة الرأي العام وبالتالي في تحديد الأجنحة للحكومات. فاختيار القضايا التي تتم مناقشتها، واختيار الأشخاص الذين يناقشونها، والوقت التي يتم فيه المناقشة. كلها عوامل تتحكم في الانطباع الذي تأخذه الحكومة.<sup>2</sup>

وعليه فان طبيعة النظام الاقتصادي والسياسي والإداري هي التي تحدد غالبا ما إذا كانت المشكلة تقع ضمن نطاق اختصاص الحكومة أم لا ومتى تتدخل الحكومة وكيف ففي النظام الاقتصادي الحر يكون تدخل الحكومة هو الاستثناء وليس القاعدة، والعكس صحيح في الأنظمة الاشتراكية. ولكن حتى في إطار تلك الأنظمة فانه ليس هناك اتفاق عام حول نطاق تدخل الحكومة في السياسات العمومية.<sup>3</sup>

مراحل صعود المشكلات العامة للأجنحات الحكومية:

يري دوري (Dorey)<sup>4</sup> عام 2005 أن هناك خمسة مراحل للإثارة القضايا للانتباه وهي:<sup>5</sup>

#### أ-مرحلة ما قبل المشكلة (pre-problem stage)

هنا يبدأ المناصرون بإثارة الانتباه لها مع أن عامة الناس يجهلونها أو يغفلون عنها، لأنه لا تزال في الأفق ولم تتضح منها إلا الملامح البعيدة أو البسيطة.

#### ب-مرحلة الاكتشاف المفزع: (Alarmed Discovery):

تصبح المشكلة واضحة أمام أنظار السياسيين والمعنيين. وقد يعود ذلك لجهود أنصارها في المرحلة السابقة، أو تكون نتيجة تفجر أزمة حذر الأنصار من وقوعها، ولكن لم تكن تحذيراتهم عندها مقنعة لغيرهم.

#### ج-مرحلة تقدير التكاليف التي تتطلبها السياسات (Realization of the costs):

يتم تقديرها ومقارنتها مع التكاليف المالية والاجتماعية والبيئية المترتبة على عدم التدخل لحلها. وهنا يعاد النظر في تحليل خطورة المشكلة فقد تصعد أو تتراجع إلى الوراء. وحين تكون التقديرات للتكاليف

<sup>1</sup> معنى كلمة أجنحة وهي ترجمة مباشرة من الكلمة agenda وذلك حتى تحافظ على معناها الخاص بالسياسات العمومية.

<sup>2</sup> محمد قاسم القريوتي. (2006). مرجع سبق ذكره. ص 203.

<sup>3</sup> أحمد مصطفى الحسين. (1994). مرجع سبق ذكره. ص 251.

<sup>4</sup> قبله تطرق أنتوني دونز عام 1957 و1978 إلى هذه الفكرة ثم طورها دوري

<sup>5</sup> عامر خضير الكبيسي. (2008). مرجع سبق ذكره. ص 82.

الناجمة على حلها أو تركها غير متفق عليها، فان ذلك يصبح بذاته مشكلة. وقد ينتهي الأمر إلى أن تركها يبدو أنسب وأفضل في هذه المرحلة من مواجهتها.

### د-مرحلة تراجع اهتمام الجمهور (Decline in public interest):

حين تنتهي المرحلة الثالثة بالتقليل من أهمية الحل بسبب التكاليف الباهظة التي تفوق كثيرا ما يتحقق عن حلها من نتائج، سيؤدي ذلك إلى خفض اهتمام الرأي العام حين يقارنوها بغيرها من القضايا المهمة التي يتحولون لها وفقا لفرضية محدودية الانتباه للجمهور. فهم يتعلقون أو ينتبهون للقضايا الأكثر صلة بهم أو الأشد تأثيرا على أوضاعهم. وهذا التراجع لدى الجمهور سيضعف بدوره اهتمام صناع السياسات العمومية بها فيجعلهم يرجئون النظر فيها ووضعها في جدول الانتظار.

ه- عودة القضية للأجندة: مع أن القضية قد توارت عن الاهتمام بعض الوقت إلا أنها لم تمت ولم تنته، وفي حالات عديدة تستجد أحداث أو ظروف أو مشكلات جديدة، فتكتشف صلاتها بالقضية الرئيسية التي أرجئت لحين. و عندها ينتهز أنصارها الفرصة لتضخيم أثار المشكلة ومخاطرها التي لم تحل في وقتها. وهذا ما يخرجها من جدول الانتظار ويوصلها إلى أجندة السياسات العمومية.

يجب أن نلاحظ أن الطلب على السياسات والحلول الحكومية عالي جدا ولا نهائي، ولكن مساحة جدول أعمال وأجندة الحكومة لا تسمح بالاهتمام بكل المشاكل في وقت واحد وذلك بسبب ندرة الموارد المتاحة للحكومة لمواجهة المشاكل الاجتماعية. ولذلك نجد أنه من بين آلاف المشاكل والطلبات الاجتماعية لتحرك الحكومة للقيام بعمل معين حيال مشكلة ما فان عدد قليلا منها هو الذي يلقى اهتماما حقيقيا من قبل صانعي السياسات وهذا يعني أن جزءا كبيرا منها قد يلقى اهتماما رمزيا وجزءا آخر قد لا يلقى أي اهتمام.<sup>1</sup> إن أجندة الحكومة لا تسمح بهذا الكم من المشكلات وتقتصر على أهمها وأكثرها تأثيرا فقط، وذلك نظرا لعدم كفاية الموارد وعليه يميز لنا كوب cobb وايلدر elder بين نوعين من جداول الأعمال الأول نظامي والثاني حكومي. الأول يضم المسائل التي تتبناها السلطة وتستدعي تدخل السلطات الثلاث وفقا لصلاحياتها واختصاصها. أما الثاني فهو بمثابة جدول للنقاش يكتفي عادة بالمستوى الحكومي لمعالجتها، وما تجدر الإشارة إليه أن جدول أعمال السياسة يتميز بغياب التفاصيل فيه وعدم الوضوح وموضوعاته محل جدال دائما. أحيانا قد تدرج مشكلة في الأجندة الحكومية، لكن هذا لا يعني انتقالها إلى مراحل أخرى متقدمة في السياسات العمومية. فهناك العديد من القضايا تدخل الأجندة وتبقى عالقة بل تموت بسبب ظهور مشاكل أكثر أهمية وإحاحا على الساحة<sup>2</sup>، مثل: مسائل السياسة الخارجية، وقد يكون هنا للنخبة دور كبير في خنقها عن طريق (عملية اللاقرار<sup>3</sup>)، إلى جانب خلق التردد أو لفت الانتباه عن مسائل بعينها. أما توجد العديد من الطرق لإزاحة المشكلة من الأجندة السياسية لصالح فئة دون غيرها مثل: مسألة رفع الأجور في الجزائر احتواء المطالب من خلال المعالجة الجزئية والمرحلية.

<sup>1</sup> أحمد مصطفى الحسين. (1994). مرجع سبق ذكره. ص 254.

<sup>2</sup> جيمس أندرسون. (1999). مرجع سبق ذكره، ص 82.

3-4 صياغة وبلورة السياسات العمومية: تتضمن هذه المرحلة صياغة السياسات العمومية في برنامج عمل واضح يهدف إلى تقديم حلول عملية للمشكلة موضوع الدراسة، وعليه عند صياغة سياسة عمومية نطرح تساؤلين: ما نوع التدخل المتبع؟ وبأي طريقة أو ما نوع الوسائل والأدوات المعتمدة؟ وعليه يوجد بعد سياسي وبعد تقني وترتيب محدد لا بد من احترامه عند الإجابة على ذلك<sup>1</sup>.

هذه المرحلة تعطي المجال ليبدأ الفاعلون الأساسيين من صناع القرار، بالاستعانة بما يدور من نقاشات على الساحة مع الرأي العام والخبراء في المجال المتعلق بالمشكلة، وبآراء جماعات الضغط المعنية بالمشكلة وباقتراح عدة طرق وحلول بديلة لهذه المشكلة وعامل هام من عوامل المساعدة في صياغة البدائل المناسبة هو تحديد ما تم في اللحظة الراهنة بالفعل وما هي الخيارات المتاحة والمطروحة من جانب الفاعلين المتخلفين على الساحة، أي أن مرحلة تشكيل السياسة هي مرحلة مفتوحة أيضا للنقاش والتفاوض والضغط من جانب الأطراف المختلفة على متخذي القرار لأتباع بدائل أو حلول بعينها لحل المشكلة أو القضية محل البحث.<sup>2</sup>

هذه المرحلة لا تتضاءل عند تواجه الطلبات المتعاكسة أو المنافسة، إذ يتم الاعتماد على أعمال منطقية لقياس الآثار المتوقعة للسياسات المتناوبة، حيث توجد ثلاث درجات ممكنة<sup>3</sup>:

العرض: هو نموذج التنبؤ القائم على أساس مبدأ استقرار التوجهات السابقة.

التنبؤ: الذي يترجم الفرضيات المفسرة ويسمح باستنتاج عدة سيناريوهات أو حالات.

الاستبصار: الذي يركز على العكس انطلاقا من حالات مستقبلية ممكنة من المجتمع من تقليص المراحل المعتمدة في الحاضر.

بعد تشخيص كل عناصر المشكلة العامة تأتي عملية البحث عن البدائل كمرحلة مكتملة وذات أهمية كبيرة، كونها تعطي لصانع السياسات العمومية مجالا لاختبار ما إن كانت المشكلة العامة تقبل الحلول وتستجيب لها من جهة، ومن جهة ثانية تبرز مدى إمكانيتها في إيجاد البدائل الملائمة لعناصر المشكلة، في هذه الحالة، يسعى صانع السياسات العمومية إلى التنقيب وحصر كل الحلول المحتملة للمشكلة كخطوة أولى<sup>4</sup>.

ويتم الانطلاق في الخطوة الثانية بإثارة انشغالا هاما حول أي بديل أنسب للتطبيق؟.

لعل الإجابة عن هذا الانشغال يقود إلى القيام بدراسة دقيقة للبدائل والمقارنة بينها في إطار التحليل العلمي لكل منها، وتحديد خصائصها ومواطن القوة والضعف وكذا الآثار المحتملة منها أثناء التطبيق، حيث تشمل عملية التقييم التي يباشرها صانع السياسات العمومية الجوانب الكمية والكيفية لكل بديل، وكذا دراسة تقديرية للنتائج والانعكاسات المحتمل حدوثها في حالة تطبيق البديل سواء في الجانب السلبي أو الإيجابي،

<sup>1</sup> Greffe, X.(1997). Op.Cit.p115.

<sup>2</sup> Young, E.,& Quinn,L.(2002).Writing effective public policy papers. Open Society Institute ,Budapest..p p13-14.

<sup>3</sup> Greffe, X.(1997). Op.Cit.p115.

<sup>4</sup> سلوى شعراوي جمعة، تحليل السياسات العامة في الوطن العربي، مركز دراسات والاستشارات الإدارية العامة، القاهرة، سنة 2004، ص140.

مستخدمين في ذلك عدة معايير وأساليب تقييمية مبنية وفقا لمؤشرات<sup>1</sup> مختلفة منها مالية (مادية) أو فنية أو إدارية، أو إنسانية<sup>2</sup>.

وأخير تأتي مرحلة اختيار البديل والتي تعتبر من المراحل الصعبة والحاسمة وثمره جهود صانعي السياسات العمومية أثناء استقصائه للبدايل والمفاضلة بينها مركزا على معيار التكلفة والعائد لكل بديل، فحتى وإن كانت كل البدايل المتاحة أمامه يمكن اعتمادها حلولا للمشكلة، فإن رغبته في وضع حل نهائي تفرض عليه تقييم البديل الأحسن، مع مراعاة مجموعة من المؤشرات أهمها:

\* التكلفة المادية والبشرية.

\* التكلفة الزمنية (الوقت المستغرق).

\* درجة التأكد من النتائج السلبية والايجابية المترتبة عن البديل في حالة تطبيقه كحل.

إن تقييم البدايل وحصر عيوبها ومزاياها تكاد تختلف وتباين بين الأفراد بحسب قناعاتهم ومعتقداتهم وتراكمهم المعرفي، فما يراه شخصا بديلا ملائما قد يراه آخر غير ملائم، مثل هذه الحالة يمكن أن تصدق حتى على مستوى الدول، فكثيرا ما يوجد في الدول حكومات متعاقبة تنتقد بعضها بعضا في مجال برامج سياساتها العمومية؛ إن الحديث عن اختيار البديل الملائم والأفضل، حديث عن النتيجة المترتبة لعملية المفاضلة بين البدايل، إذ ثمة عدة معايير لا بد على صانع السياسات العمومية مراعاتها أثناء العزم على اختيار أحد البدايل والتي يمكن حصرها في الآتي<sup>3</sup>:

<sup>1</sup> أسلوب الحدس: حسب هذا الأسلوب، يستعين صانع السياسات العمومية بقوة حدسه في فهم المشكلة و حصر البدايل المقترحة كحلول لها، و لعل نجاح المكلّف بحل المشكلة مرهون بمختلف الخبرات التي اكتسبها سابقا من مواقف مشابهة للموقف الذي يعيشه، بمعنى آخر أن التراكمات المعرفية التي اكتسبها من خلال تجارب سابقة مماثلة تعطي له قدرة على إيجاد البدايل بسرعة، و هنا لا بد من الإشارة بأن استخدام مثل هذا الأسلوب يرتبط بتوفر بعض الظروف المتعلقة بالمشكلة، و هي ثلاث:

-حالة عدم التأكد من المعلومات المستقاة عن المشكلة و كذلك عدم كفايتها.

-قلة الوقت الذي خصص لحل المشكلة.

-اكتشاف تشابك و تداخل إلى حد التعقيد بين البدايل المتوفرة.

\* أسلوب السيناريو:

يتم التركيز في هذا الأسلوب على مبدأ التنبؤ و الدراسات المستقبلية، كأن تعد سناريوهات مختلفة، تفترض فيها أحداث مستقبلية و انعكاسات قد تظهر لاحقا في حالة تطبيق كل بديل، و هو ما يعرف بالدراسات الاستشرافية، هذا ما يجعل أسلوب السيناريو يمثل "عملية افتراضية لمجموعة أحداث مستقبلية تدفع نحو استثارة الأفكار للتصرف حيالها، و تحديد الإجراءات العلاجية في ضوء معطياتها و بما يعزز من قيمة التحسبية للسياسات العمومية و قدرتها في التصدي للمشكلات التي قد تظهر مستقبلا.

\* أسلوب بحوث العمليات: يعتمد أسلوب بحوث العمليات كثيرا على استخدام الأدوات و النظريات العلمية في تحليل المشكلة و إيجاد الحلول لها، حيث يعتمد صانع السياسات العمومية في هذا الإطار على عدة برامج منها البرمجة الخطية المبنية على المبدأ التراكمي التكامل في اتجاه واحد و كذلك اعتماد برنامج السلاسل الزمنية، عموما ترتكز هذه الخطوة أساسا على المقارنة بين متغيرين اثنين إحدهما درجة توفير البديل للشروط المرجوة، و أما الثاني يتعلق بالأهداف المنشودة منه، بمعنى آخر ينبغي أن تقام المفاضلة بناء على مدى توفير البديل للرضا؟ إذ أن غالبا ما يكون البديل الملائم كحل للمشكلة ذلك الذي يفسر على أنه يحقق أعلى مستوى من الرضا.

<sup>2</sup> فبهي خليفة الفهداوي. (2001). ص102.

<sup>3</sup> نفس المرجع السابق. ص103.

\* ضرورة دراسة أبعاد البديل من عدة جوانب وليست اقتصادية فقط، بمعنى آخر الأثر الذي بخلفه البديل على عدة مستويات، مما يجعل صانعي السياسات العمومية يركز على ردود الفعل المباشرة وغير المباشرة والمحتملة أثناء تطبيق البديل؛

\* مدى تناسب الموارد المتاحة مع البديل في حالة تطبيقه، بمعنى هل أن الإمكانيات المتوفرة كافية من أجل تحقيق البديل؟ وهو ما يعرف بتقييم قدرة البديل على استغلال الموارد المتاحة والتي سيتم تسخيرها في حل المشكلة؛

\* تطابق وتجانس طبيعة البديل مع موضوع المشكلة المطروحة من جهة، ومدى انسجامه مع أهداف السياسة العمومية المراد تحقيقها من جهة أخرى؛

\* أن يكون البديل يقدم حلا كليا للمشكلة، إذ أن قصور البديل وعدم فعاليته يتسبب في ميل صانعي السياسات العمومية للحلول الجزئية التي لا تنهي المشكلة المطروحة؛

\* الأخذ بعين الاعتبار عامل تكلفة تطبيق كل بديل سواء على مستوى الوقت أو ماديا وحتى المعنوي؛

\* حساب درجة المخاطرة التي يمكن أن يحدثها كل بديل في حالة تطبيقه (المخاطرة المتوقعة)، هنا يقوم صانعي السياسات العمومية بقياس درجة المخاطرة<sup>1</sup> لكل بديل محتمل كحل للمشكلة المرغوب معالجتها. بحكم ما تكتسبه هذه المرحلة من أهمية وآثار على باقي المراحل، ظهرت اجتهادات نظرية والتي ساعدت في وضع أسس ومقاييس علمية لاختيار أفضل بديل نذكر على سبيل المثال نظرية الاحتمالات "Théorie de probabilité" وشجرة القرار "Theorie L'arbre de Decision" ونظرية الألعاب "Théorie des Jeux" حيث كان الغرض منها ضمان اختيار البديل الملائم والأفضل ما بين البدائل المتاحة بالاعتماد على الوسائل الكمية، ولعل من النظريات الأكثر رواجاً في مجال سياسات اتخاذ القرار هناك نظرية الألعاب أو ما يسمى بنظرية المباريات<sup>2</sup>.

4-4 اعتماد السياسات العمومية: إن تبني سياسة عمومية مرتبط بطبيعة قواعد القرار، حيث يعتبر تنظيم الحوار، وتشكيل أو تكوين أغلبية من الإجراءات المهمة لذلك، لكن أهم الدروس المستخلصة من السياسات العمومية المعاصرة تتمثل في أن فعاليتها تعتمد على مشاركة الأعوان والفاعلين الخواص التي تكون سواء ضمن الأغلبية الرسمية أو خارجها. كما أن شرعية القرار يعتبر شرط أساسي وضروري من أجل حسن

\*<sup>1</sup> مخاطرة على مستوى الموارد والإمكانيات المتوفرة.

\*<sup>2</sup> مخاطرة على مستوى الوقت المتوفر، كقياس مدى كفاية الوقت المخصص أم أن ثمة ضيق الوقت، مما يعطي فرصة كبيرة للتقليل من المخاطرة المترتبة أثناء التطبيق.

\*<sup>3</sup> مخاطرة على مستوى تطابق أو عدم تطابق البديل وقيم و معتقدات المجتمع، و هنا يشترط أثناء تحديد الحل أو البديل المناسب عدم إهمال القيم و التقاليد المجتمعية، فقبول الحل مرتبط بتوافق مع عادات الأفراد و معتقداتهم.

<sup>2</sup> فهى خليفة الفهداوي. (2001). مرجع سبق ذكره. ص103.

تنفيذه، كما لا بد أن يكون الحوار واضحاً من زاوية أوسع وأشمل من تشكيل أغلبية فقط، حيث يجب أن يبين ملائمة الأغراض الأهداف والوسائل المعتمدة من أجل إقناع أكبر عدد ممكن<sup>1</sup>.

إن الدراسات الحديثة للسياسات العمومية تتمحور حول عدة مسائل أهمها محاربة الفقر، الاندماج المهني، الخصوصية وغيرها، لكن مجملها يوضح بأن نجاح هذه السياسات ليس مرتبطاً فقط بتجمع وتضافر الموارد العمومية وإنما أيضاً بالمقاربة ومشاركة الأعوان الخواص في مثل هذه المناسبات.

لا يتوقف تنفيذ السياسات العمومية في وقتها المحدد على مرحلة التبني، إذ أن القرار يفتح الطريق لذلك ولكن قد تواجه عدة عراقيل وقيود تحول دون ذلك عند أدائها، حيث تبين بأن قائمة هذه العقبات في تزايد مستمر في السنوات الأخيرة ومن أهمها: عرقلة وكبح إجراءات التطبيق من قبل الإدارات، التعارض بين المنطق الوظيفي للقرار والواقع الإقليمي للتطبيق، تحويل أو تغيير توجيه الإيرادات من قبل بعض الموظفين الذين لم يؤخذ باختياراتهم والمكلفين بتطبيق غيرها، سوء مساهمة أو إشراك الأعوان الخواص.

تعتبر هذه المرحلة جد معقدة إذ أن الحوار لا يدخل في التفاصيل والجزئيات ويترك للإدارة مهمة بلورة القرارات المتخذة، غير أن هذه الأخيرة تواجه بدورها عدة صعوبات من قبل المعارضين والتي تسمح أو تفتح المجال أمام المصالح الخاصة والمنافسة.

إن تراكم السياسات المتعاقبة دون إلغاء بعض الأحكام والتدابير القديمة يفتح مجال واسع ومرونة كبيرة للمنفذين، حيث قد تكفي من وجهة معينة إمكانيات مالية من أجل تحويل الموارد الموجهة لسياسة معينة لصالح سياسات أخرى<sup>2</sup>.

4-5 تنفيذ السياسات العمومية: بعد الانتهاء من عملية اختيار البديل الملائم، تعقها مرحلة التجسيد الفعلي للحل المختار، أو بالأحرى تطبيق البديل الذي حقق قبولاً على مستوى صناعي السياسات العمومية، كمرحلة الحسم النهائي والمعلن للتنافس القائم بين الجماعات والفئات المنظمة، حيث يصبح البديل المطبق يعكس حالة من الرضا ومحققاً لنسبة من الائتلاف بين تلك الجماعات المتنافسة داخل المجتمع، وتصير السياسة العمومية البديلة المطبقة مرآة كاشفة للطرف الفاعل.

إن تنفيذ السياسات العمومية المعتمدة كبديل مختار يرتبط بالدور الذي تلعبه هياكل الإدارة العامة التنفيذية، والتي تمثل أداة إدارية في يد الحكومة تستطيع بها هذه الأخيرة تنظيم وتخطيط ورقابة المجتمع الذي تدير شؤونها العامة، وعليه لا ريب أن تكون مؤسسات الإدارة العامة بشكلها الهرمي سواء كانت مركزية أو محلية مكلفة بعملية تطبيق السياسات العمومية من خلال اعتماد ما يعرف بالخطط التنفيذية، وتخصيص مختلف الوسائل والإمكانات المادية (الأموال) والبشرية وحتى التنظيمية (القوانين) من أجل توفير بيئة إدارية مناسبة لتطبيق مشروع السياسات العمومية.

<sup>1</sup> Greffe, X.(1997). Op.Cit.p116.

<sup>2</sup> Greffe, X.(1997). Op.Cit.p116.

انطلاقاً مما سبق، وحرصاً على عملية التنفيذ الجيد، يسعى صانعي السياسات العمومية إلى اتخاذ مجموعة من التدابير لإنجاح هذه العملية، يمكن حصرها في الآتي<sup>1</sup>:

\* القيام باختبار تجريبي أولي للبديل المختار، كأن يقيم صانعي السياسات العمومية مدى ملائمة البديل وفاعليته مقارنة بالوسائل والإمكانات المتوفرة وكذلك الأهداف والغايات المنشودة، لذا يتفق جل المهتمين بتحليل السياسات العمومية بأن الاختبار التجريبي هي عملية سابقة لتطبيق البديل وهي بذلك دراسة تقنية لحل افتراضي؛

\* يقوم صانعو السياسات العمومية في هذه المرحلة بضبط نظام اتصالات أفقية وعمودية على مختلف مستويات التنفيذ لاسيما داخل هياكل الإدارة العامة، على أن يعزز هذا النظام من خلال أسلوب التحفيز والتشجيع للأشخاص الذين يدخل في دائرة اختصاصهم تنفيذ هذه السياسة العمومية؛

\* الاستعداد لردود الفعل المحتملة سواء من حيث درجتها أو الجهة الصادرة عنها؛

\* ضرورة تقصي صانعي السياسات العمومية للظروف الزمنية الملائمة لاتخاذ القرار أو ما يطلق عليه بحاسة التوقيت؛

\* تحديد مختلف الفاعلين الذين يمكن لصانعي السياسات العمومية الاستعانة بهم أثناء التطبيق. سواء كانوا رسميون أو غير رسميون؛

\* ضرورة تأكيد صانعو السياسات العمومية بأن البديل المختار يمثل قراراً مناسباً ورشيداً وليس عشوائياً ولا اعتباطياً تلقائياً، بمعنى أن يكون القرار قراراً جيداً، وهذا الأخير لا يعني دائماً الحصول على نتائج إيجابية فقد يرتبط القرار الجيد بما يحققه من ربح أو أقل خسارة ممكنة والتي تكون في تصور صانع السياسات العمومية أفضل نتيجة متوقعة؛

\* إن احترام صانعي السياسات العمومية لمختلف هذه التدابير الإجرائية، يجعل مباشرة عملية تنفيذ السياسات العمومية أكثر تيسيراً مما يزيد في درجة نجاح تحقيقها.

لا تنفرد الأجهزة الإدارية بتنفيذ عملية السياسات العمومية، بل تتدخل الأجهزة الأخرى كالسلطة التشريعية التي وإن كانت مهمتها إقرار السياسات العمومية لكن من خلال عملها بدقة أكبر وتفصيل أشد فإنها تضغط على الإدارة العامة بطرق عديدة وتحدد مساراتها وومبرراتها كما أن اللجان الفرعية المتخصصة التابعة للسلطة التشريعية التي تتولى مراجعة اللوائح، كذلك إتماداتها المالية السنوية لا بد أن تحظى بموافقة السلطة التشريعية التي يكون عملها في هذه الحالة مندرجاً في مهام ذات اختصاصات تنفيذية. كما تلعب السلطة القضائية أدوار محورية في الأداء التنفيذي من خلال وحدات إدارية تتمتع بسلطة إجراء التحقيقات وتطبيق اللوائح القانونية سواء كانت هيئات عمومية أو في شكل هيئة مستقلة كتلك التي تكشف التجاوزات والتلاعبات التي تحصل على مستوى الوحدات التنفيذية الإدارية.

<sup>1</sup> زيدان جمال. (2013). مرجع سبق ذكره 2013. ص 80.

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

4-6 تقييم السياسات العمومية: يعتبر التقييم المرحلة الأخيرة من عمليات السياسات العمومية ويهتم بوجه عام بتقدير وتثمين وتحديد الأهمية للمضمون الذي تنطوي عليه، و للتطبيق الذي يترجمها إلى سلوك والآثار التي تنجم عن ذلك ، والتقييم قد يؤدي إلى إعادة الدور التي تبدأ بالمشكلة ثم بالبحث عن البدائل ثم المفاضلة لتقرير ما إذا كانت السياسة الحالية تحتاج إلى إلغاء أو تعديل أو أنها ما تزال صالحة للبقاء والاستمرار، وتقييم السياسات كنشاط وظيفي يجب أن يتحقق من خلال عمليات الرسم والصنع والصياغة، وليس كنشاط لاحق وكمرحلة أخيرة<sup>1</sup>.

إن أهمية بعض المراحل على المستوى النظري لا تبرز بنفس الكيفية على المستوى العملي ، حيث يلاحظ في هذا السياق أن بعض الدراسات التطبيقية قد أوضحت مثلا عدم التعرض أحيانا لمرحلة التقييم، أو عدم الاهتمام بمرحلة الاستشارات بنفس الكيفية، أو تطبيق السياسات في الوقت الذي لم يفرغ فيه المحللين من أعمالهم. وفي بعض الأحيان تعطى الحلول وتحدد السياسات ويطلب من الخبراء بعد ذلك وضع الإطار الملائم لكي يتمشى والمراحل المحددة سلفا، وأن هذه المراحل لا تطبق عندما يكون الوقت ضيق لاتخاذ قرارات أثناء الأزمات، يلاحظ عموما إن اختلاف المراحل من حيث العدد والترتيب والمسميات يعني اختلاف مساهمة و دور الفاعلين والمؤسسات التي تسهم في المراحل المختلفة لعملية صنع السياسات العمومية، وفي ما يتعلق بمرحلة التقييم سنتطرق إلى هذه المرحلة بالتفصيل في الفصل الموالي.

خلاصة :

الإطار النظري الذي قدمناه يلائم الطبيعة المعقدة للسياسات العمومية لدولة والتي تتمثل في أنها عملية فنية إدارية ،فهي أولا مرآة تعكس فلسفة الدولة والقيم العليا التي تحاول الحكومة تطبيقها في الواقع.وهي ثانيا وعاء إداري يمكن من خلاله اتخاذ القرارات فيما يتعلق بتوزيع موارد الدولة ، وثالثا أداة من أدوات الإدارة العليا التي تحد من خلالها أهدافها وأهداف وحداتها المرتبطة بتنفيذ السياسات العمومية.

حيث تم التركيز من خلال هذا الفصل على الجانب أو الإطار المفاهيمي للسياسات العمومية من خلال توضيح الاختلافات الموجودة في عملية التعريف والتي تعكس صعوبة ضبط مصطلح السياسات العمومية، كما تم في هذا الفصل التركيز بصورة أساسية على عدة عناصر مهمة في السياسات العمومية منها المداخل الاقتصادية ومحاولة إعطاء الخلفية الاقتصادية للسياسات العمومية التي تعرضها الدول.

لقد ركز هذا الفصل أيضا على محاولة تبرير التدخل العمومي وأهم هذه التدخلات من الطلب والعرض على السياسات العمومية فمثلا الطلب على السياسات العمومية يكون من أجل توفير السلع العامة والعرض يكون في حالة تقديم الحكومة للإعانات.

<sup>1</sup> جيمس أندرسون.(1999). مرجع سبق ذكره.ص191.

## الفصل الأول: الإطار النظري و المفاهيمي للسياسات العمومية

---

في الأخير حولنا سرد دورة السياسات العمومية انطلاقا من عملية تحديد وتشخيص المشكلة إلى المرحلة الأخيرة وهي التقييم.  
وسيتم توضيح المرحلة الأخيرة وهي عملية التقييم من خلال الفصل الموالي.

## الفصل الثاني:

التأصيل النظري والمفاهيمي لتقييم

السياسات العمومية

تمهيد:

أكثر الموضوعات تعقيدا في دراسات السياسات العمومية، هو الدراسات المتعلقة بالتقييم، ولعل ذلك يرجع أساسا إلى غياب الإطار التحليلي الذي يسمح بدراسة آثار ومضاعفات السياسات العمومية، وهي التغييرات البيئية والاجتماعية والمادية التي صممت السياسات العمومية لإنتاجها أو نتجت عنها ولم تكن مقصودة ، ويسمح بالترقية بين المخرجات وهذه الآثار و المضاعفات، ولا يعالج المخرجات كمجرد مستويات للإنفاق وإنما ظاهرة متعددة الأبعاد تتم معالجتها بصفة مترابطة<sup>1</sup>.

هذا التعقيد ينطبق بدوره على تحديد مفهوم دقيق وموحد للتقييم إذ يتميز بصعوبة احتواءه في تعريف محدد يتفق حوله جميع الباحثين أو العاملين في هذا المجال، ففي هذا الإطار صرح Bernard Perret المختص في مجال تقييم السياسات العمومية بما يلي :

"إن إجراء تشخيص حول التقويم ليس بالأمر السهل، فمجال الممارسات الواجب أخذها بعين الاعتبار يبدو في الواقع كمجال مجزء تتحدى حدوده الغامضة كل محاولة لحصره<sup>2</sup>."

وعليه سنحاول سرد الإطار المفاهيمي لتقييم السياسات العمومية من خلال مختلف المفاهيم و التعريفات التي عرفها هذا المصطلح، إضافة إلى الخلفية و السياق التاريخي الذي عرفه المصطلح منذ نشؤه في العلوم الاجتماعية وصولا إلى ما هو عليه الآن و في الختام ،نحاول سرد مختلف الأدوات التي استخدمت و مازال تستخدم في التقييم.

1- ماهية تقييم السياسات العمومية: قبل التفصيل في موضوع تقييم السياسات العمومية لابد من تعريف المصطلح و تحديده، ولهذا سنحاول عرض مجموعة من التعريفات التي قدمت لهذا المصطلح وهذا انطلاقا من مختلف الفرضيات و الفلسفات التي ينطلق منها الكتاب و الهيئات المهتمة بموضوع تقييم السياسات العمومية ، حيث أخذ التقييم في الدراسات الغربية حظا وافرا من البحث و الاهتمام العلمي، لاسيما مع بداية عقد الستينيات، حيث ارتبط مفهومه بتحليل نتائج تدخل الحكومة كصانعة للسياسات العمومية في تسيير الشأن العام و حل المشكلات العمومية التي يفرزها المجتمع، لذلك جاءت الدراسات الغربية مركزة على اعتبار السياسات العمومية استجابة لمطالب مصدرها الأفراد، ترد إلى الحكومة باستمرار، مما يستلزم تقييم تدخلها والآثار المترتبة عنه.

يعتبر التقييم المرحلة الأخيرة من دورة حياة السياسات العمومية ويهتم -بوجه عام -بتقدير، تبيين وتحديد الأهمية للمضمون الذي تنطوي عليه، وللتطبيق الذي يترجمها إلى سلوك وللآثار التي تنجم عن ذلك ، وكنشاط

1 عبد المطلب غانم. (1989) تقويم السياسات العمومية. مركز البحوث و الدراسات السياسية. القاهرة. ص12.

2 كان هذا التصريح خلال المؤتمر الأول للمؤسسة الفرنسية لتقييم المنعقد بمرسيليا في 04 و 05 جوان 1999 و من بين الموضوعات التي تم التطرق إليها من خلال المؤتمر إشكالية صعوبة تعريف مصطلح تقييم السياسات العمومية .

وظيفي فإن تقييم السياسات يمكن بل يجب أن يتحقق من خلال عمليات الرسم والصنع والصياغة، وليس كمنشآت لاحقة ومرحلة أخيرة 1 .

والتقييم قد يؤدي إلى إعادة الدورة التي تبدأ بالمشكلة العمومية ثم بالبحث عن البدائل ثم المفاضلة لتقرير ما إذا كانت السياسة الحالية تحتاج إلى إلغاء أو تعديل أو أنها ما تزال صالحة للبقاء والاستمرار. وحسب جيمس أندرسون فإن تقييم السياسات العمومية كمنشآت وظيفي يعد قديماً، وذلك لأن صناعات السياسات ومدبروها يطرحون عادة أحكامهم بشأن أهمية وقيمة هذه السياسات أو تلك، أو هذا البرنامج أو ذلك، ومثل هذه الأحكام تعتبر غالباً تعبيرات شخصية وانطباعات ذاتية عما تعكسه وجهات نظرهم المباشرة بمواقفهم أو بعقائدهم أو انتمائهم ومصالحهم 2.

ويرى أيضاً أن طريقة التقييم الأكثر حداثة والتي يطلق عليها اسم التقييم النظري *The Systematic evaluation* الذي يعطي متخذي السياسات والمستفيدين منها فكرة واضحة عما حققته من الناحية الفعلية وما أضافته من مخرجات إضافة إلى ما أثارته من مناقشات مهمة حولها.

فتقييم السياسات إذا يهتم بالآثار الفعلية التي تنجم عن فعل السياسات في الظروف الواقعية لحياة المجتمع، وهذا التقييم يتطلب كحد أدنى معرفة ماذا نريد أن ننجز أو نحقق من السياسات موضوع البحث وكيف نحاول أن نحققها وما الذي حققناه فيها 3 .

يعرف **Jacques Fontanel** تقييم السياسات العمومية على أنه " مقارنة نتائجها بالوسائل التي تستخدمها، سواء كانت هذه الوسائل قانونية أو إدارية، أو مالية بالأهداف المحددة مبدئياً، وهو يختلف عن الرقابة، والعمل التفتيشي لأن التقييم يتوصل إلى إصدار حكم مشترك حول فعالية هذه السياسات وليس فقط إجراء تحقيق حول احترام المعايير الإدارية والتقنية" 4.

ترى الباحثة سلفي تروسا **Sylvie Trosa** 5 بأن التقييم في مجال السياسات العمومية يمثل تقنية علمية مهمة وضرورة دعت إليها الديمقراطية المعاصرة المبنية على مبدأ التشاركية، إن التقييم - حسبها - يشكل عملية قياس نتائج سياسة عمومية، دعت الضرورة إلى تحليلها وتبيان مواطن القوة والضعف أو السلبيات والإيجابيات فيها، إنها نتائج تحليل ما أمكن لأسباب الفشل أو النجاح التي تحققه السياسات العمومية أثناء تنفيذ برامجها.

<sup>1</sup> جيمس أندرسون (1999). مرجع سابق الذكر. ص 191.

<sup>2</sup> نفس المرجع السابق، ص 191.

<sup>3</sup> نفس المرجع السابق، ص 193.

<sup>4</sup> Jacques, F. (2005). *évaluation des politiques publiques*, université Pierre Mendès France, Grenoble2, office des publications universitaires..p79.

<sup>5</sup> هي باحثة مختصة في تقييم السياسات العمومية وشغلت منصب رئيسة مصلحة التقييم بوزارة التجهيز الفرنسية والأمن العام للمجلس العلمي للتقييم.

من جهة ثانية يتميز التقييم – حسب رأيها - بمراقبة إجراءات التسيير و ترجمة النتائج بالإضافة إلى تنظيم إجراءات التنفيذ، و هي تشترط في نجاح التقييم أن يكون مستقلا بعيدا عن كل تأثير، مع التزام مبدأ الموضوعية والحياد العلمي معتبرة التقييم شرطا أساسيا لتبرير شرعية الفعل الإداري على ثلاث مستويات:

\* نتائج الفعل الإداري أو ما يعرف بأفعال الإدارة العامة؛

\* نشاط الموظفين كفاعلين مشاركين في تحقيق نتائج الفعل الإداري؛

\* تبرير طرق إنفاق المال العام.

و عليه تفرق الباحثة تروسا "Troso" بين نظام عمومي يعتمد التقييم الدوري المنتظم لمختلف المشاريع والسياسات و البرامج بغية تحسين الأوضاع الناجمة عن تطبيق السياسات و تغييرها نحو الأحسن، و نظام عمومي آخر يكون التقييم فيه غير مهم، و مجرد عملية تلقائية غير منتظمة، يتم اللجوء إليها استثناء في حالة الضرورة و ظهور أزمات مجتمعية، الأمر الذي ينطبق في كثير من الأحيان على مجتمعات الدول النامية.

وحسب **Frédric Varone** إن تقييم السياسة العمومية يعتمد على قياس الآثار الخاصة لهذه السياسة و ذلك على أساس معايير محددة بشكل واضح و إعطاء حكم تقييمي على أثارها إن كانت محبذة أو غير محبذة، مباشرة أو غير مباشرة، ناتجة في المدى الطويل أو القصير<sup>1</sup>.

يعرف **Bernard Perret** التقييم على أنه إعداد مرجعية بمعنى مجموعة من المعايير العملية و المشروعة سياسيا لفعالية و نجاح سياسة ما – ثم صياغة أسئلة بحثية مناسبة لهذه المرجعية وملائمة من ناحية الفعل و القرار، وأخيرا الإجابة على هذه الأسئلة بطريقة برغماتية و باستخدام أدوات العلوم الاجتماعية و علم الإدارة<sup>2</sup>. حيث يرى وليام دان **William dann** أن "التقييم يرتبط بتطبيق بعض المقاييس والقيم على نتائج السياسات العمومية والبرامج المعبرة عنها، فهو مصطلح مرادف لمعاني لكلمات أخرى مثل: التثمين والقياس والتقدير والتي تتضمن هي الأخرى جهودا في تحليل السياسات العمومية بأكثر خصوصية، فإن معنى التقييم يشير إلى استخلاص المعلومات حول نتائج السياسات العمومية لتقييمها بشكل واقعي<sup>3</sup>.

كما أن هذا المصطلح كانت له إسهامات من طرف القوانين، وتتمثل أهم هذه الإسهامات في

تعريفين مصدرهما القوانين الفرنسية حسب ما يلي:

\* مرسوم 22 جانفي 1990: الذي يعتبر أول تعريف رسمي فرنسي لتقييم السياسات العمومية، حيث "تقييم سياسة ما، هو البحث إن كانت الوسائل القانونية، الإدارية أو المالية المعتمدة تسمح بتوليد الآثار المرجوة من هذه السياسة و الوصول إلى الأهداف المسطرة"<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Christian ,de V. & Frédéric ,V. (2002).évaluer les politiques publiques.academia .bruyant. Belgique.p30.

<sup>2</sup> Bernard,P.(2008). L'évaluation des politiques publiques. Paris.la Découverte . P3.

<sup>3</sup> فهبي خليفة الفهداوي.(2001).مرجع سبق ذكره.ص311.

<sup>4</sup> Lamarque, D. (2004). L'évaluation des politiques publiques locales. Librairie générale de droit et de jurisprudence..p19.

هذا التعريف يؤكد على ضرورة تقييم آثار السياسة على أساس الأهداف المحددة لها. و عليه يجب أن تكون صياغتها بكيفية عملية و موضحة بشكل كافي من أجل مطابقتها مع الدراسة التجريبية لواقع المجتمع، أو على الأقل للتمكن من إعادة تركيبها أو ترجمتها في هذا الإطار. حيث يركز هذا التعريف على قياس قدرة الوسائل العمومية الموفرة للوصول إلى الأهداف المسطرة، و في هذه النظرة للتقييم هو قبل كل شيء هو حكم على نجاعة النشاط العمومي.

مرسوم نوفمبر 1998" تقييم سياسة عمومية هو تقدير فعالية هذه السياسة من خلال مقارنة النتائج بالأهداف المسطرة و الوسائل المعتمدة" يمكن أن نعرف التقييم أيضا من خلال ثلاث وظائف<sup>1</sup>:

الفهم ( ما الذي حدث؟): يتعلق بفهم المنطق العملي للسياسة و التوضيح لمختلف المؤيدين ( مهنيين، أعوان، المصالح المعتمدة، الشركاء) كل ما يخص المعنى و النتائج من هذه العملية و بصفة عامة المساهمة في حوار عام حول المنفعة من هذا النشاط أو السياسة:

الحكم ( هل كان العمل جيدا؟): يتعلق بمساعدة المصممين، المسيرين في إعطاء حكم حول السياسة من خلال أحسن تقدير هادف ممكن لأثارها (مباشرة، غير مباشرة، تنظيمية):

التحسين (كيف يمكن العمل أفضل؟): يتعلق بالمساهمة في تحسين ملائمة و فعالية الأعمال القائمة أو المستقبلية من خلال تبني المضمون (المحتوى) و النماذج المعتمدة و ذلك بالنظر لنتائج التقييم.

كما جاء ذكر تقييم السياسات العمومية في بعض التقارير – خاصة الفرنسية- منها مايلي<sup>2</sup>:

\* حيث نص التعريف المقترح في تقرير المخطط لسنة 1985 (rapport du plan) أو ما يطلق عليه تقرير ديلو (Deleau) على أن تقييم سياسة ما هو " معرفة و قياس أثارها الخاصة". هذا التعريف لا يفترض مسبقا وجود الأهداف، ولكنه يهمل أثار سياسة معينة والتي تعتبر بصفة عامة جد متعددة، معقدة و غير متجانسة هذه الآثار تعتبر غير معرفة دون وجود مجال دراسة مسبق، و بالتالي لا بد من التأكيد على عبارة "الآثار الخاصة": حيث أن الهدف من التقييم ليس فقط استنتاج إن تم بلوغ الأهداف و إنما البحث على أثر هذه السياسة على المجتمع، أو "حالة المجتمع" بالمفهوم الواسع و ذلك بإدراج حالة الطبيعة، و الوضعية الاقتصادية.

<sup>1</sup>Denis, L.(2011). Guide méthodologie de l'évaluation accompagnée dans les chambres d'agriculture, France. p09.

<sup>2</sup> Sylvie, A., de Vaux Marie, B., Élise, C., Élisabeth, D., Catherine, G., & Françoise, T. (1996). Conseil scientifique de l'évaluation,~~ Petit guide de l'évaluation des politiques publique~~, Paris, la Documentation française, 1996. Formation Emploi, 56(1).p04.

\* حيث اهتم و أكد تعريف تقرير (Viveret 1989)، على البعد المعياري للتقييم: " تقييم سياسة هو إعطاء حكم عن قيمتها"، إذ أن قرار التقييم هو مرتبط دائما بالقدرة على الاستناد على النجاح أو مزايا العملية. وعليه يعتبر القرار النهائي حول متابعة أو إصلاح السياسة ذات طابع سياسي(قرار سياسي): و بالتالي يتبين بأن عملية التقييم لا يمكنها المساهمة في اتخاذ القرار في بعض الظروف و الحدود هذه الأخيرة لأبد من توضيحها بدقة.

\*هناك بعض التعاريف التي تركز على البعد الآلي، المنفعي للتقييم و التي لا تظهر إلا بشكل ضمني في المفاهيم السابقة. بالنسبة لـ Freeman & Rossi مثلا، فإن التقييم يجب أن يهتم " بالمنفعة، التطبيق، الفعالية و ملائمة التدابير و ذلك لهدف تحسين ظروف و أوضاع أفراد المجتمع".

التعريف الأخير و هول فريمن (Freeman) و روسي (Rossi) يعتبر مجملا لكل التعاريف السابقة و التي يضيف لها بعد جديد حيث يعتبر بالنسبة إليه ضرورة، و يعتبر التقييم وسيلة تخدم غايات متميزة، كما أعطى هذا التعريف دفعة قوية للمسار التقييمي بمساهمته في تنظيم و سير الأوساط السياسية و الإدارية

شهد مفهوم التقييم<sup>1</sup> من وجهة نظر عربية عدة أطروحات مختلفة، تقاطعت في نقاط و قواسم مشتركة، أساسها اعتبار التقييم عملية تسمح للطرف القائم بالتقييم التأكد إلى أي حد تم تحقيق أهداف السياسة العمومية، بغرض معرفة مدى فعالية و نجاعة السياسة العمومية المعتمدة، وعليه نحاول استعراض بعض التعريفات وهي كالاتي:

يعتبر الدكتور محمد قاسم القريوتي (2006) أن التقييم هو ذلك النشاط المنظم الذي يحتكم فيها إلى المنهجية العلمية من أجل متابعة و تقييم مختلف برامج السياسات العمومية و الآثار المترتبة عنها أثناء التنفيذ سواء كانت سلبية أو إيجابية، بالإضافة إلى قياس درجة الكفاءة و الفعالية و تجسيد الأهداف و الغايات المنشودة من وراء تلك السياسات العمومية<sup>2</sup>.

حسب التعريف يبدو بأن التقييم ليس بالعملية العشوائية السهلة إنما ينتاب القيام به عراقيل مختلفة، فتطبيق قواعد المنهجية العلمية في تقييم السياسات العمومية ليس بالأمر اليسير، طالما أنه تعلق بسياسات مجتمعية متعددة الأبعاد، كما أن الآثار المترتبة قد لا تكون محصورة في السياسات العمومية محل التقييم، إنما تنجم عن عدة سياسات عمومية مطبقة، الأمر الذي يجعل حصر الآثار الناجمة إجراءا يكتنفه الصعوبة.

و يمكن استخلاص ثلاث محاور تركز عليها عملية تقييم السياسات العمومية و هي<sup>3</sup>:

\*تحديد كفاءة و فاعلية السياسات و التحقق من انجازها للأهداف المحددة لها؛

<sup>1</sup> في المراجع باللغة العربية نجد هناك مصطلح مرادف لمصطلح التقييم و هو مصطلح التقويم و هما يعطيان معنى واحد أينما وردت في مجامع اللغة العربية.

2 محمد قاسم القريوتي.(2006).مرجع سبق ذكره.ص.277.

3 نفس المرجع السابق.ص.279.

\* اعتماد مبادئ البحث العلمي لتحديد الآثار المباشرة و غير المباشرة السلبية و الايجابية؛  
\* السعي لتحسين الأداء عن طريق تعديل و محاولة تطوير السياسات العمومية .

تستند الدكتورة أماني قنديل في تعريفها للتقييم إلى ما جاءت به الموسوعة الدولية للعلوم الاجتماعية فيما يخص اعتبار التقييم " نشاطا بحثيا يسعى إلى الموضوعية و المصداقية و الصلاحية و يتوجه نحو الفعل في البرامج و السياسات مستخدما تقنيات العلوم الاجتماعية"<sup>1</sup> .

من خلال هذا التعريف تحدد الباحثة السمات الأساسية للبحث في مجال التقييم وهي<sup>2</sup>:

\* التقييم يعتمد على التقنيات و الأدوات المنهجية المتبعة في العلوم الاجتماعية؛

\* تتجه بحوث التقييم نحو معياري الفعالية و الكفاءة و ما مدى تحقيق السياسات العمومية للمساواة والعدالة الاجتماعية؛

\* لا بد على الجهة التي تقوم بالتقييم أن تحدد الإطار الزمني الملائم لعملية التقييم، للارتباط السياسات بفترة زمنية محددة؛

\* وجود صانع السياسات العمومية كمحرك لفعل التقييم، وعليه هو من يحدد الأهداف و المطالب و الإجراءات المتعلقة بالتقييم.

ان هذه التعريفات توضح ان مصطلح تقييم السياسات العمومية تطور و مازال يتطور بشكل كبير، حيث تطور تعريف التقييم من إجراء بسيط للتعرف على آثار النشاط العمومي إلى تعريفات تمنح للتقييم دورا أكثر شمولاً و أكثر أهمية، فهو يهدف لتثمين السياسة المعنية بمقارنة نتائجها بأهدافها و بوسائلها الموفرة، كما أنه يمكن أن يكون تقييم متوقع قبل أثناء إعداد السياسة أو تقييم محقق بعد تحقيق نتائج العمومية، فهو يطمح إلى تقوية مجموع حلقات سلسلة النشاط العمومي ومتابعة السياسة إلى غاية أثارها النهائية وهذا ما يميزها عن الأعمال المشابهة و التي تكتفي في اغلب الأحيان بوصف الوسائل والإنجازات و في أحسن الأحوال تصل إلى عرض حال للنتائج، و ذلك باهتمامه بمعايير خاصة واستهدافه لغايات محددة، كما أن تنفيذه الصحيح يتطلب شروط لمحيطه و لمضمونه، و تطبيقه أظهرت بعض النماذج لسيره.

كل ما سبق ذكره يكسب التقييم عدة مميزات فما هي ؟ وكإجابة على ذلك تكمن المميزات في

مايلي<sup>3</sup>

\* أن عملية التقييم تشتمل على تحديد الفاعلية و الكفاءة التي تدار بها البرامج الحكومية، من خلال تصحيح السياسات العمومية وتطويرها بالكيفية التي تساعد على تحقيق أهدافها؛

1 أحمد رشيد و آخرون.(1989).تقييم السياسات العامة.مركز البحوث و الدراسات السياسية.القاهرة.ص90

2 أحمد رشيد ، و آخرون.(1989).مرجع سابق الذكر.ص90-91.

3 راجع :

سلى الإمام.(2008).صنع السياسة العامة في الجزائر -دراسة حالة السياسة التعليمية الجامعية 1999-2007،مذكرة ماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية.جامعة الجزائر.ص82.

ياغي عبد الفتاح.(2010).السياسات العامة النظرية و التطبيق.المنظمة العربية للتنمية الإدارية.ص177.

\*يشكل التقييم دراسة موضوعية مستفيضة لمختلف العناصر المشاركة في صنع السياسات العمومية، وكذلك العوامل المؤثرة فيها، و لكل المتغيرات التي بإمكانها أن تلعب دورا بارزا أو كامنا في التأثير على مختلف مراحل رسم السياسات العمومية؛

\*إن التقييم يعتمد بالأساس على تقنيات أو أدوات البحث المتوفرة للعلوم الاجتماعية، في سبيل تمييز الآثار المباشرة للبرنامج عن الآثار غير المباشرة، والتي قد تكون نتيجة لمؤثرات أخرى من غير البرنامج المعني؛  
\* كثيرا ما يعتمد التقييم على الحياد كمبدأ أساسي، بالرغم من أن العديد من الأطراف المشاركة فيه تمنى أن يكون التقييم إيجابيا، و مدعما لموقفها و وجهات نظرها فيما يخص السياسات العمومية محل التقييم مما يفقد هذا الأخير صدقه و موضوعيته .

\* يتميز التقييم بمبدأ التخصص و الذي يقصد به أن يخصص لكل سياسة عمومية مميزة تقييما خاصا بها، فمن الخطأ الشائع أن تعمم النتائج المتوصل إليها في التقييم على مختلف السياسات العمومية، إنما لا بد على الجهة المقومة أن تضع في الحسبان بأن لكل سياسة مميزات تخصها و تنفرد بها عن سائر السياسات العمومية الأخرى، سواء على مستوى المشكلة العمومية التي وجدت من أجلها، أو الأطراف المشاركة فيها، أو الظروف و العوامل المؤثرة فيها أو حتى الأهداف التي تنشدها، و بالتالي ما يصلح لتقييم سياسة عمومية قد لا يصلح لأخرى؛

\* التقييم ليس مرحلة معينة في حد ذاته، إنما مجموعة من العمليات المتسلسلة، ترافق مختلف مراحل رسم السياسات العمومية، بداية من تحديد المشكلة و البحث عن البدائل، إلى اختيار البديل و تطبيقه، و بالتالي فالتقييم يساعد في الحكم ما إن كانت السياسة العمومية صالحة للتعديل فتبقى و تستمر، أم أنها غير ذلك فتنتهي و تندثر؛

\* تمتاز بحوث التقييم بالإطار الزمني المرتبط بها، إذ يجب أن يتم التقييم في إطار محدد من الوقت وهو أكثر البحوث صرامة و تحديدا.

### 2-1 أهمية تقييم السياسات العمومية :

يكتسي التقييم في مجال السياسات العمومية أهمية كبيرة، تتجلى مظاهرها في الآتي<sup>1</sup>:

\* يتطلب تقييم السياسات العامة مبدئيا الوقوف على الآثار الفعلية الناجمة عن تطبيقها، إذ أنه ينعكس عن كل سياسة أثناء التنفيذ آثار و ردود فعل تنجم عن البيئة المطبقة فيها، فبفضل عملية التقييم يمكن لصانع السياسات العمومية مراجعة برنامجه أو مشروعه السياسي بالنظر إلى ما حققه من عوائد أو آثار على المواطنين المستهدفين من طرف السياسات المعنية . فإن كانت وزارة التعليم العالي - على سبيل المثال - تعتمد سياسات عمومية من أجل تخصيص اعتمادات مالية كبيرة لمخابر البحث العلمي، و النشاطات العلمية، وتوفير حاسوب لكل أستاذ جامعي، فإن إجراء التقييم يؤدي إلى معرفة ما حجم العوائد العلمية المترتبة، ودرجة تطور النشاطات العلمية مقارنة بما تم إنفاقه؟ و هل أن ما يتوصل إليه من درجة تطوير لمجال

1زيدان جمال.(2013).مرجع سبق ذكره.ص118.

البحث العلمي يتوافق و يستحق مثل هذا الإنفاق زيادة أو نقصانا؟ و من ثمة تصل الجهة القائمة على التقييم إلى نتائج تتعامل معا حسب أي حالة:

\* يساعد التقييم في معرفة قيمة السياسات العمومية وجدواها الاقتصادي، من خلال تبيان سلبياتها وإيجابياتها، حيث يمنح للجهة القائمة بالتقييم قدرة على التمييز بين سياسات عمومية ايجابية ناجحة تستحق البقاء و الاستمرارية، و أخرى فاشلة كثرت سلبياتها و زادت فجواتها و قلت عائداتها المرجوة بالرغم من كثرة الأموال العامة المنفقة عليها، مما يستدعي إنهاؤها و استبدالها بسياسة أخرى أكثر فعالية و نجاعة؛

\* بفضل التقييم يتسنى لجهة القائمة بالتقييم معرفة إلى أي حد استطاعت السياسات العمومية تحقيق أهدافها؟ و ماهي الفئة المستفيدة من عائداتها؟ و هل هي الفئة نفسها أثناء التصميم؟؛

\* يساعد التقييم في معرفة درجة التطابق القائم بين العائدات المحققة، و حجم الأموال العمومية المنفقة لصالح مشروع السياسات العمومية فإن كان حجم الإنفاق العام أكبر من قيمة العائدات، فسر ذلك بأنه حالة من حالات التبذير للمال العام و خللا في مجال التسيير، ينبغي تداركه بإعادة النظر في ترشيد الإعتمادات المالية المخصصة أو البحث في أسباب قلة العائدات و منافع السياسة العمومية؛

\* يمكن من خلال التقييم إجراء مقارنة و موازنة بين ما تم تسطيره من أهداف في البداية و ما يترتب عنه من آثار و ردود فعل سلبية و إيجابية، أثناء تطبيق السياسات، أخذا بعين الاعتبار أن البيئة التي ستطبق يوجد فيه عوامل تؤثر على التقييم من قبل جماعات المصالح... الخ.

1-3-أنواع تقييم السياسات العمومية<sup>1</sup>: عرفت عملية تحديد أنواع التقييم في مجال السياسات العمومية اجتهادات كثيرة و متعددة، و هذا لا يعني يعني تناقض الباحثين و الدارسين لموضوع تقييم السياسات، إنما يعود إلى اختلاف المعايير المتبعة أثناء التصنيف، و على العموم فإن المتفق عليه هو انه التقييم يمكن أن يحدث في كل مرحلة من مراحل السياسات العمومية، و عليه يمكن حصر أنواع التقييم في ما يلي:

حسب المعيار الزمني يرى Jacques Fontanel بأن تقييم السياسات العمومية يمكن أن يأخذ ثلاث أشكال هي: -تقييم السابق للتنفيذ *l'évaluation EX-ante*: يعتبر تقييما أوليا، يحدث في بداية تطبيق برنامج السياسات العمومية، أين تبادر الجهة القائمة بالتقييم بإجراء دراسة مستقبلية استشرافية تسمح بالتنبؤ فيما يخص الآثار التي من المحتمل أن تنجم أثناء التطبيق، أخذا بعين الاعتبار جميع المعطيات البيئية والزمنية، و الإمكانيات المتوفرة<sup>2</sup>، و عليه يركز هذا التقييم على دراسة جدوى السياسات العمومية نفسها وذلك قبل أن يتم تنفيذها للتأكد من مدى ملائمة و انسجامها<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> هناك عدة معايير يمكن على أساسها اعتماد أنواع التقييم، حيث انه يعتبر المعيار الزمني هو المعيار الأساس و المهم في عملية تحديد التقييم

<sup>2</sup> Jacques,F.(2005). Op,Cit,p79

<sup>3</sup> Denis ,L. Op.Cit. p10.

-التقييم اللاحق للتنفيذ: *l'évaluation EX-post* : يهدف هذا النوع من التقييم للتعرف على مدى نجاح السياسات المنفذة في تحقيق الأهداف المحددة لها، حيث يسمح لجهة المشرفة على التقييم إلى دراسة مختلف الآثار التي تظهر جراء تنفيذ برنامج السياسات العمومية وتحديد المنافع و السلبيات المباشرة و غير المباشرة المترتبة على تنفيذها، و يكون ذلك في الأجل المتوسط و الطويل، و لعل من ايجابيات هذا التقييم كونه يمنح للجهة التي تقوم بالتقييم صورة متكاملة عن الكيفية التي تم بها بتنفيذ السياسات العمومية.

أما من بين السلبيات فإنه يعتبر تقييم متأخر في الحالات التي تظهر فيها إختلالات أثناء التنفيذ- أي قبل الانتهاء من تطبيق السياسات العمومية - إذ أن مثل هذا التقييم الذي يعتبر من أكثر التقييمات، يكاد يكون عاجزا عن تصحيح الخطأ في حينه، مما أدى إلى التفكير في نوع آخر يكون ملازما لمراحل صنع و تنفيذ السياسات العمومية<sup>1</sup>. هذا النوع من التقييم يوضح التأثيرات و المستفيدين المباشرين، و يكون هذا التقييم بعد مرور سنة أو أكثر على تنفيذ السياسات العمومية<sup>2</sup>

- التقييم الملازم *l'évaluation intermédiaire*: يواكب هذا النوع من التقييم عملية تنفيذ السياسات العمومية حيث أن لا يرتبط بمرحلة بعينها من مراحل رسم السياسات العمومية و تنفيذها، إنما يظهر ملازما و متابعا لكل مراحل تصميمها، و هو ما أكده الباحث جيمس أندرسون حين قال: "إن تقييم السياسة يمكن بل يجب أن يتحقق من خلال عمليات الرسم و الصنع و الصياغة و التطبيق، وليس كنشاط لاحق و كمرحلة أخيرة"<sup>3</sup>.

حيث يسمح هذا النوع من التقييم بتحليل الانجازات و محاولة معرفة الطريق السليم الذي يسلكه المشروع أي شروط التنفيذ و محاولة ضبط الأهداف أن لزم الأمر<sup>4</sup>.  
و هناك بعض المهتمين بالتقييم يضيفون تقييما رابعا هو:

-التقييم النهائي:

هو ذلك التقييم التي يهتم بالنتائج على المدى القصير و يكون مباشرة بعد انتهاء من تنفيذ السياسات العمومية أو البرنامج العمومي، و محاولة تحليل التأثيرات المباشرة حيث يركز هذا النوع من التقييم على الفعالية و الكفاءة للعمل العمومي<sup>5</sup>.

هناك عدة مفاهيم تظهر للوهلة الأولى مشابهة لمصطلح التقييم لكن البحث فيها و التعمق يبين اوجه الاختلاف بينهما، حيث حاولنا سردها في شكل جدول كما يلي:

<sup>1</sup> زيدان جمال.(2013).مرجع سبق ذكره،ص132.

<sup>2</sup> Denis,L. Op.Cit. p10.

<sup>3</sup> جيمس أندرسون.(1999).مرجع سبق ذكره،ص191.

<sup>4</sup> Denis,L. Op.Cit. p10.

<sup>5</sup> (IBID),p10.

## الفصل الثاني: التأسيس النظري و المفاهيم لتقييم السياسات العمومية:

جدول رقم 1-2 يبين الفرق بين التقييم و المفاهيم المرادفة له

التقييم évaluation	الرقابة <sup>1</sup> Contrôle	مراقبة التسيير Contrôle de gestion	التدقيق Audit	المتابعة suivi	
الأساسيات fondements	يسمح من التحقق من التزام بالنصوص و القوانين، و اللوائح، مرسوم، أو منشور (العقلانية القانونية)	يسمح بمتابعة تنفيذ الأعمال	ضمان انتظام المالية و المسائلة عن مجال تخصيص الموارد لبرنامج ما	استعراض لجهود التي بذلت و الموارد التي استخدمت لتأكد من سير التنفيذ الفعلي مع التنفيذ المخطط	
الأهداف objectifs	يهدف إلى قياس النتائج و تحليلها	يهدف إلى تسليط الضوء على المسؤول عن الخلل الوظيفي	تمكن من قياس نتائج سير المصلحة و التحقق من درجة بلوغ الأهداف	تقليص المخاطر بالاعتماد على المعايير المهنية	قياس التقدم المحرز و متابعة العمل العمومي
المستعمل utilisateur	-البرلمان -الهيئات التنفيذية -المواطنين	-الإدارة	المديرية	-الهيئات -الوصاية -البرلمان	الهيئات
طريقة العمل Mode opératoire	دقيق	دقيق	دائم	دقيق	دقيق
المسار conduite	قد يكون خارجي أو داخلي	قد يكون داخلي بالرغم من وجود هيئات رقابية خارجية	داخلي	خارجي	خارجي ممكن يكون داخلي
النتائج résultats	دعم القرار الإستراتيجي أو العملي حسب حاجات المجتمع	المعاقبة (غرامة مالية) إضافة إلى المتابعة القضائية.	يتم وضع حوار التسيير الذي يسمح بتصحيح المسار	يقوم المدقق بتوجيه انذرات و توصيات و التي يمكن لمعامل تجاهلها.	العمل على تصحيح الوضع بالوصول إلى الأهداف المحددة

المصدر من إعداد الباحث بالاعتماد على مصادر مختلفة

<sup>1</sup> هناك من يطلق على مصطلح الرقابة بالرقابة الإدارية

الجمع بين التقييم و إحدى المصطلحات السابقة يقدم حلا شاملا في محاولة لتحسين نتائج العمل العمومي، وهذا الجمع يمكن أن تساعد في عملية صنع القرار من خلال تقديم أدلة ملموسة على أنواع العمل الأكثر فعالية، أي أن التقييم و المصطلحات الأخرى لا تتعارض بالرغم من اختلاف المرجعيات، في الأخير يمكن القول أن التقييم أوسع مجال من كل المصطلحات الواردة أعلاه.

2- الخلفية التاريخية للتقييم : إن مصطلح تقييم السياسات العمومية هو مصطلح قديم و الذي كان مرتبط بتحليل العمل العمومي و على العموم العلوم الاجتماعية فهو يلجا بصورة إلى منهجيات مختلفة أهمها اجتماعية، كما انه يتعدى أيضا إلى علم النفس الاجتماعي و الجغرافيا الاقتصادية... الخ، غير أن تقييم البرامج كوسيلة لتسهيل سير القرارات حديثة النشأة سريع النمو فقد ظهر في الخمسينيات و بدأ هذا الاهتمام في الولايات المتحدة الأمريكية، والذي تجسد في إعادة النظر في فعالية الأداء الإداري، نتيجة نمو شعور عام بفشل السياسات و البرامج و المشروعات الهادفة إلى حل مشاكل عامة واجهت المجتمع الأمريكي. حيث كان يندرج التقييم ضمن المجهودات المبذولة من اجل عقلنة التخطيط و تسيير الموارد المالية، وبذلك كانت ولادة نظام PPBS والذي يعرف بنظام التخطيط و البرمجة الخاص بالميزانية في الولايات المتحدة الأمريكية ، امتد إلى الدول الأوروبية بتشجيع من المفوضية الأوروبية التي رأت فيه مطلبا منهجيا لترشيد الأموال الممنوحة للدول الأعضاء.<sup>1</sup>

بدأت عملية التقييم في الاهتمام بمجالات التربية و الصحة العمومية ، و المصالح الاجتماعية، وهذا التقييم كان يتم في المخابر التجريبية و التي كان منتظرا منها تطوير المعارف و تحسين عمل السلطات العمومية، وبعد مرور السنين أدرك المسؤولون صعوبة طريقة التجريب الاجتماعي. و مع التطور الذي شهده التقييم و الذي أصبح ينظر إليه على أنه وسيلة لتسيير القيود الضرورية للميزانية. وفي بريطانيا أصبح التقييم مرتبط بالرغبة في تحديد النفقات العامة التي رافقت إصلاح المرفق العام و فيما يلي سنحاول التبع الدقيق لأهم الخطوات و المراحل التي مر بها تقييم السياسات العمومية و صولا إلى ما هو عليه

1-2- عقلنة القرارات العمومية: لقد اتخذت ممارسة التقييم أشكالا عديدة من فترة لأخرى ومن بلد لآخر و قد تأثرت تدريجيا بالتفكير العلمي بداية لقياس بعض النواحي في المجتمع، ثم لتقدير الآثار الاجتماعية لسياسة ما و أخيرا لتجريب أشكال جديدة لعمل السلطات العمومية ، إن انتشار العقلانية المستوحى من مسيرة العلوم التجريبية كان ثمرة لتوسيع دور الدولة و ضرورة إيجاد مصدر جديد لمشروعيتها بعد إثارة العديد من التساؤلات حول عملها من طرف المجتمع المدني، علما أن المحاولات الأولى للعقلنة تطورت في الو.م.أ و تعتبر بحوث Alfred Binet أساس التطور المعترف الذي عرفه التقييم في أمريكا و بدرجة كبيرة لتكون قدوة للدول الأوروبية.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Eric, M.(1992).évaluation de l'action des pouvoirs publics. Deuxième édition ,Economica,p08.

<sup>2</sup> (IBID),p09

1-1-2 بداية التسيير العلمي: في بداية القرن التاسع عشر ظهرت أولى أساليب التقييم المعروفة حاليا، وكان نتيجة في اغلب الأحيان لطلبات السلطات العمومية، وعليه أصبح تقييم الآثار الاجتماعية للسياسات العمومية ممكنا بعد وضع وسائل لقياس الحقيقة الاجتماعية، ونبدأ بحوث Alfred Binet ليس بسبب التطور المعترف الذي عرفه التقييم في أمريكا الشمالية، ولكن بسبب أن أبحاثه توفر نقطة انطلاق مفيدة لوصف وتنفيذ أولى الاختبارات لقياس بعض جوانب حياة المجتمع. ففي 1904 كلف A. Binet من طرف وزير التعليم العمومي بوضع منهجية بموجها يؤدي إلى اكتشاف الأطفال خارقى الذكاء قصد فصلهم عن زملائهم المتمتعين بذكاء عادي وتخصيص سياسة تعليمية خاصة بهم وتجدر الإشارة إلى أن هذا التكليف من وزير التعليم جاء بعد نشر كتيب ل Binet. عام 1894 يمثل بداية لعلم " النفس التجريبي"، وقدم Binet نتائج أبحاثه التي تمت بمشاركة Simon في كتاب تحت عنوان " الطرق الجديدة لتشخيص المستوى الفكري للأشخاص غير العاديين" في عام 1905.<sup>1</sup>

لقد ساعدت هذه البحوث العلمية الميدانية المقدمة من طرف بيني "Binet" بان أعطت للحكومات وسائل علمية لقياس سلوك الفرد و رغباته، مما جعلها- أي الحكومات- أكثر قدرة على معرفة مطالب الجماهير و طرق معالجتها في إطار ما يسمى بالتسيير العلمي للشؤون العامة. و مع أن هدف الوزارة في ذلك الوقت لم يكن فهم أنماط سير النظام المدرسي أو نوعية التعلم، بل كان مقتصرًا على تحسين التعليم ، فإن مجرد التعاون بين السربون و الدولة شكل بدايات للتسيير العلمي للشؤون العمومية. فوسيلة الملاحظة ل Binet مكنت من قياس الاختلافات بين الأفراد و على هذا الأساس إعطائهم مكان في النظام المدرسي، أي أنه بصدد إقامة أحكام مطابقة للأخلاق البيروقراطية المعروفة بحيادياتها و موضوعيتها من خلال انتمائها الرسمي لإجراءات البحث العلمي، أي أن Binet Test أضاف للعالم البيروقراطي نموذجًا تجريبيًا.

كما أن أعمال جون ستيوارت ميل وأوغست كونت ساهمت بقوة في ترسيخ الفكرة التي مفادها أن القضايا الإنسانية يمكن تحليلها بنفس الطريقة المستخدمة لتحليل الظواهر أشياء الطبيعة، وبعد سنوات استوحت مناهج التقييم من هذه المبادئ ، لكن الوسائل الأولية للقياس كانت تركز على قناعة مفادها أن العناصر البشرية والاجتماعية قابلة للقياس بصفة حيادية وموضوعية. وأن الظواهر الاجتماعية وحتى المفاهيم ذات المحتوى الشعوري يمكن دراستها من خلال ملاحظة الاختلافات بين الأفراد (كان الأفراد في ذلك الوقت الوحدة الوحيدة للقياس)، ولتحقيق هذه القياسات يتم استخدام مؤشرات موحدة مؤسسة على معايير محددة مسبقا وذات قيمة عالمية ، ولكن هذه الوسائل القياسية الأولية لم يكن هدفها تحليل مدى ملائمة أعمال الدولة أو فعالية تنفيذها أي أنها لم تكن وسائل للتسيير أو لإعادة تحديد السياسات.<sup>2</sup>

أجري أول التقييمات العلمية للبرامج العمومية بالولايات المتحدة الأمريكية وكان ذلك بحلول سنة 1912 ، حيث تعلقَت الدراسة بمقارنة عينتين من أساتذة الرياضيات اتبع أعضاء إحداهما تكوينيا خاصا وقام بهذه

<sup>1</sup> Eric, M.(1992).Op.Cit.p10.

<sup>2</sup> (IBID).p11.

الدراسة الباحثين<sup>1</sup> Elliot و Starch. لكن أهم دراسة سجلت بداية تاريخ التقويم في الولايات المتحدة الأمريكية كانت الدراسة التي قادها **Ralph Tyler** بداية من سنة 1932 حيث عين آنذاك مديرا لدراسة دامت 8 سنوات لمعرفة إن كان التلاميذ الذين تلقوا تعليما وفقا للبرنامج العصري في الثانوي هل يتابعون دراستهم الجامعية بنفس نجاح زملائهم الذين تلقوا تعليما تقليديا ونتائج هذه الأعمال التي تم نشرها في سنة 1950 كانت ربما معروفة من قبل<sup>2</sup>. وقد قدم Tyler تمييزا واضحا بين التقييم و القياس *évaluation* و *la mesure* فالتقييم ينظر إليه كمسار *processus* يتطلب أخذ بعين الاعتبار الظواهر ذات التغييرات المعتبرة ، في حين أن القياس- يحتفظ بدور هام- يحدد من خلال أهداف السياسة المقيمة.

لقد إستخدم Tyler مصطلح الأهداف المرجعية التي تمكن من تعين و تحديد التغييرات الإرادية التي نريد تحليلها، فمعرفة الأهداف ستقود إلى اختيار المتغيرات التي سنقيسها و المعايير المستخدمة لذلك. إذا فمفهوم الهدف تأكد بكل وضوح كمعيار مرجعي نقارن به نتائج قياس التغييرات بين الحالة الأولية والحالة النهائية للتصرفات المدروسة الناتجة عن تنفيذ سياسة ما.

لعل من الدوافع الأساسية في وجود هذه المرحلة، السعي إلى ترشيد و عقلنة القرارات السياسية الحكومية المتخذة من طرف الحكومات في إطار التقييم الدوري و المستمر لمختلف برامج السياسات العمومية التي تتبناها الدول الغربية، خاصة بعد نهاية الحرب العالمية الثانية و تخطي المجتمع الغربي الأزمة الاقتصادية العالمية لعام 1929، و ما أحدثته من إختلالات على الصعيد الاقتصادي و الاجتماعي، مما أدى إلى خلق توجهها جديدا على صعيد وظائف الدولة، والتي أصبحت متدخلة أكثر من ذي قبل و هنا ظهرت المحاولات الأولى للتقييم العلمي الذي أهتم بالآثار الاجتماعية و الاقتصادية التي ينجر عنها تطبيق برامج السياسات العمومية، وهذا من خلال الاستعانة بوسائل و أدوات بحث علمية لقياس تلك الانعكاسات و معرفة درجة و نوعية تأثيرها، مثل الإحصاء و أدوات المسح الاجتماعي كالملاحظة و الاستبيان و دراسات الحالة، إضافة إلى العديد من طرق القياس المختلفة.

## 2-1-2 العلم في نجدة البيروقراطيات الغربية الفاقدة للشرعية:

تقييم عمل السلطات العمومية لم يتطور فقط مع توسع مسؤولياتها في قيادة الشؤون الاجتماعية ، بل لجأت إليه الدول عندما تعرضت مشروعية أعمالها لأزمة حقيقية، حيث أن الحدث الحاسم في تغيير مجرى جميع البحوث المتعلقة بالتقييم كان في 4 سبتمبر 1957 حين تم اكتشاف ساتيليت ثان تم إطلاقه وإدارته من قبل السوفيات وهو الأمر الذي اثبت من خلاله للعالم كله انه بإمكانه وضع حد للتفوق التكنولوجي الأمريكي ، مما أثار هذا الحدث أزمة حقيقية معنوية في المجتمع الأمريكي، الذي أظهر رد فعل قوي من النقد الذاتي وإرادة جماعية لمواجهة التحدي السوفياتي . وأعقب ذلك حركة اجتماعية قوية مرتبطة بالثقافة البروستنتية السائدة(الولايات المتحدة هي اكبر دولة في العالم)، والتي وفقا لمبادئها يتحمل كل أفراد المجتمع مسؤولية المكروه

<sup>1</sup> Bernard, P.(2008).Op.Cit.p53.

<sup>2</sup> Eric, M.(1992).Op.Cit.p12.

الذي يصيب المجتمع.في ذلك الوقت تم الخروج بقرار أن النظام التربوي هو المسؤول عن التأخر العلمي وشهدت الشهور الموالية سلسلة من البرامج التحسينية للتكوين المدرسي للأطفال الأمريكيين وكانت هذه البرامج مرفقة بالتقييم من أجل قياس الآثار الناجمة عنها.من أجل تحسن وزيادة فعالية وحيادية و عدالة الإدارة اضطرت إلى القيام بالعديد من عمليات التقييم والتي كان يقوم بها المهنيين في الخدمة الاجتماعية والصحة نتيجة إطلاق عدة تقييمات في ذلك الوقت.نموذج تايلر تم استخدامه من قبل الكثير من الباحثين بالإضافة إلى العديد من المعارف المستقاة من الإحصاء، الأمر الذي أدى إلى تطور طرق التقييم<sup>1</sup>.

إن تبني نموذج Tyler المستقى من النموذج التجريبي لا يفسر لوحده الانتشار الواسع للطريقة التجريبية في جميع مجالات التسيير العمومي في الولايات المتحدة منذ بداية ال 60 ، فقد لعب الرئيس كندي دورا كبيرا في ذلك عندما أقدم على حملة واسعة لتوظيف خريجي الجامعات بهدف كسر المقاومة الإدارية لسياسته، الأمر الذي أنشأ علاقة وطيدة بين الجماعة العلمية والدولة<sup>2</sup> ، وهو ما يفسر قابلية التأثير الواسعة للأفكار المستمدة من النموذج التجريبي عندما أصبح تقويم عمل السلطات العمومية<sup>3</sup> أولوية سياسية.

بالنسبة للدول الغربية فقد عرفت من جانبها أزمة شرعية الدولة في وقت لاحق وكان ذلك في أواخر الستينات بعد سقوط النظام الكولونيالي ، ومنذ هذه الفترة أصبح إضفاء الشرعية من خلال العلم أمرا مطلوبا(مثلا حركية RCB في فرنسا عرفت تطورا بعد 1969)، فانتشار النموذج التجريبي في الإدارات الأوروبية بقي سطحيا بسبب تأثير الموظفين التقليديين المكونين خارج الجامعة.

لم يعد التقييم يقتصر على دراسات نظرية تنجز في المخابر العلمية، بناء على مناهج تجريبية، إنما يشكل عملا تشاركي يساهم فيه كل الفاعلين المؤثرين في السياسات العمومية أو المتأثرين بها، مع الأخذ بعين الاعتبار الجانب الكمي والكيفي<sup>4</sup>.

2-2مرحلة العقلنة في الديمقراطيات الغربية: حركة عقلنة الاختيارات السياسية أخذت شكل الممارسات الإدارية والسياسية المختلفة حسب الخصوصيات الثقافية، المؤسسية أو السياسة لكل واحدة من الديمقراطيات الغربية.

فرنسا تختلف عن باقي الديمقراطيات الغربية في وتيرة التطور الذي عرفه نظام التخطيط، حيث أعمال اللجنة الوطنية للتخطيط كان لها تأثير لا يمكن إنكاره بفضل تطور نظام التخطيط système de planification

<sup>1</sup> Eric, M.(1992).Op.Cit.p14.

<sup>2</sup> بالحديث عن الولايات المتحدة الأمريكية فان شهر العسل بين العلوم الاجتماعية والدولة انتهى بوصول ريفان إلى الحكم، حيث إدارته اتخذت التوجه الليبرالي مع تقليص البرامج الاجتماعية ترك الحكومات المحلية منظمات القطاع الخاص اتخاذ المبادرات في القطاع الاجتماعي  
<sup>3</sup> الإدارة الأمريكية وخاصة الوكالات المكلفة بالعمل على البرامج العمومية، كانت تعمل على تدريب أفرادها على تقنيات التحقيق العلمي وقادرة على فهم المساهمة من وجهة نظر "الإدارية".

<sup>4</sup> Eric, M.(1992).Op.Cit.p15.

الذي يعتبره خبراء التقييم عقبة أمام تطور التقييم بها، في حين أن الدول الأنجلوسكسونية اعتمدت مفهوما أكثر صرامة للبرامج الخاضعة للتقييم التي تتميز بأربعة خصائص<sup>1</sup>:

-أهداف عملية محددة وأحيانا مكتمة؛

-تحديد مدة عمل البرنامج والتي يمكن تمديدها حسب النتائج؛

3-وسائل مالية بشرية أو مادية تخصص استثناءا لتسيير وتنفيذ البرنامج؛

4-وهي خاصة مستحدثة: كل برنامج يقرر تقويما لاحقا للنتائج ويخصص جزءا من الميزانية لذلك.

يمكن القول أن تطور التقييم في الدول الغربية عموما، و الانجلوساكسونية على وجه الخصوص، يرجع لعدة عوامل أهمها<sup>2</sup>:

-ازدياد و تطوير تطبيق المناهج التجريبية و السلوكية في مختلف العلوم الاجتماعية، حيث ساعد ذلك عل فتح مجال علمي واسع لدراسة و تقويم العديد من السياسات ذات الطابع الاجتماعي، و قياس مختلف الآثار الناجمة عنها، و الكشف عن المشاكل الناشئة؛

-محدودية التدخل العمومي، إذ أنه و بناء على مبادئ الليبرالية الغربية، لا يمكن للحكومة أن تتدخل في العديد من السياسات العمومية لاسيما الاقتصادية منها، باعتبارها تدخل في مجال القطاع الخاص، إلا إذا كان لها مبررا و دافعا قويا يتطلب تعديلا و تصحيحا في طريقة تدخلها أو الموضوع المعني بالتدخل و لن يتأتى ذلك إلا بالتقييم المستمر؛

-ضف إلى ذلك أن منطق التعاون القائم بين السلطتين التشريعية و التنفيذية يجعل هذه الأخيرة مطالبة بإجراء تقييمات مستمرة للسياسات العمومية المكلفة بتنفيذها، دافعها في ذلك إقناع السلطة التشريعية بشرعية مطلبها، بإضافة إتمادات مالية جديدة للسياسات العمومية التي قدرت السلطة التنفيذية بأنها تعاني نقصا في التمويل، هذا ما جعل بعض الباحثين أمثال لوك روبان "Luc Roban" يعتبر التقييم آلية للتوازن بين السلطات العامة في الدولة.

التقييم المسبق المستوحى من عقلنة الاختيارات المالية R.C.B : إن عقلنة الاختيارات المتعلقة بالميزانية هي مرحلة مشتركة بين جميع الديمقراطيات الغربية وقد نتج عنها نفس خيبات الأمل فقد كانت أحيانا عبارة عن مجرد جهد بسيط للتنبؤ بنفقات السنوات الخمسة المقبلة الـ Public Expenditive Survey P.E.S في إنجلترا ، و أحيانا إجراء قهري لتحسين اتخاذ القرارات السياسية مثل في فرنسا R.C.B أو R.F.A في الدول الاسكندنافية فجميع هذه المناهج طبقت في أوروبا في بداية السبعينات أخذا بنموذج Planning programming and Budgeting System

الأمريكي الذي تم تبنيه في أمريكا بداية من سنة 1963 عندما توسع تدخل (P.P.B.S) الحكومة الفيدرالية الأمريكية لقطاعات جديدة .

<sup>1</sup> Eric, M.(1992).Op.Cit.p16.

<sup>2</sup> زيدان جمال.(2013).مرجع سبق ذكره.ص116.

ال فشل طال أيضا مجمل التجارب الأوروبية ، في البداية فسر هذا الفشل بالمقاومة القوية للجهاز البيروقراطي على أخذ السلطة من قبل التكنوقراطيين ففي أغلب الدول كانت هذه الإجراءات مفروضة من وزارة المالية والميزانية ، لكن بعد تحليل عميق تبين أن الأسباب الحقيقية لهذا الفشل تكمن في منطق إجراءات عقلنة الخيارات المالية نفسها، فبقراءة توصيات تلك الفترة يتبين بأنها مؤسسة على مفاهيم معيارية وتمثيل خطي ومبسط لميكانيزمات اتخاذ القرار السياسي ، وهي تجهل عوامل تحليل السياسات التي لا يمكن تجسيدها بمؤشرات مرقمة وتفترض وجود نماذج الاقتصاد الكلي التي يمكن الاعتماد عليها ، وتسلم بأن فاعلا وحيدا مستقلا يقوم باتخاذ القرار وأن الأهداف دائما محددة بطريقة دقيقة قابلة للتكميم ومستقرة في الزمن. لكن في الحقيقة أهداف السياسات العمومية عبارة عن توجهات عامة تندمج فيها تصريحات بنوايا موجهة إلى العامة ومصالح مبتذلة غير معلنة. كما أن السياسات تخضع إلى إعادة التحديد على أساس ردود الفعل التي تسببها، إذ من الوهم الاعتقاد بإمكانية جمع جميع المعلومات ليس بأسباب المتعلقة بتكلفة جمع المعطيات ، ولكن بسبب مدة مسار القرار التي تعتمد على مدة طويلة من الزمن، والتي تفترض تجديدا مستمرا للمعلومات<sup>1</sup>.

إن الاهتمام الأساسي للمقررين ليس الجانب التقني – الاقتصادي لاختياراتهم ، لكنهم يبحثون عن حل مقبول اجتماعيا، وبعد ذلك فقط التحقق من أنها غير منتقدة من الناحية التقنية – الاقتصادية ، وهذه الإجراءات تهمش ردود فعل الأشخاص المتأثرين بسياسة عمومية ما سواء كانوا منفذين أو مستفيدين وأنهم ليسوا سلبيين وبإمكانهم تغيير مجرى السياسة. محاولة عقلنة الاختيارات الميزانية مثل التخطيط يحجب حقيقة أن طريقة صنع القرار العام في الديمقراطيات معقد ولا زال يخضع للمفاوضات السياسية و التبادل المكيف لمصالح، فمثلا نظام RCB صمم خصيصا للإدارات، لكن تم تعميمه في وزارة الدفاع بقيادة R. MC NAMARA ، وكان من أهم استحقاقات محاولة عقلنة الاختيارات المالية ترقية التقييم حيث أوصت به مراحل هذه الإجراءات. أما في الأنظمة الإدارية الأكثر مركزية والمتميزة بحرفيه الموظفين السامين كفرنسا وبريطانيا فعادة ما تكتفي بإخضاع برامج عملها للجان من الخبراء وهؤلاء لا يقومون بالتقييم بمعنى الكلمة وإنما يتحصلون على اتفاق بين الفواعل لتفادي أي توقف أثناء تنفيذ السياسة وذلك من خلال التجميع البار لممثلين من أجهزة مختلفة لتنفيذ سياسة معينة<sup>2</sup>.

بدافع الاستقصاء والشمول تجدر الإشارة إلى محاولة للعقلنة ثم تطويرها في إدارة Nixon وعليه ظهر اتجاه ينادي بضرورة إدخال منهج الإدارة بالأهداف في القطاع العام باعتباره كان يقتصر على القطاع الخاص<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Eric, M.(1992).Op.Cit.p18.

<sup>2</sup> (IBID),p19.

<sup>3</sup> هذه الطريقة كانت مستخدمة في شركة جنرال موتورز وأول من استخدم هذا المفهوم الاقتصادي هو Peter.Drucker الذي أكد على أهمية وضع الأهداف للمنظمة والفرد معا وأدخلها الرئيس نكسون إلى الإدارة الأمريكية لكنها واجهت عراقيل سيكولوجية و تقنية قضت عليها بعد خروج الرئيس نكسون من الحكم .

و عليه تم استخدامها في الميزانية العامة للقضاء على مظاهر الإسراف و التبذير في عملية الإنفاق و استخدام الموارد و العمل على تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية و الاجتماعية التي تسعى إلى تحقيقها الدولة. أما مصطلح الإدارة بالأهداف في مجال الميزانية العامة للدولة لم يكن سوى في عام 1971 في وزارة الصحة والتعليم و الرفاهية في الولايات المتحدة الأمريكية و هو ينصرف إلى تخصيص النفقات العامة وفقا للأهداف الفرعية التي تسعى كل هيئة حكومية تحقيقها. وهذا يقتضي أن يتم تحديد الأهداف (العامة الرئيسية) ثم بعد ذلك يتم تحديد الأهداف الفرعية التي يعتزم تحقيقها خلال العام المالي، مع متابعة عملية تنفيذ المشاريع و التعديل على مدار العام و الرقابة عليها و تذليل العقبات التي تواجهها<sup>1</sup>.

وذلك يكون عن طريق إعداد الميزانية العامة وفق توجهات السياسة الوطنية وفق تسيير محكم للنفقات العامة ضمانا لتحقيق الأهداف و الوصول إلى النتائج المراد تحقيقها.

المراقبة الإدارية و التقييم اللاحق: المراقبة الداخلية لجهاز الدولة كانت موجودة على مدى عقود من اجل التحقق من انتظام الممارسات الإدارية (احترام القواعد و القوانين)، حيث كانت مهمة الهيئات الرقابية مقتصرة على التحليل الاقتصادي و الحرص على الكفاءة تسيير الهياكل، و عليه فمجلس المحاسبة في فرنسا و المؤسسات القضائية تجاوزت الجوانب القانونية البحتة و ذلك من اجل إصدار حكم اقتصادي على نوعية تسيير المنظمات، ففي فرنسا لا تحتوي على مؤسسات كثيرة التي تقوم بالمراقبة الإدارية و التي من خلالها تحاول تقييم مدى كفاءة بنية و وسائل العمل و الأهداف. ومع ذلك مهمة المراقبة تسند إلى عدد قليل من الأفراد مع منحهم مدة زمنية قصيرة الشيء الذي ينجر عنه استحالة جمع و معالجة المعلومات<sup>2</sup>.

و اعتبر آنذاك أن المراقبة الإدارية اقرب إلى مصطلح تقييم السياسات العمومية و لكن ظهر إن التشابه ما عدى أن يكون سطحي إذا لا يجب أن ننسى الاختلافات- كما جاء ذكرها سابقا-.

في ما يتعلق بالتقييم في فرنسا تم طرح السؤال التالي في تلك الفترة هل يوجد تقييم حقيقي للسياسات العمومية في فرنسا؟ و كإجابة على السؤال حيث أجريت في الثمانينات عدة دراسات و لكنها كانت ضعيفة و غير متجانسة إضافة إلى اتسامها بقصر المدة و لم يتم تجسيدها بناء على طلب السلطات الحكومية و إنما من مبادرة الجهة المقيمة، و تميز وضعيتها التقييم في فرنسا أساسا بعدم وجود صفة شرعية لهذا النشاط- يقصد قبل سنوات التسعينيات- على عكس فرنسا فالولايات المتحدة ذات التشريع القوي حيث بلغ عد التقييمات في الولايات المتحدة الأمريكية أكثر من ثلاثون مرة في فرنسا، حيث أن الكونغرس لديه على الأقل ثلاث منظمات تعمل تحت سلطته لممارسة دوره الرقابي التنفيذي، ولكي نفهم بدقة المسار المتميز لمأسسة التقييم في الولايات المتحدة - المصدر الأول للتقييم- فإن العودة إلى الوراء ضرورية. فبعد البرامج الاجتماعية الطموحة ل Johnson، فرض الكونغرس على إدارته تقييم برامج العمل الاجتماعي التي لا يصادق عليها كاملة، لكن في الوقت نفسه استغلت الحكومة الفيدرالية هذه الفرصة لتوسيع سلطتها على الإدارات المحلية ففي

1 محرزى محمد عباس.(2008). اقتصاديات المالية العامة. ديوان المطبوعات الجامعية الطبعة الثالثة. الجزائر. ص 357.

<sup>2</sup> Eric, M. (1992). Op. Cit. p.20.

الواقع إن كان من مصلحة الكونغرس مراقبة مبادرات الإدارة المركزية والتي يرى بأنها مغامرة كان من مصلحة الحكومة استخدام هذه القوانين لوضعها في خدمتها، وكانت أجهزة المفتشين الإداريين هي المسؤولة عن تطوير تقييم برامج العمل الفيدرالية من منظور مراقبة الإدارة المحلية.

إن وضع ممارسات نظامية للتقييم قد ساهم في تحول طريقة ممارسة السلطة داخل الدولة الفيدرالية، فقد حول وزن جماعات التأثير التقليدية المالكة للسلطة لصالح جماعات تأثير اعترف بها مؤخرا وهم المحترفين الخارجين عن سير جهاز الدولة (التربية، الصحة، السكن، العدالة.....)

في بداية السبعينات كانت الحكومة الفيدرالية الأمريكية تقوم كل سنة بما معدله 200 تقييم بميزانية متوسطة مقدرة ب100.000 دولار<sup>1</sup>.

من جهته، ومنذ إنشائه في 1921 ركز « THE Générale ACCOUNTING OFFICE » جهوده حول التحقق من الاستقامة المحاسبية (و التصدي للرشوة لدى موظفي الحكومة) وبعد الحرب العالمية الثانية ركز جهوده من جهة لمعرفة طريقة استعمال الأموال الفيدرالية - الأشخاص و الوسائل المتوفرة- ومن جهة أخرى قياس الفعالية الشاملة للسياسة المقيمة و هذا ما استدعى إعادة تحديد و توسيع لمهام G.A.O ما بين 1954-1950 . في سنة 1974 ظهر نص قانوني يحدد الإطار التشريعي لكل التحقيقات المتعلقة بالبرامج أو النشاطات الحكومية و تم التصويت عليه في إطار أزمة شرعية السلطة التنفيذية بعد الفشل في فيتنام و فضيحة ووترغيت Watergate. حسب تعليمات G.A.O فان المدققين مطالبين انطلاقا من نصوص الكونغرس المتصلة بالبرامج والأنشطة المراد تقييمها بتوضيح مهمة الكيان المعني بالتقييم و بطريقة صريحة و استخدامه كقاعدة مرجعية. بطريقة أخرى يمكن القول بأن التقييم أصبح ممارسة نظامية تقيم علاقات جديدة بطريقة أخرى يمكن القول بأن التقييم أصبح ممارسة نظامية تقيم علاقات جديدة بين الكونغرس و الإدارات، و يجب أن تؤسس على أساس الأهداف الموكلة للكيان المقيم، ويعود للمقيم انطلاقا من فهم النصوص الرسمية تحديد طبيعة هذه الأهداف، مما يعتبر سلطة تقديرية حقيقية بين أيدي المقيمين الذين يعلنون المنافسة بين الحكومة و الكونغرس عندما يرغب كل منهما تامين تأويله على الرغم من الضغوط من الكونغرس لتحديد البرامج التي يمكن تحديدها، وهذه المنافسة زادت بصورة ملحوظة في عدد التقييمات التي انتقلت من 200 لكل عام في بداية السبعينات إلى 1315 سنة 1977<sup>2</sup>.

إن مقاصد المشرع و الوزارة المعنية ليست نفسها لأن كل منهما يصغي لمطالب من قطاعات مختلفة من المجتمع الأمريكي فالكثير من المسؤولين المحليين الذين تصرفوا وفقا لمنطق الكونغرس كانوا في نظر الحكومة الفيدرالية قد أساءوا استعمال الأموال العمومية و كثير من البرامج تم توقيفها أو توسيعها من طرف الكونغرس حسب نتائج خلافا لرأي الحكومة.

<sup>1</sup> (IBID).p21.

<sup>2</sup> Eric,M.(1992).Op.Cit.p21.

بعد الحرب العلمية الثانية اتسعت ممارسة التقييم في الدول الأنجلوسكسونية و دول شمال أوروبا أما تطورها في الدول ألاتينية و فرنسا فكان جد بطيء هذا من الجانب الجغرافي أما من الجانب الزمني تقسم المراجع تطور التقييم إلى موجتين أساسيتين متتاليتين لتطوير التقييم ومأسسته وهما كالتالي<sup>1</sup>:

**الموجة الأولى:** وكانت خلال الستينات والسبعينات في جو يمتاز بتوسع التدخلات الاجتماعية للدول من خلال حكومات ذات توجه اجتماعي - ديمقراطي أو وكذا تقنيات التخطيط والبرمجة ، بالإضافة إلى تعبئة العلوم الاجتماعية (علم الاجتماع، علم النفس، علم التربية) لتحسين السياسات العمومية؛

**الموجة الثانية:** ابتداء من سنوات الثمانينات مع وصول الحكومات المحافظة للسلطة في الدول الأنجلوسكسونية (رونالد ريغن، مارغريت تاتشر) و ارتبطت بالثورة الليبرالية المحافظة. و الأزمة الجبائية لبداية الثمانينات، حيث كان الاتجاه إلى تقليص النفقات العمومية والإصلاح الإداري. وقد اعتبرت الإدارات الميزانية و أجهزة الرقابة (مجالس المحاسبة) بمثابة الفاعلين المسيطرين في هذه المرحلة الجديدة فأصبحت الرقابة تسمح بالتأكد من الحاجة لاستعمال النفقة العمومية وإعادة النظر في بعض البرامج والتي تعتبر غير ناجحة أو مكلفة جدا. و في سنوات التسعينات الاستعمال النظامي للتقييم كوسيلة للإدارة بالأهداف دفع إلى تقدم كبير في بعض البلدان (نيوزلندا، أستراليا) غير أن هذا سبب بعض الخلط في المفاهيم فالتقييم يوضح الأنشطة على المدى المتوسط و يختلف عن الرقابة و قياس الأداء، فمؤشرات الأداء، و تدقيقات النجاعة لا يمكنها أن تحل محل تقييم السياسات و البرامج.

**3-2 المنهج التجريبي الكلاسيكي:** يعود أصل التقييم إلى ما عرف بالتجربة الاجتماعية، و التي تهدف إلى تحليل العلاقة السببية بين السياسة العمومية و التغيرات الحاصلة على فئة المجتمع المعنية بالسياسة، وهي مسألة مهمة و صعبة المعالجة فلا إثبات و تبيين العلاقة بين السياسة و تغير حالة المجتمع يجب التساؤل عن الوضعية إذا لم تطبق السياسة؟ و تمثلت المبادئ الأساسية للتجريب الاجتماعي في ما يلي:

-علاقة السببية: تعني إيجاد وسائل تمكن من قياس الآثار الاجتماعي لبرنامج ما أو ما يطلق عليه علاج، لكن تحديد عناصر العلاقة السببية بين برنامج ما و آثاره على مجموعة من الأشخاص تبدو أكثر تعقيدا خارج المخبر العلمية. و لنتمكن من التأكد بأن X يؤدي الى Y يجب استبعاد أي تغير مهمما كان نوعه في البرنامج التجريبي طيلة فترة تطبيق البرنامج، و هذه أهم عقبة يصعب الالتزام بها خارج المخبر ، فالتجربة الاجتماعية يمكن أن تدوم عدة سنوات حتى تحدث آثارها المرغوبة وهو الأمر الذي يتطلب أموالا طائلة لتكوين و مراقبة المكلفين بإعداد هذا البرنامج التجريبي هذا من جهة، و من جهة أخرى فإن كل جماعة اجتماعية معرضة لتأثير عدد كبير من المتغيرات و إذا أردنا ملاحظة أثر Y على X علينا مراقبة كل المتغيرات.

على وجه الخصوص، فإنه لا يكفي أن نلاحظ أن بعض السلوكيات ترتبط مع تنفيذ سياسة لإثبات أن التغيرات التي حدثت هي ناجمة عن هذه السياسة. على سبيل المثال، حقيقة أن نلاحظ أن عدد ساعات العمل من قبل الأفراد ذوي الدخل المنخفض قد زاد نتيجة لإعادة تقييم قسط التأمين للعمالة (معدات

<sup>1</sup> Bernard ,P(2008).Op.Cit.p58.

## الفصل الثاني: التأسيس النظري و المفاهيمي لتقييم السياسات العمومية:

الوقاية الشخصية) لا يعني أن هذا الإصلاح هو أصل هذه الظاهرة. عوامل أخرى يمكن أن تفسر التحسن في معدل العمالة من السكان المستهدفين منها: تحسنا في الأوضاع الاقتصادية في وقت تنفيذ الإصلاح، دخول في سوق العمل للأجيال مستوى تعليمي أعلى، أو يصاحب ذلك من استخدام لسياسات عمومية أخرى لدعم اعتماد العمالة منخفضة المهارة<sup>1</sup>.

قياسات مقارنة: للأجراء هذه المقارنات نلجأ إلى تكوين فئتين:

الفئة التجريبية Groupe expérimental والفئة الشاهدة Groupe témoin وتكون المجموعتين متعادلتين إحصائيا، وبالتالي فالمعلومات الإحصائية الوصفية لكل متغير تصف هاتين المجموعتين متماثلة بنسبة كبيرة قبل بداية التجربة، بعدها نقوم بتطبيق البرنامج x على الفئة التجريبية (هو الفرق الوحيد بين الفئتين) ونقوم بعد ذلك بقياس الملاحظات على المجموعتين، وفي الأخير المقارنة بين الاختلافات التي تحققت في كلا المجموعتين بين الحالة الأولية و الحالة النهائية الشيء الذي يوفر مقياسا لتأثير و أهمية الفرق للحكم إذا كانت التأثير كبيرا أم لا. كما أن المقارنة بين التطورات الحاصلة للعنيتين تسمح بالتعرف على الآثار الخاصة بالسياسة العمومية المعنية، كما أن هذه الطريقة تبقى صالحة إذا كانت العلاقة بين السبب و الأثر غير قابلة للتحديد، فتعتبر ممكنة الحدوث كما أنها تعتمد على الإحصائيات للتعبير عن العلاقة بمقاييس كمية<sup>2</sup>. والجدول التالي يبين كيف يتم قياس الآثار بين الفئتين

الجدول رقم 2-2 بين النموذج التجريبي الكلاسيكي

مقارنة القياسات	القياس النهائي	تطبيق التأثير	القياس الأولي
$Y=E(1)-E(0)$	$E(1)$	x	$E(0)$
$Y= E'(1)- E'(0)$	$E'(1)$	-	$E'(0)$

المصدر: Commission, Eur.(1999).op,cit,p194.

إن التجربة ما تزال تستعمل إلا الآن و خصوصا في الولايات المتحدة خصوصا في البرامج الاجتماعية والتربوية، غير أنها لم تعد المرجع الوحيد للتقييم فهي مكلفة و تدوم طويلا كم أنها تهتم كثيرا بالمسائل الكمية.

التوجه العشوائي للأفراد الفئتين: الفئة الشاهدة و التجريبية<sup>3</sup>: بصفة عامة التجربة لا يمكن أن تصل إلى نتائج مرضية إلا إذا كانت القياسات والتغييرات المسجلة قابلة للتفسير بطريقة واحدة، وهو ما أطلق عليه كل

<sup>1</sup>BOZIO, A., & GRENET, J. (Eds.). (2010). Économie des politiques publiques. La Découverte. P110.

<sup>2</sup> Commission, Eur.(1999).évaluer les programmes socio-économiques. Principales techniques et outil d'évaluation. volume 03.p193.

<sup>3</sup> كمثل على ذلك الدراسة التي نشرها chaplin سنة 1940 المتعلقة بالتقييم حول التغيير الذي يمكن ان يحدثه الحصول على سكن في السلوك الاجتماعي للعائلات الساكنة ببيوت قصديرية، حيث قام Chaplin بمقارنة مجموعة من العائلات التي تم تحويلها إلى سكنات اجتماعية بمجموعة أخرى لازالت بالبيوت القصديرية، فتوصل إلى أن السكن الاجتماعي ساهم بدرجة كبيرة في تحسين سلوك أفراد العائلات وهي النتيجة التي كانت لصالح المدافعين على سياسة السكن الاجتماعي في أمريكا. لكن الطرف الآخر طرح إمكانية تفسير هذه النتيجة بطريقة أخرى ، وهي إمكانية أن تكون

من compell et Standley الصلاحية الداخلية لنموذج التجريبي وهذه الأخيرة يمكن مراجعتها من خلال عوامل خارجية ظاهرية وأخرى داخلية أي متعلقة بسير التجربة.

حدود النموذج التجريبي: لقد تعرضت محاولة عقلنة الخيارات السياسية باستخدام المنهج التجريبي بعد استخدامها لسنوات عديدة، لمجموعة من الانتقادات بسبب افتقارها الطابع العلمي و الصرامة المنهجية سواء كان هذا الانتقاد من طرف السلطة العمومية أو الجهات العلمية نفسها وذلك نتيجة<sup>1</sup>:

\* أولى التعارض بين احتياجات المقررين والمتطلبات المنهجية للنموذج التجريبي ظهرت في برنامج "الضريبة السلبية"، وفكرة هذه الأخيرة ظهرت في أوائل الستينيات وكان يجب الانتظار حتى سنة 1971 لقياس أثر برنامج الضريبة السلبية على السلوك الاجتماعي للمواطنين و نتائج هذه التجربة تم التعرف عليها في سنة 1978. حيث أن طول المدة ضروري لقياس فعالية التجربة و المتطلبات الموضوعية اللازمة لها الشيء الذي يمنح الوقت لتحليل و تفسير البيانات، على العكس من ذلك النظام السياسي يعاني من التأخير في تنفيذ الحلول الاجتماعية كاستجابة للمطالب الاجتماعية، فزمنية صناع القرار غير متناسبة وزمنية التجارب يجب أن يتم اتخاذ القرارات السياسية في أسرع وقت ممكن في حين التجارب تدوم لفترة أطول. بما أن الكلمة الأخيرة لصناع القرار الذين اخذوا المبادرة بتقليص متوسط مدة التجارب ما بين سنتين إلى ثلاث على أبعد تقدير؛

\* نتائج البرامج أثارت خيبة أمل قوية نظرا لإسهامهم المنخفض في رسم سياسات عالمية، الأمر الذي خيب مقدمي المشاريع بسبب عجز الأكاديميين عن صياغة استنتاجات فيما يتعلق بآثار سياسة على أوسع نطاق وليس الحصول على نتائج جزئية بسبب هذه الانتقادات المختلفة رأى صناع القرار أن تكلفة التجريب تعتبر غير معقولة و هي مرتفعة، على سبيل المثال في تجربة (The great Housing experiment) التي جرت في 20 موقع و مست أكثر من 30.000 من الأسر حيث بلغت تكلفتها أكثر من 850 مليون دولار؛

\* لقد بدأ الجدل بين الأكاديميين أنفسهم- قبل الإعراب عنه من قبل السلطات العمومية- وذلك بسبب التناقضات المتواجدة و المتأصلة بالجهاز التجريبي نفسه، حيث تمت ملاحظة أن متطلبات صلاحية الداخلية تكون متعارضة و متناقضة مع العوامل الخارجية؛

\* المنهج التجريبي يخلق وضعاً مصطنعاً، والذي لم يعد يسمح بالتنبؤ بالآثار في سياق عادي يؤخذ كذلك على المنهج التجريبي محدودية المتغيرات التي تؤخذ بعين الاعتبار، و التي تركز على الآثار المحتملة و المتوقعة و عليه

---

للأشخاص المعاد إسكانهم خصائص ذاتية مختلفة عن الأشخاص الآخرين وهذه العوامل الداخلية هي الوحيدة المسؤولة عن تغير سلوكهم الاجتماعي فكان الحل لمواجهة هذا الشك هو التوجه العشوائي l'affectation aléatoire للأشخاص الساكنين بالبيوت القصدية إما للفئة التجريبية أو للفئة الشاهدة..

<sup>1</sup> Eric, M. (1992). Op. Cit. p44.

فالتجريب لا يمكن من الحصول على معلومات حول مسائل أعم. لذلك هناك من يرى أن استخدام النموذج التجريبي يجب أن يكون محدود و لعدد محدود من الحالات؛

\*يرى أنصار النموذج التجريبي أنه يمكن تحديد بسهولة الافتراضات من خلال ما سبق يبدو لنا أن أنصار النموذج التجريبي وهم في أغلبهم من أسسوا RCB و PPBS ولم يتعلموا من الدروس السابقة، فقد ارتكز نموذجهم على مبدأ اتخاذ القرار السياسي محكوم بالعقلانية الواحدة و المهنية ويعتمد على تحديد الأهداف المسطرة على مر الزمن، وكما هو معروف هذا النموذج ينطوي على العلاقات السببية و المتغيرات الواجب مراقبتها.

في حين أن الدراسات الحالية تؤكد بأن صناع القرار نادرا ما يحاولون تحديد أهدافهم بوضوح وتسلسل دقيق، وأن تركيزهم يكون حول إيجاد حل وسط بين مصالح الأطراف المختلفة الفاعلة في القرار ، وهذا ما يجعلهم يتفادون التصريح بنواياهم الحقيقية. ويجمع الكثير من الملاحظين بأن الأهداف عادة ما يعبر عنها عمليا ليس من قبل صناع القرار وإنما لاحقا من قبل المقيمين ، ومن جهة أخرى فإن الجهاز التجريبي موجه لاكتشاف علاقات سببية خطية وثابتة، لكن المجتمع لا يسير وفقا لقواعد ميكانيكية بسيطة. بل هناك مجموع من التفاعلات المعقدة وذلك بسبب العلاقات الاجتماعية المعقدة والمتراصة. نتيجة لهذه الانتقادات و التي كان لها الفضل في وصول التقييم إلى ما هو عليه في الوقت الحالي.

3-معايير و أدوات التقييم:يساعد التقييم على فهم و تحديد النقط الايجابية للبرامج و عوامل النجاح للتدخل العمومي، ولكن أيضا نقاط الضعف و الإخفاقات و محاولة معالجتها وذلك من اجل الحكم على التدخل العمومي، و انطلاقا من اعتبارا التقييم عملية منظمة فإنه يحتكم إلى عدة معايير وأدوات تم وضعها لمساعدة المسؤولين على التقييم لتوصيف المميزات و المبادئ الرئيسية للسياسات الجيدة.

3-1 معايير التقييم:حيث تساعد هذه المعايير واضعي السياسات العمومية على تحسين الملائمة، الفعالية والكفاءة و الانسجام، ومحاولة أيضا جعل العملية موضوعية وذات مصداقية. حيث يرى Bernard Perret أن معايير تقييم السياسات العمومية هي المميزات الأساسية التي يستخدمها المقيم للإعطاء حكم على مدى جودة السياسات العمومية<sup>1</sup>. كما أكدت الدراسات المعاصرة في مجال تقييم السياسات العمومية على ضرورة تبني مبدأ التعددية في استخدام المعايير مما يجعلها- أي الدراسات - أكثر شمولية و اتساعا و إلما بما بكل الجوانب التقييمية التي تساعد على بلوغ تقييمها حقيقيا. و لعل تعدد هذه المعايير و كثرتها راجع لارتباطها بمختلف أنواع التقييم التي تم التعرض إليها ، مما كان سببا و دافعا لظهور عدة اجتهادات لباحثين من هيئات التقييم المختلفة الداخلية و الدولية و خصوصا البنك العالمي التي تباينت آرائهم و وجهات نظرهم في تحديد مجموعة

<sup>1</sup>Bernard ,P(2008).Op.Cit.p18.

المعايير التي يمكن بمقتضاها إحداث تقييما صحيحا و ناجحا مع مراعاة اختلاف الإقترابات و الأهداف والفوارق. يمكن حصر المعايير المعتمدة في تقييم السياسات العمومية في الآتي:

\*معيار الملائمة: **La pertinence**: إن وجود سياسة عمومية يبرر بظهور حاجة أو مشكل اجتماعي تعمل السلطات العمومية على مواجهته ويقال أن سياسة ما ملائمة *pertinente* إذا كانت أهدافها المعلنة ونظرية عملها *Théorie d'action* متكيفة مع طبيعة المشكل المراد التكفل به<sup>1</sup>. الأمر الذي يشعر الحكومات بأنها ملزمة بمواجهة هذا المشكل بشكل عقلاني. كما تعرف الملائمة على أنها تقدير الإستراتيجية كاستجابة مناسبة لمعالجة مشكل تمت معالجته خلال التشخيص، ومن خلالها نتحقق من التناسق المنطقي الاستراتيجي وإمكانية التوصل إلى الوضعية المرغوبة<sup>2</sup>.

يعتبر مبدأ الملائمة معيارا مهما في تقييم السياسات العمومية، بحكم أنه يسمح بدراسة درجة التوافق والتداخل القائم بين المشكل الاجتماعي المطروح و برنامج السياسة العمومية المعتمدة لحله<sup>3</sup>. إنها تمثل آلية لتقدير و قياس مدى التناسب و درجة التناسق بين متغيرات أربع هي<sup>4</sup>:

أ-الدوافع المبررة لوجود السياسات العمومية؛

ب-الأدوات المستخدمة لتحقيقها؛

ج-برنامج السياسة العمومية المعتمدة؛

د-عائدات السياسة العمومية.

إن الحكم على سياسة عمومية بأنها ملائمة، يعني تناسب الأهداف مع الرهانات التي تعمل على مواجهتها، وتناسب الوسائل المحددة مع الأهداف أخذا بعين الاعتبار الحاجات والمشاكل المطروحة فغاية الملائمة تحليل العلاقة بين البيئة، المهام، الرهانات والأهداف. من جهة أخرى لا بد أن يراعى من خلال هذا المعيار، ملائمة الظرف الزمني الذي صدرت فيه السياسة العمومية و طبقت، فكم من برامج سياسات ظهر عدم جدواها بسبب أن القائمين عليها لم يولوا أهمية لعامل الوقت، بالرغم من التأثير الذي يلحق بالسياسة العمومية من جرائه، كما يظهر معيار الملائمة على مستوى مدى تطابق و تجانس القيم الفكرية و الدينية التي يتبناها مشروع السياسة العمومية، و قيم المجتمع المراد تجسيدها فيه، إذ من غير المقبول منطقيا اعتماد سياسات عمومية تحمل قيما غريبة عن أفكار و معتقدات أفراد المجتمع، و إلا أصاب السياسات العمومية العقم بالإضافة إلى أنه يساعد كمعيار في قياس مدى توافق طبيعة الأهداف المسطرة و العائد المحقق. وعليه فمعيار الملائمة نقوم من

<sup>1</sup> Bernard ,P(2008).Op.Cit p18.

<sup>2</sup> Maurice, B.(2007).l'évaluation des politiques publiques. Séminaire sur du 20au21 octobre. a l'intention des fonctionnaires de la cours des comptes (Alger).p46.

<sup>3</sup> Fouquet, A. (2009). L'évaluation des politiques publiques. Concepts et enjeux. Evaluer les politiques publiques pour améliorer l'action publique, Paris, Institut de la gestion publique et du développement économique. P21.

<sup>4</sup> Maurice, B.(2007). Op.Cit.p47.

خلاله تكيف سياسة عمومية مع بيئتها، ميزاتها وخصوصياتها، فليست هناك فائدة من تحقيق أهداف غير مرتبطة بمشاكل معينة ولا باحتياجات معينة، فلا تكون السياسات العمومية ملائمة إلا إذا كانت أهدافها متطابقة مع الحاجات الحقيقية على المدى القصير، الطويل والبعيد<sup>1</sup>.

\***معيار الكفاية: Efficiency**: يقصد بها في معناها البسيط و العام كفاءة الموارد المستهلكة لتحقيق سياسة عمومية مقارنة للنتائج المحققة فعليا، فالأمر يتعلق بمعرفة أن كانت النتائج المحققة فعليا مرضية ومعقولة، ونحاول أيضا الإجابة على السؤال التالي<sup>2</sup>: هل يمكن أن نفعّل المزيد وبشكل أفضل بنفس الموارد؟ بالتالي يبحث على معرفة الحدود الممكنة التي تجعل المخرجات كافية لحل المشكلة العامة، فكلما بدت المخرجات المحققة أقل حلا و إحتواءا للمشكلة العامة، كان ذلك دليلا لعدم كفايتها، مما يشكل دافعا قويا لتقييم المخرجات و الآثار المترتبة جراء تطبيق السياسة العمومية.

حسب الخبير الفرنسي Jérôme Dupuis في مجال تقييم السياسات العمومية فان يؤخذ عامل الرضا بعين الاعتبار، أي هناك علاقة بين الرضا ومعيار الكفاية وأنه تتحقق الكفاية كلما زاد عامل الرضا و ذلك وفقا لمؤشرات أساسية هي<sup>3</sup>:

\***الاقتصاد L'économie**: أي العلاقة بين تقسيم الكمية والتكلفة، والتي تم على أساسها الحصول على الموارد؛  
\***الإنتاجية Productivité**: العلاقة بين الوسائل المخصصة وحجم المشاكل المعالجة، وهي ما يطلق عليها Patrick Gibert "الكفاية الإنتاجية"؛

\***المردودية Rendement**: ويصنفها Patrick Gibert بالكفاية الاقتصادية أو الكفاية من النوع الثاني.  
Volumes traités/résultats obtenus=

الكفاية الشاملة: وهي الكفاية من النوع 3 وتمثل العلاقة بين الوسائل المخصصة والنتائج المحققة. عليه يمكن القول بأن معيار الكفاية، يهتم بتحليل العلاقة القائمة بين الموارد و الإمكانيات المخصصة للسياسة العمومية و الآثار و الانعكاسات المترتبة عن هذه الأخيرة، بالإضافة إلى دراسة الأدوات المستخدمة أثناء رسم السياسات العمومية من خلال حجم تكلفتها و الآثار المترتبة عن استعمالها.

معيار الفاعلية: **l'effectivité**: قبل التطرق إلى معيار الفاعلية و جب التطرق إلى بعض المصطلحات التي لها علاقة وهي<sup>4</sup>:

\***النتائج Résultats**: وهي المخرجات و الانجازات المقصودة و الغير مقصودة سلبية أو ايجابية كما يمكن أن تكون كمية أو كيفية، و النتائج لها علاقة مباشرة مع الأهداف كما يمكن ان تظهر النتائج في المدى الطويل؛

<sup>1</sup> زيدان جمال.(2013). مرجع سبق ذكره.ص146.

<sup>2</sup> Denis ,L.(2011). Op.Cit,p13.

<sup>3</sup> Dupuis, J.(1998).l'évaluation des politiques publiques locales, la lettre du cadre territorial.,France .p106.

<sup>4</sup> ,(O.C.D.E).(2010) Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats. P24-33.

\*الأثر Effet: الآثار الأوسع التي تمنحها السياسة أو المشروع سواء كانت مباشرة أو غير مباشرة في المدى الطويل و المتوسط؛

\*التأثير Impact: الأثر على المدى الطويل سواء كان ايجابي أم سلبي و الناتج عن التدخل بشكل مباشر أو غير مباشر بصفة مقصودة أو غيرها.

يظهر معيار الفاعلية معيارا مهما في عملية التقييم، فهو يسمح بتحليل العلاقة بين الأثر الفعلي و الأثر المحدد مسبقا، وعليه يسمح بالإجابة هل التنفيذ تم وفقا لطريقة العمل المحددة، أي هو استعراضا منهجيا لمشروعية التنفيذ<sup>1</sup>، حيث أنه كثيرا ما يركز معيار الفاعلية على الآثار الكلية و العامة للسياسة العمومية على المجتمع، محاولة للإجابة على السؤال التالي: هل النتائج كانت مفيدة؟ يتم التركيز أثناء تقييم السياسات العمومية على الأثر الذي تحدثه السياسات العمومية بالنسبة للمشكلات العامة التي كانت دافعا في وجودها<sup>2</sup>، ويمكن أن يعزى في كثير من الأحيان فقدان آثار التدخل العمومي أو ما يعرف بالآثار المفقودة وذلك بسبب إجراءات و هياكل التنفيذ غير كافية أو بسبب بعض السياسات التي ليس لها مخرجات مثل تطبيق سياسة حظر التدخين في الأماكن العمومية<sup>3</sup>.

إن تقييم الآثار المترتبة عن تنفيذ السياسات العمومية يسمح بالوقوف على الانعكاسات و الآثار السلبية و الإيجابية التي تحدثها عملية تنفيذ هذه السياسات، علما أن هذه الانعكاسات و الآثار قد تكون أحيانا مقصودة مثل المساعدات التي تقدمها الدولة لبعض الفئات كالفئة المعوقين و المحتجين و ذوي الدخل الضعيف فهذه الآثار تعتبر مقصودة لأنها تدخل في برنامج معدي السياسات العمومية، أي أن هذه الآثار كانت منتظرة، كما يمكن أن يحدث العكس و تكون الآثار غير مقصودة<sup>4</sup> مثل زيادة العبء الضريبي على المكلفين بدفع الضريبة نتيجة تنفيذ السياسات العمومية السابقة و الحاجة لتمويلها. كما أن هناك آثار قصيرة الأجل تخلفها بعض السياسات و أخرى تعطي آثار طويلة المدى يستغرق تحقيقها عشرات السنين، فمن الخطأ الحكم على عدم فعالية السياسات العمومية بنظر لآثارها على المدى القصير هذه الآثار التي يمكن اعتبارها جانبية، و بالتالي يمكن انتظار حتى على المدى المتوسط أو البعيد.

<sup>1</sup> Varone, F., & Magdalijs, C. (2000). L'évaluation des politiques publiques en Belgique: théorie, pratiques et défis. Pyramides. Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique, (1), 55-84.p60.

<sup>2</sup> Observation régional d'intégration de la ville. (novembre 2007). note évaluation, bilans, indicateurs. france.p02.

<sup>3</sup> Varone, F., & Magdalijs, C. (2000). Op.Cit.p60.

<sup>4</sup> إلا أنه إن كانت هذه الآثار الإيجابية غير المقصودة تلقى ترحيبا من أفراد المجتمع، فإن المشكل يبقى مطروحا في حالة ما إذا كانت الآثار من طبيعة سلبية، فأحيانا تؤدي سياسات الحماية الاجتماعية إلى انعكاسات سلبية تضع صانعي السياسة العمومية أو الحكومة في موقف حرج اتجاه المواطنين، إذ كثيرا ما تلجأ الحكومة بدافع القضاء على ظاهرة الفقر، إلى تقديم مساعدات مالية في شكل منح إلى فئات مجتمعية معدومة الدخل من أجل رفع معيشتهم، غير أنه بالرغم من إيجابية الهدف و آثاره المترتبة على تلك الفئات، فإن ثمة فئات مجتمعية أخرى قد تعاني بسبب أن تمويل هذه العملية يقع على عاتق دافعي الضرائب، و بالتالي كلما توسعت دائرة الإنفاق الحكومي في هذا المجال زاد عبء المكلفون بدفع الضريبة.

معيار الانسجام: يركز هذا المعيار أثناء تقييم السياسات العمومية على حالات التناسق القائم و الترابط الموجود، و البناء المنسجم بين العناصر المشكلة لبرنامج السياسة العمومية، لاسيما الأهداف المسطرة والإمكانيات المادية و البشرية المسخرة و حتى النصوص القانونية تكيف و تتوافق مع الأهداف المسطرة.

لقد أثبتت العديد من العمليات التقييمية، بأن حالات الخلل الذي يصيب صنع السياسة العمومية أو تطبيقها، مرده إلى حالات عدم الانسجام بين الأهداف و الموارد و الإمكانيات أو أن النصوص القانونية سارية المفعول قد لا تساعد في تفعيل عملية صنع السياسات العمومية و نجاح تنفيذها<sup>1</sup>.

يرى Bernard Perret أن معيار الانسجام يهتم بمعرفة مدى اتساق و ترابط أهداف السياسة مع النصوص التنظيمية و الوسائل المالية و البشرية لتكون نظاما منسجما مثلا هل تملك قوات الأمن، الإدارة و الوسائل الكافية لتقوية الرقابة في مجال حماية الطرقات و وفقا للأهداف التي حددتها الحكومة<sup>2</sup>.

الفعالية *efficacité*: إن تقييم فعالية السياسة يعني إلى أي مدى الآثار الخاصة للسياسة تتسق مع أهدافها<sup>3</sup> - نستعمل عبارة الآثار الخاصة للإشارة إلى الآثار الناجمة عن السياسة ذاتها، وليس تأثير السياق أو العوامل الخارجية الأخرى- و نجد التعريف التالي كتعريف مناسب:

« L'efficacité est une mesure selon la quelle les objectifs de l'action de développement ont été atteints, ou sont entrain de l'être, compte tenu de leur importance relative<sup>4</sup> »

إذا موضوع الفعالية هو تقييم نتائج سياسة عمومية من خلال مقارنتها بالأهداف الرسمية، الوسيطة و النهائية، و قياس تحقيق الأهداف لذلك يسلط الضوء على نتائج التقرير الخاصة بحل مشكلة جماعية أو محاولة الحد منها فمعيار الفعالية يجيب على أهم اهتمامات طالب التقييم، فهي تبين فشل أو نجاح السياسة، وهو الأمر الذي تقدره مؤشرات قياس الفعالية و منها صراحة الأهداف و هي كيفية، و المؤشرات الكمية هي عبارة عن قياس توفر قيمه توضيحا غير كامل ولكن مفيد حول ظاهرة نريد تقدير تطورها. و من الضروري امتلاك العديد من المؤشرات للإحاطة بالظاهرة المعقدة<sup>5</sup>، فمثلا تطور نسبة البطالة هو مؤشر على وضعية سوق العمل و بالتالي مؤشر على نتائج سياسة الشغل، وإذا ما أردنا تكوين فكرة عن تطور الشغل لا بد من تجميع و استغلال عدد معين من المؤشرات المتكاملة لتوضيح جوانب هذه الظاهرة.

معيار الاستدامة *la Durabilité/pérennité*: يحد هذا المعيار ما إذا كانت الآثار الايجابية مستديمة بعد الانتهاء من تطبيق سياسة معينة

<sup>1</sup> زيدان جمال.(2013). سبق ذكره، ص152.

<sup>2</sup> Bernard ,P(2008).Op.Cit.p19.

<sup>3</sup> Observation régional d'intégration de la ville.(2007).Op.Cit..p01.

<sup>4</sup> (O.C.D.E).(2010) .Op.Cit.p20.

<sup>5</sup> Varone, F., & Magdalijns, C. (2000). Op, Cit, p60.

2-3-أدوات التقييم: إن اللجوء لأداة في التقييم له فوائد متعددة، من ناحية ضمان النتائج المحصل عليها ومحتوى العملية التقييمية والتحكم في التكاليف وكذا إمكانية المقارنة بين النتائج المحصل عليها من تقييمات مختلفة، و التقييم الذي يكون على أساس تقنية معينة يكون من السهل وأكثر مصداقية لمستغل التقرير النهائي للتقييم. ورغم هذه الأهمية للتقنية في التقييم فإنه لا يجب المبالغة في ثمين قيمة أدواتها، إذ يجب أن لا نغفل كون الأداة لا تؤدي إلا وظيفة واحدة للتقييم، كما يرتبط نجاح التقييم بتوفر أدوات مناسبة تسمح بأداء هذه العملية بشكل إيجابي إذ أن حسن اختيار الأداة يقلل التكلفة و يؤدي إلى تحقيق أحسن النتائج، الأمر الذي يجعل الأداة مرتبطة أشد الارتباط بالإجراءات العملية و التقنية<sup>1</sup>.

واهم المراجع على المستوى العالمي في مجال أدوات التقييم تتمثل في كتابات:

• Rossi and Freeman (1993)

• La Collection Programme Evaluation Kit

• La Collection Means (commission européenne 1999)

هذه المراجع تضم بطاقات تقنية مرفقة بأمثلة و نماذج مرتبة حسب تصنيف كل مرجع، ومعايير التصنيف الأكثر شيوعا تميز بين هذه الأدوات حسب طابعها الكمي أو النوعي<sup>2</sup>.

فيما يلي سنحاول تقديم عرض مفصل لأدوات التقييم من خلال الدراسة القيمة التي قامت بها المجموعة

الأوروبية في هذا الإطار.

\*تحليل S.W.O.T<sup>3</sup>

هو عبارة عن أداة تم تطويرها منذ ال 50 لمساعدة المؤسسات على تحديد إستراتيجيتهم في بيئة تنافسية، متقلبة و ملزمة وهذه الأداة المساعدة للقرار تجمع بين دراسة نقاط القوة والضعف (Strengths) و (Weaknesses) للمنظمة مع الفرص والتهديدات ( Opportunities ) و (Threats) في بيئتها للمساعدة في تحديد إستراتيجيتها، وهي تعد جزءا من الأدوات الكلاسيكية للتحليل الاستراتيجي. في القطاع العمومي المدن الكبرى هي من استخدمت هذه الأداة لأول مرة في سنوات الثمانينات من اجل إيجاد سيناريوهات مختلفة لتحقيق التطور، ليتوسع استخدامها حاليا في التقييم السابق E ex-ante للبرامج الجهوية<sup>4</sup>. و عليه فهي أداة تقييمية تسمح بدراسة العلاقات السببية بين السياسات العمومية و البيئة المطبقة فيها في إطار صورة نظامية.

و منطق تحليل S.W.O.T يظهر في الجدول التالي:

<sup>1</sup> Vollet, D., & Hadjab, F. (2008). Manuel de l'évaluation des politiques publiques. Editions Quae. P32.

<sup>2</sup> (IBID), p32.

<sup>3</sup> هي الأحرف الأولى من الكلمات التالية (Forces – Faiblesses – Opportunités - Menaces)، ويقابلها بالفرنسية AFOM (Atouts – Faiblesses – Opportunités – Menaces)

<sup>4</sup> Commission , Euro.(1999). Op.Cit.p43.

## الفصل الثاني: التأسيس النظري و المفاهيمي لتقييم السياسات العمومية:

جدول رقم 2-3 يبين منطق تحليل S.W.O.T

	موجب	سالب
داخلي	القوة (Strengths)	الضعف (Weaknesses)
خارجي	الفرص (Opportunities)	التهديدات (Threats)

المصدر من إعداد الباحث

غرض التحليل أن تأخذ في الاعتبار في إعداد الاستراتيجية العوامل الداخلية والخارجية على السواء تعظيم إمكانات القوة والفرص المحتملة وتقليل آثار نقاط الضعف والتهديدات، قد أجريت أكثر من مرة هذا التحليل في شكل الاجتماعات ضمت الأشخاص الذين شاركوا في إستراتيجية أو الخبراء.<sup>1</sup>

يمكن استخدام هذه الأداة في أنواع التقييم كما يلي<sup>2</sup>:

• المسبق: لتعريف الخطوط الإستراتيجية أو الملائمة؛

• المصاحب: الحكم على مدى ملائمة ومدى انسجام البرامج الجارية؛

• اللاحق: للتحقق من مدى ملائمة و انسجام الإستراتيجية أو برنامج.

ما هي هذه الأداة<sup>3</sup>: تحليل S.W.O.T يهدف لتضمين الخصائص الذاتية بالمنطقة المعنية في النقاش حول البرنامج، وكذا العوامل المحددة في البيئة التي سينفذ فيها. وهو يمكن من تحديد إستراتيجية أكثر ملائمة مع السياق الذي سيحدث فيه الفعل إذا غاية الأداة تتمثل في:

\* توضيح العوامل المسيطرة والحاسمة، الداخلية والخارجية للجماعات، والتي يرتبط بها نجاح المشروع.

\* إنشاء خطوط إستراتيجية من خلال ربط المشروع ببيئته.

وترتيب مختلف احتمالات العمل يأخذ بعين الاعتبار إمكانية التحقق Faisabilité

(المكتسبات المتوفرة داخليا=نقاط القوة ونقاط الضعف) وكذا القدرات الكامنة (الموقف تجاه البيئة الخارجية=الفرص والتهديدات).

تتمثل فائدة هذه الأداة في العملية التقييمية في قدرتها على تقديم صورة نظامية لعلاقات البرنامج المقيم مع بيئته المباشرة .

في أي الحالات نستخدم هذه الأداة: بعد تطويرها منذ 20 سنة من طرف مختصي إدارة الأعمال، تجد الأدوات المساعدة في اتخاذ القرار الاستراتيجي ازدهارا جديدا في التفكير الاستراتيجي العمومي. ومع أن استعمالها كان في الأصل من خلال مفاهيم الإنتاج، الزبون، السوق، والمزايا التنافسية، فإن استخدامها يتوسع حاليا للجماعات العمومية باعتبار أن سياستها تهدف لخلق مزايا تنافسية على مستوى المنطقة المسؤولين عليها.

<sup>1</sup> Direction général des relations extérieures.(2006).méthodologie d'évaluation de l'aide extérieure de la commission européenne .volume 4.p103.

<sup>2</sup>(IBID).p104.

<sup>3</sup> Commission , Euro.(1999). Op.Cit.p44.

مفاهيم القوة والضعف والفرص والتهديدات يمكن تنطبق بالفعل على الاقتصاد الإقليمي من خلال المنافسة الأوروبية، فضلا عن المؤسسة و المنافسة في السوق.

تحليل S.W.O.T<sup>1</sup> يمكن من وضع الخطوط الإستراتيجية الأكثر ملائمة للهدف العام للتطوير الاقتصادي، فهذه الأداة ضرورية لتطور البرنامج وخلال تقييمه المسبق<sup>2</sup>.

كيف نطبق هذه الأداة: إن تنفيذ عملية إستراتيجية من نوع S.W.O.T يحتوي على 06 مراحل و هي<sup>3</sup>:

1-تصوير أشعاعي لبيئة البرنامج: هذه العملية تمكن من حصر اكبر التوجهات والمشاكل التي من الممكن أن تؤثر على المنطقة باستعمال مؤشرات اجتماعية -ديموغرافية Socio-démographiques اقتصادية سياسية أو فيزيائية، اجتماعية-ديموغرافية ومؤشرات التباين الجهوي مفيدة جدا لتحديد الفرص والتهديدات.

2-جرد الأفعال الممكنة: فلأفعال الممكنة تصاغ وفقا لخطوط عامة و على أساس المشاكل الكبرى المحددة.

3التحليل الخارجي للفرص والتهديدات: يحدد خصائص البيئة والتي ليست تحت الرقابة المباشرة للجماعات والتي نفترض أنها يمكن أن تؤثر بقوة على التطور -الاقتصادي -الاجتماعي، حيث أنه<sup>4</sup>:

نقاط الفرص: هي الناشئة من الفرص التي تتيحها البيئة، والتي يمكن أن يستفاد منها في سياق نقاط القوة والضعف الحالية، أنها تنمو خارج مجال نفوذ الأطراف المعنية أو في الهامش (مثل تغيير أذواق المستهلكين العالمي فيما يتعلق بإنتاج البلاد، وتحسين الاقتصاد في بلد العميل، وتطوير التجارة عبر الإنترنت وما إلى ذلك).

نقاط التهديدات: هي المشاكل أو العقبات أو القيود الخارجية، التي يمكن أن تمنع أو تحد من التنمية في البلد أو في قطاع (مثلاً: الصناعة). أنها غالباً ما تكون خارج نطاق تأثير الأطراف المعنية أو في الهامش (مثلاً: سخط المستهلكين لمنتج رئيسي لبلد، أسعار الطاقة التي ارتفعت بشكل حاد، وانخفاض عام في المساعدة الإنمائية وغيرها)

4التحليل الداخلي لنقاط القوة والضعف: تكمل التحليل الخارجي من خلال البدء بجرد العوامل التي هي تقريبا تحت رقابة الجماعات والتي يمكن أن تشكل محركات أو كوابح للتطور و هي<sup>5</sup>:

نقاط القوة: هي الجوانب الإيجابية الداخلية التي تتحكم في المنظمة أو بلد، والتي يمكننا أن نبني عليها في المستقبل؛

نقاط الضعف: هي الجوانب السلبية الداخلية ولكن أيضا التي يتم التحكم فيها بواسطة المنظمة، وتوجد فيها هوامش كبيرة لتحسين؛

<sup>1</sup> للاطلاع على تجارب S.W.O.T الميدانية يرجى الاطلاع على كتاب Vollet, D., & Hadjab, F. (2008). Op.Cit.p36.

<sup>2</sup> Commission , Euro.(1999). Op.Cit.p43

<sup>3</sup>(IBID).p45.

<sup>4</sup> Direction général des relations extérieures.(2006). Op.Cit.p106.

<sup>5</sup> (IBID).p106.

## الفصل الثاني: التأسيس النظري و المفاهيمي لتقييم السياسات العمومية:

أن تحليل SWOT هو استناداً إلى الحكم الصادر عن المشاركين، وأنه ذو طبيعة ذاتية و نوعية؛ إن دراسة نقاط القوى و الضعف يتطلب أن يكون شاملاً، اثنين من أدوات يمكن استخدامها لتوفير سبل لتحقيق: مراجعة الموارد وتحليل أفضل الممارسات (المقارنة بين ما عمل بشكل جيد وما عمل بشكل أقل وفقاً لبعض المؤشرات).

5ترتيب الأفعال الممكنة: يهدف لتوضيح أنسب الأفعال للتقليل من مشاكل التطور (خطوط إستراتيجية) بالارتكاز على نقاط القوة والتقليل من نقاط الضعف وذلك من أجل تحقيق أكبر قدر ممكن من الفرص وبأقل تهديدات ممكنة. حيث أنه هناك عشرة إمكانيات لتحليل كما يلي:

جدول رقم 2-4 يبين علاقة بين عوامل تحليل S.W.O.T

		مقاربة داخلية		
		قائمة القوة	قائمة الضعف	دراسة كيفية استخدام القوة للسيطرة على نقاط الضعف
مقاربة خارجية		كيف يمكن تعظيم القوة	كيف يمكن تقليل الضعف	
	قائمة الفرص	كيفية تعظيم الفرص	كيفية تصحيح نقاط الضعف من خلال الاستفادة من الفرص	
	قائمة التهديدات	كيفية التقليل من التهديدات	كيفية تقليل نقاط الضعف و التهديدات	
		كيفية استخدام الفرص لتقليل التهديدات		

المصدر: Direction général des relations extérieures.(2006). Op.Cit.p108.

6-تقييم الإستراتيجية: هذه الخطوة الاختيارية يمكن تحقيقها إذا كان من الممكن الحكم على ملائمة إستراتيجية مطبقة مسبقاً في سياسة عمومية ما و التي يمكن الحكم عليها بناء على ما سبق ، حيث يتضمن البرنامج الاجتماعي-الاقتصادي في الواقع مجموعة التدخلات، التي تجمع بين بعض القوى والفرص وفي حين يسعى الآخرون لتعويض نقاط الضعف ومنع التهديدات. فريق التقييم وضع التدخلات على خطة تتكون من محورين:

\*الجدوى الداخلية:وتتكون من نقاط القوة و الضعف؛

\*البيئة الخارجية:تتكون من الفرص و التحديات؛

و عليه يتم الحكم على الإستراتيجية التي جرى تقييمها.

### المزايا و المساوى<sup>1</sup>:

\* إن تحليل S.W.O.T المستخدم في تحليل العمل العمومي موجه للبحث عن إستراتيجية فعالة، وهو مستمد من نظريات الإدارة المنتقدة لطابعها المبسط، لذا يجب الحذر عند نقل استخدامها للإدارة العمومية لتفادي الوقوع في خطأ التبسيط؛

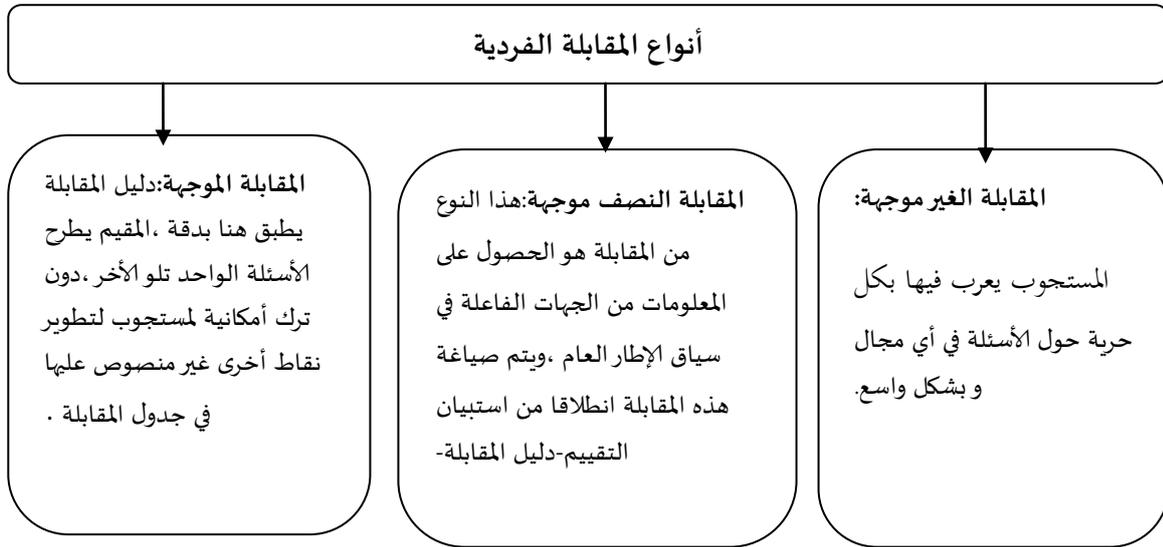
\* تتيح هذه الأداة بناء بسرعة إستراتيجية لمشكلة ما حيث أنها تطلب بعض الأيام وقد تطول في حالة كون التحليل أكثر تعقيد كما أنها تتسم بتكاليف منخفضة بسبب بساطة التحليل، وكما يشارك التقييم السابق في توضيح الأفكار لصانعي السياسات العمومية في بناء المحاور الخاصة بالإستراتيجية؛

\* يمكن تحليل S.W.O.T من القيام بتصنيف بسيط للنشاطات من خلال مدى ملائمتها، ومن هنا تظهر نقطة ضعفه في الذاتية التي يمكن أن تؤثر على فريق التقييم ولذا يجب توافق الآراء قبل إنهاء التحليل؛

\* من خلال هذا التحليل التمييز بين ما هو داخلي و خارجي غير واضح دائما.

**المقابلة الفردية Entretien individuel:** هي تقنية تسمح بجمع معلومات نوعية و كمية في إطار علاقة وجهها لوجه بين المقيم والمستجوب كذا الإحاطة بأراء المعنيين ببرنامج ما أ ومشروع خاص، كما تساعد على فهم نظرتهم لمحتوى البرنامج في إطار السياسات العمومية وأثره والنتائج المرجوة من تطبيقه، فالمقابلة هي أداة سهلة و سريعة الاستخدام و هذا ما يجعلها أداة لا غنى عنها في التقييم و المقابلات تختلف باختلاف الحاجات فهناك: المقابلة عن طريق المحادثة غير موجهة المقابلة شبه الموجهة بدليل، المقابلة الموجهة وهي أصعب المقاربات. وهي ممثلة في الشكل التالي:

الشكل رقم 1-2 يمثل أنواع المقابلة الفردية



المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على مصادر مختلفة

في أي حالة تستعمل التقنية: المقابلة تستعمل في إطار استكشافي بمعنى أنها تسمح بعملية التقييم عندما يتعذر لقيام بدراسة أو تحقيق عن طريق الاستجواب (Questionnaire) وهذا في غياب معطيات كافية عن المشروع

<sup>1</sup> من إعداد الباحث بالاعتماد على مصادر مختلفة

## الفصل الثاني: التأسيس النظري و المفاهيمي لتقييم السياسات العمومية:

أو عن العينة المعنية أو الجمهور المعني. كما تعتبر المقابلة الفردية جد فعالة في حالة الجمهور الحصري لتعذر القيام بعملية إحصائية استطلاعية معبرة. يتم استخدام المقابلة النصف موجهة من أجل الحصول على معلومات موحدة نسبيا على برنامج ما ، حيث أن هذا الأسلوب يتطلب بعض المعرفة المسبقة للموضوع الخاص بالبرنامج. يمكن استخدام هذه التقنية في أي مرحلة من مراحل عملية التقييم، من خلال التعرف على مشاكل واحتياجات منطقة ما والتحسينات اللازمة لتنفيذ البرنامج. قد تكون فعالة بشكل خاص عندما يتم استخدامها لجمع الآراء من الفاعلين الرئيسيين مثل مديري البرنامج أو كبار صناع القرار<sup>1</sup>. يتم القيام بمقابلة من خلال إتباع الخطوات الواردة في الشكل أدناه:

### الشكل رقم 2-2 يبين خطوات اجراء المقابلة الفردية



المصدر من إعداد الباحث بالاعتماد على Commission , Euro.(1999). Op.Cit.p.p.65.67.

<sup>1</sup> Commission , Euro.(1999). Op.Cit.p65.

### نقاط الضعف والقوة<sup>1</sup> :

• قوة هذه التقنية تكمن في أنها تفرز معلومات قيمة عن المستجوبين وسلوكياتهم مما يؤدي إلى دراسة شاملة حول السياسات العمومية محل التقييم ، كما أنها سريعة و سهلة الاستخدام كما أنها تعتبر أداة أساسية في تطوير التحليل لأنها تعتمد على التعمق بحيث يستطيع الباحث أن يتعمق بسؤاله تدريجياً حتى يصل للحقيقة لواقع معيشي أفرزه تطبيق سياسة عمومية معينة، حيث يسمح للجهة القائمة بالتقييم بالاحتكاك مباشرة و بدون أي وسيط بالأفراد التي وجهت إليهم السياسة العمومية و معرفة العائد النفسي المحقق من هذه الأخيرة عليهم، و ما إن كانت أثار سلبية؛

• بالنظر إلى استنادها على معلومات فردية وعوامل ظرفية من الصعب تعميم نتائج تقنية المقابلة الفردية واستخلاص استنتاجات عامة؛

• لكي تكون فعالة تتطلب هذه التقنية الكثير من الوقت والاحترافية خاصة تصميم و إجراء و تفسير المقابلة وعدم إتقان هذه المهارات ينتج عنه معلومات لا قيمة لها؛

• نتائج هذه الدراسة تبقى مرهونة بمستوى المستجوبين وبمدى تعاونهم أثناء الاستجواب إضافة إلى إمكانية الوصول إليهم في حالة تحديد فئة معينة مما ينتج عنه معلومات غير دقيقة.

المقابلة الجماعية **Entretien de groupe**: يمكن تعريف المقابلة الجماعية بأنها: حوار لفظي مباشر هادف وواعي يتم بين شخصين باحث ومبحوث ( بين شخص و أشخاص آخرين)، بغرض الحصول على معلومات دقيقة يتعذر الحصول عليها بالأدوات أو التقنيات الأخرى ويتم تقييده بطرق مختلفة<sup>2</sup>.

وتم تطوير هذه التقنية من طرف اختصاصي التسويق (Marketing) لدراسة الأثر المحتمل لسياسات الاشهارية على المستهلكين. و هذه التقنية تتطلب كثيرا من التفاعل وروح الإبداع من اجل ترسيخ و إثراء المعلومات التي تم جمعها وبالخصوص تساعد على تكوين رأي بشأن موضوع يعرفون عنه القليل، و محاولة التوفيق و التقريب بين الآراء المتقاربة<sup>3</sup>.

فيما تستعمل التقنية<sup>4</sup>: لقد أصبحت المقابلة الجماعية واسعة الانتشار وتستعمل على وجه الخصوص في ميدان العلوم الإنسانية وبخاصة في عمليات التقييم، بالاستناد إلى التفاعل ومواجهة وجهات النظر، تسمح هذه التقنية بالكشف و استنتاج تصور المشاركين حول موضوع ما وكذا ملائمة البرنامج محل التقييم، تطبيقاته، نتائجه وأثاره. كما تسمح هذه التقنية بتجميع القائمين على البرنامج (مسيرين، معنيين أو فاعلين) والحصول على معلومات نوعية في زمن يعتبر قصير نسبيا وهذا بفضل ما يمكن تسميته "الذكاء الجماعي". كما تسمح هذه الأداة بمواجهة الحقيقة المعاشة و تمثيل المشاركين في مجموعات يسمح بفهم لهذه الظاهرة، حيث أن إشراك

<sup>1</sup> من أعداد الباحث بالاعتماد على مصادر مختلفة .

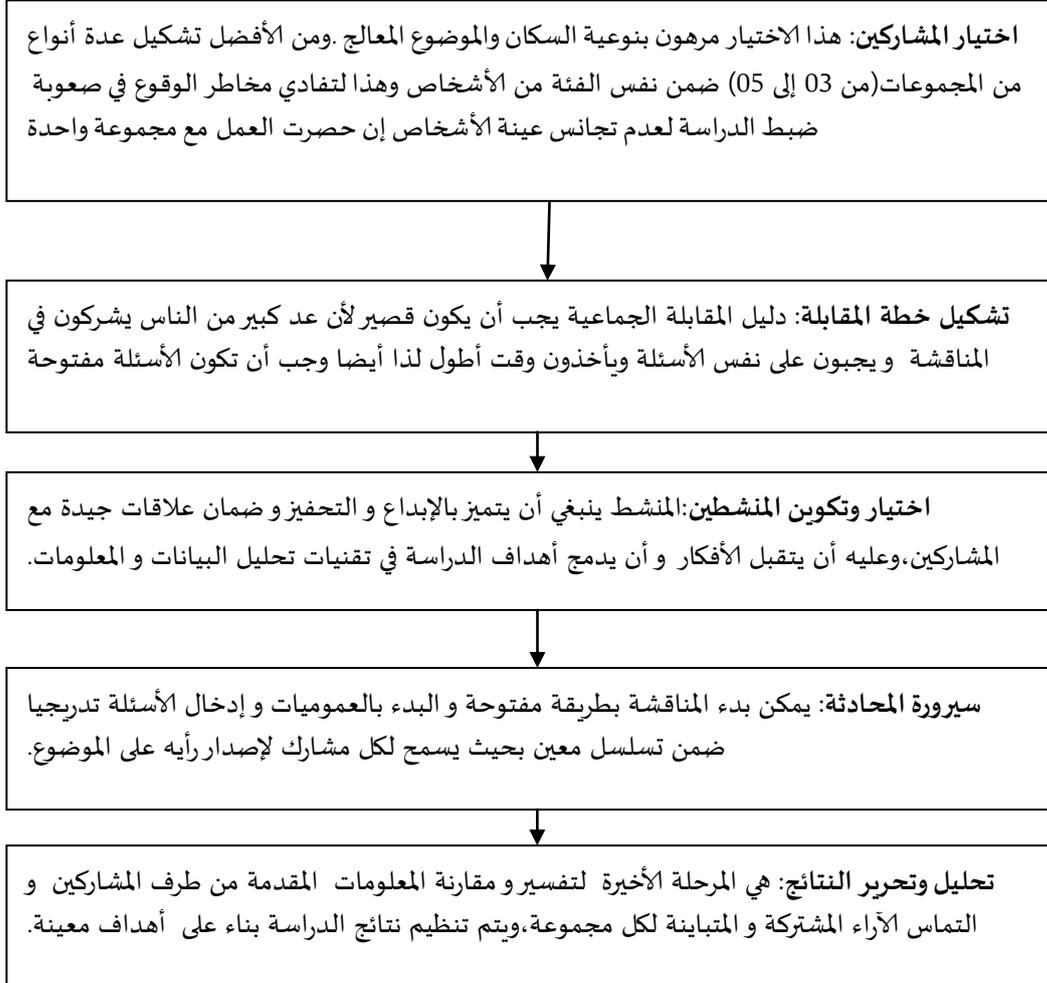
<sup>2</sup> نبيل حميدة. (2012). المقابلة في البحث الاجتماعي. مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية. العدد الثامن. ص.98.

<sup>3</sup> Commission , Euro.(1999). Op.Cit.p76.

<sup>4</sup> Vollet, D., & Hadjab, F. (2008). Op.Cit.p38.

أصحاب المصلحة والمستفيدين من البرنامج في أعمال التقييم. وعليه تكون النتائج أكثر مصداقية و مقبولة و جديرة بالثقة. و في الأخير يمكن أن تكون كأداة لتأكد من صحة البيانات أو لاستكمال البيانات الكمية. كما في المقابلة الفردية تتطلب المقابلة الجماعية تحضير وتهيئة جملة شروط لنجاحها و أهم مراحلها هي ما يلي:

### الشكل رقم 2-3 مراحل المقابلة الجماعية



المصدر من إعداد الباحث: بالاعتماد على مصادر مختلفة

### نقاط الضعف والقوة:

- \* هذا النوع من الدراسة يعطي معلومات دقيقة ومعقدة عن قيم وآراء الأشخاص المستجوبين لأن ديناميكية المجموعة تشجع على تعميق و توضيح و تبرير مواقفهم؛
- \* مجرد جمع الأشخاص المعنيين يعطي ضمانا مصداقية وتوازن في الأجوبة مما يسهل عملية التقييم ويسمح ببلورة فكرة عامة عن البرنامج كما يمكن اعتباره نوعا من "الرقابة النوعية" على عملية جمع المعلومات حيث

يتم الحكم على وجهات النظر الموجبة و السالبة و تجنب وجهات النظر المتطرفة التي تكون في حالة المقابلة الفردية<sup>1</sup>؛

\* في وقت جد قصير (ساعة ونصف أو ساعتين) يمكن جمع كم هائل من المعلومات؛  
\* هناك حاجة للتحكم يتطلب التحكم في الحوار جهدا ومهارات عالية من طرف المنشطين لإدارة ديناميكية الحديث و الحصول على مناقشة متوازنة و الحصول على رأي الأغلبية؛  
\* وجود عدد كبير من الأشخاص قد يحصر عدد الأسئلة بسبب الوقت اللازم للرد عليها، كما يمكن أن يكون مصدر خلافات و هو ما يقل من نوعية و كفاءة المقابلة ؛  
\* من الممكن أن يؤثر المستجوب على الآراء الشخصية ويغيرها بما يخدم القائمين على السياسة العمومية من خلال أنتاج حكم ايجابي؛  
\* لا ينبغي أن تصبح المقابلة الجماعية مجموعة المقابلات الفردية بل يجب الحرص على خلق التفاعل الديناميكي بين المشاركين<sup>2</sup>.

\* دراسة الحالة: هي مجموعة من الطرق النوعية و الكيفية المعتمدة في التقييم و المعالجة، فهي تعتبر تحليل معمق و مفصل لفاعلين في الميدان الاجتماعي انطلاقا من ملاحظة (أو مجموعة محددة من الملاحظات والمعانيات. وتسمح هذه الدراسة بأخذ بعين الاعتبار و بطريقة فعلية و معمقة لواقع الأعمال و الجماهير والمؤسسات و المنظمات...، أو سير و تطور (مثلا كيفية بحث و إحياء نشاط البرامج الخاضعة للتقييم). وهذه الدراسات تعتمد على المساهمات في الاجتماعات في مواعيد محددة أو حتى متابعة مجموعة الشواهد والملاحظين... الخ، و يمكن استخدامها كتكملة لوسائل أخرى تستعمل في التقييم و المعالجة و ليس كتمارسة لتحليل متكامل بدون نقائص<sup>3</sup>.

متى تستعمل و في أي حالة: هناك مميزات خاصة بدراسة الحالة تجعلها كأداة لجمع المعطيات منها ما يلي<sup>4</sup> :  
\* عندما يصعب اختيار عينة تسمح بالحصول على نتائج يمكن تعميمها على جميع السكان؛  
\* عندما يكون تعميم الاستنتاجات غير مجدي؛

\* عندما تكون الوضعية أو الموضوع يتسم بالتعقيد الشديد.

فعوض المحاولة للحصول على مجموعة من العينات التي تسمح بالحصول على نتائج يمكن إثباتها يلجأ المقيم إلى محاولة الحصول على تنوع و تعدد المعطيات من خلال الحالات المدروسة وذلك بغية تجنب الوصول إلى صورة غير مكتملة و لا تعبر بصدق عن البرنامج ولضمان تنوع يتم اختيار منهجية تعتمد على اختيار وضعيات و حالات حسب تصنيف محدد و هذا التصنيف يبين الأنواع الأساسية لحالات التي يجب دراستها.

<sup>1</sup> D.VOLLET ,F.Hadjab .(2008). Op.Cit.P38.

<sup>2</sup> Direction général des relations extérieures.(2006). Op.Cit.p61.

<sup>3</sup> D.VOLLET ,F.Hadjab .(2008). Op.Cit.P38.

<sup>4</sup> Commission , euro.(1997). l'évaluation des programmes de dépenses de U E.1 édition. janvier.p70.

كيفية تطبيق هذه التقنية: مميزات الحالات و الظواهر المراد دراستها تحدد بشكل كبير طريقة معالجتها مثل تحليل المعلومات الموجودة (تقارير، بيانات ختامية، ملخصات... الخ)، واستجواب الأفراد المشتركين أو المستفيدين. يجب أن يكون موضوع الحالة أو المنهجية المختارة مقرر بغية اختيار الوضعيات التي تناسب مع عملية التقييم و المعالجة، هذا الاختيار يركز على نموذج أو تصنيف معين (تشابه الجماهير، الطبقة الاجتماعية و المهنية، السن، مكان العيش.. الخ) الذي يكون قد تم إعداده في مرحلة سابقة لعملية التقييم أو بالتشاور مع اللجنة القائمة على عملية التقييم<sup>1</sup>، وعليه يتطلب دراسة حالة مراعاة المراحل التالية:

1- **تعين الحالة التي يراد دراستها: الدقة و الشمولية في اختيار الحالة** موضوع الدراسة فطالما أن النتائج المتوصل إليها بعد عملية التحليل يمكن تعميمها، مما يفرض ضرورة توخي حسن انتقاء الحالة المراد دراستها بتعمق، على أن يراعي في ذلك ثلاث جوانب أساسية تتمثل في سهولة الحصول على المعلومة، ووضوح الهدف وإمكانية تعميم النتائج المتوصل إليها<sup>2</sup>؛

2- **سيرورة جمع المعلومات: العمل على جمع أكبر قدر من المعلومات الدقيقة بشأن السياسة العمومية محل الدراسة التقييمية، وعند جمع المعلومات و المعطيات و جب التأكد من ان المعلومات التي تم جمعها تساعد على إعداد الدراسة<sup>3</sup>؛**

3- **رصد الحالة: التحرير الآني يأخذ بعين الاعتبار تنظيم جميع المعطيات الخام المتوفرة حول القضية بهدف استغلالها، ويتم إزالة التكرار و تنظيم التقرير إما زمنيا أو موضوعيا وذلك ليكون قابل للإطلاع بسهولة، كما يجب إن يتضمن التقرير جميع المعلومات المطلوبة للتحليل لاحقا؛**

4- **التحرير: تقرير دراسة الحالة يجب أن يسمح للمقيم بالفهم المباشر لخصوصية الحالة، وذلك بإعداد تقرير مفصل يتضمن وصفا دقيقا للسياسة العمومية محل التقييم و سرد الحالة يجب ان يكون في تقرير (في حدود 5 صفحات)، ويمكن أن يكون استخدام الحالات بطريقة متناقضة و مقارنة وفقا للأهداف التقييم. نقاط الضعف والقوة<sup>4</sup>؛**

\* تقنية دراسة الحالة جد فعالة في الحالات شديدة التعقيد التي لا يمكن إخضاعها لتقنيات أخرى. وتعطي صورة أكثر واقعية ووضوح عن البرنامج من حيث وفرة المعلومات كما و نوعا. وهي تقنية سهلة الاستخدام؛  
\* بناء على الإستراتيجية المتبعة في الاختيار يمكن القيام بعملية تعميم النتائج على الفئة التي استقينها منها الحالة موضوع الدراسة، وإذا كانت الدراسة على المستوى المحلي و حاولنا تعميمها صعبا وان كان من الناحية الإحصائية البحتة يعتبر ذلك غير مقبول؛

\* هذه التقنية ليست هي المستحسنة عندما يتعلق الأمر بتقييم مدى اتساع أثار برنامج ما أو أسباب ذلك؛

<sup>1</sup> Vollet, D., & Hadjab, F. (2008). Op.Cit.p39.

<sup>2</sup> زيدان جمال. (2013). سبق ذكره. ص124.

<sup>3</sup> Direction général des relations extérieures. (2006). Op.Cit.p86.

<sup>4</sup> من إعداد الباحث بالاعتماد على مصادر مختلفة

\* بسبب تكاليف دراسة الحالة يستحب حصر عدد الملاحظات التي يمكن فيما بعد استغلالها لدراسة حالات أخرى مستقبليا و تحقيق و فرات الحجم؛

\* ليست دائما أداة تفسير إحصائي للبيانات؛

\* مقارنة هذه التقنية اقل ملائمة لقياس حجم التأثير أو استنتاج علاقة سببية على الرغم من أنها تستخدم للإظهار وجودها؛

\* مصداقية نتائج دراسة الحالة يمكن أن تكون محل تشكيك إذا لم يتم إتباع منهجية محددة و صحيحة كعدم اكتمال التحليل أو الاختيار العشوائي للحالة أو قضم الاستنتاجات قد تشوه النتائج؛

\* يمكن أن تكون هذه الأداة جد مكلفة و تتطلب وقتا طويلا.

الاستبيان: إن الاستبيان يمثل الأداة المنهجية الملائمة لحصر الجوانب السلبية و الايجابية للأثار التي تخلفها السياسات العمومية أو إحدى برامجها على أفراد المجتمع، باعتباره يمثل وسيلة لجمع المعلومات تستعمل في مجمل البحوث المسحية، و هو إجراء استكشافي خاص بإشكالية مطروحة و يتطلب أبحاثا لتتبع معلومات حول مجموعة من الأفراد و المتعاملين... الخ. يركز على علاقة منظمة بين المحقق و الخاضع للتحقيق بغية الحصول على خلاصات عامة. و المعلومات التي تم جمعها من الاستبيان يمكن أن تكون كمية و نوعية<sup>1</sup>. و في ما يتعلق بأنواع الاستبيانات فهي كالتالي<sup>2</sup>:

\* **الاستبيان المغلق:** هذا النوع من الاستبيانات تتطلب من المستجوبين الرد عليها في حدود خيارات محددة و ممكنة و عليه تسهل فهم السؤال و التعبير عن الإجابة من خلال تحديد معنى الإجابة، إضافة إلى تسهيل مهمة جمع الإجابات و تصنيفها، غير أنها تقلص من حرية المجيب في التعبير الأمر الذي يتطلب صياغة الأسئلة صياغة واضحة و دقيقة.

الاستبيان المفتوح: في هذا النوع من الاستبيانات المستجوب يمكن تطوير إجابته، الأمر الذي يجعل المحقق يضع ملاحظاته في شكل نقط، وهذه الأداة تشبه المقابلة الفردية الموجهة غير أنها تختلف في طبيعة الرد حيث في الاستبيان يكون غير مباشر، كما انه تسمح بالحرية في الإجابة الأمر الذي يتطلب تحليلا جد صارم. في أي حالة تستعمل: يتم استخدام الاستبيان اذا كان عد السكان الملاحظ كبيرا و متجانس (مثل الطلاب، رجال الأعمال و المسافرين) و الاستبيان يمكن القائمين بالتقييم من أن تكون لديهم فكرة واضحة و دقيقة عن العملية.

كيفية الاستخدام: يتم استخدام الاستبيان حسب الخطوات الواردة في الشكل أدناه:

<sup>1</sup> Vollet, D., & Hadjab, F. (2008). Op.Cit.P39.

<sup>2</sup> Direction général des relations extérieures.(2006). Op.Cit.p66.

## الفصل الثاني: التأسيس النظري و المفاهيمي لتقييم السياسات العمومية:

الشكل رقم 2-4 يبين خطوات استخدام الاستبيان



المصدر من إعداد الباحث بالاعتماد. Commission , Euro.(1999). Op.Cit.p164.

### نقاط الضعف والقوة<sup>1</sup>

\*الاستبيان يمكن من الاستفادة من المعلومات ذو طبيعة كمية ، كما يمكن تعميم هذه المعلومات شريطة أن العينة يتم بناءها جيداً؛

<sup>1</sup> من إعداد الباحث بالاعتماد على مصادر مختلفة

\*أنها أداة مناسبة بشكل خاص لتحليل درجة رضا المستفيدين النهائيين؛

\*هذه الأداة تسمح لك بالعمل على عينة تمثيلية من السكان المستهدفين؛

\*الاستبيانات المغلقة توفر ميزة حيث يمكن معالجة البيانات إحصائياً ولكنها أقل ثراء من ناحية المعلومات.

هذه الأداة مكلفة من اجل توفير المعلومات ذات دلالة إحصائية، كما يجب أن يكون حجم العينة اكبر من 1000 وحدة، ومن ناحية أخرى يمكن التوصل إلى عدد من السكان بتكلفة صغيرة نسبياً؛

\*بعض المرات صعب معرفة السكان المراد استجوابهم بالتحديد، وبالتالي الأداة تفقد أهم ميزاتها و هي التعميم؛

\*نوعية الاستبيان يمكن أن تضعف إذا كانت بعد الردود متحيزة نحو جهة معينة، وخاصة إذا كان اختيار العينة مقصود من اجل خدمة مصالح صانعي السياسات العمومية؛

\*التجربة تبين أن الكثير من المستجوبين لا يجيبون على الأسئلة بطريقة عقلانية وذلك لعدم ثقتهم في هذه الاستبيانات او خوفا من كشف أسرارهم وتوجهاتهم ، أو يكون في حالة غير قادر على إصدار حكم.

جمع الخبراء: **le panel d'experts** : يمكن تعريف هذه الأداة على أنها مجموعة من المختصين المستقلين، ومعترف لهم على الأقل في مجال الخاص بالبرنامج الذي يدخل ضمن السياسات العمومية المزمع إخضاعها للتقييم. حيث يجتمعون لإصدار حكم جماعي وتوافقي على برنامج ما، ووفقا لترتيب يكون الحكم على التنفيذ أو الآثار أو جزء من البرنامج<sup>1</sup>.

و يقوم جمع الخبراء بالتقييم بناء على إجراءات معيارية و هذه الأداة تعتبر طريقة دقيقة و تكرارية من أجل عقد الاجتماعات و إصدار الأحكام إما في منطقة معينة أو بلد بأكمله تحت ظروف معينة .

رأي الخبراء يستند على آراء ذاتية لكل خبير في مجال معين، هذه الآراء التي تعتبر كمصدر لمعطيات والبيانات التي من اجلها يتم اختبار بعض أسئلة و فرضيات التقييم .وهناك عدة أساليب مختلفة من التنظيم المنهجي لآراء الخبراء مثل طريقة DELPHI والتي هي قريبة منها ولكن تختلف في العديد من النواحي<sup>2</sup> . في أي حالة تستعمل: يستنجد بجمع الخبراء بهدف الحصول على توافق الآراء حول مسائل معقدة وغير مهيكلية جيدا والتي لا يمكن إخضاعها لوسائل تقييم أخرى و لا تقدم إجابات واضحة أو ذات مصداقية و هي في ما يلي<sup>3</sup>:

\*من اجل دراسة مواضيع التي يصعب تنفيذها بأدوات أخرى و بتكليف معقولة؛

\*لأجراء تقييمات صغيرة (مثل المساعدات المقدمة لدول الصغيرة)؛

\*لدعم أحكام حول موضوع معين في تقييمات أخرى مهمة ؛

<sup>1</sup> Direction général des relations extérieures.(2006). Op.Cit.p76.

<sup>2</sup> Commission , Euro.(1997). Op.Cit.p72.

<sup>3</sup> Direction général des relations extérieures.(2006). Op.Cit.p76.

\*إضفاء الطابع الرسمي على الآثار المحتملة لبرامج السياسات العمومية ضمن التقييم المسبق .  
كيف يتم تطبيق التقنية:

1- إعداد قائمة خبراء محتملين: من أجل اختيار الخبراء الذين يشرفون على العملية التقييمية يجب اخذ بعين الاعتبار الخبرة المهنية في الميدان ، إضافة إلى إن يكون الخبير مؤهلا تأهيلا عاليا في مجال التقييم، و أين يكون الخبراء مستقلين عن مقدمي البرامج حتى تسهل مهمتهم. وأخيرا القدرة على العمل في الفريق<sup>1</sup>.

2 -اختيار وتكليف الخبراء: عادة ما يكون العدد بين ستة واثنا عشر عضوا حسب "ميدان الخبرة". ويتم اختيار الخبراء من خلال طريقتين هما الاختيار السريع: يكون اختيار قائمة الخبراء من خلال قائمة موسعة والأخرى الاختيار عبر مراحل و التي من خلالها يتم اختيار تركيبة الخبراء بكل عناية أخذين بعين الاعتبار عدة نقط منها طبيعة البرامج، درجة الجدول(هل توجد حلول بديلة للمشاكل و هل هي مثيرة للجدل)،البيانات المتاحة، إضافة إلى وجود تخصصات ضمن الفريق<sup>2</sup>.

3-التحقيقات: يجتمع الخبراء عادة بين ثلاث وست مرات بتباعد زمني يقدر بشهر بين اجتماع وآخر. وأن تكون جميع الاجتماعات مبرمجة قبل بداية العمل، والاجتماعات تكون مبرمجة على مرتين اجتماعات أولية و تكون من مناقشة طريقة العمل و تنظيم عمل كل خبير خاصة إذا كان اختلاف في اختصاص كل خبير، إضافة إلى جدول الأعمال المستقبلية و محتويها. اجتماعات متعاقبة وتتضمن دراسة و الاطلاع على ما نفذ في الاجتماعات السابقة و نتائج التحقيق المنجز أو في طور الانجاز، و محاولة حل المشاكل العالقة أو المصادفة لعملية انجاز التحقيقات. يجب أن تكون نتائج الاجتماعات تلتزم بالسرية حتى الإعلان عن النتائج النهائية<sup>3</sup>.

4-النتائج: تقرير يحوي الاستنتاجات و التوصيات التي تم الاتفاق عليها بالإجماع. حيث يتضمن التقرير خطة التقرير، ملخص و الأدلة التي تم جمعها و الافتراضات، وفي حالة عدم الإجماع فان من المفيد استنتاج رأي الأغلبية و إلحاق تعليق على رأي الأقلية<sup>4</sup>.  
نقاط الضعف والقوة<sup>5</sup>:

- جمع الخبراء أداة غير مكلفة نسبيا كما تعتبر سريعة ومرنة ونتائجها أكثر مصداقية؛
- يمكن لجمع الخبراء أن يقوم بأعمال متعددة ولكن يستحسن حصر مهمته في موضوع محدد كهيكلية الأهداف تقدير الآثار...وكلما كان تحديد المهمة واضحا كلما كانت النتائج أكثر جودة ومصداقية؛

<sup>1</sup> Direction général des relations extérieures.(2006). Op.Cit.p76.

<sup>2</sup> (IBID).p77.

<sup>3</sup> Commission , Euro.(1999). Op.Cit.p125.

<sup>4</sup> Commission , Euro.(1999). Op.Cit .p125.

<sup>5</sup> من إعداد الباحث بالاعتماد على مصادر مختلفة.

- يمكن استخدام تقنية رأي الأغلبية في إجراء قياس في مجال معين أو في حالة المعطيات الناقصة عند استخدام طرق أخرى؛
- خطر التأثير المتبادل بين الخبراء يبقى قائما بالنظر إلى أنهم عادة يكونون من نفس التكوين والتخصص الذي يغطيه البرنامج وهو ما يجعل جهودهم في النقد ربما يكون جهدا قليلا؛
- مواجهة الآراء قد تؤدي إلى للاستخفاف بآراء الأقلية التي ليست بالضرورة غير مجدية؛
- تجنب استخدام هذه التقنية كمصدر الوحيد للبيانات والمعطيات.

### التحليل متعدد المعايير: Analyse Multicritère :

تستعمل هذه التقنية في إصدار أحكام مقارنة حول مشاريع متعاقبة وإجراءات غير متجانسة. وتسمح بالأخذ بعين الاعتبار عدة معايير تدخل في حالات متنوعة ومعقدة. وبهذا تساعد متخذي القرار في إطار نظرة مستقبلية مبنية على مرجعية زمنية على اتخاذ قرارات تجمل رأي كل الفاعلين. ويهدف من خلال هذه التقنية إلى هيكلة وتشكيل ملاحظات بغية المشاركة في عملية اتخاذ القرار. ومن ثم ينبغي أن نشير أننا نقصد بعملية القرار تلك العملية التي تتميز بتعدد فيها الخيارات. كما تهدف التقنية إلى إبراز الآراء والقناعات الشخصية للفاعلين بالنظر إلى مسألة معينة. وبالتالي بلورة الآراء المطروحة من أجل ترتيب المعايير حسب الأهمية والأولوية<sup>1</sup>. في إطار التقييم تحليل متعدد المعايير هو أداة التقييم المسبق، هذا الأخير يستخدم في وضع خيارات وإستراتيجية للتدخل عن طريق سياسات عمومية. الأمر الذي يؤدي إلى تقييم مختلف قدرات البرامج وذلك من أجل جمع آراء المستفيدين والمسؤولين وذلك من أجل هيكلة للآراء المسؤولين على البرامج. وفي إطار التقييم اللاحق يمكن لهذه الأداة المساهمة في تقييم برامج سياسات عمومية معينة وتقييم الإجراءات التي نفذت تحت عدة معايير. ويكون في الدول العالم الثالث في حالات مثل مكافحة الفقر والسيطرة على الهجرة، ويستخدم هذا التحليل في إصدار الأحكام على الاستراتيجيات المعقدة<sup>2</sup>.

في أي حالة تستعمل: يقترب التحليل متعدد المعايير من التقنيات المعتمدة في ميدان التطور المؤسسي وإدارة النظم، وهذه التقنية وضعت في سنوات السبعينيات وهي مثل تحليل التكلفة-العائد مع تجنب العمل على أساس نقدي. التحليل متعدد المعايير مفيد بشكل خاص في صياغة الحكم على المشاكل المعقدة وهذا الحال عندما تكون معايير الحكم متعارضة (العمالة و البيئة) أو إذا كان التحكيم بين المعايير صعبا. بصفة عامة تستعمل هذه الأداة لتقييم السياسات العمومية قبلها ونادرا ما تستعمل أثناء أو بعد تنفيذها<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Commission , Euro.(1999). Op.Cit.p129.

<sup>2</sup> Direction général des relations extérieures.(2006). Op.Cit.p113.

<sup>3</sup> Commission , Euro.(1999). Op.Cit.p130.

كيف تطبق التقنية: يعتبر التحليل متعدد المعايير أداة قائمة على مقارنة وجهات النظر المتعددة وتقوم على التسلسل:

1- تحديد المشاريع المراد إصدار أحكام بشأنها: في إطار التقييم لا تستخدم هذه الأداة عموما على جميع المواضيع المراد تقييمها، ويستند تحليل متعدد المعايير على تصنيفات أو الخيارات التي تكون من الناس لتشكيل "مجموعة الحكم" و لتشكيل هذه المجموعة فريق التقييم قد يختار الجهات الفاعلة لبرامج أو مندوبا عنها يمثلون هذه الجهات<sup>1</sup>؛

2- تحديد جملة معايير لإصدار الحكم: المسؤول عن التقييم أو مقدمي البرامج يجب أن يحددوا المعايير التي تؤخذ بعين الاعتبار و ينبغي إيلاء اهتمام خاص لتحديد المعايير من اجل أن تكون شاملا قدر الإمكان وتحديد واضح للمسائل، حيث تعتبر هذه المرحلة أساسية في التحليل متعدد المعايير ، و القواعد الأساسية لتحديد المعايير<sup>2</sup>؛

3- تحليل أثار النشاطات: بمجرد تحديد البرامج والمشاريع فإنه ينبغي القيام بتقدير كمي ونوعي لأثر كل مشروع حسب المعايير المحددة، للقيام بذلك يمكن استخدام بيانات (عبارات) موجزة وصفا مختلف مستويات الأثر<sup>3</sup>؛

4- الحكم على اثر النشاط حسب كل معيار محدد: الحكم يكون من قبل المجموعة في حين دراسة الأثر يكون من قبل الفنيين للموضوع، ميزة هذه الخطوة الوصول في النهاية لتقديم كل عمل مع معيار على حد سواء، في حين يسمح الترتيب بالمقارنة كل الإجراءات والآراء بين أصحاب المصلحة<sup>4</sup>؛

5- تجميع ومقارنة الأحكام فيما بينها: تعتبر هذه المرحلة نقطة حاسمة في التحليل لكن صعوبة التحقيق، وعليه وجب علينا أولا التحقيق من أن يتم التعبير عن الأحكام تعبيرا متجانسا، ومع ذلك من المهم اختبار ما إذا كان العديد من الطرق تؤدي إلى نتائج مماثلة. كما أن هناك طرق لتجميع الأحكام وهي (المجموع المرجح، المنتج المرجح... الخ)؛

أي كانت الطريقة المستخدمة لأجراء عملية الحساب و التجميع. تجليل متعدد المعايير ينتج واحد أو عدة جداول للأداء التي تلخص نتائج كل عمل لكل معيار<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Direction général des relations extérieures.(2006). Op.Cit.p106.

<sup>2</sup> (IBID).p116.

<sup>3</sup> Commission , Euro.(1999). Op.Cit.p131.

<sup>4</sup> Direction général des relations extérieures.(2006). Op.Cit.p117.

<sup>5</sup> (IBID).p118.

### نقاط الضعف والقوة<sup>1</sup>:

- \*تحليل متعدد المعايير يوفر إطاراً لجهات الفاعلة من اتخاذ القرارات و حل المشكلات المعقدة و تبسيطها؛
- \*هذا التحليل يأخذ بعين الاعتبار القيم والآراء الفردية والجماعية و أنه يسمح بعلاج ذلك بطريقة كمية من خلال العلاقات الوظيفية داخل شبكة معقدة؛
- \*المعايير غالباً ما تكون بسيطة و مفهومة للفريق الذي قاد التحليل؛
- \*هذه التقنية يمكن أن تساعد على تحديد ائتلاف أو حل وسط، وهي لا تعتمد على الحل الفردي أو الجماعي للشركاء.انما تتطلب حصة كبيرة من التفاوض؛
- \*هذه الأداة مفضلة من قبل صناع القرار، نظراً لأنها ترتبط بسهولة من خلال إطار تقني بسيط نسبياً؛
- \*الفرق بين التحليل متعدد المعايير و تقنية التكلفة –العائد حيث أن هذا الأخير يحدد بمنظور نقدي؛
- \*هناك مشاكل محددة أثناء التنفيذ قد تحد من استخدام التحليل متعدد المعايير، منها الوقت حيث تتطلب هذه الأداة عدة أشهر لانجاز التحليل الأمر الذي يتطلب وجود خبراء؛
- \*وجود صعوبات تشغيلية من اجل اختيار النشاط أو متغيرات الدراسة من أجل تحديد معايير للمقارنة؛
- \*تتطلب أساليب رياضية لتجميع البيانات المهمة و الدراسات الفنية رفيعة المستوى؛
- \*عدم وجود بيانات موثوق بها لفترة كافية لتنفيذ و التحقق من الأساليب.

أسلوب التكلفة –العائد: لا يكفي قياس أثر السياسة العمومية لحكم إذا كانت فعالة أم لا. في الواقع أي سياسة لا يمكن أن تعتبر فعالة إلا إذا كان كل فوائدها تفوق التكاليف الإجمالية. وتحليل التكلفة-العائد هو تعيين القيمة النقدية لهذين العنصرين من أجل حساب القيمة الصافية الإجمالية للسياسة المعنية. وكثيراً ما يستخدم هذا النوع من التحليل كأداة لاتخاذ القرار (قبل تنفيذ السياسة المعنية) ، ولكن يمكن أيضاً أن يكون بمثابة إطار للتحليل اللاحق (بعد تنفيذ الإصلاح)<sup>2</sup>.

كمفهوم لهذا الأسلوب على انه طريقة منهجية لمقارنة بين فوائد و تكاليف برامج السياسات العمومية، أي أنه يسعى لقياس التكلفة الاقتصادية و الغير اقتصادية و مقارنتها بالقيمة الناتجة عن القيام بعمل ما، وهو بهذا يساعد على تقديم مؤشرات التي تسمح بترجيح أسلوب على آخر في مجال السياسات العمومية<sup>3</sup>. فتحليل التكلفة و العائد ظهر كفكرة و بشكل علمي في منتصف القرن التاسع عشر الميلادي، و يعود الفضل في اكتشافها إلى المفكر الفرنسي جول دوبيه، الذي اقترح تطبيقها في مجالات المشاريع العامة كالجسور والطرق و غيرها من المشاريع، و قد طور الفكر في بداية القرن العشرين الاقتصادي الإنجليزي بيجو ففي 1920م نشر كتاباً وضح فيه العوائد الاجتماعية و التكاليف الاجتماعية. إلا أن المحاولات العلمية الأولى

<sup>1</sup> من إعداد الباحث بالاعتماد على مصادر مختلفة .

<sup>2</sup> BOZIO, A., & GRENET, J. (Eds.). (2010). Op. Cit. p116.

<sup>3</sup> غادة بنت شهير الشمrani. (2010). مشروع تحليل التكلفة العائد. ص31.

لتطبيق تحليل التكلفة -العائد كانت في الولايات المتحدة الأمريكية، وعلى وجه الخصوص في مجالات تطوير الموارد المائية وتم استخدامه أيضا بشكل واسع في سنوات الستينيات في اطار PPBS كأداة لدعم القرار فانه يبرر اختيار المشروع من مجموع احتمالات و أجريت تجارب استخدامه على مستوى البنك الدولي سنوات (80/70) والحكومة البريطانية في سنوات (80) و اليوم تلعب دورا هاما في ميدان تقييم المشاريع في الكبيرة الأبعاد، إضافة إلى مشاريع البنية التحتية. أما في الدول النامية فقد تم اعتبار تحليل التكلفة - العائد الأداة المعيارية في تحليل المشروعات الاستثمارية العامة منذ أواخر الستينيات من القرن العشرين. وعند مقارنتها مع الأساليب التحليلية في القطاع الخاص يرى البعض انه يشبه قائمة الربح و الخسارة، رغم وجود بعض الاختلافات منها أن قائمة الربح و الخسارة تكون بعد قيام المشروع الخاص، بينما نجد أن تحليل التكلفة - العائد يكون قبل البدء في تنفيذ المشروع وذلك في محاولة لتقرير ما إذا كان من المجدي القيام بهذا المشروع، وفي أي شكل و أي حجم يجب القيام به<sup>1</sup>.

في أي حالة تستخدم: على مستوى أوسع يمكن استخدام هذا الأسلوب للاستيضاح و ترتيب و تقييم النفقات المترتبة على إتباع سياسة معينة، كطريقة تحويل هذه الفوائد و التكاليف إلى قيم اقتصادية أو أرقام نقدية، و عملية القيام هنا أكثر صعوبة في مجال السياسات العمومية منها في المشروعات التجارية حيث أنه يتم أحيانا اللجوء إلى افتراض أسعار الظل لبعض الفوائد و التكاليف، وهذا الأسلوب منتشر في البنية التحتية للنقل<sup>2</sup>. يمكننا القول ان تحليل التكلفة-العائد في الوقت الحاضر من بين أكبر التقنيات المستخدمة في الوقت الحاضر لترشيد تخصيص الموارد و هو في الأساس محاولة لقياس التكاليف و الفوائد المتولدة للمجتمع بعد تنفيذ المشروع أو البرنامج، وهو ليس قرار لاتخاذ إجراءات مباشرة و لكن يؤدي إلى اتخاذ قرار على نحو أفضل "ترشيد القرار"<sup>3</sup>.

كيفية تطبيق هذه التقنية:

1-تحديد المشروع و تكلفته: في هذه المرحلة يتم تحديد المشروع و وضعه في سياق التقييم، ومن خلال هذه الخطوة يتم تحديد القيود التي تقف في طريق تحقيق المشروع و دراسة البدائل الممكنة، ويتم أيضا تحديد التكلفة مع إمكانية تطبيق أسعار الظل و هناك أربعة فئات من المتغيرات<sup>4</sup>:

\*التكلفة (c): لا تأخذ بعين الاعتبار النفقات النقدية فقط بل التكاليف الاجتماعية للمشروع (مثلا التكلفة الفعلية لاستئجار الأراضي المجانية المتاحة من قبل مؤسسة عامة).

<sup>1</sup> أحمد مداوس. (2005). تحليل التكلفة-العائد. أسلوب ناجع في تحليل السياسات و البرامج العامة. مجلة جامعة الملك عبد العزيز للاقتصاد و الإدارة. مجلد 19. عدد 2. ص 114.

<sup>2</sup> غادة بنت شهير الشمري. (2010). مرجع سبق ذكره. ص 34.

<sup>3</sup> Valentin, M., Marius, P., Andrei, P., & Delia, G. (2009). Methodological Approaches in Realizing and Applying Cost Benefit Analysis for the Investment Projects. Journal of Annals of the University of Oradea .Economic Science, 2(1), 156-162.p47.

<sup>4</sup> Commission , Euro.(1999). Op.Cit.p217.

\*الفوائد الخالصة التي يجب مراعاتها (B): حتى الآثار الاجتماعية لمشروع(على سبيل المثال الحد من الازدحام بعد تشيد طريق سيار).

\*الوقت (t): يتميز أي استثمار بمدة حياة، و من المهم تمديد التحليل خلال الفترة بأكملها، حتى الوقت محدد بالعمر المتوقع للاستثمار يساوي  $\pi$  (على سبيل المثال 20 عاما لبنية التحتية و عشرة سنوات للاستثمارات الإنتاجية).

\*معدل الخصم (r): تتوزع التكاليف و المنافع مع مرور الوقت، و من الضروري تحديث هذه القيم و ذلك من اجل تسهيل الحساب(لا فائدة من مقارنة الأسعار لوجود فترتين تضخم مختلفتين).

2-تحديد و تقدير الآثار الايجابية و السلبية للمشروع:

هذه الآثار قد تمس مجموعات مختلفة من الأشخاص(مثلا الوقت الذي يتم ربحه كل شخص نتيجة مد خط السكة الحديدية، و مقدار الأضرار التي تكبدها في البنية التحتية للمشروع.

تحليل التكلفة-العائد يختلف عن التقييم في المشاريع الخاصة في نقطتين<sup>1</sup>:

\*تؤخذ الفوائد و التكاليف لجميع أفراد المجتمع بعين الاعتبار و ليس فقط النفقات و الإيرادات المادية من الجهة المسؤولة عن البرنامج؛

\*معدل العائد الاجتماعي: قد يختلف اختلافا كبيرا عن معدل العائد في القطاع الخاص بعد أخذ الأول بعين الاعتبار الظواهر الخارجية، منها الآثار السلبية و الايجابية التي يتحملها المجتمع بعيدا عن قواعد السوق؛

3-تحديد القيمة النقدية للآثار: هذه المرحلة تختلف عن تعريف التكلفة فقط، بل تحاول اعطاء قيمة نقدية لمختلف الآثار الايجابية و السلبية لكي تكون ممكنة لمقارنة، وهذا يعني أنه ينبغي أن تقاس جميع الفوائد و التكاليف لمشروع من حيث قيمة الأموال و ما يعدها. كما ان البرنامج مكن أن يقدم فوائد ليست مباشرة و يمكن التعبير عنها بالنقود، ولكن هناك بعض المبالغ من المال من المستفيدين التي يقدمها من اجل الحصول على ذلك(إذا كان الأثر ايجابيا) أو مستعد لدفع في حالة الآثار السالبة<sup>2</sup>. أي أن الجزء الأكثر صعوبة من خلال هذه هي النقود و إدراجها في التحليل لأنه سوف يؤدي إلى تحويلها إلى الناحية الاقتصادية عن طريق تعيين السعر أو التكلفة. و تكمن الصعوبة أن العوامل الخارجية-مثل ما قيمة المعارف المكتسبة؟- ليس لديها سعر يحده السوق، و لذلك استخدام التقييم لتحويلها إلى الناحية الاقتصادية. و لتجنب الخلط من الضروري تقيد التحليل على تلك العوامل الخارجية التي لا يوجد مبرر اقتصادي قوي، والتي لها تقدير واقعي ممكن. و في حالات أخرى عندما يكون من الصعب تبرير النقد قد يكون عرض العوامل الخارجية التي تم تحديدها كجزء من تحليل معايير متعددة<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Commission , Euro.(1999). Op.Cit.p118.

<sup>2</sup> الآثار السلبية في بعض الأحيان تعامل كعوائد سلبية، وهذه المعاملة قد تؤدي إلى اختلاف نتائج التحليل .

<sup>3</sup> عادة بنت شهير الشمراي.(2010). مرجع سبق ذكره. ص.ص 51-52.

4-تقييم المشروع:حالما اتخذت كافة الخطوات السابقة، يمكن الانتقال إلى التقييم و التي يمكن من خلاله إصدار حكم على المشروع،و في هذه المرحلة ينطبق مبدأ التعويض.إذا كان المشروع جيد يجب أن يكون المستفيدين قادرين على تعويض الخاسرين و عليه يترجم المبدأ التالي:التقييم النقدي لعيوب و التكاليف لا يجب أن يتجاوز قيمة العائد النقدية.

نتائج تحليل التكلفة –العائد يمكن أن تختلف اختلافا كبيرا تبعا لافتراضات العمل،و من المهم أكمال تقييم المشروع بتحليل الحساسية<sup>1</sup>، وهذا التحليل لتحقيق من مدى ربحية المشروع نتيجة لتغيرات المتغيرات الأساسية.

وهناك مؤشرين يلخصان التقييم النهائي للمشروع<sup>2</sup>:

\*صافي القيمة الحالية للمشروع: هي الفرق بين المنافع و التكاليف الاجتماعية و الاقتصادية لانجاز المشروع مع مراعاة عمر المشروع و يمكن مقارنتها على أساس معدل الخصم؛

\*معدل الداخلي للعائد:هو تحديد معدل الخصم الذي هو صافي القيمة الحالية للمشروع تساوي صفر والذي يسمح تقديره بتقييم الفائدة الاجتماعية للمشروع.  
نقاط القوة و الضعف<sup>3</sup>:

\*يساعد تحليل التكلفة-العائد في تحديد الجدوى الاقتصادية و الاجتماعية لمشاريع عمومية خاصة البيئية،وكذلك المفاضلة بين البرامج؛

\*أن أسلوب تحليل التكلفة-العائد منهج تحليلي ثمين إذا ما تم استخدامه و تطبيقه بالطريقة الصحيحة، لذا يجب التأكيد على كيفية تطبيق هذه الطريقة و مدى كفاءة المحللين الذين يقومون بتطبيقه على المشروعات العامة في إطار سياسات العمومية لدولة؛

\*يعتبر تحليل التكلفة-العائد أداة مساعدة لإيضاح افتراضات التحليل و نتائج هذه الافتراضات ،وهذا ما يجعل من الممكن مقارنة نتائج التحليل اللاحق لمشروع معين مع نتائج التحليل السابق لنفس المشروع؛  
\*التكاليف و العوائد الغير ملموسة للمشروع تحتاج إلى أعطائها قيمة ،و التي غالبا ما يحدث اختلاف في تقييمها؛

\*المقاييس من صافي القيمة الحقيقية لمشروع غالبا ما تكون غير دقيقة؛

\*عدم وضوح الأهداف العملية لمعظم برامج السياسات العمومية يجعل من الصعب التحديد الواضح والدقيق لعوائد تلك البرامج و المشروعات، و عليه يكون أسلوب التكلفة-العائد غير ملائم لتحليل و تقييم في العديد من المشروعات التي تدخل في إطار السياسات العمومية لدولة؛

\* افتراض تطبيق مبدأ التعويض هذا في أرض الواقع غير موجود؛

<sup>1</sup> حيث يسعى هذا التحليل إلى تحديد المتغيرات الحاسمة، و تحديد تأثيرها المحتمل على مؤشرات الأداء، حيث يعتبر معدل التحديث الاجتماعي هو أحد المتغيرات الأساسية في تحليل الحساسية.

<sup>2</sup> غادة بنت شهير الشمراي(2010).مرجع سبق ذكره.ص47.

<sup>3</sup> من اعداد الباحث بالاعتماد على مصادر مختلفة.

\* على الرغم من هذه القيود، فإن القياس النقدي الأرباح والمكاسب من السياسة العمومية هو ممارسة ضرورية عندما تريد المقارنة بين المزايا النسبية لعدة تدخلات ممكنة:

تحليل التكلفة -الفعالية<sup>1</sup>: هو أداة مساعدة لاتخاذ القرار، وانه يهدف إلى تحديد أنجع الطرق من الناحية الاقتصادية لتحقيق هدف معين، وفي إطار التقييم يسمح لنا مناقشة الفعالية الاقتصادية لبرامج السياسات العمومية و المشروعات. حيث يسمح هذا التحليل بمقارنة بين برامج السياسات في ما بينها<sup>2</sup>، كما أنه لا يمكن المقارنة من خلال التكاليف فقط أو الآثار لوحدها لكن المقارنة بين عدد من البرامج انطلاقا من إدراج كل من التكاليف و الآثار بشكل مشترك الأمر الذي يسمح باستعمال معايير للمقارنة من النوع التالي<sup>3</sup>:

- من حيث التكلفة: ما هو البرنامج الأقل تكلفة؟؛
- من حيث الفعالية: ما هو البرنامج الذي يعظم الفعالية؟؛
- وأخيرا ما هو البرنامج الذي يعظم النسبة التكلفة/الفعالية؟ .

حيث أن تحليل التكلفة-العائد يمكن من المساعدة في تقديم أجوبة على الأسئلة التالية<sup>4</sup>:

\* ما هو نوع التدخل أو مزيج من التدخلات التي توفر أفضل النتائج اعتمادا على الأهداف و الموارد؟؛

\* كيف يمكن تخصيص أفضل الموارد بالنظر إلى الاحتياجات المتنافسة بين البرامج؟؛

\* ما هو مستوى الاستثمار الإضافي الذي يحسن نتيجة التدخل؟.

من أجل المقارنة من منظور الفعالية، لابد أن تؤدي البرامج إلى نفس النوع من الأثر فإن كان برنامج يولد آثار تخصيصية آخر يحدث آثار توزيعية فسيؤدي ذلك إلى تعقيد الأمور. كما أن هذه الطريقة تختلف عن

<sup>1</sup> صعوبة استخدام تحليل التكلفة- الفعالية حالة الصحة: تعتبر المعلومات المجمع حول فعالية مختلف البرامج الممكنة محددة لقيمة التحليل. إذ أن خلاصات تحليل التكلفة-الفعالية تكون في الأغلب منتقدة انطلاقا من طبيعة المعلومات المجمع، لتأخذ على سبيل المثال المشكل المطروح على المعلومات الموفرة حول مختلف سياسات العلاج: المعلومات المبحوث عليها تكون في الأغلب متاحة في الأدبيات الطبية الموجودة، لكن لا يوجد ما يضمن إمكانية أن تكون الخلاصات المطروحة حول علاج بعض المرضى مناسبة لعلاج مرضى آخرين. إذ أن استعمال المعلومة يفترض هنا أن نحلل بأهمية المقاربة بين الحالات التي سمحت بطرح بعض النتائج و الوضعيات الواقعية و الفعلية التي يطبق خلالها تحليل التكلفة-الفعالية.

\* وضع فرضيات حول سلوك المعالم الطبية يحتم النظر في الحين إلى الطريقة التي يمكن أن تغير النتائج عند تطور هذه المعايير: فإن كانت فعلا النتائج حساسة و تتأثر لتعديل المعالم فمن الأحسن عدم استعمالها.

<sup>2</sup> Direction général des relations extérieures.(2006). Op.Cit.p123.

<sup>3</sup> Greffe, X. (1997).Op.Cit.p325.

<sup>4</sup> Direction général des relations extérieures.(2006). Op.Cit.p123.

طريقة التكلفة-العائد حيث انه من خلال هذا الأخير يعتمد على القيمة النقدية و تحليل العائد -الفعالية يعتمد على الكميات المادية<sup>1</sup>.

في أي حالة يستخدم: قد ساهم تحليل التكلفة الفعالية إلى حد كبير في تقييم برامج السياسات العمومية، وهو أداة من أدوات التحليل الاقتصادي للأهداف التشغيلية على مختلف المستويات و قد يستخدم هذا التحليل في ما يلي<sup>2</sup>:

\*التقييم المسبق: كأداة لاتخاذ القرار و لتوجيه الاختيار، كما يمكن استخدام الأداة من اجل تحرير القرار لدى صناع القرار. ولتسليط الضوء على التفصيلات للمجموعات لمجموعات التي تمثل فئات مختلفة من المستفيدين و أصحاب المصلحة في القطاعات التي يتوخى فيها التدخل؛

\*التقييم المرحلي: من اجل تحديث النتائج السابقة و الاختيار بين خيارات مختلفة من أجل استمرار التدخل؛

\*التقييم اللاحق: للتقييم بأثر رجعي الفعالية الاقتصادية للتدخل.

كيفية استخدامها<sup>3</sup>:

1- تحديد هدف البرنامج: تتمثل هذه المرحلة في عملية شرح أو تحديد مفهوم منطوق البرنامج، وذلك بالإجابة على الأسئلة التالية: ما هي الأهداف المراد تحقيقها؟، ما هي الآثار المتوقعة؟، ما هي الوسائل التي يمكن عن طريقها الوصول إلى النتائج المرجوة؟، من بين الوسائل المستخدمة من هي التي تعتبر أساسية و أكثر أهمية؟. وفي حالة تعدد الأهداف يمكن تلخيصها بهدف واحد رئيسي.

2- تحديد التكلفة الكلية للبرنامج: خلال هذا المستوى من التحليل نقوم بجمع تكاليف كل المصادر العمومية للبرنامج بغية الوصول إلى تحديد التكلفة الإجمالية و منها التكاليف المباشرة والتي استثمرت في التدخل و في أغلب الأحيان التكاليف المادية مثل الإعانات، تمويل مشروع و تخفيض الرسوم... الخ، التكاليف الغير المباشرة وهي تكاليف التي يمكن إضافتها وهي ناجمة عن التنفيذ مثل التكاليف الاجتماعية<sup>4</sup>.

3- قياس الآثار: هذه المرحلة أكثر تعقيد، فهي تحتوي على دراسات و أبحاث متنوعة و متعددة، حيث يتم استخدام تقنيات تجريبية إذا كانت لديه البيانات بشكل كافي و موثوق فيها، إضافة إلى تقدير النتائج الكمية

<sup>1</sup> Greffe, X. (1997). Op.Cit.p326.

<sup>2</sup> Direction général des relations extérieures.(2006). Op.Cit.p123.

<sup>3</sup> Commission , Euro.(1999). Op.Cit.p204.

<sup>4</sup> Direction général des relations extérieures.(2006). Op.Cit.p127.

التي تم الحصول عليه فعلا من البيانات الثانوية. مهما كانت الطريقة المستخدمة من المهم الحصول على رؤية دقيقة ليس فقط على الآثار الايجابية لكن أيضا الآثار السلبية، كما يرى بعض المراجعين أنه يجب أن يعطى مؤشرا على الآثار الأولية والثانوية وليس المتوقعة.

4- حساب النسبة التكلفة-الفعالية: تعتبر هذه المرحلة هي المرحلة الأخيرة في تحليل التكلفة الفعالية التي تعطي نتيجة نهائية، عند مقارنة برامج السياسات العمومية مع نتائج ماثلة، هنا يستخدم معيار التكلفة كعملية، وعند مقارنة نفس الأهداف لأنواع مختلفة من التدخلات في نفس التكلفة والتحليل يستند إلى العناصر النوعية<sup>1</sup>.

#### نقاط القوة والضعف:

\* التحليل يجب أن يكون مسبقا بانعكاس على الأهداف المحققة لبرنامج و على التعريف بالهدف الرئيسي وعلى مؤشر مضمون يعكس درجة تحقيق الهدف؛

\* هي طريقة سهلة و فعالة من أجل المقارنة بين مختلف برامج السياسات ذات الأهداف المتطابقة و محاولة تسليط الضوء على فعالية التدخل؛

\* هذا الأسلوب يمكن الاستفادة في المقارنات بين البرامج التي تكون قيد التنفيذ و النتائج تكون من نفس الشكل؛

\* مختلف تحليل التكلفة-العائد يجب استعمالها بالتنسيق مع تقنيات اقتصادية أخرى من أجل تحليل العوامل المؤثرة على المدى البعيد؛

\* يعتبر خصم أو تحديث التكاليف أساسيا، فهل من الخطأ عمل نفس الشيء مع الآثار انطلاقا من إدراج هذه الأخيرة في التحليل؟، حيث عدم خصم الآثار في حين أننا نخصم التكاليف يؤدي إلى تناقضات.  
\* يعتبر أسلوب أثقل و أعقد في أجواء التقييم اللاحق بسبب تنفيذ التدخل الذي يؤدي إلى تكاليف و آثار غير متوقعة أصلا؛

\* إذا كان لا يمكن من خلال هذا الأسلوب التعبير عن النتائج في شكل وحدات متجانسة قابلة للقياس الكمي فمن الأفضل عدم اللجوء إلى تحليل الفعالية التكلفة؛

\* تبدأ حدود تحليل التكلفة-الفعالية انطلاقا من التكاليف و الأرباح المباشرة للمشاريع المعنية، حيث أن التوسع إلى التكاليف و الأرباح غير المباشرة يضاعف من مصادر الالتباس، يقلص مفهوم الحساسية و يمكن أخيرا أن يؤدي إلى وضع النتائج حول معطيات محددة و التي تمنع كل استعمال تقييدي أو توجيهي. لكن من

<sup>1</sup> Direction général des relations extérieures.(2006). Op.Cit .p128.

جهة أخرى يمكن لهذه التكاليف و الأرباح غير المباشرة في بعض الحالات أن تصبح ضرورية و حتى أكثر من العناصر الأخرى؛

\*يركز هذا التحليل على النتائج المباشرة على المدى المتوسط و القصير و تستبعد التأثيرات على المدى البعيدة التي تكون متبوعة بفعالية نهائية.

#### 4-مسار عملية التقييم:

إن الجهة الطالبة للتقييم عادة ما يكون هيئة سياسية أو إدارية مسؤولة عن السياسة المراد تقييمها- لجنة وزارية مشتركة، أو هيئة رقابية، مجلس محاسبة، هيئة تفتيشية...- و الطالب الرسمي للتقييم ليس بالضرورة هو من يدير العملية، و إنما ترسل الجهة الطالبة للتقييم توجيهه لمكلف بالتقييم عن طريق إرسال رسالة توجيهه (أمر بالمهمة، أو تفويض التقييم)، يحث تمثل هذه الوثيقة انطلاق أو بداية المهمة، إذا من خلالها تسند مسؤولية التقييم لمكلف بالتقييم و يتم اعلام جميع الأشخاص المعنيين بالخطوة أو المرحلة المعتمدة.

يتمحور مضمون الوثيقة بصفة عامة حول النقاط التالية:

\*نوعية و هوية المستقبل للتقرير النهائي؛

\*نوعية و هوية المكلف بالتقييم؛

\*السياسة أو العملية المراد تقييمه؛

\*الموضوع الواضح للمهمة؛

\*جميع المعلومات المهمة لفهم مهمة التقييم؛

\*طلب اقتراح (دفتر أعباء، مخطط عمل.....) في مدة محددة.

للتوضيح التقييم لا يملك مهمة إصدار أحكام عن الأفراد أو طرق التدخل، ولا مهمة أو كفاءة تحكيم الصراعات السياسية، وإنما يجب عليه مساعدة متخذي القرار في اختياراتهم من خلال وضع السياسة (طرق التنفيذ، قياس الآثار، والامتثال و الالتزام بالأهداف الأولية و المبدئية).

يجب على المكلف بالتقييم أن يولي أهمية خاصة للأسئلة و المسائل المبدئية، إذ أن إهمال هذه المرحلة يمكن أن يؤدي إلى إخفاء خطر أو يمكن أن يشكل خلل تقني أو عائق سياسي أو مؤسسي، الأمر الذي يمكن أن يمنع و يعيق المكلف بالتقييم من إتمام المهام المحددة إليه في دفتر الأعباء، هذا الأخير لا يمثل فقط الإطار المشكل للمهمة و لكن يمكن أن يكون له معنى أكثر تعاقدي من معنى العقد المحدد للأهداف التقييم. و في حالة الاعتماد على عنصر خارجي لا بد من تصميم و إعداد دفتر أعباء حقيقي، و ثائق تأسيسية مشكلة للصفحة و أساس تعاقدي للعلاقات و ذلك على أساس مشروع التقييم.

#### 4-1التعريف بمشروع التقييم:

تهدف مرحلة مشروع التقييم إلى ضمان ترابط المهمة (الخطوات المتبعة) من خلال السياسة المراد تقييمها، أهداف المسيرين، و مختلف القيود (تقنية اقتصادية سياسية). حيث تمثل التفكير و الهيئة و الإعداد

التي تمكن بتنقيح وتحديد الإشكالية التي تسمح بتصميم المنهجية المتبعة لكل أطوار مشروع التقييم. ان دفتر الأعباء الذي يشكل مشروع التقييم يجب أن يكون واضح و دقيق و شامل، ولا بد أن يجمع المعلومات حول السياسة المراد تقييمها ، حتى تسمح لمقيم ببناء منهجية و تصميم مخطط للتدخل.

إعداد مشروع التقييم يتضمن المراحل التالية:

\*تحديد نطاق التقييم: تحديد نطاق التقييم ينطوي على طرح السؤال التالي: ما يجب تقييمه ؟

تحديد نطاق التقييم هو خطوة أساسية لمشروع التقييم، ونريد من خلاله محاولة تحديد جميع جوانب البرنامج أو السياسة المراد تقييمها وهي الجوانب التي يمكن تصورها و محاولة تحديد تشعباتها المحتملة مع برامج أخرى على الصعيد الوطني أو العالمي<sup>1</sup>. إذا أردنا على سبيل المثال تقييم بطريقة شاملة سياسات الاتحاد الأوروبي في مجال تطوير السياسات الصحية، ينبغي أن لا يكون تقييم أثار النفقات الصحية على منطقة معينة ولكن الأثر على السكان للمجموعة الأوروبية وتفاعل هذه السياسات مع تلك التي اعتمدت على الصعيد الوطني.

عموما مجال التقييم يجب أن يكون محددًا لا سيما في الجزء الذي يحتاج إلى معالجة معمقة، وان يكون محددًا من منظور مؤسسي (الجهة المكلفة بالتقييم كالسلطة التنفيذية ، أو مجلس المحاسبة ، أو هيئة مستقلة كالمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي في الجزائر) و الفترة الزمنية و الجمهور المستهدف إضافة إلى المنظور الجغرافي (مثلا كان يكون التقييم في دولة ما أو جزء من إقليم كالاتحاد الأوروبي).

و اختيار نطاق التقييم سوف يتأثر بعوامل مثل توافر البيانات و القيود الزمنية و القيود المفروضة على الموارد المالية، وفي الأخير الميزة الأساسية لنطاق التقييم هي أنه يهدف إلى توفير دروس مفيدة لمستقبل البرنامج وإدارته<sup>2</sup>.

فرضيات التقييم: عند صياغة فرضيات التقييم ينبغي النظر في الأفكار المسبقة للمقيم (الجهات الفاعلة في السياسة المراد تقييمها)، ويكون دور الفرضيات هو التأكيد أو الإبطال أو إعادة الصياغة، وهذه الأفكار على حد سواء يمكن أخذها في الاعتبار من بداية التقييم و بالتالي صياغتها جيدا الشيء الذي يؤدي إلى نتائج مفيدة ويمكن صياغة الافتراضات مثلا على الشكل التالي:

\*النفقات الصحية في المؤسسات الاستشفائية الكبيرة أقل كفاءة من المؤسسات الصحية الصغيرة:

\*الوقاية و التحسيس يسهمان في تخفيض مقدار النفقات الصحية.

وحسب ما سبق يتم طرح السؤال التالي عند إعداد التقييم لماذا؟ وما هو الغرض من التقييم؟، الرد على السؤال هو انه في كثير من الأحيان يكون إجراء تقييمات بسبب وجود التزامات ثابتة منصوص عليها في القانون الأساسي للبرنامج.

<sup>1</sup> Commission . Euro.(1997).Op.Cit.p39.

<sup>2</sup> Commission . Euro.(1997).Op.Cit.p40.

2-4: طرق معالجة المعلومات الخاصة بالتقييم:

يعتبر إعداد نقط مرجعية للتقييم من أهم خطوات إعداد مشروع التقييم ، وخلالها يتم تحديد المعايير المستخدمة للحكم على النتائج أو على نجاح أو فشل السياسة وتعرف المرجعية من قبل R VATIER "على أنها مجموعة عناصر مترابطة لمراجع الممثلة لوضعية التي من خلالها يمكن التقرب من إعطاء صورة لمقارنة لكل من هذه العناصر وتحديد الفارق و الاختلافات الموضحة لمختلف جوانب هذه الوضعية" وهذا النظام المرجع هو "بناء أو تشكيل عقلائي خارجي" للمكلف بالتقييم الذي يستعمله. "كما أن المرجعية لا بد أن تكون ممثلة ومحددة للوضعية المشاهدة وتغطي مجمل الجوانب التي نبحث عنها"، كما تشمل المرجعية العناصر المتعلقة بالمجال الخارجي سواء كانت قانونية، نظامية، اتفاقيات<sup>1</sup>. مع ذلك قد يكون من الصعب تحديد نقاط مرجعية لعدة أسباب<sup>2</sup>:

\*الأهداف يمكن التعبير عنها بعبارات غير واضحة أو غامضة؛

\*ممكن أن يتضمن نفس البرنامج أهداف متعددة، أو من حيث النتائج، أو قد تكون بعض الأوزان النسبية مختلفة أو غير متوافقة؛

\*يمكن للأهداف أن تتغير بمرور الوقت في سياق تطور البرنامج؛

\*في حالة عدم قدرة البرنامج على التوصل إلى الأهداف المرجوة فهذا لا يعني أن أدائه غير مرضي، وبالتالي يمكن مقارنة النتائج التي تم الحصول عليها من برامج مماثلة التي نفذت و قد نصل الى ان طموحات البرنامج كانت أكبر من قدرات البرنامج وليس البرنامج في حد ذاته فشل.

من حيث المبدأ يمكن تعيين نقاط مرجعية على محورين مختلفين هما:

\*الوقت:تقوم بمقارنة نفس البرنامج مع مرور الوقت(إلى أي مدى يتم تحقيق أهداف هذا العام مقارنة بالعام الماضي؟)؛

\*الفضاء:تقارن نفس البرامج في مناطق مختلفة(إلى أي مدى يتم تحقيق الأهداف في منطقة مقارنة إلى أخرى؟).

حالما تحدد الأهداف بوضوح، يتم طرح أسئلة رئيسية من خلال تحديد و إعداد أسئلة على مختلف القضايا العامة التي سيعالجها التقييم، والهدف منه ترجمة الأهداف العامة للسياسة العمومية لوقائع قابلة للملاحظة والقياس ، وتصنف هذه الأسئلة حسب موضوعات السياسة وتكون قابلة للتغيير والإثراء من خلال عملية التقييم، وعليه على القائمين على التقييم وضع أسئلة دقيقة بما فيه الكفاية ليكون بمقدرة القائمين على التقييم على معاملتها بأساليب البحوث التقييمية.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Christophe Ruprich,R.(2010).évaluation des politiques publiques .nouveau guide pratiques.la lettre du cadre territorial. P110.

<sup>2</sup> Commission . Euro.(1997).Op.Cit.p45.

<sup>3</sup> Commission . Euro.(1997).Op.Cit.p45.

في إطار صياغة الأسئلة ينبغي إيلاء اهتمام خاص لفرضيات السببية والتي تكون عادة أساسية، وهذا الاهتمام راجع بسبب أنها تتعلق بالطرق التي من المتوقع أن تولد النتائج المرجوة و حالة البيئة الخارجية لبرامج السياسات العمومية (أي مدى ارتباط التدخلات الأخرى والعوامل الخارجية). وفي حالة ما يكون هناك محاولة تقييم لسياسة معينة للأول مرة يجب القيام بهذه المهمة بشفافية من قبل هيكل التسيير و يفضل أن يكون تحت إشراف مجموعة من القادة.

بمجرد تحديد القضايا العامة و تحديد الأسئلة هذه الأخيرة يجب أن تكون مكتوبة و مفصلة و مصممة جيدا واضحة حتى يتم الإجابة عليها من طرف المستجوبين من جهة، ويمكن استغلالها من طرف المقيمين باستخدام طرق البحث المقبولة من جهة أخرى. ومع ذلك يجب ان نضع في اعتبارنا دائما أنه من الأفضل أن تكون إجابات غامضة على أسئلة هامة بدلا من أجوبة محددة بأسئلة بدون أهمية، في الأخير قد يكون برنامج ما خاضع لتقييم جزئيا على أسئلة معينة، وعليه قد يكون لا يزال مفيدا لمزيد للتقييم<sup>1</sup>.

من خلال الأسئلة يتم جمع المعلومات المتوفرة من معطيات إدارية و دراسات وبحوث متعلقة بالسياسة المراد تقييمها أو تقييم برامجها، حيث أن نظام متابعة البيانات له أهمية حاسمة لنجاح التقييم، ونادرا ما تكون البيانات كافية لذا يمكن الاعتماد على موارد أخرى مثل الدراسات المتخصصة، مقالات في الإعلام إضافة إلى إحصاءات والتي يمكن أن تكون ذات فائدة<sup>2</sup>، وهذه الحصيلة يجب أن تتبع بعمل من طرف المكلف بالتقييم الذي يجمع و يعالج كافة الوثائق و الدراسات و البحوث التي سوف تمكنه من إجراء العمل التحليلي لاختيار المعلومات الكمية حول المستفيدين من السياسة المنفذة وعليه عملية تصميم برنامج الدراسة تتكون من :

\*تجميع الوثائق الموجودة؛

\*تحليل الوثائق المرجوة؛

\*استغلال الإحصاءات و الدراسات؛

\*تقديم المعلومات الإضافية التي يحتاجها الفاعلين في السياسة المراد تقييمها.

كما يتطلب الأمر مقارنة البيانات المتاحة مع احتياجات الأسئلة المطروحة الشيء الذي يبين الثغرات في المعلومات الرئيسية، كما أن طريقة طرح الأسئلة كانت نتيجة أتباع أسلوب متطرف مما يثير تساؤلات حول نوعية البيانات المتاحة. أما في ما يتعلق بعض الأسئلة التي قد تكون بعيدة نسبيا عن الأهداف الرئيسية لبرنامج أو تطلب ميزانية كبيرة و وقت طويل، وعليه من الضروري قبل البدء في نشاط جمع البيانات أن نقرر ما إذا كانت البيانات تسلط الجديد على السياسات المراد تقييمها<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Commission . Euro.(1997).Op.Cit .p.45.بتصرف

<sup>2</sup> Commission . Euro.(1997).Op.Cit.p 46.

<sup>3</sup> Christophe Ruprich,R.(2010).Op.Cit.p88.

بمجرد إكمال الخطوات الأولى من عملية التقييم، ينبغي أن يكون من الممكن وضع خطة عمل يعرض إلى ما ستتطرق إليه مهمة التقييم، كما يجب الحرص على القضايا الرئيسية التي أثارها الأسئلة و طبيعة المعلومات المتوفرة، كما يجب أن توصف عمليات التقييم بالتفصيل و ذلك لمساعدة القائمين على التقييم على أحسن وجه<sup>1</sup>. وبطبيعة الحال خطة العمل يتم تعديلها باستمرار وفقا للاحتياجات المقيمين و سياق مهمة التقييم، حيث من خلالها يتم توجيه فريق العمل و يعين المسؤوليات لكل عضو من الأعضاء. و عند بناء الخطة و جب الأخذ بعين الاعتبار جميع العوامل الداخلية و الخارجية التي قد تؤثر على السياسات و نتائجها<sup>2</sup>. صياغة الأسئلة و تصميم خطة عمل كلها أمور مهمة و مفيدة قبل اختيار فريق التقييم<sup>3</sup>، وعلى وجه الخصوص متى كان نوع الأسئلة المطروحة من خلال التقييم واضحة و تم ضبط الميزانية و الجدول الزمني لعملية التقييم سيكون من السهل اختيار بين التقييم الداخلي و التقييم الخارجي.

حيث إن بعض أنشطة التقييم جد معقدة من الناحية التقنية و باهظة التكلفة إضافة إلى المدة الزمنية المستغرقة الأمر الذي يتطلب مشاركة الأخصائيين المؤهلين الذين يملكون بعض الحقول المعرفية إضافة إلى الإلمام بتقنيات التحليل، وغالبا ما يكون من المهم الجمع بين نظرة من الخبراء الذين لم يشركوا في عملية صنع السياسات العمومية الخاضعة للتقييم، ومع ذلك العديد من مهام التقييم يمكن فهمها بسهولة و يمكن القيام بها من دون معرفة مسبقة بالقطاع المعني أي القدرة التقنية مهمة و ليس هي المحدد الرئيسي لاختيار المقيمين، حيث انه إلى جانب القدرة التقنية تشارك عوامل أخرى في اختيار المقيمين<sup>4</sup>:

\* القدرة على الوصول إلى المعلومات و الجهات الفاعلة؛

\* المعرفة و الخبرة في مجال ما قبل البرنامج؛

\* استقلال المقيم مع احترام لأصحاب المصلحة الرئيسيين؛

\* الخصائص المحددة المتصلة بمجال العمل.

3-4 نتائج التقييم: يمكن تقدير النتائج من خلال مايلي:

\* تحديد مدى تحقق الأهداف، الآثار الخاصة ومؤشرات الأداء

<sup>1</sup> Commission . Euro.(1997).Op.Cit.p47.

<sup>2</sup> Christophe Ruprich,R.(2010).Op.Cit.p89.

<sup>3</sup> غير أنه و من باب الموضوعية في هذه الدراسة أيضا، لا بد من التنبيه بأن حتى و لو كانت عملية التقييم تستلزم مبدئيا توخي قدرا من الموضوعية و الحياد العلمي في أصلها العام، فإن الباحث أو الخبير المكلف بالتقييم يمكنه أن يتأثر بطريقة إرادية أو اللاشعورية بقناعاته السياسية و النفسية التي تراوده في وجدانه، و حتى مبادئه الأخلاقية التي يؤمن بها، كل هذا ينقص من كمال درجة الموضوعية حتى في داخل المؤسسات العلمية و مراكز الدراسات، إلا أنه ينبغي التنويه، بأن هذه الحالات غالبا ما تظهر بصفة استثنائية.

<sup>4</sup> Commission . Euro.(1997).Op.Cit.p48.

من خلال المرجعية المتفق عليها يتم اكتشاف آثار السياسة وقياسها، وهنا يجب التمييز بين مدى تحقق الأهداف والآثار الخاصة للسياسة و التي يتم ملاحظاتها و إن أمكن قياسها. وقياس مدى تحقيق الأهداف يمثل مطلباً أساسياً لطالب التقييم إذ يقدم فكرة عن نجاح أو فشل السياسة الذي يمكن تقديره من خلال مؤشرات النتائج. وكتعريف للمؤشر هو مقياس القيم و الذي يقدم إشارة غير مكتملة حول الظاهرة و الذي يسعى إلى تبيان التطور الخاص بالظاهرة و في حالة تعقد هذه الأخيرة يتم اللجوء إلى عدة مؤشرات. فمثلاً تطور نسبة البطالة هو أحد المؤشرات عن وضعية سوق العمل وبالتالي مؤشر نتيجة لسياسة الشغل وإذا أردنا الحصول على صورة أكثر اكتمالاً لتطور العمالة و البطالة يجب وضع عدد كافي من المؤشرات لظاهرة البطالة (البطالة في صفوف الشباب، البطالة في المدى الطويل، طبيعة الوظائف)، علماً أن المؤشرات مهما كان عددها لا تمكن وحدها من تقييم فعالية السياسة، فالمتغيرات التمثيلية لأهداف السياسة تخضع دائماً لتأثير عوامل خارجية.

في حين تقييم فعالية سياسة عمومية يتطلب قياس آثارها الخاصة، وموضوع تقييم الفعالية يجب إن يكون قادراً على الإجابة على السؤال التالي: ماذا سيحدث إن لم تكن السياسة موجودة؟  
و الإجابة على هذا السؤال صعبة و ذلك بسبب إمكانية تحديد و قياس الروابط السببية بين السياسة و آثارها الاجتماعية، كما أن مسألة العلاقة السببية لا يجب أن تخرج عن التقييم.  
\* سياق التنفيذ وشروط التعميم:

بما أن فاعلية السياسة نتيجة تفاعل بين تدخل خارجي وديناميكية اجتماعية داخلية فإن نفس السياسة تحدث آثاراً مختلفة حسب سياق تنفيذها الزمني والمكاني، وقد تقع هذه الاختلافات ضمن أسباب متعددة (الخصائص الاجتماعية و الديمغرافية للمستفيدين)، بالإضافة إلى ذلك فمن الشائع أن فعالية سياسة تعتمد على ظروف مختلفة على مر الزمن، لذا على التقييم يسعى إلى اكتشاف العوامل السياقية التي تتداخل مع تنفيذ السياسة من جهة تلك التي تحدد التنفيذ الصريح للتدخل و من جهة أخرى تلك التي تغير الآثار. كما ان نتائج التقييم يمكن تسميتها بطرق مختلفة منها لقاءات عمل مع المقررين والأطراف المعنية بالسياسة المقومة ، محاضرات ، نشاطات تكوينية ، مقالات... إلخ.

بعد كل ما سبق تأتي المرحلة الأخيرة في حياة السياسة الخاضعة للتقييم، حيث أنه و من خلال إجراء مختلف التحليلات والدراسات الميدانية، تخلص الجهة القائمة بالتقييم إلى إعداد تقريراً مفصلاً توضح من خلاله مسار الدراسة التقييمية التي أعدها المكلفين بالتقييم و تقديم هذا التقرير إلى الجهة التي طلب التقييم ، كأن يحدد في التقرير معلومات كافية حول السياسة المراد تقييمها مثل أهداف الحكومة و العوامل الدافعة إلى التقييم...، بالإضافة إلى تقديم عرضاً منهجياً الذي يتضمن تذكير بالمراحل المختلفة للتقييم منذ إعداد المشروع الأولي حتى تحرير التقرير النهائي ، فالتقييم عملية مستمرة و منسجمة تبدأ من طلب سياسي لتصل إلى أجوبة مبرهنة على عدد من الأسئلة، بالإضافة إلى تبيان مختلف الطرق التقييم و الخيارات المنهجية الرئيسية المتبعة مع حصره للحدود الزمنية التي استغرقها التقييم.

و في الأخير، يختتم التقرير بتقديم توصيات تتضمن أحكام و آراء و نصائح تحال لطالب التقييم و منفذ السياسة العمومية قصد العمل بها، بالنظر إلى كونها توصيات بنيت على تحليلات موضوعية و دراسات علمية للسياسة العمومية، كما يشترط في التوصية الجيدة، إضافة إلى موضوعيتها، أن تكون واقعية قابلة للتطبيق، واضحة المضمون، دقيقة و موجزة و تعكس حلا جزئيا أو كليا للمشكلة المطروحة كموضوع للتقييم<sup>1</sup>. في هذه المرحلة التوصيات المتوقعة عن تقييم البرامج و السياسات العمومية فتأخذ عادة إحدى الاتجاهات التالية<sup>2</sup>:

\*التوصية باستمرار الدعم حين يكون التقييم ايجابيا و نتائج لصالح السياسة العمومية بسبب العائد الايجابي لها، و قابلية المجتمع لأهدافها، و نقص تكلفتها مقارنة بما تحققه من مرد ودية، لذلك توصي الجهة المقيمة بضرورة دعم هذه السياسة العمومية و تطويرها بسبب القدرة الكامنة فيها؛

\*التوصية بإجراء الإصلاحات و التعديلات في ضوء بعض الثغرات أو الأخطاء في تحقيق أغلب الأهداف، ويكون التعديل بحسب طبيعة الخلل الجزئي الذي أصابها، حيث يصبح طبيعة التعديل المطلوب من جنس الخطأ الواقع، فإن رأى المقوم بأن الاختلال يتعلق بالوسائل المستخدمة في التطبيق، أوصى بتعديل هذه الوسائل و تغييرها بالكيفية الملائمة، و إن رأى بأن الأهداف المرسومة أثناء إعداد السياسة العامة أكثر غموضا و غير دقيقة، أوصى بضرورة إعادة صياغتها و اعتماد أهدافا أكثر واقعية و دقة و وضوح؛ أما إن بدى للجهة المقيمة الخلل في العنصر المنفذ أوصت بإعادة تأهيله و تدريبه وفقا لمعايير الكفاءة و الفاعلية؛

\*التوصية بالوقف الجزئي أو التدريجي للسياسات العمومية و إنهاء العمل ببرامجها بحكم ما يحتويه من آثار سلبية على المجتمع، أو أعدت استجابة لحل مشكلة ثانوية في حين أن المشكلة الرئيسية لم يعطي لها الاهتمام المناسب، الأمر الذي يجعل السياسات العمومية المعتمدة دون جدوى، و لا تحقق حلا لهذه المشكلة الرئيسية.

### خلاصة الفصل

لقد نشأ تقييم السياسات العمومية منطلقا من خبرة غربية بالأساس وهو بهذا يعبر عن قيم البيئة التي نشأ في إطارها وقد انعكس ذلك على المناهج التي يستند عليها. و انعكس التعقيد الذي يكتنف مفهومات السياسات العمومية على مفهوم التقييم حيث يجمع المختصين على الاعتراف بصعوبة احتوائه و حصره في تعريف محدد، ورغم تعدد تعاريفه، فهي تشترك في تحديد التفاعلات بين ثلاثية أهداف، وسائل و نتائج العمل العمومي على أساس معايير الفعالية، النجاعة، الملائمة، الفاعلية و الانسجام. كما أن هناك علاقات دقيقة بين تقييم السياسة العمومية و أدوات أخرى لتحليل التسيير العمومي كالرقابة و التدقيق و الرقابة على التسيير.

<sup>1</sup> Sylvie, A., de Vaux Marie, B., Élise, C., Élisabeth, D., Catherine, G., & Françoise, T. (1996). Op.Cit.p33.

<sup>2</sup> عامر خضير الكبيسي. (2008). مرجع سبق ذكره. ص 191.

هناك العديد من الأدوات المتعلقة بتقييم السياسات العمومية وهذه الأدوات تستخدم حسب طبيعة البرامج و السياسات العمومية ، وطبيعة البيئة التي تتواجد فيها هذه السياسة أو البرنامج. كما انه في الأخير مساراى عملية تقييمية تبدأ بطلب التقييم إلى حين استلام الجهة التي قدمت التقرير.

كما أنه لا يمكن فصل العملية التقييمية عن سياقها السياسي والاقتصادي فلا يمكن أن تكون ممارسة حيادية وخارجية عن علاقات السلطة. لأن نتائج التقييم تغذي النقاشات المختلفة منها الاقتصادية والسياسية باعتبار التقييم نشاطا تفاعليا يضم الأطراف المعنية بالسياسة المقيمة فهو يحتوي على أحكام اقتصادية واضحة وضمنية ذات طبيعة سياسية.

الفصل الثالث:

واقع التقييم في

العالم

### مقدمة:

ظهر التقييم في الولايات المتحدة الأمريكية في مطلع القرن المنصرم. وكان عبارة عن نشاط ذي طابع كمي مبني على التجربة الموجهة لإخضاع القرار العمومي للعقلانية العلمية.

ومع مرور السنوات تطور تدريجيا وتم حدوث تغيير جذري وزادت أهمية التقييم في سنوات التسعينات من خلال إدماجها في اتخاذ القرار السياسي والاقتصادي، واتخذتها بعض الحكومات خيارا سياسيا من اجل تبرير التدخل العمومي، او خيار اقتصادي من اجل تجنب أزمات التسيير في القطاع العمومي.

نحاول من خلال هذا الفصل التطرق بالتفصيل إلى أهم التجارب الدولية الرائدة و المتمثلة في التجريبتين الأمريكية و البريطانية. وصولا إلى التجربة الفرنسية و المغربية. ومحاولة تسليط نقاط القوة والضعف في النظم الأجنبية والتي يمكن منها استخلاص العبر

ويحاول هذا الفصل أيضا التعرف على أهم الدراسات و البحوث السابقة في مجال تقييم السياسات العمومية، ثم بعد ذلك عمل مستخلص لتلك الدراسات و البحوث تمهيدا للاستعراض وجهة نظر الباحث في تلك الدراسات و البحوث المهمة. وموقع الجزائر في العالم في موضوع تقييم السياسات العمومية.

أولا: التجارب الدولية في التقييم: سنتعرض لتجارب بعض البلدان في التقييم و التي ستمكننا من التعرف على بعض العناصر الرئيسية في التقييم وهي:

\* الممارسة التاريخية لتقييم؛

\* الفاعلين في مجال التقييم؛

\* منهجية التقييم في الدول.

مؤسسات التقييم في هذه الدول و التعرف على أي أنظمة التقييم هو الأكثر تطورا من خلا تناول تجربة الدول الأنكلوساكسونية ممثلة في الولايات المتحدة و بريطانيا ثم التجربة الفرنسية.

### 1- التجربة الأمريكية:

التقييم في الولايات المتحدة الأمريكية جذوره مترسخة في عمق ثقافة و ممارسة التسيير العمومي، هو نتاج لممارسة طويلة، هذا من الجانب النظري أما من الجانب المؤسسي فإن التجربة الأمريكية تعتبر التقييم أداة أساسية في النقاش السياسي، حيث يتم استخدامه من قبل الحكومة الفيدرالية و البرلمان و الولايات من اجل الدفاع عن مواقفها المتباينة، كما أن التقييم أساسي في الولايات المتحدة الأمريكية حيث نجد أن المكتب العام للحسابات الشهير والكونغرس الذي يعهد لإحدى الوكالات التابعة له والمستقلة عن الجهاز

التنفيذي لهما مكانة مركزية في مجال التقييم. ومن خلال التجربة الأمريكية نحاول الإجابة على العديد من الأسئلة منها ما يلي :

كيفية ربط مزايا التقييم مع أجندة القرارات السياسة وقياس تأثير التقييم على إجراءات اتخاذ القرار السياسي؟

كيفية إيجاد توازن بين تقرير منتظم لنتائج وبين تقييمات أكثر استهدافا وصرامة وعمق لبرامج؟

### 1-1: عرض لممارسات التقييم الأمريكية:

سنة 1912 قاما باحثين بدراسة لتقييم أساتذة الرياضيات وذلك اعتمادا على معيار كونهم قامو بتكوين متخصص أو لا. ابتداء من سنة 1932 النموذج المرجعي للتقييم هو التجربة الاجتماعية المؤسس من طرف (رالف تايلر) RALPH TYLER، عند قيامه بدراسة تجريبية كبيرة حول النجاعة البيداغوجية لبرنامجين دراسيين (تم التطرق إليهما بالتفصيل في الفصل الثاني).

وبين سنوات 1950-1970 بدأت التقييمات في مجال الرعاية الاجتماعية، ثم تلتها طفرة في مجال تقييم السياسات العمومية منذ بداية سنوات الخمسينيات، والذي كان فيها البلد بحاجة إلى إصلاحات إدارية عديدة ومهمة مع العديد من برامج الرفاهية، حيث انه في تلك الفترة أوصت لجنة HOOVER بتنفيذ تقييم السياسات العمومية وهذا ما أدى إلى تضاعفها خلال الفترة الممتدة ما بين 1960-1970. وخلال سنة 1974 ظهر نص قانوني يحدد الإطار التشريعي لكل التحقيقات المتعلقة بالبرامج أو النشاطات الحكومية وتم التصويت عليه في إطار أزمة شرعية السلطة التنفيذية.

أما في سنة 1980 فشكل الاعتراف بان التقييم عبارة عن أداة مساعدة لاتخاذ القرار، وخلال هذه الفترة أيضا تشكلت قطيعة مع التقييم الذي كان خلال العقدين السابقين والتي من خلالها تم الانتقال إلى منهجية تقييم صارمة، وكانت تهدف من خلاله الإدارة الأمريكية إلى عقلنة الإنفاق الحكومي وتحديث العمل العمومي من خلال استخدام التقييم خارج الأوساط العلمية، هذا ما أدى إلى إن التقييم أصبح في خدمة السلطات العمومية من خلال انه أداة مساعدة لاتخاذ القرار-أي التقييم أصبح داخل دورة حياة السياسات العمومية-هذا ما منح التقييم خاصية الإلزامية و أصبح أكثر استعمالا لتبرير فعالية السياسات العمومية وهذا ما يدل على قدرته على تحقيق أهداف كانت محددة مسبقا<sup>1</sup>.

هكذا سنة 1981 اتخذ قرار رئاسي executive order رقم 12291 يلزم الوكالات الفيدرالية بتقييم التكاليف والعوائد المنجزة عن التدابير التنظيمية المتعلقة باختصاصاتها، وذلك تحت الرقابة التقنية ل OMB والتي

<sup>1</sup> من إعداد الباحث بالاعتماد على مصادر مختلفة

نتج عن هذا القرار توسع متسارع لممارسة الرقابة على كل المستويات الحكومية ( الإدارة الفيدرالية، ولايات، جماعات محلية)، و غير حكومية<sup>1</sup>.

بعد تراجع واضح لتقييم في نهاية سنوات الثمانينات، ظهرت ديناميكية جديدة في أوائل التسعينيات مع مقدمة (الأداء الحكومي وقانون النتيجة (GPR) (Gouvernement performance and Result act)).

منذ سنة 1993 شهدت الولايات المتحدة الأمريكية حركة واسعة لتحديث العمل العمومي من خلال رفع ديناميكية التقييم وكان هذا من خلال (GPR)<sup>2</sup> والذي دخلت حيز الخدمة في عام 1993 وتتألف من سلسلة من القوانين التي تهدف إلى تحسين إدارة المشاريع، والتي يعرف التقييم على انه "التقدير من خلال تدابير القياسات الموضوعية وتحليل منهجي بطريقة ووسائل مستخدمة من طرف الحكومة لتحقيق أهداف محددة"<sup>3</sup>.

أما في سنة 2004 تم إزالة تقييم البرامج و الإبقاء على تقييم السياسات العمومية و البرامج الفيدرالية استنادا على مقارنة الأداء، هذا كله لم يؤثر على تطوير التقييم في الولايات المتحدة الأمريكية.

سنوات 2000 في سياق الحاجة إلى التأكيد مجددا على ضرورة وجود حكومة تتسم بالشفافية و التشاركية والتعاون، أصرت حكومة بارك اوباما في سنة 2009 على الضرورة الملحة لتعزيز دور التقييمات في عملية صنع القرار السياسي، أي أصبح التقييم في مركز انشغالات السلطة التنفيذية<sup>4</sup>. في الواقع من خلال مذكرة الرئيس بارك اوباما لرؤساء الإدارات التنفيذية و الوكالات العمومية والتي تم نشرها في 07 أكتوبر 2009، والتي جاء فيها بان التقييمات تعتبر "مستقلة و حاسمة" لقياس فعالية البرامج الحكومية، خاصة من حيث النتائج المنتظرة و التكاليف، وأيضا الحكومة الفيدرالية قامت بعدها وخلال عدة سنوات بإجراء العديد من

<sup>1</sup> Bernard, P. (2008). Op. Cit. p53.

<sup>2</sup> تمت المصادقة على نص هذا القانون في بداية 1993 ورغم وضوح الموضوع إلى انه النص جاء عاما كانت الأهداف شاملة وهي كالتالي:

\*تحسين مستوى ثقة المواطنين في حكومتهم وذلك بجعل الإدارات مسؤولة عن أنشطتها.

\*تشجيع الإصلاحات التي كانت نموذجا لتجارب ناجحة على عامة المشاريع.

\*حتمية توضيح الأهداف ومداهما الزمني من قبل الإدارة .

ولقد تم تطبيق هذه الإصلاحات من خلال أربعة مستويات تنظيمية وهي

\*الخطة الإستراتيجية\*برنامج الأداء السنوية\*التقرير حول الأداء السنوية\*مرونة الحسابات التسييرية.

إن تنفيذ هذه الإصلاحات قد تم التخطيط له على فترة متوسطة الى طويلة الأجل بحيث أن التطبيق الفعلي تم تأجيله إلى غاية سنة 1997، وقد

تم تقييم أول خط الأداء سنة 1999 وفقا لما جاء في نص القانون الصادر سنة 1993 ولم يكن هذا التأجيل المبرمج بقصد تعطيل القانون، بل

كان القصد منه إعطاء الوقت الكافي لتغيير الفعلي للسلوكيات والتحول من إطار عمل يومي خاضع لقيود الميزانية إلى مقاربات إستراتيجية

<sup>3</sup> Peters, G. (2003). Réforme d'un Etat sans Etat? Les changements au sein du gouvernement Américain. Revue française

d'administration publique, (1), 193-202, p196-197.

<sup>4</sup> Communiqué de presse sur la transparence et open government » [www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/transparenciandopengovernment\\_consulté02/05/2015](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/transparenciandopengovernment_consulté02/05/2015)

التقييمات، حيث الملاحظ انه لم يتم تقييم العديد من البرامج الرسمية وان التقييمات قد لا تؤخذ بعين الاعتبار أولويات الميزانية الاتحادية. نتيجة لذلك قد استمرت برامج لعدة سنوات دون إحراز أي تقدم للإثبات كفاءتها ومنفعتها<sup>1</sup>.

2011: نفذت حكومة بارك اوباما برنامجا إلى تشجيع الوكالات على أساس طوعي لتقييم معلومات إضافية عن أداء البرامج، وتقديم طلب توفير الميزانيات للقيام بتقييمات تعتبر ذات أولوية، وفي نفس السنة و من اجل تعزيز تقييم البرامج و التغلب على الصعوبات خلال التقييمات السابقة أطلق OMB مشروع كبير من اجل تنشيط الممارسات التطبيقية للتقييم، وتمحور حول ثلاث أولويات وهي:

\*النشر الرقمي للمعلومات عن التقييمات القائمة؛

\*العمل ضمن فريق عمل بين الوكالات والتي تهدف إلى تعزيز متانة ونوعية التقييم داخل الحكومة الفيدرالية؛

\*تنفيذ مبادرة جديدة لتقييم الإرادي و الطوعي لسنة المالية 2011.

### 1-2 الفاعلين في مجال تقييم السياسات و البرامج الحكومية:

هناك تعدد لجهات التي تشارك في عملية التقييم، وتتم هذه الأخيرة بمختلف الفاعلين سواء عموميين أو خواص ، و على المستوى التشريعي و التي تتمثل في GAO و CBO ، وأيضا على المستوى التنفيذي و التي تتمثل في OMB و التي سيتم التطرق إليهم في ما يلي:

\*الديوان العام لتدقيق الحسابات GAO: الذي أنشأ في سنة 1921 و كان دوره تدقيق الحسابات العمومية واتجه تدريجيا نحو تقييم البرامج و السياسات العمومية، وينفذ أساسا التقييم للأحق (أثر رجعي)، وأيضا في ما يتعلق بمدى كفاية البرامج الإدارية للأهداف المعطاة مع إمكانية تخفيض التكاليف، كما يقوم بتقوية الاقتراحات و التوصيات. منذ نهاية الستينيات و من حيث الوظيفة أصبح وكالة للكونغرس والذي يحتوي على حوالي 5.000 عون، والغرض منه ابلاغ الكونغرس والمواطنين على تصرفات الحكومة، وأيضا السماح للكونغرس للأداء أفضل لدوره التشريعي و السلطوي إذا لزم الأمر لمعارضة السلطة التنفيذية. الدور السابق يلعبه لأنه هيئة مستقلة برئاسة المراقب العام " COMPTROLLER GENERAL " الذي يعنيه رئيس الولايات المتحدة لمدة 15 سنة على أساس مهارته المهنية<sup>2</sup>، في السنوات الأخيرة أصبح يركز على الدراسات الخاصة بالتقييم سعيا لمواجهة تكلفة البرامج الفيدرالية و نوعيتها و مدى فعاليتها و محاولة الإجابة على الأسئلة التالية<sup>3</sup>:

\*هل البرامج الحكومية المنفذة تكون وفقا لقوانين و اللوائح؟

<sup>1</sup> OREZAG, P.(2009).Executive Office of the President-office of management and budget.Memorandum for the heads of Departments and agencies ,October.p02.

<sup>2</sup> Jacques ,F.(2005).Op.Cit.p89.

<sup>3</sup> (IBID),p89.

\*هل البيانات المقدمة لكونغرس حول البرامج هل هي دقيقة و صحيحة؟

\*هل يمكن القضاء على التبذير؟

\*هل تتوافق البرامج مع الأهداف الموضوعة لها؟

\*هل يمكننا تحقيق البرامج بتكلفة اقل؟

GAO ينظم تقييمات في عدة ميادين منها الصحة العامة ، النقل و التربية... الخ، ويصدر تقارير يتم إرسالها إلى الكونغرس، والتي يمكن أن تتضمن توصيات للجهة التنفيذية.

GAO يصدر سنويا 1000 تقرير بما في ذلك التوصيات إلى الوكالات التنفيذية و التي على أساسها يتم اتخاذ القرارات و تبريرها أمام الكونغرس ، كما انه هيئة رقابة خارجية لها سلطة قوية وسائل ادارية و تموينية من اجل ايجاد ثقل متوازن بين القوى ضد التنفيذ، هذا ما يعكس الحذر من طرف الولايات المتحدة الأمريكية من اجل ايجاد توازن بين القوى و القوى المضادة<sup>1</sup> .

\*مكتب ميزانية الكونغرس CBO: انشئ في عام 1974 وهو وكالة تابعة للكونغرس، وتضم أكثر من 300 عون تقييم، وهو المسؤول عن التقييمات الاقتصادية و الميزانيات المقدمة من طرف الحكومة، واعتماد كل القرارات التي تؤثر على الميزانية، تدريجيا CBO توجهت تدريجيا إلى رقابة حقيقية لتطور النفقات العمومية و التنبؤ الاقتصادي و التحليل للاتجاه الاقتصاد، كما له دور القائم بالتقييم المسبق، و يمكن من أي برلماني أمريكي أن يتدخل و يطلب من CBO التقييم عن كيفية التنفيذ من طرف الحكومة الفيدرالية. ويقوم بتحليل تكلفة الخيارات السياسة التي قام بها الكونغرس. ويعمل على مجالات رئيسية وهي تحليل الميزانية، تحليل الاقتصاد الكلي، الموارد الوطنية و التجارية، الموارد البشرية و الصحة، الأمن الوطني و العلاقات الدولية<sup>2</sup> .

\*ديوان تسيير الميزانية OMB Office for the Management of Budget :

هو مصلحة حكومية أمريكية مهمتها الأساسية مساعدة الرئيس في إعداد الميزانية و مراقبة تنفيذ البرامج عبر الوكالات الفيدرالية. و التحقق من احترام سياسات الحكومة و الرئيس و يحدد أولويات الميزانية، وازدادت المهمة السابقة خاصة بعد سنة 2000 عند وصول حكومة بارك اوباما إلى الحكم ونتيجة لما سبق أصبح يصدر تقريرا سنويا عن أداء كل وكالة حكومية، وكمثال عن ذلك ما بين 2003-2008 جل البرامج الاتحادية تم عرضها لتقييم.

<sup>1</sup> LACOUETTE FOUGERE, C.(2013). les scènes multiples de l'évaluation :les problèmes récurrents de son institutionnalisation, science politiques.p.81

<sup>2</sup> Martin ,G.(2012).Pour une culture de l'évaluation des politiques publiques. Idées économie et sociales. N168.février .p.01

يدرس كل سنة طلبات ميزانيات الوكالات الفيدرالية، ويساعد على اتخاذ القرارات التي يتم إرسالها إلى الكونغرس في إطار تصميم ميزانية الرئاسة، كما يقوم أيضا بإجراءات تقييمات للبرامج في العمق واستعراض اللوائح المقترحة، فضلا عن إعداد لوحة قيادة في تسيير الوكالات الفيدرالية، أي OMB يلعب دور رئيسيا في نصح و دعم الوكالات الفيدرالية في التخطيط الاستراتيجي، تحديد الأهداف، قياس الأداء، تسيير المعلومات، تقييم البحث الاستراتيجي. الأمر الذي جعل تقرير الأداء تتحسن في سنة 2009 من خلال خطة إستراتيجية ل OMB والتي تهدف إلى تعزيز تقييم السياسات والبرامج و من بين التدبير المعروضة في استراتيجية OMB فريق العمل<sup>1</sup> ما بين الوكالات خلال سنة 2011.

\*الأطراف الفاعلة الخاصة: يعهد إجراء تقييمات للبرامج العمومية أيضا للقطاع الخاص، وعلى وجه الخصوص معهد بركينغ-هو مؤسسة بحثية مختصة بدراسة السياسات العمومية المتصلة بمكافحة الفقر وإصلاح نظام الرعاية الاجتماعية، وقضايا الدفاع و السياسات المالية متصلة بالضرائب والإنفاق - ومؤسسة راند - مؤسسة تهتم بالسياسات العمومية الخاصة بالقطاع العسكري- والتي تتميز بقوة في منهجيتها الخاصة بالتقييم وهي نقطة قوية يتم تسليط الضوء عليها في عرضهم<sup>2</sup>.

### 2- الناحية المنهجية:

النموذج الأصلي للتقييم هو التجربة، و حسب ذلك تقييم برنامج يعني حساب نجاعته بطريقة علمية تعتمد على ملاحظة تطور مختلف التأثيرات بالنسبة لعينتين قابلتين للمقارنة إحصائيا (المستفيدين وغير المستفيدين). التقييم عرف لأول وهلة على أنه نشاط للقياس لا أهمية النواحي النوعية فيه ، ففي سنوات الستينيات لم تحضى المناهج النوعية بالأهمية اللازمة، ففي تلك المرحلة كان الرهان الأساسي للتقييم THE BLACK POX TASK إنشاء تقديرات دقيقة وغير منحازة للبرامج ومؤسسيها الرئيسيين.

فالتريقة المرجعية هي التجربة و التقنيات التحليلية الأكثر استعمالا هي التقنيات الكمية، غير أنه و ابتداء من 1980 فتقديس التقييمات التجريبية لم يعد محل إجماع ، فرغم كونها من الجانب العلمي إلى أن الدراسات مكلفة و يمكن أن تدوم سنوات. الرأي الغالب حاليا لدى المقيمين الأمريكيين هو أن التجربة ليست دائما

<sup>1</sup> فريق العمل ما بين الوكالات يتكون من خبراء تحت رعاية PERFORMANCE IMPROVEMENT COUNCIL والمهام المسندة إلى هذا الفريق هي: \*تساعد الوكالات الفيدرالية على تعزيز قدرتها على التقييم وخلق شبكات للتقييم الفعال استنادا على أحسن الممارسات داخل وخارج الحكومة الفيدرالية.

\*تقاسم أفضل الممارسات لوكالات الفيدرالية من خلال مكاتب تقييم قوية و مستقلة .

\*ضمان أن الخبرة الفنية من البحوث أن تتاح لوكالات التي بحاجة إليها ، إضافة إلى المساعدة في تطوير التقييمات.

\*تصميم استراتيجية من اجل استخدام البيانات و التقييم، من اجل تمكين التحسن المستمر في إطار تصميم سياسات عمومية وتنفيذها، وإعداد دليل منهجي لذلك.

\*مساعدة الوكالات الاتحادية في تحديد دراسات أكثر صرامة و مناسبة لبرامج المختلفة حسب حجمها و مستوى التنمية وإضافة إلى عوامل أخرى.

<sup>2</sup> LACQUETTE FOUGERE, C.(2013). Op.cit..p74.

الوسيلة المثلى للحصول على معلومات مفيدة حول تحقيق، سداد، و نجاعة البرامج<sup>1</sup>. كما أن منهجيات التقييم تختلف حسب نوع التقييم بالرغم من وجود اطر مختلفة، حيث هناك مبادئ توجيهية مشتركة وهي: المشاركة القوية من طرف أصحاب المصلحة؛

\*الفصل الصارم بين أصحاب المشاريع و المقيمين، لأنه في الواقع لا يمكن أن يقوم أصحاب المشاريع العمومية بمهمة التقييم، وبالتالي فاستقلالية المقيم يجب أن تكون مضمونة؛  
\*الحياد أثناء التقييم؛

\*احترام معايير الجودة: هذه المعايير يتم تحديدها من قبل المهندسين المكلفين بالتقييم في جميع الدول (مثلا معايير تقييم البرامج؛

\*توثيق الاستنتاجات و التوصيات: دعم الاستنتاجات و التوصيات النهائية مع الكثير من الأدلة حسب الضرورة، كما يجب الاحتفاظ بها لتلبية أي انتقاد لاحق، بالإضافة إلى أن هناك العديد من المؤسسات العامة و الخاصة مخصصة لجمع البيانات والإحصاءات ونشر الدراسات (التنوع و القوة لهذه المراكز تساهم في تأجيج النقاش.

كما هناك منهجية للتقييم مقترحة من طرف GAO و التي يمكن أن تكون في أوقات مختلفة كمايلي:

\*في مرحلة صياغة السياسات العمومية لتبرير برنامج جديد، أو الحكم على القيمة المحتملة له؛

\*في مرحلة تنفيذ السياسات العمومية لتأكد من أن البرنامج نفذ بأقل تكلفة؛

\*في مرحلة المراقبة: خلال مسار اتخاذ القرار، وتحدد مدى فعالية البرامج وتقرر إذا كانت تريد المتابعة أو تغييره، أو إلغائه نهائيا.

خلال السنوات الماضية نشر GAO دليلا لمقيمين بعنوان "تصميم التقييم" والتي تعرض المبادئ المنهجية لتصميم و إجراء التقييمات، هذا الدليل المنهجي يتم تحديثه باستمرار حيث أن أخر تحديث كان في سنة 2012. وكان ذلك في خمسة خطوات التالية:

\*توضيح فهم أهداف واستراتيجية برنامج ما؛

\*تطوير القضايا ذات الصلة و المفيدة؛

\*تحديد الطريقة المناسبة لكل نوع من الأسئلة؛

<sup>1</sup> Bernard ,P(2008).Op.Cit. p p54,55.

\*التعرف على مصادر المعلومات و تحديد إجراءات جمع و الحصول على المعلومات المتجانسة و ذات مصداقية؛

\*تطوير نهج لتحليل البيانات لتحقق من صحة البيانات المتوصل إليها.

كما انه اقترح OMB ما بين سنة 2002 و 2008 منهجية لتقييم الذاتي لبرامج الفيدرالية، وكانت طريقة <sup>1</sup> Programme Assessment rating Tool (PART)، وهي أداة تشخيصية لتقييم محتوى البرامج وتسيير أثره وبالتالي تقديم تقارير منتظمة عن الأداء الجيد، الشيء الذي دفع بالوكالات إلى تحسين قدراتها على التقييم

في هذا السياق منذ عام 2010 يعمل OMB مع الوزارات و الوكالات الفيدرالية حول نشر المعلومات حول التقييمات الخاصة بالبرامج، والهدف هو توعية الباحثين و السياسيين و الرأي العام بشأن التقييمات المخططة أو الجارية، كما انه يدعم نشر تقارير التقييم على المواقع الالكترونية<sup>2</sup>، كما يحاول تسليط الضوء أحيانا على التقييمات المحدودة المتخذة من طرف الكونغرس لا سيما في ما يتعلق بتخصيص بميزانية البرامج. كما أن الممارس لمهمة التقييم يجب أن يلتزم بدليل منهجي و الذي ينبغي من خلاله ضمان جودة التقييم، ومن بين مميزات أحسن تقييم ما يلي<sup>3</sup>:

\*الطابع التشاركي لتقييم؛

\*استقلالية المقيم ونشر النتائج مهما كانت؛

\*أهمية الأدلة العلمية؛

\*نزاهة التقييم؛

<sup>1</sup> منهجية PART تتكون من الخطوات التالية:

\*الأهداف: من اجل قياس فعالية البرامج الحكومية الفيدرالية، ولدعم القرار التسييري الذي يرتكز على النتائج، كما انه يساعد في تحديد نقاط القوة و الضعف لبرامج الفيدرالية من خلال الاعتماد على بيانات موضوعية، وأخير تسيير إجراء المقارنات بين الوكالات الاتحادية الأمريكية وتطوير أفضل الممارسات بين البرامج.

\*جمع البيانات: تستند هذه الأداة بشكل رئيسي على 25 سؤال تقسم إلى 5 أقسام وهي الغرض، والمفاهيم، والتخطيط الاستراتيجي، التسيير، وأخيرا النتائج، وفي كل برنامج يتم تعيين ملاحظة نوعية (فعال، وفعالية متوسطة، عادلة، غير فعالة).  
اختيار مؤشرات التحليل: الوكالات المنفذة ومكتب OBM ينظرون في نوعية المؤشرات المختارة لتحليل البرامج.  
التنفيذ: بدأت العملية في بداية كل سنة، وابتداء من سنة 2006 تم وضع موقع الكتروني للاطلاع على التقييمات، ويتم فيه نشر نتائج التقييمات بشكل مفصل وذلك من اجل تحسين النتائج.

\*النتائج: بعد انتهاء من عملية تقييم البرنامج يتم نشر النتائج من خلال المواقع الالكترونية، وفي عام 2008 تم وضع موقع الكتروني مدعوم من طرف OMB الذي اقترح عرض النتائج الذي تسمح لمواطنين الاطلاع على البرامج و مدى فعاليتها.

<sup>2</sup> OREZAG, P.(2009).Op.Cit.p02.

<sup>3</sup> Marc , Ferracci & Étienne, W.(2011).Etat moderne, Etat efficace .Odile Jaboc.paris.p142.

\*أهمية حفظ الأدلة، والتي تسمح بالنقاش حول النتائج.

أسباب نجاح النموذج الأمريكي: خصوصيتان ميزتا دزوما النظام الأمريكي للتقييم و ساهمتا في تطويره وهي:

- يعتبر سوق التقييم سوقا مربحا و تنافسي؛
  - المسائل المنهجية تلعب دورا مركزيا في هيكله و وسط التقييم.
- فالتقييم يعتبر خدمة تسوق و النوعية المنهجية تعتبر سببا من أسباب تسويق التقييم.

إن الملاحظ للتقييم الأمريكي يرى حيوية الوسط فجمعية التقييم الأمريكية (AMERICAN EVALATION ASSOCIATION) تحصي الآلاف من الأعضاء، كما توجد العديد من المنشورات المتخصصة ذات نوعية، واتساع النقاش النظري حول التقييم. أيضا في الولايات المتحدة و حدها نجد الكثير من التقييمات تعتمد على الأبحاث الطموحة و الدراسات الواسعة الأفضل في العالم<sup>1</sup>.

عدة عوامل خاصة في الولايات المتحدة تفسر ديناميكية التقييم و تطوره الريادي و من أهمها<sup>2</sup>:

\*الشرعية الضعيفة للتدخلات العمومية فيجب أولا إثبات نجاعة هذا التدخل، فالسلطات الأمريكية لا تستطيع التدخل إلا بالاستناد على أهداف محددة و قابلة للمراجعة في أي وقت. فالبرامج المنفذة (في مدة محددة، باستعمال و سائل محددة بطريقة مقيدة، و أهداف مسطرة بدقة ) يعتبر الشكل المفضل للتدخل العمومي الأمريكي؛

\*المنافسة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية و الضعف النسبي لهذه الأخيرة يفتح مجالا أكبر للمقيمين؛

\*فكل الظروف مجتمعة تسمح للعلوم الاجتماعية كي تلعب دور الوسيط و التحكم في النشاط العمومي. و حسب LUC ROUBAN التقييم يعمل على التصدي على الفصل بين السلطات و ينظم اللعبة السياسية بين مختلف الفاعلين إضافة إلى تنظيم الخلافات و منحهم التجانس؛

\*فالتوجه التجريبي للعلوم الاجتماعية يشكل عامل ملائم لتطوير الأبحاث التقييمية. في الولايات المتحدة الأبحاث في علم الاجتماع ، و علم النفس و علوم التربية ، الصحة العمومية أعطت مكانة كبيرة إلى الملاحظة التجريبية و جمع المعطيات الكمية؛

\*التقاطع السياسي و العلمي أدى إلى ظهور اتجاه لتقييم البرامج من وجهة الفوائد الملموسة ، وبالتالي تركز برامج التوظيف و التدريب بشكل حصري على قياس المنافع الاقتصادية مثل ارتفاع الدخل و الإنتاجية (مع العمال الذين شاركوا في البرنامج)، وذلك باستخدام تقنيات كمية مثل تقنية التكلفة- الفوائد.

<sup>1</sup> Bernared ,P.(2008).Op.Cit.p56.

<sup>2</sup> (IBID). p57.

إن الولايات المتحدة الأمريكية لديها خاصية الاستمرارية لظاهرة الإصلاح الإداري و المتابعة المرحلية لعمل العام، والذي يتعلق أحيانا بظاهرة الانتخابات، هذا ما أدى إلى تشكيل فترة طويلة وتقليدية لتقييم، الشيء الذي أدى إلى إضفاء درجة عالية من الطابع المؤسسي والمهني على عملية التقييم، إضافة إلى تركيز الإدارة الأمريكية بشأن السياسات العمومية و البرامج الفيدرالية و التي يجب ان تكون عالية الأداء و يكون ذلك عن طريق الاستخدام الواسع لتقييم، وأصبح هذه الأخير في السنوات الأخيرة يدخل في عملية صنع القرار السياسي، وهذا التكامل بين التقييم و التوجه السياسي تم تأكيده خلال وصول برك اواما إلى سلطة الحكم في سنوات 2000.

### 2- التجربة البريطانية

انطلاقا من سنوات الستينيات، الحكومة البريطانية اعتمدت على تقنيات التحليل العقلاني من اجل القيام بسياستها العمومية، ويمكن وصف هذه السنوات بالعصر الذهبي لتقنية PPBS ببريطانيا. و التي كانت لها العديد من المزايا منها مراعاتها التكاليف و العقلانية، في الوقت الذي سمح في سهولة التحكم في السياسات العمومية، وانعكس هذا الالتزام في ما جاءت به مذكرة إعادة "تنظيم الحكومة المركزية" تحت رعاية رئيس الوزراء **Edward Heath**، حيث انه من شأن هذه الوثيقة التعزيز من تقييم العمل الحكومي، وتأكيدا لنوايا السلطات البريطانية تم إنشاء السياسة المركزية لمراجعة الموظفين (*leCentral Policy Review Staff*) (C.P.R.S) على مستوى الحكومة وذلك اعتماد على معايير موضوعية لتقييم سياسات الإدارات الرئيسية<sup>1</sup>.

برزت التجربة البريطانية من خلال سياسي التسيير العمومي الجديد (NPM) و ترشيد استخدام الموارد (VALUE FOR MONEY) و الأهمية المعطاة للشبكات القطاعية. وكان التقييم أيضا لإجابة على أسئلة عديدة ومنها مايلي:

\*كيف يمكن إقناع وإشراك مديري القطاع العام على ضرورة إشراك التقييم في تصميم السياسات العمومية ؟

\*كيفية إنشاء مقارنة متماسكة وواقعية لتحسين السياسات العمومية ؟

\*كيفية التأكد من أن التقييمات تكون أكثر اندماجا في عملية تنفيذ السياسات العمومية

1-2 التسيير العمومي الجديد (NPM): في سنوات السبعينيات تميز التقييم بظهور ما يعرف بالتسيير العمومي الجديد (new public management) أو ما يعرف باختصار NPM و يميل هذا النهج إلى التقليل من الاختلافات إلى حد ادني من أي اختلاف في طبيعة الإدارة العامة و الإدارة الخاصة و عليه يدعو هذا

<sup>1</sup> Steve, J.(2000). Approche comparative des politiques d'évaluation .Pyramides. p88.

المفهوم إلى عمل تشاركي و تقاسم لأدوار بين القطاع العام و القطاع الخاص و حتى في سنوات التسعينيات بدأ الحديث عن NPM كحركة موحدة تتميز بتحديث الخدمات العامة وزيادة مساءلة المسيرين العموميين من خلال تطوير إجراءات القياس، إعداد التقرير وإدارة الأداء الذي ارتكز على:

\*الخصوصية، وزيادة الاعتماد على القطاع الخاص؛

\*تطوير ميكانزمات السوق، والعمل بمبدأ المنافسة؛

\*التنازل عن المهام الإدارية لصالح وكالات غير حكومية أو شبه عمومية من خلال التعاقد الخارجي؛

\*تأكيد على الشراكة قطاع عام خاص.

و قد ترجمت هذه الإصلاحات من خلال<sup>1</sup>:

\*الزيادة في مسؤولية الفاعلين العموميين؛

\*الانتقال من أنظمة مسائل على أساس القواعد إلى أنظمة مسائل على أساس النتائج المحققة؛

\*ظهور حكومات تعمل أكثر كفاءة وفعالية؛

\*تمكين المواطنين من الابتكار واستخدام تكنولوجيا المعلومات؛

\*ميزانية تركز على الأهداف بدلا من ميزانية تركز على الوسائل.

كما وجد في هذا الإطار اهتمام سياسي بالتقييم و التحليل حيث عبئ في خدمة أهداف الإصلاح الإداري.

2-2 ترشيد استخدام الموارد (VALUE FOR MONEY): في نهاية سنوات السبعينات شهد النظام التقييمي وسمة عار قبل وصول رئيسة الوزراء مارغريت تاتشر، هذه الأخيرة التي تمت إنشاء مناخ جديد و الذي كان شعاره "الإدارة و الحد من الإنفاق العام"، وهذه الإرادة الحكومية غيرت جذريا من غرض التقييم، حيث انه لم يكن الهدف متعلق بانتظام الإنفاق، وإنما إعطاء الأهمية للكفاءة و الفعالية و الاقتصاد و يندد بالاختلالات الوظيفية و حاول تسليط الضوء على الممارسات الجيدة لمتابعة وتنفيذ السياسات العمومية، وعليه وجب التمييز بين السياسات التي يجب أن تتخذها الدولة من تلك التي يجب أن تترك للقطاع الخاص أو للسوق باعتبار ذلك سيوفر فوائد أفضل وهذا المفهوم يتلخص في ما يعرف بترشيد استخدام الموارد "القيمة مقابل المال" (VALUE FOR MONEY)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> عاشور طارق.(2012).مقاربة التسيير العمومي الجديد لتدعيم و تعزيز تنافسية و كفاءة المنظمات الحكومية.مقالة بمجلة أداء المؤسسات الجزائرية العدد رقم 01.ص113.

<sup>2</sup> Steve, J.,(2000).Op.Cit.p89.

منذ توليها السلطة في عام 1979 انشأت تاتشر "كفاءة استراتيجية الوحدة" *The Efficiency Strategy* *Unit* يقودها DEREK RAYNER وROBINIBBS وانطلاقاً من عام 1983 كان تنظيم هذه الوحدة هو تحديد والقضاء على التبذير، أي الإدارات تخضع للفحص الدقيق "تحت المجهر" ثم تشخيصها، وكان الهدف من ذلك هو إصلاح دائم للخدمة عن طريق تغيير الثقافة الإدارية ووضع المسؤولين السامين وجها لوجه مع الإصلاحات التي تم إنجازها .

التقييم الخارجي ظهر بقوة في ساحة التقييم وتم الاستغناء عن التقييم الذاتي، إضافة إلى حل (C.P.R.S) في سنة 1983 حل محلها "استراتيجية الكفاءة" *Efficiency Strategy* ، فضلاً عن برنامج "الإدارة المالية" *programme de Financial Management Initiative* هذه السياسة قد صممها <sup>1</sup>DEREK RAYNER . حيث نلاحظ الطابع المناجمي (يرتكز على تخفيض التكاليف و تحسين التسيير) للتقييمات في سنوات الثمانينيات وهذا ما ساهم في تطورها. على المستوى الحكومي حاول فرض إطار للتقييم مؤسس على تحليل الكلفة والفوائد ونموذجية الاقتصاد الكلي. بالموازاة مع ذلك تم إنشاء الديوان الوطني للتدقيق NAO National Audit Office وهو مؤسسة عليا تم أنشأه في عام 1983 بموجب قانون المراجعة الوطنية، مهمته تقوية وتعزيز الرقابة البرلمانية على استخدام الموارد العمومية. وحتى ذلك الوقت كانت الرقابة تتم من طرف وزارة المالية و دائرة التدقيق و المراقبة للرقابة، ويركز NAO National Audit Office على الاقتصاد والفعالية على مستوى الدوائر الوزارية و الهيئات العامة من خلال عمليات مراجعة التدقيق. وهذه المهمة التي كان يقوم بها لم تكن تبدي أي اهتمام من طرف الحكومة. بالإضافة إلى (لجنة التدقيق) (Audit commission) التي تتكفل برقابة نفقات الجماعات المحلية ، اعتبروا فاعلين مهمين في التقييم السياسات العمومية حتى ولو كانت أعمالهم التقييمية تقترب من التدقيق <sup>2</sup>.

وانطلاقاً من سنة 1987 برنامج NEXT STEPS عزز من استخدام الإدارة العامة داخل الخدمة العمومية البريطانية. وفي إحلال وحدات مستقلة كل منها مسؤول عن نشاطه أمام الوزارة الوصية وذلك لتنفيذ السياسات العمومية، وهذه الوكالات يدرسون جيداً نقل أنشطة القطاع العام إلى القطاع الخاص وللقيام بذلك يلجأون إلى التسويق و إلى التحليلات المقارنة و المعايير و النتائج من أجل قياس كفاءة الهيئات بالنسبة لغيرها. والغرض من هذا الإجراء هو خلق بيئة في الخدمة العامة البريطانية و تكون بيئة ذو طابع تنافسي الأمر الذي أدى بالحكومة إلى إمكانية نقل بعض أنشطة إلى القطاع الخاص، حيث وصل عدد الوكالات في تاريخ 01-1998 إلى حوالي 170 وكالة يشتغل بها أكثر من 80 بالمائة من موظفي القطاع العمومي، في حين وصلت

1 Jenkins, B., & Gray, A. (1990). Policy evaluation in British government: from idealism to realism. Program Evaluation and the Management of Government: Patterns and Prospects Across Eight Nations. New Brunswick: Transaction Publishers, 53-70.p p53-62.

<sup>2</sup>(IBID). pp. 64-63.

العدد سنة 1997 إلى 125 و يشتغل بها 71 بالمائة من موظفي القطاع العام ،واكبر وكالة هي التي كانت تشتغل في إطار تقديم الإعانات الاجتماعية كانت توظف حوالي 65000 شخص، وكل وكالة لها نشاط معين في قياس النشاط العام

و في تقييم تم نشره في سنة 1995 جاء ان اهم نتيجة من هذا البرنامج هو تغيير سلوك المسيرين من السلوكيات البيروقراطية إلى سلوكات أحسن و أكثر فاعلية، حتى في تلك المصالح التي لم تتحول إلى وكالات، هذه الأخيرة كانت ترى أنها لا يمكن أن تذهب بعيدا و ذلك بسبب فصل وظيفية صياغة السياسات العمومية عن وظيفية تنفيذ و تقييم هذه السياسات<sup>1</sup>.

إن الرغبة في تقسيم رشيد للموارد العمومية و رقابة استعمالها وضع في أعلى الأولويات بفضل التقييم ، فكثيرا ما كانت الهيئة المكلفة بالتقييم هي نفسها الهيئة المانحة، غير أن الدور التسييري للتقييم أدى إلى ظهور تحفظات من المقيمين البريطانيين، فقد انتقدوا الاستعمال المفرط لمؤشرات النتائج كمعايير لتخصيص الموارد (كأن تربط أجر الأستاذ و نتائج تلامذته) كما إنتقدوا النزعة التقنوقراطية البحتة و التي أدت تحديد أهداف غير مناسبة للمصالح العمومية و ليس لها علاقة مع طبيعة عمل المرفق العام.

عند وصول ( العمال الجدد) (NEW LABOUR) إلى السلطة سنة 1997 لوحظ و جود تراجع في التوجه الإصلاحية، مع أنه تم تأسيس وحدة لتقييم السياسات (POLICY EVALUTION) في مكتب الديوان (CABINET OFFICE) و هو مكتب تنشيط ملحق مباشرة بالوزير الأول، و الذي عمل على ترقية مقاييس النوعية في التقييم و البحث الحكومي.

أيضا لم يتخلى عن مبادئ التسيير العمومي الجديد (NPM) فالرأي السائد لدى رجال السياسة البريطانيين هو ضرورة:

- فعالية أحسن للنفقات العمومية؛
- التأكيد على مسؤولية الإدارة تجاه المرتفقين و دافعي الضرائب؛
- مرافق عمومية ذات نوعية جيدة.

إن المرفق العام البريطاني جد متطور و ذلك نتيجة القدرة الكبيرة للمسؤولين البريطانيين في صياغة مذهب واضح في التسيير العمومي و اهتمامهم بالمسؤولية و قابلية المحاسبة.

2-3 أهمية الشبكات القطاعية: من الخطأ أن نحصر التقييم البريطاني على تقنية التسيير العمومي الجديد و ترشيد إستخدام الموارد ، فأغلب التقييمات بادرت بها إدارات قطاعية (صحة، أمن ، تربية) باعتماد على أهداف و مناهج خاصة بها ، عدد من التقييمات الأخرى تم القيام بها كليا أو جزئيا باستقلال عن الإدارة

1 X. GREFFE.X. La Gestion Publique .PARIS. PP 150-151.

المركزية. فتعدد طالبي و ممولي التقييم (إدارة مركزية و محلية، مؤسسات خاصة) أعطى للتقييم طابع متعدد التمركز، من جهة أخرى شبكات المختصين القطاعيين تضم جامعيين، مهنيين (أطباء، و مربين) و العديد من أعضاء الإدارة لعبوا و يلعبون دور مهم لإعطاء الطابع المؤسسي للتقييم، فعدة مهن خاصة الأطباء والمربين يمتلكون تقاليد عريقة لتقييم نشاطاتهم الخاصة، المؤسسات المهنية تشجعهم على ذلك، أحيانا بالتشاور مع الهيئات الحكومية و أحيانا بمبادرتهم الخاصة، مما ساعد في إنعاش الوسط الأكاديمي و حيويته خاصة في ميادين (الصحة، برامج التشغيل، مكافحة الجريمة، التكوين) و كذلك وجود هيئات تطبق الرقابة الذاتية و تعمل على تطوير الأفراد و الجماعات.

ومن بين أهم تواريخ التقييم في بريطانيا ما يلي:

1997: عرفت المملكة المتحدة تطورا عمليا للتقييم و أداء الخدمات العامة، والتي تميزت بحركة قوية ابتداء من سنة 1997 و التي سجلت عن طريق تنفيذ نظام قياس الأداء المؤسس من قبل "اتفاقيات الخدمة العامة" **PUBLIC SERVICE AGREEMENTS**، و تطوير التقييم داخل الإدارة العمومية لديه اتجاهان هما:

\* تحديث العمل العام وتحسين و متابعة أداء الإدارات العمومية في الأوقات و الظروف الاقتصادية المواتية؛

\* تصويب المالية العمومية من خلال تدابير الحد من الإنفاق الحكومي في الأوقات الغير مناسبة اقتصادية، حيث انه تم تحقيق ما اتفق عليه من خلال تخفيض الميزانية ما بين 2005 و 2015 بقيمة 250 مليون اورو، وخاصة في قطاع الصحة.

1998: تم عرض مراجعة الإنفاق **SPENDING REVIEWS** وهي مراجعة النفقات من خلال برمجة لميزانية لمدة 3 سنوات من قبل وزارة الخزانة من اجل توجيه تطور المالية العمومية. ومن خلاله لا ينظر فقط في كفاءة وفعالية البرامج التي تكون تحت مستويات التمويل الحالية ولكن ينظر في العواقب التي قد تترتب على مخرجات و نتائج مستويات التمويل البديلة، حيث يتم اعداد التقييم من قبل وحدات مستقلة عن سيطرة الوزارات، ففلسفة التقييم لا تعود لوزارات فقط بل ويمكن الاستعانة بخبراء من الخارج لمشاركة في إعداد هذه المرجعيات<sup>1</sup>.

كان نموذج تسيير الأداء الأنجلوساكسوني مركزي إلى حد كبير ويعمل بطريقة من اعلي إلى أسفل، من خلال إجبار الإدارات القيام بالإبلاغ عن البيانات الخاصة بهم عن أدائها بطريقة منهجية. وفي هذه السنة تم عرض "اتفاقيات الخدمة العامة" **PSA** وأصبحت بسرعة نموذج لتحديد أهداف الأداء، التي لها علاقة بعملية وضع الميزانية على الساحة الدولية، وكان الهدف الأساسي و الأصلي **PSA** هو تحسين أداء الإدارة العامة من خلال تحديد الأهداف ومؤشرات قابلة لقياس لتحديد أداء الخدمات العامة. من عام 1998 إلى غاية 2010

<sup>1</sup> Oecd.(2010).Value For Money IN Government Public Administration After New Public Management..Paris .p15.

تم القيام ب 5 مراجعة الأنفاق بما في ذلك 2 من المراجعة الشاملة للأنفاق كانت ما بين 1998-2007، وعليه تم تأسيس التقييم في مجال السياسات العمومية و التي تم إجرائها من طرف المكتب الوطني للتدقيق، وهذا الأخير يقوم بحوالي 60 تدقيق في السنة "القيمة مقابل المال"، هذا التدقيق يحدد الخلل الملاحظ مع تسليط الضوء على أفضل الممارسات. بالرغم من انه كانت منهجية التقييم PSA كانت محل انتقاد من خلال تقارير NAO نظرا لعدم وجود متانة وجودة لمؤشراتها(منهجية ضعيفة و هي لا يسمح بقياس الأداء و عليه لا يمكن أيضا قياس فعالية العمل العمومي، إضافة إلى ضعف العلاقة بين SPENDING REVIEWS و PSA .

حيث انه تم تخفيض 86739 وظيفية في الخدمة العمومية في اطار SPENDING REVIEWS 2004 وفي إطار ازمة 2010 و خلال فترة حزب العمال تم العمل على تخفيض 6 بالمائة من المعدل العام للعمل

2006: إطلاق برنامج "القدرة على المراجعة" "capability reviews" و الذي يهدف الى تحليل استراتيجية إدارة ومساهمة السياسات العمومية لتحسن الخدمة العامة و التي تمكن من المساهمة في تحديث الوزارات والمساهمة في كفاءة بناء السياسات العمومية هي في الأصل من الأدوات التي وضعت أيضا من اجل اختبار كل 3 إلى 5 سنوات لأداء كل وزارة فضلا عن نوعي و توقيت تنفيذ السياسات العمومية، وكان هذا تحت إشراف مكتب مجلس الوزراء **le national cabinet office** ، وتم بالفعل إجراء هذه الدراسات<sup>1</sup> من قبل مجموعة من الخبراء و المدققين حيث كل مجموعة تتكون عادة من خمسة أشخاص ثلاثة خبراء و اثنين من مديري الإدارات الأخرى، مع تقديم الدعم المنهجي للفريق المسؤول عن القدرة على المراجعة<sup>2</sup>، وتم تعين ثلاث أهداف وهي:

\*تحسين قدرة الإدارة المركزية للاستجابة لأهداف تقديم الخدمة العمومية، وعلى أن تكون قادرة على التعامل مع تحديات المستقبل؛

\*مرافقة الإدارات لمساعدتها على التركيز على التنمية على المدى الطويل في توفير الخدمات العامة؛

\*ضمان للمواطنين وللإدارة على أن توجه الإدارة العامة يكون بكل فعالية و كفاءة، وجزء من إستراتيجية عامة لخدمة مصالح المجتمع.

2007: تحليل اثر التنظيمي LES REGULATORY IMPACT ANALYSIS اختصار RIA حل محله تقييم الأثر LES IMPACT ASSESSMENTS يعرف اختصار IA ، تم إنشاء RIA لأخذ باللوائح الجديدة... ودور RIA هو

<sup>1</sup> هناك عشرة مؤشرات للقدرة على المراجعة منها: تقديم التوجيه\*الحث على التجانس، والقيادة\*تصميم الإستراتيجية و التركيز على النتائج\*تركيز الاختيار على عناصر ملموسة\*التعاون وضع هدف مشترك\*الابتكار و تحسين التقديم\*التخطيط\*تطوير واضح للأدوار و المسؤوليات و نماذج الأعمال\*إدارة الأداء و المردودية

<sup>2</sup> مجال القدرة على المراجعة تم تجميعها في ثلاث محاور رئيسية و هي السيطرة و الإستراتيجية و نوعية الخدمة المقدمة، وكل مجال له نقطة ما بين الصفر و لأربعة، وبمجرد تحديد لوحة المعلومات و تحديد أولويات التنمية. الإدارة المسؤولة عن المراجعة و التدقيق تقوم باقتراح خطة لإجراءات و العمل، ولتحقيق الأهداف المذكورة فقدت ركزت على الميزانية للوزارات المعنية و الموارد البشرية اللازمة لتحقيق الأهداف .

تقديم تقييم منهجي و مفصل للتأثيرات المحتملة للوائح الجديدة لتحديد ما إذا كان من المحتمل تحقيق الأهداف المرجوة، ولعبت دور رئيسيا و محوريا في تحسين نوعية اللوائح التنظيمية و الحد من الأعباء الغير ضرورية، وانطلاقا من ماي 2007 قد تم تنفيذ نظام جديد هو IA، وتم استخدامه ابتداء من نوفمبر 2007 تحت وصاية BRE، وكان الهدف من IA هو تعزيز عملية اتخاذ القرار السياسي عن طريق التركيز على قياس المنافع والتكاليف

2010:قررت السلطات البريطانية إلغاء **capability reviews**، كما انه و نتيجة النقد المتقارب من الوكالات العمومية و المواطنين و البرلمان ادى بالسلطات العمومية البريطانية إلى إلغاء PSA كما انه حكومة دافيد كامرون برمجت تخفيض مت قيمته 81 مليون دولار من النفقات في حدود مارس 2015.

2012:إنشاء : **les départemental improuvent plans** في إطار **civil service reform plan** ليحل محل **capability reviews**، مع إعطاء المزيد من الحكم في عملية المراجعة و نطاق التقييم و تقوية نطاق القدرة التنظيمية و التشغيلية، وهذا يتناسب مع حركة أكثر شمولاً لمساءلة المسيرين العموميين الذي عينتهم حكومة ديفيد كامرون **David Cameron** كجزء من مشروع المجتمع الكبير

الجهات الفاعلة في التقييم: على عكس فرنسا تميز التقييم في بريطانيا بحيوية كبيرة، حيث كانت و لا تزال الممارسات متقدمة جدا و يستخدم على جميع مستويات السلطة، هذه الأخيرة التي تتمتع بوسائل كبيرة والتي تستخدم في إدارة وإعداد السياسات العمومية. بإضافة إلى ذلك يتميز النموذج البريطاني بخصوصية تعدد الجهات الفاعلة (حيث انه بعض التقييمات تمول من طرف جهات خاصة. وكتفسير لما سبق هو محاولة بريطانيا تقليد النموذج الأمريكي و الذي يتم فيه تقييم السياسات العمومية من طرف عدة جهات حتى المجتمع المدني له دور في التقييم. ومن بين هذه الهيئات مايلي:

\*الديوان الوطني للتدقيق **NAO National Audit Office** هو هيئة برلمانية مستقلة مسؤولة عن تدقيق حسابات الحكومة المركزية والوكالات الحكومية إضافة إلى الهيئات العامة غير الإدارات (يعادل مجلس المحاسبة في فرنسا). تم أنشأه في عام 1983 بموجب قانون المراجعة الوطنية، مهمته تقوية و تعزيز الرقابة البرلمانية على استخدام الموارد العمومية، وحتى ذلك الوقت كانت الرقابة تتم من طرف وزارة المالية و دائرة التدقيق و المراقبة للرقابة. و يقوم بعملية تنسيق التقييم بين ثلاث ميادين وهي:

\* التدقيق المالي: التصديق على الإنفاق الحكومي فيما يتعلق بجوانب عدة منها الحالة المالية أو حتى انتظام النفقات العمومية؛

\*تدقيق القيمة مقابل المال:تدقيق غير مالي لقياس فعالية و كفاءة الإنفاق العمومي، وعليه يصدر NAO 6 تقارير في السنة. و يعمل حوالي 60 تدقيق "قيمة مقابل المال" لتقييم الفعالية و الاقتصاد و الكفاءة في

السياسات العمومية وذلك من اجل ترشيد الميزانية وهذه التقرير هي مجال لمناقشة داخل البرلمان وترسل إلى الوزارات المعنية لرد على الملاحظات؛

الحكم الراشد: هذا النوع من النشاط يقع في منتصف الطريق بين التدقيق المالي و التدقيق القيمة مقابل المال.

\*وزارة الخزانة: HM TREASURY هو عبارة عن هيئة تنفيذية في الحكومة البريطانية المسؤولة عن تصميم والتنفيذ و السيطرة على النفقات العمومية و مراجعتها و هي تعادل (وزارة المالية في فرنسا)، وبناء على ذلك فان وزارة الخزانة مسؤولة عن ما يلي :

\*تقديم الدعم للوزارات القطاعية في إعداد الوثائق و تشارك في تحديث و نشر المبادئ الأساسية للتقييم الواردة في الكتاب الأخضر<sup>1</sup> GREEN BOOK ، إضافة إلى إصدار رأي استشاري حول دليل التقييم القطاعي و المتعدد القطاعات التي نفذت داخل الوزارات؛

\*المصادقة أو رفض المشاريع المقدمة من الوزارات؛

\*تدريب الوزارات القطاعية على استخدام مبادئ الكتاب الأخضر.

وتوظف حوالي 1200 شخص، وينقسمون إلى 12 فريق يتم تعيينهم حسب الوزارات و حسب نوع الإنفاق، وكل فريق يحتوي ما بين 12-18 فرد، ثلاث منهم مكرسين لاستعراض القضايا التجارية.

\*مكتب مجلس الوزراء le national cabinet office : هو قسم تنفيذي لحكومة البريطانية مسؤول عن دعم رئيس الوزراء و مجلس الوزراء و يرأسه رئيس مجلس الوزراء ، له دور كبير في القياس و مكلف بالتنسيق بين الوزارات (له نفس دور السكرتيرة العامة لحكومة الفرنسية) من خلال الكفاءة و مجموعة الإصلاحات المرفقة له، ومع ذلك يهدف إلى<sup>2</sup>؛

\*سيطرة الفعالية و الكفاءة في الإدارة: جعل الإدارة المركزية أكثر فعالية و كفاءة في التحكم في أموال الضرائب و كيف تم إنفاقها، وأيضا إزالة الوكالات التي لا فائدة منها؛

\*زيادة شفافية القطاع العام: نشر أي معلومة من خلالها تسمح لدفاعي الضرائب بمسائلة المسيرين

العموميين؛

<sup>1</sup> يقدم الكتاب الأخضر المبادئ العامة للتقييم ، بشرط ان تنطبق مشاريع الاستثمار مع اللوائح و السياسات العمومية لدولة ، ويتم استخدامها إلزاميا من اجل المشاريع التي تنفذها الحكومة البريطانية، ويمكن استخدامها بطريقة غير إلزامية للحكومات المحلية ، و الكتاب الأخضر هو منظم على النحو التالي: \*الاعتبارات العامة المتعلقة بالتقييم \*تحديد المشاكل \*الأهداف \*التقييم المسبق \*تنفيذ التوجيه \*تقييم اللاحق.

<sup>2</sup> Inspection général des finances.(2011).études des stratégies de réformes a l'étranger. rapport n2010.France .p479.

\* إصلاح النظام السياسي و الدستوري: من خلال إعادة التوازن في توزيع الصلاحيات عن طريق زيادة اللامركزية للسلطات؛

\* بناء المجتمع الكبير: تشجيع إدراج المسؤولية الاجتماعية، وفتح الخدمات العامة و تشجيع المبادرات الاجتماعية و التضامن .

وفقا لمجلس الوزراء فان المملكة لديها 57 وكالة تنفيذية في سنة 2010 و هذه الوكالات غير متجانسة من حيث الحجم و الموارد و المهمة.

في الختام خطوات التقييم في بريطانيا تتسم بدرجة عالية من الشفافية و التي تعتمد على المنهجية التقييم المسبق الواردة في الكتاب الأخضر، و تستخدم الحكومة البريطانية أيضا منطق الشفافية المطلقة في إعداد التقارير، الشيء الذي أدى بحكومة دافيد كامرون إلى إدخال منطق جديد و هو جعل دافعي الضرائب شهود عيان في تخصيص الأموال العمومية، كما أن مراقبة التقييمات مرحلة حاسمة لضمان متانة المنهجية و نتائج التقييم و الموثوقية في إطار اتخاذ القرار، حيث انه تم اقتصاد ما قيمته 890 مليون اورو في ميزانية 2010 مقارنة بميزانية 2009 و الذي قدرت ب 768 مليون اورو، وهذه المراقبة تستند على المعايير التالية:

- تفاعل قوي بين المقيمين و السياسات المراد تقييمها مع الحفاظ على الاستقلالية؛
- إشراك جميع أصحاب المصلحة؛
- الشفافية في عملية التقييم من البداية إلى النهاية و حتى نشر النتائج؛
- مدى متانة التقييمات و نوعية القرار النهائي، والذي يمكن من خلاله تزويد عملية صنع القرار.

3- التجربة الفرنسية: ممارسة التقييم في فرنسا هو جزء تاريخي من تقاطع عدة مبادرات بدأت من سنوات السبعينات مع عقلانية ترشيد الميزانية (RCB) والذي جاءت نتيجة فشل سياسة PLANNING BUDGETING SYSTEM PRORRAMING، وكان المسار طويلا إلى غاية سنوات التسعينات و هي السنوات التي عرفت بالظهور الرسمي لتقييم السياسات العمومية في فرنسا، إضافة تنفيذ القانون العضوي لقانون المالية و الذي جاء من اجل تعزيز ممارسة التقييم.

قرر مجلس الوزراء في أربعة جانفي سنة 1968 الانطلاق في تجربة ماهية ترشيد الاختيارات الميزانية (RCB) في بعض الوزارات، حيث تكمل ميزانية الوسائل بميزانية برامج حيث تعتمد القرارات الميزانية على تقنيات علمية"وهي البحث المنهجي باستعمال كل التقنيات المتوفرة من تحليل، حساب، تقدير، تنظيم و تسيير والتي تعمل على إيجاد فعالية للسياسة المالية وهي إستراتيجية أو طريقة لطرح الاختيارات في مجال النفقات العمومية . كما تعرض الكاتب الفرنسي Jacques Percebois 1991 لتقنية عقلانية اختيارات الميزانية في كتابه Economie des finances publiques على أنها مسار أو عملية يتم من خلالها استعمال تقنيات الحساب الاقتصادي التي تمكن الدولة من توضيح البدائل من أجل تحقيقها على الواقع بأقل تكلفة و تحقيق

الأهداف المرجوة، فالقطاع العام مثله مثل القطاع الخاص يمكن ترشيد القرارات المالية فيه وذلك بمقارنة المنافع و التكاليف لكل عملية مطبقة، وبالتالي تطبيق أمثل للموارد المتاحة من المال العام<sup>1</sup>.

كما يمكن تعريفها على أنها أسلوب بحث و منهج تطبقه الدولة عن طريق استخدام كل التقنيات والإحصائيات المتوفرة لديها و ذلك قصد تحليل و تأصيل التقديرات من أجل بلوغ الأهداف المرسومة من طرف الحكومة و يرجع هذا الأسلوب إلى النظام الفرنسي<sup>2</sup>. و يمكن أن نسجل تطور تقييم السياسات العمومية في ثلاث مراحل و المتمثلة في:

- مرحلة ترشيد الإختيارات الميزانية؛
- مرحلة تجديد الخدمة العمومية و إنشاء نظام حكومي للتقييم؛
- القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية و أفاق التقييم.

1-3 ترشيد الاختيارات الميزانية: ترشيد الاختيارات الميزانية (RCB) بدأ به العمل في سنة 1970 و أنه في الواقع استيراد ل PPBS (PLANNING PRORRAMING BUDGETING SYSTEM) الأمريكي الذي تم التخلي عليه في نفس الوقت، والذي يهدف إلى تطوير التخطيط الميزاني في شكل ( ميزانيات البرامج) و الانتقال إلى التقييم المتوقع أو المسبق (EX ENTE) أكثر من تقييم المحقق أو اللاحق (EX POST) كجزء من سياسة تحديث الدولة، وذلك من خلال إعادة هيكلة الميزانية في شكل عدد من برامج العمل ، إضافة إلى الاقتراب التقليدي ( حسب طبيعة النفقة) ، و استناد إلى قرارات الإنفاق في التنبؤ بآثارها الاجتماعية و الاقتصادية. في الماضي كان يعتقد انه يمكن عقلانية القرار العمومي و التحكم في الإنفاق الذي لم يكن منفصلا عن التخطيط و تطوير أدوات المعرفة مثل المحاسبة الوطنية و المؤشرات الاجتماعية<sup>3</sup>. و فيما يلي توضيح لهذه التقنية من خلال الشكل البياني الموالي الذي يبين مراحل طريقة ترشيد اختيارات الميزانية<sup>4</sup>:

<sup>1</sup> Bernard, Y., & Colli, J. C. (2003). Vocabulaire économique et financier: avec les terminologies anglaise, allemande et espagnole; extrait du Dictionnaire économique et financier. Éd. du Seuil, p479.

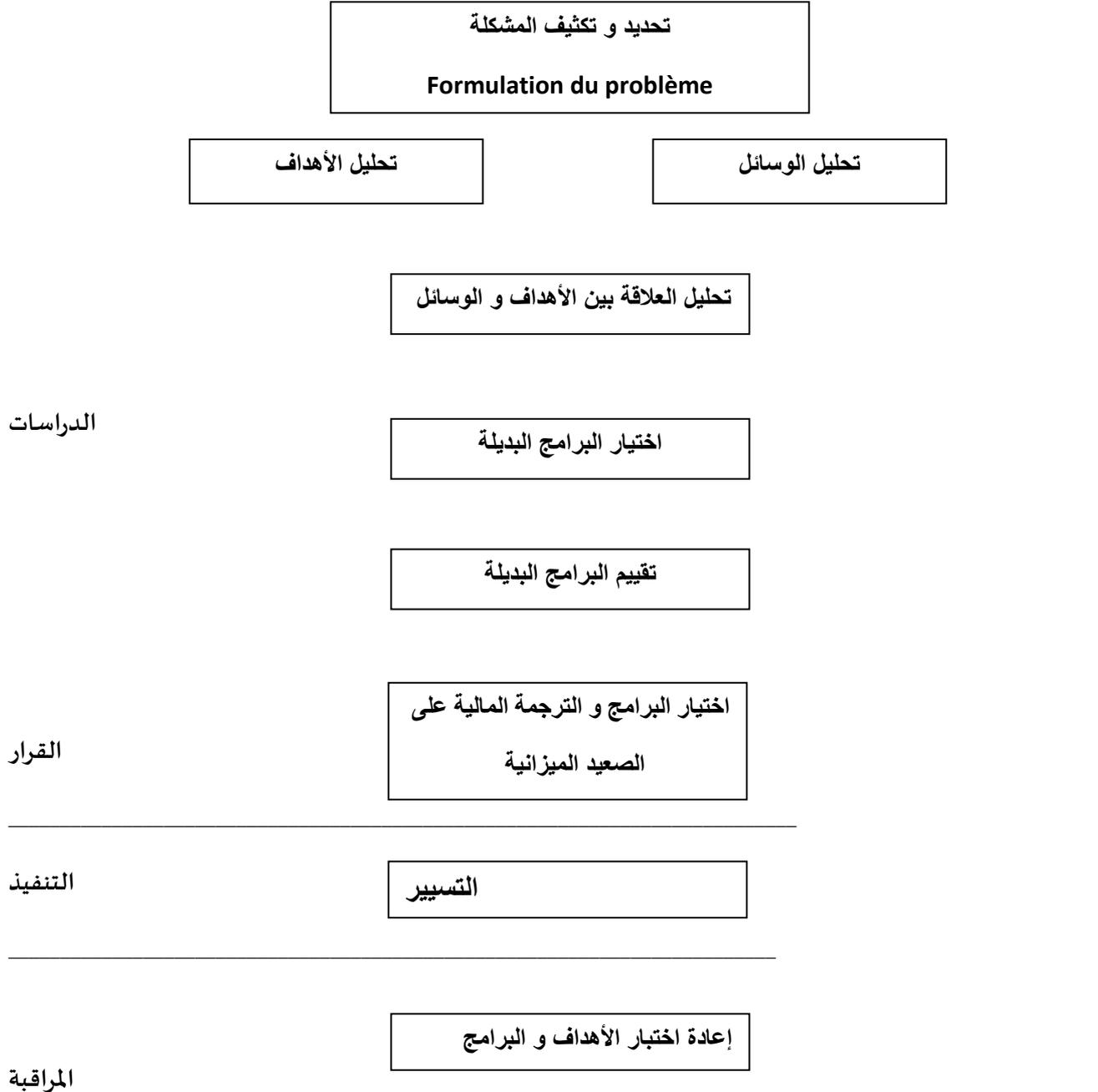
<sup>2</sup> حسين الصغير. (2001). دروس في المالية و المحاسبة العمومية. دار المحمدية العامة. الجزائر. ص 110 .

<sup>3</sup> QUERT, A. (1998). Problèmes actuels de l'administration publique. Notes de cours, Bruxelles. PUB. p103.

<sup>4</sup> زهرة حوفة. (2007). دراسة تطور الرقابة المسبقة على النفقات الملتزم بها "نحو ميزانية اقتصادية"، مذكرة ماجستير. جامعة الجزائر. ص 82

## الفصل الثالث: واقع التقييم في العالم

الشكل رقم 3-1 يمثل مراحل تقنية ترشيد الخيارات الميزانية



المصدر: Luc, W. (1997). l'état acteur économique: analyse économique du rôle de l'état. Economica, Paris., p321.

1-مرحلة تحليل المشكلة: وهذه المرحلة تعني تحديد وتحليل الأهداف وإنشائها بشكل متكامل، وهذه المرحلة تصف الأهداف المرجوة، وتحدد المتطلبات والإمكانيات اللازمة لتحقيقها وكذا الأشخاص الذين يمكن أن يساهموا في تحقيق هذه الأهداف وبصفة عامة هو تحديد الهدف والتكلفة الصورية التي يفرضها.

2-مرحلة الدراسة: تعتبر مرحلة ضرورية لما يأتي بعدها، ففي تكمم الوسائل التي تسمح بالوصول إلى تلك الأهداف و تضعها في تركيبات بين الأهداف و الوسائل و بالتالي يظهر البرنامج، بعد ذلك تقاس فعالية هذه التركيبات من خلال تحليل التكلفة، ربح، (cout-Avantage) و بالتالي معرفة أهم البرامج.

3-مرحلة القرار: وهنا يتم اختيار برنامج و تتم ترجمة الميزانية بحث يرصد اعتماد لهذه البرنامج سنويا. و بالتالي قرارات البرامج هذه تعهد إلى الهيئة المنفذة للتجسيد على الواقع.

4-مرحلة التنفيذ: عند البدء في تنفيذ هذا البرنامج المختار من خلال تنفيذ الميزانية، على المسؤولين أن يحققوا الفعالية المثلى في تحديد المسؤوليات كل مستوى سلميا من خلال طريقة الإدارة بواسطة الأهداف و هي الطريقة التي توضح مسؤوليات كل طرف و أهدافه و مراقبته و النتائج المنتظرة .

5-مرحلة الرقابة و الإعلام: وذلك من خلال مجموعة من المؤشرات التي تساعد على تحديد نوعية و درجة تنفيذ البرامج المسطرة، و عند ملاحظة النقائص لابد من إعادة النظر في الأهداف الأولية له و تدعو هذه الطريقة إلى اعتبار العمل الإداري وظيفة إنتاجية فهي تفترض:

-تحديد المهام التي تقوم بها كل وزارة؛

-تحديد الأهداف و هو التعبير الكمي لتلك المهام؛

-تحديد الوسائل المتاحة بشرية كانت أو مادية؛

-تحديد مؤشرات الفعالية.

و من هذا كله نلاحظ أن طريقة عقلانية اختيارات الميزانية ليست فقط عمل تحضيري للأعداد الميزانية بل يتبع كل مراحل الميزانية العامة للدولة الفرنسية.

والعملية برمتها يتم تنفيذها تحت وصاية وزارة المالية (مديرية التنبؤ ومديرية الميزانية)، والدراسات نفسها تجريها "خلايا (RCB)" و التي يتم إنشائها في كل وزارة. وقد أحدث (RCB) في قلب الإدارة تطورا كبيرا للدراسات و الأبحاث في كل مجالات النشاط العمومي ( صحة، نقل، بيئة، مساعدة المؤسسات..)، حيث شرع في حوالي 500 دراسة منها 40 دراسة كبيرة ذات طابع وزارى مشترك. وقد أجريت دراسات شاملة على جزء كبير من نظام الدعم العمومي (مساعدات الابتكار، المساعدة في المناطق الجبلية، مساعدات البطالين..... الخ)، ومن بين انجح الدراسات التي تم عملها في المجال الصحي حول الفترة المحيطة بالولادات و التي ساهمت في انخفاض معدل وفيات الرضع في السبعينيات، وفي عام 1981 كان هناك مئات المكلفين بالدراسة بالتوقيت الكامل للعمل في (RCB)، ووفروا ما قيمته 10 ملايين فرنك فرنسي، حيث ساهم (RCB) في تطوير الدراسات الداخلية

للإدارة. وجاءت الخيبة الكبيرة جدا في نهاية الثمانينات بسبب ضعف الدراسات المتعلقة بالقرار الميزاني ولم يحدث تغيير هيكلي في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة للدولة<sup>1</sup>.

غير أنه وفي سنة 1984 تم التخلي نهائيا عن (RCB)<sup>2</sup>، فبعد بدايات ناجحة فقد كل تأثير على القرار الميزاني ومن أهم أسباب فشله<sup>3</sup>:

- لا يوجد ربط بين الدراسات و البرامج و القرارات، حيث أن النهج البرامجي المتبع في إعداد الميزانية اخذ بشكل سطحي؛
- العلاقة بين وزارة المالية وزارة الإنفاق ظلت تميز بالتعتيم و انعدام الثقة؛
- عملية إعداد الميزانية هي عملية مثيرة للجدل، وتتمثل في الإبلاغ عن رغبات القوى السياسية؛
- تعطل الاقتصاد الكلي في عام 1975 ثم في سنة 1982 ساعد على عرقلة الإجراءات و جعلته يفقد مصداقيته، إضافة إلى بروز القبود الاقتصادية و عدم الاستقرار الذي نتج استحالة التخطيط العقلاني للنفقات؛
- ملاحظة jacques toulemonde الذي يرى أن الظروف المتواجدة في فرنسا آنذاك أدارت ظهرها إلى (RCB)، الأمر الذي اثر سلبا على تطور التقييم وكنقطة مهمة التقييم فقد كل أنواع الدعم على الصعيد الحكومي لمدة عشرة سنوات تقريبا؛
- جل الدراسات كان لها طبيعة وصفية، إضافة إلى انعدام الدقة و الموضوعية في صياغة تقارير التقييم.

2-3 مرحلة تجديد الخدمة العمومية و إنشاء نظام حكومي للتقييم: لقد مثل قدوم روكار لمنصب الوزير الأول خطوة نوعية في تقدم التقييم الشيء الذي أسهم في تكوين نظام حكومي للتقييم، حيث أنه في أواسط الثمانينات اتجهت الرؤية الإدارية إلى تقييم المحقق (EX POST) بعد ضعف العديد من الدراسات التي قامت بها المفوضية العامة للخطط CGP Commissariat général du plan، إضافة إلى تقرير ديلو (Deleau 1986) الذي ساهم في تطور كبير لتقييم المحقق (EX POST) في فرنسا وتقرير (vivert 1988) الذي طلب من رئيس الوزراء التركيز على القضايا المؤسساتية و على مساهمة التقييم على إثراء النقاش الوطني

<sup>1</sup> Perret, B. (2006). De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Revue française d'administration publique, (1), 31-41.p34.

<sup>2</sup> كان ذلك نتيجة بداية التنظير لمفهوم التقييم وكان في ديسمبر 1983 في ندوة اشتركت في تنظيمها وزارة الاقتصاد ووزارة المالية و المدرسة العليا، وتم التركيز على أول على موضوع التقييم - كما هو معروف حاليا- وتم معالجة هذا الموضوع من قبل المسؤولين الفرنسيين و أعضاء مصالح الرقابة و الباحثين، وتم معالجة الموضوع كموضوع مركزي، ومن بين الاستنتاجات التي خرج بها المؤتمر هو رفع التقييم إلى درجة الحاجة.

<sup>3</sup> Perret, B. (2006). Op. Cit. p35.

حيث سجلت ترقية التقييم في إطار سياسة طموحة للإصلاح الإداري فيما يطلق عليه (Renouveau du service publique)، وقد تم التركيز على أهمية التقييم من خلال نقط وهي سياسة علاقات العمل التي تم تجديده، سياسة تنمية المسؤوليات، وضرورة تقييم السياسات العمومية. حيث انه من خلال المنظور السابق لم يكن التقييم سوى أداة للاستغلال الأمثل للاتفاق<sup>1</sup>. وجاء إصلاح روكار من اجل توضيح أربعة نقاط وهي:

\*تعزز إنشاء علاقة عمل الذي يتم تجديده بغية تحقيق أكثر ديناميكية لدارة شؤون المواطنين، وتطوير الحوار الاجتماعي في الإدارة؛

\*سياسة تنمية المسؤولية مع إنشاء مراكز المسؤولية التجريبية؛

\*القرار ينص على واجب تقييم السياسات العمومية؛

\*سياسة استقبال و خدمة المواطنين.

كم جاءت حكومة روكار بمبادرة إنشاء نظام حكومي للتقييم تبلور في مرسوم 22 جانفي 1990، الذي يعتبر النظام الحكومي للتقييم قلب التقييم في فرنسا و قد تجسد من خلال مرسومين الأول سنة 1990 والثاني سنة 1998،. غير أنه من غير الممكن الإلمام بكل ما جاء به المرسومين و بالتالي سنتطرق لذلك من خلال بعض النقاط الموجزة<sup>2</sup>:

أ. إجراءات مرسوم 22 جانفي 1990:

أنشأ اللجنة الوزارية المشتركة للتقييم CIME و المكلفة بتنسيق المبادرات الحكومية لتقييم السياسات العمومية، و في هذا الإطار تقوم هذه اللجنة باختيار مشاريع التقييم التي تستفيد من الصندوق الوطني لترقية التقييم FNDE ، و بعد انتهاء التقييمات المدعمة تقوم اللجنة بإقرار تبعات ملائمة.

المجلس العلمي للتقييم<sup>3</sup> CSE أنشأ أيضا بمقتضى هذا المرسوم و ينكون من 11 عضو يعينهم رئيس الجمهورية على أساس كفاءتهم و يتمتعون بالاستقلالية و يتم تعيينهم لمدة 6 سنوات غير قابلة للتجديد<sup>4</sup>، الذي اخذ على عاتقه منح نصائح للمقيمين و مراقبة جودة عملهم ، كما يعمل على تسهيل مناهج التقييم و انه يضمن جودة و موضعية التقييم والتي يستفيد منها الصندوق الوطني لتقييم التنمية ، إضافة إلى ما تؤكد

<sup>1</sup> Steve, J.(2000).Op.Cit.p87.

<sup>2</sup> Trosa.S.(2003).évaluation des politiques publiques. Institut de entreprise.p16.

<sup>3</sup> في ما يلي بعض السياسات المقيمة في إطار نظام التقييم 1990 وهي: تجهيز الإدارة بالإعلام الآلي، إعادة الاعتبار للسكن الاجتماعي، السياسات الخاصة بالقصر، حماية المناطق الرطبة، النشاط الاجتماعي و الثقافي للدولة لصالح أعوانها، الإجراءات لصالح المتجاوزين 55 عاما، القانون الخماسي للتشغيل، التحكم في الطاقة، سياسة مكافحة التدخين و الكحول.

<sup>4</sup> لمزيد من الاطلاع يرجى الرجوع إلى المواد 9و8 لمرسوم 1990 و الذي يحدد مهمة المجلس العلمي للتقييم و المنهجية الخاصة بالتقييمات

المادة 9 من نفس المرسوم إن مهمة CSE ليست محدودة في تقييم السياسات العمومية و إنما في هدف استدامة ونشر ممارسة التقييم<sup>1</sup>.

ب. النظام الجديد المنشأ بمرسوم 18 نوفمبر 1998 : إصلاح 1998 بين الرغبة في بعث التقييم الوزاري المشترك مع احترام توجهات أساسية محددة في نظام 1990 و المتمثلة في :

- العلاقة بين التقييم، الديمقراطية، عصنة المرفق العام؛
- متطلبات التعددية و الشفافية و الصرامة العلمية؛
- إشراك الإدارات في تقييم السياسات العمومية التي تعنيها.

غير أن مرسوم 1998 يتميز عن مرسوم 1990 بالرغبة في إشراك الجماعات المحلية من جهة، و من جهة أخرى الرغبة في إدخال العمل المنهجي و التسيير الإداري في التقييمات، و من أهم مضامينه<sup>2</sup>:

- ألغيت اللجنة الوزارية المشتركة للتقييم CIME .

- حل المجلس الوطني للتقييم<sup>3</sup> CNE محل المجلس العلمي للتقييم CSE.

إن المجلس الوطني للتقييم CNE يتميز بالطابع السياسي ، الإداري ، العلمي له خلافا ل المجلس العلمي للتقييم CSE الذي يتميز بطابع أكثر علمية و العمل الفردي، و من هنا<sup>4</sup> CNE كان يحمل مكانة أكبر لأصحاب المصلحة و لا سيما المنتخبين المحليين ،والذي من خلاله تكون التقييمات سهلة ، حيث سياسيته ومنهجيته:

- يقترح سنويا برنامج للتقييم يعرض على للوزير الأول.

- يوضح الظروف الأساسية اللازمة لتنفيذ التقييمات (محتوى و أسباب التقييم ، معايير المكلفين بالدراسات و الأبحاث التقييمية، طريقة إجراء العمل التقييمي)؛

- عند انتهاء التقييمات يقدم رأي حول نوعية العمل المقيم؛

المفوضية العامة للخطط CGP سخرت قدراتها لتطوير تنشيط التقييم في الإدارة و في تسيير النظام الوزاري المشترك حيث تضمن دور الأمانة للمجلس الوطني للتقييم CNE .

<sup>1</sup> LECA,L.(1995). L'évaluation un premier bilan partiel. Revue de science administrative de la Méditerranée occidentale. p 21.

<sup>2</sup> Perret, B.(2006). Op.Cit.p36.

<sup>3</sup> بسبب عدم قدرة المجلس على متابعة بعثات التقييم الموكلة له، إضافة إلى أن الكثير من التقييمات كانت نتيجة مبادرة فردية و دون فحص مسبق للأهميتها الإستراتيجية.

<sup>4</sup> قد أعد المجلس الوطني للتقييم CNE أول برنامج للتقييم صادق عليه الوزير الأول في جويلية 1999 و قد شمل السياسات التالية: الوقاية من السيدا و علاجها، سياسة السكن الاجتماعي في محافظات ما وراء البحر، إجراءات التشغيل في القطاع غير التجاري، سياسة نوعية الماء الصالح للشرب.

وفي سنة 1999<sup>1</sup> تم إنشاء هيئة برلمانية جديدة مهمتها التقييم و التحكم و التي وضعتها اللجنة المالية للجمعية الوطنية، كما تم خلق المؤسسة الفرنسية للتقييم (SFE) و التي كان هدفها هو الترويج للتقييم و مهنة المقيمين. وبالرغم من التعديلات فانه تم القيام ب 18 تقييم رئيسي 12 تقييم بين 1990-1998 6 تقييمات بين 1998-2001 ، حيث انه لم يتم تجديد هذه التقييمات بعد سنة 2001 و استخدمت التقييمات فيما بعد من اجل تحسين الإدارة.

### 3-3 القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية (LOLF) تقدم كبير للتقييم

يشكل القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الرهان الفرنسي في شتى المجالات كاللامركزية والإصلاح الإداري ، و يظهر فيه اهتمام كبير بالتقييم، فالقانون يذكر صراحة التقييم و بهذا يضعه في مرتبة دستورية بصفته قانون عضوي، فقد ذكرت مهمة التقييم عدة مرات في الجزء المتعلق بالرقابة، و بالرغم أن التقييم المذكور لا يعني المعنى المطلق لتقييم السياسات العمومية، إلى أنه أسهم في تطور كبير له ، فميدان التقييم توسع كثيرا في هذا القانون حيث يذكر أنه يشمل (جميع المسائل المتعلقة بالمالية العمومية). و معنى المالية العمومية شامل جدا فالقانون ينص على أن المالية العمومية تغطي مجموع الموارد و النفقات العمومية وبالتالي فإن التقييم و الذي يتواجد في كل الوسائل المتعلقة بالمالية العمومية سيتخطى استعمال الأموال العمومية ليشمل كل السياسات الميزانية و الجبائية. إن ذكر وظيفة التقييم إلى جانب وظيفة الرقابة التي تعتبر وظيفة تقليدية للبرلمان، يعبر عن رغبة المشرع العضوي في ترقية التقييم و تجاوز الوظيفة الكلاسيكية للرقابة و التي لها مجال أضيق<sup>2</sup>.

كما يتضمن القانون العضوي الرغبة في تحسين نظام المعلومات حول النشاطات العمومية الممولة عن طريق قوانين المالية من خلال<sup>3</sup>:

\* يضع القانون نظاما يسمح بتشخيص مختلف السياسات العمومية و التي تمولها ميزانية الدولة ، فحسب المادة السابعة من LOLF الإعتمادات تجمع في مهام Missions تتفرع إلى برامج Programmes والمتعلقين بسياسة عمومية محددة بدقة ، و البرامج تجمع اعتمادات موجهة لتنفيذ نشاطات ذات أهداف محددة و نتائجها تكون محل تقييم. و ما يلاحظ في هذه المادة هو اهتمامها بالتقييم و أيضا بالسياسة العمومية.

\* القانون أيضا يضع نظام معلوماتي دقيق حول تكاليف السياسات العمومية، فالقائمة الميزانية منظمة بطريقة تسمح بالاستدلال على مبالغ الاعتمادات المخصصة لمختلف السياسات العمومية، و بما أن

<sup>1</sup> بموجب قانون رقم 99-533 صادر بتاريخ 25 جوان 1999.

<sup>2</sup> من إعداد الباحث بالاعتماد على مصادر مختلفة

<sup>3</sup> من إعداد الباحث.

الإعتمادات الميزانية لا تقدم دائما كل تكاليف نشاط عمومي معين نص القانون العضوي LOLF على ضرورة وضع الدولة لمحاكاة تحليلية تسمح بإعادة بناء نفقات مختلف النشاطات في إطار برامج.

القانون العضوي LOLF يتضمن إلتزامات بالإعلام عن اتجاهات و نتائج مختلف السياسات العمومية الممولة من ميزانية الدولة ، فأداء النشاط العمومي يجب أن يظهر ميمما ساهم في تطوره في القدرة على تقييم هذا الأداء ، كما يشترط القانون أن يكون كل برنامج مرفوقا بمؤشرات تسمح بمطابقة النتائج المرجوة و النتائج المحققة.

في مايلي أهم التواريخ الكبرى التي شاهدها عملية التقييم في فرنسا:

2001: تحول المفوضية العامة للتخطيط إلى المجلس التحليلي الاستراتيجي و فقدان مهمة التقييم. وانحلال المكتب البرلماني للتقييم السياسات العمومية بمناسبة التصويت على قانون العضوي المتعلق بقانون المالية (قانون 94). و من خلاله تم إصلاح إجراءات الميزانية و تنفيذها بناء على منطوق الأهداف و النتائج، مع إعطاء صلاحيات جديدة للمراقبة و التقييم للبرلمان. فالمجلس الدستوري في قراره رقم 2001-448 يشير إلى دور مجلس المحاسبة من اجل مساعدة البرلمان في مهمة الرقابة و التقييم انطلاقا من اعتبار التقييم انه دخل مرحلة رئيسية.

2004: في تقرير رقم 392 و الذي يضع التقييم في قلب إصلاح الدولة وفد من اجل التخطيط في مجلس الشيوخ على تقييم السياسات العمومية و الذي جاء مستاء من التقييم منذ 1990 و الاختلال الشديد في توزيع وسائل الخبرة في هذا الموضوع، ويدعو التقرير إلى تعزيز إضفاء الطابع المؤسسي على التقييم<sup>1</sup>.

2006: دخول تطبيق القانون العضوي لقانون المالية حيز الخدمة .

2007: إطلاق المراجعة العامة للسياسات العمومية (RGPP)

2007: إنشاء الأمانة العامة للتنبؤ لتقييم السياسات العمومية، مهمتها تقييم السياسات العمومية مكان المجلس الوطني للتقييم، و المجلس التحليل الاستراتيجي يأخذ دور التقييم لحساب البرلمان

2008: ترسيخ تقييم السياسات العمومية من خلال (قانون 24 من البرلمان) و قانون (2-47) الذي يكرس دور البرلمان و الحكومة في تقييم السياسات العمومية من اجل إنشاء مهمة التقييم و المراقبة. وفي هذا السياق تنص المادة (2-51) إن الهيئات البرلمانية هي نوع من لجان التحقيق. حيث انه من خلال مراجعة الدستورية في

<sup>1</sup> Deloitte(2014).Principes de l'évaluation Des Politiques Publiques en France et mise en perspective pour une modernisation des pratiques,2 volet.P09

2008 البرلمان أصبح ينظم جزء من أعماله من خلال أسبوع حول مراقبة و تقييم السياسات العمومية كل ثلاث أسابيع<sup>1</sup>.

2009:القانون العضوي الصادر في 15 افريل و المتعلق بدراسة تأثير مشاريع القوانين ( ليس تقديم مقترحات تشريعية).

2012:انعكاسا على التعميم المشترك على المستوى الأوربي للمتابعة و التقييم في إطار دائم (Pac) ،وعلى المستوى الفرنسي خلق على اثر مرسوم 30 أكتوبر الأمانة العامة لتحديث العمل العام تحت سلطة رئيس الوزراء،لكي تتاح للوزير مسؤولية عن إصلاح الدولة، إضافة إلى دور كل من مديرية الفرعية لنظام المعلومات والاتصال و المديرية الوزارية من اجل تحديث العمل العام،وهذه الخيرة تدعم جهود الإدارات في التحديث الخاص بها،وترافق الوزارات خاصة في تنفيذ ورشات للجان الوزارية لتحديث العمل العام.

2012-2017:على مستوى السلطة التشريعية ان لجنة التقييم و المراقبة سلمت 3 تقارير و 2 هما قيد الإعداد.وبناء على الشفافية و الوضوح يتم مناقشة التقرير بصورة شاملة في الجلسات العامة من خلال اسبوه تقييم السياسات العمومية.

لقد قطع تقييم السياسات العمومية شوطا كبيرا منذ سنوات السبعينيات ،وكان عرضة لتقلبات الحياة السياسية،وبدأ يتطور محاولة إصلاح بنود الميزانية و العمل بمفهوم "عمل أكثر بموارد اقل".

ابتداء من سنوات 2000 و التي تمثل نقطة التحول الكبرى لتقييم السياسات العمومية في فرنسا خاصة مع القانون العضوي لقوانين المالية 2001 و الإصلاح الدستوري في سنة 2008 و الذي وفر أسس جديدة لتقييم .عموما يمكن أن يكون التقييم مفيدا إذا تناسب مع آليات صنع القرار، ويكون في صلب الثقافة الإدارية، خاصة أن التقييم في فرنسا يهدف إلى تصحيح المشاكل التي ظهرت.نتائج التقييم التي ظهرت في فرنسا لا ترقى إلى التغييرات التي ظهرت على هذا المفهوم ،فحسب تقرير مجلس الشيوخ رقم 392 و الصادر في جوان 2004 و الذي يشير إلى أن ظروف إنتاج الإحصاءات وخاصة البيانات المتعلقة بتقييم السياسات العمومية.

إضافة إلى صعوبة جمع المعلومات وذلك بسبب عدم المساواة بين الفاعلين اتجاه المشكلة و الواقع ان هذه العقبة أكثر أهمية لبرلمان و هو الذي لا يستفيد من الاحصاءات على عكس الوزارات و التي تكون متوفرة داخليا

<sup>1</sup> Deloitte(2014)..Op.Cit.p10.

يجب أن لا يخفي حقيقة أن التقييم ساعد على استعادة معنى النشاط لبعض المسؤولين وفرنسا مقارنة ببعض الدول-مثل إنجلترا- تبقى نوعا ما متأخرة وخاصة أن النموذج الفرنسي كان نموذجا رائدا لكن مع مرور الزمن تباطأ.

إن تجارب التقييم قد أظهرت تطورا كبيرا لبعض الدول و خصوصا الأنجلوسكسونية منها، وذلك بسبب أنها هيكلت منهجها التقييمي حول منطوق المراجعة المالية لبرامجها (المقارنة بين المدخلات والمخرجات) وعملت على الوصول إلى وفرة الاقتصادية وتنظيم الانفاق، على حساب الدول اللاتينية ، أما دول الجنوب فليس لها تجربة تذكر، إن التقييم يتم في مختلف أنحاء العالم لكن تطوره يختلف من مكان إلى آخر حيث يمكن أن نقيسه بالاعتماد على معيارين:

\*درجة إعطاء الطابع المؤسسي ودورها في إعداد التحكيمات الميزانية والتسيير العمومي.

\*أهمية هيكله وسط وأكاديمي متخصص (عدد المجالات والكتب المتخصصة، وعدد ونوعية التقديمات في المنتديات الدولية للتقييم ومكانة التقييم في الوسط الجامعي).

وحسب هذين المعيارين وخاصة المعيار الثاني تعتبر الولايات المتحدة تجربة رائدة (حيث تم تأسيس التقييم في سنوات الخمسينيات) و بريطانيا كان في سنوات السبعينيات وبلدان أخرى رائدة مثل كندا، استراليا، اسبانيا و ايطاليا، وهذه البلدان قد هيكلت في وقت مبكر جدا نماذج لتقييم، وذلك من خلال تصميم سياسة التقييم المرتبطة بالإطار المنهجي وخلق داخل الإدارات وحدات للتقييم ودول أخرى عرفت تأسيس للممارسة التقييمية في السنوات الأخيرة، مما ساعد على تحريك ديناميكية إصلاح الدولة المطبق مل بين سنوات 1990-2000. وعلى هذا النحو اسبانيا و ايطاليا لديها تأسيس لتقييم للأكثر من 30 سنة، ولكن في البلدين لم يكن التنظيم والتنفيذ جيدا في إطار الإجابة على طموحات الإصلاح والتحديث، وهذا ما ظهر جليا في الأزمة الاقتصادية لسنة 2008. هذا ما أدى بالسلطات الإيطالية ومن خلال إصلاح BRUNETTA في سنة 2009 إلى التحول في وظيفة أداء القطاع العمومي، وكان الهدف من هذا الإصلاح هو تحسين إنتاجية الإدارة ونوعية الخدمة المقدمة من خلال تحديث الإدارة وتقوية وتعزيز الشفافية واستخدام التكنولوجيات الجديدة، وفي ما يتعلق باستراليا عرفت التقييمات في الثمانينات دون الممارسة الحقيقية لهذه السياسة، حيث انه ومع عودة حزب العمال لحكومة في سنة 2007 شرعت الحكومة في جملة من الإصلاحات التي تدعو إلى سياسة منا يعرف "تجديد سياسة التقييم" وإلغاء سياسة تقييم الحقائق الوزارية.

أما في بلدان الجنوب ، فتقييم مشاريع التنمية المطبقة منذ عدة سنوات تتم من طرف البلدان والمنظمات المانحة (خاصة البنك الدولي) وهذا ما يعتبر وسيلة لنقل نشاط التقييم.

بعد كل ما سبق يمكن طرح السؤال التالي: ما هو دور التقييم في إعداد الميزانية واتخاذ القرارات؟

في الدول الأكثر تطورا ، يكون لتقييم دور في اتخاذ القرارات وإعداد الميزانية وتسييرها هذا الدور أكد تقوم به إدارات تكون لها علاقة بإعداد الميزانية فالإدارات المكلفة بإعداد الميزانية تعتبر أهم الفاعلين في التقييم

OMB في الولايات المتحدة و لTresor (مقابل للمديرية العامة للميزانية) في المملكة المتحدة حيث انه في هذه الأخيرة التقييم هو جزء من إعداد القرار الإداري. كما أن كندا و في إطار إعداد الميزانية تقوم بالمراجعة الشاملة لبرامج و كل نفقات المنظمات لتوفير مشورة مستمرة إلى مجلس الوزراء في إطار التخطيط لميزانية من اجل ضمان التناسق بين النفقات و أولويات الحكومة و عليه يجب أن تعمل على المحافظة على الانضباط المالي الجيد. حتى وفي استراليا LES REGULATORY IMPACT STATEMENTS جزء لا يتجزأ من إجراءات إعداد الميزانية ، كما أدمجت في السنوات الأخيرة وبشكل واسع في عملية تصميم الميزانية كما يدل ذلك من خلال مختلف الدراسات الاستقصائية التي أجريت من قبل وزارة المالية على اثر التقييم في إعداد الميزانية وتصميم الميزانية يقوم على ميكانزمات الشفافية و تشجيع النقاش مع أصحاب المصلحة. كما أن اسبانيا خطوات التقييم التي تقوم بها AVEAL هي أصلا مدمجة في قرار إعداد الميزانية.

تظهر نتائج التقييمات مشروحة في الوثائق الخاصة بالميزانية وتكون عبر تقارير منتظمة أو أحيانا تكون بصفة عاجلة ، وهي ممارسة جيدة في مجال نشر النتائج لمواطنين لاطلاع علمها، الأمر الذي يسمح بزيادة الوعي و تعبئة الرأي العام. بشكل غير قابل لنقاش تبقى التجربة الأمريكية في مجال تقييم السياسات العمومية متفوقة و بجدارة على باقي التجارب الأخرى، إذ أن الممارسة تعكس تراكما من التاريخ و الممارسة و المهنية العالية ، فقد ظهر التقييم في مطاع القرن المنصرم كمحاولة للإخضاع العمل العمومي لعقلانية الاقتصادية .

وفي هذا السياق يمكن استحضار نظام GAO الذي يأخذ على عاتقه تدقيق و تقييم السياسات و البرامج الحكومية الفيدرالية، وهو عبارة عن هيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية و تابعة للكونغرس، ويرأسه كبار الموظفين الغير حزبيين و يوظف أكثر من 1.000 عون.

وتأتي التجربة البريطانية في المستوى الثاني لكن ليس مثل التجربة الأمريكية، إذا لا توجد هيئة مركزية تشرف على التقييم، وهذا لا يعني انه لا يوجد تأسيس لهذه السياسة، فالتقييم يتموقع داخل الجهاز التنفيذي وتنشئه وزارة رائدة هي وزارة المالية، وبالرغم من الاختلاف بين التجربة البريطانية و نظيرتها الأمريكية إلى أن هناك أوجه التشابه من حيث التأسيس و المهنية و المرجعية.

أما الحالة الفرنسية فان كانت تميز بتأخر زمني كبير (خاصة في عقد الثمانينات) وذلك راجع إلى اعتبارات سياسية، إدارية و مؤسساتية تمتد جذورها في تاريخ علاقة الدولة بالمجتمع، وهذا التأخر قياسا مع التجربة الأنجلوساكسونية، لكنها لم تخفي طموحها المجسد في تعدد الأهداف و الممارسات و بعد الخروج من التجربة الفاشلة لتجربة "عقلنة الخيارات المرتبطة بالميزانية" و بالمبادرة الشهيرة لحكومة ميشيل روكار ، و التي تأخذ بعين الاعتبار واجب تقييم السياسات العمومية، الذي ثم تقديمه على أنه رافعة أساسية لإصلاح الدولة ويؤشر إلى انعطاف كبير في مسلسل مؤسسة التقييم في فرنسا.

كما أن المبالغة في تسييس الموضوع لم تشجع لا على ظهور قطب تقييمي مستقر ولا على تمفصل ناجم عن الأعمال المنجزة في إطار عملية إتخاذ القرار، سواء تعلق الأمر بالتجارب التي ثم القيام بها في حركية الجهاز التنفيذي(المندوبية العامة في التخطيط، الترتيبات المتخذة من قبل الوزارات، المجلس العلمي للتقييم، المجلس الوطني للتقييم، أو الجهاز التشريعي (المكتب البرلماني لتقييم السياسات العمومية).

هذا لم يمنع ان تتميز فرنسا بممارسات تقييمية كذلك على مستوى الجهات التي تهتم بتتبع السياسات المطبقة في إطار التعاقد مع الدولة والهيئات الأوروبية وكان ذلك في سنة 2012.

وقد تبلور التقييم والمعروف باسم "تقييم السياسات العمومية" عبر مراحل متتالية من خلال مختلف الأشغال والمناظرات التي طبعت نشاط الهيئات المؤسسة الريادية المتعاقبة، كما أن تنفيذ دورية "روكارد" حول " تجديد الخدمة العمومية " وهي دورية تأخذ بعين الاعتبار واجب تقييم السياسات العمومية، الذي ثم تقديمه على أنه رافعة أساسية لإصلاح الدولة ويؤشر إلى انعطاف كبير في مسلسل مؤسسة التقييم في فرنسا. إن تقييم السياسات العمومية من خلال تتبع البرامج والمخططات الحكومية، من شأنه تقوية سلطات البرلمان - بإعتباره ممثلاً للأمة - في المجال المالي، وذلك بغية ترشيد الإنفاق العمومي وتقييم السياسات العمومية

### 4- التجربة المغربية :

موضوع تقييم السياسات العمومية لم يجد موضعاً ثابتاً ومعتزفاً به في المشهد الإداري والعلمي المغربي، ذلك أن اعتماد المؤشرات الكمية والإحصائية ومقارنة النتائج المحصل عليها بالأهداف المعلنة لا يأخذ في الحسبان تقييم الفوائد الاجتماعية والآثار الحقيقية لسياسة عمومية معينة، ومدى ملاءمتها لاحتياجات المواطنين وانتظاراً لهم، بل إن واقع تدبير السياسات العمومية في المغرب يكشف لنا أن عدداً من المشاريع والبرامج كانت غير منتجة (في التعليم خصوصاً) وكان بالإمكان إعادة صياغتها وتوجيهها في الوقت المناسب لو كانت تتوفر على هياكل وبنيات للتقييم، ونفس الشيء ينطبق على مشاريع الإصلاح الإداري التي باتت في حاجة ماسة للتقييم حقيقي ينطلق من مدى فعاليتها وملاءمتها، وليس من استطلاعات الرأي التي تجرئها الوزارة المعنية. وعليه نحاول التطرق إلى تجربة المملكة المغربية في مجال تقييم السياسات العمومية كما يلي:

1-4 إرهابات المغرب في مجال التقييم: شكلت لحظة التعميم الواسع لتقرير الشهير الصادر عن البنك الدولي سنة 1995، وبتوجيه من طرف الملك الراحل الحسن الثاني، محطة تأسيسية لتقييم السياسات العمومية داخل الفضاء العمومي. عشر سنوات تقريباً بعد ذلك انطلق المغرب في عملية جماعية حول تقييم سياسات البلاد منذ استقلالها، وذلك بمناسبة احتفال المغرب بخمسين سنة من حياة المغرب المستقل عبر تقرير الخمسينية المعروف، وهذا الأخير أكد في وثيقته التركيبية الحاجة الماسة لخلق بنيات مؤسسية تهتم بتقييم السياسات العمومية وخاصة مع خصائص البرلمان اتجه وظيفة التقييم و موازاة عدم ترسيخ تقاليد التقييم كممارسة طبيعية داخل الأجهزة الحكومية. وفي نفس السياق ركز خطاب العرش لسنة 2009 على

ضرورة الأخذ بالتقييم المستمر للسياسات العمومية، وذلك في تفاعل مع التحولات و انفتاح ايجابي على العولمة، وعلى الدعوة للعطاء الأسبقية لفئات و الجهات الأشد حاجة في الاستفادة من السياسات الاجتماعية للدولة، وهذا ما يقتضي تقييم السياسات المتبعة بكل آلياتها و مجالاتها<sup>1</sup>.

إن التقدم النسبي الذي تعرفه ثقافة التقييم بالمغرب خاصة مع اهتمام المجتمع المدني بموضوع تقييم ومراقبة السياسات العمومية، وكذا اهتمام المؤسسات و الهيئات المختلفة، الأمر الذي يحتاج إلى جهد عملي وقانوني لخلق بيئة تجعل التقييم جزء من العمل العمومي. ومن خلال استقراء التشريعات المغربية يتبين أن للقضاء المالي الإمكانية القانونية للقيام بهذه الوظيفة، لكن التجربة الميدانية تبين الانسحاق وراء المهام الرقابية العقابية<sup>2</sup> أكثر من الاهتمام بتقييم العمل العمومي.

إن مستقبل تقييم السياسات العمومية في المغرب يمر عبر إصلاح القانون التنظيمي للمالية في أفق تدير مالي مبني على النتائج و الأهداف- أن الانتقال من منطق ميزانية الوسائل إلى منطق ميزانية النتائج، يعتبر بمثابة السبب الثاني إلى جانب محدودية الرقابة البرلمانية، في بروز وظهور مفهوم تقييم السياسات العمومية في المغرب، يسمح بتقييم الأنفاق العمومي بناء على أهدافها و بعيدا عن منطق الميزانية الضيقة. وان دستور 2011 يعتبر لحظة حاسمة في مسارات تقييم السياسات العمومية، والذي على أثره تم إقرار فكرة هيكلية كل من البنية المؤسساتية وذلك عبر دسترة وظيفة التقييم كصلاحية برلمانية، وذلك عبر تعزيز المسؤولية الحكومية في وضع و صناعة السياسات و تقييمها، دون نسيان المشاركة المدنية و المواطنة<sup>3</sup>.

و بالحديث عن دسترة تقييم السياسات العمومية بالمغرب انطلقت المذكرة المهمة التي قدمتها "الجمعية المغربية للتقييم"<sup>4</sup> من كون المغرب مهيئا لاحتضان ممارسة مستقلة لعملية تقييم السياسات العمومية، وان كانت هذه الممارسة تتوفر على العديد من العوامل المساعدة في البنية المؤسساتية للمغرب، فإنها تحتاج في المقابل بالإضافة إلى الإرادة السياسية، إلى العديد من التراكمات و الموارد أساسا إلى دسترة وظيفة

<sup>1</sup> حسن طارق.(2014).السياسات العمومية. مفاهيم وتطبيقات. منشورات مغربية بدعم من FNUD.ص22.

<sup>2</sup> وهي نفس الملاحظة تنطبق على أداء الأجهزة التفتيشية بالإدارة المغربية و منها:المتفشيات العامة القطاعية،المتفشية العامة للإدارة الترابية،المتفشية العامة للمالية. وذلك بسبب غياب بنية مركزية لدى رئيس الحكومة مكلفة بالتقييم و تتبع الأمر الذي يعمق من حالة تفاوت الإدراك العام بين القطاعات و السياسات العمومية

<sup>3</sup> حسن طارق.(2014).مرجع سبق ذكره.ص22.

<sup>4</sup> هناك عدة مذكرات تم توجيهها إلى اللجنة الاستشارية لمراجعة الدستور الخاص بالسياسات العمومية و تقييمها و منها مذكرة حزب التقدم والاشتراكية والتي ترى على مجلس الحكومة أن يكون من صلاحياته "تنفيذ و تتبع السياسات العمومية".وهو نفس الاقتراح الذي تقدم به حزب الصالة و المعاصرة، أما في ما يتعلق بعلاقة السياسات العمومية بالوظيفة التشريعية، فقد تجلى في اقتراح و وظيفة جديدة على البرلمان و هي مهمة تقييم السياسات العمومية، وتصورات المجتمع المدني لم تختلف كثيرا عما طرحته الأحزاب فيما يتعلق بالسياسات العمومية فقد أكدت الفيدرالية الديمقراطية لشغل على ضرورة التنصيص الدستوري على إحداث لجنة لتقييم السياسات العمومية داخل البرلمان.

التقييم، بما يعني إلزامية تقييم أي سياسة عمومية، على مستوى النتائج و الحدود و النجاحات، وعرضها على الحوار العمومي، الأمر الذي يؤثر على العمل العمومي و موارد الميزانية.

وإذا كان مسلسل مأسسة تقييم السياسات العمومية الذي لا يزال في بداياته يحتاج لترجمة التوجه السياسي المعلن إلى إصلاحات و قوانين و معايير مضبوطة، لكنه يتوقف بالأساس على توفير الانسجام بين مختلف المبادرات المنبثقة عن الإدارات و المؤسسات، وتحديد المهام و الصلاحيات المخولة لمختلف المتدخلين، وعليه تم خلق هيئتين للتقييم واحدة لدى البرلمان و أخرى لدى رئاسة الحكومة، بالإضافة إلى جعل التقييم ممارسة عادية و منتظمة لدى المجلس الأعلى للحسابات<sup>1</sup>.

واهم ما انبثق على الدستور الجديد ما يلي:

\* الحكومة و صلاحيات التدبير المباشر لسياسات العمومية و القطاعية: حيث منح دستور 2011 وضعا جد متقدم لحكومة قیاسا مع الصلاحيات التي سبق أن منحت لها من قبل-أي قبل دستور 2011-، حيث أصبح هناك حكومة "سياسية" و "منتخبة" جراء انبثاقها عن الأغلبية النيابية ما جعلها لا تكتمل كوجود قانوني و سياسي إلا بعد تضافر لحظتين: لحظة التعيين الملكي ثم لحظة التنصيب البرلماني. هذا الوضع جعل من الحكومة الجهة المشرفة على التدبير المباشر للسياسات العمومية من خلال مايلي<sup>2</sup>:

\* إقرار البرنامج الحكومي المتضمن الخطوط الرئيسية للعمل الذي تنوي الحكومة القيام به في ميادين السياسة الاقتصادية و الاجتماعية و البيئة و الثقافية و الخارجية.

\* سلطة تنفيذ البرنامج الحكومي و تنفيذ القوانين و الإشراف و الوصاية على المؤسسات.

\* التداول في قضايا السياسات العمومية لدولة قبل عرضها على المجلس الوزاري.

\* البرلمان و السياسات العمومية: من التشريع و المراقبة إلى التقييم<sup>3</sup>: من خلال هذا الدستور أصبح البرلمان مكلفا بالتشريع في مجالات اكبر من السابق و ما هو ما يعني تأثيره على دائرة واسعة من السياسات

1 حسن طارق.(2014). مرجع سبق ذكره. ص.25.

2 نفس المرجع السابق. ص.30.

3 هناك من يرى ان وظيفة البرلمان معطلة وذلك راجع الى مايلي : يشير الفصل 70 من دستور 2011 بوضوح، إلى كون تقييم السياسات العمومية من اختصاص البرلمان: "يصوت البرلمان على القوانين و يراقب عمل الحكومة و يقيم السياسات العمومية". و إذا كانت ممارسة الرقابة على الحكومة متبصرة عبر الآليات التقليدية المعروفة من أسئلة شفوية و كتابية و مناقشة لاستراتيجيات الحكومة و خطط عملها داخل اللجان البرلمانية، فان السؤال العريض يرتكز اليوم حول غياب آليات فعلية تمكن البرلمان من ممارسة اختصاص مهم يكمن في تقييم السياسات العمومية. و إذا كان مفهوم "السياسات العمومية" قد ورد في الدستور على غرار مفاهيم أخرى متقاربة و متشابهة دون توضيح دقيق للمعنى المراد منه، فان اختصاص تقييم السياسات العمومية هو اختصاص معطل في مغرب ما بعد 2011، ما دام البرلمان يفتقد إلى الإجراءات و الآليات و الضوابط و الإمكانيات المادية و البشرية التي يتطلبها عمل مركب و معقد من قبيل تقييم السياسات العمومية. لقد ورد المفهوم في سياق آخر في الفصل 13 من الدستور، حيث يشير إلى أن "السلطات العمومية تعمل على إحداث هيئات للتشاور قصد إشراك مختلف الفاعلين الاجتماعيين

العمومية، كما عملت على تقوية مهمته الرقابية عبر تثمين وظيفة المعارضة وتيسير إمكانيات اللجوء إلى الآليات الرقابية الأكثر قوة، فالبرلمان فضلا عن مهمتي التشريع والمراقبة أصبح مكلفا بمهمة تقييم السياسات العمومية (حسب الفصل 70)، حيث تخصص جلسة سنوية لمناقشة السياسات العمومية و تقييمها (الفصل 101)، و جلسة كل شهر لتقديم الأجوبة على الأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة من قبل رئيس الحكومة (الفصل 100)، كما أصبح البرلمان بإمكانه اللجوء إلى مساعدة المجلس الأعلى لحسابات في مجالات مراقبة المالية العامة ولتقديم الأجوبة والاستشارات المرتبطة بوظائف التشريع والمراقبة والتقييم المتعلقة بالمالية العامة<sup>1</sup>.

وإذا كان الدستور قد دعا البرلمان إلى تخصيص جلسة سنوية لتقييم السياسات العامة، فإن مجلس النواب ومن خلال قانونه الداخلي والذي تم إقراره في 12 يناير 2012 قد وسع من تأويل هذا الاختصاص المتعلق بالتقييم، حيث جعل من صلاحية اللجان الدائمة لمجلس النواب أن تخصص اجتماعات لتقييم السياسات العمومية للقطاعات 2 التي تدخل ضمن اختصاصات (الفصل 48) من القانون الداخلي. بالإضافة إلى ما سبق فقد تم تقوية المهمة الرقابية للبرلمان عبر تيسير إمكانيات اللجوء إلى الآليات الرقابية الأكثر قوة وهي اللجان<sup>3</sup> النيابية لتقصي الحقائق<sup>4</sup>، فهذه اللجان يستعين بها البرلمان من أجل تجميع المعلومات اللازمة عن مختلف القطاعات الوزارية، أو الوصول إلى وقائع معينة، أو بالوقوف على طرق تسيير المرافق العمومية، وعلى أساليب استعمالها للمال العام، لذلك فتجميع المعطيات حول السياسات العمومية، يشكل المرحلة الأولى في تقييم السياسات العمومية، فحق البرلمان في تقصي الحقائق ينبع من فكره مفادها، أن على الحكومة تنوير البرلمان حول كل الوقائع التي ادعت اتخاذ التدابير من طرفها<sup>5</sup>.

---

في إعداد السياسات العمومية وتفعيلها وتنفيذها وتقييمها. صياغة هذا الفصل تحيل على غموض يكتنف عدة زوايا من دستور 2011، حيث يشير إلى السلطات العمومية وليس إلى الدولة كما هو وارد في فصول أخرى أو الحكومة في مواقع أخرى، علما أن الحدود بين هذه المفاهيم والمقصود منها في النظام المؤسساتي المغربي في حاجة إلى نقاش عميق.

1 حسن طارق. (2012). في دستور سياسات العمومية. الدستور الجديد للمملكة المغربية. دراسات مختارة منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية. الطبعة الأولى. عدد 82. ص 29

2 لكن المجلس الدستوري في قراره رقم 12-829، اعتبر أن هذه الصلاحية الممنوحة للجان مخالفة للدستور، على اعتبار أن قراءة الفصل (101) يستفاد منه أن مناقشة وتقييم السياسات العمومية يتم من قبل مجلسي البرلمان في جلسات عمومية تعقد في نفس الفترة وليس في نطاق اللجان البرلمانية الدائمة.

3 حيث تنص المادة 67 من الدستور في الفقرة الثانية على أنه: "يجوز أن تشكل بمبادرة من الملك، أو بطلب من ثلث أعضاء مجلس النواب، أو ثلث أعضاء مجلس المستشارين، لجان نيابية لتقصي الحقائق، يناط بها جمع المعلومات المتعلقة بوقائع معينة، أو بتدبير المصالح أو المؤسسات والمقاولات العمومية، وإطلاع المجلس الذي شكلها على نتائج أعمالها

4- حسن طارق. (2012). مرجع سبق ذكره. ص 29

5 فاطمة عطراوي. (2005). الرقابة على المالية العمومية بالمغرب بين التقنين والتفعيل. أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق. وحدة البحث والتكوين المالية العمومية، كلية الحقوق. الدار البيضاء. ص 209.

بعدهما يحصل البرلمانون على المعلومات النهائية من جراء إفراز قانون مالية السنة بعد تنفيذه عن طريق المساءلة على نتائج التنفيذ، وحسب المادة 47 من القانون التنظيمي لقانون المالية، فقد حددت توقيت تقديم قانون التصفية للبرلمان، حيث جاء في الفقرة الثانية من نفس المادة بأنه يجب أن يودع مشروع قانون التصفية بمكتب أحد مجلسي البرلمان في نهاية السنة الثانية الموالية لسنة تنفيذ قانون المالية على أبعد تقدير<sup>1</sup>. كما أصبح البرلمان بإمكانه اللجوء إلى مساعدة المجلس الأعلى للحسابات في مجالات مراقبة المالية العامة حيث نص دستور 2011 إلزامية المجلس الأعلى للحسابات بالتفاعل مع البرلمان في جميع المجالات المتعلقة بمراقبة المال العام، وأصبح يضطلع بكل الأدوار الموكولة إليه، كدوره في تقييم السياسات العمومية.

كما أنه أرتقي من مجرد مؤسسة تقوم عمليا بالتفتيش وجزئيا بالتدقيق، إلى مؤسسة تضطلع بعملية تقييم البرامج والسياسات العمومية، وهنا يجب دعم عملية التدقيق في المشاريع بالتقييم، وذلك بالتنسيق والتعاون مع البرلمان، كما يجب الانتقال من تدقيق مطابقة التدبير للقوانين إلى تدقيق عمل الأجهزة ومدى مطابقتها لحسن التدبير وتقييم فعالية النتائج وتقدير آثارها على التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية وغيرها<sup>2</sup>. دائما في إطار مسلسل تدعيم دور البرلمان في تقييم السياسات العمومية هناك آلية أخرى مساعدة تقوم بدور استشاري، يتمثل في المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، حيث ينص الفصل 152 من الدستور على أنه: " للحكومة وللمجلس النواب والمستشارين أن يستشيروا المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في جميع القضايا، التي لها طابع اقتصادي واجتماعي وبيئي<sup>3</sup>، وبالتالي يمكن لهذه الاستشارات أن تثير الطريق أمام البرلمان لتتبع وتقييم السياسات العمومية التي تنجزها الحكومة .

إشراك المجتمع المدني في السياسات العمومية : أمام تصاعد وتنامي دور هيئات المجتمع المدني في الاهتمام بقضايا الشأن العام، وسعها الدؤوب إلى المساهمة في القرار السياسي أو في تفعيله أو في تقييمه ومراقبته، أصبح امر يفرض نفسه بالحاج، وهو الامر الذي لم يغفله دستور المملكة لسنة 2011، حيث نص بشكل صريح على مساهمة جمعيات المجتمع المدني المهتمة بقضايا الشأن العام ، والمنظمات غير الحكومية، في إطار الديمقراطية التشاركية، في إعداد قرارات ومشاريع لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية وكذا في تفعيلها وتقييمها وذلك حسب ما ورد في الفصل 12. وللإشارة فقط المجتمع المدني لا يمكن له ان يباشر دوره كمساهم في تفعيل السياسات العمومية وتقييمها وإعدادها ومراقبتها إلا بعد إنشاء هيئات للتشاور، أسند صلاحية إنشاء السلطات العمومية ، وذلك عملا بمقتضيات الفصل 13 من الدستور الذي ينص على

<sup>1</sup> نفس المرجع السابق. ص 208.

<sup>2</sup> laarbi, cour des comptes : à quand l'évaluation des politiques ; la vieeco , 2008-20-15. Publié sur internet :

<http://www.lavieeco.com/news/debat-et-chromiqués/cour-des-comptes-a-quand-levaluation-despolitiques-5162.html>.

الفصل 152 من دستور 2011

ما يلي: "تعمل السلطات العمومية على إحداث هيئات للتشاور1 قصد إشراك مختلف الفاعلين الاجتماعيين في إعداد السياسات العمومية وتفعيلها وتنفيذها وتقييمها."

لعل أهم ما يمكن تسجيله هو أن إشراك المجتمع المدني في السياسات العمومية لا زال يعاني من ضعف مأسسة حقيقية في الاشتغال، وضعف أيضا ثقافة المشاركة، هذا فضلا عن نقص واضح في تأهيل الفاعلين للقيام بالمهام التي أنيطت بهم في الدستور الجديد، بالإضافة إلى ضعف مضمون المشاركة في النصوص القانونية المؤطرة لها، وانفتاح الفصول الدستورية على تأويلات متعددة قد تفرغ الديمقراطية التشاركية من مضمونها التشاركي. مما يمكن معه القول أن هذه التجربة لازالت تحتاج إلى المزيد من المأسسة والتععيد والوضوح القانوني. وعموما يمكن القول أن هذه حضور المجتمع المدني في تقييم السياسات العمومية لازال في أول خطواته، ويحتاج إلى مزيد من المأسسة والتفعيل<sup>2</sup>.

الالتزام بالبعد الاجتماعي للسياسات العمومية: إحدى الغايات الكبرى لمملكة المغربية هو إرساء دعائم مجتمع نتضامن يتمتع فيه الجميع بالأمن و الحرية و الكرامة و المساواة ،وتكافؤ الفرص و العدالة الاجتماعية ومقومات العيش الكريم، والبعد الاجتماعي يتأكد كذلك في التشبث بالسمة الاجتماعية وذلك كما ورد في الفصل 1 ،ومن خلال استقراء الفصل 31 على أن تعمل الدولة و المؤسسات العمومية على تعبئة كل الوسائل المتاحة ليستفيد منها كل أفراد المجتمع دون تمييز، وفي نفس السياق ينص الفصل 35 على أن تعمل الدولة على تحقيق تنمية بشرية مستدامة ، من شأنها تعزيز العدالة الاجتماعية .وأنها تسهر على ضمان تكافؤ الفرص للجميع و الرعاية الخاصة لفئات الاجتماعية الأقل حظا.

التأكيد على التوجه الليبرالي للسياسات العمومية:

نص الفصل 35 على ان القانون يصمن حق الملكية، وانه يمكن الحد من نطاقها و ممارستها بموجب القانون، وفي نفس الفصل تم التأكيد على ان الدولة تضمن حرية المقاوله ،والتنافس الحر ،تأكيدا على التوجه الليبرالي، عملت الوثيقة الدستورية على دسترة مبدأ التوازن المالي للدولة، حيث نص الفصل 77 على أن البرلمان و الحكومة يسهران على الحفاظ على توازن مالية الدولة<sup>3</sup>.

1 إلا ان المشرع الدستوري وحفاظا منه على الاستقرار والتوازن التشريعي ربط هذه التقنية بشروط ومساطر سيتم تنظيمها وبيانها بقانون تنظيمي، حيث في غالب الأحيان وانسجاما مع ما هو معمول به في البلدان الديمقراطية.

2 بالاعتماد على د عثمان الزياتي: المخطط الجماعي للتنمية بين التباسات التخطيط و اكرهات سوسيولوجيا الواقع ،مقال بمجلة وجهة نظر ،العدد 60 و 61 ،ربيع وصيف 2014 السنة العشرون، ص 30 .

3 حسن طارق.(2014).مرجع سبق ذكره.ص36.

لكن بالرغم من التكريس الدستوري لهذا التقييم ، فإنه تعترضه مجموعة من الحدود التي تحد من فعاليته، مما يتطلب اتخاذ مجموعة من الإجراءات والحلول الكفيلة بتسهيل مهمة التقييم، وهذا راجع الى لعدة أسباب تتمثل في ما يلي:

\*عادة يثار مفهوم التقييم كجزء من مقتضيات قانونية أكثر شساعة تسعى إلى جعله مشابها لتقنية مراقبة العمل الإداري، وهكذا يذوب المفهوم في النصوص القانونية المتعلقة بالمراقبة الداخلية والخارجية .  
\*غياب معيار تصوري للمنهج التقييمي، وبالتالي فحقل تطبيقه لا يغطي أبدا كافة الجوانب المتعلقة بسياسة عمومية، فنادرا ما تكون سياسات عمومية موضوع التقييم بكل ما للكلمة من معنى .  
\*تنوع هيئات المراقبة والتقييم وغياب التنسيق فيما بينها، وبرز مثال على ذلك العلاقة بين المفتشية العامة لوزارة المالية والمجلس الأعلى للحسابات، على اعتبار أن هاتين الهيئتين تقيان الأكثر استعدادا لتشجيع ثقافة التقييم في الإدارة فهما تتداخلان في الاختصاصات في ميدان المراقبة التقليدية .

\*غياب إطار قانوني واضح ومنسجم يفرض ممارسة التقييم؛

\*هيمنة الجهاز التنفيذي في علاقته مع البرلمان، أمام غياب قدرات مستقلة في الخبرة والتحليل، فإن هذه الهيمنة للجهاز التنفيذي تصبح مضاعفة بفعل التبعية التامة للبرلمان في ميدان المعلومة الضرورية؛  
\*إضافة إلى مجموعة من الحدود المرتبطة بالمستوى التعليمي والثقافي لمستشاري الأمة .  
وأمام هذه الحدود والعقبات التي تجعل من مهمة التقييم مهمة ليست باليسيرة ، وتجعل من دور البرلمان في مجال التقييم دور محدود للغاية، وعليه لا بد من تبني إستراتيجية واضحة ودقيقة لتقييم تقوم على مجموعة من الأسس

\*تدعيم الوصول إلى المعلومة الاقتصادية وتدعيم دور البرلمان في العملية التقييمية ، على غرار ما هو معمول به في الدول المتقدمة .

\*الاعتماد على التدبير الجيد للميزانية من خلال ترشيد النفقات والتحكم فيها، والمرور من منطلق ميزانية الوسائل إلى ميزانية النتائج، والمقصود بترشيد الإنفاق العام هو أن يحقق الإنفاق الأهداف المحددة.  
\*وضع نظام إعلامي عمومي من شأنه أن يمكن من تقييم المعطيات المتوفرة، ورصد مكامن الخلل وتجميع المعلومات المنتجة من طرف الإدارة ، بالنظر إلى أهمية المعلومات في مجال التقييم والتي من شأنها أن تتيح لنا الاستشراف .

\*ضرورة توفير كل سياسة عمومية على أهداف محددة من أجل تسهيل عملية التقييم.

\*كما هو معروف فإن تقييم السياسات العمومية ما يعني الوقوف على ضرورتها وفعاليتها وآثارها ، من خلال تجميع وتصنيف عدد من المعايير والمؤشرات التي يتشكل منها التقييم، وفي هذا الصدد فان نشر الممارسات التقييمية داخل الإدارة يحفز على التحلي بأكبر قدر ممكن من الدقة في تحديد الأهداف المراد تحقيقها من خلال النشاط العمومي .

ختاما يمكن القول الرغبة في حماية المال العام وكذا نهج ميزانية تنبني على الأهداف و النتائج جعلنا المشرع المغربي يعمل على دسترة مفهوم تقييم السياسات العمومية في دستور 2011، وجعله من اختصاص البرلمان، إلا أن هذا الاختصاص لن يرقى إلى تحقيق غاياته، حيث انه ونحن في سنة 2015 ومنذ سنة 2011 التطبيق الفعلي للتقييم لم يرقى إلى تطلعات الشعب المغربي إلى من خلال الندوات و كلام المسؤولين عن التقييم ومدى تأسيسه من عدمه في المنظومة المغربية، وعليه يجب تقوية دور البرلمان المغربي و ذلك من خلال خلق هيئة للتقييم لدى البرلمان و مستقلة تختص في السياسات العمومية، وكذا توضيح مختلف أدوار و مهام المتدخلين في مجال المراقبة و التقييم، و ذلك من أجل تقييم الآثار الحقيقية لبرامجها وسياساتها التنموية.

### ثانيا-الدراسات السابقة:

نتناول في ما يلي بعض الدراسات السابقة التي تدعم الإطار النظري لتقييم السياسات العمومية، حاولنا رصد البعض منها بغية الوقوف على جوانب الجهد الأكاديمي المبذول لدراسة هذا الموضوع، مما يتيح التعرف على الجوانب التي تحتاج إلى رصد منهجي، ومن خلال البحث تم التطرق إلى الدراسات التي تحدثت عن التقييم بطريقة مباشرة و أخرى بطريقة غير مباشرة، وجاءت الدراسات مرتبة عن طريق الزمن.

في دراسة (2014) Jean-Claude barbier<sup>2</sup> المعنونة بالمصادر الفكرية لتقييم السياسات العمومية حيث أكد الباحث على أن التحول في مفهوم تقييم السياسات العمومية الذي نشأ مع بداية سنوات التسعينيات-يقصد فرنسا- إلى غاية الفترة الحالية، وهذا التحول كان داخل مجموعة من التأثيرات الدولية المتنوعة و التي تشكلت على مدى فترة طويلة، إضافة إلى العوامل و الروابط التي نشأت بين التقييم و العمل العمومي ومن خلال البحث أكد الباحث على أن لتقييم مصدرين أساسيين هما: الهندسة الاجتماعية والتي تنطوي على تجارب القرارات، التسيير العمومي الذي يعتبر مرجعا أساسيا لتقييم.

و من بين نتائج الدراسة أن التقييم لا يتم دائما داخل هيئة، وإنما يعبر عن مختلف الممارسات الوطنية عبر الثقافات، السياسات و الأطر المؤسسية، كما أن التقييم عملية روتينية في الدول التي قطعت أشواط في التقييم عكس دول أخرى التي ظلت فيها إنجازات التقييم اقل غموضا، كما أكد الباحث أيضا أن التقييم ليس بتلك العملية المنفردة وإنما يعتمد على أنشطة مثل المتابعة و مراقبة التسيير...الخ.

<sup>1</sup> لا يمتلك المغرب اليوم مرجعية معتمدة في تقييم السياسات العمومية، لذلك تختلف تقديرات مؤسساته حول مختلف السياسات العمومية بين وصفها بالنجاح او الفشل او التعثر، كما تختلف تقديرات الحكومات المتعاقبة حول هذه السياسات استنادا الى هواجس سياسية اكثر منها مرتكزات موضوعية.

<sup>2</sup> Barbier, J. C. (2014). Les sources intellectuelles de l'évaluation des politiques publiques. *Politiques et Management public*, 31(1), 57-74.

أهم نتيجة أكد عليها الباحث هي أن تقييم السياسات العمومية تاريخيا يرجع إلى أشكال التجريب التي وضعت من طرف donald campelle و التي يرى الكاتب أنها مازالت تستخدم إلى الآن بدرجة اقل في ظل بروز ما يعرف بالتسيير العمومي الجديد.

أما في دراسة ل محمد إسماعيل عمر 2014 المعنونة ب إشكالية تقويم السياسات العامة في الدول النامية -سياسة الإسكان في مصر نموذجا<sup>1</sup>، حيث حاول الباحث الإجابة على التساؤل التالي:الإشكاليات التي تواجه تقييم السياسات العامة في الدول النامية، حيث تم طرح هذا السؤال نتيجة عدم اهتمام صانعي السياسات العمومية في الدول النامية بالتقييم، حتى و بمجرد التفكير يصطدم بصعوبات عديدة منها صعوبة الحصول على المعلومات و البيانات الكافية، و الأهداف في بداية السياسة تكون غير واضحة، إضافة إلى غموض بعض الأحيان الفئة المستهدفة.

وجاءت نتيجة الدراسة أن هناك فجوة متسعة باستمرار بين ما هو معروف عن رسم السياسة الوطنية والطريقة التي يتم بها على أرض الواقع، ولهذا تقوم حكومات هذه الدول لترويج لعمليات نجاح وهمية لسياساتها العمومية، مع الإفراط في تحديد أهداف سياساتها العمومية، ومن بين العوامل المهمة هو ضعف هيئات صنع السياسات العمومية في الدول النامية الأمر الذي انعكس على غياب المساءلة و بالتالي عدم الاهتمام بالتقييم.

واهم نتيجة أن بعض التقييمات التي يتم انجازها لسياسات التي لا يكون لديها بدليل و بالتالي انعدام الفائدة من عملية التقييم. و بالرجوع إلى الحالة المصرية صعوبة تقييم البرامج الحكومية نتيجة لعدم وضوح العلاقة بين السلطة التشريعية و التنفيذية و نفوذ أصحاب المال و سيطرتهم على أجهزة الدولة هذي ما أدى إلى ضعف السياسات التقييمية في قاموس السلطات المصرية .

و من خلال دراسة<sup>2</sup> (Pol fyalkouski et David Aubin 2013) و التي كانت مساهمة للأجراء تحليل لمأسسة تقييم السياسات العمومية في إقليم<sup>3</sup> Wollane، حيث أن هناك تواجه لا جدال فيه من بحث مستوى الخطاب الرسمي و المبادرات المتجهة نحول التقييم، و الباحث من خلال هذه الدراسة يحاول الإجابة على التساؤل المطروح حول المنافسة الفعلية لعملية التقييم و المشهد التقييمي في إقليم Wollane، إضافة إلى قياس درجة مأسسة تقييم السياسات العمومية، حيث سعت الدراسة إلى تحديد عملية تبلور الأطر

<sup>1</sup> محمد عمر إسماعيل.(2014).إشكالية تقويم السياسات العامة في الدول النامية "سياسة الإسكان في مصر نموذجا"،مقالة المجلة العلمية، العدد 57، جامعة اسيوط، ديسمبر. مصر .

<sup>2</sup> Fyalkowski, P., & Aubin, D. (2013). L'évaluation des politiques publiques en Wallonie. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, (25), 5-43.

<sup>3</sup> هو إقليم يقع في بلجيكا و اللغة الرسمية هي الفرنسية.

التنظيمية (إنشاء الإدارة المكرسة للتقييم)، والتنظيمية (اعتماد بنود التقييم)، المعيارية (على سبيل المثال وضع المعايير المهنية) و المعرفية (على سبيل المثال من خلال نشر الأساليب و المناهج المتعلقة بالتقييم).

و من خلال تتبع تاريخ تقييم السياسات العمومية في إقليم Wollane انه مر بثلاث مراحل و هما المرحلة التنظيمية (حيث من خلالها بداية عملية إضفاء الطابع المؤسسي على عملية التقييم و التي توافق مع عملية تطوير التقييم في أوروبا، إضافة إلى تعزيز ثقافة التقييم داخل الاقليم وهذه المرحلة كانت في بداية التسعينيات)، والمرحلة الملكية (و التي اتخذنا مكانا في الفترة 1999-2004 و التي تم من خلالها امتد التقييم إلى عدة مجالات منها الاقتصادي، واهم شيء شهدته هذه المرحلة هو إنشاء المؤسسة التقييمية (la société wallonne d'évaluation et de prospective)، وأيضا يحاول القائمون على التقييم استخدام نموذج قياسي إقليمي) وأخير مرحلة مأسسة التقييم (و التي أرده القائمون على التقييم محاولة تشكيل ثقافة حقيقية لتقييم من اجل تحقيق اكبر كفاءة للعمل العمومي، إضافة إلى تبسيط أساليب التقييم). و إضفاء الطابع المؤسسي و محاولة قياس درجته يكون عن طريق أبعاد معين و هي حجم ممارسة التقييم، والجهات الفاعلة للتقييم، إضافة إلى نوعية التقييم و أخير مدى نشر و استخدام التقييم.

و من بين نتائج الدراسة المتوصل إليها أن إقليم wallone يحتل مكان اقل من السويد و سويسرا و التي تشهد ارتفاع درجة إضفاء الطابع المؤسسي على التقييم، و اعلي درجة من إقليم بروكسل، وتقييم السياسات العمومية لم يكون موجودا قبل بداية التسعينيات، كما يمكن الإشارة إلى أن الممارسة التقييمية كانت موجودة على نطاق واسع داخل السلطة التنفيذية و تجسدت أيضا في التعايش بين مختلف التقييمات (داخلية و خارجية)، وتتم أيضا بين مختلف الجهات الفاعلة و الهيئات، كما أشار الباحث أن هذا لا يعني أن هناك افتقار إلى التنسيق بين المبادرات التي اتخذت و طبيعة القرارات الغير متكافئة و كتوصية من الباحث يجب تحمل المزيد من المسؤوليات في ظل الميزانية المحدودة و العمل على التحديث الإداري و الذي يدخل في مفهوم التسيير العمومي الجديد و بالتالي التأثير على الخطوات التقييم في إقليم wallone .

في دراسة (مكتب تقييم السياسات العمومية بدولة البنين 2011<sup>1</sup>) و الذي يرى الدولة وضعت التقييم في الأولويات الوطنية، و عمدت على تقوية القدرات و تطوير و تأسيس لثقافة التقييم. ولهذا تم إنشاء مكتب تقييم السياسات العمومية الذي يعمل على تقييم السياسات القطاعية، البرامج، المشاريع و تزويد الحكومة بتقرير حول النتائج المتوصل إليها. و كذا المجلس الوطني للتقييم الذي له دور استشاري و منهجي يسمح بضمان احترام لمعايير التقييم، إضافة إلى هيئات أخرى مختلفة، و عليه أوضح التقرير أن هذه الهيئات المذكورة تشكل الإطار المؤسسي لتقييم السياسات العمومية التي عملت السلطات في البنين على تأسيسه

<sup>1</sup> Républiques du Bénin (2011). Bureau d'évaluation des politiques publiques, document de travail. 12-14 septembre. Johannesburg, Afrique du sud.

من أجل تفعيل نظام التقييم و تبني مختلف العمليات من خلال صياغة التوصيات و أخذ بعين الاعتبار حاجات جميع الأطراف.

أكد التقرير على وجود عدة عمليات للتقييم، لكنه ركز على المقاربة التساهمية في التقييم من خلال إشراكه لجميع الأطراف الفاعلة و ذلك لضمان رؤية واسعة و أفكار شاملة لتحقيق تقييم مستقل. و من جهة أخرى لمح التقرير إلى سياسة التقييم لإستراتيجية النمو من أجل محاربة الفقر 2011-2015 حيث بين ضرورة أخذ بعين الاعتبار التجارب السابقة و الاعتماد على جهاز "متابعة التقييم" الذي يعمل على قياس و تحليل آثار السياسات على الأطراف المستهدفة و ذلك بالنظر لأهداف التنمية ( النمو، الفقر، التنمية الاجتماعية) و ذلك من خلال الاستعانة بمشاركة واسعة لضمان استعمال أمثل للنتائج.

من نتائج الدراسة أن سياسة التقييم في البنين تبقى نسبية و هامشية و ذلك لعدة أسباب مالية، معلوماتية، نقص في الموارد البشرية و غيرها. لكن بالرغم من ذلك فهي في المراحل الأولى و توجي إلى تطلعات جيدة في المستقبل نظرا لإرادة و اهتمام الحكومة بضرورة تقييم السياسات العمومية في مسار التنمية و ذلك تحت هدف استعمال التقييم لغرض زيادة فعالية السياسات العمومية من أجل إشباع و تلبية الحاجات الحقيقية للمجتمع.

في دراسة ل (Pauline Givord<sup>1</sup> 2010) المعنونة بالطرق القياسية لتقييم السياسات العمومية، حيث استعرض الباحث أهم الطرق القياسية التي يمكن استخدامها من اجل التقييم اللاحق لأثار السياسات العمومية و ذلك محاولة للإجابة على التساؤل: ما هو أفضل طريقة أو أسلوب يستخدم في التقييم اللاحق؟

حيث أكد الباحث على أن لا توجد إجابة محددة على السؤال و إنما نستخدم الطريقة المناسبة للاستخدام استنادا إلى التقييم، و إلى توفر البيانات، فرضيات كل طريقة قياسية. وهذا للتحليل جد معقد الشيء الذي أدى بالدراسات إلى محاولة تحسين النموذج القياسي الجديد للإجابة على مختلف القضايا و المسائل المتعلقة بالتقييم و الذي يختلف عن النموذج القياسي الكلاسيكي في نقطتين هما افتراضات اللازمة لتحديد تأثير السببية. و إلى أن الآثار قد تكون مختلفة، و الأدوات التي حاول الباحث على وجه الخصوص تقديم لتنفيذها العملي هي فرق الاختلافات، والانحدار المتقطع، والمتغيرات الهيكلية.. الخ.

ومن بين نتائج الدراسة أن الأدوات القياسية لتقييم ما زلت تطور بالرغم من عدم التوافق في بعض النقاط، بالإضافة إلى أن الباحث يرى أن طريقة الانحدار المتقطع هو الأسلوب الأكثر إقناعا، وفي الختام تبقى هذه الأساليب نفسها مفتوحة لنقد الأمر الذي يحتم العودة إلى النماذج الهيكلية أحيانا.

<sup>1</sup>Pauline G.I.V.O.R.D (2010), Méthodes économétriques pour l'évaluation de politiques publiques, Insee, Doucement de travail.

حاول الباحث (2009) (trochim<sup>1</sup>) من خلال هذا البحث وضع تعريف لسياسة التقييم و محاولة وصف علاقته مع الممارسة ، إضافة إلى تحديد بعض القضايا المفاهيمية الرئيسية، حيث أن سياسة التقييم هي عبارة عن مجموعة من القواعد و المبادئ تلتزم بها المنظمات العمومية ، وتستخدم لتوجيه القرارات و العمل العمومي عند تقييمه. ومنظمات التقييم تختلف من وكالات عمومية إلى محلية إلى خاصة، كما ان هناك عوامل تؤثر على سياسة التقييم و هي نوعية البرامج، و النقطة المنيرة في البحث هي أن تصميم سياسة التقييم بشكل جيد من اجل قيادة ممارسة التقييم قد تكون أهم قضية تواجهنا حالياً، حيث انه ومن خلال التجربة الأمريكية و التي تعطى لتقييم أهمية كبرى وخاصة مع وصول حكومة اوباما إلى السلطة و العجز الذي كان حاصل في الميزانية و الخوف من القضايا المتعلقة بالرعاية الصحية و التعليم ، وقيام الحكومة الأمريكية بمراجعة العديد من البرامج لتحديد تلك البرامج و السياسات التي يتم المواصلة فيها مع تلك التي يتم إلغائها. و اختتم الباحث بالإشارة إلى السياسة العمومية لتقييم هامة و لها دور في الممارسة الفعلية لتقييم، وهناك العديد من يقومون بتقديم تحليل-سياسة التقييم دائما موضوع يثير القلق من خلال الطريقة المستخدمة و أصحاب المصلحة إضافة إلى القضايا المستخدمة - مقنع و عملي من اجل تحسين برامج السياسات العمومية و هي أفضل الطرق التي من خلالها تتحسن مجتمعاتنا، وبالرجوع الى التجربة الأمريكية التقييم جزء لا يتجزأ من إدارة برامج الحكومة في جميع مراحل التنمية .

أما في دراسة ل (احمد مداوس اليامي 2005)<sup>2</sup> و المعنونة ب تقنية تحليل التكلفة العائد أسلوب ناجح في تحليل السياسات و البرامج العامة ، حيث أن الهدف من هذه الدراسة شرح المفاهيم الأساسية و الخطوات الرئيسية لتطبيق هذه التقنية - التي تعتبر إحدى أدوات تقييم السياسات العمومية و برامجها- في ظل ظاهرة تزايد النفقات في القطاع العمومي ، وذلك من اجل مساعدة صانعي السياسات العمومية من توجيه الموارد نحو أفضل استخدام، والمنطق من وراء استخدام هذه التقنية هو أيضا زيادة الكفاءة الاقتصادية. وبداية استخدام هذه التقنية كان في الولايات المتحدة الأمريكية مع بداية الثلاثينيات، أما في الدول النامية فكانت في بداية الستينيات، ومبدأ هذه الأداة هو مقارنة تكلفة و عائد برامج السياسات العمومية و هو يختلف عن تقنية تقييم المشروعات الخاصة لأن في القطاع العمومي يتم حساب جميع الآثار سواء داخلية أو خارجية مباشرة أو غير مباشرة و على هذا الأساس يتم الاختيار و المفاضلة بين برامج السياسات العمومية، ومن أهم خطوات هذه التقنية هي تحديد جميع الآثار سواء الايجابية أو السلبية إضافة الآثار الحاضرة أو المستقبلية، والخطوة الأخرى المهمة هي تقييم المالي للآثار يتم حساب الآثار السلبية كتكاليف و الآثار الايجابية كعوائد.

<sup>1</sup>. Trochim, M. M. Mark, & L. J. Cooksy (Eds.). (2009). Evaluation policy and evaluation practice. New Directions for Evaluation. 123, 13–32.

<sup>2</sup> احمد مداوس اليامي ، تقنية تحليل التكلفة -العائد: أسلوب ناجح في تحليل السياسات و البرامج العامة ، مجلة جامعة الملك بن عبد العزيز: الاقتصاد و الإدارة، الملكة العربية السعودية ، سنة 2005. ص ص 113-167.

ومن بين نتائج الدراسة هي توضيح كيفية استخدام هذه الأداة في المفاضلة وبين برامج السياسات العمومية التي تكون بين يدي صناعي السياسات العمومية، وان تقنية تحليل العائد-التكلفة عندما تطبق بهدف تحقيق الكفاءة الاقتصادية تعتبر أداة ثمينة و مساعدة على الخصوص كما أنها تتصف بالمرونة، وكما لاحظت على هذه الأداة أنها هي أداة مساعدة و فقط و يجب العمل على التقييم الدقيق لتكاليف و العوائد الخاص بالبرامج وذلك من اجل أن تحقق هذه الأداة أهدافها و هي زيادة رفاهية المجتمع.

هدفت الدراسة التي أعدها (بلقاسم العباس 2005)<sup>1</sup> تحت عنوان " أثر السياسات العامة على الفقر، توزيع الدخل والنمو"، إلى قياس أثر السياسات العامة على الفقر من خلال التركيز على العلاقة بين السياسة الاجتماعية ومستويات الفقر ، في إطار يسمح بإدماج الفقر وتوزيع الدخل ، وذلك في ضوء عينة واسعة من البيانات الحديثة.

تعرضت الدراسة إلى المنهجية القياسية المستخدمة لدراسة أثر السياسات العامة على الفقر والتي تأخذ بعين الاعتبار التداخل الآني بين الفقر وتوزيع الدخل والنمو الاقتصادي، بهدف تفادي المشكلات المرتبطة بانخفاض دقة القياس والتحيز ، تكون النموذج المستخدم من ثلاثة معادلات آنية تحدد النمو الاقتصادي، والفقر وتوزيع الدخل. إشملت معادلة النمو على متغيرات مفسرة ضمت كلا من معدل الاستثمار ومؤشر أداء المؤسسات ومؤشر السياسة الاقتصادية الكلية ودرجة الانفتاح الاقتصادي، إضافة إلى الشروط الابتدائية ، التي تعكس ظاهرة التقارب، والتي تم التعبير عنها بمستوى الدخل الحقيقي للفرد في سنة 1975. أما بالنسبة لمعادلة توزيع الدخل ، الذي تم قياسه بمعامل جيني ، فاشتملت على متغيرات مفسرة هي مستوى النمو ومتغيرات السياسة الاقتصادية. أما معادلة الفقر، فقد استخدمت كمتغيرات مفسرة كلا من خط الفقر، ومتوسط الإنفاق (الدخل) ومعامل جيني. وتم التوصل من خلال الدراسة القياسية إلى جودة النموذج في تفسير البيانات، في ضوء جودة المعنويات الإحصائية للمعاملات وتطابق إشارات المتغيرات مع النظريات لكل معادلة على حدة: أن الفقر يستجيب لتأثير السياسات أكثر من توزيع الدخل والنمو وأن شدة الفقر وعمقه يتأثران أكثر من مستواه بالسياسات العمومية.

أن التحويلات تعتبر أكثر فعالية في التأثير على توزيع الدخل والنمو، لكنها ذات أثر بسيط على مستويات الفقر وبالمقابل توجد متغيرات ذات أثر قوي ومباشر على مستويات الفقر كمؤشر إنتاج الحبوب. كذلك النمو يؤثر إيجاباً على الفقر وتوزيع الدخل باستثناء المستويات المرتفعة منه.

ومن بين نتائج الدراسة نتائج إيجابية أثر الإنفاق الحكومي والتحويلات ومحاربة التضخم على الإقلال من الفقر في حين تؤثر سياسات الانفتاح سلبيًا على توزيع الدخل ومستويات الفقر ، وذلك على الرغم من أن كلاهما تدعمان النمو الاقتصادي ، أن السياسات الموجهة نحو تحسين توزيع الدخل هي أكثر فعالية في التأثير على الفقر مقارنة بالسياسات الموجهة نحو رفع متوسط الإنفاق والنمو.

<sup>1</sup> ورشة العمل الإقليمية (2005). حول السياسات العامة والإقلال من الفقر في الدول العربية، المنعقدة بالقاهرة، 26-27 سبتمبر.

أما دراسة<sup>1</sup> (Booth al 2002) و مثل هذه الدراسات اهتم بها الكثير من الدارسين و الباحثين سواء في بريطانيا أو الدول الأوروبية<sup>2</sup> الأخرى و تظهر هذه الدراسة دور العمالة المؤقتة بمثابة نقطة انطلاق نحو استدامة فرص العمل و بالتالي سوق العمل البريطاني، أيضا حاولت الدراسة توضيح الآثار التي يمكن أن ينتجها هذا النوع من العمل على البطالة، وهل يوجد إمكانية لتكوين رأس المال البشري من خلال التجربة المهنية، وما احتمال حصولهم على وظيفة دائمة. ومن اجل التحليل أكثر شمولاً لتقييم دور العمالة المؤقتة تم استخدام مصفوفة التحويل لنتائج ربع سنوية من خلال جمع المعلومات عن طريق المقابلة التي توفر معلومات مفصلة عن المجيبين، حيث تم طرح العديد من الأسئلة. من بين النتائج المتوصل إليها أن العمالة المؤقتة تقل من فترة البطالة وزيادة حصة العمالة المؤقتة التي تتوجه نحو العمالة الدائمة عن العمالة التي تدخل مباشرة في وظائف دائمة-أي الأشخاص الذين يفضلون الأعمال المؤقتة تكون لديهم فرصة اكبر لتوظيف.

تطرق البحث (2002<sup>3</sup> takis ventoklis): من خلال الورقة البحثية المعنونة بتقييم السياسات العمومية منهجية كمية إلى الشرح الأساسي المنطقي او المرجعي وراء الأساليب المختلفة في تقييم السياسات العمومية من اجل إعداد تقييمات رجعية كمية لبرامج السياسات العمومية، حيث أن معظم البرامج و السياسات الحكومية يستفيد منها الأفراد و المؤسسات من خلال إعانات مباشرة أو غير مباشرة، وصعوبة تقييم و تقدير هذه الإعانات بسبب طبيعتها التقنية و الكمية مما يجعلها غير مفهومة لذا يتم تجاهلها من طرف المسؤولين ويتم قبول النتائج الاسمية فقط و إهمال القيمة الاجتماعي. وتم عرض تقييم السياسات العمومية على انه تقديرات بشأن الآثار المحتملة للسياسات المعنية ومن ثم إصدار حكم على قيمة الآثار المقدرة، والتقديرات تشمل بدورها مجالين ذات صلة بتصميم التقييم ومواصفات النموذج في إطار الأول هل اثر المتغيرات تأخذ بشكل طولي أم عرضي و في إطار الثاني المقيم يقرر ما هي المتغيرات المستقلة و ما هي المتغيرات التي تندرج في ضمن الانحدار لتأخذ بعين الاعتبار تحيز الانتقاء .

وتوصي الورقة البحثية في إطار تقييم السياسات العمومية ينبغي وضع قواعد واضحة وذو علاقة سببية بين التدخل العمومي و الأثر المحتمل المقدر، وينبغي أيضا إجراء تقييمات على فترات اقصر في نهاية التدخل بغية الحد من التباين الخارجي المتولد عن الفارق الزمني بين النتائج المتولدة و البرامج الجارية.

<sup>1</sup> Pauline ,G.(2011).Essay on four issues in public, policy EVALUATION. Thèse de doctorat de science économique, Institute d'étude politique de paris. France. P41.

<sup>2</sup> منذ بداية الثمانيات حاولت معظم الدول على حماية العمالة ومحاولة جعل سوق العمل أكثر تنافسي لمواجهة الأزمات و الانتقادات .

<sup>3</sup> Venetoklis, T. (2002). Public policy evaluation: Introduction to quantitative methodologies. Government Institute for Economic Research, VATT-Research Reports, 90.

حيث تناولت دراسة<sup>1</sup> (Yves-André Fauré, 2000) المعنونة بالسياسات العمومية الامركزية و التنمية المحلية<sup>2</sup> التحولات التي حدثت في البرازيل في الهيكل المؤسسي للسلطات و الإدارات و التي كانت تتميز بالمركية، هذه الأخيرة ترتب عنها سياسات عمومية مركزية مكلفة وغير فعالة و تعاني من الفساد و المحسوبية و غير قادرة على الحفاظ على الرفاهية لدى معظم السكان، حيث أن التحول نحو سياسات عمومية لا مركزية من شأنها تخفيف القيود البيروقراطية و تحويل الفاعلين الوطنيين إلى فاعلين محليين لتطوير التنمية الخاصة بالمناطق و الأقاليم، حيث تعزز الاهتمام بالمستوى المحلي للعمل العام في البرازيل مع سنوات التسعينيات

من نتائج الدراسة أن لامركزية السياسات العمومية المطبقة على الأقاليم كلها عوامل تساعد على دعم التنمية المحلية بالبرازيل، وذلك بفضل قرب السلطات المحلية من الجهات الفاعلة و المرونة في المبادرات و سرعة اتخاذ القرار، بالرغم من بعض النجاحات إلى أن النظام البرازيلي مازال يعاني من بعض العقبات لتحقيق سياسات عمومية لامركزية و التي تكون التنمية المحلية و بالتالي التنمية لبلد ككل. ومن خلال التقييمات تم الوصول إلى عدم وجود تنسيق بين الأقاليم على المستوى الأفقي و العمودي إضافة إلى خلق بعض التناقضات بين الأقاليم

في دراسة<sup>3</sup> (frédéric varone et Christophe maddalijns, 2000) أشاد الباحث إلى أن تقييم السياسات العمومية في بلجيكا ليست حديثة النشأة، و أن الممارسات التقييمية تنسم في الغالب بضعف في الاستباق و بدرجة صياغة مرتفعة قليلا. و بصفة عامة بين أن التأسيس لتقييم السياسات العمومية يتمثل في إعطاء ها طابع رسمي و يكون بشكل أوتوماتيكي في البرنامج "الإداري- السياسي" لكل سياسة عمومية و ذلك من خلال التشريع و التنظيم. و أكد أن التقييم يمثل في حد ذاته ثقافة مشتركة بين مختلف الأعوان، و ذلك من خلال تبني العديد من الهيئات لعمليات التقييم سواء من قريب أو من بعيد. إضافة إلى أن بلجيكا تتوفر على أدوات و موارد بشرية تتمثل في هيئات جامعية و مؤسسات خاصة و أعوان تعمل على توفير و تحليل معمق لمعلومات على أثار العمل العمومي إذ تعتبر عنصر أساسي و ضروري لكل عمل تقييمي، ومع التأكيد على الدور الذي تلعبه الجمعيات من خلال معرفتها بواقع المجتمع و أنشطتها في مختلف المجالات إذ تمثل مصدر جد مهم للمعلومات تساعد الحكومة في تقييم السياسة العمومية. إضافة إلى ذلك يعتمد المقيم على أبحاث العلمية للمؤسسات الجامعية، حيث أن العديد من هذه الأخيرة عملت على تطوير و تطبيق نماذج و مناهج للتقييم إذ تعتبر كفاءات ضرورية لتقييم السياسات العمومية.

<sup>1</sup> مدير معهد البحث بالتنمية بالبرازيل

<sup>2</sup> Fauré, Y. A. (2005). Des politiques publiques décentralisées, entraves au développement local. Expériences brésiliennes. *Revue Tiers Monde*, (1), 95-118.

<sup>3</sup> Varone, F., & Magdalijns, C. (2000). L'évaluation des politiques publiques en Belgique: théorie, pratiques et défis. *Pyramides. Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique*, (1), 55-84.

و من بين نتائج الدراسة أنه يجب تضافر الجهود، ولا بد من توفر إرادة سياسية قوية من أجل تحقيق أحسن عمل عمومي، حيث يكمن هدف تقييم السياسات العمومية في رفع الغموض على الآثار الناجمة بين مختلف أطراف المجتمع و لذلك لا بد من وجود قواعد تأسيسية واضحة. وأخيرا بقي على العالم السياسي أن يرفع التحدي من أجل التأسيس لتقييم السياسات العمومية من خلال إعطاء أهمية بالغة و تثمين عمليات التقييم المنجزة في بلجيكا أو في الخارج و أخذ بعين الاعتبار خصائص النسيج السياسي و المؤسساتي البلجيكي.

تقرير (قمة جوهنزبورغ<sup>1</sup> 2000): جاء على أساس تشجيع الطلب على التقييم و المتابعة و جمع هذه اللقاء 65 مشتركا من 11 بلدا هي: جنوب إفريقيا، الكاميرون، غانا، كينيا، موزمبيق، النيجر، أوغندا، رواندا، السينيغال، تنزانيا، زامبيا و 32 ممثلا للدول التي تمنح المساعدات، حيث أكد القائمون على التقييم انه بدل الاهتمام المتزايد بالمناهج والتقنيات ، قررت الفرق المشاركة البدء بإعداد إستراتيجية مكيفة مع وضعية بلدانهم، وترقية مفهوم تقييم السياسات العمومية، والتأكيد على الدور الفعال للمجتمع المدني، وتم التأكيد على أن العقبة الأساسية بالنسبة للدول الإفريقية تتمثل في ضرورة توفر المختصين المؤهلين في المجال و أهمية استغلال القدرات الموجودة ، وربط نشاطات التقييم بالإستراتيجيات الوطنية خاصة المتعلقة بإصلاح القطاع العمومي.

عند اختتام القمة أكد المشاركون أن إصلاح السياسات العمومية تدور حول عدد من المواضيع منها التقييم، وذلك باستخدام المعلومات الناجمة عن التقييم في صياغة وتحليل السياسات العمومية وإعداد البرامج والمشاريع وعند تقديم الحسابات، وتقوية دور المجتمع المدني وصياغة إستراتيجيات لمحاربة الفقر، وذلك بالتركيز على تحقيق الأهداف.

أما في ما يتعلق بدراسة ( البنك الدولي 2000 )<sup>2</sup> و المعنونة ب استعمال التقييم لإعادة تعريف السياسات العمومية وتقليص النفقات العمومية كانت الدراسة حول سياسة التشغيل في استراليا ما بين (1996-1997) حيث خلال هذه الفترة قررت الحكومة الأسترالية تقليص مع إعادة تنظيم النفقات العمومية خاصة ما ينسجم منها مع أسواق العمل، حيث أنه مختلف البرامج المساعدة على التشغيل تكلف الدولة كل سنة حوالي 3.8 مليار دولار استرالي (حوالي 2.9 مليار دولار)، حيث إن التقرير وجد أن مساعدة البطالين لمدة طويلة يؤدي إلى خطر الوقوع في البطالة على المدى الطويل، وفي نفس الوقت بحثت السلطات عن تحسين التوازن ما بين الجودة العالية والسعر لبرامج المساعدة على التشغيل مع تحديد الميزانية. ومن اجل توجيه الخيارات السياسة بشكل جيد و عقلاني تم تسطير مرد وديات مختلفة لمعظم برامج التشغيل و التي تم تقييمها بمساعدة مؤشر التقييس و القيمة الصافية لبرنامج التشغيل المؤسس. واستراتيجية الحكومة كانت تنص على أنه على كل بطال

<sup>1</sup> أشار المشاركون في ملتقى 1998 Abidjan و 1999 Nairobi على ضرورة إنشاء جمعية إفريقية للتقييم، والتزمت بتقوية القدرات التقييمية للقارة الإفريقية من خلال وضع برامج تكوينية عالية المستوى عبر كامل القارة وإنشاء جمعيات وطنية، وترك المجال للجمعيات المهنية لكل بلد لإعداد سياسات وطنية للتقييم بالتعاون مع حكوماتهم. وعلى أساس ذلك جاء ملتقى جوهنزبورغ .

<sup>2</sup>Banques ,M.(2000). L'utilisation de l'évaluation pour redéfinir les politiques publiques et réduire les dépenses: politiques de l'emploi austral .

تمت مساعدته على خلق شغل جديد على مدى ستة أشهر وهذا مقارنة مع فريق آخر والذي لا يشارك في أي برنامج مسته المساعدة.

ومن بين النتائج المتوصل إليها من خلال هذا التقرير على أن برنامج تقديم المساعدات للمؤسسات (Job start) قدرت تكلفته 4900 دولار استرالي لكل منصب تم خلقه، وعلى العكس من ذلك التوظيف المباشر يكلف 76600 دولار استرالي لكل توظيف مباشر، وعليه كثفت الحكومة من برامج المساعدة على التشغيل لأن مردوديتها مضمونة، من خلال أن برنامج (Star Job) هو البرنامج الأكثر فعالية لأنه يمس شريحة واسعة من البطالين.

في دراسة (البنك الدولي<sup>1</sup> 2000) المعنونة بتقييم تأثير إنشاء الطرق الريفية على الفقر في فيتنام والتي كان الهدف منها هو تقييم حجم التأثير للطرق الريفية على رفاهية العائلات في المجتمعات المحلية ابن توجد هذه المشاريع و البني التحتية مقارنة بالمناطق التي لا تتوفر على مثل هذه المشاريع، حيث يرى خبراء البنك الدولي إن الطرق الريفية تعتبر كسياسة من طرف الدول للحد من الفقر في المجتمعات المحلية لذا يقوم البنك الدولي و الجهات المانحة بتمويلها، حيث انطلق في هذه السياسة في سنة 1997، وتم الاعتماد على معايير التكلفة (حجم السكان المستفيدين و تكلفة المشروع). وتم الاعتماد في هذه الدراسة على بيانات مرجعية (ذلك قبل التدخل و بعد التدخل) وذلك من اجل مسح مجموعة من العوامل و تم تحديد ذلك بناء على طريقة *comparaison appariée*، حيث هذا النوع من البيانات تسمح لجعل مقارنة لمؤشرات الرفاهية على مستوى المجتمعات المستفيدة و على المجموعة الشاهدة، وتم جمع البيانات على مستوى المناطق و الأسر خلال الفترة 1999-1997 على مستوى 100 منطقة مسها المشروع 100 منطقة لم يمسه، وتم اختيار المناطق عشوائيا وتم أيضا الاعتماد على المتغيرات التالية: البني التحتية، طرق العيش، التعليم، الصحة، الأسعار، وهذه العوامل تم استخدامها من اجل تصميم مجموعة من المؤشرات الخاصة بالرفاهية في كل منطقة و إلى اختبار الآثار مع مرور الوقت. ومن بين النتائج التي تم التوصل إليها إن إنشاء الطرق الريفية أدى تنوع مصادر الدخل وفرض العمل، وتوافر المنتجات و الخدمات المختلفة للسكان، إضافة إلى تمتعهم بالصحة الجيدة و بلغت تكلفة التقييم 3.6 بالمائة من تكلفة المشروع ككل.

3- أما دراسة (Vincent spenlehauer<sup>2</sup> 1998) و التي كانت بعنوان تقييم السياسات العمومية بعد التخطيط في فرنسا و التي من خلالها تطرق الباحث إلى موضوع تقييم السياسات العمومية في فرنسا خلال الفترة الممتدة من سنة 1946 إلى سنوات التسعينيات و كان الهدف من خلال هذه الدراسة هو توفير الفهم والتفسير لفشل السياسة الوطنية لتطوير ممارسة التقييم و التي تم الإعلان عليها رسميا في سنة 1990

<sup>1</sup> Van de Walle, Dominique. (2000).. Evaluation de l'Impact sur la pauvreté des projets de Routes Rurales.

World Bank, Washington, D.C. Processed.

<sup>2</sup> Vincent ,S.(1998).l'évaluation des politiques publiques avatar de la planification, thèse doctorat de science politique, université de Grenoble, France.

بمبادرة من حكومة (Michal Rocard) وقد اجري الباحث تحليل تاريخي لجدل التقييمي الفرنسي على أمل العثور على نقاط الضعف وهذه الأخيرة حسب الباحث تكمن في مواضيع التقييم المستوردة من الولايات المتحدة الأمريكية و محاولة نقلها من السياق الأمريكي إلى السياق الفرنسي، كما قل الباحث أيضا من أهمية وشأن التقرير التي تصدر من طرف الباحثين و الجهات الفاعلة و التي مجرد تغيير في التسميات فقط ، اما حال التقييم بقيت محدودة النطاق.

و من بين نتائج الدراسة أن النكسات التي مست التقييم في فرنسا كانت بسبب الفجوة التي توجد بين معنى مصطلح السياسة العمومية و الفهم من قبل الفاعلين السياسيين و الإداريين الفرنسيين عكس الترابط الموجود في الولايات المتحدة، إضافة إلى الاعتماد فقط على الوجود القانوني، كذلك طرق التقييم الأمريكية المستخدمة في القطاع العام و الخاص غير فعالة نتيجة اختلاف الخصوصيتين، في الأخير من بين أسباب الفشل هو الطابع المؤسسي التي تتميز به المؤسسات المركزية هو المسؤول عن فشل سياسة التقييم.

اما في دراسة للحكومة المكسيكية<sup>1</sup> و (International Food Policy Research Institute) (1997) و التي تمثل أحسن مثال عن إستراتيجية التقييم المنهجي لبرنامج ما و التي تمثلت في برنامج PROGRESA الذي وضعته الحكومة المكسيكية في سنة 1997 و تم إعادة تسميته إلى OPORTUNIDADES (برنامج الفرص) في سنة 2002 ، وكان محتوى البرنامج في تنفيذ تحويلات مالية إلى الأسر الأكثر فقرا، وكانت مشروطة مثلا بتواجد عد الأطفال المتدربين. حيث خطى البرنامج حوالي 4 ملايين عائلة سواء في المدن او الريف و استهلك ما قيمته 50 بالمائة من ميزانية المخصصة لمكافحة الفقر. وتم استخدام النموذج التجريبي من خلال فئتين أحدهما شاهدة و الأخرى تجريبية، حيث تضمنت هذه الأخيرة 320 عائلة و تم وضع 186 كفئة شاهدة. و من بين نتائج الدراسة و كأثار مباشرة هو التحسن الملحوظ من خلال التغيب عن المدرسة و صحة الأطفال أصبحت في تطور مستمر، ووجود الآثار الغير مباشرة عن عمل الأطفال و الطلب عن السلع الاستهلاكية و تم التقدير باستخدام السببية من اجل معرفة إمكانية التعميم. و النقطة المنيرة في هذا البحث تظهر في منشورات (International Food Policy Research Institute) تظهر أن الآثار كانت معنوية و موجبة و عليه تم تمديد البرنامج في جل أنحاء المكسيك و تم نقله إلى العديد من الدول المجاورة مثل كولومبيا و جاميكا و الهندوراس، حيث النتائج التي حققها هذا البرنامج جعلت منه نموذجا لبرامج المساعدات الانمائية.

في دراسة ل، (Roland Rathelot<sup>2</sup> و Patrick sillard<sup>2</sup>) من اجل تقييم الإجراءات الجبائية على خلق فرض العمل في فرنسا في اطار ما يسمى المناطق الحرة الحضرية<sup>3</sup>، حيث ركز الباحثان على قياس و تقييم اثر

<sup>1</sup> Marc , Ferracci & Étienne, W.(2011).Op.Cit.p148.

<sup>2</sup> Pauline ,G.(2011).Op.Cit.p32.

<sup>3</sup> الدراسة كانت بفرنسا و أنشأت المناطق الحرة الحضرية في عام 1996 ، والتي تتكون من 9.000 إلى 30.000 ساكن، وتستفيد المؤسسات الكائنة بالمنطقة من مجموعة من الإعفاءات الضريبة و الضمان الاجتماعي ، وكان الهدف منها هو إنعاش المناطق التي تتمتع بصعوبات كثيرة من الناحية الاجتماعية ، حيث كانت في البداية 44 منطقة حرة حضرية مع سنة 1997، ووصلت إلى 15 منطقة في سنة 2006.

الاعفاء الجبائية الموجهة لمؤسسات المتواجدة أو المنشأة في هذه المناطق على تنمية وتنشيط الأحياء التي يعاني سكانها من صعوبات اجتماعية، حيث كان الهدف من هذه الدراسة هو تقييم تكلفة هذا الجهاز التي وصلت إلى 570 مليون أورو عام 2007 و دورها في خلق فرض عمل وتحريك النشاط الاقتصادي. او بطريقة أخرى ماذا كان سيحدث لو لم تستفد هذه الشركات من الاستثناءات، حيث تم بناء هذه الدراسة بناء على تجارب من قبل في الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا وهي كثيرة وبعض الدراسات الفرنسية القليلة منها دراسة القياسية لأثر المناطق الفرنسية الحرة الحضرية على خلق التوظيف والمؤسسات (2009)... الخ

ولتقييم اثر المناطق الحرة الحضرية تم استخدام طريقة فرق الفروقات المشروطة، ومن بين النتائج التي تم التوصل إليها وهي اثر التخفيضات في الجباية أدت إلى زيادة حجم العمالة، حتى ولو لم تكون كبيرة في السنة الأولى، كما أن معدل التشغيل كان أكثر من 10 بالمائة، والنتيجة المثيرة للاهتمام هو أن الأثر يقتصر على مؤسسات الأعمال الأصغر حجماً، إضافة إلى أن المؤسسات المنشئة ربعها يتوافق مع الأعمال القائمة والتي تعكس السلوك الانتهازي، كما ساعد الإعفاء الضريبي الشركات من الهروب من الإفلاس.

في دراسة (لبنك الدولي<sup>1</sup> 1991) حول موضوع تقييم السياسات العمومية التعليمية في نيكاراغوا و ذلك من خلال إلغاء اللامركزية في الإدارة التعليمية، قد تم الشروع في تنفيذ هذه السياسة في سنة 1991 و تم تنفيذه تدريجياً، حيث أن الاستقلال تم تعميمه في أواخر عام 1999 وكان الهدف من تطبيق هذه السياسة هو تطوير التعليم عن طريق عملية تنظيم المؤسسات وعليه أصبحت الإدارة التعليمية أكثر ديمقراطية وتشاركية. وتم الاعتماد بين أساليب التقييم النوعي والكمي، حيث الأسلوب الأول يهدف إلى تحديد ماذا كانت الإدارة والإصلاحات المالية التي تم تطبيقها مقبولة و موقف مختلف الشركاء الفاعلين، والأسلوب الثاني يجسد النتائج في الإجابة على السؤال هل الإجراءات والتمويل للمدارس تمكن من الحصول على أعلى النتائج المدرسية، وتم الاعتماد على تقنية *comparaison appariée* من خلال بيانات مؤسسات مسها الإصلاح ومؤسسات غير ذلك، وتم الاعتماد على هذه الطريقة لعدم وجود بيانات مرجعية، حيث انه في الدراسة النوعية تم تحليل و التطرق إلى المواضيع الأساسية الخاصة بقطاع التعليم والإصلاح من خلال الاعتماد على مجموعة من الأسئلة والمقابلات، والدراسة الكمية تم التطرق من خلالها إلى تقنيات الانحدار من اجل تقدير دالة إنتاج التعليم.

ومن بين النتائج التي من خلال الدراسة النوعية أن الإصلاحات يعتمد إلى حد ما على حالة المدارس والبيئة خاصة في حالة إهمال العوامل المحلية والتي تكون شديدة التباين، وجاءت النتيجة الكمية لتعزز الدراسة النوعية حيث أن نتائج الانحدار تشير إلى أن كلما كانت الامركزية كلما أدى إلى تحسن كبير في أداء الطالب

<sup>1</sup> Fuller, & Magdalena, R(1998).Nicaragua's Experiment to Decentralize Schools: Views of Parents, Teachers and Directors. Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms. paper no.5. World Bank, Washington.

،وان التحسينات على مؤشرات أخرى مثل تدريب الموظفين وزيادة عد الكتب...ومن خلال النتائج ارتأت الحكومة إدراج عنصر التقييم في أي برنامج إصلاحي.

اما في ما يتعلق بدراسة رياض الشيخ المعنونة ب المعايير الاقتصادية في تقييم السياسات العامة<sup>1</sup>، حيث حاول الباحث من خلال هذه الدراسة تبيان دور السياسات العامة في إدارة النشاط الاقتصادي و توجيهه من خلال تبيان مجال التدخل العمومي والذي يكون من خلال أدوات وهي القوانين و التشريع و تقديم الإعانات وفرض الضرائب،وتم أيضا مناقشة من خلال هذه الورقة البحثية مشكلة صناع القرار المتعلق بالسياسات العمومية في مصر.

ومن بين نتائج الدراسة انه تم اقتراح ستة معايير اقتصادية لتقييم السياسات العمومية وهي: خفض نفقات إدارة البرامج،الكفاءة في تحديد الهدف و الوصول إليه،كفاءة تخصيص الموارد،والاختيار بين مبدأ سيادة المستهلك و سيادة دافعي الضرائب،إضافة إلى تقديم البرامج بطريقة لا تجلب العار لمقدمها وأخيرا معيار المرونة و التجاوب مع الظروف المتغيرة،كما حلل الكاتب في الأخير الصراع بين الأهداف و الأدوات البديلة لسياسات العمومية.

في ضوء ما سبق عرضه من دراسات سابقة حول موضوع تقييم السياسات العمومية، فانه يمكن توصيف تلك الدراسات في المحاور التالية:

\*دراسات أولية و تقارير وأبحاث علمية ركزت على تاريخ التقييم انطلاقا من التجربة العادية وصولا إلى ما هو عليه الآن.

\*دراسات ركزت على الطرق الكمية في تقييم السياسات العمومية و خلصت أن كل سياسة معينة وتتطلب طريقة قياسية معينة قد تختلف نفس السياسة في استخدام أداة التقييم بسبب اختلاف الفرضيات التي تعتمدها هذه الطرق.

\*هناك دراسات ركزت على ما مدى وجود طابع مؤسستي لتقييم السياسات العمومية و درجته،لأن وجود درجة منخفضة يعني إمكانية عدم نجاح العملية التقييمية،دون التطرق إلى الواقع الميداني.

\*دراسات تجريبية محضرة تمثل في تقييم سياسات معينة كسياسة الشغل و التعليم أو محاولة تقييم جزء من سياسات كبرى مثل سياسة التكوين و دورها في دعم سوق الشغل.

\*هناك دراسات أشارت إلى بعض الصعوبات و المشاكل التي تعترض عملية التقييم .

<sup>1</sup> ندوة تقييم السياسات العامة، 22-25 ديسمبر 1988، الاسماعلية، مصر.

وفي ما يتعلق بالدراسات الخاصة بالجزائر فهي قليلة و من بين الدراسة التي بين أيدينا تعتبر الوحيدة المتوفرة و التي تصب في الموضوع

دراسة الأستاذة مغيث كزرة و المعنونة ب المسعى التقييمي لسياسات العمومية كآلية لترقية الأداء العمومي في الجزائر<sup>1</sup>.

حيث حاول الباحثة من خلال الدراسة الأكاديمية التعرف على واقع الممارسة التقييمية في الجزائر و مستوى تقدمه في البلد نظرا لانتشاره الواسع في الدول المتقدمة التي تمكنت من تطوير أنظمتها الوطنية للتقييم، و حاول الباحثة قياس مدى استجابة الجزائر لضغوط التي يفترضها الوضع الدولي الجديد على محيطها المؤسساتي و نظامها الاقتصادي للبحث عن آليات فعالة للتسيير العمومي، وبالتالي الحد من الفقر و مكافحة الفساد و البيروقراطية و عصرنة الدولة. لاسيما أن الآلية تفرض مبدئيا الإيمان بها كوسيلة للتغيير انطلاقا من التزامات واضحة .

ومن خلال هذه الدراسة تم محاولة القياس من خلال عرض عد من المؤشرات على التوجه التدريجي نحو المسعى التقييمي للسياسات العمومية في البلد، ثم عرض جملة من الشروط التي تمنعه من التحول إلى مسعى فاقد للمعنى و الهوية.

في دراسة (البنك الدولي 2007<sup>2</sup>) و التي قدم من خلالها دراسة اعتبرت مهمة و لبرنامج الإنعاش الاقتصادي والذي انتهى في سنة 2004 و - حيث عرض أهم مضمون البرنامج و الذي سنتطرق إليه في الفصل الرابع بالتفصيل - و من بين اهم استنتاجات الدراسة التقييمية ما يلي "

\* برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي كان له تأثير متواضع على النمو الاقتصادي حيث قدر في المتوسط ب 1%.

\* تم خلق فرص عمل بمقدار 850000 مباشرة و 664000 فرص عمل غير مباشرة.

الواردات تنمو بشكل أسرع من الصادرات الأمر الذي حد من فائض الحساب الجاري ب 1% من الناتج المحلي الخام للفترة (2001-2005).

\* ضعف جودة المشاريع، وانجاز هذه الأخيرة كان بشكل غير منتظم و متقطع، و سوء تنفيذ المشاريع نشأت أيضا من الحاجة الملحة التي رافقت المشاريع و إعدادها لوجود عد لا يحصى من المطالب المفروض ان يستجاب لها

<sup>1</sup> Meghiche, K. (2014) La démarche de l'évaluation des politiques publiques comme mécanisme pour promouvoir la performance publique en Algérie, revue algérienne des politiques publiques. numéro 5. université Alger 3.

<sup>2</sup> Banque M (2007). République Algérienne a la recherche d'un investissement public de qualité. . Rapport N 36270-dz, volume 1, p1-5

و النتيجة المهمة التي خرجت بها هذه الدراسة إلى أن تحليل الفوائد و التكاليف يدل على ان المشاريع في الجزائر ذزتكلفة عالية جدا.

دراسة حميد داودي<sup>1</sup> 1998 و المعنونة بتقييم السياسات العمومية في إطار الرقابة<sup>2</sup> ويعتبر الباحث من بين الأوائل الذين تحدثوا عن تقييم السياسات العمومية في الجزائر، حيث حاول الباحث من خلال هذه المقالة أن يعرج على التقييم في الجزائر-ليس تقييم السياسات العمومية هذه الأخيرة بدا الحديث عنها في سنة 1997- من خلال التعاون بين المعهد الوطني لدراسات و الاستراتيجيات الوطنية (INESG) وبين الفاعلين في النظام الوطني لرقابة و التسيير لنفقات العمومية من خلال العمل على التحكم في الإنفاق الحكومي في إطار ندرة الموارد و ضغط الطلب الاجتماعي من مختلف الجوانب، واستعرض أيضا الباحث مختلف مراحل الرقابة في مختلف البلدان و الهيئات التي تشرف عليها، وكمثال على ذلك هيئة إدارية مكتب التفتيش لكيبك بكندا وهيئة قانونية مثل مجلس المحاسبة بالرغم من اختلاف شكل الهيئتين إلا أنهم يعملان على نفس الأهداف.

في الأخير توصي الدراسة بإعطاء أهمية لتقييم السياسات العمومية عكس الرقابة ولأن هذه الأخيرة تتميز بخصائص إدارية وقانونية، كما يجب إدماج تقييم السياسات العمومية في بناء القرارات المتعلقة بالميزانية والقرارات الخاصة بالتنمية الوطنية.

من خلال استعراض الدراسات السابقة و أهم التوجهات و الملاحظات التي وردت، لم تنطرق إلى الدراسات الأكاديمية و التجريبية في نفس البحث و إنما كانت دراسات بالكامل وصفية أو بالكامل تجريبية و خاصة الدراسة الخاصة بالجزائر فهي منعدمة في شقيها التجريبي، لذلك يتطلب الأمر التعرف على تقييم السياسات العمومية في الجزائر من خلال دراسة أكاديمية، ومن ثم استخدام الدراسات التجريبية التي توافق مع مثل هذه المواضيع و اتساقا مع هذا التوجه فان أهداف الدراسة تتمثل في النقاط التالية:

\*التعرف على السياسات العمومية في الجزائر

\*تقدير وتقييم لسياسات العمومية في الجزائر من خلال الدراسة القياسية.

\*وضع تصور حقيقي و مستقبلي و معالي لتقييم السياسات العمومية في الجزائر.

<sup>1</sup> حميد داودي هو مدير سابق لمجلس المحاسبة

<sup>2</sup> HAMID ,D.(1998). l'évaluation des politiques publiques dans le contexte du contrôle. Article revue IDARA n 24.

خاتمة :

إن التقييم مر بمراحل تطور منذ بدايات القرن العشرين واتخذ أشكال مختلفة، غير أن الملاحظة لمختلف التجارب تبين أن الدول الأكثر تطورا في مجال التقييم هي التي تمتلك ثقافة سياسية تعطي وزن للمواطنين بصفتهم دافعي الضرائب و هي دول شمال أوروبا أما النظام الفرنسي فالنقاش حول النفقات العمومية ليس لديه مكانة في الرأي العام وهذا بسبب طبيعة النظام الجبائي الذي يعتمد في غالبه على الاقتطاعات غير المباشرة، الشيء الذي لا يشعر به المواطنون وبالتالي لا يتساءلون عن مصير أموالهم.

كما أن العديد من الدراسات التجريبية التي تطرقت لتقييم فنجد هناك دراسات تتحدث عن التقييم الداخلي و الذي تقوم به الهيئات الوطنية ممثلة في هيئات رسمية وتكون اما تابعة لسلطة التشريعية ام لسلطة التنفيذية ، كما يمكن أن تكون هيئات خاصة كما هو في الولايات المتحدة الأمريكية . اما في حالة الجزائر فننظر إلى التجارب الدولية فهي ما زالت تبحث عن موقع لها في منظمو تقييم السياسات العمومية، والدليل على ذلك هو ضالة الدراسات المتعلقة بتقييم السياسات و البرامج العمومية و ان وجدت تكون من هيئات دولية مثل البنك الدولي .

في الأخير سنحاول التطرق إلى الحالة الجزائرية من خلال تحليل السياسات العمومية في الجزائر قبل الانتقال إلى التقييم.

الفصل الرابع:

تحليل السياسات

العمومية

في الجزائر

سنحاول من خلال هذا الفصل الوقوف على أهم المراحل الذي عرفها الاقتصاد الجزائري، وعلى أهم مميزات السياسات العمومية التي انتهجتها السلطات الوطنية في دفع عجلة التنمية منذ الاستقلال، وبعد هذا الأخير اعتمدت على مخططات استثمارية كأستراتيجية تنموية في ظل المرجعية الاشتراكية لسياساتها العمومية وحاولت تكييف مضمون هذه السياسات مع الواقع آنذاك.

وبعد نكسة البترول في نهاية الثمانيات اجبر راسمي السياسات العمومية على إعادة النظر في شكل تدخل الدولة، او ما اصطلح عليه بإصلاح منهجية رسم السياسات العمومية في ظل العولمة و التي تسببت في إحداث تحولات اقتصادية واجتماعية وهذا ما يظهر في سياسات التعديل الهيكلي.

مع بداية الألفية ومن خلال ارتفاع أسعار البترول عرفت الجزائر سياسات عمومية ذو منهجية جديدة تتوافق وروح هذه التحولات ما تتطلب رؤية واضحة، وهذه الرؤية أسست لمرحلة جديدة تتميز بتعزيز دور الدولة في العملية التنموية، لأن نجاح التنمية من نجاح السياسات العمومية.

و بالتالي فالجزائر ومنذ الاستقلال تحاول في كل مرة تكييف مضمون السياسات العمومية و توجيهها مع الواقع الجديد لضمان تنسيق شامل و متوازن.

ثم حاولنا القيام بتحليل و تقييم لمراحل الذي عرف الجزائر وذلك بناء على خصوصية كل مرحلة من خلال سرد النتائج و محاولة التعليق عليها، محاولة منا لإجابة على الأسئلة التالية:

ما هي الإنجازات التي تحققت خلال مرحلة التخطيط والتنمية اللامركزية؟ وما هي الإصلاحات التي عرفتها الجزائر خلال الثمانينات والتسعينات من القرن الماضي؟ وهل وفرت هذه الإصلاحات الشروط الضرورية للإنعاش الاقتصادي؟ و ما مدى استدامة هذه السياسة، في ظل عدم ضمان استمرارية تمويلها بسبب انخفاض أسعار البترول؟

وفي الأخير حولنا تبيان دور الهيئات العمومية في التقييم من خلال إظهار دور مجلس المحاسبة و المتفشية العامة للمالية في تقييم السياسات العمومية و هل يرقى هذا العمل الى تقييم السياسات العمومية مثل التجارب الدولية المذكورة؟

1- واقع السياسات العمومية في الجزائر: سوف نتطرق إلى تمويل السياسات العمومية وأهدافها العامة وذلك من خلال مختلف المراحل التي شهدتها الاقتصاد الجزائري منذ الاستقلال إلى غاية سنة 2014. وجاء هذا الواقع كالتالي:

1-1 مرحلة ما قبل اقتصاد السوق 1990: من خلال هذه المرحلة سنحاول إلى التطرق إلى السياسات العمومية من خلال تمويلها وأهدافها في ظل سياسة التخطيط الاشتراكي من خلال مرحلتين هما كالتالي:

1-1-1 مرحلة التنمية المركزية (1963-1980): تشمل إستراتيجية التنمية التي اختارها الجزائر خلال مخططات التنمية المتتالية أهدافا عامة تتمثل أساسا في التطبيق التدريجي للنهج الاشتراكي و التوصل إلى الاستقلال الاقتصادي و تحقيق الرفاهية الاجتماعية، اذ تم الشروع في تنفيذ هذه المخططات ابتداء من سنة 1967، كما اعتبرت مرحلة ما بين سنة 1962-1966 كمرحلة انتقالية<sup>1</sup> خاصة وصعبة في نفس الوقت، وكانت الاستثمارات متواضعة، وهذا راجع إلى ضعف مردودية ومحدودية الإمكانيات البشرية و المادية، ونظرا لعدم تفرغ السلطات العمومية وانشغالها الكبير بمشكلات التنظيم المالي و الإنتاجي<sup>2</sup>. وقد اتخذت فيما للبنات الأولية الهادفة إلى بناء الاشتراكية من خلال وضع نظام التسيير الذاتي وخلق المؤسسات الوطنية وكذلك الدواوين الوطنية.

عرفت الجزائر خلال هذه الفترة ثلاث مخططات تنموية وهي المخطط الثلاثي، الرباعي الأول، والرباعي الثاني، هذا بالإضافة إلى المرحلة التكميلية 1978-1979، ويهدف الوقوف على النتائج الاقتصادية التي حققت خلال هذه الفترة لابد من الإشارة أولا إلى اتجاهات هذه المخططات، ثم إلى الإنجازات ثانيا وذلك على النحو التالي:

\*المخطط الثلاثي الأول: 1967-1969: تعتبر الخطة الثلاثية<sup>3</sup> أول محاولة للتخطيط الجزائري و كانت المهمة الأساسية لهذه الخطة هي إعداد المقدمة الضرورية للخطة الرباعية الأولى أي أنها كانت محاولة تحديد بعض الاتجاهات في إطار إستراتيجية التنمية الاقتصادية و الاجتماعية في السنوات التالية 1970-1973 و كانت أهداف هذه الخطة تتضمن إنشاء قاعدة لهضة اقتصادية و اجتماعية و ثقافية ضرورية لتلبية حاجيات المواطنين على أحسن وجه. وجاءت الاستثمارات موزعة كالتالي على مختلف القطاعات مثلما يوضحه الجدول التالي:

1 لمزيد من الاطلاع على هذه المرحلة يرجى الرجوع إلى عبد القادر بابا(2004). سياسات الاستثمار في الجزائر وتحديات التنمية في ظل التطورات العالمية الراهنة، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية. جامعة الجزائر.

<sup>2</sup> موسى سعداوي(2007). دور الخصوصية في التنمية حالة الجزائر. أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية. جامعة الجزائر. ص 03.

<sup>3</sup> كما أن الخطة الثلاثية لم تكن خطة اقتصادية بالمعنى الكامل ذلك لكونها لم تطرح مشكلة التوازن الاقتصادي و لم تأخذ بعين الاعتبار مسألة التناسق بين الفروع الاقتصادية و الأنشطة في كل فرع. كما افتقرت هذه الخطة للشمول و تحديد الأهداف و الدقة و المؤشرات الكمية.

## الفصل الرابع: تحليل السياسات العمومية في الجزائر

الجدول رقم 4-1 يبين هيكل الاستثمارات في الخطة الثلاثية 1967-1969

القطاعات	الاستثمارات المخططة		الاستثمارات المنفذة ومعدل التنفيذ	
	المبلغ مليار دج	النسبة %	المبلغ مليار دج	معدل التنفيذ %
الصناعة	5.400	49	4.750	87
الزراعة	1.869	17	1.606	85.9
القاعدة الهيكلية	1.124	10	855	76
السكن	413	3.7	249	60.2
التربية	912	8.2	704	77
التكوين	127	1.1	103	71.6
السياحة	285	2.5	177	60
الشؤون الاجتماعية	295	5.6	229	76
الإدارة	441	4	304	70
استثمارات مختلفة	215	1.9	147	70
<b>المجموع</b>	<b>11.081</b>	<b>100</b>	<b>9.124</b>	<b>82.0</b>

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على مصادر مختلفة

كانت تهدف الدولة من وراء هذا الاتجاه هو تحضير الوسائل المادية و البشرية لانجاز المخططات المقبلة. ومن خلال الجدول السابق نلاحظ انه أعطيت الأفضلية في المخطط إلى الهياكل الصناعية القاعدية وقطاع المحروقات إذ حظيت الصناعة بنسبة 49 % من مجمل الاستثمارات المخططة بمبلغ 5.400 مليار دج، لكن ما نفذ 4.750 مليار دج أي وصل معدل التنفيذ 87 %، بفارق كبير تأتي الزراعة في المرتبة الثانية من حيث المبلغ المخطط و المقدرب 1.869 مليار دج بنسبة 17 %، وهذا للتكيف مع سياسة التخطيط المركزي الجديد التي تم تبنيها و الرسم على بعض اتجاهاتها في إطار استراتيجية التنمية المتبناة في ذلك الوقت. وقد تم تحقيقه بصورة مرضية فمن أصل حجم استثماري قدره 11081 مليون دج استهلك منها 9124 بمعدل انجاز قدره 82%<sup>1</sup>.

المخطط الرباعي الأول (1970-1973): اهتم هذا المخطط بتنمية الريف بهدف التوازن بين المناطق الريفية والمدن. والملاحظ أن حجم الاستثمارات المسجلة خلال هذا المخطط تظهر مرتفعة وموزعة على مختلف القطاعات الاقتصادية والاجتماعية وعلى مختلف المناطق الجغرافية من التراب الوطني بهدف الوصول إلى مستوى عالي من التقدم الاقتصادي. وهي تظهر كما في الجدول التالي:

<sup>1</sup> عبد اللطيف بن اشهو. (1982). التجربة الجزائرية في التنمية و التخطيط (1962-1980). ديوان المطبوعات الجامعية. الجزائر. ص. 26. بتصرف.

## الفصل الرابع: تحليل السياسات العمومية في الجزائر

الجدول رقم 2-4 يبين الاستثمارات في الخطة الرباعية الأولى 1970-1973

النسبة المئوية %	الاستثمارات المخططة مليار دج	القطاعات
45	12.400	الصناعة
15	4.140	الزراعة
8	2.307	المرافق الأساسية
12	3.307	التعليم و التكوين
3	800	النقل
12	3.216	التجهيزات الاجتماعية
2	700	السياحة
3	870	التجهيز الإداري
100	27.740	المجموع

المصدر: على الناح التوظيفات المالية، إنشاء المخطط الرباعي، الشركة الوطنية لنشر والتوزيع، سنة 1971، ص 10.

يتضح من هذا المخطط انه من جهة أطول من المخطط الثلاثي السابق ، حيث يعد المخطط الرباعي الأول 1970-1973 متوسط الأجل، و من جهة أخرى يتضح بأن حجم الاستثمارات في هذا الأخير هي أعلى بكثير من مثلتها في المخطط السابق ب 4 مرات. الملاحظ من الجدول ان الصناعة قد أوليت اهتماما كبيرا إذ خصص لها مبلغ 12,400 مليار دينار نسبة 45% من مجمل الاستثمارات المخططة، و هذا ما يؤكد استمرارية السير الذي اختارته الجزائر في ميدان التنمية الاقتصادية و الاجتماعية ألا و هو الاعتماد على الصناعة بصفة عامة والصناعة الأساسية بصفة خاصة. رغم الأولوية والسرعة التي يراد بها تطوير القطاع الصناعي فان الزراعة لم تهمل فقد زادت في هذا المخطط عن المخطط الثلاثي بنسبة 62%1، وهو ما يفسر اهتمام الدولة بالقطاع الزراعي آنذاك. ومن بين الأهداف العامة لهذا المخطط ما يلي<sup>2</sup>:

\* حدد هذا المخطط كهدف سنوي للنمو في حدود 9 % من الناتج الداخلي الخام؛

\* انطلاق برامج التصنيع و سن التخطيط بإنشاء كتابة الدولة للتخطيط؛

\* توفير أدوات للضبط الاقتصاد الوطني وتحقيق التكامل الاقتصادي عن طريق اختيار المشاريع المتكاملة بين القطاعات؛

\* تحسين ورفع مستوى المعيشة لسكان عن طريق دعم الأسعار للمواد واسعة الاستهلاك، إضافة إلى توفير الشروط التي تسمح بتأمين العمل الدائم للعمال في أفاق الثمانينات.

<sup>1</sup> محمد بلقاسم حسن بهلول.(1991). سياسة تخطيط التنمية وإعادة تنظيم مسارها في الجزائر. الجزء الأول. ديوان المطبوعات الجامعية. ص 246.

<sup>2</sup> من إعداد الباحث بالاعتماد على مصادر مختلفة.

-المخطط الرباعي الثاني (74- 1977): يعدّ هذا المخطط ثالث مخطط تنموي أعدته الجزائر منذ الاستقلال، ويعتبر كمخطط للتنمية الاقتصادية والاجتماعية على ضوء الأفاق طويلة المدى والعبر المستخلصة من تنفيذ المخطط الرباعي الأول، تحليل المعطيات الجديدة للبيئة الدولية، وقد خصص لهذا المخطط مبلغ 110 مليار دج برامج الاستثمارات العمومية، وهو ما يعادل 12 مرة الحجم الاستثماري التقديري للمخطط الثلاثي و4 مرات للمخطط الرباعي الأول. وتتلخص أهم اتجاهات وأهداف المخطط الرباعي الثاني فيما يلي<sup>1</sup>:

تدعيم الاستقلال الاقتصادي، وبناء اقتصاد اشتراكي عن طريق زيادة الإنتاج وتوسيع التنمية بكامل التراب الوطني في إطار الخطة الإجمالية للتنمية؛

رفع الناتج الداخلي الإجمالي عند حلول الآجال الحقيقية ب 46% على الأقل أي بزيادة يكون معدل سرعتها 10% سنويا؛

اهتم المخطط الرباعي الثاني بالجانب الاجتماعي أكثر من سابقه من حيث توفير مناصب الشغل وزيادة فرصه حيث تم التخطيط إلى انجاز وحدات توفر 100000 منصب عمل سنويا، إجبارية التعليم ومجانبة العلاج... تدعيم نظام التخطيط قصد تحقيق الأهداف التالية: الزيادة في قدرات الإنجاز، تحسين تنظيم التسيير للقواعد المنتجة، إضافة إلى وضع نظام الأسعار وجدول وطني للأجور.

اتجاهات المرحلة التكميلية 78- 1979<sup>2</sup> : تعتبر مرحلة انتقالية و التي تمّ من خلالها إتمام ما تبقى من المخطط الرباعي الثاني، وقد تميزت هذه المرحلة ببرامج استثمارية تتصف ببعض الخصائص وهي:

- الحجم الكبير من الاستثمارات الباقي إنجازها من المخطط الرباعي الثاني والمقدرة ب 190.07 مليار دج؛

- تسجيل برامج استثمارية جديدة لمواجهة المتطلبات الجديدة للتنمية؛

- أغلب البرامج أعيد تقييمها بسبب التغيرات التي طرأت على الأسعار والناتجة عن الأزمة الدولية؛

إنّ مجموع الاستثمارات المسجلة والمعاد تقييمها خلال سنة 1978 هي 5.63 مليار دج، أما سنة 1979 فكانت إنجازاتها المالية قد بلغت 54.78 مليار دج من مجموع الترخيص المالي المقدر ب 64.77 مليار دج.

1-1-2 مرحلة التنمية اللامركزية 80- 1989: عرفت فترة السبعينات عدة إختلالات سواء على المستوى الداخلي أو الخارجي مما أدى إلى انخفاض الأداء الاقتصادي والتحويلات في البنية الاجتماعية منذ الاستقلال حتى أوائل الثمانينات. وفي هذا الإطار حاولت السلطات التخلي عن كل السياسات السابقة و التوجه نحو العديد من الإصلاحات بمعني التخلي عن التخطيط المركزي و الاتجاه نحو اللامركزية في التسيير الاقتصادي

<sup>1</sup> درواسي مسعود.(2006).السياسة المالية ودورها في تحقيقي التوازن الاقتصادي -حالة الجزائر-1990-2004، أطروحة دكتوراه العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر.ص343.

<sup>2</sup> محمد بلقلم حسن بهلول.(1991).مرجع سبق ذكره.ص ص 335-336.

مع الإبقاء على الدور الريادي لدولة في قيادة عملية ، الأمر الذي أدى إلى اتخاذ عدة إصلاحات تماشيا مع الوضع الاقتصادي العالمي والوضع الاقتصادي والاجتماعي للبلاد، بغرض تصحيح الإختلالات الاقتصادية والاجتماعية الناجمة عن فترة السبعينات. كما تميزت هذه الفترة بمجموعة من الإصلاحات التي مست العديد من القطاعات -تم التوجه نحو الزراعة وقطاع البناء- ولأسباب دعت إليها الأهداف المراد تحقيقها والمتمثلة أساسا في توفير نخلف السلع الاستهلاكية عن طريق<sup>1</sup>:

\*إعادة توجيه الاستثمارات الى قطاع الزراعة والري؛

\*تخفيض نصيب الاستثمارات الموجهة نحو الصناعة؛

\*زيادة مخصصات الاستثمار في الصناعة الخفيفة؛

\*اختيار تكنولوجيا بسيطة ويمكن التحكم فيها؛

\*خلق وحدات إنتاجية منتشرة عبر المناطق ما يؤدي إلى تحقيق التوازن الجهوي.

كما كانت الأهداف البعيدة التي تسعى إليها السلطات من هذه الإصلاحات هي السعي لتحقيق نوع من الاكتفاء الذاتي و تفادي مختلف التأثيرات الخارجية وذلك عن طريق مجموعة من الإصلاحات التي يجب اتخاذها ومن بينها تعبئة الموارد الوطنية العامة منها والخاصة لتحقيق تمويل وطني للاستثمارات، أي الاعتماد على المصادر المحلية لتمويل الاستثمارات وتقليل الاعتماد على المصادر الخارجية<sup>2</sup>.

عرفت هذه المرحلة إنجاز مخططين تنمويين هما: المخطط الخماسي الأول 80- 1984، المخطط الخماسي الثاني 85- 1989، سعيا منها للخروج من الوضعية الصعبة اقتصاديا واجتماعيا وسياسيا والتكيف مع الوضع الدولي الجديد.

**المخطط الخماسي الأول 80-1984**: قامت الجزائر في غضون هذا المخطط بعدة إصلاحات اقتصادية، كإعادة هيكلة المؤسسات العمومية، إصلاح النظام الجبائي، إصلاح النظام الوطني للأسعار وإعادة النظر في سياسة الأجور. و نادى هذا المخطط كذلك بضرورة التحكم في آجال و تكاليف إنجاز المشاريع الاستثمارية، و إدخال مخططات الإنتاج على مستوى المؤسسات العامة لأجل تحسين استخدام الجهاز الوطني المنتج.

إنّ المحاور الكبرى للمخطط الخماسي الأول ترسم سبل السياسة الاقتصادية والاجتماعية التي تكفل تنظيم استخدام المناهج والوسائل والبرامج في المدى المتوسط والبعيد للتنمية الاشتراكية في إطار توجهات الميثاق الوطني بهدف<sup>3</sup>:

<sup>1</sup> Benissad, M. E. (1994). *Algérie: restructurations et réformes économiques, 1979-1993*. Office des publications universitaires. P07.

<sup>2</sup> احمد هني. (1988). إجراءات الإصلاح الاقتصادي بالجزائر. مركز البحوث العربية للدراسات و التوثيق والنشر. القاهرة. ص.06.

<sup>3</sup> وزارة التخطيط والتهيئة العمرانية. (1986). تقرير العام للمخطط الخماسي الأول 80- 1984. ص ص 1-5.

## الفصل الرابع: تحليل السياسات العمومية في الجزائر

- تغطية كافة الاحتياجات في آفاق 1990 بفضل التنمية المستمرة؛
- توسيع وتنوع الإنتاج الوطني وتكييفه مع تطور الاحتياجات العامة وهذا لإقامة وتنمية نشاطات اقتصادية متكاملة؛
- بناء سوق وطنية داخلية نشيطة وقادرة على تعزيز الاستغلال الاقتصادي بصورة دائمة بهدف القضاء على التوترات الناشئة من المرحلة السابقة.
- يمكن تلخيص توجهات هذه الفترة في التوجهات طويلة الأمد للتنمية الاقتصادية والاجتماعية خلال العشرية 1989-80 فيما يلي<sup>1</sup>:
- استمرار استفادة القطاعات من نفس الدعم الذي شهدته خلال فترة السبعينات؛
- تنظيم اقتصاد وإعادة هيكلة المؤسسات واستقلاليتها بهدف تحسين فعاليتها الإنتاجية أي التوجه نحو اللامركزية أكثر قصد تحقيق الأهداف المسطرة؛
- تحقيق التكامل الشامل بين الفروع الصناعية من جهة وبينها وبين القطاعات الأخرى من جهة ثانية؛
- إنشاء المخططات الولائية والبلدية وتنميتها وتعميقها لتأطير النشاطات وتحقيق التوازن الجهوي؛
- إعطاء القطاع الخاص حقه في المشاركة والمساهمة في المخطط.
- ويمكن توضيح توزيع الاستثمارات على مختلف القطاعات عبر المخطط الخماسي الأول 1980 - 1984 من خلال الجدول الموالي:

جدول رقم 4-3 توزيع الاستثمارات حسب القطاعات للفترة 1980-1984 الوحدة: مليار دج

القطاعات	تكاليف البرامج	الترخيص المالي
مجموع الفلاحة و الري	59.40	47.10
المحروقات	78.00	63.00
الصناعة الأساسية	56.50	32.00
الصناعة التحويلية الأخرى	56.54	43.46
المناجم والطاقة	22.17	17.00
مجموع الصناعة	213.21	154.46
السياحة	4.60	3.40
النقل	15.80	13.00
السكن	92.50	60.00
التربية و التكوين	65.70	42.20
مجموع الاستثمارات الخاص ببرنامج	550.50	400.60

المصدر: وزارة التخطيط والتهيئة العمرانية. (1986). مرجع سبق ذكره. ص 346.

<sup>1</sup> مسعود درواسي. (2006). مرجع سبق ذكره. ص 351.

من خلال الجدول السابق نلاحظ أي الاستثمارات المخصصة لفترة 80-1984، قد بلغت حصة الصناعة فيها 213.21 مليار دج من إجمالي تكاليف الاستثمارات التي بلغت 550.50 مليار دج بنسبة 38.35%، مما يدل على جزء منم هذا البرنامج لم ينجز في نهاية الفترة وهو 159.9 مليار دج تم نقله إلى المخطط الذي تلاه، وبلغت فيها حصة المحروقات 78 مليار دج، والتي تأخذ حصة الأسد من البرنامج المسطر، وهذا ما يدل على أن هذا القطاع يحظى بالأولوية من قبل الدولة. كما يلاحظ من خلال الجدول أنّ السياسة التنموية الجديدة أخذت في توجيه الاستثمارات نحو الصناعات الأخرى، عوضا عما كانت عليه في الفترة السابقة، أي أن المخطط أعطى اهتماما للقطاعات الأخرى مثل الفلاحة والسكن والهيكل القاعدية الاقتصادية والتربية والتكوين، حيث أن مقدار الاستثمارات الموجهة إلى هذه القطاعات أكبر من المخططات السابقة وذلك من أجل المحافظة على التوازن العام، إلا أنّ الصناعة لازالت تحتل الصدارة في عملية الاستثمار، وملاحظة عامة على هذا المخطط أنّ الاهتمام لازال مركّزا على القطاع الصناعي وتفضيله على بقية القطاعات وذلك من أجل تحقيق أهداف المخطط وصل معدل استثمار الصناعة ما يقرب 44%، كما اهتم كذلك بإشباع الحاجيات الأولية للسكان من شغل، تربية، سكن و صحة، و اهتم بتحسين وضعيتهم، و انتماج سياسة ديمغرافية تتماشى مع متطلبات المجتمع<sup>1</sup>.

**المخطط الخماسي الثاني 1985-1989:** يشكل مرحلة هامة في مسيرة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد، حيث يسعى إلى تنظيم مختلف الأنشطة التنموية مع مراعاة القيود الخاصة بالمرحلة الراهنة والوسائل الممكنة تعبئتها من جهة، وإدراجه في منظور تنموي طويل الأمد من جهة أخرى، وخاصة أن صورة جزائر التسعينات تتوقف على ما أنجز هذا المخطط 85-1989، وهذا الأخير نفسه يعتمد على إنجازات المخطط السابق، ويهدف المخطط الخماسي الثاني بصفة عامة إلى ما يلي<sup>2</sup>:

\* تلبية الاحتياجات الأساسية للسكان المتزايد عددهم بوتيرة 3.2% سنويا مع مواصلة النمو بالنسبة للإنتاج والاستثمارات؛

\* المحافظة على الاستقلال الاقتصادي، وذلك بالتحكم في التوازنات المالية الخارجية؛

\* تدعيم المكتسبات المعتبرة المحققة في مختلف المجالات وخاصة على صعيد تنظيم الاقتصاد والفعالية في تسيير المؤسسات واللامركزية الأنشطة والمسؤوليات؛

\* المحافظة على موارد البلاد غير القابلة للتجديد، نظرا لضخامة الاحتياجات الاقتصادية والاجتماعية المطلوب تلبيتها؛

<sup>1</sup> من إعداد الباحث بالاعتماد على مصادر مختلفة.

<sup>2</sup> مسعود درواسي. (2006). مرجع سبق ذكره، ص 354.

## الفصل الرابع: تحليل السياسات العمومية في الجزائر

\* تخفيض التكاليف وأجال إنجاز الاستثمارات في جميع القطاعات والتحديد الصارم والحتمي للجوء إلى الطاقات الخارجية العاملة في حقل الإنجاز والخدمات والمراقبة الدائمة لشروط تعبئة القروض الخارجية؛

\* تحسين فعالية جهاز الإنتاج والتنمية المكثفة لكافة الطاقات البشرية والمادية المتوفرة والتوزيع التدريجي والأكثر اتزاناً لأعباء التنمية بين الدولة والأعوان الاقتصاديين (المؤسسات والعائلات).

لهذا نحاول أن نتعرف على الاعتمادات المخصصة لبلوغ الأهداف المسطرة وكيفية توزيعها على القطاعات الإنتاجية أولاً، وعلى الفروع الصناعية ثانياً وذلك من خلال الجدول التالي:

جدول رقم 4-4 توزيع الاستثمارات حسب القطاعات للفترة 1985-1989

النسبة %	القيمة الوحدة: مليار دج	الأنشطة
5.45	30	الزراعة
7.45	41	الري
1.8	1	الصيد البحري
1.27	7	الغابات
<b>12.72</b>	<b>79</b>	<b>المجموع الفردي</b>
7.23	39.8	المحروقات
5.14	28.3	الكهرباء
2.01	11.1	البتر وكيمياء
0.54	3	المعادن
3.27	18	الحديد والصلب
4.83	16.6	البناء الميكانيكي
8.61	47.4	صناعات أخرى
<b>31.67</b>	<b>174.2</b>	<b>مجموع الصناعات</b>
13.81	76	السكن
1.45	8	الصحة
8.18	45	التربية والتكوين
	<b>550</b>	<b>المجموع العام للبرنامج</b>

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد وزارة التخطيط والتهيئة العمرانية. (1990). تقرير عام المخطط الخماسي الثاني 1985-1989 ص230.

يتوزع الحجم الإجمالي للنفقات الاستثمارية خلال الفترة 85- 1989 بنسبة 56.6% بالنسبة للقطاعات المنتجة (الزراعة، الري، الصناعة، وسائل الإنجاز، التخزين والتوزيع والاتصالات) ونسبة 48.4% بالنسبة للمنشآت الأساسية الاقتصادية والاجتماعية والتجهيزات الجماعية. كما أن الحصة المالية البالغة 79 مليار دج والممنوحة لقطاع الزراعة 15% تقريبا من النفقات الإجمالية، وهذا تعبيرا على الأهمية الموجهة

خلال فترة المخطط لقطاع الفلاحة. أما القطاع الصناعي خصصت له حصة بلغت 174.20 مليار دج أي 31.7% من النفقات الإجمالية المقررة، في حين أنّ ثقله في النفقات الإجمالية يبقى كبيرا سواء بالنسبة للتقديرات أو الانجاز.

الملاحظات التي يمكن استخراجها من هذه الأرقام، عن تطور إنجاز استثمارات المخطط الخماسي الثاني هي<sup>1</sup>:  
\* لعل النتيجة الأولى التي يمكن أن نبدأ بها هي أن أصعب مرحلة مرت بها التنمية في الجزائر، منذ الاستقلال، هي مرحلة 1985-1989، إذ أن انهيار أسعار البترول بنسبة تراوحت بين 60 إلى 70 % كان ضربة عنيفة لاقتصاد الذي أصبح عاجزا بسبب سقوط إيراداته من العملات الصعبة على تمويل تنميته و تمويلها.  
\* النتيجة الثانية هو اتجاه الاستثمارات الصناعية إلى صناعات أخرى غير المحروقات بتكثيف الاستثمارات في القطاع الزراعي و الخدماتي كما هو مبين في الجدول.

النتيجة الثالثة هي تسجيل تناقص في الاستثمارات الفعلية اقل من الاستثمارات المقررة، حجم 370,5 مليار دج و يمثل هذا الرقم الاستثماري الفعلي 67,3 % من الهدف المحدد 550 مليار دج. كما أن نسبة 55% من النفقات خصصت لإنهاء البرامج الجاري إنجازها إلى غاية 1984.  
لقد انتهجت الجزائر العديد من الإصلاحات<sup>2</sup> و ذلك رغبة منها للتوجه نحو اللامركزية في اتخاذ القرارات وإصلاح أدوات التأطير الاقتصادي.

كخلاصة هذه التطورات السلبية التي عاشها الاقتصاد الجزائري أدت إلى إعادة النظر من جديد في استراتيجياتها التنموية و وبالتالي سياساتها العمومية حتى تتماشى مع توجهاتها الجديدة والبيئة العالمية التي ترمي إلى فتح اقتصادها و تحرير المنافسة بغية دخول اقتصاد السوق في ظل عولمة الاقتصاد الدولي.  
1-2-1 مرحلة ما بعد اقتصاد السوق 1990: سوف نتطرق إلى إستراتيجية ومميزات السياسات العمومية لما بعد سنوات الانتقال نحو اقتصاد السوق، ومنها تطبيق سياسات التعديلات الهيكلية التي فرضتها المؤسسات الدولية، ومن بعدها التحول نحو إستراتيجية السياسات العمومية التوسعية و التي عرفت بسياسة الإنعاش الاقتصادي

1-2-1 مرحلة الإصلاحات الاقتصادية 1990-1999: وقعت الجزائر في نهاية الثمانينات في أزمة اقتصادية ومالية خانقة جعلتها عاجزة عن تمويل عملية التنمية وجمدت المشاريع التنموية المسطرة-حيث انه لم يتم إنهاء المخطط الخماسي الثاني-، فلقد تسبب انهيار أسعار البترول من 30 دولار إلى 15 دولار في انخفاض الإيرادات من 13 مليار دولار في سنة 1985 إلى 07 مليار دولار سنة 1986، كما ارتفع معدل خدمة الديون وأصبح في سنة 1989 75.25 % دفعت هذه الوضعية السلطات العمومية إلى وضع إستراتيجية شاملة

<sup>1</sup> من إعداد الباحث بالاعتماد على مصادر مختلفة .

<sup>2</sup> \* تمثلت في إصلاح سياسة التخطيط ، \* إصلاح النظام الجبائي \* إصلاح القرض والبنك \* إصلاح نظام الأسعار \* إصلاح سياسة التجارة الخارجية \* إعادة هيكلة المؤسسات العمومية \* استقلالية المؤسسات العمومية

للإصلاح الاقتصادي من أجل تصحيح الأختلالات و توجيه الاقتصاد الوطني نحو اقتصاد السوق و سياسات التحرير الاقتصادي ، بعدما اضطرت إلى اللجوء إلى صندوق النقد الدولي وجاءت الإصلاحات مع صندوق النقد الدولي كما يلي:

الاتفاق الاستعداد الائتماني الأول 1989<sup>1</sup> : لجأت الجزائر إلى صندوق النقد الدولي للحصول على الأقساط المرتفعة في 30 ماي 1989، وقد وافق صندوق النقد الدولي على تقديم 155.7 مليون وحدة حقوق سحب خاصة DTS في إطار اتفاق STAND BY، وقد استخدم المبلغ كليا في 30 ماي 1990.

إنّ انخفاض مداخيل الصادرات من المحروقات مع ارتفاع أسعار الحبوب في الأسواق الدولية، كل هذا جعل الجزائر تلجأ إلى تسهيل التمويل التعويضي والطارئ، والذي قدر بـ 351 مليون وحدة حقوق سحب خاصة DTS. لقد كانت هذه المفاوضات مثالية وقد سمحت للجزائر بالحصول على سيولة لفترة طويلة وبمعدل فائدة منخفض مقارنة بالمعدلات المطبقة في الأسواق المالية. لقد سمح هذا الاتفاق بتحسين الوضعية الاقتصادية للجزائر سنة 1989، حيث ارتفعت الصادرات بنسبة 19% عما كانت عليه سنة 1988، كما أنّ الإنتاج الداخلي الخام هو الآخر ارتفع بنسبة 2.9% سنة 1989 أين انخفض سنة 1988 بنسبة 3.8% هذا يدل على أنّ الجزائر استرجعت عملية النمو خلال هذه الفترة.

الاتفاق الاستعدادي الائتماني الثاني 1991: كان هدف الحكومة خلال هذه الفترة هو دفع عجلة الإصلاحات، مما جعل المفاوضات تتواصل بينها وبين صندوق النقد الدولي مع بداية سبتمبر 1990، وقد توصلت الحكومة الجزائرية إلى عقد اتفاق ثاني مع صندوق النقد الدولي في 03 جوان 1991، حيث تمّ تحرير رسالة النية في 21 أفريل 1991، حصلت الجزائر بموجب هذا الاتفاق على قرض يقدر بـ 300 مليون DTS أي ما يعادل 403 مليون دولار، مع خدمة دين تقدر بـ 16 مليار دولار لسنتي 1990-1992.

وقد وزع هذا القرض أربع أقساط متساوية أي ما يعادل 100 مليون دولار لكل قسط، ويستمر تحرير الأقساط بناء على تحقيق الأهداف المنصوص عليها في الاتفاق والمتمثلة في الإصلاحات الاقتصادية التي تضمنتها رسالة حسن النية 27 أفريل 1991 التي صادق عليها الصندوق، وقد وزعت الأقساط الأربعة على النحو التالي: الأول في جوان 1991، الثاني في سبتمبر 1991، الثالث في ديسمبر 1991، والرابع في مارس 1992، ومما سبق يتضح أنّ هذه الفترة تميزت باستعمال هذا القرض مشروطا بوضع برنامج تثبيت قصير الأجل 10 أشهر<sup>2</sup>، يهدف اتفاق الاستعداد الائتماني هذا إلى<sup>3</sup>:

- تحرير التجارة الخارجية من خلال العمل على قابلية تحويل الدينار؛

<sup>1</sup> قدي عبد المجيد (1995). التمويل بالضريبة في ظل التغيرات الدولية- دراسة حالة النظام الضريبي الجزائري 88-95، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية. جامعة الجزائر. ص 259.

<sup>2</sup> درواسي مسعود (2006). مرجع سبق ذكره. ص 375.

<sup>3</sup> هادي خالدي (1996). المرأة الكاشفة لصندوق النقد الدولي، دار هومة. الجزائر. ص 116.

- رفع معدل الفائدة على القروض البنكية؛

- التقليل من حجم تدخل الدولة في الاقتصاد؛

- إصلاح النظام الجبائي؛

- ترشيد الاستهلاك والإدخار عن طريق الضبط الإداري لأسعار السلع؛

- سن شبكة اجتماعية للعائلات لامتناس الغضب الاجتماعي الناتج عن تطبيق هذا البرنامج؛

وكإجراءات عملية لجأت الحكومة في 01 أكتوبر 1991 بتقليل دعم موارد المحروقات والكهرباء، تطهير المؤسسات المالية، تحرير 40% من الأسعار، تخفيض قيمة الدينار الجزائري، لكن خلال تلك الفترة الجزائر كانت تعيش وضع اقتصادي واجتماعي صعب هذا من جهة ومن جهة أخرى هي في أمس الحاجة للحصول على تمويلات جديدة بالعملة الصعبة، لكن هذه التمويلات يجب أن يوافق عليها صندوق النقد الدولي في شكل برنامج إصلاحي آخر.

-التصحيح من دون تدخل المؤسسات المالية الدولية (92-93): كانت المحاولة الثالثة للاستقرار التي وصفت بأنها إدارية ومن طرف واحد لأنها اعتمدت سياسة اقتصادية تدخلية وتوجيهية شعارها اللات الثلاث: لا لتخفيض قيمة الدينار، لا لإعادة الجدولة، لا لخصوصية المؤسسات العمومية الاقتصادية المنتجة.

والنتيجة كانت معاكسة تماما للأهداف وجاءت كما يلي<sup>1</sup>:

\*ان التقييم المبالغ فيه للدينار وعدم تعديل سعر الصرف، قلص من إيرادات الصادرات، وشجع المستوردين عوض المنتجين، وعرقل عملية إحلال المنتجات المحلية محل المنتجات الأجنبية، بفضل القيود والضوابط التي وضعتها الحكومة على الأسعار والتجارة وهو ما قلص من فرصة التزود بمدخلات الإنتاج للمؤسسات العمومية.

\*العودة إلى الدعم الحكومي للسلع الواسعة الاستهلاك شكل ما نسبته 5% من الناتج المحلي الإجمالي خلال (92-93).

\*بلغ عجز الميزانية العامة لدولة ما نسبته 8,7% من الناتج الداخلي الخام لسنة 1993 بعدما كان الفائض في الميزانية بـ 4,1% سنة 1991 كما أصبح الرصيد الإجمالي للخزينة سالبا بـ 10% من الناتج الداخلي الخام بعدما كان موجبا خلال (90-91).

\*زيادة الاستهلاك الحكومي بـ 2% من الناتج الداخلي الخام خلال (92-93) وزيادة الاستثمار العمومي بـ 2,4% من الناتج الداخلي الخام خلال (91-94).

<sup>1</sup> عبد الله بلوناس. (2005). الاقتصاد الجزائري انتقال من الخطة إلى السوق ومدى انجاز أهداف السياسة الاقتصادية. أطروحة دكتوراه في الاقتصاد. جامعة الجزائر. ص 174.

\* عودة العجز الميزاني وتمويله بالإصدار النقدي، جعل معدل التضخم في حدود 31,8% سنة 1992. بخصوص رفض إعادة الجدولة لأنها في نظر الحكومة مرفوقة بشرطية لا تتلائم مع استقلال القرار الاقتصادي والحفاظ على السيادة الوطنية، وكانت المبررات هي<sup>1</sup>:

\* النظرة الرسمية غداة عقد الاتفاق الثاني للاستقرار والتي وافق عليها صندوق النقد الدولي هو تكييف أزمة المديونية على أساس أنها أزمة سيولة وليست أزمة ملاءة (أي أنها أزمة ظرفية وليست هيكلية) نتيجة الديون المبرمة مع بداية العشرية وتلك المبرمجة بشروط غير ملائمة بعد الصدمة البترولية العكسية لسنة 1986، وبالتالي ليس ضروريا اللجوء إلى إعادة الجدولة لتخفيف ضغط الديون، وإنما يكفي الاتفاق مع شركاء الجزائر حول تمويل استثنائي لتجاوز حدة خدمة الدين ما بين (90-93).

\* يمكن اعتماد سياسة إعادة التمويل من خلال التفاوض مع الدائنين على إعادة تشكيل (reprofilage) لجزء من الديون مع مختلف الدائنين، بالرغم من أن هذا الحل ليس إلا تأجيل لعبء المديونية، و من ثم الأثر على التوازنات الداخلية والخارجية للاقتصاد الوطني لاحقا، إلا أن السلطات العمومية تصر على أن التفاوض مع الصندوق يسمح بالاتفاق معه على برنامج عمل، ومن ثم تسريح القروض المجمدة والمخصصة لدعم ميزان المدفوعات، و تسريح كذلك مختلف القروض المبرمة في إطار متعدد الأطراف و في إطار ثنائي وإمكانية الحصول على عمليات جديدة لإعادة التمويل مع الدائنين.

\* إعادة الجدولة ليست عملية تقنية بحتة، بل لها كلفة اجتماعية وسياسية داخلية و خارجية، وبالتالي يجب تجنب الاقتصاد والمجتمع هذه الصدمة والحفاظ على السيادة الوطنية.

كانت مقارنة التصحيح من دون تدخل المؤسسات المالية الدولية تندرج في إطار أولويات برنامج عمل الحكومة الذي يهدف إلى تحقيق جملة أمور<sup>2</sup>:

- التخفيض التدريجي ب (30% ، 10% ، 15%) للقروض التجارية المرتبطة، سنويا للحصول على نسبة خدمة المديونية في حدود 40% سنة 1997.
- الحفاظ على مستوى مرتفع من احتياطات الصرف بما يعادل 1.3 شهر من الاستيراد ورسم هدف للوصول إلى 3 أشهر استيراد.
- زيادة الصادرات من السلع والخدمات خارج المحروقات.

الاتفاق الاستعداد الانتماني أفريل 1994: لجأت الجزائر للمرة الثانية إلى طلب مساعدات صندوق النقد الدولي لحل الاختلالات الهيكلية<sup>1</sup> التي ميزت الاقتصاد الجزائري والتي يمكن اعتبارها قيودا تعرقل إعادة التوازن الداخلي والخارجي، ولقد تمحورت أهداف هذا الاتفاق حول ما يلي:

<sup>1</sup> عبد الله بلوناس. (2005). مرجع سبق ذكره. ص 175.

<sup>2</sup> الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. مرسوم تشريعي رقم (07-93) مؤرخ في 24 أفريل 1993 يتضمن الأهداف العامة للفترة (93-97) و المخطط الوطني لسنة 1993 (الجريدة الرسمية)، عدد 26، الصادرة بتاريخ 26 أفريل 1993. ص 17.

- بعث وتيرة النمو مع خلق مناصب شغل جديدة في قطاعي الصناعة والفلاحة؛

- تشجيع الاستثمار في قطاع السكن؛

- مساعدة الفئات الاجتماعية المحرومة؛

وعلى هذا الأساس تحصلت الجزائر على قرض قدره 1037 مليون دولار أي ما يعادل 731.5 DTS، ورزق هذا القرض إلى قسطين الأول قدره 389 DTS وتسلمه مباشرة بعد الاتفاق؛ والثاني سلم خلال السنة على شكل دفعات<sup>2</sup>، وكإجراءات عملية لجأت الجزائر إلى اتخاذ عدة إجراءات لتحقيق أهداف الاتفاق المشار إليها سابقا نذكر منها ما يلي:

- تعديل معدل الصرف ليصبح 1 دولار = 36 دينار، أي تخفيض قيمة الدينار بمعدل 40.17%؛

- بهدف دعم إدماج الاقتصاد الجزائري في الاقتصاد العالمي لجأت لتحرير التجارة الخارجية؛

- تخفيض عجز الميزانية إلى 3.3% من الناتج الداخلي الخام؛

- تقليص وتيرة التوسع النقدي (الكتلة النقدية) عن طريق رفع معدل الفائدة على الإيداع من 10% إلى 14% وفي نفس الوقت رفع معدلات الفائدة على القروض إلى 23.5%؛

أما النتائج المتوصل إليها بعد تطبيق هذه الإجراءات نذكر من أهمهما<sup>3</sup>:

- بلغت الأسعار المحررة 85% في حين تمّ رفع أسعار النقل، البريد بنسبة تتراوح من 20% إلى 30%؛

- كبح معدل التضخم في حدود 29.05%؛

- تخفيض عجز الميزانية سنة 1994 إلى 5.7% من الناتج الداخلي الخام؛

- ارتفاع مخزون العملات الأجنبية ب 1.5 مليار دولار نهاية سنة 1994، وبالتالي وصل المخزون الكلي إلى 2.6 مليار دولار؛

- تخفيض قيمة الدينار من 23.4 دج للدولار إلى 35.1 دج للدولار الواحد.

<sup>1</sup> تمثلت في الاعتماد شبه الكلي على قطاع المحروقات الذي يمثل أكبر من 95% من حصيللة الصادرات سنة 1994، رغم الانخفاض الشديد لأسعار المحروقات سنة 1993، الاختلالات المالية الداخلية (عجز الميزانية الدائم)، إضافة إلى عبء خدمة المديونية التي بلغت 86% سنة 1993 أين كانت سنة 1992 تقدر بـ 76% وقد أثر هذا على صادرات الجزائر.

<sup>2</sup> درواسي مسعود. (2006). مرجع سبق ذكره. ص 376.

<sup>3</sup> نفس المرجع السابق، ص 377.

لقد سمح هذا الاتفاق مع صندوق النقد الدولي بإعطاء مؤشر إيجابي للدائنين حيث تمّ الاتفاق على إعادة جدولة الديون الموقع عليها سنة 1994 وحددت مدة التسديد 16 سنة في إطار نادي باريس، مما مكّن الجزائر بعد ذلك من إبرام 17 اتفاقية ثنائية، الأولى كانت مع كندا في ديسمبر 1994 والأخيرة كانت مع إيطاليا في فيفري 1995.

-اتفاق التصحيح الهيكلي ماي 95- ماي 1998: بعد انقضاء برنامج الاستقرار وجهت السلطات الجزائرية رسالة نية في 30 مارس 1995 إلى المدير العام لصندوق النقد الدولي، وبغرض دعم السياسات التي تنوي الجزائر تطبيقها، فإنها تطلب مساهمة مالية من الصندوق، وفي الإطار قامت السلطات الجزائرية بإبرام اتفاق في ماي 1995 مع صندوق النقد الدولي في إطار برنامج التصحيح الهيكلي، وهذا لمدة 03 سنوات -ماي 1995، ماي 1998- في نطاق الميكانيزم الموسع للقرض. إن أهداف برنامج الإصلاح الهيكلي تصب في اتجاه استقرار الاقتصاد على المستوى الكلي وعودة النمو الاقتصادي وتحقيق التوازنات الكبرى الداخلية و الخارجية، ويمكن تلخيص هذه الأهداف فيما يلي<sup>1</sup>:

بعث النمو الاقتصادي؛

تحقيق الاستقرار المالي؛

التحكم في التضخم؛

توازن ميزان المدفوعات؛

تنمية الادخار الوطني لتمويل الاستثمارات وخلق مناصب الشغل؛

تشجيع القطاع الإنتاجي؛

زيادة استهلاك العائلات ودعم الفئات الأكثر تضرر من عملية التصحيح ذاتها.

بمقتضى هذا الاتفاق تمّ الحصول على مبلغ مالي يقدر ب 1.169 مليون وحدة حقوق سحب خاصة DTS، أي ما يعادل 127.9% من حصة الجزائر في الصندوق، وتبعاً لمصادقة مجلس إدارة الصندوق على طلب الجزائر فإنها ستطلب من الدول الأعضاء في نادي باريس و نادي لندن إعادة جدولة مستحقاتها المتعلقة بخدمة الدين الخارجي التي يحين موعد سدادها خلال مدة الإنفاق، وعلى هذا الأساس قامت الجزائر في جويلية 1995 بعقد اتفاق إضافي لإعادة جدولة الديون المستحقة السداد بين 01 جوان 1995 و 31 ماي 1998، بالإضافة الفوائد المستحقة السداد ما بين 01 جوان 1995 و 31 ماي 1996، وكان من المقرر سداد هذه المبالغ على 25 قسطاً من الأقساط نصف السنوية الأخذة في الزيادة تدريجياً ابتداء من 30 نوفمبر 1999<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> El Hadi ,M.(2000). le P.A.S en Algérie, problématique et application. revue du CNEAP.N° 15. P.09

<sup>2</sup> كريم النشاشيبي وآخرون.(1998). الجزائر تحقيق الاستقرار والتحول إلى اقتصاد السوق، صندوق النقد الدولي، واشنطن. ص 123.

ولقد سمحت الإجراءات العامة بإعادة جدولة 16 مليار دولار نتيجة للمفاوضات التي تمت حول إعادة جدولة ديون المؤسسات الخاصة بين نادي لندن والجزائر، ومفاوضات حول الدين العمومي مع نادي باريس. لقد تمحور البرنامج أساسا على استراتيجية تسعى إلى تحقيق نمو متزايد واستقرار مالي، خلق مناصب الشغل، تدعيم الطبقات الاجتماعية المحرومة، توازن في ميزان المدفوعات.

خلال الفترة 1995-1998 أتخذت عدة قرارات نذكر منها:

- حل وإعادة تنظيم وحتى التطهير المالي للمؤسسات العمومية ثم خصصة بعضها؛
- إنشاء شركة للتأمين على الصادرات من أجل تنويع الصادرات وترقيتها؛
- إنشاء البنوك الخاصة برأسمال محلي أو مختلط أو فروع لبنوك أجنبية؛
- إنشاء بورصة القيم المنقولة لتدعيم خصصة المؤسسات العمومية.

في ظل ذلك الإطار تميزت السياسة الإنفاقية في الجزائر بنمو الإنفاق العام وارتفاع معدلاته سواء نفقات التسيير منه أو نفقات التجهيز، وهو ما يمكن أن نطلق عليها- بالسياسة الإنفاقية التوسعية-، ويرتبط نمو الإنفاق العام وتصاعد معدلاته ارتباطا وثيقا بالتطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي شهدتها الجزائر إبان تلك الفترة، وبالتوسع الظاهر في الخدمات الاجتماعية والتعليمية والصحية... الخ، بالإضافة إلى النفقات العسكرية إلى جانب التوسع في الإنفاق الاستثماري لتمويل المشاريع الاقتصادية ذات المنفعة العامة (مشاريع خطط التنمية). ومع أنّ حجم النفقات العامة في سنة 1990 كانت متواضعة إذ بلغت 136.5 مليار دج ارتفعت إلى 420.13 مليار دج ( كما هو موضح في الجدول الموالي)، وتزايدت بمعدلات مرتفعة لتصل في منتصف عشرية التسعينات نهاية سنة 1995 إلى 759.61 مليار دج أي أنّ نسبة الزيادة بلغت 80.8% وقد استمرت هذه الزيادة في النفقات العامة إذ بلغت في نهاية الألفية الثانية 1999، 961.682 مليار دج أي بزيادة 26.6%، كما تكشف لنا أرقام النفقات العامة أنّ السياسة الإنفاقية خلال النصف الثاني من التسعينات ليست أكثر توسعية من سابقتها، وذلك أنّ نسبة الزيادة في النفقات العامة في عام 1999 لم تبلغ سوى 26.6% بالمقارنة بسنة 1995.

## الفصل الرابع: تحليل السياسات العمومية في الجزائر

الجدول رقم 4-5 يبين تطور النفقات بين سنتي 1990-1999 الوحدة مليار دج

السنوات	نفقات التسيير		نفقات التجهيز		مجموع النفقات
	النفقات	نسبتها الى مجموع النفقات	النفقات	نسبتها الى مجموع النفقات	
1990	88800	65.05	47700	34.95	136500
1991	153800	72.52	58300	27.48	212100
1992	276131	65.72	144000	34.28	420131
1993	291417	61.14	185210	38.86	476627
1994	330403	58.34	235926	41.66	566329
1995	473694	62.35	285923	37.65	759617
1996	550596	75.98	174013	24.02	724609
1997	643555	76.14	201641	23.86	848196
1998	663855	75.81	211884	24.19	875739
1999	774695	80.55	186987	19.45	961682

المصدر: ONS Rétrospective Statistique (1970- 2002), Edition 2005.

- المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، مشروع تقرير الظرف الاقتصادي والاجتماعي لسنة 2003-2004.

وإذا نظرنا إلى النفقات العامة من ناحية تقسيمها إلى نفقات التسيير (الجارية) ونفقات التجهيز (استثمارية) يمكن الخروج بملاحظتين هامتين:

- الأولى: فيما يتعلق بنفقات التسيير يكشف الجدول أنّ هناك اختلالا هيكليا بينها وبين النفقات الاستثمارية (التجهيز)، فقد بلغت نفقات التسيير نسبة متوسطة خلال الفترة كلها حوالي 69.55% من إجمالي النفقات العامة وقد بلغت أقصاها خلال سنة 1999 حيث مثلت حوالي 80.55% من إجمالي النفقات العامة، ووصلت إلى أدنى نسبة لها عام 1994 حيث بلغت 58.34% وهي ما يمكن أن نطلق عليها نقطة توازن نسبي وبالتالي لكي تتجه السياسة الإنفاقية اتجاهها صحيحا ينبغي خفض النفقات التسييرية وزيادة نفقات التجهيز. أما إذا نظرنا إلى نفقات التسيير كقيمة مطلقة نجد هناك تضخما كبيرا حيث ارتفعت من 88800 مليون دج سنة 1990 إلى 1156635 مليون دج أي أنها تضاعفت عدة مرات.

- الثانية: أما نفقات التجهيز فبرغم من محدوديتها للسنة 1990 والبالغة 47.700 مليار دج أي بنسبة 34.95% من إجمالي النفقات العامة، وهي نسبة متدنية إذا ما قورنت بنفقات التسيير إلا أنها خلال النصف الأول من التسعينات أخذت في التزايد في شكل إنفاق على المشاريع الانمائية وبعد أخذت في التناقص إلى غاية نهاية فترة التسعينات.

1-2-2 مرحلة الإنعاش الاقتصادي 2000-2014: نظرا للمؤشرات الإقتصادية والإجتماعية السيئة، التي عرفت الجزائر مع نهاية سنوات التسعينات من القرن الماضي، على إثر الأزمة الخانقة التي عاشتها، وكذا انتهاجها لسياسات الإصلاح الاقتصادي الممنهجة من طرف صندوق النقد الدولي، ومع ما شهدته أسعار المحروقات من ارتفاع باشرت السلطات الجزائرية سياسة مالية توسعية أداتها الرئيسية الإنفاق الاستثماري الحكومي، لخلق جو من الإنفراج على مستوى السوق المحلية، نتيجة الارتفاع حجم الطلب الكلي الفعال، مما يساهم في إنعاش معدلات النمو الاقتصادي، وقد تم إطلاق هذه الاستثمارات العمومية على شكل مخططات تنموية متتالية ومتكاملة يتضمن كل برنامج مجموعة من المحاور، وركزت هذه المحاور بشكل كبير على تطوير الخدمات العمومية المقدمة في مجال الهياكل والمنشآت الأساسية كالطرق والنقل والمطارات... الخ، ودعم الأنشطة الإنتاجية في قطاعات الصناعة والفلاحة والصيد البحري، إضافة إلى تنمية الموارد البشرية وتطوير التعليم والخدمات المقدمة. وتتمثل هذه البرامج في برنامجي دعم الإنعاش الاقتصادي<sup>1</sup> للفترة 2001-2004، وكذا برنامج دعم النمو<sup>2</sup> والذي يمتد للفترة 2005-2009. إضافة إلى البرنامج الخماسي الخاص بالفترة 2010-2014

### <sup>1</sup> المدخل الرئيسية للإستراتيجية التنموية لبرنامج دعم الإنعاش الاقتصادي

-لقد تبنت الحكومة الفكر الكنزي الذي يعالج فترات الكساد، بما يعرف بأثر المضاعف، إذ أنه في فترات الركود الاقتصادي، وبافتراض حالة عدم التشغيل الكامل لعوامل الإنتاج، فإن زيادة الإنفاق الحكومي الموجه للاستثمار، سيؤدي إلى زيادة الطلب الكلي الفعال، والذي يؤدي بدوره إلى زيادة العرض الكلي ورفع مستوى التشغيل، مما ينتج عنه رفع معدل النمو الاقتصادي وتقليص حجم البطالة، وهذا في ظل النتائج المترتبة عن فترة الإصلاحات الهيكلية، والتي وإن كانت قد نجحت في ضبط وتحسين المؤشرات الكلية للاقتصاد، فإنها لم تتمكن من تحفيز معدل النمو للارتفاع، ولا يعد هذا البرنامج تنصلا من الإصلاحات التي لا بد من إجرائها على الاقتصاد الجزائري، وإنما هو إجراء مرافق يسمح بتعميق هذه الإصلاحات تحت ظروف أكثر ملائمة.

-ضرورة توجيه النفقات الاستثمارية إلى القطاعات ذات البعد الاقتصادي والاجتماعي، ومن أهمها الأشغال العمومية، الصحة، التعليم، الفلاحة، وغيرها من القطاعات ذات الأثر المزدوج، فمن جهة تساهم في تحفيز النمو الاقتصادي، من خلال الطلب الذي تحدته العمليات الاستثمارية المخصصة لها ومن جهة أخرى فإن عمليات الإنشاء أو التحسين لهذه المنشآت من شأنها أن تحسن من الخدمات المقدمة للأفراد وبالتالي تحسين ظروف الحياة لهم.

<sup>2</sup> تعتمد الإستراتيجية المالية للبرنامج على مزج الإطار النظري الذي يتحكم في آليات تنفيذ البرنامج والواقع الاقتصادي وما يحتويه من معطيات ومؤشرات، والتي تعتبر كأساس للتنبؤات التي بني عليها هذا الأخير.

◀ وإن جئنا لأكثر تفصيل في الجانب الفكري والنظري، نجد أن البرنامج لا يخرج عن كونه أداة من أدوات سياسة الإنعاش الاقتصادي، والتي تبني الفكر الكنزي للنمو، المعتمد على الإنفاق الاستثماري الحكومي، وقد تطرقنا إلى هذه النقطة بنوع من الإسهاب في المبحث الأول لهذا الفصل، وبذلك يعتبر برنامج دعم النمو تكملة لبرنامج دعم الإنعاش الاقتصادي، حيث لا يوجد بينهما أي اختلاف من حيث الجوهر الفكري، وإنما هناك بعض الاختلافات من حيث التنفيذ، لأنه من البديهي أن يتم تدارك بعض الأخطاء التي تم الوقوع فيها سابقا، ومن أهم نقاط الاختلاف بينهما من حيث الإجراءات نجد:

\*برنامج الإنعاش الاقتصادي 2001-2004: لقد عرفت بداية سنة 2001، انطلاق تنفيذ برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي<sup>1</sup>، في ظل سياسة عمومية، تركز على إنعاش الاقتصاد من خلال الأدوات المختلفة للسياسة المالية، ومن هنا لا ينبغي اعتبار برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي، مخططا رباعيا شبيها بالمخططات التي عهدتها بلادنا في السبعينات من القرن الماضي، أو اعتباره برنامج خاص بالتنمية المحلية، على غرار البرامج التي تم تدشينها في نهاية الستينات، وخلال فترة السبعينات من القرن الماضي.

لا بد أن ننوه إلى أن القائمين على البرامج عند تحديدهم للأهداف المرجوة منه، حرصوا على التأكيد بأن هذه الأخيرة جزء لا يتجزأ من الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفقر والبطالة والتوازن الجهوي، عن طريق تدعيم البلديات الأكثر فقرا وعزلة بالتجهيزات الاجتماعية، لرد الاعتبار لمفهوم الخدمة العمومية وتحقيق التوازن الجهوي، وقد حددت الأهداف الرئيسية لها فيما يلي<sup>2</sup>:

\*تفعيل الطلب الكلي، عن طريق دعم النشاطات المنتجة للقيمة المضافة، ومناصب الشغل في آن واحد، من خلال رفع مستوى الاستغلال في القطاع الفلاحي والمؤسسات المنتجة المحلية الصغيرة والمتوسطة.

---

-يمثل برنامج دعم النمو كل نفقات التجهيز التي يتم تسطيرها ضمن الميزانية. ما عدى تلك النفقات التكميلية والتي يتم تسطيرها في إطار برامج تنمية معينة أخرى، كبرنامج الهضاب العليا وبرنامج الجنوب، أما برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي، فكان عبارة عن نفقات تجهيزية مكملة للنفقات التي يتم تسطيرها ضمن الموازنة العامة.

-لقد بلغت المبالغ المالية المخصصة لبرنامج دعم النمو قيما جد ضخمة، حيث تجاوزت مبلغ 3.800 مليار دينار، أي ما يعادل 50 مليار بسعر صرف 76 دينار/ للدولار، بينما لم تتجاوز المبالغ المخصصة لبرنامج دعم الإنعاش الاقتصادي 525 مليار دينار، أي ما يعادل 7 مليار دولار، أي أن مخصصات دعم النمو تفوق مخصصات برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي بـ7 مرات.

-إن المشاريع المسجلة ضمن برنامج دعم النمو ليست مسبقة التحديد للمناطق التي تنفذ بها، وإنما هي محددة بصفة كمية وفقا للاحتياجات المسجلة في المخططات البلدية للتنمية والمخطط الوطني للتنمية، وهذا عكس برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي والذي كانت مشاريعه كلها مسبقة التحديد للمناطق التي يتم التنفيذ بها.

-هذا من حيث أوجه الاختلاف، أما من حيث أوجه التقارب بينهما، فنجد أن الهدف الرئيسي لبرنامج دعم النمو والمتمثل في العمل على استدامة معدل النمو عند حدود مرتفعة تسمح بتحقيق انتعاش حقيقي وفعال للاقتصاد، ما هو إلا تكملة لما تم البدء به من خلال برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي، والذي كان من أهم نتائجه تسجيل معدلات نمو مقبولة جدا مع نهاية سنة 2004.

<sup>1</sup> تتقسم الإستراتيجية التنموية لبرنامج دعم الإنعاش الاقتصادي إلى جزأين، يركز الأول على الخطوط العريضة للسياسة الاقتصادية والمعطيات والتنبؤات التي بنيت عليها، إضافة إلى الدوافع التي عجلت بإبناؤها لتشكّل مجتمعة الأدوات الرئيسية لتحقيق أهداف معينة، والتي تشكل بدورها الجزء الثاني والأهم من هذه الإستراتيجية. وذلك لكون أن أي إستراتيجية تعتمد على تحقيق مجموعة كبيرة من الأهداف، يشوبها في غالب الأحيان الضبابية، وعدم الوضوح، إضافة إلى عدم الواقعية في تجسيدها، وتضخيم الآثار المترتبة عنها وفيما يلي سنتطرق لجزأي الإستراتيجية التنموية للبرنامج

<sup>2</sup> بوفليخ نبيل.(2010).دراسة تقييمية لسياسة الإنعاش الاقتصادي المطبقة بالجزائر في الفترة 2000-2010، مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، العدد 09، جامعة الشلف، ص46.

## الفصل الرابع: تحليل السياسات العمومية في الجزائر

\*تهيئة وانجاز هياكل قاعدية، تسمح بإعادة بعث النشاطات الاقتصادية، وتغطية الاحتياجات الضرورية للسكان فيما يخص تنمية الموارد البشرية ؛

\*بلوغ معدل نمو سنوي يتراوح بين 5 و 6 %.

مما سبق يمكن القول ان الهدف الأساسي لسياسة الإنعاش الاقتصادي يتمثل في رفع من معدلات النمو الاقتصادي وتخفيض معدلات البطالة.

برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي هو برنامج متوسط الأجل يشمل أربع سنوات، امتدت من سنة 2001 إلى سنة 2004، وتم الإعلان الرسمي عنه في 26 افريل 2001 ويعتمد على دعم القطاع الإنتاجي، وعلى رأسه القطاع الفلاحي والصيد البحري وكذا تحسين الخدمات في مجالات الري والنقل والهياكل القاعدية، فضلا عن تحسين ظروف الحياة، وتفعيل التنمية المحلية وتنمية الموارد البشرية، وهذا عن طريق مجموعة من الإجراءات وتدابير الإصلاح وتهيئة المناخ الملائم للاستثمار قصد دعم المؤسسات، في ظل توفر طلب فعال تضمنه النفقات الاستثمارية للدولة والتي خصص لها غلفا ماليا قدره 525 مليار دينار<sup>1</sup> كمايلي:

جدول رقم 4-6 يبين التوزيع القطاعي لبرنامج دعم الإنعاش الاقتصادي 2001-2004 الوحدة مليار دج

النسبة	المجموع	2004	2003	2002	2001	
40.1	210.5	2.0	37.6	70.2	100.7	أشغال كبرى وهياكل قاعدية
38.8	204.2	6.5	53.1	72.8	71.8	تنمية محلية وبشرية
12.4	65.4	12.0	22.5	20.3	10.6	دعم القطاع الفلاحة والصيد البحري
8.6	45.0	-	-	15.0	30.0	دعم الإصلاحات
100	525.0	20.5	113.9	185.9	205.4	المجموع

المصدر: المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، تقرير حول الوضعية الاقتصادية والاجتماعية لجزائر خلال السداسي الثاني من سنة 2001، ص 87.

من الجدول أعلاه يبين لنا<sup>2</sup>:

\*إن قطاع الأشغال الكبرى والهياكل القاعدية قد خص بأكبر نسبة من إجمالي المبالغ المخصصة للبرنامج حيث استفاد ببرنامج خاص يقدر ب 210.5 مليار دج على مدى أربع سنوات أي ما يعادل 40.1% من إجمالي المبالغ، وهذا ما يدل على عزم الحكومة على تدارك العجز والتأخر الحاصل في هذا القطاع نتيجة لتأثيرات كل من الأزمة الاقتصادية التي شاهدها البلاد منذ سنة 1986 والإصلاحات الاقتصادية التي طبقت في فترة

<sup>1</sup> Le Gouvernement Algérien, (2005). Rapport National sur les Objectifs du Millénaire Pour le Développement . Algérie. p11.

<sup>2</sup> بوفليح نبيل. (2010). مرجع سبق ذكره، ص 46.

التسعينيات من القرن العشرين و التي أجبرت الحكومة على تقليص حجم الأنفاق الحكومي الموجه للاستثمار بغية استعادة التوازن المالي للميزانية العامة ، كما أن دعم هذا القطاع سيساهم في إنعاش المؤسسات الإنتاجية الوطنية العامة و الخاصة من خلال توسيع مجال نشاطها ما يؤدي إلى توفير مناصب عمل جديدة مباشرة أو غير مباشرة ، وبالتالي تقليص نسبة البطالة و سيساهم الاستثمار في مجال الهياكل القاعدية في توفير ظروف ملائمة للاستثمار وبالتالي رفع معدلات الاستثمار المحلية و الأجنبية.

\* كما بلغت نسبة المبالغ المخصصة لقطاع التنمية المحلية و البشرية 38.8% من إجمالي المبلغ المخصص للبرنامج. يعد ذلك مؤشرا على سعي الحكومة لتحقيق أهداف البرنامج المتمثلة في تحقيق التوازن الجهوي بين مناطق الوطن و تحسين الإطار المعيشي لمواطن خاصة في المناطق الريفية المعزولة كما سيؤدي دعم الموارد البشرية إلى رفع معدلات التنمية البشرية وبالتالي تخفيض نسبة الفقراء بين أفراد المجتمع.

\* أما قطاع الفلاحة و الصيد البحري فلم ينال إلا مبلغ 654 مليار دج أي ما يعادل 12.4% من إجمالي المبلغ المخصص للبرنامج يعود هذا إلى أن القطاع استفاد من برنامج خاص ابتداء من سنة 2000 و هو البرنامج الوطني للتنمية الفلاحية PNDA و هو برنامج مستقل عن البرنامج الوطني لدعم للإنعاش الاقتصادي، وبالتالي فإن المبلغ المخصص لهذا القطاع ضمن برنامج الإنعاش الاقتصادي يعتبر كدعم لبرنامج السابق الذكر.

\* فيما يخص المبلغ المخصص لدعم الإصلاحات فيقدر بـ 45 مليار دج، أي نسبة 8.6% من إجمالي المبلغ المخصص للبرنامج ووجه أساسا لتمويل الإجراءات والسياسات المصاحبة لهذا البرنامج و التي كانت تهدف إلى دعم و ترقية القدرة التنافسية للمؤسسات الوطنية العامة و الخاصة.

\* يتبين من خلال الجدول تركيز السلطات العمومية على السنتين الأوليتين لفترة تنفيذ البرامج وهذا من أجل إعطاء دفعة قوية لعملية الإنعاش الاقتصادي و الرغبة في تحسيس المواطنين بالنتائج الملموسة في اقصر وقت ممكن.

\* برنامج دعم النمو 2005-2009: في إطار سياسة الإنعاش الاقتصادي المتبعة منذ بداية سنة 2000 ، جاء برنامج دعم النمو ليكرس إرادة الحكومة على مواصلة هذا النهج الاقتصادي، و ليجعل منه أكثر وضوحا، بعد أن شابه نوع من الغموض والتخوف عند إطلاق أولى برامج التنمية.

إذا فبرنامج دعم النمو<sup>1</sup> لم يخرج عن الإستراتيجية التنموية التي تبني الإنفاق الاستثماري الحكومي «نفقات التجهيز»، كأداة تشكل دافعا للرفع من معدلات النمو واستدامتها عند حدود معينة، في أجل متوسط يمتد على فترة 5 سنوات «2005-2009»، وقد سطر البرنامج أهداف واضحة هي:<sup>1</sup>

<sup>1</sup> بعد النتائج الايجابية المترتبة عن تطبيق كل من برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي، والشطر الأول من المخطط الوطني للتنمية الفلاحية، بالإضافة إلى المخصصات المالية المعتبرة التي تضمنتها الموازنات العامة خلال سنوات تطبيق هذه البرامج، تعمق لدى القائمين على تسيير

◀ العمل على رفع معدلات النمو إلى حدود تفوق ما تم تحقيقه خلال الفترة السابقة «2000-2004» مع استدامتها عند هذه الحدود؛

◀ العمل على إتباع أنجع السبل للقضاء على آفة الفقر، وذلك من خلال تخفيض معدلات البطالة وتحسين مستوى معيشة الأفراد، وظروف حياتهم وإرساء آليات حقيقية لتجسيد التنمية البشرية؛

◀ العمل على تحقيق التوازن الجهوي بين مختلف أقاليم الوطن، خاصة الريفية منها، والمتضررة من آفة الإرهاب.

إن القائمين على البرنامج، اعتمدوا في تسطيرهم لأهدافهم على أمرين هامين أولهما: العمل على خلق تواصل بين الأهداف المسطرة حاليا وبين ما تم تسطيره سابقا، لجعلها جزءا من إستراتيجية واضحة ومتكاملة، مما يسهل ضمان تحقيقها، أما الأمر الثاني، فإن التنبؤات التي تضمنها البرنامج، بنيت أساسا على المعطيات والمؤشرات الاقتصادية المتنوعة التي عرفتها سنة 2004، وهي بذلك قد شكلت محركا ومنطلقا رئيسيا للبرنامج.

إن المبلغ المخصص لبرنامج التكميلي يقدر ب4202.7 مليار دينار جزائري مع العلم انه تم تقسيم هذا البرنامج إلى خمسة برامج فرعية يمكن توضيحها من خلال الجدول التالي:

---

السياسة الاقتصادية بالجزائر، اقتناع تام بضرورة المواصلة في استخدام الأدوات المختلفة لسياسة الإنعاش الاقتصادي، وعلى رأسها برامج التنمية لكن هذه المرة تستوجب إطلاق برامج ضخمة، تكون تنويعا لما يمكن تسميته جس النبض، والذي دام خلال السنوات الأربع السابقة، ومن هنا جاء إعلان السيد الرئيس، عن برنامج جد طموح يهدف إلى تعزيز معدلات النمو الاقتصادي، التي عرفها الاقتصاد الجزائري واستدامتها عند هذه المستويات، وكان البرنامج المنطلق بالتالي هو برنامج دعم النمو، والذي يعتمد بالأساس على نفس الأدوات المستخدمة من طرف البرامج السابقة، وأهمها الإنفاق الحكومي الاستثماري مع بعض الخصوصيات، وكذا تجنب العديد من السلبيات التي ميزت ما سبقه من برامج، فضلا عن كونه برنامج متوسط الأجل حيث يمتد للفترة 2005-2009، مما من شأنه إعطاء المزيد من الاستقرار للاقتصاد الجزائري.

## الفصل الرابع: تحليل السياسات العمومية في الجزائر

جدول رقم 7-4 يبين التوزيع القطاعي لبرنامج التكميلي لدعم النمو الاقتصادي الوحدة مليار دينار جزائري

البرنامج	المخصص	نسبة مئوية من البرنامج
1- برنامج تحسين معيشة السكان	1908.5	45.5%
-السكن	555	
-التربية والتعليم العالي والتكوين	399.5	
-البرنامج البديل للتنمية	200	
-تنمية مناطق الهضاب العليا والمناطق الجنوبية	250	
-تزويد السكان بالماء الكهربائي، الغاز	192.5	
-باقي القطاعات.	311.5	
2- برنامج تطوير الهياكل القاعدية:	1703.1	40.5%
-السكن	555	
-قطاع الأشغال العمومية والنقل	1300	
-قطاع المياه	393	
-قطاع التهيئة العمرانية	10.15	
3- برنامج دعم التنمية الاقتصادية:	3372	8%
-الزراعة والتنمية الريفية والصيد البحري	312	
-الصناعة وترقية الاستثمار	18	
- السياحة و المؤسسات الصغيرة و المتوسطة والحرف	7.2	
4- برنامج تطوير الخدمة العمومية.	203.9	4.8%
-العدالة والداخلية	99	
-المالية والتجارة وباقي الإدارات العمومية	88.6	
5- برنامج تطوير التكنولوجيات الحديثة للاتصال	16.3	1.2%
للأعلام والاتصال.	50	

المصدر: بوفليخ نبيل. (2010). مرجع سبق ذكره، ص 47.

من خلال الجدول نلاحظ ما يلي<sup>1</sup>:

\*قطاع التنمية المحلية و البشرية استفاد من برنامج خاص يصل في حدود 1908.5 مليار دج ما يمثل ما نسبته 45.5 من إجمالي البرنامج التكميلي. وهو تكملة لما جاء به مخطط الإنعاش الاقتصادي، حيث يعتبر

<sup>1</sup> بوفليخ نبيل. (2010). مرجع سبق ذكره، ص 47. بتصرف من الباحث.

تحسين معيشة السكان عامل مهم في تطوير الأداء الاقتصادي، ووزع هذا البرنامج على عدة قطاعات كان النصيب الأوفر فيها لقطاع السكن ثم تليه قطاع التربية.

\*قطاع الأشغال العمومية والهيكل القاعدية يقدر المبلغ المخصص له في حدود 1703.1 مليار دج، أي ما نسبته 40.5 من إجمالي البرنامج. وهذا البرنامج يعكس الأهمية التي أولتها الحكومة لقطاع البني التحتية والمنشآت الأساسية، وذلك لدور هذه الأخيرة في دعم وتشجيع عمليات الاستثمار والإنتاج، حيث تم تخصيص لقطاع النقل ما مقداره 700 مليار دج ومن أهم هذه المشاريع مترو الجزائر؛

\*قطاعات الصناعة، الفلاحة، الصيد البحري استفادت من 337.2 مليار دج وهو ما يمثل 8% من إجمالي البرنامج. حيث تم تخصيص 312 مليار دج وهو بذلك يعكس قيمة القطاع الفلاحي في الاقتصاد الوطني، حيث يعتبر أكثر القطاعات مساهمة في الناتج الوطني المحلي خارج قطاع المحروقات بعد قطاع الخدمات؛

\*القطاع الإداري الحكومي: استفاد من برنامج خاص لتطوير وإصلاح أهم هيئات الحكومية على غرار الداخلية، العدالة، المالية تصل قيمته إلى 2039 مليار دج ما يعادل نسبته 48% من البرنامج التكميلي، وكانت السلطات تهدف من هذا البرنامج إلى تحسين الخدمة العمومية وجعلها في مستوى التطلعات والتطورات الاقتصادية والاجتماعية الجارية قصد تدارك النقص والتأخر المسجل في هذا الإطار والذي كان نتيجة الظروف التي مرت بها الجزائر والتي نتج عنها التراجع الرهيب للخدمة العمومية؛

\*قطاع التكنولوجيات الحديثة للأعلام والاتصال: استفاد من 50 مليار دج ما يعادل نسبته 1.2% من البرنامج.

البرنامج الخماسي للتنمية 2010-2014: لقد شجعت الانعكاسات السلبية للأزمة الاقتصادية العالمية على الاقتصاد العالمي على مواصلة سياسة الاستثمارات العمومية الكبيرة، حيث اعتمدت من الناحية النظرية على العودة القوية للأطروحات التوسع في الأنفاق العمومي كما أدى تقلص الاستثمارات الأجنبية من جراء تداعيات الأزمة العالمية إلى ترجيع الآراء المطالبة بالاعتماد على الموارد المحلية في تنشيط التنمية الاقتصادية. وقد أدى الاستقرار الذي عرفته مستويات أسعار النفط بعد تجاوزها لفترات المحرجة في الأشهر الأخيرة لسنة 2008 وبداية 2009، مما أعطت الفرصة للسلطات الوطنية في مواصلة استغلال ارتفاع أسعار البترول من أجل إعطاء دفعة إضافية إلى الاقتصاد الوطني

وكتعريف له: هو برنامج للاستثمارات خاص بالفترة 2010-2014 تمت دراسته و الموافقة عليه يوم 24 ماي 2010 بعد اجتماع مجلس الوزراء، ويندرج هذا البرنامج في إطار مواصلة سلسلة مخططات الاستثمارات

## الفصل الرابع: تحليل السياسات العمومية في الجزائر

العمومية و التي بدأت ببرنامج دعم الإنعاش الاقتصادي، وكلفت انجاز مشاريعه حوالي 21.214 مليار دج أو ما يعادل 286 مليار دولار<sup>1</sup>.

يعتبر البرنامج الخماسي للتنمية 2010-2014 اكبر مخطط تنموي تعرفه الجزائر منذ الاستقلال وهذا نظرا لغلاف المالي الكبير الذي تم رصد له لانجاز مختلف المشاريع التي يتضمنها، ويهدف هذا البرنامج عموما إلى تحقيق هدفين رئيسيين<sup>2</sup>:

\*استكمال المشاريع الكبرى الجري استكمالها على الخصوص في قطاعات السكة الحديدية و الطرق والمياه بمبلغ 9.700 مليار دج ما يعادل 130 مليار دولار.

\*إطلاق مشاريع جديدة بمبلغ 11.534 مليار دج (ما يعادل حوالي 156 مليار دج).

مع العلم أن تم تقسيم البرنامج إلى ثلاثة برامج فرعية كما يمكن توضيحه في الجدول التالي:

الجدول رقم 4-8 يبين التوزيع القطاعي للبرنامج الخماسي 2010-2014 الوحدة مليار دج

النسبة المئوية	المبالغ المخصصة	البرنامج
45.42 %	9903	1-برنامج تحسين معيشة السكان
	3700	-السكن
	1998	-التربية و التعليم العالي، التكوين المهني.
	619	-الصحة.
	1800	تحسين وسائل وخدمات الإدارات العمومية
	1886	-باقي القطاعات.
38.52 %	8400	2-برنامج تطوير الهياكل القاعدية:
	5900	-قطاع الأشغال العمومية و النقل
	2000	-قطاع المياه
	500	-قطاع التهيئة العمرانية.
16.05 %	3500	3-برنامج دعم التنمية الاقتصادية:
	1000	-الفلاحة و التنمية الريفية
	2000	-دعم القطاع الصناعي العمومي
	500	-دعم المؤسسات الصغيرة و المتوسطة و التشغيل

المصدر: بوفليح نبيل. (2010). مرجع سبق ذكره، ص 47.

<sup>1</sup> من إعداد الباحث بالاعتماد على وثائق مختلفة خاصة بالبرنامج الخماسي للتنمية

<sup>2</sup> رئاسة الجمهورية. (2010). ملف البرنامج الخماسي لتنمية أوت. ص 02.

من الجدول نلاحظ أن القطاعات المستفيدة من هذا البرنامج جاءت على النحو التالي<sup>1</sup>:

\*برنامج تحسين ظروف معيشة السكان استفاد من برنامج خاص يصل إلى حدود 9903 مليار دج ما يمثل ما نسبته 45.42 من إجمالي البرنامج، حيث خصص ما يقارب 3700 مليار دج إلى قطاع السكن في إطار برمجة مشروع 2 مليون وحدة سكنية، كما تم الاهتمام بقطاع التربية والتعليم والتكوين و أو ما اصطلح عليه اقتصاد المعرفة وتلخص ذلك في انجاز منشآت مدرسية و جامعية ضخمة.

\*كما خصص البرنامج الخماسي ما نسبته 38.52% من موارده لقطاع الأشغال العمومية و الهياكل القاعدية، حيث كانت النسبة الكبيرة منها لقطاع النقل و الأشغال العمومية بمبلغ 5900 مليار دج، كما تم تخصيص ما يقارب 1.800 مليار دج لتحسين إمكانيات و خدمات الجماعات المحلية و قطاع العدالة و إدارات ضبط الضرائب و التجارة و العمل.

\*كما تضمن برامج دعم التنمية الاقتصادية ما نسبته 16.05 من إجمالي البرنامج الخماسي، وتم تخصيص ما يقارب 1000 مليار لمواصلة جهود دعم التنمية الريفية و الفلاحية، كما تم دعم التنمية الصناعية بمبلغ 2000 مليار دج من اجل تطوير الصناعة و خاصة الصناعة البترو كيميائية و تحديث المؤسسات العمومية.

من خلال قراءتنا لمضمون البرنامج الخماسي الممتد على مدى خمس سنوات، نجد بأنه مخطط تنموي ثلاثي الأبعاد، فالبعد الأول ذو طابع اجتماعي (التنمية البشرية)، و البعد الثاني هو ذو طابع اقتصادي محض متعلق باستكمال و تشيد بنية قاعدية أساسية للاقتصاد (التنمية الصناعية)، و البعد الثالث قد خص الاقتصاد المعرفي (التنمية البحثية) فهذه الأبعاد تعكس بحد ذاتها إرادة الفاعلين السياسيين في تعزيز القدرات التنموية للبلد بإضفاء ديناميكية على برنامج 2010-2014، حيث انه يختلف عن كل المخططات التي سطرها الجزائر من قبل، ولأنه جامع و شامل لأهداف كل القطاعات، فقد خصص له مبلغ لم يسبق للجزائر أن خصصت مثل هذا المبلغ من قبل.

2-تقييم السياسات العمومية في الجزائر: إنَّ حصيلة الجهود المبذولة منذ الاستقلال في إطار مشروع تنمية البلاد في المجالين الاقتصادي والاجتماعي تستجيب وضرورة تقييم النتائج المحصل عليها في كل مرحلة، بالنظر إلى الوسائل المجنّدة والجهود المبذولة من طرف الأمة لإخراج البلاد من حالة التخلف والدفع بها إلى طريق التنمية البشرية.

<sup>1</sup> من إعداد الباحث بالاعتماد على :

- رئاسة الجمهورية. (2010). مرجع سبق ذكره.

- بن دعاس زهير. (2013). سياسات الاستثمار العمومي بين جدلية دعم النمو الاقتصادي ومخاطر تفشي الضغوط التضخمية، حالة الجزائر، 2001-2014، ملتقى الدولي حول تقييم آثار برامج الاستثمارات العامة و انعكاساتها على التشغيل و الاستثمار و النمو الاقتصادي، جامعة سطيف، مارس ص15.

وكتقسيم عام لهذه المراحل وحدنا نقطة انعطاف الاقتصاد الجزائري في سنة 1990، وهذا ما انبثق عنه مرحلتين هما كالتالي:

1-2 تقييم مرحلة ما قبل اقتصاد السوق 1990: هناك مرحلتين مهمتين خلال هذه الفترة وجاءت كالتالي:

1-1-2 تقييم فترة التنمية المركزية الفترة 1979-67: عرفت دول العالم الثالث تطبيق العديد من النماذج التنموية<sup>1</sup> من أجل تقليص الفجوة بينها وبين الدول الصناعية و القضاء على مظاهر التبعية الاقتصادية لدول الشمال، و النموذج التنموي المستقل الذي اتبعته دول مثل الجزائر، الهند، مصر، كوريا، فيتنام، والذي يعمل على توجيه الجهاز الإنتاجي نحو السوق الداخلي، و الأمر هنا لا يعني نموذج إحلال الواردات لأمريكا اللاتينية لأنه في الجزائر معظم الاستثمارات الصناعية موجهة في المرحلة الأولى نحو إنتاج سلع التجهيز و ليس سلع الاستهلاك . فمن المعلوم ان الجزائر تبنت إستراتيجية الصناعات الثقيلة كصناعات تستجيب لمطالبات التنمية الاقتصادية و الاجتماعية التي نصت عليها مختلف المواثيق الوطنية، ويندرج النموذج الصناعي المعتمد ضمن نظرية الصناعات المصنعة ل<sup>2</sup> G.Destanne de Bernis الذي يعطي أهمية كبرى للقطاع الصناعي لإعادة الهيكلة الاقتصادية و الاجتماعية باعتبار التصنيع عملية تقنية و اقتصادية اجتماعية في أن واحد، وعلى هذا الأساس يقوم بتعريف التصنيع "بأنه عبارة عن الصناعات التي تعمل على تحديث الزراعة و تحويل الثروة في الوطن إلى منتجات و سلع استهلاكية أو إنتاجية موجهة لتغطية حاجات السوق الوطنية.

يتبين من ذلك أن عملية التصنيع هي القادرة على خلق تكامل بين القطاعات و الفروع الاقتصادية المختلفة، مما يسمح بخلق تنمية مستقلة من خلال التخلص التدريجي من التبعية الاقتصادية، و بهذا يتجاوز الأطروحات التي تربط النمو الاقتصادي بزيادة الناتج المحلي<sup>3</sup>، هذا النموذج يؤكد على ضرورة إعطاء الأهمية القصوى للصناعة الثقيلة في برنامج التنمية المتبع، لأن الصناعات الميكانيكية، صناعة الحديد و الصلب،

<sup>1</sup> و من بين هذه النماذج يمكن الإشارة إلى تجربة أمريكا اللاتينية التي اعتمدت في تصنيعها على نموذج إحلال الواردات من أجل تدنية حجم استيراد المواد المصنعة و إنتاجها محليا بالاعتماد على الرأسمال الوطني و الأجنبي، و من أشهر التجارب التي اعتمدت هذا النموذج نجد البرازيل، الأرجنتين، المكسيك، أما النموذج الثاني فيعرف بالنموذج الموجه نحو التصدير و قد عرفته دول جنوب شرق آسيا كالتايوان و كوريا الجنوبية، ماليزيا، تايلاندا،... حيث تميزت بانفتاحها الكلي على السوق الدولي و الاستثمار الأجنبي، و قد لعبت الشركات المتعددة الجنسيات دورا هاما في اندماج اقتصاديات هذه الدول في الاقتصاد العالمي، و كانت كأداة فعالة في نقل التكنولوجيا من الشمال إلى الجنوب، و بالتالي نقل مراكز النشاط الصناعي من دول المركز إلى دول المحيط، و بذلك تطورت دول كالتايوان، كوريا الجنوبية، تايلاندا، و أصبحت مراكز للنشاط الصناعي في العالم متجاوزة حتى العديد من الدول الصناعية في أوروبا، و أعطت بذلك مثالا حيا و ناجحا عن نموذج التصنيع السريع و الاندماج في الاقتصاد العالمي، و استطاعت بفضل نجاحها الصناعي و التكنولوجي أن تكون تقسيما دوليا جديدا للعمل أو ما يعرف بالتخصص الدولي الذي يفرض على الدول النامية أن تتخصص في الصناعات الاستخراجية و يبقى التخصص في صناعة المنتجات النهائية لدول شمال أمريكا و غرب أوروبا، استراليا، نيوزيلندا و اليابان، و رغم ما حققته من نجاح في المجالات الاقتصادية فإنها لم تقض على الفقر و الفوارق الاجتماعية و رفع مستوى المعيشة للسكان و تحقيق رفاهية الفرد.

<sup>2</sup> اب النظرية هو ALBERT HIRSCHMAN صاحب كتاب اقتصاد التنمية و الذي جاء أيضا بنظرية النمو الغير متوازن.

<sup>3</sup> رواج عبد الباقي (2006). المديونية الخارجية و الإصلاحات الاقتصادية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة باتنة. ص 92.

والصناعات الكيماوية تتميز عن غيرها من الصناعات بكونها تولد آثار فاعلة أو مؤثرة و تحريضية (Effets d'entraînement)، أي أنه باستطاعتها أن تخلق في محيطها المباشر صناعات أخرى<sup>1</sup>.

إن الأهداف الكبرى لإستراتيجية التنمية الوطنية حسب وزارة التخطيط الجزائرية تركز على مايلي<sup>2</sup>:

\*إنشاء سوق وطنية تشكل قاعدة أساسية للتنمية الاقتصادية وذلك بتوجيه الجهاز الإنتاجي نحو السوق الداخلي بخلاف السياسة الاستعمارية التي عملت على توجيهه نحو الخارج، و باعتبار أن معظم الاستثمارات الصناعية موجهة في مرحلة أولى نحو إنتاج سلع التجهيز و ليس سلع الاستهلاك، فإن الجزائر أبقى على انفتاحها نحو الخارج فيما تعلق بالاستيرادات التكنولوجية و التخصص في تصدير المحروقات باعتبارها تملك فيها ميزة نسبية.

\*التكامل العمودي لمختلف فروع الاقتصاد و التوزيع المتوازن للاستثمارات بما يدعم التوازن

الجهوي؛

\*إنشاء و تطوير مصادر تراكم رأس المال؛

\*ضمان الاستقلالية المالية للجزائر للتحرر من التبعية الاقتصادية للخارج مع تنوع العلاقات الاقتصادية بما يحقق توازن المبادلات مع الخارج لاسيما دول العالم الثالث إنعاش قطاع الزراعة في مرحلة ثانية و ذلك بمكننة الريف و وضع تحت تصرف الفلاحين مختلف وسائل الإنتاج (جرارات، أسمدة...) لخلق الفائض الزراعي و القضاء على البطالة في الوسط الريفي، و إعادة توزيع الدخول بصفة عادلة.

إنّ الاستثمارات الإجمالية للفترة 67- 1978 بلغت 300 مليار دج، فهذه الزيادة الإجمالية في مخزون رأس المال أثناء الفترة نفسها أدت إلى تحقيق إنتاج إضافي شامل مقداره 46.5 مليار دج، أما معدلات الإستثمار شهدت تطورا متزايدا بحيث بلغت بالنسبة للإنتاج الداخلي الخام المقدرب 26.4% خلال المخطط الثلاثي، 33.5% أثناء المخطط الرباعي الأول و 46.8% أثناء المخطط الرباعي الثاني و 54.7% في سنة 1978، وعلى مستوى هيكل الاستثمارات فتشكل الصناعة النسبة الكبرى حيث تم تسجيل 52% في المخطط الرباعي الأول و 42% في المخطط الرباعي الثاني و وصلت في سنة 1979 في حدود 62%<sup>3</sup>.

وعلى صعيد الإنجازات يقتصر تدخل الفلاحة والري والصيد البحري 8.8%، بينما الصناعة 60.3%، البناء والأشغال العمومية بمعدل 2.4% والمصالح المنتجة 7.3%، أما الوضع الاجتماعي فهو يشهد تدهورا إذ لم يعد يمثل سوى 18.4% في ميدان الإنجازات. من خلال الأرقام يبدو واضحا أنّ هناك قطاع مسيطرا كان

<sup>1</sup> عبد الله بلوناس.(2005). مرجع سبق ذكره.ص25.

<sup>2</sup> نفس المرجع السابق،ص28.

<sup>3</sup> Benissad, M. E. (1994)Op.Cit..P23.

يركز الموارد المادية والمالية والبشرية لصالحه وذلك على حساب محيطه الاقتصادي والاجتماعي. فبداخل القطاع الصناعي نفسه يتركز هيكل الاستثمارات بكثرة حول المحروقات والصناعة الميكانيكية والحديد والصلب ومواد البناء، حيث من خلال المخطط الثلاثي الأول كانت نسبة الاستثمارات داخل القطاع الصناعي ما مقداره 41% موجه للمحروقات ثم قطاع الحديد والصلب بنسبة 22%، ومن خلال المخطط الرباعي الأول انخفضت نسبة المحروقات إلى 36% ونسبة قطاع الحديد والصلب إلى 15% وهذا ما يفسر التوجه نحو الصناعات الثقيلة دون إهمال الصناعات الخفيفة كما أنّ هيكل الاستثمارات المقررة كان يساعد على إنشاء الصناعات في شمال البلاد مما أدى إلى خلق نزعات حول استعمال الأراضي الفلاحية. أما التكاليف الباهظة وامتداد الأجل المفروضة على الاقتصاد الوطني فهي تبرز بوضوح من خلال الفوارق الملحوظة بين مبالغ الاستثمارات المحددة في بداية الفترة والمبالغ المسجلة في نهاية الفترة، كما تظهر كذلك على مستوى معدلات الإنجاز التي قليلا ما تفوق 50% بالتعبير المالي<sup>1</sup>. كما ان المعطيات المدونة في الجداول السابقة- الخاصة بالفترة المذكورة- و التي تبين توزيع الاستثمارات توضح عدة حقائق مهمة، منها على الخصوص<sup>2</sup>:

\*إرادة المخطط الجزائري تسريع عملية التصنيع للخروج من دائرة التخلف بأقصر وقت ممكن من خلال المجهود الاستثماري المعتبر الذي سجل ابتداء من 1967، حيث تم الانتقال من 3.2 مليار دج للسنة إلى 30 مليار دج للسنة كاستثمارات إجمالية أي حجم الاستثمار في المخطط الرباعي الثاني يساوي 10 مرات حجم الاستثمار في المخطط الثلاثي الأول، وهي نقلة كبيرة تتجاوز حتى إمكانيات التخطيط (من حيث الإعداد، الرقابة، المتابعة، الإنجاز...) سواء على مستوى المؤسسات أو الإدارات.

\*هيمنة الصناعة وصناعة المحروقات من حيث حجم الاستثمارات المخصصة لها حيث مثلت حصة الصناعة ما متوسطه 60% من إجمالي الاستثمارات خلال الفترة (67-79) وهيمنة قطاع المحروقات بمعدل متوسط يقترب من 40%، في حين نصيب الزراعة ظل في انخفاض، فبعد ما كان يمثل 17% من مجموع الاستثمارات في الفترة (67-69) لم يعد يحظى سوى بـ 11% من مجموع استثمارات المخطط الرباعي الثاني، بعدما كانت 15 بالمئة في المخطط السابق وهي نسبة ضعيفة تؤكد عدم إعطاء الأولوية لهذا القطاع الذي يعد حساسا في تلبية الطلب الاستهلاكي الوطني ويمثل تناقضا صارخا مع الأهداف الإستراتيجية للتنمية الوطنية.

\*ضعف نصيب عدة قطاعات (ليست الزراعة و الري فقط) في إجمالي الاستثمارات كالسكن، الصحة، التربية و التكوين. حيث مثلا نسبة الاستثمارات الموجهة لسكن في حدود 3.7% في المخطط الثلاثي . إن إستراتيجية التنمية التي انتهجت في تلك المرحلة والتي اتسمت بتدخل الدولة في جميع نواحي الحياة الاقتصادية لضمان تنظيم الحياة الاقتصادية والاجتماعية والتي تقوم على أساس الصناعات المصنعة، كما

<sup>1</sup> درواسي مسعود..(2006).مرجع سيق ذكره،ص345.

<sup>2</sup> من إعداد الباحث وبالاعتماد على جداول توزيع الاستثمارات ومراجع أخرى.

سبق الذكر، تجلت من خلال بناء المصانع الضخمة والمركبات الصناعية، وتكوين مناطق صناعية في عدة مناطق، وأعطيت الأولوية للصناعات في قطاع المحروقات، حيث وجهت كل الأموال الربعية لتمويل هذا القطاع بصفة خاصة، والقطاع الصناعي بصفة عامة، ذلك على حساب بقية القطاعات الاقتصادية الأخرى، هذا مع الإهمال شبه الكلي للقطاع الخاص الذي انخفضت مساهمته في الاستثمار من 45% سنة 1967 إلى 5.04% سنة 1978 ويرجع الاهتمام الكبير إلى الصناعات بصفة عامة، وإلى المحروقات بصفة

خاصة، كون الجزائر في تلك المرحلة في حاجة كبيرة إلى مصادر تمويلية لتغطية احتياجات التنمية، والهادفة إلى تكوين جهاز إنتاجي في المجال الصناعي والزراعي، إلى جانب تطوير بقية النشاطات الاقتصادية الأخرى، وكون المحروقات أوفر حظا لتوفير هذه الاحتياجات<sup>1</sup>.

إن النظام الاقتصادي من خلال المخططات التنموية كان له أثر كبير على عدم توازن الاستثمارات، رغم أن هذه المرحلة شهدت إنجازات استثمارية هامة منها تضاعف الإنتاج الداخلي الخام، بحيث انتقل من 14.6 مليار دج إلى 86.8 مليار دج، مما يكشف عن زيادة متوسطة في السنة نسبتها 17.6%، وإذا استثنينا تأثير التضخم النقدي نلاحظ أن الإنتاج الداخلي العام المعبر عنه بحجم أسعار 1978 قد انتقل من 40.3 مليار دج سنة 1967، إلى 86.8 مليار دج سنة 1978 وعليه فإن معدل النمو الحقيقي المسجل في المتوسط أثناء الفترة بلغ 7.2% سنويا. وكما انه في هذه الفترة تم إهمال عدة جوانب حيث تم الاعتماد كما سبق الذكر على المحروقات في المجال التمويلي، بحيث أصبح المنتج الوحيد الذي يصدر إلى الخارج مما جعل الاقتصاد الوطني خاضعا لتقلبات أسعار المحروقات في السوق الدولية، مما زاد في تكوين تبعية الاقتصاد الوطني للخارج، أما الإنتاج الفلاحي عانى طوال الفترة من الركود، كما أن القطاع العام في الزراعة لا يمثل سوى 7% من القيمة المضافة الكلية<sup>2</sup>. هذا القصور الذي عرفه القطاع الزراعي يرجعه البعض إلى وجود منافسة بينه وبين القطاع الصناعي حول الموارد الطبيعية أولا كإنجاز مصانع على أراضي زراعية خصبة، و المياه ذات الاستعمال الصناعي والحضري، بعض المواد تفتقر إليها الزراعة (هياكل الري) كالاسمنت، وثانيا مغادرة اليد العاملة المؤهلة القطاع الزراعي والتوجه نحو التوظيف الصناعي مما يشكل ضياعا في قدرة وحيوية المناطق الريفية، وثالثا تخصيص معظم الاستثمارات كما لاحظنا نحو الصناعة وبالضبط لترقية المحروقات.

و الخلاصة أننا أمام وضعية الصناعة تقف فيها عائقا أمام تطور الزراعة عوضا أن تكون محركا لها كما هو مرسوم في الاستراتيجية التنموية، " فمقولة أحسن زبون للصناعة هي الزراعة غير صحيحة في الجزائر، فالصناعة تمتص 65% من مخرجات الزراعة في شكل مدخلات في حين أن الزراعة لا تمتص إلا 4.5% من مخرجات الصناعة في شكل مدخلات" وهو ما يؤثر مباشرة على سكان الريف، وتأثير العوامل

<sup>1</sup> عمار زيتوني. (2007). المصادر الداخلية لتمويل التنمية، دراسة حالة الجزائر، أطروحة دكتوراه علوم اقتصادية، جامعة باتنة. ص 156.

<sup>2</sup> من إعداد الباحث بالاعتماد على الإحصائيات.

الخارجية على عمال القطاع الزراعي كغياب استقلالية القرار بالنسبة للأملك المسيرة ذاتيا و بدرجة أقل تعاونيات الثورة الزراعية، وعدم الاهتمام بالاستغلاليات الخاصة<sup>1</sup>.

كما يتجلى فشل ومحدودية السياسة التنموية التي انتهجت في تلك المرحلة والمشاكل التي برزت في جميع الميادين الاقتصادية والاجتماعية، مما انعكس فيما بعد سلبا على الحكومة وعلى المجتمع ككل، فبالنسبة للحكومة شهدت الميزانية العامة عجز مستمر، بسبب الاعتماد الكلي على استثمارات القطاع العمومي، والذي اتصف بانخفاض مستويات الإنتاجية وكذلك انخفاض مستويات ربحية مؤسساته، نظرا للأعباء الاجتماعية الضخمة التي تحملها، إلى غير ذلك من الأسباب كسوء التسيير، والزيادة المستمرة والمتنامية في تكاليف استثماراته، نتيجة التخلف الدائم في الإنجاز، ذلك ما أدى إلى اللجوء إلى المصادر الخارجية عن طريق الاقتراض الخارجي لمواجهة نقص الموارد المحلية، كما أن زيادة أعباء الإنفاق العام قد ساهم في ذلك نتيجة زيادة السكان، ونفقات الدفاع والأمن الداخلي والخارجي، وكل ذلك ساهم في عجز الميزانية العامة، إضافة إلى سياسة الدعم لمعظم السلع الضرورية والخدمات، كل هذه الأسباب أدت إلى نقص الموارد المالية المحلية وبالتالي اختلال التوازنات المالية الكلية. أما بالنسبة للمجتمع ككل فإن البطالة قد وصلت إلى 25% من اليد العاملة القادرة على العمل مع مطلع الثمانينات، وكذلك فإن هذه المرحلة قد شهدت بصفة عامة ارتفاع مستوى الأسعار، ذلك ما يعني حتما انخفاض مستويات المعيشة الحقيقية حيث بلغ معدل التضخم 30% نتيجة تضاعف الكتلة النقدية بمعدل سنوي متوسط نسبته 23%. وخلال الفترة 67- 1978 تضاعف الاستهلاك الإجمالي من السلع والخدمات المعبر عنه بالأسعار الثابتة بمعدل سنوي يبلغ في المتوسط 8.5% وتضاعف التراكم الخام أثناء نفس الفترة بمعدل 15.3% في السنة في الوقت الذي لم يبلغ معدل النمو السنوي للإنتاج الداخلي الخام سوى نسبة 7.2% أي أنه يقل عن معدلات نمو الاستهلاك والتراكم الخام.

وبصفة عامة شهدت فترة 1967- 1980 تنامي العجز الدائم، بسبب تظافر مجموعة من العوامل، وتميزت هذه المرحلة بإهمال جانب مهم في التنمية الاقتصادية يتمثل في طرق تحسين أداء مؤسسات القطاع العام، وبالتالي تحسين أداء وفعالية الاقتصاد الوطني وفق أسس سليمة وصحيحة، مما جعل الاقتصاد الوطني كما سبق الإشارة يعتمد في التمويل على المصادر الخارجية خاصة القروض، إلى جانب الاعتماد الكلي على المحروقات، سواء كان ذلك فيما يتعلق بمدخرات قطاع الأعمال العام، أو في الادخار الحكومي، عن طريق مساهمته في الإيرادات العامة وكذلك في مجال حصيلة التجارة الخارجية، حيث تمثل المحروقات أكبر نسبة من الصادرات الجزائرية<sup>2</sup>. كما تم اللجوء إلى الخارج لتغطية الحاجات الضرورية لتسيير الاقتصاد الوطني بكيفية حسنة وكان يخص في جوهره إستيراد أموال التجهيز، ففيما بين 67- 1978 أنّ النزعة إلى الاستيراد قفزت من 23% تقريبا إلى ما يزيد عن 48%. كما أن اللجوء الكثيف إلى الخارج فيما يخص المواد الغذائية الزراعية منها والصناعية (5 مليار دج سنة 1978) والمواد الشبه مصنعة والتجهيزات والخدمات المقرونة بتدهور شروط

<sup>1</sup> بلوناس عبد الله. (2005). مرجع سبق ذكره، ص 46.

<sup>2</sup> عمار زيتوني. (2007). مرجع سبق ذكره، ص 158.

التبادل قد زادت من حجم استدانة الجزائر للخارج. ولقد بلغت هذه الاستدانة الخارجية في سنة 1979 قيمة 20 مليار دولار بينما كانت في سنة 1971 3.3 مليار دولار أي تضاعفت بحوالي 6 مرات، بينما فائدة الدين تمثل هي وحدها ما يزيد عن قيمة 25% من قيمة الصادرات.

مما سبق نخلص إلى أنّ الفترة المنصرمة لم ينمو خلالها الإنتاج الداخلي الخام للجزائر بالشكل الذي كان يتطلبه نمو الاستهلاك وبخاصة الاستثمار، إنّ التضخم واختفاء المواد والإستيراد الذي ازداد كما ونوعا هذا قد ميّز شروط إنجاز التوازنات الأساسية للاقتصاد. بالرغم من كتلة الاستثمارات الباهظة المستعملة فلقد بقيت إنتاجيات الجهاز الاقتصادي تعاني من الضعف.

كما سبقت الإشارة كان التأثير واضحا بنظرية الصناعات الثقيلة لـ D.Destanne De Bernis هذه الصناعات نالت منذ 1967 الحصة الأكبر من الاستثمارات على حساب قطاع الزراعة و الري، الصناعات الخفيفة و الهياكل القاعدية و باعتبارها تعتمد على تقنيات الكثافة الرأسمالية العالية مما يعني عدم استعمال يد عاملة كثيفة، هذا لم يؤدي فقط إلى إهمال النشاط الحرفي و إنما كذلك تهميش الصناعات المصغرة التي تعد مجالا حيويا لنشاط القطاع الخاص الوطني، و لم يكن هذا النموذج موضوع تحليل علمي إلا ابتداء من سنة 1978، إذ أصبح محل انتقاد داخلي و خارجي. ومن جهة أخرى يمثل سوء تقييم المشاريع أحد أوجه عجز نظام التخطيط في الجزائر، فتحليل التكاليف هو تحليل تقريبي فقط مما ينعكس على المردودية المالية و الاقتصادية للمشروع، فالواقع العملي أثبت تجاوز التكاليف الفعلية للتكاليف المتوقعة، فمن حيث اختيار المشروع نجد أن اختيار الحجم لم يكن مؤسسا، فاقتمادات السلم أو آثار الحجم كمؤشرات اقتصادية كانت غائبة عن فكر المخطط الجزائري، فإذا كان اختيار حجم المشروع يقتضي الأخذ بعين الاعتبار السوق الداخلي، تكامل الاقتصاد الوطني وإشباع الحاجات الوطنية<sup>1</sup>.

2-1-2 تقييم مرحلة التنمية اللامركزية 1980-1989: جاءت هذه المرحلة لهدف إعادة النظر في ما سبق وتصحيح الأختلالات التي صاحبت المرحلة السابقة و أهم ما ميز هذه المرحلة هو تراجع الاستثمارات المخصصة لقطاع المحروقات، أي عكس ما كانت عليه سابقا. وعليه الإستراتيجية التنموية التي وضعت في هذه الفترة جعلت المحور العام لعملية الاستثمار يتعلق بالأعداد للمستقبل، و ذلك بتنمية قطاعات أخرى مثل البناء و الأشغال العمومية و تنمية الفلاحة و إعادة تكوين الموارد الطاقوية و تعزيز الهياكل القاعدية الأساسية، إضافة إلى الأعمال المستعجلة الرامية إلى التقليل من التوتر الاقتصادي و الاجتماعي، كما تميزت هذه الفترة بمجموعة من الإصلاحات التي مست القطاعات السابقة الذكر ولأسباب دعت إليها الأهداف المراد تحقيقها. وهذا ما جاء المخطط الخماسي الأول من اجله إذ وضع على أساس تقييم المرحلة السابقة التي وسعت قواعد الاقتصاد والاستجابة الفعلية للاحتياجات الاجتماعية، لكنها سجلت مع هذا اختلالا في التوازن كان لابد من تصحيحه، وهذا ما أراد المخطط الجديد القيام به.

<sup>1</sup> بلوناس عبد الله. (2005). مرجع سبق ذكره ص. 54.

لقد تحقق خلال فترة 1984-80 قسم وافر من الأهداف المسطرة، ففي مجال الموارد تضاعف الإنتاج الداخلي الخام بالسعر الجاري حيث انتقل من 113 مليار دج سنة 1979 إلى 225.4 مليار دج سنة 1984 وسجل خارج المحروقات نمو قدره 5.8% سنويا، وأهم القطاعات التي ساهمت في ذلك هي: الصناعة (زيادة 9.5%)، البناء والأشغال العمومية (8.6%)، والمحروقات (28.6%)، أما الإنتاج الفلاحي سجل بعض الجمود (زيادة 1.2%). أما النصف الثاني من الثمانينات اتسم خلاله الظرف الاقتصادي الدولي بالتأزم نتيجة اختلال معدّل الفائدة، تذبذب أسعار الصرف وانخفاض أسعار البترول، الشئ الذي أرغم الدول المصدرة للبترول ومن بينها الجزائر إلى انتهاج سياسة التقشف مما انعكس سلبا على الجانبين الاقتصادي والاجتماعي وعلى أوضاعها الداخلية ومصداقيتها الخارجية.

لهذا لم تكن النتائج المحققة خلال المخطط الخماسي الثاني في مستوى وطموحات هذا المخطط إلى أن بلغت القطاعات الاقتصادية درجة الركود الاقتصادي، ومن خلال استقرار إحصائيات هذه الفترة أن إجمالي الناتج الداخلي الخام كان ينمو بمعدلات سالبة وان القطاع العام كان ينمو أيضا بمعدلات سالبة ما عدا قطاع المحروقات أما القطاعات الأخرى و المتمثلة في الفلاحة و الصناعة والبناء و الأشغال العمومية فكانت تنمو سالبا و تفسير ذلك هو أن القطاع الفلاحي يرجع إلى الظروف المناخية وهذا ما يؤكد تذبذب المعدلات، أما النمو في القطاع الصناعي يتعلق بصورة مباشرة بالمحروقات و هذه الأخيرة تؤثر في حجم مداخلاته و كذلك مواد التجهيز المتعلقة به.<sup>1</sup>

إنّ عبء المديونية الخارجية<sup>2</sup> قد زاد خلال فترة 1989-80 حيث انتقلت من 18.374 مليار دولار سنة 1985 إلى 26.06 مليار دولار سنة 1989<sup>3</sup>، وترجع هذه الزيادة إلى انخفاض أسعار البترول سنة 1986 بالإضافة إلى تحويل هيكل المديونية من ديون متوسطة وطويلة الأجل إلى قصيرة الأجل، كما أنّ نسبة خدمة الدين إلى الصادرات بلغت 69.2% سنة 1989، وهذا يعني أنّ ثلثي صادرات- الإيرادات- تخصص لخدمة الدين والباقي لا يكفي لسدّ الحاجيات المواد الضرورية المستوردة، وعندئذ كانت الجزائر تحتل المرتبة الثانية بعد أوغندا من ناحية خدمة الديون. النمو السريع لحجم المديونية الخارجية للجزائر جعلها تتخذ عدة إجراءات جديدة لحل مشكل المديونية وخاصة خدمة الدين وخاصة مع تقلص مدة القروض- 4 سنوات

<sup>1</sup> تم تلخيصه بالاعتماد على تقرير المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي لجنة التقويم (1998). مشروع التقرير التمهيدي حول الانعكاسات الاقتصادية والاجتماعية لبرنامج التعديل الهيكلي، نوفمبر ص.06.

<sup>2</sup> لقد بلغت المديونية العامة للجزائر خلال سنة 1974 6 مليار دولار، وقد وصلت سنة 1978 إلى 20 مليار دولار ثمّ 26 مليار دولار سنة 1979، بالرغم من أنّ الديون المستحقة تبدو أقل من الديون المتعاقد عليها، إلا أنّها أقيمت خلال السبعينات مرتفعة، حيث بلغت الديون الخارجية 3.3% مليار دولار أي ما يعادل 29% من الناتج الداخلي الخام.

<sup>3</sup> Mekideche, M. (2000). L'Algérie entre économie de rente et économie émergente. Editions Dahlab.p68.

سنة 1989- مقابل 19 سنة في المغرب و15 سنة في تونس، وعليه تمّ اتخاذ قرار التغيير في هيكل المديونية وتقليص القروض الخارجية قصيرة الأجل مع تفضيل القروض طويلة الأجل<sup>1</sup>.

لقد عرفت الجزائر سنة 1987 صعوبات كثيرة في حصولها على قروض جديدة بالإضافة إلى انخفاض مداخيل الصادرات بصفة معتبرة، وكان عليها سد حاجيات الاقتصاد الوطني من جهة وتسديد مستحققاتها من الديون وخدمات الدين من جهة أخرى، وكان من الصعب التوفيق بين الاثنين رغم هذا أنّ الجزائر لم تلجأ إلى تمويلات صندوق النقد الدولي إلاّ انطلاقاً من سنة 1988، ومن ثمّ انطلقت الجزائر في اتخاذ تدابير وسياسات حازمة وأكثر واقعية مع مراعاة الهدف من وراء هذه الإصلاحات وهو هدف الانتقال من اقتصاد موجه إلى اقتصاد السوق والمنافسة، وفي نفس الوقت عملت على التقارب وخلق جو من التعاون مع المؤسسات المالية الدولية لدفع عجلة الإصلاحات المتخذة خلال فترة التسعينات .

2-2 تقييم مرحلة ما بعد اقتصاد السوق 1990: نريد محاولة القيام بتقييم موضوعي حول ما حققته استراتيجية التنمية القائمة على أساس الانتقال إلى اقتصاد السوق، وذلك من خلال البحث في موضوع مدى تحقيق النمو الاقتصادي، وما مدى تحسن مستوى المعيشة و الذي هو مطلب في كل سياسات عمومية.

### 2-2-1 تقييم السياسات العمومية في فترة الإصلاحات 1990-1999

-تقييم فترة الإصلاحات الذاتية: هذه المقاربة تبدا للوهلة الأولى من الناحية النظرية أنها جيدة، لكن إذا تفحصناها جيدا نجد أنها تحمل مخاطر كبيرة، سواء على المستوى الاقتصادي، الاجتماعي وحتى السياسي، ويطبعها تهاؤل مفرط يركز على معطيات غير جازمة، وللتدليل على كونها قد جانبت الواقع، نورد الحقائق الاقتصادية التالية مع نهاية 1993:<sup>3</sup>

\*انخفاض الصادرات من المحروقات ب 1.0994 مليار دولار منتقلة من 10,9794 مليار دولار 1992 إلى 9.8796 مليار دولار، وهذا سبب تراجع أسعار المحروقات من 19,93 دولار للبرميل سنة 1994 إلى 14,19 دولار للبرميل سنة 1993.

\*انخفاض الصادرات خارج المحروقات ب 1,7 مليون دولار مقارنة مع سنة 1992 أين كانت تمثل 531,9 مليون دولار.

\*تراجع الواردات من مدخلات الإنتاج ب 20,8 % منتقلة من 3.042 مليار دولار سنة 1992 إلى 2,409 مليار دولار سنة 1993، وانعكس ذلك في حالة ركود للاقتصاد وتراجع الناتج المحلي الخام ب 2,9% عن مستواه سنة 1992.

<sup>1</sup> BENISSAD,H.(1991). la reforme économiques en Algérie. OPU. mai 1991. p106.

<sup>2</sup> اقتصرنا في التقييم على فترة الإصلاحات الذاتية و فترة التعديل الهيكلي حيث أن الأولى من اجل إظهار حجة لجوء السلطات الوطنية إلى مؤسسات المالية الدولية، والثانية لأنها كانت لمدة طويلة و التقييم يكون لفترات متوسطة و طويلة

<sup>3</sup> بلوناس عبد الله.(2005).مرجع سبق ذكره.ص178.

## الفصل الرابع: تحليل السياسات العمومية في الجزائر

\*سجل عجز في ميزان المدفوعات قدره بـ 38,8 مليون دولار بعد أن سجل فائضا بـ 526 مليون دولار سنة 1991 و 67,5 مليون دولار سنة 1992، وتم تمويل هذا العجز باستهلاك احتياطات الصرف، كما سجل حساب رأس المال، رصيذا سالبا قدر بـ 836,7 مليون دولار.

\*زيادة معدل البطالة من 20% من القوة العاملة سنة 1990 إلى 24% سنة 1993.

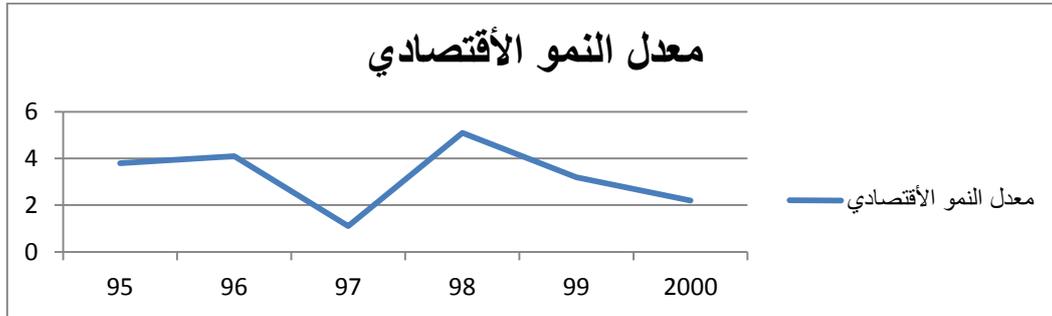
\*تراجع في تسديد فوائد الديون بمقدار 373,3 مليون دولار مقارنة مع سنة 1992.

\*انخفاض مخزون المديونية الإجمالية من 26,215 مليار دولار إلى 24,712 مليار دولار، يعكس جهود التقليل من عبئها لكن هذا الانخفاض لم يكن له أثر موجب على خدمة المديونية التي بلغت 86% من إيرادات الصادرات بسبب تركيبة المديونية متوسط مدة التسديد والانخفاض في الإيرادات بالعملة الصعبة. ومن هنا يمكن القول أن الذين كانوا يعارضون توجه الحكومة إلى المؤسسات الدولية كانوا على خطأ من خلال ما تبرزه النتائج المحققة في تلك الفترة.

-تقييم فترة التعديل الهيكلي: يمكن تقييم فترة التعديل الهيكلي من جانبي جانب المعطيات الكلية والجانب الاجتماعي.

عرف معدل النمو خلال هذه الفترة تقلبات وهذا راجع إلى أن الجزائر لم تتبع سياسة اقتصادية تهدف إلى الرفع من معدلات النمو الاقتصادي-حيث كان الهدف لصندوق النقد الدولي إعادة التوازن لميزان المدفوعات وخفض معدلات التضخم، ونحاول التطرق إلى النمو الاقتصادي من خلال الرسم البياني التالي:

الرسم البياني رقم 4-1 يبين تطور معدل النمو الاقتصادي (1995-2000)



المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على إحصائيات البنك الدولي

حيث إن المعدل المسجل هو معدل ضعيف مقارنة بالموارد المتاحة، وصل المعدل المتوسط خلال فترة تطبيق البرنامج معدل 3.4% حيث عرف معدل النمو انخفاضا حادا في سنة 1997 إلى مستوى 1.1% وشهد ارتفاعا كبيرا في سنة 1998 ثم عاود إلى الانخفاض في سنتي 99 و 2000. ومن أسباب تراجع معدل النمو الاقتصادي هو انخفاض حجم الاستثمار سواء كان عاما أو خاصا.

## الفصل الرابع: تحليل السياسات العمومية في الجزائر

حيث تميز الاستثمار بشكل عام في الجزائر خلال هذه الفترة بنوع من عدم الكفاءة و التي تبرز من خلال ارتفاع قيمة معامل رأس المال الحدي- الذي يعني ما يستلزم من رأس المال لإنتاج وحدة من المنتج- إلى 9.5 %، كما هو معلوم أنه كلما كان معامل رأس المال الحدي مرتفعا كلما دل ذلك على قلة كفاءة رأس المال.

ومن ناحية مساهمة القطاعات الاقتصادية في النمو الاقتصادي المحقق خلال الفترة 1995-2000 يبرز قطاع المحروقات على انه المصدر الرئيسي للنمو الاقتصادي في الجزائر إبان تلك الفترة ، اذا بلغ متوسط معدل النمو الاقتصادي في قطاع المحروقات حوالي 5.2 %، في حين بلغ متوسط معدل النمو الاقتصادي خارج قطاع المحروقات حوالي 2.2 % وهو ما يعكس تبعية الاقتصاد الجزائري لقطاع المحروقات<sup>1</sup>. كما انه بفضل عمليات إعادة الجدولة لديون انتقلت المديونية بالنسبة للصادرات من 48.6% في سنة 1994 إلى 42.5 % في سنة 1995، وإلى 29.2 سنة 1996، ثم ارتفعت قليلا إلى 39.5% سنة 1999، وارتفع مخزون المديونية من 29.5 مليار دولار سنة 1994 إلى 33.5 مليار دولار سنة 1995، ثم انخفضت إلى 28.3 مليار دولار سنة 1994، وقد سمحت عملية إعادة الجدولة توفير 16 مليار دولار والتخفيف من الضغوط المالية الخارجية، كما أن مدة استحقاق الدين انتقلت من 03 سنوات إلى 07 سنوات، والجدول التالي يوضح تطور اللجوء إلى الدين الخارجي<sup>2</sup>.

الجدول رقم 4-9 يبين تطور الديون بين سنتي 1990-1999 مليار دج

99	98	97	96	95	94	93	92	91	90	
28.14	30.261	31.060	33.194	31.317	28.850	25.024	25.886	26.636	26.588	دين متوسط وطويل الأجل
0.175	0.212	0.621	0.421	0.256	0.636	0.700	0.792	1.239	1.791	دين قصير الأجل
28.315	30.473	31.222	33.615	31.573	29.486	25.724	26.678	27.875	28.379	المجموع

المصدر: Media bank n 35 mai98 p96 et revue conjuncture n 68 Algeria juillet 2000 p09.

اللجوء إلى الدين المتوسط و الطويل الأجل ارتفع من 1993 إلى 1996 و انخفض في سنة 1997 بسبب إعادة الجدولة ، وكذلك في سنة 1997 اللجوء إلى القرض المتوسط و الطويل انخفض ب 2.170 مليار دولار، بينما هناك زيادة ب 1.913 مليار دولار قد سجلت في سنة 1996 و ارتفع اللجوء إلى الدين قصير الأجل 1996 لينخفض بأقل نسبة في اللجوء الأجمالي في نهاية سنة 1997.

وكل ذلك راجع إلى اثر انخفاض الواردات و زيادة الصادرات بسبب ارتفاع أسعار المحروقات، أما انخفاض الواردات سببه انخفاض الطلب على السلع الأجنبية بسبب انخفاض استهلاك العائدات وزيادة الصادرات

<sup>1</sup> بن دعاس زهير.(2013).مرجع سبق ذكره.ص15. بتصريف من الباحث.

<sup>2</sup> Media Bank n 35 mai98 p96 et revue conjuncture n 68 Alegria juillet 2000 p09 اعتمادا على

هذا ما أدى إلى ظهور الفائض في الميزان التجاري، والذي وصل في سنة 199 في حدود 2.5 مليار دولار أمريكي بعدما كان في حالة عجز في سنة 1994 و قدرب 03 مليار دولار أمريكي. كما انه تم تكوين احتياطات صرف معتبرة من العملة الصعبة وهذا سمح بتحكم في قيمة العملة و تقليص اللجوء إلى الاقتراض ، ووصلت في سنة 1999 4.41 مليار دولار بعدما كانت في سنة 1994 2.6 مليار دولار بفضل نسق تطور أسعار النفط. وبالنسبة لنظام الصرف فقد تم تعديل سعر الصرف سنة 1994 وتخفيض قيمة الدينار بنسبة 50% مقابل الدولار الأمريكي، والعمل بنظام التعويم الموجه للعملة.<sup>1</sup>

ومن بين النتائج الإيجابية المسجلة استرجاع التوازنات المالية الداخلية و الخارجية و التي تبرز فيما يلي<sup>2</sup>:

\*الانخفاض التدريجي في عجز الميزانية العامة ولم يكن الهدف هو محاربة العجز في الميزانية فقط، وإنما تحقيق مستوى الادخار العام. وتحقيق هذا الأداء الايجابي بفضل زيادة في الإيرادات العامة التي تم الاستفادة منها من جراء انخفاض أسعار العملة الوطنية و ارتفاع أسعار النفط في السوق العالمية خلال السنوات (90-95-96-97)، أما بعد سنة 1997 فقد انخفضت عائدات النفط بسبب تدهور أسعارها وخاصة سنة 98-99 الأمر الذي حتم بعودة الضغوط وعودة التقشف اتجاه النفقات ومنها تثبيت الأجور ، مساعدات الدعم، والاستثمارات العامة ، أما معدل التضخم فقد نجحت الجزائر في تقليصه اذا عرف انخفاضاً من 39 % سنة 94 إلى 6 % سنة 1997 ثم إلى 2.6 % سنة 99 وهذا راجع إلى السياسات العمومية الصارمة المنفذة من قبل السلطات.

تقييم سياسة التعديل الهيكلي في الجوانب الاجتماعية: إن برامج التعديل الهيكلي حتى و ان حققت بعض التوازنات المالية على المستوى الكلي الا انه في المقابل كانت التكلفة الاجتماعية<sup>3</sup> على الفئات الاجتماعية ثقيلة و نوجزها باختصار فيما يلي:

ارتفاع عد البطالين بشكل كبير وهذا نتيجة تسريح العمال من المؤسسات التي مسها عملية إعادة الهيكلة إعادة الهيكلة للقطاعات الصناعية بعدما وصل معدل البطالة في سنة 1995 في حدود 27.90 وارتفع الى حدود 30 سنة 1999 بمجموع 2577 ألف بطلال من مجموع سكان 29700 ساكن.

هذه كله راجع إلى أن الإصلاحات الاقتصادية لم تقضي عليها، وهذا يعود إلى انخفاض نمو الاستثمارات أو توقفها الأمر الذي أدى إلى تسريح العمال. وذلك بسبب مشاركة القطاعات المنتجة و بالخصوص قطاع الصناعة و البناء و الأشغال العمومية وزيادة العرض من جهة أخرى أي أن معدل البطالة شهدت تأثير مزدوج يتمثل في نقص الطلب وزيادة العرض او بعبارة أخرى ارتفاع معدل الطلب على الشغل عن معدل

<sup>1</sup> Media Bank n 35 mai98 p96 et revue conjoncture n 68 Algérie juillet 2000 p09 تم تلخيصها من

<sup>2</sup> صالح مفتاح.(2003). النقود و السياسة النقدية دراسة حالة الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر. ص210.

<sup>3</sup> هناك العديد من المؤشرات لها أهمية ولمزيد من البحث في هذا المجال يمكن الرجوع الى كريم النشاشي وآخرون.(1998). مرجع سبق

ذكره.ص77.

العرض للشغل. ونتيجة لهذه المعدلات المرتفعة في هذه المرحلة ظهرت مشاكل اجتماعية كبيرة وتفشت ظواهر اجتماعية غير مألوفة في المجتمع الجزائري بسبب الفقر وهذا ما أدى إلى ظهور مشكلات عامة الأمر الذي يتطلب سياسات عمومية أخرى، وخاصة في بداية إنقراض الطبقة المتوسطة والذي يعني زيادة الفوارق الاجتماعية، كما يؤكد تقرير الأمم المتحدة لسنة 1999 حيث تحصل 20 % من اغني فئات المجتمع على 50 % من المداخيل فيما لا يتحصل 20 % من الفئات الفقيرة الأعلى على 7 % من المداخيل و الباقي يوزع على باقي الفئات<sup>1</sup>.

ارتفاع تكاليف المعيشة وبالتالي انخفاض القدرة الشرائية وهذا يعود إلى الإجراءات التي أدت إلى ذلك ومنها تحرير الأسعار وإلغاء الدعم لأسعار السلع والخدمات الأساسية وهذا ما أثقل كاهل الفئات المحرومة، فالأرقام المقدمة من طرف بنك الجزائر والمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي تشير إلى ارتفاع الأسعار بقوة مقارنة بما كانت عليه في سنة 1989. وكان نتيجة قيام السلطات بتخفيض قيمة الدينار في سنة 94 ما انعكس على زيادة الأسعار نتيجة ارتفاع أسعار المواد المستوردة والسلع المحلية وانخفاض القدرة الشرائية لأصحاب الدخل المحدود، إضافة إلى نتائج الإصلاح الجبائي والذي ساهم في زيادة تكاليف المعيشة.

أما في الجانب الصحي فكان انعكاس الإصلاحات واضحا على العائلات فقد أصبح معظمها عرضة للأمراض التي كانت فقدت منذ مدة ولكنها رجعت من جديد بسبب نقص العناية والنظافة والتي تتطلب نفقات كبيرة وخاصة نفقات تكاليف العلاج والدواء. كما شهدت أيضا انخفاض نفقات التربية والتكوين بالنسبة للنتاج الداخلي الخام من 8.16 % سنة 1984 إلى 6.36 % سنة 1995، الشيء الذي أدى إلى ارتفاع تكاليف التمدرس وانجر عنه ارتفاع نسبة التسرب المدرسي.

حاولت السلطات الجزائرية التقليل من الآثار الاجتماعية السلبية للتعديل الهيكلي فضمنت برنامجين للإصلاح في سنة 1994 وإدخال تعديلات على شبكة الأمان الاجتماعي باستحداث عنصرين جديدين هما:<sup>2</sup>

\* برنامج الأشغال العامة يحل محل نظام الدعم العام الذي يجري إلغاؤه مرحليا و برنامج لتوجيه التحويلات لمستحقيها الحقيقيين وهم المحرومين والذين لم تصلهم التحويلات بشكل مناسب.

\* نظام التامين ضد البطالة وإدراج الدعم بشكل صريح في الميزانية، بعدما كان يقدم ضمنا لقطاع السكن في السابق.

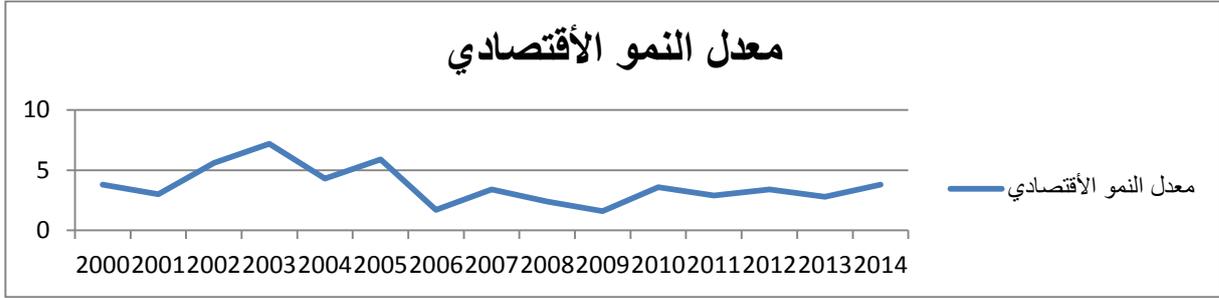
ورغم هذه الجهود الكبيرة التي تم بذلها لرفع الغبن الاجتماعي الذي لحق بطبقات كبيرة من الشعب إلا ان هذا اعتبر غير كاف نظرا لتكلفة الباهضة لهذه التعديلات.

<sup>1</sup> المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي. (2001). مرجع سبق ذكره. ص 133. بتصرف من الباحث.

<sup>2</sup> كريم النشاشي وآخرون. (1998). مرجع سبق ذكره. ص 85.

2-2-2 تقييم السياسات العمومية في مرحلة الإنعاش الاقتصادي 2000-2014 : ان تقييم فعالية أي سياسة اقتصادية يعتمد أساسا على معرفة مدى نجاحها في تحقيق الأهداف المحددة لها ومن هذا المنطلق فان تقييمنا لسياسة الإنعاش الاقتصادي سيتم من خلال تحديد مدى نجاحها في رفع معدل النمو الاقتصادي وتخفيض معدل البطالة باعتبارهما هدفان رئيسيان.

الشكل رقم 2-4 يبين تطور معدل النمو بين سنتي 2000-2014



المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على إحصائيات البنك الدولي

المتتبع لمؤشرات الاقتصاد الجزائري ابتداء من سنة 2000 يلاحظ انها عموما قد عرفت تحسن ملحوظ خلال فترة سياسة دعم الإنعاش الاقتصادي ، و بالحدوث عن النمو الاقتصادي قد تطور ايجابيا على مدار السنوات ، لكنه بقى في معدلات ضعيفة ومتقلبة ، حيث وصل خلال فترة الإنعاش الاقتصادي في حدود 3.73 %، حيث عرفت السنوات الأربعة الأولى - خلال برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي- معدلات نمو متزايدة وصلت في المعدل في 5.42 % في مقابل 2.88 في برنامج دعم النمو وصل في البرنامج الخماسي في حدود 3.31 %، وهذا ما يفسر خروج الاقتصاد الوطني من حالة الركود والانكماش إلى حالة النشاط وبداية النمو ، وان برنامج الإنعاش الاقتصادي على الأقل حقق هدف الرفع من معدلات النمو الاقتصادي غير أنه ما يعاب على هذا النمو هو الزيادة المستمرة في مساهمة المحروقات بنسبة كبيرة في الناتج المحلي الخام وصل في 2014 الى حدود 34.9 % و ضعف القيمة المضافة خارج المحروقات ، حيث يعود سبب الزيادة في معدل النمو الاقتصادي في فترة برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي هو الزيادة في معدل نمو قطاع المحروقات في الفترة ما بين 2001-2003 ، حيث وصل في 2003 إلى 8% بعدما كان -1.6 % في بداية البرنامج، كما أن النمو الاقتصادي خارج المحروقات في تراجع مستمر، حيث انخفض من 8.20 % في سنة 2001 إلى 5.88 % مع نهاية سنة 2004 ، أي بمعدل فاق 28 % . وخلال فترة برنامج دعم النمو الاقتصادي عرف النمو تقلب و انخفاض شديدا اذ انتقل من 5.9 % سنة 2005 إلى 1.5 % سنة 2009، ويرجع هذا أساسا إلى تراجع معدلات النمو في قطاع المحروقات بسبب تراجع أسعار المحروقات مع بؤادر الأزمة المالية العالمية، حيث انخفض سنة 2006 مقارنة ب 2005 وذلك راجع إلى انخفاض في معدل نمو قطاع المحروقات و الذي انخفض ب 8.3 % سنة 2006 مقارنة بالسنة السابقة ، ثم ارتفع معدل النمو مجددا لكن بشكل متواضع نتيجة انخفاض معدل نمو قطاع المحروقات بالرغم من انه بقي سالبا، وكذلك ارتفاع معدل نمو قطاع خارج المحروقات، ثم عاد معدل

النمو إلى الانخفاض نتيجة تدهور معدل نمو قطاع المحروقات ، هذا من جهة و من جهة أخرى انخفاض حصة الجزائر من الإنتاج لأسباب تتعلق بمنظمة أوبك، في حين أن معدلات النمو خارج قطاع المحروقات شهدت تحسنا وبلغت ذروتها سنة 9.3%، بالرغم من التحسن في معدلات النمو خارج قطاع المحروقات إلى أن النمو الاقتصادي بقي متواضعا بسبب تأثيره الشديد بالمحروقات.

أما خلال فترة 2010-2014 فقد شهد معدل النمو تقلبا و سجل معدلات أحسن مما تم تسجيله في البرنامج السابق، حيث حققت الجزائر معدل نمو قيمته 3.3% سنة 2012 بالرغم من تراجع النمو في قطاع المحروقات ، بسبب المعدل النمو الجيد للقطاع الفلاحي وصل إلى 20% وأيضا قطاع الأشغال العمومية الذي حقق 11.8% بفضل المشاريع وخاصة السكنية، وحققت معدل 2.8% في 2013 -توقع البنك الدولي تحقيق 3.4%- وحققت في 2014 4.09%- توقع البنك الدولي 3.8%- بالرغم من انه في هذه السنة نمو قطاع المحروقات كان سلبا في حدود 6.2% و اقل من السنة السابقة والتي وصل في حدود 10.3%-، وشهدت سنة 2014 انخفاض في نمو قطاع الفلاحي و ارتفاع النمو في القطاع الصناعي الذي وصل في حدود 9.4%<sup>1</sup>.

لتحليل النمو القطاعي التي عرفته فترة سياسة الإنعاش الاقتصادي<sup>2</sup>، نأخذ القطاعات الرئيسية على النحو التالي :

**قطاع الفلاحة:** يؤثر القطاع الفلاحي تأثير ضعيفا في تشكيل النمو الاقتصادي مقارنة بقطاع الخدمات والمحروقات، وذلك بسبب ارتباطه الوثيق بالظروف المناخية السائدة و التي تجعله يتميز بالتقلبات، حيث سجل معدلات سالبة بسبب الجفاف مثل سنة 2008 و التي تم تسجيل معدل نمو -5.3% ، وفي سنة 2009 وصل إلى عتبة نمو بلغت 20% وحقق نفس المعدل في سنة 2012 وهذا راجع إلى توفر الشروط المناخية الملائمة من جهة، والتحفيزات المقدمة من قبل الحكومة من جهة أخرى ، خاصة تلك التحفيزات المتعلقة بأسعار الحبوب المضمونة عند الإنتاج ، وذلك الإجراء الاستثنائي من طرف رئيس الجمهورية والمتعلق بمسح ديون جميع الفلاحين ، الأمر الذي أدى إلى تحفيز الفلاحين على تحقيق مردود زراعي فاق كل التوقعات ، إذ بلغ 5.3 مليون طن مع نهاية سنة 2009 ، مقابل 1.7 مليون طن سنة 2008 ، أي بمعدل زيادة 211.76% . والشيء الذي يلاحظ على قطاع الفلاحة أنه لا يقتصر فقط على المحاصيل الزراعية ، بل يتعدى ذلك إلى الإنتاج الحيواني ، إنتاج الكروم إنتاج الحليب ، إنتاج الزيتون ، وغيرها من المنتجات الفلاحية الأخرى ، كما يساهم هذا القطاع في القيمة المضافة بنسب ضعيفة وصلت 8.2% سنة 2013.

**قطاع البناء والأشغال العمومية:** يعتبر هذا القطاع الوحيد الذي استفاد بشكل كبير و مباشر من تطبيق سياسة الأنفاق ، حيث ساهمت العمليات و المشاريع المنجزة في الرفع من معدلات نمو هذا القطاع، حيث عرف قطاع البناء والأشغال العمومية تطورا كبيرا خلال فترة سياسة دعم النمو الاقتصادي و البرنامج الخماسي ، حيث وصلت نسبة نموه إلى 8.7% مع نهاية سنة 2009، وإلى 10.2% في سنة 2014 بحيث انه في

<sup>1</sup> تم التحليل من طرف الباحث و بالاعتماد على الإحصائيات الواردة في الملحق رقم 01.

<sup>2</sup> الإحصائيات المعتمد عليها متواجدة في الملحق رقم 01.

فترة برنامج دعم النمو الاقتصادي كانت مساهمته كبيرة إذا فاق معدلاه 10 % في المتوسط في الحالة التي كان يشهد معدل نمو قطاع المحروقات تدهورا، وفي البرنامج الخماسي شهدت معدلات نمو تقلبات بين الارتفاع والانخفاض وصل مساهمة هذا القطاع في القيمة المضافة الإجمالية ما مقداره 6.8 % في سنة 2013. وما يعاب على هذا القطاع أن جزء كبير من نموه مرتبط بنفقات التجهيز (الاستثمار) للدولة، حيث تكاد تنعدم مساهمة القطاع الخاص في نمو هذا القطاع، بالإضافة إلى ذلك أنه مرتبط بوضع الميزانية، وهذا ما يؤدي إلى فقدانه إلى الصلابة والقوة. والأمر الذي يلاحظ على هذا القطاع أنه يعاني من التأخر في إنجاز وانطلاق المشاريع.

قطاع الخدمات: يعد قطاع الخدمات ثاني قطاع من حيث إنتاج الثروة الوطنية والأول في الإنتاج خارج المحروقات، حيث وصلت نسبة نموه إلى 8.4 % مع نهاية سنة 2008، أي أنه عرف تطورا ملحوظا خلال فترة سياسة الإنعاش الاقتصادي، حيث انتقل من 2 % في نهاية سنة 2001 إلى 8.9 % في سنة 2014 ومن الملاحظ ان فترة برنامج دعم النمو سجل هذا القطاع معدلات جيدة بسبب انه من بين أهدافه تطوير الخدمة العمومية وتحديثها، حيث انتقل من 3% في سنة 2005 إلى 6% في سنة 2009 أي بمعدل 3 نقطة مئوية مع نهاية سنة 2009، وخلال البرنامج الخماسي تطورت أكثر خاصة مع إطلاق سياسة عصرنه وتقريب الخدمة من المواطن وشهدت معدلات مرتفعة ومتقلبة إذا بلغت 16.5 % ومن أهم هذه الخدمات تلك الخدمات المتعلقة بالنقل والتوزيع، والخدمات المصرفية.

كما أن الأثر الايجابي لهذا القطاع كان نتيجة اثر الأنفاق الحكومي و الذي حفز على الرفع من الطلب الكلي وبالتالي من زيادة حجم المبادلات التجارية الداخلية و الخارجية و الخدمات المرتبطة بها، وهذا ما يفسر المعدلات المتزايدة المسجلة لحساب هذا القطاع<sup>1</sup>.

قطاع المحروقات: يعتبر هذا القطاع رائد وموجه للاقتصاد الجزائري و المحدد الرئيسي لمعدلات النمو المسجلة في هذه الفترة، حيث أدى انخفاض معدلات النمو المسجلة في هذا القطاع من 2006 إلى 2008 و 2010 و 2013 تسجيل معدلات نمو منخفضة مقارنة بالفترة 2000-2004. و التي سجلت معدلات نمو نتيجة تحسن معدلات نمو قطاع المحروقات، وبالتالي فتسجيل معدلات نمو متزايدة و مرتفعة في بعض السنوات يعود الى نمو قطاعات المحروقات و الذي يرجع إلى ارتفاع أسعار المحروقات إلى مستويات مرتفعة حيث تم تسجيل معدل نمو للاقتصاد في حدود 2.8 % سنة 2013 بسبب تدهور نمو قطاع المحروقات بمعدل -10.3 %، وعاود معدل النمو الاقتصادي إلى التحسن بفضل معدل النمو في قطاع المحروقات<sup>2</sup>.

قطاع الصناعة: سجل هذا القطاع معدلات نمو متدنية خلال فترة تنفيذ السياسة، إذ قدر متوسط سنوي لنمو القطاع خلال نفس الفترة بـ 3.43 %، وفي ظل المعدلات المتدنية للقطاع العام فالقطاع الخاص شكل

<sup>1</sup> بوفليح نبيل. (2010). مرجع سبق ذكره. ص 49. بتصرف من الباحث.

<sup>2</sup> نفس المرجع السابق.

معدلات مقبولة نوعا ما و الذي شكل ما معدله 4.12 % في الفترة 2000-2010 في مقابل 1.06- % للقطاع العام وهذا ما يفسر عدم تجاوب هذا القطاع مع سياسة الإنعاش الاقتصادي، وفي ما يخص مساهمتهم في القيمة المضافة الإجمالية فالقطاع العام ساهم ب 58.3 % في سنة 2000 مقابل 41.7 % لقطاع الخاص وفي سنة 2014 ساهم القطاع العام بنسبة 40.5 % في مقابل 59.5 % أي بين سنة 2000-2014 حدث تبادل للمساهمة بين القطاعات. أما القيمة المضافة خارج قطاع المحروقات فبنسبة للقطاع العام فهي متناقضة في حدود 14.6 في سنة 2014 وللقطاع الخاص متزايدة ووصلت إلى حدود 85.4 بالمائة في سنة 2014.

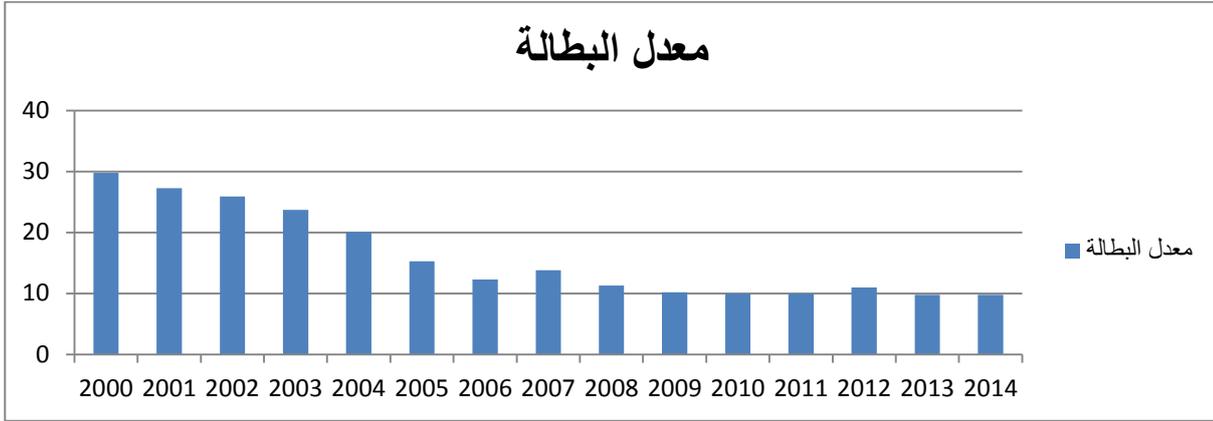
وخلاصة القول أن تأثير الإنفاق العام على النمو الاقتصادي في حالة الجزائر هو ضعيف نظرا لكون أن القطاعات المساهمة في النمو الإجمالي وخاصة المحروقات والفلاحة والصناعة تتأثر بعوامل خارجية مما ينتفي وجود مضاعف الإنفاق العام، بينما يظهر مضاعف الإنفاق العام فقط على قطاعات الأشغال العمومية وقطاع الخدمات. كما أكدته دراسة محمد مسعي حول سياسة الإنعاش الاقتصادي و أثرها على النمو، وجد بأن مضاعف الإنفاق العمومي للفترة 2001-2009 يساوي 0.9، وهذا معناه أن كل دينار تم ضخه في الاقتصاد ضمن الإنفاق العمومي خلال الفترة المعنية أدى في المتوسط إلى تآكل الدخل الحقيقي العام بحوالي 10 سنتيمات من الدينار. وتفسير ذلك أن كل زيادة في الاستهلاك بالنسبة للزيادة في الدخل المتاح تقابلها في المتوسط زيادة في الاستيراد تفوق 80 %، حيث أن الميل الحدي للاستيراد يساوي 0.807، أي أن كل دينار إضافي للاستهلاك يتسرب منه حوالي 80 سنتيما للخارج لاستيراد السلع و الخدمات، و الباقي يوظف لشراء السلع و الخدمات المحلية. كما أن عبد الحق لعيمري يذكر بأنه سنويا يتم ضخ 15 % من الناتج المحلي الخام في الاقتصاد، لكن معدل النمو المقابل يكون أقل بثلاث مرات مما كان منتظر الحصول عليه<sup>1</sup>.

أما من ناحية الاستهلاك فقد شهد ارتفاعا متواصلا طوال الفترة المعنية سواء كان استهلاكاً عاماً أو خاصاً فقد سجل الاستهلاك العام و الخاص ما قيمته 624.1 و 1847.7 مليار دج على التوالي في سنة 2001 و شكل 3343.5 و 6246 مليار دج على التوالي في سنة 2014. وهذا ما يؤكد عدم إزاحة الأنفاق في القطاع العام الاستهلاك الخاص خلال فترة الإنعاش الاقتصادي.

أثر سياسة الإنعاش الاقتصادي على البطالة: لقد ساهمت الدولة بمجهود انفاقي كبير من خلال سياسة الإنعاش الاقتصادي في القضاء على شبح البطالة، وكانت فترة الرخاء المالي التي يعرفها الاقتصاد الوطني بسبب الظروف الدولية والمحلية المساعدة، أدت إلى تحقيق نتائج إيجابية بتخفيض معدل البطالة، وذلك ما يوضحه الشكل البياني الموالي:

<sup>1</sup> محمد مسعي (2012). سياسة الإنعاش الاقتصادي وأثرها على النمو الاقتصادي، مقالة بمجلة الباحث، العدد 10، ص 156.

الشكل رقم 3-4 يبين تطور معدل البطالة بين 2000-2014



المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على إحصائيات البنك الدولي

ورغم أن النتائج المحصل عليها في مجال التشغيل لم تكن عند الطموح المرغوب فيه إلا أن مستويات البطالة انخفضت من 23.7% سنة 2003 إلى 10% سنة 2010، و 9.8% سنة 2014، وشهدت البطالة من خلال المخططات الثلاثة على التوالي معدلات متوسطة بلغت 24.24 و 12.5 و 10.12% على الترتيب أي ان البرنامج الخماسي حقق اقل معدل للبطالة، حيث تم إنشاء 728500 منصب شغل من سنة 2001-2004 (فترة برنامج الإنعاش الاقتصادي (تم تحديد هدف انشاء 850000 منصب) منها 477500 منصب دائم بنسبة 63% و 271000 منصب شغل مؤقت بنسبة 37%، وذلك راجع لارتفاع وتيرة الاستثمارات العمومية وهو ما ترجمه زيادة نفقات التجهيز خلال فترة البرنامج، كما ان تراجع معدل البطالة طيلة فترة سياسة الإنعاش الاقتصادي يعود الى أعداد البطالين المشغلين بمختلف القطاعات حيث من خلال اطلاع على الإحصائيات المتوفرة بالمحقق نلاحظ نمو تشغيل العمالة بقطاع الفلاحي انه ارتفع من 1328 ألف عامل سنة 2001 إلى 1617 ألف عامل في سنة 2004 وهذا التطور راجع إلى مخطط التنمية الريفية والذي حمل في طياته دعم الدولة لنشاط الفلاحي بمختلف الصيغ حيث بلغت عدد المستثمرات التي استفادت من دعم الدولة إلى 221730 مستثمرة، وبلغت مناصب الشغل حوالي 607686 منصب<sup>1</sup>. ونفس الأمر ينطبق على قطاع البناء والأشغال العمومية والذي بلغ متوسط النمو فيه 5.45% سنويا وهذا ما يؤكد الأهمية الكبرى لهذا القطاع. اما القطاع الصناعي فهو الحلقة الأضعف إذا في حدود 4 سنوات تطور عد المشغلين ب 20 ألف فقط. وخلال الفترة 2005-2009 سجل أهم نسبة نمو في قطاع الأشغال العمومية اذا بلغت 8.4% كمتوسط نمو ويرجع بالأساس إلى الديناميكية في النشاط التي ولدها البرنامج التكميلي لدعم النمو من خلال ما خصص لهذا القطاع من استثمارات، إضافة إلى قطاع الخدمات الذي حقق معدلات نمو متوسطة خلال نفس الفترة بلغت 5.4%، حيث القطاع الفلاحي حقق معدلات نمو متذبذبة و متدنية بسبب الظروف

<sup>1</sup> عبد اللطيف بن أشهو. عصرنة الجزائر حصيلة وآفاق ، مرجع سبق ذكره. ص 21.

المناخية، إضافة إلى الوضعية الصعبة لقطاع الصناعة من خلال معدلات نمو العمالة فيه تقترب من الصفر وهذا ما يدل على عدم استفادته من الفرص المتوفرة محليا.

أما من خلال البرنامج الخماسي والذي رصدت له ميزانية ضخمة، فبقي قطاع البناء والتشغيل يوظف نسبة معتبرة وصلت في سنة 2014 إلى 1826 ألف عامل، في مقابل تدهور مناصب الشغل في قطاع الفلاحة وذلك بسبب العوامل الطبيعية إضافة إلى نفور الشباب من هذا القطاع والتوجه إلى القطاعات الأخرى حيث انخفض عد المشغلين بالفلاحة إلى 899 ألف عامل سنة 2014 بعدما كان 1136 ألف عامل في سنة 2010. ويشير الباحث محمد مسعي أن التدبير المتخذة من قبل الدولة في مجال التشغيل لها طابع مخفف وهش، ولا يهدف أي واحد منها لمعالجة مشكل البطالة من الجذور، وعليه الاعتماد على سياسة الإنعاش بواسطة الأنفاق العمومي لا يمكنها أن تتغير وتبقى تستحدث مناصب شغل مؤقتة ممولة من طرف ميزانية الدولة، وان البرامج المسطرة خلال فترة الإنعاش حاولت معالجة الاجتماعية لبطالة أكثر منها سياسة تشغيل حقيقية، وجب أيضا العمل على تقييم مختلف أجهزة التشغيل والبحث عن فعاليتها من عدمه، حيث وصل ثلث اليد العاملة المشغلة في 2010 غير دائم<sup>1</sup>.

وفي ختام هذه المحاولة التقييمية نحاول عمل تقييم شامل لكل المخططات، حيث أن المتبع للتطور الاقتصادي الجزائري يلاحظ حجم الاستثمارات العمومية قد تجاوز الطاقة الإستيعابية الوطنية للاستثمارات سواء من حيث التنفيذ والانجاز وقد تم التأكيد على أن أسباب التأخر في انجاز العديد من المشاريع يعود إلى<sup>2</sup>:

\*محدودية الأستراتيجيات القطاعية المرافقة إضافة إلى محدودية قدرة الانجاز؛

\*ضعف الدراسات التقنية للمشاريع من خلال محدودية مكاتب الدراسات؛

\*سوء تحليل التكاليف مع ارتفاعها المستمر الأمر الذي أدى إلى عمليات إعادة التقييم.

ان تجاوز الطاقة الإستيعابية المحلية للاستثمارات جعل الحكومة غير قادرة على تنفيذ المشاريع المبرمجة سواء ضمن برنامج الإنعاش الاقتصادي، أو برنامج دعم النمو 2005-2009، حيث بلغت المشاريع الجاري انجازها في نهاية سنة 2009 حوالي 9680 مليار دج وهي تعادل 130 مليار دولار<sup>3</sup>. وهي تشكل ضعف المبلغ المخطط في بداية البرنامج، ويرى الخبير الاقتصادي صالح صالح أن القدرات المحلية كانت غير كافية لتنفيذ حوالي 57 مليار دولار في المتوسط خلال مرحلة الإنعاش الممتدة من 2001-2014.

<sup>1</sup> محمد مسعي (2014). أثر سياسة الإنعاش الاقتصادي على محاربة البطالة في الجزائر 2001-2010. مجلة الباحث، العدد 14، ص 227.

<sup>2</sup> من إعداد الباحث بالاعتماد على

- صالح صالح، تأثير البرامج الاستثمارية العامة على النمو الاقتصادي والاندماج القطاعي بين النظرية الكينزية وإستراتيجية النمو غير المتوازن للفترة 2001-2014، مجلة العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة سطيف، العدد 13، سنة 2013، ص 18-20.

- بن دعاس سمير (2013). مرجع سبق ذكره، ص 27.

<sup>3</sup> تقارير بنك الجزائر 2001، 2005، 2006.

إن المتتبع للاقتصاد الجزائري يلاحظ ويؤكد عدم استفادة السلطات المحلية من التجارب السابقة - أي قبل تنفيذ سياسة الإنعاش- في تامين انجازاتها و عدم تكرار أخطائها، ويمكن تبع ذلك من خلال الملاحظات الجوهرية على مخططات البرامج الاستثمارية خلال الفترة 2001-2014.

-ارتفاع تكاليف المشاريع المقامة: ان محدودية قدرات مكاتب الدراسات في مجال دراسة جدوى المشاريع المقامة، وتقدير تكاليفها الحقيقية، ذلك أن العدد الكبير من المشاريع ضمن برامج متعددة، وضغوط القيود المتعلقة بإجراءات التقاول للشروع في عملية الأنجاز و التقيد بالمدة الزمنية، أدى إلى المبالغة في تقدير قيمتها و تجاوزها أحيانا للمتوسطات العالمية و الإقليمية الماثلة. فتكلفة انجاز الكيلومتر من الطرق السيار ذات الاتجاهين تصل في المتوسط يتراوح بين 2 الى 3 مليون اورو في كل من اسبانيا و البرتغال و السويد، وتبلغ في فرنسا و ألمانيا حوالي 4 إلى 6 مليون اورو، وبلغت تكلفة الطريق السيار المغربي مراكش / اغادير التي تعبر الجبال الأطلسي الكبير حوالي 2.7 مليون دولار في حين تجاوزت تكلفة الكيلو متر الواحد في الجزائر للطريق شرق غرب 10 مليون دولار و هذا يعني أنها اعلي من المتوسط العالمي بكثير بمعدل يتراوح بين 30 إلى 50 بالمائة.

-ارتفاع حجم الاستثمارات العامة المتبقية: 130 مليار دولار في إطار البرنامج الخماسي تم رصدها لانجاز مشاريع سبق و أن برمجتها الحكومة في إطار مخططاتها السابقة و لم تنفذ، ربما يعود إلى أخطاء في تقدير التكاليف المتعلقة بالمشاريع، وهذا ما يفسر على وجود خلل عميق في البرمجة و التخطيط.

-البرامج و خاصة البرنامج الخماسي 2010-2014 لا يعدو كونه قائم من مشاريع تم إعدادها من طرف وزارات كل حسب ميدانه ثم تم تجميعها و إضافتها إلى بعضها البعض لتصبح برنامجا ذلك أن الطابع القطاعي يطغى على حساب المنظور الشامل و عليه غياب إستراتيجية واضحة.

-عدم وجود خطط سنوية تفصيلية دقيقة و مرنة: يتم على أساسها تقدير الإمكانيات الحقيقية للانجاز، وربط المخصصات الاستثمارية بالقدرات الواقعية و المدد الزمنية التي تتطلبها عملية الانجاز في إطار مراعاة المواصفات الفنية و الهندسية، و التقيد بمعايير الجودة و الإتقان.

-تعميق التحول نحو اقتصاد السوق على كافة المستويات بما فيها طريقة الأنفاق من خلال اعتماد على مقارنة كينزية (دولة متدخلة وفق شروط محددة نظرية و علميا) و الابتعاد على المقاربة الاشتراكية في الأنفاق (الدولة المنتجة و المهيمنة) بحكم فشل كل التجارب.

3- دور الهيئات الوطنية في تقييم السياسات العمومية: لقد ظهر الحديث فجأة في الجزائر عن تقييم السياسات العمومية من طرف الهيئات الوطنية، و إن كان السيد حميدي داودي-مدير السابق لمجلس المحاسبة- من الأوائل الذين تطرقوا لقضية ضرورة إنشاء نظام للتقييم من خلال مقالتين<sup>1</sup>، إلى أن

11أولى في مجلة (AFROSAI) العدد الرابع سنة 1998 و الثانية بمجلة إدارة العدد 23. سنة 1997.

التقييم لم يعرف إلى بعد سنة 2002 خاصة بعد تنظيم الحلقة الدراسية الجهوية من طرف المفتشية العامة للميزانية، والتي قدم فيها كل من مجلس المحاسبة و المفتشية العامة للميزانية الجزائريين بعض الاجتهادات والأعمال التي مكنتنا من الاضطلاع على جانب من تقييم السياسات العمومية في الجزائر.

1-3 وجهة نظر مجلس المحاسبة حول تقييم السياسات العمومية<sup>1</sup>: مجلس المحاسبة يعد من الناحية النظرية على الأقل تجسيدا لمنطق التقييم كما هو معروف عليه حاليا، ومن خلال استقراء المادة رقم 06 و 72 إضافة إلى المادة 73 من الأمر رقم 20-95 ل 17 جويلية<sup>2</sup> 1995 والتي منحت لمجلس المحاسبة ما يلي:

\*المشاركة في تقييم فعالية النشاطات، الخطط، التدبير التي تتخذها السلطات العمومية في المجال الاقتصادي والمالي؛

\*تنظيم حوار يشارك فيه المسييرين المعنيين؛

\*تقديم تقديراته و توصياته و اقتراحاته قصد تطوير فعالية و مردودية تسيير الخدمة العمومية والمصالح العمومية وتنظيماتها، من خلال إصدار تقارير إلى مختلف الهيئات.

\*يقيم حسن التسيير من حيث الفعالية.

ولعل استقراء النص القانوني الأمر رقم 20-95 ل 17 جويلية 1995 تؤكد ان المشرع الجزائري احدث تجديدا في استعمال بعض المفاهيم، مثل تفضيله لمفهوم الفعالية *efficacité* (الأهداف/النتائج) بدل *efficience* الكفاية (الوسائل / النتائج)، ولعل اختيار مفهوم الفعالية يعود لكونه اقرب مفهوم الى التقييم. كما ان لمجلس المحاسبة صلاحيات والتي تسمح له بالتحقق من التنفيذ الجيد للميزانية فهي تراقب في نفس الوقت مشروعية وفعالية تسيير إدارات الدولة، وهي نوعين:

\*رقابة نوعية التسيير: تتمثل الصلاحيات الإدارية لمجلس المحاسبة أساسا في مراقبة نوعية التسيير *contrôle qualité de gestion* لمختلف الهيئات والمرافق والمسؤوليات العمومية الخاضعة لرقابته، وذلك من اجل تقييم شروط استعمالها و الوسائل المادية و الأموال العمومية و تسييرها، على مستوى الفعالية والكفاية والاقتصاد بالرجوع الى المهام والأهداف والوسائل المستعملة.

وهذا النوع من الرقابة لا يعني مراجعة مظاهر معينة من الإدارة فحسب بل انه يراقب الإدارة بجميع أوجه نشاطاتها، ومن ذلك فان هذه الرقابة تهدف الى التأكد من ان الإجراءات تتم وفقا للقرارات و السياسات

<sup>1</sup> هذا الرأي قدمه مجلس المحاسبة الجزائري كمشاركة في الحلقة الجهوية حول تقييم السياسات العمومية الذي نظمتها IGF.

<sup>2</sup> الأمر رقم 20-95 ل 17/07/1995 الجريدة الرسمية رقم 39 الصادر في 23 جويلية 1995، ص 03-18.

العمومية و أن الأهداف المقررة تتحقق بشكل فعال و اقتصادي و بكفاءة عالية<sup>1</sup>. ويسمى هذا النوع من الرقابة كذلك برقابة الأداء **contrôle de performance**.

\*تقييم المشاريع و البرامج و السياسات العمومية : حيث يشارك مجلس المحاسبة على الصعيد الاقتصادي والمالي في تقييم فعالية النشاطات و المخططات و البرامج و الإجراءات المتخذة من طرف السلطات العمومية بغرض تحقيق أهداف ذات منفعة وطنية و التي تقوم بها بصفة مباشرة او غير مباشرة مؤسسات الدولة او المرافق العمومية .

غير أن المتبع لصلاحيات مجلس المحاسبة سوف يلاحظ أنها تقع في مفترق الطرق بين التقييم و مراقبة نوعية التسيير مما يمنح المجلس دور المشاركة فقط، الأمر الذي يندرج في ضمن منطق المرافقة التي يضمها المجلس إلى للهيئة التشريعية في البحث عن عن فعالية العمل العمومي المتعلق بالمالية العمومية وذلك من خلال المراسلات الدورية و التقارير السنوية وتقديرات التقديرات حول مشروع القانون المتعلق بضبط الميزانية، وفي هذا الصدد يرسل مجلس المحاسبة تقرير إلى الهيئة التشريعية بغرفتها مرفوقا بمشروع القانون المرتبط بها<sup>2</sup>. كما يمكن أن يستشار فما يتعلق بالنصوص القانونية المتعلقة بالمالية العمومية حسب المادة رقم 19 من نفس الأمر.

كما أن الاعتماد على منطق الرقابة على التسيير رغم قيامه على نظام من المعلومات غير كاف على قيادة التنظيم (pilotage) و التحقق من بلوغ الأهداف وقياس نتائج التسيير و التساؤل عن العلاقة بين الأهداف و الوسائل و النتائج لسياسة او برنامج لقياس الآثار غير الاقتصادية و المالية (النجاعة الاقتصادية فقط)، فهي رقابة لاتهم بالإطار الاجتماعي مثل التقييم، وبالرغم من اقتراحها من التقييم باهتمامها بالفعالية (النتائج/الأهداف)/(النتائج/الوسائل)/(الانسجام (الوسائل / الأهداف) في السياسات العمومية او البرنامج الذي يتم مراقبته، لكنها تبقى محدودة لاتهم بقياس outcomes بل تتوقف عند output كما تختلف عن التقييم في أنها ترتبط بنوع محدد من الوظائف، وتقوم على مؤشرات محددة مسبقا، عكس التقييم الذي يكون غير محدد المدة، وتساؤلاته مفتوحة، غير أن نظام المعلومات الذي تقدمه قد يجيب عن بعض انشغالات التقييم، ويجمع بينهما في مسالة قياس الأداء و الرقابة على الأداء تهدف أساسا لتحديد الشروط التي تم من خلالها احترام الأهداف المحددة مسبقا، وإلى أي مدى استعملت الوسائل الموضوعة لذلك، وإلى أي مدى تم احترام معايير الفعالية و النجاعة في التسيير والتنظيم و الإجراءات و القرارات المتخذة، وعلى العكس من الأنواع الأخرى للرقابة، فأولوية الرقابة على الأداء تكون بمعالجة كيفية سير الأنساق او الأنظمة، بذلك فهي تعتمد أساسا على القضايا التي يطرحها التسيير العمومي<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> المجلة الأفريقية (1997). للمراجعة الشاملة، العدد الخامس، الأفرو ساي، ص 02.

<sup>2</sup> المادة رقم 18 من الأمر الرئاسي رقم 95-20 الجريدة الرسمية رقم 39، ص 05.

<sup>3</sup> Meghiche, K. (2014). p13.

مسألة الرقابة على الأداء *contrôle de performance* لم تكن تعبر عن انشغال صريح في النصوص المتعلقة بالتسيير العمومي في الجزائر، مثلما كان عليه الحال من خلال النصوص المتعلقة بمسألة إصلاح المالية العمومية لبداية الثمانيات، المجدد في مشروع تعديل القانون العضوي رقم 84-17 ل 17/07/1984 المتعلق بقوانين المالية و الهادف لتحديث أنظمة الميزانية، على الرغم من إدراج مفاهيم جديدة من اجل تسيير عمومي قائم على النتائج، بقية الرقابة على الأداء تحت غطاء ما يعرف بمراقبة التسيير و الذي نص عليه صراحة من خلال الأمر رقم 95-20 ل 17/07/1995 المتعلق بمجلس المحاسبة. و بحسب المادة رقم 69 اسند لمجلس المحاسبة تقييم شروط استعمال الوسائل المادية و الأموال العمومية و تسييرها على مستوى الفعالية و و النجاحة و الاقتصاد بالرجوع إلى المهام و الأهداف و الوسائل المستعملة<sup>1</sup>.

بعد كل الذي سبق يمكن طرح السؤال التالي: *ما هي الجهودات المبذولة للقيام بالتقييم؟*

مجلس المحاسبة يرى من الضروري التطرق إلى هذا الاختصاص الجديد و التحضير للقيام به ، و للقيام بذلك قام المجلس بتكوين موارد بشرية متميزة موجهة للتخصص أكثر في التطبيقات التقييمية، هذا التكوين تمحور خصوصا حول مناهج و إشكاليات التقييم ، و قد خص هذا التكوين ثمانية قضاة ذلك على مستوى معهد الإدارة العمومية بفرنسا و بتربصات في كندا على مستوى مكتب المراجعة العامة.

كما وضع مجلس المحاسبة أربع فرق و كلفها بالتفكير حول تنظيم و منهجة نحو اختصاص تقييم السياسات العمومية، بالإضافة إلى الموارد البشرية مجلس المحاسبة كون مكتبة خاصة بهذا الموضوع.

إن مجلس المحاسبة يقوم بأعمال رقابة ذات طبيعة تقييمية منذ 1995 و يعتمد فيها على معايير سداد من بينها :

1- القيمة المالية للبرنامج؛

2- فائدة البرنامج؛

3- الأخطار المتعلقة بتنفيذ البرنامج؛

4- الاهتمام بتقديمها عبر نقاشات السلطات الإدارية و مقالات الصحافة و الرأي العام.

وفي سؤال طرح على حميد داودي: *هل مجلس المحاسبة يقوم بتقييم السياسات العمومية؟*

يجيب حميد داودي أن مجلس المحاسبة لا يقوم بتقييم السياسات العمومية بالمعنى الدقيق للمصطلح، حيث يحاول القيام برقابة جيدة لتنفيذ البرنامج. و يعتبر أن أجهزة الرقابة التي تقوم بأعمال تقييمية ، يقومون فقط بالرقابة و القول بأنهم يقومون بالتقييم هو استعمال سيء للغة. و أن أجهزة

<sup>1</sup> المادة 69 من الأمر رقم 95-20 الجريدة رقم 39 ص 11

ومؤسسات التقييم لا ينبغي لها أن تغامر في تقييم السياسات العمومية إلا بحذر كبير، لأنهم لم يعدوا للقيام بهذه المهمة، ولا يجب لهم أن يطالبوا باحتكار التقييم. ولو كان من الضروري للقيام بالتقييم بالمعنى التام للمصطلح، تقييم يكون مساعدا لقرارات السلطات العمومية، ينبغي أن يكون ذلك من جهات غير أجهزة الرقابة. فأجهزة الرقابة تقوم فقط برقابة الملائمة و التي تتضمن بعض العناصر التقييمية. وتقييم سياسة عمومية يعني إعطاء حكم حول هذه السياسة وعلى مستوى مجلس المحاسبة لا توجد رسميا هذه المهمة.

فمجلس المحاسبة يقترح أن تهتم الإدارة العمومية ب:

- وجود رقابة ذاتية؛

- رقابة متعددة؛

- تكلف بها أجهزة غير أجهزة الرقابة؛

- أن تكون ذات نفع كبير لاتخاذ القرارات العمومية؛

- أن يوفر الجو المناسب لها.

ان رأي مجلس المحاسبة مخيب للآمال فهو لم يسلك مسلك نظرائه في مختلف الدول فمجلس المحاسبة الفرنسي ورغم تواجد نظام كبير للتقييم في فرنسا ورغم تخلفه عن نظرائه في باقي العالم<sup>1</sup> إلى أنه خطى خطوات كبيرة في هذا المجال ، كذلك أن القول بعدم اهتمام الهيئات العليا للرقابة بتقييم السياسات العمومية أمر فيه الكثير من المغالطة فهو يخالف جميع الكتابات و التقارير التي تحث على إعطاء دور أكبر لهذه الهيئات و خصوصا مجلس المحاسبة الذي يتميز بميزة الاستقلالية و تنوع اختصاصات قضاته، غير أن القول بأن أجهزة الرقابة لا ينبغي أن تحتكر التقييم فهذا صحيح لأن التقييم يشترط التعدد .

غير أن رأينا الشخصي يكمن في أن لمجلس المحاسبة الحق في ان يتبنى تقييم السياسات العمومية استنادا الى المادة 72 من الأمر سالف الذكر و التي ضمنيا يمكن ان نفهم منها أن مجلس المحاسبة بإمكانه الخوض في أعمال التقييم لسياسات العمومية من خلال تقييم فعالية الأعمال و المخططات و البرامج والتدبير التي قامت بها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة او الهيئات العمومية الخاضعة لرقابته و التي بادرت بها السلطات العمومية ، ومع أن الأمر 20-95 تم تعديله بموجب الأمر 02-10 المؤرخ في 26 اوت 2010، غير ان هذا التعديل لم يخص بالتوضيح في هذا المجال ، وهذا ما يدفعنا بالقول لن المشرع يعتمد أحيانا خلق بعض الثغرات و التي تخلق العديد من النقاشات حول تفسير القواعد القانونية .

<sup>1</sup> أنظر التجربتين الأمريكية و البريطانية.

كخلاصة: إن مجلس الحاسبة الجزائري قرر عدم المجازفة في تقييم السياسات العمومية و هذا ربما يكون لعدم وجود أساس قانوني و فقهي للتقييم في الجزائر، فقد إختار عدم القيام بمحاولات في ذلك واعتبر القيام بذلك مغالطة، وهو بالتالي يرهن ممارسة التقييم على خلق نظام مؤسسي و قانوني ، لكن لماذا لم يتحمل مجلس المحاسبة المسؤولية و يتولى المبادرة بوضع الخطوات الأولى للتقييم في الجزائر و التي هي بأمس الحاجة إليها؟.

### 2-3 المفتشية العامة للمالية و تقييم السياسات العمومية

بعدها استبعد مجلس المحاسبة تقييم السياسات العمومية ، بقيت المفتشية العامة للمالية وحدها من تمارس هذا الدور الذي يعتبر دورا حديثا ، وتطور ذلك خصوصا بعد تنظيمه لحلقة دراسية جهوية يومي 28 و 29 جويلية 2002، جمعت مختصين و مفتشين جزائريين وفرنسيين مع نظرائهم المغربيين والتونسيين . تهدف إلى تحسيس مجموع الفاعلين لأهمية تقييم السياسات العمومية، واعطاء مجموعة من المعلومات لمفتشي المالية حول هذا المفهوم الجديد ، و تجلية العناصر التطبيقية القادرة على المشاركة في إرساء هذه الممارسة على أسس مهنية<sup>1</sup> ، غير أن التسائل يطرح نفسه حول كون العمل التقييمي الذي تقوم به *IGF* يرقى ليكون تقييم السياسات العمومية و خصوصا بعد تعرضنا لمختلف التجارب الدولية؟

-بداية ارتجالية للانتقال من الرقابة الى التقييم: أثر هذا اللقاء إن المفتشية العامة للمالية تعتبر أن تقييم السياسات العمومية في الجزائر فهو في مرحلة (التمتمة) (*balbutiement*) لكن الضرورة استدعت القيام به كما يقام به الآن. حيث تعتبر مهمة الرقابة أساسية والغرض الذي أنشأت من أجله هذه الهيئة، وتهدف المفتشية العامة للمالية من خلال المراقبة توضيح الرؤى وإعلام الوزارة المكلفة بالمالية بظروف تطبيق القوانين والتعليمات وشروط تنفيذ النفقات من خلال مهمة الرقابة التي تقع على مختلف العمليات المالية والمحاسبية تحاول المفتشية العامة اكتشاف الفروقات وكشف الأخطاء والتجاوزات المرتكبة على الأموال العمومية. في إطار هذه المهمة تستطيع المفتشية إعطاء اقتراحات لتسيير الحسن للمال العام، اما تشير إلى إيجابيات التسيير بصفة عامة ، فالمفتشية العامة للمالية تتدخل بالرقابة اللاحقة للتحقق من الأعمال المنجزة ومهام المفتشية محددة قانونا وتنصب على التسيير المالي والحسابي في مصالح الدولة والجماعات العمومية .

بالرغم من ان المفتشية العامة للمالية مهمتها الأساسية تبقى الرقابة، فان التقييم يعتبر مهمة ثانوية، و مكلفة بمهمة التقييم، بموجب المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المؤرخ في 6 سبتمبر 2008<sup>2</sup> الذي يحد صلاحيات

<sup>1</sup> كموش نسيم (2013). رقابة المطابقة و رقابة التقييم على النفقات العمومية بين التوافق و التناقض. رسالة ماجستير، تخصص قانون، جامعة الجزائر. ص 149.

<sup>2</sup> قبل هذا المرسوم أنشأت المفتشية العامة للمالية بموجب المرسوم رقم 80-53 المؤرخ في 1 مارس 1980 و الذي تم تعديله بالمرسوم التنفيذي رقم 92-78 و المحد لأختصاص المفتشية العامة للمالية .

المفتشية العامة للمالية جاء هذا النص بالعديد الأحكام المتعلقة بالرقابة على النفقات العمومية، حيث اعتمد لأول مرة تقييم شروط تنفيذ السياسات العمومية وكذا النتائج المتعلقة بها<sup>1</sup>.

بصفتها جهاز رقابة حكومي قامت بعدد قليل من تدخلاتها الكثيرة بتقييم السياسات العمومية والتي تتمثل في بعض التدخلات المتعلقة خصوصا بقطاعات المحروقات، الفلاحة، التربية، الصحة، والنشاط الإجتماعي.

وترجع أول التجارب إلى سنة 2001 و المتعلقة بميادين<sup>2</sup>:

- دين البلديات؛
- ديون المستشفيات؛
- البرنامج الوطني لتنمية الفلاحة؛
- تشغيل الشباب؛

و في سنة 2002 قامت المفتشية بالشروع في تقييم نظام المساعدات الممنوحة من الدولة لتوفير السكن للمواطنين.

و للقيام بهذا الاختصاص يجب على كل الفاعلين تقاسم إصطلاحات و مراجع ، منهجية و الإبتعاد عن التقوقع في إجراءات جامدة.

يمكن إعتبار الحلقة الدراسية الجهوية حول تقييم السياسات العمومية بمثابة حجر الزاوية في تطور مفهوم التقييم لدى المفتشة العامة للمالية الجزائرية فقد مكنتها من الإضطلاع على تجارب الدول المغاربية وخصوصا التطورات النظرية التي عرفها الموضوع من خلال التجربة الفرنسية و هذا ما يمكن إظهاره من خلال معطيات موجودة في وثيقة وزعت على المفتشين لتحضير حول الموضوع والتي من بين ما تناولته:

### أولا: تعريف تقييم السياسات العمومية

للقيام بذلك قامت IGF بتبني تعريف من جزئين الأول للتقييم و الثاني للمقصود بالسياسة العمومية، غير أنها انطلقت من عدم وجود تعريف أكاديمي لتقييم السياسات العمومية و هذا خطأ فالتعريف في هذا المجال كثيرة.

التقييم: هو إعطاء قيمة، وهذا ما يستلزم وجود نظام للقياسات له و وحدات دقيقة، كذلك يعني التقييم المقارنة مع مواصفات و نماذج أو نتائج تعتبر مقبولة.

السياسة العمومية: لا تعني سياسة توجيه عامة بل برنامج سياسي محدد له وسائل بشرية و مادية ملائمة، و إتمادات مالية و أجال للإنجاز دقيقة و أهداف محددة.

1 المادة 4 من المرسوم 272-08 المؤرخ في 6 سبتمبر 2008، الجريدة الرسمية، العدد 50 الصادر في 07 سبتمبر 2008، ص9.

2 هي غير بعيدة عن نظيرتها الفرنسية التي برزت إبتداءا من مارس 1999.

مهمة تقييم السياسات العمومية هي عملية واسعة تمس عينات معينة لمجال التدخل على المستوى الوطني وتهدف لتثمين<sup>1</sup>:

\*التوافق: مدى توافق العمليات مع النصوص السارية المفعول؛

\*النجاعة: مدى تحقيق الأهداف المحددة؛

\*فعالية: العلاقة بين الإنجازات والتكاليف المالية وهل نستطيع تحقيق أفضل من ذلك؛

\*التعرف على نقاط النظام ومحاولة تقويته؛

\*التقييم الموضوعي والحيادي المسؤولين المكلفين بإنجاز البرنامج؛

\*الأثر على المستفيدين؛

\*الاستمرارية عبر الزمن كالتوظيف والتعاقد؛

ثانيا: متى تبرمج مهمة تقييم: يمكن أن تبرمج:

○ قبل البدء في السياسة بهدف تحسينها ومعرفة مدى قابلية الأهداف للتحقيق. وهو ما يطلق عليه تقييم المتوقع (EX ANTE).

○ عند إستكمال السياسة بنسبة 100% وهو ما يطلق عليه تقييم المحقق (EX POST).

○ عبر مراحل وهو ما يطلق عليه التقييم الوسيطي (Intermédiaire).

○ عند استكمال 90% من السياسة وهو ما يطلق عليه التقييم النهائي. Finale.

○ تماشيا مع إنجازات السياسة وما يطلق عليه التقييم المستمر (en continu).

ثالثا: المراحل الأساسية للتقييم: يوجد حسب IGF أربع مراحل للتقييم وهي:

أ. المرحلة التمهيديّة يتم فيها ما يلي:

○ وضع منطوق للتقييم.

○ إختيار مؤشرات الأداء.

○ نماذج التقييم.

ب. مرحلة جمع المعلومات: لنجاح هذه الخطوة يجب على المفتشية البحث عن جميع ما يتعلق بالسياسة من نصوص قانونية ووثائق أخرى (مقالات كتب) لوضع معلومات مرجعية تسمح بإعطاء إجابات دقيقة.

<sup>1</sup> كموش نسيمية. (2013). مرجع سبق ذكره. ص 150.

ج. مرحلة تحليل المعطيات:

- تحليل إطار السياسة.
- التأكد من الأهداف المتبعة.
- المقارنة بتقييمات ودراسات سابقة.
- التحاور مع المسيرين والشركاء.
- تحديد فئة المستفيدين.
- تحليل إحصائي للمعطيات.
- دراسات تكلفة/أرباح/تجاعة.
- تحديد الآثار.

د. مرحلة التقرير النهائي: تحري نتائج التقييم و التوصيات الرئيسية على المستوى الإستراتيجي (إيجابيات يجب توطيدها و سلبيات يجب تصحيحها).

مشاكل و تحفظات حول ممارسة التقييم: إن الخطوة التي قامت بها المفتشية نحو التقييم تعتبر خطوة شجاعة و مهمة فبالإضافة إلى تحسن التمكّن المنهجي من التقييم تقوم المفتشية بدورات تكوينية في الميدان للمفتشين آخرها تكوين لمدة سنة في تقييم السياسات العمومية بالمدرسة الوطنية للإدارة بباريس، لكن هذا لا يعني نجاحه في ذلك. فقد واجهت المفتشية العامة للمالية صعوبات في تطبيق هذا الاختصاص الجديد فقد وجد رفض من طرف مختلف الوزراء للتقييم بحكم أن المفتشية تابعة لوزير المالية و بالتالي كيف لوزير أن يقيم وزيراً مثله؟ و لهذا عدل الحديث ليصبح التكلم عن ((تقييم الإجراءات الموضوعية من سياسة عمومية))، و هذا ما هو ناتج إلى عن عدم إستقلالها، كم أن التعدد الذي هو شرط للتقييم غير موجود فالمفتشية العامة للمالية الفرنسية (IGF) تتواجد مع نظيراتها ، المفتشية العامة للإدارة (IGA) و المفتشية العامة للشؤون الاجتماعية (IGAS) ، و جميعها توجهت نحو تخطي مهامها التقليدية للرقابة إلى مهام تتضمن التقييم، هذا بالإضافة إلى تواجد النظام الحكومي الفرنسي للتقييم أما عن شرط الشفافية فإن الطابع السري لتقارير المفتشية ينفي هذا الشرط و بالتالي يمكننا الحديث عن تقييم للسياسات العمومية، خال من شروطه أو ما يمكن أن نعتبره تقييماً؟.

و حسب المفتشية العامة للمالية هناك عوامل نجاح و اخفاض للسياسات العمومية وهي كالتالي<sup>1</sup>:

عوامل النجاح:

\* انشاء ثقافة التقييم قائمة على الدراسات و الأرقام و ليس مرتبطة بالحدس الشخصي؛

<sup>1</sup> Samir, A.I. (2013). évaluation de l'efficacité du contrôle financier de l'état sur l'exécution des programmes d'investissements publics (2000-2014), colloque international, université sétif 11-12 mars. p22.

\*منح التقييم دفعة سياسة واضحة ودعمه من طرف الهيئات الوطنية العليا؛

\*التأسيس على التزام بتقييم البرامج في فترات منتظمة وتقييم الميزانية عند التصويت على البرامج؛

\*تدريب مديري البرامج وإرشادهم للتقييم، الأمر الذي يمكن من السيطرة على التقييم و الذي يجب

ان تكون مستمرة و استراتيجية؛

\*تفكير في استراتيجية حقيقية للتقييم(متى نبدأ؟، كيف يتم تنظيم العملية؟)؛

\*بناء استراتيجية الاتصال حول نتائج التقييم، كيفية تقييمها بحيث يتم قبولها من قبل الأغلبية.

### عوامل الفشل:

\*استخدام التقييم كسياسة للرفاه عندما يتوفر الوقت و المال؛

\*التقييم على أساس الفرص للاعتبارات نفعية سياسية؛

\*الاعتماد على دراسة واحدة للاستشهاد، بان المهمة تمت على أحسن وجه؛

\*فصل المنطق الرقابي عن التقييم و هذا القول معناه أنه يجب على المؤسسات الرقابية إن تتجاوز

إطار الرقابة النظامية و التوجه نحو التقييم؛

إن التحسن الذي عرفته المفتشية في ميدان التقييم و التطرق إليه منذ تنظيم الحلقة الدراسية الجهوية يجعلنا نتساءل عن هذا التطور المفاجئ، و بالتالي يمكن أن نسأل هل كانت ستطرح مسألة التقييم لولا الحلقة الدراسية المنظمة، و هل مسألة التقييم ليست مستوحاة من تجربة IGF الفرنسية و التي لها وسط مختلف تماما؟.

إن التجربة الجزائرية في التقييم كما هو ظاهر أعلاه تخلص من أي أصل قانوني، و هذا ما يفرغها من معناها فمن غير الممكن لأي مساهمة فردية من أي جهاز أو تنظيم مهما كانت كفاءته أن يبني تقييما كاملا ، ولذى يجب على الجزائر أن تأخذ وقتها في السعي وراء هذا الميدان و ذلك بإشراك جميع الفاعلين من مجتمع مدني و هيئات مستقلة ، و إدخال التقييم في قلب الإصلاح الإداري كما يجب تشجيع العلوم الإنسانية للتدخل بقوة في التقييم لما في ذلك من إيجابيات غير أن ذلك لن يكون إلى بوجود إرادة سياسية قوية.

### خلاصة :

مرت الجزائر بثلاث مراحل أساسية منذ الاستقلال و هذه المراحل شهدت تعدد النماذج التنموية، فالنموذج التنموي و السياسات العمومية التي بنت من اجله كانت تتبع النهج الاشتراكي و الذي اعتمد على المخططات، وأعطى هذا النموذج الدور الأساسي للدولة في تحقيق عملية التنمية، و اعتبرت

الصناعات المصنعة أساس بناء اقتصاد مستقل و متكامل، وخلال هذه الفترة و التي تواصلت منذ الاستقلال إلى غابة نهاية السبعينيات تم الاعتماد على الريع في بناء السياسات العمومية.

أما المرحلة الثانية و التي بدأت مع سنوات الثمانيات فقد تميزت بإجراء مجموعة من الإصلاحات الاقتصادية و التي كان الهدف منها هو رفع الإنتاج و الاستخدام الأمثل لطاقات الإنتاجية، مع استمرار الاعتماد على المحروقات في رسم السياسات العمومية، وتواصلت مع برامج الإصلاح مع صندوق النقد الدولي و انتهت هذه المرحلة مع نهاية الألفية.

و المرحلة الثالثة انطلقت مع بداية الألفية الثالثة في ظل ارتفاع أسعار البترول و عرفت بمرحلة تطبيق سياسة الإنعاش الاقتصادي و التي اعتمدت على الأنفاق العمومي و رصدت مبالغ ضخمة لتطبيق هذه السياسات العمومية في هذه الفترة.

بالرغم من اختلاف المراحل إلى أن للفلسفة التي انتهجتها منذ الاستقلال بحيث أن المنهجية الإصلاحية المتبعة للسياسات العامة تستهدف حل مختلف الأزمات و المشاكل الاجتماعية، أي أن منهجية رسم السياسات العمومية في الجزائر مازالت غير واضحة المعالم نظرا لغياب رؤية مستقبلية تعالج مسألة الانتقال من اقتصاد الريع إلى اقتصاد منتج، إذ ساهم الإرث الثقيل الذي تركه التسيير المركزي و الموجه و عدم فعالية القطاع العام أثرا سلبيا على مردودية السياسات العمومية نظرا لتوجهات السلطة السياسية التي مازالت تتبع التوجهات الاشتراكية بالرغم إقرار دستور 1989 التحول نحو اقتصاد السوق.

ومن خلال محاولة تقييم المراحل السابقة وجدنا أن اعتماد الدولة على اقتصاد الريع جعل فعالية السياسات العمومية تبقى مرتبطة بمدى ارتفاع أسعار البترول في الأسواق العالمية، لهذا نجد أن منهجية رسم السياسات وفق اقتصاد الريع ترتكز على وظيفتي التوزيع و الحماية نظرا إلى طبيعة الاقتصاد القائم على توزيع الثروة بدل إنتاجها، و عدم فعالية السياسات العمومية راجع إلى عدم وجود هيئات حقيقية و رسمية تقوم بمهمة تقييم السياسات العمومية، و إنما يمكن دور مجلس المحاسبة و المفتشية العامة للمالية في محاولة الاقتراب من هذه المهمة وذلك لعدم وجود إطار قانوني واضح.

الفصل الخامس:

محاولة تقييم

السياسات العمومية

في الجزائر

الفترة 1962-2014

تمهيد:

بعد تطرقنا إلى واقع السياسات العمومية و أفاق تقييمها في الجزائر من خلال المراحل المختلفة التي عرفتها السياسات العمومية منذ الاستقلال، وحاولنا أيضا تقييم هذه المراحل من خلال الإحصائيات المختلفة حسب أهداف كل مرحلة، ارتائنا من خلال هذا الفصل تحديد بعض السياسات ومحاولة تقييمها كل سياسة على حدى ثم عمل نموذج قياسي يجمع جل السياسات، وفي اختيارنا لي هذه السياسات راجع إلى أولويات هذه السياسات في التقييم وذلك بسبب الأنفاق الكبير و خاصة في السنوات الأخيرة على هذه السياسات، والسياسات التي تم تحديدها هي سياسة التشغيل، و السياسة الصحية و السكن إضافة إلى التعليم.

1- سياسة التشغيل : تحظى قضايا التشغيل ومحاربة البطالة بأهمية كبرى وتعد إحدى أكبر الأولويات للسياسات الاقتصادية المتبعة من طرف الحكومات عبر العالم، إذ أصبح نجاح أي حكومة مرتبط على مدى تحقيق الأهداف المسطرة والمرجوة من سياسات التشغيل والتي هي جزء من اقتصاد أي دولة، من خلال وضع وطرح الحلول والبدائل للحد من البطالة، فالاهتمام بهذه القضية اتخذ مجالا واسعا يرتبط بمفهوم التنمية الاقتصادية، لذلك فمحاربة البطالة تعد اليوم أحد الأهداف الأساسية والرهانات السياسية الكبرى للحكومات في مختلف دول العالم. فسياسة التشغيل تتمثل في مجموعة الإجراءات والتدابير المتخذة من طرف الحكومة لتخفيض معدلات البطالة والزيادة في نسبة الشغل. هناك نوعان من سياسات التشغيل، السياسات الفاعلة التي تعمل على رفع مستوى التشغيل في الاقتصاد، والسياسات السلبية التي تكتفي بالمعالجة الاجتماعية للبطالة<sup>1</sup> بواسطة مختلف التحويلات الاجتماعية المخصصة للبطالين أي تخفيض معدل البطالة الرسمي، وعليه فمفهوم سياسات التشغيل هي الطريقة التي تتبناها كل حكومة في محاربة البطالة، أي الكيفيات العملية المستعملة لخلق أكبر عدد ممكن من مناصب الشغل المناسبة للبطالين.

وتعد محاربة البطالة في الجزائر ضمن التحديات التي تواجهها السلطات العمومية و أحد الأولويات الكبرى لبرنامج عمل الحكومة، وجعل محاربتها أحد الأهداف الرئيسية لسياسة الإنفاق المنتهجة من طرف الدولة والمتمثلة في مختلف برامج الاستثمار العمومي المنفذة أو الجاري تنفيذها على طول الفترة من 2001 إلى 2014.

1-1- تقييم سياسات التشغيل في الفترة ما قبل اقتصاد السوق 1990: سنحاول تشخيص مسألة التشغيل في الجزائر من خلال التجربة التخطيطية التي مرت بها الجزائر في العهد الاشتراكي فقد قسمنا هذه المرحلة إلى مرحلتين بارزتين أولها تمتد من 1967 إلى غاية 1979<sup>2</sup> أما المرحلة الثانية فتمتد من 1980 إلى غاية 1989.

<sup>1</sup> محمد مسعي. (2014) أثر سياسة الانعاش الاقتصادي على محاربة البطالة في الجزائر (2001-2010) دراسة تحليلية. مجلة الباحث. عدد 2014/14، ص 214

<sup>2</sup> هناك مرحلة سابقة عرفت بمرحلة التحضير والتحليل و التي امتدت من 1962-1966، وهي مرحلة ركزت فيها الجزائر على ترتيب وضعها السياسي على اثر استرجاع السيادة الوطنية.

1-1-1 تقييم سياسات التشغيل في المرحلة الأولى 1967-1979: من القضايا الأساسية التي شغلت السلطات الوطنية في هذه المرحلة هو التفكير في وضع برنامج طويل الأجل اتجاه قضية التشغيل، والتي بدأت بوضع خطة تمثلت في المخطط الثلاثي والذي كان من بين أهدافه الأساسية هو القضاء على مشكل البطالة وتحقيق معدلات عالية للتشغيل، من خلال العمل على خلق مناصب شغل دائمة للقضاء على البطالة نهائيا، وكذا الرفع من الإنتاج في كل القطاعات. حيث عرفت الفئة النشيطة في الجزائر خلال الفترة 1967-1979 تطور سريعا بسبب النمو الديمغرافي المتزايد والذي وصل معدله إلى 3.4% سنة 1978، كما بلغت سنة 1966 ما مقداره 2567 ألف فرد وصلت في سنة 1974 إلى 2966 ألف فرد ووصلت ما مقداره 3340 ألف فرد. كما أن عد المشغلين سنة 1966 كان 1720 ألف شخص أصبح 2880 ألف شخص سنة 1978 و حسب المخططات الواردة في هذه المرحلة نلخص بعض الأرقام عن التشغيل في الجدول التالي:

الجدول رقم 1-5 يبين تطور بعض معدلات التشغيل

المرحلة	1969-1967	1970-1973	1977-1974	1979-1978
معدل المتوسط تزايد التشغيل	9.8%	15.3%	21.4%	-
متوسط مناصب الشغل في السنة	43000 منصب	88000 منصب	135000 منصب	99000 منصب
المعدل المتوسط للبطالة	23.3%	23.7%	21.5%	17.1%

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على مصادر مختلفة

كما عرف موضوع التشغيل والبطالة في ذات المرحلة تحسنا وانخفاض معدلات البطالة من 30% سنة 1967 إلى حدود 18.6% في سنة 1977، وهذا راجع إلى معدل التشغيل و الذي تزايد من مخطط إلى آخر فانتقل من 9.8% في المتوسط خلال المخطط الثلاثي إلى 21.4% في المتوسط خلال المخطط الرباعي الثاني، هذا الذي انعكس على التطور في مناصب الشغل المستحدثة من خلال ما يظهر في الجدول السابق والذي وصل إلى حدود مليون منصب شغل منصب شغل في سنة 1979. هذا التحسن في مستوى التشغيل كان بالرغم من تزايد معدل النمو الديمغرافي، الأمر الذي انجر عنه ارتفاع في الفئة النشطة خلال هذه المرحلة والتي شهدت معدل نمو للفئة الشغيلة وصل إلى 3% كمعدل سنوي (حيث انتقل من 2327 الف عن العمل سنة 1963 إلى 3395 الف سنة 1979 )، أي ان معدلات النشاط ترتبط مع معدلات النمو الديمغرافي في الوقت الذي انجر عنه ارتفاع حجم السكان النشطين. ومن المعلوم أن ارتفاع عد السكان النشطين لا يعود بأكمله إلى نمو السكان في سن العمل بل تلعب التغييرات الاجتماعية والثقافية في ذلك دورا كبيرا مثل تطور تعليم المرأة وتغير نظرة المجتمع للمرأة ولدورها في المجتمع ما يعني أن جزء معين من تطور عد النشطين يرجع إلى تطوير هذه العوامل. ما يعني تباطؤ نمو النشطين في الفترة 1967-1973 يمكن أن يعود إلى ضعف مشاركة المرأة في النشاط، فقد كان معدل نشاط المرأة في سنة 1966 ضعيفا جدا (1.8% من النساء في سن العمل) بالرغم من ارتفاعه في سنة 1977 إلى (2.08%).

كما أن توزيع التشغيل خلال هذه الفترة على مستوى القطاعات الاقتصادي كان حسب ما يلي في الجدول:  
جدول رقم 2-5 يبين تطور نسبة مساهمة القطاعات في حجم التشغيل للفترة 1967-1979

الإدارة	الخدمات	بناء و أشغال عمومية	الفلاحة	الصناعة	
17.21%	21.35%	4.26%	49.52%	7.82%	69-67
18.15%	20.38%	7.12%	44.04%	10.27%	73-70
20.18%	20.77%	11.38%	34.2%	13.48%	77-74
20.44%	19.92%	14.48%	31.68%	13.44%	79-78

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على إحصائيات الديوان الوطني للإحصائيات

يلاحظ من خلال الجدول أعلاه أن القطاع الفلاحي أكثر استيعابا لليد العاملة بالرغم من أن الاستثمارات في قطاع الصناعة أكبر من الفلاحة و نأخذ على سبيل المثال ومن خلال المخطط الثلاثي كان نصيب الصناعة 4.91 مليار دج و نصيب الفلاحة 1.88 مليار دج و استمر هذا الفرق خلال نفس الفترة مع تزايد الاهتمام بالقطاعات الأخرى مع المخططات القادمة، وفي المرتبة الثانية قطاع الخدمات و حل قطاع الإدارة ثالثا وكان هذا في خلال فترة المخطط الثلاثي الأول. كما أن القطاع الفلاحي شهدت تراجع في نسبة اليد العاملة المشغلة إجماليا من 49.52% خلال المخطط الثلاثي إلى 31.68% خلال المرحلة التكميلية 1978-1979، وهذا لا يعني انخفاض عدد العمال في هذا القطاع وإنما يعود إلى ضخامة الاستثمارات في قطاع الصناعات و الاستثمار أيضا في قطاع الفلاحة من خلال تبني مشروع الثورة الزراعية في سنة 1971، حيث وصل عدد العمال الدائمون في القطاع الفلاحي إلى 750.000 في سنة 1972، كما مكنت الثورة الزراعية من خلق العديد من فرص التشغيل ولكن بعد سنوات قليلة انتشرت هذه المجهودات و غيرت وجهة الاقتصاد الجزائري من الفلاحة إلى الصناعة. أما التشغيل خارج القطاع الفلاحي فكانت في قطاع الخدمات وكانت طيلة الفترة في معدلات مستقرة و المرتبة الثانية كانت في قطاع الإدارة و التشغيل خارج القطاع الفلاحي كان لدوافع اجتماعية و ليس اقتصادية فمثلا كان هدف الرباعي الثاني هو تشغيل 458000 في حين انه تم تشغيل 521330 فرد، كما عرف قطاع البناء و الأشغال العمومية مستمر و خاصة خلال فترة الرباعي الثاني و ذلك راجع للأولوية هذا المخطط الاهتمام بالبنية التحتية و هذه مهمة قطاع البناء و الأشغال العمومية وخاصة هذا القطاع انه يتطلب يد عاملة غير مؤهلة.

من خلال تتبع سياسات التشغيل عبر المخططات السابقة نلاحظ ما يلي:

\* وجود ارتفاع محسوس في حجم التشغيل في قطاع البناء و الشغال العمومية و تزايد هذه النسبة في قطاع الصناعة كما اعتبرت حصة الإدارة العمومية حصة معتبرة و هذه الخاصية التي ميزت الفترة:

\*بالنسبة لفئة الفلاحين بالرغم من الأنخفاض في نسبة اليد العاملة لقطاع الفلاحي من النسبة الإجمالية، إلا أن اليد العاملة بقيت مستقرة من حيث العدد خلال الفترة (1966-1978) حيث انتقلت من 1.278.000 عامل إلى 1.300.000 مع الميل إلى الانخفاض بالرغم من التوسع في الاستثمار وتبني مشروع الثورة الزراعية؛\* ظهور نشاطات أخرى منافسة للقطاع الفلاحي وارتباط هذا القطاع بالتشغيل الموسمي و الظروف المناخية؛\* اختلال سياسة التشغيل في هذه الفترة؛

\*طيلة هذه الفترة ظل القطاع كانت مساهمة القطاع العمومي هي الكبيرة وصلت في حدود 85% من مناصب الشغل خارج القطاع الفلاحي؛

\*الوتيرة السريعة في انجاز الاستثمارات كان لها اثر مباشر على الشغل؛

\*تكثيف البرامج المتعلقة بالتعليم و الصحة كان لها أثر على التوظيف في قطاع الخدمات و الشغل؛\* كما أدت الهجرة الجماعية إلى أوروبا المساهمة في تخفيض حدة البطالة(نحو 250 ألف ) مهاجر.

رغم النتائج الايجابية بخصوص الاستثمارات في الجزائر فإن ذلك لم تكن له الآثار الايجابية المرجوة في سوق الشغل ، فمعظم الاستثمارات هي في قطاع المحروقات و الذي لم يخلق عدد المناصب الكافية لامتنصاص الأيدي العاملة بالرغم من تسجيل انخفاض لعدد العاطلين بالنظر إلى النمو الكبير لعدد السكان في سن العمل.

1-1-2 تقييم سياسات التشغيل في المرحلة 1980-1989: لقد كان من بين أهداف التخطيط في هذه المرحلة في إطار المخطط الخماسين الأول و الثاني ، مواصلة خلق مناصب العمل من أجل تلبية الطلب المتزايد و تطوير مستوى إنتاجية العمل .واتضح ذلك من خلال دور الدولة المتزايد في تنظيم سوق الشغل من خلال إجراءات ترمي إلى عقلانية استخدام اليد العاملة و تقليص مظاهر عدم استقرارها.

حيث شهدت هذه الفترة ارتفاع كبير للنشطين بين 1986 و 1987 بمتوسط نمو سنوي وصل الى 5,8 % سنويا ، و هو أكبر من معدل الفترة الماضية (3,0 %) يعود ذلك إلى وصول مواليد فترات النمو الديمغرافي السريع التي كانت بداية من منتصف الستينيات حيث وصلت 4 % في 1964 مقارنة بسنة 1963 ليتواصل النمو بمعدلات تفوق ال 3 % في بداية السبعينيات، كما يمكن أن نفسر ذلك بدخول عدد كبير من النساء إلى سوق الشغل بعد ما زادت بالنسبة لهن فرص التعليم و التكوين و الشغل. كما كان هناك ارتفاع متواصل لمعدلات النشاط من 38 % من السكان في سن العمل إلى 45,2 % في 1989 يكمن سبب ذلك في تسارع عدد النشطين بمعدلات نمو سنوية تفوق ال 4,5 % في أغلب سنوات هذه الفترة باستثناء السنة الأخيرة.

-تواصل نمو مستوى التشغيل في بداية الثمانينيات بنسب تفوق 4 % سنويا و وصلت إلى أقصاها في سنة 1984 حيث بلغت نسبة النمو 11,77 % مقارنة بسنة 1983 ثم تقلصت إلى 2,2 % في 1987 متوسط معدل نمو المشتغلين في هذه الفترة كان 4,3 % سنويا ، و هو أقل من معدل الفترة الماضية (6,2 %) يعود ذلك إلى ضعف فرص التوظيف الناتجة عن تقلص الاستثمارات بسبب الأزمة الاقتصادية لسنة 1986 و هو ما أدى إلى ارتفاع معدلات البطالة بداية من سنة 1986 من 11,4 % إلى حوالي 21,9 % في 1989 ، هذه المعدلات بعد أن عرف ارتفاعا في بداية الثمانينيات (انتقل من 11 % في 1979 إلى 15 % في 1983 ) تقلص إلى 8,7 % في 1984 (أقل

مستوى لمعدل البطالة عرفته الجزائر في تاريخها) بسبب نمو التشغيل بنسبته القياسية 11,77 % بين 1983 و1984 ، ثم شهد بعد ذلك اتجاها نحو الزيادة المستمرة في باقي سنوات هذه الفترة ابتداء من 9,5 % في 1985 (سنة قبل الأزمة) إلى 21,0 % في 1987 (سنة بعد الأزمة) ، أي بنسبة 120% بين 1985 و 1987 ، حيث ارتفع عدد العاطلين بحجم كبير بين 1986 و1987 من 547 ألف عاطل إلى أكثر من مليون و ألف عاطل بسبب زيادة عدد النشطين بين هاتين السنتين بالنسبة المرتفعة 14,7 % كما ارتفع عدد العاطلين أيضا إلى حوالي مليون و 200 عاطل في 1988 و إلى ما يقارب مليون و 300 ألف عاطل في 1989 و هو ما يفسر زيادة معدلات البطالة بالنظر على عدم نمو مستوى التشغيل بالدرجة الكافية من أجل استيعاب اليد العاملة المتزايدة. نذكر أن عدد المناصب التي تم إنشاؤها قدر ب 75 ألف في 1986 مقابل 140 ألف في 1985 ، مما يبرز حدة الأزمة و تأثيرها على سوق الشغل. كما شهد تطور مناصب الشغل اتجاهين متعاكسين تماما في النصف الأول و الثاني من عقد الثمانينيات<sup>1</sup>. لقد كانت مساهمة القطاعات الاقتصادية في إنشاء مناصب الشغل موضحة كما يلي:

الجدول رقم 3-5 مساهمة القطاعات الاقتصادية في إنشاء مناصب الشغل خلال الثمانينيات

القطاعات	1984-1980	1986	1988	1985-1989
الصناعة	105700	8000	5000	28000
البناء والأشغال العمومية	221000	1000	11000	20000
الخدمات	183000	8000	13000	44000
الأدارة	285000	45000	32000	143000
الزراعة	30000	12000	7000	20000
المجموع	824700	74000	61000	255000

المصدر: .Abdelhamid.B.(1991).l'économie Algérienne défis et enjeux.02 Edition. Dahleb.Alger.p322.

يتضح من الجدول ان قطاعات البناء و الأشغال العمومية و الخدمات و الإدارة قد ساهمت باستحداث 689000 منصب شغل من المناصب الجديدة اي بنسبة تقدر 83.55% في حين ساهمت الصناعة 105700 منصب شغل من المناصب الجديدة. بما يعادل نسبة 12.81 % لتأتي الزراعة في المقام الأخير باستحداث 30000 منصب شغل ما يعادل نسبة 3.64 % .

ترتبط النتائج المسجلة في خلق مناصب الشغل من طرف كل قطاع بالتوجه الاقتصادي و الذي أعطت فيه الدولة الأهمية لقطاع الصناعي باعتباره وسيلة لتنمية القطاعات الأخرى كالأشغال العمومية و البناء والري. فبنسبة لتقديرات المخطط في رفع وتيرة التشغيل نجد ومن خلال تفحص المعطيات المتعلقة

<sup>1</sup> اعتمادا على شريفي براهيم.(2013).علاقة النمو الديمغرافي بالنمو الاقتصادي و سياسات مواجهة آثاره على سوق الشغل الجزائرية، أطروحة دكتوراه مدرسة الإحصاء، الجزائر.ص.280.

بالفترة، ان حجم التشغيل بالقطاع الغير فلاحى كان يربحى الوصول به فى سنة 1984 إلى 3.8 مليون عامل لكنه لم يبلغ سوى 1.910 مليون عامل، حيث انه لم يتم استحداث ما بين 1980-1984 سوى 827700 منصب شغل، كما تميزت هذه الفترة بتضخم العمالة فى القطاعات الغير إنتاجية كالأدرات وذلك بسبب سياسة التشغيل السابقة التى كانت قائمة على أهداف اجتماعية وليست اقتصادية. كما ان تخفيض الاستثمار فى القطاع الفلاحى كان سببا فى عدم خلق فرص عمل جديدة إذا بلغ عد المشغلين سنة 1984 ب 960000 عامل وهو ما يمثل 33.4 % من مجموع المشغلين و بالرغم من ذلك بقى القطاع الفلاحى هو الأكثر استيعابا لليد العاملة بالرغم من ميله نحو الانخفاض. أما خلال فترة الخماسى الثانى شهد التشغيل انخفاضا فى عدد المناصب المستحدثة، إذ انخفضت من 824700 منصب خلال المخطط الخماسى الأول إلى 255000 منصب خلال المخطط الخماسى الثانى بالرغم من أن هدف هذا الأخير هو استحداث 946000 منصب عمل جديد إلا أن الجهود المبذولة خلال المخطط الخماسى لم تتمكن سوى من خلق عدد محدود وهو 255000 منصب عمل جديد، حيث لم تسجل أعلى نسبة فى التوظيف إلا فى سنة 1985 و الذى وصلت الى حدود 84.5 % .

اما عن هيكل الشغل فحسب ما توضحه فى الجدول أعلاه نلاحظ تراجع فى مناصب الشغل المستحدثة مقارنة بالخماسى الأول، هذا ما يفسر عودة معدل البطالة المتوسط إلى الصعود و الذى انتقل من 11.6 % فى المخطط الخماسى الأول إلى 16.86 % خلال الخماسى الثانى.

على العموم فإن أسباب هذا التدهور فى توفير فرص العمل وتفاقم البطالة ترجع ، بالإضافة إلى التحولات الهيكلية التى عرفتها الجزائر منذ 1986 و غلق المؤسسات وتسريح العمال لأسباب اقتصادية بفعل الإصلاح الاقتصادى و ضعف التسيير وفشل السياسات الاقتصادية السابقة ، إلى عدم ملائمة نظام التربية والتعليم مع احتياجات سوق العمل<sup>1</sup> و قد أدى ذلك إلى انتشار القطاع غير الرسمى الذى يعتبر قطاعا مستوعبا لكثير من العاطلين و يزداد اتساعا كلما سمح القطاع الرسمى بذلك حيث أن انخفاض البطالة منذ 1977 من نسبة 22 % إلى ما دون 10% فى 1984 و 1985 تزامن مع انتقال نسبة العمل غير الرسمى خلال نفس الفترة من 19,5 % إلى 25.4 %<sup>2</sup>، كما بدأت حركية التشغيل تتدهور بتدهور ثم انهيار القطاع الصناعى فى الجزائر الذى كان المصدر الأساسى فى خلق مناصب العمل. فالصناعة أحد القطاعات المحركة للنمو فى سنوات 1970 فقدت دورها الريادى فى خلق الوظائف ، فقد كانت لوحدها تخلق 20 % من مجموع الوظائف خارج القطاع الزراعى بين 1967 و 1978 بمعدل نمو مستوى التوظيف يقارب 11 % ، بينما لم يرتفع مستوى التوظيف فيها فى الفترة 1978- 1986 إلا ب 4,5 %<sup>3</sup>. لم تستطع خلق إلا 18,9 % من حجم المناصب خارج القطاع الزراعى، أما الزراعة التى كانت سجلت تدهورا فى مستوى التوظيف بين 1966 و 1977 بانخفاض 170 ألف منصب عمل حيث كانت مساهمة هذا القطاع فى خلق الوظائف فى حدود 58% فى 1966 و 30,9 % فى 1977 ، و كانت نسبة نمو التوظيف فيها سالبة فى الفترة 1966 – 1977 ، لم تستطع خلق إلا 18% من حجم المناصب فى 1987 بسبب

<sup>1</sup> حاكى بو حفص. (2010). البطالة بين التحدي و الاحتواء دراسة حالة الجزائر. مجلة الأقتصاد و المجتمع. العدد 06. ص 222.

<sup>2</sup> شبيوطى حكيم. (2008). دور المؤسسات الصغيرة و المتوسطة فى التنمية الاقتصادية و الاجتماعية. مجلة البحوث و الدراسات العلمية. العدد 2.

<sup>3</sup> Rafik, B, H. (2008). Marche du travail. Régulation et Croissance économique en Algérie. Revue Tiers Monde. N 194. p420.

النزوح الريفي الكبير<sup>1</sup>. و كان هذا الأتهيار يتم لصالح تطور كل من قطاع البناء و الأثغال العمومية ، التجارة و الخدمات و قطاع الإدارة حيث كانت نسبة المناصب التي خلقتها هذه القطاعات من مجموع المناصب المنشأة خارج القطاع الزراعي في الفترة هي 1978 - 1986 على التوالي 22% (14,4% في الفترة 1967 - 1978)، 21,9% (28,6% في الفترة 1967 - 1978) ، 30,7% (32,3% في الفترة 1967-1978) ، نمو مستوى التشغيل في مجمل القطاعات خارج الزراعة كان بنسبة 5,7% في الفترة 1967 - 1978<sup>2</sup> ، و ما يبرز تقهقر مستوى التوظيف في هذه الفترة أن فرص العمل الجديدة التي قدرت خلال 1986 ب74 ألف فرصة عمل تقلصت إلى 64 ألف فرصة سنة 1987 ثم إلى 54 ألف سنة 1989 كما أن الفرق بين عروض العمل و طلباته وصل إلى 46% منذ سنة 1988 مقابل 51,8% سنة 1987<sup>3</sup>. كما ان معدل البطالة هو أكبر عند السكان من فئة العمر أقل من 20 سنة ، بينما السكان في الفئة 30 سنة و أكثر يتميزون بمعدل بطالة ضعيف نسبيا. يتجه معدل البطالة إذن إلى الانخفاض من الفئات الدنيا إلى الفئات الأكبر<sup>4</sup>.

#### 1-2-1 تقييم سياسات التشغيل في الفترة ما بعد مرحلة اقتصاد السوق 1990

1-2-1-1 تقييم سياسات التشغيل في المرحلة 1990-1999: خلال هذه الفترة شهدت إصلاحات عديدة مع المؤسسات المالية الدولية - كما تطرقنا إليه في الفصل السابق- وخاصة برنامج التعديل الهيكلي و الذي كان من بين أهم أهدافها تقليص تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي والتحكم في التضخم عن طريق تثبيت الأجور وخفض النفقات العامة، و كذلك خوصصة المؤسسات العمومية التي لا تحقق مردودية.

الجدول رقم 4-5 يبين تطور معدلات البطالة بين 1990-1999 الوحدة مليون بطال

السنوات	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
عدد البطالين	1.16	1.23	1.52	1.66	2.11	2.20	2.31	2.38	2.52	2.43
معدل البطالة%	19.7	20.3	21.3	23.1	24.4	28.3	28.3	28.6	29.3	29.8

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على إحصائيات الديوان الوطني للإحصائيات

نلاحظ من خلال الجدول أن معدلات البطالة كانت كبيرة خلال السنوات (1990-2000)، وهي الفترة التي تميزت بإتباع الجزائر برامج الإصلاح الاقتصادي المدعومة من طرف صندوق النقد الدولي، والتي اهتمت فقط بإعادة الهيكلة التنظيمية للمؤسسات العمومية مصحوب بتطهير مالي لهذه الأخيرة، تدهور مستوى التشغيل يفسر ذلك أيضا تسارع نمو عدد السكان النشطين. يبين هذا التفاقم لحدة البطالة، الزيادة السنوية لحجم العاطلين التي ، و بعد أن كانت حوالي 100 ألف ، أصبحت في 1995 أكثر من 500 ألف مقارنة بسنة 1994 و هو ما أدى إلى أن يقفز معدل البطالة بحوالي أربع نقاط كاملة من 24,4% في 1994 إلى 28,1% في 1994

<sup>1</sup> Rafik,B,H.(2008).Op.Cit .p426.

<sup>2</sup>(IBID). p421.

<sup>3</sup> من إعداد الباحث بالاعتماد على إحصائيات الديوان الوطني للإحصائيات

<sup>4</sup> مدني بن شهرة، الإصلاح الاقتصادي و سياسة التشغيل (التجربة الجزائرية)، دار الحامد للنشر و التوزيع، عمان، 2009، ص183.

1995 ليستقر عند هذا المستوى في سنوات 1997 ، 1996 و 1998 ، قبل أن يرتفع بعده فقط بنقطة واحدة و نصف إلى % 29,5 في 2000 يلاحظ أن عدد العاطلين من النشطين قدر بأكثر من مليونين و 600 ألف بعد أن كان في 1994 مليون و 600 ألف أي بزيادة قدرها مليون عاطل بين 1994 و<sup>1</sup>2000. كما كان هناك تزايد مستمر لعدد النشطين بحوالي 4 % في الفترة 1990-1994 ثم تسارعت الزيادة بحوالي 11 % بين 1994 و 1995 و على العموم كان معدل نمو النشطين قبل 1995 يقترب من 4 % ، بسبب زيادة عدد النشطين من النساء و وصول الأعداد الكبيرة من السكان إلى سن العمل نتيجة للنمو السكاني السريع في فترات السبعينيات و الثمانينيات<sup>2</sup> ، متوسط معدل نمو النشطين كان 4,5 % سنويا. و تزايدت معدلات النشاط من حوالي 43 % في بداية الفترة إلى حدود 44 % في الفترة 1991-1994 ثم إلى حوالي 47 % في الفترة 1995-2000. أما معدل نمو التشغيل أقصاه بين سنتي 1993 و 1994 ب 8,2 % ليصبح سالبا بين 1994 و 1995 كدليل على انخفاض مستوى التشغيل بسبب الأوضاع الاقتصادية و الأمنية المتدهورة في تلك الفترة ، قبل أن يعود للنمو بداية من 1996 متوسط معدل نمو التشغيل قدر ب 2,9 % سنويا في الفترة 1990-2000 مقابل 4,3 % في الفترة السابقة 1980-1989 و 6,2 % في الفترة 1963-1977 نشير هنا إلى أن التشغيل في الفترة 1989-2000 كان ينمو في القطاعين الفلاحي و الصناعي بنسبة 6,2 % و 2,9 % سنويا على التوالي. أثناء تطبيق المخططات التنموية الأولى أي في الفترة 1967-1977 كان نمو التشغيل في القطاع الفلاحي سالبا 2,6-% مما يشير إلى المكافحة الكبيرة التي أصبح يأخذها القطاع الفلاحي في خلق الوظائف. في حين سجل القطاع الصناعي انخفاضا في مستوى التوظيف بمتوسط معدل سنوي 0,6 % في الفترة<sup>3</sup> 1993-2000، وكانت النسب التي تمثلها قطاعات الزراعة و الصناعة و البناء و الأشغال العمومية و الخدمات من جموع الوظائف المنشأة على التوالي 17,3 و 17,8، 13,9، 51,0 % على التوالي. و بالنسبة لمجموع القطاعات خارج الزراعة فقد ارتفع مستوى التوظيف بنسبة 1,9 % مقابل 5,7 % في الفترة 1978-1986 و باستثناء تطور التشغيل في قطاعات النقل و الاتصالات و التجارة و الخدمات ، تراجعت حدة نمو التشغيل في باقي القطاعات أي أن تدهور التشغيل مس بالأساس مجمل القطاعات الإنتاجية بسبب الانكماش التي تعرضت له خلال فترة الإصلاحات الاقتصادية و هو ما سمح بظهور القطاع غير الرسمي (السوق الموازية) كمستوعب لهذه الأعداد التي لم يتمكن سوق العمل الرسمي من استيعابها ، حيث قدر عدد العمال في السوق الموازية خلال هذه الفترة و بالضبط في سنة 1992 ب 8 مليون عامل<sup>4</sup>.

في حين تحسن قطاع البناء و الأشغال العمومية في الفترة 1993-2000 (نسبة نمو التوظيف فيه كانت

<sup>1</sup> من إعداد الباحث بالاعتماد على إحصائيات الديوان الوطني للإحصائيات.

<sup>2</sup> Hamza.cherif,A.(2006).Population et Besoins Sociaux Essentiels En Algérie à l'horizon 2038.Thèse de Doctorat en Démographie. Université d'oran.p109.

<sup>3</sup> Rafik,B,H.(2008).Op.Cit.p422.

<sup>4</sup> حاكمي بوحفص.(2006).مرجع سبق ذكره.ص222.

2.4% مقابل 1.6% في الفترة 1986-1993) تدهور قطاع التوظيف أكثر في القطاع الصناعي (1.2% مقابل 1.1% في الفترة 1986-1993) بينما نما التوظيف في القطاعات خارج القطاع الزراعي بنسبة 3.1% في تحسن ملحوظ مقارنة بالفترة الماضية

في الحديث عن أسباب البطالة في الجزائر في هذه الفترة فهي تعود لانعكاس نتائج الإصلاح الهيكلي، حيث انه خلال الفترة 1994-1999 تم حل ما مقداره 1224 مؤسسة وتم تسريح ما مقداره 635018 عامل هذا من جهة ومن جهة أخرى أن الوفدين الجدد لسوق الشغل في عشرية التسعينات هم من مواليد سنوات السبعينيات والتي عرفت معدلات نمو متزايدة جعلت من عدد السكان النشطين في تزايد بوتيرة عالية، فالجزائر عرفت نمو ديمغرافيا، فلقد انتقل من 2.5% في سنة 1990 إلى 2.1% في سنة 1995، أي أننا أمام فئة نشيطة كبيرة، وإذا أخذنا كمثال سنة 1996 فالاقتصاد الجزائري لم يوفر سوى 158000 منصب شغل و عدد الزيادة في حجم الفئة الشغيلة بلغ في نفس السنة 142000 منصب.

اما عن التوزيع القطاعي للعمالة فقد جاءت الإدارات في حصة العمالة الكلية في هذه الفترة فبلغت 27.96% بين 90-94% و ثانيا حلت الفلاحة ب 22.86% في نفس الفترة و أخير الصناعة بنسبة 13.78% وخلال الفترة 95-99 بقي نفس التركيبة مع زيادة طفيفة في الفلاحة و انخفاض في الصناعة والتي سجلت ما معدله 10.59% و ارتفاع النسبة في الإدارات و سجلت ما قيمته 28.8% كما نجد أن القطاع العام يأتي في المرتبة الأولى فيما يتعلق بتوفير مناصب الشغل، وذلك بنسبة 78% من الإجمالي، يليه القطاع الخاص بنسبة 17,8% ثم المساهمة الأجنبية بنسبة 4,2% هذا في المتوسط خلال الفترة 1990-1999.

2-2-1 تقييم سياسات التشغيل في مرحلة الإنعاش الاقتصادي: 2000-2014: نتيجة لحرص الحكومة على تصحيح الآثار السلبية لبرنامج التعديل الهيكلي على سياسة التشغيل العمل وإدماج الشباب قامت بتطبيق سياسة إنعاش تعتمد على الأنفاق على امتداد عدة سنوات بهدف تفعيل الطلب الكلي وترقية الأنشطة التي بإمكانها توفير مناصب الشغل وتهيئة البنية التحتية للاقتصاد الوطني وفق تحولات التي تميز المسار التنموي وبالتالي الربط بين الجانب الاقتصادي والجانب الاجتماعي.

كما هدفت هذه السياسة في مجال التشغيل والحماية الاجتماعية إلى دعم الجهود الرامية إلى الحد من ارتفاع معدلات البطالة حيث تم تخصيص مبالغ ضخمة خلال هذه الفترة و على مدى ثلاث مخططات التي سبق ذكرها في الفصل السابق موجهة بالأساس إلى تمويل المشاريع ذات المنفعة العمومية وذات الكثافة العمالية، وكذا تأطير سوق العمل، وأهم المؤشرات التي تسمح سياسة التشغيل في هذه الفترة نوردتها في الجدول التالي:

الجدول رقم 5-5 يبيّن تطور بعض مؤشرات التشغيل في الفترة 2000-2014

السنوات	2000	2003	2005	2007	2009	2011	2014
معدل البطالة (%)	28.9	23.7	15.3	13.8	10.2	10.0	10.6
حجم الفئة النشيطة (الآلاف)	8691	8762	9492	9969	10544	10661	11453
حجم الفئة المشغلة (الآلاف)	6180	6684	8044	8594	9472	9599	10239
معدل الزيادة الطبيعية (%)	1.48	1.58	1.69	1.86	1.96	2.04	2.15

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على إحصائيات ديوان الوطني للإحصائيات

من خلال الجدول السابق مايلي:

خلال مرحلة الإنعاش كان متوسط معدل النمو السنوي للفئة النشيطة هو 1.17% وهو اقل من نصف الفترة السابقة 1990-2000 و الذي وصل فيها 4.5%. وهذا التزايد راجع إلى استقرار معدل الزيادة الطبيعية و الذي يرجع إلى انخفاض عدد الولادات و العمل على تنظيم النسل. و يعد العامل الديموغرافي المتمثل في نمو القوى العاملة من أهم العوامل المنشئة للبطالة، ويرجع سبب ارتفاع معدل نمو القوى العاملة في الجزائر إلى استمرار النمو السكاني و تزايد معدلات المشاركة في سوق العمل خاصة فئة السكان الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و 24 سنة<sup>1</sup>، و من المتوقع أن يستمر ارتفاع معدل نمو العمالة و معدل نمو فئة السكان النشطين لعدة عقود مقبلة نتيجة النمو السكاني السريع في العقود الأخيرة<sup>2</sup>، و هو ما يشكل تحديا كبيرا على المستويين الاقتصادي والاجتماعي.

كما أن معدلات البطالة شهدت انخفاضا معتبرا من سنة 2000 إلى غاية سنة 2014 بأكثر من النصف فبعدما شهدت ما معدله 28.9 % في سنة 2000 سجلت ما معدله 10.6 % هذا نتيجة الاستثمارات الضخمة في هذه الفترة، حيث وانه و من خلال برنامج الإنعاش الاقتصادي 2001-2004 حيث تم في هذه الفترة تخصيص ما قيمته 07 ملايين دينار جزائري من اجل عرض 70 ألف منصب شغل، ومن اجل تمام أهداف سياسة الإنعاش الاقتصادي، تم تسطير برنامج دعم النمو الاقتصادي في الفترة 2005-2009 وكانت الاستثمارات في قطاع الأشغال العمومية كبيرة و التنمية المحلية وهذا ما اثار إجابا على التشغيل وهذا ما يفسره في زيادة حجم الفئة المشغلة طيلة فترة البرنامج في حدود 400 ألف منصب شغل فكلما ارتفع حجم الاستثمارات المباشرة انخفضت معدلات البطالة، حيث بلغت سنة 2009 حجم الاستثمارات 2.54 مليار دولار مع معدل بطالة قدر بـ 10.2%، مقابل معدل 15.3 % سنة 2005 مع حجم استثمار قدر بـ 1.9 مليار دولار، كما أن معظم الاستثمارات سواء محلية أو أجنبية كانت في شكل مؤسسات صغيرة ومتوسطة. ومع مطلع

<sup>1</sup> كانت الفئة العمرية بين 15 و 65 سنة تمثل 54,4% من مجموع السكان في الجزائر سنة 1990، و بلغت 68,1% سنة 2010، راجع: صندوق النقد العربي، التقرير الاقتصادي العربي الموحد 2010، الملاحق الإحصائية، مرجع سبق ذكره، ص 293.

<sup>2</sup> بلغ متوسط معدل النمو السنوي للسكان في الجزائر 1,97% للفترة 1990-2000.

2010 قامت الحكومة بوضع برنامج توظيف النمو الاقتصادي للفترة الممتدة 2010-2014 وهدف هذا البرنامج على استحداث 3 ملايين منصب شغل بواسطة الاستثمار في مختلف القطاعات الاقتصادية والإدارية، وقد سعى هذا البرنامج إلى استحداث مناصب الشغل وهذا من خلال تحديد هدف الوصول لاستحداث 03 ملايين منصب شغل، لكن و من خلال النتائج في الجدول أعلاه أن معدل البطالة بقي في مستويات ثابتة و تم استحداث ما يقارب المليون منصب -أي عدم تحقيق هدف 3 ملايين منصب شغل- انخفاض معدلات البطالة من 2000-2005 راجع الى التناقص في معدل النشاط هذا من جهة، وتسارع نمو التشغيل من جهة اخرى خاصة في سنة 2004، ونمو التشغيل راجع إلى برنامج الإنعاش الاقتصادي الذي كان في الفترة 2005-2001، لقد كان لهذا البرنامج أثرا إيجابيا على سوق الشغل، حيث ساهم في تخفيض معدل البطالة خلال هذه الفترة، واستطاع أن يحقق بعض النتائج الإيجابية على مستوى التشغيل. فبعد أن كان عدد البطالين سنة 2001 يقدر ب 2339 ألف بطل بنسبة 27.3%، انخفض إلى 1672 ألف سنة 2004، حيث تم استحداث حوالي 720000 منصب عمل جديد منها 230000 منصب عمل مؤقت. والغالبية العظمى من المناصب كانت في قطاع الفلاحة و الصيد البحري بحوالي 44.22%، اما نسبة مشاركة باقي القطاعات في الوظائف المستحدثة فأنها تبقى ضعيفة خاصة القطاع الصناعي الذي لم يتجاوب بالشكل الكافي مع البرنامج الإنعاش الاقتصادي. إن الزيادة في قيمة الاستثمار العمومي التي تم إنفاقها في هذا البرنامج للفترة 2010-2014، رافقته زيادة في حجم التشغيل من خلال تناقص معدل البطالة، حيث ارتفعت من 10% سنة 2010 لتصل 10.6% في سنة 2014، أي بزيادة قدرها 0.6% فقط مقارنة بالغلاف المالي والمقدر ب 21214 مليار دج المخصص لهذه الاستثمارات.

تجدر الإشارة أن هذه المناصب تبقى كحلول مؤقتة للعمل، كون بقاؤها كان مرهون بالاستمرار في سياسة الإنفاق العمومي على تلك القطاعات وبنفس الوتيرة، لأنها ناتجة عن السياسة الإنفاقية للحكومة لأجل تحفيز النمو الاقتصادي. كما ان انخفاض كبير لمعدلات البطالة بشكل كبير بين الفترة الممتدة بين 2003-2007 نظرا لإتباع سياسة تشغيلية تعتمد على امتصاص عدد كبير من البطالين عبر خلق العديد من أجهزة التشغيل. معدلات الشغل في الجزائر من أضعف المعدلات في العالم، مقارنة بمعدل الشغل العالمي الذي قدر من طرف المنظمة الدولية للعمل سنة 2010 ب 61.1%، وفي بلدان الاتحاد الأوروبي سنة 2008 قدر ب حوالي 66%، وفي بلدان شمال إفريقيا والشرق الأوسط سنة 2008 ب 45%. إن تدني معدل الشغل في الجزائر تعني عدم قدرة الاقتصاد الوطني على توفير العدد الكافي من مناصب الشغل للقوى العاملة، ولا سيما الوافدين الجدد على سوق العمل من الشباب، إضافة إلى العامل الديمغرافي المتمثل في الزيادة في القوى العاملة في بداية العشرية، إضافة إلى عوامل أخرى أكثر تفسيراً لعجز سوق العمل في الجزائر على توفير العدد الكافي من مناصب العمل.

وفيما يخص نسبة التشغيل حسب القطاعات فقد أبرزت إحصائيات الديوان الوطني للإحصاء إن قطاع التجارة سيما ما يتعلق بالتجارة والإدارة العمومية وغيرها من الخدمات يحتل المرتبة الأولى، حيث يشغل أكثر من النصف أي 60% من إجمالي السكان النشطين بزيادة قدرها 40.47% بين 2000-2014، إن هذه

الزيادة تفسر بالتأثير الإيجابي لسياسة الإنعاش الاقتصادي على قطاعات: النقل، التجارة والاتصالات. يليه قطاع البناء والأشغال العمومية نتيجة، هذا الأخير الذي استفاد بشكل كبير من تطبيق برنامج الإنعاش الاقتصادي و البرنامج التكميلي لدعم النمو الاقتصادي، حيث ساهمت المشاريع و العمليات المدرجة ضمن البرنامج في رفع نمو العمالة بين الفترة 2000-2010 بنسبة 67%، حيث انتقل عدد العمال في هذا القطاع من 650 ألف عامل إلى 1885 ألف عامل، أي نسبة زيادة في المتوسط قدرها 6.7%. و قطاع الفلاحة - في سنة 2000 فقط قطاع الفلاحة كان في المرتبة الثانية- ارتفع حجم العمالة في هذا القطاع انطلاقا مع برنامج الإنعاش الأقتصادي وذلك راجع البرنامج التجديد الريفي الذي كان مصاحبا لهذا البرنامج، وبداية انخفاضها مع سنة 2006 بسبب عزوف الشباب بصفة عامة عن نشاط الفلاحة و عزوف المستمر عن النشاط الرئيسي للريفيين وهذا ما يدل على عدم فعالية السياسات الفلاحية. ثم قطاع الصناعة، فقد بلغ عد العمال المشغلين في قطاع الخدمات 4393 ألف منصب و الفلاحة 1381 ألف و البناء و الأشغال العمومية وصلت إلى 1212 ألف منصب و أخير الصناعة وصلت إلى 1059 ألف منصب وهذا كان في سنة 2000 أما في سنة 2014 فوصلت بالآلاف إلى 6224 و 899 و 1826 و أخير الصناعة 1290 وهذا ما يبين أن العمالة في الجزائر غير مرنة في القطاع الصناعي، كان لزيادة نسبة العمالة في معظم القطاعات الاقتصادية أثر إيجابي على نسبة البطالة، التي انخفضت من 27.5 % سنة 2001 إلى 10.6 % سنة 2014 أي انخفاض قدره 17.5%.

كما حجم مساهمة القطاع الخاص في إستيعاب القوة المشغلة أكثر نوعا ما عن القطاع العام، حيث يوفر ما نسبته 58,9 % من إجمالي السكان المشغلين وذلك في سنة 2014، أي أن عدد المناصب قدر بـ 6139000 منصب شغل، بينما النسبة المتبقية من القوة الناشطة و المقدر بـ 41,1% تمارس نشاطها على مستوى القطاع العام، كما ان عدد المشغلين بالقطاع الخاص ارتفع بين الفترة 2001-2014 بمعدل 40 %، وسيطرة القطاع الخاص يكون في قطاعات ثانوية و ليست سيادية و كما سبق القطاع الخاص يتركز في قطاع الخدمات و التجارة و قطاع البناء و الأشغال العمومية و يتركز القطاع العمومي في قطاع المحروقات و قطاع الإدارة. عند الأخذ بمعيار مساهمة العنصر النسوي التي تشهد إقبال على سوق الشغل في الآونة الأخيرة بفضل ارتفاع المستوى التعليمي و زيادة الوعي بضرورة تواجدها في العديد من المناصب حتى الوزارية منها، فالتغيير الحكومي لشهر ماي 2014 منح المرأة سبعة مناصب وزارية بعد أن كانت مقتصرة على منصبين في السابق إلى جانب إقرار نسبة المناصفة في التمثيل البرلماني و غير ذلك من المسائل و الإجراءات التي أتاحت الفرصة أكثر للمرأة في سوق العمل بالجزائر، حيث شهدت الفئة الشغيلة من النساء بين سنتي 2000-2014 بمعدل 47.85 %، وما يدل على دخول المرأة سوق الشغل هو ارتفاع معدل البطالة بالنسبة للإناث حيث انتقل عدد العاطلات 286 ألف عاطلة في سنة 2000، إلى 355 ألف عاطلة و بمعدل للبطالة في سنة 2014 وصل إلى 17.1 %، وهذا ما يدل على أن البطالة مرتفعة في فئة النساء مقارنة مع الذكور وذلك يعود إلى استقرار معدل التشغيل و الذي يبقى ضعيفا مقارنة بعنصر الذكور بالرغم من ارتفاع الفئة الشغيلة من النساء نتيجة ارتفاع الكبير للفئة النشيطة في مقابل انخفاض تشغيل المرأة، على الرغم من تطور نسبة

مشاركة المرأة في عالم الشغل يبقى تشغيل النساء ضعيفا بالمقارنة مع الرجال، و من أسباب ذلك أن هناك العديد من الأعمال التي لا تستطيع المرأة عملها أي من اختصاص الرجال.

تبقى معدلات البطالة في الجزائر مرتفعة خاصة بين فئة الشباب رغم انخفاضها إلى مستويات أقل من 10%، مما يعني أن السياسات الاقتصادية لم تستطيع تحقيق هدف التشغيل، وهذا ما يعقد وضعية الدولة في القضاء على البطالة لأسباب عديدة يمكن تصنيفها في ثلاثة مستويات، يتمثل المستوى الأول في الأسباب الهيكلية الناتجة عن طبيعة النظام الاقتصادي في الجزائر المعتمد على قطاع المحروقات، ويشمل المستوى الثاني الأسباب التنظيمية و المؤسساتية المتعلقة بالبرامج التنموية و كيفية تنفيذها و المؤسسات المنظمة لسوق الشغل و مدى توفر بنك المعطيات و صحة و دقة الإحصائيات حول التشغيل و البطالة، حيث ان السلطات الوطنية يركز في سياسة التشغيل على الجانب الكمي في تحليلها لبطالة في مقابل ذلك فأنها تهمل العمل بالجوانب النوعية عند تعاملها مع متغيرات سوق العمل ويخص المستوى الثالث الأسباب الموضوعية أو الطبيعية المؤثرة على البطالة و التي تتوافق مع الطرح النظري.

## 2--السياسة الصحية:

1-1-تقييم السياسات الصحية في الفترة 1962-1989: ورثت الجزائر سنة 1962 وضعية متردية، حيث شهدت تلك الحقبة انتشارا واسعا للأمراض المعدية كالسل و الكوليرا و التيفوئيد، لاسيما بين أوساط فئة الأطفال الصغار الذين ارتفعت لديهم نسبة الوفيات بشكل كبير، بسبب نقص الخدمات الصحية إن لم نقل انعدامها خاصة في بعض المدن الداخلية و الأرياف، و الذي يرجع بدوره إلى قلة المؤسسات الصحية و كذا اليد العاملة الطبية، إذ تشير الإحصائيات المستقاة خلال الفترة ذاتها توفر طبيب واحد لكل 33 ألف ساكن<sup>1</sup>، الأمر الذي يعكس نقصا فادحا في الخدمات الصحية المقدمة. من جهة ثانية كانت التغطية الصحية متمركزة في كبريات المدن كالجزائر، وهران و قسنطينة و تحديدا في إطار الطب العمومي داخل المستشفيات، مما نجم عنه محدودية استفادة السكان من العلاج سواء على المستوى الحضري أو التجمعات الريفية<sup>2</sup>. خلال هذه الفترة كان أهداف السلطات الوطنية التركيز على هدفين مهمين و اساسين هما: محاربة الأمراض، وتخفيض وفيات الأطفال و الأمهات سنحاول تقييمها اعتمادا على العناصر التالية:

-محاربة الأمراض: شكلت الوضعية الوبائية التي عاشها أفراد المجتمع الجزائري بعد الاستقلال مباشرة خطرا ظل يؤرق الحكومة الجزائرية آنذاك حيث استفحلت العديد من الأمراض، و من بين الأمراض الالتهابية التي انتشرت بين الأطفال و اعتبرت من أهم أسباب وفياتهم هي الكزاز و السعال الديكي بالإضافة إلى شلل الأطفال وكذلك مرض الجدري و سبب هذه الأمراض هو عدم توفر اللقاحات بالشكل الكافي إن لم نقل انعدامها، و تم على أثرها تسطير واتخذ العديد من الإجراءات و التدبير بغية مواجهة هذا المشكل. وفي إطار هذه الجهود تم تسجيل نتائج إيجابية فيما يخص مرض السل و الذي كان يمثل الخطر الوبائي الثاني على صحة الجزائريين، فقد مكنت

1 نور الدين حاروش. (2008). إدارة المستشفيات العمومية الجزائرية. الجزائر. دار كتامة للكتاب. ص 93.

2 المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي. (1999) التقرير الوطني حول التنمية البشرية لسنة 1998. الدورة العامة العادية الثالثة عشرة. ص 45.

عمليات التلقيح الإجباري منذ 1969 إلى تقليص حالات الإصابة بهذا الداء حيث سجلت الإحصائيات هبوطا في عدد الأفراد الذين مسهم هذا المرض، فبعدما كان سنة 1975 توجد 150 حالة إصابة لكل 100 ألف ساكن انخفض العدد عام 1981 إلى ما يقارب 53 حالة إصابة. من جهة أخرى شهدت معدلات انتشار أمراض الكزاز والسعال الديكي و شلل الأطفال انخفاضا متواصلا و محسوسا، خلال الحقبة الممتدة من 1962 إلى 1988، إذ بفضل حملات التلقيح الإجباري الموسع تقلصت حالات الإصابة بمرض الدفتيريا. وبالرغم من ذلك يبقى الرقم كبير إذا علمنا أنه كانت نسبة 37 % من السكان مزودة بالمياه الصالحة للشرب، كما أن نسبة 23% لهم قنوات تصريف المياه القذرة. وإذا أخذنا بعين الاعتبار هذين العنصرين ندرك مباشرة النتائج التي تترتب عنهما خاصة في انتشار الأمراض المتنقلة عن طريق المياه، وهو الشيء الذي كان سائدا في تلك المرحلة.1 حيث سجلت 3.97 حالة لكل 100 ألف ساكن خلال الفترة الزمنية 1963-1969 لتتخفض تدريجيا في عقد السبعينيات 1970-1979 إلى ما يقارب 1.78 لتتخفض تدريجيا في عقد السبعينيات فترة 1970-1979 حالة، ليتواصل الانخفاض في اتجاه إيجابي خلال الفترة الثالثة 1980-1989 إلى أن وصل إلى 0.09 حالة إصابة بهذه الأمراض 2.

أما فيما يخص مرض الكزاز، فقد سجلت انخفاضا محسوسا في حالات الإصابة بهذا الداء، لاسيما في العقد الأخير من المرحلة 1962-1989 تقلص انتشار المرض إلى حد النصف فبعدما كانت نسبته سنة 1980 0.45 حالة لكل 100 ألف ساكن انخفضت هذه النسبة إلى 0.26 حالة بحلول سنة 1989، كما شهدت نسبة انتشار داء شلل الأطفال و السعال الديكي نفس مظاهر الانخفاض الإيجابي، فمثلا خلال الفترة 1963-1969 قدرت حالات الإصابة بالسعال الديكي 10.76 حالة لكل 100 ألف ساكن. و في الفترة الثانية 1970-1979 انخفضت تدريجيا إلى 7.88 حالة لتصبح في عقد الثمانينيات الفترة الثالثة 2.02 حالة 3.

-التقليص من نسبة وفيات الأمهات و الأطفال: شهدت الخدمات الصحية المقدمة للنساء الحوامل قبل الحمل وبعد الولادة و للأطفال الرضع نقصا ملحوظا خلال عقدي الستينيات و السبعينيات بحكم قلة الهياكل الصحية المتخصصة بالتوليد و حتى و إن وجدت على قلتها تكون بعيدة جغرافيا، مما جعل نسبة إقبال النساء على تلك المؤسسات الصحية ضئيلة خاصة في الوسط الريفي، إذ تفيد الإحصائيات بأنه لم تتجاوز حالات الولادة في داخل الهياكل الصحية 40 % سنة 1979، كما أن المتابعة الصحية للمرأة الحامل قبل الولادة لم تخص إلى غاية بداية الثمانينيات سوى 30 % فقط من مجموع النساء الحوامل الأمر الذي أدى إلى استمرار حالات وفيات الأمهات أثناء الولادة و التي بلغت 230 حالة لكل 100 ألف حامل سنة 1989. 4

1 نور الدين حاروش. (2008). مرجع سابق الذكر، ص 135.

2 المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي. (1999). مرجع سبق ذكره، ص 50.

3 نفس المرجع السابق، ص 51.

4 زيدان جمال. (2013). مرجع سابق الذكر، ص 284.

أما بشأن الرعاية الصحية الموجهة للأطفال الرضع، فقد عرفت هي الأخرى تطورا إيجابيا ملحوظا خاصة خلال عشرية الثمانينيات بالرغم من بقاء الأرقام في حدود غير مقبولة حسب إحصائيات الجدول التالي:

جدول رقم 5-6 يبين تطور معدلات وفيات الأطفال بين سنتي 1962-1988

88	86	83	80	75	71	67	62	
74.9	83.6	101.3	121.7	154.8	179.8	197.8	233.2	معدل وفيات الأطفال دون سن الخامسة
59.5	65.2	76.2	87.6	106.5	114.1	125.7	142.1	معدل وفيات حديثي الولادة لكل 1000 مولود حي

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على إحصائيات البنك الدولي

بالنظر إلى الأرقام المسجلة في الجدول إضافة إلى الدراسة التي قام بها المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي في إطار التقرير الوطني حول التنمية البشرية لعام 1998 بأنه سجلت في سنة 1962 233.21 حالة وفاة لكل 1000 طفل رضيع، غير أنه نظرا لتكثيف الرعاية الصحية انخفضت نسبة الوفيات تدريجيا إلى 121.7 حالة سنة 1980، إلى أن أصبحت تقدر سنة 1988 بحوالي 74.9 حالة وفاة لكل 1000 طفل مولود<sup>2</sup>. إضافة إلى انه من وفيات الأطفال المعدل الأكبر يكون عند حديثي الولادة أي اقل من سنة فمثلا من 74.9 حالة وفاة منها 59.4 حالة وفاة من أطفال حديث الولادة، أمام هذه الأرقام المخيفة والخطيرة لم تقف الدولة موقف المتفرج، بل أخذت مقاييس من أجل تنفيذ بعض البرامج التي سطرت بهذا الشأن والتي تعتبر ذات أولوية بالغة مثل التكفل بالطب المجاني للأطفال من طرف الدولة، سواء في إطار مراكز حماية الطفولة والأمومة كما تم كذلك اللجوء إلى عملية توزيع وتنظيم الولادات بمراكز حماية الطفولة والأمومة<sup>3</sup>.

النتائج المسجلة أعلاه راجعة إلى التأطير الصحي والذي شهد في مجال الصحة العمومية تحسنا مع بداية السبعينيات، حيث سجل على المستوى الكمي ارتفاع عدد الأطباء من 1419 طبيبا سنة 1965 منهم 304 جزائريين و 1419 طبيبا أجنبيا إلى 19814 طبيب منهم 18683 طبيبا جزائريا مقابل 1131 طبيبا أجنبيا، الأمر الذي كانت له انعكاسات إيجابية-نتيجة أن عد الأطباء الجزائريين تضاعف ب 60 مرة - على صعيد تحسين

<sup>1</sup> فيما يتعلق بالإحصائيات نأخذ دائما إحصائيات البنك الدولي وفي حالة عدم توافرها نعتمد على المصادر المحلية

<sup>2</sup> المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي.(1999). مرجع سابق الذكر. ص 57

<sup>3</sup> نور الدين حاروش.(2008). مرجع سابق الذكر. ص 136.

نسبة التغطية الصحية و التي قاربت معدل طبيب واحد لكل 1200 مواطن، بعد أن كانت نسبة التغطية<sup>1</sup> عام 1965 تقدر بطبيب واحد لكل 8092 ساكن.<sup>2</sup> كما سجل تزيادا في عدد المؤسسات الصحية العمومية خلال الفترة الممتدة من سنة 1969 إلى عام 1988، حيث بلغ عددها 263 مركزا استشفائيا منها 13 مركز إستشفائي جامعي، مع العلم أن عدد هذه المراكز لم يكن يتجاوز 418 مركزا سنة 1969، مع التركيز على الهياكل الصغيرة وذلك لتقريب مصالح العلاج من السكان خاصة للسكان المتواجدين في الريف، إضافة إلى ما توضحه الأرقام في الجدول هو التطور الهائل في قاعات الولادة فوصل إلى حدود 215 قاعة ولادة متواجدة في المناطق الريفية وهذا يرجع إلى الاختيار الذي وضعته الدولة و الذي يتمثل في تقليص نسبة الوفيات بين الأطفال و التي كانت تعتبر من أكبر النسب في العالم.

وكخلاصة عامة: ان المتبع للسياسة الصحية المنتهجة خلال الفترة 1962-1988 يجد بأن الجزائر حاولت في إطار النهج الاشتراكي في تحسين الوضع الصحي بشكل عام، حيث استطاعت بالنظر إلى الإمكانيات المتوفرة آنذاك و التي تتمثل في الأنفاق الصحي و الذي كان يقع على عاتق الدولة توسيع مجال التغطية الصحية بفضل الإجراءات الاستعجالية التي باشرتها الحكومة الجزائرية في تلك الحقبة، لاسيما على مستوى إنشاء الهياكل الصحية القاعدية، و توفير الموارد البشرية المؤهلة، وكذلك انتهاج سياسة الطب المجاني، فمثل هذه الإجراءات ساعدت إلى الحد من انتشار بعض الأمراض و الأوبئة كالرمد و السل و الملاريا، و انخفاض محسوس في نسبة وفيات الأطفال و الأمهات أثناء وضع حملهن. ومن جانب آخر كانت الدولة عازمة على تنمية سياسة صحية وبالتالي عليها تم خلق نظام قانوني وطني تنظم بمقتضاه الخدمات الصحية العمومية بدءا بالمرسوم رقم 69/96 الصادر في 09/07/1969/ المتعلق بالتلقيح الإجباري والمجاني ضد مرض السل<sup>3</sup>، و التزاما بمبادئ السياسة الصحية المعتمدة بالجزائر في مسألة دعم الطب المجاني أصدرت السلطة الحاكمة أمرا آخر رقم 73/65 مؤرخ في 28/12/1973 يقضي بتقديم الخدمات الصحية للمواطن داخل القطاعات الصحية بالمجان<sup>4</sup>، حيث أشارت الفقرات التي تضمنتها مقتضيات صدور النص القانوني بأن الحق في التمتع بالصحة والرفاهية يمكن تفعيله أكثر بتطبيق مجانية الخدمات الطبية و العلاج المقدم للمواطن في إطار بناء المجتمع الاشتراكي و مبادئ العدالة الاجتماعية، و هو ما أكدته مضمون المادتين الأولى و الثانية من الأمر 73/65 سالف الذكر على أن " أعمال الصحة العمومية و أشغال التشخيص و معالجة المرض و قبولهم في المستشفيات تكون مجانية في جميع القطاعات الصحية، على أن تتكفل الدولة بتمويل الميزانية المستعملة للقطاعات الصحية." رغم أن المشرع الجزائري أجرى تعديلات هامة في ميدان الصحة، إلا أنه بموجب قانون 05/85 المؤرخ في 16 فبراير 1985

<sup>1</sup> في المقابل هذا التطور النسبي في الموارد البشرية عرف عدة مشكلات هي: هجرة الأدمغة وخاصة الأطباء، تركز الإطارات الطبية في المدن الكبرى، عدم التوازن في التخصصات بما فيها الطبية. إضافة إلى قلة وتيرة التطور في التنمية البشرية، بحكم الحاجيات والتحديات محليا ودوليا.

<sup>2</sup> حاروش نور الدين. (2008). مرجع سابق الذكر. ص 140.

<sup>3</sup> الجريدة الرسمية، العدد 59 صادرة في 11/07/1969، ص 789.

<sup>4</sup> الجريدة الرسمية، العدد 01 الصادرة في 01 جانفي 1974، ص 02.

والمتعلق بحماية الصحة و ترقيتها بقى متمسك بمبدأ مجانية العلاج كمكسب لا يمكن التراجع عنه، و قد خصص لمجانبة العلاج جزء في الفصل الثالث من الباب الأول، و قد تناولت كل مادة منه فكرة تعبر صراحة عن هذا النهج الذي واصلت الجزائر إتباعه<sup>1</sup>. و قد نصت المادة 20 منه على أن القطاع العمومي يشكل الإطار الهام لتجسيد مجانية العلاج طبقا للأحكام المادة 67 من دستور 1976، و هذا ما يفسر أن المشرع واصل إغلاق الباب في وجه القطاع الخاص، تماشيا مع متطلبات الحياة السياسة والاجتماعية آنذاك و نصت المادة 21 منه على أن الدولة تضع موضع التطبيق كل الوسائل و الإمكانيات الموجهة لحماية و ترقية الصحة و ذلك من خلال ضمانها لمجانبة العلاج. و هذه المادة حملت الدولة مسؤولية حماية و ترقية الصحة بصفة مجانية. بالرغم من النتائج المحققة أعلاه فهي تبقى بعيدة عن المعدلات التي تسجلها الدول الكبرى بالرغم من التحسن الخدمات الصحية المقدمة مقارنة بسنوات الاستقلال.

2-2-تقييم السياسات الصحية في المرحلة 1990-1999: عرفت الجزائر خلال هذه العشرية أزمة اقتصادية وسياسية كبيرة مما تسبب في حالة أمنية متدهورة و غير مسبوقة، و اللإستقرار في كل المجالات ما نتج عنها تخريب مجمل الهياكل و البني التحتية ومنها الهياكل الصحية مما جعلها خارج الخدمة، و سنحاول تقييم هذه المرحلة أيضا بالاعتماد على أهم المؤشرات. ومنها التغطية الصحية و صحة الأمهات و الأطفال.

التغطية الصحية: من خلال استقراء الجدول أدناه يظهر بأن التغطية التلقيحية عرفت انخفاضا تدريجيا في بداية التسعينيات إلى غاية 1998، بالرغم من النسب الايجابية التي تحققت خلال سنة 1989، و الذي انعكس سلبا في إعادة انتشار بعض الأمراض الخطيرة و نأخذ على سبيل المثال مرض السل

الجدول رقم 5-7 يبين تطور التغطية التلقيحية للأطفال بين سنتي 1989-1999

1999	1998	1997	1996	1995	1994	1992	1989	
٪97	٪95	٪94	٪94	٪94	٪93	٪92	٪96	2BCG
٪83	٪80	٪79	٪77	٪74	٪75	٪78	٪81	3DTCPP3
٪78	٪75	٪74	٪75	٪69	٪69	٪68	٪73	VAR4

المصدر: المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي. (2001). مشروع التقرير الوطني حول التنمية البشرية لسنة 2000. ص 82.

<sup>1</sup> مقدر طارق. (2008). إصلاح المنظومة الوطنية الصحية من خلال إعادة النظر في تمويلها. مذكرة ماجستير. جامعة الجزائر. ص 38-39.

2 تعني التلقيح ضد مرض السل.

20 تعني التلقيح ضد مرض الدفتيريا.

21 تعني التلقيح ضد مرض الحصبة.

فمثلا شهدت نسبة التغطية التلقيحية ضد مرض السل في سنة 1989 حوالي 96% مع ملاحظة انخفاضها بداية من سنة 1992 إلى غاية 1998، و الذي نجم عنه ارتفاع محسوس في حالات انتشار هذا الداء بين أوساط الجزائريين بشكل متزايد حيث تم تسجيل 66 حالة لكل 100 إلف ساكن في سنة 1990، وفي عام 1994 ارتفعت نسبة انتشار المرض إلى 69 حالة، ثم استمرت في الارتفاع سنة 1995 مقارنة 68 حالة لتصل في نهاية سنة 1999 إلى 79 حالة لكل 100 ألف ساكن مع إجمالي المصابين قدر ب 2493 مصاب حيث تقدر نسبة المصابين من الأطفال في حدود 10%<sup>1</sup>. وجهود الدولة المبذولة في محاولة للقضاء على هذا المرض حيث انه في سنة 1994 تم علاج ما يفوق 78% من المصابين<sup>2</sup> ووصلت نسبة المعالجين إلى ما نسبته 87% في سنة 1999 هذا الذي يعكس جهود الدولة في محاربة مرض السل.

كما يمكن تسجيل نفس الملاحظة بالنسبة للتلقيح ضد مرض الدفتيريا، أين لوحظ تراجعاً وتقليصاً في نسبة التغطية الصحية، لاسيما سنتي 1994 و1995 مقارنة بنسب المحققة في سنة 1989. حيث انتقلت نسبة تفشي هذا المرض في أوساط الجزائريين من 0.12 حالة لكل 100 ألف نسمة سنة 1990 إلى 0.21 حالة عام 1997، مع تسجيل ارتفاع كبير في معدل الانتشار عامي 1994 و1995 و الذي قدر على التوالي ب 3.51 حالة و 3.49 حالة في كل 100 ألف نسمة.<sup>3</sup>

-مستوى صحة الأم و الطفل: إن معدل وفيات الأمهات سواء الناتجة عن ظروف الحمل أو الولادة، يبقى مرتفعاً في الجزائر، وذلك بالنظر للمنشآت الصحية المتوفرة، والإمكانيات البشرية (عمال السلك الطبي وشبه الطبي) التي تم تكوينها وتسخيرها لهذا الغرض. فحسب الإحصائيات الوطنية، فقد انتقل هذا المؤشر من 230 حالة وفاة لكل مئة ألف ولادة حية في سنة 1989 لينزل إلى حدود 180 وفاة في سنة 1995 وإلى 117.4 سنة 1999 وهذا حسب التحقيق الوطني المتعلق بوفيات الأمهات في سنة 1999<sup>4</sup> و حسب نفس التحقيق الذي أكد وجود بعض الفروقات ما بين المناطق، حيث قدر معدل وفاة الأمهات ب 84 لكل 100.000 مولود حي في الوسط الشمالي للوطن، و 210 في المنطقة الجنوبية الشرقية. ويتراوح معدل وفاة الأمهات ما بين 20 إلى 235 لكل 100.000 مولود حي في مختلف الولايات. حيث تراوح هذا المعدل بين 23,37 في ولاية عنابة، وهو أخفض معدل، و 239 حالة وفاة لكل مئة ألف ولادة حية في أدرار بالجنوب الجزائري<sup>5</sup>. كما أثبتت نتائج البحث السابق أن 19% من النساء المتوفيات يبلغ سنهن 40 سنة وما فوق و 45% يبلغ سنهن 35 فما فوق. بالإضافة إلى ذلك أكد البحث أن عدم كفاية متابعة الحمل يعتبر من أسباب الوفاة، حيث أن 35.1% من النساء المتوفيات لم يستفدن من أي زيارة

<sup>1</sup> بالاعتماد على الإحصائيات من المعهد الوطني للصحة العمومية .

<sup>2</sup> هناك من يتم علاجهم وهناك من يفقدون الحياة و فئة تبقى تحت العلاج

<sup>3</sup> خروبي بزارة عمر.(2011). إصلاح المنظومة الصحية في الجزائر. مذكرة ماجستير. جامعة الجزائر 3. ص 46.

<sup>4</sup> عياشي نور الدين.(2010). المنظومات الصحية المغربية. رسالة دكتوراه. جامعة قسنطينة. ص 187.

<sup>5</sup> عياش نور الدين.(2009). تطور المنظومة الصحية الجزائرية مجلة العلوم الإنسانية. العدد 31 جوان. ص 298.

طبية قبل الولادة، وعن الأسباب المتكررة للوفاة فهي أسباب كلاسيكية مثل النزيف، المضاعفات المرتبطة بارتفاع الضغط الشرياني والالتهابات كما يعتبر انقطاع الطمث السبب الرابع لوفاة الأمهات في الجزائر<sup>1</sup>.

وبعدها يكون العامل الجغرافي عائقا يحد من الرعاية الصحية التي تزداد نسبتها في الوسط الريفي، ذلك أن قرب الهياكل الصحية عن مقر سكن الأم الحامل يسهل عملية الانتقال لأداء الفحوصات الطبية الأزمة والمواظبة عليها باستمرار وعلى العكس من ذلك تقل هذه الرعاية الصحية لدى الأمهات الحوامل التي تقطن بالمناطق الريفية، نظرا لبعدها مراكز الولادة عن مقر سكنها، فحسب الإحصائيات التي تضمنها تقرير المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، حول التنمية البشرية لعام 1998 بأن معدل بعد المسافة للهياكل الصحية (وحدات قاعدية، مراكز ولادة، مستشفيات) عن مقر سكن الأم الحامل أو الطفل المولود لا تتجاوز في الوسط الحضري معدل 1 كلم في حين يتعدى هذا المعدل في الوسط الريفي أكثر من 5 كلم<sup>2</sup>. إذا دققنا النظر في تطور معدل وفاة الأمهات، فنجد أنه انخفض تقريبا بمقدار 50 % ما بين سنتي 1989 و 1999 وبالرغم من التراجع المسجل، يبقى هذا المعدل 3 مرتفعا خصوصا إذا علمنا أنه من مجمل الولادات حوالي 77 % تتم في الوحدات الاستشفائية وذلك في سنة 1994، بحضور عمال مؤهلين.. بالإضافة إلى ذلك 58 % منهم تلقوا رعاية سابقة لولادة هذه النتائج غير المشجعة جعلت وفيات الأمهات تشكل لوحدها 10 % من مجموع وفيات النساء في الفئة العمرية بين 15 و 49 سنة<sup>4</sup>. التراجع النسبي لوفيات الأمهات في الجزائر يمكن تفسيره بتغير السلوك الإنجابي، مع التراجع الذي سجل في مؤشر الخصوبة وانخفاض هذا الأخير يرجع إلى عدة أسباب نذكر منها تراجع سن الزواج، وتطور مؤشر وسائل استخدام وسائل تنظيم الحمل بالإضافة إلى تسجيل نتائج مشجعة بالنسبة للمرأة التي تعاني من مشكلة الأمية<sup>5</sup>. وفي سياق ذات صلة استطاعت السلطات أن تهبط بمؤشر وفيات الأطفال دون سن الخامسة من 220 حالة لكل ألف مولود حي في سنة 1970 إلى حدود 71.5 حالة في سنة 1989 و 50.6 حالة في سنة 1999 وهذا ما يترجم الجهود المبذولة والبرامج الصحية المعتمدة لتحسين المؤشرات الصحية و صحة الأطفال - حسب ما يظهر في الجدول أدناه - خاصة لكن هذه النتائج تخفي الفوارق الجهوية المسجلة بين مختلف المناطق وطبيعة الوفيات.

<sup>1</sup> كحيلية نبيلة. (2009). تطبيق ادارة الجودة الشاملة في المؤسسات الصحية مذكرة ماجستير، جامعة قسنطينة. ص.60.

<sup>2</sup> المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي. (2001). مرجع سبق ذكره. ص.80.

<sup>3</sup> تبلغ تلك النسبة 9 لكل 100000 ولادة حية في البلدان المتقدمة

<sup>4</sup> من اعداد الباحث بالاعتماد على بيانات البنك الدولي.

<sup>5</sup> عياشي نور الدين. (2010). مرجع سابق الذكر. ص.188.

جدول رقم 5-8 يبين الحالة الصحية للمواليد بين فترتي 1989-1999.

السنوات	89	90	92	93	95	97	98	99
معدل وفيات الرضع لكل 1000 مولود حي	57.2	54.9	51.5	49.9	47.3	44.7	43.8	42.6
معدل وفيات الأطفال دون سن الخامسة (لكل 1000)	71.5	67.6	62.9	60.8	57.1	53.9	52	50.6
التحصين للوقاية من الحصبة (نسبة الأطفال)	82	83	86	87	89	92	84	83

المصدر من إعداد الباحث بالاعتماد على معطيات البنك الدولي.

أما الملاحظات التي يمكن تسجيلها فيما يخص وفيات الأطفال الرضع فإنه من بين الحالات المسجلة للوفيات الرضع دون سن الخامسة مثلا في سنة 1990 كانت 71.5 حالة لكل 1000 مولود حي منهم 57.5 حالة كانت في سنة أولى من حياتهم حيث تعتبر السنة الأولى من حياة الرضيع جد حرجة، وتحدد بشكل كبير أمل الحياة عند الولادة. حيث بلغت نسبة وفيات الأطفال دون سن الخامسة في سنة 1989 حوالي 43000 وفي سنة 1997 حوالي 27000 منهم ما نسبته 85 من المائة أطفال اقل من سنة. و من بين الأربعة أطفال الذين يتوفون في عمر أقل من سنة ثلاثة منهم مواليد جدد. و حسب الجنس فهي مرتفعة لدى الذكور على الإناث<sup>1</sup>. كما أنه أصبح جل النساء الحوامل يفضلن وضع حملهن في المؤسسات الصحية (مراكز الولادة العامة و الخاصة)، حيث بلغ نسبتهن 77٪ عام 1994 من مجموع النساء الحوامل وضعن مواليدهم في المراكز الصحية بعد إن كانت النسبة لا تتجاوز 40٪ سنة 1979، الأمر الذي انعكس ايجابيا على صحة الأم بانخفاض نسبة الوفيات لدى الأمهات أثناء الولادة ونتائج الجدول أعلاه تبين ذلك<sup>2</sup>.

تحسن المؤشرات الصحية في الجزائر- خاصة صحة الأمهات و الأطفال- يبرزه مؤشر أمل الحياة عند الولادة والذي يعرف على أنه عدد السنوات التي من المتوقع أن يحياها الطفل حديثي الولادة<sup>3</sup> الذي انتقل من 66.6 سنة في سنة 1989 إلى 69.3 سنة في 1999، أي بزيادة بلغت في حدود ثلاث سنوات، يبرز التطور الإيجابي المسجل من خلال هذا المؤشر النقاط التالية<sup>4</sup>:

\*الاتجاه نحو تغيير التركيبة العمرية و الهرم السكاني؛

<sup>1</sup> نفس المرجع السابق، ص 180.

<sup>2</sup> المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي (1999). مرجع سبق ذكره. ص 57.

<sup>3</sup> عياشي نور الدين (2010). مرجع سابق الذكر. ص 169.

<sup>4</sup> علي دحماني (2011). تقييم نفقات الصحة و التعليم، مذكرة ماجستير، جامعة تلمسان، ص 54.

\*التراجع النسبي في معدل الإصابات بالأمراض المعدية مقابل ارتفاع الإصابات بالأمراض المزمنة (ضغط الدم، داء السرطان، الداء السكري....) إلخ؛

\*ارتفاع مؤشر أمل الحياة عند الولادة يقابله انخفاض في مؤشر الخصوبة، حيث انخفض مؤشر الخصوبة في الجزائر من 4.9 في سنة 1989 إلى 2.7 في سنة 1999.

أما بشأن التغطية من حيث الهياكل الصحية سنة 1999 م مثلا فنلاحظ ما يلي1:

\* سريرين لكل 1000 نسمة؛

\*عيادة لكل 60731 نسمة؛

\*مركز صحي لكل 25454 نسمة؛

\*قاعة علاج لكل 6667 نسمة.

إن التآطير الطبي يتبع الهياكل الصحية لأن هذه الأخيرة تكون مسيرة من طرف المؤطرين الطبيين بمختلف أصنافهم،فالتحسن في الهياكل الصحية يعطى الانطباع على التحسن في التآطير البشري إضافة إلى تحسن الوضع الأمني خاصة منذ سنة 1997 الشيء الذي ترك أثرا ايجابيا وحافز على تزايد عدد الأطباء الذي كان ملحوظا في هذه الفترة، حيث انتقل عدد الأطباء من 21464 سنة 1989 الى 25796 سنة 1994 و شهد في سنة 1999 ما مقداره 30962 طبييب، حيث ارتفع بحوالي نصف ما كانت عليه في سنة 1989، من جهة شهد سلك الأطباء الأخصائيين لا سيما جراحي الأسنان تزايد في العدد، حيث بلغ عدد هؤلاء 8062 طبيبا عام1999 منهم 3049 طبيبا خاصا، بعد أن كان عددهم لا يتجاوز عام 1989 6892 طبيبا منهم 2764 طبيبا ينتمي إلى القطاع الخاص. حيث انخفض عدد السكان لكل طبيب من 1137 سنة 1989 إلى 1066 سنة 1994 ووصل إلى 968 مواطن لكل طبيب في سنة 1999.

في ختام تقييم هذه المرحلة، يمكن القول أنه بالرغم من التحسن الملحوظ في مجال الخدمات الصحية، والاستقرار الذي بدى على صعيد ضمان التغطية الصحية سواء فيما يخص التجهيزات أو الموارد البشرية فان ثمة نقائص أعاققت النجاح الكلي للسياسة الصحية في تلك الحقبة.و الذي يتمثل على وجه الخصوص في تنامي دور القطاع الخاص في المجال الصحي،و الذي تميز بنوعية خدماته الصحية المقدمة وتحسنها،بحكم أنه يضم أحسن الأطباء والأجهزة الطبية المتطورة وكذا المرافق و الهياكل المريحة،بالمقابل كان هناك قطاع صحي عمومي هش يعاني خلاا على مستوى تقديم الخدمات الصحية ،بسبب هجرة الإطارات الطبية التي

<sup>1</sup> وزارة الصحة.(2000).مديرية التخطيط.الإحصائيات الصحية لسنة 1999، أوت.ص.08.

كانت به نحو العيادات الخاصة ضف إلى ذلك العائق المالي الذي يتمثل في قلة الاعتمادات المالية المخصصة للقطاع الصحي العام، حيث يلاحظ محدودية في مصادر تمويل نفقات تسيير المؤسسات الصحية العمومية .

2-3 تقييم السياسات الصحية في المرحلة 2000-2014: سعت السلطات منذ مطلع الألفية الثالثة في تحسين الوضع الصحي، من خلال تعزيز الرعاية الصحية و تقريب الخدمات الصحية من المواطن، ولقد اختلف أهداف هذه المرحلة و منها محاربة الأمراض الغير معدية و محاولة تحقيق أهداف الألفية، ومنها اخترنا المؤشرات التالية:

\*الأمراض الغير معدية: شهدت قبل و أثناء هذه الفترة ظهور الأمراض المزمنة الغير معدية مثل أمراض القلب والسكري، وارتفاع ضغط الدم والسرطان، حيث إن هذا الأخير أصبح يمثل أحد الأسباب الرئيسية للوفاة في الجزائر، ذلك أن كل سنة من السنوات الأخيرة يتم إحصاء 30000 حالة جديدة بارتفاع يقدر ب 50 % ، و تعود الوفاة المرتفعة إلى التشخيص المتأخر، والتكفل الصعب والمكلف. هذا ما يدل على ضعف النظام الصحي الذي ما زال يبحث عن سياسة عامة لرفع المستوى الصحي، فالجزائري هو الوحيد في العالم الذي يعاني من نوعين من الأمراض أمراض الفقراء و أمراض الأغنياء<sup>1</sup>. حيث تبين النتائج الواضحة في الشكل التالي الانتقال الوبائي الذي عرفته العائلات الجزائرية.

الجدول رقم 5-9 يبين الأمراض الغير المعدية المنتشرة في الجزائر لسنتي 1990-2005

الأمراض	السنوات	1990	2005
ارتفاع الضغط الشرياني		17.2	24.52
الروماتيزم		11.1	7.94
داء الربو		10.1	8.67
الداء السكري		6.9	12.11
الإعاقة الحسية		6.1	4.74
القرحة المعدية		6	2.26
أمراض القلب		5.3	6.87
تضخم الغدة الدرقية		2.9	1.95

من إعداد الباحث بالاعتماد على بيانات وزارة الصحة لسنوات مختلفة.

<sup>1</sup> وزارة الصحة.(2000)..مرجع سبق ذكره.ص.65.

كما أن الإصابة بالأمراض المزمنة يكون مرتفع بالنسبة للفئة العمرية 60 سنة فما أكثر خاصة بالنسبة للجنس الأنثوي. ويرجع هذا بشكل أساسي أن هذه الفئة عانت كثيرا في الفترات العصبية التي عاشتها الجزائر. أما من حيث طبيعة الأمراض المزمنة نجد أن كل من مرض ارتفاع ضغط الدم ومرض السكر يمثلان أكثر الأمراض انتشارا خاصة بالنسبة للفئة العمرية بين 35 سنة وأكثر من 60 سنة، من جانب آخر نلاحظ، إن مرض ارتفاع ضغط الدم وأمراض السكر تمثل أهم الأمراض المزمنة التي يعاني منها المجتمع الجزائري.<sup>1</sup>

على عكس ما تصرح به السلطات أنها قضت على الأمراض الوبائية و ذلك بالاعتماد على مؤشر أمل الحياة عند الولادة-معدل الأمل في الحياة يعكس فقط متوسط عدد السنوات التي يعيشها الفرد ولا يظهر طبيعة الأمراض التي يعيشها مجتمع ما- حيث ارتفع معدل الأمل في الحياة لدى الفرد الجزائري عند الولادة من 70 سنة 2000 إلى 71.6 سنة 2005 ليصل هذا المعدل إلى 73 عام 2011.<sup>2</sup>

-تطور البرامج الصحية الخاصة بترقية صحة الأم و الطفل(تحقيق أهداف الألفية):من خلال الإحصائيات استطاعت الجزائر أن تهبط بمعدل وفيات الأطفال-نفس التفسير ينطبق على الأطفال دون سن السنة - دون سن الخامسة من 41.4 حالة لكل ألف ولادة حية في سنة 2000 إلى 30 حالة في سنة 2010 و بعدد يصل 17000 رضيع ميت بعدما كان في سنة 2003 في حدود 1500 حالة، مع ملاحظة أن العدد الأكبر من الوفيات بين الأطفال تكون في السنة الأولى من العمر.النقص الملحوظ في عدد الوفيات يرجع بالدرجة الأولى إلى الانخفاض في وفيات الأطفال الذي جاء نتيجة البرامج الصحية التي تكفلت بهذه الشريحة، غير أنه لا بد من الإشارة إلى أن وفيات الأطفال مازالت مشروطة بدرجة كبيرة بعوامل داخلية من الصعب القضاء عليها كما أن الوفيات حول الولادة إبتداءا من الأسبوع 28 من الحمل إلى غاية شهر تشكل أغلب وفيات الأطفال الأقل من سنة و هذا إذا دل على شيء فإنما يدل على ضرورة تدعيم العلاجات في الفترة الممتدة بين الحمل و ما بعد الوضع.كما يلاحظ أن معدل الوفيات لهذه الفئة في الوسط الريفي يكون ضعف المسجل في الوسط الحضري، بإضافة إلى معاناة نسبة كبيرة منهم من مشكلة تأخر النمو حيث أن 5.8 بالمائة من المواليد في سنة 2006 يعانون من انخفاض الوزن، ووفيات الأطفال بشكل عام يمكن تفسيرها بجملة من الأسباب وهي:<sup>3</sup>

\*المستوى التعليمي للأمهات؛

\*ظروف السكن و الإقامة في الوسط الريفي و التي تجسدها إمكانيات الحصول على مختلف الخدمات الاجتماعية، حيث أن 79% من سكان الأرياف يحصلون على المياه من مصادر مأمونة في سنة 2010 عكس سكان الحضر بنسبة 85% و في ما يتعلق بالصرف الصحي 88% لهم الصرف الصحي عكس سكان الحضر بنسبة 98% و ذلك في سنة 2010؛

<sup>1</sup> بومعروف الياس.(2009).من أجل تنمية صحية مستدامة في الجزائر.مجلة الباحث.العدد.07،ص.03.

<sup>2</sup> بالاعتماد على إحصائيات البنك الدولي.

<sup>3</sup> عياشي نور الدين.(2010).مرجع سابق الذكر، بتصرف من الباحث.ص.179.

\*الإمكانيات الاقتصادية للأسر لها دور مهم خاصة إذا علمنا أنه ما نسبته 5 بالمائة من المواليد في سنة 2008 يعانون من سوء التغذية.

كما سجل خلال نفس الحقبة الزمنية انخفاضا محسوسا في نسبة وفيات الأمهات من 140 حالة لكل 1000 ولادة في سنة 2000 إلى 97 حالة في سنة 2010 بعدد الحالات وصل إلى 690 حالة وفاة، ورغم هذا التراجع المسجل، فإن هذا المعدل يبقى مرتفعا خصوصا إذا علمنا أنه في سنة 2006 95% من الولادات تمت تحت إشراف سلك طبي و 89% من النساء تلقوا رعاية مسبقا في حدود زيارة إلى أربعة زيارات طويلة فترة الحمل مع انخفاضها الشديد في الوسط الريفي، كما تشير النتائج على أن نسبة 43% من السيدات في الجزائر يتلقين جرعة واحدة أو أكثر من اللقاح ضد التيتانوس أثناء الحمل، فبالرغم من أن النسبة تبقى دون المتوسط إلى أنها أفضل من بعض الدول العربية حيث وصلت النسبة أدناها في لبنان 5.5% خلال الفترة 2001-2006.

التراجع النسبي لوفيات الأمهات يمكنه تفسيره أيضا بتغير السلوك الإنجابي، مع تسجيل تراجع في معدل الخصوبة و الذي وصل في سنة 2010 إلى 2.23 و تراجع هذا الأخير مرده إلى تراجع سن الزواج و تطور استخدام وسائل منع الحمل إذا انه و في نفس السنة 61% من النساء يستعملون وسائل منع الحمل مع ملاحظة أن استخدام هذه الخيرة يتفاوت حسب المستوى التعليمي للأسرة<sup>1</sup>.

محاولة الجزائر تحقيق أهداف الألفية في الميدان الصحي حتم عليها تطبيق الخريطة الصحية الجديدة والتي ساهمت في تعزيز الهياكل الصحية بجميع أنواعها، وأدت إلى تقريب الصحة من المواطن، كما ساهم القطاع الخاص في تحسين هذه الوضعية، بحكم سياسة التوظيف المعتمدة من وزارة الصحة، بالإضافة إلى سياسة التكوين المكثف الذي باشرته الوزارة في المجال الطبي و شبه الطبي، و الذي ساعد على تحقيق تطورا كليا ونوعيا على صعيد الإطارات الطبية، مع ملاحظة النمو الذي تعرفه الممارسة الطبية في القطاع الخاص والذي يبرزها عدد الأطباء و الصيادلة الخواص الأمر الذي كان له أثار إيجابية في تحسين نوعية الخدمات الصحية المقدمة، الأمر الذي أدى إلى انخفاض ملموس في معدل عدد الأفراد لكل طبيب، حيث تم تسجيل في سنة 2012 طبيب لكل 590 مواطن بعدما كانت في سنة 2000 حوالي 937 مواطن. إن الإشكال الأول الذي يطرح في الجزائر هو العدد المتنامي للأطباء في القطاع الخاص و العيادات الخاصة ما يصعب من مهمة تقديم الخدمات العلاجية بحكم تكاليفها المرتفعة و التي لا تستطيع الأسر محدودة الدخل تسديدها وحسب ما توضحه إحصائيات الديوان الوطني للإحصاء هو الدور المتنامي للأطباء الخواص حيث انتقل عددهم من 10325 إلى 15322 ما بين سنتي 2000 و 2012. مع تنامي نشاط و عدد الأخصائيين في القطاع الخاص، بالإضافة فان مشكلة التغطية الطبية تطرح بحددة بين المناطق و خاصة بالنسبة للأخصائيين حيث إن التوزيع الجغرافي للأخصائيين يظهر الكثير من التفاوت و اللامساواة ويمكن التذكير في هذا الإطار بأن المناطق الوسطى يتركز بها 52% من الأخصائيين، في حين أن مناطق الجنوب لا يتواجد بها سوى 4%. الإحصائيات المتوفرة في هذا المجال

<sup>1</sup> عياشي نور الدين (2010). مرجع سابق الذكر، ص 188.

تبرز أكثر عدم التوازن في مستويات التوزيع فولاية العاصمة التي تضم 8 بالمائة من إجمالي السكان يتواجد بها 29% من إجمالي الأخصائيين فإذا كان معدل التغطية الوطني هو طبيب أخصائي لكل 3000 مواطن فان التباين هو كبير جدا بين المناطق.ففي العاصمة و ضواحيها يبلغ هذا المؤشر طبيبا أخصائيا لكل 860 نسمة في سنة 2005 حين يقدر هذا المؤشر بطبيب أخصائي لكل 17000 مواطن في تسيمسيلت<sup>1</sup>.

أما ما تعلق بالهياكل الصحية يمكن القول انه ابتداء من سنة 2000 على أنها مكتسبات معتبرة على مستوى الزيادة العددية في مختلف الهياكل و البنى التحتية، إذ تضاعف عدد المستشفيات من 13 مستشفى سنة 2000 إلى 36 مستشفى في نهاية 2009 ، و بناءا عليه تؤكد المؤشرات الصحية بأن معدل عدد الأسرة المخصص لكل 100 ألف نسمة ارتفع إيجابيا من 1.16 سنة 2000 إلى 1.96 عام 2009 و نفس الملاحظة بالنسبة لبقية الهياكل الصحية الأخرى،كالعيادات متعددة الاختصاصات،المراكز الصحية، و قاعات العلاج الذي تضاعف عددها خلال نفس الحقبة إلى ما يقارب نسبة 75 %، بسبب إعطاء السلطات الوطنية أهمية متزايدة لبرامج التوعية و الوقاية لما لها من دور فعال في تخفيف حدة التكاليف العلاجية إضافة إلى تركيزها بشكل ملفت على نظام المراكز الصحية و المستوصفات بدل المستشفيات الكبيرة في إطار ما يعرف بالصحة الجوارية.و يجب التذكير بالمخصصات التي تم رصدها لقطاع الصحة في إطار البرنامج التكميلي لدعم النمو الاقتصادي و التي قدرت بقيمة 120مليار دينار جزائري للانجاز 11 عيادة متعددة الخدمات 30 مستشفى عام و متخصص ،26 مركز صحي و 12 مصلحة للاستعجالات الطبية والجراحية و13 مركز لتصفية الكلى هذه المنشآت رفعت الطاقة الاستيعابية ب 5000 سرير طبيا في سنة 2009 و الذي انعكس على المؤشرات الصحية في الجزائر. إن الانجازات المحققة خاصة خلال فترة 2005-2009من شأنها أن تدعم الطاقة الاستيعابية لمنشآت الصحة العمومية في المجال الاستشفائي تضاف إليها ما تضمنه العيادات الخاصة و الذي وصل في حدود 7200 سرير في سنة 2009 و هو ما يسمح بتحسين مؤشرات التغطية الصحية بشكل عام.وقد عرف القطاع الخاص في الجزائر تطور كبير بحيث تضاعف عدد العيادات الخاصة بشكل ملحوظي ظل ضعف مردوية القطاع العام و اصبح القطاع الخاص يوظف في سنة 2006 12489 طبيب و 4728 طبيب أسنان و كان عد عيادات الولادة في حدود 77 عيادة. مع الإشارة إلى أن التخصصات الطبية المطلوبة على مستوى القطاع الخاص تتمثل أساسا في جراحة القلب ،تصفية الكلى ، و طب النساء و لكن مع تركيز نشاطه في المدن الكبرى و المناطق الحضرية<sup>2</sup>.

وعلى الرغم من ارتفاع مستوى الإنفاق الصحي الوطني، إلا أنه مازال بعيدا عن المستويات المحققة في الدول المتقدمة، وحتى الدول ذات الخصائص المشتركة مع الجزائر كمتوسط الدخل الفردي، نجد أن هناك

<sup>1</sup> Brahmina ,B.(2008).le système de santé algérien dans la transition,revue santé décision management sdm.volume 11-n 3-

4.édition Lavoisier.paris.p13.

<sup>2</sup> عياشي نور الدين.(2010).مرجع سابق الذكر.ص 229.

نقصا في الاهتمام الذي تليه الجزائر للقطاع الصحي وهذا ما يتجلى في تذبذب معدل النفقات الصحية إلى مجموع الناتج المحلي الإجمالي، وكذا انخفاض متوسط الفرد من الإنفاق الصحي بسبب ارتفاع عدد السكان.

فحسب مؤشر الإنفاق الصحي إلى الناتج المحلي الإجمالي نجد أن الولايات المتحدة الأمريكية تأتي على رأس القائمة بالنسبة للعالم أجمع. إذ يمثل نصيب الصحة 13.6 % سنة 2000 ليرتفع إلى 17.7% سنة 2014. أما في المنطقة الأوروبية يتراوح هذا المؤشر فيما بين 7.9% و 9.0%. ففي ألمانيا مثلا تتراوح نسبة نفقات الخدمات الصحية من 10.4 % إلى 11.3 % للفترة الممتدة من سنة 2000 إلى سنة 2014. بينما صرفت فرنسا سنة 2000 ما يعادل 10.1 % من ناتجها المحلي على الخدمات الصحية ليرتفع إلى 11.6% عام 2014.

أما في الجزائر فإنه لم يتجاوز هذا المؤشر 0.3% عام 2000، و 0.4% عام 2014، وهو أقل من الجارتين المغرب وتونس واللتان تجاوز معدل إنفاقهما على الخدمات الصحية 0.2% و 0.3% للمغرب، 0.4% و 0.7% لتونس، لعامي 2000 و 2014 على التوالي من الناتج المحلي الإجمالي<sup>20</sup>، وأقل مما هو لدى متوسط الدول العربية. وهذا ما يعكس عدم الاهتمام الذي توليه الجزائر للجانب الصحي مقارنة بالدول الأخرى. فمستوى تمويل القطاع الصحي الوطني ما زال بعيدا عن المستويات المحققة في الدول المتقدمة وحتى في الدول العربية<sup>1</sup>.

لما تم التعرض له في هذه الفقرات السابقة، يمكن القول بأن السياسة الصحية أو بالأحرى المنظومة الصحية بالجزائر واكمها منذ الاستقلال تطورات حسنة، بالنظر إلى الآثار الإيجابية التي خلفتها على الصعيدين الهيكلي و البشري، و حتى على مستوى الخدمات الصحية، ذلك أن التنمية المخططة للقطاع ذات صلة وثيقة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية؛ و عليه فإن فعالية السياسة العمومية الصحية المعتمدة تتناسب مع فعالية السياسات العمومية التنموية بشكل عام، و هذا ما لوحظ من خلال المراحل التطورية التي تم استعراضها. غير أنه بالقدر ما حققته هذه السياسة الصحية من مكاسب على الصعيد الخدماتي، البشري و الهيكلي، فإن ثمة آثارا سلبية منها ما هو مباشر و آخري غير مباشرة، لازالت تهك وضعية النظام الصحي في الجزائر.

3-السياسة السكنية: إن سياسة الإسكان ترتبط بالتخطيط العام للتنمية، هذا التخطيط الذي ينطوي على استخدام الحكومة لصلاحياتها في وضع أهداف محددة وواضحة، من أجل القضاء على مشكل نقص السكنات، ويعتبر هذا المشكل مشكلا عالميا بحيث نجده يتفاقم السنة تلو الأخرى مخلفا وراءه مشاكل جديدة وذلك لعدة أسباب خاصة منها عدم التوازن الموجود بين النمو الديمغرافي والطلب المتزايد على السكن من جهة، والسياسة المتبعة من طرف الدولة لإسكان أكبر عدد من مواطنيها من جهة أخرى، غير أن حدته باختلاف نمو الدولة ودرجة تطورها وامتلاكها للتكنولوجيات والإمكانات المادية للتحكم في هذا المشكل من

<sup>1</sup> اعتمادا على إحصائيات البنك الدولي.

وطأته، إلا أن الدول المتقدمة ونظيرتها الأقل نموا على حد سواء يعانيان من الآثار المترتبة عن هذا المشكل والتي أدت إلى قيام فقيرة وأخرى طفيلية واختلال شكل المدن جراء التوسع العشوائي والتنمية الفوضوية<sup>1</sup>.

### 1-3 تقييم السياسة السكنية في المرحلة 1967-1989.

1-1-3 تقييم السياسات السكنية في المخطط الثلاثي الأول 1967-1969: خلال هذا المخطط ما تم تحقيقه من إنجازات في قطاع السكن تم تلخيصه في الجدول التالي:

الجدول رقم 5-10 الإنجازات السكنية الحضرية و الريفية 1967-1969

السكنات المنجزة بالوحدات		السكنات في طور الإنجاز حتى (1969/12/31)	البرامج السكنية				
1967	1968			1969	المجموع	القروض المستهلكة	السكنات في طور الإنجاز
عدد السكنات							الحضرية
2292	2201	5055	9548	160 مليون دج	10608	13943	
3125	4141	4846	12112	87 مليون دج	5273	4810	
							الريفية

المصدر: حاوشين ابتسام.(2012).السياسة السكنية في الجزائر.مقارنة بحالتي المغرب وتونس.أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية.جامعة الجزائر.ص73.

يلاحظ من الجدول بأنه عند الاستقلال وإلى غاية 1969-12-31 لم ينجز إلا 9548 مسكن حضري مقابل استهلاك 160 مليون دينار جزائري وما تأخر إنجازه من مساكن بلغ عددها 10608 مسكن، في حين أن عدد المساكن المخططة والتي لم تنطلق الأشغال بها وصل إلى 13942 مسكن. في ما يتعلق بالسكن الريفي أنه من بين 12112 سكن جاهز، 9739 سكن انطلق في إنجازه قبل 1967، وعليه فالمخطط الثلاثي حقق قدره 2373 سكن ريفي ، وبقي 10083 سكن في طور الإنجاز (منها 5273 سكن انطلق فيها، وأكثر من 4810 سكن كانت مبرمجة). و من هذه النتائج المحققة نستخلص على ضعف وتيرة الإنجاز حيث أن مجموع ما تأخر إنجازه و البرامج التي لم تنطلق يفوق ما تم إنجازها، وهذا يعود إلى ضعف الطاقة الإنتاجية لمؤسسات الإنتاج أو استخدام الإنتاجية وتسييرها بشكل فعال.ومهما تكن الأسباب فإن التأخر في إنجاز البرامج يؤثر سلبا على البرامج اللاحقة ، أما فيما يتعلق ببرنامج السكنات الريفية، فعلى الرغم من الأهمية التي أولتها السلطات لمثل هذا

<sup>1</sup> BOUYACOUB,A(1997). L'économie algérienne et le programme d'ajustement structurel. Confluences méditerranée. vol. 21. p 76.

النوع من السكنات، إلا أن النتائج المحققة بقيت بعيدة كل البعد عن إرضاء الطلبات على هذا النوع من السكن. ويرجع السبب إلى عاملين أولهما الريف الجزائري تآثر بالحرب وحل به الخراب وكان لا بد على السلطات إعادة تهيئته. أما العامل الثاني فهو بقاء معظم السكنات شاغرة، ويرجع السبب إلى عدم توفر موصفات السكن اللائق في العديد منها.

يمكن أن نستخلص أن ظروف إنجاز السكنات عرفت تحسنا في مرحلة المخطط الثلاثي، حيث لوحظ ارتفاع في معدل إنجاز السكنات إلى 3375 سكن في السنة (أثناء مرحلة المخطط الثلاثي)، غير أن نسبة البرامج طور الانجاز تمثل 83.24 % مما تم إنجازها وهي نسبة كبيرة جدا تعكس بوضوح سوء تسيير مشاريع السكن والنتيجة عن نقص فعالية المؤسسات العمومية القائمة بالإنجاز وعدم حرفيتها. مع العلم أن الدولة كانت تتحمل عبئ تمويل هذه السكنات من الخزينة العمومية ولوحدها.

2-1-3 تقييم السياسة السكنية في ظل المخططين الرباعين (1970 - 1977): فيما يلي عرض لأهم البرامج السكنية (الحضرية و الريفية) المقدرة و المنجزة خلال الفترة الممتدة من 1970-1977.

الجدول رقم 5-11 البرامج السكنية (الحضرية و الريفية) لفترة 1970-1977

القروض المستهلكة مليون دينار			عدد السكنات بالوحدات				البرامج السكنية	الفترة
نسبة الأستهلاك	المستهلكة	المبرمجة	نسبة الانجاز	الفرق	المنجزة	المقدرة		
125%	1500	1200	40%	27.000	18.000	45.000	السكنات الحضرية	المخطط الرباعي 1
325%	994	305	60%	16.000	24.000	40.000	السكنات الريفية	73/70
91%	5200	5670	45%	55.000	45.000	100.000	السكنات الحضرية الاجتماعية	المخطط الرباعي 2
163%	4300	2630	75%	25.000	75.000	100.000	السكنات الريفية	77/74

المصدر: Rachid, H.(1988).Le logement un deficit, OPU.Algerie.p42

نلاحظ زيادة عدد المساكن المبرمجة خلال المخطط الرباعي الأول ، حيث تم برمجة 8500 مسكن حضري وريفي يقابله 1505 قروض مستهلكة<sup>1</sup>، إلا أن نسبة الإنجاز كانت منخفضة وقد بلغت 40 % بالنسبة لسكن الحضري و 60 % بالنسبة للسكن الريفي، في حين فاق ما استهلك من قروض ما هو مقدر، أين كانت نسبة استهلاك القروض كانت 125 % لبرامج السكن الحضري ، 325 % بالنسبة للسكن الريفي، وهذا يعكس بدرجة كبيرة عدم الدقة في تحديد الأهداف والقيام بالدراسات والتحليل الكافية أثناء إعداد البرامج، كما يعكس من جهة أخرى عدم التحكم في تسيير مشاريع البناء، وذلك ما يفسره ارتفاع تكاليف الإنجاز بشكل كبير جدا، والدليل على ذلك كأنه تم إنجاز أقل من 50 % من برامج السكن الريفي والحضري مجتمعين.

فيما يخص جانب تمويل السكنات، فانطلاقا من المخطط الرباعي الأول، لم تستطع الدولة أو السلطات العمومية أن تتحمل عبء تمويل السكنات كما كان سابقا، وعليه فقد اتخذت إجراءات من بينها:<sup>2</sup>  
- تحويل ادخار العائلات المستفيدة من السكنات لتمويل هذه الأخيرة وفق نمط جديد يسمى "إدخار-سكنات".؛

- صدور تعليمة وزارية ، سنة 1971، و بموجبها أصبح نظام تمويل السكنات يقع على عاتق الخزينة العمومية و الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط على النحو التالي:

- الخزينة العمومية: بنسبة 50 % على مدة 30 سنة و بمعدل فائدة 1 %؛

- الصندوق الوطني للتوفير والإحتياط: بنسبة 50 % على مدة 20 سنة و بمعدل فائدة 4,75 %.

أما خلال المخطط الرباعي الثاني فنلاحظ أن حجم الاستثمار في هذا المجال عرف بدوره ارتفاع من خلال برنامج المخطط الرباعي الثاني، حيث أولت السلطات الجزائرية آنذاك الاهتمام أكثر بهذا الجانب، نظرا للنمو الديمغرافي الذي عرفته البلاد وزيادة الطلب على السكنات، و يظهر هذا الاهتمام من خلال ارتفاع نسبة الاستثمار في قطاع السكن إلى 7,5 % بعد ما كانت 5,5 % في المخطط الرباعي الأول.

إن تطور إنجاز السكنات خلال المخطط الرباعي الثاني، يظهر بوضوح من خلال الجدول السابق والنسب المحسوبة دليل على ذلك، لاسيما السكنات الريفية، حيث أنجز أكثر من 75000 سكن و هو ما يمثل 75 % من الإنجازات خلال هذه المرحلة، بينما أنجز ما يقارب 45000 سكن اجتماعي أي نسبة 45 %، و من

<sup>1</sup> إلا أن المبالغ المخصصة لبرامج السكن الريفي جد منخفضة مقارنة بالمبالغ المخصصة لبرامج السكن الحضري (1200 مليون دج بالنسبة للسكن الحضري و 305 مليون دج بالنسبة للسكن الريفي، ويرجع السبب في ذلك إلى إدراج مختلف التدعيمات المالية التي أعدت للسكنات الريفية في إطار ما يسمى "بالبناء الذاتي" أو إلى أي شكل من أشكال الإعانات التي تخصصها الدولة بغض تدعيم السكن الريفي.

<sup>2</sup> Guellb,S.(1999). Le financement du logement social réalité et perspectives. Mémoire de fin d'étude. Ecole national d'administration.(1996-1997).P5

خلال هذه النتائج يظهر جليا الاهتمام الذي أولته السلطات الجزائرية في هذه الفترة بالريف وهذا في إطار الحد من ظاهرة النزوح الريفي الذي عرفته المدن و بالتالي خلق جو من التوازن الجهوي. وهذا ما تقدمه احدى الدراسات للفترة 1966-1977، وكمعدل سنوي للإنجاز لمجموع الأبنية العامة و الخاصة منها 17000 مسكن سنوي خلال المخطط الثلاثي الأول، 32000 مسكن سنوي خلال المخطط الرباعي الثاني و 37000 مسكن سنوي خلال فترة المخطط الرباعي الثاني<sup>1</sup>.

بحيث أن المخططين كانوا يعيدون عن الواقع، في تحديد الأهداف و البرامج وأيضا الخل في التسيير مما يؤدي إلى عدم انجاز البرامج في وقتها المحدد ومن ثم ارتفاع تكاليف الانجاز بشكل كبير وهذا ما يظهر في نسبة الإستهلاكات للمبالغ المخصصة لهذا لنوع من الاستثمارات في المخطط الرباعي الثاني، قد تضاعفت مقارنة مع مجموع التمويلات المخصصة للسكنات الحضرية و الريفية خلال المخطط الرباعي الأول، ومن جهة أخرى إلى تغيير في نمط تمويل السكنات و هذا تبعا للتعليمية الوزارية التي أشرنا إليها سابقا. كما أن الانجازات لا تكون في نفس الفترة للسكنات المبرمجة.

3-1-3 تقييم السياسات السكنية في مرحلة المخططين الخماسيين (1980-1989): أهم الانجازات التي تحققت في هذه المرحلة يمكن تلخيصها في الجدول التالي :

جدول رقم 5-12 يبين البرامج السكنية لفترة 1980-1989 الوحدة : عدد السكنات

الفترة	حجم البرنامج (اجتماعي و ريفي)	السكنات في طور الإنجاز	السكنات المبرمجة و غير المنجزة	نسبة الإنجاز
من 84/80	217444	171476	45968	78 %
من 89/85	353123	231236	121887	65 %

المصدر: وزارة السكن، تقرير حول الانجازات السكنية للمخططين الخماسيين، الجزائر، 1990، ص 03.

تميزت هذه الفترة بإطلاق المخططين الخماسيين، فالأول يلاحظ ارتفاع نسبة الاستثمارات المخططة والموجهة لقطاع السكن و التي قدرت ب 15 % من إجمالي الاستثمارات، حيث رصد مبلغ 60 مليار دينار جزائري والجزء الكبير من الأعمدات خصصت للإتمام انجاز البرامج المتأخرة و التي رصد لها مبلغ 34.5 مليار دج والباقي خصص للبرامج الجديدة. و نفس الشيء كان في المخطط الموالي حيث تم تخصيص ما قيمته 86.45 مليار دج وسار هذا المخطط على نفس وتيرة سابقه. وعلى مستوى النتائج المحققة نلاحظ من الجدول

<sup>1</sup> Mohamed,B(1986).Le Logement et la construction en Algérie .Edition de Cnrs.P465.

السابق أنه من خلال مرحلة المخطط الخماسي الأول كانت نسبة الإنجاز معتبرة على حسب ما برمج إذ قدرت بـ 78 %، أما فيما يخص مرحلة المخطط الخماسي الثاني، فلاحظنا تراجع في نسبة الإنجاز إلى 68 %، على الرغم من الجهود التي سلطتها الدولة لقطاع السكن. بالرغم من الاستثمارات الضخمة في قطاع السكن إلى أن توزيع السكنات كان ضعيفا حيث وصل معدل السنوي لتوزيع السكن الاجتماعي 37860 و السكن الريفي إلى 27840 سكن ريفي. وهذا ما يكرس دائما عدم التحكم في تسيير برامج السكن وهذا ما تؤكد عدد السكنات التي كانت في طور الأنجاز في نهاية سنة 1989 و المقدرة 231236 سكن وهو رقم كبير، يعكس خلالا في التخطيط والتنفيذ وبالتالي عدم فعالية السياسات العمومية السكنية. وهناك سبب آخر يرجع إلى الأزمة التي عرفت الجزائر سنة 1986 على إثر انخفاض الإيرادات البترولية، فكانت علامة إخفاق نسبي للسلطات العمومية في جميع القطاعات بما فيها قطاع السكن على أساس الدور الكبير الذي يلعبه قطاع المحروقات في تمويل خزينة الدولة.

تميزت فترة المخططات التنموية بسيطرة الهيئات العمومية على السوق السكنية، باعتبارها صاحبة العرض الوحيد في هذا المجال، حيث كانت الدولة المتعهد الوحيد من الناحية العملية في بناء المساكن، وقد خصصت 10 ملايين لقطع السكن فيما بين 1962 و 1979 وأكثر من 71 مليار دج ما بين 1980-1989<sup>1</sup> كما منع قانونيا للقطاع الخاص من الدخول إلى السوق العقارية (حتى سنة 1987)، حيث كانت الوسيلة الوحيدة لاقتناء مسكن هي الإيجار من طرف الهيئات العمومية، فعلى الرغم من الجهود التي بذلتها الدولة في هذا المجال، حيث حضي قطاع السكن بالاهتمام و الازدهار في فترة المخططات ما بين 1973-1986، غير أن مجهود الدولة لم يسفر عن النتائج المرجوة، بل على العكس من ذلك، أصبح العجز في مجال السكن مع تراجع النمو الذي أعقب أزمة الإيرادات البترولية سنة 1986 علامة على إخفاق نسبي للسلطات العمومية في قطاع السكن على الرغم من تحرير المبادرة الفردية في الثمانينات و ما أعقبه من ازدهار عقاري.<sup>2</sup>

بالقاء النظرة خاطفة على مجريات أحداث كيفية تمويل السكن، فإنما تدل على وجود سياسة غير واضحة المعالم في هذا الميدان سواء أكان ذلك يتعلق بالسكن الاجتماعي أو السكن الترقوي، إضافة إلى غياب إستراتيجية على المدى المتوسط و الطويل بالنسبة لحل مشكلة السكن في الجزائر، و عليه، فلقد كانت أغلب السياسات المتبعة من طرف الحكومات التي تعاقبت على الحكم في هذه الفترة فيما يتعلق بتمويل السكنات تتسم أغلبها بالغموض تارة و الجدل تارة أخرى، فمثلا في سنة 1989 لجأت الحكومة إلى توقيع مرسوم (رقم 98 - المؤرخ في 20 جوان 1989) يقضي بأن يكون مستوى إيجار السكنات الاجتماعية قادرا على تحقيق التوازن في الميزانيات التسيير التابعة لدواوين الترقية و التسيير العقاري OPGI الخاضعة لوزارة السكن، ثم إنشاء نظام الإيجار يمكن بواسطته مساعدة العائلات ذات الدخل الضعيف الغير قادرة على تحمل مستوى

<sup>1</sup> المجلس الاقتصادي والاجتماعي (1995). لجنة السكان و الحاجات الاجتماعية، تقرير حول السكن الاجتماعي، دورة أكتوبر. ص 4.

<sup>2</sup> حاوشين سهام (2012). السياسة السكنية في الجزائر مقارنة بالمغرب وتونس. أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية. جامعة الجزائر. ص 82.

الإيجار المطلوب، غير أن الواقع أثبت غير ذلك لأن المرسوم بقي خيرا على ورق ولم يتم تطبيقه في الميدان وبقي مرسوم 1983 هو المعمول به<sup>1</sup>.

حتى وإن تم التسجيل في هذه الفترة أكثر من مليون سكن كزيادة في الحضيرة السكنية، (حيث انتقل من 2.002.000 سكن في سنة 196 إلى 3.029.000 في سنة 1987) إلا أن هذا الرقم لم يساهم لو بقليل في تقليص العجز الشامل الذي شهده قطاع السكن خاصة مع نهاية سنوات الثمانيات و الدليل على ذلك ارتفاع معدل شغل السكن عبر سنوات التي تلت الاستقلال، إن ارتفع من 6,15 = TOL لسنة 1966 إلى 7,75 = TOL سنة 1987، مع العلم أن المعدل المقبول دوليا هو 6=TOL، ومن هنا يتبين ضخامة العجز الذي عرفه قطاع السكن في هذه الفترة .

2-3-تقييم السياسات السكنية في مرحلة ما بعد اقتصاد السوق:أخذت السياسة السكنية في الجزائر بعد الإصلاحات الاقتصادية بعد اختلف عن سابقه حيث عملت على تنوع من حيث أنواع السكنات أو حتى التنوع من حيث التمويل من خلال خلق هيئات تمويل جديدة.وكان الهدف كله هو تقليص الهوة بين الطلب على السكن وعرضه.

1-2-3تقييم السياسة السكنية في المرحلة 1990-1994:أهم ما هذه المرحلة هو إعادة الاعتبار للسكن الاجتماعي و للسكن الترقوي ، و إعادة النظر في كيفية إنجاز السكنات الريفية ، وعليه سنقوم بعرض أهم البرامج السكنية لمختلف الأنماط و أهم الإنجازات المحققة .

جدول رقم 5-13 يبين تطور السكنات خلال الفترة 1990-1994

المجموع	%	السكنات الريفية	السكن الحضري						
			%	السكن الترقوي	%	السكن الاجتماعي الأخر	%	السكن الاجتماعي	
39235	31	12230	16	6293	4	1757	48	18955	1990
24797	22	5530	26	6566	3	808	47	11893	1991
49909	27	13738	24	12212	2	854	46	23105	1992
42574	20	8516	39	16845	3	1452	37	15761	1993
81584	53	43999	21	17397	3	2920	21	17268	1994
238099	35	84013	24	59313	3	7791	36	86982	المجموع

المصدر: وثائق وزارة السكن

نلاحظ من الجدول أعلاه بروز عنصر مهم في مجال السكن ، وهو التطور السريع نسبيا الذي عرفه السكن الترقوي كعرض جديد في سوق السكن بالجزائر، حيث ارتفع عدد المساكن من 6293 مسكن عام

<sup>1</sup> عبد القادر بلطاس.(2007). إستراتيجية تمويل السكن في الجزائر. دار. Légende. الجزائر. ص 36.

1990 الى 17397 المسكن عام 1994 ، اي تضاعف ثلاث مرات تقريبا خلال خمسة سنوات وهذا ما يفسر لمساهمة القطاع الخاص في انجاز هذا النوع من المساكن، وأيضا وجود طلب قادر على شراء هذه المساكن لأن السكن الترقوي موجه إلى البيع وليس الإيجار وابتداء من سنة 1993 أصبح السكن الترقوي يفوق السكن الاجتماعي من حيث العدد. إن ما يمكن ملاحظته من الجدول السابق هو أن إجمالي السكنات الترقوية (عمومية و خاصة ) ارتفع من سنة إلى الأخرى وهذا دليل على تشجيع السلطات العمومية لمثل هذا النمط السكني وفتح المبادرة أمام المقاولين العقاريين خاصة بعد صدور مرسوم سنة 1993 المتعلق بالترقية العقارية لممارسة نشاطهم بكل حرية. كما أن نسبة إنجاز السكنات الاجتماعية ، عرفت تزايد من سنة على أخرى وهذا على حسب ما برمج و ما أنجز ، علما أنه يتم تقدير حجم السكنات الاجتماعية المبرمجة على حسب حجم طلبات الأفراد أو العائلات على هذا النوع من السكن، ومن هنا نجد أن نسبة الإنجاز عرفت ارتفاع عبر المرحلة الممتدة من 1990 إلى 1994 ، لتعرف ذروتها سنة 1992 بنسبة 69 % ، وتعرف بعدها كذلك تطورا ملحوظا لكن بنسبة أقل ، أما عن النسب المنخفضة التي سجلت في سنتي 1990 و 1991 فيعود سبب ذلك إلى الإصلاحات الاقتصادية التي قامت بها الدولة على مختلف هياكلها وقطاعاتها نتيجة تخلها عن نظام الاقتصاد الموجه ومحاولة تأقلمها مع قواعد اقتصاد السوق وهذا إلا دليل على تحكم السلطات في زمام الأمور وعزمها على تطويق أزمة السكن<sup>1</sup>. كما أنه من جانب برنامج السكنات الحضرية، ثم إدراج نمط سكني لم ينشر إليه سابقا وهو السكنات الاجتماعية الأخرى وللتذكير فقط ، فإن هذه السكنات موجهة لفئة اجتماعية خاصة والتي تحقق لهم الحياة على سكن اجتماعي بحكم عملهم كالسكنات الوظيفية أو ما شابه ذلك ، ومع هذا تبقى حصة هذه السكنات ضعيفة وتبقى حصة السكنات الاجتماعية كأكبر حصة مقارنة بالسكنات الترقوية والاجتماعية الأخرى وهذا حتى سنة 1992، غير أنه ابتداء من سنة 1993 ، لاحظنا أن السياسة السكنية في الجزائر أخذت بعدا آخر حيث أصبحت حصة السكنات الترقوية تفوق السكنات الحضرية، ويرجع السبب في ذلك إلى تدعيم الدولة لمجال الترقية العقارية وفتح زمام المبادرة خاصة بعد صدور المرسوم المتعلق بالترقية العقارية لسنة 1993. أما عن جانب السكنات الريفية ، فنلاحظ أنها بدورها عرفت تطورات ملحوظة على طول الفترة ، وهذا دليل على مواصلة الدولة لدعم عملية إنجاز السكنات وحث السكان على الاستقرار في قراهم وعدم الهجرة الى المدن ، وهي سياسة فعالة لتخفيف حدة مشكلة السكن في المناطق الريفية. وتجدر الإشارة الى تزايد الأهتمام بالسكن الريفي ابتداء من عام 1994.

2-2-3 تقييم السياسة السكنية في مرحلة 1995 – 2000 : تميزت هذه المرحلة بعدة تحولات عرفها قطاع السكن ، حيث عرفت السياسة السكنية عدة أبعاد واتجاهات اختلفت عما كانت عليه سابقا ، ولعل أهم ما ميز بداية هذه المرحلة هو ظهور نمط سكني حضري جديد لم تعرفه الجزائر من قبل ، وهذا بهدف امتصاص كثرة الطلب المتزايد على السكنات مقارنة بالعرض الموجود .

<sup>1</sup> جمال جعيل. (2011). نحو نظرة استشرافية لسياسة السكن في الجزائر. أطروحة دكتوراه في العلوم التسيير. جامعة باتنة. ص. 134.

جدول رقم 5-14 يبين تطور أنواع السكنات بين 1995-2000

المجموع	%	السكن الريفي	السكن الحضري								
			%	السكن الترقوي	%	السكن التساهمي	%	السكن الأجنبي الأخر	%	السكن الأجنبي	السنوات
	36	48087	19	26271	6	9060	4	5896	32	42208	1995
	28	32523	14	15724	18	21092	2	3127	35	39819	1996
	23	26751	14	15959	16	18482	3	3892	41	46513	1997
	27	33946	7	9299	18	22366	3	4176	42	51588	1998
	31	39209	5	7389	26	32445	2	3181	33	41984	1999
	26	34493	7	9561	18	23535	2	1999	46	60484	2000
المجموع	29	215009	11	84203	17	127180	3	22271	38	282596	

المصدر: وثائق وزارة السكن

من خلال الجدول نلاحظ أن الدولة استمرت في سياستها التديمية للسكن الاجتماعي، والذي نال حصة الأسد مقارنة بباقي الصيغ الأخرى يظهر ذلك من الانجازات المحققة خلال هذه الفترة بالرغم من المشاكل التي تتخبط فيها دواوين الترقية والتسيير العقاري والتي تشرف على تسيير حظيرة السكن الاجتماعي، فالمعدل السنوي لعدد المساكن المنجزة خلال الفترة المذكورة يقدر ب 47100 مسكن في السنة وهو معدل يفوق ما أنجز من الصيغ الحضرية الأخرى حيث أن السكن التساهمي حقق نسبة مقبولة وشهدا انتعاشا كبيرا نتيجة مشاركة القطاع الخاص في انجاز هذه السكنات واقبال الأسر عليه كونه يتميز عن السكن الاجتماعي بان فترة انتظار الحصول عليه لا تستغرق وقتا طويلا، أما بالنسبة للسكن الترقوي نلاحظ أنه بدأ في تراجع نظرا لتكلفته العالية وكذلك اتجه المرقين نحو السكن التساهمي كونه مدعوم من قبل الصندوق الوطني لسكن. حيث وصلت نسبة انجاز السكن التساهمي في سنة 1996 الى 69% بعدما كانت في السنة التي قبلها 75% لتصل في سنة 1999 في حدود 55%. أما عن أهم إنجازات السكنات الريفية فنلاحظ أن هذه الأخيرة لم تعرف تطورات ملحوظة على طول الفترة المدروسة، بل وفي بعض الأحيان سجلت انخفاض في حجم الإنجاز وهذا ما لمسناه ستة 1996-1997. ولعل أهم سبب يعود إلى إهمال المواطن الريفي لعملية إنجاز سكنه نظرا لعدم تسلمه قيمة الإعانة بصفة كلية من جهة أو إلى عدم كفاية قيمة الإعانة لإتمام إنجاز سكن خاصة وأن تكلفة مواد الإنجاز عرفت ارتفاع مستمر على مدار كل سنة<sup>1</sup>.

يعود سبب المشاكل التي عانى منها قطاع السكن في هذه المرحلة والتي نتج عنه عجز في السكن وصل في سنة 1998 الى 752320 سكن، نتيجة عدم وجود سياسة سكنية واضحة وضعف قدرات الأنجاز لمؤسسات البناء إضافة الى عدم فعالية اساليب التمويل المعتمدة.

<sup>1</sup> جمال جعيل. (2011). مرجع سبق ذكره. ص 138.

### 3-3 تقييم السياسة السكنية في ظل مرحلة الأناش

3-3-1 تقييم السياسة السكنية في المرحلة 2000-2004: أهم نتائج هذه المرحلة يتم عرضها في الجدول

التالي

جدول رقم 5-15 يبين تطور أنواع السكنات خلال الفترة 2000-2004

2004	2003	2002	2001	2000	
24668	37208	53310	48941	62483	اجتماعي إيجاري
17285	15090	19048	17099	23535	مسكن مدعمومة
9292	8705	8634	5989	9561	سكن ترقوي
5885	/	/	/	/	البيع بالإيجار
24045	13068	22283	29933	34493	السكن الريفي
81175	74071	104275	101962	130072	المجموع

المصدر: وزارة السكن و العمران

نلاحظ من الجدول أعلاه، أن نسبة السكنات الاجتماعية مقارنة بباقي الأنماط السكنية أخذت حصة الأسد ككل مرة ، وهذا دليل على مواصلة الدولة لدعم مثل هذه السكنات لفائدة الطبقات ذات الدخل الضعيف و التي لا تسمح لها مواردها بالحصول على ملكية سكن ، وبالموازاة نجد ارتفاع في نسبة السكنات التساهمية خاصة سنة 2002 ، ويرجع السبب في ذلك إلى رفع قيمة الإعانة المالية المقدمة في إطار الحصول على هذا النمط السكني وهذا ما يتماشى مع قدرة المواطن للحصول على سكن ، أما بالنسبة للسكنات الترقوية فسجلت أقل نسبة نظرا لانعدام الموارد التمويلية الخاصة بها و عدم تشجيع الدولة للترقية العقارية بالإضافة إلى طبيعة السكنات الترقوية كونها موجهة للطبقات الاجتماعية ذات الدخل المرتفع نظرا لارتفاع تكلفة هذه السكنات و عدم مقدرة حصول المستفيد على إعانة مالية من طرف الدولة. وأخيرا بالنسبة للسكنات الحضرية ، نلاحظ أن سكنات الصيغة الجديدة و المتمثلة في صيغة البيع عن طريق الإيجار ، أنها لم تسجل أي سكنات جاهزة وهذا خلال سنة 2001 و 2002 كون أن البرنامج حدد أول تسليم انطلاقا من مارس 2003 ، غير أنه على الرغم من أنه انطلق في إنجاز هذه السكنات كما برمج له ، إلا أنه واجهت وكالة تحسين السكن و تطويره " عدل " جملة من الصعوبات و المشاكل أعاققت مشاريعها<sup>1</sup> . أما عن برنامج السكن الريفي فنلاحظ أنه إذا ما قارنا بين نسبة الإنجاز في سنة 2001 مع سنة 2002 لوجدنا أنها ارتفعت، حيث

<sup>1</sup> من بين هذه العراقيل نذكر: مواجهة الشركات الأجنبية التي أسندت لها مهمة إنجاز السكنات مشاكل مع الممثلات الدبلوماسية للجزائر في بغض العواصم مثل بكين من أجل الحصول على تأشيرات عمل و هو ما يؤثر بشكل سلبي على تقدم بعض المشاريع ، و تعرض وكالة ترقية و تطوير السكن " عدل " إلى ما يعرف بـ " مافيا العقار " و التي تبدي مخاوف جدية من نجاح من نجاح هذه التجربة التي ستوفر 55 ألف سكن في سوق العقار مما يعني أن ذلك سيؤثر على المضاربة التي كانت سائدة في السابق في هذا القطاع الحساس .

يرجع السبب في ذلك إلى رفع قيمة الدعم المالي لمثل هذه السكنات وتدخل الصندوق الوطني للسكن للسهر على هذه العملية وهذا من أجل تنمية الريف الجزائري<sup>1</sup>.

### 2-3-3 تقييم السياسة السكنية في مرحلة 2005-2009:

سطر رئيس الجمهورية برنامجا لتنمية الاقتصادية يمتد على مدى خماسية من الزمن، ويمس العديد من القطاعات منها القطاع السكني، هذا الأخير الذي عرف مشروع إنجاز مليون وحدة سكنية وهو أول مشروع يبرمج في تاريخ الجزائر، حيث خصص له مبلغ 671.51 مليار دج، أي ما يعادل 9 مليار دولار، وكان موجها بالأساس إلى أصحاب الدخل المتوسط باعتبارها تشكل أكبر نسبة من إجمالي السكان أهم الانجازات يمكن عرضها في الجدول التالي:

جدول رقم 5-16 يبين تطور أنواع السكنات بين 2005-2009

نسبة الأنجاز	أجمالي السكنات المنجزة	السكنات المنجزة والموزعة					البرامج السكنية
		2009	2008	2007	2006	2005	
% 27.15	226647	55550	57657	44079	43527	25834	الاجتماعي العمومي
% 16.04	133928	37924	37123	19325	23769	15787	التساهمي الاجتماعي
% 4.65	38839	9043	1827	8491	7128	12350	البيع بالأيجار
% 3.73	31188	5644	4070	5028	8435	8027	الترقوية
% 51.59	430602	108161	100699	76923	82875	61998	مجموع الحضرية
% 48.40	403990	91492	104968	83360	76287	42907	الريفية
% 100	834592	199653	205667	165312	159162	104905	اجمالي السكنات المنجزة سنويا

المصدر: اعتمادا على إحصائيات وزارة السكن

<sup>1</sup> حاوشين ابتسام. (2011). مرجع سبق ذكره. ص 114.

يلاحظ من الجدول أن برنامج دعم النمو الاقتصادي عرف انجازا لا بأس به هذا بالنسبة للسكنات العمومية الإيجارية والسكن الريفي حيث عرف كل منها على التوالي انجازا وصل إلى 226674 ، و 403990 من مجموع الكلي للانجاز الذي حقق ما عدده 834592 ألف وحدة سكنية هذا بنسبة كذلك وصلت إلى 27.15 % - 51.59 %، السكن الريفي الذي عرف تجاوز نسبة الانجاز المحددة في البرنامج المسطرو التي وصلت الى 105.04 % كما نجد كل منهما عرفا تقدما في الانجاز بشكل تصاعدي طيلة عمر البرنامج وهذا ما دل على عزم الدولة في التكفل بانشغالات المواطنين حول الحصول السكن ودعمه له وكذا السعي نحو تحقيق التوازن الجهوي بين المدينة والريف من خلال تشجيع السكن الريفي ومحاربة النزوح والهجرة الريفية. كما شهدت السكنات الترقية انجازا وصل إلى تحقيق ما قيمته 31188 وحدة سكنية بنسبة 3.73 % هذه الصيغة من السكن نجد أنها حققت نتيجة لا بأس بها مقارنة ما تم تسطيره في بداية البرنامج، في حين شهدت صيغة السكن التساهمي الاجتماعي قدرة انجاز قدرت ب 133928 وحدة سكنية أي ما يعادل بنسبة 16.04 % وهي قيمة لا تخدم مشروع المليون سكن وفي التقليل من حدة الأزمة. ضف إلى هذا سكنات البيع بالإيجار التي لم تتعد قيمة الانجاز 38809 وحدة سكنية بنسبة لم تتجاوز 4.65 % وهذا ما يؤدي دائما إلى تفاقم الأزمة من جهة وعدم الالتزام بالبرنامج المسطر من جهة ثانية.

يمكن القول أن برنامج دعم النمو الاقتصادي عرف انجازا لبرامج سكنية قدرت ب 80.68 %، وهو الذي عكفت عليه وزارة السكن والعمران وبدعم من الدولة نحو تدليل كل العراقيين التي من شأنها أن تقف عائقا أمام تجسيد هدف مشروع مليون سكن، والذي لم يتحقق وذلك راجع الى وجود عراقيل من انواع مختلفة الت حالت دون تحقيق الهدف إلا أنه يتضح أن مجموع من المعوقات المختلفة التي وقت حائل دون اكمال البرنامج. كما أن صيغة البيع بالإيجار في هذه الفترة لم تتغير عن سابقا أي في برنامج عدل 2001 و 2002 والتي شهدت انجاز عدد ضئيل لم تخدم قطاع السكن آنذاك.

### 3-3-3 تقييم السياسة السكنية في مرحلة 2010-2014:

إصرار من الدولة في إطار سياستها الهادفة ذات البعد الاجتماعي والاقتصادي والسياسي، قد قامت بإنجاز تحت قيد التحديات والصعوبات المختلفة على المستوى التقني والبشري وكذا العامل الديمغرافي وطلبه المتزايد والمستمر للسكن، حيث تؤكد النتائج الرسمية المستقاة من طرف الوزارة المعنية بقطاع السكن، وهذا إلى غابة شهر سبتمبر من سنة 2014 أنه قد تم إنجاز ما يصل عدده إلى 4.948.48 من إجمالي السكن الحضري وهذا بمختلف الصيغ السكنية المعروضة في السوق، حيث عرف إنجاز 3.328.92 وهذا بنسبة قدرت ب % 31.44 من إجمالي السكن المحقق في ظل "LPL" السكن الإيجاري، ليتم إنجاز كذلك بالنسبة للسكن التساهمي الاجتماعي ما LSP " هذه الفترة والذي قدر ب 10.585.70 بنسبة 10.93 % حيث عرفت كل من صيغتي البيع بالإيجار AADL، وكذا السكن الترقوي الذي عرف إنجازا ضعيفا بالرغم من جهود الدولة وهذا بداية من المرسوم التنفيذي رقم 87-10 الذي سطر كيفية منح تدخل الدولة في التمويل عن طريق منح إعانة مالية

## الفصل الخامس: محاولة تقييم السياسات العمومية في الجزائر الفترة 1962-2014

للمستفيد من هذه الصيغة وبالنظر إلى حصيلة إنجاز هاته الأخيرة نجدها لا تخدم هدف مشروع القضاء على أزمة السكن أو التقليل منها في ظل تزايد الطلب وكذا مع زيادة في النمو السكاني، هذا من جانب السكن الحضري والذي عرف كليا إنجاز نسبة قدرت ب 46 %.

جدول رقم 5-17 بين تطور مختلف الصيغ السكنية 2010-2014

نسبة الأنجاز	أجمالي السكنات المنجزة	السكنات المنجزة و الموزعة					البرامج السكنية
		2014	2013	2012	2011	2010-2005	
% 31.44	332892	53000	78000	66259	74317	61316	السكن الاجتماعي العمومي
% 10.93	115735	16000	18000	24732	28114	28889	السكن التساهمي الاجتماعي
% 1.99	21115	1100	3000	2422	6816	7777	سكن البيع بالأيجار
% 2.37	25106	2800	5900	5454	6061	4891	السكنات الترقية
% 46.74	494848	72900	104900	98867	115308	102873	مجموع السكنات الحضرية
% 53.25	563722	162800	152600	85562	86521	76239	السكنات الريفية
% 100	1058570	235700	257500	184429	201829	179112	اجمالي السكنات

المصدر: وثائق وزارة السكن

في الختام فالسياسة السكنية في الجزائر بذلت العديد من الجهود من اجل القضاء على أزمة السكن او على التخفيف من حدتها على الأقل، حيث لاحظنا انه مع نهاية كل مرحلة أساسية تبني الحكومة استراتيجية جديدة قائمة على محاولة تلبية احتياجات السكان ولكن هذه السياسات لم تصل إلى الهدف المطلوب والمنشود، وهذا ما لمسناه من خلال منظومة القوانين واعتماد آليات جديدة، كل هذه المحاولات باءت بالفشل و النتائج المحققة -قبل سنوات 1990-، بالرغم من تضاعف الحضيرة السكنية الموجودة مقارنة بسنوات الاستقلال الا ان الأزمة بقيت و الدليل على ذلك تجاوز معدل شغل السكن الواحد من 6.1 شخص في سنة 1962 الى 8.5 في سنة 1990، وهذا الفشل أدى إلى محاولة الدولة من تنوع البرامج السكنية مثل إدخال السكن الترقوي مع بداية 1993، وظهور السكن الاجتماعي التساهمي في سنة 1995 وصيغة عدل مع بداية 2001، إضافة إلى فتح المجال أمام القطاع الخاص من اجل المساهمة في دعم هذا القطاع، غير أن النتائج اثبت العكس. فالعجز في السكن كبير و الدليل ارتفاع معدل شغل السكنات و انتشار البناءات الفوضوية هذا كله دليل على عدم فعالية السياسة السكنية. وذلك راجع إلى أسباب طلب و أسباب عرض، فأسباب الطلب منها اجتماعية (منها النمو الديمغرافي و النزوح الريفي، و التوجه نحو الأسرة النووية). وبالتالي على الدولة دراسة وضعية السكن جيدا ومحاولة تصميم سياسة عمومية سكنية تكون نتيجة اجتماع جميع الأطراف الفاعلين في المجتمع.

4- سياسات التعليم: أولت الحكومة اهتماما متزايدا لقطاع التربية و التعليم منذ الاستقلال مع بداية البرامج الأنماية و المخططات الثلاثية و الرباعية و الخماسية، ويعود ذلك الاهتمام الى إدراك الحكومة أن السبب الرئيس في ضعف قابلية الخطط المتعلقة بالتنمية الاقتصادية و الاجتماعية. سنحاول تقييم المراحل التي مرت بها السياسات التعليمية و ذلك بالاعتماد على أهداف كل مرحلة و ذلك بالاعتماد على مجموعة من المؤشرات و المعايير

1-4 تقييم سياسات التعليم في المرحلة الأولى 1962-1976: وجدت الجزائر نفسها بعد الاستقلال مباشرة أمام وضع اقتصادي و اجتماعي وثقافي منهار تجلت معالمه في تفشي الأمية و الجهل و انتشار الأوبئة و قلة البني التحتية، إضافة إلى النقص فقي الموارد البشرية و المالية، إضافة إلى تحدي رحيل الإطارات الأجنبية حوالي 500 ألف إطار، وهو ما يمثل 92.8 من الإطارات العليا الذين كانوا يشرفون على تسيير المصالح العمومية، كان أكبر تحدي عاجل واجهته السلطات العليا هو إطلاق أول موسم دراسي 1962-1963 بعد اقل من 3 أشهر على الاستقلال، علما ان الجزائر ورثت من الحقبة الاستعمارية نظامين تعليميين مختلفين: النظام التعليمي القرآني (المدارس و الزويا) و النظام التعليمي الفرنسي الاستعماري، فالأول تقليدي يحافظ على الهوية الوطنية لكنه ليس في مستوى تطلعات تسيير الدولة الجزائرية الفتية، و الثاني يطمس معالم الهوية الوطنية لكنه يستجيب من حيث انه نظاما عصريا و منظما تنظيما محكما لتطلعات السلطات العمومية في بناء دولة عصرية.

ومن بين أهداف السلطات في إطار السياسة العمومية التعليمية هي:<sup>1</sup>

القضاء على الفوارق بين المناطق الفقيرة والميسورة وبين المدن والأرياف، وبين الإناث والذكور كما خطط لرفع من عدد المتدربين في المرحلة الأساسية من 150.000 تلميذ إلى 252.000 تلميذ؛

كان الهدف إنشاء متوسطة في كل دائرة، ثم في كل بلدية وكذلك بناء ثانوية في كل دائرة والعمل على إنشاء 28 متقنة؛

تبني مدرسة ذات توجه تقني تعمل على إدماج النظام التربوي بمحيطه الاجتماعي والاقتصادي والثقافي.

فكان من أولويات السلطات الوطنية تعميم مجانية التعليم وتكوين الأطارات اللازمة من أجل الخروج من التخلف ومخلفات الاستعمار. حيث خصصت الدولة ما قيمته 322.7 مليون دينار في سنة 1963 كأنفاق على التعليم وهو ما يعادل 11 % من إجمالي نفقات التسيير، ووصلت في السنة الموالية إلى حدود 719.7 مليون دينار جزائري أي في ظرف سنة فقط تضاعف الأنفاق على التعليم وهذا ما يبين الأهمية التي أعطتها الدولة إلى قطاع التعليم، وهذا ما يؤكد معدل نمو النفقات ما بين سنتي 1963-1970 إلى حدود 80.87 %، وكنسبة من الناتج المحلي كانت في سنة 1964 في حدود 7.6 % ووصلت إلى ما قيمته 14.2 % سنة 1970.

وصل مجموع الأنفاق الحكومي على التعليم إلى مبلغ 4983.9 مليون دينار في سنة 1976 بمعدل نمو وصل بين سنتي 1963 و 1976 إلى حدود 93 %، ووصل مقدار الأنفاق على التعليم كنسبة من الناتج المحلي الخام إلى ما يقارب 20.1 % . وبعد تقديم الاستثمارات في مجال التعليم نحاول تقييم النتائج المحققة، حيث من خلال الجدول التالي عدد التلاميذ في مختلف الأطوار

الجدول رقم 5-18 يبين تطور عدد التلاميذ في مختلف الأطوار التعليمية بين 1962-1976 الوحدة بالآلاف

76/75	74/73	73/72	72/71	69/68	67/66	64/63	63/62	
2641	2376	2207	2018	1551	1370	1049	778	التعليم الابتدائي
10.03	7.11	8.56	42.96	11.66	23.43	25.83	-	معدل النمو %
395.9	299.9	276.8	239.9	138.1	115.2	74.4	30.8	التعليم المتوسط
24.29	7.70	13.33	42.43	16.58	35.41	58.60	-	معدل النمو %
113.1	101.3	98.4	92	64.3	54.5	34.4	19.5	التعليم الثانوي
10.24	2.8	6.50	30.10	15.24	36.88	43	-	معدل النمو %

المصدر من إعداد الباحث بالاعتماد على إحصائيات الديوان الوطني للإحصائيات

<sup>1</sup> تم تلخيصها بناء على مراجع مختلفة

من خلال تصفح عدد التلاميذ في مختلف الأطوار نلاحظ الزيادة الكبيرة في إعدادهم خاصة في التعليم الابتدائي وهذا راجع إلى الطلب على التعليم خاصة في صنف الابتدائي، فما بين سنتي 62-63 نرى عدد التلاميذ بمعدل 25.83% وهي نسبة كبيرة نتيجة دخول التلاميذ و خاصة التي تجاوزهم سن التمدرس، وبعد سنوات السبعينات بقي معدل النمو في الاستقرار و اقترب من حدود 10 % سنويا، وبالاعداد بلغ في موسم 63/26 778 ألف تلميذ في طور الابتدائي وصل في موسم 72/71 الى 2018 ألف تلميذ و وصل في سنة 1976 إلى ما يقرب 2641 ألف تلميذ و هذا التطور راجع إلى الاستثمارات و الأنفاق الضخم على التعليم في هذه الفترة. وهذه الزيادة تعود أيضا إلى تناقص عدد الغير الملتحقين و الذي بلغ سنة 1973 873829 تلميذ لم يلتحقوا بمقاعد الدراسة بالرغم من بلوغهم سن التمدرس ليصل في سنة 1977 حوالي 673421 تلميذ و كانت الغالبية من الغير الملتحقين من جنس الإناث بسبب بعد المسافات و مكوث البنات من اجل أشغال البيت، إضافة إلى ارتفاع معدل الرسوب-يحسب على أساس انه نسبة الراسبين من الملتحقين- و الذي كان في حدود 12.50 في سنة 1975. و وصل عدد المعلمين في الطور الابتدائي إلى 19908 منهم 12696 معلم جزائري و 7237 معلم أجنبي و هذا كان في أول موسم دراسي أي ما نسبته 63.77 % جزائريين و انتقل العدد في موسم 68/67 إلى 33113 أي زيادة عدد المعلمين ب 0.39 % عن أول موسم و هو رقم معتبر و كانت نسبة تغطية المعلمين الجزائريين لمرحلة الابتدائية في حدود 82.46 %، أي كانت نية السلطات الوطنية واضحة في التوجه نحو جزارة التعليم و خاصة في التعليم الابتدائي، أما ما تعلق بالبنية التحتية ففي أول موسم دراسي كانت عدد الأبتدائيات في حدود 2263 وبلغ في موسم 76-77 45901 ابتدائية مستعملة من 8182 ابتدائية تم انجازها .

أما ما تعلق بالتعليم المتوسط فكان عدد التلاميذ اقل عددا من التعليم الابتدائي-الطلبة المسجلون كانوا يتبعون النظام التربوي الفرنسي – و كانت معدلات النمو في عد التلاميذ كبيرة في السنوات الأولى و وصلت في موسم 69/68 16.58%، وانطلاقا من بداية السبعينات في الارتفاع نتيجة انتقال طلبة الابتدائي في التعليم المتوسط و وصلت في موسم 76/75 في حدود 24.29 % بمجموع عدد الطلبة 395.9 ألف تلميذ في طور المتوسط. وفي ما يتعلق بعدد الأساتذة فقد انتقل من 2488 في أول موسم دراسي إلى 6955 سنة 1970 و إلى 15744 في موسم 77/76 أي بمعدل نمو بين سنة 62-77 ب 84 % و ما يتعلق بعدد الأساتذة الجزائريين فقد كانت نسبتهم تقدر في سنة 62 ب 49.72 % و قفزت النسبة إلى 80.66 % في سنة 77/76. وقد بلغ عد المتوسطات في اول موسم 364 و في موسم 77-76 بلغ 947 متوسطة .

أما في ما يخص التعليم الثانوي فهو أيضا شهد معدلات نمو متزايدة لكن اقل من الطورين السابقين و بحكم قلة التلاميذ بهذا الطور نتيجة توجه العديد منهم إلى الحياة العملية بعد إكمال الطور الأول و الثاني و خاصة في الفترة التي أعقبت الاستقلال نتيجة أنا معظمهم عاش محرمون من بعض أفراد العائلة و هذا ما حتم التوجه نحو العمل مع العلم انه في تلك الفترة كان مستوى التعليم المتوسط مقبول لدى أفراد الشعب

و خلال هذه الفترة وصلت نسبة التمدرس<sup>1</sup> في حدود 45.4 % في سنة 1965 (57.7 % للذكور و 32.7 % للإناث) وهذا ما يبين انه بالرغم من الأطفال المسجلين و الذين يزولون الدراسة هناك العديد من التلاميذ لم يلتحقوا بمقاعد الدراسة و ذلك راجع لظروف مختلفة منها اجتماعية و منها جغرافية كبعد المدارس عن التجمعات السكنية و تنقص هذه النسبة كلما اتجهنا نحو الجنوب، و انطلاقا من سنوات السبعينيات بدأت في الانخفاض نتيجة الاستقرار في أعداد التلاميذ في هذا الطور. أما ما تعلق الأمر بعدد الأساتذة في هذا الطور فقد انتقل من 1216 أستاذ في أول موسم دراسي إلى 5960 أستاذ في موسم 77/76 بمعدل نمو بلغ 75 % أما من حيث عد الأساتذ الجزائريين فقد بقي مستقرا في حدود 43 % و ذلك راجع إلى التخصصات المتعلقة بالأستاذة و التي تتطلب تكوين متخصص على عكس الطور الابتدائي. أما البنية التحتية في الطور الثانوي فقد بلغ في أول موسم 34 ثانوية و 5 متاقن و كانت متمركزة في المدن الكبرى و بلغت في موسم 77/76 156 ثانوية و 9 متاقن.

من خلال النتائج المحققة في هذه المرحلة فتعتبر السياسة التعليمية جد فعالة ، وهذه الفعالية كانت نتيجة الاهتمام من طرف الدولة و تجلى هذا الاهتمام في نسبة نمو النفاق على التعليم فقد نمت خلال الفترة بمعدل 93 % . وهذا النمو في الأنفاق أدى الى تطور مخرجات السياسة التعليمية فتطور عدد تلاميذ الابتدائي و المتوسط و الثانوي طيلة الفترة بمعدلات 70 و 92 و 82 % على الترتيب. وهذا رغبة من السلطات الوطنية في الاهتمام في التعليم لأنه أساس التنمية الاقتصادية. وعليه تم التعريب التدريجي لتعليم، إضافة إلى ارتفاع نسبة التمدرس و التي ارتفعت من 45 في موسم 65/6 الى 79 في موسم 77/76. وهذا كله يصب في صالح القائمين على السياسة التعليمية في تلك الفترة.

2-4 تقييم سياسة التعليم في الفترة 1977-1989: ابتدأت هذه الفترة بصور الأمر رقم 76-35 المؤرخ في 16 افريل سنة 1976 المتضمن تنظيم التربية و التكوين في الجزائر، هذه الأخير ما هو إلا وثيقة المعدلة لوثيقة إصلاح التعليم لسنة 1974. و قد ادخل هذا الأمر إصلاحات عميقة و جذرية على نظام التعليم في الاتجاه الذي يكون فيه أكثر تماشيا مع التحولات العميقة في المجالات الاقتصادية و الاجتماعية. وكذلك من خلال إبراز الاختيارات الأساسية للتربية الوطنية من حيث اعتباراتها: منظومة وطنية أصيلة بمضامينها و اطارتها و برامجها ديمقراطية و متفتحة على العلوم و التكنولوجيا، وكان من بين أهداف هذه المرحلة الاستمرار في مجانية العلاج و هذا ما تطلب حجم إنفاق كبير، حيث خصصت الدولة ما قيمته 6351.3 مليون دينار في سنة 1977 كأنفاق على التعليم وهو ما يعادل 17.8 % من الناتج الداخلي الخام، ووصلت في سنة 1980 ما قيمته 11936.3 مليون دينار جزائري إي بمعدل نمو عن سنة 1977 ب 46.78 % أي في ظرف 3 سنوات فقط تضاعف الأنفاق على التعليم و هذا ما يبين الأهمية التي أعطتها الدولة إلى قطاع التعليم، وفي سنوات التسعينات تزايد تضاعف الاستثمارات و في سنة 1990 كان حجم الأنفاق في حدود 39712 مليون دينار جزائري.

<sup>1</sup> نسبة التمدرس = نسبة التلاميذ المسجلين و البالغة أعمارهم 6-15 سنة بالنسبة للأطفال في سن 6-15 سنة .

## الفصل الخامس: محاولة تقييم السياسات العمومية في الجزائر الفترة 1962-2014

وصل مجموع الأنفاق الحكومي على التعليم إلى مبلغ 212245.2 مليون دينار في سنة 1999 بمعدل نمو وصل بين سنتي 1990 و 1999 إلى حدود 81.28%، ووصل مقدار الأنفاق على التعليم كنسبة من الناتج المحلي الخام إلى ما يقارب 20.1%. وبعد تقديم الاستثمارات في مجال التعليم نحاول تقييم النتائج المحققة، حيث من خلال الجدول التالي عدد التلاميذ في مختلف الأطوار.

الجدول رقم 5-19 يبين تطور عد التلاميذ في مختلف الأطوار التعليمية بين 1977-1999 الوحدة بالآلاف

99/98	96/95	93/92	90/89	87/86	84/83	81/80	78/77	
4779	4618	4436	4028	3635	3337	3119	2894	التعليم الابتدائي
3.36	3.9	9.1	9.7	8.10	6.53	7.21	-	معدل النمو %
1838	1692	1558	1409	1473	1126.9	804.6	595.5	التعليم المتوسط
7.94	7.91	9.5	4.5-	23.49	28.60	25.18	-	معدل النمو %
910	859	747	752	503.3	325.9	211.8	148.9	التعليم الثانوي
6.26	13.03	-0.6	33.07	35.24	34.98	29.73	-	معدل النمو %

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على إحصائيات الديوان الوطني للإحصائيات

من خلال تصفح عدد التلاميذ في مختلف الأطوار نلاحظ الزيادة و لكن بنسب مستقرة وهذه النتيجة تتماشى و معدل الزيادة الطبيعية على عكس الفترة السابقة و بسبب أيضا استقرار عدد التلاميذ الملتحقين و في هذه الفترة من يلتحق بالتعليم الابتدائي يكون في السن القانوني على عكس السنوات السابقة شهدت أطفال في عمر عشرة سنوات في الصف سنة أولى ابتدائي، وهذا ما يظهر في الجدول أعلاه و بقي عدد التلاميذ في الابتدائي دائما كبيرا على عكس الأطوار الأخرى، حيث انتقل العدد من 2894 ألف في موسم 78/77 إلى 4779 ألف في موسم 99/98. وهذا الاستقرار راجع أيضا إلى استقرار عدد الطلبة الغير ملتحقين حيث بلغ عددهم في سنة 1977 ما عدده 674928 و ابتداء من سنة 1983 شهدت ارتفاعا متزايدا وصلت في 1985 إلى ما يقرب 779371 غير ملتحق الغالبية العظمى منهم من جنس الإناث بسبب المشاكل العائلية و العوامل الجغرافية، اما ما تعلق بمعدل الرسوب فقد شهد انخفاضا انطلاقا من سنة 1977 و الذي كان في حدود 12.19% و شهد هذا المعدل ما قيمته 6.83% و ابتداء من سنة 1990 شهد هذا المعدل ارتفاعا و وصل الى حدود 10.48% في سنة 1997 و هذا راجع إلى تدهور الأوضاع الأمنية و التي أيضا ساهمت في ارتفاع سنة الغير ملتحقين في هذه الفترة. مع كل هذا إلى أن الملاحظ أن نسبة التمدد ارتفعت من 77.1 في موسم 1977 إلى 87.51 في موسم 90/89 كل هذه النتائج المحققة كانت تحت تأثير مجموعة من الأسباب، فقد انتقل عد المعلمين من 77009 في موسم 78/77 منهم 984 فقط أجنبي و ارتفع عد المعلمين ليصبح في في موسم 81/80 في حدود 88481 معلم و في و لينتقل في موسم 2000/99 إلى ما مقداره 170562 معلم اي منهم 84 معلم أجنبي فقط و كملاحظة هناك تطور هائل في عدد المعلمين ما بين موسم 78/77 و موسم 2000/99 بمعدل وصل الى 54.84% اي بمعدل سنوي بلغ 3.91% و أيضا انخفاض عدد الأستاذة الأجانب اذا بلغ العد في موسم 2000/99 الى 84 معلم و هذا ما بين نجاح سياسة الدولة في جزارة التعليم

الابتدائي. أما ما تعلق بالبنية التحتية ففي موسم 78/77 كانت هناك 8380 ابتدائية منها 48029 مستعملة فقط وهذا ما يدل على أن السياسة التعليمية مازالت تتخبط في جملة من المشاكل وهي التغطية وذلك راجع لبعدها المؤسسات التربوية عن المناطق الحضرية و عزوف بعض المعلمين على الالتحاق و في موسم 99/98 كانت هناك 15507 ابتدائية منها 119490 مستخدمة وهذا ما يدل على أن السلطات تعمل جاهدة على فتح العدد الكبير من الابتدائيات وعدم تركها شاغرة .

أما ما تعلق بالتعليم المتوسط فكان عدد التلاميذ اقل عددا من التعليم الابتدائي-الطلبة المسجلون كانوا يتبعون النظام التربوي الفرنسي –و كانت معدلات النمو في عد التلاميذ كبيرة في السنوات الأولى ووصلت في موسم 69/68 16.58%، وانطلاقا من بداية السبعينات في الارتفاع نتيجة انتقال طلبة الابتدائي في التعليم المتوسط وصلت في موسم 76/75 في حدود 24.29 % بمجموع عدد الطلبة 395.9 ألف تلميذ في طور المتوسط. وفي ما يتعلق بعدد الأساتذة فقد انتقل من 2488 في أول موسم دراسي إلى 6955 سنة 1970 و إلى 15744 في موسم 77/76 أي بمعدل نمو بين سنة 62-77 ب 84 % و ما يتعلق بعدد الأساتذة الجزائريين فقد كانت نسبتهم تقدر في سنة 62 ب 49.72 % و قفزت النسبة إلى 80.66 % في سنة 77/76. وقد بلغ عد المتوسطات في اول موسم 364 وفي موسم 77-76 بلغ 947 متوسطة .

اما في ما يخص التعليم الثانوي فهو أيضا شهد معدلات نمو متزايدة لكن اقل من الطورين السابقين وبحكم قلة التلاميذ بهذا الطور نتيجة توجه العديد منهم إلى الحياة العملية بعد إكمال الطور الأول والثاني وخاصة في الفترة التي أعقبت الاستقلال نتيجة أنا معظمهم عاش محرمون من بعض أفراد العائلة وهذا ما حتم التوجه نحو العمل مع العلم انه في تلك الفترة كان مستوى التعليم المتوسط مقبول لدى أفراد الشعب

و خلال هذه الفترة وصلت نسبة التمدرس<sup>1</sup> في حدود 45.4 % في سنة 1965 (57.7 % للذكور و 32.7 % للإناث) وهذا ما يبين انه بالرغم من الأطفال المسجلين و الذين يزولون الدراسة هناك العديد من التلاميذ لم يلتحقوا بمقاعد الدراسة وذلك راجع لظروف مختلفة منها اجتماعية و منها جغرافية كبعدها المدارس عن التجمعات السكنية و تنقص هذه النسبة كلما اتجهنا نحو الجنوب، و انطلاقا من سنوات السبعينات بدأت في الانخفاض نتيجة الاستقرار في أعداد التلاميذ في هذا الطور. أما ما تعلق الأمر بعدد الأساتذة في هذا الطور فقد انتقل من 1216 أستاذ في أول موسم دراسي إلى 5960 أستاذ في موسم 77/76 بمعدل نمو بلغ 75 % أما من حيث عد الأستاذ الجزائريين فقد بقي مستقرا في حدود 43 % وذلك راجع إلى التخصصات المتعلقة بالأستاذة و التي تتطلب تكوين متخصص على عكس الطور الابتدائي. اما البنية التحتية في الطور الثانوي فقد بلغ في أول موسم 34 ثانوية و 5 متاقن و كانت متمركزة في المدن الكبرى و بلغت في موسم 77/76 156 ثانوية و 9 متاقن.

<sup>1</sup> نسبة التمدرس =نسبة التلاميذ المسجلين و البالغة أعمارهم 6-15 سنة بالنسبة للأطفال في سن 6-15 سنة .

تجلت مهام السياسات التعليمية في هذه الفترة ترسيخ الإصلاحات و التي جاءت مع الأمر رقم 35-76 المؤرخ في 16 أفريل 1976، وجاءت هذه الإصلاحات لتتماشى و التحولات العميقة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية،ومحاولة بناء منظومة وطنية أصيلة.وكان الهدف الأسمى أيضا يكمن في إعداد المواطنين لعمل واكسابهم المعارف العلمية و التكنولوجية و تجلى ذلك من خلال المتاقن التي تم تدشينها.لأن السلطات كانت تحضر لتغيير الاقتصادي بداية من سنوات الثمانيات و وجدت انه يجب الاعتماد على عنصر التعليم لأنه العنصر الأساسي في التغيير الاقتصادي و الاجتماعي.وحققت السياسة التعليمية نتائجها نوعيا و كميا ،فقد ارتفع عد المتدربين في جل الأطوار و كان ذلك نتيجة سياسة الأنفاق و الدعم لقطاع التعليم.ومن حيث النوع فقد ارتفعت نسبة التمدرس من نسبة 79 في سنة 77 الى 85.83 في سنة 1989.كما تم التحكم في الرسوب المدرسي و الذي انتقل من 12.19 في بداية الفترة وصل في نهاية الفترة الى 6.51.هذا كانت بالتنسيق مع السياسات الأخرى و التي تجلى فيها منع الأطفال من العمل دون السن القانوني.عموما يمكن القول ان السياسة التعليمية كانت فعالة في هذه الفترة.

3-4 تقييم السياسات التعليمية في المرحلة 1990-2014:يولي برنامج الاستثمارات العمومية للفترة الممتدة ما بين 1990-2014 مكانة متزايدة الأهمية في التنمية البشرية التي يعتبرها الخبراء ركيزة أساسية لمواصلة مسار إعادة الاعمار الوطني.وهذا ما تجسد في اهتمام العديد من البرامج بالتعليم و نأخذ على سبيل المثال برنامج الخماسي 2010-2014 و الذي زود بغلاف مالي يقدر ب 286 مليار دولار(ما يعادل 21.214 مليار دينار) الذي يدرج تحسين التعليم في مختلف أطواره (الابتدائي و المتوسط و الثانوي).<sup>1</sup> فقد تم تخصيص مبلغ 6 ر 9386 مليار دينار منها 852:مليار دينار للتربية الوطنية موجهة خصوصا لإنجاز أزيد من 3000 مدرسة ابتدائية و أكثر من 1000 إكمالية وحوالي 850 ثانوية وكذا أزيد من 2000 وحدة بين داخلية و مطاعم ونصف داخلية.

ومن المؤشرات المسجلة نحاول سرد بعضها في ما يلي:

\* مؤشر مستوى التعليم : نلاحظ أن الجزائر سعت جاهدة للعمل على تطوير المنظومة التعليمية بها لما تتوفر عليه هذه الأخيرة من أهمية بالغة في إحداث التنمية للمجتمع وهنا سنعرض تطور مؤشر مستوى التعليم بالجزائر خلال الفترة (2000-2006) كالآتي :

$$\text{مؤشر مستوى التعليم} = \frac{3}{2} * (\text{مؤشر القراءة والكتابة}) + \frac{1}{3} * (\text{مؤشر التمدرس})$$

ومن خلال العلاقات السابقة وبعد الحسابات تم التحصل على النتائج التالية الممثلة في الجدول :

<sup>1</sup> Rapport national sur le développement humain , CNES ,Algerie 2009-2010,p 39

جدول 5-20 يبين تطور مؤشر مستوى التعليم في الجزائر خلال (1990-2014)

السنوات	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2014
معدل القراءة والكتابة	-	-	0.662	0.678	0.691	0.701	0.716	0.72	0.924
معدل التمدرس	0.859	0.87	0.885	0.906	0.919	0.931	0.935	0.938	0.998
مؤشر مستوى التعليم	-	-	0.74	0.75	0.77	0.78	0.79	0.79	0.978

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على إحصائيات البنك الدولي

سجل كل من مؤشر القراءة والكتابة ومؤشر التمدرس ارتفاعات وتطورات متتالية خلال الفترة من 2000-2006 ولكن بمعدلات متفاوتة، وبالتالي فإنه من البديهي أن يسجل مؤشر مستوى التعليم ارتفاعا أيضا خلال نفس الفترة حيث قفز من 0.74 إلى 0.80 ، ويرجع هذا التحسن في مستوى التعليم إلى انتشار الوعي والثقافة التعليمية بين أفراد المجتمع وكذا مجهودات الدولة من خلال التعليم ومجانيته<sup>1</sup>. إضافة إلى حجم الاستثمارات في هذا القطاع والتي تم الحديث عنها سابقا.

\* مؤشر الأمية : إن مؤشر الأمية لا يقل أهمية عن مؤشرات التنمية البشرية ، فهو من أهم مؤشرات قياس رأس المال البشري والتنمية ، والجدول التالي يظهر تطور نسبة الأمية في الجزائر :

جدول 5-21 يبين نسبة الأمية في الجزائر من (1990-2014)

السنوات	1990	1995	1998	2002	2014
معدل الأمية	40.62	38.4	31.9	26.5	5.6

المصدر: إحصائيات الديوان الوطني للإحصائيات

نلاحظ من خلال الجدول أن نسبة الأمية في الجزائر في انخفاض مستمر حيث سجلت أعلى نسبة لها عام 1990 بـ 40.62% وهي نسبة عالية مقارنة بنسبة 1995 و 1998 و 2002 بنسب 38.4% ، 31.9% و 26.5% على التوالي وهذا راجع إلى مشاكل العشرية الماضية ، أما في السنوات الأخيرة فعرفت معدلات الأمية في الجزائر انخفاضات كبيرة مسجلة 6.5% سنة 2014 وهذا راجع إلى الاهتمام بقطاع التربية والتعليم عن طريق سياسة التعليم الشامل بفضل إجبارية و مجانية التعليم وبرامج محو الأمية التي تطبقها السلطات العمومية. مع ملاحظة ان نسبة المية تكون مرتفعة عند الإناث أكثر من الذكور.

معدلات الالتحاق بالمدارس : تتعلق معدلات الالتحاق بالمدارس بنسب تمدرس الأطفال الذين بلغوا سن الست سنوات أي بلغوا سن التمدرس ويوضح الجدول التالي المعطيات حسب نسب التمدرس .

<sup>1</sup> Rapport national sur le développement humain .Op.Cit.p40.

## الفصل الخامس: محاولة تقييم السياسات العمومية في الجزائر الفترة 1962-2014

جدول 5-22 يبين تطور نسب التمدرس الأطفال الذين بلغوا سن التمدرس خلال 1990-2014

السنوات	1990	1995	2000	2001	2003	2004	2005	2014
الأطفال في سن التمدرس	745.86	-	745.86	745.32	645.87	636.83	604.79	5820.54
الأطفال المتدرسين	695.44	700.81	695.44	700.81	608.66	606.21	580.89	5580.37
النسبة الحقيقية للتمدرس	%93	% 94	%93	% 94	%94	%95	%96	%98

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على الديوان الوطني للإحصائيات .

يظهر لنا من الجدول أن نسبة التلاميذ المتدرسين شهدت استقرار نسبي خلال الفترة الممتدة من 2000 إلى 2005. كما أن هيكلية التعليم الثانوي العام والتكنولوجي بالشكل الذي يعزز ويعمق المعارف المكتسبة في مختلف مجالات المواد التعليمية، وتعميق طرق وقدرات العمل الفردي، والعمل الجماعي وكذا تنمية إمكانيات التحليل وتوفير مسارات دراسية متنوعة تسمح بالتخصص التدريجي في مختلف الشعب تماشيا مع اختيارات واستعدادات التلاميذ. يضاف إلى كل هذه الإجراءات المعتمدة اتخاذ بعض التدابير الرامية إلى تطوير استعمال التكنولوجيا الحديثة وتدريب الأسر التربوية (تلاميذ، معلمين، إداريين) على التحكم فيها، وكذا العمل على تقليص نسبة الأمية والحد منها.

خلال هذه المرحلة شهدت تزايد في حجم الاستثمارات في مختلف الأطوار نظير زيادة عدد التلاميذ والطلبة في مختلف الأطوار التعليمية، ولكن الملاحظ خلال هذه الفترة وهي ظهور مشكلات في المنظومة التعليمية سنحاول الحديث عنها. من المشكلات التي أصبحت تعاني منها المنظومة التعليمية في الجزائر هي

\*التسرب المدرسي: لقد شهدت معدلات التسرب المدرسي ارتفاع منذ بداية هذه الفترة وهذا ما يوضحه الجدول التالي:

جدول رقم 5-23 يبين تطور معدلات الرسوب بين 1990-2010

السنوات	1990	1994	2000	2006	2010
معدل الرسوب المدرسي	6.78	9.07	11.21	11.95	10.84

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على إحصائيات البنك الدولي

من خلال الجدول أعلاه نلاحظ تزايد معدلات الرسوب المدرسي انطلاقا من سنة 1990 وهذا نتيجة الأوضاع الأمنية التي سادت في تلك المرحلة، وهذا الرسوب نتج عن التسرب المدرسي، حيث قدمت دراسة للحكومة في سنة 2006 إن عد الأطفال بلغ 9 ملايين و 600 ألف طفل ما يترجم نسبة 30 % من مجموع السكان، حيث تمثل الفئة التي اقل أعمارهم عن 18 سنة ما نسبته 63 %، وأظهرت الدراسة أن 10% من مجموع الأطفال في سن التمدرس غير مسجلين في التعليم أي ما يعادل 200 ألف طفل و 500 ألف

يتركون المدارس سنويا نتيجة ظروف اجتماعية و ظروف نفسية و يدخل فيها عامل الرسوب -يشعر الطفل الراسب بأنه غريب في القسم-،وتشير أيضا الدراسة ان نسبة التسرب في التعليم الابتدائي وصلت الى 7.73% و تصل النسبة الى حدود 8 %، اما في الثانوي فتبلغ 5 %،وتكون النسبة الكبرى عند الأناث

انخفاض نوعية التعليم:مشكلة انخفاض نوعية التعليم من اخطر المشكلات التي تواجه النظام التعليمي في الجزائر،ومن أهم مسبباتها مايلي:

عوامل متعلقة بالمناهج؛

عوامل متعلقة بالمدرسين.

تتمثل عوامل انخفاض نوعية التعليم المتعلقة بالمدرسين فيما يلي:

أ-تدني مستوى تأهيل المدرسين و افتقارهم إلى الكفاءة المطلوبة لتدريس و استيعاب المنهاج الدراسي،مما يؤدي إلى انخفاض مستوى تحصيل الطلبة؛

ب-تدني القيمة الحقيقية لمرتبات المدرسين بسبب الارتفاع في المستوى العام للأسعار،الأمر الذي يؤدي إلى المعلمين إلى الاعتماد بكسب قوتهم فقط أكثر من اهتمامهم بالتعليم؛

ج-عدم توفر المختبرات و أجهزة الخاصة بالتدريب،مما يجعل الاعتماد في التدريس على أسلوب الإلقاء من جانب المدرسين و الاستماع من الطالب،وهذه الطريقة تعمل من اجل النجاح و ليس رفع كفاءة..

ومن نتائج التي تكرر تدني نوعية التعليم و التدريس و ارتفاع معدل التسرب،الارتفاع في عدد الطلبة ذو التحصيل العلمي المتدني في الرياضيات و العلوم و التكنولوجيا بل و كثيرا ممن لا يتقنون المعارف و المهارات المحددة في المناهج الدراسية الوطنية.

في الختام المتبع إلى السياسة التعليمية منذ الاستقلال يلاحظ أن بدأ الاهتمام بالتعليم من طرف الحكومة مباشرة بعد الاستقلال الأمر الذي ساهم في بناء سياسات تعليمية جيدة و تمثلت في مخرجات كبيرة من إطارات عولت عليهم الجزائر في تعويض الفراغ الذي تركه المستعمر(كان هدف السياسة التعليمية بعد الاستقلال إلى غاية سنوات الثمانيات هو تعميم التعليم بدل النوعية و عليه اعتبر السياسة التعليمية فعالة في تلك المرحلة)،إضافة إلى المساهمة في بناء أسس التنمية التي سطرتها الجزائر وذلك من خلال النتائج المحصلة عليهم في مختلف الأطوار فقد حمل تقرير التنمية لعام 2011 أن الجزائر حل في المرتبة 96 وقيمة الدليل كانت في حدود0.698. هذا كله لا يخفي المشاكل التي ظهرت على السياسة التعليمية خاصة مع بداية فترة التسعينات وهي مشكلة التعليم الناقص نتيجة تدني نوعية التعليم ، وارتفاع معدل التسرب و الرسوب المدرسين اللذان يؤديان في الغالب إلى الأمية وهذا المقياس يعتبر مقياس للثروة التعليمية ،كما أن مخرجات المنظومة التربوية لا تساعد في تطور الاقتصاد نتيجة غياب التنسيق.كما أكدت مجمل البحوث على أهمية

السياسة التعليمية في تجسيد أهداف التنمية، فالتعليم يعود على الأفراد بجملة من المزايا المادية و الغير مادية، وكذلك الدولة فان التعليم يعزز النمو الاقتصادي و يقلص الفقر و الفروقات الاجتماعية. وهذا ما يجب على السلطات على الرفع من جودة التعليم .

5- الدراسة القياسية:

1-5 معطيات الدراسة وتقدير النموذج:

من خلال هذه الدراسة نحاول تبين دور السياسات العمومية في التأثير على رفاهية الأفراد من خلال مؤشر نصيب الفرد من الناتج الداخلي الخام

المتغير التابع: نصيب الفرد من الناتج الداخلي الخام PIBHH

مؤشرات كل سياسة هي كالتالي:

السياسة الصحية:

الأنفاق العمومي على الصحة DEPSANTE

أمل الحياة عند الولادة ESP

وفيات الأطفال دون الخمس سنوات MOREENFANT

السياسة السكنية

الأنفاق على السكن DEPLOGMENT

عدد المساكن الريفية LOGRURAL

عدد المساكن الحضرية LOGSOCIAL

معدل شغل المسكن الواحد TOL

السياسة التعليمية

الأنفاق على التعليم DEPEDUCATION

معدل التمدريس TAUXSCOLA

معدل الرسوب TAUXROUDOU

معدل النجاح في البكالوريا TAUBAC

سياسة التشغيل

الأنفاق على التشغيل DEPEMPLOI

معدل البطالة CHOMAGE

معدل النشاط TAUXACTIV

تم الاعتماد على الإحصائيات المتوفرة في قاعدة بيانات البنك الدولي، إضافة إلى إحصائيات الديوان الوطني للإحصائيات، تم استخدام لوغاريتم المتغيرات في النموذج لتفادي عدم تجانس المتغيرات. معادلة التقدير نحصل على النموذج الخطي على النحو الآتي :

$$LPIBH(t) = B_0 + B_1 LDEPEDUCATION(t) + B_2 LTAUSCOLARITE(t) + B_3 LTAUBAC(t) + B_4 LTAUROUDDOUBLEAU(t) + B_5 LDEPEMPLOI(t) + B_6 LCHOMAGE(t) + B_7 LTAUXACT(t) + B_8 LDEPLOGEMENT(t) + B_9 LLOGSOCIAL(t) + B_{10} LLOGRURAL(t) + B_{11} LTAUOCUOLOG(t) + B_{12} LDEPSANT(t) + B_{13} LESP(t) + B_{14} LMOREENF(t) + \epsilon(t)$$

طريقة التقدير:

طريقة المربعات الصغرى العادية:

تنص نظرية "جاوس-ماركوف" أن طريقة المربعات الصغرى العادية OLS تعطي أكفاً تقديرات خطية غير متحيزة للمعالم بشرط توفر فرضيات معينة. وهي تعتمد على تدنية مربعات البواقي أو الفروق بين القيم الحقيقية  $y_t$  و القيم المقدرة  $\hat{y}_t$ .

حيث لم تجد دراسات سابقة تطرق إلى محاولة تقييم عدة سياسات في أن واحد، وبالاعتماد على بعض الدراسات المستقلة حاولنا وضع النموذج التالي:

$$LPIBH(t) = B_0 + B_1 LDEPEDUCATION(t) + B_2 LTAUSCOLARITE(t) + B_3 LTAUBAC(t) + B_4 LTAUROUDDOUBLEAU(t) + B_5 LDEPEMPLOI(t) + B_6 LCHOMAGE(t) + B_7 LTAUXACT(t) + B_8 LDEPLOGEMENT(t) + B_9 LLOGSOCIAL(t) + B_{10} LLOGRURAL(t) + B_{11} LTAUOCUOLOG(t) + B_{12} LDEPSANT(t) + B_{13} LESP(t) + B_{14} LMOREENF(t) + \epsilon(t)$$

باعتبار أن  $\epsilon$  تمثل أثر المتغيرات الأخرى، أي أن النموذج يضاف إليه متغير عشوائي يمكننا من دراسة النموذج إحصائياً و بالتالي فان نوع من الانحراف بين القيم الفعلية و القيم المقدرة يسمى بالخطأ العشوائي. فرضيات طريقة المربعات الصغرى العادية هي:

1. المتغيرات المستقلة تكون غير عشوائية (non aléatoires)، أي تكون ملاحظة من دون خطأ.

2.  $E(\epsilon_i) = 0$ ، الأمل الرياضي للخطأ يكون معدوم.

<sup>1</sup> Ricco Rakotomalala. Économétrie, La régression linéaire simple et multiple. Université Lumière Lyon 2. Version 1.1. 2015.

$$3. E(\epsilon_i, \epsilon_j) = \delta^2 \text{ أين } i=j. \text{ أن المتغير العشوائي له نفس التباين وهو ثابت.}$$

$$4. COV(\epsilon_i, \epsilon_j) = 0 \text{ أين } i \neq j. \text{ لا يوجد ارتباط بين قيم المتغير العشوائي في الفترة } t \text{ وقيمه في فترة سابقة أو لاحقة (non-autocorrélation des résidus).}$$

$$5. COV(x_{ij}, \epsilon_i) = 0. \text{ لا يوجد ارتباط بين المتغير العشوائي وأي من المتغيرات المستقلة.}$$

$$6. \epsilon_i \sim N(0, \delta\epsilon). \text{ الأخطاء تتبع التوزيع الطبيعي.}$$

$$7. COV(x_i, x_j) = 0. \text{ عدم وجود علاقة ارتباط قوية بين المتغيرات المستقلة.}$$

$$8. \text{ يجب أن تكون عدد الملاحظات أكبر من عدد المعلمات المراد تقديرها.}$$

وعند تقدير النموذج تحصلنا على مايلي:

### الجدول رقم 5-24 يبين تقدير النموذج الأصلي

Dependent Variable : PIBBH				
Method : Least Squares				
Date : 06/12/16 Time : 01 :48				
Sample : 1970 2014				
Included observations : 45				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
CHOMAGE	-0.163788	0.035556	-4.606430	0.0001
DEPEDUCATION	-0.369730	0.147074	-2.513895	0.0175
DEPEMPOI	-0.021576	0.013374	-1.613308	0.1171
DEPLOGEMENT	0.021058	0.016270	1.294301	0.2054
DEPSANT	-0.036830	0.021499	-1.713119	0.0970
LOGRURUAL	-0.003159	0.020066	-0.157441	0.8760
LOGSOCIAL	0.016456	0.040514	0.406182	0.6875
ESP	0.003097	0.009828	0.315150	0.7548
MOREENFANT	0.006343	0.040681	0.155914	0.8771
TAUBAC	0.024475	0.032348	0.756632	0.4552
TAUCUPPLOG	-0.571830	0.304454	-1.878213	0.0701
TAUROUDOUBLEU	-0.067222	0.042168	-1.594142	0.1214
TAUACT	-0.234826	0.134954	-1.740040	0.0921
TAUXSCOLARITE	0.941476	0.138284	6.808270	0.0000
C	8.434274	1.230108	6.856531	0.0000
R-squared	0.960487	Mean dependent var	9.037974	
Adjusted R-squared	0.942048	S.D. dependent var	0.151225	
S.E. of regression	0.036405	Akaike info criterion	-3.527027	
Sum squared resid	0.039759	Schwarz criterion	-2.924806	
Log likelihood	94.35810	Hannan-Quinn criter.	-3.302525	
F-statistic	52.08877	Durbin-Watson stat	2.356090	
Prob(F-statistic)	0.000000			

المصدر من إعداد الطالب بالاعتماد على 9 eviwes

نلاحظ أن هناك العديد من المتغيرات غير معنوية وهذا غير مقبول من الناحية الإحصائية لأنه لا تؤثر على المتغير التابع، و سنحاول تحسين النموذج، وذلك بحذف المتغيرات التي لها أكبر احتمال أو أي متغير تؤثر في النموذج.

فتحصلنا على النموذج التالي:

$$\begin{aligned} \text{PIBBH} = & -0.168964913622 * \text{CHOMAGE} - 0.437237621771 * \text{DEPEDUCATION} - \\ & 0.0225191652014 * \text{DEPEMPOI} + 0.0245061133101 * \text{DEPLOGEMENT} - 0.0335645592525 * \text{DEPSANT} - \\ & 0.614680756978 * \text{TAUOCUPPLOG} - 0.0572411819868 * \text{TAUROUDOUBLEU} - 0.245841812178 * \text{TAUXACT} + \\ & 0.865364180138 * \text{TAUXSCOLARITE} + 9.17419215669 \end{aligned}$$

الجدول رقم 5-25 يبين النموذج النهائي

Dependent Variable: PIBBH				
Method: Least Squares				
Date: 06/11/16 Time: 13:08				
Sample: 1970 2014				
Included observations: 45				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
CHOMAGE	-0.168965	0.030231	-5.589089	0.0000
DEPEDUCATION	-0.437238	0.108128	-4.043699	0.0003
DEPEMPOI	-0.022519	0.011617	-1.938497	0.0507
DEPLOGEMENT	0.024506	0.013367	1.833306	0.0653
DEPSANT	-0.033565	0.013592	-2.469518	0.0186
TAUOCUPPLOG	-0.614681	0.233786	-2.629249	0.0126
TAUROUDOUBLEU	-0.057241	0.028869	-1.982757	0.0553
TAUXSCOLARITE	0.865364	0.092457	9.359675	0.0000
TAUXACT	-0.245842	0.114177	-2.153158	0.0383
C	9.174192	0.598759	15.32200	0.0000
R-squared	0.959422	Mean dependent var	9.037974	
Adjusted R-squared	0.948988	S.D. dependent var	0.151225	
S.E. of regression	0.034156	Akaike info criterion	-3.722651	
Sum squared resid	0.040831	Schwarz criterion	-3.321170	
Log likelihood	93.75964	Hannan-Quinn criter.	-3.572983	
F-statistic	91.94820	Durbin-Watson stat	2.310905	
Prob(F-statistic)	0.000000			

المصدر من إعداد الطالب بالاعتماد على 9 eviwes

بما أن المتغيرات المفسرة ذو معنوية، فعليه النموذج صالح للدراسة الإحصائية .

5 - 2 اختبار الفرضيات:

تشخيص الارتباط الذاتي بين الأخطاء العشوائية : هناك عدة اختبارات تسمح لنا بالكشف عن ما إذا كان الأخطاء العشوائية مرتبطة ذاتيا أم لا ، وعلى هذا الأساس فإننا سوف نستخدم الاختبارات الشهيرة منها

اختبار Durbin-Watson و الذي يعتمد على إيجاد احصائيتين جدوليتين  $(d_l, d_u)$ ، وذلك بمعرفة عدد المشاهدات  $N$  و عدد المتغيرات المفسرة  $K$ ، لكي لا يكون هناك ارتباط بين الأخطاء يجب ان تكون الإحصائية  $DW$  المحسوبة و المستخرجة في عملية التقدير محصورة بين  $d_l$  و  $4-d_l$ ، من خلال الجدول توزيع دارين واتسون نجد ان القيم المجدولة هي  $(d_l=1.09, d_u=2)$ ، والقيمة المحسوبة هي  $DW=2.31$  و النتيجة أن قيمة دارين واتسون تقع في مرحلة الشك، لذلك نقوم باستخدام اختبار آخر هو اختبار Berush Godfrey و يقوم هذا الأختبار على الفرضية المنعدمة  $H_0$  و البديلة  $H_1$  حيث:

$H_0$  عدم وجود ارتباط بيت الأخطاء

$H_1$  يوجد ارتباط بين الأخطاء

إذا كان الاحتمال المقابل للإحصائية  $R^2$  أكبر من حد المعنوية المقترح فإننا نقبل فرضية العدم التي تنص على عدم وجود ارتباط ذاتي بين الأخطاء. ونتائج الاختبار موضحة كما يلي:

Breusch-Godfrey Serial Correlation LM Test:

F-statistic	0.958655	Prob. F(2,33)	0.3938
Obs*R-squared	2.470950	Prob. Chi-Square(2)	0.2907

وعليه الاحتمال المقابل للإحصائية  $R^2$  أكبر من حد المعنوية (0.2907) أكبر من حد المعنوية (0.05) وعليه نقبل فرضية العدم التي تنص على ان الأخطاء غير مرتبطة ببعضها البعض.

اختبار ثبات تجانس الأخطاء:

هناك العديد من الأختبارات نأخذ اختبارات Arch و Berush-Pagan-Godfrey و التي تقوم على الفرضيتين: المنعدمة  $H_0$  البديلة  $H_1$  حيث:

$H_0$  عدم وجود تجانس بين الأخطاء

$H_1$  يوجد تجانس بين الأخطاء

إذا كان الاحتمال المقابل للإحصائية  $R^2$  أكبر من حد المعنوية المقترح (5%) فإننا نقبل فرضية العدم التي تنص على عدم تجانس الأخطاء. ونتائج الاختبار في ما يلي:

جدول رقم 5-26 يبين اختبار تجانس الأخطاء

**Heteroskedasticity Test: Breusch-Pagan-Godfrey**

F-statistic	2.222063	Prob. F(9,35)	0.0442
<b>Obs*R-squared</b>	<b>16.36289</b>	<b>Prob. Chi-Square(9)</b>	<b>0.0697</b>
Scaled explained SS	26.09423	Prob. Chi-Square(9)	0.0020

**Heteroskedasticity Test: ARCH**

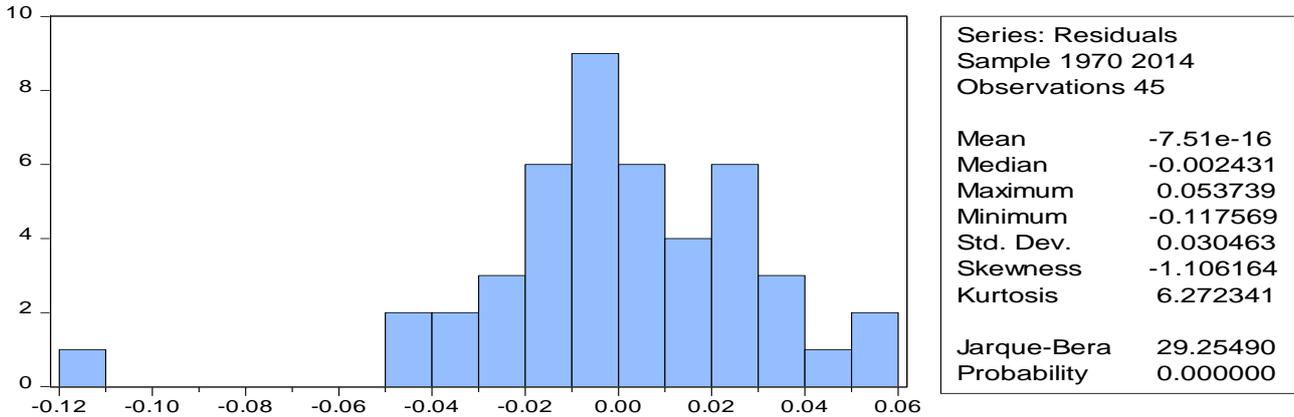
F-statistic	2.922448	Prob. F(1,42)	0.0947
<b>Obs*R-squared</b>	<b>2.862438</b>	<b>Prob. Chi-Square(1)</b>	<b>0.0907</b>

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على EViews 9

نلاحظ من خلال الجدول أعلاه أن قيمة احتمال الإحصائية  $obs * R - squared$  أكبر من مستوى المعنوية 5% وبالتالي فإننا نقبل فرضية العدم التي تنص على ثبات تباين الأخطاء العشوائية عند مستوى معنوية 5% وهي نفس النتيجة التي توصلنا إليها من خلال استخدامنا لكل من الاختبارين Arch Berush-Pagan-Godfrey ، من خلال هذه الاختبارات نستنتج أن تباين الأخطاء العشوائية ثابت (متجانس) .

اختبار طبيعية الأخطاء العشوائية : لمعرفة ما إذا كانت الأخطاء العشوائية تتبع التوزيع الطبيعي أم لا نقوم بإجراء اختبار جارك-بيرا (Jarque-Bera) على النحو التالي:

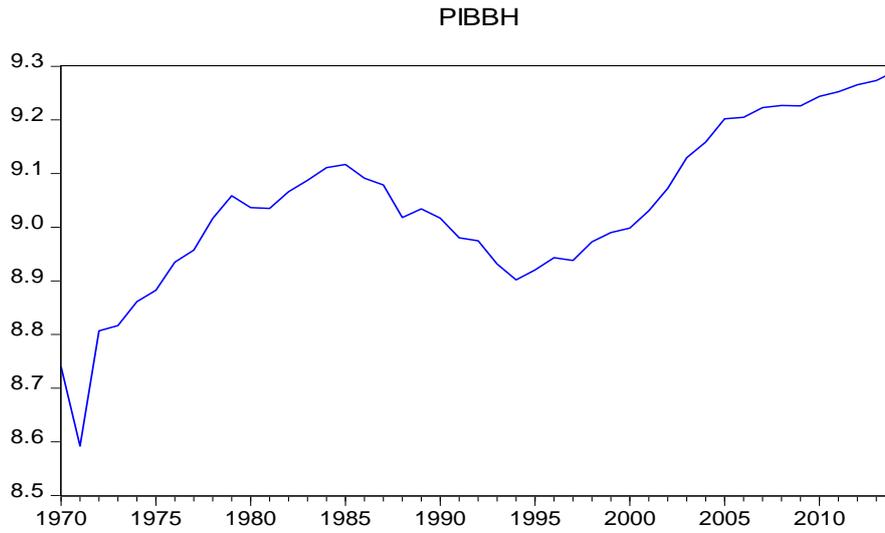
الشكل رقم 5-1 يبين التوزيع الطبيعي للأخطاء



المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على EViews 9

من خلال الشكل أعلاه نلاحظ أن قيمة احتمال تحقق فرضية العدم أقل من مستوى المعنوية، وبالتالي فإننا نرفض فرضية العدم التي تنص على أن الأخطاء تتبع التوزيع الطبيعي .  
بما أن الأخطاء لا تتبع التوزيع الطبيعي نقوم بإدخال متغيرة صماء وتحتوي السنوات التي فيها نقط شاذة في منحنى المتغير التابع على الواحد والسنوات الباقية تحت الصفر ونسميها M (نتيجة وجود ظاهرة ما تؤثر في نصيب الفرد من الناتج الداخلي الخام).

الشكل رقم 2-5 بين تطور المتغير التابع



المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على EViews 9

من خلال الشكل نلاحظ أن سنوات 1971 و 1994 تأخذ القيم واحد والسنوات الأخرى تأخذ قيم الصفر نتيجة أن توجد ظاهرة ما تؤثر في نصيب الفرد من الناتج الداخلي الخام. ونقوم بتقدير النموذج في ما يلي:

الجدول رقم 27-5 يبين تقدير النموذج المعدل

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
CHOMAGE	-0.175909	0.024789	-7.096343	0.0000
DEPEDUCATION	-0.348046	0.090897	-3.829002	0.0005
DEPEMPOI	-0.018805	0.009545	-1.970201	0.0570
DEPLOGEMENT	0.026081	0.010943	2.383258	0.0229
DEPSANT	-0.026979	0.011227	-2.403091	0.0219
M	-0.097174	0.022728	-4.275591	0.0001
TAUOCUPPLOG	-0.457037	0.194806	-2.346111	0.0249
TAUROUDDOUBLEU	-0.061649	0.023644	-2.607399	0.0135
TAUXACT	-0.241344	0.093427	-2.583250	0.0143
TAUXSCOLARITE	0.759311	0.079611	9.537718	0.0000
C	9.027452	0.491110	18.38173	0.0000
R-squared	0.973611	Mean dependent var	9.037974	
Adjusted R-squared	0.965849	S.D. dependent var	0.151225	
S.E. of regression	0.027946	Akaike info criterion	-4.108473	
Sum squared resid	0.026554	Schwarz criterion	-3.666844	
Log likelihood	103.4406	Hannan-Quinn criter.	-3.943838	
F-statistic	125.4396	Durbin-Watson stat	1.590886	
Prob(F-statistic)	0.000000			

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على EViews 9

اختبار الفرضيات

تشخيص الارتباط الذاتي بين الأخطاء العشوائية: في ما يتعلق في اختبار دارين واتسون المحسوبة (1.59) فقيمة تقع في منطقة الشك وعليه نستخدم اختبار Breusch-Godfrey

Breusch-Godfrey Serial Correlation LM Test:

F-statistic	1.198199	Prob. F(2,32)	0.3149
<b>Obs*R-squared</b>	<b>3.135151</b>	<b>Prob. Chi-Square(2)</b>	<b>0.2086</b>

وعليه الاحتمال المقابل للإحصائية  $n \cdot R^2$  أكبر من حد المعنوية (0.2086) أكبر من حد المعنوية (0.05) وعليه نقبل فرضية العدم التي تنص على أن الأخطاء غير مرتبطة ببعضها البعض  
اختبار ثبات تجانس الأخطاء: كما سبق نستخدم نأخذ اختبارات Berush-Pagan-Godfrey و Arch : ونتائج الاختبار في ما يلي:

الجدول رقم 5-28 يبين اختبار تجانس الأخطاء

Heteroskedasticity Test: Breusch-Pagan-Godfrey

F-statistic	1.693504	Prob. F(10,34)	0.1228
Obs*R-squared	14.96174	Prob. Chi-Square(10)	0.1335
Scaled explained SS	5.017371	Prob. Chi-Square(10)	0.8900

Heteroskedasticity Test: ARCH

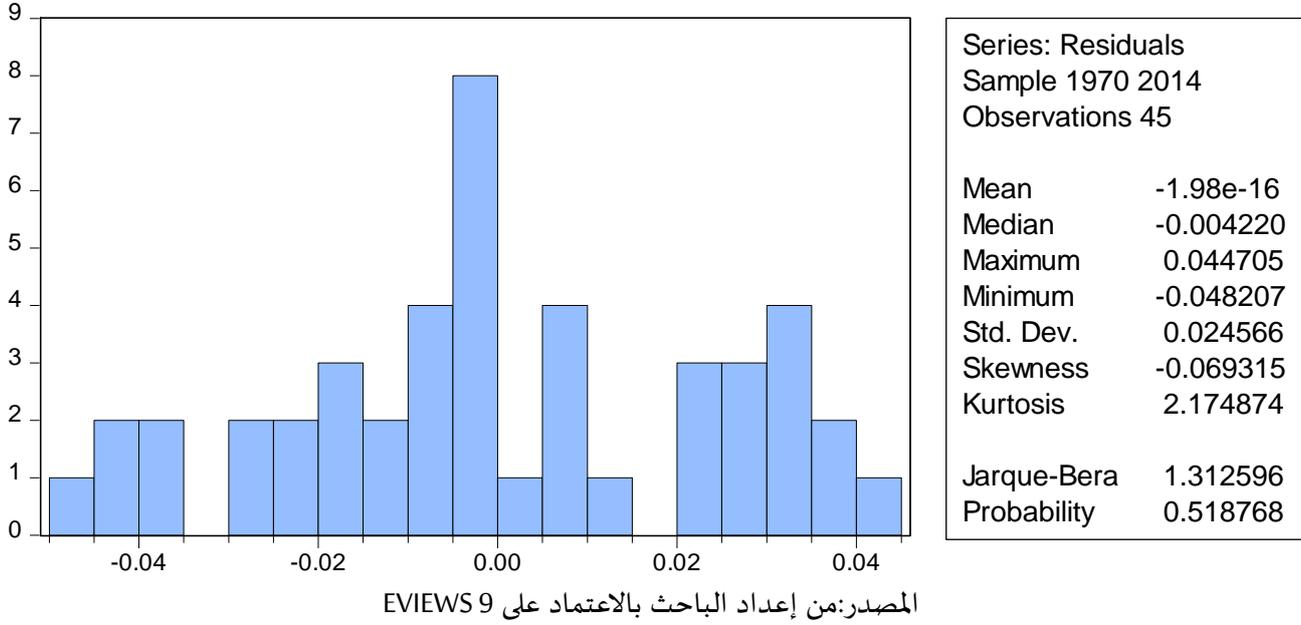
F-statistic	0.296471	Prob. F(1,42)	0.5890
<b>Obs*R-squared</b>	<b>0.308412</b>	<b>Prob. Chi-Square(1)</b>	<b>0.5787</b>

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على EViews 9

نلاحظ من خلال الجدولين أعلاه أن قيمة احتمال الإحصائية  $obs * R - squared$  أكبر من مستوى المعنوية 5% ، وبالتالي فإننا نقبل فرضية العدم التي تنص على ثبات تباين الأخطاء العشوائية عند مستوى معنوية 5% . وهي نفس النتيجة التي توصلنا إليها من خلال استخدامنا لكل من الاختبارين Berush-Pagan-Godfrey و Arch ، من خلال هذه الاختبارات نستنتج أن تباين الأخطاء العشوائية ثابت (متجانس) .

اختبار طبيعية الأخطاء العشوائية : لمعرفة ما إذا كانت الأخطاء العشوائية تتبع التوزيع الطبيعي نقوم بإجراء اختبار جارك-بيرا (Jarque-Bera) على النحو التالي:

الشكل رقم 3-5 يبين التوزيع الطبيعي للأخطاء



من خلال الشكل أعلاه نلاحظ أن قيمة احتمال تحقق فرضية العدم أكبر من مستوى المعنوية، وبالتالي فإننا نقبل فرضية العدم التي تنص على أن الأخطاء تتبع التوزيع الطبيعي .

بما ان الشروط الثلاثة متوفرة في التقدير بطريقة المربعات الصغرى، يمكن قراءة معنوية المعالم و النموذج وباقي النتائج المحصل عليها

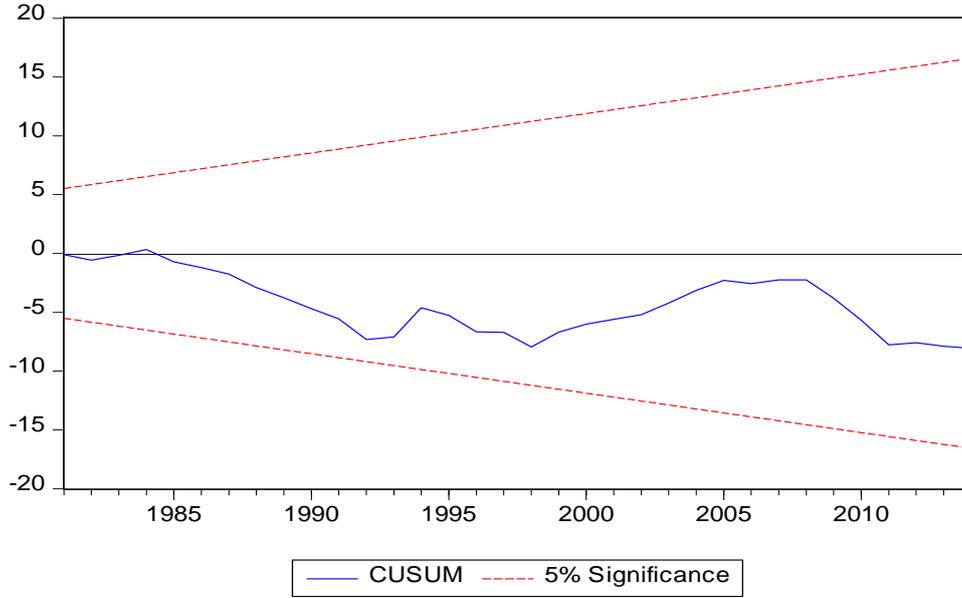
اختبار المعنوية الإجمالية للنموذج : يلاحظ من خلال نتائج التقدير السابقة أن قيمة احتمال تحقق فرضية العدم أقل من مستوى معنوية 5%، أي  $P-Value = 0.0000 < 0.05$ ، وبالتالي فإننا نرفض فرضية العدم التي تقضي بعدم معنوية النموذج، ومنه نستنتج أن النموذج ذو معنوية .

اختبار دقة وجودة النموذج: بالنسبة إلى  $R^2$ : يلاحظ من خلال نتائج التقدير السابقة أن قيمة معامل التحديد قريبة جدا من الواحد ( $R^2=0.9736$ ) وهذا ما يفسر بوجود علاقة قوية بين المتغير التابع والمتغيرات المفسرة له، أي 97.36% من التغير في نصيب الفرد من الناتج المحلي الخام يفسره التغير في كل من متغيرات السياسات العمومية المذكورة، وباقي التغير ما مقداره 2.64% من التغير في نصيب الفرد من الناتج المحلي الخام تفسره عوامل أخرى لم تدرج في هذا النموذج (متغيرات عشوائية).

من خلال هذين الاختبارين نستنتج أن النموذج ذو دقة وجودة عالية .

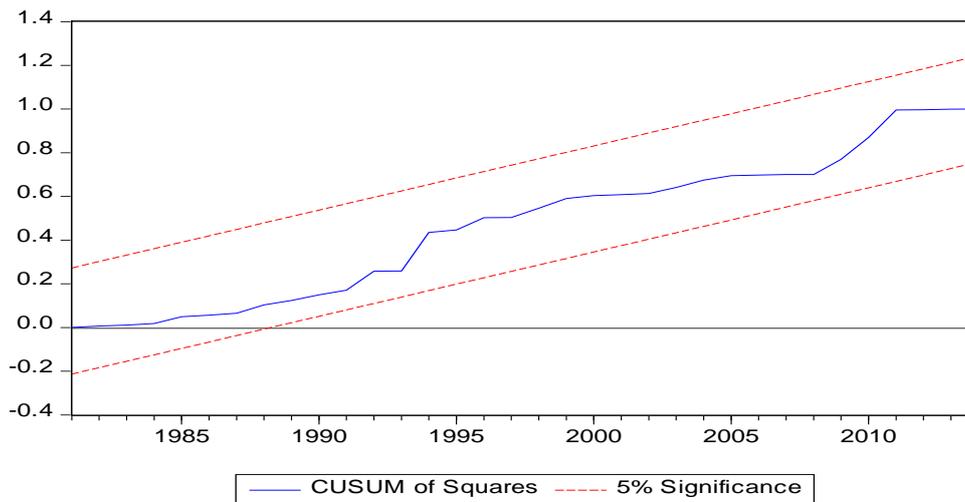
اختبار استقرارية النموذج: اختبار مدى استقرار المعادلة في كامل فترة الدراسة باستعمال اختبارات الأكثر استخداما هما اختبار CUSUM و CUSUM of SQUARS، فكانت النتائج كما يلي:

الشكل رقم 3-5 يبين اختبار CUSUM



المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على EViews 9

الشكل رقم 4-5 يبين اختبار CUSUM of SQUARS



المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على EViews 9

من خلال الشكلين السابقين نلاحظ أن منحى الأخطاء لم يتجاوز مجال الثقة عند مستوى معنوية 5% وبالتالي فإننا نقبل فرضية عدم التي تقضي باستقرارية النموذج خلال فترة الدراسة، أي أن النموذج لا يعاني من تغيرات هيكلية خلال هذه الفترة .

بعد التحقق من توفر شروط و صحة التقدير واستقرار العلاقة في الأجل الطويل يمكن أن نقوم بالقراءة الاقتصادية للنتائج.

### 3-5 تحليل النتائج الاقتصادية:

#### السياسة التشغيلية:

\*معدل البطالة يؤثر سلبا على ( نصيب الفرد من الناتج الداخلي الخام PIBH) وهذا مقبول من الناحية النظرية. لأن ارتفاع معدل البطالة يعني مقدار منخفض من العمل و عليه ينخفض PIBH (حيث إذا ارتفع معدل البطالة ب 1% انخفض PIBH ب 0.17 % )، مع افتراض ثبات السكان.

\*نفقات التشغيل تؤثر سلبا على PIBH وهذا غير مقبول من النظرية لأن الأنفاق على التشغيل نظريا يحفز العمل و عليه يرتفع الاستثمار و عليه يزيد PIBH ، (حيث إذا ارتفاع نفقات التشغيل ب 1 % انخفض PIBH ب 0.01 %). إلا أن نفقات التشغيل في الجزائر تكون في القطاعات الغير منتجة كالإدارة و قطاع الخدمات. وهي قطاعات لا تخلق قيمة مضافة على عكس لو كان الأنفاق في القطاع الصناعي.

\*معدل النشاط: يؤثر سلبا على PIBH (نظريا يؤثر معدل النشاط إيجابا على PIBH) (حيث إذا ارتفع معدل النشاط ب 1% ينخفض PIBH ب 0.24 %)، حيث أن معدل النشاط يضم الفئة العاطلة عن العمل و الفئة (الشغيلة)، و تفسر ذلك ان الفئة الشغيلة في الجزائر تستحوذ على المناصب في قطاع الإدارة و التجارة والخدمات و هذه القطاعات غير منتجة (بالرجوع إلى الدراسة التطبيقية في سياسة التشغيل و خاصة في سنوات 2000 الملاحظ أن الزيادة في منصب الشغل كانت في قطاع الخدمات و البناء و الأشغال العمومية وهذا ما جعل الفئة النشيطة مثل الفئة العاطلين عديمة الفعالية في النشاط الاقتصادي.

ومن خلال الدراسة التطبيقية و القياسية نلاحظ ان السياسة التشغيلية في الجزائر تسم بالركود و عدم الفعالية في الزيادة في نصيب الفرد من الناتج الداخلي الخام، والذي يعكس رفاهية الأفراد. لذلك على السلطات العمل على الاستثمار في القطاعات الحقيقية من اجل خلق الثروة. إضافة إلى بناء ضرورة بناء سيناريوهات مستقبلية لدالة العرض على العمل في الجزائر، بهدف تخطيط اليد العاملة و جعلها منتجة.

### السياسة الصحية:

\*نفقات الصحية:تؤثر سلبا على PIBH وهذا عكس النظرية الاقتصادية و التي ترى انه يؤثر إيجابا، أما في دراستنا فارتفاع الأنفاق الصحي ب 1 % يخفض من PIBH 0.01 % وجاءت هذه الدراسة متفقة مع دراسة أجريت في البرازيل و التي وجدت أن الأنفاق الصحي يؤثر سلبا وذلك راجع إلى عدم المساواة من خدمات الرعاية الصحية ، حيث أنه لا تزال في الجزائر هناك أشخاص يعاونون من مشاكل صحية عديدة ناتجة في أساسها عن تدني دخل الأفراد والأسر.

نلاحظ انه بالرغم من الأنفاق الضخم و المرافق والمنشأة و الكوادر الطبية . إلا أن المشكل هناك عدم فعالية في هذا القطاع ، بالرغم من ان تونس و المغرب ينفقون اقل من الجزائر إلى المستوى الصحي فيهم متطور على الأقل في تونس ، هذا ما يدل عليه معدل الأمل عند الحياة .

### السياسة السكنية:

\*الأنفاق على السكن موجب:وهو ما يتوافق مع الناحية النظرية (حيث ان زيادة الأنفاق على السكن ب1 % يؤدي إلى زيادة PIBH 0.02 %). لأن الاستثمار في قطاع السكن يزيد من رفاهية الأفراد وهذا ما يؤدي إلى تحسين مستواهم المعيشي، وهذا ما تؤكدته العديد من الدراسات مثل دراسة لبنك الدولي (1993) و التي جاءت بأن الاستثمار في القطاع السكني يكون موجبا عندما يكون نصيب الفرد أكثر من 1000 دولار.

\*معدل شغل السكنات :كلما ارتفع معدل شغل السكنات ب 1 % انخفض PIBH ب 0.45 % .وهو عكس النظرية الاقتصادية و لم تجد له تفسير (ممكن الإحصائيات غير واقعية لأن هذا المتغير في الجزائر لا يحسب سنويا و انا لمدة أكثر من خمس سنوات و نحنأ أخذنا المعدل السنوي.

### السياسة التعليمية:

\*الأنفاق على التعليم سالب وهو عكس النظرية الاقتصادية و التي ترى أن الأنفاق يؤثر إيجابا على PIBH ، حيث إذا ارتفع الأنفاق ب (1 % انخفض PIBH ب0.34 % )، وتفسيره انه حتى يؤثر الأنفاق إيجابا على PIBH يجب أخذ فترة إبطاء زمني لمدة خمس سنوات وهذا ما أكدته دراسة (Macmhom1987).

\*معدل التمدرس موجب:وهذا ما يتوافق مع الدراسات النظرية (حيث ارتفاع نسبة التمدرس ب 1 % يزيد من PIBH)، وهذا ما تؤكدته (Behrman 1987) من خلال دراسة العلاقة بين معدل التمدرس و PIBH لفترة 1960-1981 في 88 دولة و التي بينت تأثير التعليم على نصيب الفرد من الناتج المحلي الخام و الذي يكون موجبا .

\*معدل الرسوب تأثير سلبى على PIBH(أخذنا معدل الرسوب في التعليم الابتدائي لأن له علاقة بمعدل التسرب المدرسي و الذي لم نجد إحصائيات لمدة معينة . وذلك بسبب ان معدل التسرب المدرسي يمنح أفراد

غير ملمين بالقراءة و الكتابة وهذا التأثير السلبي (حيث ارتفاع معدل الرسوب المدرسي ب) 1 % يؤدي الى انخفاض PIBH ب 0.24%)، وهذا ما يؤثر على الاستثمار في رأس المال البشري و يخفض من PIBH، وهذا ما أكدته بعض الدراسات مثل دراسة (هكس 1980) أن معدلات الرسوب في الطور الابتدائي لها تأثير سلبي على PIBH .

وكحوصلة ومن خلال تقييمنا للسياسات العمومية: وجدنا أن هناك انخفاض في فعالية هذه السياسات نتيجة غياب التخطيط المسبق لكل سياسة على حدي أو في إطار التنسيق بين السياسات فيما بينها.

أما في إطار سياسة التشغيل ففي السنوات الأولى للاستقلال شهدت تحسنا، لكن مع بداية سنوات الثمانيات بدأت تندهور واستمر التدهور مع سياسة الإنعاش الاقتصادي والتي لم تأتي بثمارها على الأقل في سياسة التشغيل. وبالتالي لا بد من توجيه الاستثمارات في القطاعات المنتجة وعدم الاعتماد على التوظيف في قطاع الإدارة الذي هو قطاع غير منتج وبداية التفكير في التوجه نحو الإدارة للالكترونية والتي تخفض التكاليف.

وفي إطار السياسة الصحية فهو القطاع الذي يشهد تدمر من طرف المجتمع لأنها تهدف إلى تخليص أفراد المجتمع من المرض، ومن بين السياسات التي تطرقنا إليه تقع السياسة الصحية في المرتبة الأخيرة من ناحية الفعالية، ولذلك وجب ما يلي:

\*إعادة النظر في وتيرة تكييف المنظومة التشريعية الخاصة بالقطاع بما يتماشى والسياسة العامة للمنظومة الصحية، إذ لا يعقل أن يبقى القانون 05-85 المؤرخ في فيفري 1985 والخاص بحماية الصحة يعدل من الناحية الشكلية ولا يعدل بما يخدم السياسة العمومية للقطاع والتي تسهم حالة فعاليتها في الحد من زيادة الإنفاق.

\*الانتقاء الفعال للعنصر البشري الذي يقود القطاع الصحي في الجزائر: من بين 24 وزير في الفترة الممتدة ما بين 1962-2013 لا يوجد ولا إداري واحد عدا بنكي واقتصادي، 21 منهم يكرسون اتجاه سياسي لحزب واحد وهذا لا يخدم القطاع المعني.

\*فتح الشراكة مع القطاع الخاص، إضافة إلى تأطير نشاط القطاع الخاص العامل في القطاع.

السياسة السكنية: إن التمعن في السياسة السكنية وتتبع مسارها يجعلنا نتساءل عن مدى نجاعتها في تطوير أزمة السكن أو على الأقل التخفيض منها. وتبقى هذه السياسة تعاني من نقص الفعالية نتيجة الثغرات والفجوات التي مست هذه السياسة. هذا ما جعل السلطات تغير في كل مرة من سياستها وبرامجها السكنية لكن دون جدوى. وهذا راجع أيضا إلى احتكار السلطة الأشراف والمتابعة.

و الحلول أن ننظر في تجارب الدول الناجحة لنستخلص مجالا للمقارنة بين السياسات كل دولة من حيث التشابه والاختلاف في الإجراءات أو الأساليب المستعملة لتسيير قطاع السكن.

ومن توصيات ما يلي:

- تنوع أنماط السكن قصد تكييفها حسب الخصوصيات المحلية وأنواع الدخل الفردي؛
- إدراج سياسة دعم وترقية السكن الريفي من اجل أن تساعد على استقرار السكان (هذا يساهم في استقرار السياسات الأخرى)؛
- إيجاد آليات تحفيزية تسمح للمواطنين بالتعود على التكفل الذاتي في انجاز سكناتهم؛
- العمل على وصول إلى معدل شغل المساكن الى 5 (معدل العالمي)؛
- إصلاح نظام التمويل و الذي يتسم بعدم المرونة ومحدودية مجال نشاطه،ويجب توسيع مصادر الموارد مثل صناديق الخدمات الاجتماعية.

السياسة التعليمية: بالرغم من النجاحات المحققة من ناحية الكم نلاحظ انه من ناحية النوعية،فهي بعيدة نتيجة ان العديد من خريجي المنظومة التعليمية يتجهون إلى البطالة أو ما يعرف بتناقص العائد التعليمي.

إضافة إلى غياب التنسيق بين السياسات والقطاعات مع بعضها البعض فمثلا خريجي المنظومة التعليمية لا يتوافقون مع طلبات سياسات التشغيل ولهذا تقوم سياسة التشغيل على إعادة تأهيلهم. خاصة وأن عدد سكان الجزائر سيكون في سنة 2020 إلى حدود 44 مليون نسمة .

خلاصة

حاولنا من خلال هذا الفصل تقييم السياسات العمومية والمتمثلة في السياسات المتعلقة بالخدمات العامة وتمثلت في الصحة السكن التشغيل والتعليم، وتم تقييم بالإعتماد على مجموعة من المعايير والمؤشرات، وبينت هذه النتائج إنخفاض فعاليات هذه السياسات مع استثناء السياسات التعليمية والتي حققت نوعا من الانجاز على المستوى الكمي وليس النوعي .

وجاءت الدراسة القياسية لتؤكد نتائج الدراسة التطبيقية .

الخاتمة العامة

حاولنا من خلال هذا الدراسة الإحاطة بجوانب موضوع أصبح يلقي اهتماما كبيرا ، خاصة في ظل التوجهات الحديدية لدور الدولة في تسيير الشؤون العامة ، اذا تشير الدراسات إلى أهمية الموضوع ، وقد بدأنا دراستنا بإشكالية تتمحور حول كيفية تقييم السياسات العمومية في الجزائر؟.

و كإجابة على هذه الإشكالية و التأكد من صحة الفرضيات قدمنا هذه الدراسة من خلال الفصول التالية:

من خلال الفصل الأول و الذي جاء حول الإطار المفاهيمي للسياسات العمومية حاولنا في البداية ضبط مفهوم دقيق لمصطلح السياسات العمومية من خلال تقديم تعريفات لباحثين غربيين و عرب، حيث توصلنا إلى أن أي تعريف لسياسة عمومية يجب أن يتضمن العناصر التالية:السلطة العامة،المشكلة العامة ،الجمهور.وأبسط تعريف لسياسات العمومية هو"هي كل ما تفعله او لا تفعله الحكومة".

فيما بعد حاولنا الإجابة على كيفية استخدام النظريات الاقتصادية في تفسير الاختلاف بين مختلف السياسات العمومية المختلفة ؟، بعبارة أخرى لماذا هناك سياسات عمومية ضيقة وأخرى واسعة.

كما تعرضنا في الجزء الثالث من هذا الفصل إلى العرض و الطلب على السياسات العمومية، من خلاله حاولنا الإجابة على السؤال المطروح وعليه الدولة تتدخل من اجل توفير السلع...الخ.والعرض على السياسات العمومية اما يكون مادي عن طريق التدخل المباشر أو معنوي مثل فرض الضرائب.وفي ختام هذا الفصل تعرضنا إلى كيفية تصميم السياسات العمومية انطلاقا من المشكلة العامة و التي تختلف عن المشكلة الخاصة إلى التقييم و الذي يعتبر المرحلة الأخيرة في عمر كل سياسة عمومية.

توصلنا من خلال هذا الفصل إلى أن السياسات العمومية هي سلوك تقوم به الحكومة أو إحدى هيئتها في مجال عام وفقا لطبيعة الثقافة و الأيدلوجية السائدة، وكذلك وفقا لتوجهات السياسية،والسياسات العمومية تحاول أن تضمن عناصر الأهداف و تخصيص الموارد و تحديد الآليات و الأساليب، كما ان أي سياسة عمومية تتضمن مراحل صياغة و التنفيذ و في الأخير التقييم.

بعد التطرق إلى الإطار المفاهيمي و النظري للسياسات العمومية و الذي رأيناه مهما في بحثنا هذا حاولنا في الفصل الثاني الحديث عن الإطار النظري لتقييم السياسات العمومية

والذي حاولنا من خلاله في الجزء الأول ضبط دقيق لمصطلح التقييم من خلال سرد مختلف التعاريف الواردة في هذا المصطلح وبمختلف اللغات و ذلك نتيجة اختلاف التعاريف بسبب توجهات و فلسفة كل باحث، كما رأينا أنه من المفيد سرد مختلف المفاهيم القريبة من التقييم مثل مصطلح مراقبة التسيير والرقابة و التدقيق..الخ و محاولة إظهار الفرق بين التقييم و بين هذه المصطلحات و نتيجة ذلك أن التقييم يقع في المرتبة الأولى على الأقل في بحثنا هذا.

وبعدها في الجزء الثاني تتبعنا التطور التاريخي للسياسات العمومية بداية من ظهوره في الستينيات في الولايات المتحدة الأمريكية نتيجة و حاجتها إلى تبرير صرف المال العام و إلى البحث عن الشرعية في الدول الغربية. كما تعرضنا إلى معايير و أدوات تقييم السياسات العمومية و التي اقترحتها اللجنة الأوروبية لتحديد أدوات التقييم و محاولة تبيان أهمية كل أداة في عملية التقييم.

في الأخير قدمنا كيفية القيام بعملية التقييم انطلاقا من تقديم الطلب التقييم من الجهة المخولة إلى حين تسلمها تقرير التقييم.

توصلنا من خلال الفصل الثاني إلى الأهمية الكبيرة لتقييم مثله مثل ما تكتسبه السياسات العمومية من أهمية، وهذا راجع إلى دوره في ترشيد السياسات العمومية، إضافة إلا انه يشير إلى العلاقة بين أهداف السياسات العمومية نظريا و النتائج العملية لتنفيذ السياسات العمومية في ارض الواقع، كما أن التقييم يملك القدرة على المراجعة و التصحيح من خلال اعتماد على مجموعة من المعايير و الأدوات. وفي الأخير إلى العلاقة بين الأهداف التي وضعها راسموا السياسات العمومية و الاحتياجات الحقيقة لمجتمع.

وبعد هذا التأسيس النظري للسياسات العمومية و تقييمها تناولنا من خلال الفصل الثالث تناولنا واقع التقييم في العالم في العنصر الأول التجارب الدولية الرائدة في هذا المجال إضافة إلى التجارب الإقليمية مثل التجربة الفرنسية و التجربة المغربية، وهذا تسليط الضوء على دور كل تجربة بداية من التجربة الرائدة و هي التجربة الأمريكية و التي يكون فيها التقييم في عمق التسيير العمومي، كما حاولنا توضيح التواريخ الكبرى لتقييم في كل تجربة إضافة إلى الفاعلين الأساسيين في كل تجربة. وفي الجزء الثاني من هذا الفصل تطرقنا فيه إلى الدراسات التجريبية التي تحدث عن تقييم السياسات العمومية وهذا من خلال سرد مختلف الدراسات و من جهات مختلفة و في دول مختلف حتى يتم توضيح الفرق و محاولة إظهار جوهر الموضوع، وفي الأخير تم التطرق إلى الدراسات التي تناولت حالة الجزائر بالرغم من قلتها و حاولنا عمل حوصلة لهذه الدراسات و مقارنتها بالدراسات الأجنبية من اجل توضيح مكانة التقييم في حالة الجزائر على ما هو متواجد عليه الآن.

استخلصنا من خلال هذا الفصل إن الدول التي لها أصول في تقييم السياسات العمومية، تكون هذه الأخيرة سياسات رشيدة ذو طابع توزيعي تتجلى في توزيع الثروة و السلع على الأفراد. كما أن التقييم يستخدم لدارة أي نقاش اقتصادي او سياسي في حكومات الدول المتطورة، هذا الذي يمنح الشرعية لعمل العمومي. وهذا ما جاءت تؤكد الدراسات التجريبية و هي كثيرة في هذا الميدان، وأصبحت ثرية خاصة مع التخلي على النموذج التجريبي في التقييم والتوجه نحو الأسلوب الحديث الذي يعتمد على الأدوات الحديثة والنماذج القياسية. وكخلاصة تقييم السياسات العمومية يساعد على رسم و تنفيذ سياسات عمومية أكثر فاعلية و خاصة في ظل محدودية الموارد.

وتناولنا في الفصل الرابع من خلال العنصر الأول إلى واقع السياسات العمومية، حيث ان الجزائر مرت بثلاث مراحل أساسية منذ الاستقلال وهذه المراحل شهدت تعدد النماذج التنموية، فالنموذج التنموي والسياسات العمومية بعد الاستقلال مباشرة كانت تتبع النهج الاشتراكي و الذي اعتمد على المخططات، وأعطى هذا النموذج الدور الأساسي للدولة في تحقيق عملية التنمية أي أن السياسات العمومية تمول كليا احتياجات المجتمع، واعتبرت الصناعات المصنعة أساس بناء اقتصاد مستقل و متكامل، وخلال هذه الفترة و التي تواصلت منذ الاستقلال إلى غابة نهاية السبعينيات تم الاعتماد على الريع في بناء السياسات العمومية

أما المرحلة الثانية و التي بدأت مع سنوات الثمانيات فقد تميزت بإجراء مجموعة من الإصلاحات الاقتصادية و التي كان الهدف منها هو رفع الإنتاج و الاستخدام الأمثل لطاقات الإنتاجية، مع استمرار الاعتماد على المحروقات في رسم السياسات العمومية، وتواصلت مع برامج الإصلاح مع صندوق النقد الدولي و انتهت هذه المرحلة مع نهاية الألفية.

و المرحلة الثالثة انطلقت مع بداية الألفية الثالثة في ظل ارتفاع أسعار البترول و عرفت بمرحلة تطبيق سياسة الإنعاش الاقتصادي و التي اعتمدت على الأنفاق العمومي و رصدت مبالغ ضخمة لتطبيق هذه السياسات العمومية في هذه الفترة، من خلال تحديد برامج و محاولة تمويلها أي الاختيار في التمويل .

وفي الجزء الثالث من هذا الفصل إلى محاولة تقييم مراحل السابقة الذكر من خلال الاعتماد على النتائج الاقتصادية المحققة في كل مرحلة و أيضا إلى أهداف كل السياسات العمومية في كل مرحلة.

وفي العنصر الأخير تطرقنا إلى دور الهيئات الوطنية العمومية و دورها في تقييم السياسات العمومية، بالرغم من الصعوبات العملية و القانونية و التي تقع في طريق أداء مهمتهم.

وتوصلنا من خلال هذا الفصل اختلاف المراحل وهذا راجع للفلسفة التي انتهجتها الحكومة منذ الاستقلال بحيث أن المنهجية الإصلاحية المتبعة للسياسات العمومية تستهدف حل مختلف الأزمات و المشاكل الاجتماعية، أي إن الجزائر أمام ضرورة إعادة هندسة السياسات العمومية وفق هذه التحولات و ذلك من أجل ضمان الترابط الاجتماعي الذي تأثر نسيجه بموجة التحولات الحاصلة، نظرا لغياب تحول اقتصادي حقيقي يضمن تجاوز مرحلة ما بعد البترول بقليل من التحديات، ولهذا نجد أن منهجية رسم السياسات العمومية لا تزال تعتمد على قواعد توزيع الريع نظرا لثبات الاقتصاد الوطني في توجهاته منذ الاستقلال نحو استغلال الثروة بدل التحول نحو إنتاجها، إن هذا الواقع أفرز منهجية تفتقد إلى أفكار و استراتيجيات متكاملة، مما أحدث ذلك إرباك في هذه المنهجية و اختلال مسارها و مما زاد من تعقدها الإرث و الكتلة .

ومن خلال محاولة تقييم المراحل السابقة وجدنا أن اعتماد الدولة على اقتصاد الريع جعل فعالية السياسات العمومية تبقى مرتبطة بمدى ارتفاع أسعار البترول في الأسواق العالمية، وهذا ما أثر على فاعلية معظم القطاعات نتيجة غياب استراتيجية حقيقة-وليس برامج- لهذا نجد أن منهجية رسم السياسات وفق اقتصاد الريع ترتكز على وظيفتي التوزيع و الحماية نظرا إلى طبيعة الاقتصاد القائم على توزيع الثروة بدل

إنتاجها، لهذا نجد أن بناء اقتصاد متنوع يحتاج إلى قطاع خاص يساهم في دفع عجلة التنمية لتخفيف الأعباء على الدولة، ولعل أن انسجام القطاع العام والخاص تبقى الحلقة المفقودة في منهجية رسم السياسات العمومية .

وعدم فعالية السياسات العمومية راجع إلى عدم وجود هيئات حقيقية و رسمية تقوم بمهمة تقييم السياسات العمومية، وإنما يمكن دور مجلس المحاسبة و المفتشية العامة للمالية في محاولة الاقتراب من هذه المهمة وذلك لعدم وجود إطار قانوني واضح.

أما في الفصل الخامس و الذي كان عبارة عن دراسة تطبيقية وقع الاختيار على السياسات التالية الصحية والسكنية و التشغيل إضافة إلى السياسة التعليمية. حيث تم فيه القيام بمحاولة تقييمية لهذه السياسات من خلال تقييم أهداف كل مرحلة باعتماد على مؤشرات و معايير مختلفة من فترة إلى أخرى و من سياسة إلى أخرى. فمثلا في ما يتعلق بسياسة التشغيل فبعد السنوات الأخرى تم الاعتماد في التقييم على معدل البطالة و معدلات التشغيل، وفي سنوات الأولى للألفية الثالثة الأمر يختلف فالتقييم يعتمد على معدلات البطالة و معدلات الشغل بالإضافة إلى تقييم عمل المرأة و أهمية القطاع العام و الخاص في السياسة التشغيل و في ختام كل سياسة قدمنا حوصلة بناء على استقراء الإحصائيات و المعطيات، ونفس الشيء ينطبق على باقي السياسات . وفي الأخير قدمنا دراسة قياسية كان فيها المتغير التابع نصيب الفرد من الناتج الداخلي الخام و المتغيرات المفسرة تمثلت في مؤشرات السياسات الأربعة و التي تطرقنا إليها في بحثنا هذا ، من خلال استخدام نموذج الانحدار المتعدد و تم التقدير بواسطة طريقة المربعات الصغرى.

و توصلنا من خلال هذا الفصل إلى انخفاض فاعلية السياسة العمومية الأربعة و خاصة السياسة الصحية لأنها تمس فئة أكبر من المجتمع مقارنة بباقي السياسات الأخرى، مع بعض الفاعلية بالنسبة لسياسة التعليمية. حيث أن الجانب التطبيقي جاء متوافق مع الدراسة القياسية و التي بينت التأثير السلبي لمعظم متغيرات الدراسة القياسية على نصيب الفرد من الناتج الداخلي الخام مع عدا (نسبة التمدرس و الأنفاق على السكن). وهذا ما يؤكد انخفاض فاعلية السياسات العمومية و الذي يعبر عنه التأثير السلبي للأنفاق بالتالي و جب على السلطات إعادة النظر في استراتيجيات السياسات العمومية فيما يتعلق بكل سياسة على حدى و في إطار التنسيق بين السياسات في ما بينها من خلال الصنع و الصياغة و التنفيذ و التقييم. والعمل على تقييم السياسات العمومية في كل مرحلة قبل التطرق الى مرحلة جديدة. لهذا و جب ان يتم التقييم من طرف مراكز بحث و اكاديمين وليس من طرف السلطة التنفيذية .ربما لا يحتاج المتتبع للسياسات العمومية في البلاد جهدا كبيرا كي يكشف التضارب في السياسات العمومية و الارتجالية في رسمها وهذا نتيجة الابتعاد و عدم الاعتماد على التقييم. وهذا ما يتجلي في السياسة التعليمية و سياسة التوظيف و التشغيل.

وفي إطار اختبار الفرضيات جاءت في ما يلي:

الفرضية الأولى: محققة التقييم فعلا أصبح حتمية و أصبح يقع في عمق العمل العمومي.

الفرضية الثانية محققة: السياسات العمومية في الجزائر تبقى حبيسة السياسات الضيقة لسياسيين، مع ارتباط مستواها بالرفاهية المالية للدولة المبني على الربح البترولي وليس الإمكانيات و القدرات الحقيقية للدولة.

الفرضية الثالثة محققة: التقييم الحقيقي يكمن في متابعة أثار السياسات و البرامج المطبقة على المدى الطويل و المتوسط.

أفاق البحث:

إن دراستنا لموضوع تقييم السياسات العمومية لا تعدو في الحقيقة إلا محاولة متواضعة للبحث عن التطورات التي عرفتها السياسات العمومية وتقييمها على مدى مراحل تطور الاقتصاد الجزائري من خلال استخدام المعلومات والمعطيات المتوفرة، لذلك فإن الدراسة لا يمكن ان تلم بكل زوايا الموضوع الواسعة النطاق، لذا حاولنا الإجابة عن بعض الإشكاليات او التساؤلات بما هو متوفر من معطيات تاركين أفاق البحث مفتوحة لبحوث أخرى في المستقبل.

# المراجع العامة

## المراجع باللغة العربية

### الكتب :

- أحمد هني. (1988). إجراءات الإصلاح الاقتصادي بالجزائر. مركز البحوث العربية للدراسات و التوثيق والنشر. القاهرة.
- أحمد حافظ الجعوي. (1974). اقتصاديات المالية العامة. دراسة الاقتصاد العام.
- أحمد رشيد و آخرون. (1989). تقويم السياسات العامة. مركز البحوث و الدراسات السياسية. القاهرة.
- أحمد مصطفى الحسين. (1994). تحليل السياسات مدخل جديد للتخطيط في الأنظمة الحكومية. مطابع البيان التجارية. ط 1، دبي
- جيمس أندرسون. (1999). صنع السياسات العامة. ترجمة عامر خضير الكبيسي. دار المسيرة للنشر و التوزيع. الأردن
- حسن أبشر الطيب (2000). الدولة العصرية دولة مؤسسات. الدار الثقافية للنشر. القاهرة .
- حسن لطيف كاظم الزبيدي. (2008). الدولة و التنمية في الوطن العربي. دار الوراق. ط 1.
- حسين الصغير. (2001). دروس في المالية و المحاسبة العمومية. دار المحمدية العامة. الجزائر.
- ساملسون و آخرون. (2001). الاقتصاد، ترجمة هشام عبد الله. دار الأهلية لنشر و التوزيع عمان.
- سعيد عبد العزيز عثمان. (2008). المالية العامة. الدار الجامعية. مصر.
- سلوى شعراوي جمعة. (2004). تحليل السياسات العامة في الوطن العربي، مركز دراسات و الاستشارات الإدارية العامة القاهرة.
- السيد عبد المولى. (1977). المالية العامة. دار الفكر العربي .
- عاطف وليم اندراوس. (2009). الاقتصاد المالي العام، دار الفكر الجامعي. مصر .
- عامر خضير الكبيسي. (2008). السياسات العامة مدخل لتطوير أداء الحكومات. المنظمة العربية للتنمية الإدارية.
- عبد الرزاق الفارسي. (1997). الحكومة و الفقراء و الإنفاق العام. مركز دراسات الوحدة العربية .
- عبد القادر بلطاس. (2007). إستراتيجية تمويل السكن في الجزائر. دار Légende. الجزائر.
- عبد اللطيف بن اشهو. (1982). التجربة الجزائرية في التنمية و التخطيط (1962-1980). ديوان المطبوعات الجامعية. الجزائر.
- عبد المطلب غانم. (1989) تقويم السياسات العمومية. مركز البحوث و الدراسات السياسية. القاهرة.
- على الناخ. (1971). التوظيفات المالية. إنشاء المخطط الرباعي. الشركة الوطنية لنشر و التوزيع. الجزائر.
- فهيم خليفة الفهداوي. (2001). السياسة العامة. منظور كلي في البنية و التحليل. دار المسيرة. الأردن.
- محززي محمد عباس. (2008). اقتصاديات المالية العامة. ديوان المطبوعات الجامعية الطبعة الثالثة. الجزائر.
- محمد بلقاسم حسن يهلول. (1991). سياسة تخطيط التنمية وإعادة تنظيم مسارها في الجزائر. الجزء الأول. ديوان المطبوعات الجامعية.
- محمد قاسم القريوتي. (2006). السياسة العامة. مكتبة الفلاح. 2006. الكويت.
- محي محمد مسعد. (2006). دور الدولة في ظل العولمة. مركز الإسكندرية. ط 1.
- مدني بن شهرة. (2009). الإصلاح الاقتصادي و سياسة التشغيل (التجربة الجزائرية). دار الحامد للنشر و التوزيع. عمان.
- الموسي السيد حجازي. (1986). محاضرات في اقتصاديات الخدمات العامة. الدار الجامعية
- موفق محمد حديد. (2007). الإدارة العامة. دار الشروق. سنة النشر. الأردن .
- نور الدين حاروش. (2008). إدارة المستشفيات العمومية الجزائرية. الجزائر. دار كتامة للكتاب.
- هادي خالدي. (1996). المرأة الكاشفة لصندوق النقد الدولي، دار هومة. الجزائر.
- ياغي عبد الفتاح. (2010). السياسات العامة النظرية و التطبيق. المنظمة العربية للتنمية الإدارية .

## الأطروحات و الرسائل:

- أحمد نعيبي.(2008). الوظيفة الاجتماعية لنفقات في الميزانية العامة (حالة الجزائر 1963-2007). أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر.
- جعفر قاسم محمد ياسين.(2008). خصخصة قطاع الخدمات العامة في الميزان الاقتصادي. تطبيقات مختارة. رسالة ماجستير جامعة المستنصرية، العراق.
- جمال جعيل.(2011). نحو نظرة استشرافية لسياسة السكن في الجزائر. أطروحة دكتوراه في العلوم التسيير. جامعة باتنة .
- حاوشين سهام.(2012). السياسة السكنية في الجزائر مقارنة بحالي المغرب وتونس. أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية. جامعة الجزائر.
- خروبي بزاره عمر.(2011). إصلاح المنظومة الصحية في الجزائر. مذكرة ماجستير. جامعة الجزائر 3.
- درواسي مسعود.(2006). السياسة المالية ودورها في تحقيقي التوازن الاقتصادي - حالة الجزائر 1990-2004، أطروحة دكتوراه العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر.
- روايح عبد الباقي.(2006). المديونية الخارجية والإصلاحات الاقتصادية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة باتنة.
- زهرة حوفة.(2007). دراسة تطور الرقابة المسبقة على النفقات الملتمزم بها "نحو ميزانية اقتصادية"، مذكرة ماجستير. جامعة الجزائر 03.
- زيدان جمال.(2013). تقويم السياسات العامة بين النظرية والتطبيق. أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية. جامعة الجزائر 3.
- سبع أحمد.(2008) العولمة الاقتصادية ودور الدولة. رسالة ماجستير، جامعة الجزائر 03
- سلي الإمام.(2008). صنع السياسة العامة في الجزائر - دراسة حالة السياسة التعليمية الجامعية 1999-2007. مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية. جامعة الجزائر.
- سليم عماد الدين.(2007). مراقبة التسيير في الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير بجامعة بومرداس.
- شريف براهيم.(2013). علاقة النمو الديمغرافي بالنمو الاقتصادي وسياسات مواجهة آثاره على سوق الشغل الجزائرية، أطروحة دكتوراه مدرسة الإحصاء، الجزائر.
- صالح مفتاح.(2003). النقود و السياسة النقدية دراسة حالة الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر.
- ضميري عزيزة.(2008). الفواعل السياسية و دورها في صنع السياسة العامة في الجزائر. مذكرة ماجستير في العلوم السياسية. جامعة باتنة. الجزائر.
- عبد القادر بابا.(2004). سياسات الاستثمار في الجزائر وتحديات التنمية في ظل التطورات العالمية الراهنة، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية. جامعة الجزائر.
- عبد الله بلوناس.(2005). الاقتصاد الجزائري انتقال من الخطة إلى السوق ومدى انجاز أهداف السياسة الاقتصادية. أطروحة دكتوراه في الاقتصاد. جامعة الجزائر
- علي دحماني.(2011). تقييم نفقات الصحة والتعليم، مذكرة ماجستير، جامعة تلمسان.
- عمار زيتوني.(2007). المصادر الداخلية لتمويل التنمية، دراسة حالة الجزائر، أطروحة دكتوراه علوم اقتصادية، جامعة باتنة.
- عياشي نور الدين.(2010). المنظومات الصحية المغربية. رسالة دكتوراه في العلوم الاقتصادية. جامعة قسنطينة.
- غويبي العربي.(2011). دور الدولة الاقتصادي في ظل التحولات الراهنة. أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية. جامعة الجزائر

فاطمة عطراوي.(2005).الرقابة على المالية العمومية بالمغرب بين التقنين و التفعيل. أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق. وحدة البحث و التكوين المالية العمومية ،كلية الحقوق. الدار البيضاء.

قدي عبد المجيد.(1995).التمويل بالضريبة في ظل التغيرات الدولية- دراسة حالة النظام الضريبي الجزائري 88-95-، أطروحة دكتوراه في العا العلوم الاقتصادية.جامعة الجزائر.

كحيلة نبيلة.(2009).تطبيق ادارة الجودة الشاملة في المؤسسات الصحية مذكرة ماجستير ،جامعة قسنطينة كموش نسيمة.(2013).رقابة المطابقة و رقابة التقييم على النفقات العمومية بين التوافق و التناقض،رسالة ماجستير ،تخصص قانون،جامعة الجزائر.

مقدر طارق.(2008). إصلاح المنظومة الوطنية الصحية من خلال إعادة النظر في تمويلها.مذكرة ماجستير.جامعة الجزائر.

موسى سعداوي.(2007).دور الخصخصة في التنمية حالة الجزائر.أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية.جامعة الجزائر03.

هلال إدريس مجيد.(2005).الدور الاقتصادي لدولة في ظل العولمة.أطروحة دكتوراه.جامعة المستنصرية،العراق.

#### المقالات:

أحمد مداوس.(2005).تحليل التكلفة-العائد.أسلوب ناجع في تحليل السياسات و البرامج العامة.مجلة جامعة الملك عبد العزيز الاقتصاد و الإدارة.مجلد19.عدد2.

بوفليح نبيل.(2010).دراسة تقييمية لسياسة الإنعاش الاقتصادي المطبقة بالجزائر في الفترة 2000-2010 ،مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية و الإنسانية،العدد 09،جامعة الشلف،

بومعروف الياس ،من أجل تنمية صحية مستدامة في الجزائر ،مجلة الباحث،العدد،07.سنة2009.

حاكي بوحفص.(2010).البطالة بين التحدي و الاحتواء دراسة حالة الجزائر.مجلة الأقتصاد و المجتمع.العدد 06.

حسن طارق.(2012).في دستور سياسات العمومية. الدستور الجديد للمملكة المغربية. دراسات مختارة منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية. الطبعة الأولى. عدد 82.

حسن طارق.(2014).السياسات العمومية .مفاهيم و تطبيقات.منشورات مغربية بدعم من FNUD

شبوطي حكيم.(2008).دور المؤسسات الصغيرة و المتوسطة في التنمية الاقتصادية و الاجتماعية.مجلة البحوث و الدراسات العلمية.العدد2.

صالح صالح(2013).تأثير البرامج الاستثمارية العامة على النمو الاقتصادي و الاندماج القطاعي بين النظرية الكينزية و

إستراتيجية النمو غير المتوازن للفترة 2001-2014،مجلة العلوم الاقتصادية و علوم التسيير ،جامعة

سطيف،العدد13،سنة 2013

عاشور طارق.(2012).مقاربة التسيير العمومي الجديد لتدعيم و تعزيز تنافسية و كفاءة المنظمات الحكومية.مقالة بمجلة أداء المؤسسات الجزائرية العدد رقم 01.

عياش نور الدين.(2009).تطور المنظومة الصحية الجزائرية مجلة العلوم الإنسانية .العدد31جوان

غادة بنت شهير الشمراي.(2010).مشروع تحليل التكلفة العائد

المجلة الأفريقية .(1997).للمراجعة الشاملة ،العدد الخامس،الأفرو ساي.

محمد عمر إسماعيل.(2014).إشكالية تقويم السياسات العامة في الدول النامية "سياسة الإسكان في مصر نموذجا"،مقالة المجلة العلمية ،العدد 57،جامعة اسيوط،ديسمبر.مصر.

محمد مسعي.(2012).سياسة الإنعاش الاقتصادي و أثرها على النمو الاقتصادي،مقالة بمجلة الباحث ،العدد 10

محمد مسعي.(2014).أثر سياسة الإنعاش الاقتصادي على محاربة البطالة في الجزائر 2001-2010،مجلة الباحث،العدد14

نبيل حميدشة.(2012).المقابلة في البحث الاجتماعي.مجلة العلوم الإنسانية و الاجتماعية.العدد الثامن .

هالي اديسون.(يونيو2003). اختبار الروابط. ما مدى قوة الروابط بين نوعية المؤسسات والأداء الاقتصادي. مجلة التمويل والتنمية. صندوق النقد الدولي.  
التقرير :

تقرير المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي لجنة التقويم.(1998).مشروع التقرير التمهيدي حول الانعكاسات الاقتصادية والاجتماعية لبرنامج التعديل الهيكلي،نوفمبر  
رئاسة الجمهورية.(2010). ملف البرنامج الخماسي لتنمية.أوت.  
كريم النشاشيبي وآخرون.(1998). الجزائر تحقيق الاستقرار والتحول إلى اقتصاد السوق، صندوق النقد الدولي، واشنطن.  
المجلس الاقتصادي والاجتماعي.(1995).لجنة السكان والحاجات الاجتماعية، تقرير حول السكن الاجتماعي، دورة أكتوبر.  
المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي.(1999)التقرير الوطني حول التنمية البشرية لسنة1998 . الدورة العامة العادية الثالثة عشرة.

المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي.(2001).مشروع التقرير الوطني حول التنمية البشرية لسنة 2000  
ندوة تقويم السياسات العامة،22-25 ديسمبر 1988، الاسماعلية، مصر.  
ورشة العمل الإقليمية .(2005). حول السياسات العامة والإقلال من الفقر في الدول العربية ،المنعقدة بالقاهرة،26-27  
سبتمبر .

وزارة التخطيط والتهيئة العمرانية .(1986).تقرير العام للمخطط الخماسي الأول 80-1984.  
وزارة التخطيط والتهيئة العمرانية .(1990).تقرير عام المخطط الخماسي الثاني 1985-1989  
وزارة الصحة.(2000).مديرية التخطيط،الإحصائيات الصحية لسنة 1999،أوت

#### الملتقيات:

بن دعاس زهير.(2013).سياسات الاستثمار العمومي بين جدلية دعم النمو الاقتصادي ومخاطر تفشي الضغوط التضخمية،حالة الجزائر،2001-2014،ملتقى الدولي حول تقييم أثار برامج الاستثمارات العامة وانعكاساتها على التشغيل و الاستثمار و النمو الاقتصادي،جامعة سطيف،مارس  
وصاف عتيقة.(03-07 أكتوبر 2004).الاتجاهات الحديثة لتدخل الدولة. مقالة مقدمة في الملتقى الدولي حول اقتصاديات  
الخصوصية والدور الجديد للدولة.جامعة فرحات عباس سطيف.الجزائر

#### القوانين :

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم تشريعي رقم (93-07) مؤرخ في 24 أفريل 1993 يتضمن الأهداف العامة  
للفترة (93-97) والمخطط الوطني لسنة 1993 (الجريدة الرسمية)، عدد26، الصادرة بتاريخ 26 أفريل 1993.  
الأمر رقم95-20 ل 17/07/1995 الجريدة الرسمية رقم 39 الصادر في 23 جويلية 1995.  
المادة 4 من المرسوم 08-272 المؤرخ في 6 سبتمبر 2008 ،الجريدة الرسمية ،العدد 50 الصادر في 07 سبتمبر 2008،  
الجريدة الرسمية،العدد 59 صادرة في 11/07/1969.  
الجريدة الرسمية ،العدد01 الصادرة في 01 جانفي 1974.

## المراجع باللغة الأجنبية:

- .Banque ,M (2007). République Algérienne a la recherche d'un investissement public de qualité. .Rapport N 36270-dz, volume 1, p1-5.
- Abdelhamid.B.(1991).l'économie Algérienne défis et enjeux.02 Edition. Dahleb..Alger
- Banques ,M.(2000). L'utilisation de l'évaluation pour redéfinir les politiques publiques et réduire les dépenses: politiques de l'emploi austral .
- Barbier, J. C. (2014). Les sources intellectuelles de l'évaluation des politiques publiques. Politiques et Management public, 31(1), 57-74.
- Benissad, M. E. (1994). Algérie: restructurations et réformes économiques, 1979-1993. Office des publications universitaires.
- BENISSAD,H.(1991). la reforme économiques en Algérie. OPU. mai 1991
- Bernard, Y., & Colli, J. C. (2003). Vocabulaire économique et financier: avec les terminologies anglaise, allemande et espagnole; extrait du Dictionnaire économique et financier. Éd. du Seuil.
- Bernard,P.(2008). L'évaluation des politiques publiques. Paris.la Découverte .
- Boncoeur, J., & Thouement, H. (2000). Histoire des idées économiques, de Walras aux contemporaines. Paris: Nathan.[English translation in text by Fernando Scornik Gerstein and Fred Foldvary.].
- BOURICHE, R. (2006). Analyse des politiques publiques. Revue Sciences Humaines, (25), 85-95.
- Bouyacoub, A(1997). L'économie algérienne et le programme d'ajustement structurel. Confluences méditerranée. vol. 21.
- BOZIO, A., & GRENET, J. (Eds.). (2010). Économie des politiques publiques. La Découverte.
- Brahmina ,B.(2008).Le système de santé algérien dans la transition, Revue santé décision management Sdm.Volume 11-n 3-4.édition Lavoisier. Paris.
- Christian ,de V. & Frédéric ,V. (2002).évaluer les politiques publiques.academia .bruylant. Belgique.
- Christophe Ruprich,R.(2010).évaluation des politiques publiques .nouveau guide pratiques.la lettre du cadre territorial.
- Commission , euro.(1997). l'évaluation des programmes de dépenses de U E.1 édition. Janvier.
- Deloitte(2014).Principes de l'évaluation Des Politiques Publiques en France et mise en perspective pour une modernisation des pratiques,2 volet.

- Denis, L.(2011). Guide méthodologie de l'évaluation accompagnée dans les chambres d'agriculture, France.
- Direction général des relations extérieurs.(2006).méthodologie d'évaluation de l'aide extérieure de la commission européenne .volume 4.
- Dupuis, J.(1998).l'évaluation des politiques publiques locales, la lettre du cadre territorial . France.
- El Hadi ,M.(2000). le P.A.S en Algérie, problématique et application. revue du CNEAP.N° 15.
- Eric, M.(1992).évaluation de l'action des pouvoirs publics. Deuxième édition ,Economica,
- Fauré, Y. A. (2005). Des politiques publiques décentralisées, entraves au développement local. Expériences brésiliennes. Revue Tiers Monde, (1), 95-118.
- Fouquet, A. (2009). L'évaluation des politiques publiques. Concepts et enjeux. Evaluer les politiques publiques pour améliorer l'action publique, Paris, Institut de la gestion publique et du développement économique.
- Fuller, & Magdalena, R(1998).Nicaragua's Experiment to Decentralize Schools: Views of Parents,Teachers and Directors. Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms. paper no.5.World Bank, Washington.
- Fyalkowski, P., & Aubin, D. (2013). L'évaluation des politiques publiques en Wallonie. Courrier hebdomadaire du CRISP, (25), 5-43.
- Greffe, X. (1997). Economie des politiques publiques.
- Guelleb, S.(1999). Le financement du logement social réalité et perspectives. Mémoire de fin d'étude. Ecole national d'administration.(1996-1997).
- HAMID ,D.(1998). l'évaluation des politiques publiques dans le contexte du contrôle. Article revue IDARA n 24.
- Hamza.cherif,A.(2006).Population et Besoins Sociaux Essentiels En Algérie à l'horizon 2038.Thèse de Doctorat en Démographie. Université d'oran.
- Inspection général des finances.(2011).études des stratégies de réformes a l'étranger. Rapport n2010.France.
- Jacques ,F.(2005).évaluation des politiques publiques, université Pierre Mendès France, Grenoble2 ,office des publications universitaires.
- Jean Claude,T.(1985).Analyse des politiques publiques. Tome 5.paris.

- Jenkins, B., & Gray, A. (1990). Policy evaluation in British government: from idealism to realism. Program Evaluation and the Management of Government: Patterns and Prospects Across Eight Nations, New Brunswick: Transaction Publishers, 53-70.
- LACOUETTE FOUGERE, C.(2013). les scènes multiples de l'évaluation :les problèmes récurrents de son institutionnalisation, science politiques.
- Lamarque, D. (2004). L'évaluation des politiques publiques locales. Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- Landry, R. (1980). Introduction à l'analyse des politiques. Presses Université Laval.
- Larrue, C. (2000). Analyser les politiques publiques d'environnement. Editions L'Harmattan.
- Le Gouvernement Algérien,( 2005). Rapport National sur les Objectifs du Millénaire Pour le Développement . Algérie.
- LECA,L.(1995). L'évaluation un premier bilan partiel.Revue de science administrative de la Méditerranée occidentale.
- Luc, W. (1997). L'état acteur économique: analyse économique du rôle de l'état. Economica, Paris.
- Macmillan,Co.(1964).John M Konez.Ltd.london.
- Marc , Ferracci & Étienne, W.(2011).Etat moderne, Etat efficace .Odile Jaboc.paris.
- Martin ,G.(2012).Pour une culture de l'évaluation des politiques publiques. Idées économie et sociales. N168.février .
- Maurice, B.(2007).l'évaluation des politiques publiques. Séminaire sur du 20au21 octobre. a l'intention des fonctionnaires de la cours des comptes (Alger).
- Meghiche,K.(2014) La démarche de l'évaluation des politiques publiques comme mécanisme pour promouvoir la performance publique en Algérie, revue algérienne des politiques publiques.numéro 5.université Alger 3.
- Mekideche, M. (2000). L'Algérie entre économie de rente et économie émergente. Editions Dahlab.
- Mény, Y., & Thoenig, J. C. (1989). Politiques publiques, coll. Themis, PUF, Paris.
- O.C.D.E.(2010) Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats.
- Observation régional d'intégration de la ville. .(novembre2007).note évaluation, bilans, indicateurs. france .

- Oecd.(2010).Value For Money IN Government Public Administration After New Public Management..Paris.
- OREZAG, P.(2009).Executive Office of the President-office of management and budget .Memorandum for the heads of Departments and agencies. October.
- Pauline ,G.(2011).Essay on four issues in public, policy EVALUATION. Thèse de doctorat de science économique, Institute d'étude politique de paris. France.
- Pauline G.I.V.O.R.D (2010), Méthodes économétriques pour l'évaluation de politiques publiques ,Insee, Doucement de travail.
- Perret, B. (2006). De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). *Revue française d'administration publique*, (1), 31-41.
- Peters, G. (2003). Réforme d'un Etat sans Etat? Les changements au sein du gouvernement Américain. *Revue française d'administration publique*, (1), 193-202,.
- Peters, G. (2003). Réforme d'un Etat sans Etat? Les changements au sein du gouvernement Américain. *Revue française d'administration publique*, (1), 193-202.
- QUERT,A.(1998). Problèmes actuels de l'administration publique. Notes de cours, Bruxelles.PUB.
- Rachid, H.(1988).Le logement un deficit, OPU.Algerie.p42.
- Rafik,B,H.(2008).Marche du travail. Régulation et Croissance économique en Algérie. *Revue Tiers Monde*.N 194.
- Républiques du bénin(2011)..bureau d'évaluation des politiques publiques, document de travail.12-14 septembre .Johannesburg, Afriques du sud.
- Samir ,A,I.(2013). évaluation de l'efficacité du contrôle financier de l'état sur l'exécution des programmes d'investissements publics (2000-2014),colloque international, université sétif1.11-12mars.
- Spenehauer, V. (1998). L'évaluation des politiques publiques, avatar de la planification (Doctoral dissertation, Université Pierre Mendès-France-Grenoble II).
- Steve, J.(2000). Approche comparative des politiques d'évaluation .Pyramides.
- Sylvie, A., de Vaux Marie, B., Élise, C., Élisabeth, D., Catherine, G., & Françoise, T. (1996). Conseil scientifique de l'évaluation,~~ Petit guide de l'évaluation des politiques publique~~, Paris, la Documentation française, 1996. *Formation Emploi*, 56(1).
- Trochim,M. M. Mark, & L. J. Cooksy (Eds.).(2009).Evaluation policy and evaluation practice. *New Directions for Evaluation*. 123, 13–32.

- Trosa.S.(2003).évaluation des politiques publiques. Institut de entreprise.
- Valentin, M., Marius, P., Andrei, P., & Delia, G. (2009). Methodological Approaches in Realizing and Applying Cost Benefit Analysis for the Investment Projects. Journal of Annals of the University of Oradea. Economic Science, 2(1), 156-162.
- Van de Walle, Dominique.( 2000).. Evaluation de l'Impact sur la pauvreté des projets de Routes Rurales.
- Varone, F., & Magdalijs, C. (2000). L'évaluation des politiques publiques en Belgique: théorie, pratiques et défis. Pyramides. Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique, (1), 55-84.
- Venetoklis, T. (2002). Public policy evaluation: Introduction to quantitative methodologies. Government Institute for Economic Research, VATT-Research Reports, 90.
- Vincent ,S.(1998).l'évaluation des politiques publiques avatar de la planification, thèse doctorat de science politique, université de Grenoble, France.
- Vollet, D., & Hadjab, F. (2008). Manuel de l'évaluation des politiques publiques. Editions Quae.
- World Bank, Washington, D.C. Processed.
- X. GREFFE.X.(1999). La Gestion Publique .PARIS.
- Young ,E.,& Quinn,L.(2002).Writing effective public policy papers. Open Society Institute ,Budapest.

الملاحق

## الملحق رقم 01

2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	
3.8	2.8	3.3	2.8	3.6	1.5	2	3.4	1.69	5.9	4.3	7.2	5.6	4.61	2.2	معدل النمو الاقتصادي
5.6	7.1	7.2	6.2	6.3	9.6	6.7	7.0	5.4	6.0	5.0	6.6	6.5	6.2	3.8	معدل نمو قطاع المحروقات
-6.2	-10.3	5.6	25.4	34.5	6.0	-2.3	-0.9	-2.5	5.8	3.3	8.8	3.7	-1.6	4.9	معدل نمو قطاع المحروقات
8.0	15.4	20.2	16.5	09	20	5.3-	5.0	4.9	1.9	3.1	19.7	1,3-	13,2	5,0-	م نمو القطاع الفلاحي
10.2	9.1	11.8	6	14.9	8.7	9.8	9.8	11.6	7.1	8.0	5.5	8.2-	2.8	5.1	م نمو قطاع البناء
8.9	16.5	12.7	13.4	10.1	6	8.4	6.5	3.1	3	4.0	4.5	3.0	2.0	2.0	م نمو قطاع الخدمات
9.4	5.1	9.8	7.5	8.2	3.5	1.9	3.9-	2.2-	4.5-	1.3-	3.5	1-	1-	1.3-	م نمو قطاع الصناعة
3343.5	3185.7	3293.5	3015.2	2065.7	-	1464	1062.9	954.9	865.9	847.5	777.5	700.4	624.1	552.4	الأستهلاك العام
6246	5769.8	5211.0	4548.2	4115.6	-	3185.9	2984.1	2695.6	2553	2358	2124.9	1988	1847.7	1703.4	الأستهلاك الخاص

8.6	-4.2	8.5	31.5	-	-	37.7	11.3	10.2	2.2	8.93	11	12.13	11.49	-	معدل تطور الاستهلاك العام
8.9	9.6	12.7	9.2	-	-	8	9.3	5.5	7.6	10.96	6.88	7.59	7.78	-	معدل تطور الاستهلاك الخاص
حجم التشغيل في القطاعات الأساسية															
899	1141	912	1034	1136	1242	1252	1171	1610	1381	1617	1412	1438	1312	873	الزراعة
1290	1407	1335	1367	1337	1194	1141	1028	1263	1059	1061	804	704	861	826	الصناعة
1826	1791	1663	1595	1886	1718	1575	1524	1258	1212	968	800	710	650	617	بناء و اشغال عمومية
6224	6449	6260	5603	5377	5318	5178	4872	4738	4393	4153	3668	3470	3406	3864	ادارة و تجارة

الوحدة مليار دج

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على ما يلي :

- تقرير مختلفة لبنك الجزائر 2005.2008.2010.2014

- <http://www.dgpp-mf.gov.dz/index.php/retrospective>

- رابط وزارة المالية تاريخ الأطلاع 2016-01-25

الملحق رقم 2

معدل البطالة	البطالون	نسبة النمو	المشغولون	معدل النشاط	نسبة النمو	النشطين بالآلاف	
-	-	-	-	39.8	-	2327	1963
32.9	852	-	1740	42.8	3.80	2592	1966
33.7	901	1.67	1769	43.4	3.01	2670	1967
30.1	828	4.35	1923	43.1	1.52	2751	1969
18.6	526	5.01	2308	39.5	0.75	2834	1973
22.0	671	0.77	2379	36.5	1.91	3050	1977
11.2	359	20.18	2859	36.9	5.51	3218	1978
11.1	377	5.56	3018	37.4	5.50	3395	1979
12	429	-	3153	38	-	3582	1980
13.2	500	4.03	3280	38.6	5.53	3780	1981
15	631	4.53	3577	39.8	5.66	4208	1983
8.7	380	11.77	3998	40	4.04	4378	1984
9.5	434	3.55	4140	40.3	4.48	4574	1985
11.4	547	2.51	4244	40.7	4.74	4791	1986
21	1156	2.21	4338	45.1	14.67	5494	1987
20.5	1180	5.56	4579	45.7	4.82	5759	1988
21.9	1291	0.35	4595	45.2	2.21	5886	1989
19,8	1156	-	4695	43,4	-	5851	1990
21,3	1233	3,34	4852	43,6	4	6085	1991
23,1	1344	2,51	4974	43,7	3,83	6318	1992
23,1	1519	1,37	5042	43,8	3,85	6561	1993

24,4	1660	8,17	5454	44,0	3,86	6814	1994
28,1	2125	-0,33	5436	47,2	10,96	7561	1995
28,0	2257	3,49	5815	47,1	3,38	8072	1997
29,3	2516	2,22	6073	47	3,20	8589	1999

السنوات	النشطون	نسبة النمو	معدل النشاط	المشتغلون	نسبة النمو	البطالون	معدل البطالة	معدل النمو الديمغرافي
2000	8691	-	40.2	6180	-	2511	28.9	1.48
2001	8568	-1.43	41	6229	0.78	2339	27.3	1.55
2003	8762	2.21	39.8	6684	6.80	2078	23.7	1.58
2004	9470	7.47	42.1	7798	14.28	1672	17.7	1.63
2005	9492	0.23	41	8044	3.05	1448	15.3	1.69
2006	10110	6.11	42.5	8869	9.30	1241	12.3	1.78
2007	9969	-1.41	40.9	8594	-3.2	1375	13.8	1.86
2008	10315	3.35	41.7	9146	6.03	1169	11.3	1.92
2009	10544	2.17	41.4	9472	3.44	1072	10.2	1.96
2010	10812	2.47	41.7	9736	2.71	1076	10	2.03
2011	10661	-1.41	40	9599	-1.42	1062	10	2.04
2012	11423	6.67	42	10170	5.61	1253	11	2.16
2013	11963	4.51	43.2	10788	5.72	1175	9.8	2.07
2014	11453	-4.45	40.7	10239	-5.36	1214	10.6	2.15
2015	11931	4	41.8	10594	3.35	1337	11.2	

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على إحصائيات مختلفة من الديوان الوطني للإحصائيات

نسبة النمو تم حسابها بالاعتماد على الإحصائيات الواردة في الجدول

## الملخص:

هذه الرسالة تقدم محاولة لتقييم السياسات العمومية في الجزائر وتنقسم هذه الأطروحة الى ثلاث أجزاء أساسية الجزء الأول نظري مرتبط بالسياسات العمومية و تقييمها والجزء الثاني فقد خصص للدراسات السابقة و التجارب الدولية والإقليمية لنقدم في الجزء الثالث عرض مفصل للتجربة الجزائرية في السياسات العمومية و تقييمها، ووقع اختيارنا على السياسة الصحية و التشغيل و السكنية وإضافة إلى سياسة التعليم، وبعد الدراسة التطبيقية و التي توصلنا من خلالها إلى انخفاض فعالية السياسات العمومية خاصة الصحية ، ومن اجل تأكيد النتائج تم استخدام الدراسة القياسية من خلال نموذج الانحدار المتعدد و الذي على أساسه تم تقدير متغيرات السياسات العمومية المذكورة كمتغيرات مفسرة و نصيب الفرد من الناتج الداخلي الخام كمتغير تابع. ومن نتائج الدراسة جاءت متوافقة مع الجانب التطبيقي أي انخفاض فعالية السياسة العمومية في الجزائر (ماعداد السياسة التعليمية الذي كانت أحسن السياسات). ومن خلال التحليل تم التأكيد على العديد من الفرضيات المطروحة.

الكلمات المفتاحية: العمل العمومي، السياسات العمومية ،التقييم ،فعالية الأنفاق العمومي، الانحدار المتعدد.

## Résumé

Cette thèse analyse la nature et les fondements théoriques des politiques publiques en Algérie. En plus ce travail est un essai sur les principes d'évaluations des différentes publiques mises en place depuis 1970. Ainsi, les principes de base de l'évaluation des politiques publiques sont différents selon la nature de ces politiques et des stratégies adoptés pour l'exécution et l'élaboration de ces politiques.

Les résultats empiriques montrent qu'il existe des différences dans les méthodes d'évaluation. En plus l'analyse économétrique montre l'existence d'une faible relation entre les variables explicatives de certaines politiques publiques et du PIB par habitant.

Mots clés :Action Publique, les politiques publiques, l'évaluation, l'efficacité des dépenses publiques, régression multiple.

## Abstract :

This thesis analyzes the nature and the theoretical foundations of public policies in Algeria. In addition, this research an essay on principals of evaluation of public policies since 1970. Therefore, the basic principles of the evaluation of public policies are different, depending on the nature of the policies and strategies adopted for the implementation and development of these policies.

The empirical results show that there are differences in evaluation methods. In addition, the econometric analysis shows that there is a weak relationship between the explanatory variables of certain public policies and GDP per capita.

**Keywords:** Public Action, public policy, evaluation, effectiveness of public expenditure, multiple regression