

تنفيذ وتقييم السياسات العامة في الجزائر: الواقع والتحديات
**Implementing and Evaluating Public Policies in Algeria:
 Reality and Challenges**

تاريخ النشر: 2021/01/31	تاريخ القبول: 2020/07/13	تاريخ الإرسال: 2019/09/02
-------------------------	--------------------------	---------------------------

*ط.د. أوبعش هجيرة

المدرسة الوطنية العليا للعلوم السياسية - الجزائر

Oubaiche.hadjira@enssp.dz

مخبر البحث في السياسات العامة والتحديات

التنمية والأمنية لبلدان المغرب العربي

ملخص :

تهدف الدراسة إلى التعرف على واقع عمليتي تنفيذ وتقييم السياسات العامة في الجزائر، باعتبارهما من مراحل صنع السياسات العامة، حيث يعمل التنفيذ على تحويل السياسة العامة من حالتها الإعلانية إلى حالتها التطبيقية وذلك بتجسيد الأهداف المخطط لها، أما بالنسبة للتقييم فيعتبر آلية القياس الدقيق والكفاء للسياسات ومخرجاتها وكيفية استخدامها كقاعدة في عملية صنع القرار مستقبلا.

كما تم تسليط الضوء على أهم العراقيل والصعوبات التي تواجه العمليتين، من خلال تحديد مواطن الضعف ومعرفة الأسباب المؤدية لها، بغية إيجاد حلول جذرية فمعرفة السبب الحقيقي للمشكلة يساهم بقدر كبير في حلها، مع الإشارة إلى حالة الجزائر حيث تشهد العديد من التحديات خاصة على مستوى جهازها الإداري المنوط بعملية التنفيذ والذي يعاني من عدة أمراض مكتفية تؤثر بدورها على أدائه ودوره، كما لا يوجد اهتمام حقيقي بعملية التقييم التي تصنع نتائجها فارقا ملموسا في ترقية أداء الحكومة وعقلنة عملية صنع السياسات العامة.

الكلمات المفتاحية : السياسات العامة؛ مرحلة التنفيذ؛ مرحلة التقييم؛ دور؛ عقلنة.

*المؤلف المرسل: أوبعش هجيرة

Abstract:

The study aims to identify the reality of the implementation and evaluation of public policies in Algeria, as two stages of public policy-making, where implementation works to transform public policy from its advertising status to its applied state by embodying the planned objectives, as for the evaluation It is the mechanism for the accurate and efficient measurement of policies and their outputs and how they can be used as a base in the future decision-making process.

The main obstacles and difficulties faced by the two processes were highlighted by identifying weaknesses and the reasons for them, in order to find radical solutions. Knowing the real cause of the problem contributes greatly to its solution, as Algeria is witnessing many challenges, especially at the level of its administrative body, which suffers from several office diseases, that in turn affect its performance and role, and there is no real interest in the evaluation process, the results of which make a significant difference in the promotion of government performance and the rationalization of public policy-making.

Keywords: Public policies; Implementation phase; Evaluation phase; Role; Rationalization.

مقدمة:

يكمُن هامش نجاح السياسة العامة في مشاركة الفاعلين الرسميين وغير الرسميين في صناعتها، ما يجعلها قادرة على تلبية مطالب المواطنين وتحقيق الصالح العام، إضافة إلى اتسامها بالواقعية، وحتى يتحقق ذلك لا بد من الاستعانة بمجموعة من الأدوات وإتباع مراحل خاصة بصنع السياسة العامة **policy-making process** ومن بين هذه المراحل تنفيذ وتقييم السياسة العامة، حيث يحتلان أهمية بالغة لدى الممارسين وأصحاب القرار في المؤسسات الرسمية وكذلك لدى الباحثين في مراكز البحث والجامعات خاصة الناشطة منها في ميدان العلوم السياسية.

يعتبر التنفيذ مرحلة محورية بحيث يتم من خلاله ترجمة السياسة العامة على أرض الواقع بعدما كانت عبارة عن حبر على ورق، فيُحولها من صيغتها الإعلانية كقرار إلى الصيغة التنفيذية، وتظهر أهمية التنفيذ كونه الفاصل والمحدد لنجاح السياسة المتبناة

ويعد الجهاز الإداري فاعلا أساسيا في هذه العملية، أما التقييم فهو آخر مراحل عملية صنع السياسة العامة، فجوهر وجود السياسة العامة هو المشكلة Problem، وعليه فهي تعتبر محاولة لإحداث تغيير ايجابي في واقع معين، ولذلك يجب القياس والتأكد من تحقيق هذه السياسة للأهداف التي وجدت من أجلها، وهذا لا يعني أن التقييم يتم بعد التنفيذ فقط ولكن العمليات والدراسات التقييمية قد تتم في أي مرحلة من مراحل صنع السياسة العامة.

على غرار باقي الدول دخلت الجزائر منذ 1989 عهدا جديدا يحمل معه مجموعة من المتغيرات على المستوى الداخلي والخارجي والذي فرضته البيئة الداخلية والخارجية، ما يستلزم الاعتماد على تحسين المخرجات، من خلال ترشيد التنفيذ والاعتماد على التقييم والدراسات التقييمية بشتى أنواعها، لمعرفة مدى فعالية السياسات المتبناة وجدواها، إضافة إلى الوقوف على العراقيل التي تحول دون تحقيق النتائج الفعالة على أرض الواقع خاصة بعد أن ثبتت محدودية العديد من السياسات التي تبنتها الدولة على مر 30 سنة، فبالرغم من الأهمية التي يحتلها كل من التنفيذ والتقييم في الجانب النظري إلا أن هذا لا يتجسد في الجانب التطبيقي خاصة إذا ما تم النظر إلى النتائج الموجودة على أرض الواقع. أهمية الدراسة:

ترجع أهمية الدراسة لعدة اعتبارات، فعملية التنفيذ يتقرر من خلالها مدى النجاح أو الفشل الذي يتمخض عن السياسة العامة التي تم صنعها وإقرارها عبر عمليات في غاية التعقيد، كما أن هذه الأهمية أصبحت في تصاعد إثر تعدد القضايا والمشكلات التي تتخذ بشأنها السياسات العامة الداخلية والخارجية، أما التقييم أصبح ضروري لترشيد وعقلنة القطاع والأداء العمومي، حيث أنه يسمح بقياس مدى تحقيق السياسة العامة لأهدافها والكشف عن الخلل والعراقيل التي تواجه سياسة معينة بغرض التمكن من تصحيح مسارها، خاصة بعد التطورات التي شهدتها العالم والتي أصبحت تفرض على الدول الجودة والفعالية من أجل تحقيق الصالح العام، كما تبرز أهمية الدراسة من خلال تسليطها الضوء على أهم العراقيل التي يشهدها كل من التنفيذ والتقييم في الجزائر وذلك بغية تخطيها، وتحسين مخرجات الحكومة.

أهداف الدراسة: تهدف الدراسة إلى:

- ✓ التعرف على الأسس النظرية لعمليتي تنفيذ وتقييم السياسات العامة.
- ✓ عرض العراقيل والعقبات التي تواجه عمليتي التنفيذ والتقييم في الجزائر.
- ✓ اقتراح بعض الحلول لتفعيل عمليتي تنفيذ وتقييم السياسات العامة على أرض الواقع.

إشكالية الدراسة:

عرفت الدولة الجزائرية جملة من التغيرات على مستوى البيئة الداخلية والخارجية، خاصة بعد دستور 1989 الذي شكل نقطة انعطاف محورية في مسارها ما أدى إلى بروز طريقة جديدة في أداء الوظائف لا سيما تلك المتعلقة بتنفيذ السياسات العامة وتقييمها ومن خلال ما سبق تتمثل إشكالية الدراسة في:

ما هي العراقيل والتحديات التي تواجه عمليتي تنفيذ وتقييم السياسات العامة

في الجزائر-مرحلة التعددية- ؟

تقودنا هذه الإشكالية لطرح مجموعة من الأسئلة الفرعية:

- ماذا نقصد بكل من تنفيذ وتقييم السياسات العامة؟
 - هل يخضع كل من التنفيذ والتقييم إلى أسس نظرية ثابتة في الجزائر؟
 - فيما تتمثل مشكلات التنفيذ والتقييم في الجزائر؟
 - ما هي أبرز الحلول التي يمكن إدراجها لترقية الأداء الحكومي في الدولة الجزائرية؟
- للإجابة عن الإشكالية السابقة سيتم وضع فرضية رئيسية للدراسة وهي:

عدم الإلمام بالجوانب النظرية لعمليتي التنفيذ والتقييم أدى إلى بروز اختلالات في السياسات العامة التي تبنتها الحكومة الجزائرية منذ 30 سنة.

مجال الدراسة: تم التركيز على دراسة الجوانب النظرية لكل من التنفيذ والتقييم مع الإشارة لحالة الجزائر (الحدود المكانية)، وتحديد فترة ما بعد 1989 كمجال زمني للدراسة وذلك لما حملته من تطورات وتغيرات في شتى المجالات.

أما فيما يخص خطة الدراسة ستتناول الورقة البحثية محورين يتعلق المحور الأول بمختلف الجوانب النظرية التي تحكم عمليتي تنفيذ وتقييم السياسات العامة، أما في المحور الثاني فسيتم عرض واقع عمليتي تنفيذ وتقييم السياسات العامة في الجزائر، الصعوبات التي تواجهها وكيفية تفعيلها من أجل تحسين أداء الحكومة.

المحور الأول : الجوانب النظرية لعمليتي تنفيذ وتقييم السياسات العامة

تعد كل من عملية تنفيذ السياسة العامة وتقييمها من أهم المراحل المعبرة على الجانب العملي والواقعي للسياسة العامة حيث يعمل التنفيذ على ترجمة السياسات على أرض الواقع في حين يقيس التقييم مدى تحقيقها للأهداف التي وجدت من أجلها.

أولا : مفهوم تنفيذ السياسات العامة

يحتل تنفيذ السياسات العامة مكانة مهمة ضمن عملة الصنع ويعود ذلك لكون التنفيذ مسؤول بدرجة أولى عن نتائج برامج العمل، مما يؤكد على ضرورة إيلاء الاهتمام الكافي لتطوير الجهاز الإداري وتزويده بكل مستلزمات العمل حتى يقوم بالدور الموكل إليه بكل كفاءة¹. كما يعدّ الجهاز الإداري من الفواعل الرسمية التي تتولى عملية صنع وتنفيذ السياسات العامة، ذلك لكونه الجهة التي تمتلك المعلومات الضرورية بسبب دورها المباشر في التنفيذ، ويختلف هذا الدور حسب طبيعة النظام السياسي ويتأثر بالبيئة الداخلية والخارجية المحيطة به والموارد المتاحة له أثناء قيامه بالمهام الموكلة إليه من أجل تحقيق الأهداف المخططة.

أ- تعريف تنفيذ السياسات العامة:

يعرف التنفيذ **implementation** بأنه تلك العملية التفاعلية **intraaction** بين الأهداف والعوائد المطلوب والمرغوب تحقيقها من إقرار السياسات العامة، أو تلك الأنشطة والأفعال التي تبذل من أجل ترجمتها على أرض الواقع. أي أن التنفيذ بمثابة الحلقة التي تبقى الوسائل والأساليب والجهود المبذولة موجهة نحو غايات ومقاصد السياسات العامة².

كما يقصد بالتنفيذ اتخاذ كل ما يلزم القيام به من أعمال بقصد تحقيق الأهداف، أي هو ترجمة السياسة العامة بما تحمله من أهداف وقواعد ومبادئ إلى خطط وبرامج عمل محددة ينتظر أن يترتب على تطبيقها النتائج المرجوة.

"التعريف الإجرائي الذي تتبناه الدراسة: يعتبر التنفيذ المرحلة التي يتم فيها تجسيد

السياسة العامة، ويكون ذلك من خلال مجموعة من البرامج والخطط التي تسعى لتحقيق الهدف الذي وجدت من أجله هذه السياسة، كما يعتبر الجهاز الإداري للدولة

الجهة المسؤولة عن هذه العملية"

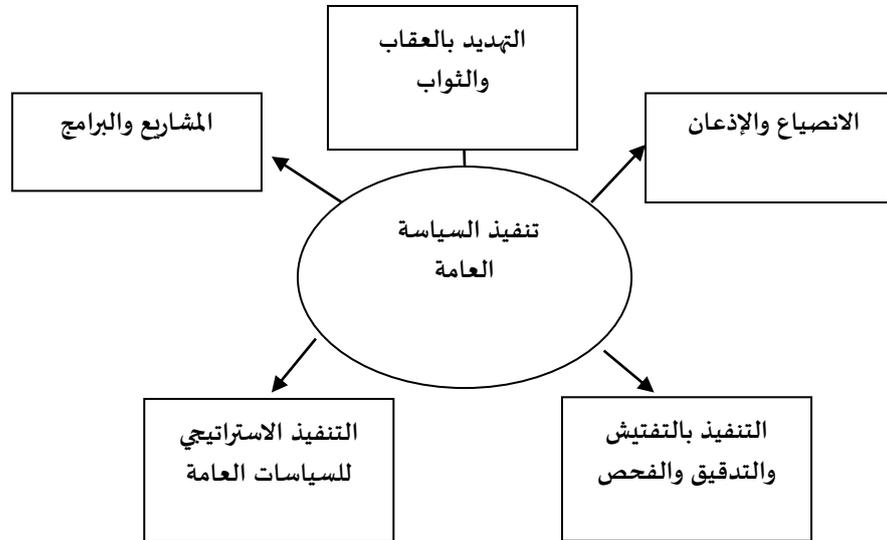
ب- أهمية تنفيذ السياسة العامة:

هذه الأهمية أصبحت في تصاعد إثر تعدد القضايا والمشكلات العامة التي تتخذ بشأنها السياسات العامة الداخلية والخارجية، وصعوبة التعامل معها في ظل التعقيدات المحيطة بها والأطراف المعنية بنتائجها. كما أن للتغيرات السريعة والجذرية وللظروف المحلية والدولية التي تضغط باتجاه تفعيل الأداء الحكومي ليضعف مخرجاته وبنفس الوقت يرشد إنفاقه ومدخلاته وسط أجواء ديمقراطية تسمح بالشفافية والمساءلة الجماهيرية، دورها المؤثر في وضع عمليات تنفيذ السياسات العامة تحت المجهر. وأن تظل الأجهزة المنفذة عرضة للمتابعة المستمرة وللتقييم الرسمي واللا رسمي للإعلان عن نقاط القوة والضعف في أداء القيادات التنفيذية التي باتت تخشى على مواقعها أكثر من أي وقت مضى³. جوهر وجود السياسة العام هي المشكلة Problem التي لا بد من معالجتها وسد احتياجات المواطنين التي تعرف تزايدا مستمرا، خاصة وأن التنفيذ يلعب دورا مفصليا في نجاح أو فشل السياسات العامة ومن هنا تبرز أهميته البالغة في ظل بيئة مليئة بالرهانات ما يضع الجهاز الإداري تحت المراقبة ويلزمه على ترقية أدائه وذلك من أجل البقاء والاستمرار.

ج- أساليب تنفيذ السياسات العامة:

تختلف طرائق وأساليب تنفيذ السياسات العامة تبعا لنوعها ولبستواها ومحتواها ولنطاقها الزمني والجغرافي وللجهات التي أصدرتها، ويمكن الإشارة إليها من خلال الشكل الآتي:

الشكل(1): أساليب تنفيذ السياسة العامة



المصدر: تصميم الباحثة بالاعتماد على عامر الكبيسي، السياسات العامة مدخل لتطوير أداء الحكومات، ط2، المنظمة العربية للتنمية، 2008، ص ص 149-155 وسيتم التطرق لكل أسلوب على حدا:⁴

1- الانصياع والإذعان: يقصد بهذا الأسلوب تقبل الجمهور للسياسة العامة وما تدعو إليه، أي حشد أكبر قدر ممكن من الدعم من قبل المواطنين ويمكن الاستعانة بالمنظمات الاجتماعية التربوية من أجل تنشئة المواطنين على احترام السلطة والقوانين والالتزام بالسياسات، ويتحقق الإذعان كلما كانت قناعة المواطن عالية بعدالة وشرعية السياسة المتبناة.

نجد في هذا الأسلوب سمة تقبل المواطنين لجميع قرارات النظام السياسي ومخرجاته دون وجود ما يعرف بالتغذية الاسترجاعية **feed back** وذلك بسبب الثقة التامة التي تم غرسها في الأفراد تجاه نظامهم ومن الأمثلة الموجودة على أرض الواقع والتي ينطبق عليها هذا الأسلوب نظام كوريا الشمالية.

2- التنفيذ عبر التهديد بالعقاب والثواب: بدلا من أن تسعى بعض الأجهزة التنفيذية إلى التخطيط لعمليات التنفيذ ليكون فعالا، ويكون الجمهور على استعداد لتقبلها بالتوعية والترغيب والتحفيز، فإنها تلجأ غالبا إلى سياسة العقوبات للمخالفين لها، كالتنبيه والإنذار ثم الحرمان من بعض المزايا، أو بالغرامات المالية أو السجن... الخ، وفرض

هذه العقوبات ومتابعة تنفيذها غالبا ما يشغل الأجهزة التنفيذية عن متابعة وظيفتها الأساسية (تنفيذ السياسة العامة). من خلال هذا الأسلوب يكون تركيز الجهة المنفذة (الجهاز الإداري) على مراقبة المخالفين من الجمهور ما يشتت الجهود التي لا بد أن تبذل في التنفيذ وذلك للوصول للأهداف المسطرة، فالتنفيذ الجيد للسياسة العامة سيؤدي إلى تقبلها من قبل المواطنين دون الحاجة إلى الترهيب أو العقاب.

3- **المشاريع والبرامج:** عندما تكون السياسة العامة داعية لإدخال تغييرات جذرية وجوهرية في نمط العيش أو في الخدمات المقدمة لعموم المواطنين أو تتطلب إرساء مشاريع وبرامج طويلة الأمد قد يستلزم الأمر إنشاء وزارة جديدة أو إقامة شركات حكومية متخصصة أو الاستعانة بالقطاع الخاص عن طريق العقود والمناقصات، ولقد تطورت إدارة المشاريع في السنوات الأخيرة باعتبارها مدخلا لتنفيذ السياسات العامة التي تتبناها الحكومات والمنظمات الخاصة. أصبحت الدولة أمام رهان الحفاظ على مشروعيتها وتلبية حاجيات المواطنين وتحقيق الصالح العام وهذا ما قد يستلزم تغيير جوهري في السياسات المتبناة من طرفها، ما يستدعي إلى التعاون مع أطراف أخرى على غرار القطاع الخاص والمجتمع المدني من أجل ترقية الأداء وترشيد المخرجات.

4- **التنفيذ بالتفتيش والتدقيق والفحص:** للتأكد من أن السياسات العامة تنفذ بالطريقة الصحيحة، يتطلب الأمر إنشاء بعض الوحدات أو الإدارات التفتيشية أو الرقابية المتخصصة التي تعمل على متابعة تنفيذ القواعد والضوابط التي تحددها السياسات العامة. تعتبر الرقابة من الأدوات التي تسمح بالتحقق من مدى فاعلية عملية التنفيذ ومقارنته ما يتم انجازه مع الأهداف المسطرة للتأكد من مدى ملائمة الطرائق المنتهجة من قبل الجهات المسؤولة ما يؤدي إلى التقليل من نسبة الخطأ ومن المستحسن أن تكون رقابة دورية وتتبع صيرورة عملية التنفيذ من البداية إلى النهاية.

5- **التنفيذ الاستراتيجي للسياسات العامة:** مع ظهور مصطلح الاستراتيجيات بدأت بعض المنظمات العامة تتخذها كنموذج لتنفيذ السياسات العامة لتمييزها عن بقية النماذج، وصلاحيات تطبيقها في المنظمات والمؤسسات الحكومية بدأت تتزايد مع اتساع البيئة التنافسية التي تعمل فيها هذه المؤسسات فهذه الاعتبارات أصبحت تلزمها للمناورة والمفاوضة والمساومة في وضع سياساتها وتصوراتها الإستراتيجية. فلا بد على

الدولة من تتبع التطورات الحالية خاصة في ظل بيئة تتسم بكثرة الرهانات وذلك للحفاظ على وجودها.

د- متطلبات تنفيذ السياسات العامة:

تستدعي هذه العملية تنفيذ البديل الذي تم تبنيه أي تحويله إلى نتائج ملموسة، حيث يتم استعمال الوسائل والامتيازات المادية والبشرية في سبيل تحقيق مقاصد السياسات العامة. على هذا الأساس فإن كافة الأجهزة الإدارية المعنية بتنفيذ السياسات العامة (في مجالات مختلفة) تقوم بممارسة جوانب العملية الإدارية على النحو التالي:⁵

1- وضع الخطط التنفيذية: يعتبر التخطيط ضروريا لانجاز أي عمل بطريقة صحيحة، فلا بد للإدارات والأجهزة الحكومية وضع خطط تنفيذية لتجسيد السياسات العامة منطلقا في عملها من القوانين التي تحدد الأهداف العامة، التي يسعى صانع السياسات لتحقيقها وفق ما يتوفر من موارد مادية وبشرية.

2- تنظيم وتنسيق العمل: لا بد أن تنعكس الخطة التي يتم إقرارها بعد اختيار البديل الأفضل في آلية عمل تنظيمية، حيث يتم تقسيم الخطة إلى خطط وأهداف فرعية، تلتزم بها الوحدات التنظيمية الموجودة في الجهة المختصة ومن الممكن إنشاء وحدة جديدة إن لم تكن موجودة، والتنسيق بين الوحدات المختلفة مع ضرورة التوصيف الجيد للوظائف.

3- توجيه الموظفين وقيادتهم: تبقى العناصر البشرية هي الأهم حيث أنها تتمتع بالقدرة على إحداث النقلة النوعية المطلوبة في العمل، والمدير أيا كان مستواه الوظيفي يجب أن يتمتع بمهارات قيادية يستطيع من خلالها تحفيز العاملين على أداء المهام، فحسن القيادة عامل حاسم في خلق روح الفريق ونمط العمل الجماعي.

ثانيا: مفهوم تقييم السياسات العامة

أ- تعريف تقييم السياسات العامة:

" يعرف قاموس اللغة العربية التقييم على أنه (تقدير قيمة شيء ما) ومنه قد نجد لغويا كلمة تقييم تتداخل مع كلمات ومفاهيم أخرى مثل: تحليل، دراسة، توزيع، فحص وتشخيص وغيرها من المفاهيم الأخرى"⁶.

وتعددت تعريفات عملية تقييم السياسات العامة من قبل الباحثين والدارسين فهو عند هؤلاء يعرف بما يلي⁷:

- العملية التي من خلالها يتم التأكد من مدى تحقيق السياسات العامة لأهدافها المحددة لها.
- العملية التي تطبق فيها مناهج البحث والقياس للتأكد من فعالية وكفاءة السياسات العامة.
- استخدام المناهج العلمية لتقدير مستوى تنفيذ المشاريع والبرامج التي تطرحها السياسات العامة.
- هو توظيف للمعايير والمؤشرات الكمية والنوعية على تطبيقات ومخرجات السياسة العامة.

الفرق بين التقويم والتقييم:

هناك اعتقاد سائد بأن مصطلحي التقويم والتقييم يعطيان نفس المعنى، وبالرغم من أن المصطلحين يفيدان في بيان قيمة الشيء فإن كلمة التقويم الأكثر انتشارا في الاستعمال، كما أنها تعني بالإضافة إلى بيان قيمة الشيء تعديل أو تصحيح ما أعوج منه، وعليه يعد التقويم أهدأ وأشمل من التقييم، والواقع أن التقييم مشتق من القيمة والتقويم من القوم ومعنى الأول التقدير والثمين، والثاني التعديل⁸.

أما بخصوص التعريف الإجرائي الذي تتبناه الدراسة:

يعتبر التقييم مرحلة من مراحل صنع السياسة العامة وعملية متواصلة (قبل، أثناء، بعد) حيث يهتم بجمع المعلومات ودراستها من خلال تشخيص نقاط القوة والضعف والفرص والتهديدات المرتبطة بسياسة عامة معينة بالاعتماد على المنهج العلمي والمؤشرات الدقيقة لمعرفة مدى فعالية، نجاعة ودرجة تحقيق السياسة العامة للأهداف التي وضعت من أجلها.

ب- أسباب ودواعي الاهتمام بعملية تقييم السياسات العامة:

نشأ حقل بحوث قياس وتقييم الأداء الحكومي ونمى بسرعة مذهلة وقد ساعد على هذا النمو أسباب كثيرة أهمها ما يلي⁹:

- 1- ظهور الدولة الراعية: التي أدت إلى تعدد النشاطات الإدارية وتوسعها، وظهرت معها ضرورة وجود التقييم كعمل يمكن السلطة التشريعية من مراقبة فعالية السياسات الحكومية، طبقاً لمبدأ فصل السلطات الذي يميز النظام الأمريكي.
- 2- الزيادة الكبيرة في ميزانية البرامج الهادفة لتطبيق سياسات اجتماعية والتساؤل العام عن الإنفاق على هذه البرامج.
- 3- الصراع على موارد الدولة المحدودة بصفة عامة وازدياد قائمة المشروعات والبرامج التي تتنافس على نصيب منها.
- 4- ظاهرة التوسع في إشراك المواطنين بصورة مباشرة في عملية رسم السياسات والبرامج الحكومية والرقابة على تنفيذها.
- 5- ميل المواطنين مع تأييد الصحافة إلى الاعتقاد أن الحكومة لا تؤدي وظيفتها كما يجب وأنها تهدر المال العام الذي تجمعها من المواطنين على شكل ضرائب.

استناداً إلى ما سبق ذكره يعد التقييم ضرورة وليس خياراً للتأكد من فعالية السياسات المتبناة هذا من جهة، ومن جهة أخرى تصحيح الأخطاء إن وجدت ما يؤدي إلى تفادي النتائج السلبية قبل حدوثها، فالحاجة للتقييم برزت بسبب تعدد الأنشطة والفواعل والزامية ترشيد النفقات التي يتم صرفها على المشروعات والبرامج.

لمعرفة مدى صحة التقييم هناك ثلاث معايير أساسية حددها الدكتور عبد الفتاح ياغي وتتلخص فيما يلي:¹⁰

- ✓ معيار الدقة: بمعنى التدقيق في المعلومات المحصل عليها، والتأكد من مصداقيتها ويسمح لنا التقييم بتشخيص الواقع وتعليقه، عرض النتائج والآثار والتأكد من درجة صحتها.
- ✓ معيار المنفعة: فالتقييم الجيد هو الذي ينفع الحكومة والمجتمع ويتميز بالوضوح ويسمح بتقديم نتائج وتوصيات ومصطلحات لها قابلية التطبيق العلمي، كما تترتب عليه نتائج حقيقية صادقة تسمح بتنمية المجتمع، وإعادة تأهيل دور الحكومة كصانعة للسياسة العامة.
- ✓ المعيار القانوني: يكون من الضروري الالتزام أثناء عملية التقييم باحترام القواعد القانونية المنظمة (يتم في حدود الصلاحيات الممنوحة لكل جهة)

حيث لا بد من مراعاة الجانب الأخلاقي والسر المهني، احترام الآجال الزمنية المحددة للتقييم، تقييم الجهة المعنية بالتقييم (تقييم المقيم).
 المعايير سابقة الذكر تسمح لنا بمعرفة مدى ملائمة التقييم وصحته، حيث تلعب المعلومات الدقيقة دورا هاما في معيار الدقة، كما يسمح معيار المنفعة بترقية أداء الحكومة، في حين لا بد من مراعاة الجانب القانوني والإجرائي أثناء عملية التقييم وهذا ما يركز عليه المعيار الأخير.
 ج- أنواع التقييم:

تختلف أنواع التقييم وفقا للأدوات المستعملة والطرائق المتبعة فنجد:¹¹

1-التقييم المسبق أو القبلي: "Ex-ante"

يسمح بتقدير مدى تناسق مكونات هذه السياسة وقدرتها على تجاوز المشاكل التي وجدت من أجلها، إضافة إلى بناء صورة مسبقة عن تأثيرات هذه السياسة والفرص والتهديدات التي يمكن أن تواجهها. كما يساعد التقييم القبلي الجهات الفاعلة في اتخاذ القرار على اختيار البديل الأنسب بين البدائل المتاحة.

2-التقييم أثناء التنفيذ: "Concomitant"

يهتم بتحليل النتائج الأولية المترتبة عن تنفيذ السياسة العامة للكشف عن الانجازات المحققة السلبية منها والإيجابية. ويسمح هذا النوع من التقييم بإعادة توجيه السياسة العامة لتفادي العراقيل التي تواجهها وتحقيق الأهداف التي وضعت من أجلها.

3-التقييم النهائي أو البعدي: "Ex-post"

أي قياس النتائج المتحصل عليها ومقارنتها بالأهداف التي تضمنتها السياسة العامة، كما يهدف إلى التحقق من فعالية الإجراءات المتبعة خلال مختلف مراحل تنفيذ تلك السياسة وعلى مستوى رضا مختلف الجهات المستهدفة.

المحور الثاني : واقع عمليتي تنفيذ وتقييم السياسات العامة في الجزائر

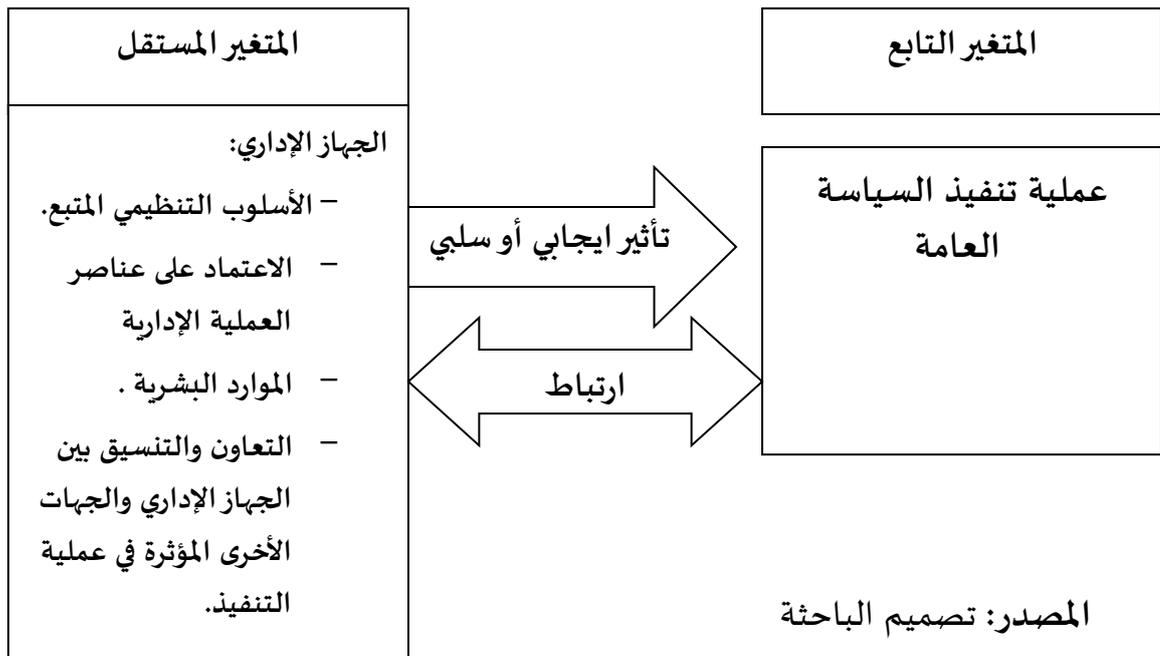
- الصعوبات وآليات التفعيل-

تتولى الحكومة الجزائرية صياغة وتنفيذ عدد كبير من السياسات المالية والاقتصادية والاجتماعية على غرار سائر الحكومات حول العالم، إلا أن كثيرا من الغموض يشوب عملية إعداد تلك السياسات وتعرض إلى تشوهات عند تنفيذها نتيجة طبيعة الأجهزة البيروقراطية بشقيها المركزي والمحلي، ونادرا ما تخضع إلى تقييم دقيق وموضوعي لتكلفتها المالية وآثارها الاقتصادية والاجتماعية...الخ¹²

أولا : الجهاز الإداري باعتباره مسؤولا رئيسيا عن تنفيذ السياسة العامة

تعتبر عملية تنفيذ السياسة العامة عملية معقدة ومركبة، وهي مرتبطة ولصيقة بالجهاز الإداري وبالتالي فالعملية تتأثر بهشاشة الجهاز والأمراض الإدارية التي قد تصيبه ما يؤدي إلى انحراف العملية عن الأهداف التي وضعت من أجلها ما يحول عن تحقيقها لمرادها، ولكن لا بد من الإشارة أن هذه العملية ليست حكرا على الجهاز الإداري فقط فهناك جهات أخرى تأثر فيها (المشرعون، المحاكم والقضاء، جماعات الضغط، وسائل الإعلام)، وبالتالي تأثر على الجهاز الإداري.

الشكل (2): العلاقة بين الجهاز الإداري وعملية تنفيذ السياسة العامة



يوضح الشكل أن عملية تنفيذ السياسة العامة تتأثر بالجهاز الإداري وذلك من خلال عدة نقاط، فالأسلوب التنظيمي المتبع ينعكس على العملية فإذا كانت هناك مركزية إدارية وثقل بيروقراطي سيؤدي إلى عرقلة عملية التنفيذ، في حين تبني اللامركزية الإدارية يجعلها أكثر مرونة واستجابة لأي متغيرات سواء كانت من البيئة الداخلية أو الخارجية. هذا من جهة، من جهة أخرى نجد أن عناصر العملية الإدارية (التخطيط، التنظيم، التوجيه... الخ) تساعد الجهاز الإداري على تأدية مهامه وتسهل القيام بعملية التنفيذ وتغيب أي عنصري يؤدي إلى حدوث خلل وبالتالي الانحراف عن الأهداف المطلوب تحقيقها. كما تلعب كفاءة الموارد البشرية دورا أساسيا في تفعيل دور الجهاز الإداري في تنفيذ السياسات العامة، لأن غياب العنصر البشري الفعال يقود حتما لغياب الفعالية والفاعلية في الأداء.

لا بد من الإشارة لأهمية وجود تناسق بين الجهاز الإداري والجهات الأخرى المؤثرة في عملية التنفيذ لأن هذا التعاون سيقود إلى تحقيق الأهداف المراد الوصول إليها من خلال تلك السياسة والعكس صحيح.

إن عملية تنفيذ السياسات العامة في الجزائر تتم على عدة مستويات فبعد أن كان النظام الإداري يتميز بالمركزية الشديدة سواء من حيث عملية رسم أو تنفيذ السياسات أصبح يتميز باللامركزية الإدارية التي تمت بمقتضى دستور 1989، وجاءت ضرورة تنازل الدولة عن بعض صلاحيتها بسبب تزايد الأعباء وتوسع الصلاحيات فالجهاز الإداري الجزائري يسهر على تنفيذ السياسات العامة على مستويين أحدهما مركزي والثاني لامركزي¹³

أ- السلطات الإدارية المركزية واللامركزية في الجهاز الإداري الجزائري:

بالنسبة للإدارة المركزية حددها الدستور الجزائري في المؤسسات التالية: رئاسة الدولة، الحكومة والهيئات الاستشارية.

1- رئاسة الدولة: يتمتع رئيس الدولة بصلاحيات واسعة يخولها له الدستور يؤدي بموجبها مجموعة من المهام على رأسها التعيين في الوظائف والمهام الحيوية كأعضاء الحكومة، ومسؤولي أجهزة الأمن والقضاء... الخ، التشريع بأوامر وإعلان حالة الحرب والحصار وغيرها ما يدل على تمحور الصلاحيات في شخص الرئيس.

2- الحكومة: أما الحكومة فتضم الوزير الأول والطاغم الوزاري، حيث يتكفل الوزير الأول من خلال صلاحياته بتوزيع المهام على أعضاء الحكومة وضمان السير الحسن للإدارة العمومية والسهر على تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية.

3- الهيئات الاستشارية: تمثل الهيئات الاستشارية تلك المؤسسات التي تعنى بتقديم الاستشارة كل حسب تخصصها ونص عليها الدستور نذكر منها المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، مجلس المحاسبة، المجلس الأعلى للشباب، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته...

وتأخذ الاستشارة في الواقع الأشكال الآتية¹⁴:

1- الاستشارة الاختيارية (غير الملزمة) *Consultation facultative* :

وتكون في حالة عدم وجود نص يلزم الإدارة (العاملة) بأن تستشير جهة أخرى قبل اتخاذها القرار، فالإدارة لها الاختيار في أن تلجأ إلى طلب هذه الاستشارة.

2- الاستشارة الإلزامية (الملزمة) *Consultation obligatoire* :

وتكون في حالة وجود نص يلزم الإدارة (العاملة) بأن تعرف رأي جهة أخرى قبل اتخاذها القرار، ومن ثم فالإدارة هنا تكون ملزمة باللجوء إلى طلب هذه الاستشارة والتي تعتبر إجراء جوهريا في القرار يؤدي عدم احترامه إلى البطلان، وبعد إطلاعها على الاستشارة أو الرأي، تكون لها السلطة التقديرية في أن تأخذ به أو تخالفه.

3- الاستشارة المتبوعة بالرأي الواجب إتباعه (الرأي المطابق)

Consultation assortie de l'exigence de l'avis conforme

وتكون في حالة وجود نص يلزم الإدارة (العاملة) أن تطلب الاستشارة من جهة أخرى مع ضرورة الالتزام بها، أي أن يكون القرار الإداري مطابقا للرأي الصادر عن الجهة الاستشارية، وإلا فإنه يكون باطلا.

أما الإدارة اللامركزية نجد¹⁵:

1- الولاية: هي الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة غير المركزية للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة.

تساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطن، وتتدخل في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون ولها هيئتان المجلس الشعبي الولائي والوالي.

2- البلدية: وهي القاعدة الإقليمية اللامركزية ومكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار ممارسة المواطن في تسيير الشؤون العمومية. تمارس صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون وتساهم مع الدولة بصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطن وتحسينه.

ب- : أسباب الاختلالات في الجهاز الإداري الجزائري

يمكن إرجاع ذلك إلى ما مرت به الجزائر من عوامل تاريخية وسياسية واقتصادية وسنحاول حصرها فيما يلي¹⁶

1- العهد التركي: كان النظام الإداري التركي يتشكل من سلطة مركزية في الجزائر العاصمة وكان الباي حاكم للجزائر، ثم المجلس الأعلى والديوان. فقد كان الباي في البداية يعين من طرف الخليفة في اسطنبول أما الموظفون الآخرون كانوا يعينون من طرف الباي أو من طرف الديوان. مع التطورات التي حصلت في النظام التركي في الجزائر وتحول السلطة إلى فئة الدايات تم تقسيم الجزائر إلى 4 ولايات إدارية أو ما يسمى بالبايلك، وهذه البايلكات هي الجزائر العاصمة أو ما يعرف بدار السلطان، بايلك الوسط التيطري (المدية)، بايلك الغرب وعاصمته مازونة، ثم معسكر ووهران بعد تحريرها من الأسبان سنة 1792، وبايلك الشرق بقسنطينة.

بهذا فقد ورثت الذاكرة الجزائرية عن العهد التركي مفهوم الدولة الملتصق بالبايلك، فثقافة البايلك القهرية كرس في الجزائريين حس الدولة المقترن بالبطش والخوف والعقاب وهو ما جعلهم يكونون موقفا معاديا للدولة والبايلك، إضافة إلى احتكار سلطة القرارات من طرف الدايات مع استبعاد أي محاولة في هذا المجال قد تصدر من موظف آخر هذا ما يؤدي إلى الشعور بعدم الاهتمام واللامبالاة وغرس روح الاتكال.

2- العهد الفرنسي: ظهر معاملة آخر ساهم في تأخير وتعميق التخلف الثقافي والاقتصادي والتنظيمي في المجتمع الجزائري، وهو الاستعمار الفرنسي الذي لم يعمل على نشر رسالة الحضارة كما بشر بذلك عشية دخوله إلى الجزائر بل ساهم في تعميق مظاهر

وثقافة التخلف والخرافة ضف إلى ذلك النظرة العنصرية للإنسان الجزائري، لهذا بعد الاستقلال واجهن مشاريع التنمية وخاصة المؤسسات والمنظمات المختلفة مشكلة الثقافة التي يعاني منها المجتمع والإنسان الجزائري فهو يتطلع إلى الرقي والتطور مثل باقي المجتمعات ولكنه ينوء بثقل الأنماط الثقافية التقليدية والقيم اللاعملية التي تعششت في نسقه الثقافي.

3-أسباب السياسية:

تعد الجزائر دولة موحدة ذات نظام جمهوري شبه رئاسي تميزت بعدم استقرارها السياسي والذي جسده كثرة التغيرات السياسية كأسلوب الوصول إلى الحكم. فالجزائر من الاستقلال إلى اليوم شهدت عدة تغيرات في القيادات السياسية وهو ما أدى بدوره لتغير نسق القيم إذ برزت قيم جديدة مغايرة لمبادئ الحرية والمساواة بين المواطنين وتكافؤ الفرص، فلقد أصبحت ظاهرة اللامبالاة والتراخي في العمل والتواكل والكسل ظاهرة مرضية كثيرة التفشي في المؤسسات.

ومن جهة أخرى فإن مجريات الحياة السياسية في الجزائر شكلت إحباطا لدى الفئة المثقفة التي ترغب في التغيير السلمي عن طريق الانتخابات هذه الأخيرة التي أصبحت تعرف نتائجها قبل إجرائها فنفس الوجوه المألوفة تعود عادة ولا يغيب إلا من أقصاه الموت أو أقصته السلطة لعدم ولائه أو عدم خدمة مصالح الطبقة الحاكمة مما يشعر المواطن بغياب العدالة.

4-أسباب الاقتصادية: أفرزت مرحلة الانفتاح الاقتصادي عدة انعكاسات اقتصادية واجتماعية كتسريح عدد كبير من العمال حيث بلغ عددهم حوالي 260 ألف عامل سنة 1995 وهي نفس السنة التي انطلق خلالها برنامج التعديل الهيكلي الموقع عليه من صندوق النقد الدولي.

هذا الوضع هو ما جعل الموظف الجزائري يقارن دائما بين وضعه ووضع غيره من المشتغلين بالقطاع الخاص والذين هاجرو للخارج وهو ما يشعره بالظلم ومن ثم يفقد الرغبة في العمل الجاد فينعكس شعوره على سلوكه وبالتالي أدائه لا سيما أمام التراجع الكبير للقدرة الشرائية والتفاوت الاجتماعي الذي بات يهدد الطبقة الوسطى بالانكماش. نتج عن تراكم الأسباب السابقة مجموعة الصعوبات والمشاكل التي تعرقل الجهاز الإداري في أدائه لدوره.

ج- الصعوبات التي تواجه الجهاز الإداري الجزائري:

ومن بين هذه الصعوبات ما يلي¹⁷:

1- غموض العلاقة بين الأجهزة المخططة والأجهزة المنفذة، أي بين القادة السياسيين والإداريين وهذا الأمر يظهر جليا، فقد يحدث تعارض بين ما يتم صياغته من سياسات وبرامج ومدى قبول الأجهزة الإدارية لها والعكس، مثال ذلك مخطط عمل الحكومة الذي تضع فيه الأهداف التي تصبو لتحقيقها في مجالات مختلفة دون الخوض بوضوح في طرائق تجسيدها وتجاهل فتح قنوات الحوار مع المنفذين لمعرفة الصعوبات والعراقيل التي من الممكن أن تحول دون تطبيق السياسات مستقبلا.

2- غموض الأهداف السياسة وعدم تجاوبها مع متطلبات وقيم المجتمع وعدم واقعيتها. نذكر منها معظم السياسات التربوية التي تم تبنيها خلال السنوات الأخيرة التي لا تتطابق مع بيئة المجتمع الجزائري ما أدى إلى بروز تناقضات جمة في هذا القطاع ما يبرر كثرة الإضرابات وعدم تقبل القرارات الصادرة من مسؤوليه

3- ضعف الوعي التخطيطي ونقص الكفاءة الإدارية لدى موظفي الأجهزة الإدارية وقادتها ويرجع ذلك إلى الأساليب المعتمدة في التوظيف وتعيين المسؤولين والتي تكون غالبا على أساس الوساطة والمحسوبية.

4- غياب التنسيق ونظم الاتصال الفعالة بين الأجهزة المنفذة فقد تتعدد الجهات المسؤولة عن التنفيذ وتتعدد صلاحياتها ، فإن لم يكن هناك تنسيق بين ما تقوم به كل جهة والجهات الأخرى فسيحدث تشتت في الجهود وتضييع للوقت والتعقيد في العملية الإدارية.

5- ضعف الاهتمام بالوقت وإدارته، وغياب أساليب الجدولة الزمنية والمتابعة الدورية ما يفسر التأخر في تقديم المشاريع وانجازها على أرض الواقع ما يسبب نفور لدى المواطن (خاصة فيما يتعلق بانجاز السكنات وتوزيعها)

- كما تمثل البيروقراطية بعد انحراف ممارستها من أكثر الأمراض المكتئبة التي يعاني منها الجهاز الإداري الجزائري فنجد:
- تقديم الخدمات بمقابل وهذا ما يؤدي إلى فساد الموظف ومن صورته المنتشرة المطالبة بمبلغ مادي لتقديم خدمة تضمنها وتوفيرها الدولة للمواطن بدون مقابل، هذا ما يسيء ويعرقل تنفيذ السياسة العامة للدولة.
 - جمود الجهاز الإداري وعرقلة الأعمال.
 - التسبب والإهمال، إضافة إلى استفحال ظاهرة الفساد الإداري.
 - المركزية الشديدة، ما يؤدي إلى عرقلة الإجراءات والتعقيد البيروقراطي إضافة إلى ضياع الوقت والجهد.

ثانيا : المكلفون بعملية تقييم السياسة العامة

تنوع الجهات التي يمكن أن تشارك في عملية تقييم السياسة العامة، حيث نجد الجهات الرسمية وغير الرسمية:

أ- الجهات الرسمية:

- حيث تتولى عملية التقييم مجموعة من الأجهزة الرسمية ومنها:
- 1- المجالس البرلمانية: تعد مهمة الرقابة وتقييم البرامج والمشاريع التي ترسمها وتنفذها الحكومة من أهم الوظائف التي تقوم بها المجالس البرلمانية في الدول الديمقراطية، فهي الجهة المخولة بتشريع الأنظمة والقوانين، وهي المكلفة بالمصادقة على البرامج والمشاريع التي تقترحها الإدارات التنفيذية لمعالجة المشاكل وتلبية المطالب العامة للمواطنين¹⁸.
 - 2- الإدارات التنفيذية: تقوم الإدارات التنفيذية نفسها كالوزارات والهيئات والمؤسسات الحكومية وغير الحكومية بإجراء العمليات الرقابية وتقييم البرامج والمشاريع التي تتولى عملية تنفيذها بنفسها، للتأكد من مطابقة التنفيذ لما هو مخطط والقيام بالإجراءات التصحيحية من أجل تجنب المسألة من طرف الجهات المكلفة بالتقييم¹⁹.
 - 3- الهيئات الاستشارية: تعتبر الاستشارة من أهم العمليات الحيوية لأنها تساعد الإنسان للاهتمام والاستعانة بآراء ذوي الخبرات والاستفادة منهم، والحديث عن الأجهزة الاستشارية يجرنا للتركيز على الطبيعة القانونية للآراء الصادرة عنها فهي تفتقد عنصر

الإلزام لأنها مجرد آراء ووجهة نظر، مصدرها أخصائيين في مجال معين ومن هنا فهي لا تلزم الجهة التي طلبت الاستشارة²⁰

ب-الجهات غير الرسمية: ونجد فيها:

1- المواطنون: حيث يقوم المواطن بالحكم على مدى نجاح أو فشل سياسة معينة باعتبار أن هذه السياسات تمسه وبالتالي يكون قادرا على إصدار أحكام تقييمية، بالرغم من عدم امتلاكه للمعلومات الكافية والتي تخص صنع وتنفيذ السياسات المختلفة إضافة إلى عدم استخدام الأدوات العلمية التي تستلزمها العملية.

2- وسائل الإعلام والاتصال: نتيجة للتطور الكبير الذي حصل في مجال الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات فقد ازداد بشكل كبير الدور المؤثر لوسائل الاتصال ليس في مجال نشر المعرفة والتوعية والتنوير فقط بل في مجال تشكيل الرأي العام وتوجيهه، إضافة إلى تسليط الضوء على أعمال الحكومة والآراء المختلفة حول السياسات المتبناة.

3- الأحزاب والنخب السياسية وجماعات الضغط: حيث تمارس دورا مهما في عملية تقييم البرامج والمشاريع، وذلك لاستخدامها كوسيلة للضغط على الحكومة للحصول على مكاسب سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية لمصلحتها²¹.

ج- آليات تقييم السياسات العامة في الجزائر:

بالعودة إلى الجزائر نجد أن المشرع الجزائري أقر بمبدأ الرقابة السياسية التي يمارسها البرلمان وفق آليات تمكنه من أداء مهامه الدستورية إلا أنها عبارة عن رقابة كلاسيكية خاصة وأن البرلمانات الحديثة أولت الاهتمام بالرقابة ومن ثم زيادة متغير التقييم كعملية سياسية تقوم على أسس ومعايير علمية بحيث يكون البرلمان معقلا ويؤدي مهامه الرقابية والتقييمية على أكمل وجه. ولكن هذه الصورة تعد شبه غائبة في البرلمان الجزائري فالدستور رجع الكفة لصالح السلطة التنفيذية مما جعل البرلمان كمجلس للمصادقة على سياسات الحكومة وبالتالي ضعيفا أمامها حتى في طريقة استخدامه لآليات الرقابة المكرسة دستوريا.

فيما يخص الهيئات الاستشارية سنتناول كل من مجلس المحاسبة والمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي باعتبارهما الأكثر اهتماما بتقييم السياسات العامة:

1- مجلس المحاسبة حسب المادة 192²² من الدستور:

- يتمتع مجلس المحاسبة بالاستقلالية ويكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة .
- يساهم مجلس المحاسبة في تطوير الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية .

- يعدّ مجلس المحاسبة تقريرا سنويًا يرفعه إلى رئيس الجمهورية وإلى رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول .

- يحدّد القانون صلاحيات مجلس المحاسبة ويضبط تنظيمه وعمله وجزاء تحقيقاته وكذا علاقاته بالهيكل الأخرى في الدولة المكلفة بالرقابة والتفتيش.

كما يتمتع مجلس المحاسبة بالصلاحيات الآتية²³:

التحقق والتقييم: حيث يقوم بالتحقق من شروط استخدام الموارد والوسائل المادية والأموال العمومية على مستوى الهيئات الخاضعة لرقابته ويقيم تسييرها ويتأكد من ملائمة أعمالها مع القوانين والأنظمة.

التعزيز والترقية: ويكون ذلك م خلال التشجيع على الاستخدام الفعال للموارد والوسائل المادية العمومية، وضمان الشفافية في تقديم الحسابات وتسيير المال العام.

المشاركة في الوقاية ومكافحة الاحتيال والممارسات غير القانونية وغير الشرعية.

إن مجمل الاختصاصات المخولة لمجلس المحاسبة تبدو من الناحية النظرية كافية بأن يمارس مجلس المحاسبة دوره ويشارك ن خلال ما يتمتع به من صلاحيات استشارية في تحسين المنظومة التشريعية والتنظيمية وهو ما يجعل منه أداة اقتراح وقوة مبادرة فعالة قادرة على التأثير والمساهمة في إنتاج القواعد القانونية في كل المسائل والقضايا المتعلقة بالمالية العمومية.

ولكن ما نلمسه في الواقع هو عكس ذلك وتبرز ملامح القصور فيما يلي:

- عدم الاكتراث بالتقارير الرقابية التي يعدها.
- عدم وجود الجزاء المناسب.
- فقدان أعضائه للاستقلالية سواء من الناحية الوظيفية أو من الناحية العضوية.
- عدم وجود ضمانات قانونية ومادية تمكن قضاة مجلس المحاسبة من تأدية وظائفهم على الوجه المطلوب.

2- المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي: وهو عبارة عن مؤسسة استشارية مهمتها الأساسية من خلال تمثيلها الموسع لمختلف الشرائح الاجتماعية-المهنية، هي التشاور وضمان ديمومة الحوار الاجتماعي والاقتصادي لتدعيم الديمقراطية، دوره الأساسي هو تنوير السياسات العمومية في كل مسألة عالقة بالنمو الاقتصادي والاجتماعي²⁴. يتولى المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي ثلاث مهام²⁵:

- ضمان حوار اجتماعي دائم بين مختلف الشركاء الاجتماعيين والاقتصاديين، والبحث عن اتفاق حول إعداد الاقتراحات ذات المصلحة العامة.
- يقيم ويدرس المسائل ذات المصلحة الوطنية المتعلقة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية، لاسيما عن طريق إخطار المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي من قبل السلطات العمومية (رئاسة الجمهورية- الحكومة)، أو الإخطار الذاتي.
- إبداء آراء وتقديم توصيات واقتراحات للسلطات العمومية.

وبالرغم من الأهمية التي يحتلها هذا المجلس خاصة وأنه يقدم تقارير تمس مباشرة احتياجات المجتمع إلا أنها غالبا لا تؤخذ بعين الاعتبار في عملية صنع السياسات العامة.

"فالمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي يعاني من العديد من المشاكل التي تعطل عمله في إجراء تقييمات فعالة من أهمها أنه لا يتم وضع معايير مرجعية عند صياغة البرامج والسياسات التي يتم اعتمادها عند التقييم بسبب غياب ثقافة تقييمية لدى السياسيين والبيروقراطيين على حد سواء، بالإضافة إلى ضعف الجهاز الإحصائي في الجزائر مقارنة بأهمية المعلومات والبيانات."²⁶

د- الصعوبات التي تواجه عملية تقييم السياسات العامة: يعد تقييم السياسات العامة فائدة لصانعي السياسات ولمدبريها ونقادها خاصة منهم الذين يحرصون على ضبط مواقفهم، إذ يسعى التقييم إلى تحديد علاقة السببية (السبب- النتيجة) وقياس النتائج والآثار الناجمة عن السياسة. التقييم ليس بالعمل السهل أو البسيط لأن هذه العملية تواجه مجموعة من الصعوبات التي نجدها في دول العالم الثالث خاصة على غرار الجزائر وتتمثل فيما يلي²⁷:

- الكثير ممن يقومون بتقييم السياسات العامة يعطون وعودا براقية ومبالغ فيها على إمكانية إصلاح الوضع وحل المشكلات وهذا السلوك غير المهني فيه الكثير من الغلط والكذب والخداع، كما أن ادعاء القدرة على إصلاح سياسة فاشلة هو ادعاء مضلل وغير قائم على أسس موضوعية.
- بعض من يدعي قدرته على تقييم السياسة العامة هو في الحقيقة غير مؤهل لهذا العمل، وبالتالي فهو عاجز عن القيام بتقييم السياسة بطريقة علمية وموضوعية وباحتراف كما يجب.
- الكثير من المشاكل والسياسات الحكومية معقدة ويصعب تعريفها أو تحديدها بشكل واضح أو جمع معلومات وافية عنها.

لم تستطع تجربة التعددية السياسية في الجزائر التي تم إقرارها بموجب دستور 1989 من إخراج النظام السياسي من دائرة الأحادية كما أنها لم تساهم بأي شكل من الأشكال في عملية صنع السياسات العامة، بالرغم من فتح المجال لمشاركة مختلف الفواعل الرسمية وغير الرسمية إلا أن معظم الفواعل غير الرسمية يغيب دورها في عملية الصنع كما أن هيمنة السلطة التنفيذية ظاهر من خلال مختلف دساتير التعددية التي منحت رئيس الجمهورية صلاحيات واسعة جعلته يتحكم في كل من الحكومة وأعضائها الذين يسهرون على تنفيذ برنامجه والبرلمان الذي يلاحظ عليه ضعف في أداء وظيفته، كما لا تعتمد الحكومة على مراكز البحث والاستشارة التي يفترض بروز دورها لمتابعة تنفيذ السياسات وتقييم مدى نجاحها، فعلى الرغم من وجود هيئات استشارية في الجزائر إلا أنها تقتصر بتقديم استشارة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، كما أنها لا تقدم الاستشارة إلا إذا لجأت الحكومة لاستشارتها والأخذ باقتراحاتها²⁸.

ه- آليات تفعيل عمليتي تنفيذ وتقييم السياسات العامة:

1- بالنسبة لعملية التنفيذ:

الشرط الأول للتنفيذ الفعال هو معرفة المسؤولين وإلمامهم بعملية التنفيذ التي سيقومون بها، فيجب أن تكون السياسة متناسقة ووضاحة ودقيقة في تحديد أهداف صانعي القرار، ويؤثر الاتصال على تنفيذ السياسة العامة من وجهة نظر ثلاثية الجوانب أولها النقل فتوفر نظام اتصالات سليم يعمل على نقل المعلومات لضمان اتخاذ القرارات

الصائبة أثناء عملية التنفيذ، أما الوضوح يعني أن الأوامر والتعليمات لا ينبغي أن تكون غامضة بشأن متى أو أين أن كيف سيتم تنفيذها، فالغموض قد يؤدي إلى خلق عراقيل تحول دون التطبيق الفعال، بالنسبة للتناسق نادرا ما يكون هناك أمرا واحدا فقط، لذلك لا بد أن تكون أوامر التنفيذ متناسقة وغير غامضة²⁹.
كما لا بد من:

- ✓ ربط القوانين بالواقع بغية تفادي حدوث فجوة بين النص والممارسة ما ينتج عنه اختلال في تأدية الوظائف والمهام المنوطة بالجهاز الإداري.
- ✓ الاستثمار في العنصر البشري باعتباره المورد الذي يحدث الفارق ويساهم في التطبيق الفعال ويكون ذلك من خلال استقطاب اليد العاملة المؤهلة مع الاعتماد على التدريب وتحسين الكفاءات مع التغيرات الحاصلة في البيئة الخارجية.
- ✓ الاهتمام بمستويات التنظيم الإداري في الجزائر من خلال التركيز على اللامركزية الإدارية وتوسيع صلاحيات الإدارة المحلية باعتبارها أكثر احتكاكا بالمواطنين.
- ✓ تفادي الوصفات الجاهزة والتطبيق الحرفي للأساليب المستوردة من الدول الغربية، الذي سيؤدي إلى الفشل وعدم مطابقة الواقع فلا بد من الدراسة الجدية والاستعانة بالخبراء والمختصين لتكييف النماذج مع خصوصية الإدارة في الجزائر.

2- بالنسبة للتقييم:

لنجاح عملية التقييم لا بد من إتباع الأسلوب العلمي والموضوعي والابتعاد عن اللاموضوعية من خلال تبني لغة الأرقام إضافة إلى الاعتماد على مؤشرات كمية ونوعية في تحديد مدى تحقيق السياسة العامة لأغراضها، وتفعيل دور الهيئات الاستشارية فبالنسبة لمجلس المحاسبة لا بد من أن يكون هناك إلزام قانوني لكافة السلطات الإدارية بضرورة الرد على تقارير الرقابة في مدة معينة ونشر تقارير الرقابة التي يجريها مجلس المحاسبة بصورة علنية وتضمن تلك التقارير إجراءات حيال المخالفين، إضافة لمنح قضاة مجلس المحاسبة وأعاونهم الاستقلالية سواء من الناحية العضوية أو الوظيفية وحمايتهم من شتى أشكال الضغوطات. أما المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي لا بد من إعطاء الاهتمام الكافي للوظيفة الاستشارية في مراكز صنع القرار والتفعيل الحقيقي والواقعي للمؤسسات والهيئات الاستشارية التي من بينها المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي وتوسيع دائرتها

في المشاركة في عملية صنع السياسة العامة من خلال العمل على إيجاد آليات تعاون وتنسيق بين المجلس والهيئات الاستشارية الأخرى وهذا لتفادي الوقوع في مشاكل ودراسة ومعالجة المشاكل المتدخلة واستحداث آليات الاتصال بين الهيئات الاستشارية والمواطن للتعرف على المشاكل مما يسمح بنشر الوعي وتفادي وجود ردود أفعال من اتخاذ قرارات قد تمس مصالحهم. كما يجب على الحكومة أن تعيد النظر في علاقتها مع المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي وجعله أحد الأطراف الفاعلة في صنع القرار نظرا لدوره التقييمي الذي يساعد على تحسين الأداء الحكومي.

الخاتمة:

مما تقدم يتضح أن نجاح السياسات العامة لأي دولة لا بد أن يتضمن عمليتي التنفيذ والتقييم حيث يعتبر التنفيذ المرحلة التي يتم فيها تجسيد السياسة العامة من خلال الجهاز الإداري للدولة الذي لا بد وأن يتبنى نماذجا تلائم البيئة التي يتواجد فيها، إضافة إلى أهمية التعاون مع الفواعل الأخرى التي تؤثر على التنفيذ وذلك لضمان نجاح السياسة العامة وتحقيقها للأهداف التي وجدت من أجلها، أما التقييم يعتبر عملية تتسم بالاستمرارية في كل مراحل رسم السياسات العامة، إذ تمارس سلطات الدولة بأجهزتها الرسمية وغير الرسمية هذه العملية للوصول إلى سياسة عامة رشيدة وعقلانية تعالج المشكلات العامة وتصنع الحلول المناسبة لها مستندة على أجهزة ونظم من المعلومات الدقيقة ووسائل إعلام واتصالات متطورة تواكب التطور العالمي المذهل في نقل المعلومة وتفسيرها، وعليه نستنتج من خلال البحث نتائج مهمة لعل أبرزها أن كل من تنفيذ وتقييم السياسات العامة أمر جوهري وهام لأي حكومة تريد أن تكون سياستها العامة ناجحة وتحقق أهدافها بصورة حقيقية، إذ أن التقييم يستند إلى أرضية علمية ومعلومات دقيقة وحديثه عن أي برنامج حكومي وفي كل مراحل من تحديد المشكلة لغاية التنفيذ العملي للبرنامج، وبالتالي كلتا العمليتين في غاية الأهمية لأي دولة تريد أن تواكب عصر الثورة العلمية والتقنية الهائلة في كل المجالات.

بالنسبة للجزائر نجد أن عملية صنع السياسات العامة بمختلف مراحلها تتسم بالتعقيد والتركيب، خاصة بعد دخول الدولة إلى مرحلة التعددية فعدم التحكم في الجوانب النظرية لكل من مرحلة التنفيذ والتقييم انعكس سلبا في الواقع، وهذا ما يثبت صحة الفرضية التي تبنتها الدراسة ويظهر ذلك جليا في مختلف القطاعات التي لم ترقى

للمستوى المطلوب رغم الأموال المنفقة، ويرجع سبب ذلك لعدم وجود توازن بين السلطات وتوزيع الصلاحيات إضافة لعدة مشاكل أهمها الفجوة والهوة بين القوانين والواقع فما يوجد في الناحية النظرية لا يقابله تطبيق عملي، ما يستلزم مراجعة الوضع والانطلاق من أسس علمية موضوعية مع الابتعاد عن كل ما هو ارتجالي بغية تلبية مطالب المواطنين المتزايدة والحد من العراقيل التي تواجه تنفيذ وتقييم السياسات العامة في الجزائر.

الهوامش:

- ¹ محمد قاسم القريوتي، السياسة العامة رسم وتنفيذ وتقييم وتحليل، ط2، دار وائل للنشر والتوزيع، الكويت، 2006، ص 211.
- ² عامر خضير الكبيسي، السياسات العامة مدخل لتطوير أداء الحكومات، المنظمة العربية للتنمية، القاهرة، 2008، ص 137.
- ³ المرجع نفسه، ص 138.
- ⁴ المرجع نفسه، صص 151-155.
- ⁵ محمد قاسم القريوتي، مرجع سابق، صص 213-217.
- ⁶ راجح قاصد، تقييم السياسة العامة لإصلاح الدولة في الجزائر من منظور حقل السياسات العامة، بحوث ودراسات، المجلد 5، العدد 1، 2018، ص 92.
- ⁷ عامر خضير الكبيسي، مرجع سابق، صص 169-170.
- ⁸ عدنان عبد الأمير مهدي، تقويم السياسة العامة: دراسة نظرية، المركز الديمقراطي العربي، الرابط: <http://democraticac.de/?p=48534> بتاريخ 2019/03/01
- ⁹ أمال عزلاوي، التطور التاريخي لتقييم السياسات العامة، مجلة البحوث السياسية والإدارية، المجلد 2، العدد 1، 2013، صص 137-136.
- ¹⁰ عبد الفتاح ياغي، السياسات العامة : النظرية والتطبيق، الإمارات العربية المتحدة: جامعة الإمارات العربية المتحدة، 2009، صص 178-179.
- ¹¹ زكريا عقاري، تقييم السياسات العمومية للنقل الحضري: دراسة حالة النقل الحضري في الجزائر العاصمة، (أطروحة دكتوراه)، جامعة الحاج لخضر باتنة، قسم العلوم الاقتصادية، 2016، صص 74-75.
- ¹² عنوان المقال: تقييم السياسات يعتبر حلقة مفقودة في العالم العربي الرابط: <http://carnegie-mec.org/2014/03/11/ar-pub-54909> تاريخ الاطلاع: 2018/02/09
- ¹³ مفيدو مقورة، السياسة العامة في الجزائر بين الأسس النظرية وآليات التطبيق (1989-2017)، أطروحة دكتوراه، جامعة قسنطينة 3، 2018، ص 285.
- ¹⁴ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري التنظيم الإداري، الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع، دسن، صص 98-99.
- ¹⁵ هجيرة أوبعيش، بيروقراطية الجهاز الإداري في الجزائر: دراسة في بيئة المفهوم وواقع التطبيق، المجلة الجزائرية للدراسات السياسية، المجلد 6، العدد 1، 2019، ص 42.
- ¹⁶ هجيرة أوبعيش، دور الثقافة التنظيمية في الحد من ظاهرة التسيب الإداري -دراسة حالة مؤسسة المواد الدسمة كفرال-، مذكرة ماستر، جامعة الجزائر 3، 2016، صص 63-65.
- ¹⁷ سالمة ليمام، سمير بارة، صنع السياسة العامة دراسة في المفاهيم المنهجية حالة الجزائر، الأردن: درا المجلد لاوي، 2015، صص 181-180.
- ¹⁸ زكريا عقاري، تقييم السياسات العمومية للنقل الحضري: دراسة حالة النقل الحضري في الجزائر العاصمة، (أطروحة دكتوراه)، جامعة الحاج لخضر باتنة، قسم العلوم الاقتصادية، 2016، ص 90.

- ¹⁹ المرجع نفسه، ص 91.
- ²⁰ عنوان المقال: الهيئات الاستشارية المركزية الرابط:
<http://aribsavoir.yoo7.com/t675-topic> تاريخ الاطلاع: 2018/02/09
- ²¹ زكريا عقاري، مرجع سابق، ص 92.
- ²² دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المادة 192، 2016.
- ²³ راجع الموقع: <https://www.ccomptes.dz/ar/>
- ²⁴ سامية بن عباس، المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي بالجزائر من ترقية الحوار الاجتماعي والاقتصادي إلى تقويمات عقلانية حسب معايير دولية، ص 2. الرابط:
unpan1.un.org/intradoc/groups/public/.../un/unpan025422.pd بتاريخ: 2019/02/09.
- ²⁵ مهام المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي الرابط:
http://www.cnes.dz/ar/?page_id=1531 تاريخ الاطلاع: 2018/02/09
- ²⁶ مبروك مشنوشي، وليد ضربان،، الألية التقييمية للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي بين المقاربة التشاركية والمقاربة المناجيرية، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد الأول، العدد العاشر، جوان 2018، ص 188.
- ²⁷ عنوان المقال: أهمية تقييم السياسات العمومية لتحقيق تنمية إستراتيجية الرابط:
http://www.droitrab.com/2014/01/blog-post_10.html تاريخ الإطلاع: 2018/02/09
- ²⁸ مفيدة مقورة، مرجع سابق، ص 371.
- ²⁹ عبد الفتاح ياغي، مرجع سابق، ص ص 163-164.