

صنع السياسة العامة في الجزائر بين استمرار هيمنة السلطة التنفيذية وهامش تدخل السلطة التشريعية

Public Policy-making in Algeria between the continued dominance of the executive power and Margin for Legislative power Intervention



زريق نفيسة،

جامعة محمد بوضياف المسيلة (الجزائر)،

nafissa.zerig@univ-msila.dz

تاريخ الإرسال: 2021/04/26 تاريخ القبول: 2021/10/22 تاريخ النشر: 2021/12/01

ملخص:

تستهدف الدراسة الوقوف على عملية صنع السياسة العامة في الجزائر باعتبارها مجموعة قرارات فعلية منظمة ومعالجة لمشكلة ما، يشترك فيها عديد الفواعل الرسمية ابتداء بالبرلمان/ المؤسسة التمثيلية والتشريعية والرقابية المخولة بوضع التشريعات ورسم السياسات. وتحاول انطلاقاً من تأكيد وجود منظومة مؤسسية علائقية يبرز أحد أهم أقطابها السلطة التنفيذية، الوقوف على مدى مزاحمة السلطة التنفيذية بما سيؤثر على هامش تدخل المؤسسة التشريعية في عملية رسم السياسات. وتوصلت الدراسة إلى وجود هيمنة للسلطة التنفيذية على رسم السياسات في مقابل تراجع هامش تدخل البرلمان، وهو ما يستدعي ضرورة تفعيل دور البرلمان في عملية رسم السياسة العامة وتجاوز مجرد الاعتراف الدستوري إلى ممارسة فعلية لذلك.

كلمات مفتاحية:

صنع السياسة العامة، المؤسسة التشريعية، السلطة التنفيذية، ترشيد السياسات.

summary:

The purpose of the study is to identify the policy-making process in Algeria as an effective, structured and disciplined body of decisions and to address a problem, many official actors are involved, starting with the parliament/representative, legislative and regulatory institution, which is empowered to draft legislation and formulate policies. It tries to emphasize the existence of a relational institutional system, one of which highlights the executive branch, to assess the extent to which the executive branch is crowding out, which will necessarily affect the margins of the legislative establishment's intervention in the policy-making process

The study found that there was a dominance of policy-making by the executive in exchange for a declining margin for parliamentary intervention, this necessarily requires that the role of parliament in the policy-making process be activated and that the mere fact of constitutional recognition be moved beyond actual practice

Keywords:

policy-making, the legislative institution, the executive power, and the

مقدمة:

تعتبر عملية رسم السياسات العامة واحدة من أهم الركائز التي تصنع التوجهات الكبرى للدولة في شتى القطاعات والمجالات، قصد تحقيق الأهداف الكبرى للنظام السياسي والمجتمع، عبر عملية إعداد وصياغة تأخذ بعين الاعتبار فحص المشكلات والبدائل وإيجاد حلول لها تراعي التداخل بين ما هو سياسي وثقافي واجتماعي من جهة، وتعدد المتدخلين في مسلسل صنع السياسات من جهة أخرى.

ولا يقتصر صنع السياسة العامة على فاعل دون آخر، بل يتعدد الفاعلون سواء تعلق الأمر بالفواعل الرسمية كالسلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، والمؤسسة الملكية (كما هو الحال في النظم الملكية)، أو الفاعلين غير الرسميين كالأحزاب السياسية والجماعات الضاغطة ومؤسسات المجتمع المدني والمواطنين.

وتتعدد الفواعل الرسمية الموكول لها مهمة رسم وتوجيه السياسة العامة باعتبارها "سلسلة من القرارات أو الأنشطة المتناسقة والمنسجمة، التي تتباين مواردها وإمكانياتها وتتكامل علاقاتها المؤسسية وتختلف المصالح المتوخاة منها"، حسب الكثير من الدارسين وعلى رأسهم «knoepfel, Savar» وغيرهم،¹ بما يوحي بأن السياسات هي نتاج عملية مشتركة تتعاون فيها المؤسسة التشريعية في بلورة السياسات حسب حاجيات المجتمع، مع المؤسسة التنفيذية التي تعمل على تنفيذ هذه السياسات.

لكن الحديث عن هذه السلسلة من القرارات أيضا لا يمنع الحديث بالضرورة عن الفاعل الرسمي المتحكم في دواليب رسم السياسة العامة عبر مختلف مراحلها بداية من الإعداد وصولا عند مرحلة التنفيذ والتقييم.

ويحدد شكل نظام الحكم خطوات العمل الرسمي في إعداد السياسة العامة من حيث الدراسة والتخطيط والصنع والإقرار والتمويل وغيرها من الإجراءات. كما يحدد في الوقت نفسه الأجهزة التي تساهم في هذه العمليات ودرجة تدخلها وطبيعة دورها، وكيفية التنسيق في ما بينها وصولا لمرحلة اعتماد السياسة التي تحقق الرضا العام.

ورغم كون السلطة التنفيذية ليس من مهمتها التشريع ووضع سياسة الدولة لان ذلك محصور في السلطة التشريعية، إلا أن دورها في غالبية الأنظمة السياسية واضح ومؤثر، فإليها ترجع عملية اتخاذ القرار باعتبارها مرحلة نهائية للقرار في العديد من الدول بما فيها الجزائر.

والحديث عن الفواعل الرسمية في رسم وتوجيه وتنفيذ السياسات العامة في الجزائر هو حديث عن حدود تدخل البرلمان الجزائري في مجال السياسات العامة، وحجم التأثير الذي يمارسه في عملية الصنع بالنظر لما نُخوله المنظومة الدستورية والقانونية وواقع الممارسة السياسية من جهة. واتساع هامش تدخل السلطة التنفيذية في عملية رسم السياسات العامة من جهة أخرى، بالاستناد إلى مسلمة محورية تركز على طبيعة السلطة السياسية ومفهومها داخل النسق السياسي

¹أدوى تزيت، "الفاعلون الرسميون في صنع السياسات العمومية بالمغرب"، على الموقع الإلكتروني: <http://www.maroclaw.com> ، تم التصفح بتاريخ: 2021/02/17.

صنع السياسة العامة في الجزائر بين استمرار هيمنة السلطة التنفيذية وهامش تدخل السلطة التشريعية

الجزائري، وعلى وجود منظومة مؤسسية علائقية يبرز أحد أهم أقطابها السلطة التنفيذية (الرئيس والحكومة)، وهو ما سيؤثر بالضرورة على هامش تدخل المؤسسة التشريعية في عملية رسم السياسات.

تستهدف الدراسة الوقوف عند عملية صنع السياسات العامة في الجزائر باعتبارها مجموعة من القرارات الفعلية المنظمة والضابطة والمعالجة لمشكلة ما، ومدى اشتراك عديد الفواعل الرسمية في وضعها أم أن الأمر لا يخرج عن احتكار السلطة التنفيذية مع هامش محدود للسلطة التمثيلية، محاولة الإجابة على سؤال محوري: هل تحتكر السلطة التنفيذية في الجزائر عملية رسم السياسة العامة؟ وما هو هامش تدخل البرلمان الجزائري في صنع السياسات؟.

وتستعين الدراسة بالمنهج الوصفي التحليلي محاولة سبر غور عملية صنع السياسة العامة في الجزائر ودور الفواعل الرسمية فيها ودرجة سيطرة السلطة التنفيذية، وهامش تدخل السلطة التمثيلية. وستكون الدراسة وفقا للمحاور التالية: صنع السياسة العامة في الجزائر بين المقتضيات الدستورية وواقع الممارسة السياسية (مبحث أول)، رسم السياسة العامة بين انفرادية السلطة التنفيذية وتغيب المؤسسة التمثيلية (مبحث ثان)، نحو ترشيد صنع السياسة العامة في الجزائر: تعزيز دور السلطة التشريعية وكبح هيمنة السلطة التنفيذية (مبحث ثالث).

المبحث الأول

صنع السياسة العامة في الجزائر بين المقتضيات الدستورية وواقع الممارسة السياسية

يجمع الكثير من الدارسين على أن السياسات العامة من حيث الرسم والتنفيذ والتقييم هي نتاج أداء مؤسسات النظام السياسي لأي دولة، ومن ثم ترتبط درجة نجاح أو فشل تلك السياسات في تحقيق أهدافها ومعالجة المشكلات التي سنت لأجلها وتحقيق متطلبات المصلحة العامة، بكفاءة وتوازن عمل تلك المؤسسات في صنع السياسات العامة.

وتختلف طبيعة وإجراءات صنع السياسات العامة من دولة إلى أخرى تبعا لنظامها السياسي ودور الفواعل الرسمية التنفيذية والتمثيلية والأهم طبيعة العلاقة في ما بينها؛ فاستقلالية السلطة التشريعية، كمؤسسه رسمية في ممارسة دور الرسم، إضافة لدور الرقابة والتقييم لعمل السلطة التنفيذية وأجهزتها الإدارية في تنفيذ السياسات العامة، يؤدي إلى أن تكون العملية السياسية داخل النظام السياسي أكثر ديمقراطية، وبالتالي نجاح السياسات العامة.

المطلب الأول: دور الدستور في تحديد مؤسسات صنع السياسة العامة.

يستلزم التطرق لمؤسسات صنع السياسة العامة في أي بلد التعرض إلى الدستور باعتباره القانون الأساسي للدولة الحديثة، فهو محاولة للتعبير عن الواقع السياسي لشعب ما وضبط نشاطه السياسي بتحويله إلى منظومات تحكمها وتحدد ضوابطها نصوص القانون. ويشير حسب ما طرحه "جورج بيردو" إلى مضمون مزدوج فهو يحدد¹: أولا: الأشخاص أو الهيئات الحاكمة التي يكون لها القدرة على التصرف واتخاذ القرارات باسم الدولة ويحدد لهم اختصاصاتهم وكذلك كيفية ممارستها. ويحدد ثانيا: مذهب التنظيم الاجتماعي والسياسي الذي تمثله السلطات

¹مها عبد الطيف الحديثي، محمد عدنان الخفاجي، النظام السياسي والسياسة العامة: دراسة في دور المؤسسات الرسمية وغير الرسمية في صنع السياسة العامة في الدول المتقدمة والنامية، العراق: مركز الفرات للتنمية والدراسات الإستراتيجية، سلسلة دراسات (7)، 2006، ص.09.

الحاكمة وكذلك الاتجاه الفلسفي والأيدولوجي الذي ينبغي أن تعمل في إطاره منظمات أو سلطات الدولة. إلى جانب ذلك يحدد مهام ووظائف المؤسسات الدستورية المخولة بصنع السياسات العامة وفق أطر وقواعد تخضع لمبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها.

ولا يحيد الدستور الجزائري على هذه القاعدة بحيث تضمنت نصوصه ما يُهدد لصياغة السياسة العامة، ونصت مواد عديدة منه على ضرورة الالتزام الدستوري لصانع القرار بما جاء في أحكامه، وما تعلق بضمان السير الحسن لعملية صنع السياسة العامة وصولاً إلى تنفيذها، مع ضرورة إشراك مختلف الفواعل في رسم السياسة العامة.¹ إلى جانب ذلك حددت مواد مختلف الدساتير منذ الاستقلال الفواعل الرسمية التي لها علاقة بصنع السياسة العامة، بين تلك التي لها حق الاقتراح، وأخرى التي لها حق المناقشة والتصويت والمصادقة والرقابة على تنفيذ السياسات العامة.

وإذا كان دستور المرحلة الأحادية قد اختار النهج الاشتراكي كعقيدة للدولة² وحصر مهمة إعداد وتنفيذ ومتابعة السياسة العامة للحزب الواحد الحاكم آنذاك، فإن دساتير مرحلة التعددية بدءاً بدستور 23 فيفري 1989 وما استتبعه من تعديلات دستورية قد أقرت العديد من المواد التي تحدد فواعل رسم السياسة وطرق الاقتراح والتصويت والمناقشة على اللوائح المتعلقة بالسياسة العامة، وألزمت الحكومة على عرض بيان السياسة العامة، ومكنت الهيئة التشريعية من مراقبة عمل الحكومة.

لكن ذلك لم يمنع المؤسس الدستوري بما منحه من صلاحيات للمؤسسة التنفيذية (رئيساً وحكومة)، في ترجيح الكفة لصالحها؛ بحيث أكدت معظم الدساتير بدءاً بالتعديل الدستوري لسنة 1996، مروراً بتعديل 2016، وصولاً إلى التعديل الأخير لسنة 2020، "مبدأ علوها وهيمنتها على معظم الاختصاصات في الدولة من خلال تدخلها في عمل السلطة التشريعية"³، بل أكثر من ذلك قد تمتد هذه الصلاحيات لتشمل وحتى تتجاوز ما هو حق أصيل للبرلمان نفسه.

واعتبر المتابعون في منح رئيس الجمهورية حق الاعتراض والتصديق، وحقه في القراءة الثانية لأي قانون يُصادق عليه، وحل المجلس الشعبي الوطني، إلى جانب التشريع بأوامر⁴ وفي المقابل منح الحكومة حق الأولوية في وضع جدول أعمال الدورة البرلمانية، وأكثر من ذلك حقها في المبادرة بالقوانين، ما يمكن اعتباره بالفعل هيمنة للمؤسسة التنفيذية. ومع أن الكثير من المختصين في القانون الدستوري رأى أن التعديل الدستوري الجديد لسنة 2020 قد جاء لتفعيل دور البرلمان في العملية السياسية، عبر التقليل من صلاحيات السلطة التنفيذية والتعزيز في المقابل من مهام السلطة التشريعية.

¹ البنى العلمي، "واقع صنع وحوكمة السياسة العامة في الجزائر"، ورقة عمل قدمت للملتقى الدولي حول: الحكامة والسياسات العامة في المغرب العربي، جامعة بسكرة، 24-25 فيفري 2019، متاح على الرابط الإلكتروني: <https://www.academia.edu/39114724>، تم التصفح بتاريخ: 2021/02/18

² انظر ديباجة دستور سنة 1963 والمادة العاشرة منه.

³ آمال موساوي، "أثر علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية على طبيعة النظام السياسي الجزائري"، جامعة قسنطينة، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 51، جوان 2019، ص.33. (ص.23-35)

⁴ انظر نص المواد: 145، 147، 142، القانون رقم 01-16 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، الجريدة الرسمية رقم 14 المؤرخة في 7 مارس 2016.

إلا أنها تبقى صلاحيات محدودة ومكبلة بالعديد من القيود، بما يؤثر سلبا على العمل البرلماني ومبادراته في رسم السياسات وتشريع القوانين، وحتى الرقابة¹ على أعمال السلطة التنفيذية التي تبقى جزئية، فلا يراقب البرلمان عمل السلطة التنفيذية ككل، إنما يراقب فقط جزء من السلطة التنفيذية وهو الحكومة.

المطلب الثاني: دور السلطة التشريعية كفاعل مهم في السياسة العامة:

تتبع أهمية الدور الذي تلعبه السلطة التشريعية في عملية رسم السياسة العامة من طبيعة المكانة التي تحتلها في النظام السياسي باعتبارها المؤسسة التمثيلية المسؤولة عن المشاركة في صنع السياسات العامة، والرقابة على تنفيذها والوقوف على أداء الحكومة ومحاسبتها. وحرصها على عدم تعارض السياسة العامة مع أولويات الجماعة ومصالح المجتمع. ويبرز دور هذه المؤسسة كفاعل رسمي في رسم السياسة العامة من خلال ما تقوم به من اختصاصات كالإختصاص التشريعي والرقابي والمالي.

فبالنسبة للإختصاص التشريعي كإختصاص أصيل لأي برلمان يتيح له فرصة التدخل والمساهمة بشكل مباشر في عملية صنع السياسة العامة، لم يتوان التعديل الدستوري لسنة 2016 عن تقوية الدور التشريعي للبرلمان، بمنحه حق المبادرة بالتشريع للمجلس الشعبي بمجرد تقديم اقتراح من طرف 20 نائبا، وتوسيع المشرع الجزائري لحق المبادرة بالتشريع لأعضاء مجلس الأمة إلى جانب النواب، "تجسيديا للمهام المخولة للبرلمان بغرفتيه من جهة، وإضفاءً لنوع من الدقة في فن الصياغة التشريعية الهادفة والمتكيفة مع عناصر المحيط السياسي من جهة أخرى"². وهو ما احتفظ به التعديل الدستوري لسنة 2020 الذي اعتبره المختصون في القانون الدستوري خطوة عملية مهمة تسعى لتعزيز موقع السلطة التشريعية وتفعيل دور البرلمان؛ بمنحه كافة الصلاحيات وتفعيل آليات التشريع لنواب البرلمان، وبتقليص مركز رئيس الجمهورية في مجال التشريع وإعطاء الأغلبية البرلمانية مركزا قانونيا ممتازا³.

أما بالنسبة للإختصاص الرقابي فيساهم البرلمان في صنع السياسة العامة ليس فقط بسن التشريعات والنصوص القانونية وإلزام الحكومة بتنفيذها، بل يتعداه إلى الرقابة على أعمالها. لذلك فقد مُنح البرلمان آليات تُمكنه من مراقبة مدى تقييد وتنفيذ الحكومة للتشريع باعتباره الأداة القانونية لتنفيذ سياساتها وبرامجها الموافق عليها من طرفه⁴.

وقد حرص التعديل الدستوري لسنة 2016 على تقوية الدور الرقابي للبرلمان من خلال اعتماد صيغة الوجوب لإلزام الحكومة بتقديم بيان عن السياسة العامة للمجلس الشعبي الوطني، ما يمكن البرلمان من الاضطلاع بمهامه الرقابية، ومتابعة مدى التزام الحكومة بتنفيذ مخطط

¹ إختصاص رقابة السلطة التنفيذية: منحه الدستور للبرلمان، وأقرته أحكام المادة 113 من تعديل سنة 2016، والمادة 115 من تعديل 2020، التي تنص على: "يراقب البرلمان عمل الحكومة...".

² سعاد عيادي، "تفعيل الدور التشريعي والرقابي والتمثيلي للبرلمان الجزائري في ظل القانون 16-01"، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 04، العدد 02، 2019، ص.737. (ص.734-761)

³ حلّيم لعروسي، "تعديل الدستور: تعزيز موقع السلطة التشريعية وتفعيل دور البرلمان"، نشر بتاريخ: 2020/10/03، على موقع الوكالة الجزائرية للأخبار، على الرابط الإلكتروني:

<https://www.aps.dz/ar/algerie/93027-2020-10-03-12-09-13>، تم التصفح بتاريخ: 2021/02/20.

⁴ السعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزائر: دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، 1990، ص.384.

عملها. وسعت وثيقة التعديل الدستوري لسنة 2020 هي الأخرى لتوفير كل الصلاحيات وتفعيل آليات الرقابة لنواب البرلمان، لاسيما فيما يخص مراقبة عمل الحكومة طبقا لأحكام المادة 115، إلى جانب أحكام المواد 157، 158، 160 بالإضافة إلى المادة 161.¹

ومع أن البعض يرى في أن تعديل الدستور لسنة 2020 لم يحمل مواد جديدة في ما يتعلق بالاختصاص الرقابي للبرلمان بقدر ما فصل في كفاءات ممارسة صلاحياته في هذا المجال، إلا أن ذلك لم يمنع تأكيدهم أن المرحلة الجديدة لاسيما في "ظل الإرادة السياسية نحو التغيير وبناء جزائر جديدة"²، تتطلب وبشكل جدي تفعيل والعمل بهذه الآليات الرقابية، خاصة وأنه "أعطى للمعارضة دورا فعالا يضمن لها مشاركة في كافة الأعمال حسب ما نصت عليه أحكام المادة 116.³

وفي ما يتعلق بالاختصاص المالي فقد أقر المشرع الدستوري للبرلمان الجزائري صلاحية التشريع في المجال المالي شرط أن يتم التشريع في القوانين المالية عن طريق القوانين العضوية التي تخضع لإجراءات خاصة، بحيث يكون التصويت بالأغلبية المطلقة للنواب وأغلبية 4/3 أعضاء مجلس الأمة، بالإضافة إلى خضوعها للرقابة الإلزامية والمسبقة للمجلس الدستوري. كما يتجسد الاختصاص المالي للبرلمان من خلال امتلاكه لصلاحية مناقشة وإقرار الموازنة العامة.⁴

المبحث الثاني

رسم السياسة العامة بين انفرادية السلطة التنفيذية وتغيب المؤسسة التمثيلية

يجمع الكثير من الدارسين على أن أهمية دور الفواعل الرسمية في صنع السياسات العامة لاسيما في ظل نظام ديمقراطي، الذي يحدد دستوره طبيعة الدور المنوط بكل فاعل من جهة، وطبيعة العلاقة ما بين هاته الفواعل من جهة أخرى، باعتباره (النظام الديمقراطي) المجال الوحيد الذي تتحول فيه السياسة العامة إلى عملية سياسية حقيقية تكون أكثر تعبيراً عن محصلة التفاعل القائم بين هذه الفواعل.

وفي المقابل يترتب عن غياب دستور ديمقراطي يحسم في توازن السلطات الرسمية بعيداً عن طغيان واحدة على الأخرى، فقدان استقلالية عمل المؤسسات الرسمية وانعدام التوازن بينها، والافتقار إلى صيغ للعمل السياسي بينها وبين المؤسسات غير الرسمية، وهيمنة المؤسسة التنفيذية فتكون هي المسؤولة عن عمليات رسم وتنفيذ السياسات العامة.

المطلب الأول: في أسباب هيمنة السلطة التنفيذية على رسم السياسات العامة.

¹ المادة 157 الخاصة بإنشاء لجنة تحقيق في قضايا ذات أهمية ومصلة عامة، المادة 158 المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية، المادة 160 التي تنص على أنه "يمكن لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة في أي مسألة ذات أهمية وطنية"، بالإضافة إلى المادة 161 التي تنص على "إمكانية تصويت المجلس الشعبي الوطني، بعد مناقشة بيان السياسة العامة أو على إثر استجواب، على ملتصق رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة، ولا يقبل إلا إذا وقع سبع نواب المجلس" (أي 66 / 462 نائب). الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مشروع تعديل الدستور، الجريدة الرسمية، العدد 54، السنة 57، الصادر يوم الأربعاء 20 محرم عام 1442 هـ ، الموافق لـ 16 سبتمبر سنة 2020م.

² حليم لعروسي "تعديل الدستور لسنة 2020: تعزيز موقع السلطة التشريعية وتفعيل دور البرلمان"، المرجع السابق.²

³ انظر نص المادة 116 من التعديل الدستوري لسنة 2020، الجريدة الرسمية، العدد 54، السنة 57، الصادر يوم الأربعاء 20 محرم عام 1442 هـ ، الموافق لـ 16 سبتمبر سنة 2020م، ص 27.

⁴ عزيمة ضميري، "الفواعل السياسية ودورها في صنع السياسة العامة في الجزائر"، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2007/2008، ص 93.

صنع السياسة العامة في الجزائر بين استمرار هيمنة السلطة التنفيذية وهامش تدخل السلطة التشريعية

رغم ما أكدت عليه دساتير مرحلة التعددية منذ سنة 1989 من تبني مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث بهدف خلق علاقات جديدة بين السلطات العامة خاصة السلطتين التنفيذية والتشريعية في إطار من التوازن والتعاون، إلا أن الواقع يثبت العكس لأن أسس هذه العلاقة اختلفت وانحرفت في اتجاه يخدم أكثر السلطة التنفيذية التي منحت سلطات وصلاحيات واسعة على حساب السلطة الأخرى. ويرجع ذلك للعديد من الأسباب أهمها:

● **إضعاف العمل التشريعي للبرلمان باعتباره الهيئة الوحيدة المخولة بالتشريع**، ففي منح المشرع الجزائري رئيس الجمهورية منذ دستور 1963 مرورا بالتعديل الدستوري لسنة 1996 وصولا عند تعديل سنة 2016، الحق في التشريع عن طريق الأوامر من جهة وللحكومة عن طريق تقديم مشاريع القوانين من جهة أخرى تقليص لدور البرلمان التشريعي خاصة في ما يتعلق برسم السياسات، لما للأوامر من قدرة على إلغاء القوانين القائمة بمجرد إصدارها.

ولم يحد دستور سنة 2020 عن القاعدة حيث عمل هو الآخر على تكريس هيمنة السلطة التنفيذية وخصوصا رئيس الجمهورية، بحيث تنص المادة 95 منه على الصلاحيات الواسعة المخولة لرئيس الجمهورية. وهي لا تختلف عن نص المادة 91 من التعديل الدستوري السابق (2016) مع بعض الاستثناءات.¹

● **التفوق الممنوح لمبادرات الحكومة في المجال التشريعي على حساب مبادرة النواب**: وقد كرس هذا التفوق مبدأ الازدواجية أو الشراكة في مجال المبادرة بالتشريع الذي أقرته مختلف دساتير الأحادية (المادة 01/36 من دستور 1963، وكذا المادة 01/148 من دستور 1976). واحتفظت به نصوص مواد دساتير مرحلة التعددية. ويمكن الاستدلال على التفوق الحكومي على حساب البرلمان في ما يتعلق بالقيود المفروضة على اقتراحات النواب كالنصاب العددي اللازم توافره لأجل تقديم الاقتراحات، وكيفية صياغة المبادرة والتعليل المرفق بها، عدم تجاوز المجال المخصص للقانون، إلى جانب عدم مخالفة نص المادة 121 من الدستور، والمادة 24 من القانون العضوي رقم 02-99. ويمكن اعتبارها السبب الأول وراء تراجع نسبة الاقتراحات بالنظر لعدد المشاريع.²

المطلب الثاني: محورية دور السلطة التنفيذية في صنع السياسات العامة في الجزائر

يجمع عدد من الدارسين على أن صنع السياسات العامة لحل مشاكل المجتمع هي عملية سياسية في المقام الأول، تتميز بالصعوبة والتعقيد واختلاف إجراءاتها من جهة، وتعدد العناصر المشاركة واختلاف درجة تأثيرها وتدخلها في هذه العملية خاصة العناصر الرسمية من رئاسة و برلمان وحكومة، من جهة أخرى.

ومع أن البعض يؤكد على أهمية دور مؤسسة البرلمان في رسم السياسات العامة وممارسة الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية باعتبارها تمثل الثقل الشعبي للدولة تفويضا ومحاسبة³، إلا أن واقع الممارسة في الجزائر يؤكد على محورية دور السلطة التنفيذية في رسم

¹ بوطيب بن ناصر، هيئة العوادي، "مسودة تعديل الدستور في الجزائر لسنة 2020: فصل أم تدخل وهيمنة بين السلطات"، مجلة المستقبل العربي، العدد 502، ديسمبر 2020، ص 170. (ص. 169-178)

عزيزة ضميري، المرجع السابق، ص 95.²

³ فدوى تزيت، "الفاعلون الرسميون في صنع السياسات العمومية بالمغرب"، المرجع السابق.

وتنفيذ السياسات العامة على حساب سلطة تشريعية مكبلة بالعديد من القيود القانونية، وهو ما يمكن إرجاعه إلى عدة اعتبارات أهمها:

● **الفلسفة السياسية للسلطة الحاكمة:** وتؤكد على محورية دور السلطة الحاكمة في العملية السياسية، ومع أن "الفكرة التقليدية في تحديد الدور الصحيح للسلطة التنفيذية قد قصرته على تنفيذ القوانين والسياسات التي تضعها السلطة التشريعية، لكن ذلك لا ينفي الدور الواضح والمؤثر للسلطة التنفيذية على رسم السياسة العامة حتى في النظم الديمقراطية"¹.

لكن المفارقة تكمن في بقاء السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية للدول النامية بصفة عامة صاحبة المبادرة الأولى في عمليتي رسم وتنفيذ السياسات العامة. وهو ما قائم في الجزائر بحيث تحتل السلطة التنفيذية مكانة مهمة في عملية رسم وتنفيذ السياسة العامة متجاوزة في ذلك حتى المؤسسة التمثيلية والفواعل غير الرسمية.

ومكانة السلطة التنفيذية في الجزائر ليست وليدة اللحظة بل تمتد جذورها التاريخية إلى أول دستور للبلاد لسنة 1963²، وأكدها بعده دستور 1976 الذي حرص على اعتبار السلطة واحدة تمارس عن طريق أربع وظائف أهمها الوظيفة التنفيذية التي يتولاها رئيس الجمهورية. ولم تحد عن ذلك التعديلات الدستورية لسنوات 1996، 2016، التي حرصت على استمرارية تقوية مكانة ودور السلطة التنفيذية في رسم السياسات العامة.

ومن هنا يتضح أن التعديلات الدستورية انصبت على توسيع دور السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، وأوجدت آلية من آليات تحكّم الأولى ممثلة في رئيس الجمهورية في عمل الثانية، من خلال ما أوجدته من صلاحيات جعلت منه محور النظام السياسي³. وهو ما انعكس على دور القطاعات المؤسساتية الأخرى (الأحزاب، المجتمع المدني)، التي لا تتمتع سوى بقدر ضئيل من الاستقلالية، وليس لها دور مستقل قوي تلعبه في العملية السياسية وفي رسم السياسة العامة.

● **تكبير السلطة التشريعية بالعديد من القيود:** رغم ما يقره المشرع الجزائري من دور مهم للبرلمان في رسم وتوجيه ومراقبة تنفيذ السياسة العامة منذ أول دستور عرفته البلاد بعد الاستقلال، من خلال التشريع كاختصاص أصيل للبرلمان يتيح له المساهمة في عملية صنع السياسة العامة سواء عن طريق المبادرة باقتراح القوانين أو عن طريق القوانين العضوية، إلى جانب اختصاصه بممارسة الرقابة على عمل الحكومة عبر وسائل الرقابة البرلمانية المتاحة له⁴.

¹ مها عبد الطيف الحديثي، محمد عدنان الخفاجي، المرجع السابق، ص15.

² لم تكن سلطة المجلس الوطني في ممارسة الوظيفة التشريعية مطلقة، بل يشاركه فيها رئيس الجمهورية، من خلال المبادرة باقتراح القوانين على قدم المساواة مع النواب حسب نص المادة 36 من دستور 1963، واتخاذ إجراءات ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية حسب نص المادة 58 من نفس الدستور.

³ مصطفى بلعور، "المؤسسة التشريعية في الجزائر بين التعديلات الدستورية والممارسة السياسية"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي، العدد 07، جوان 2007، ص57، (ص55-65).

⁴ عمار عباس، "بيان السياسة العامة للحكومة: بين الإلزام الدستوري والتقدير السياسي"، على الموقع الإلكتروني: http://ammrabbes.blogspot.com/2014/11/blog-post_7.html ، تم التصفح بتاريخ: 2021/02/17.

صنع السياسة العامة في الجزائر بين استمرار هيمنة السلطة التنفيذية وهامش تدخل السلطة التشريعية

إلا أن واقع الممارسة السياسية يكشف بوضوح ضعف المؤسسة البرلمانية. ضعف يرجعه الدارسون للعديد من الأسباب يتمحور أغلبها حول هيمنة ونفوذ السلطة التنفيذية، ويبرز أهمها في: – الغموض في طبيعة النظام السياسي في الجزائر (رئاسي أو برلماني أو شبه رئاسي)، وانعكاس ذلك على موقع البرلمان وأهميته داخل النظام السياسي، وعلى الأدوار المسندة إليه وأهمها الدور التشريعي للسياسات العامة والدور الرقابي على السلطة التنفيذية، وهنا يمكن إبراز جملة من النقاط:

● **تتعلق الأولى** بممارسة البرلمان للاختصاص التشريعي كما ذكرنا سابقا بمقتراح قانوني يتضمن العديد من الإجراءات الصعبة كما يقر بذلك القانون العضوي نفسه، وفي المقابل يمنح الحكومة مزاحمة البرلمان في التشريع بموجب مشاريع القوانين التي تمر بمراحل سهلة قبل إصداره. إلى جانب ذلك تساهم صلاحيات التشريع بأوامر المسندة للرئيس هي الأخرى في إضعاف دور البرلمان.¹

● **وتتعلق الثانية** بالثقل السياسي للبرلمان داخل النظام السياسي ومدى قدرته على مراقبة ومحاسبة الحكومة وحتى طرح الثقة منها. فرغم إقرار النصوص الدستورية في الجزائر منذ دستور التعددية لسنة 1989 لمبدأ المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان/ المجلس الشعبي الوطني، إلا أن هذا المبدأ لم يُفعل للعديد من الأسباب يبرز أهمها في:

– ظاهرة الحزب السلطوي/ الأغليبي² الذي ساد منذ الاستقلال بسيطرة الحزب الواحد والوحيد على البرلمان، وجعله بمثابة الوعاء الذي تصب فيه مختلف التنظيمات الاجتماعية بهدف الدفاع عن السياسة العامة للحكومة/الدولة. واستمر نفس المنطق رغم ما عرفته المرحلة الجديدة أي (مرحلة ما بعد 1988) من إقرار النظام للتعددية السياسية والحزبية بموجب أحكام دستور 23 فيفري 1989.

فمنذ إجراء ثاني انتخابات تعددية لم يحدث أي تغيير في نمط الحزب المهيمن في البرلمان الجزائري، وظل كل من حزب التجمع الوطني الديمقراطي وحزب جبهة التحرير الوطني، يتبادلان دور السيطرة على البرلمان بتحصيل الأغلبية البرلمانية³. ويترتب عن استناد الحكومة إلى أغلبية مريحة في البرلمان عدم تحريك وسائل الرقابة التي يترتب عنها المسؤولية السياسية للحكومة.

ظاهرة مجاهرة الحكومة "بالتزامها بتطبيق برنامج رئيس الجمهورية بما يوفر لها غطاءً منيعاً من أي محاولة للمساس باستمرارها في الحكم"⁴، فقراءة متأنية مثلاً لنص المادة 94/2 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي تنص على "ويمكن للوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا، على ضوء هذه المناقشة، بالتشاور مع رئيس الجمهورية، ونص المادة 97، تُحيل على وجود

¹ عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، الجزائر: دار الخلدونية للنشر والتوزيع، 2007، ص 93.

² نفيسة زريق، " التجربة الحزبية في المنطقة العربية: قراءة في أسباب التعثر وسبل ترشيد العمل الحزبي"، المجلة النقدية للحقوق والعلوم السياسية، مج 14، العدد 01، العدد، 2019، ص 213، ص. (203-230)

³ أحمد طعيبة، دور المؤسسة التشريعية في دعم التحول الديمقراطي: حالة الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة الجزائر، 2007، ص 504.

⁴ بوطيب بن ناصر، وهيبة عوادي، المرجع السابق، ص 174.

برنامج وحيد هو برنامج رئيس الجمهورية، وبالتالي فإنه من غير المعقول أن يكون محل مناقشة ودراسة وموافقة من ممثلي الشعب في البرلمان.

ومن ثم يصبح الاعتراض على ما تضعه من خطط وسياسات بمثابة اعتراض على برنامج الرئيس الذي هو في الأصل منتخب بالاقتراع العام وبحصوله على الأغلبية المطلقة لأصوات الناخبين. وهو ما يدفع بالكثير من نواب البرلمان للعزوف عن الاعتراض على هذه السياسات، فما بالك بتحريك وسائل الرقابة التي يترتب عنها المسؤولية السياسية للحكومة.

أما **النقطة المحورية الثالثة** فنترتب وجوبا على ما سبقها من نقاط بمعنى أنه لم تكف الحكومة بمزاحمة البرلمان في تشريع السياسات واعتمادها على أغلبية مريحة لتمريرها، وتبنيها تطبيق برنامج رئيس الجمهورية علنا، بما حال دون استخدام السلطة التشريعية لآليات الرقابة السياسية واكتفاء النواب بوسائل الرقابة السهلة التي لا يترتب عنها أي مسؤولية على الحكومة (الأسئلة الشفوية، والاستجواب وتشكيل لجان تحقيق). بل تعد الأمر إلى تجاوز بعض الحكومات لالتزاماتها الدستورية بعزوفها عن تقديم برنامج عملها أمام البرلمان. والأخطر من ذلك "تخلفها عكس ما ينص عليه الدستور، عن عرض بيان سياستها العامة باعتباره وسيلة إبلاغ، أي إحاطة البرلمان بما تم تطبيقه أثناء السنة الفارطة من البرنامج وما هو طور التحقيق والصعوبات التي تعترضه"¹.

وفي المقابل يعتبر عرض برنامج الحكومة وبيان سياستها أمام البرلمان/ المجلس الشعبي الوطني، آلية مهمة لتقوية سلطة البرلمان فيما يتعلق بعملية صنع ومتابعة السياسة العامة، خاصة إذا علمنا أن وسائل الرقابة الردعية مرتبطة بهاتين المناسبتين. لكن المفارقة أن الممارسة السياسية ورغم وضوح النصوص الدستورية التي سبق الامتثال لها² أفرزت تقليدا جديدا أملت الظروف تجلّى في تأخر بعض الحكومات³ وعزوف أخرى عن تقديم بيان سياستها العامة أمام غرفتي البرلمان، وهو ما من شأنه أن يكرس عرفا دستوريا قد يتيح لحكومات قادمة العزوف عن تقديم برامجها وعرض بيان عن سياستها العامة أمام المؤسسة التشريعية/التمثيلية، ومن ثم إفراغ مبدأ المسؤولية السياسية للحكومة من محتواه بما يفقد البرلمان وزنه السياسي داخل النظام السياسي لصالح هيمنة المؤسسة التنفيذية على رسم وتنفيذ السياسات.

● **تحييد المؤسسات غير الرسمية خاصة الأحزاب وتنظيمات المجتمع المدني:**

¹ عمار عباس، "بيان السياسة العامة للحكومة: بين الإلزام الدستوري والتقدير السياسي"، على الموقع الإلكتروني: http://ammarabbes.blogspot.com/2014/11/blog-post_7.html ، تم التصفح بتاريخ: 2021/02/17.

² تعتبر المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان/ المجلس الشعبي الوطني واحدة من أهم التجديدات التي جاء بها التعديل الدستوري لسنة 1988، ليؤكد عليها نص المادة 80 من دستور 1989 وبعده الفقرة الأولى من المادة 84 من التعديل الدستوري لسنة 1996. وأكدت نص المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

³ فمثلا تأخرت حكومة أحمد أويحي عن تقديم بيان السياسة العامة للحكومة التي كان يرأسها سنة 2001، مما دفع البعض إلى اعتبار هذا السلوك مخالفة صريحة للدستور. ولم تقدم حكومات كل من السادة إسماعيل حمداني وأحمد بن بيتور وكذا حكومة علي بن فليس لسنة 2002، بيانا عن سياستها العامة للمجلس الشعبي الوطني. أنظر: عمار عباس، "بيان السياسة العامة للحكومة بين وسائل الرقابة الردعية ولوائح المساندة"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، مج. 50، العدد 03، ص120. (ص.113-134)

تلعب الفواعل غير الرسمية وعلى رأسها الأحزاب وتنظيمات المجتمع المدني، كما تؤكد على ذلك الكثير من الدراسات الأكاديمية، دورا مهما وأساسيا في عملية صنع السياسة العامة في الدول التي خضت خطوات مهمة في مسار البناء الديمقراطي، والتي ترسخ فيها مبدأ المشاركة بقوة، واعتبار الأحزاب والمجتمع المدني شريكا مهما في رسم السياسات واتخاذ القرارات التي تهم المجتمع.

لكن على أهمية الدور المنوط بهذه الفواعل باعتبارها وسيطا ما بين النظام السياسي ومؤسساته الرسمية وما بين المجتمع، وآلية نقل المطالب والدفاع عنها، وفي عملية صنع السياسة العامة، يبقى دورها في الجزائر مقيدا بطبيعة النظام السياسي ونظرته لهاته المؤسسات من جهة، وبطبيعة الأطر القانونية والتشريعية التي لم تفتح المجال أمام حرية واستقلالية هذه الفواعل بشكل كامل من أجل المشاركة في صنع السياسات العامة، والمساعدة على سد الثغرات و ملء الفراغ الذي تخلفه المؤسسات الرسمية، من جهة أخرى.

وإن كانت مرحلة ما قبل إقرار التعددية السياسية لا تسمح بالحديث عن أي دور للهيئات غير الرسمية التي عمد النظام الحاكم الأحادي منذ الاستقلال على عدم التمكين لها بحظرها التام أو ضمها تحت مظلة الحزب الواحد آنذاك، الذي يهيمن بصورة كلية على صنع السياسات العامة¹. وحصر وجودها في منظمات جماهيرية يقتصر دورها في تعبئة الجماهير حول سياسات النظام وخططه الاقتصادية والاجتماعية، دون أن يكون لها أي مجال للتعبير الحر عن متطلبات المجتمع وترجمتها في صيغة سياسات عامة. فإن مرحلة ما بعد 1989 وإقرار التعددية لم تخرج هي الأخرى عن توجس النظام الحاكم من الإشراف الجاد لهذه الفواعل في عملية صنع السياسات، رغم ما ميز هذه المرحلة عن سابقتها باعترافه الدستوري والقانوني بوجودها.

وإذا أخذنا الفترة الممتدة من 1997 إلى غاية 2017 على سبيل التمثيل لا الحصر في ما يتعلق بدور الأحزاب والتنظيمات المدنية في رسم السياسة العامة، فما هو ملاحظ هو ضعف للأداء الحزبي وتراجع دوره في صنع السياسة العامة، وذوبان كلي للمجتمع المدني في خدمة مشاريع السلطة الحاكمة. ويمكن حصر أهم أسباب ذلك في:

● بالنسبة للأحزاب كان لهيمنة السلطة التنفيذية على عملية التشريع بكثرة مشاريع القوانين المقدمة من طرف الحكومة والأوامر المقدمة من طرف الرئاسة، انعكاسا سلبيا على أداء الأحزاب في عملية رسم السياسة العامة، تميز بالضعف أحيانا والغياب تماما في بعض العهدة²؛

● رغم تواجد الأحزاب في مختلف المؤسسات الرسمية كالحكومة والبرلمان بغرفتيه مما يؤهلها لأن تكون فاعلا مهما في رسم السياسات العامة لاسيما التنموية منها، إلا أن محورية

¹ إلهام زاير، "دور الأحزاب السياسية في التأثير على صنع السياسة العامة في الجزائر"، مجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، مج 03، العدد الثاني، سبتمبر 2019، ص 301. صص (300-313).

² مفيدة مقورة، رياض بوريش، "دور الأحزاب السياسية في صنع السياسة العامة في الجزائر (1997-2017): دراسة في الاختصاص التشريعي"، مجلة الحكمة للدراسات الفلسفية، المجلد 07، العدد 01، فيفري 2020، ص 102. صص (102-78)

السلطة التنفيذية في صناعة القرارات ورسم السياسات يجعل من الأحزاب مجرد وسائل يحتفظ بها النظام ليووظفها لتمرير سياساته.

• أما بالنسبة لتنظيمات المجتمع المدني وأهمها الجمعيات فقد اتجه النظام القائم بعد الاستقلال لمنع أي حركة تجديد للمجتمع قد تضيق من مجال سلطته، وعمد من خلال تبنيه لنظام الحزب الواحد باعتباره القائم على السلطة "متعهد التنمية"، للسيطرة على الفضاء السياسي والاجتماعي والثقافي والاقتصادي، وأوكلت له مهمة صنع السياسات العامة.

وقد استمر تهميش القوى الاجتماعية والثقافية، خاصة ذات التوجهات السياسية والعقائدية التي لا تتفق وفلسفة النظام قائما حتى بعد تبني التعددية السياسية بموجب دستور 23 فيفري 1989 وما أعقبه من تعديلات دستورية (1996، 2016)، وإن أخذت هذه المرة شكلا آخر تمثل في مختلف العوائق القانونية والمالية والتنظيمية التي يعمد المؤسس الدستوري إلى إحالتها للقوانين التنظيمية التي تتولى مهمة التضييق بما يسطره من مواد على تحركات هذه القوى، وهو ما أثرا سلبيا على عملية تصميم وصناعة السياسات العامة التي اتسمت بانتكاسات هامة سواء تعلق الأمر بالسياسات العامة في جانبها الكلي أم الجزئي¹.

المبحث الثالث

نحو ترشيد صنع السياسة العامة في الجزائر: تعزيز دور السلطة التشريعية وكبح هيمنة السلطة التنفيذية

تتميز عملية صنع السياسة العامة في أي دولة بالصعوبة والتعقيد واختلاف طبيعة وإجراءات صنعها من دولة إلى أخرى تبعا لطبيعة النظام السياسي وتعدد المؤسسات الرسمية وغير الرسمية، إلى درجة إمكانية أن يطغى دور السلطة التنفيذية كفاعل رسمي على رسم وتنفيذ السياسات مقابل تهميش المؤسسة التمثيلية/ البرلمان وتحييد باقي الفاعلين السياسيين كما مر معنا في الحالة محل الدراسة.

وإن درجت الفكرة التقليدية على تحديد الدور الصحيح للسلطة التنفيذية في تنفيذ القوانين والإشراف على الإدارة وليس التشريع ووضع سياسة للدولة المفروض أنه محصور في السلطة التشريعية، إلا أن هذا الدور قد تعاضم في غالبية الأنظمة السياسية بشكل واضح ومؤثر، للعديد من الأسباب.

وإذا كان من الصعب تحييد المؤسسة التنفيذية في عملية صنع السياسات في الجزائر لعدة اعتبارات كما مر معنا سابقا، ولأنها تشكل مرحلة نهائية للقرار من خلال رئيس السلطة التنفيذية (رئيس دولة، رئيس وزراء)، يمكن في المقابل التوجه نحو تبني مبدأ الترشيح باعتباره أحد أبرز الآليات المعتمدة في صنع السياسات العامة في البلدان المتقدمة بهدف تحقيق الفعالية في العمل الحكومي، والوصول إلى تحقيق نتائج مقبولة في هذا المجال، كما سيوضحه العنصر الموالي.

المطلب الأول: تحيين البيئة التنظيمية

¹ أمال حجيج وصالح زياني، "إشكالية تفعيل المنظمات غير الرسمية في صناعة السياسة العامة في الجزائر"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 03، ص6، ص(5-14).

صنع السياسة العامة في الجزائر بين استمرار هيمنة السلطة التنفيذية وهامش تدخل السلطة التشريعية

يتطلب تحسين البيئة التنظيمية إقرار مواد دستورية قوية غير قابلة للتلاعب أو تجاوز أحكامها، من مبدأ لما للدستور من دور مهم في صناعة السياسة العامة من خلال أحكام مواده التي تحدد من يقوم باتخاذ القرارات ورسم السياسات ومن ينفذها، فوجب أن تكون هذه الأحكام واضحة وصارمة فيما يتعلق بـ:

- **الفصل النهائي في طبيعة النظام السياسي الجزائري** حتى يمكن تحديد دور المؤسسات الحكومية وغير الحكومية في صناعة السياسة العامة، من دون أن تتوفر مؤسسة لوحدها (التنفيذية) على حساب باقي المؤسسات كالبرلمان والفواعل غير الرسمية كالأحزاب وتنظيمات المجتمع المدني؛
- **إعادة النظر في فلسفة الحكم وأسلوب التسيير الحكومي** من احتكار مجال القرار إلى المشاركة فيه، ومن المركزية في صنع السياسة العامة وتمويلها وتنفيذها نحو اللامركزية بما يتيح للمستويات المحلية وباقي الفاعلين غير الرسميين من أن يكونوا شركاء حقيقيين في صنع السياسات.
- **تفعيل مبدأ الفصل بين السلطات** الذي من شأنه أن يضمن عدم سطوة أي سلطة على مهام ووظائف باقي السلطات.

المطلب الثاني: تفعيل دور المؤسسة التمثيلية.

تعتبر قضية تفعيل دور البرلمان فيما يتعلق بصنع السياسات العامة والرقابة على أداء الحكومة جزءاً لا يتجزأ من الإصلاح السياسي وتحقيق التنمية المأمولة في أي دولة، بحيث يستطيع البرلمان باعتباره المؤسسة التمثيلية لأفراد المجتمع والمعبرة عن آماله ومطالبه واحتياجاته، التي يمكن ترجمتها في شكل سياسات عامة أن يلعب دوراً مهماً في رسم السياسات والرقابة على تنفيذها. ويتحقق تفعيل دور البرلمان من خلال:²

- **تطوير البرلمان من خلال الإصلاح التشريعي:** وذلك بمراجعة القوانين والتشريعات بما يضمن الوصول إلى توازن ما بين السلطتين التنفيذية والتشريعية بعيداً عن سيطرة ونفوذ الأولى على الثانية. ويتحقق ذلك بإصلاح القانون الداخلي للبرلمان الجزائري³ وتضمينه لمختلف الأحكام التي

¹ حاول الكثير من الخبراء القانونيين المفاضلة بين النظام الأنسب للجزائر بين النظام الرئاسي أو البرلماني أو المختلط. واعتبر الأستاذ عمار عباس أن النظام المختلط هو الأنسب للجزائر لعدة اعتبارات أهمها: أنه يحافظ على مكانة مؤسسة الرئاسة كحكم بين المؤسسات، ويسمح للأحزاب الفائزة في الانتخابات التشريعية من تطبيق برنامجها، كما يسهم في تشكيل حكومة مستندة على أغلبية برلمانية، ويسمح بالتعايش بين مؤسستي الرئاسة والحكومة.

أنظر: عمار عباس، "التعديلات الدستورية في الجزائر: من التعديل الجزئي إلى الإصلاح الدستوري الشامل"، مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، العدد 12، جوان 2014، ص103. (ص 96-108)

² عبد الدين بن عمراوي وسفيان منصوري، "الحكامة البرلمانية كآلية لترشيد السياسة العامة"، مجلة الجزائرية للأمن والتنمية، مج 09، العدد 02، جويلية 2020، ص. (ص 170-184).

³ فرض هذا القانون قيوداً كثيرة على عمل البرلمان باعتباره جاء كمشروع قانون مقدم من طرف الحكومة، ضبقت من خلاله طرق وأساليب عمل الغرفتين بما يتناسب وتصوراتها ويشل عمل الغرفتين ويقيد نشاطهما. انظر طارق عاشور، "تطور العلاقة بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري (1997-2007)"، رسالة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2010، ص. 134.

تؤكد فاعلية الأجهزة المكونة للسلطة التشريعية، والدقة في صياغة هذه الأحكام حتى يتفادى تأويلها بطريقة غير سليمة التي تصدر عادة من السلطة التنفيذية¹.

● **تطوير البرلمان من خلال دعم أعضائه وتطوير قدراتهم:** ويمثل هذا الدعم الفني لأعضاء البرلمان أهمية كبيرة في ممارسة دورهم التشريعي والتمثيلي والرقابي. ويتحقق حسب رأي الأستاذ علي الصاوي باعتماد العديد من الإجراءات؛ "كتوفير الكتيبات الإرشادية لصالح البرلمانيين في مجال التشريع والرقابة وتقييم السياسات العامة، إقامة ورشات عمل ولقاءات مكثفة بين المختصين والبرلمانيين، دعم القدرة التشريعية لأعضاء البرلمان بتجنيد مختصين قانونيين أو مراكز بحثية خاصة بالدراسات التشريعية تكون مهمتهم مساعدة البرلمانيين من خلال تقديم الاقتراح بتعديل إضافة أو حذف مشاريع القوانين التي تتقدم بها الحكومة"².

● **تطوير البرلمان على المستوى المؤسسي:** فلا يمكن بأي حال انتظار أداء برلماني جيد على جميع المستويات بما في ذلك رسم السياسات والرقابة على تنفيذها، من دون تطوير البنية المؤسسية لهذه الهيئة وأهمها الأمانة العامة، اللجان البرلمانية. ويرى البعض من الدارسين أن في إنشاء وحدة للبحوث والمعلومات البرلمانية أو تعزيز عملها إن وجدت لما للمعلومات من أهمية في دعم مهام البرلمانيين التشريعية، إلى جانب إنشاء أو تطوير المكتبة البرلمانية إن وجدت لما تُوفره من كم هائل من المعلومات الجيدة والموثقة وتشكل مصدرا أساسيا مساعدا في وضع التشريعات ورسم السياسات، دور مهم ومعزز لعمل البرلمان.

● **إصلاح النظام الانتخابي:** يمثل النظام الانتخابي في أي نظام سياسي آلية مهمة للاختيار الحر والديمقراطي للنواب على مستوى المؤسسة التمثيلية. وبما أن صياغة نظام انتخابي ليس بالعملية التقنية فقط ولا ينحصر في أرقام ونسب مئوية، بل عملية سياسية تخضع لرغبات وميولات السلطة الحاكمة. ومع ما شهدته الانتخابات التشريعية في الجزائر من تشكيك في نزاهتها بما انعكس على أداء ومهام البرلمان وضعف قدرة النواب في رسم السياسات، وممارسة دورهم الرقابي. فإن المرحلة الحالية تستلزم إصلاح النظام الانتخابي بالشكل الذي يقوي معه المؤسسة التمثيلية ويعزز من أدوارها من خلال: "ضمانه العدالة في تقسيم الدوائر الانتخابية والتمثيل بهدف تجسيد إرادة الناخبين في الاختيار، جعل البرلمان منبرا للمشاركة في العملية السياسية، ضمان حيادية الإشراف على العملية الانتخابية، تضمنه للأحكام التي تسهم في توسيع المشاركة وتنشيط الحياة الحزبية"³.

المطلب الثالث: تفعيل دور الفواعل غير الرسمية.

تُشكل عملية إشراك المؤسسات غير الرسمية في رسم السياسات مدخلا مهما في مسار البناء الديمقراطي، لما تشكله الأحزاب والتنظيمات المجتمعية المدني من قوة احتجاج ورقابة على

¹ رابح لعروسي، "المؤسسة البرلمانية في عمليات التحول الديمقراطي في الجزائر 1997-2007"، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية و الإعلام، 2010، ص 248.

² عبد الدين بن عمراوي وسفيان منصور، المرجع السابق، ص 175.

³ رابح لعروسي، "الهندسة الانتخابية الفاعلة مدخل حقيقي للتطوير البرلماني"، مجلة دفاتر السياسة و القانون، جامعة قاصدي مرباح، العدد 6، جانفي 2012، ص 64 - 70.

أعمال السلطة التنفيذية. وهو ما يفرض بالضرورة إلى احتياج دعم وتفعيل دور هذه الفواعل، بالتركيز على عدة مداخل أهمها:

● **التأكيد على استقلالية هذه الهيئات:** وهو ما يتطلب بالدرجة الأولى اقتناع السلطة الحاكمة بوجود شركاء سياسيين واجتماعيين، ومن ثم الاقتناع بضرورة إشراكهم في بلورة وصناعات السياسات. وهو ما يحتاج إلى الاعتراف باستقلالية هذه الفواعل من جهة، وإعادة النظر في القوانين التي تؤطر وتنظم عملها بعيدا عن أي سيطرة للسلطة الحاكمة عن هذه الهيئات، أو استخدامها كوسائل دعم وتأييد لقرارات وسياسات النظام، من جهة أخرى.

● **تخفيف القيود القانونية المؤطرة لعمل هذه الهيئات:** عن طريق توفير الحرية في تأسيسها واعتمادها، والترخيص لأنشطتها بتبسيط إجراءات الحصول على الموافقة. إلى جانب تسهيل حصولها على الموارد المالية اللازمة لتمويل أنشطتها، واعتماد مبدأ الشفافية في تعاملها مع الحكومة والهيئات المحلية، بما يتيح من انسياب المعلومات وتبادلها، ويساعد هذه الفواعل في صياغة استراتيجيات وخطط وبرامج عمل¹.

خاتمة:

تعد عملية رسم السياسة العامة عملية معقدة تتميز بالتنوع والشمول، واختلاف طبيعة الإجراءات من دولة إلى أخرى وتبعاً لطبيعة النظام السياسي، ولتعدد الفواعل والمؤسسات الرسمية وغير الرسمية. وإذا كان البرلمان في الدول التي قطعت أشواطاً مهمة في مسيرة البناء الديمقراطي طرفاً مهماً في بلورة السياسات وسن التشريعات والميزانيات اللازمة لتنفيذ السياسات العامة، إلى جانب دوره في مراقبة وتنفيذ الحكومة، فإن هذا الدور يتراجع في الجزائر لصالح سيطرة السلطة التنفيذية على رسم وتنفيذ السياسات.

ومع أن دور السلطة التنفيذية موجود حتى في النظم الديمقراطية إلا أنه يبقى مقيداً بقوة البرلمان كمؤسسة تمثيلية تستمد ثقلها السياسي داخل النظام من انتخاب أعضائها من طرف أفراد المجتمع، عكس ما هو موجود في الجزائر بحيث يتراجع دور المؤسسة التمثيلية في رسم السياسات لصالح هيمنة واضحة ومستمرة للمؤسسة التنفيذية كفاعل رسمي ومسيطر. وإن كان لأحكام الدستور دوراً مهماً في تعزيز مكانة ودور السلطة التنفيذية داخل النظام السياسي، فإن في إضعاف دور البرلمان بجعل الحكومة شريكاً مزامحاً له في التشريع وتقييد حقه في اللجوء إلى تحريك مختلف آليات الرقابة السياسية ضد الحكومة، وربط برنامجها ببرنامج الرئيس، واستنادها إلى أغلبية مريحة، إلى جانب تحييد القوى غير الرسمية من أحزاب وتنظيمات مدنية كفواعل شريكة في رسم السياسات، بتفعيل العديد من القيود القانونية التي تقيد تحركها، كل هذا أسهم في جعل عملية صنع السياسة العامة في الجزائر ذات طابع إجرائي سياسي شكلي أكثر منه عملية سياسة حقيقية تتشارك فيها الفواعل الرسمية وغير الرسمية.

تتطلب المرحلة الجديدة التوجه نحو تفعيل دور البرلمان واعتماد آلية لترشيد رسم السياسة العامة خاصة وأن التعديل الدستوري الجديد لسنة 2020 حمل حسب العديد من المختصين في

¹ عمر بن سليمان، "الفواعل غير الرسمية وآليات تأثيرها على السياسات الاجتماعية"، مجلة الحقيقية، مج 17، العدد 03، سبتمبر 2017، ص 131-132. (ص 98-136).

القانون الدستوري، الكثير من التعديلات تعلق بتقليص صلاحيات السلطة التنفيذية لصالح تعزيز موقع السلطة التشريعية، وتوفير كل الصلاحيات وتفعيل آليات الرقابة والتشريع لنواب البرلمان¹. ومن ثم يمكن القول أن الوصول إلى رسم سياسة عامة في الجزائر بعيدا عن هيمنة السلطة التنفيذية أو أي تحييد لدور المؤسسة التمثيلية، سوف يتحقق بالتوجه نحو ترسيخ النظام الديمقراطي وتجسيد الديمقراطية الحقيقية؛ بما يعزز مبدأ الفصل بين السلطات، وتحديد صلاحيات كل هيئة، وتفعيل دور المؤسسة التشريعية سواء في صنع السياسات أو دورها الرقابي، والنظر إليه باعتباره جزء لا يتجزأ من عملية الإصلاح السياسي وتحقيق التنمية المأمولة. وهو الإصلاح الذي لا بد أن يشمل أيضا الإطار القانوني الذي يضمن فعالية أكبر للبرلمان، ويحقق تحرير أكبر لمبادراته التشريعية، وتمكين النواب من المساهمة بفعالية في العمل التشريعي، والتخفيف من القيود المفروضة على ممارسته للآليات الرقابية. إلى جانب إعطاء دور أكبر للفواعل غير الرسمية في رسم السياسات وعلى رأسها تنظيمات المجتمع المدني باعتبارها الوسيط الاجتماعي للتنمية، والآلية الأساسية لتأطير المواطنين، وإشراكهم في إيجاد حلول للمشاكل التي تواجههم. وتحقيق كل ذلك سيجعل من عملية رسم السياسة العامة عملية تشاركية بين مختلف الفواعل الرسمية من دون تفرد أو سيطرة مؤسسة على أخرى، أو تحييد وإقصاء للفواعل غير الرسمية.

قائمة المصادر والمراجع

أولا- الكتب :

(01)- السعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 1990.

(02)- عقيلة خرباشي، "العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.

ثانيا- المقالات العلمية :

(01)- إلهام زاير، دور الأحزاب السياسية في التأثير على صنع السياسة العامة في الجزائر، مجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، مج 03، العدد الثاني، سبتمبر 2019.

(02)- أمال حجيج وصالح زياني، إشكالية تفعيل المنظمات غير الرسمية في صناعة السياسة العامة في الجزائر، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 03.

(03)- أمال موساوي، "أثر علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية على طبيعة النظام السياسي الجزائري"، جامعة قسنطينة، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 51، جوان 2019.

(04)- بوطيب بن ناصر، هيئة العوادي، مسودة تعديل الدستور في الجزائر لسنة 2020: فصل أم تدخل وهيمنة بين السلطات، مجلة المستقبل العربي، العدد 502، ديسمبر 2020.

(05)- رابح لعروسي، الهندسة الانتخابية الفاعلة مدخل حقيقي للتطوير البرلماني، مجلة دفاتر السياسة و القانون، جامعة قاصدي مرباح، العدد 6، جانفي 2012.

(06)- عبد الدين بن عمراوي وسفيان منصوري، "الحكمة البرلمانية كآلية لترشيد السياسة العامة"، مجلة الجزائرية للأمن والتنمية، مج 09، العدد 02، جويلية 2020.

¹ "مختصون في القانون الدستوري: تعديل الدستور قلص من صلاحيات السلطة التنفيذية وعزز مهام السلطة التشريعية"، نشر بتاريخ: 2020/10/03، على الرابط الإلكتروني: <http://www.radioalgerie.dz>، تم التصفح بتاريخ: 2021/04/16.

صنع السياسة العامة في الجزائر بين استمرار هيمنة السلطة التنفيذية وهامش تدخل السلطة التشريعية

- (07)- عمار عباس، التعديلات الدستورية في الجزائر: من التعديل الجزئي إلى الإصلاح الدستوري الشامل، مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، العدد 12، جوان 2014.
- (08)- عمار عباس، بيان السياسة العامة للحكومة بين وسائل الرقابة الرديعية ولوائح المساندة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، مج. 50، العدد 03، سبتمبر 2013.
- (09)- عمر بن سليمان، الفواعل غير الرسمية وآليات تأثيرها على السياسات الاجتماعية، مجلة الحقيقية، مج 17، العدد 03، سبتمبر 2017.
- (10)- عيادي سعاد، "تفعيل الدور التشريعي والرقابي والتمثيلي للبرلمان الجزائري في ظل القانون 01-16"، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 04، العدد 02، 2019.
- (11)- مصطفى بلعور، المؤسسة التشريعية في الجزائر بين التعديلات الدستورية والممارسة السياسية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي، العدد 07، جوان 2007.
- (12)- مفيدة مقورة ورياض بوريش، دور الأحزاب السياسية في صنع السياسة العامة في الجزائر (1997-2017): دراسة في الاختصاص التشريعي، مجلة الحكمة للدراسات الفلسفية، المجلد 07، العدد 01، فيفري 2020.
- (13)- مها عبد الطيف الحديثي، محمد عدنان الخفاجي، النظام السياسي والسياسة العامة: دراسة في دور المؤسسات الرسمية وغير الرسمية في صنع السياسة العامة في الدول المتقدمة والنامية، العراق: مركز الفرات للتنمية والدراسات الإستراتيجية، سلسلة دراسات (7).
- (14)- نفيسة زريق، "التجربة الحزبية في المنطقة العربية: قراءة في أسباب التعثر وسبل ترشيد العمل الحزبي"، المجلة النقدية للحقوق والعلوم السياسية، مج 14، العدد 01، العدد، 2019.

ثالثا- الرسائل والمذكرات الجامعية:

- (01)- أحمد طعيبة، دور المؤسسة التشريعية في دعم التحول الديمقراطي: حالة الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة الجزائر، 2007.
- (02)- رابح لعروسي، المؤسسة البرلمانية في عمليات التحول الديمقراطي في الجزائر 1997-2007، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية و الإعلام، 2010.
- (03)- طارق عاشور، تطور العلاقة بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري (1997-2007)، رسالة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2010.
- (04)- عزيزة ضمبيري، الفواعل السياسية ودورها في صنع السياسة العامة في الجزائر، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2008/2007.

رابعا- النصوص القانونية:

- (01)- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1963 .
- (02)- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1989 .
- (03)- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1996 .
- (04)- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 2016 .
- (05)- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 2020 .

خامسا- مواقع الانترنت :

- (01)- عمار عباس، "بيان السياسة العامة للحكومة : بين الإلزام الدستوري والتقدير السياسي"، على الموقع الإلكتروني: http://ammrabbes.blogspot.com/2014/11/blog-post_7.html، تم التصفح بتاريخ: 2021/02/17.
- (02)- فدوى تزيت، "الفاعلون الرسميون في صنع السياسات العمومية بالمغرب"، على الموقع الإلكتروني: <http://www.maroclaw.com>، تم التصفح بتاريخ: 2021/02/17.
- (03)- لبنى العلمي، "واقع صنع وحوكمة السياسة العامة في الجزائر"، ورقة عمل قدمت للملتقى الدولي حول: الحكامة والسياسات العامة في المغرب العربي، جامعة بسكرة، 24-25 فيفري 2019، متاح على الرابط الإلكتروني: <https://www.academia.edu/39114724>، تم التصفح بتاريخ: 2021/02/18.
- (04)- لعروسي حليم، "تعديل الدستور: تعزيز موقع السلطة التشريعية وتفعيل دور البرلمان"، نشر بتاريخ: 2020/10/03، على موقع الوكالة الجزائرية للأنباء، على الرابط الإلكتروني: <https://www.aps.dz/ar/algerie/93027-2020-10-03-12-09-13>، تم التصفح بتاريخ: 2021/02/20.