قراءة في السياسات العامة التشغيلية في الجزائر وسبل حوكمتها

أ.د. عبد النور ناجي
أستاذ التعليم العالي جامعة عنابة

أ. مبروك ساحلي
أستاذ مساعد جامعة أم البواقي

ملخص:

يتناول المقال بالدراسة والتحليل، أبعاد ومضامين الحضور الصيني المتنامي في القارة الأفريقية، وتأثير ذلك على النفوذ الأمريكي في القارة، واحتمالات أن يشكل هذا محورا جديدا للصراع على النفوذ الذي أصبح سمة غالبة على العلاقات الصينية-الأمريكية. وتجسد هذا الصراع بوضوح في السودان، أين يبرز التنافس المحتدم بين الدولتين خاصة في القطاع النفطي. ويخلص المقال إلى أن الإمكانيات الطبيعية المغرية لإفريقيا، ومكانتها في الخارطة الجيواقتصادية ومحوريتها في إستراتيجية النفوذ والمصالح العالمية لكلا الدولتين، سيجعل منها محورا مهما لصراع محتمل حاضرا ومستقبلا بين القوتين العظميين.

Abstract:

Question de l'emploi des questions centrales dans le domaine des sciences sociales en général et la science politique en particulier. Ce concept a reçu un grand intérêt chez les chercheurs au cours des décennies avant les autres, en raison de changements importants connus pour la plupart des pays, surtout en raison de la crise financière mondiale. La question de l'emploi de ce qui précède ont soulevé la politique et sociocritique, il affecte la Relations avec l'État et ses citoyens, et la crise n'est pas indépendante de la crise du system politique, car les problèmes de chômage ne se situe pas en dehors de la structure, et de résoudre les problèmes chômage, ne sera pas la seule solution contradictions existant dans la société. Cette adresse l'article l'analyse de la politique de l'emploi en Algérie, en se concentrant sur la relation d'exploitation de la stabilité politique, et qu'en essayant de répondre à la question centrale dans quelle mesure le succès de cette politique de l'emploi dans la réalisation de ses objectifs?

.

مقدمة

تعد قضية التشغيل من القضايا المركزية في مجال العلوم الاجتماعية بشكل عام والعلوم السياسية بشكل خاص، وقد حظي هذا المفهوم باهتمام بالغ من قبل الباحثين خلال العقدين الآخرين، بفعل التحولات الهامة التي عرفتها معظم الدول من جراء الأزمات المالية العالمية.

كما يعد التشغيل مطلبا اجتماعيا يحقق طموحات الأفراد والحكومات والمجتمعات ، ومؤشرا في عملية الحراك الاجتماعي، على أساسه يتم وضع إيديولوجية معينة ومؤيدة للنظام السياسي القائم وذلك باعتبارها إحدى مخرجات النظام السياسي المرتبطة بالحاجات الأساسية للمواطنين، وبما تطرحه من تأثيرات على أداء النظام السياسي وفاعليته وشرعيته.

إن قضية التشغيل على ضوء ما تقدم لها أثارها السياسية و الاجتماعية البالغة الأهمية، فهي تؤثر على علاقة المواطن بالدولة، وأزمة التشغيل ليست مستقلة عن أزمة النظام السياسي ، وحل المشكلات التشغيلية (منها أزمة البطالة) لن يكون إلا بحل التناقضات القائمة في المجتمع. وعليه تسعى هذه المقالة تحليل مضمون السياسة العامة التشغيلية في الجزائر ودورها في مكافحة البطالة، وذلك من خلال محاولة الإجابة على تساؤل محوري مفاده **: إلى أي مدى نجحت السياسات العامة التشغيلية في الجزائر في تحقيق أهدافها؟**

بناء على التساؤل يمكن هيكلة المقالة إلى العناصر التالية:

أولا – الإطار المفاهيمي للسياسة العامة.

ثانيا- عرض لأهم سياسات العامة التشغيلية في الجزائر لاسيما في ظل التحولات التي تعرفها الجزائر

ثالثا- مقترحات لتفعيل السياسات العامة التشغيلية وضمان نجاحها (حوكمة السياسات التشغيلية).

- خاتمة واستنتاجات.

أولا: الإطار المفاهيمي للسياسة العامة:

إن دراسة السياسة العامة هي دراسة لما يفعله النظام السياسي، للإجابة على السؤال الذي طرحه –هارود لاسويل- منذ منتصف القرن العشرين، من يحصل على ماذا ومتى وكيف؟ فدراسة السياسة العامة هي دراسة لقضاء مصالح العباد وإدارة شؤونهم بتعبير- رفاعة الطهطاوي-، وهكذا فدراسة السياسة العامة هي باختصار شديد دراسة للأداء السياسي الحكومي والإداري.

وتسعى دراسة السياسية العامة إلى تحسين صنعها، وأدائها وتنفيذها وتقييم نتائجها وذلك إلى جانب

الغرض العام وهو فهم ماذا يحدث، وتفسير لماذا حدث وإلى حد ما التنبؤ بما قد يحدث. وسنتناول في هذا العنصر إلى ما يلي:

1- تعريف السياسة العامة: يعتبر تحديد ماهية أي مفهوم في كل حقل من العلوم الاجتماعية معضلة رئيسية يعاني منها الباحثون في حقل العلوم السياسية والإدارية، فلقد تضافرت مجهودات العديد من المفكرين والسياسيين ومتخذي القرارات والمنظمات الدولية*، في تحديد مفهوم السياسة العامة، حيث عرفها :

- جيمس أندرسون:" السياسة هي برنامج عمل هادف يعقبه أداء فردي أو جماعي في التصدي لمشكلة أو لمواجهة قضية أو موضوع "[1].

- روبرت سايمونز: " السياسة العامة هي تعبير أو مؤشر، لقصد أو عزم، موجهة لأفعال تتضمن القيم المجتمعية، وتحديد الأولويات والعلاقات بين الحكومة والمجتمع"[2].

- أما هارولد لاسويل: فيعرفها على أنها:" من يحوز على ماذا؟ ومتى؟ وكيف من خلال نشاطات تتعلق بتوزيع الموارد والمكاسب والقيم والمزايا المادية والمعنوية وتقاسم الوظائف والمكانة الاجتماعية، بفعل ممارسة القوة أو النفوذ، والتأثير بين أفراد المجتمع من قبل المستحوذين على مصادر القوة."[3]

- لقد ركز هارولد لاسويل ومارك لينـد نبرك على منظور القوة في تعريف السياسة العامة، وإمكانية النخبة في حصولها على مكاسبها عبر التأثير على قوة

* حيث لحد الساعة مازال مصطلح السياسة العامة يخضع لمحاولات الضبط المفاهيمي، وهذا ما يؤكده تقرير الأمم المتحدة الصادر في أفريل 2011، والذي تضمن قائمة لمصطلحات علمية، من بينها مصطلح السياسات العامة وما يرتبط به من تحليل ورسم وتنفيذ وتقويم ،للمزيد من المعلومات راجع:
المجلس الاقتصادي والاجتماعي، مصنف مصطلحات الأمم المتحدة الأساسية في مجالي الحوكمة والإدارة العامة.نيويورك: الأمم المتحدة، لجنة الخبراء الإدارة العامة، تم الإطلاع على صفحة الويب ، يوم20111/11/15.
Htt://unpanl.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN029287.pdf

(1) عامر الكبيسي، مترجما، صنع السياسات العامة.(عمان:دار المسيرة،1999)،ص.15.
(2) Robert H. Simons. policy Flow Analysis: A conceptual Model for Comparative Policy. (Research the Western.Quarterly.1974).p465.
(3) Harold Lasswell, Politics: who gets whate, when, who.(New York: Meridian Books, INC, 1958) p13

الآخرين في المجتمع، وبالتالي فإن السياسة العامة ما هي إلا انعكاس لإرادة أصحاب النفوذ والقوة.[1]

إلا أن هذا المنظور وجهت له انتقادات واسعة، باعتبار أن القوة وحدها غير كافية لتفسير كل التفاعلات والعلاقات التي تحدث في المجتمع، كما أن القوة ليست العامل الوحيد الذي يتحكم في النشاطات والتفاعلات المعبرة عن جوهر السياسة العامة.

هذا فيما يخص الكتاب الغربيون، أما عن الكتاب العرب المهتمون بدراسات السياسة العامة فقد ساهموا بإثراء هذا الموضوع ويمكن إدراج بعض تعريفاتهم لمصطلح السياسة العامة كالأتي :

- فقد عرفت موسوعة العلوم السياسية:" السياسة بأنها برنامج معد للقيم المستهدفة والممارسات، وهي عملية وضع وتطبيق التحديات والمطالب والتوقعات فيما يخص مستقبل علاقات الذات مع الغير، وقد أكد البعض على عنصر الإكراه فوصفت السياسة بأنها الإكراه المخطط عمدا، أو أقوال تحدد غرض ووسائل وموضوع ممارسة الإكراه داخل سياق علاقات القوة في المنظمات". [2]

- عرفها خيري عبد القوي " بأنها تلك العمليات والإجراءات السياسية وغير السياسية التي تتخذها الحكومة بقصد الوصول إلى اتفاق على تعريف المشكلة والتعرف على البدائل حلها وأسس المفاضلة بينها

تمهيدا لاختيار البديل الذي يقترح إقرار شكل سياسة عامة ملزمة تنطوي على حل مرضي للمشكلة". [3]

- أما نجوى إبراهيم محمود: فتعرف السياسة العامة على أنها "وسيلة لتحقيق أهداف النظام السياسي وغاياته، وهي تعكس توازنات القوى السياسية الفاعلة والمؤثرة في النظام السياسي، ومن هنا كان ارتباطها بالقيم الإيديولوجية والأهداف السياسية التي تتبناها النخبة الحاكمة، والقيم والأهداف السياسية البديلة التي تتبناها أحزاب وقوى المعارضة".[4]

- احمد رشيد:" السياسة العامة هي اتجاه عمل للحكومة لفترة زمنية مستقبلية بحيث يكون لها مبرراتها

---

(1) ibid.p.15.

(2) محمد محمود ربيع وإسماعيل صبري مقلد وآخرون،الموسوعة العلوم السياسية.ج3، (الكويت، ذات السلاسل، 1994)، ص.451.

(3) خيري عبد القوي،دراسة السياسة العامة،ط1. (الكويت:ذات السلاسل ،1989)، ص.12.

(4) نجوى إبراهيم محمود،"مفهوم السياسات العامة ".مجلة الديمقراطية،1، (شتاء2001)، ص.12.

وهذا يعني أن السياسية العامة هي تعبير عن التوجيه السلطوي أو القهري لموارد الدولة وأداة ذلك التوجيه هي الحكومة"[5].

- كما يعرفها على الدين هلال:" بأنها مجموعة القواعد والبرامج الحكومية التي تشكل قرارات أو مخرجات النظام السياسي، وبصدد مجال معين، ويتم التعبير عن السياسة العامة في عدة صور وأشكال منها: القوانين، واللوائح، والقرارات الإدارية والأحكام القضائية."[1]

من خلال التعاريف السابقة للسياسة العامة، نلاحظ أن الاختلاف بينها لغويا وليس جوهريا، وبالتالي فإن السياسة العامة هي نشاط حكومي هادف ومقصود متأثر بالبيئة الداخلية والخارجية يمتد لعموم المجتمع مع توفير الإمكانيات المادية والفنية والمعنوية اللازمة، وتصدر السياسة العامة في عدة أشكال منها: القوانين لوائح، قرارات إدارية أحكام قضائية.

2- خصائص السياسة العامة: إن عرض هذا الجزء هو توضيح بعض الجوانب للسياسات العامة التي لم نتمكن من توضيحها من خلال التعريفات السابقة، وبالتالي فإن عرض بعض خصائص السياسة سيمكن من فهمها، والتعرف على معالمها ومدلولاتها الأساسية:

1- السياسة العامة أفعال مباشرة تقوم بها المؤسسات الحكومية، أي أن السياسة العامة تمثل التوجهات العامة التي تتبناها الحكومة، إزاء مشكلة أو قضية عامة، وتصدر بشأنها قانونا أو مرسوما أو نظاما أو قرارا أو تعليمات نظامية يحدد أهدافها وينظم مسارات ونشاطات المؤسسات الحكومية المعنية بشان السياسة العامة ومثال ذلك السياسات التي تتخذها الحكومة في القضاء على البطالة، ندرة المياه، أو إقامة برامج الضمان الاجتماعي فالسياسة العامة هي ما تفعله الحكومة وليس ما تنوي فعله[2].

2-السياسة العامة ذات سلطة شرعية: فعند إقرارها من قبل المؤسسات المختصة يصدر بشأنها قانونا أو مرسوما. ولهذا تتميز السياسة العامة بوجود بعد إجباري تسلطي فيها وهذا ما يميزها عن سياسات القطاع الخاص، كما أنها

(5) أحمد رشيد، نظرية الإدارة العامة: السياسة العامة والجهاز الإداري،ط4.(مصر:دار المعارف،1976)، ص.75.

(1) علي الدين هلال وآخرون،معجم المصطلحات السياسية. (مصر:مطبعة الأطلس،1994)، ص.212.

(2) ناجي عبد النور، تحليل السياسة العامة للبيئة في الجزائر:مدخل إلى علم تحليل السياسات العامة.(الجزائر:منشورات جامعة باجي مختار، 2009)، ص.24.

ترتبط بالسمة الغالبة للمؤسسات العامة الحكومية والتي تتمثل بالشرعية المرتبطة بدورها بالسلطة الرسمية وبالدستور.[3]

3- السياسة العامة منطقية وعقلانية، تمثل البديل أو البدائل التي يمكن تحقيقها وفق الإمكانات المتوفرة وعملية الاختيار هذه قد تكون عقلانية فنية تأخذ في الاعتبار تكاليف السياسة وعوائدها، كما أنها تكون قابلة للتنفيذ،والقياس والتقويم والتحليل.[4]

4-السياسة العامة استجابة واقعية ونتيجة فعلية، وتأتي السياسة العامة غالبا استجابة كعرض لطلب عام عليها،وتظهر هذه القضية خاصة في الأنظمة التي لها حساسية معينة لأراء المواطنين، وبذلك تعبر السياسة العامة عن استجابة فاعلة من قبل الحكومة.[1]

5- السياسة العامة ذات طابع مجتمعي شمولي: مخرجات السياسة العامة يتم تطبيقها بشكل شامل على كل الأفراد الذين تخدمهم دون تمييز، فالحكومة تصنع عدة سياسات عامة لتحقيق وحماية الصالح العام،ومهما تنوعت مجالات هذه السياسات فإنها تقع ضمن فئتين: فئة السياسات العامة ذات الطبيعة المادية التي تحتاج للإنفاق عليها من مصادر الأموال العامة لغرض معالجة القضايا القائمة والملحة، وفئة السياسات العامة ذات الطبيعة الرمزية، التي تشمل توجهات الحكومة وأعمالها، وكلا الفئتين تتسم بالشمولية مما يجعل السياسة العامة تمثل عملية ذات علاقات وظيفية مع بيئتها أو مجتمعها.[2]

6- السياسة العامة تعبير عن توازن بين الجماعات المصلحية: حيث تمثل السياسة العامة خلاصة لتفاعل العديد من الأحزاب أو الجماعات داخل كل حزب وجماعات المصالح ومؤسسات الحكومة الرسمية وغير الرسمية حسب طبيعة السياسة المعنية والسياسة بهذا المعنى تتم من خلال التفاوض والمساومة، غير أن بعض هذه الجماعات المصلحية قد يكون لها الأثر الأكبر في تشكيل السياسة العامة المعنية وفقا لقوة نفوذها النسبي، وفي بعض الأحيان يكون

(3) كمال محمد المغربي، الإدارة والبيئة والسياسة العامة.(عمان:دار الثقافة، 2001)، ص.46.
(4) أحمد مصطفى الحسين،مدخل إلى تحليل السياسات العامة، ط1.(عمان:المركز العلمي للدراسات السياسية،2002) ص.24.
(1) حسن أبشر الطيب، الدولة العصرية دولة المؤسسات.(مصر:الدار الثقافية للنشر، 2000)، ص.37.
(2) Robert L.Cord and James A. Medriros, Political science :An Introduction.(New York: Mapleton Century crofts,1974),p61.

الجهاز الرسمي وسيلة لإعطاء الشرعية للسياسات التي تم تطويرها في إطار النظام غير الرسمي.[3]

7- السياسة العامة هي ما تختار الحكومة عمله أو عدم عمله في مجال ما، فالسياسة العامة التي تنتهجها الحكومة يمكن أن تكون في واحدة من ثلاث حالات[4]:

ا- أن تتخذ الحكومة موقفا حياديا إزاء المشكلة المجتمعية المثارة، غير مستجيبة لكل الضغوط، فعدم اتخاذ الحكومة لموقف محدد يمثل في حد ذاته موقفا أو سياسة عامة إزاء القضية المجتمعية موضع الجدل.

ب- أن تلجأ الحكومة إلى استخدام أسلوب الإشارة، هادفة إلى إحداث رد الفعل المطلوب الذي يساعد في حل المشكلة دون تدخل مباشر منها.

ج- التدخل المباشر من قبل الحكومة، بهدف دراسة المشكلة وتحديد أبعادها وأثارها والتأثير الفعال في مرحلة وضع السياسة العامة وإصدار القانون أو المرسوم الذي يحدد أهدافها وأساليب تنفيذها، ثم الإشراف الفعلي والمباشر على كل المراحل.

8- السياسة العامة (كالتخطيط مثلا) تصمم بغرض إحداث أهداف مستقبلية، بمعنى أن لها بداية في الماضي ولها تأثير على مسار السياسة في الحاضر والمستقبل[1].

من خلال ما سبق فالسياسات العامة ذات الكفاءة والفعالية العالية عادة ما تتصف بجل هذه الخصائص، إلا أن الواقع يثبت أن هذه السمات هي تعبير عن نموذج مثالي، حيث أن بعض السياسات العامة لا تراعي في أهدافها وأساليب تنفيذها الموارد والإمكانيات المتوفرة وبالتالي لا تحقق الانجاز الكفء والفعال.

- عدم الاستقرار السياسي: يجعل من السياسات العامة عرضة لتبديل خاصة مع تعاقب الحكومات.

- عدم مراعاة مصالح الجماعات المصلحية، وكذا استيراد السياسات العامة التي أثبتت جدواها وفعاليتها في بيئات أخرى، دون مراعاة لأوجه الاختلاف في القيم المجتمعية والبيئية.

ثانيا: مضمون السياسات العامة التشغيلية في الجزائر:

(3) فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل، ط.1. (الأردن:دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة2001) ص.49.
(4) أحمد مصطفى الحسين، مرجع سبق ذكره، ص.34.
(1) حسن أبشر الطيب، المرجع السابق الذكر ص.39.

بعد المعطيات الأولى التي قدمها الإحصاء العام للسكن والإسكان1987 بينت أن نسبة البطالة تقارب21.5% يغطي منها طالبي العمل من الشباب الذي يبحث عن أول منصب عمل والذي يقل عمره عن(30) سنة75.5%، وبناءا على هذه النتائج تم لأول مرة سنة 1988 بإدراج مسألة تشغيل الشباب كإحدى الانشغالات الأولوية للسلطات العمومية ولمواجهة تدهور سوق الشغل أنشأت السلطات العمومية أجهزة جديدة لاحتواء الأزمة منها:

1- برنامج تشغيل الشباب 1987: وفي سنة1987 اتخذت الحكومة أول برنامج مستقل لتشغيل الشباب الذين تتراوح أعمارهم مابين16 – 24 سنة يموله الصندوق المشترك للجماعات المحلية (FCCC) و صندوق المساعدة على تشغيل الشباب (FAEJ) يهدف إلى خلق 200.000 منصب شغل دائم خلال سنتين فقط حيث لم يستفد من هذا المشروع سوى نصف هذا العدد منهم 60.000 شاب حصلوا على مناصب دائمة أو مؤقتة، و40.000 شاب على مناصب في نشاطات التكوين والتأطير، ويرجع ذلك للطابع المركزي الشديد للبرنامج و افتقاره لهيئات محلية لإدارته.(2)

2– برنامج الإدماج المهني للشباب: بعد فشل البرنامج السابق جرى تنظيم جلسات وطنية حول سياسة إدماج الشباب في ديسمبر 1989 بالعاصمة شارك فيها مجموعة من الوزارات المعنية بقضايا الشباب، و تم الاتفاق على الأهداف الجديدة لسياسة تشغيل الشباب والوسائل الواجب تعبئتها لصالح 68% من الجزائريين الشباب،(1) نتج عنه المرسوم التنفيذي رقم90 – 43 المؤرخ في 22 ماي1990 المتضمن ترتيبات الإدماج المهني للشباب، ويقوم البرنامج على المبادئ التالية: تفضيل الشغل المنتج والدائم، خلق الشغل بأقل تكلفة

وإضفاء الطابع المحلي على مبادرات تشغيل و نشاطات الشباب، تفضيل الإدماج عن طريق التكوين.(2)

يهدف هذا البرنامج إلى تشجيع الشباب على خلق مناصب شغل بأنفسهم من خلال التعاونيات الخاصة بالشباب الذين تتراوح أعمارهم ما بين 16 – 27 سنة، وكان الهدف المسطرهوخلق72635 منصب شغل خصص مبلغ 14.3 مليار دج لتمويل مختلف جوانب البرنامج كتغطية الأعباء الأجرية للمؤسسات

(2) المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، تقرير حول أجهزة التشغيل، الدورة العامة العشرون،الجزائر،جوان2002 ص.92.

(1) مصطفى راجعي."الشباب والإدماج المهني والاقتصادي في الجزائر 19881996."الجزائرية للدراسات السوسيولوجية،00 (2005) ص.43.

(2) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم90143، المؤرخ في 22ماي1990، المعدل والمتضمن جهاز الإدماج المهني للشباب والمحدد لقانون مندوب تشغيل الشباب،الجريدة الرسمية العدد21، المؤرخة في23 ماي 1990، ص. 702.

التي توظف شباب في إطار عمليات التشغيل على أساس المبادرات المحلية، وتغطية تكاليف التكوين، وتقديم ضمانات مالية للقروض البنكية[3]. ويحدد المرسوم التنفيذي رقم 90 – 143 صلاحيات المندوب الولائي للتشغيل المسؤول محليا على تنفيذ برنامج التشغيل بالتعاون مع الفاعلين المحليين في إطار اللجان البلدية للتشغيل واللجان الولائية للقروض. وبعد6 سنوات من انطلاق سياسة الإدماج بدأ تسجيل نقائص، حيث استفادت التعاونيات الشبانية من تمويل البنوك في 1990 والتي بلغ في نهاية 1996 عددها8388 تعاونية توجهت أغلبها إلى الخدمات والحرف (6041 تعاونية) بينما اختصت1987 تعاونية أخرى في البناء والأشغال العامة في المقابل بقي عدد التعاونيات الفلاحية ضئيلا (360) فيما بقيت 52 منها غير عملية.[4]

3- جهاز دعم الإدماج المهني: تتعلق بالتشغيل المأجور للشباب من خلال جهاز دعم الإدماج المهني الذي صادقت عليه الحكومة ونشر في الجريدة الرسمية في شكل مرسوم تنفيذي تحت رقم08-126مؤرخ في 2008/04/19[5] هذا الجهاز القائم على مقاربة اقتصادية في محاربة البطالة يهدف إلى الإدماج المهني للشباب طالبي العمل لأول مرة أي الذين يبحثون عن أول عمل لهم وهم موزعون على ثلاث فئات[1]:

- الشباب خريجي التعليم العالي والتقنيين الساميين المتخرجين من المعاهد الوطنية للتكوين المهني.

- الشباب القادمين من التعليم الثانوي لمؤسسات التربية الوطنية ومراكز التكوين المهني أو الذين زاولوا تربصا تمهنيا.

- شباب بدون تكوين أو تأهيل.

حصيلة تنفيذ الجهاز الجديد من تاريخ انطلاقه في شهر جوان 2008إلى غاية31 ديسمبر 2009، تشير إلى أن حوالي 496132 شاب طالب عمل لأول

(3) مصطفى راجعي، مرجع سبق ذكره، ص.44.

(4) المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي،تقرير حول أجهزة التشغيل، مرجع سبق ذكره، ص.102.

(5) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية،المرسوم التنفيذي رقم08126المؤرخ في21أفريل2008،المتضمن جهاز المساعدة على الإدماج المهني،الجريدة الرسمية،عدد22،المؤرخةفي30أفريل2008،ص19.

(1) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي،المحور الرابع لمخطط النشاط لترقية الشغل ومكافحة البطالة.

http://www.mtess.gov.dz/mtss_ar_N/emploi/2008/OBJECTIFS%20ET%20AXES%20DU%20PLAN%20D'ACTION%20AR.pdf

مرة، تم تشغيلهم في هذا الإطار، موزعة حسب طبيعة العقد كما يأتي:[2] - عقود إدماج حاملي الشهادات: 153.897.

- عقود الإدماج المهني: 126.356، عقود تكوين إدماج: 215.879

4- التعويض مقابل نشاطات ذات منفعة عامة: هي عملية تشغيل ضمن الشبكة الاجتماعية في ورشات البلدية مقابل التعويض محدد بـ 3000 دج لكل شهر[3] ، إلا أن هذا الجهاز سجل عدة نقائص تتعلق أساسا بالأهداف المسطرة والجوانب التنظيمية والقانونية لتحقيقها:[4]

- إن طبيعة العمل المقترح غير محدد بما أنها تعتبر تدخل في إطار "نشاطات ذات المنفعة العامة" وهي

مفهوم غامض ومبهم، وكذلك أن المهن في مناصب الشغل المقترحة في إطار هذا الجهاز لا تشكل علاقة عمل حسب قانون الشغل المعمول به، وفي هذه الحالة هل يمكن اعتبار هذا العمل المؤقت كشغل؟

- ما هي خصائص مناصب الشغل المقترحة في إطار التعويض مقابل نشاطات ذات منفعة عامة بالمقارنة مع الوظائف المأجورة بمبادرة محلية المطورة في إطار جهاز خاص؟إن الفرق الوحيد الذي يميز النوعين من الشغل هو الأجر الذي يقدر بـ 3000دج شهرا بالنسبة للتعويض مقابل نشاطات ذات منفعة عامة و2500 دج شهريا بالنسبة للوظائف المأجورة بمبادرة محلية، ما هو المنطق السائد في تحديد مستويات الأجور مقابل أشغال متساوية تقريبا؟ وفي جميع الأحوال يعتبر التعويض مقابل نشاطات ذات منفعة عامة والأجر الممنوح في إطار الوظائف المأجورة بمبادرة محلية أجور زهيدة ولا تغطي الاحتياجات الغذائية.

5- عقود ما قبل التشغيل: أصبح يسمى منحة إدماج حاملي الشهاداتPID يخص هذا البرنامج مكافحة بطالة الشباب حاملي شهادات التعليم العالي وخريجي معاهد التكوين الذين لهم مستوى تقني وذلك من خلال المرسوم التنفيذي رقم 98-402 المؤرخ في 02-12-1998[1]، بالإضافة إلى التعليمة

(2) مداخلة ألقاها السيد الطيب لوح،وزير العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي، في الملتقى الجهوي وسط إطارات قطاع التشغيل،الجزائر،الأربعاء9جوان2010،ص ص.67.

(3) مدني بن شهرة،الإصلاح الاقتصادي وسياسة التشغيل:التجربة الجزائرية. (الأردن:دار الحامد للنشر والتوزيع،2009) ص.281

(4) المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، تقرير حول أجهزة التشغيل، مرجع سبق ذكره، ص ص.114115.

(1) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية،المرسوم 98402المؤرخ في 2ديسمبر1998المتضمن الإدماج المهني لضمان الحاملين لشهادات التعليم العالي والمتمنين

رقم08الصادرة في29-06-1998المتعلقة بإجراءات تطبيق الجهاز في إطار عقود ما قبل التشغيل، وهدف هذا الجهاز هو التكفل بعروض العمل وتشجيعها وتشجيع إدماج الشباب حاملي الشهادات في سوق العمل بالإضافة إلى تشجيع الذين تتراوح أعمارهم بين 19 سنة و35 سنة [2]. وتظهر الحصيلة أن مجموع العروض في إطار عقود ما قبل التشغيل أكبر بكثير من توظيف في نفس الإطار، وإن أكبر نسبة كانت في الإدارة وذلك نظرا للتوظيف الضئيل في قطاع الوظيف العمومي، كما سجل العنصر النسوي نسبة 64,5% من إجمالي عدد المسجلين للسنوات الثلاث، ونلاحظ من خلال خريجي الجامعات لكل سنة أن فرعي التكنولوجيا والعلوم الإنسانية والاجتماعية لها أعلى نسبة تصل إلى 22%، 60% واقل نسبة سجلت لفروع العلوم الطبية بـ 4,01% وللهندسة المعمارية 2,30% .

إن حصيلة تطبيق البرنامج جزئية في ظل غياب العناصر الخاصة بطبيعة ونوعية مناصب الشغل، والتكلفة الحقيقية للتوظيفات وتوزيعها الإقليمي، وتتم عملية تقييم البرنامج على أساس العناصر التي تقدمها وزارة العمل والضمان الاجتماعي وأهم الهيئات المسيرة (وكالة التنمية الاجتماعية،الوكالة الوطنية للتشغيل) وقد أظهر البرنامج العناصر التالية:[3]

- نسبة التثبيت ضعيفة للمستفدين عند انتهاء مدة العقد، وبالتالي90%من المستنفدين بعد استكمال حقوقهم، يسجلون أنفسهم في وكالات التشغيل كباحثين عن العمل، وفي النهاية يبقى برنامج عقود ما قبل التشغيل فترة تأجيل دون أن يمنح إمكانيات حقيقية للإدماج الدائم.

- التمركز القوي للمستفدين في الإدارة على حساب القطاعات الإنتاجية.

- غياب الجمعية الوطنية للحائزين على الشهادات العاطلين عن العمل في تطبيق البرنامج، علما أن تدخل هذه الجمعية كهمزة وصل وشبكة إعلامية عامل ضروري في نجاح البرنامج.

7- تشجيع سياسات ترقية العمل المستقل وتنمية روح المبادرة: وذلك من خلال خلق بعض الحرف أو الورشات الحرفية التي تدخل ضمن مجال

الساميين،خريجي المعاهد الوطنية للتكوين.الجريدة الرسمية، رقم91،الصادرة بتاريخ 06ديسمبر 1998ص.28.

(2) منشور رقم 08مؤرخ في 20جوان1998يتعلق بإجراءات تطبيق جهاز الإدماج المهني للشباب حاملي الشهادات في إطار عقود ما قبل التشغيل، الصادرة عن وزارة العمل والحماية الاجتماعية.

(3) المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، تقرير حول أجهزة التشغيل، مرجع سبق ذكره، ص117.

السنوات	2004	2005	2006	2007	2008	2009
مؤسسات ص. م	225449	245842	269806	293946	432068	57083

تخصصهم المهني إما المكتسب عن طريق التكوين المهني أو التمهين حيث لا يحتاجون في ذلك سوى لمبالغ مالية صغيرة أو متوسطة لاقتناء بعض أدوات الإنتاج أو المواد الخام المستعملة في المهنة أو الحرفة، أو بناء مقرات لممارسة نشاطهم أو غير ذلك[1]، وهي النشاطات التي شكلت نواة لميلاد مؤسسات صغيرة ثم متوسطة. وعموما فإن صعوبة الاتفاق على تعريف واحد للمؤسسات الصغيرة المتوسطة يرجع إلى التفاوت في درجة النمو والتباين في النشاط الاقتصادي وتنوع فروعه، فحين أن هناك شبه إجماع حول جملة المعايير التي تستند إليها التعريفات الدولية المختلفة وتتعلق بحجم العمالة ورأس المال،ودرجة الاستقلالية ورقم الأعمال والحصيلة السنوية، ودرجة استعمال التكنولوجيا [2].
وقد اعتمد المشرع الجزائري على الجمع بين معيار عدد العمال ومعيار رقم الأعمال أو الحصيلة السنوية في تعريف المؤسسات الصغيرة والمتوسطة وهي المعايير المعتمدة من قبل الاتحاد الأوروبي فقد عرفها القانون التوجيهي لترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة كما يلي "هي مؤسسة إنتاج السلع و/أو منتجات تشغل من01 إلى 250 شخص ولا يتجاوز رقم أعمالها 02 مليار دج أولا يتجاوز مجموع حصيلتها السنوية 500 مليون دج" [3].

(1) أحمية، سليمان، "السياسة العامة في مجال التشغيل ومكافحة البطالة في الجزائر". (السياسة العامة ودورها في بناء الدولة والتنمية المجتمع".جامعة مولاي الطاهر سعيدة،الجزائر،2627أفريل 2009)،ص.14.

(2) شيوطي حكيم،"الدور الاقتصادي والاجتماعي للمؤسسات الصغيرة والمتوسط"،مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية،03 (جوان2008) ص.212.

(3) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية،القانون رقم0118ممضي في 12ديسمبر2001،المتضمن القانون التوجيهي لترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة"، الجريدة الرسمية العدد 77، المؤرخة في 15 ديسمبر 2001 ص ص. 67.

مناصب الشغل	838504	1157856	125270	1355399	1540209	16497

جدول يبين تطور تعداد المؤسسات الصغيرة والمتوسطة (2004-2009)

المصدر: نشرية المعلومات الاقتصادية (الجزائر) 2009، وزارة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

إن الديناميكية الجديدة التي سادت السياسة الاقتصادية للبلاد سمحت بإنشاء وتأسيس المؤسسات الصغيرة والمتوسطة بشكل ملحوظ، حيث يقدر عدد المؤسسات التي تم إنشاؤها في سنة 2009 وحدها 138770 مؤسسة جديدة بمعدل زيادة يقدر بـ32.11%عن سنة 2008 التي تم إنشاء خلالها 432068 مؤسسة بمعدل زيادة عن سنة2007 يقدر بـ: 26.42%.وطبعا هذه الزيادة في المؤسسات يقابلها زيادة في معدلات التشغيل إذ تقدر عدد مناصب العمل المستحدثة في سنة2009 بـ87041 منصب عمل.(4)

وقد أقدمت الجزائر على إنشاء مجموعة من الشبكات لتسهيل عملية الاستثمار كما تعددت آليات التمويل من بينها: الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار، الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب، الصندوق الوطني للتامين عن البطالة CNAC، صندوق ضمان القروض.

ولكن نجاح هذه الصناديق متوقف على بعض العوامل نلخصها في النقاط التالية(1):

- مدى تجاوب البنوك مع هذه الآلية الجديد بمنح قروض إضافية ومدى جدية وموضعية دراستها لملفات طلب القروض و متابعتها لعملية الإقراض .

- أظهرت التجارب في العالم أن استمرارية هذا الصندوق تكون أطول كلما كان خاضعا لوصاية وحيدة ومحايدة، وهذا لتفادي أي نفوذ أو دخول اعتبارات شخصية عند منح الضمان وتبديد الأموال العامة نظرا لعدم تميزها من طرف البعض عن الإعانات أو الهبات الممنوحة من طرف الدولة.

(4) نشرية المعلومات الاقتصادية، العدد 10، وزارة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، الجزائر 2009، ص.8.

(1) محمد طالبي،"دور المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في معالجة مشكلة البطالة في الجزائر"،مجلة دراسات اقتصادية،02 (فيفري2009)، ص.51.

- أن تتوفر لدى المؤسسات المستفيدة شروط نجاح المشروع من قدرات بشرية ومادية وتقنية، كما يجب أن تكون على دراية بالشروط الضرورية لطلب القروض البنكية.

من خلال عرض حصيلة برامج التشغيل في إطار المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الجزائر، يتبين لنا أنه تم تحقيق نتائج إيجابية من حيث المساهمة في تقليص البطالة تتمثل في:

- بعث ديناميكية ونشاط في التوظيف في ظرف اقتصادي صعب.

- إنشاء مناصب العمل والحد من التوترات الاجتماعية.

- تنشيط الفضاء الاقتصادي المحلي، وتنشيط دور الدولة في الصياغة والتنظيم والتأطير والتمويل.

رغم هذه النتائج إلا أن مساهمتها تبقى ضعيفة، ويرجع هذا إلى عدة أسباب منها:

- نقص التنسيق بين مختلف الوظائف وضعف العلاقة بين التشغيل والتكوين والتعليم.

- ضعف أجهزة التشغيل في تقديم الإطار المنهجي والقيام بالدراسات والتحقيقات للوصول إلى نتائج دقيقة.

- عدم ملائمة النصوص التي تسير هذه الأجهزة وتداخل الصلاحيات مع ارتباطها بتقلبات قوانين المالية.

- البيروقراطية الإدارية في الحصول على القروض المسيرة من طرف البنوك تباطؤ الإجراءات، طول آجال إعداد المشاريع، معدل الفائدة، عدم انتظام نشاطات المتابعة والمراقبة.

جدول يبين تطور التشغيل والبطالة

السنوات	2005	2006	2007	2008	2009	2010
المشتغلون	8044220	8868804	8594243	9146000	9472000	9735000
البطالون	1448200	1240841	1374663	1169000	1072000	1076000

معدل البطالة	%15.3	%12.30	%13.8	%11.3	%10.2	%10.0
السكان القادرون على العمل	9492508	10109645	9968906	10315000	10544000	10812000

المصدر: الديوان الوطني للإحصاء www.ons.dz

جدول يبين توزيع نسب التشغيل حسب القطاعات:

السنوات القطاعات	2005	%	2007	%	2008	%	2009	%	2010	%
الزراعة	1380520	17.2	1170897	13.6	1252000	13.7	1242000	13.1	1136000	11.7
الصناعة	1058835	13.2	1027817	12	1141000	12.5	1194000	12.6	1337000	13.7
الأشغال العمومية	1212022	15.1	1523610	17.7	1575000	17.2	1718000	18.1	1886000	19.4
التجارة +الخدمات+ الإدارة	4392844	54.6	4871918	56.7	5178000	56.6	5318000	56.1	5377000	55.2
المجموع	8044220	100	8594243	100	9146000	100	9472000	100	9735000	100

ثالثا: متطلبات نجاح السياسة التشغيلية

في هذا العنصر سنركز على مفهوم ودور شبكة السياسة العامة وذلك للوقوف على مساهمات الفاعلين الأساسيين في صنع السياسات العامة وشبكة العلاقات والتفاعلات بين هؤلاء الفاعلين، من منظور الحكم الراشد، الذي هو عبارة عن نسق من المجتمعية المعبرة عن مطالب الناس تعبيرا سليما، تربط بينهما شبكة سليمة من علاقات الضبط والمساءلة، وفي النهاية بواسطة الناس، يستهدف تحقيق مصلحة عموم الناس في المجتمع[1]، وبالتالي سنركز على أهم الفاعلين في صنع السياسة العامة التشغيلية، وفي خلق مناصب شغل:

1- دور الدولة: إن فلسفة الإصلاح تستلزم أن يكون الإصلاح شاملا لكل المؤسسات وعلى كافة المستويات ومنها إصلاح نظام الخدمة المدنية وأيضا في تحديد الوظائف التي ينتظر من الجهاز الإداري القيام بهاو تلك التي يتركها

(1) حسنين توفيق إبراهيم، النظم السياسية العربية:الاتجاهات الحديثة في دراستها.(بيروت:مركز دراسات الوحدة العربية 2001) ص305.

للنشاط الخاص كلية أو يكلف القطاع الخاص للقيام بها تحت رقابته أو بناء تعاقد معه.

إن تعزيز كفاءات وسلطة الإدارة العامة أمر ضروري في إطار الحاجة الملحة لمواجهة الدور المتغير والمتعاظم للإدارة العامة في مجال التوجيه والتخطيط الإستراتيجي ألتأثيري في مجالات الرقابة والضبط و إدارة النشاطات وفي ضوء اعتبارات رعاية المصلحة العامة وحمايتها، كما ينبغي على الحكومة للقيام بالتخطيط العام الذي يكتسب أهميته من خلال رسم الإطار العام للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتحديد الأهداف والتوجهات المستقبلية التي يتطلع المجتمع إلى بلوغها، بما من شأنه أن يوفر للقوى الفاعلة في النشاط الاقتصادي الإحساس بالثقة وأن يؤمن الاستقرار الذي يحتاج إليه للعمل على المدى الطويل [2].

كما يساعد وجود مثل هذا الإطار على معالجة المشاكل الاقتصادية التي تعترض مسيرة التنمية من منظور شامل، وخلق المناخ المناسب لتعزيز مصداقية الدولة وبناء الثقة الحاضر والمستقبل[3]، وفي هذا الصدد ينبغي أن تنصب مجهودات الحكومة على تعديل وإصلاح الجهاز الحكومي باتجاه تقليصه وإعادة هيكلته من خلال[4]:

- تحويل الأجهزة الاقتصادية الشمولية إلى أجهزة فرعية تقوم بالرقابة على المستوى الكلي.

- تحويل أجهزة الإدارة الاقتصادية المتخصصة إلى كيانات اقتصادية بدون وظائف حكومية أي تحويلها إلى مؤسسات اقتصادية تقوم بتشغيل أصول مملوكة للدولة.

- إعادة هندسة الأجهزة الحكومية العاملة في مجالات تقديم الخدمة العامة والتجارة الدولية في إطار نموذج إعادة اختراع والإدارة العامة الحديثة.

- محاصرة الفساد من خلال وضع القواعد والضوابط اللازمة وإعادة النظر في اللوائح المالية والإدارية وتشديد الضوابط والقيود.

وبناءا على ما تقدم، فإنه من المفترض أن تتفق أهداف الجهاز الإداري مع السياسات والقواعد التي تضعها الدولة فالنظرة الإستراتيجية لدور الحكومة

(2) إبراهيم سعد الدين، دور الدولة في النشاط الاقتصادي في الوطن العربي:قضايا عامة ونظرة مستقبلية.المستقبل العربي،127 السنة12 (سبتمبر 1988)، ص7.

(3) إبراهيم شحاتة،الإصلاح الإداري في البلدان العربية:ملاحظات عامة وحلول مقارنة،مستقبل العربي،128،(أفريل 1994) ،ص326.

(4) –فتحي عثمان وأخرون،تجارب عالمية مختارة في الإصلاح الإداري.(القاهرة،المنظمة العربية للتنمية الإدارية،1998) ،ص132.

وجهازها الإداري سوف يساعد على وضع نموذج أرشد لعدد من الوزارات واختصاصاتها يحول دون التضارب في السياسات والقرارات، لذلك فإنه وجهة الإصلاح الإداري ومضمونه لابد أن ترتكز على مفاهيم واضحة ومحددة للسياسات التي تريد الدولة تطبيقها، وأن الوظائف الرئيسية للجهاز الإداري لابد أن يتضمن التطبيق السليم للقواعد التي تصدرها السلطات التنفيذية والتشريعية في الدولة في شكل قوانين ولوائح وقرارات[1].

أما عن المحاور الرئيسية التي ينبغي أن يركز عليها دور الدولة في مجال التشغيل ومكافحة البطالة هي:

1- دور الدولة في بعث الاستثمارات واستحداث المؤسسات: إن خلق البيئة الاقتصادية المناسبة لجلب الاستثمار وتحقيق النمو يتطلب جملة من الإجراءات من بينها إصلاح السياسات والمؤسسات وتوفير الحوافز اللازمة، هذه العملية ترتبط بتعريف واضح لدور الدولة في المجال الاقتصادي وبخاصة مجال السياسة الاقتصادية، وذلك من اقتباس من النظرية الاقتصادية الكينزية، وكذلك الممارسة الاقتصادية وتجربة الدول في الاعتماد السياسات الاقتصادية تمدنا بعدد من الإجراءات والروافد والآليات تعتمدها الدولة من أجل بعث النمو وتحقيق رفاه دائما أفضل المواطنين، وهدا لن يتحقق دون سياسات محكمة لبعث الاستثمار المنتج المنشئ لمؤسسات ديناميكية تخلق الثروة والشغل[2].

2- تحقيق اللامركزية الإدارية: إن التنقل التدريجي للمهام من الحكومة المركزية إلى المستوى المحلي يمكن أن يحسن من مستويات الفاعلية والشفافية، بالإضافة إلى تأمين التوصل السليم للخدمات إلى من يستحقونها ويتطلب ذلك مزيجا من اللامركزية الإدارية وإشراك المنظمات غير الحكومية في صياغة السياسات الاجتماعية وتنفيذها[1].والمنظمات المحلية هي الأقدر على تقييم احتياجات المواطنين وذلك بهدف القيام بالمهام بشكل أكثر فاعلية وضمان التكيف مع المعطيات الاقتصادية الجديدة.[2]

فاللامركزية تتطلب تدعيم المجموعات المحلية- ولايات، بلديات – بصلاحيات كبيرة واستقلالية التسيير والمسؤولية والوسائل البشرية والمالية

(1) ثناء فؤاد عيد الله،آليات التغيير الديمقراطي في الوطن العربي.(بيروت،مركز دراسات الوحدة العربية ،1997)، ص229.

(2) – جورج العبد،إصلاح النظام المالي الدولي والمنطقة العربية.(بيروت:مركز دراسات الوحدة العربية،1992)، ص275.

(1) – برنامج الإنمائي للأمم المتحدة، إصلاح الإدارة الحكومية:مذكرة تطبيقية.(نيويورك، 2004)، ص8.

(2) – زهير عبد الكريم كايد،الحكمانية: قضايا وتطبيقات.(مصر:المنظمة العربية للتنمية الإدارية 2003)، ص119.

حتى تسمح للسلطات المحلية بتحريك برامج عملها فاللامركزية تشكل عاملا أساسيا في اختيار الأولويات والاستثمارات وتسمح بالاستغلال الفعلي للثروات المحلية والتغطية السليمة للاحتياجات المحلية الضرورية. ان تعزيز السلطات الوطنية للطاقات التنظيمية والفنية للجماعات المحلية سوف يساهم في زيادة الفعالية الاقتصادية للأشغال المحلية [3]. كما أن البلديات التي سوف تشارك مباشرة في تسيير شؤونها المحلية سوف تكون في موقع أحسن لتحريك السكان وتعبئتهم حول المهام التي تخصهم ومن جهة ثانية تعني اللامركزية تشجيع تحويل مراكز القرارات العامة والخاصة ذات البعد الوطني لصالح وحداتها لإنتاج السلع والخدمات أو الإنجاز على المستوى المحلي بتزويدها بالمهارات البشرية والثروات المالية المناسبة، ومن جهة ثالثة نجد أن تعزيز اللامركزية تسيير النشاطات الاقتصادية على المستوى القطاعي بتحميل المسؤولية التامة لأجهزة التسيير مدعمة باستقلالية حقيقية على مستوى وحدات الإنتاج سوف تسمح بتشجيع المبادرة الخلاقة لخلق مناصب شغل جديدة.[4]

2- القطاع الخاص: لقد استفاد القطاع الخاص من دعم للدولة له فتزايد دوره في التنمية، الأمر الذي ظهر جليا في تتبع دوره في الخطط الخماسية المتعاقبة التي بثتها الدولة حيث تحول دور الدولة من تقديم بعض السلع والخدمات إلى دور أكبر في الإشراف والرقابة والمسائلة لضمان الاهتمام بتحقيق التنمية المتوازنة وتأكيد البعد الاجتماعي للاستثمار.

إلا أنه رغم الحوافز التي قدمته الدولة، إلا أنه ما يميز القطاع الخاص أنه ضعيف وهامشي وتجاري محض وهذا يعود إلى أسباب تاريخية وموضوعية أعاق تطورها، كما ساعد الربح النفطي على إضعافها هذا لكون الجزائر تتحصل على موارد مالية من الخارج وتتحكم فيها بعيدا عن أية مساهمة للقطاع الخاص وللأفراد وهذا ما أعطى لها(أي دولة) استقلالية على الفاعلين الآخرين في المجتمع[5]، فارتكزت القدرة الاستخراجية لدولة على العائدات المالية للنفط والمرتبطة بالأسواق المالية الدولية، ثم توزعها على أفراد المجتمع بطريقة غير متساوية، وهذا التوزيع قد يأخذ شكل توزيع الرواتب على الموظفين، حتى وإن كان هناك تضخم وظيفي، أو توزيع الأجور على العمال حق وإن كانت

(3) برنامج الإنمائي للأمم المتحدة، رؤية جديدة لنظام إدارة الدولة والمجتمع.(نيويورك،شعبة إدارة التنمية والحاكمية 1997) ص12.

(4) حسن لطيف كاظم الزبيدي، الدولة والتنمية في الوطن العربي:محاولة لإستباق التغير العالمي في ظل منهجية التحليل المستقبلي. ط.1.(الأردن:مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع.2006)،ص.494.

(5) – باديس بن عيشة، في نشأة الدولة والاقتصاد في الجزائر،أية مقاربة للتحليل، مجلة الباحث03(2004)، ص143.

المؤسسات غير المنتجة وغير المحققة للأرباح، فالهدف هو شراء السلم الاجتماعي والحصول على المشروعية السياسية[1].

وترتكز الدولة الريعية على حد تعبير جياكوم لوتشياني وحازم بيلاوي، على التوزيع أكثر منه على زيادة الدخل في الموارد المالية خصوصا من الضرائب، التي تفرض على الأفراد شكل يجعل الدولة تتفادى التمثيل السياسي الحقيقي مما يترتب عنه مقولة (لا ضريبة إلا بتمثيل)، ولعل أخطر النتائج التي ترتبت على قيام الدولة الريعية هي أنها وضعت تحت تصرفها مصادر الثروة الوطنية، وقد انعكس ذلك على نحو يسمح للمصالح الخاصة والفئات الاجتماعية المختلفة بالحصول على قدر من إعادة التوزيع الريع فإنتظام المجتمع في هيكل أشبه بهرم من الشرائح الريعية المتتابعة التي تحصل على مزايا خاصة نتيجة لوضعها المتميز وهي تقوم بدورها بإعادة توزيع جزء منه لحلقات متتالية من الشرائح الريعية[2].

أما فيما يتعلق بدور القطاع الخاص في مجال التشغيل من منظور الحكم الراشد فإنه معنى في المرحلة الحالية بالعمل في أكثر من اتجاه والتي يمكن الإشارة إليها كالأتي :

في مجال الاستثماري: يتضح من المقارنة لبعض التجارب الدولية الناجحة في تفعيل برامج التشغيل أن الأمر يتطلب العمل وبذل الجهود على المستويات الثالثة[3]:

-المستوى الأول: والمتعلق بإجراءات جانب العرض حيث تحتاج الجزائر للارتقاء بنوعية التعليم المهني والتدريب والتكوين، كإدراج مكونات من التعليم المهني ضمن التعليم العام والعمل على إشراك القطاع الخاص في تصميم المناهج و المساهمة في تمويل برامج التدريب المهني و تقوية الارتباط بين المهارات المكتسبة والتوظيف في القطاع الخاص والتدريب السابق للتوظيف للتأكد من توفر مواصفات و متطلبات العمل لدى طالبي العمل الجدد.

-المستوى الثاني: والمتعلق بإجراءات جانب الطلب، إذ يتطلب الأمر إضفاء المزيد من المرونة على تشريعات سوق العمل كإدخال المرونة على

(1) – أحمد زايد،"الدولة ونمط التنمية في مجتمعات العالم الثالث:تحليل سوسيولوجي للدور الاقتصادي للدولة"،المستقبل العربي133 (السنة13،مارس1990)،ص32.

(2) حازم الببلاوي، تعقيب في :القطاع العام والقطاع الخاص في الوطن العربي(بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية 1990)، ص299.

(3) بيان هاني حرب."دور القطاع الخاص في دعم التشغيل وتنمية الموارد البشرية في الوطن العربي".("دور الجديد للقطاع الخاص في التنمية والتشغيل"،الرباط،المغرب،2123 أكتوبر2008)، ص.17.

سياسات تحديد الأجور وعمليات التسريح، وتخفيض تكلفة توظيف الملتحقين الجدد بسوق العمل من خلال تقديم الحوافز الملائمة لمؤسسات القطاع الخاص،وتوسيع برامج التشغيل ليشمل الشباب العاملين في القطاع غير المنظم .

- المستوى الثالث:الذي يتعلق بإجراءات مراقبة البرامج وسير عمل الأسواق، فيشمل العمل على التقييم المستمر لتجنب التداخل في أهداف وأدوار المؤسسات المسئولة على برامج التشغيل و تعزيز التنسيق فيما

بينها وتحسين فعاليتها، وعليه فإن القطاع الخاص معني بأن يلعب دورا محوريا في الاستثمار والتشغيل من خلال:

- تأسيس القطاع الخاص مكاتب التوظيف وخدمات البحث عن العمل والتي أصبحت من أكثر الوسائل نجاحا في مساعدة الباحثين عن العمل للحصول على وظائف دائمة في القطاع الخاص[1].

- إشراك القطاع الخاص ببرامج ومشاريع التنمية التي تنفذها الأمم المتحدة سواء ما يحدث في أوروبا والولايات المتحدة الأمريكية ، وتنويع قاعدة الاستثمار لتطال القطاعات التنموية المختلفة كالتعليم والبحث العلمي والتطوير الثقافي[2].

- تغير ذهنية القطاع الخاص وجعله معني باستثمار رأس المال المخاطرة وليس اقتناص الفرص السريعة لكي يكون حضوره الاجتماعي إلى جانب حضوره الاقتصادي كشريك استراتيجي للدولة في بناء مجتمع متقدم ينتمي إليه الجميع.

- إزالة التباين في المزايا الوظيفية مقارنة مع ما يقوم به القطاع العام (استقرار وظيفي نظام الأجور ملائم) في سبيل جذب العاملين والحد من البطالة.

ثالثا- دور المجتمع المدني في التشغيل: يعتبر المجتمع المدني من الركائز الأساسية لتحقيق التقدم والازدهار وتفعيل التنمية البشرية الحقيقية. ويسمى هذا المجتمع بهذا الاسم، لأنه يتخذ طابعا اجتماعيا مدنيا وسلميا مستقلا عن الدولة والحكومة وعن كل المؤسسات الرسمية والعسكرية، على الرغم من كونه يتكامل مع المؤسسات الحاكمة تنسيقا واستشارة واقتراحا.

(1) حمدي علي."توجهات وملامح العقد العربي للتشغيل وآليات تنفيذه2010 2020".(المؤتمر الأول للتشغيل الجزائر، 1517 نوفمبر 2009)، ص.4.

(2) حافظ سعد محمود صديقي."الآثار الاقتصادية والاجتماعية المتوقعة للأزمة المالية وتأثيراتها على أسواق العمل".("تشغيل الشباب". الجزائر،1517نوفمبر2009)، ص.20.

وفي هذا الإطار فإن منظمات المجتمع المدني تساعد على تحقيق إدارة أكثر رشادة للحكم من خلال توسيط العلاقة بين الفرد والدولة وعبر قدرتها كأبنية مجتمعية على تعبئة أفضل لجهود الأفراد،كما أن دورها ومساهمتها في تحقيق التنمية المستدامة للمجتمع لا يقل أهمية عن الدور القطاع الحكومي أو دور القطاع الخاص في ذلك[1].

كذلك فإن مؤسسات المجتمع المدني لها تأثير قوي بشكل خاص في التنمية الاقتصادية و السياسية والاجتماعية عندما تعمل بالتعاون مع قطاع الحكومة والقطاع الخاص من خلال تبنى البرامج والسياسات الاقتصادية التي تسعى لتقليل من حد البطالة، كما أن اتحادات العمال والنقابات المهنية جمعيات رجال الأعمال،الجمعيات الصناعية، جماعات الاهتمام بالسياسات العامة،الصحافة والإعلام كلها تساهم وتؤدي دورا هاما في خلق الظروف الاجتماعية المساهمة في التنمية سوق العمل[2]. فمثلا في دول أمريكا اللاتينية وشرق أوروبا عملت اتحادات العمل على حماية الوظائف للعاملين خلال تحويل الملكية من الحكومة إلى القطاع الخاص،من خلال مشاركة الاتحادات العمالية ومماثليها في اتخاذ القرارات الخاصة بإعادة هيكلة المشاريع التي تم تخصيصها، كما أدت مؤسسات المجتمع المدني الممثلة لأصحاب العمل دورا هاما في زيادة الشفافية و القدرة على التنبؤ لخدمة المستثمرين بشكل واسع، كما زودت القطاع الحكومي والقطاع الخاص الرأي و النصح حول الإجراءات اللازمة عن أثر الخوصصة وإنشاء البرامج لترويج لتنمية المشاريع الصغيرة[3].

وظهرت العديد من الأبحاث المدنية الأكاديمية التي تؤكد على الدور المجتمع المدني في المساهمة في التنمية، كالبحث الميداني للأكاديمي الأمريكي "روبرت بوتنام "الذي ركز على ايطاليا بعنوانً جعل الديمقراطية تعملً وخلص إلى أن الحكومة الرشيدة تحقق بواسطة وجود قطاع تطوعي التي بواسطتها يتم تكوين رأسمال اجتماعي الذي شرح من خلاله دور التكافل الاجتماعي في أحداث التنمية المتواصلة التي عرفتها ايطاليا[4].

- النماذج عن دور التنظيمات المجتمع المدني في توفير مناصب عمل:
تساهم التنظيمات المجتمع المدني في توفير فرص العمل من خلال عدة مستويات كقوة عمل داخل المنظمات والجمعيات، ففي الولايات المتحدة

(1) برنامج الإنمائي للأمم المتحدة، مرجع سابق الذكر،ص23.
(2) زهير عبد الكريم كايد، مرجع سابق الذكر،ص76.
(3) – منصوري كمال وخليفي عيسى، "المنظمات غير الحكومية والمؤسسات الخيرية ودورها في إنعاش سوق العمل".(ورقة بحث قدمت في الندوة العربية حول البطالة،معالجتها وأثرها على المجتمع.ج2،الجزائر،جامعة سعد دحلب،2628 أفريل2006) ،ص241.
(4) زهير عبد الكريم كايد، مرجع سابق الذكر،ص77.

الأمريكية تشير الإحصائيات لسنة 2003 أن 1514972 منظمة وجمعية وقفية توظيف7.7 مليون بصفة دائمة، بينما بلغت إيرادتها حوالي 212 مليار دولار أمريكي إضافة إلى 90 مليون متطوع في جميع الأعمال الدينية والإغاثية والإنسانية بواقع 5 ساعات عمل أسبوعيا والتطوع في جميع التخصصات كما تشكل منظمات المجتمع المدني قوة اقتصادية كبرى فهو يوظف 11.8 مليون عامل في سبع دول(الولايات المتحدة الأمريكية،بريطانيا،فرنسا،ألمانيا،ايطاليا المجر،اليابان) حيث يقوم بتوفير وظيفة واحدة من ضمن كل 20 وظيفة، وأن النفقات الجارية لقطاع المجتمع المدني في سبع الدول الكبرى هي 601 بليون دولار أمريكي وهو يساوي5من الناتج المحلي[1].

ففي أواخر السبعينات من القرن الماضي قامت العديد من التنظيمات المجتمع المدني بتنفيذ مشاريع وفق أسلوب تنمية المجتمع المحلي في المجالات متنوعة التي تؤدي إلى زيادة القدرة المحلية على مواجهة الاحتياجات والسيطرة على الموارد الضرورية لتحقيق التنمية المتواصلة، ومن بين المشاريع التي تساهم في خلق فرص عمل نذكر على سبيل المثال لا الحصر:

- مشروع برنامج أمانة اختيار ماليزيا: وهو برنامج غير حكومي تنفذه مجموعة من تنظيمات المجتمع المدني ويهدف إلى تقليل الفقر عن طريق تمويل المشاريع بدون فائدة.

- مشروع الوقف العالمي للفقر: تبنته منظمة فينكآ تهدف إلى منح قروض صغيرة تتراوح بين 50 و300 دولار أمريكي ونشطت بتقديم الخدمات المصرفية في21 بلد خلال 18 سنة وفي عام 2002 قامت بتوزيع أكثرمن120مليون دولار على شكل قروض بمعدل 250 دولار للقرض الواحد[2].

- توفير الائتمان بشروط ميسرة، مما يتطلب تنمية وعي الشباب البطال بكيفية الحصول على الائتمان والتعامل معه وسبل وضع وتنفيذ المشروعات الخاصة،مع وجود أشكال أخرى من الدعم والحوافز، التي يشجع الشباب على إنشاء مشروعات جديدة، أو التوسع في القائم منها.ويتطلب ذلك بصفة أساسية العمل على التوسع في الائتمان للفقراء ومتابعتهم بصفة مستمرة حال حصولهم على الائتمان، ولابد من تغيير المعايير الجدارة والاستحقاق الائتمانية لكي تتناسب مع ظروف الشاب البطال،وعدم زيادة شرط الائتمان التي قد تصل إلى

(1) منصوري كمال وخليفي عيسى، مرجع سابق الذكر، ص242.
(2) – ياسر عبد الكريم الحوراني،"تجربة الوقف في إطار عالمي".مجلة أوقاف،6، (جويلية 2004). ص187.

حرمانهم منه كما يجب السعي إلى مركزية مؤسسات الائتمان، وذلك حسب ما أكدته التجارب العالمية الناجحة[3].

- إدماج القطاع غير الرسمي في الاقتصاد الوطني، والبدء في وضع تنظيمات وقواعد لتحسين الإنتاجية في هذا القطاع، ورفع مستوى السلع والخدمات من خلاله وتنظيم مسألة العمالة في هذا القطاع سواء داخل المناطق النائية أو خارجها،نظرا للنسبة الهائلة التي تعمل في هذا القطاع من سكان وعدم الاستقرار والموسمية التي تتسم بها بعض هذه المهن أو الحرف.

- إقامة الشراكة اللازمة بين الدولة والمجالس المحلية المنتخبة والقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني، وإقامة حوار متصلا حول مشروعات يبدأ من خلالها التخفيف من حدة البطالة والفقر لأكثر السكان معاناة في تلك المناطق[1].

- كما تقوم العديد من تنظيمات المجتمع المدني بتنمية القدرات بتقديم أنشطة التدريب المهني، باعتباره الشرط الضروري لاكتساب المهارات و بالتالي إمكانية الحصول على فرص العمل. حيث أن 74 %من المنظمات في مصر تساعد المتدربين على إيجاد فرص العمل.وربطها بحوافز للعمالة والإنتاج وتشجيع المتميزين في التدريب من السكان على إنشاء مراكز مماثلة، أو القيام بالمشروعات الخاصة المدعمة لهم.

خاتمة

إن دراسة السياسية العامة التشغيلية في الجزائر في فترة محل البحث، قد كشف أبرز القضايا لنا عن مدى نجاح أو فشل السياسة التشغيلية في الجزائر في القضاء أو التقليل من مشكلة البطالة بوصفها أحد المهام الضرورية لنجاح سياسة التشغيل، لأن الفشل في القضاء عليها يعني بقاء أكثر من 10% من المواطنين في جهل وفقر ومرض والقضية الثانية تتمثل في الاستيعاب وهي نجاح السياسة التشغيلية في توفير مناصب شغل للوافدين الجدد لسوق العمل، لأن إخفاق السياسة التشغيلية في استيعاب الجدد يزيد من حدة البطالة أو ما يسمى التراكم الذي قد يؤدي إلى عدم الاستقرار في جميع النواحي والقضية

(3) – محمد أحمد علي العدوي،"مؤسسات المجتمع المدني وسياسات التنمية الشاملة:دراسة حالة المؤسسات والجمعيات الخيرية" (بحث مقدم إلى مؤتمر العمل الخيري الخليجي الثالث، دار الشؤون الإسلامية والعمل الخيري بدبي 2022جانفي 2008).ص 17.

(1) – أحمد إبراهيم ملاوي،"دور مؤسسات المجتمع المدني في التنمية الشاملة"،(بحث مقدم إلى مؤتمر العمل الخيري الخليجي الثالث، دار الشؤون الإسلامية والعمل الخيري بدبي 2022جانفي 2008)،ص21.

الثالثة هي الامتصاص وتعبر عن مدى نجاح أو فشل السياسة التشغيلية من جذب البطالين إليها وخاصة فئة الشباب وإزالة العوائق الاقتصادية والسياسية والإدارية التي يعود إليها ارتفاع نسبة البطالة في الجزائر. ولاشك أن هذه القضايا هي الأدوات التي تساعدنا على التعرف على مدى نجاح أو فشل السياسة التشغيلية الجزائرية.

قائمة المراجع:

- عامر الكبيسي، مترجما، صنع السياسات العامة.(عمان:دار المسيرة، 1999).

- محمد محمود ربيع وإسماعيل صبري مقلد وآخرون،الموسوعة العلوم السياسية.ج3، (الكويت، ذات السلاسل ،1994).

- خيري عبد القوي، دراسة السياسة العامة،ط1. (الكويت:ذات السلاسل ،1989).

- أحمد رشيد، نظرية الإدارة العامة: السياسة العامة والجهاز الإداري، ط4.(مصر:دار المعارف، 1976)

- علي الدين هلال وآخرون،معجم المصطلحات السياسية. (مصر:مطبعة الأطلس،1994).

- ناجي عبد النور،تحليل السياسة العامة للبيئة في الجزائر:مدخل إلى علم تحليل السياسات العامة. (الجزائر: منشورات جامعة باجي مختار،2009)

- كمال محمد المغربي،الإدارة والبيئة والسياسة العامة.(عمان:دار الثقافة، 2001).

- أحمد مصطفى الحسين،مدخل إلى تحليل السياسات العامة، ط1.(عمان:المركز العلمي للدراسات السياسية،2002).

مدني بن شهرة،الإصلاح الاقتصادي وسياسة التشغيل:التجربة الجزائرية. (الأردن:دار الحامد للنشر والتوزيع ،2009).

- حسنين توفيق إبراهيم، النظم السياسية العربية:الاتجاهات الحديثة في دراستها.(بيروت:مركز دراسات الوحدة العربية 2001) .

– فتحي عثمان وآخرون، تجارب عالمية مختارة في الإصلاح الإداري.(القاهرة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية،1998).

- ثناء فؤاد عيد الله،آليات التغيير الديمقراطي في الوطن العربي.(بيروت،مركز دراسات الوحدة العربية 1997).

– جورج العبد،إصلاح النظام المالي الدولي والمنطقة العربية.(بيروت:مركز دراسات الوحدة العربية،1992).

- برنامج الإنمائي للأمم المتحدة،إصلاح الإدارة الحكومية:مذكرة تطبيقية.(نيويورك،2004).

– زهير عبد الكريم كايد، الحكمانية:قضايا وتطبيقات.(مصر:المنظمة العربية للتنمية الإدارية2003).

- برنامج الإنمائي للأمم المتحدة، رؤية جديدة لنظام إدارة الدولة والمجتمع.(نيويورك،شعبة إدارة التنمية والحاكمية 1997) .

- حسن لطيف كاظم الزبيدي، الدولة والتنمية في الوطن العربي:محاولة لاستباق التغير العالمي في ظل منهجية التحليل المستقبلي. ط.1.(الأردن:مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع.2006).

- فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل، ط.1.(الأردن:دارالمسيرة للنشر والتوزيع والطباعة2001).

حسن أبشر الطيب، الدولة العصرية دولة المؤسسات.(مصر:الدار الثقافية للنشر، 2000).

نجوى إبراهيم محمود،"مفهوم السياسات العامة ".مجلة الديمقراطية،1،(شتاء2001)

مصطفى راجعي."الشباب والإدماج المهني والاقتصادي في الجزائر 1988-1996."الجزائرية للدراسات السوسيولوجية،00 (2005) .

شيوطي حكيم،"الدور الاقتصادي والاجتماعي للمؤسسات الصغيرة والمتوسط"،مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية،03 (جوان2008)

محمد طالبي،"دور المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في معالجة مشكلة البطالة في الجزائر"،مجلة دراسات اقتصادية،02 (فيفري2009).

إبراهيم سعد الدين، دور الدولة في النشاط الاقتصادي في الوطن العربي:قضايا عامة ونظرة مستقبلية.المستقبل العربي،127 السنة12، (سبتمبر 1988).

إبراهيم شحاتة،الإصلاح الإداري في البلدان العربية:ملاحظات عامة وحلول مقارنة،مستقبل العربي،128،(أفريل 1994) .

باديس بن عيشة، في نشأة الدولة والاقتصاد في الجزائر،أية مقاربة للتحليل، مجلة الباحث03(2004).

أحمد زايد،"الدولة ونمط التنمية في مجتمعات العالم الثالث:تحليل سوسيولوجي للدور الاقتصادي للدولة"،المستقبل العربي133 (السنة13،مارس1990).

ياسر عبد الكريم الحوراني،"تجربة الوقف في إطار عالمي".مجلة أوقاف،6، (جويلية2004).

المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، تقرير حول أجهزة التشغيل، الدورة العامة العشرون، الجزائر،2002.

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم90-143، المؤرخ في 22ماي1990ا، المعدل والمتضمن جهاز الإدماج المهني للشباب والمحدد لقانون مندوب تشغيل الشباب،الجريدة الرسمية العدد21،المؤرخة في23 ماي 1990.

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية،المرسوم التنفيذي رقم08-126المؤرخ في21أفريل 2008 المتضمن جهاز المساعدة على الإدماج المهني،الجريدة الرسمية،عدد22.

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم 98-402المؤرخ في 2ديسمبر1998المتضمن الإدماج المهني لضمان الحاملين لشهادات التعليم العالي والمتمنين الساميين،خريجي المعاهد الوطنية للتكوين.الجريدة الرسمية، رقم91.

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية،القانون رقم01-18ممضي في 12ديسمبر2001،المتضمن القانون التوجيهي لترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة"، الجريدة الرسمية العدد 77 .

أحمية، سليمان، "السياسة العامة في مجال التشغيل ومكافحة البطالة في الجزائر". (السياسة العامة ودورها في بناء الدولة والتنمية المجتمع".جامعة مولاي الطاهر سعيدة،الجزائر،26-27أفريل 2009).

محمد أحمد علي العدوي،"مؤسسات المجتمع المدني وسياسات التنمية الشاملة:دراسة حالة المؤسسات والجمعيات الخيرية" (بحث مقدم إلى مؤتمر العمل الخيري الخليجي الثالث،دار الشؤون الإسلامية والعمل الخيري بدبي 20-22جانفي 2008).

منصوري كمال وخليفي عيسى،ا"لمنظمات غير الحكومية والمؤسسات الخيرية ودورها في إنعاش سوق العمل".(ورقة بحث قدمت في الندوة العربية حول البطالة،معالجتها وأثرها على المجتمع.ج2،الجزائر،جامعة سعد دحلب،26-28 أفريل2006) .

حمدي علي."توجهات وملامح العقد العربي للتشغيل وآليات تنفيذه2010 - 2020".(المؤتمر الأول للتشغيل الجزائر، 15-17 نوفمبر 2009).

حافظ سعد محمود صديقي."الآثار الاقتصادية والاجتماعية المتوقعة للأزمة المالية وتأثيراتها على أسواق العمل".("تشغيل الشباب". الجزائر،15-17نوفمبر 2009)

Robert H. Simons, Policy Flow Analysis: A conceptual Model for Comparative Policy. (Research the Western Quarterly 1974).

Harold Lasswell, Politics: who gets whate, when, who, (New York: Meridian Books, INC, 1958).

Robert L. Cord and James A. Medriros, Political science: An Introduction.(New York: Mapleton Century Crofts,1974)