



جامعة الحاج لخضر - باتنة -
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم العلوم السياسية



واقع السياسات الاجتماعية في الجزائر ومدى ارتباطها بالتنمية المستدامة

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية
تخصص: سياسات عامة وحكومات مقارنة

إشراف الأستاذ:

د. غضبان مبروك

لجنة المناقشة:

إعداد الطالب:

مسعود البلي

رئيساً	جامعة باتنة	أستاذ التعليم العالي	أ.د. قادري حسين
مشرفاً ومقرراً	جامعة باتنة	أستاذ التعليم العالي	أ.د. غضبان مبروك
عضواً مناقشاً	جامعة باتنة	أستاذ محاضر	د. جندلي عبد الناصر
عضواً مناقشاً	جامعة تيزي وزو	أستاذ محاضر	د. بغزوز عمر

السنة الجامعية:

2009 - 2010 م

شكر و تقدير

الشكر لله عز وجل الذي أعاننا على هذا البحث.

أتقدم بخالص شكري، وعظيم امتناني إلى مرجعيتي الأكاديمية، وموجهي المنهجي أستاذة قسم العلوم السياسية:

-الأستاذة الدكتور: مبروك لخبان المشرف على هذه المذكرة، على جهده ونصائحه القيمة وعلى منحه لي كل الدعم لأتمم هذا العمل المتواضع.

-إلى جميع أستاذة قسم العلوم السياسية مؤطري دفعة الماجستير(2007-2009) وعلى رأسهم الدكتور زياني صالح، وتقديري الخاص إلى عميد الأساتذة: الأستاذ الدكتور رابع بلعيد وأتمنى له مزيداً من العطاء إن شاء الله.

كما أقدم شكري العميق إلى الأساتذة الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة وهم على التوالي:

-الأستاذة الدكتور: قادري حسين - جامعة باتنة.

-الدكتور: جندي عبد الناصر - جامعة باتنة.

-الدكتور: بغزوز عمر - جامعة تيزي وزو.

الطالب: مسعود البلي

إهداء إهداء

أهدي ثمرة هذا المجموع إلى: الجزائر الحبيبة، وفيما أقول:

تاريخ كفاح عشرين الأسود	***	بلادي الجزائر أرض الفدى
الله أكبر روح الشهيد	***	يا أختي عرفت من حماء
ونصر من الله كان أكيد	***	ويا قلعة بنتها البنادق
يا أرض مليون، ونصف شهيد	***	فأنه الجزائر راية عز
بلادي الجزائر ...		

والى عائلتي وجميع طلبة جامعة باتنة.

الطالب: مسعود البلي

فهرس المحتويات

.....	شكر وتقدير
.....	إهداء
15-1 ..	مقدمة
28-17.....	*الإطار الایتمولوجی
78-30	الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للسياسة الاجتماعية والتنمية المستدامة
30	المبحث الأول: السياسة الاجتماعية
.....30.....	المطلب الأول: في مفهوم السياسة الاجتماعية ودوافع ظهورها
.....39.....	المطلب الثاني: نماذج صنع وتحليل السياسة الاجتماعية
39	أولاً: نماذج صنع السياسة العامة
39	1- النموذج الأنجلوسكسوني
40	2- النموذج اللاتيني
40	3- النموذج الاجتماعي الديمقراطي
40	4- النموذج الياباني
40	5- نموذج دول جنوب شرق آسيا
40	6- النموذج الجديد في روسيا وأوروبا الشرقية
44	ثانياً: نماذج صنع السياسة الاجتماعية
45	1- نموذج الصفوة
45	2- نموذج توازن المصالح
45	3- النماذج العقلانية العلمية
48	ثالثاً: مداخل تحليل السياسة الاجتماعية
51	رابعاً: نماذج تحليل السياسة العامة
51	1- النماذج الوصفية
52	2- النماذج الكمية
52	المطلب الثالث: السياسة الاجتماعية واقتصاد السوق الاجتماعي
56	المبحث الثاني: التنمية المستدامة
57	المطلب الأول: في مفهوم التنمية
64	المطلب الثاني: السوابق التاريخية لمفهوم التنمية المستدامة
64	1- التنمية المستدامة من منظور الفكر الإسلامي
66	2- التنمية المستدامة من منظور الفكر الغربي

74	المطلب الثالث: التنمية المستدامة وحقوق الإنسان
	الفصل الثاني: دراسة للواقع الاجتماعي في الجزائر من خلال المؤشرات والقطاعات الاجتماعية
176-80	(2009/1999)
82	المبحث الأول: مؤشرات التنمية الاجتماعية في الجزائر
82	المطلب الأول: التنمية البشرية
96	المطلب الثاني: الأهداف الإنمائية للألفية
108	المبحث الثاني: البرامج الاجتماعية الوطنية من خلال القطاعات
108	المطلب الأول: قطاع الصحة
124	المطلب الثاني: قطاع السكن
133	المطلب الثالث: قطاع التربية والتعليم
160	المطلب الرابع: قطاع التشغيل
178	الفصل الثالث: نحو سياسات اجتماعية مستدامة في الجزائر
178	المبحث الأول: المعايير الأساسية للسياسات الاجتماعية والتنمية المستدامة
180	المطلب الأول: الديمقراطية والحكم الراشد كضمانة لسياسات اجتماعية مستدامة
193	المطلب الثاني: التخطيط الاستراتيجي للسياسات الاجتماعية والتنمية المستدامة
198	أ-برنامج الإنعاش الاقتصادي (2001-2004)
199	ب-برنامج دعم النمو (2005-2009)
203	المبحث الثاني: معوقات التنمية الاجتماعية والتنمية المستدامة في الجزائر
204	المطلب الأول: مشكل الفساد في الجزائر
208	المطلب الثاني: إشكالية تسيير السياسات الاجتماعية في الجزائر
209	1- واقع التسيير في الجزائر
215	2- تسيير السياسات الاجتماعية من خلال القطاعات
215	أ- تسيير سياسات التربية والتعليم
224	ب- تسيير السياسات الصحية
231	ج- تسيير سياسات السكن
234	د- تسيير سياسات التشغيل
244-240	خاتمة
245	توصيات
	قائمة المصادر والمراجع
	-الملاحق

مقدمة

تعرف البلدان العربية على عدة أصعدة، تغييرات عميقة في هياكلها الاقتصادية تستدعي في السياق المحلي، الإقليمي والعالمي الذي تقع فيه آثارا مجتمعية بعيدة المدى كما أن هناك مناقشات تدور على المستوى العالمي والمحلي، منذ عشرينين من الزمن تخص واقع وصلاحيات الدولة الحديثة؛ حيث نجد أن أكثر النظريات الاقتصادية والاجتماعية تتصارع فيما بينها حول أفكار ما يعرف بتقليص دور الدولة والتي يتعين أن تأخذ طريقها بالاستنباط من آليات متناقضة لتطعيم السياسات الاقتصادية والاجتماعية وقد يلاحظ أن معظم الانتقادات التي توجه إلى بلدان المنطقة العربية وشعوبها تقع غالبيتها في إطار الجوانب الاجتماعية وهذا يعبر عن واقع اقتصادي، واجتماعي غير متوازن لهذا العالم، وما يزيد من حالة اللاتوازن هو التباين في التصورات والسياسات لتحقيق الإصلاحات بما يتوافق مع مبادئ العولمة كنظام دولي جديد يفرض نفسه، أصبح يشكل مصدراً للقلق والانزعاج نتيجة للتناقضات التي تتميز بها السياسات الاجتماعية العربية من جهة وكذلك عدم توافق هذه السياسات مع الديمقراطية و الحكم الراشد، وما يفرضه من تحديات على النظم العربية في تعاملها مع هذه السياسات.

- الجزائر: كواحدة من البلدان العربية، بحكم الواقع الاقتصادي والسياسي العالمي، الضائقة المالية والأزمة الاقتصادية التي مرت بها خاصة في فترة الخمسة عشرة سنة الأخيرة تحت تأثير الصدمة البترولية التي تشخصت سنة 1986 في انهيار أسعار النفط وانعكاس ذلك سلبا على الاقتصاد الوطني، سعت ومنذ البداية إلى إيجاد مخرج عملي وفعال، لكن وقعت في قبضة صندوق النقد الدولي الذي أبرمت معه في أبريل 1994 اتفاق stand by ضمن عدة شروط تقتضي إجراء تعديلات هيكلية للاقتصاد الوطني على أساس قواعد اقتصاد السوق كخصخصة القطاع الاقتصادي العمومي، وتخلي الدولة عن الدعم المالي الاجتماعي وتحرير التجارة الخارجية وسعر الصرف...إلخ، أي بمعنى آخر أنها سياسات تهدف إلى إصلاح التوازنات الاقتصادية على حساب الأولويات الاجتماعية .

إن دراسة وتحليل السياسة الاجتماعية في أي بلد ضمن أدبيات السياسة العامة إنما يهدف إلى المساهمة في توضيح نتائجها على أرض الواقع وتحديد مساراتها ووقعها على الشعوب، وبما أن الهدف الأساسي من الخطط الإنمائية الحكومية هي تقليل مستوى الفقر وتحسين العدالة الاجتماعية والتوزيع العادل للقيم ومحاربة الصراع بكل أشكاله داخل المجتمع، فإن دراستنا هذه سوف تركز على الإلمام بموضوع السياسات الاجتماعية وأصولها النظرية وكيفية تناولها من طرف رسمي السياسات العامة ومن ثم تحليلها وإعطاء تصور عام عما هو أفضل

في الواقع وربما الأفضل استراتيجياً عند وضع الدول لخططها التنموية لمحاربة الإقصاء الاجتماعي والمحافظة على صفة الديمومة في سياسات الرفاه الاجتماعي.

وبطريقة ازدواجية تبنت الجزائر إصلاحات ووضعت مشاريع تنموية وأطلقت الخطب السياسية في هذا المجال بما يؤكد أن هذا المسار يرتكز على تحسين الوضعية الاجتماعية للفرد وتمكينه من بناء اقتصاده، لكن في نفس الوقت يلاحظ نوع من التسارع والخلط في برامج الإصلاحات، وبقاء بعض المؤشرات في مستواها المعهود (كالفقر والتشغيل... وغيرها) مثلما أدت هذه النتيجة إلى واقع اقتصادي واجتماعي متأزم هذا الأخير يدعونا إلى دراسته دراسة مستفيضة .

أ - إشكالية الدراسة:

في ضوء الإصلاحات التي قامت بها الجزائر خلال السنوات القليلة الماضية، على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي للدفع بعجلة النمو وتحسين المستوى المعيشي؛ يشير العديد من الباحثين إلى أن هناك تناقضات في واقع التنمية يجب تداركها أو إعادة النظر فيها لتصويب مساراتها بما يخدم أهدافها الاجتماعية. من هذا المنطلق يمكننا صياغة الإشكالية التالية :

إلى أي مدى تساهم السياسات الاجتماعية في الجزائر في تحقيق مستوى معيشي لائق لأفراد المجتمع، من خلال البرامج الاجتماعية القطاعية في ضوء رهانات التنمية المستدامة؟

ويندرج تحت هذه الإشكالية الفرضيات التالية:

-الفرضيات:

- السياسات الاجتماعية في الجزائر لم تؤدي إلى تحقيق الأهداف المرجوة منها خاصة ما تعلق منها بالتنمية الاجتماعية.

- رغم الجهود المبذولة في الجزائر على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي، ورغم الأموال التي صرفت في مجال الإصلاحات، فإن ذلك لم ينعكس بصفة ايجابية على حياة المواطنين، وبخاصة في تحقيق الاكتفاء في الحاجات الأساسية على مستوى القطاعات الاجتماعية الإستراتيجية من جهة، وعدم توفير البيئة التي تخدم التنمية الاجتماعية السليمة من جهة أخرى.

كما يمكن صياغة أسئلة فرعية وهي:

-هل تم تدارك التناقضات التي حدثت في المسار التنموي الجزائري؟ ومدى ارتباط تلك السياسات بالتنمية المستدامة؟

ب - أهمية الدراسة:

إن إجراء مثل هذه الدراسات والبحوث الاجتماعية عموماً يساهم في معرفة حجم المشاكل التي تواجهها المجتمعات؛ فموضوع السياسات الاجتماعية يعنى في المقام الأول بدراسة آثار سياسات معينة على أفراد المجتمع؛ بحكم أن هدف أي سياسة هو تحقيق تنمية اجتماعية ومستوى معيشي لائق لكل الفئات الاجتماعية، فتخطيط السياسات الاجتماعية في أي بلد يخضع بالأساس إلى فهم احتياجات وحجم المشاكل التي يعاني منها وحجم القضايا والمطالب الاجتماعية الأساسية والمتمثلة في توفير الخدمات الضرورية من صحة وتعليم وسكن وشغل... الخ و قضايا أخرى يعاني منها المجتمع كالفقر، وغياب العدالة في التوزيع، وإقصاء الرأي الآخر وعدم توفير قنوات الشراكة الضرورية لمعرفة حجم هذه الاحتياجات، وقد أظهرت التقارير التي صدرت عن هيئات دولية أن الاهتمام بالفرد يعد أولوية أي سياسة، فالاهتمام بالإنسان وتزويده بضروريات الحياة يساعد على حماية الإنسان من أمراض أخرى أكثر فتكاً. وعليه فإن التنمية الاقتصادية يجب أن تلازمها تنمية اجتماعية التي تتطلب اهتمام أكثر من طرف رسمي هذه السياسات وهذا بتسيخ العنصر الاجتماعي داخل الاقتصادي وليس بناء الحجر على حساب بناء الإنسان لأن التنمية ليست اقتصادية فحسب، بل يجب الاهتمام بالإنسان صانع هذه التنمية، وهذا ما ترمي إليه هذه الدراسة في توضيح العلاقة بين السياسات الاجتماعية والتنمية المستدامة في شقها الاجتماعي في بلد مثل الجزائر ممثلة في دراسة الجوانب الكمية والكيفية للسياسات الاجتماعية، وآثار هذه السياسات على أفراد المجتمع، ودورها في تحقيق التنمية الاجتماعية المستدامة والتي أصبحت أهدافاً يجب بلوغها .

سوف تساهم هذه الدراسة في توضيح دور السياسات الاجتماعية في الرفع من رفاه ومستوى معيشة الإنسان وبناء مجتمعات أكثر تماسكاً واستقراراً، وهذا ما تدعو إليه أدبيات التنمية المستدامة في ضرورة تلبية الاحتياجات الاجتماعية الأفراد الحاليين وضمان توزيعها، توزيعاً عادلاً ومحاربة كل أشكال الفقر مما يضمن استدامة التقدم البشري اجتماعياً، بالإضافة إلى توفير عوامل أخرى سياسية مثل الديمقراطية والحكم الرشيد والتخطيط الأفضل للسياسات العامة الكلية للدولة... الخ، لأن المناخ السياسي والاقتصادي الصعب الملاحظ اليوم في الكثير من البلدان وخاصة النامية منها والجزائر من بين هذه البلدان التي يعترف فيها رئيس الجمهورية "بأن الدولة معتلة ومريضة ولا بد من علاجها" كما يمكن -وكل صباح- تصفح الجرائد اليومية في الجزائر لنعرف حجم الاحتياجات بخصوص المطالب الضرورية للمواطن (المياه، السكن، الشغل، الصحة، التربية، الخدمات الاجتماعية... الخ) وبالتالي توضيح أين يكمن الخلل؟ و بسبب

ماذا؟ هذا الموضوع متنامي الأهمية في العلوم السياسية بالدرجة الأولى، خاصة بعد قولبة المفاهيم الجديدة للسياسة والاقتصاد وكيفية ممارستها، ودراسة قوة الدولة وعناصرها والترويج للعولمة والليبرالية الاقتصادية الجديدة والتبشير باقتصاد السوق، مع كل هذا تزداد الصعوبات الاقتصادية في البلدان النامية تحت وطأة الإصلاحات المفروضة من طرف المؤسسات الدولية لأنها تعرضت لعواقب اجتماعية وخيمة.

ت - أما ميررات اختيار الموضوع فتكمن في:

1- الأسباب الموضوعية:

- ندرة الدراسات في هذا الموضوع وخاصة فيما يتعلق بعملية الربط بين مسار الإصلاحات التي تمس المجتمع ومسار التنمية المستدامة كروية تميل إلى تفضيل الاجتماعي لكونه الأساس في إحداثها .

- التناقض في الترويج للإصلاحات في الجزائر ووصفها كحتمية وكضرورة من طرف الحكومة من جهة، وزيادة حدة الغليان الشعبي عبر الوطن وفي أوساط المجتمع الجزائري من جهة ثانية .

- غياب أطر تحليلية واضحة لدراسة السياسات الاجتماعية أو نموذج لدى الأكاديميين خاصة في مجال الدراسات الاجتماعية في الجزائر، كون السياسات الاجتماعية موضوع حديث خاصة إذا ارتبط مفهومه بالتنمية المستدامة.

2- الأسباب الذاتية:

- الملاحظات الشخصية حول طريقة معالجة المشاكل الاجتماعية في الواقع الاقتصادي والاجتماعي الجزائري وهذا ما تفرضه السياسة العامة.

- الخلط الواضح في العديد من الدراسات بين المفاهيم التي لها علاقة بكل ما هو اجتماعي خاصة: السياسة الاجتماعية والخدمة الاجتماعية... الخ، فسوف تكون هذه الدراسة مساهمة في توضيح العديد من المفاهيم والمصطلحات في حقل السياسة العامة خاصة على المستوى المحلي، كما أننا نشير إلى أن السياسات الاجتماعية هي فرع متخصص يدرس في الجامعات الغربية، والأوروبية تحت اسم " Social Welfare policy " أو سياسات الرفاه بوصفها محاور مستقلة، وتندرج تحتها العديد من السياسات منها السياسات الاجتماعية التي تعنى بها العلوم السياسية .

- موضوعنا السياسات الاجتماعية يندرج ضمن محوره العام وهو السياسات العامة وبالتالي فهو ضمن الاختصاص.

ث - الصعوبات التي واجهت البحث:

إن الصعوبات التي تلقيناها أثناء انجاز هذا البحث لا تختلف في حقيقتها عن تلك المألوفة لدى جميع الباحثين، ويمكن ذكر أهمها:

-نقص كبير في المراجع سواء تعلق الأمر بالمراجع التي هي باللغة العربية، أو باللغة الأجنبية، كون -في نظرنا- أن البحث متداخل ومتعدد المعارف في العلوم الأخرى (السياسة، الاقتصاد، علم الاجتماع...الخ).

-صعوبة الاتصال بالمصالح المعنية لإعطاء أي معلومات فيما يخص السياسات القطاعية، وإن توفرت فهي تتوقف في سنوات معينة، سواء على مستوى المصالح الوصية أو على مستوى مواقع الانترنت الخاصة بالوزارات والمصالح الأخرى، وبالتالي لا تفي الإحاطة الكلية بفترة الدراسة 1999-2009.

- تضارب الإحصاءات بين المصالح والوزارات الحكومية مقارنة بالبيانات على مستوى المؤسسات الدولية.

-عدم التعرض لموضوع البحث سابقا من طرف باحثين، كون أن مثل هذه الدراسات يتم تناولها من طرف منظمات وهيئات دولية في التقارير التنموية تتناول جزئيات محددة: (كالتعليم، الصحة، والبعد البيئي للتنمية المستدامة...الخ).

-تحليل السياسات العامة في الجزائر كموضوع أكاديمي غير واضح نتيجة عدم وجود محلي سياسات عامة، وهذا راجع إلى طبيعة الأنظمة المغلقة التي يصعب فيها وجود بيانات وإحصاءات دقيقة، وغالبا هي بيانات غير موثوق بها، وبالتالي عزوف الباحثين عن القيام بدراسات نقدية.

ج - أدبيات الدراسة:

-المجموعة الأولى:

نظرا لكون الموضوع ذو أهمية من ناحية تحليل الواقع المعيشي للمجتمع و من خلال التعرض لقطاعات تشتمل عليها السياسات الاجتماعية؛ فإن هذا النوع من الدراسات ليس مألوفا من حيث كونه يربط بين السياسات الاجتماعية والتنمية المستدامة، وعليه ارتأينا أن نقدم ما توصلت إليه الخبرة الدولية من خلال الدراسات التي تعدها المؤسسات الدولية مثل: إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية للأمم المتحدة (UNDESA) التي قدمت دراسة في غاية الأهمية تحت عنوان "السياسة الاجتماعية" بنيويورك عام 2007، وقد شملت هذه الأخيرة على العديد من المحاور التي لا بد أن تؤخذ في الحسبان من طرف رسمي السياسة الاجتماعية خاصة في الدول

النامية من حيث تعزيز العدالة والاستثمار في التنمية الاجتماعية الشاملة و كيفية إعداد الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية وتطوير التعليم، الصحة و الحماية الاجتماعية، ومنع النزاع وخلق مجتمعات متماسكة ومستقرة، كما كانت هناك دراسة أخرى بعنوان "نحو سياسات اجتماعية متكاملة في الدول العربية: إطار وتحليل مقارن" صدرت عن اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (ESCWA) التابعة للأمم المتحدة في عام 2005، واستعرضت هذه الدراسة خصائص السياسة الاجتماعية في البلدان العربية، وبينت وظائف هذه السياسة في التنمية كما اقترحت إستراتيجية شاملة للسياسة الاجتماعية وحددت الدراسة أيضا الظروف المساعدة والمعوقة التي تؤثر على صياغة السياسة الاجتماعية وتنفيذها ورصدها وذلك استنادا إلى تجارب بلدان أخرى .

-المجموعة الثانية:

يشكل موضوع التنمية بمختلف مفاهيمه أهمية بارزة على الصعيد الدولي وخاصة في الآونة الأخيرة حيث لوحظ اهتماما دوليا متزايدا موجهاً نحو الحاجة إلى التنمية المستدامة للوصول إلى مستقبل مستدام وذلك بعد أن كان العالم يتجه نحو مجموعة من الكوارث البشرية والبيئية المحتملة؛ فالاحتباس الحراري والتدهور البيئي وتزايد النمو السكاني والفقر، وفقدان التنوع البيولوجي واتساع نطاق التصحر وما إلى ذلك من مشاكل بيئية كلها عوامل أدت إلى تغير النظرة العامة والاعتراف بأن المشاكل البيئية لا تنفصل عن مشاكل الرفاه البشري ولا عن عملية التنمية الاقتصادية بصورة عامة، حيث أن كثيرا من الأشكال الحالية للتنمية تنحصر في الموارد البيئية التي يعتمد عليها العالم، وبهذا فإن مصطلح التنمية المستدامة اكتسب اهتماماً عالمياً كبيراً من خلال ما توصل له تقرير برونديتلاند الشهير " مستقبلنا المشترك" ، الصادر عن اللجنة العالمية للتنمية والبيئة في عام 1987 والذي أكد على أن هناك حاجة إلى طريق جديد للتنمية طريق يستديم التقدم البشري فيه ليس فقط لبضع سنوات أو ضمن حدود معينة، بل للعالم بأسره وصولاً إلى المستقبل البعيد. وقد تم صياغة أول تعريف للتنمية المستدامة في هذا التقرير كما يلي "التنمية التي تفي وتلبي احتياجات الحاضر دون المجازفة والمساس بقدرة الأجيال المقبلة على الوفاء وتلبية احتياجاتها" (اللجنة العالمية للتنمية والبيئة).

* نشر من قبل اللجنة عبر الحكومية التي أنشأتها الأمم المتحدة في أواسط الثمانينات من القرن العشرين بزعامة جروهارلن برونديتلاند لتقديم تقرير عن القضايا البيئية ، سنة 1987، ويعتبر هذا التقرير بمثابة خطوة تحسيسية للحكومات بمشاكل البيئة. لقد انعقدت لجنة برونديتلاند قبل أربع سنوات من ذلك العام لاقتراح سبل مواجهة أزمة دولية بدت متفاقمة، وقد انبثق عنها توصية محورية تلخصت في مصطلح "المستدامة" وطُرحت لأول مرة.

على هذا الأساس فإن التنمية المستدامة هي حلول منطقية للتعايش بين الأجيال الحالية والمستقبلية، حيث تتطلب أن يعمل كل جيل بالتناسب مع الزيادة السكانية وان يستند إلى منطق التوزيع العادل وتحسين نوعية الحياة وذلك في توازي تام مع عملية التطوير والنمو الاقتصادي دون الإضرار بالموارد الطبيعية والبيئية، وبهذه الصيغة تكون التنمية موجهة لفائدة المجتمع مع الأخذ بعين الاعتبار حاجات وحقوق الأجيال القادمة وهذا ما يعطيها طابع الاستدامة، وفي هذا الإطار ظهرت العديد من الدراسات التي تتناول هذا الموضوع بأبعاده المختلفة الاقتصادية الاجتماعية، البيئية... الخ.

من هذه الدراسات ما قدمه العالم الهندي الشهير "أمارتيا سن" والمقاربة الجديدة التي تقوم على أساس منظور أخلاقي وهو بذلك يتصدى للنقد الموجه للبرالية باعتبارها مصدر الظلم الاجتماعي وما يترتب عنها من مشاكل وانعكاسات تحد من مستوى الرفاه الاجتماعي، وهو يرى في مسألة التنمية في العالم الثالث أن ضغط الإكراه المادي المعيشي سوف يقود إلى قلب معادلة الأولويات لصالح المطالب الاجتماعية على حساب المطالب السياسية، وعليه فمسألة التخلف في العالم الثالث إنما تتعلق بغياب الحرية في خيار التنمية والتبعية في القرارات، وينظر إلى التنمية في كونها عملية مستقلة تتم في إطار الدولة الوطنية وتلك هي المفارقة في موضوعنا هذا من خلال أن عملية التنمية في الجزائر تجابه ضغوطات خارجية؛ فهي خاضعة لمتغيرات خارجية نابعة من البرامج المشروطة والتي صيغت في أهداف التنمية المستدامة، وفي نفس الوقت لمطالب وطنية خاصة من طرف الشعب.

ح- الإطار المنهجي: تتسم الظاهرة السياسية والاقتصادية والاجتماعية بنوع من التعقيد لكونها ظواهر مركبة ومتشعبة مثلما هي متعددة المتغيرات، لذا فمن الصعب إمكانية دراستها من خلال منهج واحد، وعليه سوف نعتمد على المناهج التالية قصد الإلمام بجميع متغيرات موضوع الدراسة: المنهج الوصفي التحليلي، والمنهج الكمي.²

- المنهج الوصفي: وهو منهج يقوم على الملاحظة وتسجيل وتبويب البيانات بهدف تقديم صورة وصفية لهذا الواقع من خلال جمع المعطيات والمعلومات الخاصة بالبرامج الوطنية الإجراءات و السياسات. وتحليل الترابط بين تلك السياسات لفهم خلفيتها وأبعادها الاجتماعية، ويعتمد هذا المنهج على تحديد أبعاد المشكلة موضوع البحث؛ حيث يقوم الباحث بوصف خصائص المشكلة

² الكمالي عبد الله، كتابة البحث وتحقيق المخطوطة (بيروت: دار ابن حزم للطباعة والنشر والتوزيع، مركز التفكير الإبداعي 2001)، ص.2.

والعوامل المؤثرة فيها، والظروف المتعلقة بها مع دراسة علاقتها بالمشكلة من خلال التفسير، المقارنة القياس والتحليل المتعمق.

-**المنهج الإحصائي:** وذلك باعتماد الإحصائيات والبيانات المتاحة من طرف الدوائر الرسمية فيما يخص نسب وأرقام المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية المحددة زمنياً لإعطاء الوصف الكمي لتطور هذه المؤشرات وتحليلها.³

خ- الإطار النظري * للسياسات الاجتماعية والتنمية المستدامة :

سوف نتعرض لأهم الاتجاهات أو المنظورات التي نعتمد عليها في التحليل كإطاراً نظرياً للسياسة الاجتماعية:

1-السياسة الاجتماعية: من أهم الاتجاهات النظرية، التحليلية التي تناولت السياسة الاجتماعية وهي: المنظور الماركسي، مذهب الديمقراطية الاجتماعية، المنظور الليبرالي لدولة الرفاه، بالإضافة إلى المنظور الإسلامي.

1-1-المنظور الماركسي الكلاسيكي لدولة الرفاه:⁴

يرى أصحاب هذا المنظور أن السياسات الاجتماعية التي تأخذ بها الرأسمالية يتفق ومعايير الضبط الاجتماعي ولا تكاد هذه السياسات تجاوز في نظرهم كونها مجرد إجراءات يقصد بها التصدي للإرهاب والجريمة شأنها في ذلك شأن السياسات البوليسية والعقابية، وبالتالي دولة الرفاهية عند الماركسيين هي استغلال ناجح للدولة يقوم به الرأسماليون حفاظاً على النسق الرأسمالي بحيث استطاعوا أن يستغلوا جهاز الدولة استغلالاً يعينهم على المشكلات التي تطرحها الرأسمالية، لكن في نفس الوقت تتطلق الماركسية في تحليلها لنشأة دولة الرفاهية ونموها من نفس منطلق المنظور الرأسمالي والذي يتمثل في القضايا التي تناقش سبل تهيئة الكيفية التي يتأتى للاقتصاد الرأسمالي أن يعمل بها، وينتهي كارل ماركس من خلال دراسته العميقة للنظرية الاقتصادية الكلاسيكية إلى نظرة تختلف اختلافاً بيناً عن الدارسين الغربيين للنظام الرأسمالي، فهو يرى أن عمليات السوق لا بد أن تؤدي في ظل هذا النظام إلى اختلال متزايد في وظائفه وأن الضحايا الأوائل لهذا الاختلال هم العمال العاديون أو البروليتاريا الذين يعانون من اليأس

³الكماي، عبد الله، نفس المرجع السابق، ص.03.

* الإطار النظري: ويضم أهم النظريات التي قدمت في موضوع السياسات الاجتماعية، كالاتجاه الماركسي، الليبرالي... الخ وهو أكثر تعبيراً عن الرؤى الإستراتيجية وأوسع من الإطار المفاهيمي : الذي يضم التعريفات وشرحاً مفصلاً للمصطلحات والمفاهيم المستخدمة.

⁴علي سعد إسماعيل، مبادئ علم السياسة: دراسة في العلاقة بين علم السياسة والسياسة الاجتماعية (الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية، 2007)،

المتزايد، ويكرهون على العمل بأجور تتناقص حين بعد حين أو على أن ينظموا إلى جيش المتعطلين، ولن يقف النظام الرأسمالي عند هذا الحد بل سيقضي على انساق الأسرة و المجتمع وبالتالي لابد لطبقة البروليتاريا في نهاية المطاف من أن تثور على ظالمها وتستبدل النسق الرأسمالي بنسق اشتراكي⁵، وقد نادى "ماركس" بجعل الهدف الرئيسي من النشاط الاقتصادي هو إشباع الحاجات الأساسية الجماعية وليس تحقيق الربح وإحلال رغبات الجماعة مكان اقتصاد السوق وبالتالي هو يرفض كلياً فكرة دولة الرفاه التي تتدخل أثناء الأزمات من أجل المحافظة على النظام الرأسمالي، ويرى أنصار هذا الاتجاه ومن بينهم "تيتيموس" أنه مادامت السياسة الاجتماعية تركز على التكامل والاندماج أو المشاركة فإنها تشبه الاشتراكية يصبح بذلك مصطلح السياسة الاجتماعية من الصعب فصله عن الاشتراكية لأنها تتصل بقيم مثل شعور الفرد بذاته والمشاركة والشعور بالانتماء الاجتماعي وحرية الاختيار والإيثار.⁶

2-1- مذهب الديمقراطية الاجتماعية:

لقد كان مذهب الديمقراطية الاجتماعية حركة سياسية وعلم اجتماع أكاديمي وحركة فكرية فقد أكد "ماكس فيبر" الدور الإيجابي للدولة كعامل في توزيع فرص الحياة وللتغيير المجتمعي والتكامل الاجتماعي من خلال السياسات الاجتماعية، ويرى أن تغيير المجتمع يستند إلى العمل السياسي وإلى قيادة سياسية ترى أن هناك صراع مصالح بين الجماعات وداخلها مما يلزم معه تحمل المسؤولية الأخلاقية والاختيار بين القيم بشكل سياسي لتحقيق التغيير المجتمعي، بل لابد أن تقوم الدولة بنشر نظام خلقي يعزز وحدة الإنسانية و يدعم التفاعل والتكامل بين تشريع خلقي يأتي من أعلى بواسطة الدولة ومشاركة المواطنين من أسفل، ومن أبرز رواد هذا المنظور "تيتيموس" و"مارشال"، وبالتالي فالماركسيون المعاصرون الذين ينظرون إلى أنفسهم على أنهم اشتراكيون ديمقراطيون هم على عكس ماركس تماماً، حيث يرون أن دولة الرفاه هي في حقيقة الأمر انتصاراً للمجتمع عن طريق المشاركة في المؤسسات السياسية للدولة الرأسمالية ومن ثمة يمكن النظر إلى أن دولة الرفاهية على أنها نتاج للحركات الاشتراكية، أدى إلى تحول جزئي في النسق الرأسمالي وتنتهي النظرة الماركسية إلى إجمال دور دولة الرفاهية في ثلاث وظائف أساسية تتمثل في تهيئة سبل:

- الاستثمار الاجتماعي.

⁵ علي سعد إسماعيل، نفس المرجع السابق، ص. 296.

⁶ احمد سليمان أبو زيد، السياسة الاجتماعية: التعريف والمجال والاستراتيجيات (القاهرة: دار المعرفة الجامعية، 2006)، ص. 42.

- الاستهلاك الاجتماعي.

- الإنفاق الاجتماعي.⁷

3-1- المنظور الليبرالي لدولة الرفاه: إن قيام الدولة على نحو أو آخر بإتباع سياسات اجتماعية معينة يمثل سمة من سمات المجتمعات الصناعية الغربية على وجه العموم ويعتمد هذا المنظور على التلازم بين التطور الاقتصادي وتطور السياسات الاجتماعية في المجتمعات الصناعية الغربية، ويمكن القول أنه منذ أواخر القرن التاسع عشر اتخذت بعض الدول الأوروبية سياسات تمثلت في التدخل المباشر لتوفير الرعاية الاجتماعية والاقتصادية للمواطنين، حيث سعت تلك الدول إلى زيادة دورها في تحسين مستوى الرفاه الاجتماعي والاقتصادي للمواطنين، وهذه السياسة هي ما يطلق عليها "سياسة الرفاه" وتعني مجموعة البرامج التي تلتزم بها الدولة لتوفير الحد الأدنى من متطلبات الحياة لضمان مستوى معيشي للمواطنين، وتشمل هذه السياسات والبرامج الخدمات التالية:

توفير التعليم العام.

توفير الرعاية الصحية.

-توفير فرص العمل، أو أن تضمن الدولة حداً أدنى من الدخل في حالة البطالة.

للمساعدة في توفير المسكن المناسب.

ضمان الرعاية الكاملة لمن هو في حاجة: كالعاجزين والمعاقين والفقراء.⁸

إن الهدف من ذلك هو أن تتدخل الدولة بشكل مباشر أو غير مباشر هو تحسين الوضع الاقتصادي والاجتماعي لقطاع كبير من المواطنين ورفاهتهم، ونتيجة لهذه السياسات والبرامج فقد زادت أهمية الدولة في حياة شرائح كبيرة من المجتمع، وزاد دورها في توفير مختلف أنواع الرعاية الضرورية للمواطنين، وانطلاقاً من هذه السياسات والبرامج فقد تجاوزت الدولة حدود وظائفها التقليدية، المتمثلة في توفير الأمن وتطبيق العدالة، لتقوم بوظائف جديدة قد لا تكون من وظائف الدولة؛ فالدولة التي تقدم مثل هذه السياسات والبرامج لمواطنيها يطلق عليها: "دولة الرفاه" إن دور هذه الأخيرة المعاصرة لم يتوقف عند توفير الخدمات الأساسية والرعاية الاقتصادية والاجتماعية فحسب، بل تعدى ذلك إلى:

⁷ علي سعد إسماعيل، نفس المرجع السابق، ص.296.

⁸ المرجع نفسه، ص.297.

(أ) **ضمان الحقوق المدنية:** كالمساواة أمام القانون، كفالة الحريات الفردية في العمل، حق الملكية، الاعتقاد والرأي.

(ب) **ضمان الحقوق السياسية:** كالمشاركة السياسية والتأثير في عملية ممارسة السلطة السياسية، وحق التصويت والانتخاب، والترشيح للمراكز السياسية.

إن بروز دولة الرفاه في المجتمع الغربي جاء نتيجة لتطورات اقتصادية واجتماعية شهدها المجتمع الرأسمالي في أواخر القرن التاسع عشر، بعد نضال الطبقة العاملة ضد حالة الاستغلال التي صاحبت النظام الرأسمالي خلال تطوره، وذلك من أجل تحقيق مزيد من عدالة التوزيع للموارد في المجتمع والقضاء على أشكال عدم المساواة المنتشرة فيه وقد أسهمت هذه السياسات في تخفيف حدة الصراع الاجتماعي والطبقي الأمر الذي أدى إلى الاستقرار السياسي في دولة الرفاه.⁹

في نهاية الأمر نبقى بحاجة إلى مدخل يساعد على تناول نمو دولة الرفاهية وهذا المدخل لا بد له أن يجمع بين ما يمكن أن يستفاد به مما جاء في ما يسمى بالنظريات الكبرى "macro theories" ونعني بها تلك النظريات التي وضعها الماركسيون والليبراليون وما يمكن أن يستفاد به من ضروب الشرح والتفسير التي تعنى بما يسمى العوامل الصغيرة "micro factors" ونعني بها اهتمامات جماعات المصالح وتأثير الصفوات الإدارية والمهنية والأدوار التي يقوم بها الأفراد المتميزون، فليس ثمة شك في أن هذه العوامل الصغيرة ليست صغيرة بالمعنى الضيق لهذه الكلمة، وإنما صغيرة بمعيار المقارنة بما توليه نظريات الماركسيين و الليبراليين لغير هذه العوامل من عناية.¹⁰

4-1- المنظور الإسلامي:

إن الفكر الصحيح والمنهج الصحيح هما اللذان يصنعان النهضة الصحيحة ولما كان الإسلام هو صانع النهضة الصحيحة المتكاملة، فإن الفكر الإسلامي والمنهج الإسلامي هما اللذان يصنعان النهضة الصحيحة، حين يحسنان إدراك النص (القرآن والسنة) و الهوية العربية الإسلامية ومساحات الضوء الرائعة في تراثنا العظيم في مختلف الميادين السياسية الاقتصادية والاجتماعية

⁹ UNRISD. "Transformative Social Policy": Lessons from UNRISD Research." (Geneva: UNRISD Research and Policy Brief, 5), 2006 p24.

¹⁰ Karen Anderson, "The Politics of Retrenchment in a Social Democratic Welfare State," *Comparative Political Studies*, n:9 (November 2001):p.34.

تدعونا إلى البحث عن ماهو أفضل لمجتمعاتنا العربية من احتياجات سياسية واقتصادية واجتماعية وهذا لتنميته تنمية اجتماعية متكاملة ولكن دون التغني بتلك المساحات، و دون الشعارات الكبيرة الفضاضة وبدون عنتريات الثقافة.¹¹

2- التنمية المستدامة:

إن كون موضوع السياسات الاجتماعية يتناول الجوانب الاجتماعية للإنسان فإن الغرض من هذه الدراسة هو مدى تحقيق هذه السياسات لأهداف الرفاهية ولكون الإنسان هو محور التنمية كما جاء في المواثيق الدولية وجب العمل على استدامة هذه التنمية، واختصارا هناك عدة اتجاهات رصدت وتعرضت لقضية التنمية وذلك لاعتبارات مرتبطة أساسا بالمجتمع الذي هو دائما قوة دافعة للتغيير لإحداث التنمية و تحقيقها، وعليه فالمداخل التي سوف نعمل بها هي كالتالي:¹²

1-2- المدخل الأول: ويقوده دافيد باري "Bury" الذي يقول أن التنمية والتقدم في واقعها مسألة عقيدة أو مذهب أخلاقي، لا يمكن إخضاعها للتفسير العلمي، فهي فكرة تتكون من الماضي والتطلع إلى المستقبل، ووجود الإنسان تستمر التنمية وهي لا ترتبط بحدود معينة.

2-2- المدخل الثاني: وهو أحد المداخل النظرية ويعرف بالمدخل الديمغرافي ويهتم بطرح القضايا المتعلقة بالتخلف والتنمية من حيث الكم والكيف ومن حركة نمو الاقتصاد واستثمار الموارد، ومعدلات التنمية المستدامة، وهنا وجبت الإشارة أن الارتباط المطلق بين التخلف والكثافة السكانية سبب مباشر في تعثر التنمية، إلا انه يمكننا القول أن الدول التي تعاني من مشكلات في الزيادة السكانية المطردة هي دول ذات مكون اجتماعي واقتصادي واجتماعي متخلف. فالتحضر مثلا حسب هذا المنظور لا يصاحب التنمية الاقتصادية والحدثة الاجتماعية ولكنه عامل مساعد في إحداث متغيرات جديدة لمصالح التنمية المستدامة، وهناك من يشير إلى أن الزيادة السكانية مع تدني الموارد الاقتصادية ينتج عنه تخلف اقتصادي.¹³

2-3- أما المدخل الثالث والذي له جذور ضاربة في التاريخ ألا وهو المدخل الإسلامي ونظرته لقضية التنمية بشكل عام.

¹¹ جاسم الفارس، "الاقتصاد الإسلامي في إطار نظرية المعرفة الإسلامية"، تم تصفح الموقع يوم: 26 مارس 2009.

< <http://www.Elmostafa.info/dota/arabic/depot/gap.php?file=000268.pdf>. >

¹² ميلاد مفتاح ميلاد أبحارثي، "نظريات ومداخل التنمية المستدامة" (ورقة بحث قدمت في الملتي الدولي حول: التنمية المستدامة في المنطقة العربية) طرابلس، ليبيا، 2005)، ص 89.

¹³ ميلاد مفتاح ميلاد أبحارثي، مرجع سابق، ص 90.

د-خطة الدراسة: لقد قمنا بتقسيم هذه الدراسة إلى: مقدمة و ثلاثة فصول رئيسية:

الفصل الأول: والذي يتمثل في: الإطار المفاهيمي للسياسة الاجتماعية والتنمية المستدامة

نسعى من خلاله إلى تقديم التعاريف المتعلقة بالموضوع، وشرحها وهذا الفصل مقسما بدوره إلى مبحثين رئيسين وهما:

المبحث الأول: السياسة الاجتماعية مقسما إلى ثلاثة مطالب وهي:

-المطلب الأول: في مفهوم السياسة الاجتماعية ودوافع ظهورها.

-المطلب الثاني: نماذج صنع وتحليل السياسة الاجتماعية.

-المطلب الثالث: السياسة الاجتماعية واقتصاد السوق الاجتماعي.

أما المبحث الثاني وهو:

التنمية المستدامة: مقسما إلى ثلاثة مطالب وهي:

- المطلب الأول: في مفهوم التنمية والتخلف.

-المطلب الثاني: السوابق التاريخية لمفهوم التنمية المستدامة.

-المطلب الثالث: التنمية المستدامة وحقوق الإنسان.

أما الفصل الثاني: ويتمثل في: دراسة للواقع الاجتماعي في الجزائر من خلال المؤشرات

والقطاعات الاجتماعية لفترة 1999-2009.

هذا الفصل مقسما إلى مبحثين وهما:

المبحث الأول: مؤشرات التنمية الاجتماعية في الجزائر. وهذا المبحث مقسما إلى ثلاثة

مطالب وهي:

-المطلب الأول: التنمية البشرية في الجزائر.

- المطلب الثاني: الأهداف الإنمائية للألفية.

المبحث الثاني وهو: البرامج الوطنية الاجتماعية من خلال القطاعات. وهذا المبحث مقسما

إلى أربعة مطالب بحسب القطاعات وهي:

-المطلب الأول: قطاع الصحة.

-المطلب الثاني: قطاع السكن.

-المطلب الثالث: قطاع التربية والتعليم.

- المطلب الرابع: قطاع التشغيل.

أما الفصل الثالث: فهو معنون ب: نحو سياسات اجتماعية مستدامة في الجزائر مقسما بدوره إلى مبحثين وهما:

المبحث الأول: المعايير الأساسية للسياسات الاجتماعية والتنمية المستدامة مقسما إلى مطلبين وهما:

-المطلب الأول: الديمقراطية والحكم الراشد كضمانة لسياسات اجتماعية مستدامة.

- المطلب الثاني: التخطيط الاستراتيجي للسياسات الاجتماعية والتنمية المستدامة.

المبحث الثاني: معوقات التنمية الاجتماعية والتنمية المستدامة في الجزائر مقسما إلى مطلبين وهما : -المطلب الأول: مشكل الفساد في الجزائر.

-المطلب الثاني: إشكالية تسيير السياسات الاجتماعية في الجزائر.

و في الأخير خاتمة ثم توصيات.

الإطار الالليمولوجي

الإطار الابداعى*

لقد اعتمدنا في هذه الدراسة على مجموعة من المفاهيم والمصطلحات التي لا بد لها من

توضيح وهي:

-النمو الإقتصادى:

وهو تحقيق زيادة في الدخل أو الناتج القومي الحقيقي عبر الزمن ومتوسط الدخل الفردي=الدخل الكلي÷عدد السكان، أي أنه يشير لنصيب الفرد في المتوسط من الدخل الكلي للمجتمع، وهذا يعني أن النمو الإقتصادى لا يعني مجرد حدوث زيادة في الدخل الكلي وإنما يتعدى ذلك ليعني حدوث تحسن في مستوى معيشة الفرد.¹⁴

-السياسة العامة:

تفتقر دراسات السياسة العامة إلى إطار مرجعي محدد، حيث تختلف التعريفات باختلاف الدارسين ومن بين هذه التعاريف تعريف **جيمس أندرسون** حيث يعرفها بأنها "نمط محدد من نشاطات وسلوك الحكومة بشأن موضوع ما لتحقيق هدف محدد" أما **هارولد دي لاسويل** فعرف السياسة العامة بأنها "من يحوز على ماذا؟ومتى وكيف؟ أساسا للعمليات التبادلية والتوزيعية للقيم والمنافع المتضمنة في رسم السياسات العامة وتنفيذ عملياتها" ودون تكرار لتعريفات باحثين يمكن إعطاء تعريف عملي شامل "لهرمون زيقلر" 2000 يجمع بين القواسم المشتركة في معظم تعاريف الباحثين في هذا المجال على النحو التالي: السياسة العامة "هي كل عمل أو تعهد بالقيام بعمل أو بامتناع مقصود عن القيام به أو تعبير عن موقف تقوم به الحكومة بشكل مباشر، يهدف لمعالجة مشكلة عامة متوخية بذلك الوصول إلى حلول يقدر أنها في مصلحة الجميع، ومعتمدة في هذا السبيل الطرق العلمية وأفضل الوسائل ضمن الظروف البيئية المحيطة بها، وتتضمن دراسة السياسة العامة التعرف على:¹⁵

(النوايا Intentions، الأهداف Goals، الخطط والمقترحات للوصول للأهداف Plans البرامج التي توصل للأهداف Programs، القرارات المتعلقة بتحديد الأهداف والخطط وبرامج التنفيذ والرقابة على السياسة Decisions or Choices، الآثار أو النتائج المترتبة على تنفيذ السياسات Effects)

*وتعني كلمة: Etymology حقيقة وأصل الكلمة، إذ تتكون من مقطعين يونانيين Etymos وتعني الحقيقة والمقطع الثاني logos وهو متعدد المعاني ويستخدم هنا بمعنى الكلمة، وهو فرع من فروع اللسانيات يدرس أصل الكلمات، وكيفية تطورها، وشرحها، ويعتبر أفلاطون من الباحثين في هذا المجال.

¹⁴ عبد القادر محمد عطية، اتجاهات حديثة في التنمية (القاهرة: جامعة الإسكندرية، الدار الجامعية، 2003)، ص. 11.

¹⁵ محمد قاسم القريوتي، السياسة العامة، ط.1 (الكويت: جامعة الكويت، قسم الإدارة العامة، 2006)، ص. 29.

-**الفقر:** إن من المسلّم به عدم وجود تعريف موحد للفقر يقبله الجميع. ففي الماضي القريب كان الفقر يُعرّف "بعدم كفاية الدخل لشراء الحد الأدنى من السلع والخدمات واليوم يفهم هذا المصطلح عادة بصورة أوسع على انه يعني عدم توفر القدرات الأساسية للعيش الكريم"¹⁶. ويسلم هذا التعريف بالسمات الأوسع للفقر مثل الجوع وتدني مستوى التعليم والتميز والضعف، والاستبعاد الاجتماعي*.

هكذا يتضح أن مفهوم الفقر متعدد الأبعاد وهو ما يتماشى مع العديد من أحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، كما أن هذه الحقوق غير قابلة للتجزؤ بل هي مترابطة فيما بينها. كما تُعرّف بعض المنظمات الدولية مثل الأمم المتحدة والبنك الدولي الفقر "بأنه الحرمان الشديد من الحياة الرضية، والحرمان المادي من دخل وصحة وتعليم والمعاناة من التعرض للمخاطر كالمرض وقلة الدخل و العنف والجريمة والكوارث والانتزاع من المدرسة، و عدم قدرة الشخص على إسماع صوته وانعدام حيلته، وانعدام أو نقص الحريات المدنية أو السياسية."¹⁷ ، وبناء على قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 47/196 فقد تم تحديد تاريخ 17 أكتوبر من كل عام للاحتفال باليوم العالمي للقضاء على الفقر.

في حين لو نظرنا إلى الفقر بالمفهوم الإسلامي نجده يعبر عن "عدم القدرة علي الحصول علي الاحتياجات الضرورية لعدم توافر أسباب العيش الكريم الرغد وهو ما يعني العوز والتعرض للجوع والحرمان والإملاق"¹⁸.

ولا يقتصر توفير حد الكفاية علي ضرورات الحياة اليومية من مأكّل ومشرب وملبس ومسكن بل يمتد إلى ما يلزم لتهيئة حياة كريمة للفرد مثل توفير الرعاية الطبية والتعليم الأساسي وسبل الزواج أي كل ما يجعل الفرد يلحق بالمستوي المعيشي السائد في المجتمع. "¹⁹

¹⁶ الفقر و العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية، تم تصفح الموقع يوم: 26 جويلية 2009.

<<http://wwwl.umn.edu/humanrts/arabic>>

* تعني هنا كلمة الاستبعاد الاجتماعي كما جاء في كتاب جون هيلز - جوليان لوغران - بعنوان: "الاستبعاد الاجتماعي محاولة للفهم" أنه ذو شكلين في المجتمعات المعاصرة بلغا درجة فائقة من الوضوح والتبلور، الأول هو استبعاد أولئك القابعين في القاع، والمعزولين عن التيار الرئيسي للفرص التي ينتجها المجتمع. أما الشكل الثاني - عند القمة - فهو الاستبعاد الإرادي، أو هو ما أسماه غيدنز (ثورة جماعات الصفة) حيث تتسحب، و يختار أعضاؤها أن يعيشوا بمعزل عن بقية المجتمع وبدأت الجماعات المحظوظة تعيش داخل مجتمعات محاطة بالأسوار وتتسحب من نظم التعليم العام، والصحة العامة... الخ، الخاصة بالمجتمع الكبير.

تم تصفح الموقع يوم: 29 جويلية 2009. . The International Day for the Eradication of Poverty and human rights ¹⁷ <<http://www.un.org/esa/socdev/poverty/oct17.org>>

¹⁸ حمدي عبد العظيم، فقر الشعوب بين الاقتصاد الوضعي والاقتصاد الإسلامي، (القاهرة: دار الفكر العربي، 2000)، ص 12.

¹⁹ المرجع نفسه، ص 12.

أما طرق قياس ظاهرة الفقر فتعتمد التقارير الدولية قياساً موحداً للفقر على الصعيد العالمي يمكنها من القيام بالمقارنات بين الدول، وخط الفقر المعتمد دولياً لمثل هذه المقارنات هو دولار واحد في اليوم للشخص الواحد، بحسب تعادل القوة الشرائية.²⁰

تاريخياً تم قياس الفقر بفقدان الدخل الأدنى اللازم لتغطية الحاجات الأساسية للفرد، كما أن قياس الفقر بصورة عامة يتطلب تحديد خط موحد للفقر بين اقتصاديات متباينة الخصائص، مما يؤدي إلى مقارنات سطحية فقط و لقد عرف البنك الدولي خط الفقر العالمي بأنه \$1 و \$2 في اليوم حسب تعادل القوة الشرائية (PPP) Purchasing Power Parity خلال عام 1993، و يتم استعمال مقياس \$1 في اليوم بالنسبة للدول ذات الدخل المنخفض عادة الدول الإفريقية، و مقياس \$2 في اليوم بالنسبة للدول ذات الدخل المتوسط مثل دول شرق آسيا و أمريكا اللاتينية، كما أنه وبحسب إحصائيات عام 2003 فإن أغنى خمس سكان العالم كانوا يحصلون على 85 % من إجمالي الدخل العالمي في حين لم يتعدى نصيب أفقر خمس سكان العالم في نفس السنة 1, 4 % من الدخل العالمي.²¹

- **دولة الرفاه: Welfare state** مصطلح يشير إلى قيام الدولة بتقديم خدمات وتأمينات اجتماعية ومعونات إلى أفراد بما يحقق مستوى المعيشة أو ضمان حد أدنى لها ، وينطلق هذا المفهوم من حق كل إنسان في الحياة الكريمة ومن نظرة اجتماعية وإنسانية قوامها وجود رابطة قوية بين رفاهية (طيب العيش)الأفراد ورفاهية المجتمع وتشمل الخدمات والتأمينات في دولة الرفاهية التعليم والصحة ومستوى من الدخل وتوفير العمل والتأمين ضد العجز والشيخوخة على سبيل المثال .²²

- الأمن الاجتماعي: تعريف الأمن :

الأمن لغة: مصدره أمن : الأمان والأمانة، وقد أمنت فأنا آمن وأمنت غيري من الأمن والأمان ضد الخوف، وهو بذلك: "اطمئنان النفس وزوال الخوف ومنه الإيمان والأمانة المعني الذي ورد في التنزيل العزيز بقوله تعالى: "وآمنهم من خوف " ، ومنه " أمانةً نعاساً " و " إذ يغشيكم النعاس أمانةً منه " نصب أمانة لأنه مفعول له كقولك فعلت ذلك حذر الشر، " وهذا البلد الأمين

²⁰ عبد الهادي علي النجار، **الإسلام والاقتصاد** (الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، 1990)، ص133.

²¹ سعدي يحي وبرحومة عبد الحميد، **ظاهرة الفقر في العالم العربي: أسبابها، انعكاساتها وكيفية معالجتها**، تم تصفح الموقع يوم: 23 أوت 2009.

< [http:// www.kantakiji.com/files/economics/2107.doc](http://www.kantakiji.com/files/economics/2107.doc)

²² عبد الوهاب ألكيالي، **موسوعة السياسة**، ج2، (بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، 1981)، ص.713.

" أي الأمن يعنى مكة وهو من الأمن ، وفي حديث نزول المسيح على نبينا عليه الصلاة والسلام " وتقع الآمنة في الأرض " أي : الأمن : يريد أن الأرض تمتلئ بالأمن فلا يخاف أحد من الناس والحيوان.²³

أما عن رسول الله صلى الله عليه وسلم : " نزل عليه جبرائيل فقال : يا محمد إن ربك يقرؤك السلام : ويقول: "اشتقت للمؤمن اسماً من أسمائي فسميته مؤمناً فالمؤمن منى وأنا منه "، والمراد بهذا الوصف أنه : " معطى الأمان " من عذاب الدنيا والآخرة ومن مفهوم الأمن نخلص إلى أن بقاء ونماء الأفراد والمجتمعات والأمم قوامه الأمن الذي يقوم على الأمانة والعدل والتحرر من الخوف ، والأمانة لا تقتصر على أداء حقوق الآخرين من مال بل أداء ما علينا من التزامات بنزاهة وصدق وهو ما يتجلى في قوله صلى الله عليه وسلم : " إن الله يحب إذا عمل أحدكم عملاً أن يتقنه " ، وبالأمن صلاح الأمة ونهضتها.

المفهوم الاصطلاحي : على الرغم من الأهمية القصوى للأمن فإن استخدامه يعود إلى نهاية الحرب العالمية الثانية في الأدبيات الداعية إلى تحقيق الأمن وتجنب الحرب، والأمن من وجهة نظر دائرة المعارف البريطانية يعني " حماية الأمة من خطر القهر على يد قوة أجنبية "، لذلك فقد تأسست وزارات الأمن القومي في معظم البلاد وقصر اهتمامها بحالة اللأمن الناتجة عن التهديد العسكري، وعاش العالم مرحلة سباق التسلح بما في ذلك أسلحة الدمار الشامل البيولوجية والكيميائية والذرية كجزء من سياسات الدول الكبرى لإظهار هيمنتها وقوتها وأغفلت المعاني الإنسانية للأمن وإن عبر عن ذلك بعض قادتها ، ومنهم " روبرت مكنمارا- وزير الدفاع الأمريكي الأسبق " في كتابه " **جوهر الأمن** " بتعريفه الأمن بأنه : " يعنى التطور والتنمية سواء منها الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية في ظل حماية مضمونة وأن الأمن الحقيقي للدولة ينبع من معرفتها العميقة للمصادر التي تهدد مختلف قدراتها ومواجهتها لإعطاء الفرصة لتنمية تلك القدرات تنمية حقيقية في المجالات كافة سواء في الحاضر أو المستقبل"²⁴ وهو ما قاله وزير الخارجية الأمريكي " إدوارد ستانتينوس " الذي حدد هوية المكونين الجوهرين للأمن البشري اللازم لتحقيق السلام في:

1- الجبهة الأمنية التي لا تكون إلا بالتحرر من الخوف.

²³ ابن منظور، لسان العرب، المجلد الأول، (القاهرة: دار الحديث، 2003) ص. 232.

²⁴ فائزة الباشا، " الأمن الاجتماعي والعولمة" أوراق بحث منشورة، المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر، تم تصفح الموقع يوم : 22 فيفري 2009.

2- الجبهة الاقتصادية والاجتماعية؛ حيث يعنى النصر و التحرر من العوز.²⁵

ثم تطور هذا المصطلح ليشمل المفهوم العام للأمن الاجتماعي كل النواحي الحياتية التي تهم الإنسان المعاصر، بدءاً من شعوره بالافتقار المعيشي والاستقرار الاقتصادي إلى الاستقرار الشخصي في محيطه الأسري و بيئته الخارجية، و عليه فإن الأمن الاجتماعي يستلزم تأمين الخدمات الأساسية للإنسان، فلا يشعر بالعوز والفقر والمرض ويشمل الخدمات المدرسية والثقافية والرعاية الإنسانية والتأمينات الاجتماعية وعلى مواجهة الظروف الطارئة وقضاء وقت فراغ يحول بينه وبين العزلة والانكماش ولذلك تتداخل المفاهيم والمصطلحات في تحديد ماهية الأمن الاجتماعي وحدوده . حيث تبرز العديد من التداخلات بين الأمن الوطني (القومي)، والأمن الإنساني، والأمن الاجتماعي لكنها تلتقي حول مبدأ الضرورة والحاجة، من حيث التكامل وتتوزع في حقول دراسية بين علم الاجتماع، والعلوم السياسية لتأخذ طريقها إلى التماس مع الدراسات الإستراتيجية والاقتصادية لارتباطها بحياة الإنسان وتعدد حاجاته²⁶.

-تعريف الصحة: تعددت التعريفات المقدمة للصحة ومن بينها نورد تعريف العالم نيومان حيث يعرفها بأنها: "حالة التوازن النسبي لوظائف الجسم، وأن حالة التوازن هذه تنتج عن تكيف الجسم مع العوامل الضارة التي يتعرض لها"، وحسب منظمة الصحة العالمية يمكن تعريف الصحة على أنها: "حالة الرفاهية الكاملة من النواحي العقلية والاجتماعية" ومن المظاهر التي ينبغي الإشارة إليها التحول العميق في حاجات الصحة كما وكيفاً.²⁷

ففي الإطار الكيفي: تغيرت فكرة الصحة جذرياً في العالم منذ عشرين سنة، فلم تعد فكرة ثابتة تعبر فقط عن حسن الحال واكتمال السلامة الجسمية والعقلية، ولكن أصبحت تشمل المحيط الاجتماعي والاقتصادي وحتى العاطفي الذي يؤثر على صحة الفرد، وتغيرت النظرة إلى المستعمل من شخص ضعيف يحتاج إلى تكفل إلى شخص مسؤول عن حماية صحته، أما التطور الكمي فهو متعلق بالطلب على القطاع الصحي، وهكذا تحولت الصحة إلى فرع يهتم بالصحة الإجمالية للسكان في كل مجالاتها الوقائية العلاجية والاجتماعية والاقتصادية.²⁸

²⁵ المرجع نفسه.

²⁶ المرجع نفسه.

²⁷ حسين خليل، السياسات العامة في الدول النامية (بيروت: دار المنهل اللبناني، 2007)، ص 4-7.

²⁸ المرجع نفسه، ص. 418.

-تعريف السياسات الصحية: عرفت منظمة الصحة العالمية السياسات الصحية بأنها "كل الجهود التي تبذل بهدف تحسين الصحة سواء تعلقت بالجهود بالعناية الصحية بالأفراد أو بتقديم الخدمات الصحية العامة".²⁹

السياسة الصحية للدولة تتضمن الإستراتيجية (خطة بعيدة المدى)، وهي إستراتيجية غير ربحية والربحية فيها مزيج لأنها قضية اجتماعية، وهذه السياسات يجب أن تتماشى مع متطلبات المجتمع من الخدمات الصحية المتنوعة، والمستوى اللازم وإمكانية الحصول عليها، والقدرة على تحمل تكلفتها مع مراعاة مستويات الدخل المختلفة وأنواع الأمراض.³⁰

تعتبر سياسات الدولة في مجال العناية الصحية ناجحة إذا ترتب عليها زيادة في رفاه المجتمع من خلال تحسين الأحوال الصحية أو ازدياد درجة عدالة توزيع الخدمات الصحية، أو ازدياد قناعة المستهلكين بما يقدم لهم، أو انخفاض تكلفة الخدمات الصحية مقارنة بحالة عدم تدخل الدولة.

-تعريف العدالة الاجتماعية: تداول الفكر الإنساني، على مدى العصور ثم العلم الإنساني والاجتماعي في العصور الحديثة قيمة المساواة وأهميتها، وحلمت الشعوب بالعدل الاجتماعي، وأدخلت ذلك في مذهبها ورؤاها الطوباوية، ثم في فلسفاتها ونظمها الدينية والأخلاقية والقانونية، وما زالت المساواة وما زال العدل بعيدين عن الواقع وعن الناس ولكن العلم الاجتماعي المعاصر وضع أيدينا على معنى ملموس للعدل ومؤشر صادق للمساواة: المساواة هي "اندماج الناس في مجتمعهم على أصعدة: الإنتاج، والاستهلاك والعمل السياسي والتفاعل الاجتماعي، اللامساواة هي الاستبعاد أو الحرمان أو الإقصاء عن هذه المشاركة".³¹

وما لم نربط مفهومنا للاستبعاد بفكرة المساواة الاجتماعية بوصفها لب عملية الاندماج ومن ثم نفيا للاستبعاد، ما لم نعمل ذلك نكون بصدد خلط وقصور في الفهم على الصعيد السياسي والصعيد العلمي على السواء من هنا، يظهر أن الحكومة التي تتظاهر بأنها مهتمة بالاستبعاد الاجتماعي، ولكنها لا تبالي بعدم المساواة الاجتماعية هي - بتعبير مهذب - حكومة تعاني من الخلط واضطراب الرؤية، فالحقيقة التي أكدها بعض الكُتاب أن في مقدور السياسة الاجتماعية

²⁹ "السياسات الصحية في الجزائر"، تم تصفح الموقع يوم: 28 فيفري 2009 < [www. http://political-sa.com/vb.php](http://political-sa.com/vb.php) >

³⁰ "تعريف السياسات الصحية"، تم تصفح الموقع يوم: 30 جانفي 2010

< <http://www.economics.kaa.edu.sa/empad/mofradat/p5617.pdf> >

³¹ جون هيلز مترجما، **الاستبعاد الاجتماعي.. محاولة للفهم** (الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، 2007)، ص. 23.

العامة أن تؤثر بوضوح في ما تحدثه أي درجة من عدم المساواة في مقدار الاستبعاد الاجتماعي وحدته كما أنه لم يستطع أي مجتمع معاصر أن يقترب بقوة من إقرار مبدأ العدالة بوصفها الفرصة المتكافئة إقراراً تاماً، وإن كانت البشرية قد حققت قدراً من التقدم في هذا المضمار بالقياس للمعايير التاريخية وهو أمر ليس عارضاً أبداً لأن تاريخ العالم لم يشهد إلا قلة ضئيلة من المجتمعات التي اعترفت بتكافؤ الفرص كمطمح يتعين التطلع إليه، وما دامت فكرة العدالة بوصفها الفرصة المتكافئة أصبحت تعد محكاً للسياسة الاجتماعية العامة، فمن المحتمل أن يكون للاعتراف بالإخفاق في تحقيق هذه الفكرة في مجال معين أبعاد سياسية مهمة وحاسمة. وتؤكد بريان باري في هذا الصدد أن "الاستبعاد الاجتماعي يتعارض مع مبدأ الفرص المتكافئة من ناحيتين على الأقل: أولاً إن الاستبعاد يؤدي إلى وجود فرص تعليمية ومهنية غير متكافئة، والثانية أن الاستبعاد يشكل - واقعياً - إنكاراً للفرص المتكافئة على صعيد المشاركة السياسية، من هنا يتبين أن الاهتمام بدراسة العدالة الاجتماعية إنما يصدر عن توجه إنساني متقدم: يُعلي من قيمة الإنسان الفرد، ويجاهد لكيلا يقع هذا الفرد ضحية لتطور المجتمع الذي يعيش فيه".³²

تعريف الحكم الراشد:

هناك العديد من الاجتهادات في مسألة تعريف الحكم الراشد ويرجع ذلك بالأساس إلى اختلاف الميادين وتباين المنطلقات الفكرية، السياسية الاقتصادية والاجتماعية³³.... لكن نحاول رصد أهم التعاريف التي تتماشى مع موضوع دراستنا هذه كالآتي:

-تعريف تقرير التنمية الإنسانية العربية: وهذا لعام (2004) فإن الحكم الراشد: "هو الحكم الذي يعزز ويدعم ويصون رفاه الإنسان ويقوم على توسيع قدرات البشر وخياراتهم وفرصهم وحرّياتهم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ويسعى إلى تمثيل كافة فئات الشعب تمثيلاً كاملاً وتكون مسؤولة أمامه، لضمان مصالح جميع أفراد الشعب".³⁴

-تعريف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: "هو ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة شؤون الدولة على كافة المستويات، ويشمل الآليات والعمليات والمؤسسات التي من خلالها

³² جون هيلز، نفس المرجع، ص.23.

³³ حسن كريم، محرراً، مفهوم الحكم الصالح: الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2004)، ص.97.

³⁴ مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني، "الحاكمية الراشدة: جدل لم يحسم بعد"، جوان 2007، تم تصفح الموقع يوم 14 أكتوبر 2009.

يعبر المواطنون والمجموعات عن مصالحهم ويمارسون حقوقهم القانونية ويوفون بالتزاماتهم ويقبلون الوساطة لحل خلافاتهم".³⁵

-تعريف البنك الدولي: "بأنه التقاليد والمؤسسات التي من خلالها تتم ممارسة السلطة في الدول من أجل الصالح العام"، وهذا التعريف يشمل:

_عملية اختيار القائمين على السلطة ورصدهم واستبدالهم.

_قدرة الحكومات على إدارة الموارد وتنفيذ السياسات السلمية بفاعلية.

_احترام كل من المواطنين والدولة للمؤسسات التي تحكم التفاعلات الاقتصادية والاجتماعية فيما بينها".³⁶

انطلاقاً من التعريفات السابقة نستخلص أن الحكم الرشيد، وفي سياقه السياسي تحديداً هو الحكم الذي تقوم به قيادات سياسية منتخبة، وإطارات إدارية ملتزمة بتطوير أفراد المجتمع برضاهم وعبر مشاركتهم في مختلف القنوات السياسية للمساهمة في تحسين نوعية الحياة ورفاهية المجتمع، ويتم تطوير الأفراد من خلال هذا الحكم عبر ثلاثة أبعاد أساسية تتفاعل فيما بينها وترتبط ارتباطاً وثيقاً لإنتاج الحكم الرشيد وهي:

- البعد السياسي: المرتبط بطبيعة السلطة السياسية وشرعية تمثيلها.

-البعد التقني المرتبط بعمل الإدارة العامة ومدى كفاءتها.

-البعد الاقتصادي والاجتماعي: المرتبط بطبيعة بنية المجتمع المدني ومدى استقلاليته عن الدولة من زاوية، وطبيعة السياسات العامة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي، وتأثيرها على المواطنين من حيث الفقر ونوعية الحياة من زاوية ثانية، وكذا علاقتها مع الاقتصاديات الخارجية والمجتمعات الأخرى من زاوية ثالثة.

تعريف العدالة في التوزيع:

العدالة في التوزيع هو مبدأ معياري، صمم لتوزيع السلع توزيعاً محدوداً وفق الطلب ويختلف هذا المبدأ باختلاف الأبعاد؛ من سلع صالحة للتوزيع (مدخول، ثروة، فرص... إلخ)،

³⁵ الطبيب بالوصيف، "الحكم الرشيد: المفهوم والمكونات"، (ورقة بحث قدمت في الملتقى الدولي حول: " الحكم الرشيد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي"، سطيف، الجزائر، 08-09 افريل 2007)، ص.16.

³⁶البنك الدولي، تقرير حول التنمية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا-نحو حكم رشيد، 2003، ص.03.

وطبيعة المستفيدين منها (أفراد دول... إلخ) والأساس الذي يجري توزيعها بناءً عليه (المساواة، وفقا لمميزات الأفراد وفقا لعمليات السوق المجانية).³⁷

تعريف التخطيط الاستراتيجي:

التخطيط فكرة قديمة تعود في جذورها إلى أيام الإغريق وبالتحديد إلى عصر أفلاطون الذي أشار بشكل غير مباشر إلى مفهوم التخطيط، من خلال "المدينة الفاضلة" وقد استخدم التخطيط في العصور التاريخية المختلفة في معظم جوانب الحياة وخاصة العسكري منها دون أي نوع من التأطير لمفهومه وفعالياته ومقوماته واستمر الوضع كذلك إلى أن ظهرت فكرة التخطيط الاقتصادي في مطلع القرن العشرين حيث استخدم لأول مرة من قبل الاقتصادي النرويجي كريستيان شونهيدر عام 1910 ، كما استخدم في ألمانيا لأغراض عسكرية وكذلك اعتمده بريطانيا من أجل النهوض باقتصادها في فترة ما بعد الحرب. من جانب آخر حذت الكثير من دول العالم حديثة الاستقلال بعد الحرب العالمية الثانية حذو دول أوروبا الغربية فيما يتعلق باعتماد وتطبيق التخطيط الاقتصادي وذلك برسم السياسات، وتوجيه مختلف النشاطات والفعاليات الاقتصادية وضبط مساراتها بشكل علمي منظم بعيد عن الارتجال والعشوائية من دون أن تمتلك الدولة أدوات ووسائل الإنتاج وذلك بهدف تحقيق نمو اقتصادي سريع ومناسب.

وإذا كان التوسع في تطبيق التخطيط في دول العالم الصناعي قد ارتبط بقدرته في التغلب على المشكلات الاقتصادية والاجتماعية التي نجمت عن الكساد الكبير الذي حدث عام 1929، إلى جانب قدرته على تحقيق نمو اقتصادي سريع، فإن ما افرزه تطبيق النظام الاقتصادي الحر في دول أوروبا الغربية من مشكلات اقتصادية واجتماعية وعلى رأسها فشل هذا النظام في تحقيق العدالة الاجتماعية المنشودة من خلال توزيع عادل وامثل للموارد والمعطيات الاقتصادية، قد دفع العديد من حكومات هذه البلدان إلى التدخل بشكل مباشر وأوسع في إعداد وتنفيذ ومتابعة النشاطات والمشاريع الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية بهدف التغلب على هذه المشكلات والحيلولة دون ظهور أي مضاعفات لها إلى جانب تحقيق العدالة الاجتماعية من خلال ضمان الأمن المادي و النفسي لكل فرد من أفراد المجتمع .

³⁷ مارتين غريفيتش وتيري اوكلهان، المفاهيم الأساسية في العلاقات الدولية (الإمارات: مركز الخليج للأبحاث، 2008)، ص ص 296-303.

لقد كان لهذا التوجه الجديد والمتمثل في تدخل الحكومات في الجوانب الاقتصادية وجوانب الحياة المختلفة أيضا دور كبير في ظهور وبروز مفهوم التخطيط التنموي Development planning كمفهوم أكثر شمولاً من التخطيط الاقتصادي.³⁸

أما التخطيط الاستراتيجي: فتقوم به المستويات الإدارية العليا على أساس فلسفة معينة ويعتبر من اختصاص رئاسة الدولة وأجهزتها المعاونة، فالإستراتيجية هي سياسة طويلة المدى للوصول إلى أهداف محددة باستخدام أفضل الوسائل فاعلية لتحقيق الهدف، ويمكن القول أن التخطيط الاستراتيجي هو التخطيط الواعي والعقلاني للمستقبل بناء على الإمكانيات والموارد المتوفرة والظروف المحيطة بمجال استخدام هذه الإمكانيات، وكذلك الموارد التي من المؤكد أنها ستتوفر عبر الزمن القادم، وتحديد الخيارات المناسبة لكل سياسة والبدائل لكل مستجد ويعتبر البعض أن التخطيط الاستراتيجي هو عقلنة السلوك السياسي حاضرا ومستقبلا.³⁹

ويتضمن التخطيط الاستراتيجي ثلاث خطوات رئيسية تشمل كل واحدة منها خطوات ثانوية وهذه الخطوات هي : **التحليل الاستراتيجي** (تحليل للواقع الاجتماعي، الذي يقود إلى فهم أفضل لحجم المشاكل والاحتياجات) ، **صياغة الإستراتيجية** (صياغة العديد من الاستراتيجيات، الطويلة أو القصيرة المدى، لمواجهة أي مشكلة طارئة) ، **الاختيار الاستراتيجي** (اختيار الإستراتيجية المناسبة والتي من خلالها يتم الاستجابة للاحتياجات الاجتماعية...)⁴⁰.

- **تعريف التنمية الاجتماعية:** تعرف التنمية الاجتماعية على أنها : " العملية المجتمعية الواعية الموجهة نحو إيجاد تحولات في البناء الاقتصادي - الاجتماعي، تكون قادرة على تنمية طاقات إنتاجية مدعمة ذاتيا تؤدي إلى تحقيق زيادة منتظمة في متوسط الدخل الحقيقي للفرد ، وفي الوقت نفسه تكون موجهة نحو تنمية علاقات اجتماعية سياسية، تكفل زيادة الارتباط بين المكافأة وبين كل من الجهد والإنتاجية ، كما تستهدف توفير الاحتياجات الأساسية للفرد وضمان مشاركته في جميع أوجه الحياة السياسية، وتعميق أمنه واستقراره في المدى الطويل.⁴¹

³⁸ عثمان محمد غنيم، **مقدمة في التخطيط التنموي الإقليمي**، ط.3 (الأردن: دار صفاء للنشر والتوزيع، 2005)، ص. 38 .

³⁹ عامر مصباح، **معجم مفاهيم العلوم السياسية والعلاقات الدولية** (الجزائر: مكتبة بوداود، 2005)، ص. 22 .

⁴⁰ حسن خليل، **السياسات العامة في الوطن العربي**، مرجع سابق، ص. 73 .

⁴¹ حلقة دراسية بعنوان "البلدية والتنمية المحلية"، المدرسة الوطنية للإدارة، مديرية الدراسات، 2001، ص. 10 .

إن مفاهيم التنمية الاجتماعية والسياسة الاجتماعية يحملان نفس القواسم المشتركة فلا توجد سياسات اجتماعية دون تدخل الدولة والقوى المجتمعية الأخرى، ولا يمكن تحقيق تنمية اجتماعية دون سياسات اجتماعية فعالة قادرة على تحقيق هذه التنمية.⁴²

- **تعريف التسيير:** يعرف التسيير على أنه "مجموعة التقنيات العلمية التي تسمح بالوصول إلى الأهداف، والاستغلال الأمثل للموارد المتاحة" وهو يقوم على:

➤ تحسين وجودة الخدمات النوعية عن طريق استخدام تقنيات التسيير (الكمية والكيفية) في تنفيذ خطط المشروع.

➤ تجسيد مبدأ التخطيط، والتحليل، والتقييم، والرقابة واستخدام المنهجية العلمية ومختلف الأدوات الرياضية والإحصائية.⁴³

أما التسيير على مستوى السياسات العامة فيمكن اعتباره، "الكيفية التي تنفذ بها السياسات العامة، أو الكيفية التي تدار بها مختلف مراحل السياسة العامة، باستخدام الوسائل العلمية وهذا خلال الرسم، والتنفيذ، والمراقبة، من أجل كشف العيوب واقتراح البدائل الممكنة بحيث يأخذ التسيير في هذه المرحلة دوراً هاماً في القضاء على المشاكل التي قد تظهر وهذا بأفضل الوسائل العلمية لضمان بلوغ الأهداف".⁴⁴

لقد رأينا من خلال هذه شرح هذه المصطلحات، أهمية العناية بالإنسان بواسطة السياسات العامة، والسياسات الاجتماعية تحديداً، وبالتالي أهمية العنصر البشري في التنمية الاجتماعية المتكاملة للدولة، والرؤى المختلفة، ومن خلال الفصل الموالي نتعرض لأهم العناصر والمفاهيم التي تحيط بهذه الدراسة المتعلقة بالسياسات الاجتماعية وربطها بالتنمية المستدامة كمواضيع مترابطة، تقودنا إلى معرفة التطورات التاريخية للمفاهيم والإرهاصات الأولى لموضوع السياسة الاجتماعية والتنمية المستدامة.

⁴² Marielle Tremblay and Pierre-André Tremblay, **le développement Sociale** (Canada : université du Québec, 2006), pp.13-20.

⁴³ Ahmed Rahmani, " **cours de gestion des recoures humaines** " pour les étudiants de PGS en management publique locale (ENA, Alger, 1998/1999).

⁴⁴ مبروك غضبان، محاضرات في مقياس تسيير السياسات العامة في الجزائر" (قسم العلوم السياسية، جامعة باتنة، السنة الجامعية: 2009/2008).

الفصل الأول:

الإطار المفاهيمي للسياسة الاجتماعية
والتنمية المستدامة

المبحث الأول: السياسة الاجتماعية.

○ المطلب الأول: في مفهوم السياسة الاجتماعية ودوافع ظهورها.

إذا كانت الأبعاد الاقتصادية هي التي يستدل بها في أغلب الأحيان لتعريف التحديث فإن التحديث يشمل في واقع الأمر كل جوانب المجتمع : الفكرية كالمعرفة، والجوانب السياسية كالدمج الذي نشهده في تزايد لا مركزية الإدارة وسيادة القانون، والجوانب الاقتصادية كالنمو الهائل الذي تسببه الثورة العلمية والتكنولوجيا والجوانب الاجتماعية التي نشهدها في الهجرة إلى المدن وفي التغيرات المهنية، وربط فرص العمل بأنشطة محو الأمية وتقديم الخدمات الصحية، مما يؤدي إلى تحولات في العلاقات الأسرية التقليدية والعلاقات التقليدية بين الرجل والمرأة، والجوانب النفسية كالتحول من الاهتمام بمحيط العائلة و الأقارب إلى مزيد من الاهتمامات الفردية و المصالح الجماعية في نطاقها الأوسع، وهذه النقلة من المجتمعات التقليدية المستقرة إلى ظروف الحداثة الديناميكية إنما تتطلب تكيفا مستمرا، وبسبب الاتصالات التي أصبحت تتغلغل في كل شيء والتزايد المستمر في تطلعات الناس وتوقعاتهم، لم يعد تأجيل التغيير مطروحا ولا وارداً، ودور الحكومة في هذا التكيف دور محوري ،وأليتها الرئيسية هي السياسات العامة سواء كانت سياسات اقتصادية أو اجتماعية...الخ، وقد تم تعريف السياسة الاجتماعية بطرق مختلفة كما أثبتت ذلك تقارير الأمم المتحدة منها التعريف التالي:

- " السياسة التي تنص على للمشكلات الاجتماعية، وفي نفس الوقت تتقدم بالتنمية المجتمعية نحو تحقيق أهدافها أي تحسين أحوال الناس ونوعية حياتهم."⁴⁵

ويعرف "إسماعيل علي سعد" السياسة الاجتماعية "بأنها السياسة التي تهياً وتوجه بمقتضاها وعلى نحو مباشر سبل الرفاهية في المجتمع"⁴⁶، ونعني بالرفاهية في هذا السياق الحالة التي تتوفر فيها للإنسان الصحة الجيدة وظروف العمل والعيش الطيب، و لبلوغ هذه الحالة لابد للدولة حسب مستوياتها القومية والمحلية إلى ابتغاء السبل والنهوض بالأجهزة التي تعنى بالصحة والتعليم والأمن الاجتماعي إلى غير ذلك، وتستهدف الدولة في ذلك كله بلوغ أهداف ينظر إليها ويتفق على أنها تحقق صالح المجتمع من ناحية وعلاج أمراضه ومشكلاته من ناحية أخرى ". لعله ينبغي لنا في أول الأمر أن نستخلص هذا التعريف العام للسياسة الاجتماعية من بين تعريفاتها العديدة التي يطرحها الفكر الاجتماعي والتي تتباين فيها مدلولات المفاهيم الأساسية نتيجة

⁴⁵ تقرير اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا "تحو سياسات اجتماعية متكاملة في الدول العربية"، الأمم المتحدة، نيويورك، 2005، ص.2.

⁴⁶ علي سعد إسماعيل، مرجع سابق، ص.278.

لاختلاف وجهات النظر بين المدارس التي ينتمي إليها المنظرون الاجتماعيون من الناحية العقائدية، ولاختلاف النواحي المنهجية بين الباحثين في علوم الاجتماع.⁴⁷

غالبا ما يتم تعريف السياسة الاجتماعية بأنها "الخدمات الاجتماعية مثل التعليم والصحة والوظيفة والأمن الاجتماعي " ولكن تعني السياسة الاجتماعية أيضا إعادة التوزيع والحماية والعدالة الاجتماعية بحيث تكون السياسات الاجتماعية حول جلب الشعب في مركز صنع السياسات وتوجيه حاجاتهم ورغباتهم وأصواتهم عبر قطاعات تولد الاستقرار و التماسك الاجتماعي، وهي أيضا أداة تستعملها الحكومات عمليا لتأمين الدعم السياسي للمواطنين وترقية النتائج الاقتصادية الايجابية عن طريق تعزيز الرأسمال البشري والوظيفة المنتجة وكذلك تستطيع السياسة الاجتماعية أن تكون دائرة فعالة تربط النمو البشري والاقتصادي والذي-على المدى البعيد-سوف يفيد كل فرد عن طريق تشجيع الطلب المحلي بحماس وخلق مجتمعات متماسكة ومستقرة⁴⁸

أما من وجهة النظر الأوربية، السياسة الاجتماعية هي " السياسة التي تهتم بدراسة الأنظمة الاجتماعية الضرورية للإنسان كتوفير الرفاهية وتنميتها، ويفضل الأوربيون إضافة مدة الرفاهية والعيش الكريم لأن الرفاهية في رأيهم هي الطريقة التي يكون عليها الناس وتتوفر عن طريق الخدمات الضرورية، نظم الرعاية الاجتماعية والترفيه، توفير الشغل و الأجور العادلة، لكن الآن يجب البحث عن طرق تنظيم وتوفير هذه الأمور واستدامتها من طرف الحكومات والهيئات الرسمية والمؤسسات والجماعات الاجتماعية والجمعيات الخيرية المحلية (الرسمية وغير رسمية) وعبر الأحياء والعائلات وعليه فإن فهم هذه الأمور يقودنا إلى استيعاب معنى السياسات الاجتماعية.⁴⁹

كما أن هناك رأي يقول أن تعريف السياسة الاجتماعية يكون بتحديد مجالات السياسة العامة التي تندرج تحت المصطلح أو تحديد العوامل التي تميز السياسة الاجتماعية من غيرها من السياسات.⁵⁰

⁴⁷ علي سعد إسماعيل، مرجع سابق، ص.279.

⁴⁸ ازابيل أورتيغ، السياسة الاجتماعية :تقرير إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالأمم المتحدة، 2007، ص.7.

⁴⁹ JEAN DEAN " ، WHAT IS SOCIAL POLICY " ؟ 28 فيفري 2009 ، تم تصفح الموقع يوم: 28 فيفري 2009 ، ص.7.
<[http:// www.policy.co.uk/sohort introductions/seamples/dean-sample.Pdf](http://www.policy.co.uk/sohort introductions/seamples/dean-sample.Pdf)>

⁵⁰ Hill Marshall, understanding social Policy (Oxford: Basil Blackwell, 1980), p.1.

إن لدوافع ظهور السياسة الاجتماعية عدة تفسيرات تتمثل في الآتي:

- 1- أولها: تفسير يرى أن للعوامل السوسيو- اقتصادية الكبرى- دورا في تشكيل تطور السياسة الاجتماعية؛ فمشكلات النمو الاقتصادي الناتجة عن التصنيع أدت إلى ظهور دولة الرفاهية.
- 2- ثانيها: أن العوامل السياسية لها دور أساسي في ظهور السياسة الاجتماعية وهكذا فمسيويات التعليم والدخل والتحضر أكثر أهمية في تفسير أنماط الإنفاق لدى مختلف الحكومات من الخصائص السياسية للدولة في تلك المجتمعات ذاتها، ويرى "كيث" أن التغيرات السوسيو- اقتصادية نقطة البداية فحسب أما العوامل السياسية فلها دور لا ينكر بعد ذلك؛ فهناك اختلافات بين الدول المتقدمة في سياساتها الاجتماعية ومجالاتها وبنائها لا يمكن تفسيرها بما هو اقتصادي.⁵¹

كما تتجه بعض الدراسات المعاصرة إلى الأخذ بأن السياسة الاجتماعية لا تتبع من دوافع إنسانية تحدها محاولة تحقيق الرفاهية المجتمعية عونا للإنسان ومقابلة حاجته وإنما تطرح النظم الحاكمة سياساتها الاجتماعية تجنباً للقلق والاضطرابات التي قد تثار في المجتمعات ويتفاقم خطرهما على النظام السياسي، وتوحي الدلائل التاريخية بأن النظم الحاكمة إنما تعمل على الأخذ بتدابير تقديم العون الاجتماعي أو التوسع فيها في الأوقات التي تثار فيها الاضطرابات الاجتماعية نتيجة لتفشي البطالة على سبيل المثال ثم تتراجع هذه النظم عما تأخذ به من تدابير أو تعمل على تقليصها عندما يعود الاستقرار

السياسي إلى ما كان عليه ومن الواضح أن هذا الرأي يتناقض مع الافتراض الشائع، الذي مؤداه أن السياسات الاجتماعية الحكومية، وما يرتبط بها من تقديم العون الاجتماعي أصبحت تنطوي على حس متزايد بالمسؤولية الاجتماعية يعمق نظرتها الإنسانية ويوسع نطاق كرمها.⁵²

أما خلال فترة الثمانينات والتسعينات، فإن نطاق السياسة الاجتماعية المرتكز على تقديم الخدمات والرفاهية المحدودة بقي غير كافٍ لتحقيق تنمية اجتماعية واقتصادية متوازنة؛ إذ كانت تعتبر ثانوية بالنسبة للنمو في حين ركزت نظرية التنمية السائدة على النمو الاقتصادي أولاً فقد مُنحت السياسة الاجتماعية أهمية وتمويلاً أقل، وغالبا ما كانت مرتكزة على التعامل مع النتائج غير المرجوة للتغير الاقتصادي وقد بقي المنهج سائداً خلال عقدين وأدى إلى زيادة التوتر

⁵¹ أحمد سليمان أبو زيد، مرجع سابق، ص. 30.

⁵² علي سعد إسماعيل، مرجع سابق، ص. 282.

والاستياء الاجتماعي، مما حتم في أوائل القرن العشرين، الاستثمار في الاقتصاديات ذات الدخل المرتفع بقوة في البنية الاجتماعية.

وتشهد الشعوب في أوروبا واليابان وأمريكا الشمالية ونيوزلندا ازدهارا غير مسبوق في التاريخ وعلى هذا النموذج رأى العديد من البلدان النامية أيضا الحاجة إلى تطبيق السياسات الاجتماعية كأداة لبناء الدولة، وقد ضعفت عدد من هذه المبادرات في فترة الثمانينات حيث تم استبعاد سياسات إعادة التوزيع من قبل الإصلاحات الموجهة للسوق والانتقادات الموجهة ضد تدخل الحكومة واختصرت برامج التعديل الهيكلي التي تم إطلاقها بعد أزمة الدين في عام 1982 النفقات الاجتماعية بشكل كبير إلى درجة أن اليونيسيف طالبت بتسوية ذات وجه إنساني.

لكن فيما بعد تم إعادة النظر في النفقات الاجتماعية في التسعينيات برعاية متجددة للسياسات الاجتماعية الخاصة بالحد من الفقر وحتى ذلك الوقت كان يتعامل مع السياسات الاجتماعية على أنها مستبعدة، ويتم التقليل من شأنها على أنها مجرد شبكات أمان عند تفاقم الأزمات الاقتصادية، وغالبا ما تركت لبرامج الاستثمار الاجتماعي الممولة من المتبرعين ولكنها كانت غير مناسبة كحل دائم ولم تعالج التوتر الاجتماعي أو تنشئ مؤسسات لتنمية عادلة اجتماعيا ومستدامة.⁵³

و في أوائل القرن الحادي والعشرين ظهر إجماع على أن السياسة الاجتماعية هي جزء من الوظيفة الأولية للدولة، وتستطيع هذه السياسات إذا كانت مصممة ومنفذة بشكل جيد توفير قوة للبلدان ورعاية الوظيفة والتنمية والقضاء على الاستبعاد الاجتماعي، والتغلب على الصراع وهي تشكل جزءا أساسيا لأي إستراتيجية إنمائية وطنية بهدف تحقيق النمو والعدالة الاجتماعية.⁵⁴

إن فحوصنا للسياسات العامة التي تقوم بها الحكومات يقودنا لأن نضع في الاعتبار أمورا

ثلاثة:

أولا: لا ينبغي أن تفسر السياسات التي تعرف على أنها " اجتماعية " كما لو كانت توضع وتنفذ ولا هم لها إلا تحقيق الرفاهية .

ثانيا: علينا أن نعرف أن السياسات الأخرى التي لا يتعارف على أنها سياسات اجتماعية يمكن أن تسهم في تحقيق الرفاهية الاجتماعية إسهاما لا يقل في أهميته عما تسهم به السياسات الاجتماعية، وربما تجاوزها في ذلك.

⁵³ ازابيل أورتييز ، مرجع سابق، ص.8.

⁵⁴ازابيل أورتييز ، مرجع سابق، ص.9.

ثالثاً: وينبغي لنا أن ننظر إلى "السياسة العامة" على أنها كل تتداخل فيه السياسات الاجتماعية مع غيرها من السياسات العامة الأخرى.

تجدر الإشارة إلى محاولة تحديد نطاق السياسة الاجتماعية عن طريق التعرف على ما تتميز به من دون غيرها من ضروب السياسات الأخرى، يجعلنا نتفق منذ الوهلة الأولى على أن السياسة الاجتماعية تشمل المجالات التالية: (الأمن الاجتماعي الخدمات الاجتماعية، الصحة، الإسكان، التعليم)، فنستطيع أن نقول أن هناك سياسة أمن اجتماعي أو سياسة خدمات اجتماعية أو سياسة صحية، أو سياسة إسكانية، أو سياسة تعليمية ومن ثم نقف على حقيقة أولية مؤداها أن السياسة الاجتماعية على إطلاقها، تتشكل من مجموعة السياسات النوعية من حيث أسبقية أيها على الأخرى، مدى إسهامها في تحقيق الرفاهية الاجتماعية.⁵⁵

إن مهمة الحكومة هي خدمة وحماية المصلحة العامة والسؤال الذي يطرح هنا هو كيف نقرر طبيعة المصلحة العامة، فالباحث أيميت ردفورد يطرح لهذا الغرض ثلاثة مداخل أساسية لفهم هذه المصلحة:

الأول: أن ننظر إلى مجال السياسة العامة نظرة تشخيص للموضوعات التي يستند إليها الصراع بين الجماعات المصلحية .

الثاني: يتمثل بالبحث عن المصلحة المشتركة الواسعة القبول والتأييد والتي يمكن بسبب التأييد العام لها أن تسمى مصلحة عامة، من هذه مثلاً: التعليم، والأمن، منع التضخم الحفاظ والسلامة البيئية وغيرها، فقليلة هي المصالح التي تحظى بقبول كل الأفراد بلا استثناء، فالقياس والنسب الكمية والإحصائية قد تكون لازمة لتقرير درجة الشروع والقبول وسعة التأييد كما يحدث في بعض القضايا السياسية، وهذا يستلزم التأمل والعناية في دراسة مثل هذه الظواهر.

الثالث: النظر للمصلحة العامة يتضمن مراعاة الحاجة إلى التنظيم وللإجراءات لتحقيق التوازن بين المصالح وحل المشاكل، للتأثير في صنع السياسة ووضعها موضع التنفيذ بما يخدم المصالح المشتركة لكل المعنيين .

⁵⁵ علي سعد إسماعيل، مرجع سابق، ص.284.

فالمصلحة العامة بكل اختصار توجد حيث توجد الحكومة العادلة والفاعلة والملتزمة بسيادة القانون؛ فالتركيز هنا على العملية وليس على محتوى السياسة.⁵⁶

أما بالنسبة للوظائف التي تحققها السياسة الاجتماعية في التنمية الشاملة للمجتمع فيمكن تحديدها في الآتي:⁵⁷

- **الوظيفة التنموية:** وهي تعطي مكانة متميزة لدور الإنسان في التنمية وتتطوي هذه الوظيفة على دعم وتقوية الأسرة.
- **الوظيفة الوقائية:** وهي تتجه نحو الفئات التي يمكن أن تكون عرضة للتأثير السلبي في المستقبل من عملية التنمية.
- **الوظيفة العلاجية:** وهي تتجه بصفة خاصة إلى بعض الفئات المحرومة والتي يطلق عليها الجماعات الهامشية كالأطفال المهملين، وكبار السن، والمعوزين... إلخ.
- **الوظيفة الاندماجية:** وهي التي اعتبرت المنظمة الدولية للأمم المتحدة نقلة أساسية في سياسة الرفاهية (دمج المساواة في التنمية، العدالة في التنمية... إلخ)؛ بمعنى أثناء إعداد خطط التنمية الوطنية يجب على كل قطاع أن يجري تحليلاً اجتماعياً لأثر السياسات باعتماد مبادئ حقوق الإنسان، العدالة، المساواة، المشاركة في صنع القرار أو في رسم السياسة الاجتماعية، بالإضافة إلى وظائف السياسات الاجتماعية، نجد أن لها أهداف تحققها و أغراض من الأهمية بمكان؛ فأهداف السياسة الاجتماعية تظهر بوضوح إذا ما استطعنا أن نحصر أهم القضايا والمشكلات التي تعاني منها المجتمعات في الوقت الحاضر. فالسياسة الاجتماعية هي التي تجيب عن تلك القضايا والتي من أهمها:
- الزيادة الرهيبة في حجم السكان والنااتجة عن ارتفاع معدلات الإنجاب.
- علاج الهفوات الغير متوقعة، فبالرغم من التقدم الهائل في العلاج الطبي، وزيادة متوسط عمر الفرد إلا أن هناك من يسقطون للأمراض المزمنة .
- وجود تباين في مستوى الطبقات الاجتماعية والهجرة المتزايدة من الريف إلى المدن وظهور ظاهرة التركيز السكاني.
- عن طريق السياسة الاجتماعية يمكن تحقيق أمثل استثمار ممكن للإمكانيات والموارد البشرية والمادية والتنظيمية المتاحة في المجتمع.

⁵⁶ عامر الكبيسي، مترجماً، **صنع السياسات العامة** (عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع، 1999) ص ص. 227- 228 .

⁵⁷ تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة، "السياسة الاجتماعية واستراتيجيات التنمية الوطنية"، 2007، ص.03.

-تعطي المعاني الإنسانية للجهود التنفيذية، فهي تربط بين الفلسفة والمبادئ والقيم الأخلاقية⁵⁸.
-وآخر ما جاءت به هيئة الأمم المتحدة وأجهزتها أن بواسطة السياسة الاجتماعية يمكن بناء مجتمعات تسودها العدالة والاستقرار وتتوفر لها مقومات الاستدامة، فهي تتخطى السياسات القطاعية والبرامج و الخدمات الاجتماعية(سياسات التعليم، الصحة، الضمان الاجتماعي...)، فالسياسة الاجتماعية تقوم على تحديد الأطر المؤسسية والأحكام اللازمة لدمج مبادئ المساواة الاجتماعية وحقوق الإنسان، وتخفيف حدة الفقر والإقصاء الاجتماعي وإخماد بؤر التوتر، وتحسين الرفاه العام لجميع المواطنين على اختلاف فئاتهم.⁵⁹

في حين لو نظرنا إلى أهم أركان الأفكار الاقتصادية في الإسلام، ونظرته إلى سياسة الحاكم أو "الراعي" والتي يتضح من خلالها سعي الإسلام لرفاه الناس وسد حاجاتهم وإسعادهم في الدنيا والآخرة وفيما يلي نبين وظائف الاقتصاد الإسلامي الاجتماعية منها:⁶⁰
-**الوظيفة الأولى:** إشباع الحاجات الأساسية للجماعة: إذا كانت الحاجات الكمالية لا تتوقف عند حد معين من الإشباع استطراداً لما فطر عليه الإنسان من غريزة حب البقاء، فإن الحاجات الأساسية تتوقف عند حد معين من الإشباع، وذلك دون فرق بين المجتمعات البشرية؛ لأن حاجات الإنسان من مأكّل وملبس ومسكن لا تتغير تبعاً لعقيدته كفردي، وهذه الحاجات تنصب على الصفة البيولوجية للإنسان ونفس الأمر بالنسبة للجماعة بغض النظر عن كونها إسلامية أو رأسمالية أو اشتراكية، ومن استقراء واقع أي مجتمع يتبين أن الحاجات الأساسية للجماعة في الاقتصاد الإسلامي هي ثلاثة:

-الأمن العام.

-الصحة العامة.

-التعليم.

بذلك يتبين أن الشرع جعل على الدولة مباشرة ضمان توفير هذه الحاجات الأساسية ودليل ذلك مستمد من عموم الأدلة الواردة في وجوب قيام الدولة برعاية شؤون الناس لقوله صلى الله عليه وسلم (الإمام راع وهو مسؤول عن رعيته)*، وقد دلت النصوص على صحة تحديد

⁵⁸ تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة ، نفس المرجع السابق، ص . 04.

⁵⁹ تقرير إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية (UNDSA)، السياسة الاجتماعية، 2007، ص.10.

⁶⁰ محمود الخالدي، **سوسيولوجيا الاقتصاد الإسلامي**، (الأردن:مكتبة الرسالة الحديثة،1989)، ص.09.

* حديث صحيح رواه مسلم عن نافع عن ابن عمر في كتاب الإمارة ص 213 ،ورواه أبو داوود في سننه عن عبد الله بن عمر، ورواه الترمذي في سننه كتاب الجهاد وقال: حديث حسن صحيح.

الحاجات الأساسية للجماعة ما تضمنه حديث رسول الله في قوله (من أصبح آمناً في سربه، معافى في بدنه عنده قوت يومه فكأنما زويت له الدنيا)*، فقد جعل النفقة والصحة والأمن حاجات أساسية، وما إلى ذلك من دلالة لمدى عناية الإسلام وكفالاته الاقتصادية لتغطية حاجات المجتمع إلى الأمن والاستقرار والهدوء، فعلى سبيل المثال إشباع الحاجة إلى الخدمات الصحية، نجد الإسلام قد حث على وجوب التداوي عند الإصابة بالمرض، كما حرم إيقاع النفس بالتهلكة عن رضي، لأن ذلك ادعى لبقاء خلافة الإنسان في عمارة الأرض، وتحصيل الدواء والرعاية الصحية والطبيب والخدمات الصحية هي من أعظم شؤون الرعية التي أوجب الشرع على الدولة القيام بها، فالإمام راع وهو مسؤول أمام الله تعالى في الآخرة، وأمام الأمة في الدنيا عن حسن سيرته في رعاية شؤون الناس، فيصير على الدولة واجب توفير الطب والدواء والمستشفيات والأجهزة الطبية ومصانع الأدوية وغيرها من لوازم التمريض لان عدم توفير ذلك يؤدي إلى إيقاع الضرر بمجموع الأمة، وبالإضافة إلى حاجة الصحة نجد التعليم فقد عظم الإسلام العلم والتعلم والتعليم وتاريخ اهتمام الدولة الإسلامية بتوفير المعلمين ودور العلم أمر بلغت شهرته الآفاق، إذ كانت أول دولة في التاريخ البشري تفهم معنى التفرغ العلمي ودعم الأبحاث العلمية ونشر الاكتشافات والاختراعات، وتأمين أسباب التقدم، فأستت المكتبات العامة في زمن لم تكن فكرة المكتبات قد عرفت بعد حتى بلغ من شأن الدولة أن تتخلى عن جزء كبير من الواردات المالية لتمويل محو الأمية لدى الصبيان.

-**الوظيفة الثانية:** تحقيق التوازن الاجتماعي: لقد عالج الاقتصاد الإسلامي توزيع الثروة معالجة عادلة تحول دون تكديسها في يد فرد أو فئة أو طبقة، كما استطاع أن يقفز على التفرقة الطبقيّة، في نفس الوقت الذي شجع فيه التنافس على أساس القدرة والعدالة كما كفل الإسلام للدولة العمل على توفير الاحتياجات الأساسية التي تؤمن الرفاهية والعيش الكريم حتى في أحلك الظروف؛ فمن بين السياسات التي تعالج بها الدولة المشكلات الاقتصادية في الإسلام نجد:⁶¹

□ تنفيذ سياسة أجور وتشريعات عمالية عادلة: فتفاوت الأجور كما اشرنا سابقاً في المجتمع الإسلامي تبعاً لمتطلبات الإنتاج ونوعيته وقوة الطلب والعرض وتفاوت المهارات الموروثة أمر مرغوب فيه، ومع ذلك فإن الدولة الإسلامية ملزمة بسن القوانين والتشريعات اللازمة التي تحدد

* حديث صحيح.

⁶¹ إبراهيم فاضل الدبو، الاقتصاد الإسلامي: دراسة وتطبيق (الأردن: دار المناهج للنشر والتوزيع، 2008)، ص ص 30-31.

ساعات العمل والإجازات والمكافآت وما يكفل تحسين الظروف الصحية والتدريبية، وتحريم تشغيل الأحداث وغيرها.

□ توفير تكافؤ الفرص: إن أول واجب يقع على عاتق الدولة تجاه رعاياها هو توفير العمل المناسب لهم حتى ولو اقتضى الأمر إلى إقراضهم من بيت المال، ما يستطيعون به العمل والاكتساب الحلال.

□ رفع مستوى معيشة المواطن: إن المسؤولية التي تقع على الدولة تتجاوز حدود التكافل الاجتماعي، لأن هذه المسؤولية لا تفرض على عاتق الدولة ضمان حقوق الفرد في حدود حاجاته الضرورية فحسب، بل تفرض أن تضمن للفرد مستوى الكفاية من المعيشة المستوى الذي يحياه أفراد المجتمع، لأن ضمان الدولة هو ضمان إعالة، وإعالة الفرد هي القيام بمعيشته وإمداده بكفايته، والكفاية من المفاهيم المرنة التي يتسع مضمونها كلما ازدادت متطلبات الحياة العامة في المجتمع الإسلامي يسراً ورخاءً ، وكلما ارتفع مستوى المعيشة في المجتمع وجب على الدولة رفع مستوى من تضمنهم اجتماعياً.⁶²

المطلب الثاني: نماذج صنع وتحليل السياسة الاجتماعية

تختلف الأدوار التي تقوم بها الحكومة بشكل مباشر، من خلال أجهزتها ومؤسساتها على اختلاف مسمياتها، لخدمة المصلحة العامة أو بشكل غير مباشر كأن تعهد لجهات أخرى مثل القطاع الخاص بتولي مسؤولية أداء هذه الأدوار نيابة عنها أو تحت رقابتها في تأمين الحاجات الأساسية وتوزيعها توزيعاً عادلاً، باختلاف النماذج الخاصة بصنع السياسة العامة، و هو تعبير عن سياسة ما وتأخذ الحكومات في تأمين السلع والخدمات والوظائف الأخرى المنوطة بها بأحد من النماذج التالية: كأن تأخذ مثلاً: النموذج الأنجلوسكسوني، أو النموذج اللاتيني، النموذج الاجتماعي الديمقراطي النموذج الياباني، نموذج دول جنوب شرق آسيا، أو النموذج الجديد في روسيا وأوروبا الشرقية:⁶³

أولاً: نماذج صنع السياسة العامة:

1- النموذج الأنجلوسكسوني: يقضي هذا النموذج بتحديد دور الحكومة بشكل كبير، حيث تعطي الحكومة للسوق وآلياته مسؤولية تنظيم علاقات التبادل التجاري والعلاقات الاجتماعية

⁶² إبراهيم فاضل الدبو، نفس المرجع السابق، ص.31.

⁶³ محمد قاسم القريوتي، مرجع سابق، ص ص. 102-103.

والثقافية، وإخضاعها لمقتضياته المباشرة تحت إشراف حكومي يضمن عدم غلو السوق وإضراره بالمصلحة العامة، وينطبق هذا النموذج على كل من الولايات المتحدة وكندا وأستراليا.

2- النموذج اللاتيني: تمارس الحكومة وفقا لهذا النموذج وظيفة المحرك الاقتصادي الأساسي في مجالات التخطيط والاستثمار، وتكوين رأس المال، والتعليم والتأهيل والثقافة والإعلام، إضافة إلى امتلاكها قطاعا اقتصاديا واسعا ومنظومة متطورة للتأمين الاجتماعي وينطبق هذا النموذج في كل من فرنسا وإيطاليا وإسبانيا.

3- النموذج الاجتماعي الديمقراطي: تأخذ الحكومة وفقا لهذا النموذج نهجا وسطا بين النموذج الرأسمالي والنموذج الاشتراكي، حيث تمارس مهامها في قطاعات ترى أن تدخلها فيها ضرورة لتحقيق نوع من العدالة الاجتماعية، وتترك مجالات أخرى ليكون السوق هو الآلية المنظمة لها، وينطبق هذا النموذج على السويد .

4- النموذج الياباني : يتصف هذا النموذج بوجود أنظمة جماعية تشاركية، تلعب فيها الهيئات الحكومية دورا مهما إلى جانب النقابات ومنظمات المجتمع المدني والشركات الخاصة الكبرى ، وبوجود علاقة وثيقة بين البنوك والمؤسسات المالية الأخرى وبين رأس المال الصناعي والتجاري .

5- نموذج دول جنوب شرق آسيا: تلعب الحكومة وفقا لهذا النموذج دورا مباشرا من خلال الضوابط الإدارية التي تنظم القطاع الخاص، إضافة لدور مهم للقطاع العام في مجالات استثمار إستراتيجية.

6- النموذج الجديد في روسيا وأوروبا الشرقية: يقوم هذا النموذج على تطبيق برامج الصدمة الكهربائية والمساعدات للتكيف الاقتصادي مما يشكل مختبرا لتطبيق ليبرالية من نوع خاص.⁶⁴ تلجأ الدولة في سبيل تحقيق التنمية الاجتماعية إلى مختلف الوسائل التي تتمتع بها وضع السياسات الاقتصادية والاجتماعية المناسبة لتوفير الخدمات العامة والاجتماعية ضمن الأجندة وبذلك فصنع السياسة العامة، عملية تميل فيها الكفة لصالح المجتمع بنسبة كبيرة وهذا ما ندعوه بدور الدولة.

قد تصنف السياسات العامة تصنيفات بحسب أنواع السياسات وبالتالي المهم هنا الوقوف عند تلك المخرجات العامة، الناجمة عن أي نوع من الأنواع من حيث كونها تترجم العلاقة العملية

والتطبيقية بين المعنيين بالسياسة العامة المعمول بها سواء عند صانعيها أو المتلقين لها من أبناء المجتمع، وهذه تنحصر في أنواع السياسات العامة الآتية:⁶⁵

1-السياسات العامة الاستخراجية Extractive : وتمثل توجهات الحكومة ونظامها السياسي القائم نحو تعبئة الموارد المادية والبشرية و استخراجها مثل النقود ، السلع ، الأشخاص الخدمات، من خلال حسن توظيفها واستغلالها لبيئتها الداخلية أو الخارجية ومن أمثلة هذه السياسات نجد، الضرائب المباشرة والغير مباشرة. وعليه فإن هذا النوع من السياسات يهدف إلى استدامة الإيرادات العامة، لأجل تغطية النفقات العامة وتسهم في إعادة ترتيب توزيع الدخل.

2-السياسات العامة التوزيعية Distributive : وتمثل تلك السياسات الهادفة إلى توزيع المنافع والقيم بشكل شامل، وتوفير الفرص للأفراد والجماعات داخل المجتمع ومن أمثلة هذه السياسات ما يقدم من منح ومساعدات ويقاس الأداء التوزيعي للسياسات العامة من خلال مقارنة كمية التوزيع للقيم مع المنافع التي حصلت عليها القطاعات البشرية في المجتمع وشرائحه ثم تحديد العلاقة بين الاحتياجات المجتمعية للأفراد في المجتمع وبين التوزيعات الحكومية الرامية إلى تلبية تلك الاحتياجات، خاصة فيما يتعلق بحاجة المجتمع للمجال التعليمي والأمني والصحة والرفاهية الاجتماعية، حيث كلما كان الأداء التوزيعي للحكومة شاملا، كلما دل ذلك على اتساع نطاق المستفيدين من التوزيع، بما يؤكد ايجابية السياسات العامة التوزيعية للحكومة، ومن سياسات التوزيع نجد:

أ-**التعليم**: يعتبر الإنفاق على التعليم من أهم المكونات أو عناصر الأداء التوزيعي للنظام السياسي لارتباط مستوى التعليم بالمهارات والإنتاجية من ناحية ولكون التعليم موردا أساسيا يتيح للمواطن أن ينفذ للعملية السياسية ويدافع عن حقوقه من ناحية أخرى ثم لدوره في مساعدة الأفراد على تحسين أحوال معيشتهم من ناحية ثالثة، وتختلف نسب مخصصات التعليم إلى إجمالي الناتج القومي من دولة إلى أخرى ومن مرحلة إلى أخرى داخل نفس الدولة بحسب قوة الاقتصاد ومعدلات النمو.

ب-**الدفاع**: تستأثر نفقات الدفاع التي تشمل مصاريف الصيانة للقوات المسلحة والتجنيد والتدريب والتشييد وشراء المعدات العسكرية بجزء يعتد به من الناتج القومي الإجمالي ونفقات الحكومة المركزية في اغلب دول العالم في تزايد مستمر وتعكس في ذلك إما سياسات دفاعية أو هجومية .

⁶⁵ فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة ، ط.1(عمان: دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، 2001)، ص.74.

ج- **الرفاه الاجتماعي**: ويشمل الرعاية الصحية والضمان الاجتماعي ويرتبط معدل الإنفاق في هذه الميادين بدرجة التضخم الاقتصادي، فالدول الفقيرة أو النامية بوجه عام لا تستطيع أن تتفق سوى نسبة محدودة من دخلها على برامج الرفاه الاجتماعي، وتبلغ نسبة الإنفاق حوالي 02,5 % من الناتج القومي الإجمالي في الدول التي يقل فيها متوسط نصيب الفرد من هذا الناتج عن 300 دولار في السنة.⁶⁶

على الرغم من أن الدول الغنية تبذل جهداً ملموساً في مساعدة العاطلين والعجزة والمسنين إلا أن حجم هذا الجهد يختلف من دولة إلى أخرى فما تنفقه الولايات المتحدة على الصحة العامة والضمان الاجتماعي مقارنة بمواردها يقل عن نصف ما تنفقه الدول الأوربية، وربما ترجع هذه الفجوة إلى اختلاف التوجهات السياسية والثقافية والاهتمام الأوربي المبكر بمسألة الرفاه الاجتماعي فضلاً عن التأثير الإيجابي للحركة العمالية الأوربية، ويدخل في سياسة الرفاهية الاجتماعية ما يعرف بسياسة الدعم الذي تقدمه الدولة للسلع الأساسية وللتجار وأصحاب المشروعات الصغيرة وأصحاب العقارات... الخ. ويثير الدعم تساؤلات كثيرة حول من يستحقه؟ وكيف يصل إلى مستحقيه؟ ومدى تأثيره على رشد السياسة الاقتصادية للدولة.⁶⁷

3- السياسات العامة لإعادة التوزيع Redistributive: وتمثل هذه السياسات ما تقوم به الحكومة من خلال إعادة النظر في توزيع الدخل، وجعله لصالح فئات من ذوي الدخل المنخفض أو المحدود، كما وتمثل خياراً تفضيلياً تتبناه الحكومة عبر سياساتها العامة في سبيل تحقيق بعض الامتيازات المادية لجماعة معينة من المجتمع على حساب جماعة أو جماعات أخرى، ومن أمثلة هذه السياسات قيام الإدارات المركزية المشرفة على الإنفاق بتولي مهمة إعادة توزيع الثروات المادية من خلال إقرار ضرائب على ذوي الدخل المرتفعة، لضمان تحقيق نسبة عالية من الخدمات لذوي الدخل المنخفضة وشرائح مجتمعية أخرى.

4- السياسات العامة التنظيمية Regulative: وتمثل تلك السياسات، جميع التعليمات الحكومية المتعلقة بضبط ورقابة الأنشطة والسلوكيات للالتزام بدواعي المصلحة العامة وتطبيق القانون، وفرض العقوبة اللازمة عند حصول انتهاكات وتجاوزات، وقد ازدادت الحاجة إلى مثل هذه

⁶⁶ فهمي خليفة الفهداوي، نفس المرجع السابق، ص.75.

⁶⁷Deacon, **the need for effective social policies nationally, regionally**: Copenhagen summit ten years on (Helsinki: gasp/stakes, 2005), p24.

السياسات في الوقت الحالي نتيجة تزايد تعقيدات الحياة وتطور أساليب التنمية وقضايا البيئة والصحة والأمن الوظيفي إلى غير ذلك .⁶⁸

إن الغرض من تعداد أنواع السياسات، وذكر نماذج مختلفة للدور الذي تلعبه الحكومة هو التعرف على أداء النظام وما يقدمه من مخرجات، ووقعها على الشعوب ناهيك عن معرفة طبيعة الأنظمة الاقتصادية التي تتبناها هذه الدول في سبيل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتوازنة، وضمان الحقوق لأصحابها، سواء كانت أنظمة ليبرالية أو اشتراكية أو تلك التي تمزج بين النظامين، بالإضافة إلى دراسة المشاكل الناتجة عن هذه السياسات ومدى ملائمتها وتسمى هذه العملية بتحليل السياسة.

إن تحليل السياسة العامة تمثل عملية منهجية للوصول إلى الحل الأنجع للمشكلات والقضايا، التي تواجه المجتمعات والحكومات والدول، كما يمثل جهداً متواصلاً في تفضيل الخيارات والتعبير عن التجارب القائمة باعتبارها طريقة علمية لها حدودها وأساليبها وتقنياتها عند تناولها السياسة العامة؛ وهي منهجية حديثة النشأة ترجع أصولها إلى دعوات عدد من الكتاب والمفكرين المهتمين بالعلوم الاجتماعية والاقتصاد السياسي عقب الحرب العالمية الثانية حيث يعتبر "هارولد لاسويل ودانيال ليرنر" أول الدعاة إلى ضرورة تقنين وبلورة منهجية في صنع السياسة وتحليلها من خلال مؤلفهما "علوم السياسات تطورات حديثة في الهدف والأسلوب عام 1951، حيث هدف الكاتبان إلى المساعدة في اتخاذ القرارات الناجحة عند صنع السياسات، وإلى تحسين أداء الحكومات داخل المجتمع، وإلى تكثيف الجهود العلمية والمعرفية والتجريبية، والاستفادة من معطيات العلوم المتخصصة ذات التوجه القياسي والتجريبي لغرض تحليل السياسة العامة وتنضيج عملياتها التحليلية بمنطق السلوكيات وتحليلات النظم والرياضيات التطبيقية. وقد استفاد القطاع الحكومي منذ بداية التسعينات من تلك المجالات العلمية والكمية في الدول المهتمة بتطوير فاعلية الأجهزة الحكومية، وبأكثر تخصصية يرى السيد ياسين: أن تحليل السياسة العامة هو " ذلك الجهد الهادف إلى توضيح الآثار التي يمكن أن تترتب عن اختيار حل واحد أو عدة حلول سواء تم ذلك بطريقة قبلية أو بعدية أي أن تحليل السياسة العامة يتنبأ في حالة التحليل القبلي بالآثار المتوقعة، وقد يحدد في حالة التحليل البعدي آثار هذه السياسات".⁶⁹

⁶⁸ فهمي خليفة الفهداوي، نفس المرجع السابق، ص.76.

⁶⁹ محمد قاسم القريوتي، مرجع سابق، ص. 103.

تقوم منهجية تحليل السياسات العامة Problem Solving Approach، **لاكسندر ووندد** بالأساس على حل المشكلات أو ما يعرف باسم هذا المنطلق تصبح الصياغة الجديدة أو التحديد الجيد للمشكلة بمثابة نصف الحل، لهذا اهتمت مدارس ودراسات تحليل السياسات العامة باستخدام أدوات التحليل التي تسمح بتحديد المشكلة من جانب، وتعظيم كفاءة البدائل المتاحة أمام صناع هذه السياسات لحل هذه المشكلة من جانب آخر، ولقد تطورت منهجية تحليل السياسات العامة؛ بحيث أصبحت تجمع بين التحليل الكمي والكيفي، وتأخذ بالأسلوب المقارن، كما أصبح تحليل وتقييم السياسات العامة يعتمد على إتباع الأسلوب الوقائي وليس فقط الأسلوب العلاجي، حيث عادة ما يتم التفكير في المشكلات وأساليب علاجها قبل أن تتفاقم.⁷⁰

ثانياً: نماذج صنع وتحليل السياسة الاجتماعية:

إن صنع أي سياسة من السياسات يقوم على نموذج معين، فعلى سبيل المثال نموذج السياسة الاجتماعية يقوم على ثلاثة نماذج أساسية:

1- نموذج الصفوة: وفيه تتجه السياسات من أعلى أي من القمة إلى القاعدة ويكون فيه دور البيروقراطية بوجه عام هو التبرير والتنفيذ، وتكون فيه المساءلة أساساً في يد الصفوة وبالتالي تكون أقل تجاوباً مع المجتمع.

2- نموذج توازن المصالح: ويكون مبنياً على مجتمع مدني قوي، ومجموعات مصالح جيدة التنظيم تكون هي الجسر بين الفرد والحكومة، وهذا النموذج يسمح بالتوصل إلى الحلول الوسط والتنازلات اللازمة للنجاح في تنفيذ السياسات والالتزام بالبرامج، لكن لا بد أن نلاحظ أن الفقراء والمحرومين هم أقل القطاعات قدرة على تنظيم الموارد وتعبئتها للتأثير على السياسات، ويكون متروكاً لغيرهم أن يعبروا عن مصالحهم وأن يضعوها أمام متخذ القرار.

3- النماذج العقلانية العلمية: وتفترض معرفة تامة بقيم المجتمع، وبدائل السياسات ونتائجها لتضمن تحقيق توازن مقبول بين مكاسب السياسات وبين التضحيات المطلوبة أثناء تطبيقها لكن مثل هذه المعرفة التامة نادراً ما تتوفر، كما أن النموذج لا يبين فروق القيم والأفضليات؛ فأى تضارب في القيم والأفضليات يحل من خلال العمليات السياسية التفاوضية والحلول الوسط، أكثر مما يحل على أسس علمية، وفي الواقع العملي غالباً ما ينتهي هذا النموذج بتعبير

⁷⁰ سلوى شعراوي جمعة، محرراً، تحليل السياسة العامة في الوطن العربي (القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، 2002)، ص. 38.

المخططين عن مصالح الصفوة وتنفيذ هذه المصالح، أو بإحلال قيم المخططين بدل قيم الصفوة.

71

كما تتناول الأدبيات في مجال السياسة العامة بشأن رسم السياسات منهجين أو أسلوبين رئيسيين وهما:

- المنهج الجوهرى/الموضوعي Substantive Approach والمنهج الإجرائي Operational Approach حيث يركز المنهج الجوهرى على مضمون السياسات العامة وأسبابها والنتائج أو الآثار المترتبة عليها، أما المنهج الإجرائي فيركز على الخطوات والمراحل التي تمر بها عملية رسم السياسات، وتتم السياسات العامة بعدة مراحل أو خطوات حسب النمط الافتراضي المثالي Ideal-Type⁷² و هي على النحو التالي:

1-تحديد المشكلة.

2-وضع المشكلة على الأجندة الحكومية .

3-بلورة وصياغة السياسة العامة.

4-إقرار السياسة العامة.

5-تنفيذ السياسة العامة.

6-تقييم السياسة العامة.(أنظر الملحق: الشكل الخاص بالمراحل التي تمر بها السياسات العامة رقم: 01).

كما تلعب المعلومات دوراً مهماً في صناعة وتحليل السياسات العامة للدولة، وغياب هذه المعلومات يؤدي حتماً إلى فشلها، فالمعلومات إذا كانت وفيرة، وفي توقيتها الصحيح ودقيقة، تكون أساسية في تحديد وتقييم كل ما يتعلق بالسياسات من مشاكل واختيارات ونتائج، والمشكلة في العالم العربي هي الإفقار في المعلومات والبيانات فضلاً عن رداءة نوعيتها وترجع هذه الحالة إلى أربعة عوامل هي:⁷³

(أ)-تسييس الإحصاءات أي عدم قبول الحكومة بأي إحصاءات أو بيانات تختلف عن التي تصدرها الجهات العامة .

(ب)-اشتراط الحصول على تصريح وإذن قبل إجراء أية مسح أو دراسات ،أي ممارسة السيطرة والرقابة على المعلومات التي يتم جمعها.

⁷¹ تقرير اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا "تحو سياسات اجتماعية متكاملة في الدول العربية"، مرجع سابق، ص.05 .

⁷² محمد قاسم القريوتي، مرجع سابق، ص ص 201-202.

⁷³ تقرير اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا. "تحو سياسات اجتماعية متكاملة في الدول العربية"، مرجع سابق، ص.4.

(ج) - عدم كفاية التدريب على جمع البيانات وتحليلها، وهو مجال يزداد تخصصاً وتقنية كل يوم.
(د) - قصور الالتزام بحماية سلامة البيانات .

كما رأينا أن أي سياسة عامة تهدف إلى توزيع القيم والمنافع لأفراد المجتمع وفي نفس الوقت سياسة لإعادة التوزيع كما عرفناها سابقاً، بحيث تستلزم أي إستراتيجية إنمائية نموذجاً شاملاً، فالنماذج بحكم تعريفها عبارة عن أشكال مجردة لا تنطبق انطباقاً كاملاً على الواقع، لكن الدول تعمل على تقريب نموذج بعينه أكثر من غيره، فصنع السياسة الاجتماعية يقوم على:⁷⁴

1/- تشخيص القضايا الاجتماعية والاقتصادية، وتحديد الأهداف الوطنية لتأمين العدالة والنمو، والاستقرار الاقتصادي (من حيث علاقة الاقتصادي بالاجتماعي). فالهدف ليس المؤشرات الاقتصادية بحد ذاتها، بل الوصول من خلالها إلى أحسن المؤشرات لاجتماعية قدر الإمكان، فلقد سادت في العقود الماضية، عقلية تقول إن توفير الشروط الاقتصادية للتطور ستضيق هامش تحقيق مكاسب اجتماعية، كما كان يجري تبرير اللافعالية الاقتصادية بضرورات اجتماعية والواقع أن هذا التناول أدى في نهاية المطاف إلى تراجع الاقتصادي والاجتماعي معاً، مما يتطلب تدقيق الرؤية وتصحيحها.

2/-مراجعة فعالية السياسات الحالية لمعالجتها .

3/- اقتراح مجموعة من السياسات القصيرة والمتوسطة والطويلة الأمد من أجل تفعيل الآثار الإنمائية.

4/- انتقاء الخيارات بالنظر إلى الأولويات الاجتماعية.

5/- تخصيص اعتمادات مناسبة من الميزانية لدعم سياسات الأولوية.

6/- إيجاد آليات للتنفيذ الفعال . وتضيف تقارير الأمم المتحدة العنصر التالي:

7/- إيجاد آليات لمراقبة وتقييم من أجل تقدير الفعالية، والسماح بالقيام بالتعديلات والتحسينات عند مراجعة الاستراتيجيات الإنمائية (عادة كل 3-5 سنوات) .⁷⁵

إن نموذج السياسة الاجتماعية وعند تطبيقه، يحمل أهداف متوخاة منه، وهي بالأساس: تحقيق التنمية الاجتماعية المنشودة، وتوزيع المنافع والخدمات الأساسية على المواطنين، والقضاء على الفقر... الخ، وعلى هذا الأساس فإن معرفة آثار هذه السياسة لا بد من الأخذ

⁷⁴ قدرى الجميل، "السياسات الاجتماعية واقتصاد السوق الاجتماعي"، تم تصفح الموقع يوم: 28 فيفري 2009

<[Http://www.kassioun.org/index](http://www.kassioun.org/index)>

¹ إيزابيل أورتيغز، السياسة الاجتماعية: تقرير إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالأمم المتحدة، مرجع سابق، ص.11.

² نفس المرجع، ص.12.

بنموذج للتحليل، فقبل أن نعرف كيف نحلل السياسة الاجتماعية لابد لنا أولاً أن نعرف أهمية تحليل السياسة الاجتماعية:

- 1- معرفة الآثار والتغيرات عند التطبيق.
- 2- إحداث تغييرات في السياسات القائمة.
- 3- يساعد على صنع سياسات جديدة وتحديد القضايا التي يجب أن تركز عليها.
- 4- نتائج التحليل تساعد على تغيير القوانين والتشريعات الاجتماعية لتناسب المجتمع أو أي تغييرات أي تغييرات تظهر على هذا المجتمع.
- 6- تساعد على معرفة مدى تحقيق مبدأ تكافؤ الفرص والمساواة.⁷⁶

ثالثاً: مداخل تحليل السياسة الاجتماعية:⁷⁷

1- معالجة مسألة الهدف باعتباره لا متناه: إن دراسة السياسة الاجتماعية تهتم أساساً بمسألة الحاجات الإنسانية والنظم الاجتماعية التي تأسست لإشباعها، ويلاحظ أن أهداف أي سياسة اجتماعية تكون متعددة وغامضة ومتصارعة، ولهذا فمحاولة كشف أهداف السياسة الاجتماعية والكيفية التي يتم بها التوفيق بين الأهداف المتصارعة بواسطة القائمين بالتنفيذ هي طريقة مفيدة لصياغة تساؤلات وجيهة عن خطط المستقبل؛ فسياسة المستقبل هي - في أساسها والى حد ما - إعادة تحديد إما للأهداف الاجتماعية أو القيود التي تمنع تنفيذ أهداف مسلم بها، ولهذا فمن الصعب أن نكتشف ما يحاول تنظيم ما ينجز والتساؤل عما إذا كانت الترتيبات والتدابير تعوق أو تسهل تحقيق الأهداف.

2- الاهتمام بالتطبيق والسياسة أيضاً:

لو فحص المرء أهداف الجانب الأكبر من التشريعات الاجتماعية لوجد في العادة أن تلك الأهداف الخلقية والأيدولوجية وهي غاية السياسة الاجتماعية، تكون عرضة للعديد من التفسيرات، وعندما تكون غايات السياسة غامضة ومتعارضة، فإن كل مرحلة لاحقة من مراحل التنفيذ تتيح سياقاً جديداً نحاول أن نجد فيه تفسيراً لتلك السياسة وأهدافها المتناقضة، ومن نتائج الموافقة على تشريع غامض ومتناقض أن يجعل من الاتفاق أمراً صعباً فأهداف البرامج يمكن فهمها على أفضل وجه لا من النصوص الشكلية للتشريع بل من الممارسة اليومية، أما فيما يخص السياسة ذاتها فيمكن أن نتساءل في تحليلنا لها عما إذا كان الهدف من برامجها

⁷⁷ Rein M, Social Science and Public Policy (New York: Penguin, 1996), p20-22.

الاجتماعية هو الإصلاح الجذري أو التدريجي، وإذا ما كان توزيع الخدمات محكوما بمبادئ عامة أو خاصة أو كليهما، كما لنا أن نتساءل عما إذا كان لازما أن تتجه الأهداف الاجتماعية نحو مساواة الفرص أو التساوي في الظروف، وإذا ما وجب أن تصنع قرارات السياسة بوساطة نسق مركزي تسوده الصفة أو نسق تعددي للمنافسة يهتم بسيادة المستهلك وتلك ثنائيات لا يمكن تجنبها في الحياة العملية ويؤدي التناقض بين المثل والواقع إلى مواقف نقبل فيها بعد حين موقفا رفضناه قبل ذلك.⁷⁸

3- الفحص التاريخي للسياسة الاجتماعية:

لا يعني الاستقصاء التاريخي للسياسة الاجتماعية الاعتقاد بأن التفاعل بين الأهداف المتصارعة أو النقائض يؤدي إلى التقدم نحو أهداف أفضل، ولا أن سياسة اجتماعية في عصر ما هي بالضرورة خطوة أرقى من قرينتها في زمن آخر، والمعرفة المتصلة بالسياسة الاجتماعية ليست تراكمية بالمعنى العلمي للكلمة، لأن المشكلات متشابكة ولأن التغير في البنية يجعل الحلول المطروحة لا تلاءم الظروف الجديدة والسياسة الاجتماعية حوار دائم حول قضايا متشابهة برغم تغير منظوراتها طبقا لاختلاف المرحلة الزمنية والسياسات السابقة، كما أن أهمية المنظور التاريخي تتمثل في أنه لا يوجد برنامج ناجح للسياسة الاجتماعية بمعزل عن البرامج الأخرى، فنادراً ما يتم تصميم خطة قومية واجتماعية متكاملة لها جميعا؛ فالقيود السياسية والإدارية والاقتصادية تفتت تلك البرامج الشاملة، كما أن هناك صعوبة في تحديد الأولويات بين الدعاوى المتناقضة ودمجها في هدف واحد.

4- تفادي الأنماط الجامدة :

إن الأهداف المتصارعة والضغوط السياسية والاقتصادية والإدارية والظروف المتغيرة تعوق ظهور سياسات دائمة، وعلاوة على هذا تنشأ السياسة من التوفيق بين المصالح والمثل والأهداف المتصارعة.⁷⁹

5- المنظر الخلفي تجاه السياسة الاجتماعية: هناك جانبان لمعالجة السياسة الاجتماعية من زاوية نقدية خلقية: أولهما المناداة بالقيم الخلقية السائدة والتي يقبلها المجتمع في مجال السياسة الاجتماعية، وثانيهما: التشكيك في أخلاقية السياسة الاجتماعية لا تأكديها.⁸⁰

⁷⁸ Ibid. p.23.

⁷⁹ Ibid. p.25-24 .

⁸⁰ Rein M, op.cit, p.24.

إن دور محلل السياسة العامة تكمن في أن يقرر ما هي الأهداف التي تتوخى السياسة العامة تحقيقها؛ حيث يتحدد على ضوء ذلك طبيعة تحليل السياسات التي سيتم التوصية بتبنيها، وأي الوسائل سيتم إتباعها في التحليل، وتعتمد عملية تحليل السياسات على تقييم النتائج السياسية والفنية والاقتصادية والاجتماعية المترتبة على تصدي السياسة العامة لحل مشكلة معينة، وعادة ما يقوم بها أشخاص مدربون تدريباً مناسباً، ويستعمل هؤلاء الأشخاص بيانات نوعية وكمية ويلجئون إلى عدة أساليب ومداخل وطرق للقيام بهذه العملية، ويلعب محلل السياسات ثلاثة ادوار رئيسية:⁸¹

1- دور موضوعي مهني :وذلك من خلال:

- القيام بدور المستشار الداخلي والخارجي للمؤسسات المعنية بالسياسات محل النظر .
- التعامل مع الجوانب الفنية والإنسانية في عملية تحليل السياسات .
- توضيح الافتراضات التي ينطلق منها في التحليل .
- الاعتماد على مختلف مصادر المعلومات.
- إتباع طرق ونماذج تحليلية علمية.
- أخذ الاعتبارات المهنية والأخلاقية بعين الاعتبار عند القيام بعملية التحليل.
- التشاور مع مُتخذ القرار باستمرار وتزويده بمسودة أولى من التقرير، لإعطائه فرصة للتعليق عليها، وإبداء الملاحظات التي يراها، ويختلف متخذو القرار والذين يحتاجون مشورة محلي السياسات العامة من حيث الكفاءة ومن حيث ضغوط الوقت التي يتسم بها.
- الإبقاء على حالة من الانتباه لدى مُتخذ القرار من خلال تزويده بملخص تنفيذي واستعمال الرسومات والإحصاءات التي تساعد على توضيح الأفكار بشكل كبير .

2- دور المدافع عن المستفيدين: ويتلخص في :

- تحديد أهداف وفيم الجهات المستفيدة من التحليل.
- تحديد المؤسسات والأطراف الرسمية والغير رسمية المعنية بالتحليل.
- بيان أهمية تحقيق أهداف تلك الجهات.

3-دور المدافع عن قضية معينة: وذلك من خلال :

- توفير الحجج المناسبة بشأن تبني أو رفض سياسة معينة.
- توفير ما يؤكد صحة تبني سياسات معينة.

⁸¹محمد قاسم القريوتي، مرجع سابق ، ص 350.

ولما كانت السياسات تعكس قيماً اجتماعية، فلا بد أن يتحلى محلل السياسات بأخلاقيات عمل تجاه المستفيدين وتجاه المصلحة العامة، وأن يكون لديه إحساس بالعدالة والمشروعية والكفاية والفعالية، وهي أمور ومستويات غير متوافقة تماماً، وكثيراً ما تتعارض فيما بينها، وهناك مؤشرات تعتبر معايير للحكم على السياسات العامة ومدى جدواها وفعاليتها ومن أهم هذه المؤشرات:

-حجم الفوائد التي تترتب عن تنفيذ سياسة ما مطروحا منها التكاليف Benefit .Net

-الفاعلية وتعني قدرة السياسة على تحقيق الأهداف المتوخاة منها Effectiveness .

-العدالة و تعني مدى عدالة توزيع الفوائد والتكاليف المترتبة على تنفيذ سياسة ما Equity .

-المساواة في تحمل التكاليف والاستفادة من المنافع المتأتية من سياسة معينة Equality.

-مدى المشاركة الشعبية في رسم سياسة معينة Public Participation .

-مدى الحرية المتوفرة في التعبير عن الرأي Freedom .

-القدرة على التنبؤ بنتائج السياسة Predictability.

-العدالة الإجرائية وتعني توفر المعلومات والإجراءات بشأن سياسة معينة لدى المواطنين المتضررين من هذه السياسة بحيث تكون هناك شفافية وفرصة لتوضيح المواقف عن طريق الإجراءات القانونية.⁸²

رابعا: نماذج تحليل السياسة العامة: و تنقسم النماذج المستخدمة في تحليل السياسات العامة إلى نوعين رئيسيين:⁸³

1- النماذج الوصفية : ومن أهم هذه النماذج الوصفية المعروفة والمستخدمه في تحليل السياسات العامة ما يلي:

-النموذج المؤسسي.

-النموذج العملياتي.

-النموذج العقلاني الرشيد.

-النموذج التدريجي.

-نموذج النخبة.

⁸² محمد قاسم القريوتي، نفس المرجع، ص.353.

⁸³ عبد الله أيوب، السياسات العامة، فحص تاريخي وعملياتي (الأردن: مكتبة السلام للطباعة والنشر، 2001)، ص.19.

-نموذج الاختيار العام.

-نموذج نظرية اللعبة.

2- النماذج الكمية: وتنقسم بدورها إلى:

1- النماذج الرياضية الرمزية: (نماذج التحليل الكمي ومنها: معادلات التفاضل، نموذج خطوط الانتظار، نموذج المحاكاة، نموذج سلاسل ماركوف، نموذج تحليل التكلفة-المنفعة نموذج البرمجة الخطية).

2- النماذج اللفظية.

3- النماذج المؤكدة والنماذج الاحتمالية.

4- النماذج الثابتة والنماذج الديناميكية.

5- النماذج المعيارية.

6- النماذج التمثيلية والنماذج الشبيهة. (مزيد من التوضيح انظر الملحق رقم: 04 الخاص بالنماذج المتعلقة بتحليل السياسات العامة).

○ المطلب الثالث: السياسة الاجتماعية واقتصاد السوق الاجتماعي.*

يمثل هذا النظام ردا وطنيا على اختلال نظام العولمة لصالح الربح على حساب الأجور؛ فهو يلبي مطامح الناس في ظروف العولمة الرأسمالية المسيطرة باعتباره نظاما اقتصاديا يلجم النزاعات الجشعة في نظام السوق، فهو نظام اقتصادي سياسي اجتماعي للفئات الاجتماعية المختلفة و العمل بنظام اقتصاد السوق الاجتماعي يعني استخدام آليات السوق والاستفادة من مزاياها مع التحكم الاقتصادي والاجتماعي والحد من أضرار التقلبات، ويهدف إلى تحقيق التنمية الاقتصادية بالتلازم مع تخفيف الأعباء المعيشية وقهر مصاعبها على الفقراء، كذلك يؤمن هذا النظام للفئات الاجتماعية الفقيرة والعاملة بأجر الخدمات الأساسية ومنها الصحة والتعليم والسكن وحاجات الشرب والتحكم بمياه الصرف الصحي وحاجات التعليم وغيرها وتسهيل حصولها وتوفيرها للأفراد بوصفهم المستفيدين.

لقد تأسس نظام اقتصاد السوق الاجتماعي على نظم الرعاية الاجتماعية في الاتحاد السوفيتي سابقا والدول الاشتراكية، لاسيما بعد الحرب العالمية الثانية وسعى إلى تلازم مبرمج بين

* بدأ نظام اقتصاد السوق الاجتماعي في أكثر الدول الأوروبية الغربية تطورا وخصوصا تلك التي حكمتها أحزاب اشتراكية ديمقراطية كبريطانيا والدول الاسكندنافية عموما وألمانيا وإيطاليا وفرنسا بعد أن تبنت هذه الأحزاب وقياداتها التاريخية ولاسيما في بريطانيا ثم السويد وألمانيا الاتحادية والنمسا وفرنسا وإيطاليا وغيرها هذا النظام كونها كانت تتبنى قضايا العمال، ويقوم هذا النظام بالتخلص من اثار السوق على افراد المجتمع والحماية الاجتماعية ضمن شبكات الامان الاجتماعي.

تطوير الصناعة والاقتصاد عبر تطوير التكنولوجيا الإنتاجية وإنتاجية العمل وتطوير خدمات الرعاية الاجتماعية علما بأن المبادئ الأولى للتنمية الاجتماعية هي ضمان العمل ومجانبة التعليم بمختلف مراحلها ومجانبة الصحة والرعاية الصحية بمختلف أشكالها، كذلك الأمر بالنسبة للدول الرأسمالية الصناعية المتطورة في أوروبا وكندا ودول أخرى التي تبنت أحزابها الاشتراكية الديمقراطية ووضعت التشريعات التي تهتم بوضعية العمال هادفة إلى التقليل من الفوارق الواسعة بين الطبقات والفئات المشكلة للمجتمع، وهذا ما نلاحظه مثلا في الدستور الفرنسي 1958 الذي نص على حق العمل، وحرية الانضمام إلى النقابات وكفالة الأسرة من قبل الدولة فضلا عن الحماية الصحية والتأمين الصحي والراحة والتعليم المجاني.⁸⁴

إن تغير شروط العلاقات الدولية تترك انعكاسا على الواقع وان التخصص في زمن الحرب الباردة لم يعد مناسباً مع الانتقال إلى مرحلة ما بعد الحرب الباردة أي مرحلة الرأسمالية العالمية أو مرحلة العولمة الرأسمالية الراهنة بحيث تتطلق الليبرالية من فرضية أن السوق آلية مثلى للعمل الاقتصادي، وان تدخل الدولة هو شر الشرور ولذلك فإن تحقيق التقدم الاقتصادي يكون بتفعيل السوق، وبالتالي يعني وقف تدخل الدولة ومحاصرته ومنعه من الميدان الاقتصادي المباشر. إن هذا القول مبالغ فيه لأن كل الدول الصناعية البرجوازية حققت الثورة الصناعية من خلال ثورة اقتصادية قامت فيها الدولة بدور كبير وكان دور الدولة الاقتصادي والتدخل في النهضة الاقتصادية، كما في اليابان وكوريا الجنوبية وتايوان وسنغافورة وهونغ كونغ ولاحقا في ماليزيا وتايلاند والصين ومؤخرا في الهند ولذلك فالقول أن اقتصاد السوق يعني عدم تدخل الدولة، مقولة غير صحيحة وغير عملية لأنها تتناقض والواقع التاريخي الراهن على السواء فهي لذلك مقولة أيديولوجية ليس إلا، فالانتقال إلى اقتصاد السوق الاجتماعي يعني اضطلاع الدولة الجاد والفعال بالنشاط المطالب ومراعاة السلم المتحرك للأجور وتطبيقه، وهذا السلم المتحرك للأجور يقوم على تحريك الأجور لمواكبة الزيادات في الأسعار فإذا زادت الأجور زادت القدرة الشرائية وبالتالي زاد الرفاه الاجتماعي وهذا لا يتحقق إلا عن طريق تفعيل السياسات الإنمائية الاجتماعية⁸⁵.

إن أهم التحديات التي تواجه الدول التي تأخذ بنظام اقتصاد السوق الاجتماعي حيث يعترض هذا التنظيم الاقتصادي الاجتماعي هو تحدي العولمة التجاري والتكنولوجي القائم على

⁸⁴ سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج.2، ط.7 (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2005)، ص.70.

⁸⁵ خورشيد معتز، أنظمة دعم القرار الحكومي من أجل التنمية الاجتماعية الاقتصادية: اعتبارات السياسة للدول العربية (القاهرة: برنامج الأمم المتحدة

تغليب السوق على المجتمع وتغليب الربح على الأجر وتغليب السلعة الرخيصة منخفضة الدخل والجودة على السلعة النبيلة أو الأصيلة عالية الكلفة والجودة؛ إزاء هذا الضغط الخارجي المتسلل للتجارة الحرة والاستثمار الأجنبي الحر تواجه الدول المذكورة ونماذجها من اقتصاد السوق الاجتماعي خياراً صعباً بين منهجين أولهما التمسك بالتوازن بين اقتصاد السوق ورفاه المجتمع وإخضاع الأول للثاني، بالسعي المستمر لرفع الإنتاجية وإنتاجية العمل مقابل المزيد من الأجر والمزايا والخدمات الاجتماعية والثقافية والروحية أما الثاني هو التخلي عن هذا النموذج المتوازن وتبني الرأسمالية، ووضع السوق في مرتبة المعبود فوق الشعب ومصالحه الحيوية وفوق المجتمع ومتطلباته الاجتماعية والإنسانية وفوق السلطات السياسية المعبرة عن الإرادة الوطنية الديمقراطية وفوق الديمقراطية الاجتماعية وواجباتها الوطنية والمهنية كل ذلك لتحقيق مكاسب مغرية تنحصر بالنخبة الطبقية والقلّة الاجتماعية وتدفع بالأغلبية الاجتماعية إلى الانحدار المادي والروحي والمقصود بالاجتماعي هو: مصالح أية فئة اجتماعية يجب أن يخدم في ظل وجود مصالح متناقضة في المجتمع مستحيلة التوافق فيما بينها؟ أي بكلام آخر كيف يجري توزيع الدخل الوطني في المجتمع؟⁸⁶

من هنا يصبح واضحاً أن أي تراجع لدور الدولة وأشكال ملكيتها هو خطوة خطيرة موضوعياً ففيمما يخص العدالة الاجتماعية حتى لو كان هذا الدور من خلال ما ينتجه من قيمة مضافة يجري حتى الآن ليس لصالح الجماهير الشعبية فهذا الدور هو شرط ضروري للعدالة الاجتماعية ولكنه غير كاف إذا لم يرافقه ضرب لمواقع الفساد يسمح بإعادة توزيع عادلة، وأن التراجع عن هذا الشرط الضروري يطيل المسافة نحو العدالة الاجتماعية حتى الآن يحمل البعض انخفاض الفعالية الاقتصادية لنشاط الدولة لأعبائها الاجتماعية والواقع أن العبء الاجتماعي هو دور وواجب للدولة، لا مبرر لوجودها دونه في العالم المعاصر ولكن السؤال: كيف يجب ممارسة هذا الدور؟ إن رفع الفعالية الاقتصادية على مستوى المنشأة عبر القضاء على النهب والفساد و الهدر سيؤمن تلك الفوائد الضرورية لممارسة الدولة لدورها الاجتماعي في التعليم والصحة والثقافة.. إلخ من السياسات الاجتماعية التي هي مجالات للاستثمار البعيد المدى وليست استهلاكاً لا تقوى الدولة عليه.⁸⁷

⁸⁶ عصام الزعيم، "اقتصاد السوق الاجتماعي إزاء التحديات الوطنية والدولية"، ندوة الاقتصاد، نوفمبر 2005، تم تصفح الموقع يوم: 15 مارس 2009

<<http://www.mafhoum.com/syr/2006/index.html>>

⁸⁷ عصام الزعيم، المرجع نفسه.

إن التنمية تستلزم القيام بتنمية اقتصادية مترافقة مع نشاط سياسي ينبغي على الدولة القيام بمبادرات لتحسين العلاقات السياسية بينها وبين المواطنين وبين الأطراف المختلفة وتحقيق التوازن بين القوى السياسية والاقتصادية والاجتماعية القائمة وأن يكون الهدف من المبادرات إحداث تغييرات سياسية فائقة الأهمية كتعزيز الديمقراطية وتشجيع الاستثمار والنشاط الاقتصادي، لكن اقتصاد السوق الاجتماعي يحمل تحديا كبيرا إزاء السياسات الاجتماعية؛ لأن تمويل التنمية الاجتماعية يتناقض مع متطلبات السوق وبالتالي فإن تجاوز هذا التناقض لا يمكن أن يتحقق إلا ببذل جهود إنمائية اقتصادية واجتماعية وسياسية بصورة متواصلة وهذا التجاوز لا يمكن أن يتحقق إلا برفع الإنتاجية باستمرار وتحسين الأداء الاقتصادي وزيادة الفائض الاقتصادي من جهة، وتطبيق سياسات عادلة في مجال الضريبة وتعميق الخدمات الاجتماعية والعمل على استدامتها و ترشيدها من جهة أخرى⁸⁸.

إن الربط بين السياسات الاجتماعية واستدامتها، يقودنا إلى فهم العلاقة المتبادلة بين الاهتمام بالإنسان ورفاهيته الاجتماعية، وبين التنمية المستدامة في بعدها الاجتماعي وهذا ما سنعالجه من خلال المبحث الموالي.

المبحث الثاني: التنمية المستدامة

في أعقاب الحرب العالمية الثانية وجد العالم نفسه مدعوا للانقسام إلى معسكرين شرقي و غربي عاشا زمنا طويلا على إيقاع الحرب الباردة، لكن مع تنامي حركات التحرر من الاستعمار سيلوح في الأفق عالم ثالث سمي بدءا بالدول المتخلفة و المتأخرة عن النمو لكن و من أجل تلطيف الوصف و جعله أكثر إنسانية تم اختراع مصطلح الدول السائرة في طريق النمو أو الدول النامية، لكن يبدو أن صفة العالم الثالث ما زالت الأكثر حضورا و تعبيرا عن هذه الدول التي يقول عنها **فوريست ميردن** "أن العوامل المشتركة فيما بين شعوب هذه الدول هي مشكلاتهم و تاريخ شقائهم الطويل، فهم فقراء و مرضى و جوعى و أميون، إنهم يقطنون مساكن غير صحية و يموتون في سن مبكرة و يزداد عددهم بأكثر من مليون كل شهر"⁸⁹.

يتلازم مع التنمية حدوث تغييرات اقتصادية واجتماعية وبيئية، وحيث أن التنمية تهدف إلى إحداث تغييرات ايجابية، فإن الحاجة إلى تجنب الآثار غير المرغوب فيها وتأكيد تحقيق المنافع على المدى الطويل، قادت إلى ظهور مفهوم التواصلية أو الاستدامة والذي أصبح يمثل حجر

⁸⁸ جلال العظم، ما هي العولمة؟ (تونس: المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، 1997)، ص.122.

⁸⁹ أحمد أبو أليزيد الرسول: **التنمية المتواصلة : الأبعاد ..و..المنهج** (الإسكندرية:مكتبة بستان المعرفة للطباعة والنشر والتوزيع، 2007)، ص.2.

الزاوية للتنمية، إذا ما استهدفت زيادة الرفاهية وتنظيم العدالة والمساواة للسكان الحاليين وأيضاً للأجيال القادمة، ومع الزيادة المضطربة في عدد السكان على مستوى العالم وزيادة مستوى التقدم العلمي والتكنولوجي، لجأ الإنسان إلى التدخل في الطبيعة من خلال تكثيف استخدام المدخلات وتطبيق بعض الممارسات التي أدت إلى الإخلال بالتوازن البيئي إضافة إلى ظهور بعض الأضرار على صحة الإنسان والحيوان والنبات، ونتيجة للارتباط الوثيق والعلاقة القوية بين البيئة والتنمية فقد ظهر مفهوم جديد للتنمية يسمى بالتنمية المستدامة أو المتواصلة أو المستمرة أو القدرة على البقاء أو القابلة للاستمرار Sustainable Development. وتركز على الكم وعلى النوع أيضاً.

المطلب الأول: في مفهوم التنمية

إن قضية التنمية تعد واحدة من أهم القضايا التي تشغل بال مخطوطو السياسة العامة وقادة المجتمعات مهما كانت المنطلقات الأيديولوجية التي ينطلقون منها، لقد أصبح لهذا الحقل من المعرفة شأن متعاظم في مختلف العلوم الاجتماعية، خاصة وأنه يتناول القضايا العديدة التي تتعلق بتجارب اجتماعية حية لكل ما تحمله هذه التجارب من ديناميكية ومشكلات وتطلعات. من الناحية الاصطلاحية فإن مفهوم التنمية يقصد به: نما وتغير وكبر نتيجة لتأثيرات معينة، ومن التعاريف التي أعطيت لمفهوم التنمية تعريف **عابد عبد المهدي** في الموسوعة الاقتصادية حيث يؤكد " أن عملية التنمية هي تدرج طويل الأمد قد يحدث في قرن أو في عدة قرون وتعتبر ظاهرة عامة تمتد بالضرورة على كافة فروع النشاط وتظهر في شكل تغيرات عميقة ومستمرة ، إنها عملية فعالة تتغير باستمرار، فالتنمية في الدول الرأسمالية مرت بثلاث مراحل: تجارية - صناعية - مالية"⁹⁰.

أما الفرق بين النمو والتنمية هو: **النمو** "عبارة عن زيادة في مؤشرات اقتصادية معينة كالدخل القومي الخام أو المحلي ". أما **التنمية** فهي بالنسبة للاقتصاديين " زيادة في السلع والخدمات بمعدل يزيد عن معدل زيادة السكان " أما بالنسبة للسياسيين فإنها تعني " اللحاق بالدول المتقدمة والقضاء على المثلث الخطير (المرض، الفقر، الجوع) ونشر العدالة الاقتصادية والتسيير الذاتي للاقتصاد، وعموما هي عملية شاملة تمس الإنسان بالدرجة الأولى."⁹¹

⁹⁰ صالح زياتي، "محاضرات في مقياس السياسات الاقتصادية والتنمية بعنوان: "مدخل عام حول التنمية" (قسم العلوم السياسية ، جامعة باتنة ، السنة الجامعية: 2000/2001).

⁹¹ المرجع نفسه.

يعد مفهوم التنمية من المفاهيم العالمية في القرن العشرين، حيث أطلق على عملية تأسيس نظم اقتصادية وسياسية متماسكة فيما يسمى بـ "عملية التنمية"، ويشير المفهوم بعد الاستقلال في الستينيات - في آسيا وإفريقيا بصورة جلية، وتبرز أهمية مفهوم التنمية في تعداد أبعاده ومستوياته، وتشابكه مع العديد من المفاهيم الأخرى مثل التخطيط الإنتاج والتقدم، وقد برز مفهوم التنمية development بصورة أساسية منذ الحرب العالمية الثانية حيث لم يستعمل هذا المفهوم منذ ظهوره في عصر الاقتصادي البريطاني البارز آدم سميث في الربع الأخير من القرن الثامن عشر وحتى الحرب العالمية الثانية إلا على سبيل الاستثناء، فالمصطلحان اللذان استخدمتا للدلالة على حدوث التطور المشار إليه في المجتمع كانا التقدم المادي material progress، أو التقدم الاقتصادي economic progress وحتى عندما ثارت مسألة تطوير بعض اقتصاديات أوروبا الشرقية في القرن التاسع عشر وكانت الاصطلاحات المستخدمة هي التحديث modernisation، أو التصنيع industrialisation.⁹²

برز مفهوم التنمية بداية في علم الاقتصاد حيث استخدم للدلالة على عملية إحداث مجموعة من التغيرات الجذرية في مجتمع معين؛ بهدف إكساب ذلك المجتمع القدرة على التطور الذاتي المستمر بمعدل يضمن التحسن المتزايد في نوعية الحياة لكل أفراد، بمعنى زيادة قدرة المجتمع على الاستجابة للحاجات الأساسية لاستغلال الموارد الاقتصادية المتاحة، وحسن توزيع عائد ذلك الاستغلال، ثم انتقل مفهوم التنمية إلى حقل السياسة منذ ستينيات القرن العشرين؛ حيث ظهر كحقل منفرد يهتم بتطوير البلدان غير الأوروبية تجاه الديمقراطية، ولاحقاً تطور مفهوم التنمية ليرتبط بالعديد من الحقول المعرفية؛ فأصبح هناك التنمية الاجتماعية التي تهدف إلى تطوير التفاعلات المجتمعية بين أطراف المجتمع عن طريق آليات التربية والتعليم والصحة والخدمات المجتمعية التي هي على عاتق الدولة من جهة والقطاع الخاص والمؤسسات الاجتماعية المختلفة من جهة أخرى.

بالإضافة إلى ذلك استحدث مفهوم التنمية البشرية الذي يهتم بدعم قدرات الفرد وقياس مستوى معيشتة وتحسين أوضاعه في المجتمع، ويلاحظ أغلب الباحثين أن هناك اختلاف بين مفهوم التنمية في اللغة العربية عنه في اللغة الإنجليزية حيث يشتق لفظ "التنمية" من الزيادة والانتشار، أما لفظ "النمو" من "نما" ينمو نماءً فإنه يعني الزيادة ومنه ينمو نمواً⁹³.

⁹² صالح زياني، المرجع نفسه.

⁹³ محمد نصر عارف، "مفهوم التنمية"، تم تصفح الموقع يوم: 28 ديسمبر 2008. <<http://www.aljalees.com/books/20/35.rar>>

إذا كان لفظ النمو أقرب إلى الاشتقاق العربي الصحيح، فإن إطلاق هذا اللفظ على المفهوم الأوربي يشوه اللفظ العربي؛ فالنماء يعني أن الشيء يزيد حالاً بعد حال من نفسه لا بالإضافة إليه، وطبقاً لهذه الدلالات لمفهوم التنمية فإنه لا يعد مطابقاً للمفهوم الانجليزي Development، الذي يعني التغيير الجذري للنظام القائم واستبداله بنظام آخر أكثر كفاءة وقدرة على تحقيق الأهداف وذلك وفق رؤية المخطط الاقتصادي الخارجي، وليس وفق رؤية جماهير الشعب وثقافتها ومصالحها الوطنية بالضرورة.

يلاحظ أن شبكة المفاهيم الحيطة بالمفهوم الانجليزي تختلف عن نظيرتها المحيطة بالمفهوم العربي فعلى سبيل المثال تعالج ظاهرة النمو في المفهوم العربي الإسلامي كظاهرة جزئية من عملية الاستخلاف التي تمثل حركة المجتمع وتحده، ويتضح من ذلك أن مفهوم النمو في الفكر الإسلامي يعبر عن الزيادة المرتبطة بالطهارة والبركة واجر الآخرة بينما يركز مفهوم Development على البعد الدنيوي من خلال قياس النمو في المجتمعات بمؤشرات اقتصادية مادية في مجملها، حيث تقوم المجتمعات بالإنتاج الكمي، بصرف النظر عن أية غاية إنسانية، وتهتم بالنجاح التقني ولو كان مدمراً للبيئة و لنسيج المجتمع، وتؤكد على التنظيم الاجتماعي ولو أدى إلى الاضطهاد وفي الواقع فإن "التنمية" تعد من المفاهيم القليلة التي تجمع بين البعد النظري والجانب التطبيقي وتستدعي الرؤية الفلسفية للمجتمعات.⁹⁴

إن تعريف التنمية يستدعي استعراض مجموعة من التعاريف مرتبة حسب تطورها الزمني طالما انه لا يوجد هناك تعريف واحد متفق عليه رغم التقارب الحالي في نظرة معظم الكتاب كاتجاه ايجابي في الفكر التنموي الحديث، وعليه يمكن تعريف التنمية انطلاقاً من: معيار الدخل، التنمية انطلاقاً من التغيرات التي تحدث في الهيكل الاقتصادي و التنمية في إطار استمرار النظرة الاقتصادية، والتنمية كعملية حضارية:⁹⁵

أولاً: التنمية انطلاقاً من معيار الدخل: ومن هذه التعاريف نجد:

-تعريف مير Meir "يعرف مير التنمية من منطلق اقتصادي بأنها عملية تفاعلية يزداد خلالها الدخل القومي الحقيقي للدولة، وكذلك دخل الفرد بالمتوسط خلال فترة زمنية محددة".
ثانياً: تعريف التنمية انطلاقاً من التغيرات التي تحدث في الهيكل الاقتصادي ومنها:

⁹⁴ محمد نصر عارف المرجع نفسه.

⁹⁵ صالح صالح، المنهج التنموي البديل في الاقتصاد الإسلامي، (القاهرة: دار الفجر للنشر والتوزيع، 2006)، ص.ص 90، 91.

- "التنمية" هي إجراءات وسياسات وتدابير متعددة تتمثل في تفسير بنیان وهیكل الاقتصاد القوميین بهدف تحقيق زيادة سريعة ودائمة في متوسط دخل الفرد الحقيقي عبر فترة ممكنة من الزمن بحيث سيستفيد منها الغالبية العظمى من الأفراد.

هذان التعريفان ينطلقان في تعريف التنمية من الإجراءات التي تنصب في تغيير الهيكل والبنیان الاقتصادي والحقيقة أن البنیان الاقتصادي يوجد في محيط اجتماعي وسياسي وثقافي ... و من غير المعقول إحداث تغييرات في البنیان دون توسيع عملية التغيير للمجالات الأخرى حتى لا تكون معرقة له.

ثالثاً: و تُعطي تعريفاً شاملاً للتنمية في إطار استمرار النظرة الاقتصادية ومنها:

- التنمية هي مجموعة الإجراءات والتدابير الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تهدف إلى تغيير هيكل في الكيان الاقتصادي لبناء آلية اقتصادية ذاتية تضمن تحقيق زيادة حقيقية في الناتج الإجمالي، ورفعاً مستمراً لدخل الفرد الحقيقي، كما تهدف إلى توزيع عادل لهذا الناتج بين الطبقات الشعب المختلفة التي تساهم في تحقيقه.

رابعاً: وتحاول أن تعطي تعريفاً شاملاً لعملية التنمية باعتبارها عملية حضارية ومنها:

- التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة عملية مجتمعية واعية وموجهة لإيجاد تحولات هيكلية تؤدي إلى تكوين قاعدة وإطلاق طاقة إنتاجية ذاتية ويتحقق بموجبها تزايد منتظم في متوسط إنتاجية الفرد وقدرات المجتمع ضمن إطار من العلاقات الاجتماعية يؤكد الارتباط بين المكافأة والجهد، يعمق متطلبات المشاركة مستهدفاً توفير الاحتياجات الأساسية وموفراً لضمانات الأمن الفردي والاجتماعي والقومي.⁹⁶

إن اختلاف هذه الفئات في رؤيتها ولمقارباتها للموضوع فمن الطبيعي أن تتباين الآراء كما أن الأمر لا يقتصر عليها، بل إن هناك فروق وتباينات أساسية كذلك إلى حد ما في مسألة تعريف التخلف في كل فئة من هذه الفئات ما يعقد الموضوع بشكل أكثر سلبية فيعرف التخلف مثلاً بأنه منع القوى المنتجة (العمل، رأس المال، التنظيم) لكي تتفاعل تفاعلاً عقلانياً حسب مقتضيات التطور وهذا قد يكون خارجياً (الاستعمار) وقد يكون داخلياً (التهميش وغياب الإرادة السياسية للتغيير)، ونعني بذلك عموماً عدم الاستغلال الكامل للموارد المتاحة.⁹⁷

⁹⁶ صالح صالح، المرجع نفسه، ص. 92.

⁹⁷ صالح زباني، "محاضرات في مقياس السياسات الاقتصادية والتنمية"، مرجع سابق.

كما يرى بعض المفكرين أن هناك ثلاثة أوجه للتخلف تختلف بحسب المعيار المعتمد للقياس ففي حالة الأمة العربية مثلا يطلق حافظ الجمالي على أوجه التخلف الثلاثة "المآسي الثلاثة والفضائح الثلاث وهي":⁹⁸

-الفضيحة الأولى هي مأساة الحاضر بالقياس إلى الماضي .
-الفضيحة الثانية، فهي مأساة حاضرننا بالنسبة لحاضر الأمم المتقدمة المعاصرة.
-الفضيحة الثالثة مأساة الواقع بالنسبة إلى الممكن، فواقع العرب فقير، فقير جدا، ولكنهم يملكون أكبر ثروات الدنيا وواقعهم متخلف، مفرط في التخلف، وفي وسعهم أن يملكوا أكبر حضارة، وفيهم ضعف كبير ولديهم كل أسباب الحضارة.⁹⁹

من أهم النظريات التي عالجت مفهوم التخلف من وجهة نظر اجتماعية نظرية "بويك" الهولندي صاحب دراسة "الثنائية الاجتماعية"، التي يصف فيها المجتمع المتخلف على انه مجتمع بحاجات ورغبات محدودة، وهذا المجتمع لا يقوم على حافز الربح الاقتصادي ولا يميل إلى الدقة والتنظيم والإدارة والتخصص في العمل والإنتاج وللتخلف ببعده الاجتماعي خصائص عديدة من أهمها:

- ارتفاع معدلات الزيادة السكانية والتي تتجاوز 2% في اغلب الأحيان.
-تدني مستويات العناية الصحية بشكل عام بحيث ترتفع وفيات الأطفال والأطفال الرضع وتنخفض معدلات العمر المتوقع عند الولادة.
-انخفاض مستويات التعليم وارتفاع نسبة الأمية وضعف الاهتمام بالتعليم.

إن الحديث عن النظام الاقتصادي العالمي يقودنا لذكر طبيعة العلاقات الغير متكافئة بين الدول المتقدمة من ناحية والدول النامية من ناحية أخرى؛ فلم يستطع هذا النظام أن يضيف أي تغيير في الفجوة الهائلة التي تفصل بينهما في المجالات الاجتماعية والاقتصادية والمعيشية والثقافية والصحية والعلمية والتكنولوجية. لأن هذا النظام الاقتصادي العالمي الراهن ليس في حقيقته سوى الوجه الآخر للاستعمار، وإحدى السمات البارزة لهذا النظام انه يضم شعوبا غنية وشعوبا أخرى فقيرة بفعل ما تتعرض له من الاستغلال والتبعية؛ فالفجوة الاقتصادية والتقنية والمعيشية آخذة بالاتساع والتضخم بين الدول الصناعية الرأسمالية وبين الدول النامية أو الفقيرة والمتخلفة في تلك النواحي ونشير إلى أن ثمانية من أصل كل عشرة من سكان الأرض لا

⁹⁸ حافظ الجمالي، بين التخلف والحضارة، (دمشق: اتحاد الكتاب العرب، 1978)، ص. 21 .

⁹⁹ حافظ الجمالي، المرجع نفسه، ص. 22 .

يتمتعون مطلقاً بما يحدث من تقدم مادي ومن رفاهية اجتماعية وحياتية في عالم اليوم وتتضمن الأرقام المنشورة في هيئة الأمم المتحدة وقائع رهيبية عن مظاهر التناقض والتباعد بين الدول الرأسمالية والدول النامية.¹⁰⁰

حيث تشير تلك الأرقام إلى وجود ألف مليون نسمة من بينهم 300 مليون طفل يعيشون في حالة نقص تغذية ومجاعة مستديمة، كما أن 800 مليون في العالم الثالث فقراء بكل معايير الفقر التي تشمل انعدام المأوى والرعاية الصحية والخدمات الأولية الضرورية والتعليم والدخل المناسب، ولذلك فإن فقر الناس في العالم الثالث هو فقر مطلق، وإذا كان متوسط الدخل الفردي السنوي للمواطن الأمريكي = 16185 دولاراً، فإن متوسط دخل الفرد السنوي في دول العالم الثالث لا يتجاوز 400 دولار بينما لا يصل هذا الدخل إلى أكثر من 50 دولاراً للفرد سنوياً في الدول التي يطلق عليها اصطلاح "دول حزام البؤس"¹⁰¹ التي تضم 30 دولة مثل: مالي، موزنبيق، أوغندا، تشاد، والصومال وجيبوتي، وإثيوبيا، وغانا والنيجر وبنغلاديش، وكمبوديا ولاوس.. الخ، وهي أكثر دول العالم فقراً ولذلك يطلق عليها في بعض الدراسات الاقتصادية اسم "دول العالم الرابع"، ومازال 60% من سكان الجنوب (الدول النامية) يعانون من الأمية، التي تصل في بعض المناطق إلى حوالي 90% من سكان الجنوب، بالإضافة إلى ذلك فإن 90% من سكان تلك الدول، لا يحصلون على العناية الصحية الكافية، حيث يوجد في المعدل طبيب واحد لكل 2300 نسمة، وفي أشد المناطق تخلفاً هناك طبيب واحد لكل 59 ألف نسمة في حين يوجد في دول الشمال طبيب واحد لكل 380 نسمة، وإذا كان 97% من سكان الدول الصناعية يحصلون على مياه نقية وصالحة للشرب، فإن 50% من سكان الدول المتخلفة، أي بحدود ألفي مليون نسمة يظلون إلى الآن محرومين من نعمة الحصول على مياه صالحة للشرب، ونتيجة للتلوث الشديد للمياه في مناطق كثيرة من بلدان العالم الثالث فإن خمسة وعشرين مليون طفل من أطفاله يموتون سنوياً من أمراض مائية كما يصاب 300 مليون طفل غيرهم بمرض البلهارسيا وحده، وفي حين بلغ متوسط عمر الفرد في الولايات المتحدة الأمريكية 75 سنة، فإن متوسط عمر الفرد في جمهورية مالي مثلاً لا يتجاوز 40 عاماً، أي أن الفرد يعيش في الولايات المتحدة وسطياً لمدة 35 سنة أكثر من الفرد في مالي، كما يتكسد من أبناء العالم الثالث في أكواخ وبيوت الصفيح.¹⁰²

¹⁰⁰ محمد خلف الجراد، معضلات التجزئة والتأخر وأفاق التكامل والتطور (دمشق: منشورات اتحاد الكتاب العرب، 1998)، ص. 43.

¹⁰¹ محمد خلف الجراد، المرجع نفسه، ص. 44.

¹⁰² المرجع نفسه، ص. 44.

كما قدم الخبير الاقتصادي الدولي " محبوب الحق " نصائحه إلى مخططي التنمية، مركزا في كتابه "ستار الفقر" على "الخطايا السبع" التي اقترفوها في الماضي، وهي على النحو التالي:¹⁰³

-الانبهار بالأرقام والافتراض، أن كل ما يمكن قياسه يكون مناسباً وكل ما لا يمكن قياسه يمكن تجاهله في يسر.

-الشغف الغريب بالضوابط الاقتصادية المباشرة والافتراض بسهولة شديدة أن تخطيط التنمية يعني تشجيع القطاع العام وفرض مجموعة من الضوابط الإدارية لتنظيم النشاط الاقتصادي، وخاصة في القطاع الخاص وإنما لظاهرة غريبة أن المجتمعات نفسها التي تفتقر بوجه عام إلى الإدارة الجيدة، هي التي تعتمد إلى تجربة أكثر الضوابط الإدارية تعقيدا وتعويقا.

-الانشغال الدائم بمستويات الاستثمار والاهتمام الزائد بتصاعد معدل الاستثمار أو انخفاضه، وإهمال إنتاجية الاستثمار في الموارد البشرية.

-إدمان مواضع التنمية، تلك الصفات المستحدثة في سياق التنمية.

-الانفصال التام بين التخطيط والتنفيذ ، ويجادل المخططون بأنه بينما تكون مسؤوليتهم هي تخطيط التنمية فإن التنفيذ هو مسؤولية النظام السياسي والاقتصادي بأسره.

-الإغفال العام للموارد البشرية بسبب الطول المفترض لفترة التصور والتطوير اللازمة لاستثمار تلك الموارد والافتقار إلى أية علاقة مقرررة كميًا بين الاستثمار والنتائج.

-الافتتان بمعدلات النمو العالية في الناتج القومي الإجمالي مع نسيان الهدف الحقيقي من التنمية؛ ففي بعض البلدان نرى النمو الاقتصادي مقترنا بزيادة التفاوت في الدخل الشخصية وفي الدخل الإقليمية، ويتصاعد البطالة وزيادة الخدمات الاجتماعية سوءاً وتفاقم الفقر.¹⁰⁴

إن الحديث عن التنمية الشاملة عموماً والسياسات الاجتماعية بوجه خاص، يقودنا إلى أن نذكر بأن التنمية الاجتماعية لا تحدث إلا في إطار التنمية المتكاملة، كما أن استدامة الرفاه الاجتماعي للفرد ليس وليد اللحظة، وليس من الإنصاف القول بأن الاهتمامات الدولية المتعلقة بحماية البيئة وتحقيق التنمية المستدامة هي اهتمامات حديثة العهد، بل هذه المسائل نجدها متأصلة، مثل الاهتمام الإسلامي المبكر وإن لم يكن بشكل ملموس، أو الفكر الغربي، وسوف نعالج الاهتمام بهذا الموضوع من المنظورات المختلفة من خلال مطلب الموالى.

○ المطلب الثاني: السوابق التاريخية لمفهوم التنمية المستدامة

¹⁰³ محبوب الحق، ستار الفقر خبازات أمام العالم الثالث، ط.2 (القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1999)، ص ص 38 - 51.

¹⁰⁴ المرجع نفسه ، ص.52.

أولاً: التنمية المستدامة من منظور الفكر الإسلامي:

يمكن استخلاص نظرة الدين الإسلامي الحنيف للتنمية المستدامة من خلال ما تتضمنه الأبعاد الأساسية لهته الرؤية مع إعطاء مدلولها فيما يتضمنه القرآن الكريم-فالله سبحانه وتعالى -خلق الأرض وجعلها صالحة لحياة الإنسان وصخر له مواردها، إذ يقول في كتابه الكريم: (هُوَ الَّذِي جَعَلَ لَكُمُ الْأَرْضَ ذُلُولًا فَامْشُوا فِي مَنَاكِبِهَا وَكُلُوا مِنْ رِزْقِهِ وَإِلَيْهِ النُّشُورُ) [سورة الملك، الآية 15] وقال أيضاً: (وَقَدْ كَرَّمْنَا بَنِي آدَمَ وَحَمَلْنَاهُمْ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ وَرَزَقْنَاهُمْ مِنَ الطَّيِّبَاتِ...) [سورة الإسراء، الآية 70]، غير أن الله سبحانه وتعالى لحكمة جعل مواردها مقدره فقال تعالى: (وَالْأَرْضَ مَدَدْنَا وَأَلْقَيْنَا فِيهَا رَوَاسِيَ وَأَنْبَتْنَا فِيهَا مِنْ كُلِّ شَيْءٍ مَوْزُونٍ) [سورة الحجر، الآية 19] وقال: (وَإِنْ مِنْ شَيْءٍ إِلَّا عِنْدَنَا خَزَائِنُهُ وَمَا نُنزِّلُهُ إِلَّا بِقَدَرٍ مَعْلُومٍ) [سورة الحجر، الآية 21] أي أن الله عز وجل عندما خلق مكونات الكون، راعى في خلقها الكم والكيف ضماناً للتوازن والتناسق، وهذا يعني أن هذه المكونات تتواجد في البيئة حسب كميات متفاوتة وأشكال مختلفة وهكذا، فإن تفاوت الكم بين مكونات البيئة يلعب دوراً في الحفاظ على توازنها فحينما يقول الحق سبحانه وتعالى: (وَكُلُّ شَيْءٍ عِنْدَهُ بِمِقْدَارٍ) [سورة الرعد، الآية 8] فهذه الإشارة إلى أن الأشياء لم تخلق عبثاً وأن الكم يلعب دوراً في تماسكها وتناسقها ونظراً لطبيعة إسراف الإنسان ونظرته القصيرة الأمد في استغلال الموارد البيئية، بشكل يؤدي إلى حرمان الأجيال المقبلة من استغلالها، أمر الله سبحانه وتعالى عباده بالحفاظ على البيئة وحمايتها وذلك في قوله تعالى: (... كُلُوا وَاشْرَبُوا مِنْ رِزْقِ اللَّهِ وَلَا تَعْتُوا فِي الْأَرْضِ مُفْسِدِينَ) [سورة البقرة، الآية 60] (وَلَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ بَعْدَ إِصْلَاحِهَا) [سورة الأعراف، الآية 56].

كما نهى الغني الحميد عن الإسراف والتبذير لقوله تعالى:

(وَهُوَ الَّذِي أَنْشَأَ جَنَّاتٍ مَعْرُوشَاتٍ وَغَيْرَ مَعْرُوشَاتٍ وَالنَّخْلَ وَالزَّرْعَ مُخْتَلِفًا أَكُلُهُ وَالزَّيْتُونَ وَالرُّمَانَ مُتَشَابِهًا وَغَيْرَ مُتَشَابِهٍ كُلُوا مِنْ ثَمَرِهِ إِذَا أَثْمَرَ وَآتُوا حَقَّهُ يَوْمَ حَصَادِهِ وَلَا تُسْرِفُوا إِنَّهُ لَا يُحِبُّ الْمُسْرِفِينَ) [سورة الأنعام، الآية 141].

كما أمر النبي صلى الله عليه وسلم، بعدم الإسراف في استخدام الثروة المائية لاستدامة الانتفاع بها ومن النصوص الدالة على ذلك، ما روى عبد الله بن عمر رضي الله عنه أن الرسول صلى الله عليه وسلم مر بسعد وهو يتوضأ فقال: "ما هذا السرف يا سعد؟" فقال سعد: وهل في الماء سرف يا رسول الله؟ قال: " نعم وإن كنت على نهرٍ جارٍ " ¹⁰⁵

كما يرشد الإسلام إلى العمل على استدامة الغطاء النباتي وعدم التعدي عليه بالقطع الجائر الذي يتجاوز المنافع المتوخاة منه لقوله صلى الله عليه وسلم " .ولا تقطعوا شجرا مثمرا" ¹⁰⁶ . ويقول سبحانه وتعالى: (ثُمَّ جَعَلْنَاكُمْ خَلَائِفَ فِي الْأَرْضِ مِنْ بَعْدِهِمْ لِنَنْظُرَ كَيْفَ تَعْمَلُونَ) [سورة يونس، الآية 14]، ذلك لأن الله سبحانه وتعالى لم ينعم بنعمة لبعض الأشخاص فقط بل للإنسانية جمعاء.

بناءً على ما سبق يتضح جليا بأن القواعد الدولية المتعلقة بحماية البيئة تتفق تماما مع المبادئ الأساسية في الشريعة الإسلامية التي تؤكد على حماية البيئة والمحافظة على مواردها.

ثانيا: التنمية المستدامة من منظور الفكر الغربي:

عرف الفكر الغربي منذ القديم ممارسات أفكار وممارسات بشأن علاقة الإنسان بمحيطه والتي قدمت الكثير من الحلول الوقائية والعلاجية لحماية البيئة والمحافظة عليها، فقد عمل فلاسفة الطبيعة عند الإغريق والرومان وكذا الرهبان للترويج لفكرة الاستخدام الحذر والمعتدل للموارد الطبيعية حيث كانوا يدعون للامتثال للطبيعة. ¹⁰⁷

كما ساعد الإيديولوجيون الأولون في أوروبا وأمريكا على إرساء مبادئ ميثاق الإدارة الرشيدة والمعقولة للموارد الطبيعية مثل مؤسس الاقتصاد الكلاسيكي "آدم سميث 1723-1790" بأفكار هامة بشأن علاقة الاقتصاد بالبيئة وتأثير ندرة الموارد الطبيعية على النمو الاقتصادي، وكان ذلك موضع اهتمام "مالتوس 1766-1834" الذي يعتبر ندرة الموارد الطبيعية قيد على النمو الاقتصادي، حيث ينجر عنها نقص في وسائل الإنتاج وانخفاض في الإنتاج وبالتالي في تراجع النمو، بالإضافة إلى "شارل داروين 1804-1882" الذي يعتبر أول من أطلق مصطلح "ايكولوجيا" على الدراسات المهمة بالوسط الحي والنظم الايكولوجية سنة 1866 ¹⁰⁸.

أما "ريكاردو 1772-1823" فيرى بأن محدودية الأراضي الزراعية تؤدي إلى ركود في النمو الاقتصادي، كما لاحظ ذلك "جيفونز 1835-1882" أن التقدم الصناعي قد أدى إلى استخدام مكثف للفحم ونبه إلى أن مخزون الفحم في إنجلترا محدود، كما أبدى قلقه تجاه المعدلات العالية

¹⁰⁶ حديث شريف، أخرجه البيهقي في السنن وابن أبي شيبة في المصنف.

¹⁰⁷ محمد كنفوش، "الاقتصاد الخفي وآثاره على التنمية المستدامة" (رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة سعد دحلب، 2005)، ص 23.

¹⁰⁸ محمد فائز بو الشدوب، "التنمية المستدامة في ضوء القانون الدولي للبيئة" (رسالة ماجستير في القانون الدولي والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 2002)، ص 55.

لاستخدام الخشب، ومنذ ذلك الحين تزايد اهتمام الاقتصاديين بالبيئة والطبيعة واستخدام مواردها للأجيال الحاضرة والمقبلة، وقد افرز ذلك ظهور ما يعرف باقتصاد حماية البيئة.¹⁰⁹

من الملاحظ أن معظم النقاشات حول الموضوع تتأتى من ثلاث فئات هي:

-الحكومات وسياساتها العامة والمنظمات الأهلية والأفراد في الدول.

-الوكالات الدولية التابعة للأمم المتحدة والبنك الدولي .

-الأكاديميون والباحثون المختصون في هذا المجال .

على الرغم من أن هذا المفهوم قد أصبح عملة رائجة في نهاية القرن العشرين، إلا انه فكرة مشوشة ومتناقضة أحيانا ولا يوجد اتفاق واسع النطاق حول كيفية تطبيقه عمليا ويشير المدافعون عن التنمية المستدامة إلى ضرورة إدماج ثلاثة قضايا أو أولويات في أي برنامج للتنمية وهي:

-الحفاظ على الآليات البيئية.

-الاستخدام المستدام للموارد.

-الحفاظ على التنوع الحيوي.¹¹⁰

اكتسبت التنمية المستدامة أوراق اعتمادها بفضل اللجنة العالمية المعنية بالبيئة والتنمية المعروفة باسم لجنة بورتلاند، والتي أقامتها الأمم المتحدة عام 1983، وقدمت اللجنة تقريرها إليها بعد مضي أربع سنوات وشددت اللجنة على أن تكامل النظامين الاقتصادي والبيئي أمر حاسم إذا ما أريد للتنمية المستدامة أن تنجح، وحددت اللجنة التنمية المستدامة على أنها نوع التنمية الذي يستجيب إلى حاجات الحاضر من دون تهديد قدرة الأجيال القادمة على تلبية احتياجاتها الخاصة، على الرغم من اقتضاب هذا التعريف، إلا أنه مفتوح لتأويلات متعددة، ما هي بالضبط الحاجة مثلاً، وكيف يمكن تحديدها؟ فما يعتبر حاجة من قبل شخص أو مجموعة ثقافية أخرى قد لا يعتبر كذلك بالضرورة، وقد تختلف الحاجات أيضاً مع الزمان وتختلف معها مقدرة الناس على تلبيةها، وأيضاً إن معنى " تنمية" يمكن تفسيره بطرائق عديدة، على الرغم من المصاعب القائمة في طريق تحديد التنمية المستدامة بطريقة دقيقة وفهم كيفية تطبيقها، إلا أن الدعوات إلى تبنيها قد صدرت عن مختلف مجموعات الضغط العالمية، وبخاصة على مستوى مؤتمر الأمم المتحدة حول البيئة والتنمية المعروف باسم قمة الأرض، الذي انعقد في ريو دي جانيرو في عام 1992 .

¹⁰⁹ محمد كنفوش، " نفس المرجع سابق، ص.24.

¹¹⁰ محمد فائز بو الشدوب، نفس المرجع السابق، ص.56.

على الرغم من اكتساب مصطلح "التنمية المستدامة" رواجاً كبيراً، إلا أنه ما زال مفهوماً مبهماً، ولا يجدر بنا الشعور بالدهشة، طالما أن كلمة "مستدامة" بحد ذاتها تتم عن إحياءات مختلفة فحين ندیم شيئاً ما، قد نكون داعمين لحالة مرغوب فيها، أو إننا قد يكون متحملاً لحالة غير مرغوب فيها، سمحت هذه المعاني المختلفة من استخدام المفهوم بطرائق مختلفة وأحياناً متناقضة أيضاً، ينبع المزيد من الخلط والإبهام في معنى مصطلح مستدامة من استخدامه في سياقات مختلفة كسياق الاستدامة البيئية، الاقتصادية، ومن الأسس المهمة للاستدامة البيئية هو أن التفاعل الإنساني مع العالم الطبيعي ينبغي ألا يضر بالآليات الحيوية الطبيعية لذا فإن مفاهيم مثل "أكبر محصول مستدام" قد تطورت لتشير إلى كمية مورد معين قابل للتجدد والذي يمكن استخراجه من الطبيعة من دون أن نضرب مقدراتها على إنتاج محصول مماثل في المستقبل، أما الاستدامة الاقتصادية، فهي تنزع إلى إيلاء أولوية أقل إلى وظائف النظام البيئي ونضوب الموارد، إحدى نقاط القوة في فكرة الاستدامة هي أنها تجمع الهموم البيئية والاقتصادية والاجتماعية، ومن الناحية التطبيقية، قد تتفق الأغلبية على عدد من المبادئ الأساسية المشتركة من أجل تنمية مستدامة، هي: ¹¹¹

-استمرار الدعم للحياة الإنسانية.

-استمرار المحافظة على نوعية البيئة والمخزون طويل المدى للموارد الحية.

-حق الأجيال المقبلة بالموارد التي تحمل قيمة مساوية لتلك التي تستخدم اليوم.

إن الكثير من المشتغلين بالفكر التنموي إلى عده بمثابة نموذج إرشادي جديد new

paradigm ¹¹² للتنمية، ولكن ما المقصود بمصطلح التنمية المستدامة؟

هناك بعض التعريفات التي نوردتها بإيجاز لمفهوم التنمية المستدامة أو المستمرة أو القدرة على البقاء... :

- هي عملية يتناغم فيها استغلال الموارد وتوجيهات الاستثمار ومناحي التنمية التكنولوجية وتغيير المؤسسات على نحو يعزز كلا من إمكانيات الحاضر والمستقبل للوفاء بحاجيات الإنسان وتطلعاته. ¹¹³

كما تعرف أيضا بأنها "التنمية الحقيقية ذات القدرة على الاستمرار و التواصل من منظور استخدامها للموارد الطبيعية والتي يمكن أن تحدث من خلال إستراتيجية تتخذ التوازن البيئي

¹¹¹ مارتن غريفيتش ونيري اوكلهان، المفاهيم الأساسية في العلاقات الدولية، مرجع سابق ، ص.137 .

¹¹² المرجع نفسه، ص.150 .

¹¹³ نهى الخطيب، اقتصاديات البيئة والتنمية، (القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة، 2000)، ص. 220 .

كمحور ضابط لها لذلك التوازن الذي يمكن أن يتحقق من خلال الإطار الاجتماعي البيئي والذي يهدف إلى رفع معيشة الأفراد من خلال النظم السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تحافظ على تكامل الإطار البيئي".¹¹⁴

- تعريف اللجنة العالمية للتنمية المستدامة في التقرير المعنون " **بمستقبلنا المشترك والتنمية المستدامة**" حسب تعريف وضعته هذه اللجنة عام 1987 هي " تلبية احتياجات الحاضر دون أن تؤدي إلى تدمير قدرة الأجيال المقبلة على تلبية احتياجاتها الخاصة" ولقد ساد في القرن الماضي الفكر الاستهلاكي الصناعي وخاصة بعد الانفتاح الاقتصادي حيث عكف الإنسان على التفكير في التكنولوجيا التي تقدر ربحا سريعا عن طريق إنتاج منتج له سوق استهلاكي دون النظر إلى جودة المنتج أو نوعية المواد الخام المستخدمة أو الطاقة المستهلكة ولقد أدى ذلك إلى انتشار العديد من الصناعات الملوثة وبالتالي وعلى المدى البعيد سيؤدي إلى زيادة مستويات التلوث عن الحدود المسموح بها وارتفاع معدلات

الأمراض، وخفض الإنتاج وظهور أمراض جديدة تهدد الحياة...، وعليه يمكن تعريف التنمية المستدامة" بأنها تحقق تأمين تنمية اقتصادية تفي باحتياجات الحاضر وتحقق التوازن بينه وبين متطلبات المستقبل لتمكين الأجيال المقبلة من استيفاء حاجياتهم"¹¹⁵ بالتالي نستنتج ما يلي:

116

-إن التنمية المطلوبة لا تسعى لتقدم بشري موصول في الأماكن قليلة لسنوات معدودات وإنما للبشرية جمعاء على امتداد المستقبل البعيد.

-إن مستويات المعيشة التي تتجاوز الحد الأدنى الأساسي من الاحتياجات لا يمكن إدامتها إلا عندما تراعي مستويات الاستهلاك في كل مكان و متطلبات الإدامة على المدى البعيد.

-أن الاحتياجات كما يتصورها الناس تتحدد اجتماعيا وثقافيا ومن ثم فإن التنمية المستدامة تتطلب انتشار القيم التي تشجب مستويات الاستهلاك التي لا تتجاوز حدود الممكن بيئيا.

وهكذا فإن السعي لتحقيق التنمية المستدامة يتطلب نظام إنتاج يحترم الالتزام بالحفاظ على توازن القاعدة البيئية لهذه التنمية.

ولذلك، فإن الجهود الرامية إلى بناء نمط حياة مستدام تتطلب إحداث تكامل بين الإجراءات المتخذة في ثلاثة مجالات رئيسة هي:

¹¹⁴ المرجع نفسه ، ص.221.

¹¹⁵ صلاح محمود الحجار ، السحابة الدخانية، المشكلة، الأثر، الحل(القاهرة: دار الفكر العربي،2003)، ص ص.14-13 .

¹¹⁶ بهاء شاهين، مترجما، مبادئ التنمية المستدامة، (مصر:الدار الدولية للاستثمارات الثقافية، 2000)، ص.167 .

-النمو الاقتصادي والعدالة: إن النظم الاقتصادية العالمية القائمة حالياً بما بينها من ترابط تستلزم نهجاً متكاملاً لتهيئة النمو المسؤول الطويل المدى، مع ضمان عدم تخلف أية دولة أو مجتمع عن الركب.

-حفظ الموارد الطبيعية والبيئة: حفظاً لتراث البيئي والموارد الطبيعية من أجل الأجيال المقبلة، يجب إيجاد حلول قابلة للاستمرار اقتصادياً للحد من استهلاك الموارد، وإيقاف التلوث، وحفظ الموارد الطبيعية.

-التنمية الاجتماعية: يحتاج الإنسان إلى العمل والغذاء والتعليم والطاقة والرعاية الصحية والماء وخدمات الصرف الصحي، وعند العناية بهذه الاحتياجات، يجب على المجتمع الدولي أن يكفل أيضاً احترام النسيج الثري الذي يمثله التنوع الثقافي والاجتماعي واحترام حقوق العمال، وتمكين جميع أعضاء المجتمع من أداء دورهم في تقرير مستقبلهم.

إن تعدد وتشعب التفسيرات ووجهات النظر يمكن أن تسمح بالمرونة إلا أنه يخشى أن يصبح مبدأ الاستدامة عديم المعنى، وليس أكثر من مجرد عبارة في البلاغة السياسية.¹¹⁷

في دراستنا هذه سوف نركز على الجانب الاجتماعي أو البعد الاجتماعي للتنمية المستدامة؛ فحدود قوى الاستدامة في المجتمع وقدرتها على تحقيق العدالة من خلال استغلال الموارد وتوزيعها يعد أساس التنمية بالإضافة إلى المساواة بين الأجيال ودرء الصراعات وإطالة الأمل لهؤلاء الذين يفتقدون للعدالة الاجتماعية ناهيك أن للتنمية المستدامة مفاهيم أساسية لتحقيق هدفين هامين وهما:

الأول: ضمان الرعاية المناسبة، الحياة الرغدة لكل الناس عن طريق التنمية والعمل على استدامة نظمها.

الثاني: الاستغلال الأمثل للطبيعة ومواردها والحفاظ على البيئة.¹¹⁸

بالرغم من انتشار مفهوم التنمية المستدامة إلا أن المعضلة الرئيسية القائمة تتمثل في الحاجة الماسة إلى تحديد مؤشرات indicators يمكن قياس مدى التقدم نحو التنمية المستدامة من خلالها، وتساهم مؤشرات التنمية المستدامة في تقييم مدى تقدم الدول والمؤسسات في مجالات تحقيق التنمية المستدامة بشكل فعلي وهذا ما يترتب عليه اتخاذ العديد من القرارات الوطنية

¹¹⁷ عبد الله بن جمعان ألعامدي، التنمية المستدامة بين الحق في استغلال الموارد الطبيعية والمسئولية عن حماية البيئة، أوراق بحث، جامعة الملك

سعود، تم تصفح الموقع يوم: 15 جوان 2009. <<http://www.isegs.com/forum/showthread.php?p=12019>>.

¹¹⁸ Barton A. Larson and others, eds. **sustainable development**: research advances, (New York: nova science publishers, Inc, 2007), p. 10-11.

والدولية حول السياسات الاقتصادية والاجتماعية، وتبقى المؤشرات الأكثر دقة وشمولية وقدرة على عكس حقيقة التطور في مجال التنمية المستدامة، هي تلك التي طورتها لجنة التنمية المستدامة في الأمم المتحدة وتسمى عادة "بمؤشرات الضغط والحالة والاستجابة" -pressure-state-response indicators¹¹⁹.

حيث تنقسم إلى مؤشرات اقتصادية واجتماعية وبيئية وكذلك مؤشرات مؤسسية، والتي توفر تقييما لمدى تطور الإدارة البيئية، ويتم استنباط هذه المؤشرات لتدل على وضع معظم القضايا البيئية والاقتصادية والاجتماعية التي تعالجها التنمية المستدامة والتي تضمنتها الفصول الأربعون من وثيقة الأجندة 21 التي أقرت في العام 1992، وتمثل خطة عمل الحكومات والمنظمات الأهلية تجاه التنمية المستدامة في كل أنحاء العالم، وهذه المؤشرات تقيم بشكل رئيسي حالة الدول من خلال معايير رقمية يمكن حسابها ومقارنتها مع دول أخرى كما يمكن متابعة التغيرات والتوجهات في مدى التقدم أو التراجع في قيمة هذه المؤشرات مما يدل على سياسات الدول في مجالات التنمية المستدامة فيما إذا كانت تشير في الطريق الصحيح نحو تحقيق التنمية المستدامة أم أنها لا زالت متباطئة ومتردة، ووجود مثل هذه المؤشرات الرقمية بشكل دائم ومتجدد يساهم في إعطاء صورة واضحة عن حالة التنمية وهي التي تشكل إطار العمل في العالم والتي حددتها لجنة التنمية المستدامة في الأمم المتحدة وهي: المساواة الاجتماعية، الصحة العامة التعليم، النوع الاجتماعي، أنماط الإنتاج والاستهلاك، السكن، الأمن السكان، الغلاف الجوي، الأراضي البحار، والمحيطات القوانين والتشريعات والأطر المؤسسية، المياه العذبة... الخ.¹²⁰

خدمة لموضوعنا نحاول التركيز على المؤشرات الاجتماعية لمفهوم التنمية المستدامة ويمكن تلخيص المؤشرات الاجتماعية في الآتي:¹²¹

■ المساواة الاجتماعية:

تعتبر المساواة أحد أهم القضايا الاجتماعية في التنمية المستدامة، إذ تعكس إلى درجة كبيرة نوعية الحياة والمشاركة العامة والحصول على فرص الحياة؛ وترتبط المساواة مع درجة العدالة والشمولية في توزيع الموارد وإتاحة الفرص واتخاذ القرارات، وتتضمن فرص الحصول على

¹¹⁹ Ibid. ,p.12.

¹²⁰ العقون جلول، "الواقع الاقتصادي والاجتماعي بين التعديل الهيكلي والتنمية المستدامة" (رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، قسم العلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2007)، ص.72.

² المرجع نفسه، ص.73.

العمل والخدمات العامة ومنها الصحة والتعليم والعدالة، والمساواة يمكن أن تكون مجالاً للمقارنة والتقييم داخل الدولة نفسها وكذلك بين الدول المتخلفة ومن القضايا الهامة المرتبطة بتحقيق المساواة الاجتماعية تبرز قضايا مكافحة الفقر، العمل وتوزيع الدخل، النوع الاجتماعي، تمكين الأقليات العرقية والدينية، الوصول إلى الموارد المالية والطبيعية وعدالة الفرص بين الأجيال.

■ **الصحة العامة:** هناك ارتباط وثيق بين الصحة والتنمية المستدامة، فالوصول على مياه شرب نظيفة وغذاء صحي ورعاية صحية دقيقة هو من أهم مبادئ التنمية المستدامة وبالعكس فإن الفقر وتزايد التهميش السكاني وتلوث البيئة المحيطة وغلاء المعيشة كل ذلك يؤدي إلى تدهور الأوضاع الصحية وبالتالي فشل تحقيق التنمية المستدامة ومن أهم مؤشرات الصحة:

- حالة التغذية: وتقاس بالحالات الصحية للأطفال.

- الوفاة: وتقاس بمعدل وفيات الأطفال تحت خمس سنوات، والعمر المتوقع عند الولادة.

- الإصحاح: ويقاس بنسبة السكان الذين يحصلون على مياه شرب صحية ومربوطين بمرافق تنقية المياه.

- الرعاية الصحية: وتقاس بنسبة السكان القادرين على الوصول إلى المرافق الصحية ونسبة التطعيم ضد الأمراض المعدية لدى الأطفال.¹²²

■ **التعليم:** يعتبر التعليم عملية مستمرة طوال العمر متطلبا رئيسيا لتحقيق التنمية المستدامة، وقد تم التركيز على التعليم في كل فصول وثيقة الأجندة 21 ، والتعليم يتمحور حول ثلاثة أهداف هي: إعادة توجيه التعليم نحو التنمية المستدامة، وزيادة فرص التدريب وزيادة التوعية العامة، أما مؤشرات التعليم فهي:

مستوى التعليم: ويقاس بنسبة الأطفال الذين يصلون إلى الصف الخامس من التعليم الابتدائي، محو الأمية: وتقاس بنسبة الكبار المتعلمين في المجتمع.

■ **السكن:** إن توفر المسكن والملجأ المناسب هو من أهم احتياجات التنمية المستدامة ومع أنه يعتبر من الأساسيات في العالم المتقدم فإن، العديد من الدول والكثير من الفئات الاجتماعية المحرومة لا تجد مأوى لها، فشروط الحياة وخاصة في المدن الكبيرة تتأثر دائما بالوضع الاقتصادي ونسبة نمو السكان والفقر والبطالة وكذلك سوء التخطيط العمراني والحضري.

■ **الأمن:** يتعلق الأمن في التنمية المستدامة بالأمن الاجتماعي وحماية الناس فالعدالة والديمقراطية والسلام الاجتماعي تعتمد جميعا على وجود نظام متطور وعادل من الإدارة التي تحمي المواطنين

¹²²العقون جلول، "الواقع الاقتصادي والاجتماعي بين التعديل الهيكلي والتنمية المستدامة"، ص.74.

من الجريمة ولكنها في نفس الوقت لا تثير القلق الاجتماعي أو تمارس سلطاتها في الإساءة إلى الأفراد وتحترم حقوق الإنسان، ولا شك أن الفاصل ما بين الديمقراطية والأمن دقيق جداً؛ فالأنظمة الاجتماعية المتطورة هي التي تستطيع أن تحقق توازناً بين هذين الأمرين وبالتالي يساهمان في تطوير التنمية المستدامة ومن الأمور المرتبطة بالأمن والتي ركزت عليها الأجندة 21 الجرائم ضد الأطفال والمرأة والآفات الاجتماعية وغيرها مما يقع في بنود الأمن الاجتماعي ويتم قياس الأمن الاجتماعي عادة من خلال عدد الجرائم المرتكبة لكل 100 ألف شخص من سكان الدولة.

■ **السكان:** هناك علاقة عكسية واضحة ولا جدال عليها ما بين النمو السكاني والتنمية المستدامة، فكلما زاد معدل النمو السكاني في دولة ما أو منطقة جغرافية معينة زادت نسبة استهلاك الموارد الطبيعية، ومن المعروف أيضاً أن النمو السكاني العالي المصحوب بالهجرة من الريف إلى المدينة يؤدي إلى ضغوطات اقتصادية واجتماعية كبيرة على الموارد والى سوء توزيع الدخل وزيادة نسبة الفقر والبطالة حيث تعجز السياسات الاقتصادية والاجتماعية في معظم الأحيان عن الوفاء باحتياجات السكان الأساسية وقد أصبحت النسبة المئوية للنمو السكاني هي المؤشر الرئيسي الذي يتم استخدامه لقياس مدى التطور تجاه تخفيض النمو السكاني¹²³.

إن الحديث عن أبعاد التنمية المستدامة يمكننا القول أن لها العديد من الأبعاد : (البعد الاقتصادي البعد الاجتماعي والسياسي، البعد البيئي)؛ يتضح أن الإنسان هو جوهر التنمية وهدفها النهائي، ويهتم بالعدالة الاجتماعية ومكافحة الفقر وتوزيع الموارد وتقديم الخدمات الاجتماعية الرئيسية إلى كل المحتاجين لها بالإضافة إلى أهمية مشاركة الشعوب في اتخاذ القرار والحصول على المعلومات التي تؤثر في حياتهم بشفافية ودقة وتتميز التنمية المستدامة خاصة بهذا البعد، انه البعد الإنساني؛ لكونه يجعل النمو وسيلة للالتحام الاجتماعي ولعملية التطوير في الاختيار السياسي. ولا بد لهذا الاختيار أن يكون قبل كل شيء اختياراً إنصافياً بين الأجيال بمقدار ما هو بين الدول، كما لا يمكن إغفال الأهداف الأساسية للتنمية المستدامة في تحقيق التواصلية في التنمية من خلال الاهتمام بالمجتمع وضمان حقوقه المشروعة، وهذا عن طريق السياسات الاجتماعية الملائمة.¹²⁴ (انظر ملحق الجداول الخاص بالأهداف الأساسية من تحقيق التنمية المستدامة أو المتواصلة، رقم: 01).

○ **المطلب الثالث: التنمية المستدامة و حقوق الإنسان**

¹²³ العقون جلول، نفس المرجع السابق، ص. 76 .

¹²⁴ أحمد أبو أليزيد الرسول، **التنمية المتواصلة: الأبعاد والمنهج**، مرجع سابق، ص. 90.

إن التنمية حق من حقوق الإنسان بل هي حق من حقوق الشعوب الغير قابلة للتصرف، ولكن ضمان التمتع بهذا الحق ليس أمرا سهلا، فلا يكفي أن يُنص على حق لنضمن التمتع به؛ بل يجب توفير ظروف مناسبة وضمانات تجعل من التمتع بهذا الحق واقعا معاشا، ويستمد الحق في التنمية أساسه وشرعيته من ميثاق الأمم المتحدة وبعض المنظمات الدولية المتخصصة، ومن قرارات المؤتمرات الدولية المختلفة وكذلك من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة 1966 وللتدليل على أهمية هذا الحق نورد أمثلة مختصرة من هذه القرارات:¹²⁵

-ميثاق الأمم المتحدة:

وردت الإشارة إلى هذا الحق في ديباجة ميثاق الأمم المتحدة التي أعلنت فيها شعوب العالم عن تصميمها على " أن تدفع بالرقى الاجتماعى قدماً، وان ترفع مستوى الحياة في جو من الحرية" وكذلك عزمها على "أن تستخدم الأداة الدولية "المؤسسات الدولية" في ترقية الشؤون الاقتصادية والاجتماعية للشعوب جميعها"، فالمادة الخامسة والخمسون تنص على أن الأمم المتحدة تعمل على:

▪ تحقيق مستوى أعلى للمعيشة وتوفير أسباب الاستخدام المتصل لكل فرد والنهوض بعوامل التطور والتقدم الاقتصادي والاجتماعي.

▪ تيسير الحلول للمشاكل الدولية الاقتصادية، الاجتماعية والصحية وما يتصل بها، وتعزيز التعاون الدولي في أمور الثقافة والتعليم.

-قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة: لقد قامت الجمعية العامة بالدور الرئيسي في هذا المجال وهذا الدور يدل على تزايد وعي الجماعة الدولية بأهمية الحق في التنمية ووسائل تحقيقه، ودون الإشارة إلى كل قرارات الأمم المتحدة المتعلقة بهذا الموضوع نشير إلى أنها تؤكد بكل قوة أن حق الشعوب في السيادة على مواردها وثرواتها الطبيعية يجب أن يكرس في سبيل تحقيق التنمية الوطنية الشاملة لهذه الشعوب تسودها القيم وتستوعب البيئة الوطنية والعلاقات الاجتماعية والتعليم ورفاهية المجتمع .

إن الحق في التنمية يتضمن عنصرين مهمين على الأقل:

الأول: معرفة إمكانية كل مجتمع وتوظيفها بشكل أفضل تحقيقا للصالح العام.

¹²⁵ منصور ميلاد يونس "التنمية المستدامة كحق من حقوق الإنسان" (ورقة بحث قدمت في الملتي الدولي حول: التنمية المستدامة في المنطقة العربية")

الثاني: ضرورة خلق فرص حياة أفضل للأجيال القادمة.

من خلال علاقة التنمية المستدامة بحقوق الإنسان، يمكن القول أن التنمية المستدامة تعني بالدرجة الأولى توسيع آفاق الاختيارات أمام الإنسان من خلال الشراكة والمشاركة بتفعيل قدرة ووظيفة الإنسان¹²⁶.

وعلى أن نقارب بين إنسان عربي أو مجتمع عربي حُر من نعمة الصحة وإنسان آخر أو مجتمع عربي آخر يتمتع بما هو متاح من مصادر ووسائل، فما لا شك فيه أن حرية الأول سوف تكون محدودة قياساً إلى حرية الثاني وهذه المفارقة إحدى مسببات تعثر التنمية المستدامة في الوطن العربي كمثال على ذلك لكونها انتقائية ومقولة ومحدودة لفئات معينة، واستناداً إلى العديد من الدراسات والتحليلات العربية والدولية حول تعلق التنمية المستدامة بحقوق الإنسان نجد أن هذه الأخيرة تمثل الشروط المبدئية ولا غنى عنها للتنمية المستدامة، ونشير في ذلك إلى المادة (23) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ومثيلاتها من المواد في الميثاق العربي لحقوق الإنسان هذا الأخير الذي ينص في مجمله على مايلي:

□ لكل مواطن عربي الحق في العمل وله حرية الاختيار بشروط عادلة.

□ له الحق في الحماية من البطالة.

□ لكل مواطن عربي دون أي تمييز الحق في اجر متساوي للعمل.

□ لكل مواطن عربي الحق في العيش عيشة لائقة بكرامة الإنسان.

□ لكل جماعة أو فرد الحق في إنشاء منظماتهم وروابطهم حماية لمصالحهم.

□ لكل فرد الحق في التعليم والصحة.

□ لكل مواطن عربي حق المشاركة في التنمية المستدامة من خلال المشاركة السياسية.¹²⁷

إن العناية بالصحة والتعليم والعمل والعيش الكريم وحق التنظيم وحق المشاركة في التنمية هي مترادفات للتنمية، فالصحة مثلاً أو التعليم في مفاهيمها المعاصرة أصبحت تعني التنمية الشاملة المتكاملة أي المستدامة لمختلف جوانب شخصية الإنسان، وهي عملية مستمرة ولا ترتبط بفترة زمنية معينة، فالتنمية المستدامة تبدأ بميلاد الإنسان ولا تنتهي إلا بوفاة وبالتالي فإن حصول المواطن على حقوقه دون تمييز يعزز مسارات التنمية.¹²⁸

¹²⁶Mahboub ul hak, **reflections on human development** (New York: oxford university press, 1995), pp46-47.

¹²⁷ المادة (23) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، 1948. وكذلك المواثيق القطرية والعربية لحقوق الإنسان.

¹²⁸ منصور ميلاد يونس، مرجع سابق، ص.68.

إن مفهوم حقوق الإنسان مكمل للتنمية المستدامة فعلاوة على ما سبق، التنمية الشاملة والمتكاملة تتمحور حول المواطن؛ ففي تقرير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لعام 1997 جاء فيه: " أن التنمية المستدامة تهدف إلى توجيه الجهود الإنسانية قاطبة نحو التنوع والتكامل بهدف القضاء على الفقر والفاقة والمجاعة والمساعدة على الحصول على حياة كريمة آمنة وحكم صالح راشد ومساواة بين الرجال والنساء " ويؤكد ما ذهبنا إليه ما جاءت به المادة الخامسة والعشرون من الميثاق العالمي لحقوق الإنسان التي نصت على:¹²⁹

- لكل شخص الحق في مستوى من المعيشة كاف للمحافظة على الصحة والرفاهية له ولأسرته، ويتضمن ذلك التغذية والملبس والسكن والعناية الطبية، وكذلك الخدمات الاجتماعية اللازمة وله الحق في تأمين معيشته في حالات البطالة والمرض والعجز والترمل والشيخوخة وغير ذلك من فقدان وسائل العيش نتيجة لظروف خارجة عن إرادته.

- للأمومة والطفولة الحق في مساعدة ورعاية خاصتين، وينعم كل الأطفال بالحماية الاجتماعية نفسها دونما استثناء... الخ.

يتبين من التشريعات القانونية الصادرة عن هيئة الأمم المتحدة أن العلاقة بين حقوق الإنسان والتنمية المستدامة علاقة قوية جدا وفي عام 1986 اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة إعلان " الحق في التنمية" الذي اعتبر حقا غير قابل للتصرف، وعرفت التنمية بأنها " عملية اقتصادية، واجتماعية وثقافية وسياسية شاملة تستهدف التحسين المستمر لرفاهية السكان والتوزيع العادل للفوائد الناجمة عن التنمية وبالنتيجة أصبحت حقوق الإنسان هي " الحقوق والمطالب التي لا يمكن تحقيقها إلا في مجتمع يعيش مخاض عملية تنموية شاملة، وهكذا ينتهي التصور الدولي إلى خلاصة مؤداها أن التنمية هي "حقوق شاملة وتنمية شاملة".¹³⁰

لذلك فقد تدعم الحق في التنمية في المواثيق اللاحقة، كإعلان هيئة الأمم المتحدة في عام 1993 في المؤتمر الدولي لحقوق الإنسان والشيء نفسه تم في مؤتمر القاهرة "السكان والتنمية ومؤتمر بكين "المرأة"، ومؤتمر القمة العالمي حول التنمية الاجتماعية في كوينهاجن، وبرنامج العمل للقمة العالمية للتنمية الاجتماعية الذي عقد عام 1995 إلى غاية القمة الاقتصادية والاجتماعية التي انعقدت في الكويت 2008.

¹²⁹ المرجع نفسه، ص.69.

¹³⁰ رضوان زيادة، "الإسلاميون وحقوق الإنسان: إشكالية الخصوصية والعالمية"، المستقل العربي، 1998، ص.124.

خلاصة القول إن الحصول على حقوق الإنسان وترسيخها ضمن مجال التنمية المستدامة، لا يتم بالمناداة الإعلامية بقدر ما يتم بالعمل النضالي الجاد من أجل امتلاكها وجعلها رؤية مركزية تنطلق منها الرؤية إلى الذات والآخر، وبالتالي التركيز على الجوانب الإنسانية المتعددة للتنمية هو مطلباً لتعزيز الكرامة الإنسانية ناهيك عن إتاحة الفرص المتكافئة لجميع المواطنين من خلال الحكم الرشيد والمشاركة والشفافية والتعددية والمساءلة.... الخ هذه المسائل التي أصبحت ميادين خصبة للباحثين لربطها بقضايا التنمية بشكل عام.

الفصل الثاني: دراسة للواقع الاجتماعي في الجزائر من
خلال المؤشرات والبرامج الاجتماعية لفترة 1999-
2009

إن النتائج والآثار الاقتصادية والاجتماعية لبرامج الإصلاحات أصبحت تشكل بؤرة جدال بين الاقتصاديين محليا ودوليا؛ وذلك لاعتبار البعض منهم أن واقع الاقتصاد الجزائري قد حقق نتائج ايجابية خاصة على المستوى الكلي، بدليل تحسن المؤشرات الاقتصادية الكلية وعودة النمو الاقتصادي بعد الركود النسبي في الفترات السابقة، بالإضافة إلى استرجاع التوازنات المالية مما أعطى للاقتصاد قوة التصدي للتحويلات والصدمات الخارجية غير أن هذه النظرة يشوبها نوع من المبالغة التفاؤلية المغلطة، لأن تحقيق توازن داخلي أو خارجي ما هو إلا أداة لتحقيق أهداف قاعدية وأساسية تتمثل عموما في تحقيق معدلات نمو مرتفعة ومستدامة وتوزيع عادل للدخل وهذا ما لم يتم تحقيقه في ظل هذه الإصلاحات، بل ويؤكد المختصين و الخبراء في هذا المجال*، أن ما تحقق في الجزائر ليس في المستوى المطلوب بالنظر إلى تفاقم الوضعية الاجتماعية من خلال تزايد نسبة البطالة، وتراجع المستوى الصحي والتعليمي نتيجة للتدابير التقشفية، ناهيك عن زيادة الفقر واليأس وتضاعف الفوارق الاجتماعية، ويؤكد تقرير برنامج الأمم المتحدة للتنمية لسنة 1999 أن 20% من أغنى الفئات الجزائرية تستحوذ على ما يقارب 50% من الدخل ومن خلال ما سبق تجدر الإشارة إلى نتيجة مفادها أن قوة الاقتصاد لا تتوقف على تحقيق نسب عالية في المؤشرات الاقتصادية فحسب، بل القوة تكمن في استقرار هذه المؤشرات على المدى البعيد مع خضوعها إلى متغيرات داخلية مستقرة وليست ظرفية لكونها السند الدائم لعملية التنمية خاصة وأن الجزائر تقف أمام مجموعة من الخيارات لإرساء مشروع التنمية المستدامة.

هنا نتساءل كيف يمكن وصف الواقع الاجتماعي في ضوء جملة الآثار الناجمة عن تطبيق الإصلاحات ووفق محددات التنمية المستدامة في هذا الواقع، بحيث تبدو هته الآثار كفيلة بإعطاء صورة عن الظرف الاجتماعي من خلال تحليل بعض المؤشرات الاجتماعية والتي تؤكد بدورها مدى نجاعة هته الإصلاحات ومدى استقرار نتائجها أو العكس تماما.

إن الجزائر من خلال انتقال منظومتها الاقتصادية من مرحلة الاقتصاد الموجه إلى مرحلة اقتصاد السوق قد تبنت في هذا النمط من الاقتصاد، المحافظة على دورها كفاعل رئيسي في الحياة الاقتصادية والاجتماعية؛ فالإقتصاد الجزائري ينبغي أن يبحث عن توازنه الاقتصادي من جهة، وعن واجب الدولة الاجتماعي من جهة ثانية في دعم الخدمات العمومية للفئات الأكثر

* الخبراء الذين شاركوا في الأيام الدراسية البرلمانية التي انعقدت يومي 17 و18 جانفي 2009 في إقامة الميثاق بالعاصمة، بالتعاون مع وزارة الصناعة وترقية الاستثمار حول: دور الدولة وتدخلاتها في الاقتصاديات - في سياق الأزمة المالية العالمية-، كالخبير الايطالي "اوسكار غرافيلو وغيره ممن اثبتوا أن الجزائر لديها الخيارات في وضع إستراتيجية النمو المستدام لمواجهة الأزمات، عن طريق تفعيل أكثر للاستثمار في السياسات العمومية القطاعية، وتفعيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة....".

تضررا من حيث التشغيل، والفقر والحماية الاجتماعية وضمان الصحة للجميع، وبناء تنمية وطنية، مستدامة قادرة على الاستجابة لتطلعات المجتمع وضمان حقوق الإنسان التي لم تعد مجرد الحق في الحياة بل أيضا الحق في العيش الكريم والحق في تنمية مستدامة للجميع ضمن التنمية الاقتصادية ككل فالفعالية الاقتصادية مرهونة بالفعالية الاجتماعية والنمو الاقتصادي أساس الرفاه الاجتماعي، وهذه التنمية كفيلة بالتغلب على الآثار التي يتركها هذا الانتقال خاصة في ظل العولمة.¹³¹ ويمكن تأكيد هذا الطرح من خلال عرض رئيس الحكومة الأسبق حول دور الدولة الجزائرية في ظل مرحلة اقتصاد السوق، بقوله: "إن دور الحكومة من خلال البرامج الحكومية التي بادر بها رئيس الجمهورية خلال فترة انتخابه من 1999 إلى غاية يومنا هذا يبين مسؤولية الدولة في تحسين الظروف العامة للسكان في ظل اقتصاد السوق الاجتماعي الذي سوف نعكف فيه على اتخاذ مبادرات والشروع في تنفيذها من أجل دعم معيشة الأسر الجزائرية وضمان الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين، بصورة دائمة ومستمرة".*

لكن هل ما قامت به الدولة الجزائرية من جهود في الميدان الاقتصادي و على مستوى القطاعات، أدى إلى تحسن المؤشرات الاجتماعية للمواطنين؟ ويمكن الإجابة على هذا التساؤل من خلال هذا الفصل بالتركيز على:

1- التنمية البشرية.

2- الأهداف الإنمائية للألفية.

3- البرامج القطاعية لفترة 1999-2009.

المبحث الأول: مؤشرات التنمية الاجتماعية في الجزائر.

○ المطلب الأول: التنمية البشرية.

بالرغم من شيوع استخدام كلمة "التنمية البشرية" كترجمة للمصطلح الانجليزي human development الذي جاء به برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مطلع تسعينيات القرن الماضي، لأنه أحدث نقلة نوعية في الفكر التنموي، إلا أننا نجد من يستخدم مصطلح "التنمية الإنسانية"*

¹³¹ مسعود كسرى ، "التحرر الاقتصادي والخصوصية"، مجلة علوم التسيير والتجارة، العدد 12، (2005):ص.243.

* عرض وتقديم برنامج الحكومة أمام نواب المجلس الشعبي الوطني، 23 جوان 2007.

لأنها اصدق تعبيراً، بحيث يمكن إجراء تفرقة بين المصطلحين فالأول يشير إلى الكائن ونوعه في حين المصطلح الثاني يعطي تعبيراً أسمى، فلفظ الإنسانية يشير إلى رقي الوجود البشري.¹³²

الواقع أن مؤشرات التنمية البشرية هي محصلة ونتائج السياسات الاجتماعية الإستراتيجية ممثلة في الخدمات والحاجات الأساسية، وفي ضوء ذلك ما تم انجازه في الجزائر من خلال السياسات الاجتماعية لفترة 1999-2009، هل أدى إلى الرفع من مستوى العيش الكريم للفرد الجزائري، وفي مستوى التنمية البشرية في مختلف قطاعاتها (التعليم الصحة، الرفاهية و السكن...؟ وبالتالي تحقيق التنمية الاجتماعية المستدامة من خلال مؤشرات مستقرة ودائمة، خاصة وأن الجزائر قد تبنت إصلاحات اقتصادية واسعة وخروجها من مرحلة الاقتصاد الموجه إلى مرحلة اقتصاد السوق.

إن مفهوم التنمية البشرية لا ينظر إلى المورد البشري في كونه وسيلة للتنمية فحسب، بل أكثر من ذلك فهو هدف من أهداف التنمية؛ فالتنمية من هذا المنظور هي غاية الإنسان ووسيلة تحقيقها تركز على الإنسان في نفس الوقت، ليتحول الإنسان من خلال هذا المفهوم من وسيلة إلى غاية، غير انه إذا لم يواكب التنمية البشرية النمو الاقتصادي فإنها صعبة التحقيق، لأن التنمية البشرية المستدامة مرتبطة بمفهوم التنمية الدائمة التي تعتبر النمو الاقتصادي شرطاً أساسياً، وانعكاساً لذلك تحدد مفهوم التنمية البشرية في اعتبار الإنسان مورد من موارد الاقتصاد، والمجتمع ينبغي الاهتمام بإعداده وتجهيزه

صحياً وعلمياً وثقافياً واجتماعياً ليؤدي دوره بشكل أفضل في تنمية أفضل، وبدأ الاهتمام بتحديد مؤشرات اجتماعية لرسم السياسات الاجتماعية والخطط الإنمائية وتقييمها ومن هنا بدأ الاهتمام بالبعد الاجتماعي للتنمية، وطبقاً لهذا المفهوم أصبح الإنسان هو هدف التنمية ووسيلتها في ذات الوقت كما أسلفنا، فالمفهوم الجديد للتنمية لا يتضمن فقط فكرة تحسين الأوضاع الاقتصادية، وإنما يتضمن أيضاً فكرة تحقيق المزيد من الكرامة الإنسانية والأمن ومزيد من العدل الاجتماعي وبهذا ركزت التنمية على عناصر أساسية مثل طول العمر المعرفة، مستويات المعيشة، نوعية الحياة المرتكزة على عملية توسيع الخيارات المتاحة أمام الناس، وتحولت نظرة التنمية إلى هدف يسعى لتنمية ذات الإنسان من خلال التعرف على احتياجاته وإشباعها، كما يضيفون أن العبرة

¹³² برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الصندوق العربي للإيماء الاقتصادي والاجتماعي، تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام 2003، ص.17.

* في القرآن الكريم يستخدم لفظ الإنسان في مواضع المسؤولية والتكريم، بينما يستعمل لفظ "البشر" لوصف مجموعة من المخلوقات انظر مثلاً خلق الإنسان علمه البيان (الرحمان الآية 3-4)، ومن محاسن لفظ إنسان في اللغة العربية أنها تجمع النوعين، الذكر والأنثى في صنف واحد.

ليست بمجرد توفير ما يشبع الحاجات الأساسية، إذ لا بد أن تهتم التنمية البشرية بوسائل ذلك التوفير بما في ذلك من ديناميكية ومشاركة شعبية، ولهذا فالتنمية البشرية قضية مطروحة على كل المجتمعات غنيها وفقيرها.¹³³

ففي الوقت الذي تركز فيه التنمية البشرية على الاهتمام بالإنسان وتوفير حاجياته الأساسية وغيرها نجد أن مفهوم الأمن البشري يركز على الظروف التي تهدد بقاء الفرد على قيد الحياة وضمان كرامة البشر، فتم تعريف هذا المصطلح عام 1994 من خلال برنامج الأمم المتحدة الإنمائي " بالأمن من العوز والخوف" ولحل هذه المعضلة قدمت أداتين وهما الحماية والتمكين، وأداة إرشادية أخرى وهي حماية وتدعيم حقوق الإنسان ضمن التنمية"¹³⁴ ومن خلال ما سبق سوف نخصص في هذا المطلب دراسة التنمية البشرية في الجزائر من خلال بعض المؤشرات الدالة على مدى تطور المجتمع وواقع المجهودات في هذا المجال، وهذا كالاتي:

-الواقع أن التنمية البشرية في الجزائر قد أخذت تتطور نسبها، وتتمثل إشكالية التنمية البشرية في أي بلد في مدى الاحتفاظ بقدرة تغطية الحاجات الاجتماعية الحالية والمستقبلية، وهذا يعد تحديا أمام قلة الموارد و أسلوب توزيعها و نجاعتها، ناهيك عن

الفقر الذي يزيد من الإقصاء وغيرها من العراقيل التي تقف أمام تحسن مؤشرات التنمية البشرية في أي بلد ومنها الجزائر، لذلك نجد أن المؤشر العام للتنمية البشرية في الجزائر قد عرف ارتفاعا مستمرا منذ سنة 1990 حيث سجل في هذه السنة قيمة 0,649 مما يدل على تنمية متوسطة واستمرت هذه القيمة في الارتفاع التدريجي إلى غاية سنة 2003 لتسجل 0,722 بمعدل المتوسط حسب تصنيفات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ثم تحسن هذا المؤشر بين 2003 و 2005 بنسبة 1,4 نقطة سنويا.

والجدول التالي يبين تطور مؤشر التنمية البشرية والمؤشرات القياسية من 1995 إلى

2008.

السنة	1995	1999	2000	2004	2005	2007	2008
مؤشرات التنمية البشرية	-	0.695	0.705	0.750	0.761	0.776	0.778
مؤشر معدل الحياة عند الولادة	0.704	0.783	0.792	0.830	0.827	0.845	0.874

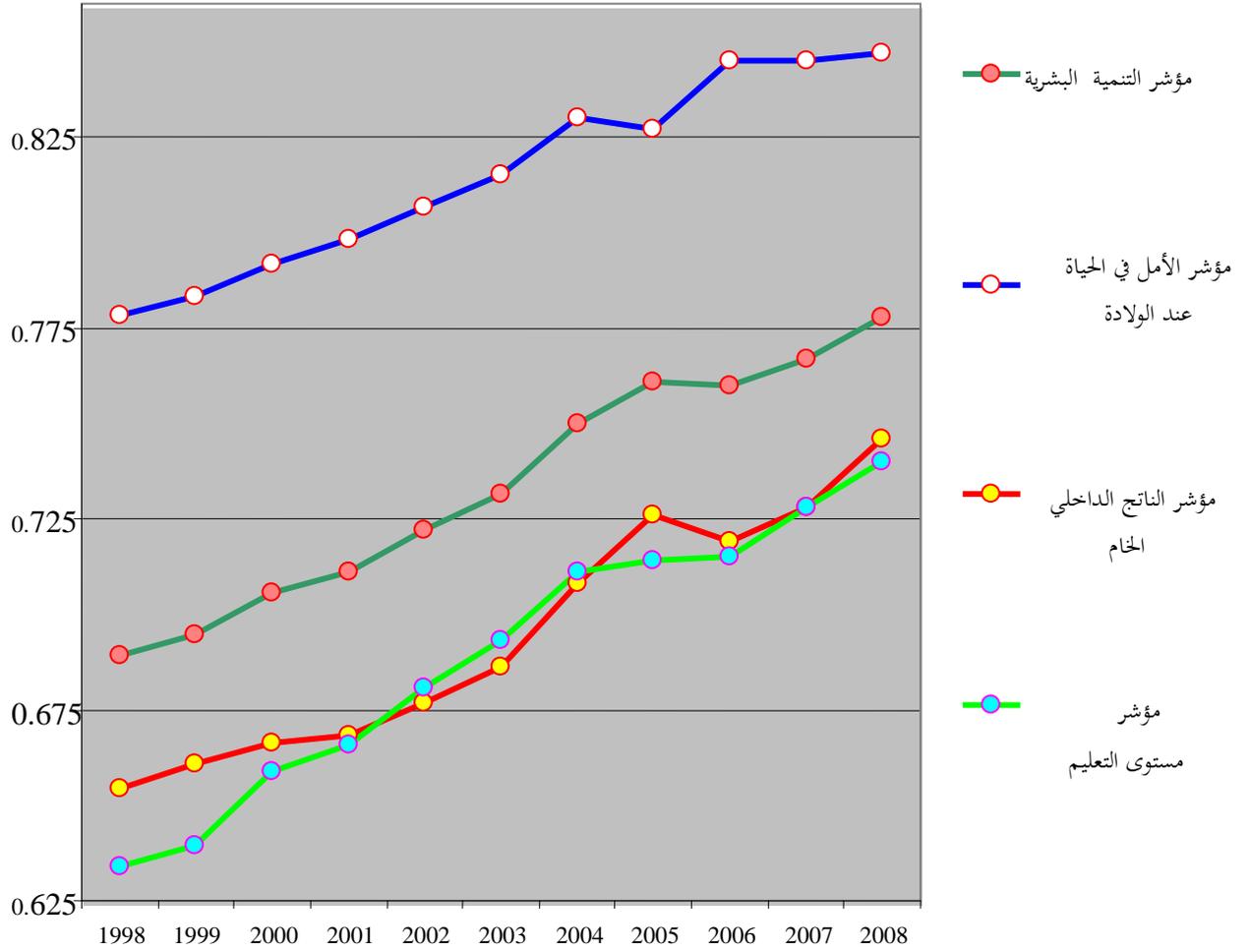
¹³³حاتم بابكر هلاوي، "الديمقراطية والتنمية في الوطن العربي:دراسة حالة السودان"(ورقة بحث مقدمة في الملتقى العربي حول" التنمية المستدامة ومستقبل المنطقة العربية"،طرابلس، ليبيا، 2005)،ص.31.

¹³⁴ البشير شورو، مترجما، الأظر الأخلاقية والمعاربة والتربوية لتدعيم الأمن البشري في الدول العربية(البيونسكو،قطاع العلوم الاجتماعية والإنسانية،2005)،ص.16.

0.742	0.735	0.726	0.708	0.666	0.661	0.640	مؤشر الناتج المحلي الخام المكافئ للقدرة الشرائية
0,740	-	0.720	0.711	0.659	0.699	-	مؤشر مستوى التعليم

-المصدر: المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، تقرير حول التنمية البشرية بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2006، ص.2.بالإضافة إلى تقرير 2008 حول النتائج العامة لتطور التنمية البشرية في الجزائر، ص.4.

انتقل المؤشر الوطني للتنمية البشرية الوطني من 0,689 سنة 1998 إلى 0,778 سنة 2008 أي بارتفاع قدره 13% خلال هذه الفترة نتيجة تحسن عناصره الثلاثة، وانتقل مؤشر الأمل في الحياة عند الولادة من 0,778 سنة 1998 إلى 0,874 سنة 2008، أي بارتفاع قدره 9%، وانتقل الأمل في الحياة من 72 سنة إلى 76 سنة أي بزيادة أربع سنوات خلال هذه الفترة أي بمعدل 5 أشهر سنويا تقريبا، ولفهم أكثر المعطيات ندرج المخطط البياني الخاص بمؤشر التنمية البشرية في الجزائر.حسب المجلس الاقتصادي والاجتماعي:



*مخطط بياني يمثل تطور مؤشرات التنمية البشرية في الجزائر 1998-2008.

إن إجراء مقارنة بين مواضع نقاط انعطاف المخطط الخاص بمؤشر التنمية البشرية يسمح بتحديد عوامل تطور السياسات العمومية، ومدى نجاعتها في احتواء العجز المسجل في الواقع وقدرتها على تحسين مؤشرات التنمية البشرية وهذا ما يحقق أهداف التنمية المستدامة، سواء على مستوى التعليم أو الصحة أو غيرها من المؤشرات الاجتماعية والملاحظ في الجزائر من خلال المخطط والبيانات المتوفرة لدينا أن هناك تغير ملحوظ في مؤشر مستوى التعليم كونه حقا من حقوق الإنسان، ابتداء من سنة 2001 لكن ذلك لا يفسر نجاعة سياسات التعليم ومستوى التربية، لأن هذا المؤشر لا يمكن قياسه في بلد مثل الجزائر وسائر بلدان العالم الثالث؛ لأن التعليم يقاس في نظرنا بمستوى النتائج المحققة من خلال مخرجات المناهج وليس بما تحقق من مستويات التمدرس، وعلى العموم، يمكن القول أن هناك تحسن في مؤشر مستوى التعليم الكمي، الذي ازداد بما يقارب 2% بين سنتي 2006 و2007 مواصلا ارتفاعه على نفس المنوال بين سنتي 2007 و2008؛ حيث انتقل مؤشر مستوى التعليم من 0,643 سنة 1998 إلى 0,740 سنة 2008 مسجلا

ارتفاعا قدره 17% ومعدل نمو سنوي قدره 2% وتدل هذه الأرقام على التقدم الكبير، لتمكين السكان من التعليم في الجزائر وعليه ارتفع معدل تـمدرس فئة الأعمار 6-24 سنة من 59% سنة 1998 إلى 72% سنة 2008 محققا زيادة بـ 13 نقطة تتجلى في تطور عدد المتـمدرسين الذي انتقل من 8.200.000 متـمدرس سنة 1998 إلى 9.300.000 سنة 2008 ويعتبر قطاع التعليم العالي الأكثر تقدما، حيث ارتفع عدد الطلبة من 430.000 سنة 1998 إلى 1160000 سنة 2008.

إن المتمعن لواقع التعليم في الجزائر حسب الفترة المدروسة يمكنه ملاحظة مايلي:¹³⁵

- إن أكثر ثلثي الأطفال لم يصلوا إلى المرحلة الثانوية، خاصة بالنسبة لسنوات 1999-2005 وقد يكون ذلك بسبب النتائج المدرسية المحصل عليها في نهاية المرحلة الإـجبارية.

- عرف التعليم الابتدائي بين 1999 و 2000 وبين 2004-2005 تراجعا قدر بـ 2.1% في عدد التلاميذ يرجع أساسا إلى انخفاض عدد الداخلين الجدد للسنة الأولى، وقد ازداد هذا الانخفاض مع تطبيق الإصلاح الذي جعل مدة التـمدرس 5 سنوات بدل ست سنوات، ويعرف التعليم المتوسط والتعليم الثانوي تزايدا سنويا متوسطا لعدد التلاميذ بنسبة 3.5% و 4% على التوالي، وقد تمت إعادة هيكلة عدد التلاميذ مراعاة لما سبق ذكره وذلك كالتالي: في سنة 2005 انخفض معدل مدة دراسة التلميذ بسنة في التعليم المتوسط غير أن القطاع لا يزال يتميز بما يلي:

- استمرار التفاوت الجهوي، حيث تمثل المناطق الشمالية أعلى النسب في التعليم قبل منطقة الجنوب والهضاب العليا سواء من ناحية التأطير أو المستوى العلمي.

- رداءة ونوعية مردود المنظومة التربوية التي تعكسها كثرة الضياع المدرسي: نسب الإعادة على مستوى كل الأطوار، إضافة إلى الضعف الكبير لنسب النجاح في امتحاني شهادة البكالوريا، وشهادة التعليم المتوسط وهذه الوضعية ناجمة أساسا عن تراجع نسبة التأطير في المتوسط والثانوي بسبب ارتفاع عدد التلاميذ الذي لم تصاحبه زيادة في عدد المدرسين والافتقار إلى المدرسين الأكفاء، وارتفاع عدد التلاميذ في القسم الواحد بالإضافة إلى ضعف البرامج والمناهج التعليمية التي أثبتت عدم فعاليتها من خلال المشاكل التي يعاني منها القطاع كصعوبة الاستيعاب وغيرها.

أما فيما يخص مؤشر الأمل في الحياة عند الولادة، فقد استمر في الارتفاع إلى أن بلغ 0,847 سنة 2008 مقابل 0,845 سنة 2007، أي بأمل إجمالي للحياة عند الولادة قدره 76 سنة، عام 2008.

ما يمكن قوله أن القيم المسجلة خلال هذه السنوات تعد أكثر القيم المرتفعة التي سجلتها بلدان منطقة الشرق الأوسط وبلدان شمال إفريقيا (MENA)، وأدى ذلك إلى ارتفاع في امتداد العمر يفوق 04 سنوات بالنسبة للجنسين (72 سنة 1998)، أي 4 سنوات ونصف بالنسبة للرجال و3 سنوات بالنسبة للنساء، وعليه، تصنف الجزائر التي بلغ الأمل في الحياة لديها 76 سنة عام 2008 في عداد البلدان التي تعرف مستوى تنمية بشرية مرتفعا ويعود تحسن هذا المؤشر أساسا إلى:

- تراجع نسبة وفاة الأطفال والصبية (0 إلى 4 سنوات) سنويا حوالي 6 نقاط في النسبة المئوية لكل ألف زيادة على قيد الحياة.

- انخفاض وفاة الأمهات بـ 32 نقطة في النسبة المئوية في السنة لمائة ألف زيادة على قيد الحياة، وذلك منذ سنة 1999.

- انخفاض المعدل الإجمالي للوفيات بصفة عامة بمعدل 3.6 نقطة لكل ألف نسمة بين 1995-2005 ويعكس هذا الانخفاض بنية أعمار السكان في الجزائر.¹³⁶

كما يمكن إبراز بعض العوامل المفسرة لحالة صحة السكان والنقائص التي لا تزال قائمة:

- التقدم المحرز في مجال حماية صحة الأم والطفل و نذكر على سبيل المثال متابعة البرنامج الموسع لتلقيح الأطفال 2006-2009 بتغطية تفوق 90% ، حيث نجد أن 92.3% من الأطفال ملقحين ضد الحصبة وأنواع أخرى.

- التقدم المحرز في مجال محاربة الأمراض المتقلة، وذلك من خلال برامج النشاطات الصحية التي وضعتها الدولة على الرغم من نقصها وعدم تنظيمها.

- الانخفاض المسجل للأمراض المتقلة عن طريق المياه، والأمراض الثلاثة التي لها الأولوية في أهداف الألفية للتنمية هي تحت الرقابة، وتتمثل في: السل: بـ 21355 حالة مسجلة سنة 2005 أي بتقدير 65 حالة لكل 100.000 نسمة، الملاريا، أما فيما يخص فيروس نقص المناعة المكتسبة فقد سجلت الجزائر 700 حالة و 2608 حامل للمرض حسب ما أكد المخبر الوطني المرجعي.

كما تجدر الإشارة إلى وجود نقائص حول أنظمة الوقاية من أمراض الزيادة في الوزن والبدانة، التدخين وظهور حالات ملفتة للانتباه بنسبة عالية مقارنة بباقي الوطن لأمراض السرطان (كولاية باتنة مثلا) مما يستدعي تفعيل أنظمة البحث لتقصي الأسباب التي تقف وراء ذلك ومحاربتها، أما فيما يخص العنصر الثالث من مكونات التنمية البشرية فهو مؤشر الناتج

الداخلي الخام بتكافؤ القدرة الشرائية لفترة 1998-2008 الذي يمثل تطور مؤشر الناتج الداخلي الخام بتكافؤ القدرة الشرائية:¹³⁷

انتقل الناتج الداخلي الخام للفرد الواحد من 1555 دولارا أميركيا سنة 1998 إلى 5034 دولارا سنة 2008 مسجلا تقدما يفوق 12% في المعدل السنوي، فيما عرف مؤشر الناتج الداخلي الخام بتكافؤ القدرة الشرائية ارتفاعا قدره 14% خلال الفترة الممتدة بين 1998 و2008، وفي سياق تضخم معتدل، عرف المعدل السنوي لاستهلاك الأسر ارتفاعا فاق النمو الديمغرافي، تبيين هذه المعطيات آثار نشاط قوي يترجم الخيارات الإستراتيجية للدولة من خلال تطبيق برامج هامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية خلال هذه الفترة، وفي الواقع تحسنت الوضعية الاقتصادية للأسر بشكل ملحوظ بفضل عودة النمو التي سايرتها التحويلات الاجتماعية الهامة والنفقات الاجتماعية للدولة التي سجلت معدل نمو قدره 18%

خلال هذه الفترة نجم عنه تحسن المداخيل، ويكشف هذا التوجه العام نحو تحسن الظروف الاجتماعية بشكل واضح عدد من العوامل، من بينها ارتفاع عدد الزيجات الذي انتقل من 158000 سنة 1998 إلى 332000 سنة 2008، أي بمعدل زواج يقدر بـ 9,55%، في حين أنه في أعلى ذروة ديمغرافية التي حدثت في السبعينيات لم يتجاوز هذا المعدل، وهذا ما يعبر على تعزيز الثقة بصفة عامة في المستقبل، خاصة عند الشباب في سن الزواج إضافة إلى هذا، ارتفع معدل استهلاك الأسر بمعدل وتيرة سنوية يقارب 8% خلال هذه الفترة.

أما بالنسبة لمعدل ادّخار الأسر فقد انتقل خلال نفس الفترة من 5,3% سنة 1998 إلى أكثر من 35% سنة 2008، خاصة وأن نمط الاستهلاك في بلادنا يقترب تدريجيا من نمط الاستهلاك في البلدان المتقدمة.¹³⁸

أما مؤشر الفقر في الجزائر وبحسب آخر الإحصائيات فإنه في تناقص، بالرغم من أن تحديد وقياس الفقر في المجتمع الجزائري أمر صعب جدا لعدم وجود دراسات سوسيو-اقتصادية عن الظاهرة التي تتسبب في بروز العديد من الظواهر السلبية في المجتمع وتغيير في مستوياتها

بصورة فائقة من منطقة إلى أخرى ومن مدينة إلى أخرى. ويمكن أن نذكر أن من بين الأسباب الاجتماعية لظاهرة الفقر ناهيك عن الأسباب السياسية والاقتصادية مايلي:¹³⁹

- عدم تقديم الخدمات مثل الرعاية الصحية والتعليم وفرص العمل بالنسبة لأفراد المجتمع تعتبر من أهم الأسباب المؤدية إلى الفقر.
- ظهور النظام الطبقي والتمايز بين الطبقات والذي يؤدي إلى عدم وجود مشاركة فعالة بين أفراد المجتمع.

يعاني الفقراء في الجزائر من عدة مشكلات نذكر منها:

-**الصحة:** تعاني الطبقات الفقيرة في الجزائر من الجوع وسوء التغذية، وأمراض الفقر كالأنيميا، وأكثر الفئات معاناة من الجوع هم الأطفال والنساء وكبار السن، كما أن وفيات الأطفال ترتبط ارتباطا كبيرا بدخل الوالدين وتعليمهم، وانتشار سوء التغذية والمرض وعدم توفر التطعيم، والمياه النظيفة، ومرافق الصرف الصحي وانخفاض مستوى الخدمات الصحية التي تقدم للمرأة أثناء الحمل... الخ.¹⁴⁰

-**الإسكان:** عادة ما يسكن الفقراء في مناطق رديئة مثل الأزقة وغيرها من المناطق التي لا تتوفر بها أبسط احتياجات الإنسان المعيشية، وعادة ما يسكن الفقير في سكنات غير صحية ويصرف الجزء الأكبر من مصروفه على السكن الغير صحي ويترتب على هذا المسكن مشاكل أخرى خاصة بالاستهلاك.

-**التعليم:** يعاني الفقير من سوء الخدمات التعليمية فالمدارس الحكومية المتوفرة في الأحياء الشعبية عادة ما تكون ضعيفة من الناحية الأكاديمية، ولا تراعي المبادئ التربوية، مما يجعل مستوى التعليم فيها منخفضا مقارنة بالمدارس الأخرى، كما أن انخفاض مستوى دخل الأسرة والظروف المعيشية القاسية تدفع الآباء إلى ضبط نفقاتهم وسحب أبنائهم من المدارس في سن مبكرة ودفعهم إلى سوق العمل، لذا نجد أن نسبة التسرب المدرسي ترتفع بين أبناء هذه الشريحة من المجتمع.

تشير الإحصاءات إلى أن نسبة الفقر في الجزائر قد تراجعت بشكل ملحوظ خلال السنوات الأخيرة حسب دراسة لمركز الدراسات والتحليل السكاني والتنمية ويعزي الخبراء هذا التراجع الواضح لمستويات الفقر إلى سعر النفط المرتفع الذي سمح بمزيد من المشاريع الحكومية

¹³⁹ بلقاسم سلاطينية وسامية حميدي، العنف والفقر في المجتمع الجزائري (الجزائر: دار الفجر للنشر والتوزيع، 2008)، ص ص. 100-102.

¹⁴⁰ المرجع نفسه، 101.

ومستويات تعليمية عالية الكم، ونسب خصوبة منخفضة واستفادة أفضل من الماء الشروب والصرف الصحي، وقام هذا المركز بجمع البيانات ما بين 2004 و 2007 من 5.000 أسرة جزائرية من 43 ولاية عبر البلاد بطلب من وزارة التشغيل والتضامن الوطني الجزائرية.¹⁴¹

كما استفادت شرائح كبرى من الماء النقي والصرف الصحي والكهرباء وانتقال السكان من المناطق القروية إلى المناطق الحضرية بحسب دراسة قامت بها مؤسسة التخطيط العربي المتمركزة في الكويت سنة 2001 والتي تعقبت مستويات الفقر في الجزائر منذ 1966 والتي أخذت في الاعتبار التوجهات على المدى البعيد.¹⁴²

أما ما جاء في تقرير المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي لسنة 2008، فإن مستوى الفقر البشري في تراجع مستمر ومن بين الآليات التي اعتمدها الجزائر في مكافحة ظاهرة الفقر في المجتمع خلال مرحلة الإصلاحات نجد أنها انتهجت سياسات متعددة الجوانب والمستويات في مواجهة ظاهرة الفقر وقد كانت تلك السياسات والاستراتيجيات تهدف في مجموعها إلى التأثير على مختلف المتغيرات التي تحدد درجة تفشي أو عمق الفقر، وتشتمل سياسات واستراتيجيات الإقلال من الفقر كل من مجموعة السياسات السعرية (كما في حالة السياسات التي تقدم دعما مباشرا للسلع الغذائية) ومجموعة سياسات الدخل (كما في حالة التحويلات العينية والنقدية) ومجموعة سياسات الأجور وسوق العمل (كما في حالة تحديد الأجور الدنيا وتوفير مجالات التدريب والتأهيل) ومجموعة سياسات الإنتاج (كما في حالة تحديد أسعار الصرف وأسعار الفائدة والسياسات الائتمانية والإصلاح الزراعي)، وقد تمثلت هذه السياسات بالخصوص في:¹⁴³

- قسم كبير من الناتج الداخلي الخام (PIB) ومن ميزانية الدولة كرس للتحويلات الاجتماعية بهدف مكافحة الفقر في المخططات التنموية المختلفة، لذلك فإن دور الدولة في مكافحة الفقر البشري كان له دور في ذلك، وهو يمثل مايلي:

- 1960: 3.7% من (PIB) و 13.2% من ميزانية الدولة.

- خلال عشرية 1970 : 5.5% من (PIB) و 17.2% من ميزانية الدولة.

- خلال عشرية 1980 : 5.3% من (PIB) و 15.3% من ميزانية الدولة.

- خلال عشرية 1990 : 7.1% من (PIB) و 19.4% من ميزانية الدولة.

¹⁴¹ المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، "ملخص تقرير عن النتائج العامة للتنمية البشرية في الجزائر، 2008"، نفس المرجع السابق.

¹⁴² نطاق نماء، "الفقر بالجزائر" تم تصفح الموقع يوم: 22 ماي 2009. < <http://www.islamonline.net/servlet/Satellite?c=ArticleA> >

¹⁴³ منصورى الزين، "تداعيات سياسات الإصلاح الاقتصادي على مستوى الفقر: حالة الجزائر"، تم تصفح الموقع يوم: 15 جوان 2009.

سنوات 2000-2002: 7.5% من (PIB) و 22.0% من ميزانية الدولة. خلال سنة 2004 التحويلات الاجتماعية تمثل 12% من (PIB)، أي أكثر من 740 مليار دينار جزائري.¹⁴⁴

على الرغم من المبالغ الهامة المخصص للتحويلات الاجتماعية إلا أنه يجب ملاحظة أن هذه النفقات يغلب عليها عدم الفاعلية الناتجة أساسا عن طرق وأساليب التسيير للخدمات العمومية، والتي كانت محل عدة تقارير عن المجلس الاقتصادي والاجتماعي وكذا الهيئات الدولية نتيجة أن وسائل مكافحة الفقر التي سنعرضها لم تحارب الظاهرة يقدر ما ساعدت على كشف أسباب الفقر في الجزائر نتيجة التراكمات السابقة، ومعوقات أخرى كالفساد... وغيره . أما وسائل مكافحة الفقر فتمثلت في مايلي:

- **الشبكة الاجتماعية:** وتم تأسيسها عام 1991 وذلك من أجل تعويض تخلي الدولة عن دعم أسعار المواد ذات الاستهلاك الواسع وتشكل من المنحة الجزافية للتضامن والتعويض عن النشاطات ذات المنفعة العامة.

- **برامج المساعدة على التشغيل:** وقد تم تطبيق نوعين من النشاطات: المساعدة على إنشاء النشاطات وتعويض عن النشاطات ذات المنفعة العامة كما تم وضع سلسلة من الأجهزة تهدف إلى إدماج العاطلين عن العمل من بينها : الوكالة الوطنية للتشغيل الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب، الوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر وكالة التنمية الاجتماعية، الصندوق الوطني للتأمين على البطالة، وكالة وطنية لتطوير الاستثمار...بالإضافة إلى صيغ أخرى للتشغيل مثل : عقود ما قبل التشغيل (CPE) ومناصب الشغل المؤقتة (الوظائف المأجورة بمبادرة محلية (ESIL)، والتحدي الكبير الذي يواجه الجزائر والذي بإمكانه أن يوسع دائرة الفقر هو عدم التوازن ما بين نمو

السكان النشطين ومعدل النمو الاقتصادي المحقق، حيث أن الخبراء يحددون معدل للنمو بما يزيد عن 6% لمواجهة الضغوط الاجتماعية وخاصة البطالة، كما رأينا سابقا، و عملا في هذا الاتجاه أقرت الجزائر السياسات التالية:¹⁴⁵

1- برنامج الإنعاش الاقتصادي (PSRE 2001) الذي حددت له مبالغ ضخمة قدرت ب: 525 مليار دينار عام 2001 ويمتد على الفترة 2001-2004 وآخر بمبلغ 4200 مليار دج

¹⁴⁴ المرجع نفسه.

¹⁴⁵ تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي، الظرف الاقتصادي والاجتماعي للسداسي الثاني سنة 2004، الجزائر، 2005، ص. 46.

و(55 مليار دولار) للفترة 2005-2009 وهذا لتحقيق ثلاث أهداف أساسية:
-مكافحة الفقر.

-خلق مناصب شغل (منذ بداية العمل بهذا المخطط تم خلق 728500 منصب شغل منها 62% دائمة).

-التوازن الجهوي وإعادة إحياء بعض المناطق.

2-مخطط للدعم الفلاحي (2000 PNDRA).

نشاطات التضامن الوطني: حيث أنشأت الدولة وزارة لهذا النوع من النشاط وسميت بوزارة التضامن من أجل التخفيف من حدة الفقر، وقامت بعدة نشاطات منها إنشاء 7000 آلاف مطعم للأطفال الفقراء، وتوفير الأدوات الدراسية لمليون تلميذ مجانا، وتقديم المنح الدراسية لحوالي 3 ملايين تلميذ، ومساعدات موجهة للفئات المحرومة من خلال العلاج والمأوى؛ حيث تم توزيع حوالي 32195 بطاقة للحصول على الأدوية مجانا وقد نجحت هذه الحلول في خفض أعداد الفقراء بالجزائر من 12 مليونا إلى حوالي 2.5 مليون شخص، ورغم هذا النجاح فإن الحكومة فكرت في ضرورة الاتجاه إلى مصادر أخرى غير تقليدية تضمن تحقيق هدفين وهما:

أولا: استمرار هذه البرامج وعدم تأثرها بأي أزمات مالية قد تطول الدولة مستقبلا.

ثانيا: توفير قدر من الأموال المنفقة على هذه البرامج لصالح مشروعات قومية تتبناها الدولة.¹⁴⁶

اتجه التفكير أولا إلى ضرورة استثمار أموال الأوقاف، فبدأت وزارة الشؤون الدينية والأوقاف أصعب مهمة وهي حصر واسترجاع الأملاك الوقفية الكثيرة، ونجحت الوزارة في تحقيق نتائج إيجابية في هذا الصدد؛ حيث حصرت أملاكا بغير إيجار أو بإيجار بلغت 4594 تنوعت بين مساكن ومحلات تجارية وأراض فلاحية وغير فلاحية... إلخ، و15 ألف مسجد وقف، وألفين و574 مدرسة قرآنية، وألفين و344 من الكتاتيب، هذا بالإضافة إلى عدد هائل من الزوايا، كما يوجد عدد هائل من الأملاك الوقفية لم يتم استرجاعها بعد لعدة أسباب قانونية أو تاريخية، وتسعى الوزارة للإعداد لمشروعات استثمارية تهدف إلى استثمار هذه الأوقاف لتكون مصدرا لجلب الأموال ومن هذه المشروعات ما يعرف بمشروع حي الكرم بالجزائر العاصمة ويشمل بناء 150 مسكنا ومستشفى متعدد التخصصات، وفندقا 64 غرفة و170 محلا تجاريا وساحة عامة ومواقف للسيارات ومشروع المركز التجاري بوهران، ومشروع معهد الشيخ عبد الحميد ابن باديس بقسنطينة، وهو مشروع لإقامة مركز تجاري وثقافي، وتزامن مع هذه الخطوة تأسيس ما يعرف

¹⁴⁶منصوري الزين، مرجع سابق.

بصندوق الزكاة الذي أسسه وزير الشؤون الدينية والأوقاف ويهدف إلى تنظيم الركن الثالث في الإسلام "الزكاة" جمعاً وتوزيعاً، وقامت فلسفة إنشائه على تقسيم الأموال التي يجمعها إلى جزأين: الأول يخصص للأسر الفقيرة ونجح الصندوق في هذا الإطار في توجيه 487 مليون دينار (الدولار = 71.9 دينار جزائري) لدعم 220 ألف عائلة محتاجة، والثاني يوجه للاستثمار حيث تم تقديم 60 ألف دينار من حصيلة هذا البند إلى حوالي 300 شاب كقرض حسن، لكن ما يقال على هذا المسعى انه عبر كاف، ويتسم هو الآخر بكثرة التعقيدات الإدارية، وكان الأجدر اعتباره زكاة للفقراء من الشباب وليس قروض؛ بمعنى تحقيق الهدف الأسمى للسياسة الاجتماعية وهي الحماية الاجتماعية عن طريق واجب أخلاقي.

يدل ضعف النتائج المحصل عليها والملاحظة على مستوى المؤشرات الاجتماعية الخاصة بالفقر عن الالتباس الموجود في تحديد الآليات ونمط الأهداف والوسائل وغياب التمييز بين المدى القصير والطويل في مهام الخدمات الاجتماعية والسياسات الاجتماعية.¹⁴⁷

إن التحدي الكبير الذي يواجه الجزائر في السنوات القادمة والذي بإمكانه توسيع دائرة الفقر هو عدم التوازن ما بين نمو السكان النشطين (في سن العمل) ومعدل النمو الاقتصادي المحقق والذي يفرض وتيرة جديدة وتوزيع مناسب للنمو وهذا بالنظر إلى المخاطر المتعلقة ب:¹⁴⁸

- تفاقم البطالة مقابل قلة الاستثمارات الخالقة لمناصب الشغل.
- نقص التغذية إذ أن القطاع الزراعي لا يستجيب للحاجيات.
- الاضطرابات الاجتماعية إذا لم يجد الشباب العمل وشروط البسيطة لتحقيق أحلامهم.

إن البطالة الدائمة وانخفاض القدرة الشرائية، وانتشار الفقر بشكل واسع وشديد والانتشار السريع للفوارق العامة، والمتراكمة والموروثة، وظهور مراكز جديد لاتخاذ القرار والمراقبة الاقتصادية تابعة لقواعد السوق ولا تخضع لقانون العمل، وانتشار التشغيل غير الرسمي، كلها عوامل ناجمة عن الانتقال إلى اقتصاد السوق وانعكاساته على ميدان السياسة الاجتماعية، و بالفعل فإن التخلي عن نمط التنمية المركزي وركود نظام الإنتاج الوطني الخاص والعام، وغياب إنعاش الاستثمارات في القطاع الخاص الوطني والأجنبي، قد فرضت على السياسة الاجتماعية نوعين من المشاكل: مشكلة مبادئها من جهة وإمكانياتها من جهة ثانية.

¹⁴⁷ تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي، الظرف الاقتصادي والاجتماعي للسداسي الثاني سنة 2004، مرجع سابق، ص. 48.

¹⁴⁸ نطاق نماء، "الفقر بالجزائر"، مرجع سابق.

إن السياسة الاجتماعية في غاياتها الأساسية المتمثلة في الحماية الاجتماعية، هي محل نقاش في تقنياتها، ويخشى البعض أن يتم تحريف مبادئها، ويطغى حاليا التدابير التقنية الاستعجالية والأجهزة المؤقتة والتي ينسب إليها البعض غياب مخطط رئيسي واضح لإستراتيجية جديدة للسياسة الاجتماعية.

إن الحالة الاجتماعية للسكان في الجزائر (الإفقار والبطالة) تؤكد اتجاهها حتميا نحو إعادة تحديد السياسة الاجتماعية وبنجم هذا الاتجاه عن ظاهرة إفقار الطبقات الوسطى وزيادة عدد الأشخاص الذين يعيشون تحت حد الفقر، أما البطالة فلا يمكن القضاء عليها إلا بفضل النمو أي بالاستثمار وبتدابير تشجع على إنشاء مناصب الشغل الدائمة، خاصة الفقراء منهم لتخفيض الأعباء الاجتماعية للدولة؛ فهناك العديد من الدراسات التي تعكس الواقع الحقيقي للمشاكل التي يعيشها الفقراء في الجزائر كتلك التي أجرتها اليونيسيف حيث ورد فيها أن الجزائر لا تتقدم بشكل كاف في مجال العناية بالأطفال والفقراء، بحيث وان حَقَّقت الجزائر تقدما نحو السلام والاستقرار في السنوات الأخيرة بعد نهاية العشرية السوداء لكن تم تصنيفها ضمن الدول التي تتقدم في مجال العناية بالأطفال لكن بشكل غير كاف حسب الملخص الرسمي لوضع الأطفال في العالم 2008، نظرا لانتشار الأمراض التسرب المدرسي عمالة الأطفال وغيرها بحكم تدهور الظروف الاجتماعية للأسر، ومن أهم القضايا التي تواجه الطفل في الجزائر حسب المصدر ذاته، عدم تحسن المستوى الغذائي لصغار السن منذ 2002، العقاب البدني، حيث أفضت دراسة أجرتها وزارة التربية الوطنية بالتعاون مع اليونيسيف إلى وجود علاقة بين العنف وصعوبات التعلم والتسرب المدرسي بحيث تسرب نحو 500 ألف من المراهقين من المدارس في عام 2005 بالجزائر.¹⁴⁹

○المطلب الثاني: الأهداف الإنمائية للألفية

تمت المصادقة على تصريح الألفية أثناء انعقاد "قمة الألفية" (انظر ملحق الجداول رقم:03 الخاص بأهداف التنمية للألفية) (بنيويورك أيام 6-8 سبتمبر 2000)، والتي ضمنت 147 رئيس دولة وحكومة وممثلي 189 بلد، وهو التصريح الذي يركز على قيم الحرية والمساواة والتضامن وتقاسم المسؤوليات و يحدد أولويات للمجتمع الدولي في مجال التنمية في بداية هذا القرن، وعلى هذا الأساس تم الإجماع حول إنجاز 8 أهداف يجب تكثيف الجهود من أجل تحقيقها وهي:

¹⁴⁹ دولة حديدان، "الشروق ترصد أرقاما مرعبة عن الطفولة في الجزائر"، الشروق اليومي، 16 افريل 2008، الجزائر..

- القضاء على الفقر والمجاعة.
- تحقيق تعميم التعليم الابتدائي.
- تعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة.
- تخفيض معدل وفيات الأطفال.
- تحسين صحة الأمومة.
- محاربة داء فقدان المناعة (السيدا)، حمى المستنقعات وأمراض أخرى.
- كفالة الاستدامة البيئية.
- إقامة شراكة عالمية من أجل التنمية.

لقد تم تأكيد هذه المبادئ والالتزام بها في "التزام جوهانسبرغ"، جنوب إفريقيا في الفترة 2-4 سبتمبر 2002 بشأن التنمية المستدامة من طرف رؤساء وحكومات الدول المشاركة في مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة وتشكل الأهداف الإنمائية الثمانية والصادرة عن هيئة الأمم المتحدة من خلال تقرير الأمين العام عن التقدم في تنفيذ إعلان الألفية والذي جاء فيه مايلي: "إن لدينا من الوقت ما يتيح لنا بلوغ هذه الأهداف في العالم أجمع وفي معظم البلدان بل وفي كل بلد على حدى، ولكن شريطة أن نقلع عن العمل بالأساليب المعتادة، وليس بالإمكان أن يواتينا النجاح بين ليلة وضحاها؛ إذ أن النجاح يستلزم عملا دؤوبا، مطردا على امتداد العقد بأكمله من الآن وحتى الموعد النهائي فتدريب المعلمين والممرضين والمهندسين يستغرق وقتا، وكذلك إنشاء الطرق وتشييد المدارس والمستشفيات، وتنمية أنشطة الأعمال الكبيرة والصغيرة القادرة على توفير ما يلزم من الوظائف وما يلزم من الدخل، ولذا يتحتم علينا أن نبدأ من الآن،... كل ذلك بحلول الموعد المحدد في عام 2015، مخططا اتفقت عليه بلدان العالم وجميع المؤسسات الإنمائية الرائدة في العالم.¹⁵⁰ وعليه سوف نركز على الأهداف الاجتماعية في إعلان الألفية.

لقد تعهدت الجزائر بانجاز الأهداف التنموية الواردة في برنامج الألفية حيث أبرز رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة في الكلمة التي ألقاها يوم 6 سبتمبر 2006 بمناسبة قمة الألفية انشغال البلدان النامية من أجل المساهمة في التنمية العالمية وهذا في سياق تطبعه العولمة وتطور تقنيات الإعلام ومن خلال تصريح الألفية يبرز تعهد الدولة الجزائرية بتحقيق مثل هذه الأهداف تجديد هذا الالتزام خلال انعقاد مؤتمر الشراكة حول مبادرة النيباد، وعليه انخرطت الجزائر في هذا البرنامج الذي يفتح مرحلة من الكفاح المندمج ضد الفقر و الأمية و

¹⁵⁰ أهداف الألفية ، تم تصفح الموقع يوم:24ماي2009 . <<http://www.Un.org/arabe/millenniumgoals/background.html>>

المجاعة و الفوارق بين الجنسين و وفيات الأطفال والأمومة وتدهور البيئة والشروع في تجسيد
شراكة عالمية من أجل التنمية تركز
على قيم الحرية والمساواة والتضامن وتقاسم المسؤوليات. وقد بادرت الجزائر بالقيام بخطوات
لتحقيق التزاماتها وذلك من خلال:

-إرساء برنامج لدعم الإنعاش الاقتصادي بغلاف مالي يبلغ 60 مليار دولار للفترة

(2005-2009)، هدفه بعث الآلة الاقتصادية الجزائرية لفائدة المواطن الجزائري 2005.¹⁵¹

ففي ميدان التقليل من الفقر قامت الدولة الجزائرية بمجهودات:

- حيث أنشأت وزارة للتضامن والتشغيل من أجل تقديم المساعدة للفئات الاجتماعية الهشة.

-إنشاء آليات مختلفة تشرف عليها الدولة من أجل تقليل البطالة، خاصة لدى فئة الشباب،
وتمكينهم من الحصول على منصب عمل لائق أو إنشاء مؤسساتهم الخاصة.

-تعزيز الجزائر استراتيجياتها في مجال التنمية من خلال انتهاج مسعى لمحاربة الفقر والتهميش
بداية من شهر أكتوبر 2005 بواسطة:¹⁵²

-إنشاء لجنة وزارية مشتركة لمتابعة التوصيات المنبثقة عن الندوة الوطنية لمحاربة الفقر
والتهميش التي نظمت سنة 2005 حيث مكنت هذه الندوة من تبني إستراتيجية وطنية تحدد
الأهداف الواجب بلوغها وتضع آليات عملية تتدرج في إطار تحقيق الهدف الأول لمعاهدة
الألفية من أجل التنمية.

و في هذا المجال انتهجت الجزائر سياسة على عدة أصعدة:

1-جهد متواصل في مجال التكوين على كافة المستويات.

2 -ترقية نمو اقتصادي بمستوى معتبر ومتواصل بهدف إعطاء دفع على مستوى توفير عروض
العمل.

3-وضع سلسلة من الآليات التشجيعية على صعيد الاندماج المهني وإنشاء المؤسسات.

4-أنشاء مرصدا للشغل ومحاربة الفقر لتقييم الوضع في مجالي الشغل والفقر وتقديم المقترحات
من أجل تحسين وضعية المواطن.

أما فيما يخص تحقيق تعميم التعليم الابتدائي فقد سبق للجزائر:

-تكريس حق التربية للجميع.

¹⁵¹حسن صوابر، أهداف الألفية للتنمية: التجربة الجزائرية، الديوان الوطني للإحصائيات، الجزائر، 2007، صص 7-8.

¹⁵²المرجع نفسه، ص.10.

- تكفل القانون بالحق في التعليم.
- توفير الدولة التعليم للجميع بالمجان لكافة المستويات কিما كانت طبيعة المؤسسة العمومية التربوية والتكوينية.
- إجبارية التدريس لمدة 9 سنوات.
- تحسين جودة التعليم وتقليص الأمية بمنح التعليم كافة الموارد والإمكانات الضرورية من أجل التكفل بالطلب الاجتماعي في مجال التربية والتعليم، و ضمان التعليم الابتدائي والطور الثانوي للجميع.
- تخصيص الدولة الجزائرية ما لا يقل عن 3 مليار دينار في سنة 2007 من أجل تقليص الأمية وفي هذا الإطار ستفتح المؤسسات الدراسية والتكوين المهني أبوابها بعد ساعات الدوام في وجه التلاميذ والكبار.

إن الهدف (الثاني) من برنامج الألفية القاضي بتوفير تربية ابتدائية للجميع، قد تكلفت به الدولة الجزائرية كلياً وهذا منذ 1976، وقد كانت النتائج مثلما نلاحظه في الجدول الموالي:

السنة الدراسية 2006/2003	السنة الدراسية 2000/1999	النسبة التامة للتمدرس
96.8	93.6	النسبة الإجمالية
94.1	91.0	إناث
98.8	93.1	ذكور

*المصدر، حسن صوابر، الديوان الوطني للإحصائيات، مرجع سابق، ص9.
 أما فيما يخص مؤشر التوزيع و المساواة في التعليم وحسب التقرير الأخير للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي فقد أوضح أن عدد البنات قد انتقل لكل 100 ولد، خلال الفترة الممتدة بين إحصاءي 1998 و 2008، من 87 إلى 90 بنتا في التعليم الابتدائي ومن 89 بنتا إلى 97 بنتا في التعليم المتوسط، ومن 121 إلى 141 بنتا في التعليم الثانوي، ومن 96 إلى 140 بنتا في التعليم العالي، ويبرز جليا هذا التطور في طور ما بعد التدرج، ب 93 بنتا لكل 100 ولد سنة 1998 مقابل 49 بنتا سنة 2008.
 -ترقية المساواة بين الجنسين.

ما تجدر الإشارة إليه هو أن المادة 29 من الدستور تنص على مايلي: كل المواطنين سواسية أمام القانون دون تمييز بسبب موطننا الولادة أو العرق أو الجنس أو بسبب الرأي الخ...

كما توضح نفس الوثيقة بأن غاية المؤسسات هو ضمان المساواة في الحقوق والواجبات لكل المواطنين والمواطنات، و من جهة أخرى، فإن كافة التشريعات السارية في مجال العمل والصحة تترجم هذا المبدأ العالمي و تمت المصادقة على المعاهدة الدولية الخاصة بإزالة كافة أشكال التمييز إزاء المرأة(جانفي 1996).

غير انه ينبغي تدارك التأخر الكبير فيما يخص التقليل من الأمية لدى النساء الريفيات خاصة، حيث يبقى أكثر من ثلث النساء الريفيات أميات في سنة 2005.¹⁵³ من بين العوامل التي تفسر مثل هذه الوضعية، ضعف عدد جمعيات محو الأمية نقص البنيات التحتية المدرسية وهياكل محو الأمية، النفقات المرتبطة بالتمدرس التي تدفع الأسر الريفية ذات المداخل الضعيفة، إلى تفضيل تدرس الذكور على حساب البنات غير انه يجب أن توضع ظاهرة مقاومة تدرس البنات ضمن العوامل الأساسية في قياس التطورات على هذا المؤشر.

إن الظهور المكثف للعنصر النسوي في المنظومة التربوية لاسيما في التعليم العالي يبشر بإعادة تنظيم اجتماعي جذري، وهكذا تتقارب النسبة التامة للتمدرس 97% بالنسبة لكافة مجموع السكان، كما توضح تقلص الفوارق بين الإناث والذكور، أما تطور نسبة الأمية في الجزائر حسب إحصائيات المؤسسات الرسمية فيها تشير إلى أن هناك عمل متواصل لبلوغ أهداف الألفية، ويمكن ملاحظة هذه الجهود في الجدول التالي:

النسبة	1998	2002	2006
ذكور	6.9	5.9	5.6
إناث	18.2	13.9	10.8
إجمالي	12.4	9.9	8.2

*المصدر: المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، تقرير حول التنمية البشرية بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي(PNUD)، مرجع سابق، ص.42.

حسب الجدول أعلاه فقد سجلت نسبة الأمية في أوساط الأشخاص البالغة أعمارهم 15 سنة فما فوق تراجعاً بالثلث (1/3)، خلال الفترة المعنية، ويبين توزيعهم حسب فئات السن انخفاضا هاما لفئة 15-24 سنة تطور الهام المسجل في مجال تدرس عدد كبير من الأجيال الصاعدة،

¹⁵³ المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، تقرير حول التنمية البشرية بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي(PNUD)، مرجع سابق، ص.42.

مما يتناقض بشكل خاص مع نسب الأمية الأكثر ارتفاعا لدى الأشخاص الذين تفوق أعمارهم 50 سنة.

أما فيما يخص مؤشر تكافؤ المداخل فيتوقف تقييم دخل عمل النساء على نتائج مقارنة متوسط أجور النساء بمتوسط أجور الرجال ونسبة النساء والرجال ضمن الفئة السكانية النشيطة، فقد بلغ مؤشر تكافؤ المداخل 0.643 في سنة 2005 أي زيادة قدرها 2% منذ سنة 1995 ، وحسب تقرير المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي فإن مؤشر المساواة في توزيع الدخل لفترة 1998-2008 فقد جاء كالتالي:

- شهد مؤشر المساواة في توزيع الدخل ارتفاعا بنسبة 20% خلال الفترة الممتدة بين الإحصاءين، نجم عنه استفادة عدد كبير من النساء من مناصب الشغل ومن الدخل. و انتقل الدخل المقدر للعمل عند النساء من 1365 دولار بتكافؤ القدرة الشرائية سنة 1998 إلى 2317 دولار بتكافؤ القدرة الشرائية سنة 2008، أي بارتفاع معتبر قدر بحوالي 70%

تعد وضعية المرأة اقل أهمية من الاستفادة من نفس الدخل، كما أن في التمثيل السياسي (البرلمان والجماعات الإقليمية) تعد مكانة المرأة اقل أهمية كذلك، وبالرغم من أن التقرير العالمي حول التنمية البشرية للبرنامج الوطني للأمم المتحدة لا يشير إلى هذا المؤشر إلا أن الجزائر تحرص على هذا النوع من المؤشرات من أجل تقييم شامل للتنمية البشرية بالرغم من النقائص، ويمكن ملاحظة تطور مساهمة النساء في الحياة السياسية والاقتصادية في الجزائر من خلال الجدول التالي:

-جدول: يمثل مدى مساهمة النساء في الحياة السياسية في الجزائر.

السنوات	1995	1999	2000	2004	2005
مؤشر مساهمة النساء	-	-	0.381	0.509	0.507
النسبة المعادلة لتكافؤ المساهمة الخاصة بالدخل بالرجوع إلى التمثيل البرلماني	-	0.132	0.132	*0.221	0.221
النسبة المعادلة لتكافؤ المساهمة الخاصة بدخل المساهمة الاقتصادية	-	-	0.470	0.660	0.660
النسبة المعادلة لتكافؤ المساهمة الخاصة بالدخل =تكافؤ الدخل	0.526	0.526	0.541	0.648	0.643

المصدر: المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، نفس المرجع سابق، ص45.

*أسلاك النساء القضاة تم إدراجهن ابتداء من سنة 2003.

من خلال الجدول أعلاه يمكن القول أن قيمة هذا المؤشر تطورت من 0.381 إلى 0.507 في الفترة الممتدة بين 2000 و2005 كما أن قيمة المؤشر تضع البلاد في المكانة 50 من ترتيب مؤشر مساهمة النساء، وفيما يخص الميل فإن النسبة المعادلة لتكافؤ المساهمة الخاصة بالدخل قد عرفت تطورا 11% بين سنتي 2003-2004، كما عرفت النسبة المعادلة لتكافؤ المساهمة الخاصة بالدخل للمساهمة الاقتصادية تحسن قدره 67% في سنة 2001 عقب اعتبار الإطارات السامية لأسلاك القضاة وتم ملاحظة هذا الميل لنفس السنة فيما يخص النسبة المعادلة لتكافؤ المساهمة الخاصة بالدخل للمساهمة البرلمانية وفي الأخير يمكن ملاحظة مساهمة النساء في الحياة البرلمانية من خلال الجدول التالي:

1- المجلس الشعبي الوطني:

2007-2002	2002-1997	الأنظمة القانونية
362	376	الرجال - النواب
27	13	النساء - النائبات
389	389	المقاعد
%6.94	%3.34	نسبة النساء النائبات

جدول يمثل نسبة تمثيل النساء والرجال في الجمعيات البرلمانية.

2- مجلس الأمة:

2007-2004	2004-2001	2001-1998	الأنظمة القانونية
140	140	139	الرجال النواب
4	4	5	النساء النائبات
144	144	144	المقاعد
%2.78	% 2.78	%3.47	نسبة النساء النائبات

* المصدر: تقرير المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، نفس المرجع السابق، ص.47.

من خلال الجدول المبين أعلاه يمكن القول انه حتى ولو أصبح عدد المرشحات في الانتخابات البلدية لسنة 2002 ثلاث أضعاف بالنظر إلى عدد المرشحات في سنة 1997 كما أن عدد المنتخبات تضاعف بالتقريب، فإن نسبة النساء المنتخبات تبقى قليلة، ومن بين مجموع

13.302 مقعد في الجمعيات الشعبية البلدية، تشغل النساء 147 مقعد منها أي نسبة 1.09% مقابل نسبة 98.91% من الرجال، من بين 27 منتخبة في المجلس الشعبي الوطني في ماي 2002، 7 منهن كان لهن مقعد في مجلس الأمة الذي يحتوي حاليا على 04 مقاعد فقط، واحدة منهن تشغل منصب نائبة رئيس في مجلس الأمة، وبالنسبة لبرلمان ذو مجلسين تشريعيين، تحتوي تونس على 45 امرأة من بينهن 15 نائبة في مجلس الأمة ويعد 50 من نواب البرلمان الرواندي نساء ، وفي جنوب إفريقيا والموزمبيق تمثل النساء 30% من إجمالي النواب، وكانت الحكومة في سنة 2002 تضم خمس نساء من بينها وزيرة مكلفة بشؤون الأسرة ولكن اقل عددا حاليا، وتم تعيين امرأة كوالي في سنة 1999 للمرة الأولى، ومنذ ذلك الحين تم ترقية امرأتين كوالي خارج الإطار -والي منتدبة- و 3 نساء في منصب أمين عام، وأربع مفتشات عامات وسبعة نساء في منصب رئيس دائرة، غير أن تواجد المرأة حقيقيا في النظام القضائي؛ ففي سنة 2005 تم إحصاء: 1056 قاضية من بين 3041، 29 رئيسة محكمة من بين 129، 83 امرأة قاضي تحقيق من بين 303 رئيسة مجلس الدولة واحدة رئيسة غرفة على مستوى مجلس الدولة من بين 5، و 06 نساء قضاة على مستوى رؤساء فروع المحكمة العليا من بين 15 ويظهر أن أسلاك القضاء تحتوي على أكبر نسبة من النساء بما انه يعد ما يقارب قاضي من بين 04 امرأة.

وحرصا على إقامة أكبر مساواة ما بين الجنسين في إطار الخضوع للتشريع الجزائري بالارتباطات الدولية وتوسيع دولة القانون تم تعديل قانون الأسرة والجنسية المرسوم رقم: 05-01 ل 27 فيفري 2005 المعدل والمتمم للقانون رقم: 70-86 ل 15 ديسمبر 1970 المتضمن قانون الأسرة، المرسوم رقم: 05-02 ل 27 فيفري 2005 المكمل للقانون رقم: 84-11 ل 09 جوان 1984 المتضمن قانون الأسرة، ومع إنشاء منصب وزيرة مكلفة بقضايا المرأة في 2002 هذه الهيئة الحكومية مكلفة بالسهر على تطبيق الإستراتيجية الوطنية في ميدان ترقية حقوق المرأة بالشراكة مع المؤسسات العمومية والأكاديمية والحركة الجمعوية، كما يحتوي الجهاز المعين على لجنة حماية وترقية الأسرة والمجلس الوطني للمرأة اللذان يتكونان من ممثلين للمؤسسات العمومية وممثلين عن الحركة الجمعوية والشخصيات المختارة.¹⁵⁴

وتجدر الإشارة أن المجلس الوطني للمرأة لم يؤسس بعد، وهدف من هذه الهيئات هو تدعيم التنسيق ما بيم مختلف المصالح الوزارية من اجل الإدراج الكامل لمقاربة "الجنس أو النوع" ضمن الاستراتيجيات وميادين الاقتصاد والاجتماع والاندماج الكامل للمرأة في الحياة الوطنية،

¹⁵⁴ المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، تقرير حول التنمية البشرية بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (PNUD)، مرجع سابق، ص.48.

وفيما يخص الإستراتيجية الوطنية لمحاربة ظاهرة العنف ضد المرأة هي في قيد الانجاز بالتعاون مع الأقسام الوزارية الخاصة والحركة الجمعوية الوطنية ومع وكالات منظمة الأمم المتحدة، المنظمة العالمية للصحة ومنظمة اليونيسيف وبينما تجدر الإشارة إلى أن قرار المنظمة العالمية للصحة بخصوص إدراج قضية العنف تجاه المرأة كقضية صحة عمومية أخذت بعين الاعتبار من طرف الجزائر على مستوى هياكل النظام الوطني للصحة، وتم تدعيم ممارسة الحقوق السياسية للمرأة طبقا للمرسوم الرئاسي ل: 19 افريل 2004 بالمصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة حول الحقوق السياسية للمرأة.¹⁵⁵

أما فيما يخص مجهودات الجزائر في القضاء على احتياجات مياه الشرب، فيمكن القول أن نسبة السكان المحرومين من مصدر صالح للمياه انخفضت بأزيد من الثلثين (2/3) خلال الفترة الممتدة من 1998 إلى 2008، منتقلة من 17% إلى 5%، ويعود هذا الانخفاض الكبير إلى البرنامج المكثف الرامي إلى تامين الموارد المائية الذي سطرته الدولة والمتضمن إنجاز سدود في جميع أنحاء الوطن ومحطات لتحلية مياه البحر وتوسيع شبكة التزويد بالمياه الصالحة للشرب، ومن الأهداف التي تعكف الجزائر على تحقيقها كذلك هو تقليص وفاة الأطفال الأقل من 05 سنوات حتى آفاق 2015 ويمكن ملاحظته من خلال الجدول التالي:

جدول يمثل تطور وفيات الأطفال الأقل من 5 سنوات في الألف.

السنوات	1990	2000	2002	2004	2015
معدل وفيات الولادة	46.8	36.9	34.7	30.4	15.6

*المصدر: تقرير الألفية، جويلية 2005، ص.49.

من خلال البرنامج الذي سطرته الحكومة لبلوغ أهداف الألفية، يمكن ملاحظة أن معدل وفيات الأطفال الأقل من 5 سنوات مرتفع في المناطق الريفية، وعليه ترى الحكومة انه لبلوغ أهداف الألفية فيما يخص هذا المؤشر يحتم وضع إستراتيجية أكثر صرامة، فما تحقق لحد الآن هو 17.8% بينما ما هو مسطر لبلوغه هو 27.7% فبالنسبة لوسائل مكافحة الظاهرة تبقى ضعيفة ولكنها في تطور مستمر، أما في ما يتعلق بتحسين صحة الأمومة يجب أن نشير إلى أن

¹⁵⁵ المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، تقرير حول التنمية البشرية بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (PNUD)، مرجع سابق،

وفيات الأمهات قبل وعند الولادة تشكل مشكلة أساسية لقطاع الصحة العمومية بالجزائر والجدول التالي يبين حجم المشكلة التي ما تزال في تزايد مستمر:

- جدول يمثل: تطور نسبة وفيات الأمهات في الألف.

السنة	1992	1999	2004
نسبة وفيات الأمومة	215	117	99.5

*المصدر: تقرير الألفية، مرجع سابق.

بالرغم من الجهود المبذولة تبقى نسبة وفيات الأمهات معلقة بالنسبة للسلطات الجزائرية، فهو يمثل تحديا أمام الحكومة، حيث يبقى مؤشر وفيات النساء مرتفعا وهذا غير عادي، ففي سنة 1999 مثلا 48.8% تم إنقاذهم من خطر الوفاة، ومن بين أسباب وفاة النساء نجد غياب الأشخاص المؤهلين من أطباء ومختصين + غياب أجهزة الرعاية للعمل في المخابر وقدرت نسبة العجز في هذه الأخيرة بـ 16.8%، حيث سجلت في سنة 1999 حوالي 117 امرأة في الألف بالنسبة لولايات الجنوب الأكثر تضررا حسب المعهد الوطني للصحة العمومية (بسبب النزيف أو ارتفاع ضغط الدم أثناء الولادات...)، وارتفعت نسبة التدخل الطبي في الولادات الغير طبيعية من 75% في 1994 إلى 89% في 2004 وبحسب تقرير مصالح الحكومة حول تشخيص عدد وفيات الأمهات في الوطن قدرت أن في سنة 1999 قدرت بـ 84 في الألف في المناطق الوسطى الشمالية وما بين 23 إلى 239 في الألف بالنسبة لمعظم مناطق الوطن، وبيانات أخرى حول سن النساء أثناء الوفاة الذي يزيد الأمور أقل تحكما وتعقيداً، فما أحصته وزارة الصحة لنفس السنة فـ 19% من النساء المتوفيات يبلغن 40 سنة و 45% يبلغن 35 سنة وحوالي 47% من المتوفيات لديهم أربعة أولاد فما فوق، وأرجحت الوزارة المختصة سبب ذلك إلى غياب المتابعة الصحية أثناء الحمل حيث أن 35.1% من النساء المتوفيات لم يحصلن على أي زيارة طبيب أو فحص مختص، وهذا أمر خطير أمام بلوغ أهداف الألفية.¹⁵⁶

أما فيما يتعلق بالهدف المتمثل في "تأمين بيئة سليمة" نشير إلى أن الجزائر تواجه أزمة إيكولوجية (بيئية) رئيسية تهدد الصحة والنظافة العمومية، وهذا الوضع هو نتيجة لغياب سياسة في التهيئة الإقليمية ولنمو ديمغرافي غير خاضع للرقابة، واكبتة عملية تركيز للتنمية على الشريط

الساحلي من البلاد، فهذا الوضع أفضى إلى نشوء وعي بالرهانات البيئية والتهيئة الإقليمية وتسيير المدن، و أدى هذا الوعي إلى:

- إعداد تقرير وطني حول الوضعية الراهنة ومستقبل البيئة صادق عليه مجلس الوزراء بتاريخ 12 أوت 2001.

وهكذا، ومن أجل الانسجام مع منظمة التنمية المستدامة، أعدت الجزائر على أساس المعاينة التي توصل إليها التقرير الوطني حول البيئة، إستراتيجية وطنية للبيئة تركز على ثلاث محاور:

1-إنعاش النمو الاقتصادي على أسس مهيكلة وموسعة، وهذا من أجل إنشاء مناصب الشغل وتقليص الفقر.

2-الحفاظ على الموارد الطبيعية الهشة والمحدودة (الماء، الأرض، الغابة والتنوع البيئي...) وهذا لتحقيق تنمية مدعومة على المدى البعيد.

3-تحسين الصحة العمومية للمواطن من خلال تسيير أفضل للنفايات وتطهير المياه وغيرها...

إن دراسة وتفحص الواقع بالنسبة لأهداف الألفية الثمانية من أجل التنمية، تظهر بأن الجزائر باستطاعتها تحقيق التعهدات الواجب تجسيدها مع آفاق 2015، وهذا بالنظر إلى مختلف المؤشرات المرتبطة بمحاربة الفقر وترقية التربية والتعليم، المساواة بين الجنسين والصحة العمومية وكذا المسائل المتعلقة بالبيئة. أما فيما يخص الشراكة الدولية، فإن الشروط التي من شأنها التشجيع على أكبر قدر من الانفتاح الاقتصادي لتيارات المبادلات العلمية قد توفرت اليوم لتحقيق أهداف الألفية، وستمكن السنوات القادمة بالنظر إلى السياسة الاقتصادية الجاري تطبيقها خاصة بواسطة البرنامج الإضافي لدعم الإنعاش الاقتصادي الذي بادر به رئيس الجمهورية الجزائرية من تحقيق أهداف الألفية في مجال التنمية.

كما يمكن القول انه لا بد أن يتوفر نظام معلومات خاص و الذي غالبا ما يكون منعدم الوجود بعدة دول، في الجزائر تتنوع مصادر البيانات اللازمة لمتابعة أهداف الألفية للتنمية أهمها البيانات الإدارية و التعدادات حول السكان و السكن و المسوح المتخصصة التي ينجزها الديوان الوطني للإحصائيات و هيئات أخرى، لكن لهذه المصادر نقاط قوة و نقائص ينبغي مراعاتها لدى استخدام البيانات فبالنسبة لنقاط القوة:

-توفر البيانات بتكلفة قليلة.

-توفرها على مستوى وطني و إقليمي.ومن من أهم نقائصها أن:

-أغلب البيانات المستوفاة لا تتوافق و المتطلبات الإحصائية.

-صعوبة الاستغلال للمعلوماتي لهذه البيانات.

-عدم تطابقها في اغلب الأحيان مع ما هو موجود في بيانات المؤسسات الدولية.

-عدم توافق المفاهيم المستخدمة و المفاهيم الإحصائية و بالتالي صعوبة المقارنة.

من أهم النقائص التي تسجل على أنظمة المسوح الأسرية:

-دوريته الطويلة (10 سنوات لأعظم الدول).

-التكلفة الضخمة في الموارد المالية و البشرية.

-الآجال الطويلة نسبيا لنشر النتائج.

لإيجاد حلا لمختلف العوائق المتعلقة بتوفر البيانات اللازمة لمتابعة أهداف الألفية للتنمية، تم الاتفاق والتناسق بين مختلف القطاعات و الديوان الوطني للإحصائيات لإنجاز قاعدة بيانات شاملة توفي هذا المطلب، وتعتبر قاعدة البيانات (DEV.INFO) المصممة من قبل اليونيسيف بالتعاون و الأمم المتحدة أداة فعالة لتقييم و متابعة أهداف الألفية للتنمية لعدد من الدول، و تعد الجزائر إحدى الدول التي باشرت في إنشائها، حيث يمكن البرنامج للمعلوماتي الخاص بقاعدة البيانات من :

-تهيئة و تقديم البيانات المتعلقة حول أهداف الألفية للتنمية، و كذا المؤشرات الوطنية.

-تأمين متابعة التنمية البشرية بالنسبة لأهداف الألفية للتنمية و تعزيز طرق استخدام البيانات في إطار المتابعة و التخطيط و الترقية على المستوى الوطني.¹⁵⁷

خلاصة القول إن معرفة درجة ارتفاع أو تدني مستوى التنمية البشرية في الجزائر يقودنا إلى معرفة حجم الجهودات على مستوى السياسات القطاعية المعنية بهذا النوع من التنمية في الجزائر ، ولذلك سنحاول في المبحث الموالي التعرف على مدى إسهام هذه السياسات في الرفع من درجة التنمية البشرية، وبالتالي دور الدولة في محاولة الوصول إلى تنمية بشرية مستدامة والقضاء على الاختلالات الموجودة بين مختلف شرائح المجتمع في الاستفادة من خدمات هذه السياسات القطاعية، كالصحة والتربية والتعليم، وقطاع التشغيل والسكن ..التي تشكل أهم الحقوق التي تكفل العيش الكريم، والرفاه الاجتماعي وفي نفس الوقت تشرع لها المواثيق الدولية وتلح على ضرورة ضمان هذه الحقوق .

المبحث الثاني: البرامج الوطنية الاجتماعية من خلال القطاعات

○ المطلب الأول: قطاع الصحة.

تعتبر الصحة إلى جانب كونها حق عالمي أساسي، مورداً بالغ الأهمية لتحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية والشخصية، وفي هذا الإطار حاولت الجزائر منذ الاستقلال توفير حاجيات السكان في مجال الصحة، في إطار الميثاق الصحي، الذي يشكل التصميم التوجيهي للمنظومة الوطنية للصحة، وتتميز هذه الأخيرة بسيطرة القطاع العمومي الذي يعد الإطار الأساسي الذي يوفر العلاج، من خلال تسخير جميع الوسائل الكفيلة بحماية الصحة وترقيتها في ظل قيود محددة.

تميزت بداية التسعينات بإقامة برامج عملية للصحة، منها البرنامج الوطني لمكافحة وفيات الأطفال لكن بقيت المنظومة الصحية تعاني تأرجحاً في ظل غياب أهداف واضحة وظهر ذلك من خلال احتجاجات المواطنين ونقص الحوافز مع ضعف في التكوين، كما غلب عليها الانشغالات الآتية (توفير الدواء، تنظيم الاستجابات الملفات الاجتماعية)، كما اتسمت هذه الفترة بكثرة المشاكل التي برزت مع نهاية سنوات الثمانينات خاصة أزمة انخفاض أسعار البترول وكذلك تفاقم الوضع الاقتصادي والاجتماعي والذي أدى إلى أزمة اقتصادية واجتماعية ففي هذه الوضعية الاقتصادية المزرية حدث نوع من الإهمال الطبي مما أدى إلى التوجه نحو القطاع الخاص، فقد أولت الدولة اهتمامها بسياسة الوقاية ونظام العيادات بدل المستشفيات الجامعية، وفي منتصف 1991 اقترح برنامج إصلاحات في القطاع كان يهدف في خطوته العريضة إلى:

- الانفتاح على المحيط مع محاولة تجديد الوصاية وتسيير أفضل للميزانية.

- وضع آليات للتكيف والتجاوب من خلال مسار شامل على مدى خمس سنوات، ونظراً للوضع السياسي وعدم الاستقرار لم يكتب لهذا البرنامج النجاح، وكان أقرب إلى اقتراحات معزولة تفنقر إلى الدراسة المتأنية وإلى الشرعية، وغياب أهداف واضحة وتوجه غير مدروس ولا مراقبة نحو القطاع الخاص مع تدهور مثير للقطاع العام.¹⁵⁸

لقد جعلت دراسة للمنظمة العالمية للصحة ترتيب الجزائر في الرتبة 81 من بين دول العالم من حيث فعالية المنظومة الصحية، كما أخذ التباين في توزيع الإمكانيات البشرية الصحية يتجلى على المستوى الوطني فنجد طبيب لكل 1000 شخص ونجد وزارة الصحة سنة 1995 بينت أن: 38 ولاية كانت تحت المستوى المتوسط الوطني بالنسبة للأطباء 30 ولاية بالنسبة للصيادلة،

¹⁵⁸ Saihi.A, "le système de la santé publique en Algérie", revue gestion hospitalières, n° 455, avril 2006, pp241-242.

وكان يتركز بولايي وهران والعاصمة 45% من الأطباء في القطاع و34% في القطاع الخاص عكس المناطق الجنوبية التي تعاني النقص كما عرفت هذه الفترة تذبذب في التكلفة حيث بلغ الناتج الداخلي الخام (PIB) بين 1989-1991 3, 8 % ليصل بين 1993-1995 إلى 4, 8 %، أما فيما يخص البنايات القاعدية للصحة ففي سنة 1999 كان القطاع الصحي يملك 187 مستشفى، 8 عيادات استشفائية، 32 مؤسسة استشفائية مختصة 495 عيادة متعددة الخدمات، كما تميزت هذه الفترة باتخاذ السلطات المعنية مبادرة إستراتيجية متطابقة مع التطور الاقتصادي والاجتماعي تتمحور في:

- إنشاء مناطق صحية لضمان العلاقة بين القطاعات.

- إنشاء هياكل تدعيم نشاط وزارة الصحة وتتمثل في:¹⁵⁹

- المخبر الوطني لمراقبة المواد الصيدلانية.

- الوكالة الوطنية للدم 1995.

- المركز الوطني للتسمم 1998.

- المركز الوطني للتكوين شبه الطبي 1996.

ما يمكن ملاحظته أن تسيير السياسة الصحية في هذه المرحلة اتجهت في بدايتها إلى نهج سياسة الإشباع المصطنع والذي وصل إلى النقمة بدل التغيير، فمع بداية التسعينات عرف المجتمع صعوبة في الإصلاحات والتي كانت بعيدة عن التغيير، كما أن التصحيح الهيكلي في بداية التسعينات خصوصا فيما يتعلق بالخصوصية في المجال الصحي قد كان له آثاره والتي نذكر منها:¹⁶⁰

- التزايد المستمر لارتفاع التكلفة الطبية خاصة الأمراض المستعصية.

- التسيير المتذبذب للموارد الصحية المادية منها والمالية والبشرية والهيكلية.

- تدني في النفقات العامة للقطاع الصحي.

وبهذا النمط من التسيير تخلت الدولة عن مجانية العلاج و استبدلته بنمط العلاج بالمساهمة (الدولة، الضمان الاجتماعي...) وهؤلاء الشركاء كلهم عاجزون ماليا، إذ قدر عجز الضمان الاجتماعي سنة 2001 والذي ساهم بـ 22 مليار دينار جزائري من أصل 50 مليار دينار، تميزت

¹⁵⁹ Ibid, p.243.

¹⁶⁰ جميلة بار، "أزمة النفقات العمومية في القطاع الصحي في الجزائر" (مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية و التسيير، قسم العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 1994)، ص.86.

هذه المرحلة بتراكم المشاكل والتي أدت إلى إعادة هيكلة تدريجية للنظام الصحي، وترجم هذا الأخير بما يلي:

-مشروع الجهوية الصحية، والذي شرع فيه في الثمانينات كإطار للوساطة والتحكيم لتجسيد القطاعية اللامركزية، وتحقيق تنمية اجتماعية وصحية متوازنة.

-على المستوى المؤسسي، تركزت الجهوية على المجلس الجهوي للصحة (هيئة تنسيق) وعلى المرصد الجهوي للصحة، لكن الجهوية الصحية لم تتمكن من الاستجابة للمهام التي أسندت إليها، نظرا لأن إطارها القانوني والتنظيمي حد من صلاحياتها في بعض التوجيهات الأكثر استشارية منها.

على الرغم من الإمكانيات التي يتمتع بها قطاع الصحة في الجزائر، حيث يتوفر على شبكة هائلة من الهياكل القاعدية الصحية، وتوفره على أجهزة طبية حديثة ذات تكنولوجيا عالية، إلا أنه لم يتمكن من تلبية الطلب المتزايد على العلاج وهذه نتيجة الاستغلال السيئ للإمكانيات المتوفرة في القطاع الصحي وهذا ما يستدعي البحث عن الخلل الموجود في التخطيط لهذه الموارد وكيفية استغلالها، خاصة بعدما كثر الحديث حول فعالية النظام الصحي من أجل القضاء على المشاكل التي يعاني منها هذا القطاع بغية تحسين الخدمات الصحية، وكما أكد العالم الألماني R.Virchow "أن تطور الطب سيطيل حتما في حياة البشرية الذي يؤدي إلى ارتفاع عمر الأفراد في العمل وزيادة الطاقة الإنتاجية للبشر"¹⁶¹ وبإسقاط هذه المقولة على واقع قطاع الصحة في الجزائر يمكن أن نقرأ الكثير من الدلائل عن الاختلالات والمشاكل التي يعاني منها القطاع؛ فبدءاً بالإطار التنظيمي للقطاع يمكن القول أنه يشمل ثلاثة مستويات أساسية هي: 162

-المستوى المركزي:تشمل الوزارة عشر وحدات مؤسسة عن طريق مرسوم ومنسقة بواسطة السكرتير العام بالإضافة إلى ذلك توجد لجان وطنية وقطاعية، تستمد سلطتها مباشرة من الوزارة المكلفة بالصحة والسكان تقوم هذه اللجان بالفحص، لكن تلعب دورا مهما في تنمية ومتابعة وتقييم البرامج الوطنية للصحة، وفي المقابل توجد عشر (10) هيئات تحت وصاية الوزارة ومسيرة من طرف مجالس الإدارة .

¹⁶¹ أمير جيلالي، "تخطيط وتمويل الصحة في الجزائر" (مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية و التسيير، قسم العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2001)، ص.10 .

¹⁶² Ministère de la santé et de la population, développement du system nationale de santé : stratégie et perspective, Mai 2001 <<http://www.Ands.dz/systeme de sante.htm> ≠1 >

-المستوى الجهوي: من أجل تحقيق الملائمة بين عرض العلاج واحتياجات السكان وضمان مبدأ المساواة والعدالة في الاستفادة من العلاج، أسست الجهوية الصحية سنة 1995، ويعتبر المجلس الجهوي للصحة هيئة فاحصة متعددة القطاعات، مكلفة بتدعيم التشاور بين المتدخلين والمجتمع المدني فيما يتعلق بالتوجهات الإستراتيجية واتخاذ القرار وعلى الخصوص تجنيد(تخصيص) الموارد.

أما على المستوى القانوني والوظيفي، يمكن اعتبار المراقبين الجهويين للصحة كملحقات للمعهد الوطني للصحة العمومية، تمارس مهمة خاصة مرتبطة بالمعلومة الصحية، كما توجد خمس مناطق صحية: منطقة الوسط (11 ولاية)، منطقة الشرق(14ولاية)، الغرب (11 ولاية)، جنوب شرق(07 ولايات)،جنوب غرب(05 ولايات) والجدير بالذكر أن المستوى الجهوي يبقى افتراضي، حيث لا توجد استقلالية مالية على المنطقة، وتبقى غير محددة بصورة جيدة على مستوى الهيكل القانوني.¹⁶³

-المستوى الولائي: تتكون الجزائر من 48 ولاية، تدير مديرية الصحة والسكان بالمرسوم التنفيذي 97-261 المؤرخ في 14 جويلية 1997، والمتعلق بتحديد القواعد التنظيمية وتشغيل مديريات الصحة والسكان والوارد بالجريدة الرسمية رقم: 47، وتتمثل مهامها في جمع وتحليل المعلومة الصحية، ووضع حيز التطبيق البرامج القطاعية للنشاط الصحي وتقييمها فمديرية الصحة والسكان تنسق نشاطات المنشآت والهيكل الصحية، وتمارس وصايتها ومراقبتها على هياكل القطاع الخاص (مكاتب طبية، صيدليات، مخابر، عيادات خاصة..) إلى جانب المنشآت الصحية العمومية والممثلة من طرف المنشآت الصحية المتخصصة والقطاعات الصحية والمراكز الاستشفائية الجامعية¹⁶⁴.

كما يبلغ عدد القطاعات الصحية 185 قطاعا صحيا، ويختلف عددها من ولاية إلى أخرى ويشتمل كل قطاع صحي مصلحة وبائية وطب وقائي؛ مكلفة بجمع المعلومات الوبائية، وتقويم البرامج الوطنية على مستوى القطاع الصحي، ويبلغ عدد المراكز الاستشفائية الجامعية 13 مركزا، مكلفة بالعلاج، التكوين والبحث.

أما عرض العلاج في الجزائر مضمونا أساسا من طرف القطاع العام بمراكزه الاستشفائية ومؤسساته الاستشفائية المتخصصة وقطاعاته الصحية، إضافة إلى مساهمة القطاع الخاص،

¹⁶³ جميلة بار، نفس المرجع السابق، ص.87.

¹⁶⁴ الجريدة الرسمية رقم 81، مراسيم تنفيذية رقم 97-465، 466، 467، المؤرخة في 02 ديسمبر 1997، والمتعلقة بتحديد قواعد إنشاء وتنظيم وتشغيل المؤسسات الاستشفائية المتخصصة،المراكز الاستشفائية الجامعية، القطاعات الصحية.

ويمكن عرض تطور نسب التغطية الصحية بوحدات العلاج القاعدية، إضافة إلى تطور المنشآت القاعدية في البيانات التالية:

- جدول رقم: (01) يمثل نسب التغطية الصحية من حيث الأسلاك الطبية.

السنوات	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
المستخدمين الطبيين	43 624	45 343	47 038	49 184	50 703	52 644	53 320	59 200	59 800	60 000
الأطباء العامون	30 962	32 332	33 654	35 368	36 347	35345	35400	35435	35600	36800
جراحوا الأسنان	8 086	8 197	8 408	8 618	8 651	8842	8855	8852	8866	8901
الصيدالدة	4 600	4 814	4 976	5 198	5 705	6082	6085	6089	7003	7088

- جدول رقم: (02) يمثل تطور نسب أسلاك الشبه طبيين حسب التأهيل في الجزائر

الأسلاك الشبه طبية	86 056	87 012	85 853	87 571	87 791	88499	88455	88600	89566	89200
مهندسي دولة	45 496	47 742	48 755	51 768	53 348	53455	55007	55174	56800	58600
مؤهلين	28 545	28 027	26 655	25 752	24 836	25833	25894	*	*	*
مساعدين شبه طبيين	12 015	11 243	10 443	10 051	9 607	9322	9877	9238	10300	12404

- المصدر، وزارة الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات.

* علامة تعني عدم توفر البيانات.

- جدول رقم: (03) تطور تغطية الأسرة الطبية حسب المؤسسات الصحية في الجزائر من 1997 إلى 2005.

السنوات	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
عيادات متعددة الخدمات	462	478	482	497	504	513	516	518	533
مراكز صحية	1110	1126	1185	1252	1268	1281	1285	1287	1292
قاعات العلاج	3601	3780	3851	3964	4100	4228	4412	4545	4628
مستشفيات طبية جامعية	428	504	448	515	564	563	603	599	-
صيدليات	4712	5047	5299	5576	5800	6046	6514	6914	-
منها خاصة	3604	3948	4305	4587	4778	4995	5502	5860	-

*المصدر: الديوان الوطني للإحصائيات.

من خلال الجداول السابقة يمكن القول أن قطاع الصحة عرف نقلة من حيث الوسائل المادية والبشرية، خاصة خلال العشر سنوات المنصرمة بالنسبة للقطاع العمومي وهي في تزايد مستمر.

أما بالنسبة للقطاع الخاص فيمكن عرض مدى مساهمته في البيانات التالية:
- جدول رقم (04) يمثل تطور عدد الممارسين حسب القطاع في الجزائر.

السنة	1997		1998		1999		2000		2001		2002		2003	
	عام	خاص												
أطباء	20149	8 195	21271	8 699	21256	9 706	22007	10325	22878	10776	23967	11401	24883	11464
جراحوا أسنان	5 202	2 764	5 053	2 901	5 013	3 049	4851	3346	4828	3580	4871	3747	4847	3804
صيادلة	418	3 604	351	3 948	295	4 305	227	4587	198	4778	203	4995	203	5502
المجموع	25769	14563	26675	15548	26564	17085	27085	18258	27904	19134	29041	20143	29933	20770

*المصدر:وزارة الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات.

يتجلى من الجدول أعلاه أن عدد الأطباء العامون هم أكثر في القطاع العام عنه في القطاع الخاص، في حين أطباء الأسنان وابتداءً من سنة 2000 بدأ عددهم يقل تدريجياً وهذا بفعل تحول بعضهم إلى القطاع الخاص أو إلى العمل في عيادات، أما الصيادلة الخواص فهم يشكلون أغلبية ساحقة، والجدير بالإيماء أن نسبة الأطباء إلى عدد السكان في الجزائر مازالت ضعيفة مقارنة مع بعض الدول (تونس والمغرب)¹⁶⁵.

كما يمكن القول أن الزيادة السكانية في تطور مستمر وهذا يدعو إلى التفكير بجدية حيال هذه الزيادات من حيث التغطية الصحية لجميع شرائح المجتمع، وتحقيق الصحة المستدامة للجميع، وضمانها لأجيال المستقبل، فالنمو الديمغرافي في الجزائر لم يحض بالدراسات الكفيلة بمعرفة احتياجات النشء الحالي من الخدمات الأساسية والأجيال القادمة وهذا لا يتم إلا بواسطة التخطيط التنموي الاستراتيجي الذي يهدف إلى تحقيق تنمية اجتماعية متوازنة مع الزيادات السكانية المرتقبة، ناهيك عن معرفة حجم النفقات والتخصيصات ومصادر الإنفاق والتمويل

¹⁶⁵ عدنان مريزق، "واقع جودة الخدمات في المؤسسات الصحية العمومية الجزائرية" (أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، قسم علوم التسيير، جامعة

الخاصة بالسياسات الاجتماعية الكلية للدولة، والبحث عن مصادر تمويل جديدة إذا حدث عجز في هذا الأمر، والجدول التالي يعطي دلالة أكثر عن حجم الزيادات السكانية في الجزائر.

-جدول رقم(05) يمثل نسب المواليد والوفيات في الألف ساكن.

السنوات	حجم المواليد	حجم الوفيات	حجم النمو الطبيعي %
1990	30,94	6,03	2.494
1991	30,14	6,04	2.410
1992	30,41	6,09	2.432
1993	28,22	6,25	2.257
1994	28,24	6,56	2.168
1995	25,33	6,43	1.890
1996	22,91	6,03	1.688
1997	22,51	6,12	1.639
1998	20,58	4,87	1.57
1999	19,82	4,72	1.51
2000	19,36	4,59	1.48
2001	20,03	4,56	1.55
2002	19,68	4,41	1.53
2003	20,36	4,55	1,58
2004	20,67	4,36	1,63
2005	21,36	4,47	1,69
2006	22,07	4,30	1,78
2007	22,98	4,38	1,86

*المصدر: الديوان الوطني للإحصائيات.

يتضح من الجدول أعلاه أن حجم المواليد مقارنة بحجم الوفيات في تزايد مستمر وتناقص حجم الوفيات إنما هو دليل على تحسن صحة الإنجاب من جهة، و ارتفاع معدل توقع الحياة من جهة أخرى، لكن بالرغم من ذلك فإن الأخطاء الطبية، نقص الرعاية الطبية للمريض في المستشفى، الإهمال والتسيب، قد يقلب هذه النسب في أية لحظة وبالتالي فانخفاض نسبة الوفيات

وتحسن صحة الطفل والأم هي نسب خاضعة لمنطق معين، فلازال الجزائريون يبحثون عن العلاج في الخارج وصحتهم مهددة، وآخرون هم عرضة للأخطاء الطبية، ناهيك أن القطاع الخاص وما يقدمه من خدمات صحية ليس في متناول الجميع.

جدول رقم: (06) يمثل الزيادات حسب الجنس في الألف.

السنة	ذكور	إناث	المجموع
1990	60,00	55,50	57,80
1991	59,40	54,20	56,90
1992	57,70	53,00	55,40
1993	57,61	53,29	55,49
1994	56,80	51,51	54,21
1995	57,94	51,68	54,87
1996	56,88	52,21	54,59
1997	59,50	53,66	56,64
1998	38,7	36,0	37,4
1999	40,2	38,6	39,4
2000	38,4	35,3	36,9
2001	38,9	35,9	37,5
2002	36,1	33,3	34,7
2003	34,6	30,3	32,5
2004	32,2	28,5	30,4
2005	32,4	28,2	30,4
2006	28,3	25,3	26,9
2007	27,9	24,4	26,2

*المصدر الديوان الوطني للإحصائيات.

إن الملاحظ لهذه النسب سواء تعلق الأمر بالهياكل القاعدية الاستشفائية، أو تطور نسب الأسلاك الطبية في الجزائر مع حجم الإنفاق وتماشيا مع حجم السكان يبقى النظام الصحي في الجزائر غير مقنع بالرغم من الإصلاح المطبق سنة 2002، بحيث تتمثل أهم التحديات التي تحول

دون تقديم خدمات صحية في نقص حجم الإنفاق على الصحة وغياب نظام فعال لتقويم أداء النظام الصحي، ويمكن عرض تطور النفقات الإجمالية للصحة في الجدول -جدول رقم: (07) يمثل عرض لتطور النفقات على الصحة العمومية.

السنة	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
تخصيص	4.1	3.7	3.05	3.8	3.5	3.5	3.6	3.4
النفقات الإجمالية للصحة كنسبة من الناتج الداخلي الخام %	73.8	71.9	73.3	77.4	75.3	77.4	72.5	74.8
نفقات الإدارات العمومية للصحة %	26.2	28.1	26.7	22.6	24.7	22.6	27.5	25.2
نفقات القطاع الخاص للصحة %								

المصدر: 166

نلاحظ من خلال الجدول أعلاه أن هناك انخفاض في الميزانية المخصصة للصحة، رغم أن الطلب على العلاج لم يتوقف عن الزيادة بفعل الانتقال الوبائي والنمو الديمغرافي، مما يؤدي إلى زيادة الصعوبات التي تواجه المنشآت الصحية من أجل ضمان عناية أفضل للمرضى، والذي ينعكس على جودة الخدمات المقدمة، كما يسهم النقص الموازناتي في زيادة ثقل دين* المنشآت الصحية مما يؤثر على كفاية الصيانة بسبب عدم وجود تجديد ملموس في الوسائل المادية، والتي تتعرض للتقادم نتيجة نقص الغيار والاستعمال الزائد وغياب سياسة واضحة المعالم من حيث الرقابة، كما يتضح أن نفقات الصحة تعود بالدرجة الأولى للإدارات العمومية، والتي تشكل أكثر من 70% من إجمالي نفقات الصحة وقد عرفت نفقات الإدارات العمومية تقلبات متواصلة، أما بالنسبة لنفقات التسيير للمؤسسات الصحية ارتفعت في سنة 2003، حيث بلغت 28.61% مقارنة بسنة 2002 ويعود ذلك إلى زيادة نفقات صيانة الهياكل الصحية على وجه الخصوص، أما فيما يتعلق بالقطاع الخاص فالخدمات المقدمة من طرف هذا القطاع هي بشكل كبير على عاتق المريض باستثناء جراحة القلب وحديثا تصفية الدم، وحتى المستفيدين من التأمين لا يعوضون إلا بمعدل قليل جدا مقارنة بالمبالغ المدفوعة، ويبقى القطاع صعب الولوج بسبب تطوره السريع، والغير مراقب (فتح المجال أمام القطاع الخاص انطلاقا من المرسوم التنفيذي 88-204 بتاريخ

166 ميزانية الصحة في الجزائر، تم تصفح الموقع يوم: 03 جوان 2009. <<http://www.Who.int/entity/nha/country/dza-f.pdf>>

* لقد تجاوز مستوى الدين الإجمالي للقطاع الصحي 14 مليار دينار سنة 2000. <http://www.Algerie2003.org/duvadurable/sante_algerie.pdf>

18 أكتوبر 1988، الذي ينظم ظروف فتح وتشغيل العيادات الخاصة) وهذا مانراه في نسبة الأخطاء الطبية المتتالية؛ حيث أن نسبة الوفيات الخاصة بالحوامل تسجل في هذا القطاع بسبب الإهمال، نقص الرقابة وغلبة المال على القيم، ما يبرر تبني إصلاحات تخص على سبيل المثال التسعيرات، وهيكل الأفعال الطبية وغيرها¹⁶⁷.

لتقييم أداء النظام الصحي في الجزائر انطلقا من المؤشرات التي حددتها منظمة الصحة العالمية سنة 2000 والمتمثلة أساسا في معدلات الوفاة والعمر المتوقع و التي رأيناها في الجداول السابقة، يمكن القول وبصورة تصفيحية للقطاع أن معدل الوفيات بالنسبة للأطفال والأمهات في تناقص وهذا بأكثر من 40 % خلال عشر سنوات، وهذا راجع لتحسن الوعي الصحي لدى الأمهات الحوامل والتعليم وتحسن أنظمة الوقاية لدى هذه الفئات، أما المؤشر الثاني فهو يتعلق بتوقع الحياة عند الولادة ويمكن عرضه في الجدول التالي:

- جدول رقم: (08) يمثل توقع الحياة عند الولادة حسب الجنس في الجزائر خلال الفترة 1998-2005.

السنة	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2006	تخصيص
توقع الحياة عند الولادة رجال	70.5	71.5	71.9	72.9	72.9	73.9	73.6	
توقع الحياة عند الولادة نساء	72.9	73.4	73.6	74.7	74.9	75.8	75.6	
الإجمالي	71.7	72.5	72.9	73.4	73.9	74.8	74.6	

-المصدر:وزارة الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات، ملف السكن والتنمية في الجزائر ديسمبر 2003، ص19.
-الديوان الوطني للإحصائيات، الملف الديمغرافي الجزائري، 2005 رقم:4425 معطيات لسنوات 2003-2005.

يتضح من الجدول أن معدل الأمل في الحياة عند الولادة في تزايد، حيث انتقل هذا الأخير من 71.7 سنة 1998 إلى 74.8 سنة 2004 ثم انخفض قليلا سنة 2005، وهي معدلات قريبة نوعا ما من المعدلات المسجلة في تونس وأكبر من تلك المسجلة في المغرب.¹⁶⁸

لكن بالرغم من هذه المؤشرات الكمية في هذا القطاع الحساس، فإن ذلك لا يعكس البعد الفلسفي للسياسات الصحية؛ فحسب التقارير التي تصدر عن الهيئات والمؤسسات الدولية

¹⁶⁷ عدنان مريزق، "واقع جودة الخدمات في المؤسسات الصحية العمومية الجزائرية"، مرجع سابق، ص. 184 .

¹⁶⁸ وزارة الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات، المجلس الوطني لإصلاح المستشفيات ، تقرير تمهيدي للمجلس : الأولويات والأنشطة المستعجلة، الجزائر، جانفي، 2003 .

كمنظمة الصحة العالمية تدعونا للوقوف أمام التجاوزات و الاختلالات المتزايدة في هذا القطاع، ناهيك عن ظهور أمراض كان من المفروض أن يتجاوزها الزمن بحيث أصبحت الجزائر من الدول التي تتعرض لأمراض الفقر، لاسيما الأوبئة التي يفترض أنها اندثرت منذ عقود مثل السل والتفؤيد والتهاب السحايا، فضلا عن الحمى القلاعية في سنوات 2000-2001-2002.¹⁶⁹

كما أفاد تقرير مشترك صدر عن المنظمة العالمية للصحة ومركز الأمم المتحدة للصحة والوقاية من الأوبئة والوكالة الكندية للصحة العمومية بأن الأمراض القديمة التي تصيب الفقراء قد عادت بقوة في عديد من الدول الآسيوية والإفريقية بما فيها الجزائر وأظهر التقرير المطول الذي تضمن حصيلة عن مدى انتشار هذه الأمراض القاتلة في العالم أن الجزائر من بين خمس دول تعرضت للحمى القلاعية التي فتكت بأكثر من 200 مليون شخص في أوروبا خلال القرن الـ14، وحسب الإحصاءات سجلت الجزائر 11 حالة من الحمى القلاعية وقد أبرز التقرير أن أكثر من 27 ألف جزائري تعرضوا لمرض السل منذ سنة 2007 م، لاسيما في المدن والأرياف في غرب البلاد، حسب ما أكدته التقرير العالمي لمراقبة مرض السل لسنة 2008 م، الذي اكتشف أن هذا الوباء الذي يعود إلى زمن غابر قد أصاب 9.2 ملايين شخص جديد عبر العالم أدى إلى وفاة 5,1 مليون أغلبهم في الهند، وقد تطرق التقرير فضلا عن السل إلى عودة إصابات بالجرب والأمراض الجلدية في الأوساط المدرسية حيث أشار إلى تسجيل ما لا يقل عن 1.476 حالة في ولايات الوسط الجزائري انتشرت خاصة في البلديات والأحياء الفقيرة كما كشف عن 3144 حالة للتفؤيد خلال نفس الفترة " 2007-2008 " و 2668 إصابة بداء التهاب السحايا وبوحمرون " داء الحصبة " بالإضافة إلى أكثر من 30 ألف حالة لداء الليشمانيوز ما بين 2006 و 2008م واعتبر التقرير أن التخلف الفقر، الإهمال وانعدام المرافق الصحية اللائقة وغياب سياسة صحية وقائية تعد من الأسباب الرئيسية لانتشار مثل هذه الأمراض في الدول التي تطرق لها التقرير الدولي.¹⁷⁰

للخروج من هذه الوضعية، خصصت وزارة الصحة والسكان وإصلاح أكثر 1900 مليار دج، لتدعيم المنظومة الصحية في الجزائر حيث تتطلع الوزارة من خلال هذه المبالغ المالية إلى إنشاء هياكل إضافية هامة على مستوى عدّة ولايات يتم من خلالها توفير 98 ألف سرير على

¹⁶⁹ البرنامج الوطني لمكافحة الأمراض المعدية، ملف صحة الجزائر والجزائريين، 07 افريل 2002، صص 36-38 .

¹⁷⁰ منظمة الصحة العالمية، تقرير عن الوضع الصحي في منطقة شمال إفريقيا، حالة الجزائر، تم تصفح الموقع يوم: 17 افريل 2009.

<<http://www.who.int/countries/dza/ar/index.html>>

الأقل في السنوات القليلة القادمة، فالمبالغ المالية الضخمة التي ستفقهها وزارة الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات على السياسة الصحية الجديدة والتي من شأنها أن تقدّم إضافات معتبرة من حيث الهياكل القاعدية التي يتوالى إنجازها ممثلة في مستشفيات عامّة وأخرى متخصصة إضافة إلى العيادات متعدّدة الخدمات، معتبرا أنّ ما كان يعدّد ضمن النقائص في السنوات الفارطة مردّه إلى السياسة الصحية المتّبعة ومن المنتظر توفير ما يزيد عن 98 ألف سرير في السنوات المقبلة من خلال رصد مبلغ ضخم قدرّ في حدود 1900 مليار دج، وذلك من أجل الرفع من مستوى الخدمات الصحية و كان مجلس الوزراء في آخر اجتماع له برئاسة الرئيس عبد العزيز بوتفليقة، أقر خطة لإصلاح المنظومة الصحية وتتضمن خارطة صحية جديدة تساعد على ترشيد التغطية الصحية من حيث الوقاية والعلاج إلى جانب إنشاء أقطاب صحية، في مخطط بعيد المدى للنهوض بالقطاع الصحي في آفاق العام 2025، لقاء مبلغ مالي يقدر 1819,63 مليار دينار جزائري بغرض الوصول إلى مستوى المؤشرات الصحية المسجّلة حاليا في بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، في وقت يتوقع فيه أن يبلغ عدد سكان الجزائر سنة 2025 قرابة 40 مليون نسمة، ما جعل وزارة الصحة والسكان تقتنع بحتمية تسريع إصلاح صحي عميق يقوم على تقريب الصحة من المواطن، وتحسين مستويات العلاج، مع إعادة التركيز على الوقاية والعلاج العادي، والتكفل بالانتقال الوبائي والفوارق الجغرافية و تحسين نوعية الخدمات حيث أعدت وزارة الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات برنامجا شاملا يسمح بانجاز 88 مستشفى عامّا، و 94 مستشفى متخصصا، وأربعة معاهد محلية مختصة فضلا عن 311 عيادة متعددة الخدمات و 221 مركزا صحيا آخر، وتتوي الحكومة التكفل بالانتقال الوبائي من خلال 26 برنامجا خاص بالوقاية و 8 برامج علاج و 4 برامج دعم بتكلفة إجمالية قدرها 92 مليار دينار جزائري ويتواصل دعم الإصلاح بإنشاء وكالة محلية مركزية للمواد الصيدلانية العليا و تطوير التكوين وتدعيم التأطير، ويسعي برنامج وزارة الصحة إلى تطوير أداء المستشفيات ومقاييس التسيير بها.¹⁷¹

إن السياسة الصحية في الجزائر أخذت صورة السياسة "الاستعراضية"، بحيث تركزت على بناء الهياكل على حساب نوع الخدمة التي يحتاجها الإنسان، فحصر الصحة في كثرة المستشفيات، وتكنولوجيا عالية، لم يغير من واقع الصحة في الجزائر وإن وجدت هذه الخدمة الصحية فهي دون المستوى وتشمل فئة فقط دون غيرها كما يلاحظ في الواقع عدم الاهتمام بالطبيب ماديا، مما دفع بالكثيرين إلى هجرة الجزائر، فحوالي 4000 طبيب هاجر إلى فرنسا

¹⁷¹ البرنامج الوطني لمكافحة الأمراض المعدية، مرجع سابق، ص. 38.

وباقى أوربا، ناهيك عن عدم توفير أجهزة مستقلة تراقب نوعية هذه الخدمة؛ فالعدالة في توزيع الخدمات الصحية لعموم الناس في الجزائر لا تزال يشوبها نوع من الظواهر اللااخلاقية، ناهيك عن ما يطبع القطاع من (بزنسة) واضحة سواء في القطاع العمومي أو الخاص هذا الأخير الذي يفترض أن يقدم جودة في الخدمات الصحية أصبح مثيلا للقطاع العام، وهدفه تحقيق الربح فقط، بالإضافة إلى ذلك الخدمات الصحية ليست في متناول الجميع، فالفقر في الجزائر لا يستطيع أن يتوجه للقطاع الخاص، وفي نفس الوقت القطاع العمومي يعاني من الإهمال والتسيب وسوء التسيير، وهدر المال العام، الصفقات المشبوهة وغيرها من المظاهر وبذلك طغت اللغة المادية على فلسفة السياسة الصحية التي تهدف بالأساس إلى بناء إنسان قوي البنية و ذو صحة جيدة ومنه صحة مستدامة إذا تم توفير سائر وسائل الرفاهية بهدف المساهمة في التنمية المستدامة، فهذه الأخير تفترض إنسانا صحيح البنية وليس عيلا ومنه يتحقق (الأمن الصحي) لجميع أفراد المجتمع.

ما يمكن قوله أن للتعبيل والنهوض بهذا القطاع وخاصة الحفاظ على الصحة المستدامة للمواطن الجزائري يجب العمل على إدخال القيم ضمن الإستراتيجية الوطنية لتنمية صحة المواطن؛ لان المواطن المريض لا يمكن له أن يتعلم، والمريض لا يمكن له أن يساهم في التنمية، دون الاهتمام بصانع التنمية ألا وهو الإنسان، وهذا ما تدعو إليه المؤسسات الدولية في تقاريرها، وعليه هناك مجموعة من الدروس التي يمكن استخلاصها من تجارب الدول والتي نجحت في تطوير الخدمات الصحية، وذلك للاستفادة من هذه النتائج في تطوير قطاع الصحة في الجزائر ومن هذه الدروس:

1- المتعلقة بالجهات المقدمة للخدمات الصحية: ونقصد بها الهيئات العاملة في القطاع الصحي والعاملين فيها بحيث يمثل تطوير الموارد البشرية العاملة في مجال تقديم الخدمات الصحية (الأطباء والمرضى)، أحد محددات نجاح مجهودات تطوير الخدمات الصحية بدءا من تطوير المؤسسات والمناهج التعليمية بما يتفق مع احتياجات الرعاية الطبية في المجتمع، ووصولاً إلى تطبيق برامج التكوين المختلفة، بالإضافة إلى تقديم الحوافز المالية لتحسين الأداء وانتهاج أسلوب الاختبارات الدورية لتقويم الأداء.

2- تطبيق نظام الشراكة مع القطاع الخاص (انظر ملحق الجداول الخاص بالبدائل المختلفة للشراكة بين القطاع العام والخاص في نظم تقديم الخدمات الصحية رقم: 02)، شريطة اخذ جملة من الاعتبارات: توفير الخدمات الصحية لجميع المواطنين، العدالة في المنافسة الكفاءة، المتابعة والإشراف، ومن

الممكن أن تأخذ هذه المشاركة عدة أشكال مثل تقديم الخدمات الطبية، التكفل ببعض الفئات من حين لآخر ممن لا يجدون السبيل للعلاج في الخارج.

3- التنسيق بين الجهات المختلفة المقدمة للخدمات الصحية (عام وخاص) بما يساعد على رفع كفاءة الخدمات الصحية، من خلال توفير خدمات الرعاية التي تتناسب مع احتياجات المجتمع، والعمل على التنسيق بين السياسات المرتبطة بالصحة العامة مثل سياسات التنمية الريفية، وتوفير المياه النقية¹⁷².

4- الاهتمام أكثر بشبكة الأجور الخاصة بالأطباء والأخصائيين، حيث تشير الإحصائيات أن شبكة الأجور أصبحت احد عوامل الفرار الجماعي من قطاع الصحة، وقدرت الإحصاءات حسب ممثل تنسيقية النقابات المستقلة للوظيف العمومي والأمين العام لنقابة ممارسي الصحة العمومية أن الهجرة الجماعية وسط الأطباء الجزائريين والأخصائيين والعامين بلغت نسبتها قرابة نفس تعداد الأطباء الحاليين والمقدرين ب6الاف طبيب في مختلف التخصصات، حيث أن حوالي 4000 طبيب عام وأخصائي هاجر الجزائر، ويرجع سبب ذلك إلى أن شبكة الأجور التي تتبناها السلطات العمومية لا تبنى على معايير تحفيزية، ولا تدفع برقي الخدمة العمومية إلى الأحسن وفق معايير دولية ذات فعالية.¹⁷³

5- الاهتمام بالصناعة المحلية وتدعيمها في مجال الصناعات الصيدلانية، خاصة الدواء لتخفيف فاتورة الاستيراد من الخارج وتحقيق اكتفاء ذاتي من هذه الناحية، حيث ترتفع نسبة استيراد الدواء كل سنة ب20الى30% وبفاتورة قدرت نهاية سنة2008 ب1مليار دولار و800 مليون دولار وهذا ليس في صالح الجزائر للنهوض بالقطاع، خاصة إذا علمنا أن الجزائر تتوفر على هياكل ومجمعات لصناعة الدواء يمكن أن تنافس مثيلاتها في

دول عربية مثل الأردن وسوريا، وقد نجحت هذه المجمعات في صناعة أدوية بكفاءة خاصة الأدوية التي تكلف مبالغ كبير في استيرادها من الخارج.

- تقديم الرعاية الصحية وتعميمها على المناطق النائية والمعزولة، ولق تم اعتماد فكرة "القوافل المتنقلة" وهي عبارة عن مستشفيات مجهزة بأحدث الوسائل الطبية تقوم بتقديم الخدمات الصحية ومختلف الخدمات الأخرى، كما يمكنها متابعة الأمراض المتنقلة والمعدية، عن طريق الفحص

¹⁷² مجلس الوزراء، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، قطاع المتابعة الخارجية، "دراسة مقترح شراء الحكومة للخدمات الصحية من القطاع الخاص" أبريل، 2005، تم تصفح الموقع يوم، 12 ماي 2009 <<http://www.star28.com/site/site-1318.html-14k>>
¹⁷³ بلقاسم عجاج، "شبكة الأجور تحولت إلى عامل منفر ومعرض على الفرار"، الشروق اليومي، 14 ديسمبر 2008، الحدث، ص.7.

العشوائى لمختلف أفراد المجتمع، خاصة البدو الرحل وقد تم اعتماد هذه التجربة في مصر بمساعدة دول أجنبية.

- إشراك وسائل الإعلام المختلفة في التوعية الصحية العامة.

○ المطلب الثاني: قطاع السكن

إن سياسة الإسكان ترتبط بالتخطيط العام للتنمية، هذا التخطيط الذي ينطوي على استخدام الحكومة لصلاحياتها في وضع أهداف محددة وواضحة، من أجل القضاء على مشكل نقص السكنات، ويعتبر هذا المشكل مشكلا عالميا بحيث نجده يتفاقم السنة تلو الأخرى مخلفاً وراءه مشاكل جديدة وذلك لعدة أسباب خاصة منها عدم التوازن الموجود بين النمو الديمغرافي والطلب المتزايد على السكن من جهة، والسياسة المتبعة من طرف الدولة لإسكان أكبر عدد من مواطنيها من جهة أخرى. غير أن حدته تختلف باختلاف نمو الدولة ودرجة تطورها وامتلاكها للتكنولوجيات والإمكانات المادية للتحكم في هذا المشكل والتخفيف من وطأته، إلا إن الدول المتقدمة ونظيرتها الأقل نمواً على حد سواء يعانيان من الآثار المترتبة عن هذا المشكل والتي أدت إلى قيام أحياء فقيرة وأخرى طفيلية واختلال شكل المدن جراء التوسع العشوائى والتنمية الفوضوية .

على الرغم من البعد العالمي لهذا المشكل إلا أن علاجه يختلف من دولة إلى أخرى؛ فالدول المتطورة التي تتمتع باستقرار سياسي واقتصادي تستطيع أن تخفف من التبعات التي يخلفها قطاع السكن بمحاولة إيجاد حلول تكيف مع كل مشكل مقارنة بالدول النامية التي لا تستطيع أن تتحمل الأوضاع المترتبة عن هذا القطاع، إضافة أن السكان في الدول المتقدمة يتمتعون بدخل أعلى، وبمنظومة قانونية تتيح لهم الحصول على مسكن كما أن الطبقة المتوسطة فيها تعتبر أكثرية، ناهيك عن تنوع المساكن ووجود صناعة بناء توفر المنزل لمن يستطيع أن يدفع الثمن، كما أن الحكومات تتدخل لتدفع نفقات البناء لذوي الدخل المحدود، إن سياسة الإسكان عبارة عن مجموعة تدابير تهدف إلى توفير السكن لمواطني بلد ما؛ فالسكن يعد عاملاً هاماً في عملية اندماج الفرد داخل الدولة وداخل المجتمع.¹⁷⁴

¹⁷⁴ سباش لينده، "سياسة الإسكان في الجزائر وعلاقتها بالعمران" (رسالة ماجستير في التنظيمات السياسية والإدارية، قسم العلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2006)، ص. 25.

أما بالنسبة للجزائر وخلال فترة التسعينات فقد شهدت أزمة سكن حادة مما اجبرها إلى إصلاح هذا القطاع وقد وضعت الجزائر إستراتيجية وطنية للسكن ابتداء من سنة 1996 وتتمحور هذه الإستراتيجية في مجالات التعمير، العقار والتمويل.

لقد عرف قطاع السكن في فترة ما بعد الإصلاحات انتعاشا ومسارا آخر اختلف عن سابقه في فترة النظام الاشتراكي، ويتجلى ذلك من خلال مختلف الجهود والإجراءات التي قامت بها الدولة: كإعادة الاعتبار لكل من السكن الاجتماعي والترقوي، التنوع في الأنماط السكنية الحضرية وظهور صيغة السكن التساهمي وصيغة البيع عن طريق الإيجار في سنة 2001، بالإضافة إلى فتح المجال أمام القطاع الخاص ليساهم بدوره في إنعاش هذا القطاع الحساس، وللبنوك لتساهم هي بدورها في تمويله عن طريق القروض العقارية وغيرها من الإجراءات لكن إلى أي مدى ساهمت هذه الإصلاحات عبر هذا القطاع في القضاء على مشكل السكن الذي تعاني منه شرائح واسعة في الجزائر؟ هذا ما سنحاول الإجابة عنه من خلال تحليل البيانات التالية:¹⁷⁵

جدول: رقم 01 يمثل برنامج السكنات المنجزة الحضرية والريفية للفترة 1995-2000.

المجموع	النسبة %	السكنات الريفية	السكنات الحضرية								برامج السكنات - السنوات
			النسبة %	السكن الترقوي	النسبة %	السكن الآخر	النسبة %	السكن التساهمي	النسبة %	السكن الاجتماعي	
131522	36	48087	19	26271	6	9060	4	5896	32	42208	1995
112282	28	32523	14	15724	18	21092	2	3127	35	39819	1996
111597	23	26751	14	15959	16	18482	3	3892	41	46513	1997
121375	27	33946	7	9299	18	22366	3	4176	42	51588	1998
124208	31	39209	5	7389	26	32445	2	3181	33	41984	1999
130072	26	34493	7	9561	18	23535	2	1999	46	60484	2000
731259	29	215009	11	82203	17	127180	3	22271	38	282596	المجموع

*المصدر وزارة السكن.

نلاحظ من خلال الجدول أعلاه أن الدولة استمرت في سياستها التدرجية للسكن الاجتماعي، يظهر ذلك من الانجازات المحققة خلال هذه الفترة، بالمقابل نلاحظ أن السكن التساهمي حقق نسبة متوسطة، نتيجة لقلّة المهتمين به. أما بالنسبة للسكن الترقوي نلاحظ انه لم يحقق نسبة كبيرة نظرا لتكلفته العالية، وكذا لنقص التمويل، خاصة وان الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط قد توقف على تمويل مثل هذه السكنات بسبب ضئالة موارده كما أن السكنات الريفية لم تعرف تطورات ملحوظة وهذا راجع لعدة أسباب منها:

- تدهور الأوضاع الأمنية مما أدى بالمواطنين إلى هجرة الريف .

- حجم الإعانة المالية المقدمة والتي لا تكفي لإتمام السكنات.

- توجيه المستفيدين من الإعانات المقدمة لأغراض أخرى غير بناء السكنات.

أما المرحلة التي تبدأ من 1999 فقد استمرت الجزائر في تبني السياسة المنتهجة في الفترة السابقة، لكن تميزت بمعطيات جديدة ارتكزت حول فترة حكم الرئيس عبد العزيز بوتفليقة، وكذلك في وجود عدة مؤشرات ساهمت في التأثير على قطاع السكن أهمها:

- التحسن الملحوظ في الأوضاع الأمنية.

- الانفراج النسبي في الأوضاع الاقتصادية بعد ارتفاع أسعار البترول، وزيادة حصة إنتاج الجزائر ضمن منظمة الاوبك.¹⁷⁶

لكن أهم السياسات التي انتهجت في هذه الفترة كانت صيغ السكن الترقوي وصيغة البيع بالإيجار ومحاولة التركيز على المسكن بجانبه السياسي والاجتماعي، صيغ البيع بالإيجار من السكن موجه للطبقة المتوسطة لأن غالبيتها لا يستطيعون امتلاك مسكن ترقوي أو تساهمي فيعتبر ذو تكلفة مرتفعة لا يمكن الحصول عليه سوى من طرف ذوي الدخل المرتفع، ولقد أوكلت صيغة البيع بالإيجار إلى وكالة تحسين السكن وتطويره-عدل- التي تأسست سنة 1990 والتي عنيت بدراسة الطلبات حسب الشروط التي حددتها الموثائق الرسمية والتي تركزت حول مايلي:

- هذه الصيغة من السكن موجهة لكل شخص لا يملك مسكن، ولم يستفد من أي مسكن ممول بأموال عمومية ولا يتجاوز مستوى دخله خمس مرات الأجر الوطني.

¹⁷⁶ المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، تقرير حول الظروف الاقتصادي والاجتماعي للسداسي الثاني 2000، الدورة 17 ماي 2001 الجزائر

-تسدد دفعة أولى من ثمن المسكن والتي لا تقل عن 25 %.

-بعد التأكد من مستوى دخل الشخص طالب السكن عليه أن يسدد شهريا أقساط شراء المسكن الباقية والذي يحدد ثمنه النهائي بعد إتمام الانجاز كما أن مصاريف التسيير تسدد مع الأقساط، وهذا في مدة لا تتجاوز 20 سنة. لقد حاولت السياسة المنتهجة في قطاع السكن أن تربط هذه الصيغة بالتركيبة السوسولوجية للمجتمع الجزائري ويظهر ذلك من خلال المؤشرات التالية:

-عدد أفراد الأسرة التي تسعى للحصول على مسكن وفق هذه الصيغة، حيث أن معظم المتقدمين للحصول على مسكن هم من الأسر متوسطة الحجم وليس العائلات الكبيرة.

- منح السكنات وفق عدد الأسرة، وهذا من أجل تحسين مستوى الاستقبال في السكنات.

كما أن السياسة الخاصة بقطاع السكن في هذه الفترة قد أعطت أهمية كبيرة للمسكن باعتباره فاعلا في تثبيت أسس الدولة؛ في محاولة إعادة الثقة لأجهزة السلطة التي تزعزعت مكانتها وهذا بمحاولة استيفاء كل المشاريع المعلنة وفق هذه الصيغة، ومحاولة تدعيمه ماليا بتحمل جزء من النفقات التي تعد أعباء إضافية تحسب على ميزانية الدولة الموجهة للسكن، حيث تم تخصيص 2.5 مليار أورو من أجل المخطط الخاص بالسكن.¹⁷⁷

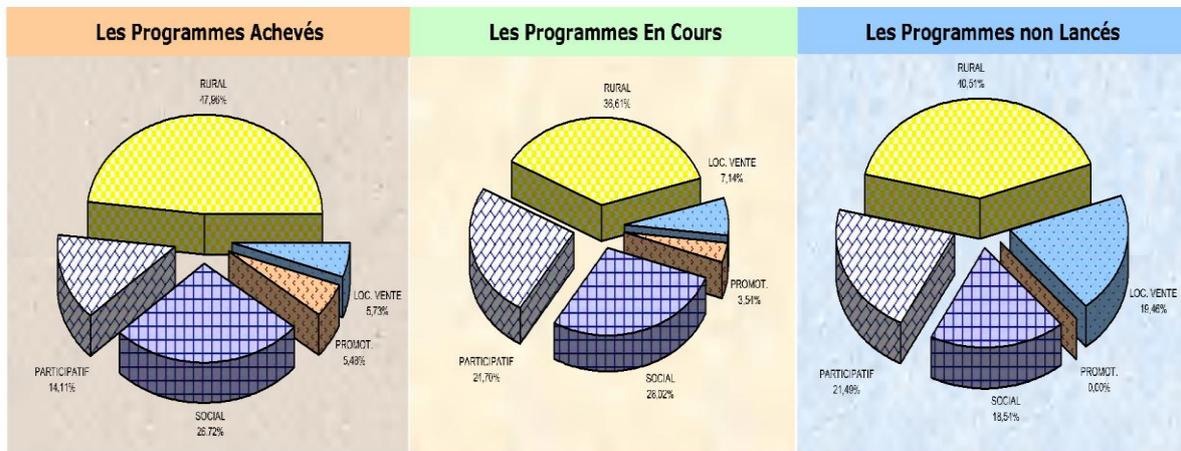
غير أن هناك عدة متغيرات تطرح نفسها حول السياسة المنتهجة في مجال السكن الاجتماعي، والتي تشكل عائق أمام القضاء على السكن الوضيع أهمها: نظام اقتصاد السوق الذي يفرض على الدولة التقليل من السكن الاجتماعي، ذلك أن التحول من اعتبار السكن منتج سياسي اجتماعي بحت إلى اعتباره منتج اقتصادي خاضع لمنطق السوق أي أن تمويل السكن أصبح يمر على بنوك ولا يمكن تدعيمه، فكل المساعدات والإمكانيات التي وضعت تحت تصرف الصندوق الوطني للسكن لم تتمكن حتى من المساعدة على شراء مسكن وهذا راجع للطلبات الكثيرة وعدم التوازن بين الإمكانيات المتاحة والطلب المتزايد كما نجد أن الدولة في هذه الفترة قد اعتمدت على تقليص السكن الاجتماعي لصالح السكن الريفي الذي حاولت الدولة أن تهتم به في إطار إعادة الاعتبار لدور الريف بعد الانفراج الأمني من خلال توفير السكن اللائق، والدعم الفلاحي لامتناس البطالة والاهتمام بالبيئة الريفية التي بدأت تعرف ظاهرة التصحر، في محاولة لجلب السكان إليه كذلك فلقد عرف السكن الاجتماعي تغيرات، هذا الأخير هو سكن غير

¹⁷⁷ سباش لينده، "سياسة الإسكان في الجزائر وعلاقتها بالعمران"، مرجع سابق، ص. 92.

قابل للتنازل عن ملكيته من قبل الدولة في هذه الفترة إلى أن سمحت بالتنازل عنه في إطار التنازل عن أملاكها وذلك وفق المرسوم الذي صدر سنة 2003.

-جدول رقم:02 يمثل البرامج المسجلة للسكن ضمن المخطط الخماسي 2005-2009 مع النسب المئوية حسب وزارة السكن.

البرامج	مخطط خماسي	برنامج تكميلي شمال	برنامج سكن ذات نوعية	برنامج خاص بتثبيت السكان	برامج أخرى خاصة	المجموع
سكن اجتماعي	239 412	11 700	16 500	29 545	14 733	311 890
سكن تساهمي	233 733	9 707	18 000	0	0	261 440
سكن ريفي	394 238	40 593	63 300	0	12 565	510 696
سكن، أراضي للبيع	129 115	0	0	0	0	129 115
سكنات ترقية	38 068	0	0	0	0	38 068
المجموع	1034566	62000	97800	29545	27298	1251209
سكن اجتماعي	%23,14	%18,87	%16,87	%100,00	%53,97	%24,93
سكن تساهمي	%22,59	%15,66	%18,40	%0,00	%0,00	%20,89
سكن ريفي	%38,11	%65,47	%64,72	%0,00	%46,03	%40,82
سكن، أراضي للبيع	%12,48	%0,00	%0,00	%0,00	%0,00	%10,32
سكنات ترقية	%3,68	%0,00	%0,00	%0,00	%0,00	%3,04
المجموع	%100,00	%100,00	%100,00	%100,00	%100,00	%100,00



*المصدر: وزارة السكن والعمران، 2009.

لقد تغيرت السياسة المنتهجة في مجال السكن مع تغير النظام الاقتصادي والإصلاحات التي باشرتها الدولة، ويظهر هذا من خلال مختلف الصيغ التي انتهجت لكن هناك العديد من التحليلات التي تطرح حول هذه السياسات خاصة وأن العجز على مستوى هذا القطاع مازال مستمراً كما أن حدته تتفاقم، كذلك نجد أن التسهيلات التي وضعتها البنوك من أجل الحصول على مسكن مخصصة لفئة معينة والتي تتجاوز مداخيلها ثلاث مرات الأجر القاعدي، أما الفئات الأخرى فهي مستثناة من هذه التسهيلات وبالتالي نجد أن أصحاب المدخول المتوسط أو القاعدي هي الغالبية، كما أن مؤشر الفقر يغلب على الأكثرية من أفراد المجتمع.

سنحاول من خلال البيانات التالية تحليل البرامج الوطنية للسكن وتقييمها:

-جدول رقم: 03 يمثل البرامج المدرجة للتنفيذ من حجم السكنات للمخطط الخماسي 2005-2009

البرامج للسكنات المدرجة للتنفيذ حسب النوع + الجدول بالنسب المئوية				
المجموع	2007	2006	2005	السنة البرنامج
172 014	21 272	38 689	112 053	سكنات اجتماعية
160 993	19 271	57 538	84 184	سكن تساهمي
314 653	44 871	137 017	132 765	سكنات ريفية
9 632	6 936	2 696	0	سكن وأراض للبيع
12 167	2 772	5 558	3 837	سكن ترقوي
54 324	15 164	39 160		البناء الجاري تنفيذه
723783	110286	280658	332839	المجموع
المجموع	السداسي الأول	2006	2005	السنة البرنامج
%23,77	%19,29	%13,79	%33,67	سكنات اجتماعية
%22,24	%17,47	%20,50	%25,29	سكن تساهمي
%43,47	%40,69	%48,82	%39,89	سكنات ريفية
%1,33	%6,29	%0,96	%0,00	سكن وأراض للبيع
%1,68	%2,51	%1,98	%1,15	سكن ترقوي
%7,51	%13,75	%13,95	.	البناء الجاري تنفيذه
%100,00	%100,00	%100,00	%100,00	المجموع

*المصدر: وزارة السكن 2009.

يمكن القول من خلال الجداول السابقة أن سياسة السكن كان لابد أن تعالج النقص الكبير في الوحدات السكنية، زيادة على المطالب الاجتماعية الأخرى والتي كانت مرهونة بالحصار الأمني الذي كان يطوق أي حركة، وبالتالي أزمة السكن في الجزائر هي عبارة عن تراكمات لسنوات طويلة، لكن على العموم يتم من حين لآخر التنفيس لبعض الفئات المجتمعية.

إن سياسة السكن في الجزائر التي كانت وما تزال تعتمد في مجملها على الدور الأساسي للدولة في الانجاز والتسيير بما في ذلك التمويل والتوزيع، بل تعدى دور الدولة في بعض الأحيان إلى التدخل حتى في البناء الذاتي والترقية العقارية ، قد زاد من أزمة السكن تعقيدا، وهذا دليل على عدم إشراك المواطن في هذه السياسة، لأن دور الدولة هو دور محوري، لكن ينقصه إشراك الفواعل في رسم هذه السياسة وتنفيذها ومراقبتها، لأنها برهنت مع مرور الوقت على فشلها في تحقيق الأهداف المنشودة وذلك بالرغم من المبالغ المالية الباهظة التي صرفت في هذا القطاع، فلقد تحولت كل الجهود التي بذلت في هذا الميدان منذ أمد بعيد إلى ما أصبح يعرف "بأزمة السكن في الجزائر".

كما ازدادت هذه الأزمة تعقيدا يوما بعد يوم، وقد يفسر ذلك بزيادة عدد السكان بدون تزايد مماثل في عدد السكنات، إضافة إلى تزايد النزوح الريفي اتجاه المدن خاصة خلال ما يسمى بالعشرية السوداء (التسعينيات)، ضف إلى ذلك عدم قدرة الدولة على التحكم في زمام الأمور (اللامبالاة، غياب النجاعة في التسيير، المحاباة الرشوة، البيروقراطية، والإهمال الإداري على مستوى الإدارة المركزية فيما يخص المضاربة بالعقار...الخ)، وبالتالي بالرغم من كل الإمكانيات المادية التي سطرت لقطاع السكن خلال هذه الفترة والتي استطاعت أن تحقق ولو بعض النمو حسب الإحصاءات، إلا أن العجز مازال كبير جدا ، فحسب الدراسات التي قام بها البنك العالمي، فإن المسكن في الجزائر يكلف غالبا للأسرة تحتاج من تسع إلى عشر سنوات للادخار حتى تتمكن من شراء مسكن متواضع في المدن الكبرى، وبالتالي يعتبر دور الدولة في المساعدة على الحصول على مسكن أمراً محوريا، لكن السؤال الذي يبرز هو هل أن الدولة تعتبر عاملا مساعدا أم أنها عاملا معرقلا بهذه الصيغة حسب الرؤية الليبرالية؟

إن السياسة المنتهجة بالجزائر في مجال السكن تركز على الجانب الكمي حيث أنها تتعامل مع السكن من منطلق البرامج والمشاريع المعلنة التي يجب أن تكون، وهذا وفق النظرة السياسية التي تركز على العوامل الاجتماعية التي تبرز دور الدولة كموجهة فقط وأهميتها في تسيير المجتمع، خاصة وأن السياسة المنتهجة لا يمكنها أن تتبنى الرؤية الليبرالية الخاصة

بالسكن مباشرة لأن الجزائر حديثة العهد بالتجربة ضمن اقتصاد السوق، كما أن لعب دور الدولة كموجهة فقط قد يخلق رد فعل عكسي حول الدولة وسياستها، لكن السياسة المنتهجة تنتج السكن لمن؟ وبأي ثمن؟ لأن أغلبية السكنات حسب السياسة المنتهجة في هذه الفترة موجهة لفئة معينة، وهنا يبرز التخلي التدريجي للدولة عن وظائفها التقليدية المحتكرة للقطاع، باعتبار تدخل الآليات الجديدة المتحكمة في عملية الإنتاج والتمويل؛ فالدولة أصبحت تنظم وترعى فقط عملية الإنتاج والتمويل من خلال النصوص القانونية، فالسكن الاجتماعي في هذه الفترة قد تم تقليصه دون إيجاد البدائل الكفيلة لاستيعابه، كتنشيط السوق الإيجاري المعقول الثمن مثلا، كما وأن السكنات التي يتسلمها أصحابها عبر صيغ البيع بالإيجار قد اعتبرت باهظة الثمن باعتبار الأجور التي يدفعها أصحابها لقاء التسيير والملكية، لكن الدولة لا تستطيع أن تدعم هذا النوع من السكنات وذلك لعدة اعتبارات أهمها أن الدعم موجه للفئة الفقيرة فقط للحصول على مسكن.¹⁷⁸

من خلال السياسات التي انتهجت نلاحظ أن الدولة لم تعد المتعامل الوحيد في إنتاج وتمويل السكن، ذلك أن الظروف الاقتصادية والسياسية فرضت على الجزائر التعامل بمنطق مختلف عما كانت تتعامل به سابقا، حيث أصبح التعامل مع المسكن اقتصاديا وذلك بتشجيع الاستثمار كونه منتج يخضع لمنطق اقتصاد السوق، لقد كان هناك فرق كبير بين ما يحدث في الواقع وبين ما يتم التخطيط له في سياسة الإسكان، فبالرغم من القوانين والمراسيم المنظمة للسكن، إضافة للجانب التمويلي الكبير إلا أن التلاعبات الملاحظة بالنسبة للسكنات الممنوحة والتي تسمح للبعض بامتلاك عدة مساكن والبعض الآخر لا يملك أي مسكن ولا يمكنه الحصول عليه؛ كل هذا قد قلل من مصداقية سياسة الإسكان ومن دور الدولة في هذا المجال، فالتلاعبات الإدارية الحاصلة ساهمت في تفاقم أزمة السكن وأزمة الدولة؛ فالفساد الإداري عمق وبشكل كبير من أزمة السكن مما ولد السخط لدى العديد من أبناء المجتمع الذين يعبرون عن ذلك بالخروج إلى الشارع وتحطيم الأملاك العمومية وبالتالي الثورة ضد النظام العام، وفي المقابل نجد أن الدولة لا تحرك ساكنا في ما يخص التحقيق في هذا الأمر وإحقاق العدالة في توزيع السكنات إلى مستحقيها .

أما في السنوات الأخيرة وضمن البرامج المسطرة تعهدت الحكومة بأنها ستطرح خطط لبناء مليون وحدة سكنية بنهاية 2009 بغية حل أزمة النقص في السكن في الجزائر لكن هذا المشروع

¹⁷⁸ المجلس الاقتصادي والاجتماعي، تقرير حول الظرف الاقتصادي والاجتماعي، السادس الثاني 2000، مرجع سابق، ص.42.

باء بالفشل نتيجة لغياب الرقابة على المشاريع فالأغلفة المالية التي رصدت لذلك هي عرضة للنهب والتبديد من جهة وتضخيم الفواتير من طرف المقاولين

الخواص زيادة على سوء التخطيط الحضري الذي تعاني منه الجزائر الذي كان السبب في الاعتداء على العقار الفلاحي، أما أسباب تفاقم هذه الأزمة فتعود إلى إدارة الدولة لقطاع البناء والتخطيط الحضري غير المناسب، وتزايد النمو السكاني، ومحدودية تمويل الرهن السكني والهجرة القروية السريعة نحو المدن بسبب العنف السياسي في تلك المناطق.¹⁷⁹

ما يمكن قوله في الأخير أن أزمة السكن لا يمكن معالجتها من خلال ربطها بالمواسم الانتخابية لحشد الدعم، وتخطيط ظرفي (مناسباتي) لا يستجيب للنمو الديمغرافي المتزايد، بل يجب النزول إلى الشارع لمعرفة حجم المشاكل التي يعاني منها المجتمع، ومن ثمة تخطيط تحاول من خلاله الدولة القضاء كلية على مشكل السكن، حتي وإن كان هناك جهد لا يستهان به في هذا المجال لا تزال تبذله الحكومة، لكن هل سيتحقق السكن القار الذي يمكن من خلاله العناية بالرفاهية المتكاملة للفرد الجزائري؟

○ المطلب الثالث: قطاع التربية و التعليم

لقد خاضت الجزائر منذ أواخر العشرية الفارطة جملة من الإصلاحات الهادفة إلى ترشيد القطاع الحكومي وتمكينه للعب دوره المطلوب في إحداث طفرة التنمية اللازمة لبناء تحديات القرن الحادي والعشرين، إن تحقيق مثل هذا التحول يستدعي إحداث نقلة نوعية على مستوى العناصر البشرية التي ستقود عجلة التطور والتغير وتحمل أعباء التنمية المنشودة، وهو لا يتأتى إلا بإصلاح شامل وعميق للمنظومة التربوية والتي يجب إن تلعب دورها كرائد في نشر المعارف والمهارات الضرورية لمواكبة المستجدات التكنولوجية والعلمية، والتأقلم مع التحولات الداخلية؛ ولما كان الاعتناء بالعنصر البشري من أولويات سياسة الإصلاح الإداري في الجزائر ونظرا لما للتربية والتعليم من دور أساسي في تنمية وتطوير هذا المورد، فقد حظيت المنظومة التربوية ضمن مخطط إصلاح القطاع الحكومي بأولوية، لكن السؤال المطروح هل حققت إصلاحات

¹⁷⁹ سميرة بالعمري، "مراجعة الشروط الخاصة بالاستفادة من السكن الاجتماعي والترقوي"، الشروق اليومي، 10 جوان 2009، الجزائر. ص. 4 .

قطاع التربية والتعليم الأهداف المرجوة منها كضمان تعليم مستدام، والحفاظ على استقرار القطاع؟ هذا ما سنجيب عنه من خلال الآتي.¹⁸⁰

يتكون النظام التربوي الجزائري من ثلاثة قطاعات كبرى موضوعة تحت الوصاية الإدارية والتربوية لثلاث وزارات منفصلة هي على التوالي: وزارة التربية الوطنية ووزارة التكوين المهني، ووزارة التعليم العالي والبحث العلمي، وبضم النظام التربوي الجزائري:

- تعليمًا أساسيًا وإجباريًا لكل الأطفال الذين تتراوح أعمارهم من ستة إلى ستة عشر سنة يشمل مرحلتين أساسيتين هما مرحلة التعليم الابتدائي، ومرحلة التعليم المتوسط ويدوم تسعة سنوات ويتوج بشهادة التعليم المتوسط.

- تعليمًا ثانويًا، يستغرق ثلاث سنوات ويستقبل حوالي 50% من تلاميذ التعليم المتوسط.

- تعليمًا عاليًا، يوفر تكوينًا متنوعًا في مرحلة التدرج أو ما بعد التدرج في جامعات منظمة في شكل كليات مدارس عليا، ومعاهد.

- تكوينًا مهنيًا يحقق تكوينًا أوليًا وتكوينًا مستمرًا يتوج بشهادات مهنية أو تأهيل مهني في فروع مهنية واختصاصات متعددة.¹⁸¹

وفي هذا الإطار سطرت الدولة مجموعة من الإصلاحات ضمن المنظومة التربوية مست مختلف أركانها، وذلك ضمن مسعى يرمي إلى تكيف هذه الأخيرة مع مختلف التحولات المسجلة على كافة الأصعدة؛ فعلى الصعيد الدولي مثلًا تتمثل أهم التحولات في عولمة الاقتصاد التي تشترط على المنظومة التربوية وللمجتمع ككل، التحضير اللائق لمواجهة التنافس الحاد الذي يميز بداية القرن 21، حيث ترتبط الرفاهية الاقتصادية للأمم بحجم ونوعية المعارف العلمية والمهارات التكنولوجية التي يتعين عليها، إدراجها في برامج التعليم والتكوين، وثانياً في التطور المتسارع للمعارف العلمية والتكنولوجية وكذا الوسائل الحديثة للإعلام والاتصال التي تفرض إعادة تصميم ملامح المهن، وتشترط من التربية التركيز في برامجها وطرائقها البيداغوجية على تنمية القدرات التي تسمح بالتكيف مع هذا التطور في المهن وتيسير إدماج المتعلمين في وسط مهني معولم.

¹⁸⁰ صياد باية، "الإصلاح الإداري في الجزائر 1999-2007 دراسة حالة المنظومة التربوية" (رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، قسم العلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2008)، ص.118.

¹⁸¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة التربية الوطنية، مشروع القانون التوجيهي للتربية الوطنية، أفريل 2007، ص.2.

ضمن هذا السياق العام حدد مخطط العمل المصادق عليه من طرف مجلس الوزراء في

أفريل 2002 المحاور الأساسية لإصلاح المنظومة التربوية فيما يلي:

❖ **التربية الوطنية:** لقد وضعت الجزائر ومنذ الاستقلال مسألة التربية الوطنية ضمن أهم أولويات السياسات الوطنية، وبعد أكثر من أربعين سنة من المجهودات المكثفة فقد تم فعلا مضاعفة الأعداد الإجمالية للتلاميذ بعشر مرات منذ 1962 لتصل إلى أكثر من سبعة ملايين ونصف المليون تلميذ، وهذا يعني أن ربع سكان الجزائر يرتادون حالياً المدارس كما تمت مضاعفة عدد الهياكل المدرسية لاستقبال التعداد المتزايد للتلاميذ، حيث ارتفع عدد الثانويات مثلا من 39 ثانوية سنة 1962 إلى أكثر من 1500 ثانوية سنة 2006، كما تمت برمجة انجاز أزيد من 1000 إكمالية في إطار المخطط الخماسي 2004-2009 وهو ما يمثل ربع الإكماليات التي كانت موجودة.¹⁸²

غير أن التنمية الكمية في مجال التربية التي تم تحقيقها في سياق متميز بالانفجار الديمغرافي، و في نفس الوقت باختيار شعار تربوي ذي صيغة ديمقراطية، قد واجهت نقائص واختلالات أثرت على نوعية التعليم الممنوح وكذا على مردود المنظومة في مجملها، ومع ما تميزت به سنوات التسعينيات من جمود على مستوى التعليم وتدهور وضعيته، والذي ارتبط أساسا بتقليص الوسائل المتاحة له بسبب الأزمة التي عرفتتها البلاد، أصبح لزاما على المدرسة الجزائرية ربح الرهانات التي فرضتها الأوضاع الداخلية بالتضافر مع العوامل البيئية الخارجية والتي يمكن تلخيصها في:

- رهان النوعية لصالح أكبر عدد ممكن.

- رهان إتمام ديمقراطية التعليم وهذا للوصول إلى 90% من التلاميذ من نفس العمر إلى نهاية التعليم القاعدي الإجمالي، لكون إن النسبة التي تحققت لم تتجاوز 60% وتحقيق قبول 75% من تلاميذ السنة الرابعة متوسط في التعليم ما بعد الإلزامي لغاية 2007.

- رهان التحكم في العلوم والتكنولوجيا والذي ينبغي توظيفه في المضامين وفي تحسين طرق التعليم.

- رهان التنمية المستدامة وتحقيق تربية وتعليم مستدام لجميع الشرائح العمرية.

-رهان العصرية والتي لا ينبغي حصرها في مجرد عصنة السندات والتجهيز التقني البيداغوجي فقط، و لكن ينبغي أن تؤثر على المدرسة الجزائرية بما فيها المضامين التعليمية، التأطير، التنظيم والتسيير.¹⁸³

بناء على تشخيص لجنة إصلاح المنظومة التربوية تم تحديد أهم الجوانب التي تقتضي إدخال بعض الإصلاحات وقد تمحورت حول: الجانب البيداغوجي، تكوين المكونين إعادة التنظيم وذلك على النحو التالي:

1-الجانب البيداغوجي:

لقد تم تشكيل لجنة فرعية لإصلاح البيداغوجيا ضمن "لجنة إصلاح المنظومة التربوية"¹⁸⁴ والتي بدأت أشغالها بتاريخ 31 ماي 2000، وقد ضمت في تشكيلها 43 عضواً مهمتها تقديم الاقتراحات والآراء وقد اعتمدت هذه اللجنة لتسيير أشغالها على منهجية تقوم على تشخيص الأوضاع التي كانت سائدة ومن ثم تقديم الاقتراحات والبدائل التي تراها مناسبة، وقد أكدت هذه اللجنة على أن واقع البيداغوجيا موسوم أساساً بالتناقض بين مستلزمات البناء العقلاني والتسيير الفوضوي وهذا مرده إلى المكانة الهامة التي تبوأها السياسي على حساب البيداغوجي، وقد حصرت اللجنة مجموعة من الاختلالات التي يعاني منه الجانب البيداغوجي في ثلاث مستويات: هي (المواد التعليمية، نظام التقويم والتوجيه، والمناهج): فعلى مستوى المواد التعليمية يمكن حصر النقائص المسجلة في غياب التكامل بين مختلف أطوار التعليم من الابتدائي إلى المتوسط إلى الثانوي، كثافة البرامج وكثرة المواد الأمر الذي يقلل من نجاعة النشاط التربوي ويترتب عنه ضعف نسبة النجاح في مختلف الامتحانات بالإضافة إلى قلة الاهتمام بالمكتسبات القبلية للمتعلم عند وضع محتويات البرامج كما أنه ومن حيث الطرائق المعتمدة يطغى التركيز على الحفظ والاسترداد وهذا على حساب تنمية قدرة التحليل والاستنتاج والحكم والروح النقدية والإبداع، واحتكار المعلم للسلطة البيداغوجية على حساب النشاط الذاتي للمتعلم ومرد ذلك إلى تقيد المعلم بالمذكرات البيداغوجية علاوة على قلة فعالية الوسائل التعليمية المتاحة.¹⁸⁵

¹⁸³ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة التربية الوطنية، التربية والتكوين في الجزائر، أبريل 2005، ص ص 17-18 .

¹⁸⁴ رايح خدوسي، المدرسة والإصلاح مذكرات شاهد: 100 يوم في اللجنة الوطنية لإصلاح المنظومة التربوية (الجزائر: دار الحضارة، 2002)، ص.23 .

¹⁸⁵ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ،لجنة إصلاح المنظومة التربوية،تقرير تشخيص واقع المنظومة التربوية من الجانب البيداغوجي، سبتمبر

أما بالنسبة لنظام التقويم والتوجيه فقد لاحظت اللجنة وجود نقائص واختلالات نتيجة ضعف الانسجام والتوافق بين النموذج النظري والتطبيق الميداني، مما تسبب في غياب تقويم علمي وموضوعي لمكتسبات المتعلم وقد نتج عن ذلك عدة سلبيات مثل ارتفاع نسبة الرسوب المدرسي، وضعف نتائج مختلف الامتحانات في جميع الامتحانات في جميع المستويات والتي تعد فعلا مؤشرا خطيرا لضعف الكفاية التربوية والمردود المدرسي بصفة عامة الشيء الذي جعل الحديث يكثر عن التسرب المدرسي في المجتمع إلى درجة تبعث عن القلق نظرا للأعداد الهائلة من التلاميذ والطلبة الذين تلفظهم المدرسة خاصة في نهاية السنة التاسعة والسنة الثالثة ثانوي.¹⁸⁶

أما فيما يتعلق بالمناهج التربوية فقد أكدت اللجنة أن تصميم المناهج التربوية تعود في محتوياتها إلى عقود خلت أي إلى سنوات إقامة المدرسة الأساسية، ولم يشملها التغيير أو التعديل باستثناء بعض المواد مما جعلها غير مواكبة في مجملها للتغيرات الحاصلة في المجتمع الجزائري والتغيرات التي يشهدها المستوى العلمي والمعرفي الذي أحدثته التقنيات الحديثة في الإعلام والاتصال في مجال علوم التربية، وعلى ضوء تشخيص هذه اللجنة ومقترحاتها التي تضمنها التقرير النهائي، سطرت الحكومة برامج وتدابير إصلاحية ابتداء من السنة الدراسية 2007-2008 لوضع ترتيب للتقييم التلقائي لهذه البرامج وتكييفها، بالإضافة إلى إصلاح نظام التقويم وذلك في إطار التحول الكيفي لمخرجات المنظومة التربوية من خلال التركيز على التقويم البيداغوجي، والانتقال شيئاً فشيئاً إلى المحاور التي لها علاقة بتقويم اداءات المعلمين والمؤطرين للمؤسسات التعليمية، والمتابعة الميدانية لتطبيق البرامج التعليمية من خلال الأداء اليومي للمعلم داخل القسم أو المؤسسة التعليمية، ولهذا الغرض فقد تم إنشاء لجان محلية على مستوى مديريات التربية تسهر على متابعة توزيع الوسائل التعليمية (البرامج، المناهج والكتب)، وحصر الاحتياجات على مستوى الخرائط التربوية، و جمع المعلومات الضرورية وحوصلتها لإرسالها بصفة دورية إلى المصالح المركزية واستثمارها.

2- **تكوين المكونين:** لقد أدى الإصلاح الذي عرفته المنظومة التربوية إثر الأمر الصادر بتاريخ 16 افريل 1976، إلى توظيف عدد هائل من المساعدين ومعلمين وأساتذة للتعليم الأساسي بالمعاهد التكنولوجية للتربية، فكانت مقاييس التوظيف تخضع لضغوط الكم لا النوع، ولم يتعد أعلى مستوى لجل المترشحين لهذا التوظيف- بما فيهم سلك الأساتذة- مستوى القسم النهائي الثانوي، كما اقتصر التكوين أثناء الخدمة حينها على مجرد بعض الدروس المسائية، أو

الملتقيات أو الأيام التربوية التي كانت تنظم تحت إشراف المفتشين، ونظرا لهذه الاختلالات في مجال التكوين تقرر إنشاء مديرية مركزية خاصة بالتكوين كلفت بتجسيد ومتابعة سياسة التكوين وبالرغم من أن هذه الأخيرة قد حققت بعض النتائج إلا أنها بقيت دون المستوى المطلوب، حيث سجلت عدة نقائص على هذا المستوى منها:¹⁸⁷

-نوعية التكوين -سواء الأولي أو أثناء الخدمة- لم تصل إلى المستوى المأمول بسبب تكثيف التكوين على حساب تكوين النوعية، حيث أثبتت الإحصائيات في بداية سنة 2000 انه من بين 158.000 معلم، 2000 منهم فقط لهم مستوى البكالوريا زائد ثلاث سنوات جامعية، بالإضافة إلى تكوين مهني بيداغوجي، وأن 142.000 يعرفون عجزا في المفاهيم الأساسية كاللغة والرياضيات، كما أن 93.000 من بين 99.000 أستاذ تعليم متوسط لا تتوفر فيهم شروط التوظيف التي قررتها وزارة التربية الوطنية، بالإضافة إلى أنه من بين 53.000 أستاذ يدرسون بالتعليم الثانوي نجد 4010 أستاذ تعليم أساسي ومعلمين وتقنيين سامين مستواهم لا يتعدى مستوى البكالوريا زد على ذلك أن هناك 3000 مهندس من بين هذا العدد تم توظيفهم في سلك التعليم بدون أن يتلقوا تكوينا مهنيا تقنيا كان أو عاما.

-بالإضافة إلى النقص المسجل على المستوى النوعي للتكوين تم تسجيل السلبيات التالية:

□ استهدفت عمليات التكوين والترقية الإدارية على حساب رفع مستواه المعرفي والمهني .

□ أكدت النتائج على أن التكوين اقتصر على مكون تقني في التعليم لا تكوين مكون مربّي.

□ اختيار المكونين والمؤطرين لم يراع فيه التحري المطلوب.

□ استيعاب القيم الوطنية والعالمية من خلال النشاط المدرسي، ومن خلال التكوين لم يصل إلى المستوى المنشود.

□ انعدام استقلالية المتكون وامتثاله الآلي للتطبيق الحرفي لمحتوى الوثائق، الأمر الذي أدى به إلى عجزه في اتخاذ مبادرات لإنشاء وإثراء تعليمه وتحسين مستواه.

□ عجز المصالح المكلفة بمتابعة التكوين على مستوى مديريات التربية، وعدم تحضيرها للقيام بتقويم العمليات التكوينية بمختلف مراحلها و بالشكل المطلوب.

وقد حدد برنامج الحكومة لسنة 2007 في إطار العمل على تنمية رأس المال البشري مخططا تطويريا قائما على:¹⁸⁸

¹⁸⁷ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، اللجنة الوطنية لإصلاح المنظومة التربوية، التقرير الخاص بالمرحلة الثانية من المهام والمقترحات، جانفي 2001، ص.31

¹⁸⁸ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، برنامج الحكومة 2007، مرجع سابق، ص.52 .

- تكوين أولي: ويتعلق الأمر بإجراء تقييم شامل للترتيب الذي شرع فيه سنة 2003، وقد تميز باشتراط الحصول على البكالوريا لمزاولة التكوين الخاص بالمدرسين.
- التكوين المتواصل: ويتعلق الأمر بمواصلة تنفيذ البرنامج العشري للتكوين خلال التشغيل الذي شرع فيه سنة 2005 لفائدة مدرسي التعليم الابتدائي والمتوسط للارتقاء بهم إلى مستوى الليسانس.
- انجاز برنامج واسع لتكوين المدرسين للتحكم في الأداة المعلوماتية.

لقد أكد مشروع القانون التوجيهي الذي قدمه وزير التربية الوطنية للمجلس الشعبي الوطني في أفريل 2007 وفي المادة 77 منه على ضرورة توفير تكوين أولي لمختلف أسلاك التعليم لا يقل عن المستوى الجامعي، كما يستفيد المدرسون الذين تم توظيفهم عن طريق مسابقة خارجية من تكوين تروبي قبل تعيينهم في مؤسسة مدرسية ويمنح هذا التكوين البيداغوجي في مؤسسات التكوين التابعة للوزارة المكلفة بالتربية الوطنية.¹⁸⁹

3- إعادة التنظيم: إن الشكل العام للهيكل الحالية للنظام التربوي يعد تراكما لعدة إصلاحات، وكان يفترض أن يرتكز إصلاح التعليم الأساسي والتعليم الثانوي على القانون 35/76 المؤرخ في 16 أفريل 1976 قصد وضع مخطط شامل للنظام التربوي، غير أن تطبيق هذا الإصلاح في مجاله التنظيمي لم يجسد إلا في الترتيبات المتعلقة بالمدرسة الأساسية خلال السنوات الأولى للثمانينات ليبقى التعليم الثانوي مسير حسب التنظيم الساري المفعول قبل 1976 إلى غاية بداية التسعينات، حيث صدرت عدة نصوص تشريعية لتنظيم شعبه، ونظرا لعدم ملائمة التنظيم الذي كان سائدا، فقد اقترحت لجنة إصلاح المنظومة التربوية إخضاع هذه الهيكلية لإعادة تنظيم، وانطلاقا من هذه المقترحات حدد القانون التوجيهي المتعلق بالتربية الوطنية عناصر الهيكلية الجديدة والتي تتضمن:

190

- إعادة هيكلية التعليم الإلجباري عن طريق تقليص مدة الطور الابتدائي إلى خمس سنوات وتمديد مدة الطور المتوسط إلى أربع سنوات مع إقرار ضرورة التعليم التحضيري وبالتالي وضع نظام للتعليم القاعدي مشكل من تسع سنوات بالإضافة إلى السنة التحضيرية، ويهدف التعليم التحضيري إلى إكساب التلميذ العناصر الأولى للقراءة والكتابة والحساب، في حين يهدف التعليم الأساسي إلى إكساب التلميذ المعارف الضرورية والكفاءات الأساسية لمواصلة الدراسة في

¹⁸⁹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة التربية الوطنية، مشروع القانون التوجيهي للتربية الوطنية، مرجع سابق، ص. 23.

¹⁹⁰ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة التربية الوطنية، مشروع القانون التوجيهي للتربية الوطنية، المرجع نفسه، ص. 38-56.

المستوى الموالي أو الالتحاق بالتعليم والتكوين المهنيين، ومنحه المعارف والمهارات والقيم، والقدرات الخاصة بالملاحظة، التحليل والاستدلال.... الخ.

- هيكلية التعليم الثانوي العام والتكنولوجي بالشكل الذي يعزز ويعمق المعارف المكتسبة في مختلف مجالات المواد التعليمية، وتعميق طرق وقدرات العمل الفردي، والعمل الجماعي وكذا تنمية ملكات التحليل وتوفير مسارات دراسية متنوعة تسمح بالتخصص التدريجي في مختلف الشعب تماشياً مع اختيارات واستعدادات التلاميذ.

يضاف إلى كل هذه الإجراءات المعتمدة اتخاذ بعض التدابير الرامية إلى تطوير استعمال التكنولوجيا الحديثة وتدريب الأسر التربوية (تلاميذ، معلمين، إداريين) على التحكم فيها، وكذا العمل على تقليص نسبة الأمية والحد منها.¹⁹¹

❖ **التعليم العالي:** عرفت منظومة التعليم العالي في الجزائر تطوراً كمياً لافتاً، ومع هذا التطور السريع تولدت عدة اختلالات على هذا المستوى مردها الضغط الكبير الناجم عن الطلب الاجتماعي المتزايد على التعليم العالي.

لقد أدى تراكم الاختلالات عبر السنين إلى جعل الجامعة الجزائرية غير مواكبة بالقدر الكافي للتحويلات العميقة التي عرفتها بلادنا ولقد قامت الدولة الجزائرية بتوفير المنشآت القاعدية لتلبية الطلب المتزايد على المقاعد البيداغوجية بسبب النمو السكاني المتزايد.¹⁹²

- جدول رقم: 01 يمثل تزايد الطلاب بالجامعة نسبة لعدد السكان في الجزائر.

السنة	1975	1985	1995	2000	2005	2010
عدد الطلبة	36939	103223	238427	407995	740000	1000000
نسبة السكان بالمليون	16	20	26	29.8	32.9	38

*المصدر: من إعداد الطالب بناءً على: تقارير التنمية البشرية 1992-2008.

- إحصائيات وزارة التعليم العالي والبحث العلمي 1980-2008 .

أما الجدول التالي فيمثل تزايد عدد الطلبة في الجزائر خلال السنوات التالية 1999/2007:

¹⁹¹ مشروع القانون التوجيهي للتربية الوطنية المرجع نفسه، ص.57.

¹⁹² وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، إصلاح التعليم العالي، الجزائر ، جوان 2007، ص.5.

-جدول رقم:02 يمثل تطور عدد الطلبة المسجلين 1999-2007م

السنة	2000/1999	/2000 2001	/2001 2002	/2002 2003	/2003 2004	/2004 2005	/2005 2006	/2006 2007
التدرج	407995	466084	543869	589993	647371	740000	743054	902300
ما بعد التدرج	20846	22533	26060	27010	30211	32630	37787	43500

*المصدر: -وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، التأطير البيداغوجي، حصيلة وآفاق، سبتمبر 2004 الحولية الإحصائية رقم:32، ص ص.12-13 .

-MESRS, programme d action quinquennal du secteur dans le cadre de programme de soutien a la croissance economique2005-2009. Alger, novembre, 2004, p 23

بالنظر إلى الجداول السابقة، يمكن القول أن الجامعة الجزائرية عرفت في أواخر العشرية الماضية مايلي:

- تضخم أعداد الطلبة الوافدين إلى الجامعة، والتناقص المستمر للمدرسين بحيث قدرت النسبة المتوسطة للتأطير سنة1999 بحوالي أستاذ لكل 155 طالب، وبلغت هذه النسبة في أحسن أحوالها متوسط أستاذ لكل 35 طالبا وكان ذلك في سنة2004، في حين أن النسبة المتعارف عليها عالميا هي مدرس لكل 15 طالب، ومع هذا الضعف العددي، سجل الضعف النوعي حيث لم تتجاوز نسبة الأساتذة والمحاضرين في هيئة التدريس 15% من إجمالي المدرسين.¹⁹³ أما بالنسبة للهياكل البيداغوجية فقد عرفت تزايداً، من خلال البرنامج المسطر من طرف الحكومة2005-2009.

أما على مستوى التسيير تشهد الجامعة تسييرا مركزيا لا يراعي النشاط البيداغوجي ولا يعطيه الأهمية الكافية وفي الوقت الذي تواجه فيه النظم التربوية في العالم تحديات المرد ودية؛ حيث تتجه نحو تطوير المناهج التسييرية الحديثة من أجل التحكم في التكاليف وتحقيق الأهداف النوعية، فإن التعليم العالي في الجزائر ظل مسيرا بصورة استعجاليه ومرجلة تفتقد إلى التخطيط المحكم.¹⁹⁴

-وعلى المستوى البيداغوجي يضم التعليم العالي تخصصات وفروع كلاسيكية لم تعد تتساير مع متطلبات الواقع من حيث المناهج والبرامج المخصصة لها فهي تفتقر إلى الفصل

¹⁹³ وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، التأطير البيداغوجي الجامعي، يوم دراسي بالمدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، يومي13-14 جويلية2004، ص.2 .

¹⁹⁴ محمد غلام الله، "دراسات حول الجامعة الجزائرية"، كراسات الكرياد، رقم: 77 ، الجزائر، 2006، ص.18.

الوسائل والمحتويات الجديدة، وطرائق التعليم الفعالة والتقويم الموضوعي لقدرات الطالب كما يلاحظ عدم إشراك الأساتذة والأخذ بأرائهم في وضع برامج التكوين.¹⁹⁵

-انعدام وجود أقطاب امتياز وطنية أو أجنبية في التراب الجزائري التي كان من شأنها أن تمثل مرجعا ايجابيا للمؤسسات الأخرى، يضاف إليه غياب التنسيق بين الجامعات الجزائرية وحتى بين أقسام الكلية الواحدة.

-غياب سياسة وطنية فعالة في مجال البحث العلمي.

بعد الشروع في سياسة الإصلاحات الشاملة في الجزائر، تم تشكيل "لجنة وطنية لإصلاح المنظومة التربوية"¹⁹⁶، وقد أبرزت في تقريرها مختلف الصعوبات التي تعاني منها الجامعة، كما أعطت الحلول الواجب إتباعها لتمكين الجامعة من القيام بدورها في دفع سيرورة تكييف منظومتها التكوينية مع المتطلبات والحاجات التي أفرزتها هذه الصيرورة، وعلى ضوء توصيات هذه اللجنة التي صادق عليها مجلس الوزراء في 30 أفريل 2002 حددت وزارة التعليم العالي والبحث العلمي إستراتيجية عشرية (2004-2013) لتطوير القطاع، حيث تتضمن هذه الإستراتيجية إعداد وتطبيق إصلاح شامل للتعليم العالي تتمثل المرحلة الأولى منه في وضع هيكلية جديدة للتعليم ذات ثلاثة أطوار تكوينية: ليسانس، ماستر، دكتوراه، وهي هيكلية تستجيب للمعايير الدولية، وتكون مصحوبة بتحسين مختلف البرامج التعليمية، باعتماد تنظيم جديد للتسيير البيداغوجي.¹⁹⁷

لقد تم تبني نظام (ل.م.د) في الجزائر ابتداء من 2004، بعد تنظيم استشارة شكلية غير معمقة لتفادي أي عرقلة أو تنديد من طرف الأسرة الجامعية، ابتداء من السنة الجامعية 2002-2003م والتي تمت في إطار الندوات الجهوية الجامعية، وكذا تنظيم ملتقيات وأيام دراسية على مستوى الجامعات، بمشاركة خبراء دوليين من جامعات كندية وأمريكية وفرنسية وبريطانية، ومنذ تنفيذ الإصلاح الجديد القائم على نظام (ل.م.د) شهد عدد الجامعات التي تعتمد هذا النظام تزيادا ملحوظا، حيث ارتفع العدد من 11 مؤسسة في السنة الجامعية 2004-2005 إلى أكثر من 36 مؤسسة في الدخول الجامعي 2006-2007.

وقد بلغ عدد ميادين التكوين 13 ميدانا، ومقارنة بالإصلاحات السابقة التي مرت بها الجامعة، فإن هذا النظام قدم رؤية جديدة لسياسة التكوين الجامعي تتمثل في:

¹⁹⁵ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، اللجنة الوطنية لإصلاح المنظومة التربوية: **التكوين في مرحلة التدرج**، 1 إلى 3 جولية 2000، ص 3-4.

¹⁹⁶ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية: مرسوم رئاسي رقم: 101/2000 مؤرخ في 5 صفر 1421 هـ الموافق ل 09 ماي 2000م، يتضمن إحداث اللجنة الوطنية لإصلاح المنظومة التربوية، العدد: 27، ص 4.

¹⁹⁷ وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، **برنامج إصلاح التعليم العالي**، الجزائر، جوان 2007، ص 7.

- استقلالية الجامعة على أساس تسيير أنجع.
- إعداد مشروع جامعة يشمل الانشغالات المحلية الجهوية والوطنية على المستوى الاقتصادي والعلمي والاجتماعي والثقافي.
- عروض تكوينية متنوعة ومنظمة بالتشاور مع القطاع الاقتصادي.
- بيداغوجيا نشطة يشرف فيها الطالب على تكوينه، وتكون الفرق البيداغوجية بمثابة الدعم ودليل ترافقه طيلة مساره التكويني.
- تقييم مستمر ودائم لمؤسسات التعليم وبرامجها.
- تعبئة كل الأسرة الجامعية والتحامها.¹⁹⁸

لكن ما يقال على هذه الأهداف التي من المفترض تحقيقها لم تراعي الوزارة المعنية بهذا القطاع أهم محفز على الوصول إلى الأهداف المسطرة ألا وهو التحفيز المادي للأستاذ فلا يزال الأستاذ الجامعي بعيدا عن الأجر الفعلي مقارنة مع الأستاذ الجامعي في دول الجوار كتونس والمغرب الذي يتجاوز فيها أجر الأستاذ ضعفي ما يتقاضاه الأستاذ الجامعي في الجزائر، صف إلى ذلك عدم اعتماد الوزارة المعنية بهذا القطاع على أهم ما يدور حاليا في مختلف جامعات العالم المتقدم في تبني الأسلوب الحديث في التعليم وهو تمكين الطالب من المقاربة النقدية وطرق تحليل المعلومة .

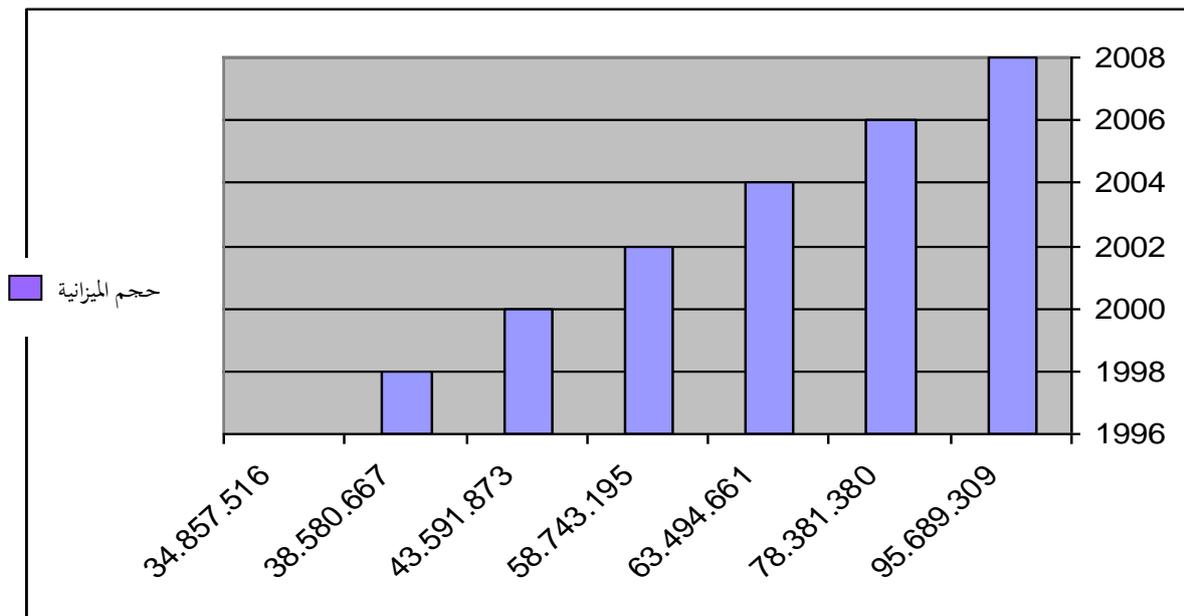
بالرغم من مرور خمس سنوات من تنفيذ هذه السياسة، خاصة في الميادين التكوينية التقنية وهذا يعني تخرج الدفعة الأولى التي تحمل شهادة ليسانس نظام (L.M.D)، إلا انه

لم يتم بشكل رسمي على المستوى المؤسسي التشريعي والتنفيذي، تشكيل لجان لتقويم هذه السياسة حتى الآن، بعيدا عن الملتقيات الوطنية والدولية والندوات التي تتعقد من طرف الوزارة الوصية أو من طرف الجامعات، والتي تكاد تنحصر في مداخلات الباحثين فيها عن الإطار المفاهيمي لهذا النظام وعرض تجارب دولية دون التقيد بمنهجية تحليل وتقويم هذه السياسة بشكل علمي، يبرز الاختلالات الحاصلة، خاصة أن هذه لسياسة هي سياسة مستوردة ناتجة عن إفرازات العولمة، وليست وليدة بيئتها الاجتماعية الحضارية وهنا يطرح التساؤل: حول مدى فعالية هذه

¹⁹⁸ محمد الطاهر طالبي، "إصلاح التعليم العام والعالي في ضوء المقاربة بالكفاءات ونظام (L.M.D)", ورقة بحث قدمت في المؤتمر الثاني للتخطيط وتطوير التعليم والبحث العلمي في العالم العربي، جامعة الملك فهد للبترول والمعادن، المملكة العربية السعودية، أيام 24 إلى 27 فيفري 2008، ص.448.

السياسة ومدى نجاعتها وتحقيق أهدافها خاصة أنها سياسة إصلاحية تهدف إلى تطوير نظام التعليم الجامعي في الجزائر.¹⁹⁹

إن هذا النظام الجديد يواجه عدة عراقيل في الميدان منها تخوف الطلبة الصعوبات التي يواجهها الأساتذة في الانتقال من النظام التقليدي نحو مسؤولية تقديم التكوين في إطار طرائق العمل الجديدة، ضعف العلاقة بين الجامعة والمؤسسات الاقتصادية مما يصعب من خلق فرص التكوين التطبيقي الذي يفرضه النظام الجديد، ومع الارتفاع المرتقب للطلبة في السنوات القادمة، ستصعب العملية البيداغوجية كما ستعجز الحكومة في توفير الإمكانيات اللازمة للتجسيد الفعلي والفعال لمثل هذا النظام الذي يتطلب موارد مالية ضخمة خاصة في الظروف الطارئة والأزمات المالية وبالنسبة للموارد المالية المخصصة لقطاع التعليم العالي حسب الرسم البياني التالي: فبين أن ميزانية القطاع عرفت تطورا ملحوظا لكن يبقى ذلك غير كافيا بالمقارنة مع تدفق الأعداد الهائلة للطلبة في كل عام باعتبار أن هذا القطاع يعد من أولويات التنمية المستدامة، مقارنة بميزانيات المعتمدة في الدول الأكثر تقدما كأمریکا مثلا نجد أن ميزانية جامعة كاليفورنيا تقدر ب: 07 مليارات دولار والتي تحتل المرتبة الثانية في التصنيف العالمي لأحسن الجامعات في العالم، فأين الجامعة الجزائرية من بين 500 جامعة عالمية؟ وللإجابة على هذا السؤال يمكن القول أن السياسة التعليمية اعتمدت على الإنفاق على تخريج الطلبة وبناء الجامعات دون الاهتمام بنوعية التعليم بحسب الرسم البياني التالي.



الوحدة: مليون دج.

رسم بياني: يمثل تطور ميزانية قطاع التعليم العالي لفترة 1999-2008.

من خلال الرسم البياني يمكن ملاحظة أن ميزانية التعليم العالي عرفت ارتفاعات متعددة من سنة 1998 حيث انتقلت من 38 مليون دج و 580 ألف إلى 95 مليون دج و 689 ألف دج، هذه الزيادات خصص فيها القدر الأكبر لميزانيات التسيير والتجهيز على حساب مراجعة الإصلاحات المطبقة وتدارك التناقضات بين الكم والكيف، وتحليل المخرجات التعليمية ومدى استفادة باقي القطاعات من هذه المخرجات خاصة الاقتصادية منها.

أما على صعيد الموارد البشرية اعترمت الدولة منذ بداية الألفية على إعداد مخطط لتطوير الموارد البشرية وتحسينه قدر الإمكان وذلك من خلال:²⁰⁰

□ وضع مخطط لتكوين المكونين مدعوم بسياسة إعادة تفعيل البحث، والبحث التكويني حيث قامت الحكومة منذ سنة 2005 بتنفيذ برنامج لتكوين حوالي 25000 أستاذ منهم حوالي 5000 أستاذ محاضر.

□ تنشيط مرحلة ما بعد التدرج الوطنية بهدف تشجيع رفع عدد أطروحات الدكتوراه ورسائل الماجستير.

□ إنشاء مدارس الدكتوراه على أساس اتفاقيات ما بين الجامعات الوطنية والدولية، مع منح الأولوية لتأطير الفروع التي تعاني من عجز في هذا المجال.

□ مواصلة تنفيذ البرنامج الخماسي للتكوين بالخارج والذي خصص له سنويا 520 منحة على مدى خمس سنوات للأساتذة المعيدين قيد استكمال إعداد الأطروحة، وكذا حصة 100 منحة مفتوحة على أساس مسابقة للطلبة الأوائل في الدفعة.

□ مادياً، الانطلاق في انجاز الأشغال الكبرى تحسبا لإنشاء 12 قطبا جامعيًا جديدًا بالإضافة إلى توسيع الشبكة الجامعية بإنشاء مدن جامعية جديدة عبر كل الولايات، وكذا تعزيز قدرات الاستقبال لبعض الجامعات والمراكز الجامعية التي تتوفر على أملاك عقارية، هذا بالإضافة إلى الحظيرة البيداغوجية المحققة في إطار المخطط الخماسي الأول (99-2004) والتي بلغت 550.000 مقعدا بيداغوجيا و 250.000 سرير، ويتضمن البرنامج الجاري حاليا أكثر من 180.000 مقعد بيداغوجي جديد، وأكثر من 80.000 سرير ويضاف إلى هذا إنشاء مخابر للبحث والتي يتوقع أن يصل عددها إلى 1200 مخبر لتعزيز تحقيق المهنية في تحصيل العلوم في إطار النظام

²⁰⁰ سلمى الإمام، " صنع السياسة العامة في الجزائر، دراسة حالة السياسة التعليمية الجامعية 1999/2007" (رسالة ماجستير في العلوم السياسية قسم العلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2008)، ص.332.

الجديد تم فتح مجال التعاون بين الجامعات والمؤسسات الاقتصادية من خلال مخبر البحث التي بلغ عددها على سبيل المثال في ولاية بومرداس 14 مخبرا للبحث كلها مرتبطة بمؤسسات اقتصادية.²⁰¹

□ وفي إطار توفير الخبرات التقنية تم تدعيم الشراكة خاصة في مجال تكوين المكونين، وإعادة تفعيل البحث العلمي بالارتكاز على وضع فضاءات جامعية إقليمية ودولية (تعاون مغربي-أورو متوسطي) ترمي إلى ترقية التعاون الثنائي ومتعدد الأطراف ذي نوعية، وفي مجال البحث العلمي الذي يمثل الركيزة الأساسية لولوج عالم الاقتصاد لا تزال بلادنا تعرف تأخرا في هذا المجال رغم المساعي المبذولة، وبروز بعض بوادر الاهتمام لتطويره، وبهذا الصدد فقد تم إنشاء أكثر من 542 مخبرا بحثيا موزعا على مؤسسات التكوين والتعليم العالي، تضم 11319 أستاذا باحثا، وذلك في مجالات تخصصية واسعة مثل: (التغذية، الفلاحة، الموارد المائية، وتقييم الموارد الأولية والطاقوية والتقنيات النووية، والصحة، والتربية، والتكوين، والعلوم الاجتماعية، والإنسانية...) ويتوفر حقل لبحث العلمي على 21 هيكل للبحث العلمي موضوعة في غالبيتها تحت وصاية وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، وخلا الفترة الممتدة من 1998 إلى 2002 استفاد البحث العلمي في الجزائر من برنامج هام للبحث العلمي في إطار مخطط دعم الإنعاش الاقتصادي بلغت تكلفته 12.38 مليار دينار وتغطي نشاطات في ميادين التكنولوجيات الجديدة للإعلام والاتصال والتقنيات الفضائية، مع تدعيم القدرات لتنفيذ 12 برنامجا وطنيا للبحث، وبالنسبة لحصة التمويل المضافة إلى الناتج الداخلي الخام الخاصة بالبحث العلمي فقد تضاعفت إلى ثلاث مرات ما بين سنتي 1998-2002 حيث انتقلت من 0.11 إلى 0.36 من الناتج الداخلي الإجمالي، كما خصص صندوق البحث لمراكز ومجموعات البحث ما يعادل 16.7 مليار دينار، وقد سمحت البرامج المعتمدة بعنوان ميزانية التجهيز والبرامج الأخرى بعنوان برامج دعم الإنعاش الاقتصادي بانجاز هياكل أساسية جديدة للبحث (08 مراكز جديدة) بغلاف مالي يبلغ 3.3 مليار دينار.²⁰²

²⁰¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، برنامج الحكومة، 2007، مرجع سابق، ص.55.

²⁰² المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، مشروع تقرير، اقتصاد المعرفة عامل أساسي في التنمية، أي استراتيجية للجزائر؟، الدورة العامة الحادية والعشرون، ديسمبر 2004، ص.64-65.

لكن مع ذلك تبقى هذه الجهود غير كافية وتحتاج إلى المزيد من الاهتمام لإرساء سياسة وطنية فعالة للبحث العلمي مرتبطة بالاقتصاد الوطني لتتمكن من الظفر بموقع ضمن ترتيب الجامعات العالمية في التميز .

❖ **التكوين المهني:** تتكون بنية نظام التكوين المهني في الجزائر من مسارين غايتها توجيه المتكويين نحو الشغل، مسار التكوين المهني الذي يفتح المجال أمام طالبي التكوين المهني الموجهين من التعليم الأساسي، ومسار التعليم المهني الذي يفتح المجال أمام التلاميذ الناجحين في الطور ما بعد الإلزامي والموجهين بعد السنة الرابعة متوسط ويتضمن أربع شبكات. كل شبكة مؤسسات تكوين مستقلة هي على التوالي:

-شبكة المؤسسات العمومية للتكوين المهني.

-شبكة المدارس الخاصة.

-شبكة المؤسسات العمومية للتكوين المهني التابعة للوزارات الأخرى.

-شبكة مؤسسات التكوين التابعة للشركات الاقتصادية.²⁰³

عرف جهاز التكوين المهني منذ الاستقلال تحولات كبيرة، تميزت بتغيرات نوعية وكمية من خلال:

▪ معظم مراكز التكوين المهني الموجودة بعد الاستقلال وعددها 49 تركها المعمر، أنشأت لتكوين يد عاملة تستجيب لاحتياجاته.

▪ بقيت هذه الوضعية إلى غاية بداية السبعينات حيث قامت المؤسسات الصناعية بإنشاء مراكز للتكفل بتكوين اليد العاملة التي تحتاجها.

▪ إنشاء هيئة عمومية للتكوين المهني في منتصف السبعينات ووضع برنامج بناء 100 مركز تكوين.

▪ إنشاء جهاز وطني للتكوين المهني في نهاية السبعينات وبداية سنة 1980، مع وضع سياسة وطنية لتلبية الاحتياجات الناجمة عن مخططات التنمية، والتخفيف من آثار إعادة هيكلة المؤسسات الصناعية من جهة، وتوفير قدرات تكوين أكبر للتكفل بالأعداد المتزايدة من المطرودين من النظام المدرسي من جهة أخرى.

كما تم خلال هذه العشرية إنشاء عدد كبير من المراكز والمعاهد الوطنية للتكفل بالطلب الاجتماعي المتزايد واستمرت هذه الوضعية إلى غاية التسعينات، وفي سنة 1999 أنشأت وزارة

التكوين المهني²⁰⁴، ويتوفر القطاع العمومي على شبكة واسعة من مؤسسات وهياكل للتكوين تقع تحت وصاية وزارة التكوين والتعليم المهنيين ويبلغ عددها 836 مؤسسة توفر 350.000 منصب تكوين:

- مراكز التكوين المهني: تشكل مراكز التكوين المهني الشبكة القاعدية لجهاز التكوين المهني، ويبلغ عددها 524 مركزا متواجدا بكل ولايات القطر، توفر تكوينات في المستويات من 1 الى 4 ولهذه المراكز ملحقات وأقسام منتدبة بالوسط الريفي ويبلغ عددها (210) ملحقة.

- المعاهد الوطنية المتخصصة في التكوين المهني: تتواجد المعاهد المتخصصة في التكوين المهني في اغلب ولايات الوطن وتتكفل بتكوين التقنيين والتقنيين السامين (المستوى الرابع والخامس) ويبلغ عددها (71) وتتبع لها (21) ملحقة.

- المعهد الوطني للتكوين المهني: وهو مكلف بالهندسة البيداغوجية، ويتكون المؤطرين.

- معاهد التكوين المهني: تتكفل معاهد التكوين المهني بتكوين وتحسين مستوى ورسكلة المدربين ومستخدمي الإدارة، كما تساهم في إعداد وطبع وتوزيع برامج التكوين المهني ويبلغ عدد هذه المعاهد (6) متواجدة في ست ولايات من البلاد.

- مركز الدراسات والبحث في المهن والمؤهلات: يقوم هذا المعهد بإعداد الدراسات والبحوث حول المؤهلات وتطوراتها وبكل دراسة تهتم بقطاع التكوين المهني.

- المعهد الوطني لتطوير وترقية التكوين المتواصل: يقوم هذا المعهد بتقديم المساعدة البيداغوجية والتقنية للمؤسسات الاقتصادية، وللهيئات قصد تطوير وترقية التكوين المتواصل، كما يقوم برسكلة مؤطري ومعلمو التمهين.

- المركز الوطني للتعليم عن بعد: يوفر هذا المركز تكوينا مهنيا عن بعد في مختلف التخصصات.

- الصندوق الوطني لتطوير التمهين والتكوين المتواصل:، مهامه التسيير المالي للموارد الناتجة من تحصيل الرسم على التمهين وعلى التكوين المتواصل و التمهين.

- شبكة مؤسسات التكوين الخاصة: شهدت شبكة مؤسسات التكوين الخاصة تطورا ملحوظا ابتداءا من سنة 1999 حيث بلغ عددها 578 مدرسة وتبلغ طاقة الاستقبال بها 39588 منصب تكوين.²⁰⁵

²⁰⁴ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة التكوين والتعليم المهنيين، واقع وآفاق التكوين والتعليم المهني واحتياجات سوق العمل في الجزائر،

واجه التكوين المهني في الجزائر عدة اختلالات قبل الشروع في الإصلاحات، حيث وبالرغم من أن هذا القطاع عرف إعادة تنظيم ليصبح قادرا على تلبية الحاجات العديدة التي نتجت عن الاستثمار في التنمية المحلية وفي المجالات الاجتماعية الاقتصادية والثقافية، وعلى الرغم من الجهود المبذولة قصد عقلنة استغلال الإمكانيات المتوفرة، إلا أن القطاع ظل يعاني من عدة نقائص، وعلى رأسها ضعف التمويل؛ فتحليل ميزانيات التسيير والتجهيز في التكوين المهني يبرز نقص وضعف الغلاف المالي الممنوح للقطاع إذ قدرت الميزانية في سنة 2000 بـ 7.4 ملايين دج موجهة لـ 770 مؤسسة تضم 425.000 متربص، فالحصة المتوسطة للميزانية العمومية الممنوحة خارج الرواتب وللمتربص الواحد هي تحت الحد الأدنى للمقاييس المعتمدة لضمان الجودة في التكوين والتي تقدر عالميا بـ 52 دولار أمريكي سنويا لكل متربص، يضاف إلى هذا النقص في عدد الهياكل التي تتولى مهمة التكوين سيما وأن البعض منها قد تم تحويله إلى هياكل لتخزين المنتجات غير القابلة للتسويق.²⁰⁶

لقد واجه التكوين المهني في الجزائر قبل الشروع في الإصلاحات صعوبات كبيرة ناجمة عن الاختلالات في النظام التربوي لاسيما بعد نهاية مرحلة التعليم القاعدي الإلزامي: حيث تميز بما يلي:

- عدم ارتباط منطقي بين نظام التكوين المهني ونظام التعليم العام.
- نظرة المجتمع إلى التكوين المهني نظرة دونية، حيث تعتبر الأسر التحاق أبناءها بالتكوين فشل في متابعة دراسات أكاديمية تؤهلهم ليكونوا ضمن النخبة في البلاد.
- أصبح التكوين المهني وعاء يستقبل المتسربين من نظام التعليم العام.
- انصبت كل مجهودات التكوين على الجانب الكمي من خلال التكفل بالأعداد الهائلة من المتسربين على حساب الجانب النوعي، حيث بلغ سنويا عدد التلاميذ الذين يتسربون من مراحل النظام التربوي العام حسب تقرير المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي 500.000 تلميذ، يستقبل قطاع التكوين المهني سنويا حوالي 200.000 منهم، وتبلغ نسبة التسرب من مرحلة التعليم الأساسي إلى غاية مرحلة التعليم العالي 95%، وهذا يعني أن 5% فقط من الأطفال الذين دخلوا إلى المدرسة يصلون إلى مرحلة التعليم العالي.

²⁰⁵ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة التكوين والتعليم المهنيين، واقع وآفاق التكوين والتعليم المهني واحتياجات سوق العمل في الجزائر، نفس المرجع السابق، ص. 08.

²⁰⁶ وزارة التكوين المهني، مداخلة وزير التكوين المهني أمام اللجنة الوطنية لإصلاح المنظومة التربوية، جويلية 2000، ص. 5.

-سجل قطاع التكوين المهني كذلك نسبة عالية من التخلي عن التكوين والفضل في متابعته خاصة في نمط التكوين الإقليمي.

-التكوينات المتوفرة لا تستجيب بالضرورة للاحتياجات الحقيقية لسوق العمل.

لقد كان لهذه الوضعية تأثيرات اجتماعية واقتصادية تمثلت في تزايد البطالة نتيجة لعدم تطابق مخرجات التكوين المهني مع احتياجات سوق العمل، عدم القدرة على توفير يد عاملة مؤهلة تستجيب للمتطلبات الجديدة الناتجة عن التطور التكنولوجي والانفتاح على الاقتصاد العالمي، أصحاب المؤسسات لا يعتبرون التكوين استثمارا منتجا بل تكلفة.

بعد الإقرار بهذه المشاكل، أصبحت إشكالية التكوين المهني تطرح من حيث الشروط والوسائل الواجب تجنيدها على الصعيدين الداخلي والخارجي لتحسين أدائه ودوره في الميدان الاقتصادي والاجتماعي، فعلى الصعيد الداخلي، يتعلق الأمر بالقيام بما يلي:

-ضمان إصلاح نوعي للتكوين المهني، والإدراج التدريجي لمسار التعليم المهني، أما على الصعيد الخارجي فينبغي إعادة التفكير في علاقته وتمفصله مع المنظومة التربوية مع محيطه، وعليه فقد أوصت لجنة إصلاح المنظومة التربوية منذ عام 2000 بضرورة إعادة هيكلة المرحلة ما بعد الإلزامي في ثلاثة أجزاء: تعليم ثانوي عام وتكنولوجي تعليم مهني وتكوين مهني، وقد تم الأخذ بهذه التوصية سنة 2002 حيث تم الشروع في وضع خطة لإدخال التعليم المهني الذي يهدف إلى اكتساب الكفاءات المهنية وتعزيز المعارف الأساسية الضرورية لتكييف أفضل مع متطلبات سوق العمل.

-مواصلة تحقيق اللامركزية نحو المصالح الولائية، وكذا التخلي عن بعض الصلاحيات لصالح المؤسسات قصد تدعيم الاستقلالية في ممارسة نشاطاتهم ومسؤولياتهم التربوية.

-ضرورة تفتح شبكة هياكل التكوين على محيطها بالجزائر وعلى الخارج.

-تنويع مصادر تمويل التكوين المهني.²⁰⁷

عموما يمكن القول إن كل الإصلاحات السالفة الذكر تتدرج ضمن الإطار العام لسياسة الإصلاح الشامل التي انتهجتها الجزائر بغرض ترشيد السياسات العامة على مستوى كل القطاعات الحكومية، على اعتبار قطاع التربية والتعليم حجر الأساس لأي مشروع بناء يهدف للتقدم، فقد اعتزمت الجزائر على النهوض بهذا القطاع الحيوي ضمن مقاربة ترمي إلى تقييم

مخرجات النظام والرقي بها إلى مستوى الجودة والنوعية التي تضمن توفير الكادر البشري الكفاء والقادر على المساهمة في عجلة التنمية.

لكن السؤال الذي يطرح هل حققت هذه الإصلاحات الأهداف المرجوة منها في بلوغ غايات التنمية المستدامة على مستوى تأهيل العنصر البشري والاستثمار فيه بما يضمن استمرارية هذا التأهيل وإنتاجيته على المدى المتوسط والطويل؟ وعليه فإن تقييمنا الأولي لمسار الإصلاح التربوي في الجزائر يكون كالتالي: مع انتهاج الجزائر كما سبق وإشرنا إصلاحات مست كافة الميادين، ورصدت مبالغ هامة في هذا الإطار، حيث ارتفعت الميزانية المخصصة لإصلاح التربية الوطنية من 126 مليار دينار سنة 1999 إلى 370 مليار دينار سنة 2008 وكذا الحال بالنسبة لقطاعي التكوين المهني والتعليم العالي وأصبحت الميزانيات السنوية التي تخصص لقطاعات التربية والتعليم تصنف ضمن أكبر الاعتمادات التي تخصصها الدولة لمختلف الدوائر الوزارية*، كما وان تصميم وتسيير خطط وبرامج الإصلاح التربوي بصورة سليمة بما يحقق النوعية المطلوبة في مخرجات النظام التعليمي الجزائري وفق متطلبات البيئة الاقتصادية والاجتماعية لم تتم بصورة عقلانية.

إن الجهود المبذولة طيلة السنوات الأخيرة، ومنذ بداية الألفية للنهوض بقطاع التربية والتعليم كخطوة أساسية في مجال الاستثمار في الرأس المال المعرفي، الذي يعد عماد النهضة الوطنية، لم يحقق سوى نتائج ضعيفة بالرغم من الميزانيات الضخمة التي رصدت لتنفيذ هذه الإصلاحات حسب التقرير الأخير للبنك العالمي عن التنمية في دول العالم العربي²⁰⁸ والذي أشاد بمستوى الإصلاحات وثن دور الحكومة الجزائرية في قطع أشواط متقدمة فيما يخص - محو الأمية-قد واجهت عدة مطبات ونقائص سواء من حيث الكيفية التي تم من خلالها تصميم واعتماد الخطط والسياسات الجديدة، أو من حيث محتوى الإصلاحات ومدى ملائمتها للمحيط الاقتصادي والاجتماعي، ومدى توفير الإمكانيات الضرورية لتجسيدها؛ فعلى مستوى التربية الوطنية أثارت هذه الإصلاحات الكثير من الاحتجاجات التي تعلقت بالكيفية التي تمت بها عملية الإعداد لهذه الإصلاحات التي مررت بمنشور وزاري صادر عن وزارة التربية الوطنية ليلغي بهذا

* مع العلم أن مشروع الميزانية المخصصة لقطاع التربية والتعليم، لعام 2009 قد انتقل من 03 مليار و 700 مليون دج، سنة 2008 إلى 03 ملايين و 700 مليون دج، (المصدر: وزارة المالية، تقرير عن مشروع ميزانية 2009) وقد خصص الجزء منها لإعادة سحب الكتب المطبوعة من المدارس الموزعة على التلاميذ مع بداية الدخول المدرسي، وإعادة تصحيحها وتنقيحها نتيجة كثرة الأخطاء.

²⁰⁸البنك العالمي، تقرير التنمية في دول العالم العربي، حالة الجزائر، 2008، ص.24. تم تصفح الموقع يوم: 14 فيفري 2009

< <http://www.worldbank.org/ieq/arab> >

أمرا رئاسيا صدر منذ أكثر من 28 سنة، وهذا من الناحية الشكلية القانونية مرفوض كما يؤكد ذلك أهل الاختصاص، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فان قضايا المنظومة التربوية كما هو متعارف عليه عالميا اكبر من تناقش على مستوى لجنة أو جلسات برلمانية وإنما يتم مناقشتها وتقييمها من خلال استفتاء عام واضح يلغي الكولسة التي باتت تشكل علامات استفهام كبرى في ملف التربية الوطنية، والإصلاح التربوي وان كان قد اسند إلى لجنة مؤقتة صاغت برامجه وخطته وحددت أهدافه وغاياته، فإن ذلك حدث دون الأخذ برأي أصحاب الشأن وممثليهم، وقد أكد الأمين العام للفيدرالية الوطنية لعمال التربية "احمد جبار" في أحد تصريحاته حينها "أن الفيدرالية لم تشارك في اللجنة الوطنية لإصلاح المنظومة التربوية ولم تستشر تماما في هذا الأمر، ولا تملك أية معلومات، حول ما ورد في التقرير الذي قدمته إلى الوزارة ومن ثم إلى رئاسة الجمهورية، في حين كان من المفروض أن تكون عملية الإصلاح هذه مفتوحة لمشاركة المختصين لإثرائها ومناقشتها من خلال تنظيم ندوات جهوية، ووطنية على سبيل المثال لتكون لها المصادقية الكاملة...".²⁰⁹

هذا إن دل على شيء فإنما يدل على أن واضعي البرنامج الجديد لم يوضعوا في الحسبان لا إمكانيات الطلبة في الاستيعاب، ولا قدرات الأساتذة في إيصال المعلومات، ولا حتى التوقيت الزمني الكافي لإلقاء البرنامج بأكمله وأمام الاحتجاجات اكتفت الوزارة بوضع حلول ظرفية تقضي بطمأنة التلاميذ من حين لآخر حول سهولة أسئلة الامتحانات بالإضافة إلى ذلك أن الأساتذة على السواء يشكون من تغييب عنصر التكوين وهو العنصر الأساسي في الإصلاح، وقد أكد العديد من الأساتذة حتى أولئك الذين يملكون سنوات طويلة من الخبرة أنهم غير قادرين على التأقلم مع المستجدات التي أتى بها هذا الإصلاح، ومع النقص في التكوين يلاحظ النقص في التأطير، سيما في بعض المواد كاللغات الأجنبية حيث بلغ المعدل الوطني للتأطير حوالي أستاذ لكل 103 تلميذ وقد وصلت هذه النسبة في بعض الولايات كبسكرة وغرداية إلى أستاذ لكل 125 تلميذ فأكثر.²¹⁰

كما أن نقابات التربية ترى بان الإصلاح عشوائي والتردد في تطبيقه دليل على فشله، حيث ترى بعض التنظيمات النقابية أن الإصلاحات التي شرعت في تطبيقها وزارة التربية مهددة بالفشل وتواجهها إشكالات بيداغوجية ومنهجية تحول دون تبني مناهج سليمة في عملية الإصلاح،

²⁰⁹ محمد مصدق يوسف، "الإصلاح التربوي- ملف الجزائر"، تم تصفح الموقع يوم: 18 جوان 2009 .

<http://www.Azzaman.com/azz_articles/20/01/2002/html>

²¹⁰ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة التربية الوطنية، دليل إحصائي، رقم: 42، 2004، ص22.

فالتأجيل والتردد في تطبيق و تبني المقاربة بالكفاءات* في العملية التربوية والحجم الساعي وكثافة الدروس تجعل من الإصلاح مجرد منهج تربوي عديم الجدوى وأن تنفيذ سياسة الإصلاح كانت مجبرة من طرف الوزارة دون إشراك للفاعلين التربويين وهذا ما جاء على لسان السيد "مزيان مريان" رئيس المجلس الوطني لأساتذة التعليم الثانوي والتقني، الذي تساءل عن تغييب دور البيداغوجيين في عملية الإصلاح الذي نجح في كندا ولم ينجح في الجزائر وذلك لغياب الشروط الكفيلة بذلك، ودليل فشل هذه السياسة هو التسرب المدرسي وحتى الجامعي بسبب فوضى الإصلاحات.²¹¹

باختصار فإن الإصلاحات على مستوى التربية الوطنية قد تجاهلت أهم عنصر في المنظومة التربوية والمستفيد الأول من الإصلاحات ألا وهو التلميذ، وبما أن التربية هي الأساس الأول في التنمية، فإن إعداد الأجيال يتطلب الكم والكيف وبالتالي الحديث عن فشل الإصلاح يدعو إلى البحث عن إجراءات جديدة تحفظ للأجيال القادمة تربية وتعليم مستدام وذو نوعية.

أما على مستوى التعليم العالي، فإن قرار تطبيق نظام LMD قد نجم عنه صعوبات في الميدان، وإذا كان عدد المؤسسات التي تطبق هذا النظام منذ الدخول الجامعي 2006-2007 قد ارتفع من 11 إلى 36 إلى 40 حاليا إلا أن الملتقى الدولي الذي اجري سنة 2007²¹²، والذي تناول تطبيق نظام LMD في الجزائر وبعض الدول العربية والغربية أكد على تسجيل بعض العوائق على مستوى التنفيذ، الارتفاع الكبير لعدد الطلبة الجدد الذين يتوقع أن يصل عددهم إلى مليون ونصف طالب في آفاق الدخول الجامعي 2009-2010، مما سيخلق صعوبات جمة من حيث المتابعة البيداغوجية، نقص الأساتذة المؤطرين، صعوبة تنظيم المتابعة الفردية لمسار الطالب... الخ من العراقيل والملاحظ أن معظم الجامعات لا زالت تعاني عجزا كبيرا من حيث التجهيز سيما على مستوى مصادر المعلومات والبحث في ظل غياب سياسة وطنية ناجعة

* حسب لوي دينو، المقاربة بالكفاءات تعني: مجموعة التصرفات الاجتماعية والوجدانية، وهي مفهوم عام يشمل القدرة على استعمال المهارات والمعارف الشخصية في وضعيات جديدة داخل إطار حقله المهني، كما تحوي أيضا تنظيم العمل وتخطيطه، وكذا الابتكار والقدرة على التكيف وجاءت المقاربة بالكفاءات لإثراء ودعم وتحسين البيداغوجيا، وليس للتكرار أو لمحو فن تربوي عمره سنوات طويلة، بل هي طريقة في إعداد الدروس والبرامج، مبنية على التحليل الدقيق وتحديد الكفاءات المطلوبة لأداء المهام وترجمة هذه الكفاءات إلى أهداف وأنشطة تعليمية. أما **ديوي 1924** فيرى أن مع التطورات الحديثة التي عرفها هذا القرن في المناهج والبرامج والوسائل التعليمية التي تنمى والتغيرات السريعة في مجال المعرفة، كان من الواجب تحديث المناهج التعليمية وتعديلها لكي تسمح بالتلاؤم مع الواقع المعاش.

²¹¹ زين العابدين جبارة، في ملف الشروق "إخفاق الإصلاحات وفوضى الارتجال"، "نقابات التربية تشخص مشروع بن بوزيد"، الشروق اليومي، 07 جوان 2009، ص 4-5.

²¹² الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، نظام LMD بين التنفيذ والتصورات، الجزائر، ص 27-29.

للبحث العلمي، فالتكنولوجيا ووسائل التواصل الأكاديمي لا تزال ضعيفة على المستوى الكمي، كما يمكن الإشارة إلى أن العمل التعاوني الذي يفرض إنشاء شبكات بيداغوجية وعلمية وربطها مع الشبكات الأكاديمية العالمية ليس متوفراً.²¹³

إن تطبيق مثل هذا الإصلاح يستدعي جهوداً كبيرة في مجال الأعداد المادي والبشري، وعلى مستوى تطوير العلاقات مع المحيط الاقتصادي للجامعة والتي يفترض أن تبني علاقات جديدة وواسعة مع شبكة المؤسسات الوطنية، كل هذا يتطلب المزيد من العمل، والتنظيم المستمر، والاهتمام أكثر بالطالب والأستاذ وبالظروف المادية لهؤلاء باعتبارهم فاعلين أساسيين في هذا الإصلاح، والتقرب أكثر من القطاعات الاجتماعية والاقتصادية المشكلة للمحيط الجامعي، وكذا توفير مصادر البحث والمعلوماتية لتحقيق النوعية المطلوبة، وفي مجال البحث العلمي لا يزال يعاني من ثقل القيود البيروقراطية بالرغم من محاولة تطويره اثر قانون 22 اوت 1998 والذي يهدف إلى منح ديناميكية جديدة للبحث العلمي في الجامعات من خلال إنشاء مخابر بحث تتميز بالاستقلالية الإدارية والمالية، فالإجراءات المتخذة في إطار هذا القانون حسب المختصين، تتميز بالتباطؤ في التنفيذ، وقد تم الاكتفاء بإرساء اللجان القطاعية الدائمة. أما على مستوى الانجاز فقد تم قبول 540 مخبر بحث على مستوى المؤسسات الجامعية، وقد تم تنفيذ مجموع أربعة آلاف مشروع، بواسطة أساتذة باحثين مع تفاوت ملحوظ في التكفل بالميادين، وهذا بظهور مشاكل تعيق هذه المشاريع ومن جعلتها المهلة المخصصة للحصول على الاعتماد بحيث يحتاج مخبر البحث إلى ثلاث سنوات ليبدأ العمل، وهي مدة طويلة تثبط العزائم لدى الأساتذة الباحثين المنتمين لهذا المخبر، في مجال التمويل يظهر الاختلاف بين المخابر كبيراً جداً، فالحصول على الوسائل يتوقف على الرصيد العلائقي لمدير المخبر وديناميكيته، فبعض المخابر تصرف أكثر من ميزانيتها بينما لم تتمكن الأخرى من الحصول على ميزانيتها.

كما يلاحظ ضعف الهيئات المعنية بتقويم المشاريع من أجل اعتماد المخابر وتقويم نشاطاتها البحثية في أداء دورها، ونلاحظ عدم الاهتمام بملائمة الأهداف العلمية بالنسبة للبرامج الوطنية للبحث، أو مدى تكامل وتجانس مشاريع الفرق داخل المخبر الواحد، أو قابلية هذه المشاريع للانجاز، وقد أكد المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي في احد تقاريره حول اقتصاد المعرفة، أن السياسة المنتهجة في مجال البحث العلمي تعاني من عدة نقائص منها:²¹⁴

²¹³ محمد غلام الله، «دراسات حول الجامعة الجزائرية»، كراسات الكرياد، مرجع سابق، ص. 21.

²¹⁴ المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، مشروع تقرير، اقتصاد المعرفة عامل أساسي في التنمية، أي إستراتيجية للجزائر؟، مرجع سابق، ص

-إن الميزانيات الممنوحة للبحث العلمي ولمشاريع البحث تبقى غير كافية وهي لا تغطي إلا الجزء القليل من التعويضات المخصصة للباحثين، يضاف إلى هذا التباطؤ الإداري على المستوى المركزي فيما يخص الاعتمادات وتمويل المشاريع.

-غياب التنسيق على مستوى الجامعة وبين الجامعات، مما ينجر عنه أحيانا اعتماد مشروع البحث نفسه في مختلف الجامعات أو حتى داخل الجامعة نفسها.

وعلى مستوى إدارة المنظومة التربوية يلاحظ أن الإصلاحات لم تعنى بتطوير نمط التسيير الإداري داخل المؤسسات بقدر ما اهتمت بتطوير نمط التسيير البيداغوجي.

وعلى رأس ثغرات الإدارة التربوية في الجزائر

-ضعف الكفاءات الإدارية لأسباب كثيرة أهمها طرق التوظيف القائمة أساسا على المحسوبية، والرشوة والعلاقات الشخصية، ومع أن الحكومة قد خلقت الآليات القانونية لمكافحة هذه المظاهر (القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، قانون الوقاية من الفساد ومكافحته...) وفي المقابل انعدام الرقابة والمساءلة الضرورييتين لنجاح أي إصلاح أو تطوير.

-وبالنسبة للتعليم العالي تشير آخر الإحصائيات إلى عدم وجود أية مؤسسة خاصة معتمدة في هذا المجال، وقد أكد وزير التعليم العالي والبحث العلمي أمام نواب المجلس الشعبي الوطني بمناسبة عرضه للقانون التوجيهي للتعليم العالي أن وزارته ليست لها أي صلة بالمؤسسات الخاصة، وأن فتح المجال أمام القطاع الخاص بموجب القانون التوجيهي للتعليم العالي يهدف إلى تأطير مؤسسات التعليم العالي، وفي نفس الوقت بقاء القطاع، قطاعا عموميا غير قابل للخصوصية، كما أن العديد من الأحزاب قد أبدت تخوفا كبيرا في أن يستنزف القطاع الخاص الإطارات المتواجدة في القطاع العمومي، إضافة للوضعية الاجتماعية للجزائريين والتي لا تسمح لغالبيتهم بدفع تكاليف التكوين على مستوى مثل هذه المؤسسات، مما أدى بالعديد منهم إلى التحفظ من هذه السياسة الجديدة.

إن الإصلاحات لم تول أهمية لجانب العلاقات الإنسانية في العمل وطرق الإدارة التشاركية، فالتسيير الجامعي يحتاج إلى اتخاذ قرارات ومبادرات متعددة وبصورة يومية كما يتضمن لا مركزية السلطة في المؤسسات فضلا عن العلاقات الأفقية للمشاركة والتسيير الجماعي، وتم تقليص مهام مختلف هياكل المشاركة والتشاور إلى مجرد سير شكلي وبالتالي ضعف الإصلاحات المعتمدة في إحداث نقلة نوعية فعلية للنهوض بقطاع التربية والتعليم والبحث العلمي في الجزائر،

فقد سعت إلى التكوين الكمي على حساب الكيف ويتجلى هذا الضعف من خلال بعض المؤشرات، كنسبة الرسوب والتسرب ومعدلات النجاح.²¹⁵

إن السبب الأول في ارتفاع معدلات التسرب المدرسي في الجزائر يرجع إلى فشل النظام التعليمي الحالي في تحقيق أهدافه وابتعاد المدرسة الجزائرية عن دورها التربوي مما حولها إلى مؤسسة لا تلبى رغبات واحتياجات الأطفال الذين عادة ما يتسربون منها نتيجة رفضهم لها أو عدم قدرتهم على مواكبة تعقيدات الدراسة التي باتت تتميز بها، حيث

كشف رئيس الهيئة الوطنية لترقية الصحة وتطوير البحث عن تسرب قرابة 500 ألف تلميذ سنة 2006، وأكد الباحث (حويطي أحمد) تسرب 570 ألف طفل سنة 2007 حسب إحصائيات وزارة التربية الوطنية والأرقام مرشحة للارتفاع في السنوات القادمة-حسب المختصين- إذا لم تتدخل الدولة في تحسين أوضاع المدرسة الجزائرية وسنّ قانون جديد يمنع من طرد الأطفال من المدارس، كما كشفت رئيسة الجمعية الجزائرية لمحو الأمية "اقرأ"، (عائشة بركاتي)، أن 10 % من مجموع الأطفال الجزائريين خارج مقاعد الدراسة إضافة إلى 200 ألف طفل غير مسجلين على مستوى المدارس سنويا، وتشير الإحصائيات المتعلقة بظاهرة التسرب المدرسي بالنسبة لتلاميذ السنة السادسة ابتدائي سنويا إلى نحو 7,73 % من مجموع التلاميذ الجزائريين المتمدرسين، وتصل النسبة إلى حدود 8 % بالنسبة لتلاميذ مختلف أقسام الطور المتوسط فيما تبلغ حدود 23 % في نهاية هذا الطور وأشارت الإحصائيات الرسمية إلى أن نسب الأمية وسط الأطفال بلغت 6 %، فيما تؤكد بعض الجهات والمصادر غير الرسمية أن النسبة الحقيقية أكبر بذلك بكثير.²¹⁶

لقد شخص السيد "خياطي" رئيس الهيئة الوطنية لترقية الصحة وتطوير البحث "فورام" الوضع التربوي بقوله " أن النسب التي تصرح بها وزارة التربية تناقض الواقع فيما يخص التسرب المدرسي، وهي تتبنى سياسة تربوية متناقضة وغير مجدية بدليل أن الاكتظاظ أصبح يؤرق اغلب المؤسسات التربوية بمعدل 50 تلميذ في القسم الواحد، كما أن كثافة البرامج، وتمديد ساعات العمل، أثرت سلبا على نفسية الأساتذة الذين

²¹⁵المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، نفس المرجع السابق، ص.28.

²¹⁶دولة حديدان، "الشروق ترصد أرقاما مرعبة عن الطفولة في الجزائر"، الشروق اليومي، 16 افريل 2008، الجزائر.

أصبحوا أكثر توترا وعدوانية مع التلميذ بالضرب والسب والطرده، ناهيك عن ارتفاع تكاليف الكتب ذات الصيغ الجديدة، والتي تطرح أكثر من إشكال حول صعوبة استيعاب ما جاء فيها من طرف التلاميذ، وبهذا يصبح التلميذ الجزائري عرضة للتسرب؛ حيث أن مليون طفل خارج مقاعد الدراسة، و300 ألف طفل يقاطعون الدراسة كل عام، و30% من الفتيات لا يلتحقن بالدراسة في مناطق الجنوب بسبب غياب وسائل التنقل وسوء تخطيط المنشآت التربوية البعيدة عن التجمعات السكنية.²¹⁷

إن تحقيق أهداف النوعية في مخرجات التعليم لازالت تلاقي العديد من الصعوبات في أرض الميدان ففي قطاع التعليم العالي أصبحت موضة تخريج أعداد هائلة من الطلبة هي سمة الواقع الجزائري دون تكوين جيد يضمن لهم عملا قاراً، مع تفشي مظاهر سلبية كالرشوة والمحسوبية والمحاباة وتغييب صراع الأفكار والإبداع العلمي، لهذا ارتجل رئيس الجمهورية في 14 جويلية 2000 قائلاً عن التعليم العالي: "عوضاً أن تكون الجامعة مكاناً تتزاحم فيها الأفكار والاختراعات للأسف انساقت الجامعة في الفساد السياسي الذي سفه قيم الحكم وأربك المسيرة الاقتصادية الاجتماعية وهو الذي ولد ظاهرة الإرهاب."²¹⁸

لكن يبقى في الأخير القول أن أي إجراء لمعالجة الظواهر السلبية التي تعانيها مختلف القطاعات لا يتم بالخطابات والشعارات وإنما يتم من خلال سياسات تنموية فعالة قائمة على اعتماد الخطط الإستراتيجية في مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية للمجتمع ككل، دون التخلي نفس الوقت عن الأنظمة الرقابية، التي تحول دون حدوث تجاوزات.

○ المطلب الرابع: قطاع التشغيل

الجزائر وكغيرها من الدول التي أخذت على عاتقها تطبيق إصلاحات مست جميع القطاعات، منها إصلاح المنظومة المالية، القطاع العام وتنمية القطاع الخاص، تشجيع الاستثمارات الخاصة، والشراكة ضمن البنوك التجارية الجزائرية، وإغلاق المؤسسات المفلسة، وغيرها، ضمن وصفة صندوق النقد الدولي للجزائر، كل ذلك جعل عملية التوظيف محصورة جداً وأدى إلى التضييق على الدوائر الحكومية بالزامية خفض عدد وظائفها إما بالتسريح أو التقاعد

²¹⁷ بلقاسم حوام، 100 ألف طفل خارج مقاعد الدراسة، الشروق اليومي، عدد: 2734، 05 أكتوبر 2009.

²¹⁸ سعيد بومنجل، الأخضر عزي، "كن ابن عصرك: أصالة الشعوب وتحدي العولمة، مقارنة الواقع الجزائري-توظيف التاريخ والتراث"، دراسات إستراتيجية،

المسبق أو الذهاب الإرادي، هذه الإجراءات أثرت على سياسة إدارة الطلب الكلي، وتفاقت مشكلة البطالة حيث أرادت الجزائر حلها من خلال مجموعة من السياسات²¹⁹.

لاشك أن ظاهرة البطالة تكاد تكون عامة بين مجتمعات العالم المتقدم أو النامي وإن تزايدت حدتها في هذه الأخيرة، وبالتالي فإن البطالة في الجزائر قائمة وتمتد جذورها إلى سنوات طويلة مضت نتيجة أسباب متعددة أدت إلى ظهورها وتفاقمها في الاقتصاد الجزائري، ومن أسبابها ما هو اقتصادي ومنها ما هو سياسي وكذلك سكاني ومنها التقني والتنظيمي، والإداري وقد ترك ذلك كله عدم قدرة الاقتصاد الجزائري على توفير فرص العمل الكافية أمام الداخلين الجدد إلى سوق العمل، وبالتالي تصبح مشكلة البطالة أكثر تعقيدا نظرا لعدم وجود سياسات واضحة للتشغيل تعمل على زيادة فرص العمل، وكما قلنا فالبطالة لها أسباب عديدة وأن كل من هذه الأسباب يؤثر في جانب عرض العمل أو في جانب الطلب عليه، ومنها الأسباب الخارجة عن إرادة الدولة وقد ينجم عنها إضعاف فرص الاستثمار، وتقليل الموارد المالية، ومن هذه الأسباب:

-القضية السكانية حيث يلعب السكان في أي مجتمع دورا أساسيا في تحديد حجم المعروض من القوى العاملة حيث تؤدي الزيادة الكبيرة في عدد السكان مع زيادة الإنتاج بغرض ثبات العوامل الأخرى على ما هو عليه إلى انخفاض مستوى المعيشة وتزايد انتشار البطالة بصورها المختلفة، وفي الجزائر بلغت نسبة النمو الديمغرافي سنة 1999نسبة 1.46% و 1.43% سنة 2000 أما سنة 2007 بلغت 1.86%، وهكذا أصبحت مشكلة تزايد السكان مع عدم وجود سياسة واضحة لامتناس التزايد مما أدى إلى تفاقم البطالة.²²⁰

أما الأسباب النابعة من اتجاهات الدولة، ضمن السياسات المتعاقبة قد بينت هشاشة القرارات الحكومية في زيادة حدة البطالة بطريقة أو بأخرى وتتمثل هذه السياسات في ما يلي:²²¹

-التوقف عن تعيين الخريجين: خاصة حاملي الشهادات العليا، وخريجي المعاهد والمدارس المتخصصة، وهنا نكون أمام بطالة المتعلمين، في مقابل بطالة الأميين في السبعينات.

-عدم التنسيق بين التعليم والتكوين وسوق العمل: إن مدة التعليم ومن ثم مدة التكوين أو التدريب تتطلب تكاليف باهظة يتحملها الفرد والمجتمع معا، وعدم التنسيق بين التعليم والتوظيف قد يؤدي إلى تراجع عائد التعليم وهذا نتيجة الحصول على مناصب عمل دون مراعاة التخصصات التعليمية، بحيث كان هناك عجز في تخصصات مقابل فائض في تخصصات أخرى مع عدم

²¹⁹ مندي بن شهرة، الإصلاح الاقتصادي وسياسة التشغيل: (التجربة الجزائرية) (الأردن: دار الحامد للنشر والتوزيع، 2009)، ص.228.

²²⁰ المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، تقرير حول التنمية البشرية لعام 2000، نوفمبر 2001، ص.68.

²²¹ مندي بن شهرة، نفس المرجع السابق، ص.260.

وجود طلب مماثل لها وهذا راجع إلى قصور السياسة التعليمية وعدم مواكبتها لمتطلبات سوق العمل، وعليه فإن السياسة التعليمية المطبقة في الجزائر، عاجزة عن تلبية حاجات سوق العمل ويظهر ذلك في نقص المهارات وأيضاً في الزيادات الغير عادية التي تدفع بها الجامعات والمعاهد والمدارس سنويا، ويرجع ذلك إلى غياب التخطيط والتنسيق السليم بين الوزارات المعنية.

- قلة المؤسسات البحثية: إن تطور أساليب الإنتاج والاختراعات والابتكارات التي تتمتع بها المؤسسة من شأنها أن تحدث ثورة تكنولوجية، خاصة إذا توفرت مخابر البحث لديها كما أنه لا يوجد تنسيق بين مراكز الدراسات والبحوث التطبيقية وبين المؤسسات الاقتصادية مما أدى إلى ضالة في التدفقات الاستثمارية الخارجية إلى الجزائر وعليه كان انتقال التكنولوجيا الحديثة إلى الجزائر بمثابة احد أسباب زيادة البطالة.

-سوء تخطيط القوى العاملة: إن سوء تخطيط القوى العاملة يعد سببا جوهريا في زيادة حدة البطالة؛ حيث أن هدف تخطيط القوى العاملة هو خلق الوظائف والأعمال التي تحقق الاستخدام الأمثل للموارد البشرية وربما تحقيق فائضا وتراكما رأسماليا يعاد استثماره ومن ثم يؤدي إلى فرص عمل جديدة، وان تخطيط القوى العاملة تكمن في معرفة وتقدير الأعداد المطلوبة من العمالة في مختلف المجالات، والقدر المتوفر منها في المجتمع والتعرف على الفجوات فيما بين المطلوب والمتوفر أو من خلال العمل على تغيير بعض الأساليب الإنتاجية، فوجود التخطيط السليم يقي من وجود بطالة متراكمة عبر الزمن.

يرجع قصور تخطيط القوى العاملة في الجزائر إلى: ²²²

- نقص وعدم توافر البيانات والدراسات الإحصائية والتي غالبا ما تكون متناقضة.
- عدم وجود أجهزة تقوم بالربط والتنسيق بين السياسة العامة للشغل وسياسات التعليم والتكوين.
- عدم وجود أجهزة خاصة تقوم بقياس الكفاءات الإنتاجية ومعدلات العمل التي يمكن من خلالها تحديد حجم العمالة الزائدة أي البطالة المقنعة والبطالة الجزئية التي يمكن تحويلها إلى مجالات أخرى ذات إنتاجية عالية.
- سوء التوزيع السكاني، حيث شهدت الجزائر نموا سريعا في إنشاء عدد المدن بسبب الهجرة الداخلية هذا ما أدى إلى تناقص سكان الريف الباحثين عن عمل في المدن بالإضافة إلى الهجرة الداخلية من ولاية إلى أخرى بسبب التمايز الموجود بين الولايات في درجة التنمية، وهذا بسبب عدم وجود سياسة توزيعية عادلة وواضحة في حجم الإنفاق وتمركز المؤسسات في المدن

الشمالية، ناهيك عن المشاكل الأمنية التي تسببت في هجرة العديد من السكان وتخليهم عن مساكنهم.

▪ التسريح الكبير للعمال نتيجة حل و خوصصة العديد من المؤسسات العمومية بحثاً عن النجاعة الاقتصادية، و تقليص دور الدولة بما ينسجم و المرحلة الجديدة حيث تؤكد المعطيات الكمية المتاحة أن عدد العمال المسرحين قد تجاوز 500 ألف خلال الفترة 94-97

نتيجة تصفية و خوصصة حوالي 633 مؤسسة محلية و 268 مؤسسة عمومية و 85 مؤسسة خاصة، أي بمجموع 986 مؤسسة تأتي في مقدمة ذلك من ناحية القطاعات الاقتصادية مؤسسات البناء و الأشغال العمومية ب 61.59% تليها مؤسسات القطاع الخدمي ب 21.07% ثم المؤسسات الصناعية ب 15.81% . و إن كانت هذه الأخيرة تحتل المرتبة الثانية إذا استثنينا المؤسسات المحلية ب 21.15% بعد المؤسسات العمومية لقطاع البناء و الأشغال العمومية التي تحتل المرتبة الأولى ب 59.89% التي تعتبر الأكثر تضرراً لتحل مؤسسات القطاع الخدمي في المرتبة الثالثة ب 17.55% . أما القطاع الزراعي فهو القطاع الأقل تضرراً من ناحية التشغيل ب 1.42% الأمر الذي يزيد في تعقيد وضعية البطالة في الجزائر المعقدة أصلاً.²²³

فالبيانات الإحصائية للديوان الوطني للإحصاء تبرز أن عدد البطالين في الجزائر لسنة 1997 قد تجاوز 2.3 مليون بطل ليصل سنة 2001 إلى 2.5 مليون بطل مقابل 2.4 مليون لسنة 2000 و هذا العدد قابل للارتفاع حسب رأينا و ذلك للأسباب التالية:

- استمرار عمليات التسريح الطوعي.
- اعتماد العقود المؤقتة بعد إلغاء صيغة العمل والدائم المضمون في كثير من المجالات.
- حالات التأمين على البطالة فهذا الإجراء هو إجراء مؤقت ظهر كأحد أساليب الحماية الاجتماعية المؤقتة للتخفيف من آثار برنامج التصحيح الهيكلي حيث لا تتجاوز فترة الاستفادة من منحة الصندوق الوطني للتأمين على البطالة كحد أقصى الثلاث السنوات للعمال المسرحين للضرورة الاقتصادية و بنهاية هذه الفترة يجد العامل نفسه مجددا ضمن تشكيلة الباحثين عن العمل.
- زيادة معدلات النمو الديمغرافي: حيث تشير التقديرات الرسمية أن حوالي 8 إلى 10% فقط من طالبي العمل الجدد ينجحون بالظفر بوظيفة أما الباقي فيعاني من البطالة.²²⁴

²²³ المجلس الاقتصادي والاجتماعي، مرجع سابق، ص 69.

²²⁴ مدني بن شهرة، نفس المرجع السابق، ص 261.

- ضعف معدل التشغيل و الركود الكبير الذي يعرفه القطاع الصناعي.

إن هذا الكم الهائل السالف الذكر سيضاف إلى عدد الباحثين عن العمل و الذي يقدر سنويا ما بين 250 و 300 ألف ليزيد الأمور تعفنا، حيث تؤكد بعض الدراسات المتخصصة أنه و للقضاء على البطالة يجب توفير ما بين 700 و 750 ألف منصب عمل سنويا لمدة ثلاثة سنوات متتالية في حين أنه وللحفاظ على المستوى الحالي يتطلب خلق أكثر من 250 ألف منصب عمل سنوي.

في سبيل دراسة مشكل البطالة كلف المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي من طرف رئاسة الجمهورية بملف بعنوان " البرنامج الوطني لمحاربة البطالة" و ليس سياسة تشغيل أو إستراتيجية وطنية للقضاء على البطالة.²²⁵

لذلك ولمواجهة مشكل البطالة في الجزائر قامت الدولة بإجراءات وتدابير نلخصها فيما يلي:²²⁶

□ الاستفادة من التأمين على البطالة و تحفيزات التقاعد المسبق.

□ استحداث جهاز الشبكة الاجتماعية.

□ برامج الأشغال ذات المنفعة العامة لاستعمال المكثف لليد العاملة.

□ عقود ما قبل التشغيل.

□ العمل المأجور بمبادرة محلية.

□ دعم تشغيل الشباب.

□ برنامج الأشغال الكبرى.

□ آخرها برنامج نشاطات الإدماج الاجتماعي بموجب المرسوم 305/09.

لقد قدرت نسبة السكان النشطين في سبتمبر 2001 ب 8 568 221 شخص، نسبة الذكور تمثل 97,84% من المجموع، النساء النشاطات لا يمثلن إلا 15,03% من مجموع الناشطين أما عدد البطالين فقدرت ب 2 339 449 شخص، 62.21% من العاطلين عن العمل يسكنون في المناطق الحضرية 37.49% في الريف الرجال الذين يمثلون أغلبية طالبي العمل هم بطالون، أما النساء الذين يبحثون عن عمل يمثلون 17.29% من مجموع طالبي الشغل وبلغت نسبة البطالة 27.30% .²²⁷

²²⁵ المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، تقرير حول التنمية البشرية لعام 2000، مرجع سابق.70.

²²⁶ أمر رقم 336/94 المؤرخ في 24 أكتوبر 1994، الخاص بإنشاء الشبكة الاجتماعية.

²²⁷ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الديوان الوطني للإحصائيات، تقرير عن الشغل والبطالة لسنة 2001، ص.51.

إن مشكلة البطالة ما فتت تتزايد باستمرار رغم محاولات الحكومة لتثبيتها في مستوى مقبول، إن الفائض في عرض العمل، وندرة مناصب الشغل، وعدم استقرارها قد غيرت من سلوكيات البطالين، إن مكافحة البطالة وخاصة لدى البالغين السن القانوني للعمل و العاطلين عن العمل و امتصاص جزء منهم جعل الجزائر تفكر في حلول مؤقتة تمثلت في:²²⁸

1-التعويض مقابل نشاطات ذات منفعة عامة: هي عملية تشغيل ضمن الشبكة الاجتماعية في ورشات البلديات مقابل تعويض محدد ب:3000 دج لكل شهر، تكون الاستفادة منه شخصا واحدا لكل عائلة، وقد سمح هذا الجهاز من بالتخفيف من حدة البطالة ولو بصفة ضئيلة، كونه مصدر عيش لبعض العائلات، كما انه ساعد الجماعات المحلية للتعويض عن نقص العمال وخاصة في نشاط الصيانة، إلا أن عدد المستفيدين بدأ بالتراجع خاصة بعد تطبيق برنامج التعديل الهيكلي وذلك لعدة أسباب منها:

-انخفاض عدد الورشات في البلديات وذلك لنقص وسائل الصيانة، وعجز اغلب البلديات عن دفع الديون المستحقة عليهم.

-صعوبة اختيار شخص لكل عائلة.

-صعوبة الأعمال المنجزة وحرمان فئة النساء من المشاركة.

إلا أن هذا الجهاز سجل عدة نقائص منها:

- عدم وضوح الأهداف المرجوة منه بالإضافة لضعف الجوانب التنظيمية الخاصة به
- إقصاء فئة الشباب البالغين 16-17 سنة مع السماح لباقي الفئات الأخرى بالاستفادة حتى وإن تجاوز سن التقاعد.

2-الأشغال ذات المنفعة العامة وذات الاستعمال المكثف لليد العاملة: أنشأ هذا الجهاز على أساس القرض الممنوح من قبل البنك الدولي للإنشاء والتعمير²²⁹، الأهداف الرئيسية لهذا البرنامج هي تنمية وتطوير المجتمعات السكانية الأقل نموا بهدف إنشاء عدد معتبر من مناصب الشغل المؤقتة، وذلك بتطبيق الأشغال ذات المنفعة الاقتصادية والاجتماعية كأشغال الغابات، غرس الأشجار والحلفاء، صيانة شبكة المياه والصرف الصحي ومشاريع أخرى خاصة بالإصلاحات الحضرية، وقد وجد هذا الجهاز بغرض التخفيف من آثار الإصلاحات الاقتصادية على الفئات

²²⁸ مدني بن شهرة، مرجع سابق، ص.267.

²²⁹ اتفاق القرض رقم:4006 الموقع في 03 ماي1996 بواشنطن بين الجزائر والبنك الدولي للإنشاء والتعمير لتمويل مشروع دعم الشبكة الاجتماعية.

السكانية المحرومة ولدعم تحسين النشاط الاجتماعي للدولة رغم انجاز هذه الأشغال على مرحلتين:

أ-المرحلة الأولى (1997-2000): وهي مرحلة نموذجية سمحت بانطلاق الأشغال ذات المنفعة العامة والاستعمال المكثف لليد العاملة، وبإنشاء مناصب شغل مؤقتة في القطاعات الخاصة بالطرق، الغابات، والأشغال البسيطة في مجال الري وخاصة:

-صيانة طرق البلدية الولائية ذلك ضمن مخطط تحدده السلطات الولائية.

-غرس الأشجار والتخفيف من ظاهرة الجفاف ومكافحة التصحر.

-تصليح وصيانة الهياكل كالري، إنشاء شبكات توزيع وتطهير المياه.

لقد خصصت الجزائر قيمة 4.13 مليار دينار أي ما يعادل 50 مليون دولار، أي ثلث المبلغ الممنوح من قبل البنك الدولي للإنشاء والتعمير وذلك من أجل إنشاء 3846 ورشة بقيمة مالية قدرها 1.075.958 لكل ورشة، ففي سنة 2000 تم تشغيل 140.000 شخص منه تم إنشاء 42.000 منصب شغل دائم، والجدول التالي يبين حصيلة الأشغال ذات المنفعة العامة وذات الاستعمال المكثف لليد العاملة إلى غاية 30 سبتمبر 2000.

-جدول رقم: 01 يبين حصيلة الأشغال ذات المنفعة العامة وذات الاستعمال المكثف لليد العاملة.

المكونات	عدد المشاريع		الوظائف	
	التقديرات	الانجازات	%	التقديرات
الطرق	1638	1622	99	70399
الغابات	1130	1149	101.6	42517
الفلاحة	10	5	50	457
الري	931	933	100	30097
التهيئة	137	137	100	5333
المجموع	3846	3846	100	148803

* المصدر التقرير الوطني حول التنمية البشرية 2000، والمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، الجزائر نوفمبر 2001 ص 157.

من خلال الجدول نلاحظ أن المرحلة النموذجية حققت بعض الأهداف الرئيسية للبرنامج ولو نسبيا، حيث تم إحداث عدد معتبر من مناصب الشغل، وصيانة للهياكل العمومية عبر تنفيذ أشغال ذات منفعة اقتصادية واجتماعية، كما أدى البرنامج إلى ترقية القطاع الخاص ولاسيما في المجال المتعلق بالمقاولة الصغيرة والمؤسسات المصغرة.

ب-المرحلة الثانية (2001-2004): وتخص المخطط الثلاثي لدعم الإنعاش الاقتصادي الممتد على المرحلة 2001-2004 من أجل إنشاء 22000 منصب شغل ثابت سنويا بغلاف مالي تكميلي قدره 9 مليار دينار.

إن جهاز برنامج الأشغال ذات المنفعة العامة والاستعمال المكثف لليد العاملة تميز بنقائص رغم انه قد وفر عدد من مناصب العمل المؤقتة بتكلفة زهيدة ومن هذه النقائص:
-عدم تشجيع البلديات في الاشتراك في اختيار القطاعات للمشاريع المؤثرة في الحياة اليومية للمواطن.

-التعقيدات الإدارية في تمويل ورشات هذا الجهاز من مندوب التشغيل إلى البنك إلى المستفيد.

-اقتصار هذا البرنامج على المستوى المحلي فقط دون جعله جهويا أو وطنيا.²³⁰

إن تحليلنا لوضع البطالة بشكل عام خلال هذه الفترة نلاحظ أن الدولة سعت إلى إيجاد حلول مؤقتة لامتناس البطالة في أوساط الشباب، بحيث ساهمت هذه الحلول في انخفاض نسبة العاطلين عن العمل، بمنحهم مناصب عمل مؤقتة، وهي إجراءات تكاد تكون تضامنية، أي بمعالجة اجتماعية وليس اقتصادية لأن الأخيرة بحاجة إلى استثمارات ضخمة، وهذا الذي لم يتحقق، والدليل على ذلك أنماط التشغيل التي جاءت بعد ذلك.

3- عقود ما قبل التشغيل: نتيجة تزايد عدد خريجي الجامعات والمعاهد المتخصصة وقلة مناصب العمل سواء المؤقتة منها أو الدائمة ضمن مختلف مجالات الأنشطة الإدارية والاقتصادية وللحد من ظاهرة تفشي البطالة لدى فئة حاملي لشهادات العليا وضعت الجزائر برنامج عقود ما قبل التشغيل في شهر جويلية من سنة 1998²³¹ وهدف هذا الجهاز حسب السلطات المعنية هو التكفل بعروض العمل وتشجيعها وتشجيع إدماج الشباب حاملي الشهادات في سوق العمل بالإضافة إلى تشجيع المستخدمين لتوظيف الجامعيين بعد فترة 12

شهورا وهو موجه للعاطلين عن العمل من حاملي الشهادات الجامعية (التدرج، التقنيين السامين الذين تتراوح أعمارهم بين 19 سنة و 35 سنة)، ويلتزم الصندوق الوطني لدعم تشغيل الشباب²³²

²³⁰ مدني بن شهرة، مرجع سابق، ص. 248.

²³¹ المرسوم رقم 98-402 المؤرخ في 2 ديسمبر 1998 المتضمن الإدماج المهني الحاملين لشهادات التعليم العالي والمتمتعين السامين، خريجي المعاهد الوطنية

للتكوين.

²³² منشور رقم 08 المؤرخ في 20 جوان 1998 يتعلق بإجراءات تطبيق جهاز الإدماج المهني للشباب حاملي شهادات في إطار عقود ما قبل التشغيل،

الصادر عن وزارة العمل والحماية الاجتماعية سابقا.

بتمويل ودفع أجور المستفيدين من هذه العملية وفق ما يعادل 6000 دج* بالنسبة للجامعيين و4500 دج بالنسبة للتقنيين السامين خلال المرحلة الأولى أي مدة سنة حيث تغيرت هذه النسبة وأصبحت سنة إضافية وفي حالة قبول التمديد لسنة أشهر إضافية فإن الراتب الشهري الواقع على عاتق الدولة ينخفض فتصبح 4000 دج للجامعيين و3000 دج للتقنيين السامين، كما يتحمل الصندوق الوطني لدعم تشغيل الشباب بالاشتراكات الاجتماعية بنسبة 7% .

إن إدماج هؤلاء الشباب في مناصب عمل دائمة بعد فترة عقود ما قبل التشغيل كان ضئيلا جدا بحيث تم تثبيت 3520 شاب في مناصبهم من مجموع 31085 إلى غاية سنة 2000 والبقية تحصلوا على شهادة انتهاء العقد، أن الحصيلة الأولية لهذا البرنامج الذي لا يزال قيد العمل به يمكن حصرها فيما يلي:

- 1- نسبة التثبيت في القطاعات ضعيفة بالمقارنة مع عدد المسجلين والراغبين في العمل.
- 2- نسبة عروض العمل المقدمة من قبل الهيئات المستخدمة لا تتماشى والارتفاع المستمر لطلب العمل وبخاصة في فترة تمديد العقد مدة العقد لمدة 6 أشهر في بداية التطبيق.
- 3- ضعف الإقبال على خريجي الجامعات والمعاهد المتخصصة من قبل المؤسسات الاقتصادية والقطاع الخاص وذلك لنمط النشاط الاقتصادي لها والانكماش الاقتصادي الحاد من جهة، ولاختصاصات المتخرجين وخاصة في العلوم الإنسانية والاجتماعية من جهة أخرى.
- 4- تداخل الصلاحيات بين أكثر من هيئة رسمية لتسجيل طالبي العمل في هذه الفئة.
- 5- ضعف الراتب الشهري الممنوح للمستفيد بالمقارنة مع المناصب الدائمة في نفس الصنف.
- 6- التمييز بين الجنسين الذكر والأنثى في الاستفادة من خدمات هذا الجهاز وبالتالي نجد أن العنصر النسوي يفوق بكثير عدد الذكور، حيث نجد أن في سنة 1999-2000 بلغت نسبة حضور العنصر النسوي 64.5% من إجمالي عدد المسجلين للسنوات ، بينما سجلت نسبة الذكور ب35.5% من عدد المسجلين.
- 7- يتميز بكونه عمل تضامني لمدة محدودة (سنتين) ومن ثم يصبح هناك بطالة من جديد والهدف من وراء ذلك كسب الوقت لان العديد ممن استفادوا من هذا النوع من التوظيف لا ادمجوا ولا وظيفوا في جهات أخرى وبالتالي نكون أمام بطالة دورية تساهم فيها الدولة بسياساتها.²³³

* تغير الأجر وأصبح 7500 دج مع تغير تمديد سنة العقد إلى سنة أخرى.

²³³ تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي، تقرير عن أنظمة التشغيل في الجزائر، نوفمبر، 2001، ص.45.

4-برنامج المساعدات لإنشاء المؤسسات المصغرة: وضع هذا البرنامج خصيصا للشباب الراغبين في إنشاء مؤسسات مصغرة ذات طابع إنتاجي أو خدماتي من أجل إيجاد مناصب شغل من جهة، والسعي لبروز هؤلاء الشباب كأفراد مهمين في المجتمع يساعد في تحقيق مشاريع معتبرة ومنه القضاء على التهميش الاجتماعي، كما أن هذا الجهاز يتحمل جزء من العمال الذين تعرضوا للتسريح جراء عمليات تصفية المؤسسات العمومية الاقتصادية، بحيث تتراوح سن الشباب من 19 إلى 35 سنة، ويمكن رفع سن المسير إلى 40 سنة، ويمول هذا الجهاز من قبل الصندوق الوطني لدعم تشغيل الشباب وتسييره الوكالة الوطنية لدعم وتشغيل لشباب، ويعتبر هذا البرنامج يختص بإعانة الدولة وذلك نتيجة الإعفاءات الجبائية من مرحلة الانجاز إلى مرحلة الاستغلال.

-القروض المصغرة : دخل جهاز القروض المصغرة حيز التنفيذ سنة 1999 ويعتبر أداة لمكافحة البطالة والفقر، ويخص هذا الجهاز الأشخاص مهما كان سنهم الذين يسعون إلى إنشاء نشاطات لكن لا تتوفر لديهم الإمكانيات المالية اللازمة، وتقوم وكالة التنمية الاجتماعية بتسيير القرض المصغر ، وترتكز في ذلك على مديرية تشغيل الشباب الثاني: والصندوق الوطني لمكافحة البطالة ومديرية الشؤون الاجتماعية، والوكالات المحلية للوكالة الوطنية للشغل و البنوك، تتراوح قيمة الاستثمار ما بين 50.000 و 350.000 دج²³⁴

على غرار الأجهزة التي سبق ذكرها، ورغم الجهود المبذولة، وإيجابيات المؤسسة المصغرة وخاصة إنشاء مناصب شغل سواء بواسطة انجاز الأشغال الكبرى واستصلاح الأراضي الفلاحية، إلا انه لا تزال هناك ضغوط قوية حيث أن مدة تأسيس المؤسسة المصغرة طويلة تتراوح ما بين 8 أشهر إلى 18 شهر بسبب رفض البنوك اغلب المشاريع بالإضافة إلى تكلفة التأسيس التي تبقى غالية الثمن على الرغم من الإعفاءات من حقوق تسجيل العقود ناهيك عن ضعف تقنيات المعلوماتية والانتقال بين الوكالة والمؤسسة المنجزة، هذا مما جعل المؤسسة تنشا ولكن دون ضمان لبقائها، حيث وجد الشباب أنفسهم في مواجهة وضعية جديدة تفرض عليهم حل عدة معضلات زيادة على مشاكل التسيير والمردودية، ومتطلبات السوق، هذا ما دفع بالشباب التفكير في الاستغناء عن مؤسساتهم، وكان أهم قطاع تعرض إلى مثل هذه المشاكل المؤسسات المصغرة الخاصة بالإعلام الآلي وذلك للمنافسة الغير نزيهة، وحرب الأسعار مع ارتفاع تكلفة الخدمة، والتطور السريع في مجال المعلوماتية.

²³⁴ المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، مشروع التقرير الوطني حول التنمية البشرية لسنة 2001، الجزائر، ديسمبر 2002، ص.158

- أجهزة حماية العمال والمساعدة على إعادة الإدماج (الصندوق الوطني للتأمين على البطالة): رغم عدم إدراجها ضمن أجهزة الشغل إلا أن نشاطاتها تتمحور في الحفاظ على مناصب العمل أو المساعدة على العودة إلى العمل، خاصة بالنسبة للعمال المسرحين لأسباب اقتصادية في إطار عمليات تسريح العمال، أو تبعا للتوقف القانوني لنشاطات المستخدم، ولقد انشأ الصندوق الوطني للتأمين على البطالة سنة 1994 وهو يسير تحت وصاية وزارة العمل والضمان الاجتماعي، وقد تم تدعيم الصندوق بمراكز لمساعدة الشباب في البحث عن عمل من بين هذه المراكز:

-مركز البحث عن عمل.

-مركز دعم العمل الحر.

-التكوين وإعادة التأهيل عن طريق الصندوق.

كما تم استحداث وطرح آخر صيغة لمحاربة البطالة والفقير لدى فئة الشباب سميت "نشاطات الإدماج الاجتماعي" وهذه المرة لفائدة البطالين الغير حاملي للشهادات، والتكفل بالشباب المتسرب من المدرسة، ومحاربة التهميش، ويقع هذا الجهاز تحت وصاية الوكالة الوطنية للتنمية الاجتماعية بالتعاون مع مديريات النشاط الاجتماعي²³⁵، مقابل منحة هزيلة لا تغطي الحاجيات الضرورية للفئة المحددة ب18 إلى 40 سنة وبالتالي لا يمكن تسميتها بمناصب شغل لتدرج ضمن مناصب العمل الدائمة التي تحصيها وزارة العمل سنويا.

إن وضعية المستفيدين من إجراءات التأمين عن البطالة تضاغت مع مرور السنوات بحيث انتقلت الملفات المقبولة من حيث الكم من 36108 ملف سنة 1996 إلى 188411 ملف عند نهاية 2003، وهذا الأمر عكس مدى الإقبال على هذه الطريقة في إنشاء مناصب الشغل الجديدة للبطالين وان هذه الشريحة من البطالين تساهم في دفع التنمية الاقتصادية والاجتماعية خاصة مع ما يعرف بفلسفة الرجوع إلى النمو الذي انطلق فيها منذ الفترة 2000-2003 مع تمديد هدف أولي بمعدل 7 % إلى 8% بين 2004-2007، وقد دعا الخبير الدولي "بيتر أوير" في تقييمه لتجربة الجزائر في التأمين على البطالة أنها تجربة رائدة لكن هناك نقائص يجب إعادة النظر في الجهاز قصد تغطية جميع الشرائح والأشخاص وإدماجهم ضمن مصلحة عمومية للشغل.²³⁶

²³⁵ وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي، تقرير عن حصيلة التشغيل من خلال أجهزة التشغيل المستحدثة، مديرية الدراسات، 2009، ص.25.

²³⁶ بن بختة وردة، "سياسة التشغيل في الجزائر : الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب نموذجا دراسيا" (رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات

الدولية، تنظيمات سياسية وإدارية، جامعة الجزائر، 2006)، ص.90.

إن الإجراءات التي قامت بها الجزائر من أجل مواجهة البطالة تعد غير كافية فالبطالة لا تزال في مستويات مرتفعة ، وتشير الإحصاءات إلى انه يتوقع أن يصل عدد المنظمين لسوق العمل 3 ملايين شخص بحلول 2010 كما أن هذه الإجراءات اتسمت ب:

- نقص التنسيق بين مختلف الوظائف وضعف العلاقة بين التشغيل والتكوين والتعليم.
- الطابع المؤقت والمتذبذب في التشغيل كنتيجة لضعف الأجهزة وعدم جديتها في استقطاب البطالين الفعليين.
- ضعف أجهزة التشغيل في القيام بدورها كأجهزة بحث، وفي تقديم الإطار المنهجي والقيام بدراسات وتحقيقات للوصول إلى حقائق عن سوق العمل.
- النمو الديمغرافي المتزايد، ونسبة خريجي الجامعات، وسوء التخطيط بين سوق العمل والأجهزة كلها ساهمت في ضعف هذه الأجهزة.
- عدم ملائمة النصوص التي تدير هذه الأجهزة وتداخل الصلاحيات مع ارتباطها بتقلبات القوانين المالية.

أما عن الاستثمار الذي من شأنه أن يمتص البطالة فقد تمثل في: الوكالة الوطنية لتنمية الاستثمار (APSI) فقد تم تدعيم المشاريع بأكثر من 3344 مليار دج كالتزام باستثمار، حيث يوافق هذا المبلغ 43213 مشروع استثمار تم من خلاله إنشاء 1.605000 منصب عمل، وبمقتضى الأمر الرئاسي رقم 03-01 والمتعلق بتطوير الاستثمار سابقا جاءت الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار لتحل محل الوكالة الوطنية لترقية ومتابعة الاستثمار سابقا (APSI) في 20 أوت 2002، وهي مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تعنى بخدمة المستثمرين الوطنيين والأجانب، وتضم هذه الوكالة كل الهيئات ذات العلاقة بالاستثمار، وهي وكالة هامة تملك شخصية معنوية واستقلالية مالية، وتقدم هذه الوكالة كل الخدمات الإدارية والمعلومات المتعلقة بالاستثمار، ولقد سجلت حصيلة 2004 أنه أكثر من 97% من المشاريع تابعة للقطاع الخاص مقابل 2% للقطاع العمومي، وان نسبة 1% من المشاريع الكبيرة تستحوذ على 33% من إجمالي الاستثمارات مع 3213 منصب شغل، و يمكن أن نستدل بالجدول التالي في مدى مساهمة القطاع الخاص في امتصاص البطالة في الفترة من خلال المشاريع:

جدول رقم: 02 يمثل مدى مساهمة القطاع الخاص في امتصاص البطالة:

النسبة %	التكلفة بالمليون دج	النسبة %	عدد الوظائف	النسبة %	عدد المؤسسات	القطاعات القانونية
%08	4469	%08	2390	%01	10	القطاع العمومي
%92	53555	%92	28912	%99	981	القطاع الوطني الخاص
%100	58024	%100	31302	%100	991	المجموع

*المصدر: الديوان الوطني للإحصائيات لسنة 2004.

إن تطور هذه المشاريع المعتمدة في القطاع الخاص مقارنة بالقطاع العمومي توضح هيمنته على سوق العمل والإنتاج، ويمكن القول أن الدولة انسحبت من سوق الاستثمار عموما، وهذا للاضطلاع بدور المراقبة والتنظيم دون التخلي عن بعض الاستثمارات الإستراتيجية، فهذه الاستثمارات تجيء في ظرف سياسي واقتصادي مهم يتميز بعودة الشرعية للنظام السياسي في نظر الباحثين، والاهم الاستقرار المالي والاقتصادي بسبب تحسن أسعار البترول، كذلك تنافس بعض المستثمرين على السوق الجزائرية خاصة في قطاع المحروقات، وبالتالي فالقطاع الخاص في الجزائر قد ساهم في الرفع من قيمة الطبقة الشغيلة في الجزائر حسب الجدول التالي لفترة 2004.

-جدول رقم: 03 يمثل مساهمة القطاع الوطني الخاص في قطاع الشغل حسب بعض القطاعات في الجزائر.

*المصدر الديوان الوطني للإحصائيات، ومعطيات إحصائية حول الشغل، البطالة، لثلاثي الثالث، 2004، رقم: 425، الجزائر، جانفي 2005.

النسبة %	عدد العمال بالألف	قطاع النشاط
20.74	1617.125	الزراعة
13.6	1060.785	الصناعة
12.41	967568	بناء وأشغال عمومية
53.25	4152.934	تجارة وخدمات إدارية
%100	7798.412	المجموع

إن مكانة القطاع الوطني الخاص، أصبحت جد هامة خلال هذه العشرية، فعلى مستوى التشغيل العام نجده يتعزز بصفة مستمرة بفضل تغير الوضع الاقتصادي والسياسي العام ويرى الباحث "جيلالي اليابس" أن الإطارات العاملة في نشاط النسيج الخاص تتحصل على أعلى ب20% من القطاع العام وبأكثر من 40% في النشاطات الصناعية المعدنية مما أدى بالقطاع الخاص إلى استقطاب أحسن الإطارات والتقنيين والعمال المؤهلين وهؤلاء هم نتاج المنظومة

التربوية والتكوينية للدولة في الوقت التي كانت هذه الأخيرة تنتج الموارد البشرية المؤهلة للمشروع التصنيعي عملت في آن واحد على إمداد القطاع الخاص بما يحتاجه من الأيدي المؤهلة دون أعباء مالية تحملها القطاع الخاص في تكوينها، ضف إلى ذلك أن العامل في القطاع العام لا يتحصل على ظروف مواتية على العمل، غياب النشاط النقابي الفعال، التأهيل المهني يتحصل عليه قلة الإطارات عن طريق المحاباة ومبدأ الترقية ضعيف لا يتماشى مع طموح العمال.²³⁷

إن التحديات التي تواجه الجزائر، من نمو ديمغرافي، والانخفاض المفاجئ لأسعار النفط قد يجعل الأمور أكثر تعقيدا في المستقبل لذلك يجب الحذر في اعتماد آليات أكثر مرونة وقابلية للمواجهة، فنسبة البطالة وإن انخفضت حسب المحللين فإن ذلك لا يعكس أبدا أنها حلولا دائمة وناجعة في نفس الوقت، فالإحصاءات تشير إلى أن نسبة البطالة قابلة

للارتفاع في أي لحظة وهذا ما تشير إليه البيانات التالية لسنة 2005 فنسبة العاطلين عن العمل الأقل من 30 سنة ارتفعت من 73% في سنة 2004 إلى 75%. أما آخر الإحصاءات المتعلقة بالشغل والبطالة لسنة 2007-2008 حسب الديوان الوطني للإحصائيات، البطالة قدرت بـ 1.169.000 شخص، النساء يشكلن نسبة 8,25%، البطالة مست أساسا الشباب حيث أن 75% هم أقل من 30 سنة، و87.8% لا يتجاوز سنهم 35 سنة، والجدول التالي يوضح نسب الطبقة الشغيلة إلى غاية ديسمبر 2008، بحسب القطاعات:

المشتغلين				القطاعات
النسبة %	الكل	فردى	جماعى	
13,7	1 252 000	612 000	640 000	الفلاحة
12,5	1 141 000	108 000	1 033 000	الصناعة
17,2	1 575 000	236 000	1 339 000	بناء وأشغال عمومية.
56,6	5 178 000	441 000	4 737 000	تجارة/خدمات إدارية
100	9146000	1397000	7749000	المجموع

إن الدراسات التي يقوم بها المجلس الوطني للاقتصادي والاجتماعي بالتنسيق مع المؤسسات والهيئات الدولية بعيدا عن الوزارات المعنية تعكس وضعا خطيرا حول الشغل والبطالة في الجزائر، فهناك من يشتغل في ظروف صعبة وغير مصرح بهم، بالإضافة إلى عمالة الأطفال، وهم كثيرون من يقبلون بعمل أيا كان نوعه من أجل العيش وسد الجوع في الجزائر،

²³⁷ أنور مقراني ومهدي عوارم، "الحكم الرشيد والتنمية بالقطاع الوطني الخاص" (ورقة بحث قدمت في الملتقى الدولي حول "الحكم الرشيد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي"، سطيف، الجزائر، 08-09 افريل 2007)، ص.345.

وهناك أرقام تشير إلى توسع البطالة في أوساط المتسربين من المدارس حسب الديوان الوطني للإحصائيات .

-جدول رقم:05 يوضح نسبة البطالة بحسب الجنس والمستوى الدراسي حسب لعام 2008:

الذكور	%	الإناث	%	المجموع	%
بدون مستوى تعليمي	23 000	2,6	1 000	0,3	24 000
ابتدائي	151 000	17,4	12 000	4	163 000
متوسط	439 000	50,6	64 000	21,3	503 000
ثانوي	164 000	18,9	83 000	27,6	247 000
جامعي	91 000	10,5	141 000	46,8	232 000
المجموع	868 000	100	301 000	100	1 169 000

وهناك من يشتغلون في أسوأ الظروف ويقبلون بأجر غير مقنع وهذا بحسب المعطيات في الجدول التالي:

جدول رقم:06 يمثل نسبة من البطالين الذين يقبلون بمناصب عمل في ظروف مختلفة بحسب الجنس:

الذكور %	إناث %	المجموع
89,4	80,8	87,2
77,4	69,8	75,5
92,2	63,3	84,8
88	34	74,3
75,6	43	67,3
94	79,8	90,4

-المصدر الديوان الوطني للإحصائيات.2008.

إن زيادة نسبة البطالة في المجتمع إنما هو بسبب غياب الاستثمارات الحقيقية سواء من جانب القطاع العام أو الخاص، بالإضافة إلى التطور المستمر للفئة السكانية القادرة على العمل بوتيرة 3.8% سنويا أدت إلى تفاقم الاختلالات في سوق العمل وأمام هذه الوضعية يجب على الدولة مضاعفة الجهود لاحتواء الخلل الحاصل على جميع الأصعدة لأن مسؤولية الدولة في ظل نظام اقتصاد السوق هو التدخل لحماية هؤلاء البطالين، وهو الدور الاجتماعي الذي يجعلها دولة حماية في ظل هذا النظام وهو ما طبق في العديد من الدول الأوروبية كفرنسا والسويد ضمن ما يسمى بالرأسمالية الاجتماعية.

إن الوعود التي قطعتها الجزائر لتحقيق الشغل للشباب البطال، خاصة برنامج الرئيس المتضمن خلق مليونين منصب عمل في البرنامج الرئاسي لآفاق 2009 وخفض نسبة البطالة إلى اقل من 9% خلال الفترة 2010-2013 لا يزال ينتظر التجسيد، بالإضافة إلى مشروع 100 محل لكل بلدية لا يزال ينتظر التوزيع وأخرى أصبحت أماكن للقمامة وان وزعت فهي توزع بطرق ملتوية... وغيرها، والجهد الواجب بذله من أجل تحقيق ذلك هو وضع سياسة تشغيل قائمة على الإدماج المهني لأطول فترة ممكنة، فالشغل يحقق الاستقرار الاجتماعي، ويضمن صحة مستقرة، وعيش كريم للعائلة وبالتالي تنمية اجتماعية مستدامة للفرد والمجتمع، فالمرحلة المستقبلية يجب أن تكون مرحلة إنعاش دائم للنمو. لأن العالم يتجه أكثر فأكثر نحو سوق ثنائي للعمل يتشكل من جهة من مناصب شغل دائمة، عالية التأهيل وذات أجور عالية ومن جهة أخرى مناصب عمل غير مضمونة ذات مدة محدودة وأجور ضعيفة، مع العلم أن الصنف الثاني ينمو بصفة أسرع في بلادنا.²³⁸ وهو ما يهدد الأمن الاجتماعي العام للبلاد.

الفصل الثالث: نحو سياسات اجتماعية مستدامة في
الجزائر.

تحتاج السياسات الاجتماعية في أي بلد إلى مستلزمات لتحقيق فعاليتها لعموم المواطنين ولا تتوفر هذه المستلزمات والشروط إلا في بيئة ينشط فيها الحوار وتتزاحم فيها الأفكار والنقد وخاصة الرقابة وهذه الأمور تكون متاحة أكثر في نظم سياسية تتسم بقبول الآخر والعمل على إرضاءه، وتسعى الحكومات جاهدة لبلوغ هذا الهدف عن طريق تعبئة كل الوسائل المتاحة أمامها؛ وتكون المصلحة العامة هدفا أساسيا تسعى لتحقيقه الحكومات عن طريق السياسات العامة، وهنا تطرح قضايا طبيعة الأنظمة ووسائلها في تحقيق ذلك و توفر قيم معروفة كالديمقراطية، الإنسانية، العدالة والمساواة والواقعية وغيرها، التي لها دور كبير في صنع السياسات كما جاء في العديد من الدراسات والتقارير التي تؤكد على شروط تحقيق التنمية بكافة أنواعها السياسية، الاقتصادية والاجتماعية، في بيئة ملائمة لسماع رأي الأغلبية من المجتمع، ونحن لا نركز على واحدة فقط ولكن التنمية تحتاج إلى أكثر من عامل لنجاحها، كما تقف أمام بلوغ الأهداف عراقيل تحول دون الوصول إلى نتائج ايجابية وبالتالي لايمكن توفير الشروط أو الضمانات لتحقيق أي تنمية منشودة، دون إزاحة العراقيل والقضاء عليها، ويمكن لأي باحث أن يختار و في أي موضع كان ما يلاءم طرحه وينمي قوة الإقناع فيه، باستخدام الشروط الضرورية والضمانات التي يراها مناسبة لتحقيق هذه التنمية.

المبحث الأول: المعايير الأساسية للسياسات الاجتماعية والتنمية المستدامة

يتطلب البناء الحضاري والمعرفة ضد التخلف حياة سياسية سليمة ومشاركة واسعة من قبل المواطنين ومؤسسات مستقرة، ونعني بالحياة السياسية السليمة، شعور كل مواطن أنه معني بالعملية السياسية، وان الدولة تحكمه برضاه وأنها أداة تنفيذية بيد الإرادة المجتمعية وهذا يتطلب توفير عوامل الاطمئنان والأمن لدى المواطنين، وعدم الخوف من مواجهة الدولة حين تسيء أو تخطئ، كما يتطلب توفير آليات ومؤسسات مقنعة للمواطن تؤمن مشاركته السليمة في الحياة السياسية العامة، وهذا ما يمكن أن يندرج تحت عنوان حقوق الإنسان وهي تعني أيضا أن وصول الحاكم إلى السلطة هو انعكاس لإرادة المحكومين وليس بالضد من هذه الإرادة ولا تليفا لها، كما أن بقاءه في السلطة هو رهن هذه الإرادة وان المحكومين ليس لهم فقط حق انتقاد الحاكم، أو المشاركة في فعاليات الحكم واتخاذ قراراته، وإنما لهم الحق في إقالته وإخراجه من السلطة أيضا وكل ذلك بطريقة سلمية وانسيابية لا تدخل المجتمع في صراعات أو انقسامات، وتعني أيضا

ممارسة الحكم من خلال مؤسسات دستورية مستقرة تتميز فيها شخصية الحاكم بوضوح عن شخصية الدولة وتكون الوعاء الذي تصب فيه إيرادات المحكومين، وتتحقق فيها التسويات السياسية بين الفرقاء المختلفين في المجتمع، وقد أثمرت البشرية الطويلة عن ابتداع مجموعة أسس وآليات ووسائل وصيغ تنظيمية ودستورية لتحقيق هذه المتطلبات تعارف الكثيرون على تسميتها بالديمقراطية أو الآليات الديمقراطية.

كما يربط العديد من الباحثين الغربيين بين مؤشرات التقدم الاقتصادي ككل أو بعضها وبين التطور الديمقراطي بعلاقة تبعية ومن هؤلاء (سيمور مارتن ليبست، دانيال ليرنر، ايفرت هاجن، بيتر ميركل، مايكل راش.. و غيرهم وبعبارة أخرى، وكما أكد "ليبست" في مؤلفه " الرجل السياسي" 1983، على وجود علاقة سببية بين التنمية الاقتصادية والديمقراطية حيث أبرز باستخدام المؤشرات الأربعة: (الدخل، التصنيع، التحضر والتعليم) أن النظم الديمقراطية لا تنشأ ولا تتطور ولا تستمر إلا في المجتمعات المتقدمة اقتصاديا والتي أشبعت الحاجات المادية لسكانها كما خلص "ليرنر" في كتابه " تحول المجتمع التقليدي" 1958 إلى أن المجتمع الحديث المتطور سياسيا (المجتمع المشارك) يتميز بالتجاوب مع الغير، أما المجتمع التقليدي فإنه يعاني من ضعف بالغ وبالتالي فالديمقراطية شرط ضروري وأساسي الذي تبنى عليه التنمية الاقتصادية أي أن التطور يجب أن يبدأ أساسيا عن طريق الإصلاح السياسي والديمقراطي أو كما يسمى (المحدد السياسي للتطور).²³⁹

○ المطلب الأول: الديمقراطية والحكم الراشد كضمانة* لسياسات اجتماعية مستدامة

²³⁹ محمد السيد سليم، نيفين عبد المنعم، محرراً، العلاقة بين الديمقراطية والتنمية في آسيا (القاهرة: مركز الدراسات الآسيوية، 1997)، ص ص 8-9.

* تعريف **الضمانة**: يشير المصطلح إلى العديد من المعاني، بحسب الاختصاص وتعدد الميادين؛ فجد الضمانة في (الاقتصاد) على مستوى البنوك: هي تلك الأموال العينية مجسدة في بنايات وهاكل أو أجهزة وغير ذلك، يقدمها الشخص إلى البنك مقابل حصوله على قرض مالي ويضمن بذلك البنك حصوله على ضمانات بالقرض وهي بمثابة أموال يمكنه استردادها من الشخص في حالة الإخلال بالتزامات التسديد. أما في (السياسة)، فنجد أن حقوق الإنسان مثلاً تعرف على أنها "الضمانات الأخلاقية التي يتمتع بها الأفراد لأنهم بشر، وتسمى هذه الضمانات حقوقاً" وتسعى الحكومات إلى تقديم الالتزامات باحترام هذه الحقوق عن طريق ضمانات أخرى ممثلة في إصدار القوانين والتشريعات والمصادقة على العهود، و إنشاء المؤسسات... الخ، التي من خلالها تثبت حقوق الإنسان وتحترمها من خلال إرساء العدالة الاجتماعية، والرخاء الاقتصادي والتنمية الحقيقية، ووجود الديمقراطية والحكم الراشد يعدان كضمانة لممارسة الأفراد لحقوقهم المشروعة وهي المشاركة في صناعة القرار السياسي والاقتصادي، والمراقبة عن طريق البرلمان الأحزاب والجمعيات، وهذا يحقق الاحترام وتوطيد العلاقات بين الأفراد والحكومات لمزيد من التوضيح انظر مثلا: CORDON WHITE :BUILDING A

يرى "جيمس أندرسون" أن القيم المعروفة كالديمقراطية لها تأثير كبير في صنع السياسة العامة، ما يجعل مخرجات السياسة قابلة للنقاش والقبول أو المعارضة، وهذا يتحقق بوجود ثقافة سياسية لدى صنّاع القرار من جهة والمحكومين من جهة ثانية، كما أن المواطنين يطرحون مطالبهم و احتياجاتهم على النظام أكثر مما يفعله مواطنو المجتمعات الأخرى ذات الأنماط الثقافية المحددة والمذعنة.²⁴⁰

بالإسقاط على الجزائر نجد أن السياسات الاجتماعية التي اعتمدها منذ 1999 تتسم بالاتي: ²⁴¹

- تقليد الدول المستعمرة في أنماط رسم السياسات العامة من ناحية والتوجه نحو إقرار سياسات راديكالية ارضاءاً للجماهير من ناحية أخرى.
- عدم وجود تغذية عكسية حول السياسات وأثرها المتحقق، حيث يجري التقييم لآثار السياسات العامة من طرف واحد وهو الحكومة نفسها، أو يتم توجيه اللوم لجهات خارجية على الفشل في تحقيق الأهداف.
- تهدف السياسات العامة في الجزائر إلى تحقيق الحد الأقصى من المطالب دون إمكانية فعلية لتحقيقها.
- عدم وجود ترتيب واضح للأولويات التي تسعى السياسات العامة لتحقيقها.
- غياب ثقافة العقلانية في رسم السياسات، وإن وجدت فهي شكلية وتأتي استجابة لضغوط خارجية ممثلة بمطالب دول ومؤسسات تمويل وإقراض دولية وإقليمية.
- التناقض بين السياسات المعلنة والسياسات التي يتم تنفيذها أو ما يشار إليه في أدبيات الإدارة العامة بمظاهر الشكلية (formalism) أو النفاق الإداري (hypocrisy)، وبالنسبة للأطر والهيكل التنظيمية الخاصة بوضع السياسات العامة، فيلاحظ عدم وجود أجهزة متخصصة في تقييم وإعادة تصميم السياسات العامة، فرغم وجود أجهزة وهيئات معنية بالتخطيط ورسم السياسات العامة، إلا أنها غالباً تكون ذات مستوى ضعيف، إذ يستأثر بعض الأفراد وبعض أصحاب النفوذ من كبار

الموظفين وجماعات الضغط بالدور الرئيسي على حساب دور البرلمان الذي يلعب دورا ثانويا يتلخص في حشد التأييد والدعم لسياسات الحكومة والأحزاب، والمجتمع المدني.

- غياب الديمقراطية التشاركية، التي تسمح بالأطراف الأخرى (كمؤسسات المجتمع المدني...) المشاركة في صناعة السياسات العامة، ومحاربة الفساد وغيرها، لأن وجود المؤسسات التشاركية يعطي قوة في انجاز المهام المتعلقة بالتنمية والبحث عن الاستقرار... الخ²⁴²، وبالإسقاط على الجزائر نجد أن ما قامت به الحكومة أثناء البحث عن أسباب الهجرة الغير شرعية مثلاً أو ما اصطلح على تسميته "بالحرقة"، حيث أوكلت للجماعات المحلية بالتحاور مع الشباب ومعرفة الأسباب التي تقف وراء ذلك، لكن هذه المهمة وإن بدت جريئة في بدايتها إلا أنها فشلت نظرا لتغيب الأطراف الأخرى وتوقفت في بدايتها.

إن قضية الديمقراطية والحكم الراشد وكما جاء على لسان رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة أنه " لا يمكن إقامة الحكم الراشد بدون دولة القانون، بدون ديمقراطية حقيقية، بدون تعددية سياسية، كما لا يمكن أن يقوم حكم راشد دون رقابة شعبية... " من هذا المنطلق فالدراسات والتقارير التي تركز على قضايا السياسات الاجتماعية (كمستوى المعيشة أو نوعية الحياة وعلى أهمية الإنسان في تفعيل العملية التنموية، حيث تركز المؤشرات على مستوى الخدمات الصحية ومستوى التحصيل العلمي..) تحت الدول التي تسعى لترشيد الحكم التأكد من تحقيق المؤشرات الدالة على تحسين نوعية حياة المواطن والانتقال إلى الاستثمار البشري، فالعلم والصحة تعان على عاتق الدولة ولكنهما استثمار بعيد المدى، ويمكن القول أن التنمية البشرية المستدامة تنمية ديمقراطية تهدف إلى تشكيل

نظام اجتماعي عادل وديمقراطي ورفع القدرات البشرية من خلال دفع المشاركة الفعالة للمواطنين، وتوسيع نطاق خيارات المواطن وإمكانياته، وبذلك يعمل الحكم الراشد على تحقيق أهدافه المتمثلة في:

- تقرير وتدعيم وكذا الحفاظ على رفاهية الإنسان وتوسيع قدرات البشر وخياراتهم وفرصهم الاقتصادية، والسياسية لاسيما لأكثر أفراد المجتمع فقرا وتهميشا.

- السعي للقضاء على الفقر وتعزيز التنمية من خلال إنشاء مؤسسات سياسية وقضائية وإدارية تؤدي عملها بكفاءة وتخضع للمساءلة .

²⁴²محمد شليبي، "التنشئة السياسية و المأسسة كمستلزمات لديمقراطية ومواطنة فاعلة لإدارة مدينة مستقرة"، المجلة الجزائرية للعلوم السياسية

-الوصول إلى تحقيق الالتزام بتعزيز التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

-الوصول إلى توسيع خيارات جميع فئات المجتمع بما في ذلك الفئات الأكثر تهميشا كالنساء والفقراء، من خلال تحقيق معيار المشاركة في صناعة القرار الذي يحقق رفاهية المجتمع ويضمن استدامتها.

-الوصول إلى تفعيل دور كل مؤسسات المجتمع حيث تشمل أجهزة الدولة وهيئات المجتمع المدني، وكذا شركات القطاع الخاص.²⁴³

-محاولة تحقيق الاستقرار عن طريق الالتزام بحكم القانون والمشاركة الشعبية في الحكم والشفافية وتداول السلطة، فقد أشار تقرير التنمية البشرية سنة 1994 إلى أن التنمية بكافة جوانبها عملية وليست حالة واتجاه مستمر في النمو، وليست مجرد وضع طارئ أو عوامل خارجية، فالتنمية عملية شاملة ومستمرة ودائمة الدوران لأن:²⁴⁴

▪ للمشاركة بعد تعليمي يمكن من خلاله معرفة الخطأ والصواب ومن ثم العرف على كيفية حل المشاكل اعتمادا على الذات.

▪ إن المشاركة تساعد كثيرا في تقبل القرارات والمشروعات التي تتعلق بالتنمية المستدامة على قناعة ورضا كاملين.

▪ المشاركة تسهم بشكل واضح في فهم وإدراك حجم المشكلات والإمكانيات المتاحة للتعامل مع هذه المشكلات والوعي بالصعوبات التي تواجهها الحكومات مما قد يدفع المواطنين إلى تقديم مبادرات من جانبهم تسهم في دعم الجهد الحكومي من خلال تنظيم أنفسهم والانخراط في منظمات المجتمع المدني المستقلة سياسيا عن المال والفساد، شرعية وفاعلة لتأطير التفاعلات المختلفة وبخاصة المشاركة التي تحتاج إلى المأسسة، وعن طريق المجتمع المدني يمكن تأطير المنافسة السياسية بين القوى بشأن صناعة السياسات العامة، حيث تلعب هذه المؤسسات دورا معتبرا لأنه يعتبر الوعاء المعبر عن المصالح وتجميعها وتقديمها إلى المؤسسات الحكومية التي تتولى عملية تحويلها وإنتاجها في صيغة قرارات وسياسات عامة، وهكذا تعمل مؤسسات المجتمع المدني كقنوات للمشاركة السياسية في عملية صناعة السياسات.²⁴⁵

²⁴³ كمال بالخيري، عادل غزالي، مرجع سابق، ص.435.

²⁴⁴ المرجع نفسه، ص.435.

²⁴⁵ كمال بالخيري، المرجع نفسه، ص.436.

▪ تساعد عملية المشاركة المواطنين على الحرص على المال العام، وترشيد إنفاقه بل تدفعهم للحفاظ على انجازات التنمية المستدامة حيث يشعر المواطنون أنهم أصحاب هذه المشروعات التي أنجزت بجهدهم.

تحليلاً للواقع الجزائري يمكن القول أن الإقرار بالتعددية لم تكن لقناعة وإيمان النظام الحاكم بمزايا المشاركة السياسية والحرية وفسح المجال أمام مختلف الفواعل، بقدر ما كان هروبا من أزمة صراع على مستوى التيارات والتوجهات والمصالح المختلفة الممثلة في النظام السياسي، ويمكن تأكيد هذا الطرح بغياب الإرادة السياسية الحقيقية لمواصلة الإصلاحات التي باشرتها الجزائر إلى نهايتها، وهو الغياب الذي تأكد من خلال عدم اعتماد ما يمكن أن نطلق عليه تسمية "العقد الوطني" الذي يحمي تجربة التعددية، بالإضافة إلى ممارسة الضغط والتحكم على كافة الأحزاب والجمعيات وذلك عبر وسائل عديدة مثل استعمال سلاح الإجراءات الإدارية، مما دفع بالعديد من النشطين ضمن هذه الجمعيات لطرح السؤال التالي:

هل أن السماح بتشكيل هذه الجمعيات وسيلة تستخدمها الدولة لمراقبة الدولة لمراقبة المجتمع والمواطنين، بدل أن تكون وسيلة تسمح للمواطنين بمراقبة هذه السلطة.²⁴⁶ ناهيك عن قانون الطوارئ المفروض إلى غاية اليوم من طرف السلطة لردع أي تحرك اجتماعي من جانب المجتمع المدني، كما أن الأحزاب وعلى حداتها في الجزائر، لم تكن في الواقع سوى أشكالاً فارغة وعناوين ضخمة، تحولت في ممارسات بعضها إلى انحرافات مكشوفة لتأييد السلطة، وابتعادها عن أداء دورها المتمثل: في تنظيم الحركة السياسية للجماهير، وتسيير مشاركتها في مختلف الأنشطة السياسية بشكل منظم ومشروع وذلك بتمكين الجماهير من التعبير عن مصالحها ورغباتها بأكثر حرية، وفي المشاركة في صناعة القرار، لأن تعدد الأحزاب يشير إلى وجود مجال أكبر أمام المواطنين للخيارات سواء تعلق الأمر بالبرامج التنموية أو باختيار الحكام، كما تشارك الأحزاب باعتبارها سلطة رقابية وضبطية في المجتمع بشكل مستمر على احترام مبدأ الفصل بين السلطات، كما أنها تمارس حقوق المساواة السياسية واستجواب المسؤولين حول القضايا العامة.²⁴⁷ فغياب البرامج أحياناً، ومبالغتها في التعميم أحياناً أخرى يجعلها موضع شك ويحيلنا إلى هشاشة الأفكار التي يتبناها بعض الأحزاب كحزب الجبهة الوطنية الجزائرية (FNA)، أو عجز أحزاب أخرى عن الانتشار الوطني كحزب جبهة القوى الاشتراكية (FFS)، وحزب التجمع

²⁴⁶ صالح زيان، تشكل المجتمع المدني وآفاق الحركة الجموعية في الجزائر، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، عدد: 17 ديسمبر (2007): ص. 98.

²⁴⁷ إسماعيل علي سعد، علم الاجتماع السياسي بين السياسة والاجتماع (الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية، 1999)، ص. 384-389.

من أجل الثقافة والديمقراطية (RCD) وعدم استجابتها للحاجات الواقعية للمجتمع الجزائري، وبعضها سعى إلى التحالف من أجل مصالح ضيقة عندما عجزت عن تحقيقها منفردة، فتجربة التعددية الحزبية في الجزائر التي أتاحتها دستور 1989 لم تكن سوى البحث عن دستور تعددي أفضل من دستور أحادي، وبالتالي التخلص من قيود ومفاسد الأحادية حتى وإن كان لا يلي كل الطموحات المشروعة للشعب²⁴⁸، فالتعددية التي سمح بها هذا الدستور قد سعى من خلالها أصحاب السلطة في الجزائر إلى حل مشكلات السلطات وليس الجمهور، فالمراد كان تجديد شرعية النظام وتجميلها عن طريق فئات جديدة تسعى إلى امتصاص المجتمع وتم بذلك السماح بإنشاء أحزاب بشرطين:²⁴⁹

-الأول: ألا تحصل قوى المعارضة على أغلبية مهما كلف الأمر وإن حتم ذلك تزوير الانتخابات.

-الثاني: ألا تلتزم السلطة القبول بتشكيل الأغلبية البرلمانية من المعارضة للحكومة وبالتالي هي ديمقراطية بحد السيف، فمحنة السياسة في الجزائر هي غياب دولة القانون والمؤسسات التي تسمح بالمشاركة الحقيقية والفعلية في صناعة القرارات، وما هو موجود من تعددية حزبية هو مجرد استعراض، حيث أن الانفتاح الليبرالي والتبشير لاقتصاد السوق لم يواكبه انفتاح سياسي بمعنى الكلمة، وفي نفس الوقت تعاضم الدور الأمني في الدولة وتراجع دورها الاقتصادي والاجتماعي، واحتواء أمني لمختلف الفئات والفاعلين الاجتماعيين، إذ أصبح العمل بقانون الطوارئ سياسة لمواجهة المجتمع بقمعه وانتهاك حقوقه باسم الحفاظ على الأمن العام، ودرء الإرهاب، ومواجهة انتفاضات الشباب عن طريق نفس عقلية مواجهة الإرهاب.

إن التحول نحو اقتصاد السوق كان له صدى واهتمام وتعبئة بالغين، إلا أن الانفتاح السياسي والتعددية التي رافقت هذا التحول لم يرافقها أي صدى واسع لدى الجماهير بالرغم من الكثافة العددية 60 حزبا في بدايتها، إلا أنها سرعان ما انكشفت كون بعضها عبارة عن أحزاب إيديولوجيات وأحزاب شخصية، وأخرى نخبوية، وبالتالي اتسامها بعدم الوضوح في الهدف وطغيان الطابع الجهوي و بروز الصراعات الداخلية والانشقاقات من طرفها أحيانا، وأحيانا أخرى

²⁴⁸ عيسى جرادى، الأحزاب السياسية في الجزائر (الجزائر: دار قرطبة، 2007)، ص. 64.

²⁴⁹ عبد النور بن عنتر، وآخرون، "إشكالية الاستعصاء الديمقراطي في الوطن العربي"، المستقبل العربي (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2007)،

من طرف خارجي ممثلا في السلطة كحركة "النهضة" مثلاً و"حماس" التي تحولت فيما بعد إلى حركة مجتمع السلم، وبالتالي الاحتواء والتعبئة.²⁵⁰

إن ديمقراطية المؤسسات الاقتصادية والاجتماعية والإدارية والسماح للمواطنين بالتعبير عن مصالحهم والحصول على المعلومات، ومناقشتها مقابل القيام بالواجبات دون إقصاء والسماح لهم بالمشاركة في صناعة القرار المحلي مثلاً عبر المؤسسات الشرعية، إنما يتم بخلق تقاليد ديمقراطية، تؤسس لطريقة مثلى في القيادة وتسيير شؤون الدولة ومؤسساتها تقوم على التنسيق والمشاركة والشفافية بين الجماعات المحلية والدولة والمجتمع المدني والتعاون بين الأعداء الاقتصاديين الخواص والعموميين المكلفين بأداء الخدمات العمومية القاعدية.²⁵¹

فبالنظر إلى الجزائر نجد أن البرلمان الذي يعتبر أهم مؤسسة تشريعية ورقابية وقبل هذا يعبر عن المشاركة السياسية للشعب الذي يقوم بانتخاب أعضائه وبالتالي دوره أكثر تعبيراً عن الرأي العام والرقابة على أعمال الحكومة، وناقل جيد لانشغالات المواطنين نجده لا يعبر صراحة على هذا الأمر، فبعض النواب يطرحون انشغالات لا تستجيب لطموحات المواطنين، ضف إلى ذلك عجز النواب عن طرح قضايا الشعب بحجة وجود فراغ قانوني، والتزام النائب في كثير من الحالات بإعادة صياغة سؤاله بما يتناسب مع الوزارة المعنية به، دون أن يمكنه ذلك من تحقيق غرضه بدليل أن كثير من الأسئلة والانشغالات بقيت لأزيد من سنتين حبيسة الأدرج، ومرات أخرى رفض الوزراء الرد على أسئلة النواب والنزول إلى البرلمان لان تلك الأسئلة ليست من اختصاص الوزارة بالرغم من أن الرد على الأسئلة تعد من بين وسائل الرقابة وهو ما ينص عليها الدستور.²⁵²

كما أن المجتمع المدني ومدى مشاركته في الحياة السياسية في الجزائر لم يحقق المستوى المطلوب، لأن غياب الثقافة الديمقراطية داخل الفضاء الجمعي، بل أيضاً غياب الآليات الديمقراطية في التسيير اليومي للفضاء الجمعي؛ قد أدى إلى بروز واضح لظاهرة الانشقاق وشلل الكثير من الجمعيات بل واختفائها الذي لاحظته أكثر من دراسة فالعلاقات الدولية للجمعيات هي الأخرى خاضعة لوصاية السلطة العمومية إذ يفرض قانون تأسيس الجمعيات من

²⁵⁰ عبد الرحمان برفوق، " المجتمع المدني والتحول الديمقراطي في الجزائر" (ورقة بحث قدمت في الملتقى الوطني حول: " التحول الديمقراطي في الجزائر"، بسكرة، الجزائر، 10-11 ديسمبر 2005)، ص.105. (بتصرف)

²⁵¹ بالعبور الطاهر، " الديمقراطية كأداة لترشيد الحكم" (ورقة بحث قدمت في الملتقى الدولي حول: " الحكم الراشد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي"، سطيف، الجزائر، 08-09 أفريل 2007)، ص.102.

²⁵² لطيفة بالحاج، " الوزراء يرفضون الرد على أسئلة النواب والنزول إلى البرلمان"، الشروق اليومي، 2539، 22 فيفري 2009.

خلال مادته 21 موافقة وزارة الداخلية ويمنع الجمعيات المحلية (الولاية أو البلدية) - وهي الأكثر عددا بين الجمعيات - من أي انضمام لأي تجمعات أو تنسيقيات دولية مهما كانت، نفس الشيء بالنسبة للهيئات التي يمكن أن تحصل عليها الجمعيات الوطنية من الخارج، فشرط الحصول على موافقة وزارة الداخلية القبلي مطلوب هنا كذلك، علما بأن الجمعيات الجزائرية، وخلافا لما هو شائع في تجارب عربية أخرى على سبيل المثال، لازالت عاجزة، كلما تعلق الأمر بتجنيد الأموال والهبات من الخارج لصالحها، كما أن حصولها على مساعدات من قبل السلطات العمومية الجزائرية (وزارات ولايات، بلديات) يبقى محدودا وغير منتظم، حسب شهادة الكثير من رؤساء الجمعيات فالتمويل والوضع المادي المرتبط بالتسيير اليومي بصفة عامة يبقيان على رأس اهتمامات الجمعية الجزائرية إلى حد الساعة، رغم إمكانية الاعتراف القانوني للجمعيات بالاستفادة من وضعية جمعية ذات نفع عام التي تسمح لها بالحصول على هبات ومساعدات خاصة إلا أن هذه المكانة لم تستفد منها إلا جمعيتان وطنيتان كبيرتان هي الهلال الأحمر الجزائري والكشافة الإسلامية الجزائرية؛ وهما جمعيتان يعود تاريخ تأسيسهما إلى مرحلة ما قبل الاستقلال، إضافة إلى صعوبات التأسيس والتسيير - التي تبقى إلى حد كبير تحت سيطرة السلطات العمومية ممثلة في وزارة الداخلية بالنسبة للجمعيات الوطنية بفعل القانون والممارسات البيروقراطية المختلفة - فإن الأهم من ذلك أن الوزارة تحتفظ بحقها في طلب حل الجمعيات، بواسطة قرار قضائي، حسب الشروط المحددة في المادتين 32 و35 من قانون الجمعيات، كما أن العدد الكبير من جمعيات المجتمع المدني في الجزائر يعاني من:²⁵³

- العلاقات بين الجهات الرسمية والجمعيات ليست شفافة بالقدر الكافي.
- الجمعيات غير معترف بها فعليا كمحاور وشريك من قبل المؤسسات والجهات الرسمية.
- لا تتوفر، بما فيه الكفاية، الثقة المتبادلة المطلوبة بين الجمعيات وبين المؤسسات والجهات الرسمية.

- علاقات العمل والشراكة بين المؤسسات الرسمية والجمعيات ليست ممأسسة.
- استفادة الجمعيات من المساعدات المالية الرسمية ليست شفافة بالقدر الكافي.

²⁵³ عبد الناصر جابي، " العلاقات بين البرلمان والمجتمع المدني في الجزائر الواقع والآفاق"، تم تصفح الموقع يوم: 12 نوفمبر 2009.
<<http://www.dz.undp.org/evenements/Le%20Parlement%20et%20la%20Societe%20Civile1106/Etude%20Relations%20entre%20le%20Parlement%20et%20la%20societe%20civile%20en%20Algerie-Arabe.doc>>

-لا توجد قنوات وإجراءات معروفة بهدف الحصول على مقرات دائمة للجمعيات أو مقرات لاستقبال المشاريع .

بالإضافة إلى هذا فإن البرلمان بغرفتيه لا يتضمن لا قانونه الداخلي ولا القانون العضوي المنظم لأعماله إمكانية قانونية لإشراك المجتمع المدني بأي شكل كان في أعماله إذا استثنينا المادة 43 من القانون الداخلي للمجلس الوطني الشعبي التي تنص على أنه يمكن للجان الدائمة، في إطار ممارسة أشغالها، أن تدعو أشخاصا مختصين وذوي خبرة للاستعانة بهم في أداء مهامها، أما مجلس الأمة فتتص المادة 38 من القانون الداخلي لمجلس الأمة بدورها على أنه يمكن للجان الدائمة، في إطار ممارسة أعمالها، أن تدعو أشخاصا مختصين وذوي خبرة للاستعانة بهم في أداء مهامها، والمقصود بهذه المادة هو الخبير كشخص لا كمنظمات المجتمع المدني بمختلف أشكالها التنظيمية؛ وهو ما تترجمه اللجان المتخصصة بدعوتها لخبراء من مختلف التخصصات للاستماع لآرائهم فلا يبقى إذاً من إمكانيات التدخل أمام جمعيات المجتمع المدني إلا العمل من خارج الهيئة التشريعية، كقوة ضغط في غياب نص قانوني يقن مساهمة هذه القوى المنظمة من الداخل على صعيد كل مؤسسات البرلمان بغرفتيه، يساعدها في ذلك وجود صحافة مكتوبة مستقلة جزئياً ومستوى تجنيد متفاوت القوة حسب متغيرات الظروف السياسي والأمني المتقلب.²⁵⁴

من جهة أخرى نجد أن الجمعيات المدنية في الجزائر والتي تضم حوالي 53743 منظمة، منها 823²⁵⁵ جمعية فقط تنشط على المستوى الوطني ولا تجد هذه المنظمات حرجاً من خرق القانون والدستور عندما يتعلق الأمر بمساندة الرئيس وبرامجه وقراراته ومشاريعه السياسية والاقتصادية، مثلما لا تجد وزارة الداخلية حرجاً في غض الطرف عن تجاوزات هذه المنظمات والجمعيات ما دامت هذه الأخيرة قد وضعت نفسها وهياكلها وإطاراتها في خدمة السلطة، وتحولت بذلك إلى أجهزة سياسية قابلة للاستخدام في التركيزية بعيداً عن مبادئها التي أنشأت من أجلها.

في حين نجد أن قانون الجمعيات يمنعها من النشاط السياسي والعمل خارج إطارها المحدد خاصة المادة 11 من قانون الجمعيات الصادر 1990، وفي المقابل نجدها تتجاوز الممنوعات

²⁵⁴ عبد الناصر جابي، المرجع نفسه.

²⁵⁵ أعلن عن وزارة الداخلية بمناسبة اجتماع وزراء الداخلية العرب بالجزائر أن المجموع الكلي للجمعيات الوطنية : 823 جمعية أنقل من 30 ألف جمعية في 1992 إلى 48201 جمعية في 1997 ليصل إلى 52026 في 1998 ليصل أخيراً إلى 53743 في نهاية 1999 وعلى سبيل المثال فقد سجلت 3949 جمعية محلية في ولاية العاصمة ، 2770 في ولاية بجاية ، 2565 في تيزي وزو ، و 2469 في سطيف وأخيراً 2061 في ولاية وهران.

القانونية وتتسى انشغالات المواطن وتسير في فلك السلطة كقنابة عمال التربية مثلا، التي لعبت دور رجل الإطفاء في الإضرابات الأخيرة الخاصة بملف التعويضات حيث صرح الأمين العام للقنابة السيد عبد الكريم بوجناح: "أن مطالب القنابة مشروعة وهي من أولويات مختلف شرائح القطاع إلا أن القنابة لن تكون لجنة مساندة لأي تنظيم نقابي..." كما نجد أن أحزاب التحالف الرئاسي الموسع لدعم ترشح الرئيس لعهدة ثالثة تخرق القانون بدورها (قانون الأحزاب السياسية) ونجدها تجر كل التنظيمات معها بدءا بالاتحاد العام للعمال الجزائريين، اتحاد النساء والفلاحين، اتحاد الشبيبة، اتحاد الطلبة والطلابي الحر، منظمات الأسرة الثورية كتتسيقية أبناء الشهداء، ومنظمة أبناء الشهداء والمجاهدين وضحايا الإرهاب، الكشافة الإسلامية أرباب العمل،... الخ.

بعيدا عن هذا نجد السلطة تسعى للانتقام من الجمعيات التي لا تسير في هذا الخط كما حدث مع الاتحاد الوطني للطلبة الجزائريين عام 2004.²⁵⁶

هذه الصورة أوضحت بأن السلطة قد أظهرت ضعفا إصلاحيا كبيرا وفي أحسن الأحوال، اقتصر تدخلاتها الإصلاحية على الجانب الاقتصادي، تاركة المجتمع في جانب مظلم من التنظيم، "فليس بالخبز وحده يحيا الناس" لذلك كان لابد من مطالب أخرى مثل المشاركة والشراكة في رسم التوجه السياسي لحياتهم، وبالتالي إن لم يحدث ذلك فإن النظام سيواجه نقص الرشادة والهروب من الديمقراطية²⁵⁷.

في المقابل أظهرت السلطة تصميما وقدرة على فرض سياسة أمنية صارمة على أي حركية في الواقع الاجتماعي أما فيما يتعلق بالحق في حرية الصحافة والإعلام فنجد دستور 1989 نص على حرية الرأي والتعبير، أي دون النص على حرية الصحافة والإعلام خاصة في المواد 35 و 39 والتي تقابلها المواد 36-41 من دستور 1996، كما نجد أن الإذاعة والتلفزيون في يد السلطة ولمصلحتها وهذا من شأنه أن يعطل ممارسة المواطن لحقه في أي معارضة أو أي مطلب آخر.²⁵⁸ وبالتالي تظل معادلة الإعلام العمومي محكومة بتغيرات الواقع السياسي ودرجة رسوخ تقاليد العمل الإعلامي النزيه والموضوعي، ومدى احترام مبادئ التعددية كما أن الإعلام المستقل لا يوجد في الجزائر بالمعنى الحرفي للكلمة، فالرئيس بوتفليقة طلب صراحة في حملته

²⁵⁶ عثمان لحياني، " جمعيات مريضة بدعم الرئيس"، الخبير السياسي، 5551، السبت 14 فيفري 2009.

²⁵⁷ مبروك غضبان، " محاضرات في مقياس حقوق الإنسان (كلية الحقوق، قسم الكفاءة المهنية، جامعة باتنة، السنة الجامعية: 2007/2008)، ص. 12.

²⁵⁸ حسينة شرون، "التحول الديمقراطي وأثره على الحريات العامة" (ورقة بحث قدمت في الملئقى الوطني حول: " التحول الديمقراطي في الجزائر"، بسكرة،

الرئاسية يوم 13 فيفري 2009 أن ينتظر المطالبون بالإعلام المستقل إلى أن يغير رأيه وموقفه منه يوما ما أو أن يترقبوا رئيسا آخر غيره.²⁵⁹

إن الديمقراطية والحكم الراشد اللذان تغنت بهما معظم خطابات السلطة في الجزائر إنما يأخذان شكلاً استعراضياً لضمان الدعم الخارجي، وبتعبير أدق هو مشروع لتسويق الصورة الخارجية لا غير.²⁶⁰ فالمجتمع المدني الذي يعد أحد الفواعل في صنع السياسات العامة وتحليلها، ومن بين ركائز الحكم الراشد، في الجزائر نجده أخذ صورة المؤسسات الداعمة لديمومة واستمرارية الدولة من خلال ظهور مثلاً فكرة الوساطة، كاللجنة الوطنية لإنقاذ الجزائر، التي ظهرت عادة توقيف المسار الانتخابي في بداية التسعينات، وهكذا فإن المجتمع المدني كمصطلح عرف رواجاً كبيراً، وكما يقول عبد الناصر جابي: "أن المفهوم

استعمل كوسيلة لإخراج النظام السياسي الجزائري من أزمتته سعياً إلى مساعدته على التخلص من مرجعيته القديمة (الاشتراكية، التخطيط، الأحادية) نحو مرجعيات أخرى كالديمقراطية واقتصاد السوق.. لذلك بقيت سيطرة الدولة على مؤسسات المجتمع المدني تحول دون بروز مجتمع ديمقراطي يكرس قيم المواطنة والحرية والمساواة والعدل الاجتماعي، كما أن سيطرة الدولة والنظام السياسي القائم أفضى إلى ظهور حركة جموعية محصورة في ممارسة طقوس احتفالية ونخبوية تستعملها الدولة في مناسبتها المختلفة".²⁶¹

إن الأزمة في الجزائر هي أزمة دولة، وأزمة حكم باعتراف الكثير من المفكرين والسياسيين، وقد ذكر السياسي احمد طالب الإبراهيمي في هذا السياق "أن الرئيس بوتفليقة قد تمكن من تغيير واجهة الحكم لكنه في نفس الوقت لم يغير طبيعة وآليات الحكم، فخلال المرحلة الأولى احتدم النقاش حول الحكم الراشد كعامل حاسم لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة، وأكثر من ذلك التنمية السياسية، لكن في نفس الوقت لم يتم حسم الأبعاد الثلاثة للحكم الراشد في الجزائر و هي:

- الرشادة السياسية: وتستند على الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، واحترام البنود الواردة في المواثيق الدولية المتعلقة بالحقوق السياسية والمدنية، وبذلك فإن الدولة لابد من مراجعة ترسيخ

²⁵⁹ حميد بس، "بوتفليقة يرتكز على الشرعية الثورية في طلب أصوات الناخبين"، الخبر السياسي، 5551، 14 فيفري 2009.

²⁶⁰ سليمان رحال، "موقع الحكومة الالكترونية من الحكم الراشد" (ورقة بحث قدمت في الملتقى الدولي حول: "الحكم الراشد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي"، سطيف، الجزائر، 08-09 افريل 2007)، ص.89.

²⁶¹ كيجل مصطفى، دور المجتمع المدني للتأسيس للحكم الرشيد" (ورقة بحث قدمت في الملتقى الدولي حول: "الحكم الراشد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي"، سطيف، الجزائر، 08-09 افريل 2007)، ص.170.

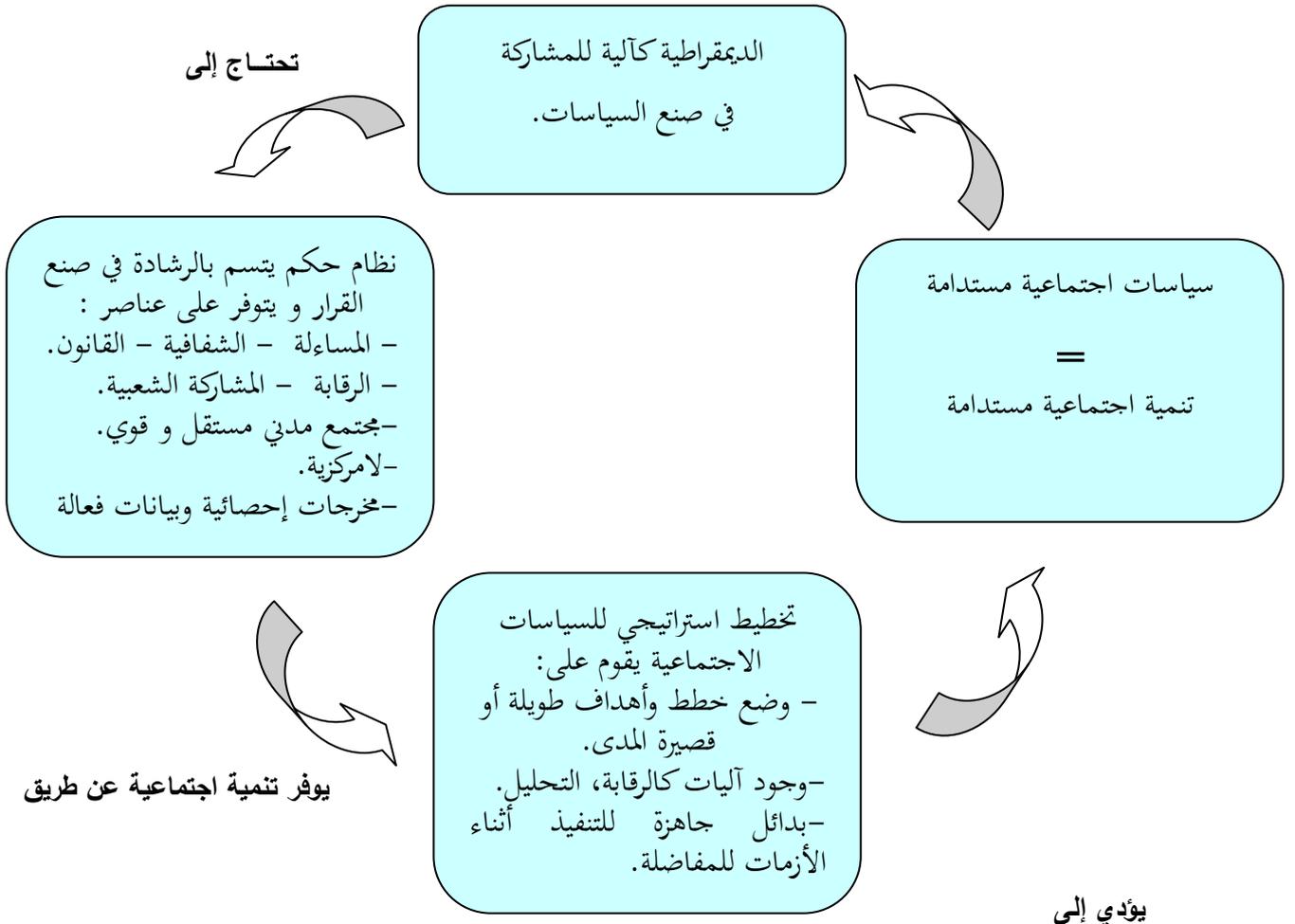
الديمقراطية السياسية واحترام حقوق الإنسان المادية والمعنوية، وإقامة دولة القانون وتفعيل المشاركة السياسية.

-الرشادة الاقتصادية: وهي مدى قدرة الجزائر على تفعيل الشراكة مع القطاعات الأخرى كالقطاع الخاص والمستثمرين، وحسن استخدام الموارد، وخلق بيئة ملائمة للنشاطات الاقتصادية في ظل اقتصاد السوق، فالحكم الراشد حسب البنك العالمي هو مسألة تسيير اقتصادي فالجزائر قد استفادت من الطفرة المستمرة في أسعار النفط منذ عام 1999 مما أدى إلى حصولها على إيرادات غير مسبوقه وإلى تراكم هائل في صافي الأصول بالعملة الأجنبية.

-الرشادة الإدارية: وذلك عن طريق السير العقلاني والشفاف والعاقل، للموارد المالية والبشرية للمجتمع بهدف القضاء على أشكال الفساد الإداري والمحسوبية، وهذا بتشجيع اللامركزية، أو ما يسمى بالديمقراطية المحلية والرقابة والمساءلة.²⁶²

استنادا إلى الشكل التالي يمكن فهم طريقة عمل الديمقراطية والحكم الراشد في المحافظة على استدامة السياسات الاجتماعية، حيث أن الديمقراطية كآلية لممارسة المشاركة من طرف المواطنين ومختلف الفواعل في رسم السياسات تحتاج إلى نظام حكم يتميز بالرشادة في عمل المؤسسات السياسية وصنع القرار، ويتوفر على عناصر أساسية يؤدي إلى وضوح الهدف المنشود والمتمثل في تنمية اجتماعية مستدامة.

²⁶² نسيمه عكا، " دور الحكم الرشيد في التنمية" ورقة بحث قدمت في الملتقى الدولي حول: " الحكم الراشد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي"،



-المصدر: إعداد شخصي.

في الأخير يمكن القول أن الديمقراطية والحاكمية الجيدة أساس أي تجربة تنموية ولذلك نجد أن لجنة المساعدة التابعة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية OCDE في 1995، قد أنشأت فريق عمل حول التنمية التشاركية والحاكمية الجيدة، بحيث ربطت بين الحاكمية الجيدة والتنمية التشاركية وكذلك حقوق الإنسان والديمقراطية كما قامت بتعيين و تعريف احترام القوانين، وتسيير القطاع العام ومحاربة الرشوة وتخفيض النفقات العسكرية الفائضة والمبالغ فيها على اعتبار أن ذلك من أبعاد الحكم الراشد، وفي بداية سنوات التسعينات وعندما انفجر نموذج التنمية الاشتراكية القائم على الملكية الجماعية لوسائل الإنتاج بمعنى القائم على الدولة وحدها والتركيز عليها بشكل ملفت، قد اظهر تناحرا، وعليه لوحظ أن الخطاب الدولي حول التنمية بدأ يتشكل ويتركز حول دور الدولة تجاه المجتمع والقطاع العام، كما أن التقرير حول التنمية لعام 1997 بعنوان " الدولة في عالم متغير " قد أشار بما يؤكد أن الوظائف الأساسية للدولة في اقتصاد السوق الاجتماعي سوف تصح نقائص فكرة كمالية السوق، كما تساهم في عدالة وإنصاف أكثر، فالحكم الراشد حسب هذا المفهوم يتطلب عدم استبعاد أي عنصر من النشاط الإنساني في خدمة التنمية وأصبح

هذا الحكم يشكل احد الأحداث الملاحظة في التطور الحديث للرأسمالية والتي جاءت لتقليص والتحكم في إفراط" طرح ادم سميث" -دعه يعمل دعه يمر- لأن هذا الإفراط اوجد الكثير من الاتهامات، منها أن فكرة (اليد الخفية) لم تؤدي إلى خدمة الصالح العام وبالتالي فالحكم الراشد جاء ليصحح أخطاء الدولة الحديثة.²⁶³

الجزائر وكسائر الدول التي تبنت التخطيط الاشتراكي في بادئ الأمر، الذي لم يحقق النتائج المرجوة منه، حيث اعتبر سياسة شمولية تجهل بناء وتطور المجتمع، و خضوع الاقتصاد والمجتمع للعقلانية التخطيطية التي لم تتأسس على منطق علمي أكاديمي.

من خلال المطالب الموالي سوف نعالج مسألة: هل أن الجزائر استمرت في العقلانية التخطيطية؟ أم أنها تبنت أسلوبا آخر في إحداث التنمية الاقتصادية الاجتماعية؟

○ **المطلب الثاني: التخطيط الاستراتيجي* للسياسات الاجتماعية والتنمية المستدامة.**

أصبح التخطيط العلمي سمة من سمات العصر، في مختلف بلدان العالم وعلى مستوى جميع القطاعات داخل الدولة ومن ثم أصبح لزاما على كل قطاع، أن يحدد أهدافه طويلة الأجل وبرامجه القصيرة، وأن يضع الخطة المتكاملة التي يراد من وراء تنفيذها على خطوات مدروسة، تحقيق الأهداف، وأن يتم متابعة تنفيذ الخطة دوريا للتمكن من حل مشكلات التنفيذ في التوقيتات المناسبة، والتخطيط بذلك يعني التفكير والتدبير العلمي في الأمور ثم التبصر قبل اتخاذ القرار لذلك فإن توفر جهاز متفرغ لأعمال التخطيط يعتبر من الضروريات التي تفرضها العملية التخطيطية في جميع المستويات فالسياسة العامة هي أهداف وخطط وبرامج عامة يظهر فيها اتجاه الحكومة للعمل خلال فترة زمنية معينة وتسعى الدولة بسلطاتها وبالشراكة مع مختلف الفاعلين (مجتمع مدني، قطاع خاص) إلى وضع خطة قومية شاملة تتناول فيها جميع الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية على مستوى الدولة ككل، ووضع شروط لبلوغ أهداف السياسات، كالتخطيط الجيد ومن خصائصه مايلي:

-يتعلق التخطيط بالمستقبل ويعتمد على التنبؤ.

²⁶³ الأخضر عزي وغالم جلطي، "التنمية البشرية للحكم الراشد" أوراق بحث منشورة، تم تصفح الموقع يوم:

<<http://www.freemediawatch.org/majalah/document/docmajalah4-200605/arabic/20%20tanmiyahtm>>

* لقد طبق هذا النوع من التخطيط في دول منطقة الإسكوا ، حيث التكامل بين المجال الاقتصادي، والاجتماعي والسياسي والاعتماد أكثر على، المشاركة الحقيقية لجميع الأطراف: أحزاب ومجتمع مدني، قطاع خاص، إدارة ووسائل إعلام، و وحدات التخطيط الاقتصادي، زيادة على وحدات التخطيط الاجتماعي، ويقوم هذا النوع من التخطيط على فلسفة النمو الاجتماعي، الاقتصادي العادل وعلى الكفاءة، والمساءلة، وشمولية الهدف في زيادة الإنتاج من السلع والخدمات ذات القدرة على إشباع الحاجات الأساسية للمواطنين، والتوسع في الصادرات، وإحلال الواردات، -تقرير اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا: تجارب ناجحة، منشورات الأمم المتحدة، 2007.

-يكون شاملا ولا يقتصر على فئة معينة.

-تحديد المدى الزمني للخطة والترجمة الكمية للأهداف المطلوب تحقيقها.

-التكامل بين التخطيط والتنفيذ أو الأداء بالنسبة لجميع القطاعات.

إن التخطيط له عدة أوجه: استراتيجي، تنفيذي وتكتيكي؛ الأول تقوم به المستويات الإدارية العليا على أساس فلسفة معينة ويعتبر من اختصاص رئاسة الجمهورية وأجهزتها المعاونة، أما **التخطيط التنفيذي**، فتقوم به المستويات الإدارية الوسطى لتحديد وسائل تنفيذ التخطيط الاستراتيجي ويعتبر من اختصاص الحكومة بوزاراتها المختلفة وأخيرا **التخطيط التكتيكي**، وتقوم به المستويات الإدارية الدنيا لوضع تفصيلات التخطيط وتقوم به المديرية العامة.²⁶⁴

وعندما تعتمد الحكومة تطوير سياسات اجتماعية منصفة قد ترغب في تجسيد مجموعتين من المبادرات ضمن الخطة الإستراتيجية للدولة:

▪ **سياسات متوسطة وطويلة الأجل:** وتشمل أهم المبادرات مثل توسيع نطاق تغطية خدمات التعليم والصحة والضمان الاجتماعي، وتحسين مستويات العمل والأجر، سياسات التوظيف واستصلاح الأراضي وغيرها.

▪ **مبادرات قصيرة الأجل بالغة التأثير:** عندما تركز الحكومة على تأسيس سياسات طويلة الأجل يستغرق ذلك وقتا طويلا للتطوير، بينما تحتاج الحكومات الملتزمة بالعدالة إلى نتائج أسرع لسد الاحتياجات الاجتماعية الملحة وتلبية تطلعات الشعب الذي انتخبها وتستطيع مجموعة من المبادرات السريعة بليغة التأثير أن تساعد الحكومات على معالجة الاحتياجات الأساسية بين الشرائح السكانية الأشد فقرا وقد تحتوي هذه البرامج على:

-برامج التغذية المدرسية المجانية.

-برامج عاجلة للتوظيف.

-ترقية برامج الإسكان دون المستوى، ولواحقها (مياه، صرف صحي، إصلاحات منزلية).

-حرية الحصول على الخدمات الصحية الأساسية والأدوية للفقراء وذوي الدخل المحدود.

-حملات محو الأمية، والتعليم الأساسي المجاني للجميع.

-تحويلات لضمان استمرار الطلبة في المدارس، وتخصيص ميزانيات لتطعيم الأطفال.

-تحويلات نقدية مثل معاشات التقاعد للمسنين والفقراء وذوي الاحتياجات الخاصة.²⁶⁵

²⁶⁴ حسن خليل، مرجع سابق، ص.72.

²⁶⁵ إيزابيل أورتيغ، مرجع سابق، ص.31.

ويشير الباحثين إلى أن السياسة الطويلة الأجل هي اقرب المفاهيم إلى الإستراتيجية وبصفة عامة فإن هدف السياسة يجب أن يدور في نطاق الإستراتيجية، بمعنى أن الإستراتيجية هي عبارة عن مجموعة من الأهداف المراد تحقيقها، ولذلك فالمنظومة الإستراتيجية في مجال ما تشمل مجموعة من السياسات العامة تقوم بها إدارة عامة، ذات فعالية وكفاءة عاليتين بغرض تحقيق هدف استراتيجي، وكمثال على ذلك تخطيط إستراتيجية التنمية الاجتماعية والتي تتمثل في مجموعة السياسات التالية:²⁶⁶

■ **سياسات تدعيم الأسرة:** في تربية الأبناء والسيطرة على الانحرافات والحماية والإشراف، وتقوم الحكومة بدعم الأسرة كتوفير الرعاية الصحية للأم أثناء الحمل، وتقديم الإرشاد للآباء، المساعدة للآباء في وقت الأزمات الاقتصادية، خاصة أثناء التعطل عن العمل، وتدعيم التماسك الأسري.

■ **سياسات تدعيم التعليم:** بحيث تقوم الحكومة بتدعيم المدارس التي من واجبها توفير التنمية الشخصية للأطفال والمتعلمين، والمناخ المدرسي الملائم لدمج الأطفال في المجتمع عن طريق تنشئة اجتماعية سليمة.

■ **سياسات العمل:** بمعنى إتاحة الفرص أمام العاطلين عن العمل عن طريق توفير مشروع للمعيشة الكريمة وتدعيم مهاراتهم ومؤهلاتهم، وكمثال يحتذى به "بنوك الفقراء" الذين لا يجدون ضمانات لتقديمها للبنوك التقليدية التجارية في البحرين والأردن، والهدف منها الاستدامة في العمل من خلال مشروع شخصي لطالب القرض وهي لا تهدف إلى الربح بل تدور رأس المال للوصول إلى أكبر شريحة ممكنة من الفقراء.

■ **سياسات صحية:** لجميع شرائح المجتمع دون استثناء، حتى من هم في مناطق نائية ومعزولة، وتوفير الرعاية الصحية للمرضى في المستشفيات، ودعم العلاج المجاني، الفصل والصحة المدرسية بتوفير التطعيم والمتابعة الصحية وبرامج الرياضة، وبرامج صحة الإنجاب، ومكافحة وفيات الأطفال عند الولادة وغيرها.

■ **سياسات الإسكان والتعمير:** يجب أن تحقق السياسة العمرانية الربط بين توفير السكن الملائم من حيث البيئة الصالحة، والقريبة من أماكن العمل والخدمات الأساسية مثل التعليم والصحة والمواصلات التي تسهل التنقل بالإضافة إلى توفير شروط السكن العائلي عن طريق تخطيط عمراني عملي يتميز بالخصوصية ومحاربة السكنات الهشة والقصديرية والعشوائية مع ضمان وسائل الترفيه، ونشر ثقافة العيش الكريم والرفاهية.

²⁶⁶ السيد عليوة وعبد الكريم درويش، دراسات في السياسات العامة وصنع القرار (القاهرة: مركز القرار للاستشارات، 2000)، ص ص 195-196.

■ **سياسات الرعاية الاجتماعية:** وتشمل الرعاية العديد من الأنشطة منها توفير المعاشات والمساعدات الاجتماعية للأسر والأفراد ذات الدخل المحدود والحد من آثار البطالة.

■ **سياسات إعلامية:** تهدف إلى توجيه السلوك نحو الإيجاب وإعلام المجتمع حول السياسات المراد تحقيقها وذات الأثر الاجتماعي، واستشارة المستفيدين منها، وتوفير قنوات الاتصال بين الجهات المعنية من مجتمع مدني ومؤسسات.²⁶⁷

يرى كثير من العاملين في قطاعات التنمية، أن نجاح عملية التخطيط يرتبط بتوافر مجموعة من الخصائص أهمها:²⁶⁸ الشمول-التوازن-المرونة-الاستمرارية-الترابط-التناسق-الواقعية-الاستدامة-التكامل وأخيرا التسلسل المرهلي والقابلية للتنفيذ، والجدير بالذكر أن عملية التخطيط تحتاج لكم هائل من المعلومات والبيانات والإحصاءات إلى جانب العديد من الكوادر الفنية المتخصصة ذات المستويات المرجعية المختلفة، كما تحتاج إلى إطار مؤسسي يتمثل في هيئات التخطيط ووحدات التقييم والمتابعة التي تعمل مع مختلف الفواعل في لتحديد الصعوبات وتذليلها والعمل على تحقيق الأهداف في إطار الاحتياجات التنموية، كما يسعى التخطيط الاستراتيجي التنموي إلى تحقيق أهداف أهمها:

-المساهمة في وضع الحلول المناسبة والموضوعية للمشكلات الاقتصادية، الاجتماعية الديمغرافية والبيئية.

- الاستغلال الأمثل للموارد الطبيعية والتوظيف السليم للموارد البشرية.

-تحقيق معدلات نمو اقتصادية عالية، وتحسين مستوى المعيشة ونوعية حياة للسكان.

-التوزيع العادل لعائدات النمو الاقتصادي ومكاسب التنمية طبقا ومكانيا، هذا بالإضافة إلى أهداف أخرى عديدة كت تحقيق عدالة اجتماعية عن طريق توزيع وإعادة توزيع الدخل بين الناس والمناطق والأقاليم بشكل مقبول.

إن معرفة الأهداف الأساسية من سياسة التنمية الاقتصادية، يساعد الدولة على رسم وتخطيط إستراتيجية التنمية التي ستتبعها الدولة، من أجل بلوغها بصفة سليمة، ونقصد بالإستراتيجية، النمط أو الأسلوب الذي تلتزمه السلطات، من أجل تحريك عجلة التنمية الاقتصادية، في مدة زمنية بعيدة المدى، بحيث هذه المدة الزمنية الطويلة مقسمة عبر مراحل جزئية، قد تكون ممتدة إلى ست سنوات على الأكثر، وبعبارة أخرى هي الخطوط العريضة التي

²⁶⁷ السيد عليوة وعبد الكريم درويش، نفس المرجع السابق، ص.203.

²⁶⁸ عثمان محمد غنيم، مرجع سابق، ص ص 42-43.

ترسمها السياسة الإنمائية للانتقال بالاقتصاد الوطني إلى تحقيق ما تهدف إليه الدولة من خلال ذلك.

الجزائر ومع نهاية مرحلة التخطيط الممركز، وصدور دستور 1989، دخلت مرحلة جديدة وبداية تحول تاريخي في مسار الدولة والمجتمع على جميع الأصعدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، غير أن هذا التحول لم يكن سهلاً وميسوراً، بل تميز بأزمة عميقة وشاملة أدت إلى غياب شبه كلي للمرافق الخدمية في الأرياف والعديد من المدن وحركة واسعة من النزوح الريفي تجاه المدن الكبرى واكتظاظها وتدهور محيطها البيئي وإطارها العمراني، و من أجل مواجهة هذه الصعوبات بعد عودة الاستقرار السياسي والأمني نسبياً سنة 1997م، شرعت في تطبيق وتنفيذ برامج تنموية، والقائمة على نوع من المقاربة للتجارب العالمية في اندونيسيا، دول النمر (ماليزيا...)، و إنعاش اقتصادي قائم على النظرية الكينزية المحدثة*، ابتداءً ب: ²⁶⁹

-**البرامج العادية**: بلغ حجم البرامج المحلية منها 883.24 مليار د.ج.

أ-**برنامج الإنعاش الاقتصادي**: يغطي الفترة (2001-2004م) بغلاف مالي قدره 525 مليار د.ج منها 114 مليار دج للتنمية المحلية، مستخدمة في ذلك عائدات البترول الغير متوقعة لتعزيز الطلب الإجمالي وخلق وظائف، من خلال استثمار الأموال العامة في البنية الأساسية، ودعم الإنتاج الزراعي والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، وهو برنامج إنفاق رأسمالي، بإنفاق مبلغ إجمالي 525 مليون دينار جزائري ويتمحور حول الأنشطة المخصصة لدعم المؤسسات، والتي تعزز المرافق العمومية في ميدان الري النقل والمنشآت القاعدية وتحسين ظروف المعيشة والتنمية المحلية وتنمية الموارد البشرية، ولقد سجل النمو الاقتصادي تحسناً مطرداً على مدى أربع سنوات متتالية حيث تعدى نسبة 5% خلال سنتي 2004 و 2005، لكن بالرغم من ذلك فإن نتائج هذا البرنامج لم تؤدي إلى نتائج مرضية، فمجمال الإنجازات المخطط لها قطاعياً استدعى خلال السنوات الست الأخيرة رصد أكثر من 3000 مليار دينار، أي ما يعادل 38 مليار دولار، أنفقتها الدولة على الاستثمار لاستكمالها، يضاف إلى هذا ما يقارب 1900 مليار دينار أي حوالي 25

* نموذج الإنعاش الاقتصادي وفق النظرية الكينزية، يدعو إلى تدخل الدولة لزيادة الإنفاق العام، وتشجيع الاستثمار مع مراقبته وتنظيمه، لكن هذه النظرية قد لاقت انتقادات من أصحاب النظرية الكينزية المحدثة، مثل صاحب كتاب "الثورة الرأسمالية" بيتر برجر الذي نادى بضرورة تقليص دور الدولة في إنتاج السلع والخدمات وتركها للقطاع الخاص، وبالتالي المزيد من الخصخصة كما طبق في بريطانيا في عهد رئيسة الوزراء "تاتشر" عام 1979 وهذا الطرح سمي بالنظرية الكينزية المحدثة: مزيد من التوضيح انظر:

- محي محمد مسعد، دور الدولة في ظل العولمة (الإسكندرية: مركز الإسكندرية للكتاب، 2006)، ص. 21.

- علي لطي، مبادئ الاقتصاد والاقتصاد السياسي (الإسكندرية: منشأة المعارف، 1982).

²⁶⁹ مولود حشمان، "اتجاهات النمو الاقتصادي في الجزائر"، تم تصفح الموقع يوم: 22 أكتوبر 2009.

< <http://www.hms-koutla.net/Doc/Growth%20in%20Algeria%20Hachemane%20M.pdf> >

مليار دولار من الاستثمارات التي قام بها، خلال نفس الفترة المستثمرون الخواص من جزائريين وأجانب، والجدول التالي يمثل حجم التخصيصات المالية للبرامج: نصيب برامج التنمية خلال الفترة (1998-2009).-الوحدة مليار د. ج

البيان	98	99	2000	2001	2002	2003	2004	-98 2004	-2005 2009
المجموع العام PCD+PSD	42.546	47.68	84.01	120.58	296.58	290.82	214.82	997.24	1908.5
البرامج القطاعية غير المركزة PSD	27.51	29.42	49.16	80.97	154.78	245.49	188.81	776.162	1708.5
البرامج البلدية للتنمية PCD	15.03	18.20	35.51	39.04	41.79	45.47	62.01	221.08	200

- محمد شريقي، "تجربة التنمية المحلية في الجزائر"، مجلة علوم إنسانية، العدد 40: (2009):صص 11-12.

لذلك أحاطت الشكوك، بل ووجهت الانتقادات من طرف البعض لمجهود الإنعاش الاقتصادي، حيث شهدت تأخرا كبيرا في حين أن الجزائر قد دخلت في سباق مع الزمن لمواجهة التحديات التي يفرضها الواقع الداخلي، والمحيط الدولي فذلك لا ينبغي أن ينسبنا أن في بلادنا يوجد اليوم أكثر من مليون ونصف مليون بطال، أكثر من 73 % منهم شباب نقل أعمارهم عن ثلاثين سنة، لذلك جاء البرنامج الخماسي التكميلي لدعم النمو.

ب-برنامج دعم النمو:يمتد من (2005-2009م) ويبلغ حجمه الاستثماري الحالي 9000 مليار دج خصص 1908.5 مليار د.ج للبرامج المحلية.

إن هذا البرنامج سيكلف مبلغا إجماليا بحوالي 4200 مليار دينار من النفقات العمومية التنموية بالنسبة للمدة الجارية من 2005 إلى غاية سنة 2009 وأعطيت الأولوية فيه لمكافحة البطالة، ثم السكن وقطاع النقل وإمداد الأرياف بالكهرباء والغاز، وتطوير الزراعة ودعمها، وتحلية مياه البحر والتطوير المتوازن للمناطق، لقد أتى البرنامج التكميلي بعدة مشاريع مدعومة بمخصصات مالية من قبل الدولة، فنصف هذا المخصص المالي، أي أكثر من 1900 مليار دينار رصد لتحسين ظروف معيشة المواطنين، وسيتم -بناء مليون وحدة سكنية، بمبلغ مالي قدره: 555 مليار دينار جزائري.

- تنمية منشآت التربية الوطنية والتكوين المهني والتعليم العالي، بقدر حوالي 400 مليار دينار.
- تعزيز المنشآت الأساسية للصحة بقدر 85 مليار دينار جزائري.
- توصيل الغاز والكهرباء إلى أكثر من مليون بيت بقدر 65 مليار دينار.
- تزويد الأهالي بالماء الشروب، وهذا خارج عن كبريات المنشآت الأساسية، بقدر 127 مليار دينار جزائري.
- ترقية التشغيل والتضامن الوطني بقدر 95 مليار دينار، والتي تغطي بناء 15000 محل عبر سائر بلديات الوطن.²⁷⁰

ما يمكن ملاحظته على هذه البرامج ما يلي:²⁷¹

- هذه البرامج لا تعكس التخطيط العلمي الاستراتيجي، بل هي برامج مرتبطة بشخص الرئيس، وليست استراتيجيات على مستوى القطاعات أثبتت فشلها في نهاية الأمر.
- المركزية الشديدة في اتخاذ القرار وتسيير البرامج.
- نقص وغياب المؤشرات الكافية لتحديد وترتيب أولويات الحاجات الاجتماعية والاقتصادية للمواطنين.
- تهميش المشاركة الشعبية والقطاع الخاص مما أدى إلى نقص الكفاءة والفعالية وغياب التنافسية.
- ضعف وانعدام التنسيق والتكامل بين مختلف المتدخلين في إعداد وتحديد وبناء وتنفيذ ومتابعة البرامج وسيطرة النظرة القطاعية المفرطة مما أدى إلى التناقض والتكرار في العمل وتداخل الصلاحيات.
- ضعف الرقابة المالية الموجودة على مستوى 48 ولاية لكل الوزارات بما فيها رئاسة الجمهورية التي من شأنها ضبط إيقاع النفقات العمومية إذا ما دعمت مستقبلا بمصالح التفتيش التابعة للرقابة المالية، علما أن هذه الأخيرة ألغيت في 1987 لأسباب ما تزال مجهولة، وهو ما زاد من سوء التسيير المالي..، وقال الخبير الاقتصادي سمير فصيح* أن إعادة الاعتبار لمهام التفتيش و التمهيص ومراجعة الحسابات و التحليل المالي لمصالح الرقابة المالية القبلية من شأنه تدعيم مصالح الرقابات الأخرى مثل المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة باعتبارها إستراتيجية و

²⁷⁰ مولود حشمان، "اتجاهات النمو الاقتصادي في الجزائر"، مرجع سابق.

²⁷¹ محمد شريفي، مرجع سابق، ص ص. 12-13.

* خبير اقتصادي ومالي، قدم تقرير حول الرقابة المالية في الجزائر 2009، وطرق تسيير الأموال من خلال الصفقات العمومية، والمعوقات التي تقف أمام تنمية الاقتصاد بصفة سليمة.

صمام أمان لمحاربة الفساد بأنواعه.

- غياب التخطيط المالي و البرمجة العلمية في استهلاك الأموال العمومية بين مختلف القطاعات الفاعلة، و استلام المشاريع المبرمجة في آجالها المحددة، و بالتالي التأثير الحقيقي في فواتير الواردات و رفع القدرة الشرائية للمواطن و توحيد الدعم المالي صوب القطاعات و كل حسب اختصاصاته لتمويل التنمية المستدامة و الحفاظ على حقوق الأجيال.²⁷²

بالرغم من الاستثمارات الضخمة التي وجهتها الدولة إلى التنمية وكانت إنجازاتها كبيرة نسبياً إلا أنها عرفت نجاحات وإخفاقات وسلبات لا تزال تعترض طريق التنمية وتمنعها من تحقيق أهدافها على الوجه المقبول، وهي متعددة، منها الإدارية والفنية الاجتماعية والاقتصادية خاصة في ظل الاعتماد شبه الكلي على قطاع المحروقات وضعف القطاعات الأخرى التي لا تتجاوز مساهمتها في الصادرات أكثر من 03%.

- التخطيط للتنمية لا يتطلب مبالغ مالية ضخمة فقط لتحقيق أهدافه وإنما يتطلب إلى جانب ذلك إدارة كفؤة وفعالة وجهاز فني مؤهل ومدرب ومساندة حكومية وشعبية واعية ومخلصة.

- الخطط والبرامج ذات البعد الوطني والتسيير المركزي تبقى بعيدة عن التكفل بالاحتياجات وتعجز عن تحقيق التوازن الجهوي، ما لم تكن مصحوبة ببرامج محلية يتم إعدادها والتخطيط لها وتنفيذها محلياً.

- الجهود الحكومية لوحدها غير قادرة على بلوغ أهداف التنمية الشاملة والمتوازنة ما لم تكن مدعومة بالمبادرات الخاصة (مساهمة القطاع الخاص) والمشاركة الشعبية تمويلاً وإعداداً وتنفيذاً وتقويماً، ولأدل على ذلك عدم بلوغ هدف المليون وحدة سكنية، مع نهاية 2009، وتأخر توزيع محلات الرئيس لتشغيل الشباب، وبرامج التشغيل المؤقتة كما رأينا سابقاً، ناهيك عن ضعف القطاعات الاجتماعية في تلبية الحاجات وجودة الخدمات كالصحة، والتشغيل وغيرها، لذلك أغلب البرامج التنموية قد أجلت إلى البرنامج الخماسي القادم أين تم تخصيص 150 مليار دولار.²⁷³

إن التخطيط للتنمية الاجتماعية في الجزائر لا بد أن يخضع لمنطق الاستراتيجي ولذلك ترى هيئة الأمم المتحدة أن السياسات الاجتماعية المخطط لها بصورة عقلانية تضمن ديمومتها

²⁷² محمد شريفي، نفس المرجع السابق، ص.14.

²⁷³ جريدة الأيام، "ميزانية 2010، ميزانية التربية والتعليم يخصص لها أكثر من 390 مليار دينار"، 08 ديسمبر 2009، عدد: 1264.

ووصولها إلى كافة المستفيدين، حيث تمر السياسات الاجتماعية بخطة إستراتيجية تراعي الخطوات التالية:²⁷⁴

1- تشخيص السياسة الاجتماعية: بإجراء تحاليل كمية ونوعية، بهدف تحليل الحاجات والفئات السكانية ذات الأولوية، والحواجز البنيوية التي تحول دون الاستفادة من فرص التنمية ونتائجها، واستراتيجيات أسواق العمل ومصادر العيش التي ستسهم في تحسين الرفاه.

2- تخطيط السياسة الاجتماعية وتحديد الأولويات: يمكن أن يؤدي ضعف التخطيط في السياسة الاجتماعية إلى تقويض البرامج الاجتماعية واقتصارها على فئة دون أخرى.

3- تمويل السياسة الاجتماعية وتنفيذها: كثيرا ما تعتبر البرامج الاجتماعية برامج مرتفعة الكلفة ولذلك يتم تأمين الموارد المالية اللازمة لإدامة أثرها، فلا بد من إجراء تقييم للأثر الاجتماعي وفعالية الكلفة بهدف تشجيع الاستثمارات المستدامة في القطاع الاجتماعي.

4- إدماج المشاركة في السياسة الاجتماعية: يجب أن تكون المشاركة عنصرا أساسيا في عملية صياغة السياسة الاجتماعية، بدءاً بتحديد الحاجات، مروراً بعملية التنفيذ وصولاً إلى الرصد والتقييم والمشاركة الفعالة تشمل شبكة واسعة من المعنيين بالسياسة الاجتماعية.

5- تنفيذ السياسة الاجتماعية على أرض الواقع: مع المراقبة الدورية. (انظر ملحق الأشكال، الخاص بنموذج صنع السياسات الاجتماعية ضمن الإستراتيجية الإنمائية الوطنية، رقم: 02.)

ومن خلال نظرة البنك الدولي لمفهوم التنمية المستدامة في بعدها الاجتماعي (إن الذي يستطيع أن ينفذ ما خطط له، باستطاعته أن يحول أفكاره إلى واقع حي..) من هنا يمكن القول أن تحقيق التنمية الاجتماعية المستدامة يتوقف على مدى نجاح الخطة الإستراتيجية للسياسات، وقدرتها على التحكم الصارم لمسار التنمية والأهداف التي وضعت لذلك²⁷⁵ بالإضافة إلى عقلنة وسائل التحكم والتسيير، فلا يمكن أن تكون التكلفة كبيرة في حين النتائج غير مناسبة، ولا يعقل بناء مدن رياضية ضخمة، أو مسابح في بلد لا تتوفر فيه مياه شرب أو مدارس أو مستشفيات كما لا يعقل أن تقام مشاريع مظهرية مكلفة في حين لا يتوفر للمواطن سكن صحي أو حد أدنى من الضمانات الاجتماعية، وكيف يمكن تحقيق تنمية مستدامة في مجتمعات ينخفض فيها مستوى

²⁷⁴ تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي، الأمم المتحدة، السياسة الاجتماعية واستراتيجيات التنمية الوطنية، لجنة التنمية، مارس 2007 ص 7-8.

²⁷⁵ جيف سيمونز، العولمة والقواعد الجديدة للتنمية (القاهرة: دار الكتاب الحديث، 2008)، ص 85.

دخل الفرد ولا يكفيه للعيش؟ وبالتالي لا مدخرات وإذا لم يكن هناك ادخار فكيف يوجد استثمار وتنمية؟²⁷⁶

○ المبحث الثاني: معوقات التنمية الاجتماعية والتنمية المستدامة في الجزائر.

إن الإخفاق في الوصول إلى خدمة عمومية فعالة في الجزائر يعود بالأساس إلى عدم وجود نمو اقتصادي متوازن مع التنمية الاجتماعية يضمن للجميع الحق في الانتفاع بها، ولقد ساهم ذلك في وجود تفاوت طبقي صارخ في مستويات المعيشة بين أفراد المجتمع مما أدى في نفس الوقت إلى أعمال عنف كتعبير عن سوء الأوضاع والاحتقان الذي يعيشه الفرد الجزائري، وبمراجعة مقولة "انطونيو غرامشي" الذي يرى بأن الدولة أداة للترشيد والعقلنة والتعبئة الاجتماعية، والاقتصادية وتقديم المنافع العامة والخدمات فإننا نجد أنها لا تنطبق على الجزائر تماماً؛ وذلك بالنظر إلى كونها لا تزال تفتقد إلى المميزات التي تطبع الدولة الحديثة ذات الحكم الرشيد، وتواجه في نفس الوقت تحديات أهمها: تحدي المشاركة والديمقراطية، وتحدي الاستقرار السياسي والاجتماعي، وتحدي الفساد* بكافة أطيافه،... الخ، هذا الأخير الذي أعطب دواليب السياسة والاقتصاد والإدارة ولقد لخص الرئيس عبد العزيز بوتفليقة الوضع من خطاب وجهه لمواطنيه في 27 أبريل 1999 حيث قال: "بأن الدولة مريضة بالفساد، وهي مريضة في إدارتها، مريضة بالمحاباة والمحسوبية والتعسف بالنفوذ والسلطة وعدم جدوى الطعون والتظلمات، مريضة بالامتيازات التي لا رقيب عليها ولا حسيب مريضة بتبذير الموارد العامة ونهبها بلا ناه ولا رادع...". وهو في الواقع تشخيص لواقع اضعف الروح المدنية وأبعد القدرات والكفاءات وشوه مفهوم الدولة وغاية الخدمة العمومية على مستوى جميع القطاعات.²⁷⁷

²⁷⁶ منصور ميلاد بونس، مرجع سابق، ص. 74.

* يعرف الفساد:- حسب تعريف البنك الدولي " هو استغلال أو إساءة استعمال الوظيفة العامة، من أجل مصلحة شخصية" (داوود خير الله، **الفساد كظاهرة عالمية واليات ضبطها**، مجلة المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2004، ص. 67).

ويمكن القول أن الفساد هو: "تحويل لفائدة مصالح خاصة، نفوذ مرتبط بموقع معين في السلطة". علي حرودي، "الفساد ومحاولات التغيير" (ورقة بحث قدمت في الملتقى الدولي حول: **الحكم الرشيد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي**، سطيف، الجزائر، 08-09 أفريل 2007)، ص. 20. فالفساد كظاهرة يشمل كافة مجالات الحياة سواء أكان فسادا في السياسة أو الاقتصاد أو الاجتماع أو الثقافة... الخ، ومن أجل محاربة هذه الآفة عملت الدول إلى إبرام العديد من الاتفاقيات فيما بينها ثنائية وجماعية، وأهم هذه الاتفاقيات، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ويصنف الفساد بأنه نوعان: **الفساد الصغير** والذي نجده في المعاملات اليومية، كالصحة والتعليم وأجهزة العدالة والخدمات الأخرى و**الفساد الكبير**، الذي يتم في إطار المعاملات الكبرى، كالمقاولات وعلى مستوى السلطة، والشركات الكبرى العالمية مثلاً.

²⁷⁷ فتيحة هارون، "الحكم الرشيد ومعضلات الدولة الحديثة" (ورقة بحث قدمت في الملتقى الدولي حول: **الحكم الرشيد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي**، سطيف، الجزائر، مرجع سابق، ص. 312. (بتصرف).

لكن ما الذي فعلته الجزائر لمحاربة هذه الآفة التي حالت دون تقديم الخدمات لأصحابها؟ ودفعت بالمجتمع إلى العنف، وساهم في انتشار الفقر وغيرها؟ فبحسب مدركات الفساد* فإن الجزائر بقيت تراوح مكانها في المرتبة 98 عالميا و13 عربيا.

○ المطلب الأول: مشكل الفساد في الجزائر.

إن أسباب ظهور الفساد في الجزائر هو نتاج لمجموعة من العوامل الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، المختلفة: 278

1- الأسباب الاجتماعية:

- ضعف مستوى المعيشة: إن تدني الظروف الاجتماعية والصحية والفقر لأفراد المجتمع هي التي تدفعهم للتورط في أفعال وممارسات فاسدة، وغير مشروعة لتحسين أوضاعهم الاجتماعية كقبول الرشوة من طرف ابسط موظف على مستوى القطاعات والمؤسسات الخدمية.

- سيطرة القيم الثقافية السلبية: فالمحابة مثلا من القيم المشجعة على الفساد، حيث تعتبر عملية تقديم الخدمات والتسهيلات لأبناء العائلة وتوظيف الأخ والعم والأقارب والأصدقاء من القيم الايجابية لدى المجتمع، وعلى أساسها تقوى الروابط، والعلاقات بينما تعد من وجهة نظر الغرب من القيم الانحرافية التي لا تقوم على مبدأ الاستحقاق والجدارة في الحصول على الوظائف.

2- الأسباب الاقتصادية:

- بروز ظاهرة التفاوت الطبقي و اللامساواة، ويظهر ذلك من خلال انخفاض أجور الموظف الحكومي والضغط المادية والنفسية التي يعاني منها، من جهة وما يلاحظ في الواقع من مستوى اجتماعي فاحش يعيشه أفراد وأبناء الطبقة العليا وهو ما يدفعه إلى القيام بعمل إضافي لتحسين مستواه المعيشي من خلال قبول الرشوة أو الاختلاس.

- عدم وجود رقابة أو نظام قانوني عقابي يردع المخالفين وان وجد فهو غير فعال ويطبق على فئة دون أخرى، حيث يتمتع اغلب المسؤولين في الجزائر بحرية واسعة في التصرف، ويستغلون

* هو مؤشر تابع لمنظمة الشفافية الدولية، عبارة عن استطلاع للآراء يعكس إدراك رجال الأعمال والمحللين السياسيين المقيمين في بلد ما أو الغير مقيمين فيه، ويحتوي المؤشر على البلدان التي يتوافر لها ثلاث استطلاعات على الأقل ، ويشمل مؤشر مدركات الفساد على سلم درجات تتراوح بين 10 (نظيف جدا)، و0 (فاسد جدا)، وهو مؤشر مركب يعتمد على معطيات ذات صلة بالفساد نتجت من عمليات مسح متخصصة تجريها مؤسسات متنوعة وحسنة السمعة.

278 زراقة فيروز، "الفساد في المجتمع الجزائري واستراتيجيات الحد منه"، (ورقة بحث قدمت في الملحق الدولي حول: الحكم الرشيد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي، سطيف، الجزائر، 08-09 افريل 2007)، ص.73.

مناصبهم لتحقيق مكاسب شخصية عن طريق طلب الرشاوى من الشركات أو المواطنين نظر حصولهم على امتيازات.

-التزايد الطردي للفساد مع عملية التحديث الاقتصادي في المجتمع؛ ففي ظل التحول الاقتصادي وعمليات الخصخصة، ازدادت عمليات النهب وغسيل الأموال، والتهرب الضريبي.

3- الأسباب السياسية:

-عدم تنفيذ القوانين وانتهاكها واللامبالاة من طرف رجال الشرطة والجهاز القضائي الذي نجده في اغلب الأحيان متورطا في كثير من قضايا الفساد.

- فساد قمة الصفوة، واستغلال المناصب لتحقيق مآرب شخصية.

- غياب الديمقراطية واحتكار السلطة في يد بيروقراطية قليلة مما أدى إلى تهميش دور ومشاركة المواطنين ومؤسسات المجتمع المدني في مراقبة وإدارة شؤونهم.

-سيطرة الحكومة المطلقة على الثروة، وضعف المجتمع المدني ومؤسساته في مراقبة المسؤولين.²⁷⁹

ولأول مرة في الجزائر نجد المشرع الجزائري يفرد نصاً خاصاً ومستقلاً عن قانون العقوبات، ويرجع هذا إلى الأهمية البالغة حسب المسؤولين في الجزائر لمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة ودولة القانون، والشفافية في تسيير القطاعين العام والخاص، وذلك من خلال قانون الوقاية من الفساد ومكافحته الصادر في 20 فيفري 2006 والأمر المؤرخ في 15 جويلية 2006. وفيما يخص التدابير الوقائية نجد:

- التصريح بالممتلكات: ففي الجزائر هناك أشخاص يملكون ثروات هائلة حققوها في آجال قصيرة، وهو أمر يدعو إلى الشك خاصة في مرحلة العشرية السوداء التي اتسمت باللاعقاب.

-فيما يخص الصفقات العمومية: لقد ثبت في الجزائر من كوارث حصلت، أن هناك مشاريع أسندت إلى أشخاص غير مؤهلين ولا تتوافر فيهم الشروط خاصة في مجال السكن والتجهيزات، بناء المرافق العمومية، وهذا ما أدى إلى نتائج وخيمة على مسالة صرف المال العام، وعلى حياة المواطنين، و يؤدي في نفس الوقت إلى عرقلة التنمية الوطنية الشاملة. ولذلك نجد أن المادة التاسعة من نفس القانون تنص على إضفاء شفافية اكبر على سير الصفقات العمومية.²⁸⁰

²⁷⁹زرا رقة فيروز، نفس المرجع السابق، ص.73.

²⁸⁰زرا رقة فيروز، نفس المرجع السابق، ص.74.

-إضفاء الشفافية في التعامل مع الجمهور: وذلك بتبسيط الإجراءات الإدارية والرد على شكاويهم التي نطلع عليها في مختلف الصحف اليومية.²⁸¹

يبدو أن هذه التدابير من شأنها أن تسهم في القضاء على الفساد و الحد منه، لكن وفق الواقع الجزائري، فإن هذه التدابير ما هي إلا استعراض مناسباتي لتدعيم الخطابات والشعارات لحشد التأييد والمساندة لا غير؛ فجرائم الفساد في الجزائر تتبأ بكارثة وفق ما نشاهده في الصحف اليومية من تجاوزات واختلاسات بالملايير، فالفساد الإداري قد نقشى في كل أركان الإدارات العمومية الجزائرية، ولأدل على ذلك ما أفادت به تصريحات بعض الولاة بالامتلاكات الشخصية والواردة في الجريدة الرسمية(2000/05/24) استنفادات متعددة، شقق وقطع أرضية بالدينار الرمزي.²⁸² والجدول التالي يمثل حجم الكوارث التي عانت منها الجزائر من جراء الفساد.²⁸³

السنة	نوع الجريمة المتعلقة بالفساد	الخسائر/الدولار، دج.
1988	صفقات تجارية واستثمارية غير مشروعة	26 مليار دولار
1990	استيراد صفقة قمح فاسدة	1مليار و200مليون دولار
1996	عرض 2266 ملف على العدالة/جباي	7.9 مليار دولار
1996	وجود 1698 قضية مساس بالاقتصاد	3.6مليار دولار
1998	فضيحة مؤسسة سيدار	18مليار دولار
1999	قطع غيار مزورة / جرد الجمارك	274 مليون دينار جزائري
2000	فضيحة مركب الحجار	100 مليار دينار ج
2004	فضيحة القرن بنك الخليفة	15مليار دولار أي 1532مليار دج

-المصدر: بودلال علي، "الاقتصاد الخفي والنمو في البلدان النامية"، حالة الجزائر، مرجع سابق.

إن قانون الوقاية من الفساد جاء نتيجة لاستجابة الجزائر والمصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وضرورة تكيف منظومتها القانونية معها تطبيقا لأحكام الدستور.²⁸⁴ و بالنظر إلى الواقع الجزائري نجد أن حدة الغليان في أوساط المجتمع تنبع أساسا من تقزيم القانون من طرف أصحاب القانون أنفسهم.

²⁸¹ بودليو سليم، "الوقاية من الفساد ومكافحته وفقا للقانون الجزائري"، (ورقة بحث قدمت في الملتقى الدولي حول: الحكم الرشيد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي، ، سطيف، الجزائر، 08-09 افريل 2007)، ص.ص 36-37.

²⁸² فضيل دليو، "الزبونية السياسية والاجتماعية في عصر الديمقراطية"، (ورقة بحث قدمت في الملتقى الدولي حول: الحكم الرشيد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي، سطيف، الجزائر، 08-09 افريل 2007)، ص.ص 10.

²⁸³ بودلال علي، "الاقتصاد الخفي والنمو في البلدان النامية-حالة الجزائر-"، مجلة علوم إنسانية، 38، (2008):ص.13.

²⁸⁴ بودليو سليم، "الوقاية من الفساد ومكافحته وفقا للقانون الجزائري"، مرجع سابق، ص.46.

إن الفساد في الجزائر قد اضعف من شرعية الدولة، وحدث اضطرابات وقلق مما يؤدي في نفس الوقت إلى التشكيك في فعالية القوانين ولأدل على ذلك مايلي:

-ساهم الفساد في الجزائر في إعادة توزيع الثروات لصالح الفئة الأكثر قوة في المجتمع خاصة أولئك الذين يحتكرون السلطة، وقوى من نفوذ الأثرياء.

-ظهور بعض النشاطات الموازية والغير شرعية في تقديم الخدمات العمومية بأقل ثمن مما يهدد المصلحة العامة، في الصحة والتعليم..الخ.

-التفاوت الطبقي الذي ساهم الفساد في الجزائر في إيجاد طبقة فقيرة ومحرومة.

لذلك فإن فعالية السياسات الاجتماعية في الجزائر تبقى محصورة في مدى توفير البيئة السياسية والاقتصادية والاجتماعية السليمة، من طرف الدولة وهذا بمحاربتها أشكال الفساد وهذا لا يتم بواسطة شعارات انتخابية وإنما بتفعيل القوانين ومأسسة القيم والأخلاق لدى مسيري إدارات ومرافق الخدمة العمومية، وتعميم الكفاءة...الخ، وعليه لا يمكن الحديث عن سياسات اجتماعية وتنمية اجتماعية فعالة، في حين لايزال المال العام تحت سطوة رجال السياسة، وسيطرة رجال الدولة، ولأدل على ذلك، مسيري الجماعات المحلية في الجزائر الذين ينهبون المال العام كقضية والي البلدية والطارف، وآخرها قضية عاشور عبد الرحمان الذي اختلس 3200 مليار دج باستعمال مؤسسة متخصصة في الأشغال كواجهة للاختلاس(مؤسسة عقرب الشمال)²⁸⁵، واختلاس أكثر من 1300 مليار دينار من بريد الجزائر من طرف إدارات ومدراء بريد الجزائر، كل هذا يحدث في غفلة من الرقيب.²⁸⁶

بالإضافة إلى مشكل الفساد في الجزائر الذي استشرى في جميع الإدارات، نجد أن ما تعانيه الإدارة وله ارتباط وثيق بالفساد الإداري ألا وهو مشكل التسيير الذي يطرح على كل مستوى، سواء اقتصادي، سياسي أو اجتماعي وهذا ما سنعالجه في المطلب الموالي.

○ المطلب الثاني: إشكالية تسيير السياسات الاجتماعية في الجزائر

تتسم الإدارة الجزائرية بالتعقيد من خلال برجوازية تكنوقراطية التي تحتل المناصب العليا من جهة، وبرجوازية صغرى التي تحتل وسط وأدنى السلم الإداري، و عدم انضباط الإدارة ناتج عن عدم التوافق الكامل بين الطبقتين، خصوصا إذا كانت سياسات توافق مصالح إحداهما وهي

285 - أسامة، "عاشور عبد الرحمان ومؤسسة عقرب الشمال صورة للاختلاس وممارسته" الشروق اليومي، عدد:2652، الخميس 02 جويلية2009.

286 الهام بوتلجي، "المال العام مازال ضحية حاميتها حرامها"، الشروق اليومي، عدد:2617، السبت 23 ماي2009.

في نفس الوقت لصالح طبقات المجتمع الواسعة من شغيلة وفلاحين...، ويحكم هذه الإدارة، أنظمة أساسها العلاقات الشخصية، وهي عبارة عن تحالفات يصعب تحديدها، تعمل داخل وخارج الجهاز الإداري الرسمي، وليس هناك نظام إداري قائم على أسس علمية، وبذلك أصبحت الإدارة ذات مسؤولية وسلطة تسمح بتسيير إمكانيات الدولة بالثقة، وتراقب وتسير وتحتكر المركز في الدولة والمجتمع، وقد أعطت هذه الوضعية وطريقة تسيير الاقتصاد مشاكل لها اثر بارز على سلوكيات وردود أفعال أفراد المجتمع الذي تأثر بكل ما هو تابع للقطاع العمومي.²⁸⁷

إن الإدارة على جميع المستويات في الدولة: " .. غير موصلة بالمواطنين وبالأوضاع الحقيقية الملموسة، وغير المبالية برغبات الناس الذين تشرف عليهم ولا بحاجاتهم، إدارة عملت على تكوين منطق خاص، وهي تضاعف من إجراءات الإكراه وأشكال التعر التي لا فائدة ترجى منها وهي تتسبب في تمييع المسؤوليات، واعتماد التعتيم في مضمار اتخاذ القرارات... وتؤدي في اغلب الأحيان إلى تشجيع اللاكفاءة وتعميم التقاهة، إدارة هي أميل ما أن تكون إلى التبذير منها إلى التسيير، إدارة متقدمة في مناهجها ولا تكاد تلم بأسباب التقدم العلمي.. " هذا هو الوصف الحقيقي للإدارة الجزائرية وعلى لسان القاضي الأول للبلاد أمام ولاية الجمهورية.²⁸⁸

من خلال هذا التشريح لواقع الإدارة في الجزائر سوف نتناول موضوع التسيير من خلال القطاعات المرتبطة بالتنمية الاجتماعية التي تعرضنا إليها سابقا وهي كالتالي:

1- واقع التسيير في الجزائر.

2- تسيير السياسات القطاعية كالتربية والتعليم، الصحة، السكن والتشغيل.

1- واقع التسيير في الجزائر:

إن التسيير في واقع الأمر مرتبط بطبيعة الإدارة، سواء على المستوى الكلي للدولة أو على المستوى الجزئي (الإدارة التنفيذية على مستوى الجماعات المحلية، ومختلف الإدارات)؛ كون هذه الأخيرة تقوم بتنفيذ ما خطط له وتسعى إلى تقديم وتوزيع المنافع والخدمات العمومية على أفراد المجتمع ضمن أدبيات السياسة العامة، وعليه فالإدارة في الجزائر تتسم بما يلي:

-إدارة شبه أمية: semi-literate administration: هي إدارة غير مؤهلة، إذ يعاني معظم أفرادها من تدني مستواهم المهني والتعليمي والتدريبين فالتنمية المستدامة تتطلب عوامل كراس المال والطبيعة والعمل، باعتبارها عوامل أساسية لتحقيق الفعالية وتسخير الموارد للمتطلبات الاجتماعية

²⁸⁷ ناصر دادي عدون، إدارة الموارد البشرية والسلوك التنظيمي-دراسة نظرية وتطبيقية- (الجزائر: دار المحمدية العامة، 2004)، ص ص. 183-184.

²⁸⁸ عبد الله ساقور، (كلمة رئيس الجمهورية أمام الولاية، 2000)، "الحكم الموسع بين المفهوم والآليات"، ورقة بحث قدمت في الملتقى الدولي حول:

الحكم الرشيد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي، سطيف، الجزائر، 08-09 أفريل 2007، ص. 194.

والاقتصادية والثقافية علماً أن المجتمعات المتقدمة بادرت باستحداث ما يعرف بالحكومة الالكترونية* في تسيير الشأن العام المحلي.

-إدارة مسرفة تبذيرية: wasting administration: عشعش منطق التبذير والإسراف للمال العام للتشهير بالقدرات المالية الظرفية وشعاراً " من اجل حياة أفضل " إذ يعني للإدارة مزيد من الصرف والاستهلاك دون أن يرافق ذلك نمو حقيقي في القدرات (الكفاءة والإنتاجية).²⁸⁹

-ضعف وظيفة التخطيط: علماً أن التخطيط للتنمية هو قضية إدارية بالأساس، وهذا الضعف بسبب غياب سياسات واضحة وغياب التحديد الدقيق للأهداف المرجوة سيما حينما يتعلق الأمر بالاستراتيجيات البعيدة المدى، بالإضافة إلى ازدواجية في الصلاحيات والمستويات المختلفة) المركزية، المحلية والقطاعية داخلها وفيما بينها، وهو ما عبر عنه محمد الأمين بوسماح بقوله: "...الواقع أن الإدارة المركزية سقطت في فخ النمطية، عندما أرست هيكلها على نمط موحد، مديرية، ومديرية فرعية، ومكتب.. وتبين فيما بعد أن هذه الطريقة تثقل العمل الوزاري وأنها مكلفة، وقد انكبت الإدارة في الجزائر التي تعددت مهامها على تسيير الاقتصاد، المراقبة والتجهيز... وذلك على حساب الابتكار والتوجيه والإشراك، والتخطيط الاستراتيجي، وهي غير كفيلة بأن تمكن الجهاز الإداري من الخروج من وضعه الخانق."²⁹⁰

كما تعاني الجزائر من التضخم النسبي لعدد الموظفين حيث يبلغ عددهم حسب تقديرات الديوان الوطني للإحصائيات 1999 ب04 موظفين لكل 100 ساكن وهي نسبة عالية مقارنة ببعض الدول الغربية وحتى العربية، ويرجع ذلك أساساً إلى التوسع الأفقي في البناء التنظيمي، وكثرة الوحدات الإدارية دون الحاجة إليها، وهذه الأرقام قد تغيرت حيث أصبحت 06 موظفين لكل 100 ساكن خاصة بعد تبني الجزائر صيغ التشغيل، عقود ما قبل التشغيل، الشبكة الاجتماعية، وغيرها دون معرفة الاختصاص ولا طبيعة الخدمة المراد من هؤلاء.²⁹¹

إن ضعف الأداء على مستوى الإدارة المحلية يرجع أساساً إلى:²⁹²

*مصطلح الحكومة الالكترونية: لجأت الدول إلى هذا النمط من التغيير لتحسين الأداء وفعالية التنفيذ وتطوير الأشكال التقليدية من الإدارة و يشير المصطلح، إلى القدرة على تقديم المعلومات والخدمات الاعتيادية للمواطنين بوسائل الكترونية في أسرع وقت ممكن وبأقل التكاليف، ولقد تعددت مستويات تقديم الخدمة بدءاً بنشر المعلومة عن الخدمة، وانتهاءً إلى تقديم الخدمة كاملة، ومن أهم مرتكزات الحكومة الالكترونية: ما يلي:

-تقديم المعلومات للجمهور ومختلف الفاعلين-تقديم الخدمات الحياتية وخدمات الأعمال-خلق فضاء تفاعلي بين الفرد والدولة في اقل وقت ممكن.

²⁸⁹ عبد الله ساقور، مرجع سابق، ص.198.

²⁹⁰ محمد أمين بوسماح، مترجماً، المرفق العام في الجزائر (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1995)، ص.71.

²⁹¹ صياد باية، "الإصلاح الإداري في الجزائر" (رسالة ماجستير في التنظيمات السياسية والإدارية، قسم العلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2008، ص.66.

²⁹² مصطفى دريوش، "الجماعات المحلية بين القانون والممارسة"، مجلة الفكر البرلماني 01 (2002): ص.95-96.

-ضعف وعدم تناسب الوسائل المادية والبشرية، فإلى جانب ضعف التأطير على المستوى المحلي الذي يتجاوز نسبة 02% على أقصى تقدير، وجهل الهيئات المسيرة لقواعد التسيير المتممة بضخامة وتعدد الاختصاصات المسندة إليها، وتعتها.

-ثقل الوصاية وتعدد أنواع الرقابة وهيمنة البيروقراطية المركزية والمصالح التابعة لها في الولايات والدوائر، وهو ما أدى إلى سلب الجماعات المحلية لاستقلالها ومنعها من المبادرة والتفاعل مع وسطها ومواطنيها، وجعلها في موقع المنفذ للتعليمات والقرارات الفوقية.

-الضعف المزمّن لمالية الجماعات المحلية بحكم ضعف الموارد وكثرة النفقات.

-الخريطة الإدارية التي وضعت سنة 1984 والتي أدت إلى رفع عدد الولايات من 31 إلى 48 ولاية، والبلديات من 741 بلدية إلى 1541 بلدية قد أظهرت العديد من السلبيات مثل إيجاد بلديات معدمة تقريبا بحكم كثرة الأعباء وانعدام الموارد، مما أثقل كاهل ميزانية الدولة بأعباء ومصاريف إضافية.

-ظهور الانحرافات في ممارسات المنتخبين مثل سوء التسيير، وتبديد الأموال العمومية والاختلاس واستعمال التزوير والصفقات الغير قانونية.

-عجز الوالي عن الفصل بين مهامه كمثل للدولة وهيئة تنفيذية للولاية، ونفس الشيء بالنسبة لرئيس البلدية مع تداخل الاختصاصات، وهذا ما يدل على استمرار الذهنيات القديمة في التسيير وعدم مواكبة التحولات الجديدة.

-عدم التزام الموظف باستغلال وقت العمل الرسمي، وقد ثبت أن متوسط ساعات العمل الأسبوعي للموظف الجزائري تقدر بـ 41.27 ساعة وهي تعبر عن الوقت الممضي في مقر العمل وليس العمل الفعلي، وان متوسط الوقت الضائع في العمل يبلغ 31% وهذا يعني أن وقت العمل الفعلي خلال أسبوع يقدر بـ 28 ساعة فقط، وفي بلد متقدم كالولايات المتحدة الأمريكية يصل إلى 45 ساعة عمل في الأسبوع.²⁹³

-الفساد الإداري: حيث يلحق هذا الأخير خسائر بالاقتصاد وعرقلة المسار التنموي وعلى الرغم من أن الفساد كان من المواضيع المحظورة في الجزائر، إلا أن وسائل الإعلام أصبحت تخوض في الأمر دون مشكلة، فعلى سبيل المثال قدرت جريدة الوطن الأموال المشبوهة التي يملكها بعض الأثرياء الجزائريون في البنوك الأجنبية بحوالي 35 مليار دولار، بالإضافة إلى ذلك الرشوة، الوساطة، الجهوية، والتلاعب بالمال العام.. هي السمات التي تغلب على الإدارة الجزائرية، وقد

عبر عن ذلك الأستاذ بوجمعة لعريقات بقوله: " أن تعيين القيادات المسيرة في الجزائر لا تكون على أساس الكفاءة، بل على أساس المحاباة السياسية، هذه الظاهرة أدت إلى التسلط..."، بالإضافة إلى هذا قضايا الاختلاس على مستوى المؤسسات حيث سجلت تقارير الدرك الوطني حوالي 107 قضية اختلاس خلال الخمس سنوات الأخيرة وتمثل الإدارة المحلية، وقطاع الخدمات، والصحة والتربية والضرائب من القطاعات الأكثر تضررا من جرائم الاختلاس.²⁹⁴

لمواجهة ظاهرة الفساد الإداري في الجزائر، اعتمدت الدولة الجزائرية على بعض الآليات لإصلاح المنظومة الإدارية، وهذا باعتماد هيئات منها ما شكّل على رأس قطاع معين مثل لجنة إصلاح العدالة، ولجنة إصلاح المنظومة التربوية، ومنها ما عُني بإصلاحات وطنية شاملة، كما اتسم بعضها بالإطار أظرفي والبعض الآخر بالديمومة نسبياً، ونظرا لكون فترة الدراسة محصورة في الفترة 1999 إلى غاية 2009 سوف نقتصر على الأجهزة التي تولت قيادة مسار الإصلاح في هذه الفترة، مع التركيز على كيفية تسيير الإصلاحات، من خلال: **الأجهزة الإدارية** التي أُعتمدت منذ 1999، كان الأول على شكل وزارة منتدبة لدى رئيس الحكومة، في حين تحول فيما بعد إلى مديرية عامة تابعة لرئاسة الحكومة في سنة 2003 و **ثانيا الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته**. بالإضافة إلى **اللجان الوطنية**.

-**المديرية العامة للإصلاح الإداري**: أنشأت بموجب المرسوم التنفيذي رقم: 03-192 المؤرخ في 28 افريل 2003 والذي حدد مهام المديرية وتنظيمها الداخلي.²⁹⁵ وهي هيئة خاضعة لسلطة رئيس الحكومة آنذاك، وقد أوكلت إليها بموجب المادة 2-3 من المرسوم السالف الذكر التكفل بإدارة الإصلاح على كل المستويات، أما على المستوى الهيكل التنظيمي فنجدته يختلف عن السابق لدى الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة في شكل مديريات فالجهاز الحالي يأخذ شكل مديريات دراسات، مهمتها التنظيم والعمل الإداري العصرية والتطوير الإداريين، التقييم والتحليل الاستشراقي، أما **الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته**، فقد أنشأت قصد تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد وهي سلطة إدارية مستقلة، وهي الهيئة التي نص عليها القانون 06-01 المتعلق بمكافحة الفساد وتم إنشاؤها بموجب المرسوم 06-413 الصادر بتاريخ 22-11-2006.²⁹⁶ مهمتها اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد، وتجسيد مبدأ دولة

²⁹⁴ صياد بابة، "الإصلاح الإداري في الجزائر"، مرجع سابق، ص 69.

²⁹⁵ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الحكومة، مرسوم تنفيذي رقم: 03-192 يحدد مهام المديرية العامة للإصلاح الإداري وتنظيمها، الجريدة الرسمية، العدد 30، الصادر بتاريخ 30 افريل 2003، ص 13.

²⁹⁶ عبد الحميد جباري، " قراءة في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته"، مجلة الفكر البرلماني، 15 (2007): ص 97.

القانون، والنزاهة والشفافية. أما اللجان الوطنية، حيث أنشأت في سنة 1999 لجنة إصلاح العدالة وأخرى لإصلاح المنظومة التربوية، لجنة إصلاح هيكل الدولة التي أنشأت في إطار التوجه العام للورشات الإصلاحية الكبرى بموجب المرسوم الرئاسي رقم: 2000-372 المؤرخ في 22 نوفمبر 2000²⁹⁷ وقد حرص رئيس الجمهورية عند قيامه بتعيين أعضاء اللجنة على أن تضم في تشكيلاتها أعضاءً ذوو كفاءات ومؤهلات عالية، كما زودها بإمكانية الحصول على كل المعلومات الكفيلة بتنوير أعمالها سواء من خلال طلب المساعدة من المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية، أو من خلال دعوة أي شخص أو خبير أو مستشار ترجى فائدة من مساهمته في أعمال اللجنة.

إن ما يمكن أن يقال حول إصلاح الإدارة العمومية في الجزائر هو أنها بالرغم من الآليات والأجهزة المتعاقبة على مهمة الإصلاح الإداري فإنها كانت ظرفية وتتسم بالاعتباطية وعدم وضوح الهدف، بالإضافة إلى نقص الخبرة والكفاءة اللازمتين في ذلك وخصوصا الشريك الحقيقي وهو المواطن، بالإضافة إلى عمل هذه الأجهزة في الضبابية دون اطلاع الرأي العام على كيفية العمل وسير عمليات دراسة المواضيع المطروحة على طاولة النقاشات، ناهيك أن قيادة الإصلاح في الجزائر ابرز الاعتماد الدائم على الأجهزة الفوق حكومية ذات الطابع المؤقت كاللجان مثلا، وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على ضعف الأجهزة القائمة خصيصا لهذا الغرض وعدم فاعليتها، كما يعبر عن الطابع الوقتي والتزامني مع الإصلاحات الشاملة في الجزائر أين تتسارع وتضعف إرادة الإصلاح بحسب التغيرات السياسية.

إن الإدارة في الجزائر لا تزال تعاني من المشاكل بالرغم من الإصلاحات المطبقة خاصة مع اعتماد البدا باستخدام نمط التسيير المستمد من مقرب المناجمنت العمومي الذي تعتمد عليه مدارس إدارة الأعمال الشمال أمريكية، مع سنة 1999 لكن مع ذلك ما زالت عقلية التركيز على تخريج مسيري دولة وليس مسيرين عموميين، فالإدارة التنفيذية لا زالت تخضع للسلطة المركزية سواء على مستوى الجماعات المحلية، أو على مستوى الوزارات، لذلك سعى الملتقى الدولي الذي ضم 200 خبير حول التسيير في الجزائر المنعقد أيام 04-05 نوفمبر 2008 بالجزائر إلى الدعوة لتكييف برامج الجامعات مع متطلبات سوق العمل، وتحقيق معادلة الشغل والتأهيل

²⁹⁷ مرسوم رئاسي رقم: 2000-372 يتضمن إحداث لجنة إصلاح هيكل الدولة ومهامها، الجريدة الرسمية، العدد: 71 الصادرة بتاريخ 26 نوفمبر 2000،

باعتبار أن الجزائر لا تزال تتجاهل الرأس مال البشري، وأوضح البروفيسور بن روان²⁹⁸ "... أن هناك هوة كبيرة موجودة بين الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر في مجال التسيير مرجعا ذلك إلى أن المسير الجزائري لا يزال يقود وفق أسلوب سلطوي أي انه يقرر وحده دون إشراك أحد، بعكس المسير الأمريكي الذي يؤمن بمبدأ وجود الحلول والقرارات الصائب والبدائل لدى العامل أو الموظف...".

إن ما تعانيه إدارات الجماعات المحلية من عجز إنما هو راجع بالأساس إلى العنصر البشري ومدى كفاءته، فمن بين 1541 بلدية هناك 1207 بلدية عاجزة عن التكفل بالمصاريف الضرورية، وبالنسبة للموارد البلدية مستخدمى البلديات يستهلكون أكثر من 70% من ميزانيات التسيير، وبالتالي عجز البلديات في الادخار والتمويل الذاتي، مما يجعل الدولة تتكفل بالعجز وتمويله عن طريق الإعانات، ناهيك عن ضعف التأطير في الجماعات المحلية فعلى مستوى البلديات هناك 7.654 إطار يحمل شهادات التعليم العالي وهناك 800 بلدية لا تتوفر على إطارات، فأعوان التنفيذ يشكلون 82% لا يتمتعون بأي كفاءات مهنية بسبب المستوى الدراسي وعدم الاستفادة من دورات تكوينية.²⁹⁹ ولا تكاد تخلو أي جريدة من الجرائد اليومية من فضائح التسيير للمنتخبين، وعن جهلهم لطبيعة المشاريع وحتى طبيعة المشاكل التي تعانيها الجماعات المحلية، ضف إلى ذلك الاصطدامات التي يواجهها الموظف مع المنتخب، وهو اصطدام بين المنطق السياسي والمنطق الإداري، والغلبة دائما للمنطق السياسي المفروض بقوة.³⁰⁰

فإذا كان هذا هو الحال بالنسبة للإدارة والتسيير في الجزائر فما هو حال وواقع تسيير

السياسات القطاعية كالصحة والتربية والتعليم وغيرها؟

2- تسيير السياسات الاجتماعية من خلال القطاعات:

أ- سياسات التربية والتعليم: تمثل السياسة التعليمية احد أهم أركان السياسة العامة في جميع الدول، وهي حق من حقوق الإنسان المعترف به، وتعتبر عملية وضع السياسة التعليمية من أهم متطلبات التخطيط والتنمية، كونها مرشدا للتفكير ومصدر رئيسي في الإعداد للمخرجات البشرية وغيرها، فالسياسة التعليمية هي الأساس الذي يحدد حركة التربية المستقبلية للمجتمع في اتجاه الإعداد المتكامل لأجيال المجتمع، كما تؤمن لسوق العمل احتياجاته من الفئات الشغيلة.³⁰¹

298 - بن روان، "التسيير والموارد البشرية في الجزائر" (مداخلة قدمت في الملتقى الدولي حول: " واقع الموارد البشرية والتسيير في الجزائر"، الجزائر، 04-05 نوفمبر 2008).

299 CENEAP : Etude sur l'encadrement de la wilaya, de la daïra, et la commune, juillet, 2000, p18.non publié.

300 سعيد الطيب، "محاضرات في مقياس التسيير: حول المشاكل التسييرية للبلديات" (المدرسة الوطنية للإدارة، 1999/2000).

301 احمد إسماعيل حجي، الإدارة التعليمية والإدارة المدرسية (القاهرة: دار الفكر العربي، 1998)، ص.56.

ماذا فعلت الجزائر لإخراج وضع المنظومة التربوية من المشاكل التي شخصتها اللجنة

الوطنية لإصلاح المنظومة التربوية؟

- التربية الوطنية: أخذت الجزائر على عاتقها إصلاح المنظومة التربوية التي تعاني من: مشكلة طغيان الكمية مقابل النوعية.

□ مشكلة ضعف التأطير وعدم مسابرة لمختلف التغيرات الجديدة في مجال المعرفة والعلوم والتكنولوجيا.

□ عجز البرامج التعليمية وعدم نجاعتها... الخ.³⁰²

لتجاوز هذه المشاكل تبنت وزارة التربية الوطنية إستراتيجية مشروع لإصلاح التعليم يركز بالأساس على إصلاح البرامج التعليمية، وإعداد برامج تكوين وتأطير المكونين للرفع من الأداء، ولبلوغ الأهداف، جيء ب"مشروع المؤسسة" كمنهج للتسيير "وهو عمل جماعي حول موضوع جماعي يختاره الفريق التربوي، وهو عبارة عن هدف شامل سطرته المؤسسة التربوية كما يتميز هذا النمط من التسيير باللامركزية في التخطيط والحرية في تسطير الأهداف والعمل الجماعي في تحديد الأهداف."³⁰³

لقد عمدت الجزائر في (تسيير الإصلاح) على لجنة وطنية، تضم 43 عضواً مهمتها الوقوف على الاختلالات التي يعاني منها القطاع، وتقديم الاقتراحات حولها، لكن هذه اللجنة قد لاقت العديد من الانتقادات، نظراً لان الأسرة التربوية لم تستشر في الموضوع ولم يتم إشراك الفاعلين (المعلمين والأساتذة، التلاميذ، أولياء التلاميذ ومختلف الإطارات والجمعيات والمجالس الأخرى، فمقارنة بما حدث في الولايات المتحدة الأمريكية من إصلاحات عام 1981 حيث شكل وزير التربية "تيريل بال" Terrell Bell لجنة من 18 عضواً لدراسة نظام التعليم وإصلاحه، تمخض عنها تقرير سمي ب"أمة معرضة للخطر"، هذه اللجنة الوطنية كلفت بدراسة وسائل تحقيق التفوق والسبق في التعليم بالولايات المتحدة وقد ضمت خبراء وإشراك لمنظمات مهنية وعلمية معنية بشؤون الاقتصاد، وعقد خلال تلك الفترة ندوات ومؤتمرات على طول الولايات المتحدة لإتاحة

الفرصة أمام كل ولاية للاشتراك في الحوار حول خطة التطوير وقد استغرق الأمر ثمانية عشر شهراً من العمل المتواصل، ثم عرض ما توصلوا إليه على الشعب الأمريكي على أيام وأسابيع

³⁰² بوطّة عبد الحميد، النوري إدريس، "مشروع مؤسسة تربوية والحكم الرشيد"، (ورقة بحث قدمت في الملتقى الدولي حول: الحكم الرشيد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي، سطيف، الجزائر، 08-09 أفريل 2007)، ص. 291.

³⁰³ بوطّة عبد الحميد، المرجع نفسه، ص. 296.

متواصلة، على مستوى وسائل الإعلام من تلفزيون وإذاعة وصحافة محلية وفدرالية في أبريل 1983 وحددت الأهداف في البحث عن الامتياز والتفوق من خلال النقاط التالية ليشمل:

- كل الشعب الأمريكي لمواجهة الخطر وحتمية التغيير.

- يخاطب المسؤولين عن الشعب وقادته.

- المربين في الدارس والجامعات والمعاهد.

- رجالات المال والاقتصاد.

- الجمعيات والهيئات الأكاديمية والمهنية والعلمية.

- أفرد للآباء (أولياء التلاميذ) نداء خاص للمشاركة بتقييم التقرير وإبداء الرأي.

- إلى الطلاب مباشرة يدعوهم ويشرح لهم مخاطر تدني مستوى التعليم بالنسبة لهم ولآبائهم.

بذلك أدرك المشتغلون في إصلاح المنظومة التربوية بالولايات المتحدة، أنه لا يمكن مواصلة تسيير مؤسساتهم بالطرق التقليدية، وأن التغيير بمشاركة كل الأطراف هدف ضروري، ومحاسبة الذات هي أولى الخطوات نحو التغيير الفعال لتحقيق الهدف الاستراتيجي الذي يستجيب للضغوطات الاقتصادية، ومواكبة الحركة المتسارعة للتطور العلمي والتكنولوجي.³⁰⁴

تلكم هي مقومات النجاح للإصلاحات في الولايات المتحدة الأمريكية؛ مشروع أمة مقابل مشروع مؤسسة، توسيع المشاركة، المحاسبة، خطاب أمة مقابل خطاب مؤسسة الشفافية... الخ، أما في الجزائر فقد كانت عملية تسيير الإصلاح تتسم بالضبابية، والاندفاع هدفها سياسي أكثر منه إصلاحي، فانطلاقا من لجنة الإصلاح فقد اعتبرت لجنة مؤقتة تمت دون إشراك واستشارة المعنيين بالأمر، بحثت عن الخلل دون إصلاحه بل زادت الوضع تعقيدا، وأضافت كما هائلا من الملاحظات دون علاجها، وأجبت الصراعات بين أعضاء اللجنة حول أولوية الملاحظات التي يجب أن ترفع إلى رئيس الجمهورية، والواقع أن التربية الوطنية في السنوات التي تلت الإصلاح تظهر بفشل اللجنة في أداء وظيفتها من خلال: كثافة البرامج على التلميذ والأساتذة، وتصعيب الاستيعاب على التلميذ والمعلم هذا الأخير الذي لازال في طور التكوين وغير قادر على التأقلم مع المستجدات التي أتى بها الإصلاح، ناهيك عن نقص الأساتذة والمؤطرين، ومشكل الأجور والتعويضات والتحفيزات التي تطرح في أكثر من مناسبة ولحد الآن من خلال الاحتجاجات والإضرابات المتتالية، وعلى لسان أحد المدراء*:" أن مشروع المؤسسة الذي جاءت به وزارة

³⁰⁴ بوطّة عبد الحميد، والنوري إدريس، نفس المرجع السابق، ص.298.

التربية الوطنية قد وزع في شكل كتب مرجعية على المؤسسات التعليمية مع تعليمات... وكان الأجدر بالوزارة إعادة هندسة النظام الكلاسيكي، مع تطويره وتحديثه لأنه مشروع في حد ذاته وإيجاد بيئة ملائمة للأستاذ والتلميذ مع التحفيز المادي الملائم للظرف الاقتصادي دون المبالغة في صرف الملايير على مشروع يحتاج إلى وقت للدراسة والتمحيص."

أما بالنسبة للهيكل التنظيمي الذي تمتاز به الهيكلية الإدارية المسيرة لمؤسسات التعليم الإدارة المركزية (الوزارة)، الولاية (المديريات)، المؤسسات التعليمية، وكل إدارة لديها مديريات ومنتشيات عامة، هذا التنظيم يتسم بتمركز قوي، خاصة فيما يتعلق بالبرامج والطرائق والمواقيت، والنشاطات البيداغوجية، رغم محاولة اللامركزية لبعض الأفعال الإدارية والمالية التي لم ترق للمستوى المطلوب، بالإضافة إلى ضعف دور مجالس التربية والتسيير ومجالس التوجيه وهي شكلية ولا تمثل وسائل رقابة وإشراك فعال.³⁰⁵

- التعليم العالي:

إن مرحلة الإصلاح التي تبدأ من 1999 إلى يومنا هذا فقد اتسمت بالنصوص القانونية، والسياسات بلغة جديدة وهي لغة النظام الاقتصادي الليبرالي، وهذا ما أكده القانون التوجيهي للتعليم العالي 05-99 وكذا المرسوم التنفيذي رقم: 03-279 اللذان يؤكدان على انفتاح الجامعة أكثر على بيئتها ومواجهة التحديات والمنافسة في ظل اقتصاد السوق.³⁰⁶

إن التعليم العالي ومن خلال المراحل السابقة قد شهد تطوراً من خلال الشبكة الجامعية فقد عرفت الشبكة الجامعية انتشاراً ملحوظاً، مكن من تخرج عدة دفعات في مختلف التخصصات والفروع، ويسير التعليم العالي طبقاً لمنطق الكم والاستجابة لحاجات الطلبة المتزايدين كل سنة، أما من الناحية التنظيمية فقد تحولت الأكاديمية الجامعية منذ 1999 كجهاز تنسيق واستشارة، وجهاز لتسيير الجذوع المشتركة إلى الهيئات الجهوية للجامعات ابتداءً من صدور المرسوم رقم: 01-208 المؤرخ في 03 جويلية 2001 مهمتها تطوير خارطة التكوين العالي، وتطور آفاق البحث العلمي، وتدابير تحسين نظام التقييم والتقدم في الدراسات الجامعية.³⁰⁷ و يمكن القول أن الجامعة الجزائرية من 1999 إلى غاية اليوم تتميز بما يلي:

³⁰⁵ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، اللجنة الوطنية لإصلاح المنظومة التربوية، تقرير مرحلي حول معاينة الوضع في مجال التنظيم، سبتمبر 2000، ص. 25.

³⁰⁶ نور الدين موزا لي، "التنظيم الإداري للجامعة الجزائرية وإستراتيجيته في ظل الهيكلية الجديدة للقانون التوجيهي للتعليم العالي رقم: 05-99" (مذكرة ماجستير في العلوم القانونية، جامعة الجزائر، 2005)، ص. 71-74.

³⁰⁷ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، المرسوم التنفيذي رقم: 01-208 المؤرخ في 23 جويلية 2001، يحدد صلاحيات الهيئات الجهوية للجامعات وتشكيلها وسيرها، العدد 41، 2001، ص. 59.

- التوتر الشديد، فزيادة على تراكم المشاكل البنوية، البيداغوجية، الاجتماعية والمهنية وإحساس الأسرة الجامعية بالتهميش من طرف واضعي السياسة التعليمية ظهرت اختلالات مست أنماط التسيير والنصوص التنظيمية، وعدم وجود نظرة استشرافية شاملة وإستراتيجية على مستوى القطاع.

-الركود الشديد على مستوى التكوين في الجذوع المشتركة مما أدى إلى تلاشي النوعية المطلوبة للموارد البشرية كمخرجات للتعليم.

-نتيجة للنقص الشديد ولهجرة الأساتذة التي مست الجامعة خلال العشرية السوداء وللظروف الاجتماعية لجأت الوزارة إلى نظام التدريس بالمشاركة، وهم أساتذة منتدبون وقد استوعب هذا النظام أعداد كبيرة من خارج القطاع وعلى الرغم من أن تكاليف نظام المشاركة قليل، فقد كان له آثار سلبية على نوعية العائد المعرفي.³⁰⁸

إن تسيير سياسات التعليم الجامعي في الجزائر قد اضر كثيرا بالنوعية والمشكلة لم تعد في نقص مؤسسات التعليم الجامعي، بل في كثرة وجودها لأنها في الغالب متدنية المستوى والكفاءة، ويمكن ملاحظة الخلل بعد الإصلاح فيما يلي:

- نسبة الطلبة إلى هيئة التدريس: يمكن ملاحظة الفجوة الضخمة التي تفصلنا عن بلدان العالم المتقدم فيما يخص حجم التأطير مقارنة مع عدد الطلبة، فهو مؤشر على التوسع السريع في التعليم الجامعي، لكن دون توفير الإمكانيات لضمان نوعية أحسن من حيث التسيير والتحفيز.

- أفضلية وأسبقية السياسي والإداري على العلمي والبيداغوجية: فطغيان العامل السياسي على التعاطي مع الشأن الجامعي وقضاياه الأساسية كانت له الآثار السلبية على مردودية التعليم الجامعي، ورهن كل إمكانية للمساهمة في تنمية المجتمع.

- الاعتمادات المالية: رغم الزيادات في حجم الإنفاق على التعليم الجامعي، إلا انه يلاحظ بجلاء هو عدم ترشيد هذا الإنفاق، خاصة في مجال الخدمات الجامعية بسبب الاختلاسات والتجاوزات التي أضرت بالواقع الجامعي، وفي حين الدولة تنفق على الطالب ما يقارب 300 دينار جزائري في اليوم الواحد مقابل نقل وإطعام، فإن ما يصله بالفعل هو في أحسن الظروف لا يتجاوز خمس المبلغ المذكور.

³⁰⁸ عبد الله ساقور، "فعالية النظام الجامعي الجزائري في إنتاج المعرفة واستهلاكها"، مجلة علوم إنسانية، عدد: 17، 2002، ص.103.

- البحث العلمي: ما تزال الميزانية المخصصة للبحث العلمي في الجزائر جد ضعيفة كما الشأن بالنسبة لكل الدول العربية حيث يصل إلى 0.2% من الناتج الإجمالي ورغم السياسة التي اعتمدها الدولة في هذا المجال بإنشاء الوزارة المنتدبة للبحث العلمي لتمكين الباحثين من إبراز إمكاناتهم إلا أن هذه الوزارة وتسييرها هي الأخرى تبقى بعيدة عن الفعالية المطلوبة، فإذا ما قارنا مخصصات البحث العلمي في الولايات المتحدة نجده يصل إلى 150 مليار دولار سنوياً، وتسهم بنسبة 35.82% من الناتج العالمي، والكيان الصهيوني بـ1.17%، في حين تبلغ مخصصات الإنفاق على البحوث في إفريقيا نحو 0.3% من الإنفاق العالمي، أما الإنفاق على الباحث فان الولايات المتحدة تتفق 7965 دولاراً وتتفق اليابان 6337 دولار، في حين في مصر 816 دولار والجزائر لا تتجاوز 60 دولار، هذا إلى جانب غياب القطاع الإنتاجي في تمويل النشاط البحثي، على عكس ما نجده في الكثير من دول العالم، إذ تمول الشركات الصناعية نشاطات البحث في اليابان بـ88% وفي كوريا الجنوبية 80%،

وفي الولايات المتحدة 69%³⁰⁹، أما في العالم العربي فيتم تمويل البحث من طرف الدولة عموماً، إذ يتم تمويل البحث في الجزائر مثلاً عن طريق الوزارات أو الصندوق الوطني للبحث العلمي والتطوير التكنولوجي.

إن سياسة الإصلاحات وتسييرها في قطاع التعليم العالي كانت تعكس ولا تزال أسبقية السياسي والإداري على العلمي البيداغوجي كما قلنا، ولعل أحسن مثال على ذلك آخر محاولة للإصلاح المتمثلة في نظام (LMD) الذي لم تستشر فيه الفئات المعنية بهذا الشأن كالأساتذة والطلبة... بل جاء بقرارات فوقية وكانت الكلمة فيها للوصاية مع تهميش واضح للشركاء الآخرين، رغم أنهم أصحاب الشأن فيه ولا يمكن أن يبلغ أهدافه ما لم يعمل هؤلاء على إنجاحه، بالإضافة إلى ذلك أهمية الأستاذ في هذه العملية الذي لا يزال بعيد عن القيمة التي يجب أن تعطى لها الدولة من حيث التحفيز المادي والرفع من قيمته معنوياً، لأنه صاحب مشروع يجب تدعيمه بكل الوسائل لإنجاحه، بل في المقابل نجد صانع القرار في الجزائر يعتمد على مراكز ومكاتب الخبرة

³⁰⁹ حول هذا الموضوع، ولمعلومات أكثر أنظر:

-عدنان الفرجاني، البحث العلمي في الجامعات والمؤسسات العامة العربية: الواقع والمعالجات، مجلة اتحاد الإذاعات العربية، عدد: 03، 2000، ص. 313.

-عبد العزيز الهدلق، ملخص لتقرير المنظمة الإسلامية للتربية والعلوم والثقافة حول البحث العلمي في العلم العربي، مارس 2001، ص 6-10.

- معين حمزة، التمويل العربي للبحث العلمي والتجربة الأوروبية (لبنان: المجلس الوطني للبحوث العلمية، 2007).

والدراسات الأجنبية والتجارب الأجنبية وغيرها من الاستشارات، والمعونة التقنية وتغلق الأبواب أمام الكفاءات الوطنية مقابل مبالغ مالية ضخمة.³¹⁰

إن إعداد سياسة تعليمية في الجزائر هو أمر بالغ الصعوبة حيث تتزايد فيه معدلات النمو السكاني، فضلا عن انخفاض مخصصات الاستثمارات المادية في التنمية البشرية* إضافة إلى تعقيدات صنع السياسة العامة في الجزائر وعد وضوحها، من جهة وصعوبة تحديد الفواعل في هذه العملية، فالسياسة التعليمية مثلها مثل أي سياسة عامة في الجزائر تمر في شكل مبادرة بالتشريع لرئيس الوزراء ولنواب المجلس الشعبي الوطني وهي كالتالي:

- تتولى الوزارة المعنية إعداد مشروع تمهيدي.

- يرسل المشروع إلى الأمانة العامة للحكومة لدراسته ومطابقته مع النصوص القانونية.

- تقوم الوزارة المعنية بتوزيع المشروع على مختلف الدوائر الوزارية لإبداء الرأي من حيث الشكل والمضمون.

بعد الاتفاق بشأن الصياغة والمحتوى في اجتماعات تنسيقية يعرض المشروع على مجلس الوزراء أين يتولى الوزير المعني عرضه للمناقشة والمصادقة.

يخطر مجلس الدولة بهذا المشروع لإبداء رأيه واقتراح التعديلات التي يراها ضرورية.

- بعد كل هذه الإجراءات يودع رئيس الحكومة مشروع القانون بواسطة الأمين العام لرئيس الوزراء لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، ويتلقى مجلس الأمة مشروع القانون للاطلاع عليه.³¹¹

من خلال هذه الإجراءات القانونية نلاحظ انه على مستوى رئاسة الوزراء تتم المبادرة باستشارة الجهات القانونية المعنية دون غيرها، وهنا يطرح السؤال التالي: ما هي الكيفية التي تستخدمها الوزارة المعنية لإعداد المشروع؟ وعلى أي أساس تستند؟ وهنا توجد حلقة مفقودة تعتمد عليها عملية صنع السياسة العامة بشكل قوي، وهي مسألة دراسة

³¹⁰ محمد بوقشور، "التعليم الجامعي والحكم الرشيد في الجزائر"، ورقة بحث قدمت في الملتقى الدولي حول: الحكم الرشيد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي، سطيف، الجزائر، 08-09 أفريل 2007)، ص ص 269-270. (بتصرف).

* وهذا ما تبينه مؤشرات التنمية البشرية، فحسب تقرير التنمية البشرية 2008/2007 فإن الجزائر جاءت في المرتبة 104 نظرا لانخفاض مؤشراتها، كنسبة الأمية (30%)، الإنفاق الصحي (04%)، نسبة البطالة (30%)... الخ، راجع ذلك في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية 2008/2007 محاربة تغير المناخ، ص ص 23-33.

< http://hdr.undp.org/en/media/ndr20072008ar_complete.pdf >

³¹¹ سلمى الإمام، "صنع السياسة العامة في الجزائر: التعليم الجامعي حالة" مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، قسم العلوم السياسية، جامعة الجزائر، (2008)، ص 139. عن العيد عاشوري، "إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 3، ص 66.

وتشخيص وتحليل المشكلة وجمع المعلومات حولها، وهذا ما تم إغفاله قانونياً، إذ ينتقل المشرع القانوني مباشرة إلى إعداد المشروع وهو من الناحية النظرية إعداد البديل بالإضافة إلى هذا فإن قوة البرلمان في الجزائر ضعيفة أمام قوة رئاسة الوزراء لماذا؟ لأن مبادرات النواب تنصب في معظمها على تعديل النصوص السارية المفعول، ونادراً ما تتضمن اقتراح نصوص جديدة، كما أن مبادرة نواب البرلمان هي مشروطة بتوقيع 20 نائباً على الأقل وان يرفق بعرض أسباب ويحرر في شكل مواد، وتودع المبادرة لدى مكتب المجلس خلال الدورتين، حيث يتولى مكتب المجلس دراسته شكلاً، وفي حالة قبوله يرسل إلى مجلس الوزراء لإبداء رأيه خلال شهرين لمكتب المجلس، وهذه تعقيدات ووقت كبير.³¹²

إن هذا يفسر ضعف القوة الممثلة للمواطن الذي يجب أن يشارك في صنع السياسة العامة، ناهيك عن الفواعل الغير رسميين، كالجمعيات والنقابات، الخبراء الاقتصاديين إلى غير ذلك فهؤلاء مغيبون تماماً، وبالتالي هي عملية مركزية أكثر منها تشاركية -للأسف- تمر بجوانب قانونية بعيدة كل البعد عن الإطار العلمي لإعداد وصياغة السياسات العامة، فبوجود هيئات ومؤسسات قانونية، وإجراءات دستورية، في نفس الوقت لا توجد على مستوى هذه المؤسسات خلايا علمية تقوم بتحليل السياسات العامة أو ما يسمى (بوحداث تحليل السياسات POLICY ANALYSIS UNITES)*، ومعالجة مشكلاتها، قبل صياغتها قانونياً، وهنا تكمن الحلقة المفرغة في عملية صنع السياسة التعليمية في الجزائر، حيث أن المشكلة الرئيسية التي تعاني منها السياسة التعليمية الجامعية مثلاً، هي أن ما هو موجود فعلاً في النصوص القانونية، هو مجموعة أعمال تفتقر إلى الشمولية والى التكامل، بمعنى عدم ارتباطها ببعضها وتكاملها مع التنمية الشاملة الاقتصادية والاجتماعية، وهذا يعني أن السياسات التعليمية القائمة لا تستند إلى فلسفة

³¹² سلمى الامام، مرجع سابق، ص.140.

* **وحدات تحليل السياسات:** ويقصد بذلك أن تتوفر الإدارات على المستوى المركزي أو المستوى المحلي (الهيئات التنفيذية)، وحدات مهمتها جمع المعلومات والبيانات الحالية والمستقبلية، وآراء الخبراء، والمشاكل التي من الممكن حدوثها ومختلف البدائل الممكنة، وتقييم تنفيذ السياسات ومتابعة نتائجها على الميدان، وهذا من أجل إحاطة بالسياسة التي يعمل لأجلها هؤلاء، ويشير هذا النوع من الوحدات في النظم الإدارية المعاصرة إلى اعتماد التخطيط الاستراتيجي الذي بدوره مبني على الخطط وتحقيق الأهداف، فإستراتيجية تخطيط التعليم، هدفها تحقيق تنمية اجتماعية شاملة من نوعية في التعليم على جميع المستويات، ومخرجات تكوين ذات نوعية لسوق العمل وهكذا.

اجتماعية محددة، وإنما هي "سياسات استرضائية*"، أي أن مناهج التربية والتعليم تمتم بالكم على حساب الكيف، بحيث تعمل الوزارة المعنية على تخريج كميات هائلة من حملة الشهادات دون الاهتمام بالتدريب والتأهيل، وعند الحديث عن الإحصاءات والبيانات في هذا المجال فإنها تخضع لمنطق الاصطناع وليس لمنطق إحصائي علمي من الواقع، وهذا بغرض إرضاء السلطة والتهرب من المسؤولية، فتسيير السياسات التعليمية في الجزائر يتم بصورة استعجاليه، وتعالج المشاكل بترقيعات ظرفية، وقرارات فردية، وهذا لعدم الإخلال ببرنامج الرئيس، ففكرة المدارس التحضيرية (les écoles préparatoires) فكرة جيدة لتحضير الطلبة للدخول إلى الجامعات كما هو معمول به في أوروبا، حيث يفترض أن يحصل الطالب على شهادة تؤهله للدخول للجامعة في التخصص المطلوب، ومن هنا يمكن التحكم في نوعية التكوين؛ فحسب ما صرح به مدير التشغيل بوزارة العمل أن هناك تخصصات بالجامعة الجزائرية غير مطلوبة في سوق العمل، لان التوجه الحالي للبلاد هو الانفتاح الاقتصادي ودخول الشركات العالمية، في مختلف المجالات، مما يستدعي التركيز على التخصصات الاقتصادية الجديدة، فلازالت تتخرج دفعات في العلوم الاجتماعية والإنسانية بغزارة سنويا ليحاولون على البطالة.³¹³

ب- تسيير السياسة الصحية: يعاني قطاع الصحة في الجزائر من عدة اختلالات، بحيث أن الدولة سعت إلى التعامل مع هذا القطاع بكيفية الكم على حساب الكيف، و من باب تقديم مساعدات صحية وليست رعاية صحية بالمعنى الصحيح، فتسيير السياسات لم يكن تسييرا بالأهداف، بل هو عبارة برنامج اعد مسبقا لخص في جملة أوامر، دون تحديد للأولويات المطروحة والمشاكل التي يعاني منها القطاع، لذلك سعى المجلس الوطني لإصلاح المستشفيات الذي ضم أطباء ومختصين، وبعض الخبراء في مجال الصحة، واقتصاد الصحة إلى طرح أهم الاختلالات التي يعاني منها تسيير القطاع إلى:

1- الاختلالات المرتبطة بالتمويل وطرق معالجتها: يعاني قطاع الصحة من عدة اختلالات تعزى إلى سوء تسيير الاعتمادات المالية.

-ميزانيات مستشفيات لم يتم التفاوض بشأنها.

* في السياسة الخارجية، يشير المصطلح إلى التهدة في التعامل مع أي مشكلة أو أي عدو، سواء كانوا دولا أو أشخاص، كما في الثلاثينات حيث اتبعت بريطانيا وفرنسا سياسة التهدة مع "هتلر"، انظر مثلا: مارتن غريفيتش وتيري اوكلهان، المفاهيم الأساسية في العلاقات الدولية، ص.53. أما هنا فيشير المصطلح إلى طلب الرضا من الشخص حماية لمصالح معينة، كما هو الحال بالنسبة للوزراء أثناء عرض نتائج البرامج التنموية والمشاريع على الرئيس، في حين لابد من الرجوع إلى طلب الرضا من المستفيدين من هذه البرامج وهم المواطنون بالدرجة الأولى.

³¹³ ليلي شرفاوي، "مدير التشغيل بوزارة العمل يصرح: هناك تخصصات بالجامعة غير مطلوبة، الشروق اليومي، عدد 2749، 22 أكتوبر 2009.

- مديونية ثقيلة للمؤسسات الصحية، مما يؤدي إلى سوء الخدمة المقدمة.
- غياب التحكم في التكلفة والنفقات الصحية بسبب قلة البحوث والدراسات.
- لذلك تقرر عن المجلس السابق الذكر جملة من التوصيات لمعالجة طرق التمويل ومنها:³¹⁴
- البحث عن مصادر جديدة للتمويل من خلال استرداد جزء من الضرائب المحلية عن التلوث والتبغ، بالإضافة إلى إدراج مساهمة التأمينات الاقتصادية.
- قيام الوزارة المكلفة بالتضامن بإعادة تحديد وضبط فئات الأشخاص المعوزين، حيث تحدد على اثر ذلك وزارة الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات كيفية التكفل المالي بهذه الفئات والتي ستكون على عاتق وزارة التضامن.
- الحرص على أن تخضع كل المؤسسات الصحية للمراقبة البعيدة طبقا للتنظيم الساري.
- وضع مخطط حسابات للمستشفيات.
- الترخيص للمستشفيات بإبرام عقود وعروض خدمات مع المؤسسات الوطنية
- نقل جزء من الضرائب الجمركية لصالح ميزانيات تدعيم القطاع الصحي.
- الانتقال من منظومة ميزتها تمويل الهياكل إلى منظومة ميزتها تمويل النشاطات.
- تدعيم الميزانيات الأساسية بميزانيات إضافية للتمويل في حالة العجز، عن طريق خلق مساهمات محلية من طرف المتعاملين الخواص و الشركاء الاقتصاديين.
- مواصلة رفع الديون عن المستشفيات.
- كما يمكن الإشارة إلى أن القطاع الخاص يستثني الفئات المعوزة من العلاج بالإضافة إلى عشوائية تحديد أتعاب الأعمال وتكاليفه، وعلى هذا الأساس توجد محاولات للتفكير مع المؤسسات المعنية بالتأمين على المرض في طريقة لتمويل هذا القطاع، بشكل يسمح بالحفاظ على مبدأ إمكانية الحصول على العلاج والخدمات الصحية لكل المواطنين دون أن يقع على عاتقهم دفع مجموع التكاليف المترتبة عن العلاج.

2- الاختلالات المرتبطة بكل من التنظيم، الإعلام، تكوين المستخدمين وطرق معالجتها:

- لا يمكن التكلم عن أي تمويل للنظام الصحي في غياب تنظيم محكم الوسائل المادية والموارد البشرية، وكذلك في غياب نظام إعلامي موثوق فيه، وتكوين نظام فعال للمستخدمين، وعلى هذا الأساس ارتأينا أن نلقي نظرة على ما اقره مشروع الإصلاح في كل جانب على حدى:³¹⁵

³¹⁴ وزارة الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات، تقرير تمهيدي للمجلس: الأولويات والأنشطة المستعجلة، الجزائر، جانفي، 2003، ص.22.

³¹⁵ تقرير تمهيدي للمجلس: الأولويات والأنشطة المستعجلة، نفس المرجع السابق، ص.23.

أ- العراقيل المرتبطة بتنظيم الوسائل المادية والموارد البشرية وتدابير معالجتها:

لقد انبثقت عن أشغال مجلس إصلاح المستشفيات عدة ملاحظات ترجمت إلى نقاط أساسية تظهر هشاشة التنظيم على مستوى القطاع العمومي، هي كالاتي:

- تعدد أجهزة التدخل على مستويات مختلفة مما يجعل الوصاية شديدة الثقل وغير فعالة.
- تنشيط المستخدمين بسبب قوانين أساسية، وظروف ممارسة غير ملائمة، وأجور منخفضة.
- تباين توزيع الوسائل المادية والموارد البشرية بين المناطق وداخلها.
- نقص في صيانة العتاد الطبي.

لذلك سعى المجلس لوضع بعض الحلول والاقتراحات بشكل موازي للاختلالات السابقة كنقاط إرشادية في الإصلاح في الإصلاح وهي:

- الحد من تخذل الوصاية، وإعطاء صلاحيات أوسع، في مجال تسيير الموارد، وتشجيع الإبداع الفردي.

-مراجعة القوانين الأساسية السارية المفعول للمستخدمين قصد تحسين شروط الممارسة والتقدم في المسار المهني وإدراج نظام تعويضات محفز.

- إنشاء مديرية مستقلة على مستوى وزارة الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات تكلف بصيانة العتاد الطبي ومراقبته.

-جعل صيدلية المستشفيات هيكلًا مستقلاً، وتحديد مهامها بدقة وإلزامها بمسؤولياتها.

-تزويد المستشفيات بالهيكل والآليات والوسائل اللازمة للتقييم الداخلي.

أما القطاع الخاص فتم إغفال جانبه التنظيمي بحجة غياب المعايير المرتبطة بتنظيم أنشطته الطبية وهذا ما اثر على الخارطة الصحية في الجزائر وتداخل القوانين، وتشويه قطاع الصحة وهذا كله انعكس سلباً على المريض.

ب- العراقيل المرتبطة بالإعلام وطرق معالجتها: يعاني الإعلام الصحي في كل من القطاعين

العمومي والخاص، من آثار الانتقال من منهج تقليدي لجمع المعلومات وتحليلها إلى منهج يعتمد على التكنولوجيات الجديدة للإعلام، وهذا ما تسبب أساساً في ضياع الخبرة والتحكم اللذان جمعهما المحترفون في مجال المعالجة اليدوية للمعلومة، وبالتالي اتخاذ تدابير أولية مفادها إعادة العمل بالمناهج العلمية ومصاحبة ذلك بتطوير التكوين

الضروري وتوفير الوسائل الضرورية التي تسمح بضمان الاتصال بين مختلف الهياكل الصحية والمواطن.

ج- العراقيل المرتبطة بالتكوين وطرق معالجتها: لقد أولى المجلس الوطني لإصلاح المستشفيات أهمية لجانب تكوين المستخدمين في قطاع الصحة (العمومي والخاص)، وذلك لاعتبارات أهمها: - لا يأخذ نظام التعليم والتكوين بدقة الحاجيات التي يعبر عنها قطاع الصحة. - التكوين الأكاديمي لم يعد قادرا على الاستجابة للمؤهلات التي تتطلبها ممارسة المهنة ومتطلبات تعدد الخدمات في الميدان، وهذا ما يترتب عنه نقص محسوس في بعض الاختصاصات الطبية والشبه طبية.³¹⁶

- مدارس التكوين الشبه طبي لا تستجيب كلية إلى طلبات التكوين المتواصل لكل المستخدمين. - تكوين المسيرين على مستوى التعليم العالي لا تستجيب إلى مواصفات التسيير في المستشفيات. - الاعتراف بالكفاءات، والمؤهلات الأكاديمية عبر تسيير المهن، هذه الفئات التي لم تتوج بالطريقة المستحقة.

- إعادة فتح ملحقات مدارس التكوين الشبه طبي على مستوى المؤسسات الصحية حسب الحاجة في إطار تأهيل المستخدمين وتحسين مستواهم أثناء ممارسة عملهم. - جعل الترخيص لممارسة مهنة الشبه طبيين في القطاع الخاص مشروطاً بالقيام بتكوين مؤهل لمدة ثلاث سنوات في المؤسسات الصحية.

- وضع مخطط إعادة إدماج محترفي الصحة المكونين أو الممارسين بالخارج بالتعاون مع وزارة التعليم العالي والمؤسسات المكلفة بالتعاون الدولي.

-مراجعة مواصفات التكوين ومحتوى التعليم حسب الحاجيات التي يعبر عنها قطاع الصحة بالإضافة إلى الاهتمام بالبحث العلمي وربطه بالمؤسسات الصحية، وإنشاء "جامعة للعلوم الصحية" في المستقبل.

إن الارتقاء بالمؤسسات الصحية في الجزائر، يجب أن يستند على تخطيط أولي للقطاع حول الموارد الموجودة حالياً للوصول إلى أكبر شريحة ممكنة، لأن الجزائر قد وفرت العديد من الهياكل الصحية والمشكل في نقصها لم يعد يطرح، والذي بقي هو تسيير أفضل لهذه الموارد بعقلانية، بالإضافة إلى التفكير في بعث التخطيط الشامل للوصول إلى صحة مستدامة، وباعتبار أن

³¹⁶ تقرير تمهيدي للمجلس: الأولويات والأنشطة المستعجلة، نفس المرجع السابق، ص.24..

الصحة حق عالمي ومورداً بالغ الأهمية لتحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية، لذلك فالتسيير على مستوى هذا القطاع بعد فترة الإصلاحات (1999-2009) لا يزال يحتاج إلى إعادة التفكير في النقاط التالية التي هي في نفس الوقت اختلالات لابد من علاجها وهي:

-المستوى الجهوي يبقى افتراضي، حيث لا توجد استقلالية مالية على مستوى كل منطقة وتبقى غير محددة بصورة جيدة على مستوى الهيكل القانوني.

-نقص الاعتمادات ذات الطابع الوقائي: بالرغم من أن القطاعات بالجزائر تشمل الوحدات القاعدية، حيث تركز نشاطاتها على الوقاية ولا تتوافر على مصالح استشفائية، فان ميزانية الوقاية لا تلبي الحاجيات المفروض تغطيتها.

-غياب الوثائق المحاسبية: إن عدم وجود حساب التسيير المادي والصيدلاني على مستوى القطاعات الصحية، الشيء الذي يقلل من العقلانية في التسيير المالي، ويتعارض مع إجبارية تعميم طريقة الكلفة على مستوى مراكز المسؤولية (قسم المصالح الاقتصادية قسم الصيدلة، قسم الصيانة).

- غياب برامج النشاط العام للمؤسسة الذي يتم التداول عليه في اجتماع المجلس الإداري حيث يعتبر وثيقة أساسية وهامة في تسيير الموارد المالية والمادية معاً.

-غياب مشروع المؤسسة، الذي يشخص حالة المؤسسة المستقبلية خاصة في جانب التمويل.

-عدم الأخذ بعين الاعتبار الطلبات في الميزانية: بالرغم من استهلاك الاعتمادات المالية الايجابية من جهة، وقائمة الديون المسجلة المرسله إلى المركزية سنويا من جهة أخرى فان هذه الأخيرة لا تولي اهتماما لطلبات المؤسسة المتمثلة في إعادة النظر لتدعيم ميزانية التسيير.

-الوظيفة المالية بالمؤسسة: بالرغم من وجود أعوان أكفاء يمارسون بوكالة الإيرادات (النفقات)، ومكتب المالية، إلا أن ما يسجل هو غياب أعوان إداريين على مستوى الوحدات الصحية القاعدية، يكلف الممرضون بها في تحصيل الإيرادات المالية، الشيء الذي يؤدي إلى احتمال وقوع أخطاء خلال أداء مهامهم.

-تسيير الصفقات العمومية: عدم وجود لجان الصفقات العمومية، سجل المداولات ، فتح الأظرفة وتقييم العروض على مستوى المؤسسة، كل هذا يعتبر خرقاً لقانون الصفقات العمومية (المرسوم

الرئاسي 02-250 بتاريخ 24 جويلية 2002)، إذ كانت تعتبر كل الصفقات مخالفة للتشريع الذي تم تسويته مؤخراً.³¹⁷

- عدم وجود تنسيق بين المؤسسات الصحية، والصيدلة المركزية للمستشفيات ومعهد باستور، والمؤسسات الإنتاجية للدواء، فيما يخص إجراء الصفقات العمومية وما يلاحظ هو وجود صفة الاحتكار للمؤسسات المركزية والابتعاد عن المنافسة بالرغم من تعليمة وزارة المالية رقم: 03 بتاريخ 10 ماي 2004، هذا أما أدى إلى سوء التسيير في المؤسسات الصحية، وانصراف الممولين.

- تأخر وكالات الضمان الاجتماعي في إقامة مصالح المستشفيات-عيادات: وهذا في العديد من المواقع خاصة تلك المستقبلية لأعداد كبيرة من المرضى.

-من وجهة نظر المستفيدين: حيث لا يتوقفون عن الانتقادات فيما يخص الإجراءات البيروقراطية للوصول إلى الهياكل الصحية العمومية من أجل الفحوصات الطبية المتخصصة، والوصول إلى الأجهزة المتطورة (الاستكشاف، تحاليل وأشعة..). وتترجم هذه الوضعية تركيز الممارسين الأخصائيين في المدن الكبرى في الشمال على حساب المدن الداخلية والمدن الجنوبية، مما يؤدي إلى عدم تلبية حاجياتهم، وبالتالي يتوجب عليهم التوجه إلى المراكز الطبية الخاصة وبأثمان باهظة.

-نوعية الاستقبال وظروف الإقامة: التي يعاني منها المريض أثناء وجوده في المصالح الصحية العمومية، زيادة على النقص الفادح في أساليب الاتصال مع مستخدمي الصحة وتفشي الفساد الإداري والمحسوبيية والرشوة.

-ضعف الصيانة: ضعف صيانة التجهيزات المكتسبة، إضافة إلى العوائق المالية لاستيراد المواد الاستهلاكية الطبية الجراحية، ويبقى بذلك التحول للعلاج بالخارج وارتفاع النفقات الصحية في نفس الوقت.

- نقل الإجراءات التنظيمية في تسيير المرافق الصحية: ونخص بالذكر الصعوبات التي يتلقاها مسير المؤسسات الاقتصادية العامة أو الخاصة فيما يخص التسديد عن طريق الصكوك، وهذا بسبب ضعف الإعلان، وسوء التنسيق.³¹⁸

³¹⁷ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية عدد: 52، مرسوم رئاسي رقم 02-250 المؤرخ في 13 جمادى الأولى 1423 الموافق لـ 24 جويلية 2002، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، المادة 01، ص. 03.

³¹⁸ عثمان مريزق، مرجع سابق، ص ص. 192-193.

إن سوء تسيير القطاع الصحي في الجزائر قد أدى في السنوات التي تلت إصلاح هذا القطاع الحساس، إلى نتائج وخيمة، حيث دعت الاتحادية الوطنية لمستخدمي الصحة العمومية، إلى عقد جلسات وطنية لمراجعة السياسة الصحية في الجزائر، بعد أن وصلت الأوضاع إلى حالة من الاستنفار وسط الفوضى الذي عرفها تسيير القطاع في الآونة الأخيرة، خصوصا فيما يتعلق بمسألة التكفل بالمريض، و مدى تحصيل حقوق المستخدمين وغيرها وكشف رئيسها 'صالح لعصامي' عن مجموعة من الخروقات التي أصبحت تميز هذا القطاع الحساس، على غرار ضعف السياسة الصيدلانية في الجزائر بعد تسجيل غياب 130 نوع دواء بسبب سياسة لتسيير الدواء تتسم العشوائية وعد العمل بنظام التنبؤات أو الطلبات المسبقة مع الصيدليات المركزية بمدة قبل انتهاء محزونات الدواء³¹⁹، فضلا عن سلبات المرحلة الجديدة التي تتميز بالمنافسة مع القطاع الخاص بعد ترخيص العمل الإضافي، الذي أدى إلى نزيف حاد على مستوى الأطباء الأخصائيين الذين استغلوا التعليم لإهمال عملهم في المستشفيات الحكومية، وكذا تحويل العتاد والأجهزة الجراحية من هذه المراكز إلى العيادات الخاصة التي يعملون بها، كما طالب بضمان المزيد من الحماية للمريض ومن ثمة إصلاح شامل للمنظومة الصحية قائلا: "ألم يحن الوقت لحذف عبارة إصلاح المستشفيات من اسم الوزارة"، معتبرا أن برنامج القطاع يجب أن يكون برنامجا رئاسيا وليس وزاريا و كشف رئيس الاتحادية أن مجال الصحة الجوارية في الجزائر "على فراش المرض" حيث أن ميزانية هذه المراكز الجوارية في بعض المناطق لا تكفيها لتغطية احتياجاتها وتسديد أجور الموظفين التي يتم اقتطاعها عادة من نصيب الأدوية والأجهزة الطبية وزيادة على ذلك كله، يتواصل تأخر تثبيت المؤسسات الصحية المنبثقة عن التقسيم الإداري في خارطة الصحة مطالباً في ذات الوقت بإعادة توزيع الكفاءات المشرفة على تسيير المؤسسات الاستشفائية التي عرفت فضائح بالجملة من خلال البيروقراطية في تقييم المدراء، وترقيتهم.³²⁰

إن بقاء غياب الأنظمة القانونية التي تكفل حقوق وعمال وإطارات القطاع التي ينتظرونها هؤلاء خاصة القوانين الأساسية، وأنظمة التعويضات قد يتعرض القطاع لنزيف وهروب الأطباء إلى الخارج، لذلك رفع المجلس الوطني لقطاع الصحة العمومية مطالب إلى الوزارة بتاريخ 15

³¹⁹ كريمة خلاص، "المجتمع المدني يتهم وزارة الصحة بتكريس سياسة العشوائية في التسيير، الشروق اليومي، 26 أكتوبر 2009.

³²⁰ "مراكز الصحة الجوارية غير قادرة على تغطية نفقاتها والاتحادية تلوح بإضراب وطني"، تم تصفح الموقع يوم: 18 أكتوبر 2009.

ماي 2009 من اجل التكفل بعمال وإطارات الصحة العمومية، وإعادة النظر في التكوين، والسكن، وتفعيل الحريات النقابية وغيرها.³²¹

كما أن عدم وجود وفعالية أنظمة الرقابة في قطاع الصحة في الجزائر، ناهيك عن عدم احترام قواعد النظافة، أدى ظهور أمراض منتشرة داخل المستشفيات تسجل في بعض الأحيان على أنها مجهولة، وهذا دليل على عدم وجود أنظمة المراقبة والتحليل الدقيقة للتشخيص، وهي علامة من علامات التخلف على حد تعبير الوزير المكلف بالقطاع، حيث شخص هذا الأخير الوضع بأن المواطن غير راض بما يقدم لهم من خدمة عمومية، لذلك يجب استرجاع ثقة المواطن، والعمل على إخراج إطارات القطاع من البؤس، وتجهيز الهياكل الاستشفائية بالوسائل المتطورة³²²

ج- تسيير سياسة السكن: إن مشكل السكن مازال الهاجس الذي لطالما عانى و مازال يعاني منه المواطن الجزائري و لم يتخط عقبته، ومن هذا المنطلق نحاول أن نشخص الوضعية الحالية لقطاع السكن في الجزائر معرجين على أهم الأسباب التي وقفت كعائق أمام مسار السياسة السكنية، فمن مظاهر مشكلة السكن في الجزائر هو التزامم في الوحدات السكنية، حيث نجد في كثير من الأحيان، أن المسكن الواحد تتواجد فيه عائلتان أو أكثر في الغالب، و لعل ما زاد من حدة هذا المشكل، هو التزايد المستمر في عدد السكان بوتيرة أكبر من تطور الحضيرة السكنية.

لقد وضعت الدولة سياسات الإسكان وحاولت ربطها بالوضع الاجتماعي والاقتصادي، كما خصصت لها ميزانيات معتبرة إلا أن هذه السياسات قد أغفلت عدة متغيرات فاعلة في رسم سياسات السكن وهي:

- طبيعة المركزية المسيطرة على رسم هذه السياسات، وهي ممثلة في مشاريع تنفذ دون مراعاة لطبيعة الإدارة، وعدم إعطاء صلاحيات أكثر للإدارة التنفيذية على مستوى الجماعات المحلية (الولاية والدائرة والبلدية) حول أولويات المناطق، وفي تحديث المدن.

- التركيبة السوسيوولوجية للعائلة الجزائرية، ونمط حياتها بحيث أن السكنات المقدمة لم تأخذ عدد الأفراد والجنس مثلا، والمساحة المقدمة للفرد لا تتعدى 8م²، بينما المقاييس العالمية تحدها ب14م².

³²¹ فضيلة مختاري، قطاع الصحة العمومية يطالب بالإسراع في إصدار القوانين الأساسية، الشروق اليومي، عدد 2617، 23 ماي 2009.

³²² مقال بجريدة النصر، بركات يتوعد بغلق المصالح الاستشفائية التي لا تحترم قواعد النظافة" عدد 12770، 27 جانفي 2009.

- جل الأحياء والتجمعات السكانية التي أنجزت تفتقر للشروط التي تضمن الحياة، هذا ما أدى بها لأن تكون مجرد أماكن للإيواء والنوم، إضافة إلى عزلتها وافتقارها للمحيط المديني.

- الاهتمام بانجاز السكنات الجديدة وإهمال الأحياء القديمة.

- عدم وجود سياسة تقسيم واضحة للمناطق والبلديات والتي تحدد صلاحيات كل منطقة والأحياء التابعة لها والتجهيزات التي يحتاجها كل حي من شبكات وطرق، ومرافق أخرى نتيجة غياب التنسيق بين مختلف المصالح.

- غياب الأجهزة المكلفة بالمتابعة فمديريات البناء والتعمير، والوكالات العقارية أصبحت شريك في التلاعبات الحاصلة على مستوى ورشات البناء.

- تسيير الأحياء السكنية والمدن في الجزائر خاضع للحلول الاستعجالية التي لا تحترم مقاييس التعمير الموضحة في مخططات التهيئة والتسيير الحضري.

- تهميش الجماعات المحلية والبلديات في وضع أساليب جديدة محلية في عملية التسيير والتمدين.³²³

لقد ارتكزت سياسة الإسكان على عملية تعمير قطاعية اهتمت بالجانب الكمي على حساب الجانب الكيفي، لأن الجزائر بحاجة إلى بناء أكبر عدد ممكن من السكنات وفي ظرف قياسي، بحيث التحمت المراكز العمرانية الجديدة مع المراكز القديمة، وهذا ما أدى إلى عملية تعمير غير منظمة وإلى وجود أحياء، ومناطق تفتقر إلى التخطيط الحضري بالشكل الذي يضمن توفير الخدمات الأخرى للسكان كالأمن والإسعاف وغيرها، كم أدى كذلك إلى تشوه مناطق عديدة، بالإضافة إلى أن مشكل الكيف كان محسوبا على طبيعة مواد البناء المستغلة من طرف الخواص، والتي غالبا ما تفضحها عوامل الطبيعة كالزلازل.

يضاف إلى ذلك:

- غموض وتداخل ادوار كل من الدولة والجماعات المحلية والمتعاملين الخواص.

- إشكالية النمو الديمغرافي وتأثيره على مخططات السكن وعدم استيعاب الطلبات المتزايدة.

- نوعية السكن في الجزائر اصطدمت بمجال حقوق الإنسان والتطور الحاصل على مستوى التنمية الإنسانية، فالحق في الحياة قد تجاوزه الزمن ليتم حسم نوعية الحياة هذه وضمانها بالسكن اللائق والحق في التمدن، والحق في الحلم... وغيرها.

³²³ CNES, rapport sur la stratégie de l habitat, 2006, p19.

-حاولت الجزائر من خلال سياسات السكن أن تثبت وجودها أثناء فترات فقدان الأمن وبالتالي إعطاء صورة بعدم غيابها عن مجال الحقوق الاجتماعية وما ساعدها في ذلك الوفرة المالية وارتفاع أسعار البترول.³²⁴

إن منطق التسيير العشوائي لمخططات الإسكان وعدم إشراك الفاعلين في هذه السياسة، قد أدى إلى فقدان الأمل لدى الفرد الجزائري في الحلم بمسكن لائق يضمن الحياة السعيدة، تراعى فيه عدد الأفراد، ونمط البناء وغيرها من الأمور التي يحسب لها ألف حساب ؛ ففي أوربا نجد لجان خاصة تقوم باستشارة دورية للمواطنين عند تهيئة أو إعادة تهيئة إقليم أو مدينة، فيما يخص الإنارة ونوعيتها، والألوان المفضلة للطلاء وطبيعة التشجير وغيرها، (فالاقتصادي هو الذي يحدد الاجتماعي، والاجتماعي هو الذي يحدد السياسي)، في حين أن في الجزائر هناك ارتجالية من منطلق أنها حتمية تفرضها الظروف الأمنية التي عانت منها الجزائر، والاحتجاجات التي لا يكاد يوم يمر إلا وكان هناك غليان في الشارع بسبب قوائم الاستفادة من السكن، ناهيك عن التجاوزات والاختلاسات في هذا الشأن، فمشروع المليون سكن المزمع نهايته مع نهاية 2009 لم يحقق الأهداف المرجوة منه بسبب غياب التخطيط، والاستشارة، والشراكة الضرورية من المواطن ومختلف الفواعل الرسمية والغير رسمية، ناهيك عن تخوف الإدارة المركزية من انعكاسات الأزمة المالية العالمية، (لذلك نجد في الجزائر أن السياسي هو الذي يحدد الاقتصادي، والأخير يحدد الاجتماعي)، وبالتالي "فمشروع المليون سكن قد تأجل إلى المخطط الخماسي المقبل على أن يتم إشراك فواعل جدد في المشروع كوكالات تطوير وتحسين السكن والمقرنين العقاريين الذين كانوا مغيبين في الميدان وإجراءات جديدة متعلقة بإعانات الدولة للفئات ذات الدخل المحدود وغيرها".³²⁵

إن القضاء على أزمة السكن في الجزائر لا يتم بالتسيير العشوائي للمخططات من منطلق المساعدة الاجتماعية أو هبات من الدولة للمواطنين، أثناء المواعيد الانتخابية وإنما يقوم على إستراتيجية تقوم بدورها على تقييم الواقع ووضع الحلول مع المواطن، مع توفير ميكانيزمات الرقابة، المساءلة، المحاسبة، أثناء وبعد التنفيذ بالإضافة إلى إعطاء لامركزية في القرار لصالح الجماعات المحلية تشمل كافة الأطراف المعنية بالتسيير الإدارة ممثلة في (الولايات والدوائر والبلديات، المديریات، الدواوين، المحافظة العقاري..الخ) والمجتمع المدني)

³²⁴ سباش ليندة، سياسة الإسكان في الجزائر ولاقتها بالعمران، مرجع سابق، ص ص 100-101.

³²⁵ كلمة السيد نور الدين موسى، وزير السكن والعمران لدى استضافته في حصة تحولات الإذاعية، 04 نوفمبر 2009. الذي أعطى شرحا حول مختلف النقائص التي يعاني منها القطاع.

المواطن، الجمعيات، لجان الأحياء، الإعلام..) والخواص (الشركات الاقتصادية، المستثمرين.. الخ)، وعلى هذا الأساس يمكن حصر الأهداف المتوخاة وهي الوصول إلى أكبر شريحة ممكنة للاستفادة من المشروع، فمشكلة السكن ليست محصورة في عدم توفر الموارد المالية، ولكن المشكلة تكمن في طريقة تسيير هذه الأموال، والرشادة في اتخاذ القرارات ضف إلى ذلك كفاءة ونزاهة الإدارة.

د- تسيير سياسات التشغيل في الجزائر:

تعاني الجزائر من أزمة بطالة في أوساط الشباب حيث تقدر الإحصائيات أن من هم تحت 30 سنة بلغت نسبتهم 75% فيما يصل عدد العاطلين عن العمل من ذوي الشهادات إلى 630 ألف يضاف إليهم 50 ألف طلب عمل سنويا.³²⁶ فنجد أن الحكومة تصرح بأن نسبة البطالة انخفضت من 30% سنة 1999 إلى 11.03% سنة 2008 هذا بفضل الصندوق الوطني لدعم تشغيل الشباب، والوكالة الوطنية للتشغيل؛ بحيث سمحت هذه الأجهزة بخلق 125 ألف مؤسسة مصغرة، وهذا باعتراف الجميع، ولكن المشكلة تكمن في صيغ التشغيل الأخرى التي تم استحداثها كتشغيل الشباب والشبكة الاجتماعية، والأشغال ذات المنفعة العمومية إلى غاية صيغة الإدماج المهني، هذه الطرق في تشغيل الشباب اتسمت بالفوضى خاصة على مستوى مديريات التشغيل التي لم تستطيع تحديد الاختصاصات المطلوبة في سوق العمل، بالإضافة إلى عزوف المؤسسات الاقتصادية إلى توظيف هؤلاء بسبب تحميلها نفقات تشغيلهم ودفع إتاوات الضمان الاجتماعي.

إن مشكلة البطالة في الجزائر تعود بالأساس إلى سوء تخطيط القوى العاملة من جهة وعدم ملائمة الهيكل التعليمي لمتطلبات سوق العمل، مع تدني قيمة الإنفاق على الاستثمارات، ففي هذا الشأن أصدرت السلطات في سنة 2001 الأمر رقم: 03-01 المؤرخ في 20 أوت 2001³²⁷ المنوط بتنمية الاستثمار وقانون التوجيه لترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، وأنشأت بذلك الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار مكان الوكالة الوطنية لتنمية الاستثمار. وهي مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تعنى بخدمة المستثمرين الوطنيين والأجانب.³²⁸

³²⁶ الديوان الوطني للإحصائيات، تقرير عن البطالة في الجزائر لسنة 2007-2008. ص. 24.

³²⁷ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، أمر رقم: 03-01 المؤرخ في 20 أوت 2001 بتعلق بتطوير الاستثمار، المادة 4 و 6.

³²⁸ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، منشورات الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمارات **ANDI**، الجزائر، أوت 2002.

لقد ساعدت الاستثمارات في توفير مناصب لا بأس بها في مجال الفلاحة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، خاصة في ظل المؤشرات الايجابية للنمو الاقتصادي الوطني والمقدر ب:03%، وارتفاع أسعار البترول، لكن هذا النمو الاقتصادي ضعيف بالمقارنة مع النمو السكاني، وهذا الضعف أو التباطؤ راجع إلى ضعف النشاطات الإنتاجية، والعراقيل البيروقراطية، وغياب سياسة عقلانية رشيدة لامتناس البطالة سوء توزيع السكان والاستغلال الأمثل للموارد المتاحة، وللخروج من أزمة البطالة سعت الجزائر إلى اعتماد البرامج التنموية، منها برنامج دعم وإنعاش الاقتصاد الوطني، الذي التزم رئيس الجمهورية من خلاله بإحداث 02 مليون منصب شغل خلال الخماسي 2004-2009 بحيث يبقى الرهان المتوخى من هذا البرنامج هو التخفيف من حدة التوتر الاجتماعي، ومما لا شك فيه أن هذا البرنامج الذي اقره الرئيس لا يمكنه أن يحل محل إستراتيجية إنمائية اقتصادية دائمة على المديين المتوسط والبعيد، لكن في نفس الوقت مساهمة هذا المشروع في ميدان الشغل تستحق التنويه فمذ انطلاقتها إلى غاية 2004 سمح بإنشاء 751812 منصب شغل حسب مندوب الإنعاش الاقتصادي منها 464930 منصب دائم أي 61.8%، وخلال السداسي الثاني من 2004 تم إنشاء 23820 منصب شغل، وبهذا تصبح نسبة البطالة حسب المركز الوطني للإحصائيات تقدر ب 27.3% سنة 2001 إلى 23.7 % سنة 2003 ثم إلى 17.7 % في سنة 2004³²⁹ وبالرغم من الجهود الكبيرة التي بذلت أو الملتزم بها إلا أن مشكل البطالة مازال يشكل أهم مؤشرات الفقر، وهذا بالنظر إلى الخصائص التي تميز البطالة في الجزائر كصغر سن العاطلين عن العمل.³³⁰

لقد سعت الجزائر إلى اعتماد حلول تقليدية وسياسات متناثرة والتي عملت على تأجيل المشكلة مؤقتا، وفي نفس الوقت أحجمت الصورة الغير حقيقية والصريحة للبطالة ومعدلاتها، والرضوخ إلى كل ما جاء في برنامج الإصلاح الاقتصادي دون التشاور وعدم معرفة نتائجه، وجعل أن الشغل يمثل الحلقة الرئيسية في التنمية الاجتماعية، جعل السياسات تتسم بالهشاشة واللاعقلانية ويمكن حصر مشاكل تسيير هذه السياسات فيما يلي:

- نقص التنسيق بين مختلف الوظائف عند وضع وتنفيذ سياسة التشغيل خاصة على مستوى المديرية المكلفة بالتشغيل.

³²⁹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، مشروع تقرير حول الظرف الاقتصادي والاجتماعي للسداسي الثاني من 2004، الجزائر، 26 جويلية 2005، ص.113.

³³⁰ منصورى الزين، "تداعيات سياسات الإصلاح الاقتصادي على مستوى الفقر-حالة الجزائر -"، مرجع سابق، ص.09.

- عدم جدوى البرامج دون التخطيط لها، فالتكوين لا يلبي حاجات سوق العمل، بالإضافة إلى تباين نسب البطالة على مستوى الهيئات الدولية.

- الطابع المتذبذب في التشغيل الذي انجر عنه استحداث أجهزة التشغيل المؤقتة وضعفها من حيث المعرفة الكلية لأهداف وجدوى هذه الأجهزة والدليل على ذلك إلغاء مديريات التشغيل تعويضها بأجهزة الإدماج المهني التابعة لمديريات النشاط الاجتماعي (DAS) التي مهمتها تقديم الحماية الاجتماعية والمساعدات للفئات الفقيرة والمستبعدة.

- عدم ملائمة النصوص التي تدير هذه الأجهزة وتداخل الصلاحيات مع ارتباطها بتقلبات القوانين المالية.³³¹

- غياب قاعدة بيانات وإحصاءات دقيقة عن سوق العمل، والعاطلين عن العمل، والغير مصرح بهم، وتضاربها من وزارة إلى أخرى.

- عدم ربط مسار الإصلاح في الجزائر بالعوامل الاجتماعية الأخرى، كالفقر، الظواهر الاجتماعية والأخلاقية للشباب، عند اعتماد آليات التشغيل المختلفة.

إن سوق العمل في الجزائر من خلال تبني البرامج التنموية الاقتصادية لامتناس الضغط الاجتماعي، قد ابرز دور الدولة الفعلي، ووجودها كفاعل في اقتصاد السوق، فقد حققت بعض النتائج التي تستحق التنويه، خاصة في بعث حركية الجهاز الإنتاجي سواء الصناعي، أو الفلاحي هذا الأخير وحسب التقرير الذي أعدته المديرية العامة للشؤون الاقتصادية والمالية للجنة الأوروبية 2004 الذي يبين أن الجزائر استطاعت أن تحقق نمو قدر ب6.8% بفضل العودة القوية للزراعة من خلال المخطط الوطني للفلاحة والارتفاع الهام في مداخل المحروقات حيث سمح هذا المخطط بإنشاء 822178 منصب شغل في الفلاحة.³³²

إن الوعود بإعطاء مناصب شغل للبطالين (مليون مناصب شغل) مع نهاية 2009 وخفض نسبة البطالة إلى أقل من 09% خلال الفترة 2010-2013 وإعطاء أمل ليس بالأمر اليسير، ولا يتم بصورة المعالجة الاجتماعية للمشكلة الذي يحتاج إلى إستراتيجية اقتصادية قائمة على دعم الاستثمارات وإنشاء المؤسسات المصغرة لفائدة الشباب مما يسمح بخلق مناصب عمل دائمة، هي الوسيلة المثلى للقضاء على الظاهرة، فالإقتصاد الجزائري اثبت عدم قدرته على مواجهة هذا المشكل واستيعاب التدفقات المتزايدة من الطلبات في حين أن هناك أموال تحتاج إلى سياسة

³³¹ مدني بن شهرة، "مرجع سابق، ص.306.

³³² بن بخينة وردة، مرجع سابق، ص.136.

تشغيل رشيدة والى تسيير فعال ممثلا في جهاز واحد يقضي على البطالة وليس مجموعة أجهزة مؤقتة وغير مستقرة، فبرامج الشبكة الاجتماعية ، وبرنامج الأشغال ذات المنفعة العمومية ، و عقود ما قبل التشغيل (التي استفاد منها العديد من حملة الشهادات لعقد مدته سنتين لم يستفيدوا من الإدماج وتحولوا إلى البطالة من جديد)، والتي تحولت فيما بعد إلى أجهزة الإدماج المهني، كلها وكما يصفها السيد عبد المجيد بوزيدي، بأنها حلول ظرفية، ومسكنات تمتاز بصيغة العقد المؤقت للسيطرة على الوضع لفترة محددة، وبالتالي عودة قوية للبطالة من جديد، مع تزايد السكان وخريجي الجامعات حينها سيكون الأمر أخطر بكثير، بحيث ترى الخبيرة الأمريكية والمختصة في اقتصاد الجزائر "بي بي هارد"، في تحليلها لتطورات الاقتصاد الوطني، على بحث أعدته أن الجزائر تستجد بالخبرات الأمريكية والفرنسية في إعداد الخطط التنموية وتتجاهل الخلفيات والارتجاجات التي من الممكن حدوثها في المجتمع ودون معرفة حجم الموارد وسوء التخطيط وبالتالي، لا يمكن نجاح الاقتصاد في حين الجزائر تعاني من أزمة بطالة وهنا تكمن المفارقة حيث توجد سيولة نقدية في وقت لا توجد استثمارات واعدة لامتناس البطالة³³³.

كما أن عدم وصول الجزائر إلى تحسين الوضع الاجتماعي يرجع بالأساس إلى أساليب التسيير وطرق العمل الحكومي، خصوصا وان الجزائر تحتل مراتب متقدمة ضمن قوائم الدول التي تعاني من الفساد، فقد حذر الرئيس بوتفليقة أثناء انعقاد مجلس الوزراء لإقرار ميزانية 2009 عن عدم رضاه عن طريق تصريف الشأن الاقتصادي والمالي، وعدم جدوى المشاريع التي صرف عليها 160 مليار دولار خلال فترة 1999-2009 ،مع العلم إن الإنفاق قدر في ميزانية 2009 بـ 5191 مليار دينار جزائري (85.24 مليون دولار) مقابل 4322 مليار دج عام 2008، مما يدل بان هناك إشكالية في تسيير الأموال، وعدم التصدي للإفراط والتجاوزات، والبرمجة العشوائية للمشاريع، وضخ الأموال في إعادة تقييم تكلفة المشاريع وغيرها، فقد قدرت خسائر الخزينة العمومية نحو 38 مليون دولار جراء التبذير وسوء التسيير.³³⁴

في الأخير يمكن القول أن التناقضات التي وقعت فيها الجزائر يعود إلى تلك القرارات المركزية الفوقية المصدر التي نقلت من شأن المشاركة المجتمعية وتجاهلها بدعوى قصور الإنسان الجزائري، ناهيك عن عدم تبني التخطيط العلمي لحل المشاكل الاجتماعية بل كانت هناك برامج أثبتت فشلها، فهناك من يضيف أن غياب الديمقراطية والشفافية في تسيير الشأن

³³³ جريدة الفجر، "الجزائر اعتمدت على خبراء فرنسيين وأمريكيين في بناء اقتصادها... السوق الموازية مزقت النسيج الصناعي وغيرت سياسة البلد"، تم تصفح الموقع يوم: 13 أكتوبر 2009. < <http://www.al-fadjr.com/ar/economie/126531.html> >

³³⁴ زهير بوحرام، "سوء التسيير يحرم الجزائر الاستفادة من عائدات النفط"، جريدة العرب الاقتصادي، 03 سبتمبر 2008، ص.12.

الاجتماعي حال دون بلوغ تنمية اجتماعية حقيقية وفعالة وبالتالي فمفاهيم مثل الديمقراطية والحكم الموسع(الراشد)، ومحاربة الفساد، هي مكونات نظريات الممارسة السياسية في تسيير الشؤون العمومية، نجدها في مجمل خطابات صناع القرار في الجزائر لكنها غائبة في الواقع.

خاتمة

إن السياسة المنتهجة من طرف الدول النامية في إطار استراتيجيات التنمية الاقتصادية تركت نتائج وآثار سلبية إذ لم تقو على رفع المستوى المعيشي للفرد، ويعود السبب في ذلك إلى إهمال عدة عوامل عند إرساء هذه الاستراتيجيات، فعمليات التنمية تهدف بالأساس إلى إشباع الحاجات الأساسية للأفراد خاصة الفقراء منهم كي يساهم هؤلاء في تقدم المجتمع بفضل عطاءهم، فزيادة الدخل لا تعني شيئاً إذا لم يكن هناك تغير في نمط حياة الفرد مادياً ومعنوياً، لذا أصبح يؤخذ بعين الاعتبار مؤشر التنمية البشرية إلى جانب مؤشر التنمية المستدامة التي تقوم بتلبية حاجات الأجيال الحالية دون أن تتعرض للخطر قدرة الأجيال المقبلة على تلبية حاجاتها؛ فإستراتيجية التنمية المستدامة لابد أن تهدف إلى تنمية وتطوير المهارات البشرية عن طريق تحسين المستويات التعليمية وكذا الصحة بالإضافة إلى ضرورة وجود عدالة في توزيع الثروة، وتوفير آليات الرقابة الشعبية والعمل على تحقيق المصلحة العامة وبالأخص تنمية المجتمع تنمية متكاملة تراعى فيها جميع الجوانب، فالسياسة الاجتماعية وكما جاء في عرضنا هذا تتطلب الانسجام مع طبيعة النظام السياسي الأمثل الذي يستجيب للمطالب المجتمعية ويحقق التنمية الاجتماعية المنشودة و يعمل على تقديم مخرجات ذات جودة في السياسات العامة الكلية، لذلك على الجزائر كحالة دراسية أن تنظر في جدوى تحويل أو نقل بعض السلطات والصلاحيات من المراكز الرئيسية إلى المناطق المحلية المعنية بالمصالح والخدمات نفسها، لتقليل التكاليف والبعد عن البيروقراطية وتبني أسلوب الشراكة مع المواطن، ولعل اقرب مثال ما قامت به دولة جنوب إفريقيا التي وضعت برنامج: (الشعب أولاً) حول تقديم الرعاية الصحية وتعليم الشعب والمحافظه عليه امنيا والبحث في مجالات الرفاهية لعموم المواطنين، وبالتالي حضور الدولة أمر لا جدال فيه خدمة للتنمية الاجتماعية المستدامة.

الجزائر كبلد نامي يظهر ومن خلال الدراسة أن الحكومة تعمل على تقديم سياسات اجتماعية ظرفية ومناسباتية لا يراعى فيها حجم المستفيدين ولا طموحاتهم والدليل أنه في كل أزمة اجتماعية إلا ويكون هناك وصفة جاهزة دون معرفة حجم المشكلة ولا عواقبها؟ ولهذا نجد أن السلطة التشريعية والحكومة في الجزائر ينفردان بصنع السياسة الاجتماعية وتتفد دون إشراك لمختلف الفواعل المعنيين بهذه السياسات والتي على العكس تماما تتطلب معرفة وتخطيط دقيقين، لأولويات المطالب الاجتماعية والشمولية في تحقيقها على أرض الواقع.

إن إشكالية التنمية الاجتماعية في الجزائر ومع بداية سنة 1999 كانت ولا تزال غير نابعة من مشاركة شعبية فعلية، ومازالت مفروضة من فوق، وتشكل بذلك دائرة مغلقة تؤخذ فيها القرارات

داخل الهيئات العليا، وان مرت على المؤسسات التمثيلية تمر للمصادقة فقط، وبالتالي عملية الانفتاح الاقتصادي والذي تبنته السلطة ما هو إلا نوع من التحرر وتبادل للأدوار بين النخب السياسية المتعاقبة، وأما تنمية المجتمع فهي هامشية وليست في مستوى طموح المجتمع، بالرغم من التحسن في بعض المواضع الاقتصادية، وبالتالي هي مرحلة تكيف واستجابة لضغوطات خارجية، وعليه فالتحول كان في شكله وليس في جوهره (ادائياً ووسائلياً وليس غائياً)؛ حيث شكل الدولة تغير من الدولة الحزب إلى الدولة المؤسسة، وبالتالي فالدارس لعملية التنمية الاجتماعية في الجزائر يجد صعوبة كبيرة في تشخيص سليم وموضوعي للوضع الاجتماعي وعلاقته بالاقتصادي والسياسي وذلك نتيجة غياب ضوابط وقاعد واضحة تحكم الممارسة السياسية ونمط الفاعلات بين مختلف أطراف المجتمع في صيغة ديمقراطية ممارسة وليست شعارات ظرفية.

إن فكرة التنمية المستدامة في بعدها الاجتماعي، يمكن أن تتحقق على أكثر من صعيد وكمثال على ذلك التعليم المستدام للجميع عن طريق تنمية بشرية فعالة ومتواصلة (صحة سليمة لأفراد متعافين، وأصحاء جسمانياً، ونفسياً عن طريق الرعاية الصحية المتواصلة في جميع الأقاليم وبجودة عالية...، كل هذا يسهم في الرفع من قدرة العيش بواسطة رفاهية وأنظمة أمان، ناهيك عن وسائل محاربة بؤر الفقر والعدالة في توزيع الثروات والعمل على مراقبة الشباب العاطل عن العمل، بتوفير الشغل القار والذي يضمن مستوى معيشي لائق، وسكن محترم لكل فئات المجتمع خاصة لذوي الدخل المحدود والفقراء منهم وهذا كله لا يمكن اعتباره هبات تمنح من طرف السلطة وفي مناسبات محددة، كما أن ذلك لا يتحقق إلا في بيئة ديمقراطية تسمح بسماع الرأي الآخر والحرية في التعبير عن الرأي الذي يشكل محور الشراكة والشفافية في صنع القرار الاجتماعي، خاصة ما يسمح كذلك بمراقبة صنع وتنفيذ السياسات الاجتماعية من طرف المستفيدين، والسياسة العامة في إطارها الكلي للدولة الجزائرية لا بد أن تتطرق في بيئة سياسية تتسم بالعقلانية والرشادة وهذه من أهم النقاط التي تثار في الوقت الحالي؛ فالشفافية والمشاركة ضمن بيئة سياسية مستقرة تحمي الدولة من خطر الانفلات الأمني في صورة فوضى شعبية جماعية لأن اللااستقرار والفوضى يمكن أن نرجعهم في الأساس إلى العامل الاقتصادي ومدى قوة الدولة في تقديم الخدمات الاجتماعية الضرورية، لأن تقوية العلاقات بين الحكومة ومواطنيها يعد أولوية فعالة في سبيل إثراء الديمقراطية ودعم الاستقرار وبالتالي النمو المستدام دون أي عراقيل؛ فالمظاهرات والاحتجاجات التي أصبحت سمة من سمات الرد الرفض للمواطنين تجاه الإدارة في الجزائر في مجالات: المياه الصحية، السكن، الشغل، الصحة والتربية... الخ كل هذه

الأمر يتعين أن تعالج في شفافية؛ عن طريق زيادة منتظمة في معدلات المشاركة في صنع القرار.

ولا يمكن أن ننكر أن هناك خطوات موجودة، ومؤشرات قد تحققت على المستوى الكمي لكن يبقى هناك عجزاً دائماً نتيجة سوء التخطيط وهدر الموارد المادية والبشرية، وسوء استغلالها والفساد بكافة أطيافه، فتحقيق نسب عالية من النمو لا يعني نجاح التنمية الاجتماعية المستدامة ما لم تطرح المسألة الحقوقية والتي تفرض العدالة في التوزيع، والجزائر في هذا المجال لا تزال من خلال بعض المؤشرات الاجتماعية تنذر بالخطر مع تنامي بعض الظواهر اللااخلاقية في مجال الاستفادة من هذا النمو، مما أدى إلى بروز الطبقة المتباعدة في المستوى المعيشي وعدم القضاء بصورة جديّة على المشاكل الاجتماعية بالرغم من النتائج المحققة على الصعيد الاقتصادي المالي، فالإنسان ضمن التعاريف المقدمة بشأن التنمية المستدامة يعد محور هذه التنمية حيث أن الاهتمام بالإنسان ضمن إطار التنمية البشرية يؤدي إلى تحسين مستوى الرعاية الصحية والتعليم، وهناك اعتراف اليوم بهذه التنمية البشرية على اعتبار أنها حاسمة بالنسبة للتنمية الاقتصادية؛ فحسب تقرير التنمية البشرية الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي فإن "الرجال والنساء والأطفال ينبغي أن يكونوا محور الاهتمام، فيتم نسج التنمية حول الناس وليس الناس حول التنمية"، كما تثار مسألة إنصاف الأجيال البشرية القادمة وهي التي لا تؤخذ مصالحها في الاعتبار عند وضع التحليلات الاقتصادية ولا تراعي قوى السوق هذه المصالح، أما الإنصاف الثاني فيتعلق بمن يعيشون اليوم والذين لا يجدون فرصاً متساوية للحصول على الخيرات الاقتصادية والاجتماعية، والمتأمل لواقع السياسات الاجتماعية في الجزائر يستشف أنها تتم بمنأى عن المجتمع وهذا الأخير أصبح مخبر تجارب لكافة أنواع السياسات الاجتماعية المستوردة، والتي على العكس تماماً تتطلب فلسفة أخلاقية تخدم المجتمع من أجل رفاهيته، وتحقيق المستوى المعيشي المنشود، بغض النظر أي مقارنة تنموية، الأهم أن يراعى فيها العدالة الاجتماعية في توزيع المنافع والقيم، عن طريق سياسات عامة رشيدة وأكثر عقلانية.

السياسات الاجتماعية في الجزائر اعتبرت ولا تزال تعتبر مسكنات وسياسات ارتجالية سيما الصحة والسكن والتشغيل، لأنها لا تزال ظرفية ولا تستجيب لطموحات فئات المجتمع خاصة أن هناك معوقات تقف أمام تحقيق الأهداف النظرية للسياسات الاجتماعية، كالرفاهية والعيش الكريم، في كافة مناحي الحياة الاجتماعية، واستدامة -على الأقل - نظم الأمان الاجتماعي، والبرامج الكفيلة بذلك؛ فالجزائر سعت من خلال البرامج الاجتماعية إلى إعطاء دفع واستمرارية

للنظام بعد خروجه من عشرية اللا أمن دون توفير الضمانات الأساسية التي تكفل تنمية اجتماعية متكاملة؛ فالديمقراطية والحكم الراشد هي ضمانات غاية في الأهمية لتحقيق التنمية المستدامة، لان الممارسة الديمقراطية في العمق تعني إعادة توزيع القوة بوجهيها (السلطة والثروة) لمصلحة الناس.

لذلك في الجزائر هناك تغييب لدور المجتمع المدني والذي هو قناة أو آلية يستخدمها المجتمع لرفع مطالبه أو التعبير عنها وان وجد فهو يمثل معارضة داعمة ليس إلا؟ بالإضافة إلى ضبابية القطاع الخاص وهما الشركاء الأساسيين في صنع السياسات الاجتماعية الفعالة التي يراعى فيها الكم والكيف في آن واحد؛ فالمسؤولية الاجتماعية للدولة مطلب ملح للجزائريين بل أصبح أكثر مشروعية، فالفكرة هي أن تصبح الدولة أكثر فعالية في مفهوم وتطبيق السياسات العمومية دون المساس بالأمور الحقوقية ومسائل العدالة والإنصاف، وبعبارة أخرى تسيير الأعمال الاجتماعية للدولة بفعالية ودون التقليل منها، والمشكل ليس بسيطاً في الجزائر، فانتظار المواطنين للدولة، وسياسات الخدمات العمومية (خاصة في مجالي التربية والصحة) ومسؤولية الدولة اجتماعياً كلها، عوامل تجعل من إصلاح ومراجعة السياسات الاجتماعية أمراً معقداً ومشكوك فيه؛ فإصلاح الدولة يجب أن يعتمد على رؤية ثابتة وعلى توضيح مهمتها في سياق عولمة الاقتصاد والسياسة، اللذان أصبحا يخضعان في كل نشاطهما للتنافسية والكفاءة.

إن انسحاب الدولة وتقليص سياساتها العمومية وجعل مهمة السوق تكمن في توزيع الخدمات العمومية الجماعية أي أن تقلل الدولة من التضامن الاجتماعي لهو أمر مبالغ فيه أما أن تتمسك الدولة بالسياسات العمومية وتبحث عن الادخار ومحاربة التبذير وتظل مهمة الدولة وحدها الاهتمام بالجانب التنظيمي، لهو أمر غير مستحب وغير فعال في نفس الوقت، لذلك نقول أن السياسات العمومية لطالما كانت تركز على مفهوم الدولة التي تحمي وتوزع، مبنية على الخدمة العمومية والنقاش يدور اليوم حول التمسك بهذه الدولة الحامية لكن يجب أن تكون أكثر صرامة في التسيير ولا تقصي الفواعل الأخرى في مجال رسم السياسات العمومية، وعليه فان الأزمة الاجتماعية والإقصاء وازدياد ظاهرة عدم المساواة جعلت المجتمع يطلب الدولة بشدة، وأمام الجزائر تحديات أهمها: البحث عن نمو اقتصادي قوي ومتوازن مع التنمية الاجتماعية، ودعم التلاحم الاجتماعي الذي يفرض تحسين الظروف الاجتماعية لكل شخص، والجزائر تتوفر على المقومات التي تسمح بتوفير الكم والكيف في آن واحد دون النقل من تجارب الآخرين أو طلب النماذج من الغير، فمصطلح التنمية المتواصلة أو المستدامة قد تم تجاوزه في رأينا وأصبح

الحديث عن مصطلح " التنمية المستقلة أو الذاتية"؛ ففي آخر تقارير التنمية البشرية للأمم المتحدة
يحث الدول العربية الإسلامية خاصة والتي تتوفر على مقومات حضارية وثقافية تستطيع هذه
الدول أن تستغلها في بناء نموذج تنموي فعال سواء في التعليم والذي يعد عصب التنمية
الاقتصادية أو في نمط التنظيم العام الخاص بنمط الحكم.

وعليه فإن محاولة تقديم مقارنة حول جودة السياسات العمومية لا يتم إلا في إطار
أخلاقي وفي إطار الحكم الراشد الذي يؤسس مجتمع يسوده الحرية والشفافية وتتقاسم فيه
الشعوب الخيرات بأكثر عدالة وإنصاف.

توصيات:

من خلال هذه الدراسة المتواضعة، حول واقع السياسات الاجتماعية في الجزائر ومدى ارتباطها بالتنمية المستدامة التي تدعونا إلى البحث عما يجب أن يكون من تنمية اجتماعية متكاملة في الجزائر والعالم الثالث بصفة عامة فإننا نرى أن جملة الشروط التي يجب وضعها في الحسبان لنجاح التنمية بكافة جوانبها هو الوعي بحجم المشاكل الاجتماعية وعواقبها، وعليه فالتوصيات التي نراها مناسبة في دراستنا هذه قد لا تكون كافية وتختلف من بلد إلى آخر، لكن على العموم عسى أن تساهم ولو بالقليل في توفير المعلومات والأفكار في هذا المجال:

(1) - إقامة النظام السياسي الأفضل للتنمية بكافة أشكالها وتحقيق الحق العام، والرفع من نوعية التعامل مع المواطنين ديمقراطيا وإنسانيا، والانتقال من دولة النخبة إلى دولة المجتمع (النخبة التي تشكل الفئات المصالحية والطوائف والأقليات الفكرية والإيديولوجية التي احتكرت السلطة وتبادلت أدوار التداول باسم الشرعية الثورية والوطنية والديمقراطية في الفترة الحالية التي بواسطتها تجدد الهيمنة وتستمر الوصاية على الشعب أما دولة المجتمع فنقصد بها الدولة التي تختفي فيها أشكال الاحتكار السياسي، وتعكس مطالب الشعب وتستطيع الأغلبية في ظلها أن تختار القيادة السياسية وتراقبها وتتابعها وتستبدلها إن اقتضى الأمر.

(2)- بما أن الجزائر لديها مصدر واحد للتمويل وهو مداخيل البترول فإن عليها تخصيص وقف نفطي لتمويل السياسات ذات الأولوية، والبحث عن مصادر جديدة لتمويل السياسات الاجتماعية الحرجة منها كقطاع السكن والشغل وتدعيم الميزانيات عن طريق وضع صناديق تمويل إضافية مع المراقبة الفعالة والترشيد والتسيير الشفاف لهذه الموارد مما يضمن حصول المستفيدين على نتائج هذه السياسات.

(3)- العمل على الاستثمار في العمل المنتج، وتدعيم الأسر المنتجة، والمؤسسات الشبانية الاقتصادية، مما يضمن الاستقرار في المعيشة وتوفير مصادر دخل للأفراد.

(4) - ضمان أجور عادلة ومتوازنة مع المستوى المعيشي لجميع أفراد المجتمع.

(5) - تمكين الفئات الضعيفة والفقيرة من المشاركة في تحديد أولويات السياسات الاجتماعية ضمن مؤسسات المجتمع المدني.

(6)- تفعيل المؤسسات المعنية بالتنمية الاجتماعية خاصة المجلس الاقتصادي والاجتماعي باستقلالية وصلاحيات أكثر في رسم ومراقبة تنفيذ السياسات الاجتماعية في الجزائر.

(7)- وضع ميثاق وطني خاص بالسياسات الاجتماعية مع مراعاة الظروف المتجددة.

- (8)- إعطاء صلاحيات أكثر للجماعات المحلية (الولاية والمجالس البلدية) في صنع سياسات اجتماعية محلية خاصة ما تعلق منها بالسياسات الشبانية.
- (9)- توضيح العلاقة بين الدولة والمواطن في إطار عقد اجتماعي وتفعيل التنسيق بين الهيئات والوزارات المعنية بالقضايا الاجتماعية والتعاون بين القطاعات الرسمية والغير رسمية.
- (10)- إيجاد رؤية والتزام سياسي حول اعتبار التنمية الاجتماعية ركنا أساسياً في تحديد السياسة العامة.
- (11)- ضرورة تحديد المبادئ والقيم الأساسية التي تبنى عليها السياسة الاجتماعية ووضع التشريعات اللازمة لحماية الخطط الإستراتيجية للتنمية الاجتماعية من الانفلات.
- (12)- وضع سياسات اجتماعية تسد الثغرات الناتجة عن تطبيق اقتصاد السوق خاصة العمل والحماية الاجتماعية.
- (13)- توفير الكوادر البشرية المدربة التي تؤمن كفاءة الإدارة العامة.
- (14)- تفعيل الأطر المناسبة لرفع القدرات الفنية والمالية لمؤسسات المجتمع المدني والسماح لهذا الأخير بطرح القضايا ذات الأولوية، ودعوة الحكومة والقطاع الخاص لمناقشتها.
- (15)- ترسيخ ثقافة المشاركة ضمن نظام سياسي يعمل على الاستماع إلى انشغالات الرأي العام خدمة للديمقراطية، مع إعطاء مجال أوسع للسلطة الرابعة (وسائل الإعلام باختلافها) في ممارسة عملها المتمثل في توفير المعلومات والبيانات حول الوضع المعاش دون أي تضيق أو قهر.
- (16)- تفعيل آليات الرقابة الشعبية ضمن أولويات الحكم الراشد وهذا أثناء وبعد عمليات صنع السياسات الاجتماعية.
- (17)- مواجهة تزايد السكان بوضع سياسة سكانية واضحة المعالم مبنية على قدرة المجتمع على استيعاب الزيادات السكانية الجديدة وقدرة الحكومة في معرفة الاحتياجات الحقيقية للتنمية وتحقيق التوزيع العادل للثروة.
- (18)- إصلاح الإدارة الراهنة وتنميتها بشكل دائم، وبناء قاعدة علمية وتقنية متطورة لتخزين المعلومات وفحصها المستمر عن طريق بنوك المعلومات والبيانات التي يستند عليها أثناء تخطيط السياسات الاجتماعية.

19- الاستثمار في الرأسمال البشري، باعتبار أن الإنسان هو الذي يصنع نماءه، وهذا عن طريق التنمية البشرية الملائمة لبناء الاقتصاد ومن ثمة تنمية المجتمع، مع مراعاة الخصوصية الثقافية للمجتمع في ذلك.

20- الاستفادة من نتائج البحوث الاجتماعية والاقتصادية ووضعها أمام صانعي القرار للمساهمة في التنمية الاجتماعية المتكاملة.

21- الانتقال التدريجي من منظومة التنمية المستوردة، إلى منظومة التنمية المستقلة وهذا لتحقيق الأهداف الإستراتيجية لعملية التنمية بتشريعاتها وأنظمتها ومؤسساتها، بمعنى حسم الصراع الفكري الإيديولوجي حول طبيعة، مذهبية وفلسفة الإصلاحات الحالية والمستقبلية لصالح المنهج الذي يملك مقومات النجاح.

22- استخدام الموارد المجتمعية استخداماً رشيداً (المادية و البشرية والمعنوية) لضمان حق الأجيال اللاحقة من الثروات.

23- تحقيق العدالة في توزيع التنمية الاجتماعية الشاملة على كافة الأقاليم، وتقليل التفاوت الاقتصادي والاجتماعي بينها.

24- ضرورة ملء فراغ الدولة الغائبة في مجال محاربة كل أشكال الرشوة والمحسوبية الملاحظة يومياً على مستوى الجماعات المحلية في الجزائر، وإقامة دولة الحق والقانون على ارض الواقع وليس شعاراً مناسباً.

25- إعادة النظر بجدية وفي أقرب الآجال في كامل المنظومات: الصحية، التعليمية التربوية، والمهنية، لأن الأمر يتعلّق بالإنسان وبثروة الجزائر الحقيقية، شباب اليوم بناء المستقبل.

26- احترام حقوق الإنسان، وزيادة الاهتمام المادّي والمعنوي بالفئات الاجتماعية الهشة وعلى الخصوص صيانة حقوق الفقراء والفئات المستضعفة، وغيرها من الفئات البسيطة كالمعوقين على اختلافهم وذوي الحاجات والحقوق.

27- يستوجب على الجزائر أكثر من أي وقت مضى الاهتمام والعناية بالبحث العلمي والاستشراف والتفكير في صنع المعرفة، والاهتمام بالطاقات الحيّة خاصّة الشبّابية منها من خلال اعتماد آلية صندوق وطني للبحث والتطوير.

28- العمل على مقارنة المسألة السكانية من خلال:

- النظر إلى حجم السكان ومؤشرات النمو كإمكانية واعدة بدل احتسابها مشكلة.

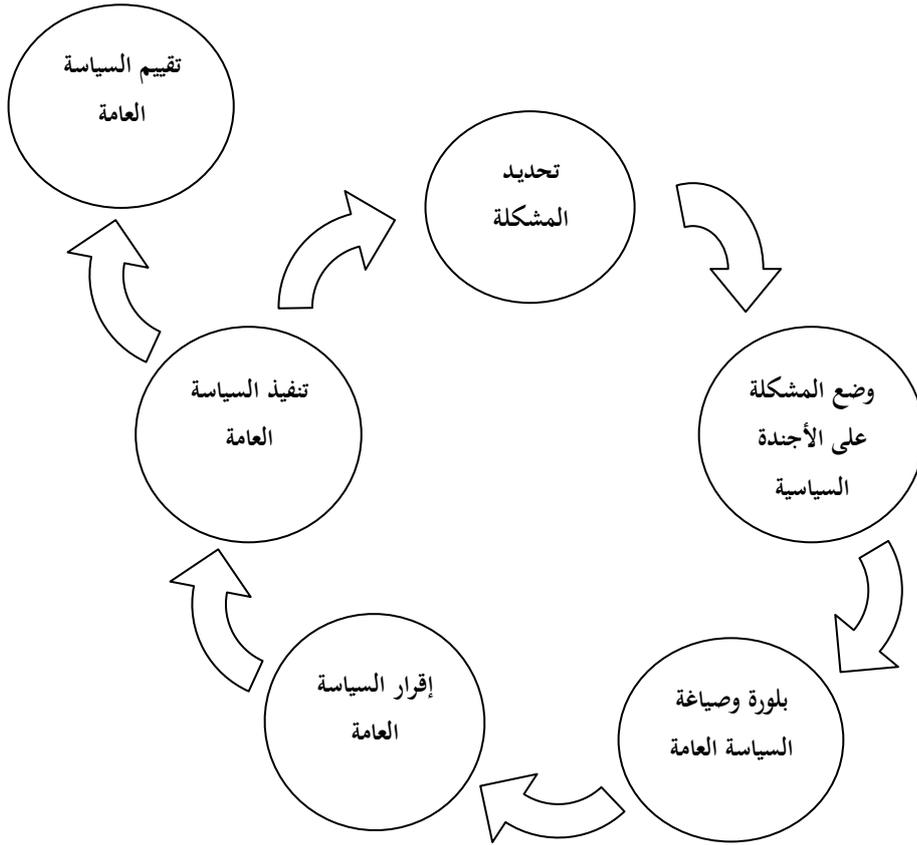
- إبداع نماذج جديدة ومستقلة، لتطوير التجمعات السكانية عن طريق برامج تنمية خاصة بكل منطقة يراعى فيها جميع احتياجات الساكنة، ترسمها السلطات المحلية بالاشتراك مع المواطنين ومختلف الفاعلين، ولها كامل السلطات في التخطيط والمراقبة والمحاسبة.

والله الموفق.

الملاحق

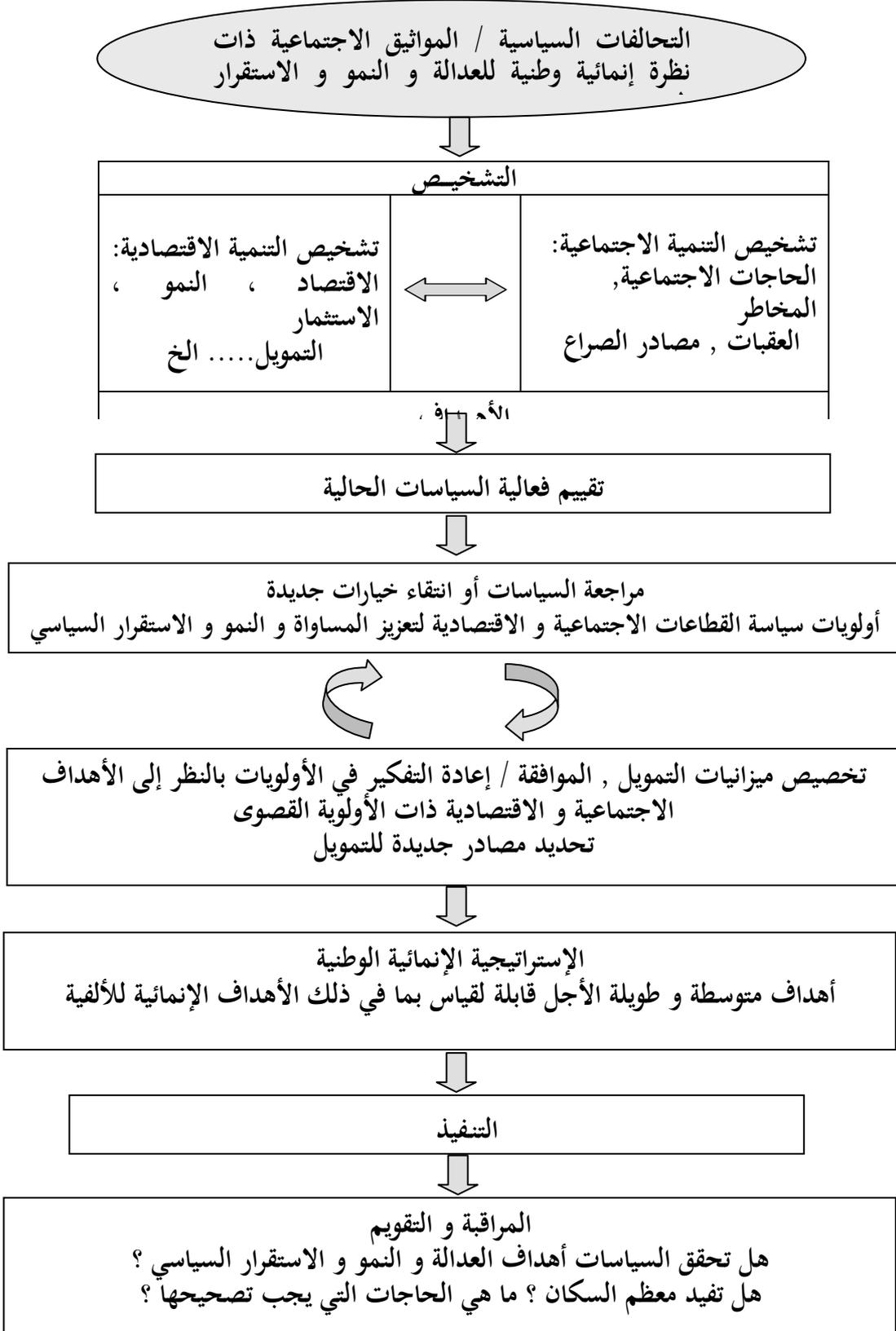
أولاً: الأشكال:

*شكل رقم:01 يمثل المراحل التي تمر بها السياسات العامة.



*المصدر: محمد قاسم القريوتي، السياسة العامة، مرجع سابق ، ص.202.

*شكل رقم: 02: يمثل نموذج صنع السياسات الاجتماعية ضمن الإستراتيجية الإنمائية.



المصدر: إيزابيل أورتيز، السياسة الاجتماعية: تقرير إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالأمم

المتحدة، 2007، ص.12.

ثانيا: الجداول:

* جدول رقم: 01: يمثل الأهداف الأساسية من تحقيق التنمية المستدامة.

الاستدامة البيئية	الاستدامة الاجتماعية	الاستدامة الاقتصادية	
ضمان الحماية الكافية للمجمعات المائية، والمياه الجوفية وموارد المياه العذبة وأنظمتها البيولوجية.	تأمين الحصول على المياه في المنطقة الكافية للاستعمال المنزلي والزراعة الصغيرة.	ضمان إمداد كافي ورفع كفاءة استخدام المياه في التنمية الزراعية والصناعية والحضرية والريفية.	المياه
ضمان الاستخدام المستدام والحفاظ على الأراضي والغابات والمياه والحياة البرية والأسماك.	تحسين الإنتاج وأرباح الزراعة الصغيرة وضمان الأمن الغذائي المنزلي.	رفع الإنتاجية الزراعية والإنتاج من أجل تحقيق الأمن الغذائي وزيادة الصادرات.	الغذاء
ضمان الحماية الكافية للموارد البيولوجية والأنظمة الداعمة للحياة.	فرض معايير للهواء والمياه والضوضاء لحماية صحة البشر وضمان الرعاية الصحية الأولية للأغلبية الفقيرة.	زيادة الإنتاجية من خلال الرعاية الصحية والوقاية وتحسين الصحة والأمان في أماكن العمل.	الصحة
ضمان الاستخدام المستدام أو المثالي للأراضي والغابات والطاقات والموارد المعدنية.	ضمان الحصول على السكن المناسب بالسعر المناسب، وتوفير المواصلات والصرف الصحي للأغلبية الفقيرة.	ضمان الإمداد الكافي والاستعمال الكفء لموارد البناء ونظم المواصلات.	المأوى والخدمات
خفض الآثار البيئية للوقود الحفري على النطاق المحلي والإقليمي والتوسع في تنمية واستعمال البدائل المتجددة الأخرى.	ضمان الحصول على الطاقة الكافية للأغلبية الفقيرة خاصة بدائل الوقود الخشبي وتعميم الكهرباء.	ضمان الإمداد الكافي والاستعمال الكفء للطاقة في مجالات التنمية الصناعية والمواصلات والاستعمال المنزلي.	الطاقة
إدخال البيئة في المعلومات العامة والبرامج التعليمية	ضمان الإتاحة الكافية للتعليم النوعي للجميع من أجل حياة صحية ومنتجة.	ضمان وفرة المتدربين لكل القطاعات الاقتصادية الأساسية	التعليم
ضمان الاستعمال المستدام للموارد الطبيعية الضرورية للنمو الاقتصادي في القطاعات الرسمية وغير الرسمية.	دعم المشاريع الصغيرة وإيجاد الوظائف للأغلبية الفقيرة في مختلف القطاعات.	زيادة الكفاءة الاقتصادية والنمو وفرص العمل في القطاع الرسمي.	الدخل

*المصدر: أحمد أبو أليزيد الرسول، التنمية المتواصلة: الأبعاد والمنهج، مرجع سابق، ص. 90.

*جدول رقم: 02: يمثل البدائل المختلفة للشراكة بين القطاعين العام والخاص في نظم تقديم الخدمات الصحية.

دور القطاع العام	دور القطاع الخاص	أساليب الشراكة
يتولى القطاع العام إدارة الأجزاء الأخرى للمستشفى كما يتولى الإشراف على أداء الخدمات الصحية في العيادات أو الأقسام.	يتولى القطاع الخاص إدارة هذه العيادات، ومن الممكن أن يوفر القطاع الخاص تجهيزات العيادات والأقسام فقط أو الخدمات الطبية فقط، ويقوم المرضى بتحمل مصاريف العلاج.	إنشاء عيادات أو أقسام متميزة داخل أو بجوار المستشفيات.
يتولى القطاع العام تقديم الخدمات الطبية وإدارة المستشفيات، بالإضافة إلى تمويل الخدمات الغير طبية.	يتولى القطاع الخاص تقديم الخدمات الغير طبية مثل النظافة والأمن والصيانة، بالإضافة إلى اختيار العاملين في تقديم هذه الخدمات.	التعاقد على تقديم الخدمات الغير طبية.
يتولى القطاع العام تقديم الخدمات الطبية وإدارة المستشفيات، بالإضافة إلى تمويل الخدمات الصحية المساعدة.	يتولى القطاع الخاص تقديم الخدمات الطبية المساعدة مثل إنشاء معامل التحليل.	التعاقد على تقديم الخدمات الطبية المساعدة
يتولى القطاع العام مسؤولية التعاقد مع القطاع الخاص واختيار الشركات المناسبة وتمويل العقود، بالإضافة إلى متابعة ومراقبة أداء هذه الشركات في إدارة المستشفيات وتقديم الخدمات الصحية.	يتولى القطاع الخاص إدارة المستشفيات العامة من خلال عقود لمدة محددة، ويلتزم القطاع الخاص بتقديم الخدمات الطبية وغير الطبية، كما يقوم باختيار العاملين بالمستشفى وفي بعض العقود يلتزم المتعاقد بإجراء بعض التوسعات وصيانة المباني.	التعاقد على إدارة المستشفيات العامة
يتولى القطاع العام إدارة المستشفى وتقديم الخدمات الطبية والغير طبية بالإضافة إلى توفير قيمة الإيجار اللازم للقطاع الخاص.	يتولى القطاع الخاص تمويل إنشاء المستشفيات العامة الجديدة ثم تأجيرها إلى الحكومة.	إنشاء مستشفيات وتأجيرها للحكومة
تقتصر مهمة القطاع العام هنا على توفير قيمة المدفوعات السنوية التي يجب تسليمها للقطاع الخاص مقابل تقديم الخدمات الطبية، بالإضافة إلى الإشراف على تقديم الخدمات الصحية.	يتولى القطاع الخاص تمويل وإدارة المستشفى، بالإضافة إلى تقديم الخدمات الطبية والغير طبية وذلك بصورة مجانية أو بأسعار رمزية.	إنشاء وتشغيل المستشفيات العامة
يقوم القطاع العام بتمويل تقديم الخدمات الطبية والغير طبية المقدمة بواسطة القطاع الخاص، بالإضافة إلى الإشراف على تقديم الخدمة.	يقوم القطاع الخاص في ظل هذا النظام بشراء المستشفيات العامة وتشغيلها لتقديم الخدمات الصحية بصورة مجانية أو بأسعار رمزية (أي تأخذ المستشفيات الطابع العام)	شراء المستشفيات الحكومية

*المصدر: عدمان مريزق، "واقع جودة الخدمات في المؤسسات الصحية العمومية الجزائرية"،

مرجع سابق، ص.211.

*جدول رقم:03:يمثل أهداف التنمية للألفية

الأهداف	الغايات
استئصال الفقر والجوع الشديدين	- بين 1995 و2015، إنقاص نسبة الذين يقل دخلهم عن دولار واحد في اليوم إلى النصف. - بين 1995 و2015، إنقاص نسبة الذين يعانون من الجوع إلى النصف.
تحقيق شمولية التعليم الابتدائي	- ضمان التعليم الابتدائي لجميع الأطفال الذكور والإناث على نحو مماثل بحلول 2015 بنسبة 100%
الحض على المساواة بين الجنسين واستقلالية النساء	- إزالة الفوارق الجنسية بين الرجل والمرأة خاصة في التعليم وتمكين المرأة في الحياة الاقتصادية والسياسية.
تحفيض نسبة وفيات الأطفال	- بين عامي 1995 و2015 تخفيض نسبة وفيات الأطفال دون سن الخامسة بمقدار الثلثين.
تحسين صحة الأمومة	- بحلول العام 2015، تخفيض معدل وفيات النساء الحوامل بنسبة ثلاثة أرباع.
مكافحة الفيروسات (نقص المناعة البشرية والملاريا وأمراض أخرى)	- بحلول العام 2015، وقف نهائي لانتشار فيروس نقص المناعة البشري ومتابعة الوقاية منه. - بحلول العام 2015، وقف نهائي لمدى حدوث الملاريا وأمراض أخرى ومتابعة الوقاية منها.
تطوير شراكة عالمية شاملة للتنمية	- مزيد من التطوير لنظام تجاري ومالي منفتح، غير تمييزي، يشمل الالتزام بالحكم الصالح والتنمية وتخفيض الفقر. - معالجة الاحتياجات الخاصة لأقل البلدان نموا، بما في ذلك إمكانات الصادرات المعفية من التعريفات، وبرامج التخفيف من الديون وأعبائها، أو إلغائها وتقديم برامج مساعدات. - معالجة الاحتياجات الخاصة للبلدان المحاطة باليابسة والدول الصغيرة النامية. - التعامل على نحو شامل مع مشكلات ديون البلدان النامية، من خلال إجراءات دولية وقطرية لجعل الديون قابلة للتحمل على الأمد الطويل. - بالتعاون مع البلدان النامية تطوير استراتيجيات لإتاحة العمل اللائق والمنتج لمن في سن الشباب. - تشجيع الصناعات الصيدلانية وتأمين إمكان الحصول على الأدوية في البلدان النامية بأسعار متحملة. - بالتعاون مع القطاع الخاص، جعل فوائد التقانات الجديدة، وبخاصة تقانات المعلومات والاتصالات متوفرة وفي متناول الجميع.
الاستدامة البيئية	- العمل على التقليل من انبعاثات الغازات الحابسة للحرارة. - التأكد على التطبيق الكلي لاتفاقية التنوع البيولوجي واتفاقية الأمم المتحدة حول محاربة التصحر، على وجه الخصوص بإفريقيا. - وضح حد للاستغلال الغير عقلاني للموارد المائية، بإيجاد استراتيجيات لتسيير الماء على المستويات الجهوية، الوطنية والمحلية. - التكثيف في التعاون قصد تقليص انعكاسات الكوارث الطبيعية وكوارث الإنسان بإقامة أنظمة الاستشعار المبكر، و محاربة كوارث الإنسان قانونيا.

*المصدر:برنامج الأمم المتحدة، تقرير التنمية البشرية، 2004.

* جدول رقم: 04 يمثل مختلف النماذج المستخدمة في تحليل السياسة العامة.

أولاً: النماذج الوصفية: من بين النماذج الوصفية والمستخدم في تحليل السياسات العامة ما يلي:

1- النموذج المؤسسي:

تعتبر السياسات العامة من هذا المنظور محصلة الأعمال التي تقوم بها المؤسسات الدستورية التي تقوم بها الدولة وهي السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، والوزارات والهيئات الحكومية المختلفة (المحافظات والبلديات)، وبالتالي محلل السياسة العامة يقوم بتحليل السياسة بإتباع ما تقوم به هذه المؤسسات من أعمال، وما يصدر عنها من قرارات، ويؤكد هذا النموذج على مفهوم الشرعية باعتبارها عماد السياسات العامة، بالإضافة إلى تأكيده على صفة العمومية في السياسات العامة دون استثناء، على خلاف السياسات التي تصدر عن منظمات، وجهات أخرى غير حكومية، هدفها فئة معينة، ولا سلطة لها لشمول باقي المجتمع، ويتم استخدام هذا النموذج في دراسة السياسات العامة من خلال وصف الهياكل، التنظيمية للمؤسسات العامة، والوظائف والمسؤوليات التي تقوم بها، والسلطة التي تتوفر لها لممارسة تلك الاختصاصات، والمنهج القانوني الذي يحدد السلطات العامة في الدولة، واختصاصاتها انطلاقاً من الدستور، والملاحظ على هذا النموذج انه استاتيكي، يفترض أن الواقع العملي في رسم السياسات ثابت ويتوافق تماماً مع النصوص الدستورية والقانونية وهو افتراض مثالي، حيث أن عملية وضع السياسات العامة، رغم أنها تنطلق من الدستور والقوانين، إلا أن هناك أدواراً ديناميكية للمؤسسات الدستورية، أي أن عملية وضع السياسات قد تختلف من بلد إلى آخر رغم تشابه المؤسسات الدستورية بينهما.

2- النموذج العملياتي: ينطلق التحليل للسياسات العامة من هذا المنظور، وعلى خلاف النموذج المؤسسي الساكن، إلى اعتبار السياسات العامة، نشاطات تتميز بها المؤسسات الحكومية على اختلاف مستوياتها، وهي بصدد التعامل مع المشاكل والقضايا المختلفة وتمثل العمليات التي تقوم بها المؤسسات السياسية في سعيها للتعامل مع القضايا، كتحديد المشاكل التي ترى ضرورة التصدي لمعالجتها باعتبارها ضرورة ملحة تستدعي التدخل، وذلك استشعاراً بحجم المطالب والضغط الشعبية على الحكومة، وتحديد الأجندة السياسية للحكومة للتعامل مع المشاكل وفق الأولويات، بعد قياس حجم التركيز الإعلامي على المشكلة، أو تقدير خطورة مسؤولية السكوت عن قضايا ذات أولوية، وحل المشكلة وتقييمها هي عملية تشارك فيها جميع الأطراف المعنية، وللحكومة الحق في الاستعانة بخبراء وأصحاب المعرفة، والاستماع إلى كل وجهات النظر تجنباً لاضطرار الحكومة بعد إقرار القانون ومعالجة المشكل، لإعادة النظر من جديد مما يؤثر في مصداقيتها.

3- النموذج العقلاني الرشيد: يتم النظر للسياسات العامة من هذا المنظور على أنها عملية تستهدف حل المشاكل العامة، من خلال الوصول لتحقيق أقصى المنافع وبأقل التكاليف، بحيث تكون النفقات المترتبة على تنفيذ السياسات العامة أقل من المنافع المتوقعة، وتجدر الإشارة إلى أن المنافع لا تقتصر على ذات الطبيعة الاقتصادية وإنما تشمل المنافع الاجتماعية والسياسية التي تلعب دوراً لا يقل أهمية عن المنافع الاقتصادية وتمثل خطوات هذا النموذج فيما يلي:

- التعرف على الأولويات الاجتماعية وأوزانها النسبية من حيث الأهمية.

- تحديد النتائج المترتبة على تنفيذ كل بديل.

- احتساب المزايا والتكاليف المترتبة على تنفيذ كل بديل.

- اختيار البديل الذي يحقق أفضل المزايا وبأقل التكاليف.

وعلى الرغم من منطقيته هذا النموذج على المستوى النظري، إلا أن تطبيقه عملياً يواجه العديد من الصعوبات؛ إذ ليس من السهل تحديد الأولويات الاجتماعية والأهمية النسبية لكل منها، حيث تتزاحم القضايا الاجتماعية، ويصعب الاتفاق على الأولويات في عصر غابت فيه المثالية، حيث لا يصل للأجندة السياسية للحكومة أولويات الأغلبية من السكان، أما المشكلة العملية الأخرى في هذا النموذج فهي الافتراض انه لا يمكن جمع كافة المعلومات عن البدائل المختلفة للسياسات التي يمكن إتباعها أو التنبؤ بما سيترتب على تنفيذ كل منها. (1)

3- النموذج التدريجي: ينظر للسياسة العامة وفق هذا المنظور على أنها عملية تطوير تدريجية على شكل إضافات وتعديلات جزئية في السياسات الموجودة، وليس تغيرات جذرية، حيث يحاول واضعو السياسات البناء على السياسات الحالية بالتعديل، أو الزيادة الأمر الذي يمكنهم من تمرير ما يريدون والحصول على التمويل اللازم لذلك، وبالتالي يمكن تحديد مبررات الأخذ بالأسلوب التدريجي كما يلي:

- محدودية الموارد المالية والوقت والمعلومات المتاحة لمتخذي القرارات.
- ضمان وسهولة تنفيذ سياسات مكملة لسياسات سابقة بالمقارنة مع السياسات الجديدة تماما.
- صعوبة التخلي عن التزامات سابقة بشأن بعض السياسات والبدء بسياسات جديدة.
- المكاسب السياسية السريعة للسياسات الجزئية، لأن نتائجها تظهر سريعا بالمقارنة مع السياسات طويلة المدى وبالتالي فالسياسات الجزئية تلقى قبولا أفضل لدى السياسيين. (2)

4- النموذج الجماعي: تعتبر السياسات العامة وفق هذا المنظور محصلة عمليات تفاعل بين جماعات المصالح المتعددة، الرسمية منها والغير رسمية، حيث يصعب على الأفراد الغير منظمين في جماعات أن يمارسوا تأثيرا حقيقيا على عملية رسم وتنفيذ السياسة العامة، حيث أن النظام السياسي يدير الصراعات بين الجماعات المختلفة من خلال وضع القواعد، والإشراف على المفاوضات للوصول إلى تسويات وتوازنات، ومن ثم يقوم بتطبيق ما يتم التوصل إليه من اتفاقات بين تلك الجماعات، إذ أن التفاعل بين الجماعات هو محور الحياة السياسية، فالأفراد مهمون في السياسة عندما يتصرفون كجزء أو باسم جماعات المصلحة، فالجماعة هي المعبر الأساسي بين الفرد والحكومة، وليست السياسة إلا صراعا بين الجماعات للتأثير على السياسة العامة، ومهمة النظام السياسي هو إدارة هذا الصراع بين الجماعات، ويمكن تلخيص الأفكار الأساسية لهذا النموذج كالاتي: (3)

- ينظر للجماعة ككتلة نشاط وليس كمجرد جماعة أو مجموعة من الأفراد وكمعملية منمطة وليست كشكل استاتيكي.
- تعيش الجماعة وتعمل وسط تفاعلات الجماعات، تلك التفاعلات المتكررة نسبيا والمنمطة بما يسمح بنشاط توجيهي.
- لكل جماعة مصلحة خاصة بها، ينبغي دراستها دراسة وضعية، وهذه المصلحة هي محصلة أنشطتها نحو سياسة عامة ما.
- جوهر نظرية الجماعة هو تحليل عملية التفاعل بين عدد كبير من الجماعات التي تشكل النظام الاجتماعي.
- تختلف قوة الجماعات تبعا للعديد من العوامل مثل: عدد الأعضاء، كتلة الاهتمام، وأشكال التنظيم.
- تهتم الحكومة فيه بتأسيس عملية تكيف لمعالجة الصراع بين جماعات المصالح المنخرطة في النشاط السياسي، كما تعمل الحكومة كحكم بينها، وبين الجماعات، ويمكن لها إزالة بعضها. إذن السياسة العامة هي تعبير عن التوازن بين الجماعات المصلحية، هذا التوازن يتحدد بالنفوذ النسبي للجماعات، ويؤدي تغير هذا النفوذ إلى تغير في السياسة العامة إذ تصبح أكثر تعبيراً عن إرادة الجماعات التي يزداد نفوذها.

5- نموذج النخبة: ينظر محللو السياسات العامة وفقا لهذا النموذج إلى أن ما يتم وضعه من سياسات يعكس قيم وأولويات فئة محدودة في المجتمع هي النخبة، أكثر ما يمثل رأي ومصلحة الأغلبية من أبناء المجتمع، حيث أن الأغلبية الساحقة من أفراد المجتمع، إما غير ملمين أو غير مكرثين بما تضعه الحكومة من سياسات، مما يترك لأعضاء النخبة ليشكلوا الرأي العام ويجبروا الحكومة على اتخاذ السياسات التي يفضلونها باعتبارها انعكاسا لما يريده المجتمع الذي يمثلونه وينطقون باسمه، ويتلخص النموذج النخبوي في فهمه لعملية رسم السياسة العامة على النحو التالي:

- هناك أقلية متنفذة في المجتمع تملك القوة والتأثير، وأكثرية تفتقر لمثل هذا النفوذ والتأثير مما يجعل الأقلية صاحبة التأثير في تشكيل السياسات العامة.

- تمثل الأقلية الفئات الاجتماعية في أعلى السلم الاقتصادي والاجتماعي، ولا تمثل الغالبية من أفراد المجتمع.
- عدم توفر الإمكانية والسرعة لانتقال أفراد المجتمع من فئة الأغلبية إلى الفئة النخبوية الأمر الذي يضمن بقاء الأوضاع على ما هي عليه.

..//..

- لا تعكس السياسات العامة مطالب ورغبات الجماهير بل مصالح وقيم فئة النخبة.
- يتفق أعضاء النخبة على قيم أساسية في المجتمع ويحافظون عليها.
- لا يتأثر أعضاء النخبة إلا بدرجة قليلة بمطالب الجماهير، ولكنهم يمارسون تأثيرا كبيرا عليها وعلى مصالحها ويترتب على هذا

الوضع، أن تكون التغييرات في السياسات العامة مرهونة بإرادة النخبة، وإن مثل هذه التغييرات ستكون شكلية، تلمع الوضع ليطمأنى مع المطالب الشعبية أكثر من كونها تعديلات جوهرية.

-تفشي مظاهر السلبية لدى أفراد المجتمع، وتتحكم النخبة في الوضع رغم الشعارات: كالمشاركة الشعبية، الديمقراطية، ولعل هذا النموذج الأقرب لواقع عملية رسم السياسات في معظم الدول العربية. والإسهام الحقيقي لهذا النموذج هو انه يلفت النظر إلى الفاعلين الحقيقيين في المجتمع بالنسبة لأي سياسة عامة، وإلى فحص رصيد كل فاعل من القوة والنفوذ والإقناع، وإلى ضرورة فحص تصرفاتهم من السياسة العامة موضع الدراسة، وكيفية توزيع عوائد هذه السياسة بين هؤلاء الفاعلين. (4)

6- نموذج الاختيار العام: يقوم هذا النموذج على التحليل الاقتصادي في تحليل عملية رسم السياسات العامة، وينظر للاعبين السياسيين على اختلاف فئاتهم من ناخبين ودافعي ضرائب، ومرشحين لمناصب سياسية، وكبار الموظفين، وأحزاب وجماعات ضغط، على أنهم شأنهم شأن سلوك المستهلك في نظام السوق يسعون لتعظيم مصالحهم الخاصة عندما يتخذون قراراتهم ذات الطابع السياسي، وإن الحلبة السياسية ليست إلا سوقاً بالمعنى الاقتصادي للكلمة، ومن أنصار هذا النموذج "جون لوك" صاحب نظرية العقد الاجتماعي، الذي يرى بان على الحكومة أن تضع السياسات وإقامة النشاطات التي لا يستطيع نظام السوق تحقيقها، وهذا النموذج عبارة عن منهج للتأثير في السلوك الإنساني ويرتبط بفكرة الأخلاق، كما شخصه "باريتو" حيث يرى بأنه لا يجوز الحكم عن العمل دون الرجوع إلى المستفيدين، ويرى أنصار هذا النموذج أن السياسيين يتعمدون وضع سياسات غامضة، تمكنهم من تفسيرها بالطريقة التي تتفق ومصالحهم الخاصة، وليقدموها بطريقة تناسب مختلف فئات المجتمع. (5)

7- نموذج نظرية الألعاب: يستعمل هذا النموذج في تحليل السياسات العامة بناء على الافتراض بان كل طرف مشارك في العملية السياسية يتخذ قراراته بناء على حساب دقيق لما سيعود عليه من نتائج جراء مشاركته، وانه ليس بإمكان أي طرف أن يحقق كل ما يريده على حساب الأطراف الأخرى، فاللاعبين السياسيين عند اتخاذهم للقرارات يتوجب عليهم أن يأخذوا بالاعتبار ما سيكون رد فعل الآخرين ورغباتهم وليس فقط ما يريدون هم تحقيقه، فهذه النظرية وعلى عكس ما توجي إليه تسمية النظرية: أسلوب عقلاني في اتخاذ القرارات يتناسب في تحليل المواقف التي فيها أطراف متنافسة، حيث تتمثل فيها خيارات كل طرف؛ فلو افترضنا أن هناك طرفان للعملية السياسية، وإن لكل منهما خياران في اتخاذ القرار فإن مجموع الخيارات المتاحة لكل طرف هي حاصل ضرب خيارات كل منهما $(2 \times 2 = 4)$.

ثانياً: النماذج الكمية: هناك عدة نماذج ذات صفة رياضية تستخدم في التحليل الكمي ومنها (6)

1- النماذج الرياضية الرمزية: وتنقسم بدورها إلى:

1-1 نموذج معادلات التفاضل: يتناسب هذا النموذج مع قياس المتغيرات ذات الصفة الكمية ويستخدم المقارنة بين قيم متغيرة في وقت ما، ويفيد هذا النموذج في تحليل السياسات السكانية من خلال معرفة متغيرات هيكل الأعمار ومن ثم التنبؤ من خلاله بنسبة المواليد والوفيات والأجور..الخ.

1-2 نموذج خطوط الانتظار: يعالج هذا النموذج المشاكل التي تتعرض لها مراكز الخدمات المختلفة، من حيث تجمع طالبي الخدمة عليها، حيث يهدف إلى تخفيض نسبة العملاء الذين يتركون مراكز الخدمة بسبب الازدحام كما هو الحال في الإدارات المختلفة، ويسعى هذا النموذج لتحديد العدد الأمثل من مراكز ومقدمي الخدمات وفي نفس الوقت تخفيض وقت الانتظار.

1-3 نموذج المحاكاة: يعتبر نموذج المحاكاة مناسباً في تحليل السياسات العامة المعقدة التي يصعب وصفها في قالب رياضي لتعدد متغيراتها، ويجمع بين محاكاته للواقع بدقة وبين البساطة في التطبيق، ويستخدم في تحديد كفاءة نظم الخدمات المختلفة من منطلق نظرية النظم، والمحاكاة عملية بناء واختبار باستخدام نماذج رياضية تربط العلاقات بين المتغيرات المختلفة المؤثرة على النظام، ويمكن تطبيق هذا النموذج في تحديد مجالات الاستثمار والاستهلاك والتوظيف اللازمة.

1-4 نموذج سلاسل ماركوف: يفيد هذا النموذج في تحليل السياسات التي تتوقف الحالة المستقبلية لها على الحالة الراهنة

مما يعني أن التنبؤ فيها يكون دقيقاً، فلو افترضنا أن عدد القوى العاملة في مدينة معينة هو 10000 وانه خلال أي شهر من السنة فإن عددا منهم إما يعمل أو لا يعمل وفي الوقت الحالي هناك ثلاثة آلاف شخص عاطلون عن العمل، بينما تدل التوقعات أن 90% من العاملين حالياً سيقفون كذلك العام المقبل، وإن 40% من العاطلين سوف يحصلون على فرص عمل.

<p>5-1- نموذج تحليل التكلفة-المنفعة: يتكون هذا النموذج في تحليل السياسات العامة من عدة خطوات أهمها:</p> <p>-تحديد السياسة المقصود تحليلها.</p> <p>-تحليل الآثار الايجابية والسلبية الحالية والمستقبلية لتلك السياسات على المجتمع.</p> <p>-التعبير بشكل رقمي عن حجم المزايا والتكاليف المترتبة عن كل سياسة.</p> <p>-الوصول للمنافع الصافية بعد طرح التكاليف منها.</p> <p>-اتخاذ القرار المناسب بتبني السياسة أو رفضها على ضوء التحليل السابق.</p>
<p>6-1- نموذج البرمجة الخطية: يستعمل هذا النموذج في الوصول إلى أفضل الخيارات الممكنة من عدة خيارات متعارضة، بحيث يكون استخدام خيار معين على حساب خيار آخر، ويقوم هذا النموذج على الأسس التالية:</p> <p>-تناسب العلاقات بين المتغيرات المختلفة، بمعنى انه إذا ضاعفنا المدخلات فانه سيعني مضاعفة المخرجات.</p> <p>-إمكانية تقسيم المدخلات والمخرجات إلى أجزاء ومكونات فرعية.</p> <p>-إمكانية جمع العمليات مع بعضها البعض.</p>
<p>2- النماذج اللفظية: وهي نماذج غير رياضية تعكس رأي محلل السياسات على شكل تقارير</p>
<p>3- النماذج المؤكدة والنماذج الاحتمالية: تمثل النتائج المؤكدة علاقات محسوبة ومعروفة بين عناصر المشكلة، كما هو حال المعادلات الكيميائية، أما النماذج الاحتمالية، فهي التي تصف علاقات غير مؤكدة بين المتغيرات كالعلاقة بين نمط التنظيم والإنتاجية.</p>
<p>4- النماذج الثابتة والنماذج الدينامية: تعبر النماذج الثابتة عن فترة واحدة مثل قائمة المركز المالي لمؤسسة معينة من حيث الوصول والخصوم في فترة محددة، أما النماذج الدينامية، فتعبر عن قرارات خلال فترات مختلفة كما هو الحال لنماذج الموازنات التقديرية.</p>
<p>5- النماذج المعيارية: وتصف ما يجب أن يكون عليه الوضع المثالي لحالة معينة كما هو الحال في نماذج البرمجة الخطية.</p>
<p>6- النماذج التمثيلية والنماذج الشبيهة: يتوافر في النماذج التمثيلية قدرة على أن تعكس مكونات وخصائص النموذج والمشكلة محل التحليل، ومن الأمثلة على ذلك النماذج المجسمة للبياتي والسدود، حيث أن الفرق بين النماذج والأصل هو أن النماذج جامدة وحجمها اصغر، أما النماذج الشبيهة فتقوم على استخدام مجموعة من الأشياء أو العناصر لتمثيل مجموعة أخرى مثل الرسوم البيانية والهندسية، ولكنها لا تطابق الأصل، تستخدم في تمثيل العديد من المتغيرات والعلاقة بينهما.</p>

*من المهم القول بعد استعراض النماذج المستخدمة في تحليل السياسات العامة، التأكيد انه لا يمكن الجزم بأفضلية أي منهما على الآخر، لأن لكل منهما مجاله الخاص كأداة تحليل حسب طبيعة المجتمع، ومدى التفسير المقنع لكل نموذج لعملية صنع السياسات العامة، كما لا يفي نموذج واحد لتحليل كافة أنواع السياسات داخل البلد الواحد.

المصادر:

- 1- محمد قاسم القريوتي، السياسة العامة، مرجع سابق، ص. 314-315.
- 3- السيد عبد المطلب غانم، الاقترايات والأدوات الكيفية في تحليل السياسات العامة (القاهرة: مكتبة النهضة المصرية، 1988)، ص. 80.
- 4- كمال المنوفي، السياسة العامة وأداء النظام السياسي (القاهرة: مكتبة النهضة المصرية، 1988)، ص. 18.
- 5- Bardach, Eugene, the practical guide for policy analysis. (New York: Chatham house, w.p.y), p.42.
- 6- محمد قاسم القريوتي، مرجع سابق، ص. 340-348.

ملخص:

تتعامل هذه الدراسة مع موضوع أكاديمي بالدرجة الأولى ذو أهمية بالغة في علم السياسة بشكل عام، وهو موضوع يعنى بدراسة الخدمات الاجتماعية ضمن ما يسمى بدولة الرعاية الاجتماعية، وتم اعتماده مع بداية القرن العشرين كحقل علمي متخصص خاصة مع بداية دراسات العمل الاجتماعي. لكن مع ذلك فان هناك اهتمامات مبكرة حول موضوع السياسة الاجتماعية، خاصة في الدول التي لها تاريخ مع التقدم الصناعي.

ونقصد بالسياسات الاجتماعية أنها تلك السياسات التي تهتم بدراسة الأنظمة الاجتماعية الضرورية للإنسان كتوفير الرفاهية وتنميتها والعيش الكريم لأن الرفاهية هي الطريقة التي يكون عليها الناس وتتوفر عن طريق الخدمات الضرورية، نظم الرعاية الاجتماعية والتربية، توفير الشغل و الأجور العادلة، لكن الآن يجب البحث عن طرق تنظيم وتوفير هذه الأمور واستدامتها من طرف الحكومات والهيئات الرسمية والمؤسسات والجماعات الاجتماعية والجمعيات الخيرية المحلية (الرسمية وغير رسمية) وعبر الأحياء والعائلات وعليه فإن فهم هذه الأمور يقودنا إلى استيعاب معنى السياسات الاجتماعية.

إن موضوعنا هذا السياسات الاجتماعية في الجزائر كحالة دراسية ينطوي تحت دراسة القطاعات الإستراتيجية للسياسات الاجتماعية ضمن السياسات العامة الكلية للدولة الجزائرية، ومدى مساهمتها في توفير العيش الكريم لأفراد المجتمع، من خلال برامج اجتماعية فعالة ومتواصلة وهذا إذا أضفنا مبدأ الاستدامة أي استدامة الخدمات الاجتماعية في كل وقت وهذا يعني استدامة التقدم الاجتماعي لكافة أفراد المجتمع، وإذا لم تتوفر الخدمات بالكم الكيف في آن واحد، فإننا لا يمكن أن نحقق الاستدامة في التقدم البشري؛ فالتنمية البشرية والاهتمام بالتعليم والصحة والشغل يحقق الاستقرار الاجتماعي، وغير ذلك فإننا بصدد تهديد للأمن الاجتماعي والإنساني ككل.

هذه الدراسة هي تحليل للواقع المعاش في الجزائر كنموذج دراسي، من خلال التعرض إلى تحليل هذا الواقع، ونقد هذا الواقع وتقديم الوصفة والعلاج في نفس الوقت لان الجزائر دخلت في فترة إصلاحات مست كافة الجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية، خلال انتقالها إلى اقتصاد السوق وخصخصة القطاع العمومي هذه الدراسة تصب في دراسة جوانب العملية التنموية والظروف التي جرت فيها خلال فترة 1999 إلى غاية 2009 ناهيك عن نتائج هته الإصلاحات .

تحاول هذه الدراسة الربط بين السياسات الاجتماعية التي طبقت في الجزائر خلال الفترة المدروسة ومدى ارتباطها بالتنمية المستدامة، ولأن السياسة الاجتماعية الفعالة تستطيع أن تساهم في من بناء مجتمعات تسودها العدالة والاستقرار وتتوفر لها مقومات الاستدامة، فهي تتخطى السياسات القطاعية والبرامج و الخدمات الاجتماعية(سياسات التعليم، الصحة، الضمان الاجتماعي...)، فالسياسة الاجتماعية تقوم على تحديد الأطر المؤسسية والأحكام اللازمة لدمج مبادئ المساواة الاجتماعية وحقوق الإنسان، وتخفيف حدة الفقر والإقصاء الاجتماعي وإخماد بؤر التوتر، وتحسين الرفاه العام لجميع المواطنين على اختلاف فئاتهم عن طريق التخطيط السليم ومحاربة الفساد و إرساء العدالة الاجتماعية.

وهذا يتلخص كله في المعايير التي وضعناها في الحساب من خلال دراسة الواقع الاجتماعي الجزائري والإجابة على العديد من المسائل المطروحة وهي في نفس الوقت معوقات تحول دون الوصول إلى التنمية الاجتماعية المنشودة(كمشكل الفساد، سوء التخطيط، طبيعة الإدارة، وأساليب التسيير وغيرها).