



دور التقييم في عصرنة الإدارة العمومية:
دراسة حالة سياسة التشغيل في الجزائر

**Role of Evaluation in Modernizing Public
Administration: A Case Study of Employment Policy in
Algeria**

د. بوشلاغم عميروش

amirouche.bouchelaghem@univ-constantine2.dz

جامعة عبد الحميد مهري

أ. عطية مفيدة

attiamoufida@ymail.com

جامعة أم البواقي

تاريخ القبول: 2018/09/12

تاريخ الإرسال: 2018/05/30

الملخص:

يلعب التقييم دورا هاما في عصرنة الإدارة العمومية، من خلال ما يوفره من معلومات عن نقاط القوة والضعف في البرامج والسياسات. غير أن توفر أجهزة التقييم لا يشكل لوحده أساس تفعيل هذا الدور، وهي حالة سياسة التشغيل في الجزائر، حيث يعاني سوق العمل من العديد من الاختلالات التي لم تعرف سوى حلولا مؤقتة فقط لها. وعلى هذا الأساس، تتجلى ضرورة توفر الإطار المنهجي المحدد بدقة لعملية التقييم، الذي يسمح بإعطاء نظرة واضحة حول أهداف، ومضمون وكيفية تنفيذ البرامج والسياسات، مما يجعل من تقييمها أمرا ممكنا وأكثر سهولة.

الكلمات المفتاحية:

التقييم، عصرنة الإدارة العمومية، الإطار المنهجي، سياسة التشغيل، سوق العمل.



Abstract :

administration by providing information about the strengths and weaknesses of policies and programs. However, the existence of evaluation is no longer sufficient to improve policy's effectiveness. The employment policy in Algeria represents an example of this situation characterized by a lot of malfunctions in labor market, and temporary solutions provided to them. Therefore, it is important to adopt a strictly defined methodological framework of evaluation, which gives a clear view of the objectives, content and execution ways of policies and programs and thus, make evaluation possible and easy task.

Key words :

Evaluation, modernization of public administration, methodological framework, employment policy, labor market.

مقدمة:

إن تدخل حكومات الدول عن طريق برامجها وسياساتها العمومية يجعل من الضروري عليها ضمان تحقيق أهداف وغايات معينة. ويتحقق هذه الأخيرة تكون الحكومات قد أثبتت فعالية تدخلاتها في حل المشاكل المطروحة، والاستجابة لاحتياجات ومطالب المواطنين. وعلى هذا الأساس تم استخدام التقييم كوسيلة للتأكد من جدوى هذه التدخلات، وضمان عدم حيادها عن الأهداف المسطرة لها.

لقد شكل التقييم الحلقة الأولى لظهور عصرنة الإدارة العمومية؛ فبناء على الظروف الاقتصادية الصعبة التي عاشتها الدول الأوروبية خلال فترة الثمانينات من عجز كبير في الميزانيات الحكومية، وتراجع في جودة الخدمات العمومية وما نتج عنها من تراجع في ثقة المواطنين في حكومات هذه الدول؛ لجأت هذه الأخيرة إلى إجراء تقييمات شاملة لبرامجها وسياساتها العمومية بغرض إصلاحها والتخلص من الأزمة من خلال عصرنة الإدارة العمومية. وعليه، شكل التقييم الركيزة الأولى التي استندت إليها موجة إصلاحات الإدارة



العمومية آنذاك. غير أن دور التقييم لم يتوقف عند هذا الحد فقط، وإنما أصبح يتعداه إلى كونه مكونا، أو محورا أساسيا ضمن برامج عصرنة الإدارة العمومية.

فما هو الدور الذي يلعبه التقييم في عصرنة الإدارة العمومية؟ وهل تحقق هذا الدور بالنسبة لسياسة التشغيل في الجزائر؟

للإجابة عن هذا التساؤل الرئيسي، يمكن طرح التساؤلات الفرعية التالية:

- ما المقصود بعصرنة الإدارة العمومية؟
 - ما هي طبيعة العلاقة القائمة بين التقييم وعصرنة الإدارة العمومية؟
 - ما هي خصائص التقييم وعصرنة إدارة قطاع التشغيل في الجزائر؟
 - هل يقوم التقييم بدوره الفعلي في عصرنة إدارة قطاع التشغيل في الجزائر؟
- يتمثل الهدف الأساسي من هذه الدراسة في رسم حدود العلاقة التي تربط التقييم بعصرنة الإدارة العمومية عن طريق توضيح تأثير كل منهما على الآخر، إضافة إلى التطرق إلى حالة سياسة التشغيل في الجزائر، من خلال الحديث عن أهم خصائص التقييم فيها، والمحاو الأساسية المتعلقة بعصرنتها. وأخيرا، تحديد مدى مساهمة التقييم في عصرنة إدارة هذا القطاع.

وفي سبيل تحقيق هذا الهدف، تم الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي في طرح مفهوم عصرنة الإدارة العمومية، وكذلك لتوضيح طبيعة العلاقة القائمة بينها وبين التقييم. كما تم استخدام منهج دراسة الحالة لتحليل هذه العلاقة ومعرفة فيما إذا كان التقييم يلعب دوره فعلا في عصرنة إدارة قطاع التشغيل في الجزائر.

و بناء على كل ما سبق، تم تقسيم هذه الورقة البحثية إلى المحاور الأساسية التالية:

أولا: عصرنة الإدارة العمومية: حقيقة ثابتة في عالم متغير

ثانيا: علاقة التقييم بعصرنة الإدارة العمومية

ثالثا: دور التقييم في عصرنة قطاع التشغيل في الجزائر



1- عصرنة الإدارة العمومية: حقيقة ثابتة في عالم متغير

ارتبط مفهوم عصرنة الإدارة العمومية على المستوى الدولي بمجموعة من الاختلالات في التوازنات الاقتصادية التي مست الدول الأوروبية خلال فترة الثمانينات، بما فيها عجز الميزانية الحكومية، وتراجع جودة الخدمات العمومية المقدمة للمواطنين. وقد تطلبت هذه الظروف إدخال جملة من الإصلاحات الضرورية على الإدارة العمومية، وذلك في ظل مقارنة جديدة للتسيير العمومي عرفت بالتسيير العمومي الجديد (**New Public Management**)، تقوم على أساس الاستفادة من طرق التسيير المعتمدة من طرف القطاع الخاص، وتكييفها مع خصائص القطاع العمومي، نتيجة لما أثبتته من فعالية وكفاءة. إن تطبيق هذه المقاربة على أرض الواقع لفترة زمنية معتبرة أدى إلى ظهور طرق جديدة للتسيير العمومي بدل تلك التي كانت قائمة من قبل. ومن أهم هذه الأساليب وأوسعها انتشارا؛ أسلوب " الإدارة القائمة على النتائج " (**Results-based management**) . انتقل الاهتمام بموجب هذا الأسلوب من الوسائل إلى النتائج والآثار، وأصبح الحديث يدور حول الميزانية القائمة على النتائج (**Results-based budgeting**)، والتقييم والمتابعة القائمين على النتائج (**Results-based monitoring and evaluation**) ؛ وحيث أن التقييم يمثل الأداة التي تسمح بتحديد نتائج وآثار البرامج والسياسات العمومية، فانه حظي باهتمام الكثير من الدول والمنظمات الدولية والمحلية؛ العمومية منها والخاصة.

وبينما تتطور مقاربة التسيير العمومي الجديد بتركيزها على طرق التسيير المستوحاة من القطاع الخاص، ينمو في الطرف المقابل مقاربة أخرى بطريقة عمل مختلفة؛ وهي مقاربة الحوكمة (**Governance**) تقوم على جملة من المبادئ الأساسية (الشفافية، المشاركة، والمساءلة) التي تسمح باجتماعها بضمان السير الجيد لمؤسسات القطاع العمومي، ولكن بطريقة تختلف عن المقاربة الأولى. فالقطاع الخاص، وإن أثبت قدرته وكفاءته في مجال



التسيير من خلال ما يطبقه من أساليب، فان القطاع العمومي لا يزال يحتفظ ببعض الخصوصيات التي لا يمكن تجاهلها. ومع ذلك تشترك المقاربتين من حيث أهمية التقييم ودوره الكبير في التأسيس لإدارة عمومية كفئة وفعالة، وإن كان ذلك بمنظور مختلف. فالحوكمة تنظر إلى التقييم على أساس انه عملية تشاركية تتطلب تدخل العديد من الأطراف والفاعلين حتى تكون ذات نتائج صحيحة ومفيدة. ويعني ذلك أن المستفيد من خدمات الإدارة العمومية سيكون احد هذه الأطراف، وهو ما يعرف بالتقييم التشاركي (Participatory evaluation).

إن السؤال الذي يطرح نفسه في هذا السياق، يرتبط بمفهوم عصنة الإدارة العمومية. فهل ترتبط هذه الأخيرة بصورة مطلقة بالتسيير العمومي الجديد؟ وهل أن اختلاف المقاربات يعني اختلافا في مفهوم عصنة الإدارة العمومية؟ إن اختلاف المقاربات وطرق التسيير للإدارة العمومية لا يشكل في حد ذاته غاية؛ وإنما هي وسيلة تهدف إلى تقليص العجز في الميزانية وتحقيق كفاءة النفقة العمومية من جهة، والاستجابة لمطالب المواطنين من جهة أخرى عن طريق تقديم خدمات عمومية ذات جودة عالية. وعلى هذا الأساس يمكن اعتبار المقاربتين متكاملتين وتصبان في بوتقة واحدة. وبناء على ذلك يمكن تحديد مفهومين أساسيين لعصنة الإدارة العمومية:

1-1- المفهوم الضيق:

تظهر العصنة وفقا لهذا المفهوم على أنها مجموعة من الأساليب المستخدمة من طرف الحكومات في سبيل معالجة الاختلالات الاقتصادية التي عاشتها خلال فترة الثمانينات. أو هي تلك الحركة الواسعة من الإصلاحات التي عرفتها أوروبا خلال أواخر الثمانينات وبداية التسعينات، والتي نتج عنها تبني التسيير العمومي الجديد. يعكس هذا التعريف نظرة ضيقة تقتصر على ربطه بالسبب الأساسي الذي أدى إلى ظهوره. ويجعله حكرا على الظروف التي استدعت وجوده.



1-2- المفهوم الواسع (الشامل):

إن المتتبع للوقائع الاقتصادية عبر الزمن يجد بأن التغيير من احد أهم سماتها. وطالما أن الظروف تتغير؛ فان الممارسات بدورها يجب أن تتغير. وعلى هذا الأساس يكتسب مفهوم عصرنة الإدارة العمومية مفهوما اشمل، باعتباره تلك الإصلاحات التي تمس الإدارة العمومية بغرض مواكبة التغيرات الحاصلة في العصر، خاصة منها التطورات العلمية والتكنولوجية.

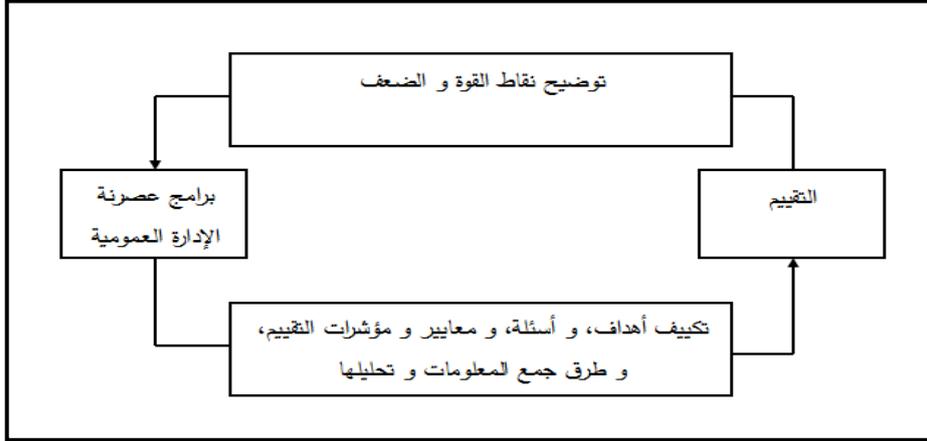
بناء على ما سبق، يمكن القول بان اعتماد المفهوم الموسع لعصرنة الإدارة العمومية يعتبر الأكثر قبولا؛ لأنه يتفق إلى حد كبير مع خصوصية كل الحكومات، إذ تختلف الظروف التي تعيشها الدول الأوروبية عن تلك التي تعيشها الدول الإفريقية أو الآسيوية أو حتى الأمريكية، وهو ما يجعل من التغيير أمرا نسبيا، وكذلك هو الحال بالنسبة لعملية التسيير وطرق عصرنتها.

2- التقييم وعلاقته بعصرنة الإدارة العمومية:

في الحقيقة، لا يمكن تجاهل العلاقة الوطيدة بين مفهومي التقييم وعصرنة الإدارة العمومية، التي هي في الأساس علاقة تأثير وتأثر. وهو ما يوضحه الشكل الموالي:



الشكل رقم (1): علاقة التقييم بعصرنة الإدارة العمومية



المصدر: من إعداد الباحثين.

2-1- تأثير التقييم على برامج عصرنة الإدارة العمومية:

يعرف التقييم على انه " تقدير منهجي وموضوعي لمشروع، أو برنامج أو سياسة (جارية أو مكتملة)، ولتصميمها، ولتنفيذها ونتائجها. والهدف من ذلك هو تحديد ملاءمة الأهداف وتحقيقها، وكفاية التنمية وفعاليتها وتأثيرها واستدامتها. ولا بد للتقييم من أن يقدم معلومات موثوقة ومفيدة، تمكن من دمج الدروس المستفادة في سيرورة اتخاذ كل من المستفيدين والمناخين للقرار"¹.

بناء على التعريف السابق، يمكن استنتاج الارتباط الوثيق بين عصرنة الإدارة العمومية والتقييم؛ فوضع برامج العصرنة يستند إلى ما توصلت إليه عملية التقييم من تشخيص للوضعية التي تسبق عملية العصرنة. ليس ذلك فحسب، بل تتعداه إلى تقييم

¹ - منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، معجم المصطلحات الأساسية في التقييم والإدارة القائمة على النتائج. تاريخ الاطلاع: 2016/03/11
<https://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/45810943.pdf>



برنامج العصرية تقييما مسبقا، وأثناء التنفيذ، ثم تقييما نهائيا. وهو ما يوضحه الشكل الموالي:

الشكل رقم (2): موقع التقييم ضمن برامج عصرية الإدارة العمومية



المصدر: من إعداد الباحثين.

إن تقييم برامج عصرية الإدارة العمومية يسمح بمعرفة نقاط القوة والضعف فيها من

حيث:

- الوسائل المخصصة لها (مالية، وبشرية، وتنظيمية وقانونية)؛
 - ملاءمة الأهداف مع المضمون؛
 - طريقة التنفيذ ومدى احترام الآجال المخصصة له؛
 - مساهمة الأطراف المعنية؛
 - توافق النتائج مع الأهداف والوسائل؛
 - تحليل الآثار (الاجيائية والسلبية، المرغوبة وغير المرغوبة، المتوقعة وغير المتوقعة)؛
 - مدى استدامة النتائج.
- وعليه، يعتبر التقييم كأحد الأدوات التي يمكن استخدامها بغرض حل المشاكل المختلفة المرتبطة بتسيير الخدمات العمومية إلى جانب مراقبة التسيير، والجودة،



والاستراتيجيات الوزارية للعصرنة، والمقارنة المرجعية (Benchmarking)، والقوانين العضوية المتعلقة بقانون المالية (LOLF).¹

2-2- تأثير برامج عصرنة الإدارة العمومية على التقييم:

إن تبني الحكومات لطرق تسيير جديدة لإداراتها العمومية من خلال تطبيق آخر ما توصلت إليه الدراسات العلمية والتجارب الدولية، إضافة إلى تطبيق التكنولوجيا الحديثة في التسيير، ينتج عنه معطيات، وحقائق، وتطورات، وتحديات جديدة. وهو ما يستدعي تشخيصها وتحليلها بغرض اتخاذ التدابير المناسبة بشأنها. وأخذا بعين الاعتبار هذه المستجدات، فانه سيتم، وبصورة آلية، تكييف برامج العصرنة بما يتوافق مع هذه الظروف، ووضع هيكل جديد من الأهداف لتحقيقها. وتغيير الأهداف تتغير أسئلة التقييم المطروحة، والمعايير والمؤشرات المعتمدة في سبيل ذلك.

وسيتم التركيز في هذه الدراسة على الاتجاه الأول للعلاقة؛ أي دراسة مدى مساهمة التقييم في عصرنة الإدارة العمومية الجزائرية، من خلال التطرق إلى حالة سياسة التشغيل.

3- دور التقييم في عصرنة إدارة قطاع التشغيل في الجزائر:

إن ربط قطاع التشغيل في الجزائر بمتغيري التقييم وعصرنة الإدارة العمومية، يعني الحديث عن بعض النقاط المهمة في تركيبة القطاع، والمشاكل التي يعاني منها، إضافة إلى ضرورة التطرق إلى مكانة التقييم ضمن كل ذلك. وفي هذا السياق، تجدر الإشارة إلى استراتيجية ترقية التشغيل ومحاربة البطالة التي تم إطلاقها من طرف وزارة التشغيل والعمل والضمان الاجتماعي سنة 2008، ويستمر العمل بها إلى غاية يومنا الحالي. ولقد بنيت هذه

¹ - Sylvie Trosa, L'administration est-elle un acteur de la modernisation ?, Pyramides : Revue de centre d'études et de recherches en Administration Publique, N° 19/2010, Volume 3, 2010, consulté le 24/03/2018 sur : <http://journals.openedition.org/pyramides/702>



الاستراتيجية على تشخيص أولي لسوق العمل حددت فيه مزاياه والصعوبات التي يعاني منها. ووفقا لذلك، تم وضع جملة من المحاور الأساسية المحددة لملامح سياسة التشغيل، والتي تتمثل في:¹

- دعم الاستثمار في القطاع الاقتصادي المولد لمناصب الشغل؛
- ترقية التكوين التأهيلي (خاصة في موقع العمل) بغرض تيسير الاندماج في عالم الشغل؛
- ترقية سياسة محفزة على إنشاء مناصب الشغل باتجاه المؤسسات من خلال تحسين مستوى التحفيزات السارية في المجال الجبائي وشبه الجبائي، وفي مجال تشجيع تنمية الاستثمارات؛
- تحسين وعصرنة تسيير سوق العمل؛
- وضع أجهزة للتنسيق بين القطاعات؛
- متابعة آليات تسيير سوق العمل، ومراقبتها وتقييمها؛
- ترقية تشغيل الشباب.

3-1-1- بنية سياسة التشغيل في الجزائر:

تدور سياسة التشغيل حول محورين أساسيين هما : ترقية العمل المأجور، ودعم إنشاء النشاطات الإنتاجية والخدمية. وفي سبيل ذلك، توفر مجموعة من الأجهزة والوكالات التي تقدم جملة من المزايا لطالبي العمل لأول مرة وكذلك أصحاب أفكار المشاريع الراغبين في إنشاء مؤسساتهم الخاصة ولا يمتلكون التمويل الكافي لذلك. وتتمثل هذه الأجهزة في:

3-1-1- سياسة ترقية العمل المأجور:

¹ - وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي، استراتيجية ترقية التشغيل ومحاربة البطالة، ملف صحفي، مارس 2008، ص.ص 3-5.



يتولى تنفيذ هذه السياسة الوكالة الوطنية للتشغيل بالتنسيق مع مديرية التشغيل للولاية، وكذلك الوزارة الوصية المتمثلة في وزارة التشغيل والعمل والضمان الاجتماعي، وذلك من خلال توفير جملة من البرامج التي تهدف إلى توفير مناصب عمل، منها الدائمة؛ والتي تكون في ظل البرنامج الكلاسيكي، ومنها المؤقتة؛ وهي تلك الوظائف التي يوفرها جهاز المساعدة على الإدماج المهني (DAIP).¹

إن الوكالة الوطنية للتشغيل لا تتولى في حد ذاتها توفير مناصب العمل، وإنما تقوم بدور الوساطة بين عارضي العمل وطالبيه. وفي هذا السياق يستفيد المتعاقد (طالب العمل) من منصب عمل لمدة محددة، وأجرة شهرية تتحدد بناء على مقدار تحصيله العلمي والشهادة التي يمتلكها، إضافة إلى الانتساب إلى الضمان الاجتماعي، والاستفادة من منحة تشجيعية للبحث عن التكوين تقدر بـ 3000 دج لمدة أقصاها 6 أشهر². ويحصل المستفيد من جهاز المساعدة على الإدماج المهني عند نهاية عقده على شهادة عمل تثبت خبرته المهنية خلال السنوات التي عمل بها داخل المؤسسة.

لا يشكل طالب العمل المستفيد الوحيد من هذا الجهاز، وإنما يمكن لصاحب العمل (المستخدم) أن يستفيد بدوره من بعض المزايا؛ منها: المساهمة في أجرة الشخص

¹ - هو جهاز تم إنشاؤه سنة 2008 بموجب المرسوم التنفيذي رقم 08-126 المؤرخ في 19 أبريل 2008. يهدف إلى مساعدة العاطلين طالبي العمل لأول مرة من خريجي التعليم العالي والتقنيين السامين، وخريجي التعليم الثانوي والتكوين المهني، وكذلك الأشخاص الذين لا يملكون أي تأهيل، في الحصول على الخبرة اللازمة التي تسهل عليهم الاندماج في سوق العمل مستقبلا؛ وذلك من خلال الاستفادة من عقود عمل مؤقتة.

² منشورات الوكالة الوطنية للتشغيل.



المستفيد من احد عقود الوكالة، وفي اشتراكات الضمان الاجتماعي الخاصة به، وفي تكلفة تكوينه في حدود 60% من التكلفة الإجمالية للتكوين.¹

3-1-2- سياسة دعم إنشاء الأنشطة:

تعتمد هذه السياسة على وكالتين أساسيتين؛ هما: الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب (ANSEJ)، والصندوق الوطني للتأمين عن البطالة (CNAC). في سبيل تحقيق هدفها المتمثل في تطوير الإنتاج المحلي من جهة، والتقليص من معدل البطالة من جهة أخرى، تقوم الوكالتين بدراسة، ومرافقة وتمويل مشاريع إنتاجية أو خدمية في حدود سقف معين لا يتجاوز 10.000.000 دج، وفق صيغ ونسب محددة للتمويل²، مع ضرورة توفر جملة من الشروط في صاحب المشروع. ويمكن لهذا الأخير أن يستفيد من قروض بدون فائدة مقدمة من الوكالتين وقرض بنكي مخفض الفائدة بنسبة 100% لإنشاء المشروع، إضافة إلى قروض أخرى بالنسبة للأنشطة التي تتطلب وجود مقر خاص بها (قرض كراء محل، أو قرض ورشة متنقلة أو قرض مكتب جماعي).³

لا تقتصر المزايا التي يستفيد منها صاحب المشروع على التمويل لإنشاء المشروع فقط، بل تتعداه إلى تقديم التمويل بغرض التوسع أيضا. ليس ذلك فحسب، بل بإمكانه

¹ - الموقع الإلكتروني الرسمي للوكالة الوطنية للتشغيل:

<http://www.anem.dz/ar/pages/dispositifs-ar.html>

تاريخ الاطلاع: 2018/03/25.

² - نميز بين صيغتين للتمويل توفرهما الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب، تتمثلان في: صيغة التمويل الثنائي التي يساهم فيها صاحب المشروع والوكالة بنسب معينة حسب تكلفة المشروع الإجمالية، وصيغة التمويل الثلاثي التي يتخل فيها طرف ثالث إضافة إلى الأطراف سالفة الذكر؛ وهو البنك بنسبة ثابتة في التمويل تقدر بـ 70% من التكلفة الإجمالية للمشروع.

³ - الموقع الرسمي للوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب: <https://www.ansej.org.dz>

تاريخ الاطلاع: 2018/03/25.



الاستفادة من الكثير من المزايا الجبائية وشبه الجبائية خلال المرحلتين (أي الإنشاء والتوسع). وتزداد هذه المزايا إذا كان المشروع ينتمي إلى منطقة المضاب العليا أو الجنوب.

3-2- مدلول عصرنة إدارة قطاع التشغيل في الجزائر:

يشير المرسوم التنفيذي رقم 08-125 المؤرخ في 15 أبريل 2008 المتعلق بتنظيم الإدارة المركزية في وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي، في المادة السابعة منه، إلى وجود مديرية خاصة بعصرنة إدارة العمل والتشغيل ومنظومة الضمان الاجتماعي. تتمثل مهامها الأساسية في:¹ "

- تنشيط نشاطات عصرنة قطاع العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي وتنسيقها؛
- القيام بالنشاطات وتوفير الوسائل الضرورية لترقية عصرنة تنظيم قطاع العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي وسيره ومتابعة الانجاز؛
- المشاركة في إعداد برامج تكوين وتحسين مستوى مستخدمي قطاع العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي؛
- ترقية استعمال تكنولوجيات الإعلام والاتصال في القطاع؛
- ضمان الدعم التقني لعصرنة هيئات قطاع العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي.² " وحيث أن هذه المديرية تضم مديرتين فرعيتين، الأولى تتعلق بعصرنة إدارة الضمان الاجتماعي، أما الثانية؛ فترتبط بعصرنة إدارة العمل والتشغيل، بحيث تتولى هذه الأخيرة القيام بمجموعة من المهام، تتمثل في:² "
- ترقية عصرنة إدارة العمل والتشغيل، لاسيما انسجام شبكات تبادل المعلومات؛

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 08-125 المؤرخ في 15 أبريل 2008 المتعلق بتنظيم الإدارة المركزية في وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي، الجريدة الرسمية العدد 22، المادة 7.

² - نفسه.



- إعداد المخطط التوجيهي لأنظمة الإعلام ومتابعة تنفيذه، بالاتصال مع الهيئات والهيئات المكلفة بالعمل والتشغيل؛
- اقتراح كل عمل يدخل في إطار التقييم والتأهيل مع المعايير الدولية لتنظيم تسيير الآداءات في مجال التشغيل؛
- اقتراح كل التدابير الرامية إلى عصرنه المصالح غير الممركنة للعمل والتشغيل والهيئات تحت الوصاية؛

- اقتراح كل التدابير الرامية إلى تحسين إجراءات ومناهج التنظيم في القطاع.

3-3- خصائص وخصوصيات تقييم سياسة التشغيل في الجزائر:

هل يتم تقييم سياسة التشغيل في الجزائر؟ هو أول ما يجب معرفته قبل دراسة وتحليل مدى مساهمة التقييم في عصرنه قطاع التشغيل.

إن سياسة التشغيل في الجزائر تحظى بتقييم مستمر من طرف العديد من الأجهزة من أهمها: الوزارة المكلفة بالعمل والتشغيل والضمان الاجتماعي، ومجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية، والبرلمان، والمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي.

3-3-1- وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي:

تقوم وزارة التشغيل والعمل والضمان الاجتماعي سنويا بتقييم وضعية سوق العمل ودراسة مختلف مؤشراتته، بحيث تكلف المديرية الولائية للتشغيل بتقييم نتائج السياسة على المستوى الولائي، وتعد في هذا الشأن تقريرا سنويا يرفع إلى الوزارة يتضمن الإحصائيات المتعلقة بكل أجهزة ووكالات التشغيل، وكذلك الإحصائيات الخاصة بالوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر، إضافة إلى الصعوبات والاقتراحات التي ترى بأنها مناسبة في هذا المجال.

وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى انه تم وضع جهاز مختص في متابعة ومراقبة وتقييم تسيير سوق العمل في إطار استراتيجية ترقية التشغيل ومحاربة البطالة وهو اللجنة الوطنية



للتشغيل برئاسة رئيس الحكومة، وكذلك اللجنة القطاعية المشتركة لترقية التشغيل برئاسة وزير العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي.¹

3-2-3- مجلس المحاسبة:

يشكل مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية احد أهم الأجهزة التي تمارس التقييم في الجزائر، ليس لسياسة التشغيل فقط؛ وإنما لكل السياسات والبرامج العمومية. وتتميز تقييماهما بكونها مستمرة ومبنية على أرضية رقابية؛ وهو ما يعطيها نوعا من الخصوصية بالمقارنة مع بقية الهيئات.

ما يعاب على تقييمات مجلس المحاسبة هو اتسامها بالسرية الكبيرة بحيث لا يمكن الاطلاع عليها، كما أنه لا يتم نشرها في الجريدة الرسمية على الرغم من توفر النص القانونية الذي يحث على ذلك.² أما بالنسبة للمفتشية العامة للمالية، فان تقاريرها هي الأخرى سرية، غير أن القانون المنظم لعملها لم يتطرق إلى مسألة النشر في الأساس.³

3-3-4- المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي:

يعتبر المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي مؤسسة استشارية تضطلع بمجموعة من المهام على الصعيد الاجتماعي والاقتصادي. وفي هذا الصدد، يقوم المجلس بما يلي:⁴

¹ - وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي، استراتيجية ترقية التشغيل ومحاربة البطالة، مرجع سابق، ص.ص 4-5.

² - للحصول على المزيد من المعلومات للحصول على النص القانوني يرجى الاطلاع على المادة 16 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم بالأمر 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010 المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة : العدد 50.

³ - المرسوم التنفيذي 08-272 المؤرخ في 6 سبتمبر 2008 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية العدد 50، المادة 26.

⁴ - المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، مهام المجلس، متوفرة على الموقع:

http://www.cnes.dz/ar/?page_id=1531



- استشارة المجتمع المدني وتعزيز مشاركته في مختلف القضايا الاقتصادية والاجتماعية؛
- المحافظة على لغة الحوار والتشاور بين مختلف الأطراف المعنية على المستوى الوطني؛
- تقييم ودراسة مختلف القضايا الاقتصادية والاجتماعية، والتربية، والتكوين، والتعليم العالي، البيئة، والثقافة أيضا؛
- تقديم الاقتراحات للحكومة بناء على نتائج تقييماته.

3-4- مساهمة التقييم في عصنة إدارة قطاع التشغيل في الجزائر:

بعد التطرق إلى الأجهزة المتعددة التي تتولى تقييم سياسة التشغيل في الجزائر، فإنه من الضروري معرفة فيما إذا كان هذا التقييم قد ساهم فعلا في عصنة الإدارة العمومية. بمعنى آخر، هل ساهم التقييم في تحديد نقاط القوة والضعف في البرامج والسياسات العمومية للتشغيل؟

3-4-1- مساهمة التقييم في تحسين مؤشرات سوق العمل والتشغيل:

لقد كشف التحليل الذي قامت به وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي في استراتيجية ترقية التشغيل ومحاربة البطالة وجود جملة من الايجابيات والسلبيات التي تميز سوق العمل، وهو ما يوضحه الجدول الموالي:

الجدول 1: نتائج تشخيص وضعية سوق العمل قبل اعتماد استراتيجية ترقية

التشغيل ومحاربة البطالة

الصعوبات	الايجابيات
- عجز في اليد العاملة المؤهلة وضعف التطور بالنسبة للحرف؛	- توفير الإرادة السياسية المعلن عنها بوضوح؛
- عدم التوافق بين مخرجات التكوين واحتياجات التشغيل؛	- إطار اقتصادي كلي مستقر ومناسب؛
- ضعف الوساطة في سوق الشغل، ووجود	- تسجيل عودة النمو خارج قطاع



الخروقات؛ - احتياطات صرف هامة؛ - تضخم متحكم فيه؛ - برامج هامة للاستثمار العمومي والخاص؛ - عودة السلم والاستقرار.	اختلالات بالنسبة لتقريب العرض من الطلب في مجال التشغيل، - عدم توفر شبكة وطنية لجمع المعلومات حول التشغيل؛ - انعدام المرونة في المحيط الإداري والمالي والذي يشكل عائقا أمام الاستثمار؛ - ضعف قدرة المؤسسات على التكيف مع المستجدات؛ - صعوبة الحصول على القروض البنكية خاصة بالنسبة للشباب أصحاب المشاريع؛ - ترجيح النشاط التجاري (الذي لا ينشئ مناصب شغل كثيرة) على حساب الاستثمار المنتج المولد لمناصب الشغل؛ - ضعف روح المبادرة المقاولاتية، لاسيما عند الشباب؛ - العامل الاجتماعي الثقافي الذي يدفع إلى تفضيل العمل المأجور؛ - ترجيح المعالجة الاجتماعية للبطالة لمدة عدة سنوات؛ - ضعف التنسيق ما بين القطاعات؛ - ضعف الحركية الجغرافية والمهنية لليد العاملة والتي نتج عنها عدم تلبية بعض عروض العمل، لاسيما في المناطق المحرومة (في الجنوب والهضاب العليا).
--	---



المصدر: وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي، استراتيجية ترقية التشغيل ومحاربة البطالة، مرجع سابق، ص.2.

نلاحظ من خلال الجدول أعلاه، أن الاختلالات التي يعاني منها سوق العمل في الجزائر أكثر بكثير من تلك الايجابيات، ليس ذلك فحسب، بل أن هذه الأخيرة ليست إلا بعموميات؛ في حين أن الاختلالات ترتبط بشكل مباشر بمختلف الجوانب المتعلقة بقطاع التشغيل.

إن هذه الاختلالات ليست بالأمر الحديثة، وإنما هي تعبر عن خصائص التشغيل خلال الفترات السابقة أيضا، وهو ما يطرح التساؤل حول السبب وراء استمرار هذه الاختلالات عبر عشرينات من السنوات على الرغم مما توفره الحكومة من برامج وسياسات عمومية للتشغيل.

في الواقع، إن هذه الوضعية دليل على عدم لعب التقييم دوره كما ينبغي، ويتعلق الأمر بالتقييم أثناء المسار والتقييم اللاحق. فلو انه يتم اعتماد نتائج التقييمات في صياغة برامج وسياسات أكثر ملاءمة، ومتابعة تنفيذها وتصحيح الانحرافات فيها، لكانت وضعية التشغيل في الجزائر مختلفة عما هي عليه الآن. من جهة أخرى، هل ساهم وضع استراتيجية ترقية التشغيل ومحاربة البطالة في تغيير هذا الواقع؟

إن تطبيق هذه الاستراتيجية لمدة عشر سنوات سمح بتسجيل تحسن ملحوظ في العديد مؤشرات سوق العمل؛ كإخفاض معدل البطالة، ومعالجة إشكالية صعوبة الحصول على التمويل لإنشاء المشاريع المصغرة، وتراجع إشكالية ضعف المبادرة المقاولانية، وتوفير أجهزة متخصصة في التنسيق والتقييم... إلخ. إلا أن التحليل العميق لهذه المؤشرات يكشف عن بعض الاختلالات التي تؤكد على بقاء بعض الصعوبات التي كانت موجودة قبل تطبيق هذه الاستراتيجية؛ من أهمها، استمرار المعالجة الاجتماعية للبطالة. هذه الأخيرة التي يرجع السبب في وجودها إلى عوامل تاريخية؛ من أهمها الاستعمار والسياسة الاقتصادية خلال فترة



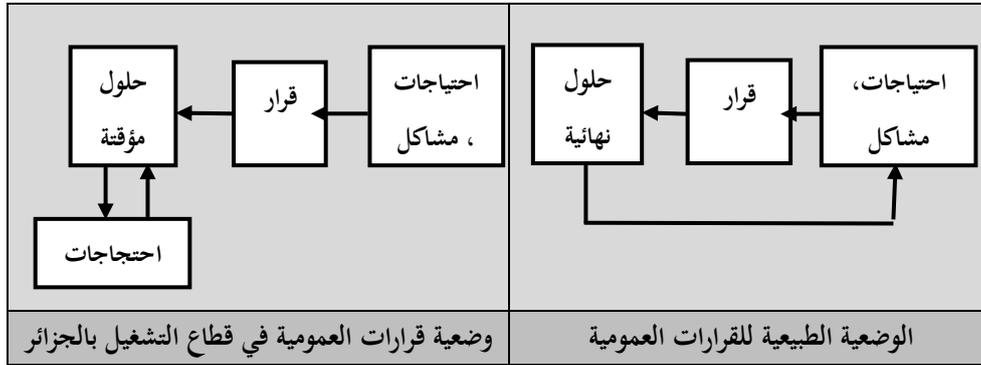
السبعينات. ويظهر هذا الاستمرار من خلال توفير مناصب العمل المؤقتة بواسطة الوكالة الوطنية للتشغيل، بحيث تساهم هذه الوظائف في إبقاء معدل البطالة منخفضا بما أن نظام الإحصائيات الوطني يضم الفئة المستفيدة من هذا الجهاز إلى فئة العاملين. من جهة أخرى، تظهر المعالجة الاجتماعية للبطالة من خلال تلك السياسة التي وضعت لدعم إنشاء المؤسسات المصغرة المنتجة، وذلك من خلال إعفاء أصحاب المشاريع من دفع الفوائد على القروض البنكية، وتحمل الحكومة لها بدلا عنهم.

إن هذه الثقافة السائدة في التسيير العمومي لقطاع التشغيل حول طغيان الجانب الاجتماعي على الجوانب الاقتصادية يتطلب التغيير بغرض تصحيح مسار الأمور. ولا يمكن تحقيق ذلك إلا عن طريق التقييم الجدي، والمنهجي والموضوعي. وغياب التقييم سيسمح بترسيخ هذه الثقافة أكثر فأكثر؛ فلو نلاحظ مثلا قرار الحكومة بإعفاء أصحاب المشاريع المستفيدين من الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب، أو الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة، أو حتى الوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر التابعة لوزارة التضامن، والأسرة وقضايا المرأة، من دفع فوائد القروض البنكية وتحمل الخزينة لها منذ سنة 2013، سنجد بان هنالك العديد من الأسئلة التي تثار في هذا المجال: ما هو انعكاس مثل هذا القرار على المدى البعيد؟ هل يمكن للخزينة العمومية أن تصمد في جميع الحالات أمام الطلب المتزايد على القروض الممنوحة من طرف هذه الوكالات؟ أو بصياغة أخرى؛ هل يمكن للحكومة أن تلغي هذا القرار في يوم من الأيام خاصة وأن هذه القروض أصبحت تشكل آخر صيحات الاهتمام لدى الشباب الجزائري أملا في تحسين مستواهم المعيشي وفق وتيرة متسارعة؟ وإن حدث الإلغاء، فكيف يمكن للحكومة أن تتعامل مع ظاهرة الاحتجاج الشعبي، وكيف يمكن للقرارات العمومية أن تصمد أمامها طالما أن الاحتجاج أصبح اللغة التي يتكلم بها المواطنون خلال هذه الفترة؟



إن عدم قيام التقييم بدوره في الجزائر في جميع المجالات، بما فيها قطاع التشغيل وما انجر عنه من ترسخ للمعالجة الاجتماعية للبطالة، أسس لثقافة جديدة أثرت، وبشكل كبير، على توجهات القرارات العمومية. وهي ثقافة الاحتجاجات الشعبية، وأدت إلى حيادها عن مسارها الطبيعي، وهو ما يوضحه الشكل الموالي:

الشكل.3: دورة القرارات العمومية في قطاع التشغيل بالجزائر مقارنة بالوضعية الطبيعية.



المصدر: من إعداد الباحثين.

إن الاعتماد على التقييم كركيزة أساسية لأي قرار، أو برنامج أو سياسة عمومية بإمكانه تجنب حياذ هذه الأخيرة عن دورها المعتادة، سواء من منطلق التشخيص، أو أثناء، أو عند الانتهاء من التنفيذ. وهنا فقط يمكن الحديث عن تطور وعصرنة الإدارة العمومية في مجال التشغيل.

3-4-2- مساهمة التقييم في تحسين التسيير العمومي في قطاع التشغيل:

لقد أفرزت البحوث العلمية الحديثة في مجال التسيير العمومي وكذلك بعض الممارسات الدولية خاصة في الدول المتقدمة والرائدة في تطبيق برامج عصرنة الإدارة العمومية على نجاعة أسلوب الإدارة القائمة على النتائج، الشراكة بين القطاع الخاص والعالم، وكذلك تطبيق مبادئ الحوكمة في الإدارة العمومية. وهو ما يعني أن استخدام هذه



الطرق سيساهم في تحسين مستوى التسيير العمومي في الجزائر كذلك. فهل استفاد قطاع التشغيل من مزايا هذه الطرق أم لا ؟

لقد تضمنت استراتيجية ترقية التشغيل ومحاربة البطالة في محورها الرابع تحسين وعصرنة تسيير سوق العمل، وفي هذا الصدد حددت مضمون هذا المحور في إعادة تأهيل الوكالة الوطنية للتشغيل وكذلك المديرية الولائية للتشغيل من خلال زيادة عدد الموظفين وتكوينهم بغرض تحسين نسبة التأيير، وفتح وكالات جديدة، وتحديث الوكالات القديمة، ووضع شبكة انترنت وتوفير التجهيزات الضرورية، خاصة منها المتعلقة بالإعلام الآلي. والملاحظ من ذلك هو استمرار اعتماد الحكومة في تسييرها على منطلق الوسائل بدلا من النتائج، فالتسيير القائم على هذه الأخيرة يركز على ما يجب على البرنامج أو السياسة أو حتى الاستراتيجية أن تحققه من نتائج خلال فترة تطبيقها، وذلك بغرض ضمان فعالية وكفاءة النفقة العمومية.

والمثير للانتباه في هذا السياق، هو أن الجزائر وفي ظل عضويتها لمنظمة الأمم المتحدة، وعقدتها لاتفاقية برنامج (PAPP)، الذي يغطي الفترة 2016-2020، تم الاعتماد على أسلوب الإدارة القائمة على بالنتائج في إعدادها، وفي متابعتها وتقييمه¹. فلماذا لا تتم الاستفادة من هذه الخبرة في جميع المجالات على المستوى الوطني، بما فيها قطاع التشغيل، ولا تتوقف عند كونها ضرورة من ضرورات العضوية في الهيئات والمنظمات الدولية فقط.

من جهة أخرى، لم تتضمن استراتيجية ترقية التشغيل ومحاربة البطالة حديثا عن الحكومة على الرغم من الأهمية الكبيرة التي أصبحت تحتلها على الساحة الدولية كوسيلة لضمان فعالية وكفاءة التسيير العمومي. من جهة أخرى، يشهد قطاع التشغيل تراجعاً كبيراً

¹ - Pour plus d'information, veuillez consulter le lien suivant :

<http://www.dz.undp.org/content/dam/algeria/docs/cadre%20legal/PAPP.pdf>



في مؤشرات الحوكمة، خاصة منها الشفافية؛ إذ لا يتم نشر التقارير التقييمية التي تقوم بها الأجهزة المكلفة بتقييم سياسة التشغيل، خاصة تلك التي يعدها مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية.

3-4-3- مساهمة التقييم في تحسين طرح مضمون وطرق تقييم البرامج

والسياسات العمومية:

إن عملية إعداد البرامج والسياسات العمومية في عصرنا الحالي تتم وفق منهجية علمية وموضوعية محددة. فعند اختيار مضمونها، يتطلب الأمر تحليل البدائل، واختيار الأفضل من بينها، ثم تحديد أهدافها، والنتائج المنتظرة منها، والوسائل والآجال المخصصة لتنفيذها. إضافة إلى كل ذلك، لم يعد التقييم اللاحق ذلك التقييم الذي يتم إجراؤه فقط عند نهاية التنفيذ، وإنما يتطلب القيام به وضع نموذج محدد لتقييم البرنامج أو السياسة عند إعدادها، وهو ما يساعد على جعلها قابلة للتقييم.

بالنسبة لحالة قطاع التشغيل في الجزائر، وبتأمل الوثيقة الخاصة باستراتيجية ترقية التشغيل ومحاربة البطالة، نجد بأن العديد من العناصر تغيب عنها، من أهمها:

- عدم تقديم تشخيص مفصل لوضعية سوق العمل؛
- عدم توضيح الفترة الزمنية المخصصة للتنفيذ؛
- غياب الأهداف الفرعية، أو النتائج الفرعية المنتظرة، وكيفية تنفيذها (الأطراف المتدخلة، مصادر جمع المعلومات، الوسائل المستخدمة...)
- غياب أسئلة، ومعايير ومؤشرات تقييم الإستراتيجية والأطراف المساهمة في ذلك؛
- كيفية الاتصال ونشر نتائج وتقرير التقييم؛

إن غياب كل هذه العناصر الأساسية في تسيير قطاع التشغيل يطرح إشكالية عدم توفر احد الخصائص الأساسية التي يجب أن تتوفر في التقييم؛ وهي كونه عملية موضوعية



ومنهجية. مما يعني انه لا يمكن تحديد نقاط القوة والضعف في البرامج والسياسات سيكون أمرا صعبا طالما أن أساسياته غير متوفرة؛ وهو ما سينعكس سلبا على عصرنة هذا القطاع. من جهة أخرى، إن إجراء مقارنة بسيطة بين الجزائر وتونس في مجال التشغيل، تسمح بملاحظة الفرق الكبير في هذا المجال. يظهر ذلك جليا من خلال استراتيجية التشغيل المتبعة من طرفها خلال نفس الفترة التي طبقت فيها استراتيجية ترقية التشغيل ومحاربة البطالة الجزائرية. بحيث تم تسطير جملة الأهداف، وتحديد آجال تنفيذها، والأطراف المعنية بذلك، ومؤشرات المتابعة لكل منها على حذا.¹

الخاتمة:

إن توفر أجهزة التقييم لا يعن بالضرورة أن هذا الأخير يقوم بدوره كما ينبغي في عصرنة الإدارة العمومية، وهي الوضعية التي تشهدها سياسة التشغيل في الجزائر؛ إذ نلاحظ بأنه على الرغم من توفر العديد من الأجهزة المكلفة بتقييمها، إلا أن العديد من المشاكل والاختلالات لا تزال ملازمة لهذه السياسة منذ فترات طويلة من الزمن، خاصة ما تعلق منها بالمعالجة الاجتماعية للبطالة. والسبب في ذلك ببساطة هو عدم الالتزام بممارسات التقييم بالمنهجية المحددة له. بمعنى آخر؛ عدم وضع برامج وسياسات عمومية للتشغيل بطريقة تجعل منها قابلة للتقييم، وبالتالي، عدم القدرة على تقييم مختلف الجوانب المرتبطة بها بفعالية، مما يتسبب في حيادها عن الأهداف المسطرة لها.

وبغرض تفعيل دور التقييم في عصرنة قطاع التشغيل في الجزائر، يمكن تقديم الاقتراحات التالية:

¹ - وزارة التونسية للتكوين المهني والتشغيل، الاستراتيجية الوطنية للتشغيل 2013-2017، ص.ص

157-251. متوفرة على الموقع:

http://www.emploi.gov.tn/fileadmin/user_upload/Emploi/PDF/Strategie_Nationale_pour_l_Emploi-Tunisie-Ar



- ضرورة إدراك الحكومة الجزائرية، وكذلك الوزارة المكلفة بالعمل والتشغيل والضمان الاجتماعي لأهمية التقييم ودوره في عصنة إدارة قطاع التشغيل؛
- التخلي التدريجي عن المقاربة الاجتماعية في معالجة البطالة بغرض تفادي الآثار السلبية الناجمة عنها على المدى البعيد من ترسخ لثقافة الاتكال على الحكومة في التشغيل؛
- الاعتماد على مقاربة اقتصادية حقيقية في معالجة البطالة، والتي لا يمكن تحقيقها إلا عن طريق إجراء تشخيص دقيق لسوق العمل وتحليل علاقة السبب- النتيجة بالنسبة لكل الاختلالات التي يعاني منها؛
- وضع سياسات وبرامج عمومية قابلة للتقييم؛ أي تحديد أهدافها، والنتائج المنتظرة منها والوسائل المعتمدة في سبيل تنفيذها، ومؤشرات تقييم كفاءتها، وفعاليتها وآثارها؛
- عصنة الإطار المنهجي لعملية تقييم سياسة التشغيل؛
- إعداد تقارير تقييمية ونشرها، حتى تتمكن جميع الأطراف من الاطلاع على نتائجها.

قائمة المراجع والمصادر:

أولاً: المجالات

1. Sylvie Trosa, L'administration est-elle un acteur de la modernisation ?, Pyramides : Revue de centre d'études et de recherches en Administration Publique, N° 19/2010, Volume 3, 2010, consulté le 24/032018 sur : <http://journals.openedition.org/pyramides/702>

ثانياً: التقارير

1. منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، معجم المصطلحات

الأساسية في التقييم والإدارة القائمة على النتائج. تاريخ الاطلاع 2016/03/11 :

<https://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/45810943.pdf>

ثالثاً: مواقع الكترونية



1. الموقع الإلكتروني الرسمي للوكالة الوطنية للتشغيل:

<http://www.anem.dz/ar/pages/dispositifs-ar.html>

تاريخ الاطلاع: 2018/03/25.

2. المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، مهام المجلس، متوفرة على الموقع:

http://www.cnes.dz/ar/?page_id=1531

رابعاً: مراجع أخرى

1. وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي، استراتيجية ترقية التشغيل

ومحاربة البطالة، ملف صحفي، مارس 2008، ص.ص 3-5.

2. منشورات الوكالة الوطنية للتشغيل.

3. المرسوم التنفيذي رقم 08-125 المؤرخ في 15 أبريل 2008 المتعلق بتنظيم الإدارة

المركزية في وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي، الجريدة الرسمية العدد 22، المادة 7.

4. المرسوم التنفيذي 08-272 المؤرخ في 6 سبتمبر 2008 المحدد لصلاحيات

المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية العدد 50، المادة 26.

5. وزارة التونسية للتكوين المهني والتشغيل، الاستراتيجية الوطنية للتشغيل 2013-

2017، ص.ص 157-251. متوفرة على الموقع:

http://www.emploi.gov.tn/fileadmin/user_upload/Emploi/PDF/Strategie_Nationale_pour_l_Emploi-Tunisie-Ar