

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة محمد بوضياف المسيلة

كلية: الحقوق والعلوم السياسية

قسم : العلوم السياسية

تخصص : إدارة محلية



مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر

بعنوان:

أثر البرامج التنموية على البطالة والتشغيل في الجزائر
(2019/2000)

إشراف الدكتور:

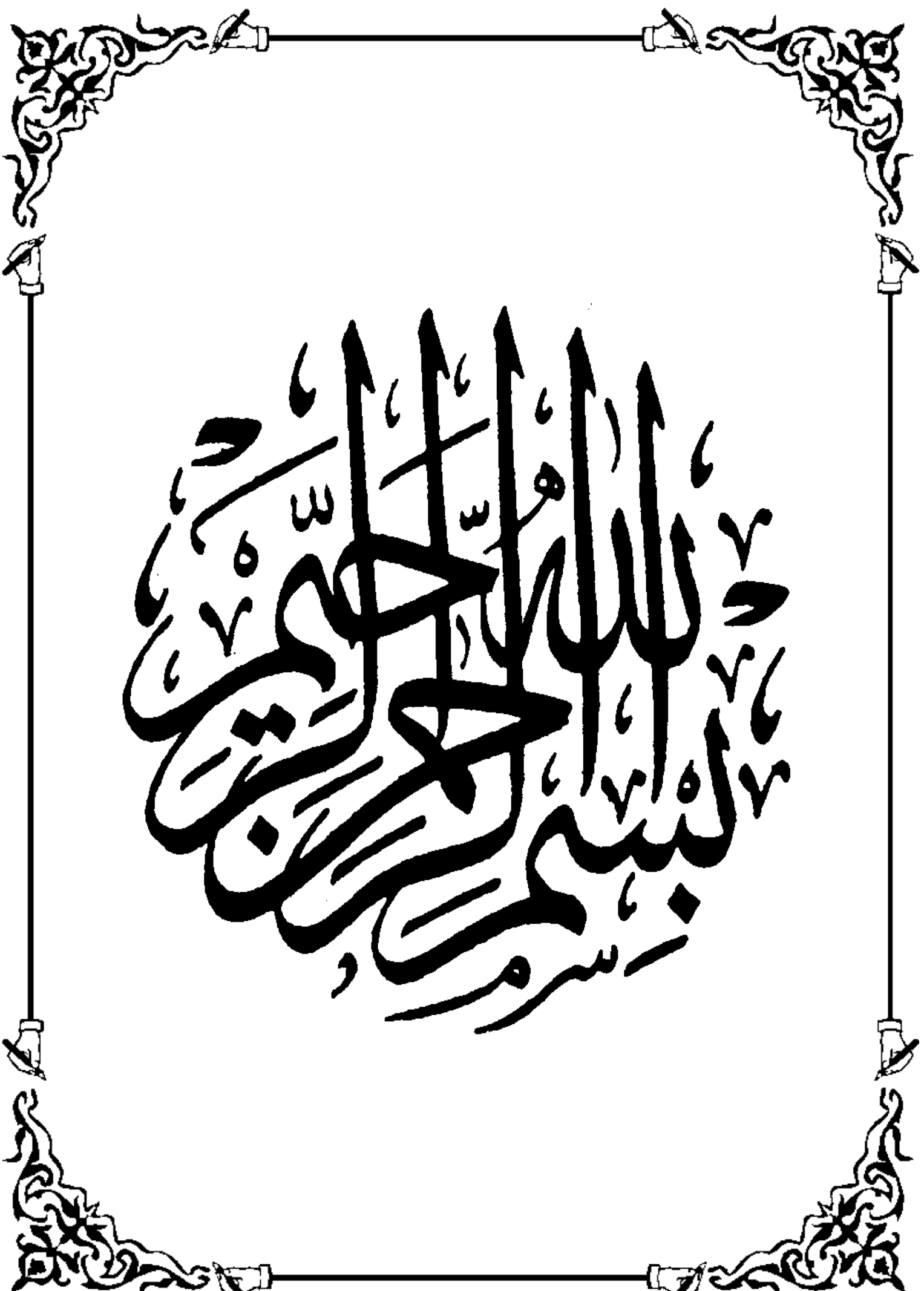
- غربي عزوز

إعداد:

- ولد ونوغي خليل

السنة الجامعية: 2020-2021

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



تشكرات

الحمد لله الذي وفقني على إتمام هذا العمل
وأتقد بجزيل الشكر والامتنان وبشكل خاص إلى الأستاذ الدكتور "عزوز غربي"
على النصائح والمجهودات التي قدمها لي لإنجاز هذا البحث
وكما أتقدم بالشكر الجزيل إلى جميع الأساتذة الأفاضل في جميع أطوار التكوين وأصدقاء
الدراسة.

إهداء

إلى روح والدي رحمها الله وأسكنها فسيح جناته التي كان لها

الفضل بعد الله سبحانه وتعالى في وجودي

وإلى والدي حفظه الله ورعاه وادام عليه الصحة والعافية

وإلى العائلة الكريمة وكل الأصدقاء

وإلى كل من ساعدني من قريب أو بعيد.....

... أهدي هذا العمل

خليل ولد ونوغي



ملخص الدراسة :

عرفت الجزائر خلال الفترة 201 إلى 2019 أربع برامج تنموية أساسية تتمثل في برنامج الإنعاش الاقتصادي خلال الفترة 2001-2004 ، البرنامج التكميلي لدعم النمو 2005-2009 البرنامج الخماسي للتنمية خلال الفترة 2010-2014 و برنامج توظيف النمو الاقتصادي من 2015-2019 رصدت الجزائر لهذه البرامج التنموية مبالغ مالية ضخمة و التي كانت تهدف من خلالها الى النهوض بالاقتصاد الوطني لتحسين المستوى المعيشي للأفراد، و الحد من ظاهرة الفقر و البطالة و دعم التنمية الاقتصادية .

تمكنت هذه البرامج التنموية من تحقيق نتائج ايجابية في مختلف المجالات الاقتصادي والاجتماعية إلا أنها تفتقر للفاعلية لاعتمادها المفرط على عائدات المحروقات المعرضة لعدم الاستقرار و الاضطراب من فترة لأخرى مما يؤثر سلبا على تحقيق أهدافها و هذا يتطلب حتمية تنويع الاقتصاد الجزائري من خلال اصطلاحات اقتصادية خارج قطاع المحروقات.

الكلمات المفتاحية: الشغل ، البطالة،التنمية ، برنامج الإنعاش الاقتصادي، البرنامج التكميلي لدعم النمو، البرنامج الخماسي للتنمية، برنامج توظيف النمو الاقتصادي

Abstract:

During the period 2001 to 2019, Algeria defined four basic development programs represented in the economic recovery program during the period 2001-2004, the supplementary program to support growth 2005-2009, the five-year development program during the period 2010-2014 and the program for the consolidation of economic growth from 2015-2019

Algeria allocated huge sums of money to these development programs, which were aimed at promoting the national economy, improving the standard of living of individuals, reducing poverty and unemployment, and supporting economic development.

These development programs have been able to achieve positive results in various economic and social fields, but they lack effectiveness due to their excessive dependence on hydrocarbon revenues, which are subject to instability and turmoil from time to time, which negatively affects the achievement of their goals. This requires the inevitability of diversifying the Algerian economy through economic conventions outside the hydrocarbon sector. .

Keywords: employment, unemployment, development, economic recovery program, supplementary program to support growth, five-year development program, program to consolidate economic growth

الإهداء

كلمة شكر

فهرس المحتويات

فهرس الجداول

أ.....مقدمة

الفصل الأول: التنمية المحلية ، البطالة و الشغل في الجزائر

8.....تمهيد

8.....المبحث الأول: التنمية المحلية (الحدود المعرفية)

8.....المطلب الأول : مفهوم وخصائص التنمية المحلية

8.....أصل وتطور مفهوم التنمية المحلية

9.....تعريف التنمية المحلية

12.....خصائص التنمية المحلية

14.....المطلب الثاني : ركائز التنمية المحلية

14.....ركائز التنمية المحلية

16.....المطلب الثالث : مقومات التنمية المحلية وأهدافها

16.....مقومات التنمية المحلية

19.....أهداف التنمية المحلية

20.....المبحث الثاني : البطالة

20.....المطلب الأول : مفهوم البطالة

22.....المطلب الثاني : أنواع البطالة

24.....المطلب الثالث : أسباب انتشار البطالة

26.....المبحث الثالث : التشغيل

26.....المطلب الأول : المفهوم والايطار القانوني للتشغيل

26.....مفهوم التشغيل

26.....الإطار القانوني للتشغيل

27.....المطلب الثاني: أسس وشروط التشغيل

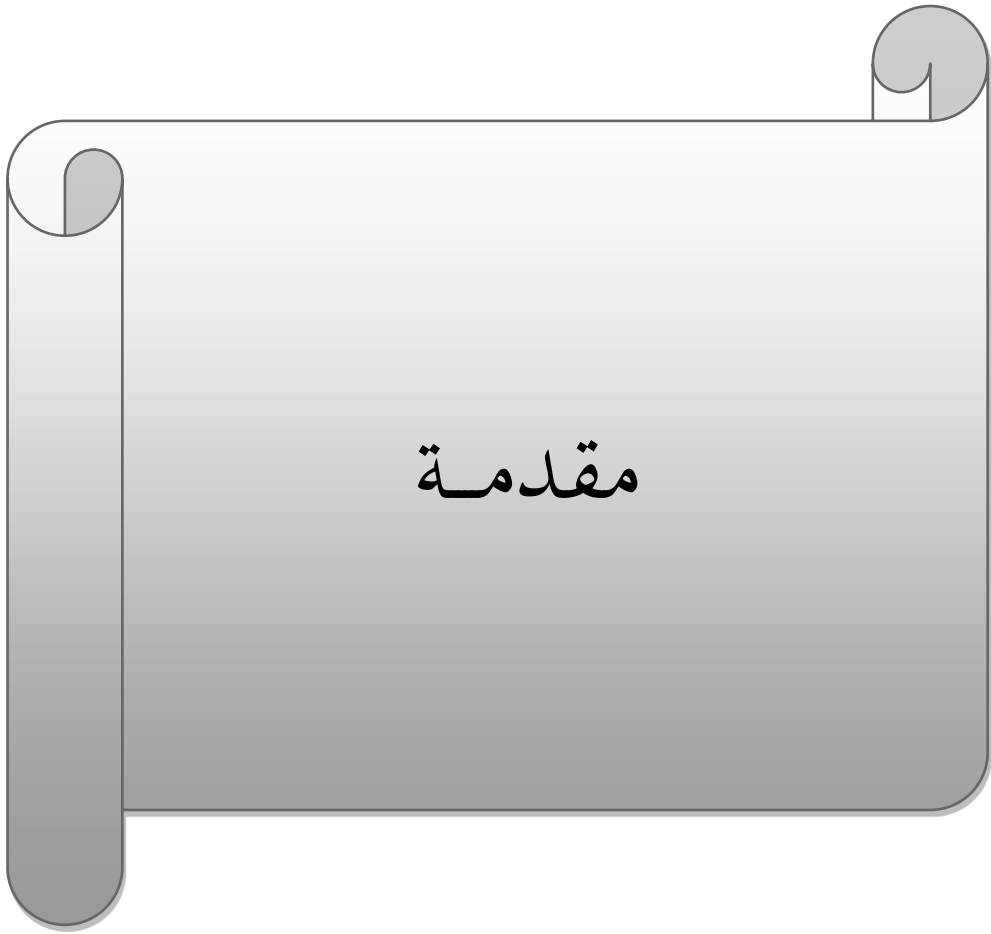
- المطلب الثالث : العوامل المؤثرة على حجم التشغيل.....28
- العوامل الاجتماعية المؤثرة في حجم التشغيل.....28
- العوامل الاقتصادية المؤثرة في حجم التشغيل.....28
- 30..... خلاصة**
- الفصل الثاني : البرامج التنموية في الجزائر**
- 31..... تمهيد**
- 32.....المبحث الأول: برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي (2004/2001)**
- المطلب الأول :تعريف برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي).....32
- المطلب الثاني : أهداف برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي.....32
- المطلب الثالث : مضمون برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي.....33
- المطلب الرابع : تحليل دعم الإنعاش الاقتصادي.....35
- 36.....المبحث الثاني : البرنامج التكميلي لدعم النمو (2009/2005)**
- المطلب الأول : تعريف البرنامج التكميلي لدعم النمو.....36
- المطلب الثاني : أهداف البرنامج التكميلي لدعم النمو.....36
- المطلب الثالث :مضمون البرنامج التكميلي لدعم النمو.....37
- المطلب الرابع : تحليل مضمون البرنامج التكميلي لدعم النمو.....38
- 40.....المبحث الثالث : البرنامج الخماسي للتنمية (2014/2010)**
- المطلب الأول : تعريف البرنامج الخماسي للتنمية.....40
- المطلب الثاني : أهداف البرنامج الخماسي للتنمية.....41
- المطلب الثالث : مضمون البرنامج الخماسي للتنمية.....41
- المطلب الرابع :تحليل مضمون البرنامج الخماسي للتنمية.....43
- 43.....المبحث الرابع : برنامج توظيف النمو الاقتصادي (2019/2015)**
- المطلب الأول :تعريف برنامج توظيف النمو الاقتصادي.....44
- المطلب الثاني : أهداف برنامج توظيف النمو الاقتصادي.....45
- المطلب الثالث : مضمون برنامج توظيف النمو الاقتصادي.....46
- المطلب الرابع : تحليل مضمون برنامج توظيف النمو الاقتصادي.....47

49.....	خلاصة
	الفصل الثالث : انعكاسات وتحديات سياسات التشغيل في ظل البرامج التنموية
51.....	المبحث الأول : انعكاسات البرامج التنموية على التشغيل والبطالة في الجزائر
51.....	تحديد بعض المفاهيم (الشغل /التشغيل /التوظيف / سوق الشغل)
52.....	المطلب الأول : مفهوم وأهداف سياسات التشغيل في الجزائر
52.....	مفهوم سياسة التشغيل
55.....	أهداف سياسة التشغيل
55.....	المطلب الثاني : تحديات وعوامل نجاح سياسة التشغيل في الجزائر
55.....	- معوقات سياسات التشغيل في الجزائر
56.....	عوامل تفعيل ونجاح سياسات التشغيل
57.....	المبحث الثاني: آليات سياسات التشغيل والبرامج المنفذة لها في الجزائر
58.....	المطلب الأول : الهيئات المكلفة بتنظيم وتسيير سوق الشغل في الجزائر
59.....	الوكالة الوطنية للتشغيل
60.....	الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب ANSEJ
62.....	وكالة التنمية الاجتماعية
63.....	مديرية التشغيل
65.....	الوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر ANGEM "
67.....	الصندوق الوطني للتأمين على البطالة
68.....	تجربة صندوق الزكاة
69.....	المطلب الثاني : أنماط التشغيل في الجزائر
70.....	برنامج تشغيل الشباب
70.....	جهاز الإدماج المهني للشباب
71.....	برنامج عقود ما قبل الإدماج (التشغيل)
72.....	جهاز المساعدة على الإدماج المهني DAIP"
72.....	برنامج الأشغال المنفعة العامة وذات الاستعمال المكثف لليد العاملة
73.....	المطلب الثالث : الأطر القانونية والتنظيمية لسياسة التشغيل

75.....	المبحث الثالث: تحديات البرامج التنموية على الشغل في الجزائر
75.....	المطلب الأول : العواقب والنتائج بالنسبة إلى السياسات وبرامج التنمية في الجزائر
76.....	المطلب الثاني: تقييم برامج و سياسات التشغيل في الجزائر
78.....	المطلب الثالث : اثر البرامج التنموية.
78.....	أثر مخطط الإنعاش الاقتصادي على مستويات التشغيل والبطالة
78.....	أثر البرنامج التكميلي لدعم النمو الاقتصادي على مستويات التشغيل والبطالة
78.....	أثر برنامج توطيد النمو الاقتصادي على مستويات التشغيل والبطالة
80.....	خاتمة
81.....	الخاتمة :
84.....	قائمة المصادر والمراجع

فهرس الجداول:

34.....	جدول رقم :01 مضمون برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي 2001-2004
35.....	جدول رقم :02 الإصلاحات المصاحبة لتنفيذ برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي
36.....	جدول رقم:03 تطور بعض المؤشرات الاقتصادية خلال الفترة 2001-2004
39.....	الجدول رقم:04 : توزيع المبالغ المخصصة للبرنامج التكميلي لدعم النمو الاقتصادي
43.....	الجدول رقم:05: توزيع المبالغ المخصصة للبرنامج الخماسي 2014
47.....	جدول رقم:06 : مضمون برنامج توطيد النمو الاقتصادي خلال الفترة: 2016-2019
48.....	جدول رقم 07 : تطور بعض المؤشرات الاقتصادية خلال الفترة 2016-2019



تعتبر التنمية الاقتصادية من أهم المواضيع التي تكون محل بحث ومتابعة سواء من قبل الحكومات أو الباحثين الاقتصاديين، حيث أن هذه التنمية تعتبر الشغل الشاغل لكل الاقتصاديات العالمية سواء لمنقدمة التي تعمل على الحفاظ على معدلات نموها المرتفعة التي تسمح لها بالسيطرة على الاقتصاد العالمي من خلال التكامل الاقتصادي فيما بينها. أو فيما يتعلق بالبلدان النامية التي تعمل جاهدة للوصول إلى تحقيق معدلات نمو مقبولة وجيدة حتى تتمكن من الوصول إلى ركب الدول المتقدمة من جهة، ومن جهة أخرى إرضاء شعوبها وتحسين مستوياتهم المعيشية أو على الأقل ضمان البقاء في خضم الصراعات الكبيرة التي شهدها العالم.

وقد ألقت الأزمة المالية والاقتصادية التي عرفتها الجزائر بظلالها على البنيان الاجتماعي والاستقرار السياسي والأمني في سنوات التسعينات، لذلك راهنت السلطات العامة على التنمية الاقتصادية كقوة دفع تجاوز الاختلالات الاجتماعية والاضطرابات الأمنية، واستمر هذا الرهان مع الألفية الجديدة خاصة بعد تعافي أسعار النفط مع نهاية التسعينات، وخروج البلاد من اضطراباتها الأمنية.

ومنذ سنة 2001 شرعت الجزائر في تطبيق برامج تنموية متتالية لم يسبق لها مثيل في تاريخها لمعاصر خاصة من حيث المبالغ الضخمة المخصصة لها مستفيدة بذلك من عائدات النفط، تهدف في مجملها إلى استرجاع توازنها الاقتصادية الداخلية والخارجية، وزيادة معدلات النمو وتحسين مستوى معيشة السكان والتهيؤ لاندماج اقتصادها في الاقتصاد العالمي.

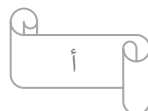
تعتبر الجزائر من بين الدول التي اعتمدت على هذه البرامج، خصوصا بعد تحسن الحالة الأمنية للجزائر بعد سنوات التسعينات، واستعادة الجزائر من مداخيل النفط المرتفعة بعد ارتفاع أسعاره، مما منحها حالة مالية جيدة قامت باستثمارها من خلال مجموعة من المخططات التنموية وفقا لظروف كل مرحلة والنتائج التي وصل إليها البرنامج السابق.

• إشكالية البحث :

- ✓ وبناءا على ما سبق يمكن إن طرح الإشكالية التالية :
- ✓ ما هي البرامج التنموية التي عرفتها الجزائر منذ 2000 إلى غاية 2019 ؟
- ✓ وكيف ساهمت في الحد من مشكلة البطالة؟

• الأسئلة الفرعية :

- ويندرج ضمن الإشكالية المطروحة الأسئلة الفرعية التالية :
- ✓ فيما تتمثل البرامج التنموية في الجزائر؟ وماهي أهدافها ؟



✓ ماهي وضعية الاقتصاد قبل وبعد برامج التنمية ؟

• **حدود الإشكالية:** تتكون حدود الدراسة من :

المكاني الإطار: اقتصرت هذه الدراسة في بعدها المكاني على دراسة الاقتصاد الجزائري.
الزمني الإطار: أما الايطار الزمني سوف نتطرق الى البرامج التنموية الأربعة. برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي(2004/2001)، البرنامج التكميلي لدعم الاقتصاد (2009/2005)، وكذا برنامج مخطط التنمية الخماسي (2016/2010)، وأخيرا برنامج توطيد النمو (2019/2016).

• **أهمية البحث:**

تظهر أهمية البحث من خلال الوفورات الكبيرة في الأموال التي حققتها الجزائر مع بداية الألفية الجديدة، بسبب ارتفاع أسعار البترول إلى معدلات كبيرة أعطت فرصة حقيقية لإقامة المشاريع المختلفة التي دفعت بالنمو وسمحت بتجاوز مخلفات الأزمة السياسية والأمنية على المجتمع الجزائري.

• **أهداف البحث:**

يهدف البحث إلى توضيح مختلف جوانب برامج التنمية التي اعتمدها الجزائر، انطلاقا من التخطيط وصولا إلى النتائج المحققة فعلا على أرض الواقع، وكذا المجالات التي ركز عليها كل برنامج.

• **مبررات اختيار الموضوع:**

ترجع أسباب اختيار الموضوع إلى عدة اعتبارات منها الموضوعية ومنها الذاتية ونذكر منها :

✓ كون البرامج التنموية لها أهمية كبيرة بالنسبة للجزائر لإحداث التنمية الاقتصادية كهدف استراتيجي .

✓ متابعة الإنفاق الحكومي الكبير ومعرفة النجاح في انجاز المشاريع ومدى انعكاساتها على التنمية الاقتصادية.

✓ معرفة كيف أثرت البرامج التنموية 2019/2001 على سياسات التشغيل من خلال مساهماتها في توفير مناصب الشغل وكذا الحد من البطالة.

• الدراسات السابقة:

-مدلس شكري، آليات التشغيل المستحدثة في الجزائر وأثرها على النمو الاقتصادي في الفترة الممتدة بين 200-2014، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في العلوم الاقتصادية ، جامعة محمد خيضر - بسكرة- 2018/2017.

-خنفري خيضر، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وأفاق، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية - فرع التحليل الاقتصادي- جامعة الجزائر 3 ، 2011/2010.

-سعدية زايدي، سياسات التشغيل في الجزائر ، -دراسة سوسيولوجية للأمن الوظيفي- أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه LMD في علم الاجتماع تنظيم وعمل ، جامعة باتنة 1، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية قسم علم الاجتماع والديموغرافيا ، 2019/2018.

- هدى بن محمد ،عرض وتحليل البرامج التنموية في الجزائر خلال الفترة 2001 / 2019 ، مجلة كلية السياسة والاقتصاد ، العدد الخامس - يناير جامعة عبد الحميد مهري - قسنطينة 2، 2020.

- فرحات عباس ، سعود وسيلة ، عرض عام لبرامج التنمية الاقتصادية في الجزائر خلال الفترة 2001/2014 ، مجلة الاقتصاد والقانون العدد 1/ 2018 ،جامعة محمد بوضياف- المسيلة 2018.

- عجاج سهام ، واقع سياسة التشغيل في الجزائر ومحاربة البطالة -دراسة لبرامج و آليات سياسة التشغيل- ، جامعة الجيلالي اليابس - سيدي بلعباس.

-ملاك حنان ، شابحة نوال ، أثر البرامج التنموية على سياسات التشغيل في الجزائر خلال الفترة 2010/2015 ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر أكاديمي في العلوم الاقتصادية ، جامعة محمد بوضياف المسيلة ، 2017/2016 .

• فرضيات البحث:

تبنت الجزائر برامج تنموية خصصت لها مبالغ مالية ضخمة خلال الفترة 2000/2020 مقسمة الى أربع برامج:

✓ برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي(2001/2004)،

✓ البرنامج التكميلي لدعم الاقتصاد (2005/2009)،

✓ برنامج مخطط التنمية الخماسي (2010/2016)،

✓ برنامج توطيد النمو (2016/2019).

ساهمت هذه البرامج في خلق مناصب شغل جديدة في مجالات عديدة . وساهمت هذه البرامج في سياسات التشغيل المعتمدة في البرامج السابقة واعتماد آليات تشغيل تتلائم مع مستويات النمو والوفرة المالية الناتجة عن ارتفاع أسعار النفط . وكذلك التأقلم والتغير في سياسة البرنامج التنموي (برنامج توطيد النمو) بعد انخفاض أسعار النفط. وتوقيف سير البرنامج وتحويله الى برنامج الصفقات العمومية

• الإطار المنهجي:

لأجل الإحاطة بجوانب الموضوع ، والإجابة على إشكالية البحث المطروحة ، وتبعا لطبيعة الموضوع اعتمدنا على المنهج الوصفي التحليلي. وسيتم الاعتماد على هذا المنهج من اجل الإلمام بالجوانب النظرية للموضوع وذلك من خلال سرد مختلف المفاهيم و التعاريف حول البرامج التنموية.

• صعوبات البحث :

خلال فترة انجاز الدراسة صادفنا جملة من الصعوبات من بينها الصعوبة في ايجاد المعلومات الخاصة بالبرامج ، خاصة البرنامج الخماسي وكذا برنامج توطيد النمو وكذلك الصعوبات التي تواجه أي باحث في المجال القياسي وهي المعطيات، وهذا نظرا لاختلافها بين الجهات الرسمية الصادرة عنها .

• خطة البحث:

للإجابة على الإشكالية السابقة سيتم تقديم الموضوع وفقا للمحاور التالية:

الفصل الأول : التنمية المحلية ، البطالة والشغل في الجزائر.

الفصل الثاني: البرامج التنموية الأربعة المطبقة في الجزائر من 2000 الى 2020.

الفصل الثالث : انعكاسات وتحديات سياسات التشغيل في ظل البرامج التنموية المطبقة في الجزائر.

الفصل الأول:

التنمية المحلية البطالة
و الشغل في الجزائر

المبحث الأول: التنمية المحلية (الحدود المعرفية)

تمهيد

تعتبر الحدود المعرفية للمفهوم بمثابة مجموعة من التصورات والجريادات التي يضعها المفكرون بهدف ضبط المفهوم والوقوف على جميع جوانبه، ومفهوم التنمية المحلية *Local Development* كغيره من المفاهيم لا يخرج على هذا الإطار والمضمون، حيث تغيّرت وتعددت أبعاده ومستوياته تبعاً لمستجدات الواقع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي الذي تعيشه وحدات المجتمع الدولي. ويعتبر هذا المفهوم من أهم المفاهيم العالمية في القرن العشرين، وقد ظهر كتعبير على العملية التي يتم من خلالها النهوض بالمجتمعات المحلية اقتصادياً واجتماعياً، متخذاً بذلك أشكالاً متعددة في مسار تطوره وتشكيله. وعليه ، يسعى هذا المبحث لتبيان أهم ما توصل إليه الفكر التنموي بخصوص مراحل تطور المفهوم وتعريفاته،

لنقدم بعد ذلك عرضاً لأهم الخصائص والمميزات والمجالات التي تختص بها عملية التنمية المحلية.

المطلب الأول : مفهوم وخصائص التنمية المحلية

1- أصل وتطور مفهوم التنمية المحلية.

تشغل قضية التنمية على المستوى المحلي حيزاً مهماً في أبحاث العلوم الاجتماعية بصفة عامة و العلوم الاقتصادية والسياسية بصفة خاصة، وهو ما يتضح من خلال تتبع مسار تطور الفكر التنموي "نظرية التنمية *Development Theory* ؛ حيث ارتبط ظهور هذا المفهوم بما كان قائماً من أنظمة الإنتاج، وما استقر في أدبيات الاقتصاد من ضرورة التوجه نحو تنمية المجتمعات المحلية بهدف تحقيق التنمية الشاملة.

Comprehensive development. فالمتتبع لمسار التنمية المحلية يدرك تماماً أنها ليست موضوعاً جديداً في أدبيات الفكر التنموي، وإنما موجودة منذ ظهور الاجتهادات الأولى للتنمية والرامية إلى إيجاد نماذج وأنماط تنموية تستطيع الدول من خلالها مواجهة عوامل التخلف. فهي عملية تعبر عن مجموع التعديلات والإصلاحات التي تطورت نتيجة لقصور مفاهيم التنمية السابقة؛ باعتبارها عملية مجتمعية متكاملة وشاملة، تعتمد على التدبير الواعي والإرادة التطبيقية في تجسيد برامجها الهادفة إلى تحسين مستوى الظروف العامة للسكان المحليين، وذلك ضمن إطار مركب وديناميكي يتوخى إشباع الحاجات الأساسية للمواطنين

الفصل الأول _____ التنمية المحلية ، البطالة و الشغل في الجزائر

المحليين ومساعدتهم في تنظيم أنفسهم وتحديد مشاكلهم، من خلال الاعتماد على مواردهم الذاتية بالشراكة مع الجهود الحكومية¹.

وبالرجوع إلى أصل المفهوم، نجد أنّ بداية التعرف على التنمية المحلية يعود إلى بداية القرن العشرين، حيث يرى الكثير من الخبراء والمفكرين والمؤرخين لمفهوم تنمية المجتمع المحلي (Community development).

أنّ الأصول الأولى للمفهوم تعود إلى مجموع السياسات والبرامج والجهود التي تبنتها الحكومات والمنظمات التطوعية في الولايات المتحدة الأمريكية والمستعمرات البريطانية، والتي استهدفت جميعها تحسين الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للمجتمعات الريفية المحلية .

وبالرجوع إلى تاريخ ظهور اصطلاح التنمية المحلية؛ هناك من الباحثين من يرى أنّ أول ظهور فعلي للمصطلح كان في ستينيات القرن الماضي كرد فعل محلي على الممارسات الفوقية للدّولة الفرنسية في تهيئة ترابها الوطني، والقائمة على سياسة تنظيم الأنشطة الاقتصادية واتخاذ القرارات من فوق (المركز). وهو ما دفع سكان المجتمعات المحلية إلى المطالبة بضرورة تطبيق التنمية من تحت، انطلاقا

من أنّ تنمية أي إقليم تأخذ بعين الاعتبار حاجيات سكانه وتطلعاتهم، وذلك بهدف ضمان تنمية سوسيو-اقتصادية متناسقة بين المدينة والريف.

وفي السياق نفسه، ومع بداية الثمانينيات اخذ مصطلح التنمية المحلية يحوز القبول وكسب اعتراف الهيئات الحكومية ومنها مندوبية مراقبة التراب والعمل الجهوي الفرنسية التي أقرت في مخطتها الرباعي (1977/1971) بالتنمية المحلية كنمط من أنماط التنمية. وهكذا، أصبحت قضية التنمية المحلية في صلب اهتمامات الباحثين والمنظمات الدولية المتخصصة بقضايا التنمية، وتوجهت بذلك جلّ أبحاثهم نحو

مقاربة المفهوم والبحث في أبعاده وخصائصه وكذلك آليات تفعيله.

-تعريف التنمية المحلية (Local Developmentdefinition)

تشكّل التنمية المحلية ركيزة من الركائز الأساسية لتحقيق التنمية الشاملة، إذتستهدف تنمية المجال المحلي وتحسين ظروف سكانه اقتصاديا واجتماعيا وتنظيميا وسياسيا، وحتى بيئيا. وإذا كانت الجهود

¹ رؤوف هوشات ، حوكمة التنمية المحلية في الجزائر دراسة حالة بومرداس، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه (ل م د) ، الإدارة العامة والتنمية المحلية ، العلوم السياسية ، جامعة باتنة 1 ، 2018/2017 ، ص28.

الفصل الأول _____ التنمية المحلية ، البطالة و الشغل في الجزائر

الحكومية تمثل عاملا مهما لتحقيق التنمية المحلية، فإنّ الجهود الذاتية للمجتمعات المحلية لا تقل أهمية في هذا المجال، لما تحمله من مساهمة للمواطنين في رسم وتنفيذ مشروعات التنمية المحلية¹.

وعلى هذا الأساس يمكن أن تعرّف التنمية المحلية على أنها:

العملية التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون الفعّال بين الجهود الشعبية والجهود الحكومية للارتقاء بمستويات التجمعات المحلية والوحدات المحلية اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وحضاريا من منظور تحسين نوعية الحياة لسكان تلك التجمعات المحلية في أي مستوى من مستويات الإدارة المحلية في منظومة شاملة ومتكاملة.

والملاحظ من خلال هذا التعريف، تركيزه على عنصرين أساسيين في عملية التنمية المحلية؛ يتعلق الأول بالمشاركة الشعبية المحلية والذاتية في جهود التنمية المحلية، بينما يتمثل العنصر الثاني في طرح مشروعات التنمية المحلية بطريقة تشجع مشاركة المجتمع المحلي في العملية، وذلك بهدف ضمان تضافر جهود المواطن المحلي والحكومة في الارتقاء بمستوى التجمعات والوحدات المحلية اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وإدماجها في منظومة التنمية القومية.

وهو ما أكده توفيق زكي في تعريفه للتنمية المحلية، باعتبارها العملية التي توحد جهود الأهالي وجهود السلطات الحكومية لتحسين الأحوال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمعات المحلية، من أجل تحقيق التكامل لهذه المجتمعات ومساعدتها على المساهمة في التقدم القومي. وتقوم هذه العملية على عنصرين أساسيين، يتعلق الأول بمشاركة الأهالي أنفسهم في الجهود المنصبة نحو تحسين مستوى عيشهم،

بينما يشمل الثاني مسألة توفير الخدمات الفنية اللازمة التي من شأنها تفعيل العمل التنموي للمجتمع المحلي.

كما يمكن تعريف التنمية المحلية على أنها: "السياسات والبرامج التي تتم وفق توجهات عامة لإحداث تغيير مرغوب فيه في المجتمعات المحلية بهدف رفع مستوى المعيشة وتحسين نظام توزيع الدخل". فهي عبارة عن:

"مجموعة عمليات متكاملة تحدث في المجتمع المحلي وذلك من خلال الجهود الحكومية المشتركة بأساليب الديمقراطية ووفق سياسة وخطة مرسومة، فتتجسد أثارها في سلسلة من التغييرات البنائية وفي تزويد أبناء المجتمع بقدر من المشروعات الاقتصادية والتكنولوجية والخدمات الاجتماعية. وتعتمد

¹ رؤوف هوشات ، مرجع سابق ص38.

الفصل الأول _____ التنمية المحلية ، البطالة و الشغل في الجزائر

هذه العمليات على موارد المجتمع البشرية والمادية المتاحة للوصول إلى أقصى استغلال ممكن في أقل وقت لرفاهية الأفراد وإدماج المجتمع المحلي في الحياة القومية".

ونظرًا للاهتمام المتزايد من قبل الباحثين والخبراء المتخصصين بقضايا التنمية، شهدت عملية التنمية المحلية غزارة فكرية بخصوص وضع تعريفات لها، نذكر منها:

أ. هي تلك العملية المترابطة التي تقتضي توجيه النشاط المنظم، بهدف تحسين الأحوال المعيشية وتحقيق التكامل الاجتماعي وتنسيق الجهود الذاتية، من خلال الاعتماد على المساعدات المقدمة من طرف المؤسسات الحكومية أو المشروعات الخاصة أو النشاط الخارجي.

ب. التنمية المحلية عبارة عن العملية التي يمكن من خلالها قيام أهالي المجتمعات الصغيرة من مناقشة حاجاتهم ورسم الخطط المشتركة لإشباعها، فهي كل عملية تركز على التحرك المجتمعي لحل المشكلات والأزمات على المستوى المحلي.

ج. وقد عرفها محي الدين صابر على أنها: "مفهوم حديث لأسلوب العمل الاجتماعي والاقتصادي في مناطق محددة يقوم على أسس وقواعد من مناهج العلوم الاجتماعية والاقتصادية وهذا الأسلوب يقوم على إحداث تغيير حضاري في طريقة التفكير والعمل والحياة عن طريق إثارة وعي البيئة المحلية وأن يكون ذلك الوعي قائمًا على أساس المشاركة في التفكير والإعداد والتنفيذ من جانب أعضاء البيئة المحلية جميعًا في كل المستويات عمليًا وإداريًا و وفقًا لهذا التعريف فإن التنمية المحلية تقوم على العناصر التالية:

* أسلوب علمي، يقوم على مناهج علمية للعلوم الاقتصادية والاجتماعية.

* يستهدفها الأسلوب عملية التغيير الإيجابي لأفكار المجتمع قيد التطور.

* الاعتماد على مشاركة أعضاء البيئة المحلية في تحقيق التنمية المحلية.

ونظرًا لقيام التنمية المحلية على مجموعة من العناصر المتعددة والمختلفة، أصبح مفهومها مفهومًا يمكن تحديده وضبطه وفقًا لمجموعة من المقاربات: اقتصادية واجتماعية وإدارية وجغرافية.

2-خصائص التنمية المحلية: تتسم عملية التنمية الجيدة بالخصائص التالية¹:

¹ كمال بودانة شعباني ، اثر الرقابة على التنمية الإدارية. دراسة ميدانية-بلدية حاسي ببح- الجلفة، مذكرة نهاية الدراسة لنيل

شهادة الماجستير، تخصص تنظيم وعمل ، كلية علم الاجتماع ، جامعة محمد خيضر بسكر، 2013/2014 ، ص76.

2-1 هادفة:

ويعني ذلك أنها تنطلق من هدف أو مجموعة أهداف تسعى إلى تحقيقها وتتوقف أهداف عملية التنمية على المدخلات والإمكانات المتاحة للقيام بتلك العملية، حيث لا ينبغي تحديد أهداف تفوق هذه المدخلات، وتلك الإمكانيات وإلا فإن هذه الأهداف لن تتحقق.

2-2 علمية:

التنمية ليست عشوائية بل تقوم على أسس علمية مدروسة وعمليات تخطيط فائقة الدقة، ودارسات وبحوث جدوى متقنة يتحدد على ضوءها مدخلات وعمليات التنمية، ومنثم المخرجات أو النواتج المتوقع بلوغها.

2-3 نظامية:

لا تتم عمليات التنمية عرضا بل تتم بشكل نظامي دقيق في جهات ومؤسسات متخصصة فكل عملية تنمية تكون بمثابة منظومة مكونة من ثلاث محاور: المدخلات، والعمليات، والمخرجات، وتضم المدخلات كافة متطلبات التنمية من الموارد الطبيعية، والموارد البشرية والتمويل... وغيرها. وتشمل العمليات كافة الإجراءات المرتبطة بتنفيذ خطط التنمية أما المخرجات فتضم النواتج والأهداف التي أمكن بلوغها أو تحقيقها.

2-4 ايجابية:

ينبغي أن تكون التنمية ايجابية، فهي بمثابة تحسين وتطوير للشيء ينتقل به من طور اقل إلى طور أرقى، أو من جيد إلى أجود، وليس من المنطق أن تكون التنمية سلبية، فعمليات التنمية الصناعية التي تتجاهل مبدأ توازن عناصر البيئة، وتقوم على الاستخدام الجائر لبعض موارد البيئة الطبيعية، تكون نتائجها بالضرورة سلبية على بيئة الفرد الطبيعية والاجتماعية.

2-5 مستمرة:

ومن أهم خصائص عمليات التنمية الديمومة والاستمرارية فمدخلات التنمية متغيرة ومن ثم فإن ذلك يستلزم استمرار مراحل تلك التنمية لمواكبة تلك المتغيرات، كما أن احتياجات ومتطلبات أفراد المجتمع

الفصل الأول _____ التنمية المحلية ، البطالة و الشغل في الجزائر

في تغير مستمر، مما ينعكس على تغيير وأهداف التنمية، ومن ثم استمرارية مراحل التنمية لمواكبة ذلك ، ومن أهم دواعي استمرارية التنمية رغبة الإنسان الدائمة في بلوغ ما هو أفضل فكلما ارتقى درجة تطلع إلى درجات أعلى...الخ.

2-6 الشمول و التكامل:

ويعني ذلك تناول قضية التنمية من جميع جوانبها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية فلا يمكن -مثلا- الاهتمام بقضية التعليم دون الاهتمام بقضايا الصحة أو الزراعة أو السكن أو المشروعات الإنتاجية الأخرى، ويقصد بالشمولية كذلك شمول التنمية على كل قطاعات المجتمع الجغرافية والسكانية، بحيث تحقق العدالة، وتكافؤ الفرص، وإرضاء لكل المواطنين فلا يصح أن تستفيد فئة من المجتمع بعائد برامج التنمية، بينما يحرم الآخرون وقد يكونون من الفئات الفقيرة الأقل قوة وتأثيرا في المجتمع وهم أصحاب الحق في التنمية. ويعني التكامل كذلك التكافل بين الجهود الأهلية والحكومية ومشاركة جميع فئات المواطنين رجالا ونساء وأغنياء وفقراء، ومتعلمين وغير متعلمين، والعمل بروح الفريق بين جميع العاملين في حقل التنمية سواء أكانوا رسميين أم شعبيين.

2-7 مراعاة أن تكون برامج التنمية قائمة على أساس إشباع مطالب وحاجات الإنسان

الأساسية، والتي وتتمثل في حاجاته البيولوجية، وحاجاته النفسية، وحاجاته الاجتماعية والاقتصادية ويتم ذلك من خلال النظم والمؤسسات الاجتماعية التي تقوم في المجتمع وما يصاحبها من قيم ومعايير تحدد نوع العلاقات التي تسود بين أفراد المجتمع.

2-8 مبدأ تحديد الاحتياجات:

توضع الخطة العامة للدولة على أساس المعرفة التامة باحتياجات المجتمع عامة أما المجتمعات المحلية فتختلف فيما بينها في احتياجاتها حيث يكون لكل منها خصوصياتها الثقافية، ولا بد أن توضع هذه البرامج والمشروعات في ضوء هذه الخصوصيات، ويعلم كل مجتمع من المجتمعات احتياجاته الملحة والأكثر إلحاحا، حيث يقوم التخطيط والتنمية على المستوى المحلي على أساس هذه المعرفة.

2-9 التوازن و التنسيق:

ينبغي مراعاة توازن مشروعات برامج التنمية المختلفة، ويعني ذلك الاهتمام بجوانب التنمية حسب حاجة المجتمع، فلكل مجتمع احتياجات تفرض وزنا خاصا لكل جانب منها، فمثلا المجتمعات الفقيرة تمثل قضايا التنمية الاقتصادية فيها وزنا أكبر على ماعداها، مما يجعل تنمية الموارد الإنتاجية هي

الفصل الأول _____ التنمية المحلية ، البطالة و الشغل في الجزائر

الأساس، والقضايا الأخرى تعد فروعاً منها، وفي مجتمعات أخرى غنية مثل دول البترول، حيث يحقق الدخل فائضاً يكون للخدمات الصحية والإسكانية والاجتماعية شأن أكبر.

و ينبغي مراعاة التنسيق بين مشروعات وبرامج التنمية المختلفة، ويهدف التنسيق إلى توفير جو يسمح بتعاون جميع الأجهزة القائمة على خدمة المجتمع، وتضافر جهودها، بحيث لا تصبح مشروعات وبرامج التنمية، متكررة أو متناقضة أو متداخلة مما يبعثر الجهود، ويزيد من تكاليف الخدمات، ويعمل على تشتيت ولاءات المواطنين في المجتمع الواحد، مما يقلل الحماس للعمل الجمعي، مما يكون له أثر على فشل مجهود التنمية.

المطلب الثاني: ركائز التنمية المحلية

1- ركائز التنمية المحلية: تتلخص ركائز التنمية في الآتي¹:

1-1 المشاركة الشعبية: وهي إسهام أفراد المجتمع المحلي تطوعاً و اختياراً في أعمال التنمية حيث تعبر عن احتياجاتها الفعلية و توجيه الجهود الحكومية نحو المشروعات التنموية الضرورية وذلك باعتبار التنمية المحلية العملية التي تتضافر فيها جهود الأهالي مع جهود السلطات الحكومية لتحسين الظروف الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمعات المحلية والعمل على تكامل هذه المجتمعات في حياة الأمم وتمكينها من الإسهام إسهاماً كاملاً في التقدم القومي وتعرف المشاركة الشعبية بأنها العملية التي من خلالها يلعب الفرد دوراً في الحياة السياسية و الاجتماعية لمجتمعه وتكون لديه الفرصة لأن يشارك في وضع الأهداف العامة لذلك المجتمع وكذلك أفضل الوسائل لتحقيق وإنجاز الأهداف. إن مشاركة المواطن في عملية التنمية المحلية عملية ضرورية بل وأساسية لتحقيق النتائج و بلوغ الأهداف المرجوة، وتكمن أهمية المشاركة الشعبية في النقاط التالية:

- يعتبر المواطن المحلي أكثر حساسية من غيره لما يصلح لمجتمعه وحاجته.
- تمكن المشاركة الشعبية من اكتشاف المشاكل المتعددة التي يعاني منها الأفراد والتي يصعب العمل على حلها عن طريق الموظفين في الإدارة المحلية.
- إن اشتراك الأفراد في عمليات التنمية يؤدي إلى مساندتهم لها والاهتمام بها مما يجعلها أكثر ثباتاً و أعم فائدة.

- في المشاركة الشعبية مساندة حقيقية للإنفاق الحكومي.

¹ كمال بودانة شعباني، مرجع سابق، ص 78.

الفصل الأول _____ التنمية المحلية ، البطالة و الشغل في الجزائر

-الحكومة لا تستطيع أن تقوم بجميع الأعمال والخدمات ودور المشاركة الشعبية دور تدعيمي وتكميلي للجهد الحكومي وهو ضروري للخطة الإنمائية.

-المشاركة الشعبية من خلال الهيئات والمجالس المحلية يمكن أن تقوم بدور الرقابة والضبط وهذا أمر ضروري يساعد الحكومة على اكتشاف نقاط الضعف وتقليل الأخطاء.

إشراك أعضاء البيئة المحلية في التفكير ، والعمل على وضع وتنفيذ البرامج التي تهدف إلى النهوض بهم وذلك عن طريق إثارة الوعي بمستوى أفضل من الحياة تتخطى حدود حياتهم التقليدية ، وعن طريق إقناعهم بالحاجات الجديدة ، وتدريبهم على استعمال الوسائل الحديثة في الإنتاج ، وتعويدهم على أنماط جديدة من العادات الاقتصادية والاجتماعية مثل الادخار والاستهلاك.

إن المشكلة الحقيقية التي تواجه عمليات التنمية في المجتمعات النامية هي ضعف استجابة هذه المجتمعات لها ، وعدم اشتراك الأهالي مع السلطات العامة في برامجها ،ذلك لأن جمود تراكيبها الاجتماعية والاقتصادية تقف أمام التحديدات والتغيرات التي تتناول في كثير من الأحيان قيمهم ونقاليدهم.

1-2 تكامل مشروعات الخدمات و التنسيق بين أعمالها بحيث لا تصبح متكررة أوفي حالة تضاد. وأيضا إحداث هذا التكامل بين المشروعات التي أقيمت أساسا لحلول علاج مشكلات المجتمع .

1-3 الإسراع بالوصول إلى النتائج المادية الملموسة للمجتمع ويرى بعض العاملين في ميدان التنمية الاجتماعية أن يكون المدخل إلى هذا الميدان ممثلا في برامج تتضمن خدمات سريعة النتائج كالخدمات الطبية والإسكان وإذا حدث وبدا المخطط بوضع مشروعات إنتاجية في خطته الإنمائية ، فيجب اختبار تلك المشروعات ذات العائد السريع، وقليلة التكاليف ما أمكن ، والتي تسدد في الوقت نفسه حاجة اجتماعية قائمة. وترجع هذه القاعدة إلى عامل جوهري وهام في العمل الاجتماعي وهو كسب ثقة أبناء المجتمع ولا يمكن الحصول على الثقة بدون أن يشعر أبناء المجتمع بان هناك فائدة أو منفعة ملموسة يحصلون عليها من إجراء إقامة مشروع اجتماعي أو اقتصادي في مجتمعهم. إذن فالثقة في فعالية برامج التنمية الاجتماعية المحلية مطلب ضروري وجوهري لإنجاحها. والعقبة التي يواجهها المسؤولون عن التنمية الاجتماعية المحلية تكمن في مقاومة المجتمع المحلي للأفكار الجديدة . ومتى قامت الثقة في العاملين ببرامج التنمية تمكّل شيء دون مقاومة وسهلت عملية الاقتناع وأمكن اقتصاد وقت وجهد كبيرين.

1-4 الاعتماد على الموارد المحلية للمجتمع سواء كانت مادية أو بشرية . ويؤدي ذلك إلى نفع

الفصل الأول _____ التنمية المحلية ، البطالة و الشغل في الجزائر

اقتصادي من حيث التقليل من تكلفة المشروعات ويعطيها مجالات وظيفية أوسع. وتعتبر عملية الاعتماد على الموارد المحلية للمجتمع من أساليب التغيير الحضاري المقصود باعتبار أن ذلك يتم عن طريق إدخال الأنماط الحضارية الجديدة من خلال الأنماط القديمة وذلك باستخدام الموارد المتاحة في المجتمع . فاستعمال الموارد المألوفة ، في صورة جديدة مألوفة بالنسبة له هذا ينطبق أيضا على الموارد البشرية . فالقادة المحليون يكونون أكثر نجاحا في تغيير اتجاهات أفراد مجتمعهم من الشخص الغريب على المجتمع حتى لو كان أكثر كفاءة وقدرة.

المطلب الثالث: مقومات التنمية المحلية وأهدافها

1- مقومات التنمية المحلية

1-1 المقومات المالية

يعد العنصر المالي عاملا أساسيا في التنمية المحلية ، حيث أن نجاح الهيئات المحلية في أداء واجبها و النهوض بالأعباء الملقاة على عاتقها من ناحية توفير الخدمات للمواطنين يتوقف لحد كبير على حجم مواردها المالية ، و من الطبيعي أنه كلما زادت الموارد المالية التي تخص الهيئات المحلية كلما أمكن لهذه الهيئات أن تمارس اختصاصها على الوجه الأكمل معتمدة في ذلك على نفسها دون اللجوء إلى الحكومة المركزية للحصول على الإعانات المالية ، كما أن تسيير هذه الموارد يتطلب وجود إدارة مالية على المستوى المحلي تتولى تنظيم حركة الأموال وهذا بالتخطيط المالي الجيد و كذا الرقابة المالية المستمرة. كذلك من المقومات المالية التي تساعد على تحقيق التنمية المحلية توفر نظام محاسبي كفؤ و تنظيم رشيد للمعلومات ، و تحليل مالي سليم و موازنة محلية أو قيم مالية دقيقة". إن توفر هذه العناصر مجتمعة يساعد في تحقيق أهداف الجماعات المحلية و يجعلها تعمل بكفاءة عالية و استقلالية تامة¹.

1-2 المقومات البشرية:

يعتبر العنصر البشري أهم عنصر في العملية الإنتاجية و في نجاح التنمية المحلية. فالعنصر البشري هو الذي يفكر في كيفية استخدام الموارد المتاحة أفضل استخدام ، وهو الذي يدير التمويل اللازم

¹خيزر خنفر ، تمويل التنمية المحلية - واقع وأفاق ، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في العلوم الاقتصادية ، قسم التحليل الاقتصادي ، كلية الاقتصاد ، جامعة الجزائر 3 ، 2010/2011 ، ص 25.

الفصل الأول _____ التنمية المحلية ، البطالة و الشغل في الجزائر

لإقامة المشروعات ، كما أنه هو الذي ينفذ هذه المشروعات ، و يتابعها ويعيد النظر فيما يقابله من مشكلات و يضع الحلول المناسبة لها في الوقت المناسب.

إن دور العنصر البشري في التنمية المحلية يمكن النظر إليه من زاويتين:

-الأولى : هي أنه غاية التنمية ، حيث أن هدف التنمية هو الإنسان.

-الثانية : أنه وسيلة تحقيق التنمية. لذلك يجب أن يكون هدف التنمية المحلية هو تنمية

الموارد البشرية من مختلف الجوانب الاجتماعية ، الاقتصادية و الثقافية ، و حتى السياسية باعتبار أن الإنسان لديه طاقات وقدرات ذهنية و جسدية تفوق كثيرا ما تم استغلاله أو الاستفادة به فعلا في مواقع العمل المختلفة ، وأن الاستفادة القصوى من تلك القوة هي المصدر الحقيقي لتحقيق إنجازات التنمية المحلية ، ولن يتأتى ذلك إلا بفضل استيعاب هذه الحقيقة و تفعيلها ميدانيا و هذا بوضع إستراتيجية لتنمية الموارد البشرية ، هذه الإستراتيجية يجب أن تركز على مجموعة من المحاور و هي:

-الرعاية الاجتماعية : و تشمل توفير شروط الحياة الكريمة و هي في مجملها الاحتياجات الأساسية لاستمرارية الحياة ، و تتمثل في : الغذاء ، الصحة ، التعليم ، السكن ، التوظيف.

-التأهيل الفني : يتمثل التأهيل الفني في توفير المؤهلات العلمية و العملية المختلفة التي تمكن الأفراد من تحقيق التواصل الدائم و المستمر بالمتطلبات الإنتاجية و التكنولوجية التي تسمح بمواكبة متطلبات التنمية ، و يندرج تحت هذا الإطار عمليات التدريب ، الإعلام ، نشر الوعي الثقافي و الفكري.

-المشاركة الجماعية (الشعبية) : تعني المشاركة الشعبية إشراك المجتمع و المواطنين بوجه عام في تحديد احتياجات التنمية و صيانة برامج العمل و تنفيذها و تقييمها و كذا إشاعة أسباب الثقة و الصدق بين الأفراد ، بمعنى تحقيق مفهوم المواطنة الذي يعني تحسيس المواطن بدوره وأهميته في المجتمع و في العملية لتنمية.

إن تطبيق هذه الإستراتيجية سيمكن من توفير مناخ ملائم لتطوير و تفعيل دور العنصر البشري الذي يعتبر منطلقا و غاية للتنمية و حجر الزاوية في أي مشروع تنموي¹.

1-3 المقومات التنظيمية:

¹ خيضر خنقري ، مرجع سابق ، ص26.

الفصل الأول _____ التنمية المحلية ، البطالة و الشغل في الجزائر

تتمثل المقومات التنظيمية في وجود نظام للإدارة المحلية إلى جوار إدارة مركزية مهمتها إدارة المرافق المحلية و تنظيم الشؤون المحلية. و تعرف الإدارة المحلية بأنها:

"نقل أو تحويل سلطة إصدار قرارات إدارية إلى مجالس منتخبة من المعنيين. "

كما تعرف بأنها " عبارة عن اعتراف الدولة للأشخاص الإقليمية بسلطة إصدار قرارات إدارية في بعض المجالات".

و هناك تعريف آخر و هو " النظام الإداري الذي يقوم على توزيع الوظائف الإدارية بين (الإدارة المركزية) الحكومة و هيئات و وحدات إدارية أخرى إقليمية أو مصلحة مستقلة قانونيا عن الإدارة المركزية بمقتضى اكتسابها للشخصية المعنوية ، مع بقائها خاضعة لقدر معين من رقابة تلك الإدارة " .

و من خلال استقراء ما سبق من التعريفات نجد أن الإدارة المحلية تتميز بالخصائص التالية:

-وجود مصالح محلية تختلف عن المصالح القومية.

-إنشاء هيئات محلية منتخبة مهمتها إنجاز تلك المصالح.

-إشراف الحكومة المركزية على أعمال تلك الهيئات.

و بذلك فإن نظام الإدارة المحلية يقوم على مبدئين أساسيين هما:

*مبدأ الديمقراطية : ذلك أن الإدارة المحلية تفتح الباب أمام المشاركة الشعبية في شؤون الحكم على المستوى المحلي و تدفعه إلى الاهتمام بالشؤون العامة ، حيث أنه كلما استعانت السلطة المركزية بالإدارة المحلية و مجالسها المنتخبة كلما كان ذلك مؤشرا على الديمقراطية.

*مبدأ اللامركزية : أي أن تسند مسألة الفصل في بعض الأمور إلى هيئات مستقلة عن الهيئات المركزية

و عموما فإن قيام نظام الإدارة المحلية تفرضه جملة من الأسباب و منها :

-التخفيف من أعباء موظفي الإدارات المركزية و قصرها على الأعمال الإدارية المهمة.

-التنسيق فيما بين الإدارة المحلية و الحكومة المركزية لوضع الخطط و المشروعات التي تلائم حاجات السكان في مناطقهم و حسب ظروفهم و تنفيذها في تلك المناطق.

-ضمان سرعة الإنجاز بكفاءة و فاعلية ، و الحد من الروتين بتبسيط الإجراءات.

-استخدام أساليب إدارية مختلفة عن تلك التي تطبقها الإدارة المركزية تراعي الظروف والعوامل

الفصل الأول _____ التنمية المحلية ، البطالة و الشغل في الجزائر

المحلية مما يرفع من كفاءة العمل.

-زيادة قدرة الموظفين المحليين على الإبداع و الابتكار .

-إكساب الكوادر المحلية خبرة متزايدة نتيجة مشاركتها في عمليات اتخاذ القرارات.

-ترسيخ مفهوم الرقابة الشعبية.

2- أهداف التنمية المحلية: تتمثل أهداف التنمية المحلية في العناصر التالية¹:

-شمول مناطق الدولة المختلفة بالمشاريع التنموية يضمن تحقيق العدالة فيها ، و الحيلولة دون

تمركزها في العاصمة أو في مراكز الجذب السكاني.

-عدم الإخلال في التركيبة السكانية و توزيعها بين أقاليم الدولة ، و الحد من الهجرات الداخلية

من الريف إلى المناطق الحضرية.

-زيادة التعاون و المشاركة بين السكان و مجالسهم المحلية مما يساعد في نقل المجتمع المحليين

حالة اللامبالاة إلى حالة المشاركة الفاعلة.

-تسريع عملية التنمية الشاملة و ازدياد حرص المواطن على المحافظة على المشروعات التيساهم

في تخطيطها و إنجازها.

-ازدياد القدرات المالية للهيئات المحلية مما يساهم في تعزيز قيامها بواجباتها وتدعيم استقلاليتها.

-تنمية قدرات القيادات المحلية للإسهام في تنمية المجتمع.

-تطوير الخدمات و النشاطات و المشروعات الاقتصادية و الاجتماعية في المجتمعات المحلية و

العمل على نقلها من الحالة التقليدية إلى الحديثة.

-توفير المناخ الملائم الذي يمكن السكان في المجتمعات المحلية من الإبداع ، و الاعتماد

علناذات ، دون الاعتماد الكلي على الدولة و انتظار مشروعاتها.

-جذب الصناعات و النشاطات الاقتصادية المختلفة لمناطق المجتمعات المحلية توفير

التسهيلات الممكنة مما يساهم في تطوير تلك المناطق و يتيح لأبنائها مزيدا من فرص العمل.

-تعزيز روح العمل الاجتماعي و ربط جهود الشعب مع جهود الحكومة للنهوض بالبلاد اقتصاديا و

اجتماعيا و ثقافيا.

لقد بينت كثير من الدراسات المتعلقة بالإدارة المحلية أهمية الدور الذي تقوم به الهيئات

¹خيزر خنكري ، مرجع سابق، 28.

الفصل الأول _____ التنمية المحلية ، البطالة و الشغل في الجزائر

و المجتمعات المحلية في العملية التنموية ، فهي تعتبر من أصلح البيئات التي تحدث التنمية الشاملة ، ذلك لأن الإدارة المحلية تمتاز بأنها إدارة قريبة من المواطنين ، تنبثق عنهم ، وهي أقدر على الوقوف على الظروف و الحاجات المحلية ، و إشراك السكان المحليين فكرا وجهدا فيوضع البرامج الهادفة إلى النهوض بالمجتمع المحلي و تنفيذها عن طريق إثارة الوعي والإقناع بأهمية هذه البرامج و عوائدها على السكان المحليين و على الدولة كذلك.

المبحث الثاني : البطالة

تمهيد

تمثل قضية البطالة في الوقت الراهن إحدى المشكلات الأساسية التي تواجه دول العالم بمختلف مستوياتها وأنظمتها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ولعل ما زاد من حدة تقادم الأزمة الاقتصادية على الدول النامية هي مشكلة البطالة، أي تزايد عدد الأفراد القادرين على العمل والراغبين فيه والباحثين عنه دون أن يكون هناك تزايد في مناصب الشغل، والمجتمع الجزائري كغيره من المجتمعات يسعى إلى طرح أسباب البطالة ومحاولة معالجتها بهدف رفع مستوى العمل وخفض معدلاتها. ويعتبر الاهتمام بقضايا التشغيل وتكثيف الجهود لمواجهة ظاهرة البطالة من أهم التحديات التي تواجهها دول العالم بما فيها الجزائر التي واجهتها هذه المشكلة منذ الاستقلال إلى يومنا هذا. ومن هذا المنطلق كون بحثنا يصب في قالب سوسيولوجي فإننا سنحاول من خلال هذا المطلب تناول الإطار المفاهيمي للبطالة وأنواعها ، وكذا اسباب انتشارها .

المطلب الأول : مفهوم البطالة

لقد تعددت التعاريف حول مفهوم البطالة، لذا أردنا أن نلقي بشيء من التفصيل لأخذ صورة شاملة على ما تحمله البطالة من معاني. يعرف مكتب العمل الدولي العاطل كل من هو قادر عن العمل وراغب فيه ويبحث عنه ويقبله عند مستوى الأجر السائد ولكن دون جدوى. كما تعرف على أنها عدم ممارسة الفرد لأي عمل ما سواء كان عملا ذهنيا أو عقليا أو غير ذلك من الأعمال، وسواء كانت عدم الممارسة ناتجة عن أسباب شخصية أو إرادية أو غير إرادية. وتعرف أيضا بمقدار حجم العمل المعروف وحجم العمل المستخدم عند مستويات الأجور السائدة في سوق العمل وذلك خلال فترة زمنية معينة.

الفصل الأول _____ التنمية المحلية ، البطالة و الشغل في الجزائر

وتعرف كذلك على أنها عدم توفر العمل لشخص ارغب فيه مع قدرته عليه نظرا لحالة سوق العمل.
كما تطلق البطالة على ثلاثة معاني:

ا - عدم تناول فرص العمل مع قوى البشر أو قلة فرص العمل المعروضة مع كثرة الطلب عليها.
ب - عدم إسناد أي عمل كان نوعه إلى الشخص.

ج - عدم قيام الشخص بعمل ما بناء على رغبته في عدم العمل.

كما يدخل في ظاهرة البطالة أيضا من تم تعيينه ولكنّه في مكان غير مناسب له، أو ان الأشخاص الذين تم إسناد العمل إليهم أكثر من العمل المطلوب، وهي ما تسمى تكس العاملين، فهذه الظاهرة بشقيها يطلق عليها ظاهرة البطالة .

ومن ثم يمكن أن تعرف البطالة على أنها ظاهرة اجتماعية سلبية، وتتمثل هذه الظاهرة في وجود أفراد قادرين على العمل ومؤهلين للقيام به، دون أن تتوفر لهم فرصة للحصول عليه نتيجة قلة مناصب العمل في سوق العمل.

ويعرف معدل البطالة كنسبة بين عدد العمال العاملين إلى العدد الكلي للمشاركين في القوى العاملة، كما انصب الاهتمام على التغيرات التي تطرأ على معدل البطالة عبر الزمن وعبر المناطق الجغرافية بين المجموعات التي تختلف من حيث العمر والجنس والأصل ورغم بساطة هذا المعدل فإنه يواجه صعوبات كثيرة، أهمها صعوبة المفاهيم التي تتعلق بتحديد مفهوم العاطل وأخرى تتعلق بدورية إعلان معدل البطالة في الدول التي تقل فيها الإمكانيات المادية والبشرية كل سنة كما هو الحال في الجزائر إلا أن هذا المعدل يعلن شهريا في الدول المتقدمة، كما تتفاوت مناهج قياس معدل البطالة سواء بالاعتماد على التعداد السكاني أو من خلال المسوحات الإحصائية من خلال مكاتب إحصائيات العمل.

لكن من بين أوجه القصور لإحصائيات البطالة أن مؤشر البطالة بحسب عدد العاطلين في لحظة زمنية معينة، ولا يدلنا المؤشر عن المدة التي كان فيها هذا العاطل عاطلا قبل لحظة التعداد، وهذا مايقودنا إلى لغز محير وهو أن الاقتصاديين يتحدثون عن أن الدولة عادة ما تكون في حالة تشغيل كامل عندما تكون نسبة البطالة فيها حوالي 5% ومن ثم تكون الإحصائيات الرسمية لمعدل البطالة لا تفترق كثيرا عن هذه بدرجة تتماشى مع الحديث عن مشكلة البطالة كأنها كارثة وقنبلة موقوتة والى غير ذلك من أوصاف مرعبة، والحقيقة أننا لا يمكننا حل هذا اللغز إلا لو ميزنا بين أنواع البطالة

المختلفة¹.

المطلب الثاني: أنواع البطالة

هناك أنواع متعددة من البطالة تختلف باختلاف طبيعة النظر إليها، من خلال الجنس أو العمر أو الحالة التعليمية أو المهنة.

1-التقسيم التقليدي: يقسم الاقتصاديون البطالة إلى ثلاث أنواع رئيسية حسب العوامل التي ترتبط

بها هي:

أ- **البطالة الدورية:** وتحدث هذه البطالة في فترات الكساد التي يتعرض لها الاقتصاد بين فترة وأخرى وذلك أنالاقتصاد في كل دول العالم تقريبا يتعاقب عليه فترات من الازدهار والكساد تعاقبا دوريا ففي فترة الازدهار يكون معدل البطالة منخفضا وفي فترة الكساد يكون هذا المعدل مرتفعا ،ومن بين طرق معالجتها استخدام طرق أدوات السياسة المالية والسياسة النقدية التوسعية لغرض زيادة الطلب الكلي من خلال زيادة

الإنفاق الحكومي وخفض الضرائب وزيادة معدل عرض النقود إلى جانب الكفاء الضريبي.

ب-**البطالة الاحتكاكية:** هناك بعض الناس عاطلين عن العمل لكونهم لم يتمكنوا بصورة مؤقتة من

العثور على عمليائهم كفاءاتهم، ولكن عندهم خيارات عمل تجعلهم يتوقعون الحصول على عمل بسرعة وربما يكونوا على معرفة بأن هناك عملا معينا سيتوفر قريبا وهم منتظروه، ويطلق على هذا النوع من البطالة " البطالة الاحتكاكية"، والسبب في ظهور هذا النوع من البطالة هو أن الفرد في أثناء فترة الانتقال يقوم بتسجيل نفسه في مكاتب العمل بوصفه في حالة بطالة.

وتتميز البطالة الاحتكاكية بتواجدها في الاقتصاديات كافة أيا كان مستوى نموها ومهما اختلفت

¹سعدية زابدي ، سياسات التشغيل في الجزائر ، دراسة سوسيوولوجية للأمن الوظيفي ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه (ل م د)

، قسم تنظيم وعمل ، كلية علم الاجتماع ، جامعة باتنة 1 ، 2019/2018 ، ص46.

الفصل الأول _____ التنمية المحلية ، البطالة و الشغل في الجزائر

طبيعتها وذلك لأن سوق العمل بطبيعته الحركية، كما أن تدفق المعلومات لا يتم بالصورة المثلى، ولأنبحث العمال عن الوظائف وبحث أصحاب الأعمال عن العمال عادة يأخذ بعض الوقت.

ج- البطالة الهيكلية: تسمى هذه البطالة بالهيكلية لأنها بحصول تغيير أساسي في الهيكل الصناعي، -أي فيالبنية الصناعية-. وتظهر البطالة الهيكلية كنتيجة لبعض التغيرات الهيكلية في الاقتصاد الوطني كالتطور التكنولوجي فيجد العامل أن مهاراته لم تعد تتناسب مع فرص العمل المتاحة. وينتج عن هذه التغيرات الهيكلية انخفاض الطلب عليها يتعرضون إلى هذا النوع من البطالة لأنه يصعب إعادة تأهيلهم، إذ هيتنجم عن الخلل الهيكلية لمجموعة البيانات الاقتصادية المطبقة في مجالات الاستثمار من ناحية وسياسات التشغيل من ناحية أخرى. وتنشأ أحيانا من إلغاء الوظائف بسبب تغير المهارات المطلوبة مثلما يحدث في حالة تدهور مستمر في الصناعة ما أو التعديل الجغرافي للهيكل الوظيفي لصناعة ما¹.

2-أنواع أخرى من البطالة

يلاحظ وجود أنواع أخرى من البطالة مثل:

أ- البطالة المقنعة: وهي حالة العمالة الناقصة كما أو نوعا، فالعمالة الناقصة هي حالة اشتغال الفرد أسبوعيا عددمن الساعات أقل من عدد الساعات الاعتيادي كما هو الحال في موظفي عدد من الدوائر الحكومية الذين لا يقضون في العمل الفعلي أكثر من أربع ساعات يوميا، والعمالة الناقصة نوعا هي حالة اشتغال الفرد في عمل دون مستوى مؤهلاته وخبراته، كما هو حال كثير من خريجي الجامعات الذين يقبلون بأعمال متواضعة نسبيا مثل العمل على سيارات الأجرة ونحوه انتظارا لعمل أفضل. وتعني البطالة هنا أيضا الأفراد الذين يعملون فعلا ولكنهم لا يضيفون شيئا يذكر إلى الإنتاج القومي فهم في حالة عمالة ظاهريا فقط، بينما عملهم لا يسفر عن مختلف سلع أو خدمات بحيث لوسحبنا هؤلاء الذين في بطالة مقنعة من الاقتصاد لما تأثر الإنتاج القومي. ولا توجد أي إحصائيات رسمية تبين هذا النوع من البطالة أو معدلها أو عن توزيعها على مختلف الأنشطة الاقتصادية المختلفة وبالتالي فإن جميع الدراسات قدمت تقديرات لهذه الظاهرة في بعض القطاعات .

ب- البطالة السافرة: تعني وجود شخص ينتمي إلى القوة البشرية وراغب في العمل ومستعد له.

¹سعدية زايدي ، مرجع سابق ، ص47.

الفصل الأول _____ التنمية المحلية ، البطالة و الشغل في الجزائر

لكن لا يمارس نشاطا اقتصاديا على الإطلاق خلال الأسبوع المرجعي . والبطالة السافرة تظهر بشكل واضح في فائض العرض في سوق العمل مقارنة بالطلب عليه.

ج- البطالة الموسمية: وهي مرتبطة بحالة الطقس أو بمتغيرات موسمية في العرض، وهي صفة لبعض القطاعات الاقتصادية، وقد تختلف من دولة إلى أخرى بسبب العادات والتقاليد والمناسبات، منها ما يحصل في نهاية كل عام دراسي حيث يشكل الطلبة وخصوصا خريجي الجامعات ضغطا على سوق العمل فينخفض العرض من الأيدي العاملة من الطلبة بعد بداية العام الدراسي.

د- البطالة الاختيارية: تشمل هذه البطالة الأفراد القادرين عن العمل إلا أنهم لا يرغبون في العمل في ظل الأجور السائدة، بالرغم من وجود وظائف شاغرة لهم مثل: الأغنياء الذين يعزفون عن قبول العمل في ظل الأجور المتاحة وبعض المتسولين، وكذلك الأفراد الذين تركوا وظائف كانوا يحصلون منها على أجور عالية، غير أن هذا النوع من البطالة لا يدخل ضمن حساب قوة العمل في المجتمع.

هـ- البطالة المتبقية: في جميع المجتمعات تقريبا يوجد عنصر يوصف بالبطالة المتبقية وتتألف هذه البطالة من أفراد يصعب أو يتعذر استخدامهم بشكل دائم وثابت، إنهم يجدون من العسير عليهم أن يتلاءموا أو يتكيفوا مع مستلزمات والمطالب التي توجبها طرق الإنتاج الحديثة، وما يستدعيه العمل المنظم من الدقة والانضباط في السلوك.

و- بطالة الفقر: هي تلك الناتجة بسبب النقص في التنمية، والغالب في هذه البطالة أن أفرادها لا يجدون في محيطهم فرصة للعمل الدائم والمستمر، وتسود هذه البطالة في الدول القليلة النمو والتي يسودها الركود وضعف التنمية كما ينشأ لدى أفرادها ميل إلى الهجرة الخارجية ولهذا تسمى هذه الدول دول الإرسال والدول الموظفة لهذه العمالة دول الاستقبال¹.

المطلب الثالث :أسباب انتشار البطالة

تختلف أسباب البطالة من مجتمع إلى آخر بل إنها تختلف داخل المجتمع الواحد من منطقة إلى أخرى وتتنوع بين الأسباب الاقتصادية وأخرى اجتماعية وأخرى سياسية ويمكن تقسيمها على النحو التالي:

1- الأسباب الاقتصادية

أ- في الدول المتقدمة

تشير الدراسات المتعلقة بالبطالة أنها بدأت تنشأ مع نشوء ونمو الصناعة والتقدم الصناعي،

¹سعدية زايدي، مرجع سابق ، ص48.

الفصل الأول _____ التنمية المحلية ، البطالة و الشغل في الجزائر

وقد ازدادت نسب البطالة مع ظهور الثورة العلمية والتكنولوجية، حيث:

- البحث عن العمالة الرخيصة ذات الإنتاجية العالية وهذا تم من قبل الشركات المتعددة الجنسيات اتسع نطاق نشاطها حتى عم أرجاء العالم كله بحثا عن عمالة رخيصة تؤدي ذات الغرض الذي تؤديه العمالة في البلدان الأم لهذه الصناعات، مما أدى إلى تعطل الملايين من العمال في تلك البلدان وارتفاع نسب البطالة فيها.

-بنية الاقتصاد الرأسمالي ذاته الباحث عن الربح الكثير بأقل عمالة ممكنة مما دفع كثير من الحكومات الرأسمالية إلى انتهاج سياسات انكماشية فكان طبيعيا أن يتم تحجيم الإنفاق العام الجاري الاستثماري.

ب- في الدول النامية

- انخفاض معدلات النمو الاقتصادي الناجمة عن فشل السياسات الاقتصادية
- إحلال العمالة الوافدة محل العمالة المحلية
- فشل نظم التعليم في إخراج أجيال متعلمة قادرة على تولي الوظائف
- ازدياد الاعتماد على أسلوب كثافة رأس المال على حساب الأيدي العاملة
- تفاقم المديونية الخارجية للدول النامية والتي دفعتها إلى سياسات التقشف
- عدم نجاح القوانين المحفزة للاستثمار في توليد فرص عمل بالقدر الكافي.

1] الأسباب الاجتماعية

- ارتفاع معدلات نمو السكان في كثير من الدول مما يحول دون قدرة الاقتصاديات الوطنية على استيعاب الخرجين الجدد سنويا في سوق العمل.
- الثقافة الاجتماعية السائدة في كثير من الدول والتي تعيب على الفرد العمل في وظائف صعبة مما يخلق كم كبير من العاطلين عن العمل.

- تراجع معدلات هجرة الأيدي العاملة إلى الخارج مما يؤدي إلى تكديسها داخل الدولة وبالتالي عجز الاقتصاد المحلي عن استيعابها.

2 الأسباب السياسية

- تلعب الظروف والأحداث السياسية دورا في خلق البطالة نتيجة لتوقف عجلة النشاط الاقتصادي في كثير من القطاعات.

الفصل الأول _____ التنمية المحلية ، البطالة و الشغل في الجزائر

-عدم العدالة في منح الوظائف لمن يستحقها حيث يتولى الوظائف غير الأكفاء ويتعطلن هم أقدر وأكفاً على تولي الوظائف.

-استثمار الحكومات للأموال العامة في الأسواق المالية الخارجية مما يحرم البلد من مشروعات تخلق فرص عمل لأبناء الوطن.

-تمركز العمل في قطاع معين على حساب قطاع آخر.

-تباين التوزيع السكاني فأغلب السكان ينتمون جغرافيا إلى الشمال¹.

المبحث الثالث :التشغيل

المطلب الأول: المفهوم والإطار القانوني للتشغيل.

يشكل التشغيل محور اهتمام المفكرين، إذ تناوله العديد من الباحثين والمختصين من جميعنواحيه الاجتماعية أو الاقتصادية محاولين إيجاد حلول لمواجهته.

1 -مفهوم التشغيل:

يعني تنظيم التوظيف الكامل و الاستعمال الأمثل للموارد البشرية، و قد عرفت الاتفاقية الدولية رقم 112 لعام 1964 التشغيل بأفق واسع ارتكز على مفهوم التنمية الاقتصادية و الاستغلال الأمثل للعنصرالبشري في نمو الاقتصاد و على ضمان العمل لكل شخص راغب فيه، و أن يكون العمل منتجا، و أنيختار هذا العمل بحرية و إمكانية اكتساب المؤهلات الضرورية لممارسة العمل لتستعمل فيه هذهاالمؤهلات .

و مفهومنا الإجرائي للتشغيل هو مجمل الشروط و الكيفيات و الطرائق التي يمكن بواسطتها الولوج إلى عالم الشغل، بعد حصول الفرد على قدرهام من التدريب و التأهيل.

2-الإطار القانوني للتشغيل:

العمل حق مكفول للجميع بدون أي شكل من أشكال التمييز ضمن منظومة حقوق الإنسان وشرط أساسي للمشاركة الاقتصادية وركن من أركان المواطنة الحقيقية والسبيل الوحيد لتأمين الرقي الاجتماعي.

إن الجهة المستخدمة المعنية هي التي تقوم بمباشرة عملية التشغيل والتوظيف، فتختار من سوق العمل من تشاء من العمال والموظفين وتوليهم وظائفها الشاغرة، غير أن هذه الجهة المستخدمة ليست دائما

¹سعدية زايدي ، مرجع سابق ، ص53.

الفصل الأول _____ التنمية المحلية ، البطالة و الشغل في الجزائر

حرة في اختيار من تشاء من الموظفين والعمال، بل إنها تتأرجح بين الحرية والتقييد حسب النظام السياسي السائد في الدولة، الديمقراطية والديكتاتوري، وعليه فإن التوظيف مرتبط ارتباطا كبيرا بطبيعة النظام الوظيفي السائد في أي بلد، والمشرع الجزائري ركز في الكثير من أحكامه على القواعد الموضوعية، مركزا على الاستقرار في منصب العمل وهو استقرار نسبي تلعب فيه إدارة الطرفين دورا بارزا باعتبار أن العلاقة التي تربط بينهما علاقة تعاقدية، وأنه في الوقت الذي يستطيع العامل إنهاء علاقته أو عقده مع المؤسسة فإنه من حق هذه الأخيرة أن تحفظ من عدد المستخدمين إذا بررت ذلك دوافع اقتصادية صحيحة¹.

المطلب الثاني: أسس وشروط التشغيل

تخضع عملية التشغيل إلى مجموع من المبادئ القانونية العامة التي جاءت نتيجة ظهور النظم الديمقراطية على خريطة العالم المتحضر، وقد سنت قوانين جعلت منها مبادئ عامة في عملية التوظيف،

ونذكر من هذه المبادئ التي صارت عالمية وشاملة لمختلف النظم:

1- مبدأ المساواة: وهو مبدأ يجد تطبيقه في عدم التمييز بين النساء والرجال على أساس الجنس، وفيعدم المقارنة بين الناس على أساس الدين، المعتقد، والرأي...

2- مبدأ الجدارة: الذي يفترض في المرشح للعمل قدرات وإمكانات علمية ومهنية وبدنية معينة، ويجد تطبيقه هو الآخر في المسابقات الخاصة بالتوظيف، وفي ضمان العمل الدائم للمواطن الذي يرغب فيه، ففي الدول الرأسمالية التي عرفت مبدأ الحرية في العمل الذي مؤداه حرية الفرد في ممارسة العمل وحرية في اختيار العمل الذي يناسبه، وهو تعبير صريح عن الليبرالية، إلا أن هذه الدول صارت تتدخل أكثر لخلق نوع من التوازن بين العرض والطلب، أما النظم الاشتراكية فقد أخضعت العمل لمبادئ صارمة وجعلت منه حقا وواجبا، وفرضت نفسها في سوق العمل لضمان إمكانية العمل لكل المواطنين.

وهكذا فقد وضع المشرع في المادة السادسة 06 مبدأ الحق في العمل حين نص " الحق في العمل مضمون طبقا للمادة 59 من الدستور " أما المادة 24 من هذا القانون فقد ذهبت إلى أبعد من ذلك حين جعلت المجتمع يقوم على العمل وحين نبذت التطفل واعتبرت العمل شرط للتنمية ومصدر للرزق

¹سعدية زايدي ، مرجع سابق ، ص65.

الفصل الأول _____ التنمية المحلية ، البطالة و الشغل في الجزائر

بالنسبة للعامل. بل أن المشرع لم يكتفي بتقرير هذا المبدأ انطلاقاً من قاعدة " كل حسب مقدرته ولكل حسب عمله" بل عمل على إحاطته بمجموعة من الإجراءات الكفيلة بتحقيقه ميدانياً وعملياً كتخطيط عملية التوظيف والتكوين طبقاً للمادة 61 من القانون العام للعامل التي نصت على أنه: " يتعين على كل مؤسسة مستخدمة، مراعاة أحكام المادة الأولى أن تضع بانتظام تقييماً للاستخدام وتقديرات سنوية ومتعددة السنوات للتوظيف لتلبية لمتطلبات التخطيط وتسهيلاً للانتفاع الأمثل بالقوى العاملة.

أما بالنسبة للشروط القانونية للتشغيل فإنها تختلف من قطاع لآخر، وإذا كانت هذه القطاعات تعرف تبايناً فيما بينها في مجال تحديد بعض الشروط حيث أن ذلك يرتبط بطبيعة النظام الوظيفي السائد من جهة، وبالظروف الاقتصادية والاجتماعية التي يوجد عليها النظام السياسي من جهة أخرى، فإن هذه الشروط تمثل في أغلب الأحيان أداة مثلى في عملية التوظيف، وقد وردت هذه الشروط في النصوص الأساسية باعتبارها مبادئ عامة. وبعضها الآخر ورد في نصوص خاصة لكونها استثناءً، ومن بين هذه الشروط، شرط الجنسية، شرط الخدمة الوطنية، بالإضافة إلى بعض الشروط القانونية الأخرى للتشغيل، مثل شرط السن، وهو ما تناولته المادة 15 من القانون 11/90 المتعلق بعلاقات العمل. والتي تنص على أنه: لا يمكن في أي حال من الأحوال أن يقل العمر الأدنى للتوظيف عن 16 سنة إلا في الحالات التي تدخل في إطار عقود التمهين التي تعد وفقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما.

المطلب الثالث : العوامل المؤثرة على حجم التشغيل

يرتبط التشغيل بمجموعة من العوامل والمحددات الأساسية بما فيها السياسة الاقتصادية، النمو الديمغرافي، التكوين، التعليم وتطور الفئة النشيطة، فعالية الجهاز الإنتاجي... إذ تشكل هذه العوامل عوامل اجتماعية وأخرى اقتصادية¹.

1-العوامل الاجتماعية المؤثرة في حجم التشغيل

تطور النمو الديمغرافي في الجزائر باعتباره المحدد لحجم وكمية اليد العاملة التي تعرض قوتها في السوق، وقد تميز النمو الديمغرافي في الجزائر بثلاث مراحل أساسية وهي:

1-مرحلة النمو البطيء: التي تعود معالمها إلى ما قبل الاستقلال (قبل 1962) إذ كان يقدر عدد سكان الجزائر سنة 1931 ب 5ملايين وخمسمائة وثمانية وثمانون ألف نسمة (5.588.000)

¹سعدية زايدي ، مرجع سابق ، ص65.

الفصل الأول _____ التنمية المحلية ، البطالة و الشغل في الجزائر

ليصل في حدود 3 سنوات تقريبا إلى تسعة ملايين وستمائة ألفين (9.602.000) نسمة سنة 1960.

ب- مرحلة النمو السريع: وتبدأ بعد الاستقلال، حيث بدأ عدد السكان بتزايد من 1967 حتى 1987، حيث وصلت إلى (10.372.000) نسمة بمعدل نمو يتراوح بين 3% على 4% باعتبار أن نسبة الشباب تقدر بأكثر من 47% للفئة التي يقل عمرها عن 15 وأكثر من 56% للذين تقل أعمارهم عن 20 سنة، مما يطرح تحديات على مستوى التشغيل لهذه الشريحة في المستقبل.

ج- مرحلة النمو المتوازن: تبدأ هذه المرحلة مع بداية التسعينات من القرن الماضي خاصة بعد دخول فترة الإصلاح الاقتصادي وما لها من تأثير على المستوى المعيشي والقدرة الشرائية للمواطنين في ظل سياسة اقتصادية انكماشية مما أدى إلى تراجع معدلات النمو الطبيعي من 3.4% للفترة 1966-1977 إلى 3.06% خلال 1977-1988 ثم إلى 2.15% في المتوسط لسنة 1998، إلا أن هذا لم يمنع من تزايد عدد السكان ليتجاوز 30 مليون مع سنة 2000.

2- العوامل الاقتصادية المؤثرة في حجم التشغيل

ترتبط هذه العوامل أساسا بعنصري الاستثمار والإنتاجية بالإضافة إلى فعالية سياسة التشغيل، حيث ركزت الاستثمارات على القطاعات الاقتصادية الحيوية مما سمح بإتباع حجم التشغيل في قطاعات كل من الصناعة والبناء، والأشغال العمومية وبالتالي فالعلاقة طردية بين الاستثمار والتشغيل لأن المناصب تكاليفها مرتفعة فخلق منصب واحد يكلف الكثير، أما بالنسبة للإنتاجية فإن ارتفاعها وتحقيق أفضل النتائج والعوائد الممكنة يحقق التشغيل الكامل للطاقات الممكنة لما في ذلك عنصر العمل والذي يمكن رفعه بسرعة عند الضرورة¹.

فقد أثبتت التجارب أن الدول التي تحقق أعلى عائدات الإنتاجية يكون مستوى البطالة منخفضا جدا كحالة اليابان على سبيل المثال، أما الدول التي تنتج أقل فإن مستويات التشغيل بها منخفضة إذن فالطلب والإنتاجية والتشغيل هي ثلاث متغيرات مترابطة بعضها ببعض.

وتؤكد العلاقة بين التشغيل والإنتاج والإنتاجية في الجزائر، باعتبار أن كل ارتفاع في نسبة الإنتاجية والإنتاج الداخلي الخام تصاحبه زيادة في عدد الوظائف المستحدثة.

¹سعدية زايدي ، مرجع سابق ، ص66.

خلاصة:

عرضنا في هذا الفصل مفهوم التنمية المحلية وكذا الحدود المعرفية ، و لتحقيق أهدافها كان لا بد أن نشير إلى مقوماتها الأساسية وهي : المقومات المالية ، البشرية و التنظيمية ، و التي يعتبر توفرها مجتمعة يساعد في تحقيق أهداف التنمية المحلية ، و التي يمكن تلخيصها في هدفين أساسيين هما:

- أهداف إنجاز و تشمل كل ما تحققة التنمية المحلية من منجزات مادية و مالية.
 - أهداف معنوية و تشمل كل المتغيرات السلوكية و المعرفية و المهارية التي تطرأ على سكاننا لإقليم أثناء مشاركتهم و قيادتهم لعملية التنمية المحلية.
- و لكي تحقق التنمية المحلية أهدافها لا بد أن يتوفر لها عبر الزمن المقادير الكافية من التمويل عامة إذ عرفناه بمجموعة الأساليب المستخدمة لتوفير الاعتمادات المالية لتنفيذ مختلف الأعمال و المشروعات.
- من خلال هذا الفصل توصلنا إلى أن البطالة واحدة من أخطر المشكلات التي تواجه المجتمع الجزائري، و للبطالة أشكال عدة تختلف باختلاف الأسباب المؤدية لها و تترتب عنها آثار اجتماعية، نفسية ، اقتصادية، حتى سياسية.
- تناولنا موضوع التشغيل و تطوره عبر المراحل الزمنية المتعاقبة و الأهداف المسطرة في كل مرحلة. و هذا ما يبرز لنا جهود الدولة الجزائرية للعناية بالقوى العاملة. مؤكدة على ضرورة القضاء على البطالة و تمكين العمال من حقهم في العمل، و رغم الاهتزازات التي تعرض لها الاقتصاد الجزائري، إلا أنها لم تتخل عن مسؤوليتها من خلال اعتماد أجهزة تشغيل و التي ساهمت بنسبة ، في إنشاء مناصب شغل لمعالجة مشكلة البطالة و التي أخذت في التراجع، ولكن في حالة لا تضمن مستقبل القوى العاملة في ظل مناصب دائمة، و هذا ما أدخل العامل في دوامة عدم الاستقرار الوظيفي أو عدم الشعور بأمن وظيفي.

الفصل الثاني

البرامج التنموية

تمهيد :

تعتبر البطالة من بين المشكلات الاقتصادية التي تؤدي إلى اختلالات اقتصادية عالمية والتي كانت محل الدراسة والاهتمام لدى الكثير من الاقتصاديين والمفكرين، حيث تعمقت الأبحاث وتعددت النظريات الاقتصادية التي حاولت تفسير هذه الظاهرة . وتعد البطالة من المشكلات الأساسية التي عرقلت مسيرة التقدم والتنمية في معظم المجتمعات ، وتواجهها معظم دول العالم باختلاف مستويات تقدمها وأنظمتها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية

تعد البرامج التنموية والإصلاحية من بين الاستراتيجيات التنموية التي يمكن لأي دولة الاعتماد عليها في اقتصادها، من خلال تخصيص مبالغ تقدر وفقا للقدرة المالية للدولة لتخطط وتنفيذ مجموعة من البرامج التي تقوم على دفع عجلة التنمية بمختلف جوانبها إلى الأمام.

تعتبر الجزائر من بين الدول التي اعتمدت على هذه البرامج، خصوصا بعد تحسن الحالة الأمنية للجزائر بعد سنوات التسعينات، واستفادة الجزائر من مداخيل النفط المرتفعة بعد ارتفاع أسعاره، مما منحها حالة مالية جيدة قامت باستثمارها من خلال مجموعة من المخططات التنموية وفقا لظروف كل مرحلة والنتائج التي وصل إليها البرنامج السابق.

المبحث الأول: برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي

المطلب الأول: تعريف برنامج الإنعاش الاقتصادي 2001-2004

برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي Le programme de soutien à le relance économique، هو برنامج الاستثمارات العمومية الذي طرحته السلطات العمومية للفترة 2001-2004 بميزانية أولية تجاوزت 07 مليار دولار، وتم الإعلان رسمياً عن هذا البرنامج خلال الخطاب الذي ألقاه رئيس الجمهورية في افتتاح الندوة الوطنية لإطارات الأمة يوم 26 أبريل 2001. يستهدف هذا البرنامج دعم النمو الاقتصادي من خلال تفعيل الأنشطة الإنتاجية الفلاحية وتدعيم الخدمات العمومية في مجالات الري، النقل، البنية التحتية، تحسين الإطار المعيشي لحياة السكان، التنمية المحلية وتطوير الموارد البشرية¹.

المطلب الثاني: أهداف برنامج الإنعاش الاقتصادي 2001-2004

وفقاً للوثيقة الرسمية التي أصدرتها رئاسة الحكومة المتعلقة بمضمون برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي فإن الأهداف العملية لهذه السياسة حددت فيما يلي:

— تنشيط الطلب الكلي.

— دعم النشاطات المنتجة للقيمة المضافة ومناصب الشغل عن طريق رفع مستوى الاستغلال في القطاع الفلاحي وفي المؤسسات المنتجة المحلية الصغيرة والمتوسطة.

— تهيئة وانجاز هياكل قاعدية تسمح بإعادة بعث النشاطات الاقتصادية وتغطية الاحتياجات الضرورية للسكان.

— تنمية الموارد البشرية.

— مما سبق يمكن القول أن الهدف الرئيسي لسياسة الإنعاش الاقتصادي يتمثل في رفع معدل نمو الناتج الداخلي الخام وتخفيض معدلات البطالة².

¹ عباس فرحات، وسيلة سعود، عرض عام لبرامج التنمية الاقتصادية في الجزائر خلال الفترة 2001-2014، مجلة الاقتصاد والقانون، العدد 1، جامعة مسيلة، جوان، 2018، ص 63.

² هدى بن محمد، عرض وتحليل البرامج التنموية في الجزائر خلال الفترة 2001/2019، مجلة كلية السياسة والاقتصاد، العدد 05 جامعة قسنطينة، يناير، 2020، ص 40.

المطلب الثالث: محتوى برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي 2001-2004

تم تقسيم برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي إلى أربعة قطاعات رئيسية، والجدول الآتي يبين هذا التقسيم القطاعي خلال فترة هذا البرنامج والمبالغ المخصصة لكل قطاع¹.

جدول رقم 01: مضمون برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي 2001-2004

النسبة	المجموع (مليار/دج)	2004	2003	2002	2001	القطاعات
%40.1	210.5	2.0	37.6	70.2	100.7	أشغال كبرى وهياكل قاعدية
%38.8	204.2	6.5	53.1	72.8	71.8	تنمية محلية وبشرية
%12.4	65.4	12.0	22.5	20.3	10.6	الزراعة والصيد البحري
%8.6	45.0	/	/	15.0	30.0	دعم الإصلاحات
%100	525.0	20.5	113.9	185.9	205.4	المجموع (مليار/دج)

المصدر: المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، "تقرير حول الوضعية الاقتصادية والاجتماعية للجزائر خلال السداسي الثاني من سنة 2001" ص 87.

من خلال الجدول السابق نلاحظ أنه خصص قرابة 75% من مبلغ البرنامج للسنتين الأوليتين من انطلاقه وهذا لإعطاء دفعة قوية لعملية الإنعاش الاقتصادي، وتحسيس المواطن بنتائج ملموسة في أقرب وقت ممكن خاصة بعد الأوضاع المعيشية الصعبة التي عاشها خلال فترة التسعينات وهذا ما يجدد ثقته في الحكومة الجديدة، ليخصص ما نسبته 21.5% و 4% من البرنامج للسنة الثالثة والرابعة على التوالي لتكتملة المشاريع التي انطلق فيها. كما كان لقطاع الأشغال الكبرى والهياكل القاعدية والتنمية المحلية والبشرية حصة الأسد في هذا البرنامج بحصة تقارب 80% من مبلغ البرنامج، وهذا راجع لأهمية هذين القطاعين فبالنسبة لقطاع الأشغال الكبرى والهياكل القاعدية تتطلب مشاريعه الضخمة كالطرق والمطارات والموانئ تخصيص مبالغ كبيرة لتنفيذها، كما أن هذه المشاريع لها أهمية كبيرة في التنمية الاقتصادية والتأثير على

¹ هدى بن محمد ، مرجع سابق ص 41.

الفصل الثاني البرامج التنموية

باقي القطاعات، إضافة أن هذا القطاع يعرف عجزا وتأخرا كبيرين خاصة بعد خروج الجزائر من أزمته الأمنية.

أما بالنسبة للتنمية المحلية والبشرية فيطلب هذا القطاع جهودا كبيرة في مختلف المجالات لتحسين الموارد البشرية.

وخصص البرنامج ما نسبته 21% من مبلغ البرنامج لتدعيم مختلف الإصلاحات في المؤسسات العمومية والخاصة، إضافة إلى دعم قطاع الفلاحة والصيد البحري رغم استفادته سنة 2000 من المخطط الوطني للتنمية الريفية بغية زيادة الإنتاج الفلاحي.

وقد استهدف في هذا البرنامج تنمية المناطق النائية والأكثر حرمانا في الهضاب العليا والجنوب بتكلفة إجمالية قدرها 67.6 مليار دج.

ومن أجل ضمان التطبيق الجيد لهذا البرنامج وتحقيق أهدافه قامت السلطات العامة بوضع مجموعة من الإصلاحات المؤسسية والهيكلية التي تسمح بتفعيل آليات السوق وخلق محيط ملائم لازدهار الأنشطة الإنتاجية وتشجيع الاستثمار، ويمكن توضيح أهم هذه الإصلاحات والمبالغ المخصصة لها من خلال الجدول الآتي.

جدول رقم 02: الإصلاحات المصاحبة لتنفيذ برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي

المجموع (مليار دج)	2004	2003	2002	2001	
20	9.8	7.5	2.5	0.2	عصرنة إدارة الضرائب
22.5	5	5	7	5.5	صندوق المساهمة والشراكة
2	0.4	0.5	0.8	0.3	تهيئة المناطق الصناعية
2	-	0.7	1	0.3	صندوق ترقية المنافسة الصناعية
0.08	-	-	0.05	0.03	أنظمة التنبؤ على المدى المتوسط والطيول
56.58	15.2	13.7	11.35	6.33	المجموع

المصدر: هدى بن محمد، عرض وتحليل البرامج التنموية في الجزائر خلال الفترة "

2019/2001، مجلة كلية السياسة والاقتصاد العدد الخامس - يناير 2، قسنطينة، الجزائر، 2020 ص 42.

المطلب الرابع: تحليل الوضعية الاقتصادية في ظل هذا البرنامج

يمكن تحليل الوضعية الاقتصادية من خلال مؤشرات ومجاميع عديدة، وسوف نركز على بعض المؤشرات المهمة¹.

جدول رقم 03: تطور بعض المؤشرات الاقتصادية خلال الفترة 2001-2004

2004	2003	2002	2001	
5.2	6.8	4.1	2.7	معدل نمو الناتج الداخلي الخام %
17.7	23.7	27.30	27.30	معدل البطالة %
11.12	8.84	4.37	7.06	معدل التضخم %
11.12	8.84	4.37	7.02	ميزان المدفوعات (مليار دولار)
21.82	23.35	22.64	22.57	الدين الخارجي (مليار دولار)

المصدر: هدى بن محمد، عرض وتحليل البرامج التنموية في الجزائر خلال الفترة "

2019/2001 ، مجلة كلية السياسة والاقتصاد العدد الخامس - يناير 2 ، قسنطينة ، الجزائر 2020 ص42.

من خلال الجدول السابق نلاحظ أن برنامج الإنعاش الاقتصادي كانت لها انعكاسات على مختلف المؤشرات الاقتصادية نجملها كما يلي:

-تحقيق معدلات نمو الناتج الداخلي الخام مقبولة حيث ارتفع معدل نمو الناتج الداخلي الخام من 2.7% سنة 2001 إلى 5.2% سنة 2004، حيث حقق أعلى معدل نمو اقتصادي سنة 2003 بمعدل 6.8%، وهذه المعدلات لمنتحقق لمدة طويلة ويرجع ارتفاع أسعار النفط في الأسواق الدولية دور كبير فيتحقق هذه المعدلات.

¹هدى بن محمد ، مرجع سابق ، ص42.

-انخفاض معدلات البطالة من 27.30% سنة 2001 إلى 17.7% سنة 2004 ويرجع ذلك إلى إطلاق المشاريع التنموية التي تتطلب اليد العاملة لتنفيذها

-ارتفاع معدلات التضخم من 3.5% سنة 2001 إلى 4.6% سنة 2004، حيث عرفت سنة 2002 انخفاض للمعدل بـ 2.2.

-ارتفع رصيد ميزان المدفوعات من 7.06 مليار دولار سنة 2001 إلى 11.12 مليار دولار، فرغم ارتفاع واردات البلاد نتيجة لتشجيع الطلب المحلي وإنجاز المشاريع إلا أن ميزان المدفوعات حقق نتائج ايجابية راجعة خاصة لتحسن أسعار النفط هذا الأخير الذي يعتبر العنصر الغالب ضمن إيرادات الدولة. -بقي الدين الخارجي في مستويات مستقرة حيث انتقل من 22.57 مليار دولار سنة 2001 إلى 21.82 مليار دولار سنة 2004، وهذا يبين أن الجزائر لم تباشر في عملية تسديد ديونها الخارجية من خلال هذا البرنامج.

المبحث الثاني: البرنامج التكميلي لدعم النمو الاقتصادي 2005-2009

المطلب الأول : تعريف البرنامج التكميلي لدعم النمو الاقتصادي 2005-2009

البرنامج التكميلي لدعم النمو الاقتصادي Le programme complémentaire de soutien à la croissance وهو برنامج الاستثمارات العمومية الذي طرحته السلطات العمومية في يوم أبريل 2005 متعلق بالفترة 2005-2009 في إطار مواصلة إستراتيجية البرامج الكبرى للإنفاق العمومي التي بدأت مع برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي الخاص بالفترة 2001-2004، وذلك بعد ملاحظة بعض النتائج الإيجابية خلال هذه الفترة رغم محدودية المبالغ المخصصة.

وقد تم إقرار هذا البرنامج بعد تحسن الوضعية المالية للجزائر بعد الارتفاع الذي سجله سعر النفط الذي بلغ سنة 2004 حدود 38.5 دولار، مما نتج عنه تراكم احتياطي الصرف إلى ما يقارب 43.1 مليار دولار في السنة ذاتها، مما سمح باستغلال هذه العوائد لإكمال مسار التنمية، من خلال التركيز على مجموعة من الأهداف¹.

¹فرحات عباس ، سعود وسيلة ،ص68.

المطلب الثاني: أهداف البرنامج التكميلي لدعم النمو الاقتصادي 2009-2005

يهدف البرنامج الى تحقيق جملة من الأهداف والتي يمكن أن نوضحها كما يلي¹:

- استكمال الإطار التحفيزي والاستثمار: ويكون ذلك عن طريق إصدار نصوص تنظيمية من شأنها

أن تتم قانون الاستثمار وتطوير التدابير الكفيلة بتسهيل الاستثمار الخاص الوطني أو الأجنبي ؛

- مواكبة تكييف الأداة الاقتصادية والمالية الوطنية مع الانفتاح العالمي سواء تعلق الأمر بتأهيل أداة

الإنتاج أو بالإصلاح المالي أو البنكي ؛

- انتهاج سياسة ترقية الشراكة والخصوصية مع الحرص الشديد على تعزيز القدرات الوطنية في مجال

خلق الثروات ومناصب الشغل وترقية التنافسية؛

- تعزيز مهمة ضبط ومراقبة الدولة قصد محاربة الغش والمضاربة والمنافسة غير المشروعة التي تخل

بقواعد المنافسة والسوق على حساب المؤسسات الوطنية المنتجة ؛

تحديث وتوسيع الخدمات العامة: حيث أن ما مرت به الجزائر خلال فترة التسعينات سياسيا

واقتراديا أثر بالسلب على حجم ونوعية الخدمات العامة المقدمة للمجتمع، وهذا ما يجعل ضرورة

الإسراع في تحديثها وتوسيعها قصد تحين المستوى المعيشي للأفراد من جهة، ومن جهة أخرى كتكملة

لنشاط القطاع الخاص في سبيل ازدهار الاقتصاد الوطني ؛

تحسُّن مستوى معيشة الأفراد: وذلك من خلال تحسين الجوانب المؤثرة على نمط معيشة الأفراد،

سواء كان الجانب التعليمي أو الصحي أو الأمني.

تطوير الموارد البشرية والبنى التحتية: وذلك راجع للدور الذي تلعبه كل من الموارد البشرية والبنى

التي تحتية في النشاط الاقتصادي، فالموارد البشرية تعد من أهم الموارد الاقتصادية في الوقت الحالي،

فعملية تطويرها المتواصل يجنب الندرة فيها عن طريق رفع وترقية المستوى التعليمي والمعرفي

للأفراد والاستعانة بالتكنولوجيا في ذلك، كما أن البنى التحتية لها دور هاو جدا في تطوير النشاط

الإنتاجي وبالخصوص في دعم إنتاجية القطاع الخاص من خلال تسهيل عملية المواصلات وانتقال

السلع والخدمات وعوامل الإنتاج ؛

¹ محمد صلاح ، أهداف السياسة الاقتصادية الكلية في الجزائر حسب المربع السحري لكالدور، دراسة تحليلية تقييمية للبرامج

التنموية مع إشارة للبرنامج الخماسي 2010/2014 ، مجلة كلية العلوم الاقتصادية والتسيير و العلوم التجارية العدد 16، جامعة

مسيلة، 2016، ص270.

-رفع معدلات النمو الاقتصادي: يعتبر رفع معدلات النمو الاقتصادي الهدف النهائي للبرنامج التكميلي لدعم النمو الاقتصادي، وهو الهدف الذي تصب فيه كل الأهداف السابقة الذكر.

المطلب الثالث: محتوى البرنامج التكميلي لدعم النمو الاقتصادي 2005-2009

يكتسي هذا البرنامج أهمية بالغة خصوصا في الجانب المتعلق بالقيمة المالية، حيث بلغ في شكله الأصلي 4203 مليار دج أي ما قارب 55 مليار دج، ثم أضيف له بعد إقراره برنامجين خاصين أحدهما بمناطق الجنوب بقيمة 432 مليار دج وآخر خاص بمناطق الهضاب العليا بقيمة 668 مليار دج، زيادة على الموارد المتبقية من مخطط دعم الإنعاش الاقتصادي بقيمة 1071 مليار دج، والصناديق الإضافية المقدرة بـ 1191 مليار دج، والتحويلات الخاصة بحسابات الخزينة بقيمة 1140 مليار دج. وقد تم توزيع المبالغ المخصصة عند إقرار البرنامج وفقا للجدول الموالي¹:

الجدول رقم 4: توزيع المبالغ المخصصة للبرنامج التكميلي لدعم النمو الاقتصادي

القطاعات	المبالغ (مليار دج)	النسبة
تحسين ظروف معيشة السكان	1908.5	45.5%
تطوير المنشآت الأساسية	1703.1	40.5%
دعم التنمية الاقتصادية	337.2	8%
تطوير الخدمة العمومية	203.9	4.8%
تطوير تكنولوجيا الاتصال	50	1.1%
المجموع	4202.7	100%

المصدر: "البرنامج التكميلي لدعم النمو الاقتصادي بالنسبة للفترة 2005-2009" ص 6

المطلب الرابع: تحليل محتوى مضمون البرنامج التكميلي لدعم النمو

¹فرحات عباس ، سعود وسيلة ،ص 69.

1. تحسين ظروف معيشة السكان:

يحتل محور تحسين ظروف معيشة السكان النسبة الأكبر من قيمة البرنامج التكميلي لدعم النمو بـ45.5% من مجموع المبالغ المرصودة، وهو يعتبر تكملة لما جاء به مخطط دعم الإنعاش الاقتصادي في برنامج التنمية المحلية والبشرية.

ووزع هذا البرنامج على عدة قطاعات كان النصيب الأكبر منها لقطاع السكن حيث قرر إنشاء حوالي 101000 مسكن، ويليه قطاع التربية الوطنية في شكل إنشاء مزيد من الأقسام والمطاعم المدرسية قصد تحسين ظروف التمدن. بالإضافة إلى مشاريع التنمية المحلية فيما يخص التطهير والتزويد بمياه الشرب وتأهيل المرافق التربوية والمنشآت الرياضية والثقافية، ثم أتى قطاع التعليم العالي بإنشاء 231000 مقعدا بيداغوجيا و26 مطعما جامعا قصد توفير أفضل ظروف للتحصيل المعرفي على مستوى الجامعة الجزائرية¹.

2. تطوير المنشآت الأساسية:

مثل هذا الجانب حوالي 40.5% من إجمالي قيمة البرنامج التكميلي لدعم النمو، وهو عكس مدى الأهمية التي توليها الدولة لقطاع البنى التحتية والمنشآت الأساسية وذلك لدوره الهام في دعم الاستثمار وعمليات الإنتاج. واشتمل هذا الجزء على العديد من القطاعات كان في صدارتها قطاع النقل حيثي تضمن تحديث خطوط السكك الحديدية وإنشاء خطط أخرى جديدة، ما يتضمن إنشاء مشروع مترو الجزائر و03 مطارات جديدة و إنجاز عدد معتبر من محطات النقل ومؤسسات النقل الحضري على مستوى عدد من الولايات. بالإضافة إلى الاهتمام بقطاع الأشغال العموم حيث تضمن إنشاء وإعادة تأهيل 6000 كلم من الطرق الوطنية والولائية، وكذا صيانة 7000 كلم من الطرق وإنشاء 145 منشأة فنية، أما قطاع الماء فيتضمن إنجاز 08 سدود وإنجاز وإعادة تأهيل وإنجاز 31 محطة تصفية.

3. دعم التنمية الاقتصادية:

قدرت المبالغ المخصصة لبرنامج دعم التنمية الاقتصادية بحوالي 337.2 مليار دج وهو ما مثلنسبة 08% من الغلاف الإجمالي للبرنامج، وقد تم التركيز على قطاع الفلاحة والتنمية الريفية الذي

¹فرحات عباس ، سعود وسيلة ،ص70.

أخذ حوالي 90% من هذا المبلغ. ويعود هذا التركيز إلى مشاريع وسياسات التجديد الفلاحي والريفي وإستراتيجية الأمن الغذائي التي شرعت فيها السلطات العمومية بدءاً من 2000. كما تضمن البرنامج اهتماماً بالقطاعات التي تسهم بشكل كبير في التنمية الاقتصادية كالصناعة، السياحة، الصيد البحري، الاستثمار، والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة والصناعات التقليدية.

4. تطوير الخدمة العمومية وتحديثها

والهدف منها تحسين الخدمة العمومية وجعلها في مستوى التطلعات والتطورات الاقتصادية والاجتماعية الجارية قصد تدارك التأخر المسجل في هذا الإطار نتيجة الظروف الخاصة التي مرت بها الجزائر في فترة التسعينات. وقد خصص في هذا الإطار 203.9 مليار دج ما قارب 4.8% من مجموع المبلغ المخصص بالبرنامج. وقد استهدفت عدة مجالات منها¹.

♦ **البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال:** بهدف فك العزلة عن المناطق النائية والبعيدة من خلال تزويدها بالموزعات الهاتفية ورقمنة 61 محطة أرضية.

♦ **العدالة:** حيث يعتبر قطاع العدالة قطاع حساس مثل الضمان الكامل والأمثل لمصالح الأفراد والمؤسسات، ومن ثم فهو يمثل عاملاً مهماً في زيادة الثقة بين المتعاملين الاقتصاديين. كما يتضمن إنشاء 14 مجلساً قضائياً و 34 محكمة و 51 مؤسسة عقابية.

♦ **تطوير قطاع الداخلية** من خلال تطوير مصالح الأمن الوطني والحماية المدنية

♦ **التجارة:** بهدف تحسين الفضاء التجاري وتنظيم السوق التجارية وضعت مجموعة من الأهداف منها إنجاز مخابر مراقبة النوعية، وإنجاز مقرات تفتيش اقتناء تجهيزات لمراقبتها، وإنجاز مقرات تفتيش النوعية على الحدود.

♦ **المالية:** حيث يهدف إلى تحديث الإدارة المالية في قطاع الجمارك والضرائب

5. برنامج تطوير التكنولوجيات الجديدة للاتصال:

خصص لبرنامج تطوير التكنولوجيات الجديدة للاتصال من مجموع المبالغ المخصصة للبرنامج التكملي لدعم النمو الاقتصادي أي ما نسبته 1.1% أي حوالي 50 مليار دج.

¹ فرحات عباس، سعود وسيلة، ص 70.

المبحث الثالث: البرنامج الخماسي للتنمية (2010-2014)

المطلب الأول: تعريف البرنامج الخماسي للتنمية (2010-2014)

يندمج هذا البرنامج ضمن ديناميكية إعادة الإعمار الوطني التي انطلقت ببرنامج دعم الإنعاش الاقتصادي الذي تمت مباشرته سنة 2001 على قدر الموارد التي كانت متاحة آنذاك. وتواصلت الديناميكية ببرنامج تكميلي للفترة 2004-2009 الذي تدعم هو الآخر بالبرامج الخاصة التي رصدت لصالح ولايات الهضاب العليا ولايات الجنوب. وبذلك بلغت كلفة جملة عمليات التنمية المسجلة خلال السنوات الخمس ما يقرب 17500 مليار دج من بينها بعض المشاريع المهيكلية التي متزال قيد الانجاز. وقد خصص لهذا البرنامج الجديد المكمل للبرامج السابقة للبرامج السابقة مبلغ 21214 مليار دج أي ما يعادل 286 مليار دولار. وهو يشمل استكمال المشاريع الكبرى الجاري انجازها على الخصوص في قطاعات السكة الحديدية والطرق والمياه بمبلغ 9700 مليار دج ما يعادل 130 مليار دولار وإطلاق مشاريع جديدة بمبلغ 11534 مليار دج ما يعادل 156 مليار دولار¹.

المطلب الثاني: أهداف البرنامج الخماسي للتنمية (2010-2014)

- يهدف هذا البرنامج إلى تحقيق ما يلي²:
- دعم التنمية البشرية التي تعتبر الركيزة الأساسية للبرنامج الاقتصادي والاجتماعي، وتعزيز تماسك الأمة حول هويتها وشخصيتها الوطنيتين.
 - مكافحة البطالة من خلال استحداث ثلاث ملايين منصب شغل جديد.
 - تحسين ظروف العيش في المناطق الريفية من خلال تحسين التزود بالماء الصالح للشرب ودفع قطاع الأشغال العمومية لفك العزلة عن كل المناطق.
 - ترقية وتطوير اقتصاد المعرفة من خلال دعم البحث العلمي وتعميم التعليم، وتعميم استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال داخل المنظومة الوطنية للتعليم وفي المرافق العمومية.
 - تحسين مناخ الاستثمار واتخاذ التدابير اللازمة لإنعاش الصناعة الوطنية وتطوير المحيط الإداري

¹ بيان مجلس الوزراء الصادر بتاريخ 24 ماي 2010 المتضمن الموافقة على البرنامج الخماسي، 2010-2014 ص1.

² هدى بن محمد ، مرجع سابق ، ص47.

- والمالي والقانوني للمؤسسة، وترقية الصادرات خارج المحروقات.
- الاستثمار في توسيع قاعدة السكن وإعادة الاعتبار للنسيج العمراني، وتطوير الترقية العقارية والأداة الوطنية في قطاع البناء والأشغال العمومية.
- مواصلة التجديد الفلاحي وتحسين الأمن الغذائي للبلاد.
- تثمين الموارد الطاقوية والمنجمية،
- تثمين القدرات السياحية والصناعة التقليدية.
- الحفاظ على السلم الاجتماعي في خدمة التنمية.

المطلب الثالث: محتويات البرنامج الخماسي للتنمية 2010-2014

لقد انصب اهتمام هذا البرنامج على تأهيل الموارد البشرية بالدرجة الأولى حيث خصص له حوالي 40% من الغلاف المالي المخصص لها. وقد انصب هذا الاهتمام حول اقتصاد المعرفة من خلال البحث العلمي والتعليم العالي، استعمال وسيلة الإعلام الآلي داخل المنظومة الوطنية، دعم التنمية الريفية، المؤسسات الصغيرة المتوسطة، إنشاء مناطق صناعية، مواصلة تطوير البنى التحتية، فك العزلة والتحضير لاستقبال المستثمرين... وغيرها من النقاط التي اعتمدت عليها الجزائر لإنجاح هذا البرنامج.

وقد خصص للبرنامج مبلغ 21214 مليار دج، تم تقسيمها إلى ثلاثة برامج فرعية مكن توضيحها من خلال الجدول التالي¹:

الجدول رقم 5: توزيع المبالغ المخصصة للبرنامج الخماسي 2014

القطاع	المبلغ المخصص (مليار دج)	النسبة
1 برنامج تحسين ظروف معيشة السكان :	9903	
-السكن.	3700	
-التربية، التعليم العالي، التكوين	1898	
	619	

¹فرحات عباس ، سعود وسيلة ،ص72.

1800 1886	المهني -الصحة -تحسين وسائل وخدمات الإدارة العمومية -باقي القطاعات	45.42%
8400 5900 2000 500	2 برنامج تطوير الهياكل القاعدية : -قطاع الأشغال العمومية والنقل -قطاع المياه -قطاع التهيئة العمرانية	38.52%
3500 1000 2000 500	3 برنامج دعم التنمية الاقتصادية : -الفلاحة والتنمية الريفية -دعم القطاع الصناعي العمومي -دعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والتشغيل	16.05%

المصدر: مجلة الاقتصاد والقانون العدد 1/جوان 2020 ص 72

المطلب الرابع : تحليل مضمونمحتوى البرنامج الخماسي للتنمية 2010-2014

يمكن تفصيل محتوى البرنامج الخماسي 2010-2014 كما يلي:

1. تحسين التنمية البشرية: لقد خصص للتنمية البشرية أكثر من 45% من مجموع المبلغ

المخصص للبرنامج وذلك لتحسين المستوى المعيشي للأفراد من خلال:

✓ ما قارب 5000 منشأة للتربية الوطنية و 600000 مكان بيداغوجي جامعي و 400000 مكان إيواء

للطلبة وأكثر من 300 مؤسسة للتعليم والتكوين المهنيين.

✓ أكثر من 1500 منشأة قاعدة صحية منها 172 مستشفى و 45 مركزا صحيا متخصصا و 377 عيادة

متخصصة التخصصات، و 70 مؤسسة متخصصة لفئة المعاقين.

✓ مليوني وحدة سكنية منها 1.2 مليون وحدة سيتم تسليمها خلال الفترة الخماسية على أن يتم الشروع في أشغال الجزء المتبقي قبل نهاية 2014.

✓ توصيل مليون بيت بشبكة الغاز الطبيعي وتزويد 220000 سكن ريفي بالكهرباء.

✓ تحسين التزويد بالمياه الشروب على الخصوص من خلال إنجاز 35 سد و 25 منظومة لتحويل المياه مع إنهاء الأشغال بجميع محطات تحلية مياه البحر الجاري إنجازها

✓ أكثر من 5000 منشأة قاعدية موجهة للشباب والرياضة منها 80 ملعبا و 160 قاعة متعددة الرياضات و 400 مسبح وأكثر من 200 نزل ودار شباب.

2. تطوير المنشآت القاعدية: لقد تم تخصيص نسبة معتبرة لمواصلة تطوير المنشآت القاعدية

وتحسين الخدمة العمومية وذلك من خلال:

✓ أكثر من 3100 مليار دج موجهة لقطاع الأشغال العمومية لمواصلة توسيع وتحديث شبكة الطرقات وزيادة قدرات الموانئ.

✓ أكثر من 2800 مليار دج مخصصة لقطاع النقل من أجل تحديث ومد شبكة السكك الحديدية وتحسين النقل الحضري على الخصوص تجهيز 14 مدينة بالتراموي وتحديث الهياكل القاعدية بالمطارات.

✓ ما قارب 500 مليار دج لتهيئة الإقليم.

✓ وما قارب 1800 مليار دج لتحسين إمكانيات وخدمات الجماعات المحلية وقطاع العدالة وإدارات ضبط الضرائب والتجارة والعمل.

3. دعم التنمية الاقتصادية: ما يخصص البرنامج مبلغ 1500 مليار دج لدعم التنمية للاقتصاد

الوطني من خلال:

✓ رصد أكثر من 1000 مليار دج لدعم التنمية الفلاحية والريفية.

✓ ما قارب 150 مليار دج لترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة من خلال إنشاء مناطق صناعية والدعم العمومي للتأهيل وتسيير القروض البنكية التي قد تصل إلى 300 مليار دج لنفس الغرض.

✓ استعبي التنمية الصناعية هي الأخرى 2000 مليار دج من القروض البنكية الميسرة من قبل الدولة من أجل إنجاز محطات جديدة لتوليد الكهرباء وتطوير الصناعة البتروكيمياوية وتحديث المؤسسات

العمومية.

4. مجالات أخرى:

فيما يخص إنشاء مناصب الشغل ف ستفيد من 350مليار دج من البرنامج لموافقة الإدماج المهني لخريجي الجامعات ومراكز التكوين المهني ودعم إنشاء المؤسسات الصغيرة وتمويل آليات إنشاء مناصب الشغل إلى الكم الهائل من فرص التوظيف التي سيوفرها تنفيذ البرنامج ويولدها النمو الاقتصادي ،مما سمح بخلق ما قارب 3ملايين منصب شغل.

كما يخص البرنامج مبلغ 250مليار دج لتطوير اقتصاد المعرفة من خلال دعم البحث العلمي وتعميم التعليم واستعمال وسيلة الإعلام الآلي في المنظومة الوطنية وفي المرافق العمومية¹.

المبحث الرابع: برنامج توظيف النمو الاقتصادي 2015-2019

المطلب الأول : تعريف برنامج توظيف النمو الاقتصادي 2015-2019

يعتبر هذا البرنامج تكملة للبرامج التنموية السابقة حيث يغطي هذا البرنامج عمليات الاستثمارات العمومية المسجلة خلال فترة، 2019-2015 حيث تم إنشاء صندوق تسيير عمليات الاستثمارات العمومية المسجلة بعنوان برنامج توظيف النمو الاقتصادي 2015-2019والذي جاء ضمن حساب التخصيص الخاص رقم 143-302 وقد خصص مبلغ قدر ب 4079.6 مليار دج في، 2015مقابل مبلغ ب 1894.2

مليار دج في، 2016حيث نالت فيه المنشآت القاعدية الاقتصادية والإدارية الحصة الأكبر².

المطلب الثاني: أهداف تعريف برنامج توظيف النمو الاقتصادي 2015-2019

ويهدف هذا البرنامج إلى تحقيق ما يلي³:

– الحفاظ على المكاسب الاجتماعية من خلال منح الأولوية لتحسين الظروف المعيشية للسكان في قطاعات السكن، التربية، التكوين، والصحة العمومية، وربط البيوت بشبكات الماء والكهرباء والغاز...الخ؛ وترشيد التحويلات الاجتماعية ودعم الطبقات المحرومة العاملة؛

¹فرحات عباس ، سعود وسيلة ،ص72 ،ص73.

²هدى بن محمد ، مرجع سابق ص51.

³هدى بن محمد ، مرجع سابق ص51.

– ايلاء الاهتمام أكثر بالتنوع الاقتصادي وتحقيق نمو الصادرات خارج قطاع المحروقات؛ والاهتمام بالتنمية الفلاحية والريفية، بسبب مساهمتها في الأمن الغذائي وتنويعه؛

– استحداث مناصب الشغل؛ ومواصلة جهد مكافحة البطالة وتشجيع الاستثمار المنتج المحدث للثروة ومناصب العمل.

– ايلاء عناية خاصة للتكوين ونوعية الموارد البشرية من خلال تشجيع وترقية تكوين الأطر واليد العاملة المؤهلة.

وتتوخى الحكومة من خلال البرنامج الخماسي للنمو 2015-2019 إلى تحقيق نسبة سنوية للنمو قدرها 7% قصد الحد من البطالة وتحسين ظروف معيشة المواطنين.

* * ولكن مع حلول سنة 2015 استمر انخفاض سعر البترول ولأجل تدارك الوضع الاقتصادي بادرت السلطات في الجزائر إلى تبني عدة إجراءات الهدف منها هو ترشيد النفقات العامة ، ومنه فقد تم قفل حساب هذا البرنامج مع تاريخ 31 ديسمبر 2016. وفتح حساب باسم برنامج الاستثمار العمومية والمتضمن مبلغ قدره 300 مليار دج ، الذي يعطي صورة على انخفاض تمويل برامج الاستثمار العمومية خلال هذه الفترة المتبقية 2017/2019 وقد تم تجميد كل العمليات التي لم تنطلق كما صاحب ذلك العديد من الإجراءات التي تدخل ضمن سياسة ترشيد النفقات العامة من خلال الالتزام بالعمليات الضرورية والتي تكتسي طابع الأولوية القصوى.

المطلب الثالث : مضمون برنامج توطيد النمو الاقتصادي (2015-2019) قسم برنامج توطيد النمو الاقتصادي على تسع قطاعات رئيسية نبينها من خلال الجدول الآتي:

جدول رقم 6: مضمون برنامج توظيف النمو الاقتصادي خلال الفترة: 2016-2019

النسبة لمئوية %	المجموع (مليار دج)	2016	2015	
0.2	9.9	4.8	5.1	الصناعة
6.8	307.6	198.2	209.4	الفلاحة والري
0.8	48.5	14.9	32.6	دعم الخدمات المنتجة
38.4	2295.5	441.3	1854.2	المنشآت القاعدية الاقتصادية والإدارية
5.1	302.4	78.6	227.8	التربية والتكوين
3.1	184	32.7	151.3	المنشآت القاعدية الاجتماعية والثقافية
4.3	258.7	24.4	234.3	دعم الحصول على السكن
4.3	1760	860	900	مخططات البلدية للتنمية ومواضيع أخرى
11.8	703.2	239	464.6	عمليات برأس المال
100	5973.8	1894	4079.6	المجموع

المصدر: مجلة كلية السياسة والاقتصاد العدد الخامس – يناير 2020

من خلال الجدول السابق يتبين لنا أن قطاع المنشآت القاعدية، الاقتصادية والإدارية أخذ الحصة الأكبر من برنامج توظيف النمو خلال الفترة 2015-2016 وذلك بنسبة 38.4% من مبلغ البرنامج وهذا بعدما كان قطاع تنمية الموارد البشرية في البرامج السابقة هو الذي يأخذ الحصة الأكبر، ويعود ذلك إلى توجيه أكبر قدر من المبالغ لإتمام المشاريع السابقة المبرمجة سابقا خاصة مع اتجاه موارد الدولة نحو الانخفاض، أما مخططات البلدية للتنمية ومواضيع أخرى الموجهة لتوفير الحاجات الضرورية للمواطنين ودعم القاعدة الاقتصادية مثل التجهيزات الفلاحية والقاعدية وتجهيزات الانجاز والتجهيزات التجارية فقد أخذت حصة تقدر بـ 29.5% من مبلغ البرنامج، ثم عمليات برأس مال (مبالغ إعادة هيكلة المؤسسات العمومية، تخفيض الفوائد، .. الخ) بـ 11.8% من مبلغ البرنامج، ثم الفلاحة والري بحصة تقدر بـ 6.8% من مبلغ البرنامج، ثم التربية والتكوين بحصة تقدر بـ 5.1% من مبلغ البرنامج، ثم باقي القطاعات الأخرى مجتمعة بحصة تقدر بـ 8.4% من مبلغ البرنامج.

وما يلاحظ أن حجم المبالغ الموجهة للتجهيز خلال سنة 2016 قد انخفض كثيرا بالمقارنة مع حجم المبالغ الموجهة للتجهيز خلال سنة 2015 وذلك بنسبة تقدر بـ 54% وهذا راجع لانخفاض مدا خيل

البلاد وللتدابير المتخذة من قبل السلطات العامة الرامية إلى التقليل من الإنفاق لمواجهة الأزمة المالية بما يعرف بسياسة التقشف¹.

المطلب الرابع: تحليل الوضعية الاقتصادية في ظل هذا البرنامج

يمكن تحليل الوضعية الاقتصادية من خلال مؤشرات ومجاميع عديدة، وسوف نركز على بعض المؤشرات المهمة.

جدول رقم 7 : تطور بعض المؤشرات الاقتصادية خلال الفترة 2016-2019

2016	2015	
3.3	3.7	معدل نمو الناتج الداخلي الخام
أفريل: 9.9 سبتمبر 10.5	سبتمبر: 11.2	معدل البطالة
جانفي: 2016/جانفي: 2015: 5.04	4.87	معدل التضخم
26.03-	27.45-	ميزان المدفوعات (مليار دولار)
3.84	3.02	الدين الخارجي (مليار دولار)

المصدر: مجلة كلية السياسة والاقتصاد العدد الخامس – يناير 2020 ص

من خلال الجدول السابق نلاحظ انخفاض معدل نمو الناتج الداخلي الخام من 3.7% سنة 2015 إلى 3.3% سنة 2016 وهذا النمو المسجل كان بفضل نمو بعض القطاعات خارج المحروقات كالزراعة والصناعة والبناء والأشغال العمومية والري، كما أن معدلات البطالة قد انخفضت من 11.2% في سبتمبر 2015 إلى 10.5% في سبتمبر 2016، ومعدل التضخم قد ارتفع من 4.78% سنة 2015 إلى 5.04% في جانفي 2016، أما ميزان المدفوعات فقد سجل عجزا حادا للسنة الثانية على التوالي بمبلغ قدره 27.54 مليار دولار سنة 2015 وهذا ما يعكس انهيار أسعار النفط باعتبار أن النفط يمثل أكثر من 95% من صادرات البلاد، لينخفض هذا العجز إلى 26.03 مليار دولار سنة 2016 نتيجة استمرارية أسعار النفط في الانخفاض.

بالنسبة للدين الخارجي فقد بقي في مستويات مستقرة في حدود 3مليار دولار وهي مستويات ضعيفة جدا.

¹هدى بن محمد ، مرجع سابق ص52.

كما عرف سعر صرف الدينار الجزائري تراجعاً محسوساً أمام العملات الأجنبية حيث تراجع أمام الدولار الأمريكي بنسبة 22% كما تراجع أمام الأورو بنسبة 9.3% سنة 2015، ليتواصل هذا الانخفاض سنة 2016 بنسبة 3.2% أمام الدولار الأمريكي وارتفاع طفيف أمام الأورو بنسبة (0.6%) وهذا ما أدى إلى ارتفاع الأسعار وتقويض القدرة الشرائية للمواطن والإحساس بغلاء المعيشة.

كما عرفت سنة 2015 انخفاضاً كبيراً في احتياطات الصرف الأجنبي لتصل إلى 144.3 مليار دولار، لتتواصل في الانخفاض سنة 2016 لتصل إلى 114.14 مليار دولار، وبالرغم من هذه الانخفاضات تبقى هذه الاحتياطات معتبرة وتبقي الوضعية المالية الخارجية للجزائر صلبة ومريحة نسبياً.

إن انخفاض أسعار المحروقات خلال سنة 2014 واستمراره خلال السنوات اللاحقة أدى إلى انخفاض عائدات الدولة المحلية والخارجية وبالتالي سوف تستمر المديونية العامة الداخلية في الارتفاع، ويزداد اللجوء التدريجي للمديونية الخارجية في المدى المتوسط والطويل في حالة استمرار الأزمة ويزداد السحب من صندوق ضبط الإيرادات الذي بدأت إيراداته تتناقص، الأمر الذي يؤثر حتماً في تمويل البرامج التنموية والاستثمارية العامة في المخطط الخماسي 2015-2019 .

وعليه فإن تنفيذ هذا البرنامج جاء في ظروف مالية جد صعبة تمر بها البلاد مما تطلب تجسيد كل العمليات التي لم تنطلق والتي ليست من الضروريات إلا تلك العمليات ذات الأهمية القصوى، وقد قررت الحكومة غلق كافة صناديق التخصيص التي وجدت قصد تسيير وتأطير مشاريع الاستثمارات العمومية، وجعلها ضمن صندوق واحد، يضمن للحكومة التخلي عن تعدد الصناديق، وذلك في سياق سياسات ترشيد الإنفاق العمومي التي تبنتها الحكومة كإستراتيجية بسبب تراجع مداخيل الدولة. ولهذا تم إقفال حسابات التخصيص الخاص رقم 302-120، 302-115، 302-143، 302-134، بتاريخ 31 ديسمبر 2016 وصب رصيدها في حساب نتائج الخزينة باستثناء مبلغ 300 مليار دج والذي حول إلى حساب تخصيص خاص جديد رقم 302-145

حيث تم إنشاء هذا الأخير الذي عنوانه حساب تسيير عمليات الاستثمارات العمومية المسجلة بعنوان ميزانية الدولة للتجهيز، حيث يقيد في هذا الحساب في باب الإيرادات مبلغ قدره 300 مليار دج ناتج عن حسابات التخصيص الخاص رقم 302-143، 302-134، 302-120، 302-115 عقب إقفالها، بالإضافة إلى مخصصات الميزانية الممنوحة سنوياً في إطار قوانين المالية لتمويل برامج الاستثمار، أما

باب النفقات فتسجل فيه النفقات المرتبطة بتنفيذ مشاريع الاستثمار المسجلة بعنوان ميزانية تجهيز الدولة بالإضافة إلى مشاريع الاستثمار المسجلة قبل تاريخ 31 ديسمبر¹.

خلاصة :

لقد اعتمدت الجزائر خلال مسارها التنموي على عدة برامج تنموية أساسية عرفت بالبرامج التنموية، انطلقت سنة 2001 بعد تحسن الحالة المالية للجزائر بعد استعادتها من ريع النفط الذي عرف ارتفاعات قياسية مما سمح لها بالتخلص من برامج صندوق النقد الدولي والمديونية التي كانت تلاحقها. عرف برنامج تنموي باسم "برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي" وامتد من 2001 إلى 2004 وقد سجل نتائج جيدة تمثلت أساسا في ارتفاع معدل النمو وانخفاض معدلات البطالة والتضخم، مما شجع الجزائر على مواصلة الطريق فقامت بتخصيص برنامج ثاني عرف بـ "برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي" للسنوات 2005-2009 والذي اعتبر أهم برنامج مر على تاريخ الجزائر خصوصا من حيث قيمته المالية التي تدعمت لاحقا ببرامج أخرى تخص الهضاب العليا ومناطق الجنوب مما جعله استثمارا ضخما. ثم تلى هذا البرنامج مخطط آخر عرف بـ "مخطط الخماسي للتنمية 2010-2014" والذي اهتم أساسا بالتنمية البشرية من خلال تدعيم قطاعات التعليم والسكن والخدمة العمومية مما حسن من المستوى المعيشي للأفراد.

ما يمكن إجماله أن هذه البرامج قد أدت نتائج جيدة برغم بعض القصور في تطبيقها وقضايا الفساد التي رافقتها، ومنتظر من الجزائر أن تقود برنامجا آخر للتنمية خلال الفترة 2015/2019 والذي استبدل اسم **باسم برنامج الاستثمارات العمومية** الذي ينتظر منه تجاوز السلبيات المسجلة في البرامج السابقة.

¹ هدى بن محمد ، مرجع سابق ص55.

الفصل الثالث

انعكاسات وتحديات

سياسات التشغيل في ظل

البرامج التنموية

المبحث الأول: انعكاسات البرامج التنموية على التشغيل والبطالة في الجزائر

تمهيد

إن مسألة البطالة التي مست كل الفئات الاجتماعية لا سيما الشباب وأصحاب الشهادات العلمية، أصبحت تمثل تهديداً على المجتمع، وهذا ما استلزم على الحكومة الشروع في إجراءات وتدابير استثنائية للتخفيف من حدتها وانعكاساتها السلبية خاصة في أوساط فئة مهمة وهي فئة الشباب، وتمثلت هذه الإجراءات في وضع برامج عديدة لترقية الشغل.

إن الجزائر تحاول من خلال هذه السياسات تأمين فرص عمل بالنسبة للبطالين رغم أن هذه المناصب غير دائمة ولا تلبى حاجات طالبي العمل داخل السوق، وبالتالي سنحاول من خلال هذا الفصل التعرف على أهم الإجراءات والسياسات التي سطرته الدولة الجزائرية للتخفيف من حدة البطالة، كما سيتم التعرض إلى بعض المتغيرات المرتبطة بسياسة التشغيل (طبيعة عقد العمل - الأجر - الخدمات الاجتماعية)¹.

1- تحديد بعض المفاهيم:

1-1 مفهوم الشغل: هو العرض والطلب المحكوم بالسعر الذي يحدّد بجملة من العناصر كحجم الطلب وحجم العرض وعنصر الكفاءة المتوفرة لدى طالبي الشغل، وما ينجر عن كلّ ذلك من منافسة شديدة خاصة في وضع يتسم بندرة العمل وارتفاع سقف الشروط المستوجبة للتوظيف من قبل المؤسسات، والحجم المرتفع لطالبي الشغل بفعل البطالة. وكل هذه العوامل الضاغطة تزيد من المنافسة على التشغيل.

ويطلق على هذا الجانب سوق التشغيل المحكوم بالأبعاد الاقتصادية وآليات السوق.

أما تعريفنا الإجرائي للشغل فهو كل مجهود فكري أو عضلي يبذله الفرد في مقابل الحصول على أجر².

1-2 مفهوم التشغيل:

¹ - سعدية زايدي ، سياسات التشغيل في الجزائر ، دراسة سوسولوجية للأمن الوظيفي، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه (ل م

(د) قسم تنظيم وعمل ، كلية علم الاجتماع ، جامعة باتنة 1 ، 2017/2018، ص 89.

² - كوثر زيادة ، واقع سياسة التشغيل في الجزائر في الفترة ما بين 2010/2014 ، مجلة العلوم الإنسانية عدد 48 ، مجلد أ جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي ، ديسمبر 2017 ، ص 237.

الفصل الثالث — انعكاسات وتحديات سياسات التشغيل في ظل البرامج التنموية

يعني تنظيم التوظيف الكامل و الاستعمال الأمثل للموارد البشرية، و قد عرفت الاتفاقية الدولية رقم 112 العام 1964 التشغيل بأفق واسع ارتكز على مفهوم التنمية الاقتصادية و الاستغلال الأمثل للعنصر البشري في نمو الاقتصاد و على ضمان العمل لكل شخص راغب فيه، و أن يكون العمل منتجا، و أن يختار هذا العمل بحرية و إمكانية اكتساب المؤهلات الضرورية لممارسة العمل لتستعمل فيه هذه المؤهلات.

و مفهومنا الإجرائي للتشغيل هو مجمل الشروط و الكيفيات و الطرائق التي يمكن بواسطتها الولوج إلى عالم الشغل، بعد حصول الفرد على قدر هام من التدريب و التأهيل .

1-3 مفهوم التوظيف:

هو توفير العمالة اللازمة للمنظمة من حيث النوعية و الأعداد المطلوبة، و جذب واستقطاب مرشحين محتملين لشغل الوظائف الشاغرة، و اختيار أفضلهم بالاستعانة بأساليب الاختبارات، المقابلات، اتخاذ قرار التعيين و استكمال المصوغات وإبرام عقد العمل. إن تعريفنا الإجرائي هو مجموعة من العمليات المتسلسلة و المترابطة، تبدأ باستقطاب أكفاء و أفضل العناصر الراغبة في العمل و القدرة على أدائه، و تنتهي بقرار التعيين في مناصب عمل دائمة أو مؤقتة، بغية تحقيق الأهداف المنشودة.

1-4 مفهوم سوق الشغل:

هو الوسط الذي يبحث فيه العاملون بهدف بيع خدماتهم لأصحاب العمل، الذين يقومون باستئجارها مقابل لشروط و ظروف يتفق عليها، كما يعرف على أنه المؤسسة التنظيمية الاقتصادية التي يتفاعل فيها عرض العمل و الطلب عليه، أي المجال الذي يتم فيه بيع الخدمات و شراؤها. أما تعريفنا الإجرائي فهو المكان أو الوسط الذي يتفاعل فيه الباحثون عن العمل و أصحاب العمل، أي المنطقة التي يتم فيها بيع و شراء الخدمات مقابل أجر¹.

المطلب الأول : مفهوم وأهداف سياسات التشغيل في الجزائر

1- مفهوم سياسة التشغيل:

¹ - كوثر زيادة، مرجع سابق ، ص 327.

الفصل الثالث — انعكاسات وتحديات سياسات التشغيل في ظل البرامج التنموية

قدمت تعاريف عديدة ومختلفة لسياسة الشغل، لعل أوضحها وأهمها ذلك الذي اعتمدته منظمة

التعاون والتنمية OCDE سنة 1985، والذي ركز على مبدئين :

المبدأ الأول: إن سياسة الشغل وفق هذا المبدأ يجب أن تكون موجهة نحو فئات معينة هي

البطالين، العاملون الذين يواجهون خطر فقدان وظائفهم والمهنيين في عملهم، ثم الفئة الثالثة وتتمثل

في الفئة النشطة التي ترغب العمل دون أن تجده مثل الطلبة والمتربصين.

المبدأ الثاني: ينبغي على النفقات التي تخصصها الدولة لسياسة الشغل أن تأخذ الأشكال الآتية:

أ. مكاتب التشغيل العامة

ب. التكوين المهني

ت. التدوير الوظيفي وتقسيم العمل

ث. الحث على العمل وتحفيز الشغل

ج. الأمان الوظيفي وإعادة التأهيل

ح. الخلق المباشر للوظائف

خ. المساعدة على خلق وإنشاء المشاريع الخاصة

د. المحافظة على دخول الأفراد وتغطيتها في حالة عدم العمل

ذ. التقاعد المسبق

تتمحور الأشكال السابقة للنفقات المخصصة للشغل حسب تعريف OCDE على ثلاث فئات،

تتعلق الفئة الأولى بالنفقات المباشرة الموجهة نحو المكاتب العمومية للشغل، أما الفئة الثانية فتجمع

النفقات من ب إلى خ في إطار ما يسمى بـ سياسات الشغل النشطة، في حين تضم الفئة الثالثة

سياسات الشغل غير النشطة وتجمع النفقات د و ذ.

يستند التعريف السابق على التفريق بين سياسة الشغل والسياسة الاقتصادية بوجه عام، هذه الأخيرة

وانكان لها تأثير على سوق العمل، إلا أنها لا تستهدفه بصورة مباشرة بقدر ما تستهدف العملية

الإنتاجية والاستثمارية بوجه عام. وهذا على العكس من سياسة الشغل التي تستعمل آليات وأدوات غير

تلك التي تستعملها السياسة الاقتصادية، وتهدف إلى معالجة الاختلالات التي تطرأ على سوق العمل

بصورة مباشرة.

وبالتالي فالسياسات التي تؤدي إلى زيادة حجم الشغل بصفة عامة، حسب تعريف OCDE هي

سياسات عامة ولا تعتبر سياسات شغل كما هو الحال على سبيل المثال، بالنسبة للإعفاء من الاشتراكات

الفصل الثالث — انعكاسات وتحديات سياسات التشغيل في ظل البرامج التنموية

الاجتماعية أو تخفيضها، وغيرها من التدابير التي تهدف إلى تشجيع التشغيل وزيادة الطلب على العمل. وكذلك الشأن بالنسبة لمختلف الإجراءات التي تهدف إلى زيادة عرض العمل مثل الإعفاء من الضرائب مما يؤدي إلى زيادة حجم الدخل المتاح للعامل، فهذه الإجراءات لا تعدو أن تكون سياسات اجتماعية، والهدف المباشر منها هو تدعيم القدرة الشرائية ومحاربة الفقر، وهذا على الرغم من تأثيرها على الشغل.

إن الفعالية التي أثبتتها الأشكال المختلفة لتدخل الدولة من خلال السياسات العامة في تنظيم سوق العمل وتخفيض معدلات البطالة، عاد بالكثير من المتخصصين في مجال اقتصاد الشغل إلى إدماج السياسات العامة ضمن سياسات الشغل، ويرون أن هذه الأخيرة تشتمل على مختلف السياسات العمومية التي تهدف إلى تحسين حالة سوق العمل وتخفيض التكلفة الاجتماعية الناتجة عن حالة عدم التوازن التي تحدث فيه بالشكل الذي يسمح ليس فقط بخلق وظائف جديدة تستجيب لأعداد وظروف العاطلين عن العمل وكذا المحافظة على الوظائف الحالية، بل تشجيع مختلف أشكال المفاضلات الاقتصادية التي من شأنها زيادة حجم التشغيل مثلاً لمفاضلة بين المورد البشري والآلة في العملية الإنتاجية أو المفاضلة بين وقت العمل والأجر.

تقدم سياسة الشغل نظرة شاملة تمتد لثلاث أو أربع سنوات على الأقل، ومن تفكير معمق وتشخيص دقيق لوضع الشغل بعد نقاش بين الفاعلين، يتم وضع خطة عمل إستراتيجية للشغل تتمثل في خطة عمل تشمل النتائج والأهداف المراد تحقيقها ثم الأعمال والأنشطة الواجب القيام بها، مع توزيع للأدوار وتحديد للمسؤوليات ثم توفير الموارد المالية اللازمة.

وإذا كانت النتائج أو الأهداف التي تصبوا سياسة الشغل تحقيقها بصورة عامة هي تطوير الشغل وتسهيل إدماج وإعادة إدماج الأفراد الذين يواجهون صعوبات على مستوى سوق العمل، فإن مختلف الأعمال والأنشطة التي تتضمنها عبارة عن آليات يتم وضعها بناء على تلك الأهداف، حيث تضم كل آلية مجموعة من الأنشطة والبرامج التي تهدف إلى تحقيق الإدماج المهني لفئة معينة أو أكثر من بين الفئات التي تواجه صعوبات في سوق العمل.

وان كانت كل من سياسة الشغل وسياسة مكافحة البطالة تهدفان في بداية المطاف إلى تقليص معدلات البطالة في الاقتصاد، إلا أنه ينبغي التمييز بينهما انطلاقاً من كون فعالية السياسيتين غير متماثلة لا من حيث وتيرة تحقيق هذا الهدف ولا من حيث استمراريته ولا حتى من ناحية ضمان جودة العمل، ذلك أن التشغيل في الأساس يحكمه منطق اقتصادي بحث يعبر عن حاجة المؤسسات الإنتاجية

الفصل الثالث — انعكاسات وتحديات سياسات التشغيل في ظل البرامج التنموية

إلى اليد العاملة التي تستجيب لخططها الإنتاجية وفق مبدأ العائد والتكلفة، فالمؤسسة تستمر في الطلب على اليد العاملة ما دام العائد من العمل أكثر من تكاليفه المتمثلة أساسا في الأجور ومصاريف العاملين المختلفة.

تقوم سياسة الشغل علي إعطاء الفرصة للمؤسسات ومساعدًا على التوظيف وفق ظروفها الخاصة وخططها الإنتاجية، ويسمح لها ذلك أيضا بالتوسع في نشاطها وتوظيف المزيد من العمالة في المستقبل. في المقابل، لا يمثل الأفق الاقتصادي أهمية كبرى في حالة سياسة الحد من البطالة، حيث يغلب عليها البعد الاجتماعي وتهدف إلى التوظيف أكبر عدد من العمالة¹.

2- أهداف سياسة التشغيل:

- تتمثل الأهداف الأساسية لسياسة التشغيل في الجزائر في الأهداف التالية:
- دعم الوكالة الوطنية للتشغيل وذلك من أجل ضبط سوق العمل وإحداث مناصب الشغل.
 - الحفاظ على مناصب التشغيل الموجودة ومحاولة إدماج العاطلين عن العمل وذلك من خلال دعم الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة.
 - رفع عدد مناصب الشغل.
 - خلق مناصب أكثر إنتاجية مما يحقق زيادة في مداخيل المجموعات المحرومة واستخدام أكفا قدرات العمال وكذا إشراك كل فرد في الحياة الاقتصادية للمج².

المطلب الثاني : تحديات وعوامل نجاح سياسة التشغيل في الجزائر

تواجه سياسة التشغيل عدة تحديات ومعوقات تصعب من مهماتها المتمثلة في مكافحة البطالة وزيادة فرص التشغيل وتمكنت من تحقيق مجموعة من النتائج.

1- معوقات سياسات التشغيل في الجزائر:

- 1- انعدام المرونة في المحيط الإداري.
- 2- عجز في اليد العاملة المؤهلة، وعدم توافق قوى العرض مع قوى الطلب

¹ - مدلس شكري ، آليات التشغيل المستحدثة وأثرها على النمو الاقتصادي في الفترة الممتدة من 2000-2014 ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم الاقتصادية ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، 2015/2017 ، ص62 ، ص63.

² حنان ملاك ، نوال شبابعة ، أثر البرامج التنموية على سياسات التشغيل في الجزائر 2010/2015 ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر أكاديمي تخصص مالية ونقود ، كلية العلوم الاقتصادية ، جامعة مسيلة، 2016/2017 ، ص26.

الفصل الثالث — انعكاسات وتحديات سياسات التشغيل في ظل البرامج التنموية

- 3 صعوبات الحصول على القروض بالنسبة لأصحاب المشاريع.
 - 4- عدم التوافق بين مخرجات التكوين واحتياجات التشغيل.
 - 5- عدم توفر معلومات دقيقة عن سوق العمل والعمالة، مما أدى إلى عدم القدرة على التخطيط الجيد لمواجهة مشكلة التشغيل.
 - 6- ضعف قدرة المؤسسات على التكيف مع المستجدات.
 - 7- ضعف العامل الاجتماعي الثقافي الذي يدفع إلى تفضيل العمل المأجور.
 - 8- الافتقار إلى وسائل التشخيص و التقييم والمتابعة.
 - 9- الاعتماد على القطاع الحكومي كمصدر أساس ي للتشغيل.
 - 10- عدم التحكم في الآليات القانونية التي تتولى تنظيم سوق العمل¹.
- ### 2- عوامل تفعيل ونجاح سياسات التشغيل:

لقد حاولنا من خلال هذه الدراسة عرض سياسات التشغيل التي سطرته الدولة الجزائرية لمعالجة مشكلة البطالة، وقد كان هدفنا الرئيس ي هو التعرف على معوقات هذه السياسات وسبل تفعيلها.

ومن بين العوامل التي تساعد على نجاح ورفع فعالية السياسة العامة في مجال التشغيل هي بناء سياسات التشغيل على دراسات ومعطيات حقيقية ، ومشاركة كل الأطراف والجهات المختصة والأخذ بأرائها واقتراحاتها والابتعاد قدر الإمكان عن القرارات العشوائية التي تزيد من إشكالية البطالة أكثر فأكثر. إضافة إلى أن برامج التشغيل يجب أن تتضمن وظائف دائمة ومستمرة، ووجب على الحكومة الابتعاد عن طريقة التوظيف بصفة مؤقتة والمتمثل في برنامج عقود ما قبل التشغيل، والذي أثبت فشله في ظل تزايد أعداد المتخرجين من الجامعات سنويا وارتفاع معدلات البطالة، وهذا بسبب الصيغة المؤقتة التي يحملها هذا البرنامج في حين أن هؤلاء الشباب يبحثون عن مناصب عمل، دائمة تضمن لهم الاستقرار والأمن المادي. وضرورة مساعدة الشباب البطالين في إنشاء مؤسساتهم المصغرة، والعمل على تسهيل العلاقات بين المؤسسات المتوسطة والمؤسسات الكبرى بما يضمن قيام تعاون قائم على أسس مبنية، بالإضافة من تمكين هذه المؤسسات الحصول على اليد العاملة المؤهلة المتخرجة من

¹ زايدى سعيدة ، سياسة التشغيل في الجزائر ، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية ، العدد 13، جامعة مسيلة ، ديسمبر 2017، ص204.

الفصل الثالث — انعكاسات وتحديات سياسات التشغيل في ظل البرامج التنموية

مراكز التكوين المهني والجامعة كل حسب تخصصه، بالإضافة إلى خلق حوافز وتشجيعات تمكن المؤسسات من استيعاب الفئات المتخرجة من هذه المؤسسات التكوينية والالتحاق بها، مثل تخفيض الضرائب عليها مقابل توظيفها لهذه الفئات، أو إعفائها منها، أو من أعباء الضمان الاجتماعية، وضرورة إدماج المؤسسات الصغيرة والمتوسطة ضمن مخططات التنمية الوطنية، وتمكينها من الاستفادة من كافة التدابير القانونية والمالية التي تقرها الدولة لصالح المؤسسات الاقتصادية والاجتماعية، وإشراكها في مجهود التنمية كقوة فاعلة ومساهمة في تنفيذ مشاريع التنمية¹.

المبحث الثاني: آليات سياسات التشغيل والبرامج المنفذة لها في الجزائر

إن اهتمام الدولة بقضايا التشغيل وتكثيف الجهود لمواجهة ظاهرة البطالة استلزم توفير الشروط اللازمة لضمان تحقيق الأهداف المرجوة وذلك بوضع هياكل قوية ومتخصصة قادرة على تحمل حجم المهام الموكلة إليها، وتم بذلك إنشاء وزارة خاصة بالتشغيل والتضامن الوطني مهيكلة أساسا على المستوى المركزي في مديريتين عامتين واحدة للتشغيل وأخرى للتضامن الوطني متفرعتين إلى عدة مديريات مركزية وعلى المستوى المحلي في مديريتين ولائيتين، الأولى للتشغيل والثانية للنشاط الاجتماعي، إضافة إلى الوكالات المتخصصة القديمة والجديدة التي وضعت تحت الوصاية المباشرة للوزارة هي:

- الوكالة الوطنية للتشغيل
- الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب
- وكالة التنمية الاجتماعية
- مديرية التشغيل
- الوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر
- الصندوق الوطني للتأمين على البطالة

¹ زايدي سعديّة ، مرجع سابق ، ص 205.

الفصل الثالث — انعكاسات وتحديات سياسات التشغيل في ظل البرامج التنموية

وتتمحور الأهداف الإستراتيجية لقطاع التشغيل بمختلف هياكله حول تخفيف الضغط على سوق الشغل من خلال تطبيق أجهزة وبرامج ترقية الشغل المشار إليها التي تمولها الدولة والتي تعتبر إحدى ركائز المساعي الرامية إلى محاربة البطالة والتشجيع على الإدماج المهني¹.

المطلب الأول: الهيئات المكلفة بتنظيم وتسيير سوق الشغل في الجزائر

1- الوكالة الوطنية للتشغيل

مؤسسة عمومية ذات طابع إداري، يعود تسييرها الشخصي وتغطيتها المالية إلى وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي، أنشأت بموجب المرسوم التنفيذي 259/90 المؤرخ في 08 سبتمبر 1990 المعدل والمكمل للأمر رقم 42/71: المؤرخ في 17 جوان 1971 المتضمن تنظيم الديوان الوطني لليد العاملة المنشأ بالمرسوم رقم 99/62: المؤرخ في 29 نوفمبر 1962.

وبذلك نلاحظ أن الوكالة وبعد تغيير التسمية تعتبر من أقدم الهيئات العمومية للتشغيل في الجزائر، تهدف إلى تنظيم سوق الشغل وتسيير العرض والطلب، وتلعب في هذا الشأن دور أساسيا في التقريب بين طالبي العمل وهم البطالين من كل الفئات من جهة، وأصحاب العمل وهم كل المؤسسات الاقتصادية التابعة للقطاعين العام والخاص من جهة ثانية، باستثناء طبعاً الإدارة العمومية التي يخضع التشغيل فيها لإجراءات أخرى تحت إشراف المديرية العامة للتوظيف العمومية. وقد جاء القانون رقم: 04/19 المؤرخ في 25 ديسمبر 2004 المتعلق بتصويب العمال ومراقبة الشغل ليعزز مكانة ودور الوكالة بصفتها الهيئة العمومية التي تضمن تصويب العمال وتشغيلهم باستثناء الأماكن التي لا توجد بها هياكل الوكالة أين رخص للبلديات استثناء أن تقوم بهذا الدور في حدود اختصاصاتها الإقليمية. وحتى تواكب التطورات والتغيرات الاقتصادية والاجتماعية وحتى تقوم بدورها في توفير فرص العمل حسب معايير العمل الدولية، استفادت الوكالة من مخطط تأهيل وإعادة الاعتبار يهدف أساسا إلى تحقيق ما يلي²:

¹سعدية زايدي، سياسات التشغيل في الجزائر، دراسة سوسولوجية للأمن الوظيفي، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه (ل م د) تخصص تنظيم وعمل، كلية علم الاجتماع، جامعة باتنة 1، 2018/2019، ص 90.

²سعدية زايدي، مرجع سابق، ص 92.

الفصل الثالث — انعكاسات وتحديات سياسات التشغيل في ظل البرامج التنموية

- تدعيمها بالإمكانيات لتصفية كل المشاكل التي تعيق سيرها مع توحيد دعائم التسيير والتدخل في سوق الشغل.
- اتخاذ إجراءات عصرنه طرق تسييرها وتدخلها تماشياً مع التطورات التكنولوجية الراهنة.
- تطوير وتحسين الخدمات التي تقدمها للمتعاملين معها سواء طالبي العمل وأصحاب العمل.
- ونشير أن مخطط التأهيل وإعادة الاعتبار تمت المصادقة عليه بموافقة الشركاء الاجتماعيين من نقابة العمال وأصحاب منظمات، كما أبدى مكتب الجزائر للمنظمة الدولية للعمل موافقته على تقديم المساعدة ومرافقة تجسيد هذا المخطط الإصلاحي
- أما من جانب التنظيم فإن الوكالة مهيكلة تسمح لها بالتواجد في كل مناطق الوطن وتتكون هياكلها من:
- المديرية العامة:** يتمثل دورها في تطبيق العلاقات والاستشارات القانونية والمراقبة التقنية وجمع المعلومات حول سوق الشغل من خلال هياكلها الخارجية أين يتم معالجتها.
- الوكالات الجهوية للتشغيل:** يمتد اختصاصها الإقليمي إلى عدة ولايات، وتعد جسر امتدادا بين المديرية العامة والهياكل الخارجية (وكالات ولائية، وكالات محلية) ويهدف إلى:
- ضمان التسيير اللامركزي للمناصب والموارد الموضوعة حسب سياسة تقاسم المسؤولية بين المديرية العامة والهياكل الخارجية.
- توفير الدعم التقني والتسيير للوكالات الولائية والمحلية للتعامل مع المشاكل التي يواجهونها يوميا لضمان السير الحسن للنشاطات.
- الوكالات الولائية للتشغيل:** تعتبر الخلية الأساسية في تنظيم الوكالة الوطنية للتشغيل حيث تقوم باستقبال المتعاملين معها سواء من طالبي العمل أو المستخدمين وتتلخص مهامها فيما يلي:
- البحث عن عمل لكل شخص يطلب ذلك حسب مؤهلاته المطلوبة وهذا العمل من اختصاص "مصلحة طالبي العمل" المتكون من موظفين متخصصين تقع على عاتقهم مهمة التنصيب وتقديم المشورة والمعلومات والتوجيه.
- تنفيذ الأجهزة والبرامج الخاصة بالتشغيل على المستوى المحلي مع الشركات وهذا العمل يقدم من طرف مصلحة المستخدمين.
- تقديم الدعم التقني في المتابعة الإدارية: معالجة عروض العمل استدعاء ومتابعة طالبي العمل.
- المساهمة في تنفيذ وتشجيع سياسة التشغيل المقدمة من طرف الدولة.

الفصل الثالث — انعكاسات وتحديات سياسات التشغيل في ظل البرامج التنموية

الوكالات المحلية للتشغيل: تعتبر كملحق أو مرافق للولاية تتميز بنسبة عالية من الكثافة السكانية والأنشطة، الوكالات المحلية تأتي في المستوى الأخير في تنظيم هياكل الوكالة الوطنية للتشغيل، تكون على مستوى الدوائر أو البلديات، تخصص في البحث عن فرص العمل أينما كانت وتوجيه عروض العمل إلى السكان المقيمين.

تعتبر الوكالة المحلية للتشغيل الخلية الأساسية في هذا التنظيم وهي التي تستقبل المتعاملين معها سواء من طالبي العمل أو أصحاب العمل، ويمكن تلخيص مهامها كما يلي:

- استقبال طالبي العمل من الجنسين لتسجيلهم بعد جلسة الحوار الأولى حسب مؤهلاتهم ورغباتهم في المنصب الذي يسعون إليه أو توجيههم وفقا لاستعداداتهم إلى برامج أخرى.
- تتلقى عروض العمل وتعمل على ربطها بالطلبات ضمن بطاقة موزعة حسب المهنة والقدرات، وفي هذا المجال فإنها تبادر إلى برمجة زيارات إلى أصحاب العمل من أجل تفعيل سوق الشغل، واستقبال الشباب المتخرجين من الجامعات والمعاهد الوطنية لتسجيلهم في البرنامج الوطني لعقود ما قبل التشغيل حسب التخصص، وتسجيل العمال المسرحين لأسباب اقتصادية من أجل تمكينهم من الاستفادة من نظام التأمين على البطالة على أساس ملفات وقوائم يقدمها صاحب العمل.

2- الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب ANSEJ

أنشأت الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب في سنة 1996 وهي مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، مكلّفة بتشجيع وتدعيم ومرافقة الشباب البطال الذين لديهم فكرة مشروع إنشاء مؤسسة، تقدم للشباب صاحب المشروع خلال مراحل إنشاء مؤسسته وتوسيعها، ما يلي¹:

- إعانات مجانية (استقبال - إعلام، تكوين) .

- امتيازات جبائية (الإعفاء من الرسم على القيمة المضافة وتخفيض الحقوق الجمركية في مرحلة الانجاز والإعفاء من الضرائب في مرحلة الاستغلال)

- الإعانات المالية (قروض بدون فائدة - تخفيض نسبة الفوائد البنكية)

وضعت الوكالة تحت وصاية الوزارة المكلفة بالعمل والتشغيل وتضطلع بالاتصال مع المؤسسات والهيئات المعنية بالمهام الرئيسية التالية.

- تدعم وتقدم الاستشارة وترافق الشباب ذوي المشاريع في اطار تطبيق مشاريعهم

¹ سعديّة زايدي ، مرجع سابق ، ص93.

الاستثمارية

- تسير وفقا للتشريع والتنظيم المعمول بهم اتخصصات الصندوق الوطني لدعم الشباب وبالامتيازات الأخرى التي يحصلون عليها.
- تقوم بمتابعة الاستثمارات التي ينجزها الشباب ذوي المشاريع مع الحرص على احترام بنود دفتر الشروط التي تربطهم بالوكالة و مساعدتهم عند الحاجة لدى المؤسسات والهيئات المعنية بانجاز الاستثمارات.
- تقييم علاقات متواصلة مع البنوك والمؤسسات المالية في اطار التركيب المالي للمشاريع وتطبيق خطة التمويل ومتابعة انجاز المشاريع واستغلالها.
- وتتمثل أهداف جهاز دعم تشغيل الشباب:
- يشكل جهاز دعم تشغيل الشباب أحد الحلول الملائمة ضمن سلسلة الإجراءات المتخذة لمعالجة مشكلة البطالة في ظل المرحلة الانتقالية للاقتصاد الجزائري.
- تشجيع خلق النشاطات من طرف الشباب أصحاب المبادرات.
- تشجيع كل الأشكال والإجراءات الرامية إلى ترقية تشغيل الشباب.

وكالة التنمية الاجتماعية

هيئة عامة محددة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية الإدارية والمالية أنشئت بموجب المرسوم التنفيذي رقم 232/96 المؤرخ في 29 يونيو ، 1996 وذلك لتعزيز النظام المؤسسي الذي أنشأته الدولة بهدف التدخل الاجتماعي، من أجل التخفيف من التداعيات الاقتصادية والاجتماعية الناتجة عن التغيرات

الهيكالية خلال التسعينات.

وأشارت المادتين السادسة والسابعة من مرسوم الإنشاء أن الوكالة تتولى الترقية والانتقاء والاختيار والتمويل الكلي أو الجزئي عن طريق المساعدات أو أي وسيلة ملائمة أخرى تضمن 1:
-الأعمال والتدخلات الموجهة للفئات الاجتماعية المحرومة والتنمية الاجتماعية.
-كل مشروع أشغال أو خدمات ذات المنفعة الاقتصادية والاجتماعية الأكيدة ويحتوي على كثافة عالية لليد العاملة تقترحها كل جماعة أو مجموعة أو تجمع عمومي أو خاص قصد ترقية تنمية الشغل.

-البحث والاستطلاع وجمع المساعدات المالية والتبرعات والهبات والإكراميات من أي نوع

الفصل الثالث — انعكاسات وتحديات سياسات التشغيل في ظل البرامج التنموية

سواء كانت ذات طابع وطني أو أجنبي أو دولي أو متعدد الجوانب الضرورية لتجسيد مهمتها الاجتماعية.

تنظيم الوكالة يشمل مدير عام يعين بمرسوم تنفيذي، وكذا مجلس للتوجيه ولجنة للمراقبة والهيكل التقنية والإدارية التي تتكون على المستوى المركزي من 06 مديريات مركزية وخليتان، أما على المستوى الجهوي فهي تتكون من شبكة تضم 11 وكالة جهوية (العاصمة، عنابة، ورقلة مستغانم، تيارت، بشار، سيدي بلعباس، باتنة، بجاية، مديّة، تبسة)، إضافة إلى 237 خلية تضامن جوارية ناشطة، و 39 خلية تضامن جوارية قيد الإنجاز.

أهداف الوكالة كبيرة وهامة بالنظر للفئات الاجتماعية التي تقصدها ولبلوغ هذه الأهداف والوصول إلى المواطنين المعنيين ببرامجها فإن الوكالة تقوم على مجموعة من الأجهزة التي تعتمد عليها وهي¹:

- المنحة الخاصة بالتضامن (AFS)

- برنامج الإدماج المهني (PID)

- جهاز نشاط التدخل الاجتماعي (DAIS)

- جهاز الجزائر البيضاء (BA) DISPOSITIF BLANCHE ALGERIE

- أعمال المنفعة العامة ذات الكثافة العالية لليد العاملة

- التنمية المجتمعية (DEV-COM)

- خلايا التضامن الجوارية (CPS)

3- وكالة التنمية الاجتماعية

هيئة عامة محددة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية الإدارية والمالية أنشئت بموجب المرسوم التنفيذي رقم 232/96 المؤرخ في 29 يونيو، 1996 وذلك لتعزيز النظام المؤسسي الذي أنشأته الدولة بهدف التدخل الاجتماعي، من أجل التخفيف من التداعيات الاقتصادية والاجتماعية الناتجة عن التغيرات الهيكلية خلال التسعينات.

وأشارت المادتين السادسة والسابعة من مرسوم الإنشاء أن الوكالة تتولى الترقية والانتقاء والاختيار والتمويل الكلي أو الجزئي عن طريق المساعدات أو أي وسيلة ملائمة أخرى تضمن¹:

¹سعدية زايدي ، مرجع سابق ،ص97.

الفصل الثالث — انعكاسات وتحديات سياسات التشغيل في ظل البرامج التنموية

-الأعمال والتدخلات الموجهة للفئات الاجتماعية المحرومة والتنمية الاجتماعية.
-كل مشروع أشغال أو خدمات ذات المنفعة الاقتصادية والاجتماعية الأكيدة ويحتوي على كثافة عالية لليد العاملة تقترحها كل جماعة أو مجموعة أو تجمع عمومي أو خاص قصد ترقية تنمية الشغل.

-البحث والاستطلاع وجمع المساعدات المالية والتبرعات والهبات والإكراميات من أي نوع سواء كانت ذات طابع وطني أو أجنبي أو دولي أو متعدد الجوانب الضرورية لتجسيد مهمتها الاجتماعية. تنظيم الوكالة يشمل مدير عام يعين بمرسوم تنفيذي، وكذا مجلس للتوجيه ولجنة للمراقبة والهيكل التقنية والإدارية التي تتكون على المستوى المركزي من 06 مديريات مركزية وخليتان، أما على المستوى الجهوي فهي تتكون من شبكة تضم 11 وكالة جهوية (العاصمة، عنابة، ورقلة مستغانم، تيارت، بشار، سيدي بلعباس، باتنة، بجاية، مدية، تبسة)، إضافة إلى 237 خلية تضامن جوارية ناشطة، و 39 خلية تضامن جوارية قيد الإنجاز2.

أهداف الوكالة كبيرة وهامة بالنظر للفئات الاجتماعية التي تقصدها ولبلوغ هذه الأهداف والوصول إلى المواطنين المعنيين ببرامجها فإن الوكالة تقوم على مجموعة من الأجهزة التي تعتمد عليها وهي:

-المنحة الخاصة بالتضامن

-برنامج الإدماج المهني

-جهاز نشاط التدخل الاجتماعي

-جهاز الجزائر البيضاء

-أعمال المنفعة العامة ذات الكثافة العالية لليد العاملة

-التنمية المجتمعية

-خلايا التضامن الجوارية

4- مديرية التشغيل

أنشئت بموجب المرسوم التنفيذي رقم 50/02 المؤرخ في 22 جانفي 2002 الذي يحدد القواعد الخاصة بتنظيم مصالح التشغيل في الولاية وعملها، تمثل وزارة التشغيل على المستوى المحلي موجودة في كل

الفصل الثالث — انعكاسات وتحديات سياسات التشغيل في ظل البرامج التنموية

ولاية من الولايات 48 حسب التقسيم الإداري للجزائر.

تشكل مديريات التشغيل من مصالح تتفرع عنها مكاتب وأما مهمتها الأساسية فأشارت إليها المادة الثالثة من نفس المرسوم في¹:

في مجال ترقية التشغيل

- تنظيم تنفيذ برامج التشغيل وتنشيطها ومراقبتها.
- تنفيذ سياسة ترقية التشغيل على المستوى المحلي ومساعدة الجماعات المحلية على إنشاء برامجها الهادفة إلى تنمية إمكانات التشغيل بها.
- دراسة جميع كفاءات تطوير سياسات ترقية التشغيل البديلة والملائمة لخصوصيات الولاية
- تقييم برامج التشغيل وإثرائها وتعزيزها
- التقييم المنتظم لحالة تنفيذ مختلف برامج ترقية التشغيل التي يبادر بها القطاع والقيام عند الاقتضاء بتكليفها الضروري.
- تطوير هندسة التشغيل ووضع بنوك معطيات محلية تساعد على تنمية التشغيل.
- القيام بأي تحقيق أو دراسة ضرورية لتنمية البرامج البديلة الخاصة بترقية التشغيل، أو تكليف من يقوم بذلك.

تدعيم نشاط الحركة الجمعوية والحرص على انسجامه في إطار ترقية التشغيل ومكافحة البطالة.

ب- في مجال تنظيم التشغيل

في هذا الإطار تكلف المديرية الولائية للتشغيل بالمهام التالية:

تشجيع تنمية التشغيل عن طريق أعمال واقتراح تدابير تسمح بتقريب العرض من الطلب في مجال التشغيل بالاتصال مع الشركاء المعنيين.

- المساهمة بالاتصال مع المؤسسات المعنية في تعزيز التوافق بين السياسات العمومية الخاصة بالتشغيل والتكوين.

- وضع آليات المساعدة التقنية والاستشارة لمبادرة تنمية التشغيل المحلية.

¹سعدية زايدي ، مرجع سابق ، ص98.

الفصل الثالث — انعكاسات وتحديات سياسات التشغيل في ظل البرامج التنموية

- معرفة توجيهات التشغيل على المستوى المحلي وتحديد القطاعات التي قد توفره جمع كل المعطيات الإحصائية الخاصة بسوق العمل واستغلالها وتحليلها، وبهذه الصفة
- تجمع مديرية التشغيل بالولاية من جميع المؤسسات والمتدخلين في مجال التشغيل كل المعلومات الضرورية لأداء مهامها.

ج- في مجال المحافظة على التشغيل وحركة اليد العاملة

- السهر على تطبيق الأحكام التشريعية والتنفيذية المتعلقة بالمحافظة على التشغيل.
- الحث على جميع المبادرات الهادفة إلى المحافظة على التشغيل وتشجيعها.
- تأطير التحرك الجغرافي والمهني لليد العاملة ومتابعته، وتشجيع التعويض ما بينالولايات وما بين القطاعات في نشاطات التوظيف قصد رفع مستوى تحقيق عروض التشغيل إلى أقصى حد.
- وبالإضافة إلى المهام المذكورة أعلاه لمديرية التشغيل والولاية، تكلف المديرية بمتابعة نشاطات قطاع العمل والضمان الاجتماعي على المستوى المحلي، وجمع المعلومات المتعلقة بالقطاع ومركزها والسهر على تطبيق التوجيهات الواردة من الإدارة المركزية.
- وتقوم حاليا بتنفيذ ثلاثة برامج هامة من البرامج الوطنية لترقية الشغل لحساب وكالة التنمية الاجتماعية، وهذه البرامج ترمي إلى خلق مناصب شغل مؤقتة ممولة من طرف الدولة وهي:
- برنامج الشغل المأجور بمبادرة محلية.
- برنامج أشغال المنفعة العامة ذات الاستعمال المكثف لليد العاملة.
- برنامج عقود ما قبل التشغيل.

5-الوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر ANGM "

أنشئت بموجب المرسوم التنفيذي رقم 14/04 : المؤرخ في 22 :جانفي 2004كهيئة ذات طابع خاص تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، يتابع نشاطها وزير التشغيل والتضامن الوطني، تعود بداية إلى 1999 إلا أنه لم يعرف - في صيغته السابقة- النجاح الذي كانت تتوخاه السلطات العمومية منه، بسبب ضعف عملية المرافقة أثناء مراحل إنضاج المشاريع ومتابعة إنجازها، وقد تبين ذلك خلال الملتقى الدولي الذي نظم في ديسمبر 2002 حول موضوع " تجربة القرض المصغر في الجزائر " ،

الفصل الثالث — انعكاسات وتحديات سياسات التشغيل في ظل البرامج التنموية

وبناء على التوصيات المقدمة خلال هذا التجمع، الذي ضم عددا معتبرا من الخبراء في مجال التمويل المصغر، تم إنشاء الوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر

والقرض المصغر عبارة عن قرض يمنح لفئات المواطنين بدون دخل أو ذوي الدخل الضعيف غير المستقر وغير المنظم، يهدف إلى الإدماج الاقتصادي والاجتماعي للمواطنين المستهدفين عبر أحداث الأنشطة المنتجة للسلع والخدمات. يقدر بـ 50.000 دج كحد أدنى، ولا يمكنه أن يفوق 400.000 دج تشكل الوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر أداة لتجسيد سياسة الحكومة فيما يخص محاربة الفقر والهشاشة من خلال قيامها ب¹:

- تسيير جهاز القرض المصغر وفق التشريع والتنظيم المعمول بهما.
- تدعيم المستفيدين من القرض المصغر وتقديم لهم الاستشارة وترافقهم في تنفيذ أنشطتهم.
- منح قروض بدون فوائد.
- إبلاغ المستفيدين، ذوي المشاريع المؤهلة للجهاز، بمختلف المساعدات التي تمنح لهم.
- ضمان متابعة الأنشطة التي ينجزها المستفيدون مع الحرص على احترام بنود دفاتر الشروط التي تربط هؤلاء المستفيدين بالوكالة بالإضافة إلى مساعدتهم عند الحاجة لدى المؤسسات والهيئات المعنية بتنفيذ مشاريعهم.

وبذلك فإن القرض المصغر موجه إلى فئات اجتماعية واسعة خصوصا أصحاب الدخل المحدود ليتمكنهم من الاستفادة من تمويل لمبادراتهم، ومن بين الفئات الاجتماعية التي يقصدها البرنامج نجد المرأة الماكثة بالبيت وذلك بمساعدتها على تطوير نشاط بيتها يعود عليها وعلى عائلتها بالمنفعة. أما صيغة التمويل فإنها تنقسم إلى مساهمة مالية شخصية من المبادر، وقرض بنكي بفوائد مخفضة، قرض بدون فوائد من الوكالة، حيث يمكنها منح قرض قدره 29% من الكلفة الإجمالية في نمط التمويل الثلاثي، وتمنح أيضا قرض بدون فوائد لشراء المواد الأولية مقدرة بـ 100% من الكلفة الإجمالية للمشروع والتي لا يمكن أن تفوق 100.000 دج وقد تصل إلى 250.000 دج على مستوى ولايات الجنوب.

تنظيم الوكالة يرتكز على مديرية عامة وفروع جهوية تسمى التنسيقيات الولائية موجودة في كل ولاية

¹سعدية زايدي ، مرجع سابق ،ص100.

الفصل الثالث — انعكاسات وتحديات سياسات التشغيل في ظل البرامج التنموية

إلى جانب ممثل الوكالة في كل دائرة ويسمى المرافق، والوكالة الآن بصدد استكمال تنصيب كل هذه الهياكل عبر الولايات والدوائر.

وتعتمد الوكالة على هياكلها بالتنسيق مع باقي هيئات ووكالات التشغيل، وإشراك جمعيات من المجتمع المدني من أجل الوصول إلى أكبر عدد من أصحاب المبادرات وذلك بتنظيم حملات إعلامية وتحسيسية وبالاحتكاك المباشر، بالفئات التي يقصدها الجهاز. وإذا كانت تجربة القرض المصغر في الجزائر قد بدأت عام 1999 إلا أنها لم تعط النتائج المرجوة، وما يميز الصيغة الجديدة هو إنشاء وكالة خاصة بتسيير البرنامج وهذا ما سيسمح لامحالة من بلوغ أهداف وتحقيق نتائج أحسن في المستقبل، لأنه كما ذكرنا فإن أهداف القرض المصغر هامة وهي تجربة حققت نجاحا كبيرا في العديد من الدول في مجال محاربة البطالة وتحسين أوضاع المواطن كونه موجه إلى فئات اجتماعية واسعة.

6- الصندوق الوطني للتأمين على البطالة

تم إنشاء هذا الصندوق بموجب المرسوم التشريعي 94-11 المؤرخ في 26 مايو، 1994 المتضمن إحداث التأمين عن البطالة لفائدة الأجراء الذين يفقدون عملهم بصفة لا إرادية لأسباب اقتصادية، إما في إطار التقليل من عدد العمال أو إنهاء نشاط المستخدم سواء في القطاع الخاص أو القطاع العمومي.

وحددت المادة الرابعة من المرسوم التنفيذي رقم 94-188 المؤرخ في 6 جويلية 1994 المتضمن القانون الأساسي للصندوق الوطني للتأمين عن البطالة، المهام الأساسية لهذا الأخير فيما يلي:

- يضبط باستمرار بطاقة المنخرطين ويضمن تحصيل الاشتراكات المخصصة لتمويل أداءات التأمين عن البطالة ورقابة ذلك ومنازعاته.
- يسير الأداءات المقدمة بعنوان الخطر الذي يغطيه.
- يساعد ويدعم بالاتصال مع المصالح العمومية للتشغيل وإدارتي البلدية والولاية، إعادة انخراط البطالين المستفيدين قانونيا من أداءات التأمين عن البطالة في الحياة النشيطة.
- ينظم الرقابة التي ينص عليها التشريع المعمول به في مجال التأمين عن البطالة.
- يؤسس ويحفظ صندوق الاحتياط حتى يمكنه من مواجهة التزاماته إزاء المستفيدين في جميع الظروف. ويحرم من الاستفادة من أداءات التأمين عن البطالة.

الفصل الثالث — انعكاسات وتحديات سياسات التشغيل في ظل البرامج التنموية

المؤجرون ذوي عقد محدود الفترة، العمال الموسميّين، العمال في المنازل، العمال ذوي أصحاب العمل المتعدد. العمال عند أنفسهم.

- العمال الذين فصلوا لأسباب تأديبية عن عملهم.
- العمال المستقلين أو تركوا اختياريا عملهم.
- العمال في توقيف مؤقت أو مستمر للعمل بسبب كارثة طبيعية.
- العمال الذين وصلوا إلى السن الشرعي للتقاعد أو تتوفر فيهم شروط الاستقادة بالتقاعد المسبق. من مهام الصندوق الأولى¹:

- دفع تعويض البطالة الذي استقاد منه لغاية أواخر سنة 2006
- أكثر من 189.830 عاملا مسرّحا من مجموع 201.505 مسجلاً، أي بنسبة استيفاء 94%
- يناهز عدد المستفيدين الذين تمّ توقيف تعويضاتهم جراء عودتهم إلى العمل بعقود محدّدة المدة أو بقاءهم بالمؤسسات المؤهلة للتصفية 5.275 مستفيداً.

- أكبر موجة تسجيل في نظام التأمين عن البطالة تمّت في الفترة الممتدة بين سنتي 1996 و1999 التي سايرت تنفيذ إجراءات مخطط التعديل الهيكلي، عند ذلك، بدأ منحى الانتساب في التقلص.

انطلاقاً من سنة 1998 إلى غاية سنة 2004، قام الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة بتنفيذ إجراءات احتياطية بإعادة إدماج البطالين المستفيدين عن طريق المرافقة في البحث عن الشغل والمساعدة على العمل الحرّ تحت رعاية مستخدمين تمّ توظيفهم وتكوينهم خصيصاً ليصبحوا مستشارين- منشطين على مستوى مراكز مزودة بتجهيزات ومعدات مخصّصة لهذا الشأن، بهذا تمّ تسجيل النتائج الآتية:

- أكثر من 11.583 بطالا تمّ تكوينهم من طرف المستشارتين - المنشطين في مجال تقنيات البحث عن الشغل.

- أكثر من 2.311 بطالا تمت م أرفقتهم في إحداث مؤسساتهم المصغرة.
- أكثر من 12.780 بطالا تابعوا منذ سنة 1998 تكوينات لاكتساب معارف جديدة تؤهلهم لإعادة الإدماج في حياتهم المهنية.

¹سعدية زايدي ، مرجع سابق ،ص103.

الفصل الثالث — انعكاسات وتحديات سياسات التشغيل في ظل البرامج التنموية

-منذ سنة ، 2004 وبتقلص عدد المسجلين في نظام التأمين عن البطالة، تم تسطير التكوين بإعادة التأهيل لصالح البطالين ذوي المشاريع والمؤسسات المدمجة في إجراءات ترقية التشغيل.

7- تجربة صندوق الزكاة: تم إنشاء سوق الزكاة الجزائري في سنة ، 2003 حيث كان ينشط عن طريق اللجان (المركزية والولائية القاعدية)، بعد ذلك تم إنشاء المديرية الفرعية للزكاة سنة 2005.

بموجب مرسوم تنفيذي و المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الشؤون الدينية و الأوقاف، حيث تنص المادة الثالثة منه على إنشاء مديرية الزكاة التي تكلف بالإشراف على جمع موارد الزكاة و توزيعها و تحديد طرق صرفها، من أهم الصيغ التي يمنحها هذا الصندوق أنه يتكفل بتقديم قرض مصغر يمنح للقادرين على العمل من الجنسين و يسدد في أجل لا يتعدى أربع سنوات.

يمكننا القول أن استحداث مناصب الشغل في إطار الأجهزة المسيرة من طرف وزارة العمل و الضمان الاجتماعي ، بين سنة 2010 إلى غاية سنة 2012 أكثر من مليون منصب شغل بالقطاعين الاقتصادي و

الوظيف العمومي 1248819 " منصب، في حين تم استحداث 1940000 منصب آخر في إطار أجهزة الإدماج المهني¹ .

كما أن الشبكة الاجتماعية المستحدثة في إطار التضامن الوطني، ساهمت من جهتها بخلق "1033535 منصب شغل، و قد تم في هذا السياق إنشاء " 279 ألف مؤسسة مصغرة بين 2010 والسادسي الأول من سنة ، 2012 في إطار الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب، و الصندوق الوطني للتأمين على البطالة.

و قد جاء في تصريح المدير العام للوكالة الوطنية للتشغيل، أن نسبة التشغيل ارتفعت بـ 44% حيث بلغ 179000 " موظف في القطاع الاقتصادي لسنة 2010 مقابل أكثر من " 318000 سنة 2013.

¹كوثر زيادة ، مرجع سابق ، ص 328.

المطلب الثاني: أنماط التشغيل في الجزائر

1- برنامج تشغيل الشباب

يعتبر هذا البرنامج خاصا وذا أهمية كبيرة بالنسبة لمحور الشغل، انطلق عام 1988 وأولت الحكومة اهتماما بالغا به، ووضعت له إستراتيجية من أجل الوصول إلى السبل الكفيلة بالاستثمار في الطاقات الحية العاطلة عن العمل.

لقد وضع هذا البرنامج لتجاوز العقبات التي تصادف الشباب يوميا حيثما ذهب سواء في المؤسسات الخاصة بالتشغيل، أو مكاتب اليد العاملة التي لا نجد حلا للطلبات الكثيرة والقادمة باستمرار، ويشمل برنامج تشغيل الشباب على محورين:

- أولهما يتعلق بتوفير مناصب عمل لصالح الشباب في مختلف النشاطات الزراعية الريو الهياكل القاعدية والاقتصادية والاجتماعية.

- ثانيهما يتعلق بالتكوين في المراكز والمؤسسات والمعاهد وكذا التكوين بالمراسلة.

وكان الهدف المقرر من هذا البرنامج التكفل ب 200 ألف شاب عاطل عن العمل لسنتي

1988-1989 والمخصص للشباب النشطين غير الحاصلين عن العمل والبالغين 16 إلى 24 سنة الحد الأدنى تم تمديده إلى 27 سنة عام 1989 (وهذا عن طريق منحهم تأهيلا يسمح لهم بالاندماج المهني في أشغال ذات منفعة عامة.

يتميز برنامج تشغيل الشباب بوجود حالات لعدم التوازن تبدو جلية من خلال الفوارق بين مناصب العمل الدائمة ومناصب العمل المؤقتة، وكذا المساهمة المتقاربة لمختلف القطاعات، وكذا تنوع المشاريع

في بعض الولايات، والانعدام شبه كلي للمبادرات في الولايات الأخرى، مع قلة الاهتمام من طرف الشباب

حيال هذا البرنامج، فحوالي 50% من فئة الشباب غير معنية ببرنامج تشغيل الشباب، وهذه النسبة من فئة الشباب ستكون في معظمها من النساء ولعدة أسباب إدارية خاصة لم يعط هذا البرنامج النتائج المرجوة والأهداف التي كانت تنتظر وظهرت الحاجة إلى التكفل الأكثر تنظيما وفعالية ببرامج الإدماج المهني، فوضع برنامج بديل أكثر صرامة من قبل الوزارة المكلفة بالتشغيل¹.

¹سعدية زايدي ، مرجع سابق ،ص104.

2- جهاز الإدماج المهني للشباب

يهدف هذا الجهاز إلى إزالة وتصحيح النقائص التي أظهرها برنامج تشغيل الشباب والتشجيع الشباب على إنشاء نشاطات لحسابهم الخاص لترقية روح المبادرة، اشتمل هذا الجهاز على ثلاث فروع. ولقد كانت المبادئ الأساسية لهذا البرنامج تهدف أساساً إلى ترقية روح المبادرة والمقاولة لدالشباب وتنميتها سواء كان ذلك بطريقة مباشرة أو من خلال جمعياتهم، وتنمية المبادرات المحلية وتأمين الطاقات مع استغلال كل الإمكانيات المتاحة للتشغيل بإعطاء الأولوية للعمل الدائم وهناك ثلاثة أنظمة للجهاز:

أ- التشغيل المأجور الناتج عن المبادرات المحلية (ESIL)

في سنة 1990 تبنت الحكومة جهاز يهدف إلى إنشاء مكثف لمناصب الشغل لمدة سنة واحدة تقتصر هذه الوظائف على الأشغال غير المنتجة والقليلة التأهيل، سمح هذا الإجراء بتوظيف حوالي 500 شاب في سنة 2004، إلا أن هذه الوظائف المنشأة مؤقتة تتركز في مجملها في القطاع الخدمي، يتعلق بالتشغيل المرتبط بأشغال المنفعة العامة، تقوم هذه الفكرة على التشغيل المؤقت وهذا بتشغيل الشباب العاطل من طرف الجماعات المحلية لفترات من 6 إلى 12 شهراً بأجرة موازية للحد الأجر المضمون لعام 1991 والمقدرة بـ 2500 دج. وتمنح هذه المناصب للولايات في شكل حصص ولائية لكل سداسي وذلك بناء على برنامج سنوي للولاية تقدمه المندوبية بناء على اقتراحات البلديات وقد وفر هذا البرنامج العديد من مناصب الشغل فعلى سبيل المثال نذكر: ولاية تبسة التي وفرت أكثر من 7100 شغل في إطار العمل المأجور، كما وفرت ولاية المسيلة أيضاً 3838 منصب شغل ضمن هذا البرنامج وكان هذا سنة 2001.

ب- التعاونيات: تقدم مساعدة من طرف الدولة من أجل إنشاء تعاونيات هذا عن طريق استغلال الطاقات المحلية، وكذا البرامج المفتوحة من طرف الشباب، يمكن أن تصل إلى 30% من تكلفة المشروع والتي لا تتجاوز 500 ألف دج، حيث كانت تكلفة المنصب الواحد للعمل لا تتجاوز 5010 ألف دينار جزائري وتتيح للتعاونيات الفردية أو الجماعية التي قبلت ملفاتها و 70% المتبقية من تكلفة المشروع تمنح على شكل قروض بنكية مسيرة لمدة خمس سنوات إضافة إلى التسهيلات الإدارية والإعفاء الضريبي لمدة ثلاث سنوات وتخفيض لسعر التجهيزات.

الفصل الثالث — انعكاسات وتحديات سياسات التشغيل في ظل البرامج التنموية

ج - التكوين: إعداد الشباب مهنيًا، والمساعدة في عمليات التدريب خاصة في إطار التعاونيات ويكون لفائدة التعاونيات ومرتبطة بميدان العمل، إذ لا يتعدى التكوين مدة 06 أشهر داخل مؤسسات التكوين القريبة من المشروع وكيفية استعمال العتاد، أضف إلى أن هذا الجهاز يأخذ على عاتقه تكلفة الأجر للمؤسسات التي تعمل على تشغيل الشباب (طالب العمل لأول مرة) وهذا لمدة ستة أشهر. وتشجيعًا لتشغيل الشباب يقوم الجهاز بدفع لمدة عامين الاشتراكات الاجتماعية بحيث 7% من هذه الاشتراكات يدفعها الجهاز و 5% يدفعها المستخدم.

3- برنامج عقود ما قبل الإدماج (التشغيل)

أنشئ برنامج عقود ما قبل التشغيل سنة 1998 بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 402-98 المؤرخ في 02 ديسمبر 1998 والمتضمن الإدماج المهني للشباب الحاملين لشهادات التعليم العالي وكذا الحاصلين على شهادات التعليم العالي، والتقنيين السامين المتخرجين من المعاهد الوطنية للتكوين، بحيث يسمح هذا البرنامج الحصول على تكوين تطبيقي بالتكيف مع منصب العمل لأول مرة، وتم عملية الإشراف عليه من خلال وزارة العمل والحماية الاجتماعية وكذا وكالة التنمية الاجتماعية ADS. يهدف هذا الجهاز إلى مكافحة البطالة بصفة عامة واكتساب الخبرة المهنية وتحقيق تكوين تطبيقي للمستفيدين منه بصفة خاصة وهذا في حالة إدماجهم مهنيًا، وتدوم فترة التشغيل 12 شهرًا قابلة للتديد 06 أشهر بطلب من الهيئة والمؤسسة المستخدمة وكذا من طرف المستفيد. وتتمثل أهداف البرنامج فيما يلي:

- التخفيف من البطالة الخاصة في وسط الطبقة المتعلمة سواء الحاصلة على تأهيل جامعي أو تأهيل مهني.

- تحقيق تكوين وخبرة مهنية تؤهل المستفيدين من هذا الجهاز الاستفادة من تشغيل منصباتهم بخبرة مهنية مسبقة خاصة وأن أغلب طلبات التوظيف تشترط الخبرة المهنية في هذا المجال.

4- جهاز المساعدة على الإدماج المهني DAIP

الفصل الثالث — انعكاسات وتحديات سياسات التشغيل في ظل البرامج التنموية

يعتبر جهاز المساعدة على الإدماج المهني أحدث برنامج تسهر الحكومة الجزائرية على تطبيقه وتنفيذه، حيث خرج إلى حيز التنفيذ بموجب المرسوم التنفيذي رقم 126/08 المؤرخ في 19 أبريل 8 حيث هذا يهدف هذا الجهاز حسب ما ورد في المادة الثانية من المرسوم إلى¹:

-تشجيع الإدماج المهني للشباب طالبي الشغل المبتدئين.

-تشجيع كافة أشكال النشاط والتدابير الأخرى الرامية إلى ترقية تشغيل الشباب لا سيما عبر برامج تكوين - تشغيل وتوظيف.

ما يميز هذا الجهاز عن الأجهزة السابقة هو أنه موجه لعدة فئات من طالبي الشغل المبتدئين حسب مستوياتهم التعليمية والتكوينية وهي تشكل في مجموعها تقريبا كل فئات الشباب وحددتها المادة الثالثة في:

الفئة الأولى: الشباب حاملي شهادات التعليم العالي والتقنيين الساميين خريجي المؤسسات الوطنية للتكوين المهني.

الفئة الثانية: الشباب خريجي التعليم الثانوي للتربية الوطنية ومراكز التكوين المهني أو الذين تابعوا تريبا تمهينيا.

الفئة الثالثة: الشباب بدون تكوين ولا تأهيل.

وينصب المستفيدون من عقود إدماج ملي الشهادات وعقود الإدماج المهني لدى المؤسسات والإرادات العمومية، بينما ينصب المستفيدون من عقود تكوين- إدماج إما في ورشات الأشغال المختلفة التي تبادر بها الجماعات المحلية ومختلف قطاعات النشاط، وإما لدى حرفيين معلمين لمتابعة تكوين.

5- برنامج الأشغال المنفعة العامة وذات الاستعمال المكثف لليد العاملة

أنشئ هذا الجهاز على أساس القرض الممنوح للجزائر من قبل البنك الدولي للإنشاء والتعمير، الأهداف الرئيسية لهذا البرنامج هي تنمية وتطوير المجتمعات السكانية الأقل نموا بهدف إنشاء عدد معتبر من مناصب الشغل المؤقتة مع تطور وصيانة الهياكل العمومية وذلك بتطبيق الأشغال ذات المنفعة الاقتصادية والاجتماعية من صيانة الملحقات من طرف البلدية والولاية، وقد سمح هذا الجهاز بإنشاء 175.131 حوالي منصب شغل.

¹سعدية زايدي ، مرجع سابق ،ص109.

الفصل الثالث — انعكاسات وتحديات سياسات التشغيل في ظل البرامج التنموية

وهو يشبه إلى حد ما برنامج ESILS في توجيه الشباب وفي طبيعة العمل المؤقت ويتميز عنه في طبيعة الأنشطة المعروضة، حيث يتضمن أشغال عامة خاصة بالصيانة والترميم والري والغابات...، ويتم تمويله من طرف الصندوق الاجتماعي للتنمية والتسيير، ومكلف بتسيير "Agence ADS" développement social de وكالة التنمية الاجتماعية وتم العمل بهذه الصيغة منذ 1997 بتمويل من البنك العالمي حيث تم توجيهه خاصة للمناطق الجغرافية التي تعرف تركزا كبيرا لأعداد البطالين والتي تحتاج إلى أعمال ذات منفعة عامة بقيمة مضافة اقتصادية واجتماعية ذات الكثافة عالية لليد العاملة.

إن فتح الورشات الخاصة بالأشغال ذات المنفعة العمومية للاستعمال المكثف لليد العاملة منشأها تغطية العجز الذي تعاني منه الولايات والبلديات الفقيرة التي تستجيب لمقاييس التأهيل (من قلة المواد المالية ونقص في الهياكل القاعدية المصانة والموارد الطبيعية)، بالإضافة إلى تحقيق الاستقلالية الذاتية والمالية للشباب البطال وتمكينه من خلق مؤسسات مصغرة خاصة، وللإستفادة من البرنامج يجب توفر بطاقة حرفي أو سجل تجاري بالنسبة للمقاول في الولاية المعنية، أما بالنسبة للعامل فعليه أن يكون بطل مسجل في البلدية المعنية ويتراوح سنه ما بين 18 إلى 59 سنة.

المطلب الثالث : الأطر القانونية والتنظيمية لسياسة التشغيل

إن تعدد أبعاد وأهداف سياسة التشغيل في الجزائر، اقتضى حتمية تأطيرها بمجموعة من النصوص القانونية والتنظيمية، التي تضبط عمليات تجسيدها ميدانياً، إلى جانب مجموعة من الآليات والبرامج والمخططات العملية لتطبيقها وتنفيذها.

فبالنسبة للإطار القانوني والتنظيمي يصعب حصر مجموع النصوص القانونية والتنظيمية التي تم وضعها وإصدارها بهدف وضع السياسات التي تضعها السلطات السياسية في مجال التشغيل ومحاربة البطالة، إلا أنه يمكن أن نذكر منها¹ :

• القانون المتعلق بتنصيب العمال ومراقبة التشغيل الذي نص في مادته الثالثة على أن: "تضمن

الدولة

صلاحيات تنظيم في ميدان التشغيل"، لاسيما في مجال:

المحافظة على التشغيل وترقيته؛

¹سهم عجاج ، واقع سياسة التشغيل في الجزائر ومحاربة البطالة -دراسة لبرامج وآليات سياسة التشغيل- ورقة بحثية ، جامعة الجبالي اليابس سيدي بلعباس ، ص246.

الفصل الثالث — انعكاسات وتحديات سياسات التشغيل في ظل البرامج التنموية

- الدراسات الاستشرافية المتعلقة بالتشغيل؛
- المقاييس القانونية والتقنية لتأطير التشغيل ومراقبته؛
- أدوات تحليل وتقييم سياسة التشغيل؛
- أنظمة الإعلام التي تسمح بمعرفة سوق العمل وتطوره.
- القانون المتعلق بالتدابير التشجيعية لدعم وترقية التشغيل، الذي حددت أهدافه في مادته الأولى منه، والتي تتمثل في وضع التدابير التشجيعية لدعم وترقية التشغيل عن طريق تخفيف الأعباء الاجتماعية لفائدة المستخدمين، وتحديد طبيعة ومختلف أشكال المساعدة.
- المرسوم التنفيذي المحدد لمهام الوكالة الوطنية للتشغيل وتنظيمها وسيورها، التي كلفتها السلطات العمومية بمجموعة من المهام الأساسية في مجال التشغيل ورصد تفاعلات سوق العمل، يمكن أن نذكر:
- تنظيم معرفة وضعية السوق الوطنية للتشغيل واليد العاملة وتطورها وضمان ذلك.
- تطوير الأدوات والآليات التي تسمح بتنمية وظيفة رصد سوق العمل وتقييمها.
- تشجيع الحركة الجغرافية والمهنية لطالبي العمل. والمشاركة مع المؤسسات والهيئات المعنية في تطبيق عمليات التحويل المهني، أو التكوين التكميلي الخاص بتكليف مؤهلات طالبي العمل مع متطلبات عروض العمل المتوفرة.
- المشاركة في تنظيم وتنفيذ البرامج الخاصة بالتشغيل التي تقرها الدولة والجمعيات المحلية، وكل مؤسسة معنية وإعلامها بتسيير البرامج المذكورة وإنجازها.
- البحث عن كل الفرص التي تسمح بتتصيب العمال الجزائريين في الخارج.
- تطوير مناهج تسيير سوق العمل، وأدوات التدخل على عرض وطلب العمل وتقييمها.
- متابعة تطور اليد العاملة الأجنبية بالجزائر في إطار التشريع والتنظيم المتعلقين بتشغيل الأجانب، وتنظيم البطاقة الوطنية للعمال الأجانب وتسييرها.
- المرسوم التنفيذي المتعلق بجهاز المساعدة على الإدماج المهني الذي يهدف إلى تشجيع الإدماج المهني للشباب طالبي العمل المبتدئين. إلى جانب تشجيع كافة أشكال النشاط والتدابير الأخرى الرامية إلى ترقية تشغيل الشباب، لاسيما عبر برامج التكوين، والتشغيل والتوظيف.
- إلى جانب العديد من النصوص القانونية الأخرى المتعلقة بتشجيع خلق المقاولات والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، وتلك المتعلقة ببعض الهيئات والأجهزة الأخرى الناشطة في مجال التشغيل إما

الفصل الثالث — انعكاسات وتحديات سياسات التشغيل في ظل البرامج التنموية

بصفة مباشرة أو غير مباشرة، كالصندوق الوطني للتأمين على البطالة، وهيئات التنصيب الخاصة الصغيرة و المتوسطة.

المبحث الثالث: تحديات البرامج التنموية على الشغل في الجزائر

المطلب الأول : العواقب والنتائج بالنسبة إلى السياسات وبرامج التنمية في الجزائر

-يمكن القول إن الجزائر دولة تستهلك أكثر مما تنتج وأن اقتصادها يعتمد كلياً على النفط والغاز ، وإنها عرفت انخفاضا في الإيرادات من صادرات المحروقات عام ، 2014 لم تتوقعه الحكومة الجزائرية ، مع تأثير قليل في سياسات التنمية، وفي عام 2015 أدى الأمر بالفعل الى فقدانها نحو %40 من الإيرادات المتوقعة ، والتوقعات نفسها تبقى قائمة بالنسبة إلى عام 2016 إن بقي السعر على حاله لذلك يمكن القول على الأمر يتعلق ب " صدمة " تؤدي الى الحاجة إلى تغيير سياسات التنمية وإلى برامج تكشف عاجل.

-وينبغي التنكير بأن الجزائر في ضوء هذه الأزمة التي يمكن أن تستمر تتصف بالخصائص التالية -يأتي ناتجها المحلي الإجمالي بنحو 27% من عائدات النفط من خلال الخدمات التجارية، و18% من الإدارة العمومية ، و10% من الزراعة ، و5% من الصناعة فقط.

-يبلغ معدل التضخم فيها حاليا 5.3%.

-أصبح عدد سكانها نحو 40 مليون نسمة، وسيصل إلى 50 مليون عام 2030.

-يبلغ عدد سكانها الناشطين نحو 12 مليون نسمة ، بينهم 28% في التجارة والخدمات (من بينهم %59 في القطاع غير المسجل أو السوق الموازية) ، و 17% في القطاع البناء والإشغال العمومية، و 11% في قطاع الزراعة ، و 14% فقط في الصناعة.

-يرأح معدل البطالة بث 10% و 11% ولكنه يتصف إلى حد كبير بعدم الاستقرار (وظائف اجتماعية مؤقتة ذات إنتاجية منخفضة جدا) ، ويقدر هذا المعدل بنحو 25% من الشباب الجامعيين.

-بلغ استهلاك الطاقة 45 مليون مكافئ، ويزداد هذا الاستهلاك سنويا نحو 5.4% سنويا من النفط الخام و 8% من الوقود، و 7% من الغاز الطبيعي، و 12% من الكهرباء، وتستورد الجزائر حاليا بين 2 و 2.5 مليون طن من منتجات النفط سنويا ، أي ما تراوح تكلفته بين 3 و 5 مليارات دولار ولاسيما الوقود لتعويض الاستهلاك المحلي¹.

¹ جمال سويح ، عطاء الله بن طيرش ، تقييم مدى فاعلية البرامج التنموية في تنويع الاقتصاد الجزائري خارج قطاع المحروقات ، مجلة اقتصاديات المال والأعمال -JFBK ، جامعة الاغواط ، 2017 ، ص 215.

الفصل الثالث — انعكاسات وتحديات سياسات التشغيل في ظل البرامج التنموية

- سيصل الدعم المباشر للميزانية عام 2016 إلى 12.4 مليار دولار منه 4.7 لفائدة السكان و 4.5 للأسر والمواد الضرورية و 3.2 بالنسبة إلى الصحة.

- سيبلغ الدعم غير المدرج في الميزانية وغير المباشر نحو 15.3 مليار دولار عام 2016 وذلك في ميدان الطاقة أساسا (الوقود. الغاز الطبيعي الكهرباء)

- تمكن صندوق ضبط الإيرادات إلى غاية عامي 2014 و 2015 من تلبية حاجات الميزانية وبرامجها ، ولكن بحلول عام 2016 قد يكون التوازن غير كاف وربما يتم اللجوء إلى احتياطات الصرف التي يمكن أن تغطي 35 شهرا من الاستيراد لذا نتساءل إن كان يجب أن نكون راضين اعتمادا على هذه المعطيات مع أمل ارتفاع في سعر برميل النفط أو إن كان يجب - الآن - إلى اتخاذ الإجراءات اللازمة من خلال ما يلي:

- أخذ إجراءات وقائية ، آخذين في الحسبان ، أولا ببرامج التطوير والدعم والإعانات التي جرت برمجتها فعليا في المجالات الاجتماعية التي تعد حيوية إلى السلام والأمن الاجتماعي في البلاد. - اغتنام هذه الفرصة من ناحية أخرى ، للقيام بإصلاحات اقتصادية واجتماعية عميقة قد تؤدي تدريجيا الى تحرير الاقتصاد من الاعتماد على النفط.

لقد قررت الحكومة بشأن ميزانيتها لعام 2016 التوجه إلى ترشيد النفقات مع انخفاض قليل يبلغ 9%، أي 77 مليار دولار ، ومع انخفاض مقداره 3.3 % - في ميزانية التسيير ، و - % 16 في التجهيز ويتطلب هذا الاختيار اللجوء إلى صندوق ضبط الإيرادات ، ويستند هذا القرار الحفاظ على الاستثمارات العامة المهمة في البنية التحتية ، بما في ذلك تلك التي انطلقت بالفعل ، واستمرار جميع البرامج الاجتماعية والدعم بما في ذلك العمل ، وانخفاض الواردات خلال منح الترخيص المختلفة وخفض إنفاق الإدارة، ورفع قليل لبعض الضرائب¹ .

المطلب الثاني: تقييم برامج و سياسات التشغيل في الجزائر:

انطوت برامج و سياسات التشغيل في الجزائر كغيرها من الدول العربية الأخرى عموما على ثلاث عيوب رئيسية، جعلتها تفشل في معالجة الاختلالات الحقيقية لسوق الشغل وهي: تكلفتها العالية، تغطيتها

¹ جمال سويح ، عطاء الله بن طيرش مرجع سابق ،ص 216 ص 217.

الفصل الثالث — انعكاسات وتحديات سياسات التشغيل في ظل البرامج التنموية

المنخفضة، و تأثيرها المحدود. واستعراض عينة البرامج المنفذة في إطار سياسات تحسين سوق الشغل في الجزائر يعكس ضعف مستوى جمع البيانات و عدم استعمالها في مختلف مراحل وضع السياسات وتنفيذها و تقييمها.

فتحديد نطاق السياسات و الجهات المستفيدة، و مضمون البرامج لا يستند إلى بيانات كافية حول سوق

الشغل، مما يجعل هذه السياسات غير متصلة بواقع السوق و يضعف فعاليتها ، فالبيانات التي تجمعها

نظم المعلومات الخاصة بسوق الشغل غير شاملة و غير قابلة للمقارنة، وهذا ما يفسر قلة استخدام صانعي السياسات لهذه البيانات، ولم توجد دراسات مفصلة دقيقة لتقييم برامج أداء سوق الشغل، و إذا ما

توفرت فهي تركز على النتائج المحققة على المدى القصير، و ليس على المديين المتوسط و الطويل، و

لا توفر معلومات على أثر البرامج على العمالة طويلة الأجل، و لا عن نوعية فرص العمل و المساواة بين الجنسين وغيرها من الأوجه الاجتماعية لتلك السياسات .

و استنتجت الكثير من الدراسات أن سياسات تحسين أداء سوق الشغل في الجزائر غير متكاملة، و لا تنفذ بشكل منسق، فتوفير البرامج في إطار سياسات تحسين أداء أسواق الشغل لا يزال يتم بشكل مجزأ،

مع أن التجربة الدولية بينت أهمية التكامل في تقديم خدمات العمالة.

فالحاجة واضحة إلى تصميم سياسات تحسين أداء سوق الشغل بشكل متكامل لتوفير خدمات

متكاملة

للمستفيدين، كالتدريب و التوجيه المهني و مواءمة المؤهلات مع متطلبات العمل، و يتطلب ذلك تعزيز التنسيق بين جميع الوكالات العامة العاملة على وضع السياسات و تنفيذها، بما في ذلك مكاتب التشغيل

العامة ، ومراكز التدريب المهني و غيرها.

فيما يخص خدمات التشغيل العامة في الجزائر تقتصر لكثير من البيانات التي يمكن أن تساهم في

تحسين

أداء سوق الشغل، فمعظم مكاتب التشغيل توفر معلومات عن عدد المستفيدين من خدماتها، لكن قليلة جدا

هي المكاتب التي توفر بيانات دقيقة، مصنفة بحسب نوع الجنس و المنطقة، و لا يوفر أي منها بيانات

عن أوجه محددة في نتائج التشغيل، كمجال العمل أو مدة البقاء فيه.

أما في برامج الأشغال العامة، فالأرقام المتوفرة عن مجال العمل في البنى التحتية المنشأة قليلة جدا، لأن

معظم المعلومات المتوفرة عن نتائج هذه البرامج تركز عن عدد فرص العمل التي أوجد¹.

المطلب الثالث : اثر البرامج التنموية

1- أثر مخطط الإنعاش الاقتصادي على مستويات التشغيل والبطالة

وجهت الدولة المبالغ المالية التي خصصها البرنامج في معظمها إلى التنمية المحلية، والنهوض بالتشغيل في مختلف القطاعات على أمل خلق عدد كبير من مناصب العمل.

فيما يخص العمالة، انعكست ايجابيا على أغلبية القطاعات، خاصة قطاع الفلاحة والذي عرف ارتفاعا معتبرا، حقق متوسط نمو لعمالة خلال الفترة 2001-2004 نسبة 26,54% وكذلك قطاع البناء

والأشغال العمومية بنسبة 15,84% نتيجة استفادته بأكبر قدر من المخصصات المالية من هذا

البرنامج، أما قطاع التجارة والخدمات، فقد حقق متوسط نمو العمالة 48,48% وبخصوص قطاع

الصناعة عرف ضعف في تطور

حجم العمالة خلال هذه الفترة، بمتوسط نمو 9,13% ويعود السبب في ذلك إلى الاختلالات الهيكلية

والمالية التي يعاني منها القطاع.

أما من حيث مساهمة القطاعات في تخفيض معدلات البطالة، فقد شهدت انخفاض سريع قدره 02 %

نتيجة استفادة 22400 مؤسسة من برنامج الإنعاش الاقتصادي².

¹كوثر زيادة، مرجع سابق ص 331.

²مزاجة تواتية، لخضر بكرتي، سياسات التشغيل في الجزائر، نتائج وتحديات، مجلة العلوم الإنسانية لجامعة، العدد 3، المجلد 7 - جامعة أم البواقي، ديسمبر 2020، ص 37.

2- أثر البرنامج التكميلي لدعم النمو الاقتصادي على مستويات التشغيل والبطالة

لم يختلف البرنامج التكميلي لدعم النمو الاقتصادي عن البرنامج الذي سبقه، وإنما واصل بنفسه التأثير على حجم العمالة. إذ إن كل القطاعات عرفت ارتفاعاً من حيث حجم العمالة نتيجة تأثير البرنامج، باستثناء قطاع الفلاحة الذي عرف انخفاضاً كبيرة خلال هذه الفترة، قدرت نسبة انخفاضه بـ 13,94% أي خسارة 441 000 عامل خلال السنوات الخمس. أما فيما يخص مساهمة القطاعات في انخفاض معدل البطالة، فقد انخفضت بنسبة 5,1% نتيجة التأثير الإيجابي للبرنامج خاصة في قطاعي لخدمات والبناء والأشغال العمومية.

3- أثر برنامج توظيف النمو الاقتصادي على مستويات التشغيل والبطالة

كان له تأثير إيجابي من حيث حجم العمالة في قطاع الخدمات، وهذا ما أشرنا إليه في المحور الأول فقد تم توظيف 5 377 222 عامل سنة 2001 ليصبح 6 224 000 عامل أي بمتوسط نمو قدره 59,14% سنة 2014 أما باقي القطاعات فعرفت انخفاضاً معتبراً. - أن برنامج توظيف النمو الاقتصادي لم يؤثر إيجابياً على معدلات البطالة خلال هذه الفترة، بحيث أنها لم تنزل عن مستوى 10%.

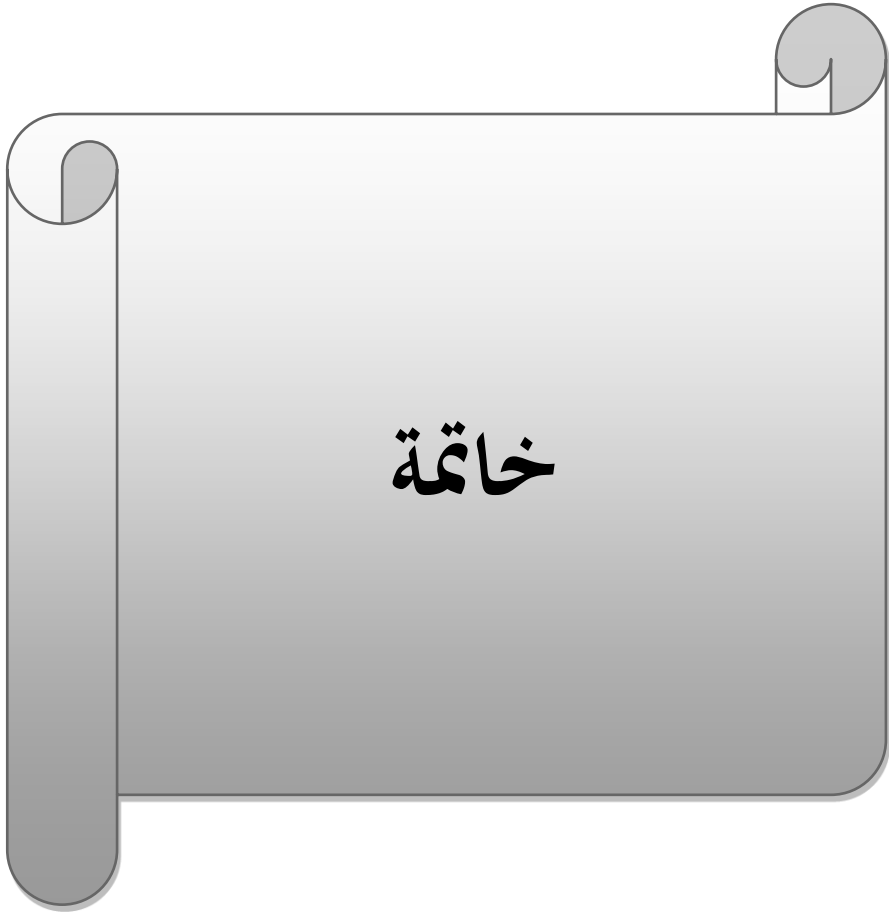
وبرنامج النمو الاقتصادي الذي استبدل باسم برنامج الاستثمارات العمومية والمتضمن مبلغ قدره 300 مليار دج، الذي يعطي صورة على انخفاض تمويل برامج الاستثمارات العمومية خلال هذه الفترة المتبقية 2019/2017 وقد تم تجميد كل العمليات التي لم تنطلق كما صاحب ذلك العديد من الإجراءات التي تدخل ضمن سياسة ترشيد النفقات العامة من خلال الالتزام بالعمليات الضرورية والتي تكتسي طابع الأولوية القصوى.

خلاصة

لقد أولت الدولة الجزائرية كل اهتماماتها بمسألة البطالة والتشغيل، وذلك باتخاذ مجموعة من التدابير كإجراءات لمكافحة البطالة، وقد تمثلت هذه الإجراءات في مجموعة من الأجهزة الخاصة بعملية التشغيل.

الفصل الثالث — انعكاسات وتحديات سياسات التشغيل في ظل البرامج التنموية

وهذا ما يبين لنا مساعي الدولة الجزائرية لمعالجة مشكلة البطالة والتي تراجعت بالفعل، لكن الشيء الذي يبعث على القلق ويجعلنا نتساءل: هل هذه المناصب التي وفرتها الدولة ستصبح مستقبلا مناصب عمل دائمة وتحقق أمن وظيفي واستقرار اجتماعي، أم أنها ستبقى عبارة عن مناصب عمل مؤقتة تهدد مستقبل الشباب وتثير خوفهم وشعورهم بعدم الأمان؟



مع بداية الألفية الجديدة وتعافي أسعار النفط في الأسواق الدولية تبنت الجزائر برامج تنمية بناءة موزعة على فترات زمنية، وقد سخرت لها مبالغ ضخمة قدرت بـ 531.8 مليار دولار خلال الفترة من 2001 إلى 2017، تهدف في مجملها إلى دعم التنمية البشرية وتعزيز تماسك الأمة حول هويتها وشخصيتها الوطنيتين، تحسين مناخ الاستثمار ودعم النشاطات الخالقة للقيمة، تشجيع الاستثمارات الخاصة الوطنية والأجنبية، ترقية الصادرات خارج المحروقات، مكافحة البطالة، تحسين ظروف العيش ودفع قطاع الأشغال العمومية لفك العزلة عن كل المناطق، ترقية وتطوير اقتصاد المعرفة، الاستمرار في توسيع قاعدة السكن وإعادة الاعتبار للنسيج العم ارني، مواصلة التجديد الفلاحي وتحسين الأمن الغذائي للبلاد، تثمين الموارد الطاقوية والمنجمية، وتثمين القدرات السياحية والصناعة التقليدية.

إلا أن المؤشرات والتوازنات الجيدة التي حققتها الجزائر في بعض الفترات تعتبر هشّة لارتباطها بأسعار النفط التي تتحدد في الأسواق الدولية، كما أن الإنجازات المحققة من خلال هذه البرامج لم تكن في مستوى التطلعات والأهداف المنشودة وتفتقر للفعالية في الكثير من الحالات، حيث عرفت الكثير من المشاريع تعثرات كبيرة أثناء إنجازها أدت إلى تأخرها أو توقفها، وهذا بسبب ضعف التخطيط، سوء التسيير، قلة الرقابة واستفحال الفساد الإداري والمالي خاصة في بعض القطاعات الحيوية وهذا ما أدى إلى تبذير وتهريب وسرقة أموال الدولة، هذا بالإضافة إلى عجز الدولة عن تحقيق نهضة حقيقية وتجسيد اقتصاد حقيقي منوع خالق للقيمة من شأنه تدعيم إيرادات الدولة إلى جانب إيرادات النفط.

ومع انخفاض أسعار النفط في سنة 2014 واستمرارية انخفاضها في السنوات اللاحقة 2016 ، 2015 وبداية 2017 تعرضت الجزائر لصدمة مالية حادة كغيرها من البلدان الأخرى التي تعتمد اقتصادياتها على العوائد النفطية، حيث حققت عجزا على مستوى ميزانيتها وميزان مدفوعاتها، الأمر الذي أدى بها إلى توقيف برنامج توظيف النمو 2015-2019 والبدء في تطبيق نموذج جديد للنمو ابتداء من 2016 سمي ببرنامج الاستثمارات العمومية .

ولمواجهة الأزمة المالية التي تمر بها البلاد تم اتخاذ تدابير استعجالية مثل ترشيد وتسقيف النفقات وزيادة الضرائب والرسوم والتقليل من الواردات واللجوء إلى التمويل غير التقليدي.

وتجدر الإشارة إلى أن الجزائر اليوم أمام تحدٍ خطير جدا حيث أن لجوئها إلى التمويل غير التقليدي لا يمكن الاستمرار به لمدة أكثر لعدم وجود اقتصاد حقيقي، وهذا لآثاره السلبية على ارتفاع معدلات التضخم وانخفاض قيمة العملة وانهايار القدرة الشرائية للمواطن وما يرافقه من توترات نتيجة لذلك، هذا بالإضافة إلى

عجز التدابير المتخذة في السنوات الأخيرة لتغطية العجز في ميزانية الدولة، وأن فرصة تحسين أداء الاقتصاد في الأمد القصير قد تبددت، وأن صمود اقتصادها مرهون بتقلبات أسعار النفط في الأسواق الدولية، وبتسليمتنا لفرضية استمرارية انخفاض أسعار النفط مع نهاية سنة 2019 وتضائل احتياطات الصرف الأجنبي ستلجأ الجزائر لا محال للاستدانة الخارجية وعودتها إلى نقطة الصفر لسنوات التسعينات من القرن الماضي.

أما إذا تعافت أسعار النفط فيجب التيقن أن زمن الاعتماد على الربيع النفطي قد ولى لأنه يضع مستقبل البلاد على المحك، ويجب العمل بجدية لخلق اقتصاد قوي ومنوع خالق للقيمة خارج قطاع المحروقات لاسيما أن الجزائر تتمتع بإمكانات اقتصادية وطبيعية وبشرية كبيرة جدا، ومن أجل تحقيق ذلك يجب القيام بإصلاحات اقتصادية هيكلية عميقة تشمل مختلف القطاعات والعمل على تجاوز العراقيل لتنفيذها ونذكر منها:

-تشجيع الصناعة المحلية وذلك بدعم المؤسسات المستثمرة وخاصة الصغيرة والمتوسطة منها ورجال الأعمال من أجل زيادة الإنتاج المحلي والعمل على تصديره.

-العمل على تطوير وتشجيع قطاع الفلاحة والزراعة لما له من أهمية اقتصادية كبيرة خاصة ما تعلق بتحقيق الأمن الغذائي.

-ضرورة النهوض بالقطاع السياحي لما له من أهمية كبيرة في زيادة الدخل الوطني وجلب العملة الصعبة وزيادة معدلات التشغيل.

-تشجيع الاستثمارات الأجنبية المباشرة وفتح المجال للشراكة بزيادة الحوافز مثل التسهيلات الضريبية والجبائية، وإلغاء العراقيل البيروقراطية والإدارية.

-العمل على إصلاح ضريبي حقيقي شامل وتشديد الصرامة في تحصيل الضرائب ومواجهة التهرب الضريبي، مع فرض ضرائب جديدة على الأغنياء بدل إثقال كاهل المواطن البسيط في تحمل تبعات الوضعية الراهنة، ومحاولة زيادة الوعاء الضريبي بمحاربة الأسواق الفوضوية والموازية والعمل على إدماجها في النشاط الرسمي.

-عصرنة النظام البنكي وتنويعه وفتح المجال أكثر للمصارف الإسلامية للاستفادة قدر الإمكان من خدماتها في عمليات الادخار ومنح القروض.

-استغلال الطاقات المتجددة التي تزخر بها البلاد كالطاقة الشمسية والرياح والمياه التي تتميز بوفرتها وعدم نفاذها ولا تؤثر سلبيا على البيئة والمناخ.

-مكافحة الفساد كأمر محوري لتحقيق التنمية المستدام



قائمة المصادر

والمراجع

1. بن محمد هدى ، عرض وتحليل البرامج التنموية في الجزائر خلال الفترة 2001/2019 ، مجلة كلية السياسة والاقتصاد العدد 05، جامعة قسنطينة ، جانفي 2020.
2. بودرانة شعباني كمال ، اثر الرقابة على التنمية الإدارية.دراسة ميدانية-بلدية حاسي ببحج-الجلفة ، مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماجستير تخصص تنظيم وعمل ،كلية علم الاجتماع ، جامعة محمد خيضر بسكر، 2013/2014.
3. بيان مجلس الوزراء الصادر بتاريخ 24 ماي 2010المتضمن الموافقة على البرنامج الخماسي، 2010-2014.
4. خنفري خيضر ،تمويل التنمية المحلية -واقع وأفاق- أطروحة لنيل درجة دكتوراه، قسم التحليل الاقتصادي ، كلية العلوم الاقتصادية ، جامعة الجزائر 3 ، 2010/2011 .
5. زايدى سعيدة ، سياسات التشغيل في الجزائر -دراسة سوسولوجية للأمن الوظيفي- أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه (ل م د) ، تخصص تنظيم وعمل ، كلية علم الاجتماع،جامعة باتنة 1 ، 2018/2019 .
6. زايدى سعيدة .، سياسة التشغيل في الجزائر ، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية -العدد 13 جامعة مسيلة ديسمبر، 2017 .
7. زيادة كوثر ، واقع سياسة التشغيل في الجزائر في الفترة ما بين 2010/2014 ، مجلة العلوم الإنسانية عدد 48 ،المجلد أ، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، ديسمبر 2017.
8. سويح جمال ، بن طيرش عطاء الله ، تقييم مدى فاعلية البرامج التنموية في تنوع الاقتصاد الجزائري خارج قطاع المحروقات ، مجلة اقتصاديات المال والأعمال -JFBEK،جامعة الاغواط، 2017.
9. صلاح محمد ، أهداف السياسة الاقتصادية الكلية في الجزائر حسب المربع السحري لكالدور دراسة تحليلية تقييمية للبرامج التنموية مع إشارة للبرنامج الخماسي -2010/2014 ، مجلة كلية العلوم الاقتصادية والتسيير و العلوم التجاريةالعدد16/2016، جامعة مسيلة .
10. عجاج سهام ، واقع سياسة التشغيل في الجزائر ومحاربة البطالة -دراسة لبرامج و آليات سياسة التشغيل- ورقة بحثية ، جامعة الجيلالي اليابس - سيدي بلعباس .
11. فرحات عباس ، سعود وسيلة ، عرض عام لبرامج التنمية الاقتصادية في الجزائر خلال الفترة 2001-2014 ، مجلة الاقتصاد والقانون العدد 1/ جوان 2018 ، جامعة مسيلة .

12. مدلس شكري ، آليات التشغيل المستحدثة وأثرها على النمو الاقتصادي في الفترة الممتدة من 2000-2014 ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم الاقتصادية ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، 2015/2017.
13. مزاجة تواتية ، بكريتي لخضر ، سياسات التشغيل في الجزائر ، نتائج وتحديات ، مجلة العلوم الإنسانية ، العدد 3 ، المجلد 7 ، جامعة أم البواقي ، ديسمبر 2020.
14. ملاك حنان ، شابحة نوال ، اثر البرامج التنموية على سياسات التشغيل في الجزائر 2010/2015 ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر أكاديمي تخصص مالية ونقود ، كلية العلوم الاقتصادية ، جامعة مسيلة ، 2016/2017 .
15. هوشات رؤوف ، حوكمة التنمية المحلية في الجزائر ، دراسة حالة بومرداس. اطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه (ل م د) قسم الإدارة العامة والتنمية المحلية ، كلية العلوم السياسية ، جامعة باتنة 1 ، 2017/2018 .

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

