

السياسة العامة قراءة في المفهوم

د/ حاجي عبد الحليم

كلية الحقوق، برج بوعريريج - الجزائر -

ملخص:

في أواخر خمسينيات القرن العشرين وأوائل الستينيات ومع بروز الثورة السلوكية وازدهارها، ظهر مفهوم السياسة العامة الذي عدّ منذ ظهوره أحد المفاهيم الكبرى واكتسح مجال علم السياسة، مشيراً بذلك إلى التحول الجوهري من دراسة "السلطة" أو "السلطة الشرعية" أو النظام السياسي"، إلى دراسة القضايا والشؤون المجتمعية العامة ومجالاتها، التي تتمثل بالحاجات والمطالب والقضايا والمشكلات.

لقد بشر مفهوم السياسة العامة بإمكانيات هائلة، إذ بدا واعداً يتجاوز كثيراً من المشكلات المثارة في علم السياسة، لاسيما وإن محور مواضعه "عملية اتخاذ القرار"، وتلك المتعلقة بكيفية تأثير مختلف الفواعل في النظام السياسي وطبيعة تفاعلهم معه وهكذا ظهرت دراسات جديدة تركز على (النقائص الداخلية، التهديدات الخارجية) حاول المعنيون من علماء السياسة والإدارة العامة والاجتماع أن يربطوا مفهوم السياسة العامة بها.

الكلمات المفتاحية: السياسة العامة الاستخراجية، السياسة العامة التنظيمية، السياسة العامة التوزيعية.

Abstract:

In the fifties oh the twentieth century and early sixties with the emergence, and prosperity of the behavioral revolution the concept of the general policy appeared, which has been considered since its emergence as one of the major concepts, and swept the field of political science this indicates the fundamental transformation from studying the

authority or the legitimate authority or the political system, to study issues and general societal affairs adz their field which are represented by needs and demands issues and problems.

The concept of public policy heralded tremendous potential as seemed exceed many problems, raised in political science especially the focus of his subjects decision-making process, and those related to how different actors affect thus new studies focused on, (internal deficiencies, and external threats),he tried concerned scholars politics, public administration and meeting, to link the concept of public policy with it.

مقدمة:

مقاربة موضوع السياسات العامة يحتاج كمحاولة تفسيرية إلى تفكيك المصطلح ثم القيام ببنائه من جديد فلا يفهم الإطار النظري السياسات العامة إلا إذا عرفنا ماذا تعني كلمة "السياسات العامة" أولاً، ثم ما هي مراحل "السياسة العامة" ثانياً، ذلك إن السياسات العامة تأخذ بشكل عام معاني كثيرة كون كلمة السياسات العامة، كلمة واسعة وغير محددة ويزداد الأمر فيهما تعقيداً كلما قمنا بتوصيفهما، ولاسيما مع التطورات التي يشهدها العالم والتي حولت الكثير من المفاهيم باتجاهات كُيفت بالأساس لخدمة مرامي واستراتيجيات أطراف معينة، موضوع السياسة العامة، ليس الغرض منه إجراء رصد تاريخي حسب، وحصص مفاهيمي وتوظيف تاريخ سيرهما، وحركتهما، وتفاعل مركبتهما، وتغير مفاهيمهما، بل معرفة التحركات والتحويلات وتطورات، ومساراتهم الجديدة بكل ما تكتنفها من تعقيدات، وما بينهما من تباينات ثقافية واقتصادية وسياسية.

السياسة العامة من المفاهيم التي لا تعرف الجمود، بل هي في حركية واستمرارية، وتحدد نفسها باستمرار، تأخذ معانيهما من تطور مدلولاتها، ولو استمرت هي نفس الكلمة التي تستعمل في الموضوع، والإشكالية التي يطرحها هذا الموضوع تتمثل في: ما هي العوامل التي تساعد في فهم وتفسير واعطاء مدلول للسياسة العامة؟ ولإلمام بمختلف الجوانب النظرية لهذا الموضوع تم تقسيم هذا الورقة إلى محورين كالآتي:

المحور الأول: ماهية السياسة العامة

المحور الثاني: مراحل السياسة العامة

المحور الأول: ماهية السياسة العامة

السياسة العامة بما هي نتاج جهد فكري مكثف، جزء من الفكر السياسي وجزء من الحكم وفنه، ولكنها ذات خصوصية تعبر عن مرحلة النضج في الفكر السياسي، وانتقلت هذه الأخيرة من طابع فلسفي تهيمن عليه الأساطير والتأملات الميتافيزيقية البعيدة عن مقتضيات المنطق العلمي والواقع العملي، إلى حقل علمي دراسي، قائم على فكر ممنهج يستمد من الواقع ويحاول أن يكون قريباً منه قادراً على تفسيره وفهمه، وتتبع تحولاته، بالشكل الذي تعبر فيه السياسة العامة عن مقومات ذات العلاقة بالإنسان، والمجتمع، والتنظيم، والحكومة، ومن هنا فإن فهم السياسة العامة لن يكون مُمكناً دون مقارنته بغيره من المفاهيم....؟

أولاً: نشأة مفهوم السياسة العامة وتطوره

حظي مفهوم السياسة العامة على الرغم من حداثة ظهوره باهتمام الفكر السياسي منذ القدم، من حيث الإشارة إلى بعض أبعاده ومقوماته، فهو اهتمام يعود كما عبّر (ألموند - Allmand) إلى تلك المرحلة التي بدأ فيها الإنسان الكتابة عن السياسة، ومن ثم فقد بدأ الاهتمام بقضايا المجتمع وكيفية التعامل معها في كتابات الفكر.

وتعد كتب هيردوت وتوسيدوس وبعض الكتابات الموجزة المنسوبة إلى زينوفون، وبخاصة الدراسات المعيارية والتجريبية التي وضعها أفلاطون وأرسطو، واجتهادات نيكولا ميكافيلي وكتابه الأمير، وهارنتغتون ومنتسكيو وكتابه روح القوانين من الأصول المباشرة لعلم السياسة، ويقدم لنا التاريخ الثقافي للصين والهند والإسلام أمثلة مُماثلة.

ومع تطور علم الاجتماع خلال القرن التاسع عشر بدأ علم السياسة يتبلور عقب استقلاله عن الفلسفة الأخلاقية، واتخذ شكل علوم متخصصة، ومن ثم غدا فرعاً من فروع العلوم الاجتماعية، وبذلك أصبح ينظر لسياسة العامة على إنها تمثل جزء من النشاط الاجتماعي من جهة، وإن هذه السياسة وجه للقانون والعلاقات المتفاعلة بين المؤسسات عن طريق مجموعة من القواعد من جهة ثانية ⁽¹⁾، فهي تُفسّر الظاهرة السياسية.

(1) إبراهيم أبراش، النظرية السياسية بين التجريد والممارسة (تداخل النظرية السياسية والخطاب السياسي في العقل العربي)، الجندي لنشر والتوزيع، القدس، ط2، 2012، ص13.

فقد أولى (أرثر بيلي) النشاط الحكومي أهمية تفوق التوجه السلوكي في الدراسات السياسية، كما نظر (شرلزماريام) إلى عملية تحليل الواقع السياسي، إنطلاقاً من مُسلّمة : إن الحكم عملية يمكن من خلالها استخدام أدوات جديدة لفهم الجوانب السياسية كالإحصاء، وكان (ريكاردسون) وهو عالم بيولوجي، أول من أشار إلى إمكانية إجراء قياسات، وذلك في مؤلفيه الذين نشرها بعد وفاته، وهما "إحصائيات المنازعات الدامية" و"الأسلحة وانعدام الأمن"⁽²⁾، وقد لجأ ريكاردسون إلى قياسات تقوم على المعلومات المخزنة التي جمعتها الحكومة، ويُميّز (كارل دويتش) بين فئات سبع من المعلومات الإحصائية مثل المعلومات المتعلقة بالرأي العام، التي تفيد في دراسة مدى اهتمام الأفراد بالقضايا والمشاكل ورد فعلهم إزاءها.

واعتبر (هارولد لازويل - HARLODS.LASSWELL) إن هناك اتجاهًا واضحًا في العلوم الاجتماعية يتجاوز الحدود التخصصية لتلك العلوم المختلفة، وأوضح إن لهذا الاتجاه وجهان، ففي الوجه الأول هناك اهتمام وتركيز على احتياجات عملية صنع السياسات من المعلومات، وهو يركز على عملية صنع السياسات وتنفيذها، أما الوجه الثاني والذي يهتم بتطوير محتوى المعلومات وتفسيرها لصانعي السياسات، فإنه يقع خارج نطاق العلوم السياسية.⁽³⁾

وقد انتشر المفهوم انتشاراً واسعاً منذ ظهوره وحتى مطلع السبعينيات إذ ظهرت العديد من الدراسات لسياسة العامة، التي استندت إلى إجراءات منهجية صارمة والتي سعت من خلالها إلى اختبار المصادقية وتوضيح

⁽²⁾ الاتجاهات الرئيسية للبحث في العلوم الاجتماعية والإنسانية، ت: جماعة من الأساتذة المتخصصين في العلوم الاجتماعية، مطبعة جامعة دمشق، 1986، بدون طبعة، اليونسكو - المجلد "1"، ص 414.

⁽³⁾ إبراهيم أبراش، مرجع سابق الذكر، ص 14.

المفهوم الذي طرحه لازويل، بالاستعانة بتراث مشترك من المفاهيم ليس خاصا به، هذه الأدوات المفاهيمية يمكن أن تتخذ شكلا محددا⁽⁴⁾ كما في نظرية الألعاب مثلاً.

أما في بداية التسعينيات من القرن العشرين زاد الاهتمام بمخرجات النظام السياسي نتيجة الفشل في إدراك الواقع المتسارع والمعقد، خاصة في الولايات المتحدة الأمريكية، وأول من تنبه إلى أهمية الدراسات السياسية الدوائر العسكرية لاسيما في ما يخص الأمن القومي : (الكساد، الحرب العالمية الثانية، المنافسة الأمنية مع الاتحاد السوفياتي، حرب فيتنام)، هي والقوات الجوية الأمريكية التي كانت الأكثر اهتماماً بالموضوع وعبرها برزت مؤسسة راند التي أسسها نيلسون أحد أبرز المحللين السياسيين في وزارة الدفاع الأمريكية، وأصبح اسمها علماً لحركة فكرية ، وهكذا انطلق تأسيس مراكز ومعاهد ومخابر في الولايات المتحدة الأمريكية وأوروبا، وقد اتسمت المدرسة الأمريكية في بدايتها بالتركيز على قطاعات معينة سيما العسكرية منها، ثم شملت الدراسات السياسية والعلاقات الدولية وخاصة السياسة العامة التي ارتبطت بالمراكز العلمية والمعرفية التي تعني برصد الظواهر الإنسانية في أبعادها الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، واهتمت بالفكر القائم على الخطية في الإدارة⁽⁵⁾ وكذا بالمؤسسات وبنيتها وأدوارها وممارستها بالإضافة إلى السلوك السياسي والمؤثرات الاجتماعية وهذه المراكز مع مرور الوقت أصبحت لصيقة بمؤسسة الرئاسة ودواوين الحكم والمؤسسات التنفيذية ومتواصلة مع المراكز الأمنية والاستخباراتية.

ومع تعقد المشاكل أكثر ولاسيما مع تأثير الإعلام الجديد والفوري والآني والمتسارع في نقله المباشر للأحداث، توالى الأبحاث وتطورت وبرزت دراسات عدة تركز على تذبذب القضايا وتداخل الأحداث سيما

(4) الاتجاهات الرئيسية للبحث في العلوم الاجتماعية والإنسانية، مرجع سابق الذكر، ص 88.

(5) أسماء بن قادة ، أفكار خارج المزاج ، دار القصة للنشر ، الجزائر ، 2013، ط 1 ، ص 38

تلك المشاكل المركبة التي تتعدد فيها الفواعل والخلفيات والتراكمات⁽⁶⁾ وقد تضم **أضداداً** متطرفة في ظاهرها مثل الديني والمدني، المحلي والعالمي، الاقتصادي والسياسي وإذا تطورت أكثر تدخل فيها أطراف متعددة من النظام السياسي مثل الجيش والأمن ثم عناصر البيئة الخارجية من قوي إقليمية أو عالمية ومؤسسات دولية.

وقد أدى كل هذا إلى توجيه الاهتمام نحو دراسة السياسة العامة في فهم المورفولوجيا الاجتماعية للمجتمع، لتقديم أفضل الأساليب والطرق والتقنيات للتعامل مع القضايا وفي ظل هذه التغيرات المتتالية والمتشابكة والمتسارعة وانتقل علم السياسة العامة من الوصف (لازويل) إلى التفسير (منهج حل المشكلات) ثم إلى المقارنة بين مختلف الدول لفهم القضايا المتصلة بالواقع، وهذه التطورات والنشاطات أدت إلى تطور علم السياسة العامة كما هو الآن.

1/ تعريف السياسة العامة:

بدأ تأكيد أهمية السياسة العامة في الكتابات الكلاسيكية في الفكر السياسي، وقد كان مفهوم السياسة العامة الذي تعود صياغته الأولى إلى عالم السياسة الأمريكية (لازويل) تطوراً كبيراً في التحليل السياسي، إذ أثار الانتباه نحوى استخدام أدوات البحث العلمي لدراساتها ولم يلبث أن انتشر هذا المفهوم انتشاراً كبيراً غير إن هذا لا يعني إنه هناك اتفاقاً بشأن تعرفه قد استقر بعد، ذلك إن هذا المصطلح ذات أوجه ومعاني عدّة ليس ما بين المجتمعات وبعضها البعض حسب، بل داخل المجتمع الواحد لأنه يعبر عن أوضاع اجتماعية هي في حالة تحول أفقي وعمودي ويمكن التطرق إلى هذا التعريف وذلك من خلال وجهة نظر ثلاثة أطراف مختلفة وهي:

(6) المرجع نفسه، ص 48.

الطرف الأول (من منظور القوة): لقد حدد لازويل السياسة العامة بأنها "من يحوز على ماذا؟ متى؟ وكيف؟ من خلال نشاطات تتعلق بتوزيع الموارد، المكاسب والقيم والمزايا المادية والمعنوية، وتقاسم الوظائف والمكانة الاجتماعية، بفعل ممارسة القوة أو النفوذ والتأثير بين أفراد المجتمع من قبل المستحوزين على مصادر القوة"⁽⁷⁾ وقد أعاد (مارك ليندنبريك) وزميله (بنيامين كروسي) صياغة التعريف بأنه يشير تحديداً إلى "العملية النظامية التي تحظى بسميزات ديناميكية متحركة، للمبادلة والمساومة وللتعبير عن من يحوز على ماذا؟ ومتى؟ وكيف؟ كما تعبر عن ماذا أريد؟ ومن يملكه؟ وكيف يمكن الحصول عليه؟"⁽⁸⁾ إن هذا الطرف يعكس ما يعتقده بشأن السياسة العامة بأنها ارتداد لوجهة نظر الأقلية الحاكمة التي تملك وتسيطر ولها القوة والقدرة والنفوذ.

الطرف الثاني (من منظور أداء النظام): سعى هذا الطرف إلى تجاوز القصور الذي يبدو على منظور القوة عند استخدامه لدراسة السياسة العامة فهو غير محدد، إذ يفضي إلى تجاهل العلاقات والنشاطات التي تتضمنها السياسة العامة، فقد ذهب (دافيد أستون) إلى تعريفها بأنها توزيع القيم في المجتمع بطريقة سلطوية آمرة، من خلال القرارات والأنشطة الإلزامية الموزعة لتلك القيم، في إطار عملية تفاعلية بين المداخلات والمخرجات والتغذية العكسية، ويعرفها جبريال الموند بأنها "محصلة عملية منتظمة عن تفاعلات (مطالب + دعم + مخرجات...) للتعبير عن أداء النظام السياسي في قدرته الاستخراجية والتنظيمية والتوزيعية والرمزية والاستجابة

⁽⁷⁾ إيتسام قرقاج، دور الفواعل غير الرسمية في صنع السياسات العامة في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2010/2011، ص 17.

⁽⁸⁾ أحمد طيلىب، دور المعلومات في رسم السياسات العامة في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة يوسف بن خدة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2006/2007، ص 19.

الدولية من خلال القرارات والسياسات المتخذة"⁽⁹⁾، ثم وسع من نطاقه ليشمل "تعبيرات عن النوايا التي يتم سنّها أو إقرارها من قبل السلطة التنفيذية والتشريعية التي تقوم أيضا بتخصيص الموارد وتحديد الجهات المسؤولة عن تطبيق إنجاز هذه الأهداف" وأوضحت (باربارا مكلينان) بأنها تلك "النشاطات والتوجهات، الناجمة عن العمليات الحكومية، استجابة للمطالب الموجهة من قبل النظام الاجتماعي إلى النظام السياسي"⁽¹⁰⁾، هذا الطرف نظر للسياسة العامة بوصفها محصلة تفاعل بين النظام السياسي والبيئة الداخلية والخارجية، وانتقد هذا المنحى في التعريف من زاوية الميل إلى الاختزال فقد هوجم لكونه غير محدد إذ حاول طمس الحدود بين الفواعل الرسمية وغير الرسمية مع تجاهله لمجريات العملية السياسية بشكلها الدقيق داخل النظام السياسي كما بين (بريسمان) و(وايلدافكسكي) بشكل تخطيطي في دراسة أمريكية بعنوان التنفيذ "كيف تحطمت التوقعات الكبرى في واشنطن في أوكلاند حتى بوجود تسعة وتسعون بالمائة من الاتفاق فإن احتمال التنفيذ يكون أقل من خمسين بالمائة".⁽¹¹⁾

الطرف الثالث (من منظور الحكومة): انطلاقاً من الانتقادات التي وجهت لطرف القوة وطرف أداء النظام، اتخذ هذا الطرف منحى مغاير قائم على النظرة الحكومية لسياسة العامة، حيث **إذ أكد** (توماس داي-Thomas Dye) على إن السياسة العامة في مضمونها تشير إلى تقدير أو اختيار حكومي للفعل أو عدم الفعل، إذ هي توضيح لماهية أفكار الحكومة، وعملية لضبط الصراع بين المجتمع وأعضاء التنظيم، وهي عملية تضبط السلوك ويوروكراتيات التنظيم وتوزيع المنافع وتحصيل الضرائب وغير ذلك،⁽¹²⁾ "وأوضح (كارل

⁽⁹⁾ إبتسام قرقاج، مرجع سابق الذكر، ص 20 .

⁽¹⁰⁾ المرجع نفسه، ص 21.

⁽¹¹⁾ ستيفن دي تانسي، علم السياسة الأسس، ت: رشا جمال، الشبكة العربية الأبحاث والنشر، ط 2، 2013، ص 359.

⁽¹²⁾ عامر الكبيسي، صنع السياسات العامة، دار المسيرة، ط 1، عمان، 1999، ص 15.

فردريك - (G.Friedrick)، بأنها "برنامج عمل مقترح لشخص أو جماعة أو حكومة في نطاق بيئة محددة لتوضيح الفرص المستهدفة والمحددات المراد تجاوزها سعياً للوصول إلى هدف أو لتحقيق غرض مقصود" (13) أما (جيمس أندرس - J.Anderson) فقد عرفها بأنها "برنامج عمل هادف يعقبه أداء فردي أو جماعي في التصدي لمشكلة أو لمواجهة قضية أو موضوع" (14) و يعرفها (جاي بيترز) أسلوب محدد من الأفعال التي يتخذها المجتمع بشكل جماعي أو يتخذها ممثلو ذلك المجتمع، وتنصب على مشكلة معينة تهم المجتمع وتعكس مصلحة ذلك المجتمع أو جزء منه.

وقد اتجهت الدراسات العربية إلى المنحى نفسه فقد عرفها خيرى عبد القوي بأنها: " العمليات والإجراءات السياسية وغير السياسية التي تتخذها الحكومة بقصد الوصول إلى اتفاق على تعريف المشكلة، والتعرف على بدائل حلها وأسس المفاضلة بينها، تمهيداً لاختيار البديل الذي يقترح إقراره في شكل سياسة عامة ملزمة تنطوي على حل مرضي للمشكلة" (15) ويذكر أحمد سعيان إن مفهوم السياسة العامة هو " تعبير عن الرغبة الحكومية بالعمل، أو الامتناع عن العمل، وهي مجموعة مبنية ومتماسكة من القرارات والإنجازات يمكن غزوها لسلطة عامة محلية، وطنية أو فوق وطنية، فتضم بذلك أربع عناصر " الهدف، اختيار الأفعال التي تحققه، إعلان الفاعلين لهذه السياسة، تنفيذ هذه السياسة " (16).

(13) المرجع نفسه، ص 15.

(14) تامر كامل محمد الخرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، دار مجدلاوي، ط1، عمان، 2004، ص 28.

(15) - أحمد سعيان، قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية، مكتبة لبنان، بيروت، 2004، ص 213.

(16) William lasser, American politics: the Enduring constitution. 2 Ed, Bosron: Houghton Mifflin Company, 1999, p.451

ثانياً: أنواع السياسة العامة

الحكومة في ممارسة مهامها تقوم بتصرفات تتضمن سياسة عامة متخذة تتضمن تحريك الموارد المالية والبشرية إضافة إلى تخصيص وتوزيع الأموال والسلع والخدمات مع فرض الرقابة والتوجيه مع اختيار وصناعة الرموز السياسية والدينية والاجتماعية ضمن المجتمع، تسنّ بضوابط إجرائية وإدارية ونامية تكون ممنهجة ولو جزئياً، يترتب عنها نتائج وأثار فهي بذلك تترجم الممارسة العملية للعلاقة بين الحاكم والمحكومين أي بين الصانع والمتلقي لها وهي تنحصر في الأنواع الآتية:

1- السياسة الإستخراجية: ويقصد بها مجموعة الإجراءات التي تنتهجها الحكومة للحصول على الموارد المالية لتغطية النفقات العامة⁽¹⁷⁾ فهي وسيلة غايتها الحصول على الموارد من خلال التوسع في استغلال العنصر البشري مع فرض الضرائب والرفع منها تدريجياً، وتنمية القروض من السوق المالية وتوفير الشروط الضرورية لتحقيق أقصى فعالية من البيئة الداخلية أو الخارجية، ودول العالم على اختلاف أنظمتها السياسية وتباين توجهاتها تشترك جميعاً في إصدار سياسة محققة لهذا الغرض الاستخراجي⁽¹⁸⁾ وتهدف إلى تحقيق الأغراض الآتية :

- استمرارية تدفق الموارد المالية لإدارة الشأن العام.
- حماية الاقتصاد الوطني.
- معالجة العجز في ميزان المدفوعات.

⁽¹⁷⁾ فهمي خليفة الفهدوي ، السياسات العامة -منظور كلي في البنية والتحليل، الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، مصر، 2001 ، ص 75.

⁽¹⁸⁾ المرجع نفسه، ص 75.

- توجيه الاقتصاد نحو القطاعات المرغوب في تنميتها.
 - ضمان حماية الصناعة والفلاحة.
- إن الغرض من السياسة العامة الاستخراجية هو أن تضع تحت تصرف الدولة نقداً يعدّ عماداً للتبادل والائتمان، كما تضع تحت تصرف الحكومة ميزانية تجمع بين مواردها ونفقاتها،⁽¹⁹⁾ ولها أشكال كثيرة متعددة ومتنوعة ولعل أهمها ما يأتي:
- **العمل للنفع العام:** وهو قيام المحكوم عليه بعمل يعود بالفائدة على المجتمع تكفيراً عن الخطأ المرتكب من طرفه ودون مقابل، وتختلف تسميته حسب البلدان التي تأخذ به فمثلاً بريطانيا التسمية المعمول بها هي الخدمة للمنفعة العامة، أما في كندا وهولندا فتأخذ اسم "الأعمال المشتركة".
 - **الضرائب:** وهي فريضة مالية يدفعها الفرد جبراً إلى الدولة أو إحدى الهيئات العامة المحلية بصورة نهائية مساهمة منه في التكاليف والأعباء العامة، دون أن يعود عليه نفع خاص مقابل دفع الضريبة.⁽²⁰⁾
 - **المساهمات المالية:** ونقصد بها كل الإعانات والقروض والمنح والهبات والمساعدات التي تحصل عليها الدولة، من أطراف داخلية أو خارجية وتساهم في تحسين ميزان المدفوعات.
 - **التجنيد الإلزامي:** هو فرض الدولة الخدمة العسكرية الإلزامية على مواطنيها لتحقيق تعبئة عسكرية شاملة **سواءً في السلم أم في الحرب** ويعوضون أي نقص في أعداد المقاتلين وقت الحرب، إذ يلجأ الجيش إلى استدعاء المجندين عند الحاجة.

⁽¹⁹⁾ جاك دوندير، الدولة، ت: سموحي فوق العادة، الفكر الجامعي للنشر والتوزيع والطباعة، بيروت لبنان، 1980، ط1، ص 43.

⁽²⁰⁾ محمد عباس محرز، اقتصاديات الجباية والضرائب، دار هومة، الجزائر، ط2، 2008، ص14.

2- السياسة العامة التوزيعية: وهي السياسة العامة التي تتعلق بتوزيع وتخصيص الأموال والسلع والحاجيات والقيم، وتوفير الفرص للأفراد والجماعات داخل المجتمع،⁽²¹⁾ مثلما في حالة توزيع الضروريات من سلع وخدمات وقواعد على السواد الأعظم من الشعب، فكثيراً من هذه الخدمات والقيم تجزأ إلى أجزاء صغيرة، فيحصل عليها الفرد تلقائياً بمجرد اقتنائه أياً من هذه الخدمات والقيم، ويحدث ذلك بتقسيم العمل إلى وحدات متخصصة ووفقاً لإجراءات محددة، وممارسات مقننة عبر نظام للسلطة الإدارية وقنوات اتصال مفتوحة، هذا التوزيع ينشئ أوضاعاً تساعد بدورها على مزيد من حفظ حياتهم وتأمين رفاهيتهم وتتضمن ما يأتي:

- قيام صانع القرار بتخصيص أموال، سلع، خدمات وامتيازات للمواطنين.
- الإصلاح الاقتصادي (الزراعي والصناعي ...).
- إعادة هيكلة الإدارة العامة والخدمة والإنتاجية.
- تدعيم المنتجين المحليين.
- الحرب على الفقر والعناية الصحية.

3- السياسة التنظيمية: وهي السياسة العامة التي تشمل مجموعة الضوابط التي تفرضها السلطة العامة على نشاط الفرد أو الأفراد خدمة لمقتضيات النظام العام، أي مراقبة نشاط الأفراد وتوجيهه على نحو يكفل المحافظة على النظام العام، فهي على ذلك إجراء وقائي قائم في كل الدول على خلاف طبيعة نظامها السياسي وتركيبية أفرادها، فكل دولة تسعى بصورة أو أخرى إلى المحافظة على نظامها العام لبعث الاستقرار فيها، وتفرض العقوبة الأزمة عند حصول الانتهاكات والتجاوزات.⁽²²⁾

⁽²¹⁾ فهمي خليفة الفهدوي، مرجع سابق الذكر، ص 94.

⁽²²⁾ عامر الكبيسي، مرجع سابق الذكر، ص 15.

إن مجال السياسة العامة التنظيمية مجال واسع له مظاهر كثيرة ومتنوعة تمس كل القطاعات ولا يستطيع الأفراد الاستغناء عنها، فهناك ضبط وتنظيم يتعلق بالجوانب الأمنية والعسكرية، وهناك ضبط يتعلق بممارسة الأنشطة السياسية من تأسيس الأحزاب والجمعيات، وعقد التجمعات والاجتماعات إقامة المؤتمرات والتظاهرات وتنظيم الملتقيات، وضبط كل ما يتعلق بالشؤون الاقتصادية، كالاستثمار، المحروقات، المناجم، وضبط يتعلق بممارسة الأنشطة التجارية كالتصدير والاستيراد وعملية البيع والشراء وتنظيم الأسواق وضبط يتعلق بالشؤون الدينية وممارسة العبادة، وضبط يتعلق بالمجال الفلاحي والمجال العقاري والمجال الصحي ومجال التوظيف ومجال الصيد وغيرها من صور الضبط الكثيرة.

ويتولى مهام الضبط وتنظيم السلطة الإدارية ممثلة في رئيس الجمهورية والوزراء والولاة ورؤساء المجالس الشعبية البلدية والمديريات التنفيذية على مستوى الولاية كمديرية التجارة ومديرية الصحة ومديرية المناجم ومديرية الشؤون الدينية وغيرها من الأجهزة الإدارية.

هذا المجال الواسع لسياسة العامة التنظيمية يؤدي إلى تعدد قوانين الضبط والتنظيم بين نص دستوري وقانوني ونص تنظيمي.

4- السياسة العامة الرمزية: وهي السياسة العامة التي تهتم بما يجمع بين أفراد الدولة والتي على أساسها يتميزون عن غيرهم بشيء ما سواء كان القومية أو لون البشرة، أو طراز الملابس، أو المكان الذي يعيشون فيه، أم اللغة، أم التفاخر بما يمتازون به من إقدام وبطولة، كما تشمل إنشاء المتاحف وتقرير الإجازات في الأعياد الوطنية.⁽²³⁾

(23) احمد دسوقي محمد إسماعيل، أصول تحليل السياسات العامة، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، جامعة القاهرة، 2009، ص 43.

هذه السياسة العامة الرمزية المبنية على فكرة الترابط بين أفراد المجتمع تحظى باهتمام صانع القرار الذي يضيف عليها لمسات قانونية، يهتم بها الإعلام ويغطي تفاصيلها لتشكيل مواقفه واتجاهاته الفكرية التي تؤثر في سلوكه وممارسته اليومية وترسم شخصيتهم لتجعلهم قادرين على مواجهة الحياة وتهدف هذه السياسات العامة إلى تحقيق ما يأتي:

- تزويد الجماهير بالقيم السياسية المحبذة.
- تساهم في رفع من درجة الحس الوطني.
- الاعتزاز والفخر بالهوية المجتمعية.
- الولاء للوطن.

إن السياسة العامة الرمزية لا تتطلب توزيع موارد كمالات تستلزم جزءاً من جهود العملية التشريعية في إصدارها، لكنها تعبر عن حاجة قيمية ومعنوية⁽²⁴⁾ وتطفح قيمتها بالمشاعر والإحساس التي تعود كثيراً من الأحيان، وكأنها واقع يتحرك على قدمين وتحدث انفعالات لدى الكثير من المواطنين وتتمثل في الآتي:

- تنظيم الملتقيات والندوات حول أعلام الأمة.
- العطل الرسمية مدفوعة الأجر.
- الأفراح الوطنية والوقوف للنشيد الوطني.
- تعظيم علم الدولة والوقوف للرئيس و احترام القائد.

ثالثاً: خصائص السياسة العامة

(24) فهمي خليفة الفهدوي، مرجع سابق الذكر، ص 77.

يشير مصطلح السياسة العامة إلى إن هناك مجموعة من الخصائص التي من المفروض أن تتوفر بشكل أساسي في السياسة العامة، وهذا حتى يتحقق الغرض من تطبيق هذا المفهوم والمتمثلة فيما يلي يأتي:

1/الإرضاء: السياسة العامة تتخذ بالتوافق وتشاور بين كافة الفواعل (والتي تشمل مناقشة الأهداف، والقيم)، وقد تعبر عن وجهات نظرهم جميعاً من خلال البحث عن حل مرض يمكن العثور عليه.

إن صنع السياسة العامة هو نتيجة مباراة بين فاعلين يؤثرون على بعضهم البعض ويمتلكون مجموعة من المهارات والقدرات، يكون الناتج السياسي نتيجة المساومة والتفاوض بين القوى الاجتماعية التي لا تكون متماثلة إلى حد بعيد مع رغبة أي فاعل، بغية تحقيق أكبر المكاسب والمنافع لصالح فئة دون أخرى.²⁵

2/الشرعية: السياسة العامة ذات سلطة شرعية، لأن إقرار سياسة من قبل صانعها يتطلب إصدار قانون بشأنها أو مرسوم يكون ملزماً، إذ يكون فيه الخطاب موجه إلى الأفراد على سبيل الوجوب الذي يمكن حملهم على طاعته جبراً عند الضرورة بتوقيع الجزاءات على المخالف إن لم يمثلوا إليه جبراً.

3/الشمولية: والمقصود من ذلك إن السياسة العامة لا تكون موجهة إلى شخص بذاته ولا إلى واقعة بعينها، وإنما هي موجهة الأشخاص بصفاتهم وتتناول وقائع القضايا بشروطها.

4/تحسين السلوك: عملية صنع السياسة العامة عملية ديناميكية وطويلة، مستمرة إذ يتم انتقاء قضايا معينة الاهتمام بها، يمكن التعامل معها بطرق مختلفة خلال عملية اتخاذ القرار، ومن ثم قد يضمن مناقشات حول قضايا أخرى بمرور الوقت.

(²⁵) - تامر كامل محمد الخزرجي، مرجع سابق الذكر، ص32.

الكثير من القرارات المتعلقة بالسياسة العامة والتي جرى النظر فيها لا يتم إدراجها في جدول الأعمال أو بحثها من جديد، وإنما يكتفي صانع القرار بإدخال تعديلات جزئية (صيانة السياسة العامة، تعديل إجراءات التشغيل) على ما هو مطبق فعلاً من سياسات وبرامج⁽²⁶⁾ وليس إنتاج حل جديد من ورقة فارغة⁽²⁷⁾ أي تحسين السلوك السياسي للقرار السياسي، كما أنها تمتاز بالتجديد من خلال القدرة على استيعاب المتغيرات الآنية والظرية التي تحدث كالأزمات والكوارث.

المحور الثاني: مراحل السياسة العامة

السياسة العامة بما أنها علم له طرائق ويشمل مجموعة من العناصر، وعملية صنعه عملية غاية في الأهمية وتمتاز بالدقة، والقضايا المعاصرة أكثر تعقيداً من إمكان حلها حلاً مرضياً بالوسائل التقليدية وبصورة أدق، يبدو إن القضايا المنتشرة أكثر تعقيداً من أن تتناول بطريقة سطحية دون مرورها بمراحل.

أولاً: صنع السياسة العامة

إن صنع السياسة العامة تمثل عملية منهجية للوصول إلى أنجع الحلول المتاحة للمشكلات والقضايا التي تواجه المجتمعات والدول، كما تمثل جهداً متواصلاً في تفصيل الخيارات وإقرار القرارات والتعبير عن التجارب والممارسات القائمة، وعليه فإن عملية صنع السياسة العامة مرتبطة بتطور النشاط الحكومي وبالمدى الذي تقوم الدولة بصنع قرارات والمدى الممكن والمرغوب فيه بالنسبة إلى الفرد لتأثير في السياسات والأحداث

⁽²⁶⁾ جمعة، سلوى شعراوي، تحليل السياسات العامة في الوطن العربي، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، القاهرة، 2002، ص112.

⁽²⁷⁾ ستيفن دي تانسلي، مرجع سابق الذكر، ص353.

السياسية، وسنركز على معرفة هذه المرحلة بمجمل أبعادها ومكوناتها والدعائم التي تعتمد عليها في تشخيص المشكلات وحلولها وفي اختيار آلية صنع القرار فضلاً عن استعراض أهم النماذج التي تساهم في حلها.

1/ مشكلات السياسة العامة وحلولها: إن سلطة صنع القرار في دول العالم تكمن في مجموعة محددة من الناس من ذوي الخبرة والمكانة المتميزة، فهي تهيمن على السياسة والإعلام والحياة الاقتصادية والأكاديمية وتتألف الطبقة السياسية في فرنسا من خريجي المدارس الكبرى مثل المدرسة الوطنية للإدارة والمدرسة العليا للعلوم السياسية، والمدرسة العليا متعددة التقنيات وكذلك الأمر بالنسبة للولايات المتحدة الأمريكية، التي تتكون فيها الطبقة السياسية من خريجي أكبر الجامعات وخاصة علماء السياسة وفي بريطانيا من خريجي جامعة أوكسفورد وكامبريدج.

إن ما يراه هؤلاء الأفراد مشاكل ملحة ليست بالضرورة هي المشاكل نفسها التي يراها الناس، حتى التفاصيل تثير الاختلاف فأصغر جزئية يمكن أن تتطفل باستمرار على المشكلة التي تفوقها أهمية فتدفعها في اتجاه أو آخر أي أن حدث طفيف، يمكن أن يقحم نفسه في إحداث أكبر فتكون النتائج كوارث أو دعاوى الانتخابات أو لإعادة الانتخابات.⁽²⁸⁾

هذا الاختلاف في فهم المشكلة وتصورها يثير الجدل أيضاً حول طريقة حلها، ذلك إن الحل يبنى على تعرف المشكلة وإدراك أسبابها ومعرفة طبيعتها وكيف حدثت، كما يُنظر إليها من خلال منظور أيديولوجي ومن الطبيعي أن يكون الاختلاف حول الحل هو ما يثير النقاش، نظراً لتداخل المصالح وتباين الأهداف أو الأفكار،

⁽²⁸⁾ ستيفن دي تانسلي، مرجع سابق الذكر، ص 354.

وتبعاً لذلك فإنه لا يوجد حل سحري واحد ومنفرد لها كما لا يوجد حل صحيح، وإنما الاختيار السليم للقرار الجيد وهو الذي لا اختلاف عليه ومتفق حياله في ضوء التحليلات.

2-اختيار آليات صنع القرار: مشاكل السياسة العامة هي مواقف يحيط بها الغموض مما يثير الشكوك ويبحث الحيرة وهي حالة عدم الاتفاق أو الاتساق أو التوازن بين ما هو كائن وما يجب أن يكون و هي أيضاً حاجات غير مشبعة تثير عدم الرضا والقبول، إشباع هذه الحاجات والمطالب لن يتم إلى بتحديد المشكلة.

يقع تحديد المشكلة من قبل مجموعة ما قد تكون من صناعات القرار أو من غيرهم من المختصين في مجال السياسة العامة أو حتى من المواطنين والناشطين في المجتمع المدني، وقد يترك خيار الحل إما إلى آلية السوق أو بشكل غير رسمي إلى العائلات والشبكات الاجتماعية ومن وجهة علماء السياسة فإن قرار الحل عبر صنع القرار هو غالباً متبع في مواضيع ثنائية بسيطة تتمثل في: (29)

أ- من اليمين:

- الحرية الفردية = سيادة المستهلك = جيد.

- ضد صنع الدولة للقرار = البيروقراطية = سيئ.

ب- من اليسار:

- الرأسمالية = الاستغلال = سيئ.

- ضد دولة الرفاه = الديمقراطية = جيد.

(29) ستيفن دي تانسي، مرجع سابق الذكر، ص 338.

أما في حالات أخرى فقد تتخذ آلية واحدة تكون هي الأنسب إلى إدراك المشكلة وتفكيكها وحلها وبأنها أكثر براغماتية، حيث يكون من المناسب البث فيها لعملية صنع قرار فعالا وتمثل هذه الآليات في:

1/ **آلية السوق:** إن صانع القرار السياسي في محاولته لتوفير الحاجات والقيم لفئة محددة من أفراد المجتمع أو المجتمع ككل يسعى إلى تعزيز السعادة الأكبر عدد⁽³⁰⁾ ومن البديهي - أو يجب أن يكون بديهي إن الأفراد وحدهم يستطيعون إصدار أحكام تقييمية على سعادتهم الخاصة.

إن جوهر السعادة أن يحقق الأفراد حاجاتهم المادية ويشبعون المعنوية عن طريق تحقيق مصالحهم الخاصة بعيدا عن خيارات الدولة المبالغ فيها وغير القادرة على تحقيق مستوى من الكفاءة والمعلومات لتلبية احتياجات الأفراد المستهلكون، الحاجات تشبع والقيم تدرك من خلال اتخاذ قرارات من قبل الأفراد من خلال آلية السوق التي نظمت نفسها ذاتيا تبعا لقوانين حتمية.

علماء واقتصاديون السوق يتحدثون عن قوة وقدرة التنظيم الذاتي لسوق من سحر وكفاءة على توفير الحاجات وإرضاء الجميع إنها اليد الخفية، التي قال عنها آدم سميث إنها تحرك المجتمع نحوى مصالحه أو ما أطلق عليه عالم الاقتصاد النمساوي فريدريش فون هايك اسم "النظام التلقائي" أي العملية تضمن أفعال الأفراد الساعين إلى تحقيق مصالحهم الخاصة واستمرار تدفق المعروضات في المجال التجاري (التجارة هي توفير الحاجات، ووسائلها هما البيع والشراء)، وإنتاج معظم ما يحتاجه الناس من موارد دونما حاجة إلى ضبط من القمة إلى القاعدة أو تخطيط مركزي، أي دون الحاجة إلى تدخل صانع القرار السياسي.

(30) المرجع نفسه، ص 339.

إن ترك حل مشكلة الحاجات إلى آلية السوق هو خيار واقعي عقلائي، حيث كتب فوكوياما إن النظرية الاقتصادية السائدة المبنية على الاختيار العقلاني إلى آلية السوق هي " صحيحة بنسبة 80 في المائة".⁽³¹⁾

فهذه الآلية تمكن الأفراد من حل مشاكلهم عن طريق تخصيص الموارد بطريقة تزيد من سعادة الجميع ويكونون أحرار في كيفية إنفاق أموالهم وإشباع حاجاتهم.

2- المجتمع المدني: مشاكل السياسة العامة متنوعة ومتعددة وبعض هذه المشاكل يتم اتخاذ قرار حلها عن طريق التعاون الإنساني القائم على فكرة كوننا نفعل ما يفعله الآخرون لا شيء إلا أننا نأمل الحصول على شيء ما لأنفسنا.

هذا النمط التعاوني لصنع قرار يعدّ أكثر إثارة من المساومة لإفادة الفردية التي ترتبط عادة بالسوق، والناس لا يسعون من أجل راحتهم الشخصية أو أقرب الأقربين إليهم **فقط**، بل يشمل الأقرباء الأبعد، وحتى أناساً لا تربطهم بالجماعة صلات رحم مما يعزز ترابط أفراد الجماعة⁽³²⁾ وتتجدد الأواصر المحبة والإخاء عن طريق توفير الحاجات التي تطلب، يتم إشباعها بواسطة تقديم المساعدات والإعانات والهدايا والتي تعدّ حقاً وواجباً من قبل أعضاء الجماعة.

⁽³¹⁾ ستيفن دي تانسي، مرجع سابق الذكر، ص 343.

⁽³²⁾ توبي أهف، فجر العلم الحديث، ت: محمد عصفور، عالم المعرفة، الكويت، سلسلة كتب ثقافية شهرية يصدرها المجلس الوطني للثقافة والفنون والأدب، ط2، ص 94.

إن هذه الجماعات الممتدة من الأقرباء الذين يتبادلون المساعدات ويتعاونون مع بعضهم ومع غيرهم من الجماعات الأخرى تكرر نفسها على جميع المستويات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، وتشمل المؤسسات الاتحادية العمالية والنقابات المهنية والمنظمات غير الحكومية والمنظمات التي لا تسعى للربح والجمعيات الخيرية والدينية والثقافية والنوادي.

إن الجمعيات التطوعية لا تشير في أعمالها إلى السوق أو القطاع الحكومي في الاقتصاد وقراراتها لها شرعية أكبر من شرعية قرارات الدولة لقدرتها على تحقيق السعادة لأعضائها والمتفاعلين من خدماتها ومعظم المنظمات التطوعية لها علاقة بالدولة، إما من خلال التعاون معها لتقديم خدمات للفئات المحتاجة، أو من خلال الضغط لتحقيق مصالح أفرادها قصد إشباعها وتضطلع مختلف هذه المنظمات بمجموعة من الأدوار والمسؤوليات لتوفير الحاجات عن طريق العمل المباشر أو التمويل أو تقديم خدمات عامة.⁽³³⁾

ج- براداي صنع السياسة العامة: إن الاعتقاد القائل إنه من المناسب ترك حل المشكلات للمبادرة الفردية أو الجماعية أو إلى السوق صحيح إلى حد معين هذا الحد لا يمكن أن يتجاوز أجهزة الدولة التي تعالج مواقف أو حالات تحرك الحاجات والشعور، بعدم الرضا لدى المواطنين الراغبين في تدخلها لتقديم العون والمساعدة وإزالة ما يعانون منه.

لحل المشاكل تقوم مؤسسات الدولة بدراساتها وتفككها وتقتراح حلولاً سياسية وتنفذها في نخط أكثر عقلانية وآخر أقل عقلانية لمصلحة الصالح العام.

⁽³³⁾ مجلة البحوث السياسية والإدارية ، ص144. وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ، جامعة زيان عاشور ، الجلفة ، عدد 3 ، 2013.

الحلول السياسية المقترحة حظيت باهتمام الكثير من علماء السياسة وغيرهم، فحاولوا وضع نماذج لتفسير المشاكل وتوضيحها انطلاقاً من رؤية كل واحد منهم لتلك العملية، ويمكن الاقتصار على أهم النماذج المساعدة لعملية صنع السياسة العامة على توضيح هذه المسألة وهي كالآتي:

1- نموذج ليندبون (lindbon 1959): يفترض هذا النموذج أن صانع القرار السياسي فاعل عقلائي يتخذ القرارات السياسية الفعلية وفقاً للمراحل التالية الآتية⁽³⁴⁾:

- تحديد القيم وترتيبها.
- تحديد الأهداف المتوافقة مع ذلك.
- التعرف إلى جميع الخيارات أو الوسائل التي تعمل على تحقيق هذه الأهداف.
- حساب كل ما يترتب على هذه الخيارات ومقارنتها.
- انتقاء خيار أو مجموعة من الخيارات التي يمكن أن تعظم القيم المرتبة بشكل أعلى.

2- نماذج أليسون (Allison 1987): يطرح أليسون ثلاثة نماذج يمكن استخدامها لتفسير عملية صنع السياسة العامة وهي:

أ- نموذج الفاعل العقلائي الكلاسيكي: يفترض أن قرارات الدولة تتشكل في إطار أهدافها وإن تصرفات صانع القرار تفسر من خلال اعتبارهم أناس عقلائين ومنطقيين، لديهم عقلية الانجاز، يبحثون عن المشاريع المضمونة، يخططون سياستهم التي يستهدفون تحقيقها.⁽³⁵⁾

⁽³⁴⁾ ستيفن دي تانسي، مرجع سابق الذكر، ص 348.

⁽³⁵⁾ محمد شليبي، المنهجية في التحليل السياسي، دار هومة، الجزائر، ط4، 2002، 164.

ب- نموذج العملية التنظيمية لصنع القرار: قائم على فكرة إن الإدارة في المنظمات تستمر في التعامل مع حالات نموذجية من خلال الطرق المحددة من دون ربطها بالأهداف التنظيمية الشاملة، وعند مخالفة القواعد تستخدم التغيرات التدريجية ولتفادي الآثار السيئة لعدم اليقين تركز على المشاكل قصيرة الأجل بدلاً من التخطيط على المدى الطويل.

ج- نموذج السياسات البيروقراطية الحكومية:⁽³⁶⁾ هو نموذج للمساومة السياسية فالقرارات السياسية غالباً ما تكون محصلة سياسية بين فاعلين يحتلون المناصب، يكون الناتج السياسي ناتج الفواعل التي تكون متماثلة إلى حد بعيد عن رغبة أي فاعل.

3- النموذج التعاقدية: يؤكد هذا النموذج أن عملية صنع السياسة العامة غالباً ما تمر بالمراحل التالية وهي:⁽³⁷⁾

- تحديد وتعيين المشكلة.
- دراسة واختيار الحلول المعقولة.
- بدأ تنفيذ البرامج.
- التقويم.
- إنهاء العمل بالبرنامج.

⁽³⁶⁾ ستيفن دي تانسي، مرجع سابق الذكر، ص 352.

⁽³⁷⁾ ضميري عزيزة، الفواعل السياسية ودورها في صنع السياسة العامة في الجزائر، جامعة باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2007/2008، ص 64.

4- نموذج هوغوود وغان (hogwood and Gunn 1984): هو نموذج متطور من عملية صنع السياسة العامة مقارنة بالنموذج العقلاني، يوضح ما يحدث وما لا يحدث في كل حالة بعينها، والقرار يتخذ بناء على ما يحدث في كل حالة، ويعتبر صنع السياسة العامة عملية مستمرة ويركز على القضايا السياسية لإعداد جدول الأعمال، هذا النموذج يتضمن النقاط التالية⁽³⁸⁾:

- القرار أن يقرر (إعداد جدول الأعمال أو بحث القضية).
- البحث في كيفية اتخاذ القرار.
- تعريف القضية.
- التنبؤ.
- تحديد الأهداف والأولويات.
- تحليل الخيارات.
- تنفيذ السياسات والرصد والتحكم.
- التقييم والاستعراض.
- صيانة السياسة أو تعاقبها أو إنهاؤها.

ثانيا: تطبيق السياسة العامة

⁽³⁸⁾ ستيفن دي تانسلي، مرجع سابق الذكر، ص 343.

الحاجات غير المشبعة، والقيم الغير مدركة، تدفع الناس لتحرك والعمل وتغدو ذات منحى سياسي إلى جانب كونها متضمنة للبعد العام، وتتطلب تدخلاً رسمياً حكومياً كما تستلزم سياسة عامة بصددتها، محور اهتمام صانع القرار السياسي، وتصبح بنداً من بنود الأجندة الرسمية للحكومة.

كل مشكلة تلقى اهتماماً أكبر تدرج في جدول الأعمال (أجندة) تناقش وتفكك ويتم تحديد جوانبها الهامة والجهات التي لها دور فيها والدور الذي يتوقع من صانع القرار، أن يمارسه والموقف منها وي طرح حلها وبعد ذلك يفترض أن تكون المشكلة هي التنفيذ الفعال والكفاء للسياسة على المستوى الوطني والمحلي.

يقصد بتنفيذ السياسة العامة مجموع العمليات الأزمة لجعل السياسة العامة مثلاً حياً للفعل والأداء، وتحويلها من حالتها الإعلانية كقرار إلى حالتها الميدانية كعمل تنفيذي،⁽³⁹⁾ كما يمكن تعريف عملية تنفيذ السياسات على أنها، عملية ترجمة السياسات العامة على أرض الواقع باستخدام كافة الموارد المتاحة.

إن مجال السياسة العامة لها أوجه كثيرة ومتنوعة تمس قطاعات مختلفة، ولا غنى للأفراد عنها فهناك سياسة عامة تتعلق بالأمن الصناعي، وهناك سياسة تتعلق بآثار وحماية المواقع التاريخية وهناك سياسة تتعلق بالحدائق والميادين والشوارع العامة والملاعب والقاعات الكبرى وسياسة تتعلق بممارسة بعض الأنشطة التجارية وغيرها من السياسات العامة.⁽⁴⁰⁾

ويتولى تنفيذ السياسة العامة الإدارة ومؤسساتها بالإضافة إلى الدور المحوري لها في تفسير القوانين، ووضع اللوائح وإصدار التعليمات والمنشورات والنصوص التنظيمية لتنفيذها، فيتدخل رئيس الحكومة والوزراء

⁽³⁹⁾ فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق ذكره، ص 309.

⁽⁴⁰⁾ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، دار المجد للنشر و التوزيع، الجزائر، 2010، ص 173 .

والولاية ورؤساء المجالس الشعبية البلدية والمديريات التنفيذية على مستوى الولاية، وغيرها من الأجهزة الإدارية لتمارس كل جهة إجراءات التنفيذ في إطار الحدّ المرسوم لكل جهة، كما تشارك مجموعة أخرى في عملية تنفيذ السياسة العامة بقوة كل في مجال اهتمامه سواءً أكانت معنية أصلاً بالتنفيذ أم لها تأثير مباشر أم غير مباشر في عملية التنفيذ ونجد في هذا المضممار.

1- البرلمانيون يمارسون نفوذاً من نوع خاص على تنفيذ السياسة العامة فهم يؤثرون على التنفيذ الإداري ويضغطون على الإدارة بطرق عديدة من خلال مراجعة اللوائح والعمل الإجرائي، والمصادقة على الإعتمادات المالية السنوية.⁽⁴¹⁾

2- المحاكم تقوم بإجراء التحقيقات والاستماع إلى الشهود وتعمل على الكشف عن التلاعبات والانحرافات والتجاوزات الحاصلة في الإدارة وتطبيق اللوائح القانونية، وهذه الأدوار تؤثر على عملية تنفيذ السياسة العامة وعلى الأداء الإداري، كما أنها تفسر الأحكام والنصوص القانونية والضوابط وقد تراجع القرارات الإدارية في حالة التقاضي، فالمحاكم إما تتجاوب أو تعرقل أو تبطل بعض السياسات الإدارية والقرارات التنفيذية التي يمكن وضعها تحت العناوين الثلاثة "التدخل المستند إلى القانون"، و"العدالة الطبيعية"، و"السلطات الاستثنائية".

3- مجموعات الضغط والناخبون هم الواجهة الاجتماعية التي تشكل طاقة وقوة لا يستهان بها، وهم أقوى جهة تؤثر في عملية التنفيذ، فلهم من القوة والقدرة ما يمكنهم من دفع صانع القرار إلى اتخاذ سياسات تتفق مع مصالحهم.⁽⁴²⁾

⁽⁴¹⁾ جان بيار كوت وجان بيار مونيي، من أجل علم اجتماع سياسي، الجزء الأول، ت: محمد هناد، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1986، ص 50.

إن عملية تنفيذ السياسة العامة تشجع أصحاب المصالح والناخبين على التدخل في القرارات الإدارية التي تخدم مصالحهم من جهة، وتدعم أهداف صانع القرار من جهة أخرى، فالدعم الذي تحصل عليه من الناخبين وأصحاب المصالح يشكل مصدر لنجاح ويؤثر على عملية التنفيذ والنشاط ومخرجاتها تكون محط اهتمام.

4- وسائل الإعلام فالتنفيذ في بعض مراحله يعتمد على علم الإعلام وعلى المسائل التي يطرحها صانعو الرأي العام، إلى جانب التلفزيون والإذاعة والصحافة من خلال بث التقارير ونشر المعلومات وتوجيه الرأي العام عن طريق الانتقاء أو التلوين أو التكرار لقضايا ما، هذه العمليات الإعلامية تؤثر في تنفيذ أي نوع من أنواع السياسة العامة سواء بالإيجاب أو بالسلب.

5- الوسطاء هم أشخاص تناط بهم مسؤوليات معينة من طرف المسؤولين التنفيذيين لغرض تنفيذ سياسة عامة ما، وهما على نوعان رسميون يعملون ضمن الصفة الرسمية وآخرون من القطاع الخاص والمجتمع المدني من خلال التعاقد مع الجهات الرسمية لتنفيذ سياسات عامة غرضها على سبيل المثال تقديم خدمات معينة من صحة ونقل وشحن.

إن احتمال التنفيذ المثالي في الواقع العملي ضئيل وبعيدا عن أن يكون حياديا وفي حالات كثيرة تكون له آثار غير منتظرة أو منحرفة، مما يحدث فروقات بين الأهداف المسطرة وبين مضمون السياسة و تطبيقها في الزمان و المكان المحدد في السياسة في حد ذاتها.

نجاح عملية تنفيذ السياسة العامة هو رهينة بمدى كفاءة كل الذين يتحملون مسؤولية في الإدارة وقدرتهم على الوقوف على القرار لضمان تطبيقه وإنجاز محتواه على الوجه الأكمل.

(42) وليد الشرتوني، المجتمع السياسي الحديث، مكتبة سامي برباري إخوان، بيروت لبنان، 1982، ص 49.

ثالثاً: تقييم السياسة العامة

إن صنع وتنفيذ مثالي للسياسة العامة في الواقع العملي احتمال حدوثه ضئيل حينما لا تواكبه عملية تقويم السياسات ذات الصلة بأهدافها، ذلك أن التقييم يشكل مطلباً في إثبات الجدوى، كما يقلص الفجوة بين وصف السياسة وعملياتها ويقصد بتقييم السياسة العامة تلك العملية التي تجمع جميع الإجراءات التي تتضمنها عملية تقدير آثار السياسة الحكومية، ويؤكد البعض أن عملية التقييم لا تقتصر على آثار السياسات العامة، وإنما تعطي كافة مراحل عملية السياسات، فضلاً عن تقدير العوائد،⁽⁴³⁾ وتتم عملية التقويم من خلال النظر في القضايا والمشكلات الهامة أثناء عملية صنع السياسة العامة، أيضاً من خلال عملية تنفيذها وفي إطار المخرجات الواجب إيجادها.

إن التقويم عملية اختصاصية ذات علمي وتطبيقي تهدف إلى فحص البرامج والمشروعات والعمليات التنفيذية المرتبطة بالسياسة العامة ودراسة نتائجها، وما يترتب عنها من العوائد والفوائد.

يمكن أن يركز تقييم عمليات صنع القرار على مستوى السياسة العامة على قضايا إما إجرائية أو موضوعية ، وكما يأتي:

1/ الناحية الإجرائية: إن جوهر معيار تقويم السياسة العامة من الناحية الإجرائية قائم على مجموعة من المعايير التقييمية التي يتم تطبيقها أو لا، وذلك من خلال معرفة الأبعاد التالية:

(43) احمد دسوقي محمد إسماعيل، مرجع سابق ذكره، ص58.

- هل القرارات تتوافق مع المعايير التقييمية ليتم تطبيقها أم لا⁽⁴⁴⁾؟
- هل أأخذ القرار بطريقة ديمقراطية؟
- هل صانع القرار درس جميع البدائل وقدر كلا منها؟
- هل أهداف السياسة العامة موضوعة بشكل واضح؟
- هل الأهداف دقيقة بما يكفي لتكون قابلة للقياس ؟
- هل السياسة العامة صممت على المدى القصير أم على المدى البعيد⁽⁴⁵⁾؟

2/ الناحية الموضوعية: إن التقييم الموضوعي للسياسة العامة يقدم مقاييس يمكن بواسطتها قياس أداء الصانع والمنفذ، ونجيب عن السؤال الأكثر أهمية فيما يتعلق بمدى اقتراب البرامج من تحقيق أهداف السياسة العامة التي جرى وضعها، بمعنى هل كانت النتيجة صحيحة مقابل المعايير المناسبة من حيث النتائج والمعايير التي يمكن تبنيها في عملية التقييم عديدة ومتنوعة أخلاقية واقتصادية، وهل حققت أهداف صانعي القرار وهل عزز القرار العدالة⁽⁴⁶⁾ وقد قدم (إدوارد سوشمان) معايير خمسة في تقييم نجاح أو فشل البرامج وهي الجهد، الانجاز، الكفاية، الكفاءة، العملية، كما أن (سبارو) طرح معايير مماثلة في عملية تقييم السياسة العامة واشتملت على الفعالية والكفاءة والمسؤولية و الملائمة.

معايير التقييم: إن إدراك قيم صانع القرار ومعرفة أهدافه المحددة عملية تساعد على اختيار معايير تقييم السياسة العامة، وهي ذات صلة بأهداف وضع السياسات والتي من الممكن أن تثير أقل جدلاً.

⁽⁴⁴⁾ ستيفن دي تانسي، مرجع سابق الذكر، ص366.

⁽⁴⁵⁾ فهمي هويدي، مرجع سابق الذكر، ص105.

⁽⁴⁶⁾ ستيفن دي تانسي، مرجع سابق الذكر، ص367.

وتتجسد في مجموعة من المعايير الإدارية المتلازمة بما يضمن استيعابها كلياً لعملية تقويم برامج السياسة العامة، وتتمثل في مفاهيم ثلاثة تشكل علاقة هرمية أساسها الواسع الفعالية فهي المفهوم الأشمل، فيما يكون الاقتصاد مفهوم أوسع وتكون الفعالية على رأس الهرم باعتبارها الأكثر محدودية:

- **الكفاءة:** ويقصد بها إنجاز المهام بطريقة سليمة.
- **الفعالية:** ويقصد بها القيام بالعمل المطلوب.
- **المقتضى الاقتصادي:** ويقصد به أن تكون المداخل أكبر من التكاليف.

الخاتمة:

ومما سبق نقول إن كل طرف يقدم تعريف لسياسة العامة ويستخلص خصائصها من وجهة نظره، له تأثير فيما يعرفه، ويقرر وما يعتقد وفقاً لشخصيته، وإذا ابتغى بعض المعاصرين من أصحاب نظريات ما بعد الحداثة أن يمتدوا بهذه الفكرة إلى أقصاها، فقد بلغوا حد الافتراض باستحالة تمييز تعريف واحد، مانع جامع لسياسة العامة يكون الأكثر دقة، إن بكل تعريف قدرا من المشروعية مثلما لغيره.

الهوامش:

1. إبراهيم أبراش، النظرية السياسية بين التجريد والممارسة (تداخل النظرية السياسية والخطاب السياسي في العقل العربي)، الجندي لنشر والتوزيع، القدس، ط2، 2012، ص13.
2. الاتجاهات الرئيسية للبحث في العلوم الاجتماعية والإنسانية، ت: جماعة من الأساتذة المتخصصين في العلوم الاجتماعية، مطبعة جامعة دمشق، 1986، بدون طبعة، اليونسكو - المجلد "1"، ص414.
3. إبراهيم أبراش، مرجع سابق الذكر، ص14.
4. الاتجاهات الرئيسية للبحث في العلوم الاجتماعية والإنسانية، مرجع سابق الذكر، ص88.

5. أسماء بن قادة، أفكار خارج المزاج ، دار القصبة للنشر ،الجزائر ،2013، ط 1 ، ص38
6. المرجع نفسه، ص48.
7. إبتسام قرقاج، دور الفواعل غير الرسمية في صنع السياسات العامة في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2010/2011، ص17.
8. (1) أحمد طيلىب، دور المعلومات في رسم السياسات العامة في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة يوسف بن خدة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2006/2007، ص19.
9. إبتسام قرقاج، مرجع سابق الذكر، ص20 .
10. المرجع نفسه، ص21.
11. ستيفن دي تانسي، علم السياسة الأسس، ت: رشا جمال ،الشبكة العربية الأبحاث والنشر ، ط 2، 2013، ص359.
12. عامر الكبيسي، صنع السياسات العامة - دار المسيرة، ط1، عمان، 1999 ، ص 15.
13. المرجع نفسه، ص15.
14. تامر كامل محمد الخرزجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة ، دار مجدلاوي، ط1، عمان، 2004، ص28 .
15. أحمد سعيقان، قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية ، مكتبة لبنان، بيروت، 2004 ، ص213 .
16. (1) William lasser, American politics: the Enduring constitution. 2 Ed, Bosron: Houghton Mifflin Company, 1999, p.451
17. فهمي خليفة الفهدوي ، السياسات العامة -منظور كلي في البنية والتحليل، الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، مصر، 2001 ، ص75.
18. المرجع نفسه، ص75.
19. جاك دوندير، الدولة، ت: سمحي فوق العادة ، الفكر الجامعي للنشر والتوزيع والطباعة، بيروت لبنان، 1980 ، ط1، ص 43.
20. محمد عباس محرز، اقتصاديات الجباية والضرائب ، دار هومة ، الجزائر، ط2 ، 2008، ص14.
21. فهمي خليفة الفهدوي، مرجع سابق الذكر، ص94.
22. عامر الكبيسي، مرجع سابق الذكر، ص15.
23. احمد دسوقي محمد إسماعيل، أصول تحليل السياسات العامة، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، جامعة القاهرة، 2009، ص43.
24. فهمي خليفة الفهدوي، مرجع سابق الذكر، ص77.
25. تامر كامل محمد الخرزجي، مرجع سابق الذكر، ص32.

26. جمعة، سلوى شعراوي، تحليل السياسات العامة في الوطن العربي، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، القاهرة، 2002، ص112.
27. ستيفن دي تانسي، مرجع سابق الذكر، ص353.
28. ستيفن دي تانسي، مرجع سابق الذكر، ص354.
29. ستيفن دي تانسي، مرجع سابق الذكر، ص338.
30. المرجع نفسه، ص339.
31. ستيفن دي تانسي، مرجع سابق الذكر، ص343.
32. تويي أهف، فجر العلم الحديث، ت: محمد عصفور، عالم المعرفة، الكويت، سلسلة كتب ثقافية شهرية يصدرها المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، ط2، ص 94.
33. مجلة البحوث السياسية والإدارية، ص144. وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، جامعة زيان عاشور، الجلفة، عدد 3، 2013.
34. ستيفن دي تانسي، مرجع سابق الذكر، ص348.
35. محمد شلبي، المنهجية في التحليل السياسي، دار هومة، الجزائر، ط4، 2002، ص164.
36. ستيفن دي تانسي، مرجع سابق الذكر، ص352.
37. ضميري عزيزة، الفواعل السياسية ودورها في صنع السياسة العامة في الجزائر، جامعة باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2007/2008، ص64.
38. ستيفن دي تانسي، مرجع سابق الذكر، ص343.
39. فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق ذكره، ص309.
40. ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، دار المجد للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 173.
41. جان بيار كوت وجان بيار موني، من أجل علم اجتماع سياسي، الجزء الأول، ت: محمد هناد، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1986، ص 50.
42. وليد الشرتوني، المجتمع السياسي الحديث، مكتبة سامي برباري إخوان، بيروت لبنان، 1982، ص49.
43. احمد دسوقي محمد إسماعيل، مرجع سابق ذكره، ص58.
44. ستيفن دي تانسي، مرجع سابق الذكر، ص366.
45. فهمي هويدي، مرجع سابق الذكر، ص105.
46. ستيفن دي تانسي، مرجع ساب