محاضرات

السياسات العامة

السياسات العامة : الاطار النظري ؛ المفاهي

نشأة وتطور السياسات العامة

شكل حاجة الانسان ضرورة للتعامل مع ما يحيط به وما يؤثر فيه أمراً حيوياً منذ وجود البشرية ، فقد حركت نزعة البقاء البشر بما لديهم من إمكانات وطاقات وتسخيرها للحفاظ على بقائهم . ولم يتوقف الامر عند هذا الحد بل سعت المجتمعات لتطوير نزعتها هذهِ باتجاه البقاء والرفاهية ، ومن هنا كانت الحاجة التي أطلقت العنان للتفكير بوضع الاس الضرورية لتنظيم احتياجاتها وسبل تأمينها .

وأدى تعقد ظروف الحياة البشرية بما تداخل فيها من تشابك المصالح بين المجتمعات والدول ومن ثم تضارب هذهِ المصالح ، ادى الى اهتمام البشر بوضع التصورات والخطط والبرامج لمعالجة ما يمكن أن يواجهوه من مصاعب ، هذا التطور كان أسبق نشأةً من الدول القومية وإن كانت بأشكال مختلفة ومتواضعة، بيد ان نشوء الدول القومية أعطى لموضوع السياسات العامة بُعداً اضافياً تجلى بحيوية وأهمية هذا الجانب كونه اصبح هدفاً لحماية مصالح المجتمع والافراد الذين انابوا الدولة في تأمينها والسهر على استمرارها [1] .

وهناك من يرى أن السياسات العامة كنشاط قد عرفتها المجتمعات قديماً وعملت بها بصور وأشكال مختلفة ، ولكنها تختلف عن المفهوم المعاصر والدقيق للمصطلح [2] :

- عرف الفراعنة اسمى أشكال التطور الإداري والتنظيم الحكومي بصورة منسقة ودرجة عالية من الكفاءة في النظر بالشؤون العامة من خلال : "الاراضي ، والتشريعات ، والمظالم ... الخ .
- بلغت الحضارة الصينية تقدماً ملموساً في التنظيم السياسي فهم أول من اشترط المؤهلات العلمية للتعيين في الوظائف العامة .

---

١ - خليل حسين ، السياسات العامة ومفهوم إدارة الدولة ، متاح على الرابط : http://drkhalilhussein.blogspot.com/2011/02/blog-post_04.html

٢ – علاوة الجندي ، دور البرلمان في رسم السياسة العامة في الجزائر ؛ دراسة ماجستير ، ورقلة : جامعة قاصدي مرباح ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، ٢٠١٣ ، ص ١٨ .

– تبنى الاغريق اشكالاً مختلفة للسياسات واهتم مفكريهم بذلك ، إذ يقول افلاطون : "وظيفة الدولة في هذا النظام هي ايجاد اوفق الطرق لإشباع الحاجات ، وتنظيم الخدمات" .

– عرفت الدولة الرومانية نموذج الممارسة الواقعية للسياسات العامة آنذاك ، الذي نتج بسبب الطابع القانوني لهذهِ الدولة والتقسيم الجغرافي لأقاليمها وطريقة صياغة الحكم بها ، وعلاقتها بالإمبراطور .

– اهتم الاسلام بقضايا المجتمع واعطى فيها منهجاً قوياً واهتماماً جدياً في مجال السياسة والحكم وفق ما أقره القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة في الدولة والحكومة والخلافة ، إذ جاء بأرقى القيم والدعامات التي تقوم عليها السياسة العامة المتمثلة بالعدل ، والمساواة ، والإخاء ، ووضع الرجل المناسب في المكان المناسب ، وغيرها من القيم والاسهامات في مجال تطوير الفكر السياسي والاداري والعديد من القواعد العامة كالشورى والقيادة والسلطة . الامور التي يمكن إدراكها في مدرسة العقلانية الاسلامية في كتابات ابن رشد وابن سينا .

ويمكن التمييز بين اتجاهين لتوضيح نشأة السياسات العامة وتطورها ، يذهب الاول الى ان السياسات العامة بوصفها فعلاً قد جاءت نتيجة وجود مشكلة عامة تطلبت تدخلاً من الجهات المسؤولة وهي بذلك قديمة قدم الدولة نفسها ، اما الاتجاه لثاني فيذهب الى أن السياسات العامة بوصفها علم يُعنى بدراسة السياسات التي تقوم بها الدولة لمعالجة القضايا والمشاكل التي تقع في حدود مسؤوليتها فقد نشأ نتيجة عوامل واسباب افرزتها تطورات سياسية واقتصادية واجتماعية داخلية وخارجية الى أن تبلور مصطلح ومفهوم السياسات العامة بالشكل الذي هو عليه الان [٣] .

والسياسات العامة بالمنظور الحديث ، وفي المجالين المعرفي والعملي قد حصلت على حيز من الاهتمام وشغلت المفكرين والاكاديميين والسياسيين والاداريين، قد مرت بمراحل ثلاثة متتالية هي :

---

٣ – عبد العظيم البدران ، كيف تحكم ايران؟ دراسة في صنع السياسات العامة بعد عام ١٩٨٩ ، (بيروت : الدار العربية للعلوم ناشرون ، ٢٠١٤) ، صر ٩ .

- مرحلة ما قبل الحرب العالمية الا ولى :

أولت الدراسات الفلسفية والفكرية للفلاسفة والعلماء والمفكرين السياسيين اهتماماً كبيراً بقضايا تطور المجتمعات وسبل تنظيمها وانصهارها في شكل معين من أشكال الدولة ، وقد تجلى هذا الاهتمام في ذلك الجهد التقليدي الذي استمر طويلاً الى حين بلوغ الحياة الا سانية والاجتماعية منتصف القرن التاسع عشر ، حينما كانت الجامعات الاوروبية آنذاك تدرس السياسة والحكم كفرع من فروع الفلسفة الاخلاقية ، وكان الاهتمام ينحصر بالسياسات التي تنتجها الحكومات ، والاشارة الى القوى التي تسهم في بلورة السياسات وتأثيرها على المجتمعات ن خلال التطرق الى البناء المؤسسي ، والتركيز على التسويغات الفلسفية للحكومة ، ودراسة الترتيبات الهيكلية لها، مثل : الفيدرالية ، وفصل السلطات ، والمرجع القانوني ، وصلاحيات الهياكل الرسمية وواجباتها وما يختص بالبرلمان والرئيس والمحاكم ، والعلاقات الحكومية وأ مال السلطات الثلاث (التشريعية ، والتنفيذية ، والقضائية) [٤] .

وبالرغم من هذا الاهتمام الذي تبناه الجهد التقليدي والفكر السياسي التقليدي قد أثرى الفكر الانساني بطروحاته المتصلة بوصف المؤسسات الحكومية المنوطة بصياغة أو وضع السياسات العامة ، بيد ان عنايته بمحتوى هذهِ السياسات وأساليب تنفيذها قد كانت عارضة في عدد من الاحيان ، ومحدودة في معظم هذهِ الدراسات [٥] ، وبقيت وصفية ظاهرية ، لم تغص أو تتعمق في تناول المؤسسات والقطاعات الحكومية غوصاً تحليلياً ، ولم تعمد الى فهم وتحليل السلوك الانساني ، ولا التصر ات ، ولا العمليات المصاحبة والملازمة لصنع السياسة ، فأغفلت ترتيب العلاقات الهامة والاتصالات القائمة بين المؤسسات ، وترتب على ذلك كله ، إبقاء محتوى السياسات العامة بعيداً عن البحث والتناول ، حتى إن الجهد الوصفي لها بقي متسماً بالغموض والسطحيا [٦] .

---

٤ – فهمي خليفة الفهداوي ، السياسات العامة .. منظور كلي في البنية والتحليل ، (عمان : دار المسيرة للنشر والتوز ع والطباعة ، ٢٠٠١) صر ٢٧ .

٥ – حسن أبشر الطيب ، الدولة العصرية دولة مؤسسات ، القاهرة : الدار الثقافية للنشر والتوزيع ، ٢٠٠٠) ، صر ٤ ٥٥ .

٦ – فهمي خليفة الفهداوي ، مصدر سبق ذكره ، ص ٢٧ .

– مرحلة ما بين الحربين العالميتين الاولى والثانية :

شهدت هذهِ المرحلة اهتماماً متزايداً بعلم السياسة الذي بدأ يتبلور ليغدو فرعاً من فروع العلوم الاجتماعية ، عقب استقلاله عن الفلسفة الاخلاقية ، خلال المرحلة اللاحقة ، فقد حظي بدعمٍ مستفيضٍ ضمن مجال الاختصاص العلمي والمعرفي ، الذي أسفر عن وضوح التأييد الذي كان يرى في السياسة وجهاً للقانون ، وللعلاقة المتفاعلة بين المؤسسات الرسمية ، من خلال مجموعة دستورية تضم القواعد التي تحكم العلاقات بين المؤسسات في اطر قانونية فضلاً عن ان السياسات تمثل جزءاً لا يتجزأ من النشاط ا'جتماعي والنفسي للمجتمع وللظاهرة الاجتماعية . علاوة على ان الظواهر الاجتماعية والطبيعية والسلوكيات التي كانت بعيدة عن تدخل السياسة مثل : الاوبئة والحروب والكوارث والفيضانات ، نتائجاً للإرادة الالهية ، بحسب الاعتقادات المجتمعية ، قد انتقلت من حالتها التي ته زت بها السياسة ضيقة النطاق " في القرن التاسع عشر الى الحالة الجديدة "السياسة في كل مكان" في القرن العشرين ، على وفق الآلية الترابطية ، التي من خلالها يجد أمر ما غير سياسي ذاته ، واقعاً ضمن فئة الامور والقضايا السياسية[٧] .

ليعلن بذلك تطوراً مرحلياً جديداً – وان كان نسبياً – في مفهوم السياسات العامة الذي كان نتاج لأطروحات المدرسة السلوكية Behavioral School . إذ تشير النظرة المتأملة في دراسات وطروحات الفكر السياسي والاجتماعي – خلال هذهِ الحقبة – الى انتقال الاهتمام من وصف المؤسسات الدستورية وما يتصل بكل منها من صلاحيات ، الى العناية والتركيز بما يتم في هذهِ المؤسسات من أفعال وعمليات وانماط للسلوك .

وان مركز اهتمام التحليل السياسي بحكم انه كان لرصد وتفسير العمليات السياسية وما يتصل بها من تفسير اجتماعي ونفسي للسلوك الفردي والجماعي للفعاليات السياسية ، قد زاد وعمق الفهم لكيفية تشكيل ووضع السياسات العامة وما يتصل بذلك من توازن بين الجماعات المصلحية ومن توجهات هادفة لبلورة الارادة المجتمعية ، ولكن العناية بمضمون أو محتوى

---

٧ – معو زين العابدين ، المعلومات كآلية لرسم السياسات العامة في الجزائر ، مذكرة ماجستير ، باتنة : كلية الحقوق ، جامعة العقيد الحاج لخضر – باتنة ، ٢٠٠٨ ، ٢٠٠٩) ، صر ٦٨ - ٦٩ .

السياسات العامة قد ظلت في هذهِ الحقبة موضوعاً عارضاً ، لا يجد من المحللين السياسيين الا اهتماماً جزئياً محدود[1] .

- مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية

حظي موضوع السياسات العامة بإهتمامٍ كبيرٍ في مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية ، بحيث جرى التركيز على مفهوم السياسات العامة وكيفية بلورتها والتبصر في اهدافها ومصيرها وأساليب تنفيذها ضمن اطار تحليلي بحسب الاولويات والامكانات المتوفرة ، بفعل تنامي الاصوات المنادية بضرورة تدخل الدولة محركاً للنشاط الاقتصادي واعادة بناء الاقتصاد القومي وتوجيه الموارد لسد حاجات عموم المواطنين ، ولأجل استيعاب النمو الاقتصادي المتزايد في الخدمات المطلوبة وضرورة توفيرها وتحقيقها كالتعليم ، الصحة ، المواصلات ، وإقامة الجسور ، وتوفير فرص العمل ، وتنظيم التجارة ، وإقامة الصناعات ، وتأميم المشروعات والمنتجات ، وغير ذلك ، مما يتعدى حدود القطاع الخاص وقدراته الخدمية ، ويستدعي بالمقابل نهوض الدولة بمؤسساتها الحكومية لغرض القيام بذلك ، والاضطلاع به في اطار السياسات العامة ، وكانت الضرورات تشكل مطلباً هاماً بالنسبة للدول النامية التي حظيت بالاستقلال الوطني والسياسي من الحكم الاجنبي ، وسعيها في مباشرة بنائها الاقتصادي التنموي وتحسين أوضاعها المتردية من خلال إشرافها على وضع وتنفيذ العديد من السياسات العامة الشاملة في المجتمع[2] .

وقد شهدت الدول الغربية تحولاً كبيراً من نظم حكم تسلطية الى نظم حكم ديمقراطية ، وأصبحت سلطة الدولة تستخدم بشكل متزايد من أجل الاستجابة للاحتياجات والمطالب الشعبية ، وقد أنتجت العملية السياسية الديمقراطية ما يعرف بـــــ "دولة الضمانات الاجتماعية" ، من خلال برامج التأمين الاجتماعي والصحة والتعليم وغيرها . وهكذا فإن العلاقة البسيطة بين التحول الديمقراطي وبين الخصائص الضمانية للدولة في العقود الاولى من القرن العشرين ،

---

١ - حسن أبشر الطيب ، مصدر سبق ذكره ، ص ٥٥ - ٥٦ .

٢ - فهمي خليفة الفهداوي ، مصدر سبق ذكره ، ص ٨ - ٢٩ .

قد تحولت الى إشكالية معقدة ومتشابكة ، وقد نتج عن ذلك تنامي دراسات السياسات العامة ضمن حقول وميادين العلوم الاجتماعيا [١٠] .

وبالرغم من تزايد الاهتمام بالسياسات العامة خلال هذهِ المرحلة في إطار يتسم بالطابع الفكري والتجريبي ، الا إن علم السياسة العامة م يكتسب معناه الاصطلاحي علمياً ، الا في مطلع الخمسينيات من القرن العشرين ، وكان ذلك على يد عالم الاقتصاد السياسي هارولد لاسويل H.D Lasswel الذي تناول بالدراسة في كتابه : "من يحصل على ماذا؟ ومتى؟ وكيف؟" ، جوهر العمليات التبادلية والتوزيعية المتضمنة في رسم لسياسات العامة وتنفيذها ، وكتابه مع دانيال ليرنر D. Lirner عاء ١٩٥١ ، المعنون : "علوم السياسات ، التطورات المعاصرة في الهدف والأسلوب" الذي تطرق فيه الى الإطار التحليلي للسياسات العامة ، فيذكر لاسويل : "إن هناك اتجاهاً واضحاً في العلوم الاجتماعية يتجاوز الد دود التخصصية لتلك العلوم المختلفة ، ولهذا الاتجاه وجهان : ففي الاول هناك اهتمامٌ وتركيزٌ على احتياجات عملية صنع السياسات من المعلومات ، وهو يركز على عملية صنع السياسات وتنفيذها ، أما الوجه الثاني الذي يهتم بتطور محتوى المعلومات وتفسيرها لصانعي السياسات ، أنه يقع خارج نطاق العلوم السياسية [١١] .

الامر الذي يشير الى أن لاسويل حاول بناء اطار منهجي يقوم بمهمة توحيد معطيات العلوم الاجتماعية كأساس لعلم صنع السياسات ويُعد هدفه وصفياً ، ذلك لأن إطاره المنهجي يركز على اصطلاح وسائل تنفيذ السياسات العامة باستخدام دوات البحث الاجتماعي . لكنه لم يحدد الاطار المنهجي لحقل تحليل السياسات العامة ، وقد تولى القيام بهذهِ المهمة بعد ١٥ عاماً الكاتب "يكزيل دورور Douror . akzil " ، الذي يُعد المؤسس الحقيقي والفعلي لهذا الحقل، وقد بدأ "دورور" ببناء إطاره المنهجي لعلوم صنع الس اسات بتوضيح عجز العلوم الاجتماعية

---

١٠ – بارة سمير ، نشأة وتطور علم السياسة العامة ص ٢ ، متاح على الرابط :
http://etudianf z.com/vb/showthread.php?t=66778&goto=nextnewest

١١ – بارة سمير ، السياسات العامة : دراسة في العوامل والمفاهيم ، بحث غير منشور ، ورقلة : جامعة قاصدي مرباح) ص ٢ .

، بما فيها الإدارة العامة عن تقديم مرتكزات عملية يمكن الاعتماد عليها في عملية تحليل السياسات العامة [٢] .

وجاء مفهوم السياسات العامة وما يختص بعملية تحليلها مرتبطاً الى حدٍ ما بالعلوم سياسية، ضمن التحول الذي طرحه لاٍ ويل فيما سبق ، وحصرياً بما يختص بنظام الحكم في الولايات المتحدة الامريكية لا سيما بعد ظهور المدرسة السلوكية في بداية الستينات ، وعندما تزايد الاهتمام بدراسة منهج تحليل النظم ystems Analysis" الذي تحول من تسليط الضوء فقط على الدولة الى تسليطه نحو الأبعاد المتعددة التي تشكل حقيقة اجتماعية ، ونتيجة لهذا التحول أصبحت الجماعات والقوى الاجتماعية هي ركيزة البحث والاهتمام والتحليل .

واستمر الاهتمام بدراسة السياسات العامة ، ومع بداية عقد السبعينيات تزايد بمجال تحليل مخرجات النظام السياسي ، بسبب تفاقم المشكلات الاجتماعية داخل الولايات المتحدة الامريكية بين السود والبيض ، والتورط الأمريكي في حرب فيتنام ، إذ ظهرت الحاجة داخل مؤسسات الحكومة الأمريكية الى تحليل هذهِ المشكلات ومحاولة صياغة السياسات التي تعالجها ، الأمر الذي نتج عنه تزايد الاهتمام بدراسات تحليل السيا ات العامة داخل مراكز المعلومات والاستخبارات ومراكز البحوث ، وكثيراً ما قام محللو السياسات العامة بصياغة سياسات ومواقف الولايات المتحدة الأمريكية تجاه العديد من القضايا في الثمانينات ، بالتركيز على مشكلات التضخم والبطالة والإنفاق الحكومي ومشاكل التجارة الدا لية والشرق الأوسط [٣] .

وتؤشر هذهِ التطورات في مجال دراسات السياسات العامة خلال هذهِ المرحلة انتقال حقل السياسات العامة من الوصف الى التحليل عبر المراحل الزمنية الى ان صار محل الدراسة المقارنة في أواخر السبعينيات بين مختلف الدول ، وهذا التطور والاهتمام يعود الى مجموعة من العوامل أهمها [٤] :

---

١٢ – بارة سمير ، نشأة وتطور علم السياسة العامة ، مصدر سبق ذكر ، ص ٣ .

١٣ – بارة سمير ، السياسات العامة : دراسة في العوامل والمفاهيم ، مصدر سبق ذكره ، ص ٢ .

١٤ – بارة سمير ، نشأة وتطور علم السياسة العامة ، مصدر سبق ذكره ، ص ٤ .

- الاعتماد على الحاسب الآلي في تحليل البيانات ، مع التركيز على الجوانب القابلة للقياس الكمي .
د - تركيز التيار السلوكي في السياسة العامة المقارنة على جانب المدخلات مع إهماله وتجاهله لجانب المخرجات .
د - الإحساس الذي ساد بين العـ يد من العلماء بأن علم السياسة لم يحقق إحدى وظائفه التقليدية وبالتحديد التعامل مع القضايا الرئيسية التي تواجه العالم ، وإن علم السياسة يجب أن يكون على صلة وثيقة بما يجري في أرض الواقع السياسي ، وإن يساهم في حل المشاكل والقضايا السياسية .
د - ولعل اهم عامل أدى لى التركيز على السياسات العامة هو تزايد دور الحكومة في الحياة المجتمعية في القطاعات كافة على مستوى دول العالم كلها .

واستمر الاهتمام بحقل السياسات العامة خلال مرحلة التسعينات وما بعدها ، وانتقالاً الى متطلبات القرن الحادي والعشرين ، إذ حصلت تغيرات في ور الدولة وارتفاع مستويات التفاعل بين مؤسسات ومنظمات القطاعين الخاص والعام ، فضلاً عن تزايد وتعاظم أدوار الشركات المتعددة الجنسية والمنظمات الدولية ، وكذلك المنظمات غير الحكومية ، في صياغة الاولويات للسياسات العامة وتحديد مساراتها، وقد ساعد على تبلور هذا لدور ، التغير في مفهوم السيادة والتسارع في الانجازات المعلوماتية وثورة الاتصالات ، التي منحت للمنظمات الدولية غير الحكومية مثل منظمات حقوق الانسان القدرة السريعة على التدخل في السياسات العامة الداخلية للدول ، ومن ثم التأثير في مضامين هذه السياسات العاما [٥] .

وظهرت كتابات جديدة تركز على دور الفاعلين الجدد في السياسات العامة ، وعن دور الشركات الكبرى ومنظمات حقوق الانسان في التأثير على عدد من البيانات العامة ، وعن دور ما يسمى القطاع الثالث (المنظمات غير الحكومية) في صنع السياسات العامة ، وهذا كله قد اسهم ي بلورة الاتجاهات الحديثة، التي ترى ان السياسات العامة ما هي الا محصلة مجتمعة للتفاعلات الرسمية وغير الرسمية ، بين عدد من المؤثرين والفاعلين على المستويين المحلي والمركزي، والسياسات العامة تُعد في ضوء ذلك تعبير عن ارادة الفاعلين والمؤثرين

الذين هم عادة ما يكونون اعضاء في شبكة منظمة صارت تُعرف اليوم بشبكة السياسة policy Network [١٦] .

وتشير عملية تزايد دور السياسة العامة وتنامي اهميتها في الحياة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية لمختلف المجتمعات ، الى تنامي اهمية دورها في المرحلة التي تعيشها الدول والحكومات ، لا سيما وأن القرن الحادي والعشرين يتسم بخصوصية الانطلاقة السريعة وتزاحم لمتغيرات البيئية والسياسية والفلسفية والعلمية، التي تفرض سطوتها على التوجهات الاقتصادية، التي تشمل بدورها منعكساً للتغيرات الهيكلية ، في واقع التنظيم السياسي للمجتمعات على السياسة العامة ، الحال الذي يتطلب تعاطيها حيال متغيرات العصر وتوجهاته الجديدة في ظل العولمة ، وتكنولوجيا المعلومات ، والحروب ، والنزاعات ، وسياسات الدفاع والحماية ، ومشكلات الفقر والبطالة ، وحرية التجارة ، واسعار السوق ، ومضاربات الاسهم ، وتفكيك النظ ، والخروج على الآليات المعتادة في التعايش الدولي بوسائل ليست معتادة [١٧] .

وبناءً على ما سبق يتضح لنا تطور حقل السياسات العامة عبر مراحل مختلفة قديماً وحديثاً، ولعل اهم تطور له كان قد شهدته مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية الذي انتقل به من الميدان الوصفي الى الميدان التحليلي .

---

١٦ - فهمي خليفة الفهداوي ، مصدر سبق ذكره ، ص ٣١ .

١٧ - معو زين العابدين ، مصدر سبق ذكره ، ص ٧٢ .