جامعة الجيلالي بونعامة

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية

محاضرات لطلبة السنة الثانية جذع مشترك :

مقياس : رسم السياسات العامة

الاستاذة : رتيمي

المحاضرة الاولى : ماهية رسم السياسات العامة

أولا:السياسة العامة علي صعيد المفاهيمي

مفهوم السياسة العامة كأحد المفاهيم المستحدثة في علم السياسة والإدارة العامة ، و قد تأثرت السياسة العامة في مراحل تطورها بمختلف القفزات النوعية التي حققها علم السياسة، خاصة مع ذلك الجديد الذي أتت به الثورة السلوكية في حقل العلوم الإنسانية ،وكذلك الفكرة التي يراد التأسيس لها حول الدور الجديد للدولة وهو الذي باتت تمليه ظروف المرحلة الراهنة ،فبعد أن كان تدخل الدولة محورا بمجالات تحقيق الأمن و الدفاع عن السيادة الوطنية ،أصبح يتجاوزها إلى مسائل أوسع تدخل في نطاقها قضايا مثل البيئة ، الأسرة ...،وهو ما جعل برنامج الحكومة المتضمن السياسة العامة للدولة يتسع ليشمل مجالات كانت بعيدة كل البعد عن اهتمام الرجل السياسي .

إلا أن معطيات عدة شهدها القرن العشرين وخاصة فترة مابين الحربين العالميتين الأولى و الثانية حيث ارتفعت الأصوات بضرورة إقحام الدولة في مختلف المجالات وهو ما جعل عملية **صنع السياسة العامة** على تلك الدرجة من التشعب و التعقيد نتيجة الأدوار المتعددة للدولة و الهادفة إلى تخطيط وتنظيم كافة جوانب الحياة في المجتمع و أصبحت السياسات العامة المتنوعة ،والمتعددة التي تبلور الإرادة المجتمعية وتحدد الأطر الفكرية ،و المناهج العملية لتوجهاتها ،و أساليب عمل المؤسسات الحكومية ،فأصبحنا نتحدث عن سياسة عامة ل: الصحة، التعليم ،الإسكان ،الاقتصاد ،الرعاية الاجتماعية ،البيئة ، المالية ... ،و غيرها

مع كل هذه التطورات لاقت موضوعات السياسة العامة عناية خاصة في الدول الغربية ،وهو الأمر الذي يمكن أن نلحظه من خلال حيز البحث المخصص لها في الجامعات و المنظمات ،و الهيئات البحثية التي أسهمت في دراستها وتحليلها و أسهم العديد من علماء السياسة في وصف وتحديد مصطلح **السياسة العامة** حسب منطلقاتهم الفكرية والمداخل المنتهجة في دراسة هذا المفهوم،ومن خلال الاطلاع و إمعان النظر في أهم التعاريف الواردة يمكن أن نقسم هذه الإسهامات إلى الزوايا التالية:

أ/ مفهوم السياسة العامة :

1- مفهوم السياسة العامة من منظور ممارسة القوة(السلطة):

في البداية لا بد من الإشارة إلى معنى القوة التي تعبر بصفة عامة عن "**قدرة شخص أو مجموعة أو حكومة ما على القيام بعمل يؤثر في شخص أو مجموعة من الأحداث تغير في السلوك المحتمل القيام به إزاء عمل مستقبلي محدد**".وتكون القوة نتيجة إمتلاك مصدر أو مصادر القوة المعروفة مثل الإكراه , المال , الخبرة , المنصب , الشخصية ....الخ ,وعليه فان أصحاب هذا الاتجاه يرون أن نتائج أي مجتمع سياسي ما هو إلا تعبير عن البيئة التي يعيش فيها هذا المجتمع من محصلة أنماط النفوذ،أو أن التركيز الأكبر على عملية القوة السياسية وكيفية ممارسة النفوذ لتحقيق السياسات العامة والوسائل التي بها تم ذلك .

فعرفها"**أوستن ريني A-RENNEY**"بأنها:" **علاقة التبعية والطاعة من جانب والسلطة والسيطرة من جانب أخر**".

أما " مارشال C.MARCHEL" فوصفها بأنها أمكانية التوصل إلى الغايات المطلوبة".

كما عرفها البعض من باب التأثير على الآخرين حيث يعرف"**ماكس فيبر M.WEEBER**" القوة بأنها:"**إحتمال قيام شخص ما في علاقة اجتماعية بتنفيذ رغباته رغم مقاومة الآخرين بغض النظر عن الأساس الذي يقوم عليه هذا الاحتمال**" .

ومن بين التعريفات التي سارت على مدى هذا التعريف ما قدمه"**دال DEHL**"حيث يقول: "**القدرة على جعل شخص أخر يقوم بعمل لم يكن يقوم به بغير ذلك**".

وهناك تعريف للقوة من زاوية القدرة على التأثير في صنع القرار في المجتمع، حيث إتجه كل من"**هارولد لاسويل H.LASWEL**" و"**أبرهام كابلان A-KAPLAN**" إتجاها أخر في تعريف القوة , فهي تعني:"**المشاركة في صنع القرارات المهمة في المجتمع والقرار بصفة عامة هو الإختيار الواعي بين البدائل بعد دراسة الموقف من أجل تحقيق هدف معين , هذا التعريف يؤكد على أنه من الصعب تحديد المراكز الفعالة أو مواطن القوة في إتخاذ القرار**".

فهذه تعاريف متنوعة للقوة من عدة زوايا كالتحكم أو التأثير أو صنع القرار،فالقوة ذات طبيعة نسبيةوعملية ذات وجهين هما السلطة والنفوذ.

وإنطلاقا من مفهوم القوة عرف"**هارولد لاسويل H-LASWELL**" السياسة العامة بأنها:" **من يحوز على ماذا ؟ ومتى ؟ وكيف ؟ من خلال نشاطات تتعلق بتوزيع الموارد والمكاسب والقيم والمزايا وتقاسم الوظائف والمكانة الإجتماعية , بفعل ممارسة القوة أوالنفوذ , والتأثير بين أفراد المجتمع من قبل المستحوذين على مصادر القوة**"[1].

كما توسع في بسط ذلك المنطلق كل من"**مارك ليندنبيرك .M-LINDENBING** "و"**بنيامين كروسبي B-CROSBY**", حين عرفا السياسة العامة من منطلق **برغماتي** عملي يخضع لعمليات الأخذ والجذب

والمساومة من أنها:"**عملية نظامية تحظى بميزات ديناميكية متحركة للمبادلة والمساومة،وللتعبير عمن يحوز على ماذا؟ ومتى ؟ وكيف ؟ كما عن ماذا أريد ؟ ومن يملكه ؟ وكيف يمكن أن أحصل عليه ؟**

غير أن هذا المنظور لقي إنتقادات لاذعة من لدن الكثير من المفكرين الذين لا يؤمنون بأن القوة وحدها قادرة على تفسير كل العلاقات والتفاعلات والنشاطات التي تدور في بيئة السياسة العامة ضمن إطار المجتمع . و ينبغي للسياسة العامة ان تتوافق مع هذه الاحتياجات فالبيئة الداخلية و الخارجية تعملان على تشكيل القضايا و المشكلات سياسة في الدولة ، و تضع تحديات في وجه السياسة العامة لتوجد لها حل و لذلك لا تكون السياسة العامة ذات كفاءة و فعالية ما لم تراعي متغير القوة و النفوذ و المتغيرات المتعلقة بالثروات و عدد السكان و الثقافة و الوضع المالي و الاقتصادي و السياسي و غيرها من خصائص البيئة لدى متخذي القرارات .

- مفهوم السياسة العامة من منظور أداء النظام:

لقد وصف العديد من علماء السياسة النظام بإعتباره مجموعة من الأجزاء تشكل فيما بينها نسقا من العلاقة المتبادلة في إطار تلك الوحدة الكلية, ومن هذه الزاوية يولي"**ديفد استون D.EASTTON**" إهتماما بالسياسة العامة، أى من وجهة تحليل النظام كنتيجة ومحصلة في حياة المجتمع من منطلق تفاعلها الصحيح مع البيئة الشاملة التي تشكل فيها المؤسسات والمرتكزات والسلوكيات والعلاقات أصولا للظاهرة السياسية التي يتعامل معها النظام السياسي .

وعليه فهو يعرفها:" **توزيع القيم في المجتمع بطريقة سلطوية آمرة, من خلال القرارات والأنشطة الإلزامية الموزعة لتلك القيم في إطار عملية تفاعلية بين المدخلات والمخرجات والتغذية العكسية**".

فهذا التعريف يعطينا صورة عن بيئة السياسة العامة أي علاقتها بالنظام السياسي وكل ما قد يحدث من تفاعلات وعلاقات وصراعات ومساومات كما ينظر للسياسة كنسق يتفاعل مع باقي الأنساق الأخرى أخذا وعطاء .

كما يرى أيضا"**جابرييل ألموندG.ALMEND**" بأن السياسة العامة تمثل:"**محصلة عملية منتظمة عن تفاعل المدخلات (مطالب + دعم مع المخرجات (قرارات وسياسات...) للتعبير عن أداء النظام السياسي في قدرته الإستخراجية والتنظيمية , التوزيعية الرمزية , ...) , كما يراها أيضا من زاوية إجرائية بأنها :" تعبيرات عن النوايا التي يتم سنها أو إقرارها من قبل السلطة التنفيذية والتشريعية التي تقوم أيضا بتخصيص الموارد وتحديد الجهات المسؤولة عن تطبيق إنجاز هذه الأهداف**"

وقد لا تكون أراء"**بربارة مكلينان B.MELENNAN**" وزملاؤه أكثر إختلافا عن التعريف السابق , في تعريفهم للسياسة العامة بأنها:"**النشاطات والتوجهات الناجمة عن العمليات الحكومية إستجابة للمطالب الموجهة من قبل النظام الإجتماعي إلى النظام السياسي...**".

إن هذا المنظور قدم نظرة كلية واسعة وشاملة , لحركة البيئة وتفاعل نظمها , بالشكل الذي يسهم في إقامة وحدة تحليلية مترابطة ترتكز على قضايا وشؤون المصلحة العامة , كإستجابة للنظام السياسي , وهذا يلزمنا للإشارة إلى الجانب الايكولوجي ودوره في بناء السياسات العامة , فها هي هذه العلاقة ؟ والى أي مدى يلعب النظام السياسي دورا في توجيه السياسة العامة ؟. إن فتح باب كهذا يتطلب دراسة متخصصة للجانب البيئ في الإدارة العامة .

ولذا يرى أصحاب هذا المدخل الايكولوجي أو(**البيئي**) أن نجاح أي تنظيم في أداء مهامه بنجاح في المجتمع , لا يعني نجاحه بنفس القدر في بيئة مغايرة لبيئة المجتمع الذي ينتمي إليه التنظيم , وعليه فالتنظيم لابد أن ينبثق من البيئة التي ينتمي إليها بعواملها المختلفة.

لقد كان الاهتمام بالأثر البيئي على الإدارة قديما حيث تقول المصادر التاريخية أن"**كونفوشيوس**"وهو أحد فلاسفة الصين القدماء أول من نبه إلى الأثر الايكولوجي حيث قال:"**أن على الحكام أن يفهموا الأحوال السائدة في بلد ما حتى يحكموه, وعليهم أن يراعوا العوامل الطبيعية والأحوال الاجتماعية عند حماية مسؤولياتهم**".

هذا التعبير صادق عن الأثر البيئي في توجيه المسؤولين عند بناء أي سياسة في شتى المجالات, أما في العصر الحديث فنجد"**جون قاوس**"من الأوائل الذين إهتموا بإبراز الجانب البيئي وأهميته, وبجانبها دراسات"**فريد ريجز FREED.R**" في التركيز عن الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والمتغير الثقافي , وهناك عدة دراسات أخرى تنوه إلى ضرورة التأقلم والتكيف مع المتغيرات البيئية من قبل واضعي السياسة العامة والتي تؤدي إلى سلسلة من ردود الأفعال التي تؤثر على كل جانب من جوانب العمل داخل النظام السياسي .

ويقول في هذا الشأن"**عبد الكريم درويش- والدكتورة ليلى تكلا**" في مؤلفهما المشترك"**أصول الإدارة العامة**":"....**إننا لا يمكن أن نفترض أن الجهاز الحكومي في مجتمع ما يستطيع أن ينجو من إعتبارات الزمان والمكان الجغرافي والسكان , أو بأنه يمكن بشكل أخر أن يبدو مستقلا أو منعزلا عن تأثير الحضارة أو السياسة أو التنظيم الإجتماعي والإقتصادي الذي نما فيه , بل يمكن أن نرى الوجه الحقيقي للإدارة الحكومية في أي مجتمع دون خداع أو سوء فهم ... فبيئة الإدارة ما هي في الواقع إلا امتداد للبيئة الإجتماعية الأخرى السائد بمافيها من عوامل القوة والضعف , الكفاية وعدم الكفاية**

العزيمة والتوكل , الصلاحية والفساد , النزعة للسيطرة , والاتجاه نحو الديمقراطية أو الميل للتمسك بالنظام أو الخروج عليه ، أو إحترام المواعيد وتقدير أهمية الوقت أو التفريط فيه ...."

فالسياسة العامة من منظور تحليل النظام تتأثر بعوامل عديدة قائمة في المجتمع فتحتاج المجتمعات لمزيد من الخدمات الصحية , والتربية والتعليم , والضمان الاجتماعي , الدخل والأمن والسلامة...الخ , فهذه متغيرات تأتي من البيئة الاجتماعية فينبغي للسياسة العامة أن تتوافق مع هذه الاحتياجات , فالبيئة الداخلية والخارجية تعملان على تشكيل القضايا والمشكلات السياسية في الدولة , وتضع تحديات في وجه السياسة العامة وتهديدها مثل البطالة والتضخم ... الخ. وعليه لا تكون السياسة العامة ذات كفاءة وفعالة ما لم تراعي الظروف البيئية التي تحيط بها , فالحاجة ماسة إلى أن تولد السياسة عامة في رحم بيئتها وتنتقل إلى النظام السياسي عبر قنواته , إضافة إلى دور البيئة في وضع القيود والمحددات على متخذي القرارات كما أن خصائص النظام السياسي من حجم ونوع المواد وغيرها من المتغيرات المتعلقة بعدد السكان وسخط العيش وأساليب الثقافة , تعد جميعها خصائص بيئية مهمة لدى متخذي السياسات فتعرف السياسة العامة من وجهة نظر النظام أبعد في الواقع لما عليه في نظرية القوة