

Mars
2013

الحوار المتوسطي

N° 05

DIALOGUE MEDITERRANEEN

مارس
2013



الحوار المتوسطي

مجلة محكمة تعني بالدراسات الإنسانية والاجتماعية والفكرية، يصدرها
مخبر البحوث والدراسات الإستشراقية في حضارة المغرب الإسلامي
جامعة جيلالي اليابس سيدي بلعباس - الجزائر

العدد 05
مارس 2013

ردمد: 1112-945X

الحوار المتوسطي

مجلة علمية محكمة تعنى بالدراسات الإنسانية و الاجتماعية والفكرية
يصدرها نخبة البحوث و الدراسات الإستشرافية في حضارة المغرب الإسلامي

جامعة جيلالي اليابس سيدي بلعباس - الجزائر



العدد 5
مارس 2013

ردمك: 1112-945X

الإيداع القانوني: 4402 - 2009

الحوار المتوسطي

مدير المجلة :

أ.د- حنيفة هلايلي

رئيس التحرير:

د. بن عتو بلبروات

الهيئة العلمية

د. محمد بوشناق

د. أحمد بن براهيم

د. نوالي شوتي

د. عبد القادر صحرابي

أ.د. براهيم لونيبي

د. عباس ميسوري

الهيئة الاستشارية

أ.د- رياض بوريش (جامعة قسنطينة)

أ.د- محمد صاحبي (جامعة وهران)

أ.د- أحمد عبيد الله (جامعة الأمير عبد القادر- قسنطينة) أ.د- دحو فغور (جامعة وهران)

أ.د- جادور محمد (جامعة الحسن الثاني- المغرب)

أ.د- عبد الحميد حاجيات (جامعة تلمسان)

أ.د- عبد العزيز لعرج (جامعة الجزائر)

أ.د- إبراهيم السعداوي- تونس

بسم الله الرحمن الرحيم

إِنَّ اللَّهَ يُدَافِعُ عَنِ الَّذِينَ ءَامَنُوا إِنَّ اللَّهَ لَا يُحِبُّ كُلَّ خَوَّانٍ كَفُورٍ

سورة الحج: آية رقم 38

صدق الله العظيم

قواعد النشر بالمجلة

ترحب المجلة بمشاركة الكتاب و الأساتذة و الباحثين .

و تقبل للنشر الدراسات و المقالات المتعمقة وفقا للقواعد التالية :

1. أن يكون محتوى العمل المقترح للنشر أصيلا لم يسبق نشره، و أن لا يتعدى حجمه 15 صفحة و ألا يقل عن 8 صفحات.
2. تكتب الهوامش بأرقام متسلسلة وتوضع في نهاية الدراسة، ويراعى عند كتابة الهامش ما يلي:
-الكتاب : المؤلف، عنوان الكتاب (مكان النشر، دار النشر، سنة النشر، الصفحة).
-الدوريات: المؤلف، عنوان البحث (اسم الدورية، العدد، السنة، الصفحة).
3. ترسل الأعمال المقترحة للنشر في نسختين ورقيتين و نسخة إلكترونية على قرص مدمج، و لا ترد أصولها لأصحابه سواء نشرت أو لم تنشر.
4. تخضع الأعمال المقترحة للنشر في المجلة للجنة علمية متخصصة لتحكم في مصداقيتها و جودتها بتقارير سرية.
5. في بعض الحالات، تعاد البحوث لأصحابها لإجراء تعديلات عليها بطلب من اللجنة العلمية التي تسهر على العدد المقترح.
6. تنشر المقالات باللغات الفرنسية و الإسبانية و الإنجليزية و العربية.

**المقالات المنشورة في هذه المجلة لا تعبر إلا عن آراء أصحابها
و لا تعكس رأي المجلة.**

ترسل المقالات باسم مدير المجلة :

كلية العلوم الإنسانية والإجتماعية- جامعة سيدي بلعباس-الجزائر
مخبر البحوث و الدراسات الإستشرافية في حضارة المغرب الإسلامي

البريد الإلكتروني: hanifi_andalous@yahoo.fr

صفحة الواب: www-LEO.univ-sba.dz

مقدمة

بصدور العدد الخامس تؤكد مجلة الحوار المتوسطي لجمهورها قراء و باحثين و كتاباً-أنها تحرص على الانتظام في الصدور مرة كل سنة، و أنها تفتح صفحاتها للدارسين و الباحثين من داخل الوطن و خارجه في مجالات العلوم الإنسانية و الإجتماعية و الفكرية باللغات العربية و الفرنسية و الإسبانية و الألمانية والإنجليزية. مع مراعاة شروط و معايير النشر المحددة في المجلة. و في هذا السياق ترحب المجلة بالموضوعات العلمية التي تتناول قضايا الساعة في مجتمعاتنا العربية و الإسلامية من جوانبها المختلفة تعريفاً و توصيفاً و تأصيلاً و تحليلاً و نقداً و اقتراحاً للحلول. فالمجلة وسيلة لنشر الإنتاج العلمي الهادف و التعريف به.

إن تقديم المضمون ينبغي أن يتجاوز أسلوب جمع المعلومات، و حشو ذاكرة المتلقي بتفاصيلها، إلى حسن اختيار مفاتيح المعرفة للمادة العلمية، و تقديمها بالطرق التي تستثير العقل، و تحفزه على التحليل و الرغبة في الترميم و الإضافة، و توجيه الأبحاث يتحقق بإعداد مشاريع البحث، و هو ما ينشده مخبر البحوث و الدراسات الإستشرافية في حضارة المغرب الإسلامي. و هو الأمر الذي تفتن إليه الإمام الغزالي بقوله: " اعلم أن معنى التفكير هو إحضار معرفتين في القلب ليستمر منها معرفة ثالثة... فالمعرفة نتاج المعرفة فإذا حصلت معرفة أخرى و ازدوجت مع معرفة أخرى حصل من ذلك نتاج آخر، و هكذا يتماهى النتاج و يتماهى العلوم و يتماهى الفكر إلى ما لا نهاية".

يحتوي هذا الإصدار، عدداً من البحوث و الدراسات التي تعالج قضايا مختصة في التاريخ و التراث و البيليوغرافيا، و السياسة العامة و المجتمع المدني. و تكشف الدراسات باللغات الأجنبية عن أهمية اللغة في مجالات التنمية و التربية و التعليم الجامعي في نظام ل م د، و كذا الأدب المغربي المكتوب بالفرنسية.

كما تسعى مجلة الحوار المتوسطي، في انطلاقتها الأكاديمية هاته، إلى تكون إطاراً للحوار و النقاش و التفاعل بين الباحثين في قضايا العلوم الإنسانية و الإجتماعية و السياسية و اللغات الأجنبية. و بهذه المناسبة ترحب بأعمال الباحثين العلمية.

مدير المجلة

فهرس العدد

كلمة مدير المجلة..... ص 4

الدراسات التاريخية والاجتماعية

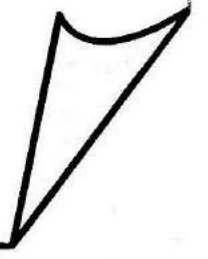
- أ. حيد أيت حبوش: الكراغلة ودورهم السياسي في الجزائر خلال العهد العثماني ص 9
- د. شخوم سعدي: موقف فقهاء المالكية من القبائل الهلالية بالمغرب الأوسط..... ص 16
- د. بوشناق محمد: شيخ البلد ودوره في الإدارة المدنية من خلال مخطوط قانون على الأسواق ص 22
- زاهي محمد: دور نظام الوقف الإسلامي في تلبية حاجيات المجتمع الأمنية في الأندلس على ضوء كتاب المعيار للونشريسي..... ص 30
- د. بوسليم صالح-د. زين محمد: حركة التصوف ونشاط الطرق الصوفية بإقليم توات وإفريقيا الغربية خلال القرنين 12-13هـ/ 18-19م ص 36
- أ.د. هلايلي حنفي: محاولة الجزائر العثمانية توحيد المغرب العربي: بين العلوم والإستراتيجية والإخفاق السياسي..... ص 55
- د. بلبروات بن عتو: التراث المخطوط لأبي راس الناصري..... ص 78
- د. قنون حياة: التواجد الإسباني في الغرب الجزائري خلال الفترتين العثمانية والفرنسية..... ص 86
- سعيد العربي: إنتفاضات القبائل ضد مظالم البايات العثمانيين في منطقة غليزان..... ص 100
- أ.د. صاحبي محمد: المجلة الأفريقية دراسة إحصائية- بيبلوغرافية للمخطوطات العربية..... ص 105
- هرياش زاجية: نتائج ثورة بني غانية (580-633هـ/ 1184-1237م) ص 123

الدراسات الفكرية

- أ.د. بوريش رياض: السياسات العامة من منظور حكومي ص 130
- أ.د. هلايلي حنفي: واقع الحياة الثقافية في منطقة سيدي بلعباس خلال الفترة الإستعمارية ص 143
- أ. بركة محمد: رؤية إسلامية في القانون الدولي العام الوضعي ص 154
- د. قدوسي محمد: الدولة والروابط الاجتماعية من أجل مقارنة سوسيولوجية ص 160
- رموش سفيان: المجتمع المدني ودوره في ترشيد أنظمة الحكم: حالة الدول النامية (الجزائر) ص 165
- أ.ة. مناجر صورية: الترتيب الهجائي و كيفيات استخدامه في الأندلس ما بين القرنين الثاني ص 181

و الرابع الهجريين

الدراسات الفكرية



السياسات العامة من منظور حكومي

أ.د. رياض بوريش

جامعة منتوري قسنطينة

تعتبر السياسات العامة للحكومات بأنها مجموعة من النشاطات (القوانين، اللوائح، المراسيم، الخطط، الأفعال، والسلوك) التي تختارها من خلال إدارتها للمجتمعات. تعد الحكومات بصفة عامة نشطة في بلورة وصناعة وتطوير السياسات العامة فكل سنة تصدر العديد من اللوائح والقوانين والمراسيم عن السلطات التنفيذية بالتنسيق مع السلطات التشريعية، تعقبها بعد ذلك مجموعة من التعليمات والإجراءات المفسرة والموضحة من قبل الإدارات التنفيذية. إن موضوع السياسات العامة، يشكل مطلب حق ينبغي فهمه واستيعابه بشكل جيد ضمن الواقع المعاصر، لأنه يؤدي بنا إلى معرفة الأدوار الرسمية والغير الرسمية في عملية رسم السياسات، و يعيننا على القيام بالواجبات والمطالبة بالحقوق، لأن السياسة العامة تمثل الدائرة المركزية التي تهتم المواطن من النظام المجتمع القطاعي أو من النظام السياسي، لأن الذي يهم الفرد بالدرجة الأولى هو أن يرى وقعا و أثارا لما يفعله النظام وتفعله الحكومات في حياته بطريقة مباشرة بحيث يكون يمس المجتمع القطاعي بشكل مباشر (صحة، إسكان، تعليم، غذاء، طرقات، مواصلات، أمن، رفاه اقتصادي و اجتماعي...).

وبما أن الحكومات تمتلك السلطة على مجموع أفراد المجتمع ولها المسؤولية عنهم، لذلك فإن عليها أن تضع السياسات العامة التي تتناول أفعالها وتصرفاتها ودوافعها. كذلك أن السياسات العامة لا تشمل فقط أفعال الحكومات بل تشمل أيضا امتناعها عن فعل أشياء في حالات معينة. فالسياسات العامة تعرف بأنها تلك النشاطات الحكومية أو القرارات اللازمة لتنفيذ البرامج التي تهدف إلى تحقيق أهداف سياسية، اقتصادية و اجتماعية. توضع السياسات الحكومية عادة باسم الجمهور، وتبادر بها الحكومات، ويحاول كل من القطاعين الخاص والعام فهمها، وتشير إلى ما تنوي الحكومة فعله أو الامتناع عن فعله. فتحليل هذه السياسات العامة يشمل مجموعة مرتكزات أساسية متجددة: التدخلات الجماعية المنتجة لوسائل حقيقية موجهة للقطاعات المختلفة، طرق واليات الحكومة في تدخلاتها العمومية، المعلومات المطلوبة والخطوات المنهجية في صنع السياسات العامة، مخرجات هذه السياسات وتقييمها ومتابعتها.

السياسات العامة هي طرق الحكومة في التعبير عن فعلها ونشاطها ووجودها، بوصف الحكومة مزيجا من الأهداف و التطلعات و البرامج، فضلا عن الأفكار و المراكز و الأبنية و الاختيارات. و يرتبط نجاح السياسات

العامة بمراكز الدعم الرسمي و الغير الرسمي، سواء الصناع الرسميون (التنفيذيون، المشرعون، الأجهزة الإدارية والمحاكم) أو الصناع غير الرسميين (جماعات المصالح، الأحزاب، المجتمع المدني والمواطن) ومن ثمة تصبح السياسات العامة قادرة في التأثير على سلوكيات الأفراد وتغيير الظروف الاجتماعية وتحقيق التغيير المطلوب في المجتمع القطاعي، ولكي يتحقق ذلك فإنها تتبنى مجموعة من الأدوات والعناصر التي تتناسب واستخدمات السياسات العامة والبيئة والظروف المحيطة بها. ومن هذا المنطلق تنحصر تساؤلات هذا المقال في الإشكالية التالية: ما هو مفهوم السياسات العامة؟ وخاصة ما هو مفهوم السياسات العامة من منظور الحكومة؟ وما هي أدوات وعناصر صنع السياسات العامة حسب هذا المنظور؟

1- نشأة السياسات العامة و تطورها:

لقد عرفت السياسة العامة كحقل معرفي تطورات و تغيرات منهجية و عملية سواء من حيث تعريفها، مداخل صنعها و حتى طرق تحليلها، و يعود الفضل في ذلك للعديد من الاتجاهات الفكرية (نظرية البيروقراطية، نظرية التنظيمات، نظرية التسيير العمومي...) وخاصة للتطورات الفكرية السياسية الأوروبية و "الأنجلوسكسونية" لاسيما في فترة الستينيات والسبعينيات أي ما بعد الحرب العالمية الثانية أين أصبح التركيز منصبا أكثر على المخرجات بدلا من المدخلات¹. ففي ظل التحول الكبير في وظائف وأدوار الدولة و ظهور مجموعة من الفواعل المشاركة و المتدخلة في صنع السياسة العامة تغير مفهوم مضمون هذه الأخيرة و أصبحت تجسيدا لمحصلة التفاعلات - بأنواعها المختلفة الرسمية و غير الرسمية - القائمة بين هذه الفواعل². إذن من نتائج المجهود الفكري لأعوام الخمسينيات للقرن العشرين انبعاث و بروز مصطلح علم السياسة العامة بطابعه الفكري و التجريبي، الذي تبلور بفضل الجهود الفكرية للعالم الاقتصادي السياسي (هارولد دي لاسويل Harold D Lasswell) الذي قدم من خلال كتابه (السياسة من يحوز على ماذا؟ و متى و كيف؟) أساسا للعمليات التبادلية و التوزيعية للقيم و للمنافع المتضمنة في صنع السياسات العامة و تنفيذ عملياتها³.

وقد ارتبط مفهوم السياسة العامة و ما يختص بعملية تحليلها ضمن هذا التحول الذي طرحه (هارولد دي لاسويل) إلى حد ما و واضح بما يختص بنظام الحكم في أمريكا كما ارتبط ذلك المفهوم أيضا⁴: أفكار المدرسة السلوكية في بداية أعوام الستينيات، عندما تزايد الاهتمام بدراسة منهج تحليل النظم الذي تحول من تسليط السلطة فقط على الدولة إلى تسليطه نحو الأبعاد المتعددة التي تشكل حقيقة اجتماعية و نتيجة لهذا التحول أصبحت الأدات و القوى الاجتماعية هي ركيزة البحث و الاهتمام و التحليل، و أصبح مفهوم السلوك هو الرمز المتحكم في دراسة علم السياسة

، حيث حل مفهوم النظام محل مفهوم الدولة و تمكنت المدرسة السلوكية من خلال المفاهيم التي اعتمدتها بدراسة الظواهر و القضايا و المشكلات المطروحة أمام المجتمع (دراسة الحقوق السياسية، السلوك الانتخابي، جماعات المصالح...) و صار كل ما يتعلق بالدولة يطلق عليه (مدخلات و مخرجات النظام السياسي)، و هذا كله استدعى إيجاد سبل مناسبة في أدوات البحث العلمي للموضوعات و التحليلات في السياسة العامة، فتم الاعتماد على الجوانب الكمية خلال قياس الرأي العام ، و خلال إجراء المسحات و تفعيل الاستبيان و إجراء التجريب في ضوء المناهج الإحصائية الصحيحة ⁴.

وبصورة عامة فإن علماء السياسة اليوم قد حولوا اهتمامهم إلى دراسة قضايا السياسة العامة ، من خلال القيام بدراسات عدة في مجالات المجتمع القطاعي، تولي اهتماما بالمؤسسات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية فضلا عن الاهتمام ببنية المؤسسات الحكومية و ممارساتها و بدور المؤسسات الحكومية والمؤسسات الأهلية في صنع السياسة العامة إلى جانب معالجة قضايا السياسة العامة المقارنة، حيث أصبحت هناك موضوعات خاصة في الجامعات الغربية تدرس بوصفها محاور مستقلة تعنى بها العلوم السياسية مثل (سياسية الرفاد، سياسية التمدن، سياسة مكافحة الجريمة، سياسة حماية البيئة، سياسة الحريات العامة) ⁵.

إن مرحلة التسعينيات و ما بعدها، في ظل متطلبات القرن الحادي والعشرين، (تغيرات في دور الدولة، ارتفاع مستويات التفاعل بين القطاعين الخاص و العام و تزايد ادوار الشركات المتعددة الجنسيات و المنظمات الحكومية و الغير الحكومية) أسهمت في بلورة اتجاهات الحديثة التي ترى أن السياسات العامة ما هي إلا محصلة متجمعة للتفاعلات الرسمية و غير الرسمية، بين عدد من المؤثرين و الفاعلين على المستويين المحلي و المركزي و الذين هم عادة ما يكونون أعضاء في شبكة منتظمة أصبحت تعرف اليوم بشبكة السياسة (Policy Network) في السياسات العامة ⁶. حيث أن هذا المجال العلمي حظي بالاهتمام المتزايد من طرف الباحثين في العديد من الجامعات الغربية إلى حد جعله تخصص قائم بذاته و مهم في العلوم السياسية يدعى السياسة العامة، لكن ما هو ملاحظ على الدراسات العربية في إطار هذا الحقل المعرفي (السياسة العامة) إنها محدودة و ضعيفة. فهذا المجال لم يحظى بالاهتمام إلا في السنوات الأخيرة و السبب في التأخر يعود إلى نقص المعلومات حول العملية السياسية و غموض قواعد اللعبة السياسية في الأنظمة العربية، وكذلك إن هذا العلم الذي يخص النشاط العمومي و التدخل العمومي في مختلف القطاعات (science de l'Etat en action) يعتبر حديث النشأة ⁷.

حيث ظهر موضوع السياسات العامة منذ عقود قليلة ماضية كأحد المواضيع التي حظيت باهتمام واسع علي الصعيدين العملي والأكاديمي، فقد نال هذا الموضوع اهتمامات واسعة من قبل المختصين في علم السياسة والإدارة العامة، باعتباره موضوع يرتبط أساسا بوظائف السلطات الرئيسية الثلاثة في الدولة: التنفيذية، التشريعية و القضائية. وما كان لحقل السياسات العامة أن يتطور لولا مساهمة حقول علمية عديدة كالاقتصاد والقانون والإدارة و الاجتماع و الدراسات الكمية وغيرها من العلوم الأخرى وذلك لمساندتها في تغذية صانع السياسة العامة بالمعلومات الاقتصادية، القانونية، المالية، التجارية، الإدارية، الفنية، التقنية..... الخ. إذن عملية تحليل السياسة العامة تقتض من المفاهيم الرئيسية لكل هذه العلوم و بالتالي هذا ما تتطلبه دراسة السياسات العامة من التأكيد علي أهمية الجمع بين المؤشرات الكمية والكيفية في التحليل، والاستعانة بالمنهجية البحثية المستخدمة في العلوم الأخرى.

وتظهر اليوم الحاجة في المجتمعات - سواء علي صعيد مؤسسات المجتمع المناط بها صنع السياسات العامة، أو علي صعيد آليات التنفيذ المختلفة - إلي الاهتمام بهذا الحقل المتنامي، والتعرف علي التجارب الإنسانية فيه كما تظهر الحاجة كذلك إلي أن تساهم مختلف المؤسسات العلمية في تقديم الدراسات العلمية المساندة والمقيمة للظروف المحيطة بموضوع السياسات العامة في مختلف المجتمعات. لكن يمكن أن نشير إلي أن التحدث عن السياسات العامة أمر شائع في الحياة العامة، قد يستخدم المصطلح في إطاره الواسع كالسياسة الخارجية أو السياسة الاقتصادية أو السياسة الاجتماعية أو السياسة الزراعية لبلد ما أو يستخدم في إطار ضيق جدا كالسياسة المتعلقة بتنظيم المرور في الطرقات. فهي إذن ليست موجهة لفرد أو لأحد بذاته وإنما هي تؤثر بعمق في نمط الحياة للمواطنين العامة.

2- السياسات العامة: الإطار المفاهيمي، المكونات و الخصائص.

إن مصطلح السياسة العامة يستخدم للإشارة إلى سلوك الفاعل سواء كان مسؤولا حكوميا أو مؤسسة رسمية في نطاق معين وهو معنى له اثر في الأوساط العامة. وهذا المصطلح يعني كذلك ذلك المجال الخاص بالمصالح العامة المسيرة من طرف السلطة الشرعية. لكن ما نحتاجه هنا ونحن نتناول موضوع السياسات العامة من جانب منظور حكومي هو تعريف دقيق يسهل فهم موضوع السياسات العامة. إن أدبيات العلوم السياسية مليئة بتعريفات هذا المصطلح، ومع محاولة مراعاة الصعوبات التي تثيرها هذه التعريفات الكثيرة نحاول طرح البعض منها في ما يلي:

* تعريف ايف ميني وجون كلود تونين (Meny. Y, Thoenig, J-C.)¹⁰: "إن السياسة العامة هي عبارة عن برنامج عمل حكومي في قطاع من قطاعات المجتمع أو في فضاء جغرافي". حسب هذا التعريف فالحكومة هي الجهاز الذي يحقق التواصل بين الأفراد و أصحاب القرار و بالتالي تشير إلى عملية الحكم من خلال ممارسة وظائف

معينة تظهر فيها السياسة العامة للدولة ككل في كل القطاعات و كل الفضاءات الجغرافية . فالحكومة هي الجهاز الذي تعتمد عليه الدولة في صيانة السياسات العامة القطاعية.

* تعريف كارل فريدريك (Carl J. Friedrich)¹¹ : "إن السياسة هي برنامج عمل مقترح لشخص أو جماعة أو الحكومة في نطاق بيئة محددة لتوضيح الفرص المستهدفة و المحددات المراد تجاوزها سعيا للوصول إلى هدف أو لتحقيق غرض مقصود". فالسياسة هنا موجهة نحو أهداف و هذا ما يجعل فيها سلوكا هادفا و موجهها على الرغم من أن أهداف الحكومة قد يصعب فرزها أحيانا على وجه التحديد، و أن المطلوب من السياسة هو بلورة ما يتم فعله و ليس مجرد افتراض أو مقترح يمكن أخذه.

* تعريف جيمس أندرسون (James Anderson)¹² : "فالسياسة هي برنامج عمل هادف يعقبه أداء فردي أو جماعي في التصدي لمشكلة أو لمواجهة قضية أو موضوع". فهذا التعريف يركز على ما يتم فعله في إطار ما يستوجب أو يراد فيه تمييزا للسياسة من القرار الذي هو مجرد من الخيار من بين البدائل.

* تعريف روبرت ايستون (Robert Eyestone)¹³ يقول بأنها : "العلاقة بين الوحدة الحكومية و بيتها". و هذه السعة و الشمولية تجعل أغلب الدارسين غير متأكدين من حقيقة المعنى و ربما لا يسعفهم بأي نصرف.

* عرفها هارولد دي لاسويل (Harold D. Lasswell)¹⁴ بأنها : من يحوز على ماذا؟ و متى؟ و كيف؟ من خلال نشاطات تتعلق بتوزيع الموارد و المكاسب و القيم و المزايا المادية و المعنوية و تقاسم الوظائف و المكانة الاجتماعية، بفعل ممارسة القوة أو النفوذ، و التأثير بين أفراد المجتمع من قبل المستحوزين على مصادر القوة.

* عرفها توماس داي (Thomas R. Dye)¹⁵ من خلال تعريفات متعددة في سبيل الإلمام بمعطيات النشاط الحكومي : "أنها اختيار الحكومات لما تفعله و ما لا تفعله ضمن مجال معين"، و "توضيح لماهية أفكار الحكومة"، و "عملية لضبط الصراع بين المجتمع و أعضاء التنظيم"، و "عملية تضبط السلوك و بيروقراطيات التنظيم، و توزيع المنافع و استخلاص الضرائب و غير ذلك". تم التركيز هنا في هذه التعريفات على الاختلاف بين ما تقرره الحكومة و ما تفعله فعلا من أجل ضبط المجتمع القطاعي. و من هنا سوف نقدم تعريفنا للسياسة العامة على أساس أنها : "برنامج عمل حكومي يتضمن كافة القطاعات، يتم وضعه من أجل تحقيق المصلحة العامة و تحقيق رفاهية الفرد و أمنه"، أي أن السياسة العامة "هي علم يهتم بالعمل و النشاط الحكومي الموجه من أجل إيجاد حلول للمشاكل التي يعاني منها المجتمع و الدولة". و لابد هنا من تحديد بعض المفاهيم للسياسة العامة كما عرفت هنا و على الوجه التالي:

إنها تشمل الأعمال الموجهة نحو أهداف مقصودة، فالسياسات العامة في ضوء الأنظمة السياسية هي مجموعة من الديناميكيات تعتمد التغيير، التعديل والتحسين.

- إنها تشمل البرامج و الأعمال التي تصدر عن القادة الحكوميين و ليست القرارات المنفصلة المنقطعة (تشمل المراسيم الصادرة بتشريع القوانين وكذلك القرارات المنفذة لهذه القرارات).

- تشمل السياسات العامة جميع القرارات الفعلية المنظمة و الضابطة للمجتمع القطاعي (معالجة التجارة، التضخم، السكن، الأجور...).

- و قد تكون السياسة العامة ايجابية في صياغاتها مثلما تكون سلبية. فالحكومة قد تتبنى سياسة عدم التدخل (laissez faire) أو رفع اليد (Hands off) في ميدان أو قطاع ما أو إزاء ظاهرة محددة بذاتها، فهي تؤثر بمواقفها و اختياراتها على المعنيين أو جمهور السياسات العامة.

- و قد تكون السياسة العامة هي ذلك الحقل الواسع من المعلومات و الأفكار و القيم التي تخص جميع المجالات و بالتالي هي مجموعة القرارات المتخذة من طرف صناع القرار في شتى الميادين و التي ترمي إلى تحقيق الأهداف المرجوة مع مراعاة البيئة الداخلية و الخارجية.

و أخيرا فإن السياسة العامة الإيجابية الآمرة ينبغي أن تكون شرعية و قانونية حتى تصبح ملزمة للخاضعين لها. و يمكن فهم مصطلح السياسة العامة بصورة واضحة حينما نشير إلى العناصر المكونة للسياسة العامة و هي كالتالي:

- مطالب السياسة: و تشمل كل ما يطرح على المسؤولين الحكوميين من جانب أبناء المجتمع أم من الرسميين الفاعلين في النظام السياسي، و ذلك لتحرك إزاء قضية معينة أو التوقف عن المضي في اتجاه ما.

- قرارات السياسة: و تمثل ما يصدره المسؤولون الحكوميون المخولون قانونيا و رسميا بإصدار الأوامر و التوجيهات المحركة للفعل الحكومي.

- تصريحات السياسة: و تمثل خطابات و التعبيرات و الإعلانات الرسمية أو التفسيرات و تصريحات الحكومة العامة، و تشمل الأوامر الشفهية و التفسيرات القانونية و الضوابط المحددة للسلوك و آراء الحكام و حتى خطب المسؤولين و شعاراتهم التي تعبر عن مقاصد السياسة العامة.

و التصريحات التي يثلمسها مواطنون من الأعمال الحكومية، فهي تمثل محصلة النتائج الناجمة عن السياسة العامة، وعن عملية تنفيذها بالشكل الذي يمكن معاينتها و التحقق في واقع الحياة العملية .

-عوائد السياسات: و هي النتائج التي يثلقها المجتمع سواء كانت مقصودة أو غير مقصودة و التي تنجم عن الفعل و الامتناع عنه. و تمثل تلك النتائج المقاسة ذلك التأكيد من كون السياسة العامة خدمت أغراضها التي شرعت من أجلها أم لا.

إن مفهوم السياسة العامة معطى عاما في بلورة العلاقات و التفاعلات بين مكونات النظام السياسي و الاجتماعي ككل بما في ذلك العلاقات و الممارسات المتجسدة عن السلوكيات الرسمية و الغير الرسمية، مما يدفع إلى القول بأن مضمون السياسة العامة يتجلى في خصائصها أو سماتها التالية:

- إن السياسة العامة هي فعل للمؤسسة الحكومية: أي أن السياسة العامة تمثل خيارات الحكومية و النشاطات الرسمية المستمرة و المتطورة التي تؤدبها المؤسسات، فالحكومة هي التي تتبنى سياسة عامة معينة إزاء مشكلة اجتماعية و تصدر بشأنها قانونا أو مرسوما أو تعليمات نظامية.
- إن السياسة العامة ذات سلطة شرعية: تمثل السياسة العامة بعدا هاما من أبعاد الالتزامات القانونية و الشرعية حيث بمجرد إقرارها من قبل صانعيها، لا بد و أن يصدر بشأنها قانون أو مرسوم أو نظام يمنع بدوره أو يبيز تصرفا أو سلوكا معيناً.
- أن السياسة العامة نشاط هادف مقصود: تعكس السياسة العامة ما يعبر عن الغايات المجتمعية و ما يهدف أساسا إلى تحقيق المصلحة العامة، المتفق دستوريا على تحقيقها و إدامتها.
- أن السياسة العامة استجابة واقعية و نتيجة فعلية: السياسة العامة تعبر عن الأمور و المسائل الواقعية التي تشكل مطلبا محسوسا أو ملموسا و ينبغي أن تكون لها مخرجات يمكن إدراكها و معايشتها.
- إن السياسة العامة شاملة و تمتد لعموم المجتمع المقصود بها: إن الحكومات تمارس أنواعا متعددة من السياسات العامة (المادية و الرمزية) في سبيل حماية المصلحة العامة التي تشكل مضمون المصالح المتفاوتة التي تعني فئات المجتمع و شرائحه المختلفة.
- إن السياسة العامة توازن بين الفئات و الجماعات المصلحية: تتأثر السياسة العامة بقوى كثيرة فعالة تشكل تكتلا مؤلفا من مجموعات المصالح، و هذا هو ما يمكن وصفه بتحالفات المثلثات الحديدية (جماعات المصالح، جهاز التشريعي و الجهاز التنفيذي).

- إن السياسة العامة قد تكون غير معلنة أو غير مؤطرة بقانون أو نظام: إن صانعي السياسة العامة بمقدورهم وضع سياسة عامة معينة من خلال عدم فعل أي شيء و كأنهم يؤدون شيئاً.
- إن السياسات العامة تعكس ما يسمى الجدوى السياسية: المقصود بذلك تقويماً قالياً للآثار المتوقعة من السياسة العامة المتخذة قبل المباشرة بتنفيذها، حيث تشكل مؤشراً هاماً من مؤشرات السياسة العامة، بحيث الاهتمام بذلك سوف يوضح قدرة السياسة العامة على مواجهة محددات المشكلة التي تسعى لحلها.
- بعد محاولة إعطاء مفهوم للسياسة العامة، و التطرق للعناصر المكونة لها و خصائصها، انه هناك الكثير من الأسئلة تعد من بين الاهتمامات التي ينبغي لعلماء السياسة العامة الإجابة عليها (هل لبرامج الرفاهية علاقة أو ارتباط بطبيعة السياسة العامة، هل أن الانتخابات تؤثر على اتجاهات السياسة العامة... الخ) و هذه الأسئلة تقودنا إلى السؤال الرئيسي لماذا ننشغل بعملية صناعة السياسات العامة ؟ فالجواب المقترح هو أننا ندرسها لأسباب علمية و مهنية و سياسية. لكنه من المهم جداً أن نتعرف على صناعة السياسة العامة و تطورها في ضوء المنظورات الفكرية الحديثة - منها خاصة منظور الحكومة. كما انه أسهم كثير من علماء السياسة في تطوير هذه النماذج و المنظورات التي تتناول صنع القرارات و رسم السياسات العامة و تسهل فهمها و عمليتها، فإنهم طوروا بعض النظريات والاتجاهات لتساعد في دراسة و فهم السلوك السياسي لمجمل النظام السياسي و خاصة في دراسة كيفية "بلورة السياسة العامة". ففائدة هذه المنظورات تتوقف على استخدامها في دراسة الظواهر السياسية و تعميق الفهم و الوعي لأسبابها و جذورها و مضاعفاتها إضافة إلى فائدتها في رسم و إقرار السياسات العامة.

3- السياسات العامة من منظور الحكومة:

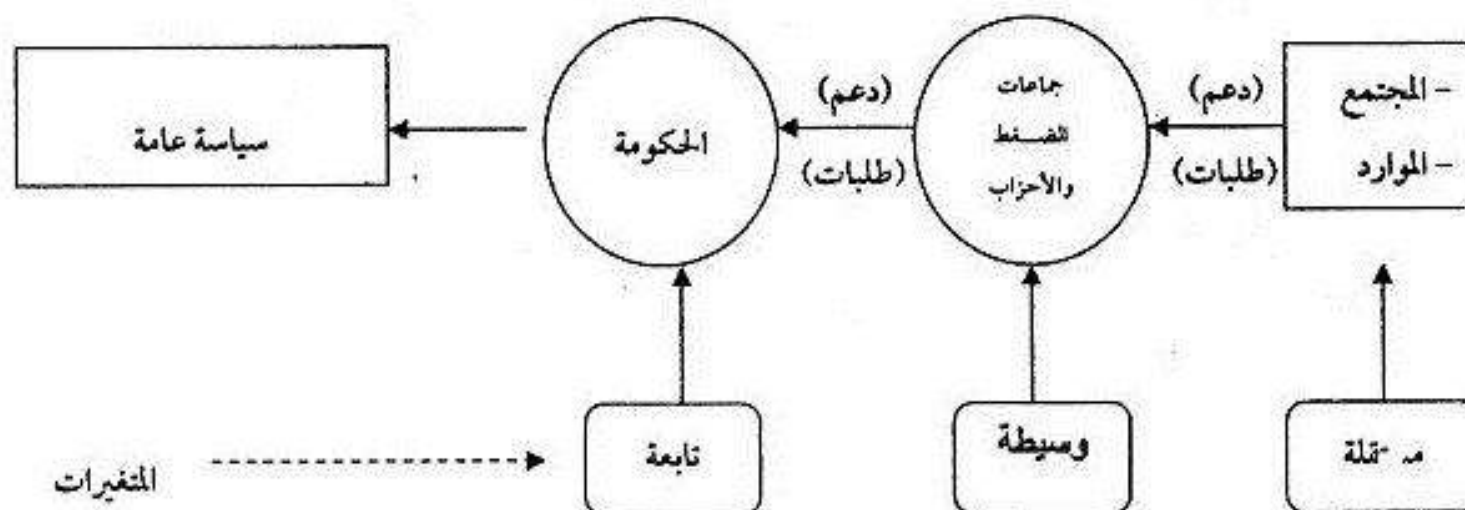
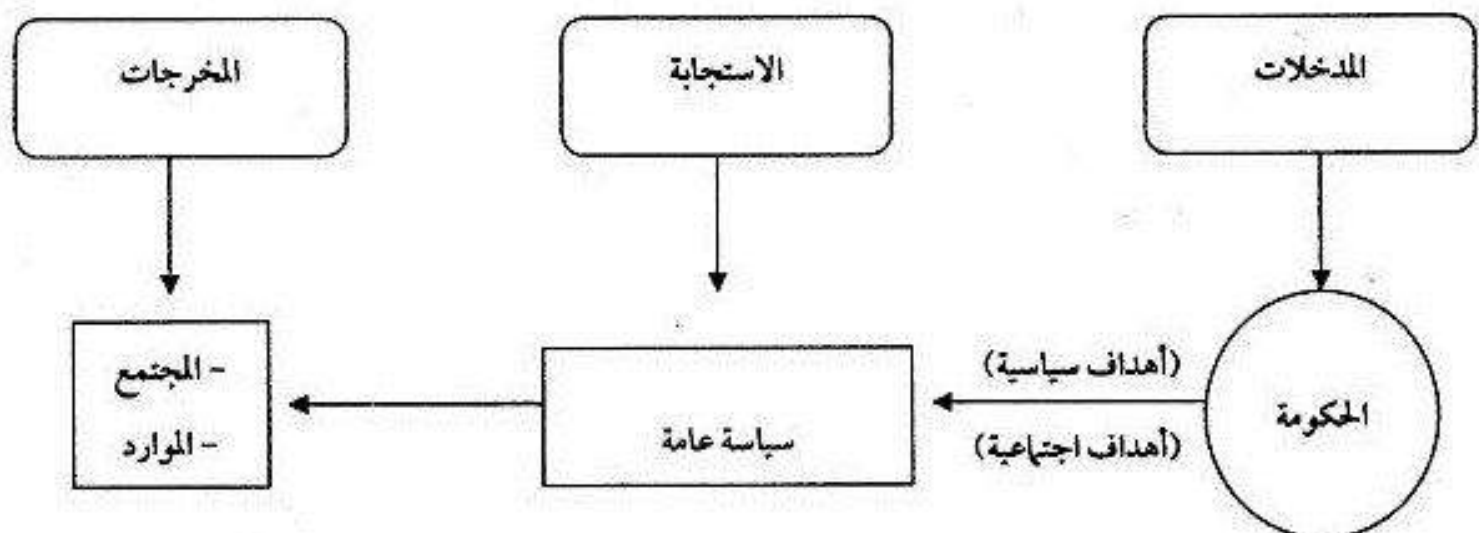
إن الجهات التي تتولى صنع السياسات العامة في حقيقة الأمر هي متعددة و مختلفة عن بعضها البعض، و أن تلك العملية غالباً ما تتضمن جميع صانعي السياسة الذين يعملون ضمن الميدان العمل الحكومي، و آخرين من خارج ميدان العمل الحكومي الرسمي و وضعه التنافسي. فمنهم صانعو السياسة الحكوميون الذين يمثلون السلطات الثلاث التنفيذية و التشريعية و القضائية، و منهم غير الحكوميين من جماعات المصالح و الأحزاب السياسية و المواطنين القادرين في التأثير على صناعة السياسة العامة. و ضمن هذا السياق يمكن أن تكون الجهات الصانعة للسياسات العامة في نمطين أساسيين و هما- صناع السياسة العامة الرسميون و صناع السياسة العامة الغير الرسميين. و يتكون صناع السياسة العامة الرسميون من التنفيذيين و هم المسؤولون السياسيون المعنيون بأداء الحكومة و النهوض بأعبائها في المجتمع بدءاً من الرئيس أو الوزير الأول، فالوزير، و ممن لديهم سلطات حقيقية في سن القوانين و النظم و تنفيذها.

يؤكد فهمي خليفة الفهداوي¹⁹ على أن الحكومة سلطة تمارس السيادة في الدولة لأجل حفظ النظام و تنظيم الأمور داخليا و خارجيا، فضلا عن كونها بنية تنظيمية، تتمثل بالأجهزة و المؤسسات التي تقوم بوضع القواعد القانونية و تنفيذها، إلى جانب كونها كممارسة تمثل عملية اتخاذ القرارات و رسم السياسات العامة داخل الأجهزة و المؤسسات الحكومية، و كيفية انسياب العلاقة بين التنفيذ و التشريع و القضاء. فان السياسة العامة يمكن النظر إليها من خلال كونها ممارسة لاتخاذ القرارات و رسم السياسات العامة في سبيل صيانة بنيتها التنظيمية و ممارسة أعمالها لأجل حفظ النظام و الأمن لمجتمعها داخليا و خارجيا.

كما تطرق دي كوسولاس¹⁹ (D.G. Kousoulas) للسياسات العامة بأنها " تلك القرارات و الخطط التي تضعها الهيئات الحكومية من اجل معالجة القضايا العامة في المجتمع".

إن المنظور الحكومي للسياسة العامة يعكس اهتماما بارزا بفعل التغيرات الوطنية، الإقليمية والدولية، التي تشهدها الحياة السياسية لبلدان العالم حيث تشكل السياسة العامة واحدا من أهم الموضوعات الهامة التي لها وزنا بالنسبة لمستقبل الحكومات ولقدراتها على التواصل مع مصالح مجتمعاتها وشعوبها، من خلال كون السياسات العامة تفصح عن حقيقة النتائج المتحققة عن اختيارات الحكومة لإحداثها و برامجها مما يتيح عملية تحليل أداء المؤسسات السياسية و الإدارية التي تطلع بمهام صنع و تنفيذ السياسة العامة.

ومن الجدير بالقول أن السياسة العامة هي مجموعة من القواعد و البرامج الحكومية التي تشكل قرارات أو مخرجات النظام السياسي بصدد مجال معين ، فهذا التعريف يتفق مع المنظور الحكومي للسياسة العامة و يمثل منطلقا عمليا في دراسة جوانبها و ممارساتها المصاحبة و المؤثرة في عملية صنع السياسات العامة. و من خلال هذا الطرح يتم السعي إلى تعزيز دور السياسة العامة من خلال منظور الحكومة، بالشكل الذي يجعل من هذه الأخيرة و بحسب الموقف متغيرا تابعا أو متغيرا مستقلا و لها القدرة على التفاعل و على الاستيعاب للمتغيرات الوسيطة و المعدلة التي تمثلها الأحزاب و الجماعات المصلحية و الضاغطة، تجاوبا مع روحية النظام المفتوح، حيث تصبح أدوار الحكومة متعددة إزاء حركية المدخلات و المخرجات، و ترسخ أدوارها في السياسات العامة في إطار الديناميكية و الحركية و قوتها الفاعلة. فالنموذج الآتي المقترح في الرسم البياني الموالي المقدم من طرف فهمي خليفة الفهداوي، يوضح السياسة العامة من منظور استجابة الحكومة و أدوارها:



ومن هذا الرسم الذي يوضح السياسة العامة من منظور استجابة الحكومة و تحول أدوارها حاول فهمي خليفة الفهداوي توضيح أن السياسة العامة هي تلك المنظومة الفاعلة (المستقلة و المتغيرة و المتكيفة و التابعة) التي تتفاعل مع محيطها و المتغيرات ذات العلاقة من خلال استجاباتها الحيوية (فكريا و فعلا) ، بالشكل الذي يعبر عن نشاط مؤسسات الحكومة الرسمية و سلطاتها المنعكسة في البيئة الاجتماعية المحيطة بها بمختلف مجالاتها ، عبر الأهداف و البرامج و السلوكيات المنتظمة ، في حل القضايا و مواجهة المشكلات القائمة و المستقبلية ، و التحسب لكل ما ينعكس عنها ، و تحديد الوسائل و الموارد البشرية و الفنية و المعنوية اللازمة و تمهيتها ، كمنطلقات نظامية هامة لأغراض التنفيذ و الممارسة التطبيقية و متابعتها و رقابتها و تطويرها و تقويمها ، لما يجسد تحقيقا ملموسا للمصلحة العامة المشتركة المطلوبة في المجتمع .

من كل ذلك نخلص إلى القول بأن السياسة العامة من منظور استجابة الحكومة و تحول أدوارها ليست تحديد للمشكلة والوقوف عند أسبابها وحلولها ، بل هي أيضا مجموعة من المتغيرات المستقلة و الوسيطة (المجتمع ، الموارد ، طلبات سياسية و دعمها ، جماعات الضغط و الأحزاب ...) تساهم بصورة فعالة في تحديد موقف اتجاه قضية معينة كقضية عامة ، يستدعي التعامل معها توافر مجموعة من المعايير و العناصر سواء تعلق الأمر بتلك الأدوات التقنية المرتبطة بممارسة السلطة العامة من طرف الحكومة كمتغير تابع أو مستقل لبلوغ الاستجابة ، مثل طرق تدوين الأولويات في الأجندة السياسية ، أو تلك الأدوات المتعلقة بالمعطيات المجتمعية و السياسية ذات التأثير المباشر في السلوك السياسي لصانعي السياسات العامة و في الجمهور المعني ببرامج السياسة العامة و مخرجاتها . فالسياسة العامة من هذا المنطلق هي عملية تتغير فيها أدوار الحكومة من أجل بلوغ الأهداف المسطرة ، وعملية تقنية تتعلق بالوسائل و العناصر القائمة في سبيل تجسيد الخطط و البرامج الحكومية في ضوء البيئة المحيطة والظروف المستدعية لذلك .

إن موضوع السياسات العامة حقل من الحقول المعرفية الهامة ، لذلك وجب استيعابه و فهمه بشكل جيد ، لأنه يفضي بنا إلى معرفة ادوار الفواعل الرسمية و الغير الرسمية في عملية صياغة السياسات العامة و بالتالي معرفة ادوار الحكومة المتعددة إزاء حركية النظام السياسي ، حيث ترسخ أدوارها في السياسات العامة في إطار تلك الحركية و قوتها الفعالة . إن تعزيز دور السياسة من خلال دور الحكومة يتضح خاصة من خلال دور الحكومة الذي يعبر عن حركية المجتمع ، و عن التفاعل الجوهرى بين المعطيات الاجتماعية و السلوكية للبيئة المحيطة ، و بين التفاعلات النظامية و السياسية و الإدارية للحكومة و النظام السياسي ، بالشكل الذي يجعل من الحكومة و بحسب الموقف متغير تابعا أو متغيرا مستقلا ، حيث تصبح ادوار الحكومة متعددة إزاء حركية المدخلات و المخرجات .

السياسات العامة هي محصلة التفاعلات بين البرامج الحكومية و الرسمية و المطالب و البدائل التي تحملها الانشغالات المجتمعية، حيث تشكل مطالب المواطنين و المجتمع جملة المدخلات التي يقوم المجتمع القطاعي بتنظيمها و فرزها و تقديمها إلى صناع السياسات العامة (الحكومة) و معالجتها عن طريق المخرجات التي تتمثل في مختلف القرارات و النشاطات السلطوية ، ثم تفعيل دور هذه الاستجابة و دور التغذية الراجعة الناتجة عن ردود أفعال المجتمع حيال تنفيذ هذه السياسات بهدف تحسين أثار و مردود السياسات العامة.

الهوامش:

¹ Pierre Muller, Les politiques publiques, que sais-je ? Presses universitaires de France, paris, septembre 2003, pp 8-15.

² Massardier G., « Politiques et action publiques », Editions Dalloz, Paris, 2003, pp1-45 ; Selon Massardier, la multiplicité d'acteurs dans la fabrication des politiques publiques est appelée « le modèle des ajustements mutuels ».

³ فهمي، خليفة الفهداوي، السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل، دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة 2001، ص 29.

⁴ نفس المرجع، ص 29.

⁵ نفس المرجع، ص 30.

⁶ سلوى الشعراوي جمعة الاتجاهات الحديثة في تحليل السياسات العامة، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد و العلوم السياسية، 2000، ص 3.

⁷ B. Jobert et P. Muller, l'Etat en action. Corporatismes et politiques publiques, Paris, PUF, coll. « Recherches politiques », 1987.

⁸ Pierre Muller, op.cit.p.3.

⁹ Ch. O. Jones, an introduction to the study of public policy ; Belmont, Duxbury press, 1970.

¹⁰ Meny. Y, Thoenig, politiques publiques, paris, PUF, coll. « Thémis », 1989, p. 130.

¹¹ جيمس، أندرسون (ترجمة الدكتور عامر الكليسي)، صنع السياسات العامة، دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة 2002، ص 15.

¹² نفس المرجع السابق.

¹³ Robert Eyestone, The Threads of public policy: A study in policy Leadership (Indianapolis: Bobbs-Merril, 1971), p. 8.

¹⁴ Harold. D. Lasswell, Politics: how gets what, when, how, New York meridian books, INC, 1958, pp. 13-17.

¹⁵ Thomas R. Dye, Understanding public policy, 7Ed, New Jersey, prentice hall, England cliffs, 1992, p.2.

¹⁶ جيمس، أندرسون (ترجمة الدكتور عامر الكليسي)، مصدر سابق، ص 17-18-19.

¹⁷ فهمي، خليفة الفهداوي، مصدر سابق، ص 45-51.

18 . نفس المرجع السابق، ص 34 .

¹⁹ D.G. Kousoulas, On government and politics, 5Ed, New York, Cole publishing, 1984, p2.

20. خليل، حسين، السياسات العامة في الدول النامية، دار المهتل اللبناني، بيروت، 2006.

21. فهمي، خليفة الفهداوي، مصدر سابق، ص 38.