

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة صالح بونيدر - قسنطينة 3

كلية العلوم السياسية

محاضرات مادة:

تقييم واستشراف السياسة العامة

سنة ثانية - ماستر

تخصص: سياسة عامة

إعداد الدكتورة عائشة بوعشيبية

المحاضرة الأولى: ماهية السياسة العامة وأنواعها.

يعتبر موضوع السياسة العامة من المواضيع المهمة، فهي حقل يتقاطع مع معظم العلوم، من علم الاقتصاد إلى علم الإدارة وعلم الاجتماع. كما أنه العلم الذي من خلاله تقوم الدولة بصياغة السياسات بالشكل الذي يتناسب مع الخطط والبرامج التنموية التي تسعى الدولة للقيام بها في الفترات المقبلة لتلبية الحاجات المتجددة والمتزايدة للمواطنين، وهو ما يتطلب تحديد الرؤية السليمة للحكومة لتحليل المعطيات بشكل صحيح لتتمكن من رسم سياسات مناسبة تغطي حاجات الدولة والمجتمع.

وبالتالي فالسياسة العامة بالأساس ترتبط بقضايا الشؤون المجتمعية العامة ومجالاتها التي تتمثل بالحاجات والمطالب والقضايا والمشكلات.

أولاً: تحديد مصطلح السياسة العامة.

مصطلح السياسة العامة يتكون من كلمتين: السياسة والعامة، لذا وجب بداية فهم كلمة السياسة والتي تعتبر جزءاً أساسياً لدراسة الموضوع.

1- **تعريف السياسة:** تعددت التعاريف المقدمة لمصطلح السياسة، ويعود هذا الاختلاف إلى التنوع في المفاهيم المحددة لطبيعة وممارسة الهياكل الإدارية والسياسية في الدراسات التي تناولت المفهوم.

إن كلمة سياسة ترجع إلى الأصل اليوناني (Polis) والذي يعني الحاضرة، ويقصد بها اجتماع المواطنين الذين يكونون المدينة، والحاضرة غالباً ما تعتبر مرادف لكلمة مدينة والتي تحمل المعنى المادي (أبنية وشوارع) بينما الحاضرة هي مفهوم يرتبط بالإنسان فهو يقصد به مجموع المواطنين الساكنين في المدينة.¹ واعتبر البعض كأمثال **برنيتو لاتيفي (Brunetto lativi)** أن السياسة يقصد بها "حكم الحواضر" والحاضرة هي مرادف للمدينة اليونانية.²

وبالرغم من التعدد الكبير في التعاريف التي منحت لمصطلح السياسة إلا أنه يمكننا أن نرصد ثلاث سياقات لتعريف السياسة:

أ- **السياسة كمرادف للسلطة وإدارة شئون الحكم:** مصطلح السياسة (politics) هي كلمة يونانية الأصل مشتقة من كلمة (Polis) والتي تعني دولة المدينة، ولأن المدن اليونانية القديمة كانت مشكلة على شكل وحدات سياسية قائمة بذاتها، ارتبطت الكلمة منذ ظهورها بالدولة وأصبحت السياسة من خلال هذا المنظور هي علم الدولة فهي العلم الذي يعنى بدراسة كيفية إدارة شؤون الدولة.³ وهذا الاتجاه امتد إلى وقتنا الحاضر وفق صيغة معاصرة، فاعتبرت أن السياسة تعنى بدراسة المؤسسات السياسية الحكومية، ويقصد بها دراسة سلطة الدولة داخل المجتمع الذي تمارس فيه.

فهذا التعريف يحص تعريف السياسة ضمن أصحاب السلطة أو الممارسين للسلطة وهو ما يضيق من المفهوم، فهو يلغي الغالبية العظمى من الأفراد والمؤسسات والأنشطة الاجتماعية الأخرى، والأنشطة الغير رسمية والتي لا ترتبط بتسيير شؤون الدولة بصفة مباشرة، فهذا التعريف يعكس الحقبة الزمنية التي جاء فيها حيث كانت الدولة مجسدة في حكوماتها وبالتالي عنت السياسة أفعال الحكومة.

ب- السياسة كمرادف للشأن العام:

ربط هذا التعريف بين السياسة والخدمة العامة فاعتبر أن السياسة هي كل نشاط تقوم به الحكومة أو الجماعات المختلفة أو الأفراد من أجل خدمة المصلحة العامة. ويعود هذا التعريف إلى أرسطو الذي أكد

¹حسن صعب، مقدمة لدراسة علم السياسة، لبنان، منشورات المكتب التجاري، 1961، ص 29.

²عصام سليمان، مدخل لعلم السياسة، لبنان، دار الطباعة والنشر والتوزيع، 1989، ص 3.

³حسن نافعة، مبادئ علم السياسة، مصر، مكتبة مدبولي، ط2، 2003، ص 14.

في كتابه "السياسة" بأن الإنسان "حيوان سياسي" بالطبيعة كتعبير على أن رقي الإنسان لا يتم إلا من خلال مجتمع سياسي⁴.

إلا أن هذا التعريف لم يضع خطأً فاصلاً بين ما هو عام (public) وبين ما هو خاص (private) فإذا احتكنا إلى هذا التعريف فإننا نضع المجتمع المدني بكل أعماله تحت مصطلح الخاص، بينما ما تقوم به الدولة يدخل تحت بند العام.

ج- السياسة كمرادف للقوة:

يرى هذا الاتجاه أن السياسة تتجلى في مظاهر واليات وأنشطة الحياة الاجتماعية، بغض النظر عن مصدر هذه الأنشطة أو طبيعة الأساليب المستخدمة للتعبير عنها. فالسياسة وفق هذا المنظور توجد في كل مكان في المنزل والشارع والدواوين وفي مختلف المؤسسات الرسمية منها وغير الرسمية. وهي متواجدة في مختلف النشاطات من الاجتماعية إلى الاقتصادية والثقافية والتعليمية وغيرها، وهي متوفرة على الصعيد المحلي والإقليمي والدولي.

فهذا المنظور يرى أن السياسة متواجدة في كل شيء، ويستمد هذه الرؤية الشمولية من اعتبار أن القوة هي المحرك الرئيسي للتفاعلات وللديناميكيات الاجتماعية. فالقوة هنا يقصد بها القدرة على التأثير والفعل من خلال المكانة التي يتمتع بها الأفراد نتيجة مزايا أو مواهب فردية خاصة، موروثية أو مكتسبة، أو تلك التي يتمتع بها الجماعات المهنية والمصلحية نتيجة ثقلها العددي أو النوعي في النظام الاجتماعي والسياسي. ويختلف تأثير هذه الجماعات من مجتمع إلى آخر ومن نظام سياسي إلى آخر. ويتنافس أعضاء الجماعة الاجتماعية على الموارد باعتبار محدوديتها، فوفق هذا المنظور فالسياسة تمارس من خلال علاقات وموازين القوة التي تتحكم في إنتاج وتوزيع واستخدام الموارد المحدودة والمتاحة في السياق الاجتماعي⁵.

من خلال ما تم التطرق إليه يمكن اعتبار أن السياسة هي عملية اختيار فردي أو جماعي تشرح وتبرر وتحدد تصرفات معينة، والسياسة هي الإطار الذي يمكن للقرارات أن تتخذ فيه، وتكون في كثير من الأحيان نتيجة للقرارات المترابطة وللتصرفات المقصودة والغير مقصودة.

2-تعريف السياسة العامة:

تعرف السياسة العامة من الناحية اللغوية بأنها: "مجموعة من الأهداف تصاحبها مجموعة من القرارات أو البرامج الأساسية التي تحدد كيفية صنع الأهداف كيفية تنفيذها"⁶.

ويعرفها القاموس الإنجليزي أكسفورد فيعرفها بأنها: "خطة العمل المختارة أو المتفق عليها من قبل الحزب السياسي"⁷.

أما من الناحية الاصطلاحية فمن الصعب جداً إعطاء تعريف شامل للسياسة العامة، بسبب اختلاف المجالات التي عرفتها فمن علم السياسة إلى علم الاجتماع إلى الاقتصاد والإدارة العامة. ومن أهم

⁴ نفس المرجع، ص ص 16، 17.

⁵ نفس المرجع، ص 21.

⁶ تعريف السياسة العامة، موقع الموسوعة الدولية للعلوم الاجتماعية:

https://archive.org/details/12345678_201708

⁷ Dictionary Oxford ,6 edition, Oxford university press,2000,p 976.

التعاريف المقدمة للسياسة العامة نجد تعريف **توماس داي (Tomas Dye)** والذي اعتبر أن السياسة العامة هي: " ما تفعله وما لا تفعله الحكومة"⁸ فهذا التعريف اختصر السياسة العامة فيما تختار الحكومات فعله من عدمه.

أما كل من **هوارد وماكينني (L.C.Howard and J.B. Mckinney)** فاعتبر أن السياسة العامة هي: " ما يحدث لأفراد المجتمع نتيجة أفعال الحكومة" وهذا تعريف عام واسع لأن أفراد المجتمع قد يحدث لهم أشياء تكون خارجة عن إرادة الحكومة وقدرتها وبالتالي تدخل في إطار المشاكل غير المتوقعة بالنسبة للحكومة وعليها أن تضع لها سياسة عامة."

كما عرفها **روبرت أستون (Robert Easton)**: " هي العلاقة بين الوحدة الحكومية وبيئتها"⁹، وفي نفس السياق اعتبرت **ايرا شاركنسكي (Ira Sharkansky)** بأنها: "النشاطات الهامة للحكومة"¹⁰ والملاحظ أن التعاريف السابقة تشترك كلها في اعتبار أن الممارس الوحيد للسياسة العامة هي الحكومة، سواء من خلال القول أو الفعل أو السكوت، والى جانب هذه التعاريف العامة للسياسة العامة نجد بعض مداخل فكرية أخرى لتعريف السياسة العامة حسب التخصص وهي:

أ- تعريف السياسة العامة من خلال المنظور الإداري:

عرف **بي غاي بيترز (B.Peters)** السياسة العامة بأنها: "مجموع الأنشطة الحكومية التي تؤثر في حياة الناس سواء قامت الحكومة بهذه الأنشطة بنفسها أم قامت بها من خلال مندوبين أو وكلاء لها"¹¹. فهذا التعريف يورد احتمال تفويض الحكومة لسلطة اتخاذ القرار إلى جهات غير حكومية، وقد جسد هذا التعريف اتجاه الحكومات في الثمانينات من القرن الماضي إلى انتهاز خصوصية الشركات العامة والى سياسات الشراكة مع القطاع الخاص في تقديم الخدمات، وهو ما جعل هذه الشركات تتخذ قرارات من خلال السلطة التي فوضتها بها الحكومة وبالتالي ساهمت في رسم السياسات العامة.

نجد كذلك **فريدريك كارل (Fredirich karl)** عرف السياسة العامة بأنها: "مجموعة القرارات التي يتخذها الفرد، الجماعة، أو الحكومة ضمن حدود البيئة المتخذة فيها والمتضمنة لكل ما يجب أن تفعله أو لا تفعله الحكومة ضمن حدود البيئة المتخذة فيها والمتضمنة لكل ما يجب ان تفعله أو لا تفعله الحكومة في ظل معطيات الأوضاع القائمة من أجل تحقيق أهدافها المسطرة."¹²

وفي نفس السياق يعرفها **بريستوس (Presthus)** بأنها: "أسلوب أو طريقة للتصرف الذي يتم اختياره بواسطة الحكومة والمنظمات الجماعية أو الأفراد من بين العديد من البدائل في ضوء ظروف معينة لكي ترشد وتحدد القرارات الآنية والمستقبلية."¹³

فالتعاريف السابقة ركزت على اعتبار أن السياسة العامة تتم وفق منظمة إدارية تعرف بالحكومة وهي إما من صنع الفرد وحده أو الجماعة مجتمعة.
ب- السياسة العامة من منظور اقتصادي:

⁸ Bruce L. Smith, Public, policy and participation engaging citizens and community in the development of public policy, population and the public health branch, Atlantic Regional Office, Canada, September 2003, p8.

⁹ جيمس أندرسون، صنع السياسة العامة، ترجمة عامر الكبيسي، الأردن، دار المسيرة، 1999، ص14.

¹⁰ حسن أبشر الطيب، الدولة العصرية دولة مؤسسات، مصر، 2000، ص 31.

¹¹ عبد الفتاح ياغي، السياسات العامة بين النظرية والتطبيق، مصر، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2010، ص8.

¹² حسن أبشر الطيب، مرجع سابق، ص 29.

¹³ نفس المرجع، ص30.

من أهم التعاريف التي جاءت ضمن هذا المنظور نجد تعريف **هارولد لاسويل Harold Lasswell** والذي اعتبر أن السياسة العامة هي: من يحوز على ماذا؟ متى؟ وكيف؟ من خلال نشاطات تتعلق بتوزيع الموارد والمكاسب والقيم والمزايا المادية والمعنوية وتقاسم الوظائف بفعل ممارسة القوة والنفوذ¹⁴. فلاسويل اعتبر أن السياسة العامة تتقاطع مع السياسة لأن كلاهما يهتمان في حق احتكار السلطة، وقد ركز على الجانب الاقتصادي للسلطة من خلال حديثه عن توزيع الموارد المالية والتي تحدد بدوها علاقات القوة والمزايا داخل المجتمعات وبالتالي تحدد محتكر القوة بصفة عامة. نجد كذلك تعريف **دافيد استون (David Easton)**: السياسة العامة هي توزيع القيم في المجتمع بطريقة سلطوية أمرة من خلال القرارات والأنشطة الإلزامية الموزعة لتلك القيم.¹⁵

كما عرفها **جابريل ألموند (Gabriel Almond)** هي: "محصلة عملية منتظمة من تفاعل المدخلات مع المخرجات للتعبير عن أداء النظام السياسي."

كذلك نجد **روبرت سايمونز (Robert Simons)** يعرف السياسة العامة بأنها: "تعبير أو مؤشر مقصود وموجه لأفعال تتضمن القيم المجتمعية وتحدد الأولويات والعلاقات بين الحكومة والمجتمع."¹⁶

فالتعاريف السابقة حصرت السياسة العامة في كونها نشاط سلطوي مسير لموارد الدولة المالية، إلا أن موارد الدولة تتعدى الجوانب المالية إذ أن القيم الاجتماعية والثقافية هي كذلك موارد تقوم الدولة بتسييرها وتوزيعها على المجتمع.

ج- تعريف السياسة العامة من منظور خدمي:

اعتبر كل من **مايكل كرافت و سكوت فيرلونغ (Kraft and Furlang)** أن السياسة العامة هي: "عملية تصرف أو عدم تصرف الحكومة إزاء مشكلة اجتماعية ما"¹⁷ وهذا التعريف يقودنا إلى نقطتين أساسيتين هما:

النقطة الأولى: السياسة العامة تعبر عن استجابة الحكومة لمشكلات المجتمع والتصدي لعواقبها، باعتبار أن الحكومة يقع على عاتقها واجب الاستجابة لمشكلات المجتمع، وتواجه الحكومة ضمن هذا الصدد إشكالية القدرة على المبادرة باتخاذ سياسات احترازية أو استباقية، بدلا من الاكتفاء بالتجاوب مع المشكلات. فالكثير من المواطنين يتوقعون من الحكومة أكثر من التجاوب مع المشكلات فقط، بل استباق المشكلات وإيجاد حلول مسبقة لها، بما يؤدي من الإنقاص من حدتها من خلال سرعة التجاوب معها.

النقطة الثانية: افتراض أن السياسات الحكومية تظهر للعيان بسبب وجود مشكلة معينة في المجتمع. أي أنها تختصر السياسات العامة في دور المصلح الاجتماعي، وبالتالي تصبح الدولة دولة رفاه ورعاية فقط¹⁸، والسياسة العامة تتخطى هذا الأمر لأن الحكومة من خلالها تقوم بالتخطيط والانجاز والرعاية

¹⁴ Harold.D.Laswel, **Politics who gets, what, when, how**, edition 2, New York meridian books. inc. 1958, pp 13,20.

¹⁵ عبد الفتاح ياغي مرجع سابق، ص 9.

¹⁶ حسن أبشر الطيب مرجع سابق، ص 34.

¹⁷ عبد الفتاح ياغي، مرجع سابق، ص 10.

• يقصد بها اتخاذ إجراءات وقائية لمنع حدوث أشياء غير مرغوبة.
¹⁸ نفس المرجع، ص 11.

واستباق المشكلات من أجل تقييم أفضل الخدمات للمواطنين باعتبار أن المواطن هو سبب صنع السياسة العامة وهو المستقبل الأساسي لها.

بالرغم من اختلاف المنطلقات الفكرية للتعريف السابقة، إلا أننا يمكن أن نستخلص الملامح الأساسية للسياسة العامة من خلالها وهي:

- 1- السياسة العامة هي تعبير عن سلوكيات الحكومات وأعمالها، فعلى اختلاف النظم السياسية والتي تختلف ضمنه سلوكيات الحكومات، تبقى السياسة العامة هي تعبير عن ذلك السلوك الممارس من قبل أشخاص يجسدون الحكومة والتي تجسد بدوره الآلية التي يعمل من خلالها النظام السياسي¹⁹.
- 2- السياسة العامة هي برنامج عمل هادف يعقبه أداء فردي أو جماعي في التصدي لمشكلة ما أو مواجهة قضية أو مجموعة قرارات يتخذها فاعلون معروفون بهدف خدمة الصالح العام.
- 3- السياسة العامة أسلوب ممنهج يهدف إلى دراسة الأسس الفكرية التي تبني الحكومة على أساسها قراراتها، وتم ضمنها عملية التحليل للقرارات والتنبؤ بنتائجها، ففعل السياسة العامة ينصب على الأساس الفكري الذي تلتزم به الحكومة كمنهج سياسي واقتصادي واجتماعي لها، كالفكر الإسلامي والفكر الاشتراكي والليبرالي²⁰.

من خلال التعريف السابقة يمكن تقديم تعريف إجرائي للسياسة العامة:

" السياسة العامة هي مجمل أفعال الحكومة وعدم أفعالها، هي قولها وسكوتها، إذ أن كل رد فعل وعدم رد فعل هي مدروسة من قبل الحكومة، والتي تقوم بتشكيلها من خلال آليات وعمليات وهياكل رسمية وغير رسمية وبطرق مباشرة وغير مباشرة، وتعنى السياسة العامة بدراسة الطريقة التي تطورت فيها أساليب عمل الحكومات في أسلوب اتخاذ القرارات والهياكل التنظيمية والعمليات والنشاطات، وبالعوامل البيئية، السياسية والاقتصادية والاجتماعية والاقتصادية وما تمثله من قيم وانعكاسات على نوعية السياسات المتخذة."

ثانياً: نشأة السياسة العامة.

يمكن تقسيم المراحل التي مرت بها السياسة العامة كحقل علمي إلى الآتي:

المرحلة الأولى: فترة ما بين الحربين العالميتين منتصف الأربعينيات: تميزت هذه الفترة بالتركيز على نظم الحكم، فأنحصرت مواضيع السياسة العامة على التكوين المؤسساتي للدولة من خلال استعمال المبررات الفلسفية والسياسية لسطات الحكومة.

وبالرغم من أن هذه الدراسات كانت ذات طابع فلسفي، فهي ركزت على التبريرات الفلسفية لسياسات عمل الحكومات، إلا أنها جسدت مرحلة مهمة من تاريخ دراسة السياسات العامة ضمن إطار أكاديمي، من خلال دراسة الأطر التنظيمية التي تعمل من خلالها الحكومة والصلاحيات الممنوحة لها. فاقترنت على وصف سلوك الحكومات دون تحليل أو فهم لهذا السلوك، أو للعمليات المصاحبة لاتخاذ

¹⁹أماني مسعود، السياسات العامة المفهوم والاقتراب الدراسية، مجلة السياسات، العدد8، معهد السياسات العامة، فلسطين، 2009، ص138.

²⁰عبد الفتاح ياغي، مرجع سابق، ص12.

القرار.²¹ فالفكر السياسي التقليدي أثرى الفكر الإنساني بأطروحاته المتصلة بوصف المؤسسات الحكومية المخولة باتخاذ وصياغة القرار ووضع السياسات العامة، غير أن عنايته بمحتوى هذه السياسات كانت إما غائبة أو محدودة تماما.²²

فلاحظ أن هذه المرحلة اعتبرت أن الدولة هي الفاعل الوحيد في صنع السياسة العامة ولذلك اتجهت جهود المفكرين إلى دراسة الدولة بمؤسساتها دون الفواعل الأخرى.

المرحلة الثانية: فترة الخمسينات إلى السبعينات من القرن العشرين: عرفت هذه المرحلة تطورا نسبيا في مفهوم السياسة العامة والذي كان نتاجا لأطروحات المدرسة السلوكية، التي انتقلت ضمنها دراسات السياسة العامة من وصف المؤسسات الدستورية إلى التركيز على أفعال أنماط سلوك هذه المؤسسات. فانتقلت دراسات السياسة العامة من وصف مؤسسات النظام السياسي وسلطاته الثلاثة إلى البحث في مضمون السياسة العامة، وهو ما افرز العديد من الاتجاهات التي عُنيت بدراسة السياسة العامة من خلال الأنواع والمحتوى والإعداد والتنفيذ والتقييم في ضوء آثارها المتوقعة وغير المتوقعة على المجتمع والنظام السياسي.²³

وقد اقترن التطور الذي حصل في حقل السياسة العامة تطور علم السياسة ككل، فقد كانت الثورة السلوكية نقلة نوعية لإعادة تعريف السياسة العامة الذي انتقل من علم للقوة إلى علم للتخصيص السلطوي للقيم.²⁴ فبرز بذلك توجه جديد لدراسات السياسة العامة، وأصبح التركيز على محتوى السياسات العامة من خلال تحليل أثر القوى الاجتماعية والسياسية والاقتصادية، بالإضافة إلى تقويم نتائج وأثار السياسة العامة على المجتمع.²⁵

بالرغم من التغيير الظاهر في دراسات السياسة العامة خلال هذه الفترة والتي أبرزت عناية بالمحتوى، إلا أنه كان تغيير محتشم وفي جزئيات قليلة لا ترقى إلى مستوى التحليل إلى جانب الثورة السلوكية في علم السياسة عرف الاقتصاد نقلة نوعية أخرى ساهمت في إثراء دراسات السياسة العامة، إذ برزت طروحات تنادي بتدخل الدولة باعتبارها المحرك الأساسي للنشاط الاقتصادي، فأصبحت الدولة المهيم على القرارات والمنسقة لكافة الوظائف السياسية والاجتماعية والثقافية، فاعتبر الكثير من المفكرين أن هذه الفترة هي عصر تدخل الدولة.²⁶ ونتيجة لهذه الأسباب برزت أهمية السياسات العامة كموجهات فكرية وعملية ذات أثر مباشر على حياة الأفراد والجماعات وتزايدت نتيجة لذلك اهتمامات

²¹ Daniel Kubler, Jacques de Maillard, **Analyser les politique publique**, paris , press universitaires de grenoble, 2015 , p9 .

²² حسن أبشر الطيب، مرجع سبق ذكره، ص45.

²³ مها عبد اللطيف الحديثي، محمد عدنان الخفاجي، **النظام السياسي والسياسة العامة: دراسة لدور المؤسسات الرسمية وغير الرسمية في صنع السياسة العامة في الدول المتقدمة والنامية**، العراق، مركز الفرات للتنمية والدراسات الاستراتيجية، 2006، ص 67.

²⁴ نصر محمد عارف، **ابستمولوجيا السياسة المقارنة: النموذج المعرفي، النظرية، النموذج، ط1**، لبنان، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 2002، ص26.

²⁵ حسن أبشر الطيب، مرجع سابق، ص52.

²⁶ ابتسام قرقاق، دور الفواعل غير الرسمية في صنع السياسة العامة في الجزائر (2009، 1989)، **مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في اللوم السياسية**، تخصص السياسات العامة والحكومات المقارنة، باتنة 2011، ص16.

المفكرين لبلورة المحاور الأساسية لعلم السياسات العامة من اجل وضع سياسات تهدف للخدمة العامة من خلال درجة كبيرة من الكفاءة والفعالية.²⁷

خلال سنة 1951 قام **هارولد لاسويل** بنشر بحث طالب من خلاله تأسيس علم يتأسس على مناهج علمية ويستعمل مختلف الأدوات العلمية والبيانات الكمية والنوعية من أجل الوقوف على حقيقة الأسباب والنتائج التي تؤثر و تنتج قرارات الحكومة، وهذا العلم يدمج عدة علوم ضمنه مثل: الإدارة العامة، الاقتصاد والسياسة والإحصاء وعلم الاجتماع وإدارة الأعمال مع توظيف أدوات التحليل العلمي في كل واحد من هذه الفروع العلمية لتشكيل علم السياسة العامة²⁸.

في الستينات من القرن العشرين، عززت هذه الرؤية لأول مرة من خلال جامعة هارفارد التي درست لأول مرة علم الصحة من زاوية السياسة العامة، ثم تأسست كيناسكول وكريموانت وهما أول معهدين لدراسة عمل الحكومات. لتنتقل موجة دراسة السياسة العامة إلى أوروبا حيث شق تحليل السياسة العامة في فرنسا طريقه إلى الجامعات في منتصف السبعينات و درست من خلالها قضايا بعيدة كل البعد عن علم السياسة من أهمها قضايا علم اجتماع المنظمات والتي تُدرس من خلالها المجتمع المدني، كما ظهرت مراكز بحث تدرس السياسة والإدارة والأراضي. وركزت دراسات السياسة العامة على التحليل من منظور اجتماعي للدولة يهدف إلى إعطاء رؤية واقعية لعمل الدولة. وبذلك طور الباحثون الفرنسيون منهجا يركز على علاقات القوة داخل السلطات، من خلال محاولة فهم العلاقات التنافسية بين المنظمات الادارية المختلفة والجهات الرسمية، كما سلطوا الضوء على العوامل الإيديولوجية التي تسيير الخدمات العامة.²⁹

وخلال الثمانينات أصبحت تنمية الدولة تركز على التشابك الموجود بين الأوضاع التاريخية والسياسة العامة للدولة إلى جانب قوة المؤسسات الرسمية والتطورات العلمية. وركزت معظم الدراسات على ضرورة ترشيد نفقات الدولة خاصة وأن الإنفاق زاد بعد نهاية الحرب العالمية الثانية بسبب الأعباء التي خلفتها الحرب، وخلصت معظم الدراسات أن استخدام الدولة لأساليب قديمة في الإدارة تركز على المؤسسات الرسمية فقط غير كاف، بل يجب استخدام أدوات أخرى تساعد على تنوع نشاطات الدولة وازدياد عملها من خلال التعاقد مع القطاع الخاص في إطار تجانس كامل وفق أساليب إدارية حديثة تساهم في تحقيق التنمية.³⁰

وقد كرست جهود تطوير السياسة العامة خلال هذه الفترة بكتاب **توماس داي DayThomas** والمعنون ب" فهم السياسة العامة Understanding public policy" والذي اعتبر ممن خلالها أن السياسة العامة تعبر عن أداء النظام السياسي وهو ضرورة ملحة تقتضيها اعتبارات علمية ومهنية وسياسية.³¹

فعلم السياسة العامة جاء نتيجة حاجة الحكومات إلى معالجة مشكلاتها العويصة التي لم تستطع إيجاد حلول لها أو التحكم بها. كما أن الأعباء التي خلفتها نهاية الحرب العالمية الثانية وما رافقه من منافسة

²⁷ حسن أبشر الطيب، مرجع سابق، ص 60.

²⁸ Bouriche Riadh, Analyse de politiques publiques, revue des sciences humaines, n°25, Universté Mentouri constantine, Algérie, juin 2006, p 86.

²⁹ Daniel Kubler, Jacques de Maillard, Ibid p10 .

³⁰ Idem , p 11 .

³¹ مها عبد اللطيف الحديثي، محمد عدنان الخفاجي، مرجع سبق ذكره، ص 69.

أمنية ومخابراتية كبيرة بين الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفياتي، أدى إلى الاهتمام بعلم السياسة العامة من قبل الرؤساء الأمريكيين. فأصبح هناك عرض كبير على دراسات السياسة العامة من قبل الساسة وهو ما ساعد على فتح وتطوير مراكز البحث التي كان من أهمها مؤسسة راند للأبحاث **Rand**، فشكل علم السياسة العامة بذلك مرجع للمشكلات المطروحة ومكتب للاقتراحات والاستشارات من خلال توظيف معارف الجامعيين والمحترفين والاستفادة من خبراتهم لتحليل ومعالجة المشكلات والقضايا الكثيرة في المجتمع.

المرحلة الثالثة: فترة ما بعد المرحلة السلوكية: كان لتورط الولايات المتحدة في حرب الفيتنام دور كبير في تطوير حقل الساسة العامة، بسبب تفاقم المشكلات الاجتماعية، وظهرت الحاجة إلى مؤسسات تعمل ضمن الحكومة وتعمل على تحليل وصياغة وفهم المشكلات من أجل وضع أحسن السياسات ومعالجة عيوبها. لذلك سرعان ما احتلت دراسات تحليل السياسات العامة أهمية كبرى داخل

مراكز البحوث بدءاً بمؤسسة **Rand corporation** ومروراً بمعهد **Brokitz**، ومختلف لجان الكونغرس، وقام محللوا السياسات داخل هذه المراكز بصياغة السياسات العامة للولايات المتحدة الأمريكية.³²

لتنطور وتتوالى الأبحاث، فبرزت دراسات عدة تولى اهتماماً بالمؤسسات السياسية والسلوك السياسي والمؤثرات الاجتماعية والشخصية على السياسة، فضلاً عن بنية المؤسسات الحكومية وممارساتها، إلى جانب دور المؤسسات الغير حكومية والأفراد في صنع السياسات العامة، وقد صاحب هذا التغيير في مواضيع السياسة العامة تغير في بنية النظام الدولي ووحداته ككل، إذ زاحم الدولة فواعل أخرى أشيد بأدوارها في صنع السياسات العامة إلى جانب تنامي لدور مؤسسات الشركات المتعددة الجنسيات والمنظمات الدولية الحكومية والغير حكومية في صياغة أولويات السياسة العامة، وتحديد مساراتها، وهو ما أدى إلى بروز العديد من الكتابات التي تؤكد على دور الفاعلين الجدد في السياسة العامة وعلى قدرتهم في التأثير على السياسات العامة خاص الشركات الكبرى والمنظمات الحقوقية.³³

فانتقلت دراسات السياسة العامة من التركيز على المؤسسات إلى التركيز على العمليات والسلوك، فنتج عنه أبحاث تعنى بدراسة الأسس الاجتماعية والنفسية للسلوك الفردي والجماعي، إلى جان بدراسة أنماط سلوك الفاعلين السياسيين من قادة ووزراء ونواب ورجال القضاء، وأضحى بذلك التحليل السياسي يرصد ويفسر العمليات والتفاعلات التي تحدث في عملية صنع السياسة العامة، التي أصبحت محصلة للتفاعلات الرسمية والغير رسمية، بما يسمى الشبكة السياسية **Policy network**. كل هذا أدى إلى تنامي دور السياسة العامة وانتقالها من الوصف إلى التحليل.³⁴

ترتب عن الاهتمام بعلم السياسة العامة ومحاولة تطويره في حقل علم السياسة، تطور العديد من العلوم التي تتداخل ضمن السياسة العامة والتي من أهمها علم الإدارة، فأصبح من الصعب القيام بسياسة عامة دون أن يكون هناك جهاز إداري فعال يأخذ على عاتقه مهمة تحقيق متطلبات السياسة العامة. لذلك أصبح ينظر للعلاقة بين السياسة العامة والإدارة على كون الأولى تمثل مخرج أساسي للحكومة في

³² ايتسام قرقاح، مرجع سابق، ص16.

³³ عبد الفتاح ياغي، مرجع سابق، ص15.

³⁴ ايتسام قرقاح، مرجع سابق، ص18.

النظام السياسي. فلا توضع سياسة عامة إلا نتيجة جهد العديد من المؤسسات والإجراءات التي تختلف من نظام سياسي إلى آخر، إلا أنها في النهاية تمثل الاتجاه الأساسي للعمل أمام الجهاز الإداري.³⁵

من خلال ما سبق نستنتج أن علم السياسة العامة جاء من أجل حل المشكلات وسد حاجات المجتمع ثم تطور ليدرس المشكلات المستقبلية وكيفية إيجاد حلول لها ومحاولة تفاديها، ليصبح اليوم العلم الذي يسير كافة نشاطات الحكومة.

ثالثاً: أنواع السياسة العامة.

قدمت عدة تصنيفات للسياسة العامة، يمكن حصرها ضمن ثلاث أنماط رئيسية هي:

1- **تصنيف السياسة العامة ضمن الأهداف الكلية للدولة:** ويقصد بها كل مخرجات الحكومة المتعلقة بالتوجهات والغايات المتصلة ببناء الدولة وتحقيق التنمية، وتتمثل في ثلاثة أنواع من السياسات:

- السياسات الخاصة بالبناء الوطني وتحقيق الهوية الحضارية: وهي السياسة التي تهدف إلى تأمين سيادة الدولة وتحقيق هويتها وحضارتها وأمنها الوطني، كالسياسة العامة للأمن الوطني، وسياسات الإنفاق على التسلح، والسياسة الخارجية.

- السياسات الخاصة بالنمو والاستثمار التنموي: وهي السياسات الهادفة إلى رفع كفاءة الخدمات والمنتجات وزيادة إمكانيات الدولة التنموية إلى جانب الاستفادة من الثروات المتاحة ضمن الخطط طويلة الأمد.³⁶

2- **التصنيف ضمن القطاعات المهنية والفنية:** تهدف السياسات العامة في ضوء هذه القطاعات إلى تحقيق حاجيات المواطنين الأساسية سواء كانت مادية أو معنوية من أجل الحفاظ على استقرار البيئة الاكولوجية للنظام السياسي وأهم هذه السياسات :

- **السياسة العامة الاجتماعية:** قدمت لها العديد من التعاريف من بينها: " هي الفلسفة التكافلية التي تحث الحكومة على تنفيذ سياسات تخدم المجتمع وتوفر له قدراً من الحماية"³⁷، وتهدف السياسة الاجتماعية إلى تحقيق أهداف نبيلة لتحسين مستوى ونوعية حياة المواطنين.

كما يمكن اعتبار أن السياسة العامة الاجتماعية هي السياسة التي تنظم الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية التي تقوم بها الحكومة في المجتمع، مثل المشروعات التنموية والسياسات التي تتعلق بالفقر والتنمية الاجتماعية المستدامة ودعم المشروعات الفردية المدرة للدخل. وتتكامل هذه السياسة مع سياسات الدولة الأخرى بحيث تقوم الحكومة بمساعدة المجتمع ككل على حل المشكلات التي تواجهه بشكل مستمر، والتحديات التي لا يستطيع المواطنون حلها دون تدخل الدولة كالتعليم والشراب والمسكن والوظيفة الثابتة والرعاية الصحية والسلامة العامة. وأي من هذه الحاجات تصبح مشكلة كبيرة للدولة إذا تطورت وخرجت عن سيطرتها ولم تستطع حلها. فتعمل الحكومة على تبني مشروعات اجتماعية

³⁵ عبد الفتاح ياغي، مرجع سابق، ص16.

³⁶ عبد النور ناجي، مبروك ساحلي، مقدمة في دراسة السياسة العامة، الجزائر، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2014، ص29.

³⁷C. Sagnes-Raffy, Organisation générale du système de santé en France, sur : <http://www.medecine.ups.fr/DCEM2/modul/organisation20%-csr sept2016.pdf>.

تساعدها في حل هذه المشكلات الاجتماعية من خلال إشباع الحاجات الأساسية للمواطنين. وهذه البرامج هي نفسها السياسة العامة، بطابع متخصص.³⁸

● **السياسة العامة الصحية:** تتمثل السياسة الصحية في القرارات والمخططات والبرامج الحكومية التي تعنى بكل جوانب الصحة العمومية داخل المجتمع وتطويرها بشكل يسمح لكل فئات المجتمع بالتمتع بالصحة الجيدة الناتجة عن الخدمات الصحية المتطورة والمتاحة للجميع، خاصة فيما يخص الوقاية من الأمراض والأوبئة.

كما أن السياسات الصحية تشمل كل القضايا المتعلقة بالحصول بنوعية الخدمات المقدمة وتكاليفها والجوانب التنظيمية للقطاع الصحي، وكذا كل المناقشات والقرارات المتعلقة بالقيم والأيدولوجيات المستمدة من وقائع فعلية، والتي دار حولها النقاش العام واعتمدت كمرجعية لتحديد طبيعة السياسة الصحية. وتتضمن كذلك مختلف الحقوق والمسؤوليات عن الرعاية الصحية ودور الحكومة في مقابل القطاع الخاص وكافة الفواعل الاجتماعية الأخرى.³⁹ خاصة وأن ملف الصحة أصبح من أولويات الدول لأنه يمس المورد الأساسي للتنمية "الإنسان".

في هذا الصدد اعتمدت منظمة الصحة العالمية بعض المؤشرات لقياس فعالية السياسة العامة الصحية في الدول أهمها: معدل وفيات الأطفال، الوقاية من الأمراض المعدية، البنية التحتية للمستشفيات، المعدات الصحية، درجة تقدم مستوى الأدوية، العدالة في توزيع الخدمات الصحية، مستوى التأمين الصحي، الميزانية المخصصة للصحة⁴⁰، مع الإشارة إلى أن هذه المؤشرات تختلف من بلد إلى آخر حسب الميزانية العامة وحسب ظروف البلد وإمكانياته من جهة، وحسب فعالية ونجاعة السياسات العامة الصحية من جهة أخرى.

فغاية كل نظام صحي هي تحسين صحة الأفراد داخل المجتمع، أما مهمته الأساسية فهي تقديم الخدمات الصحية لهم، وذلك لمعرفة أداء النظام الصحي. وتجدر الإشارة في هذا الإطار إلى أن الاختلافات البينية فيما بين الأقاليم في الوصول إلى الرعاية الصحية تكون أقل في الأنظمة التي تدار وطنيا أو مركزيا منها في تلك الأنظمة التي تشجع فيها الفدرالية أو القطاع الخاص ظهور تنوع أكبر أو منافسة مكشوفة.

● **السياسة العامة الأمنية:** تعتبر السياسة العامة الأمنية من بين أهم السياسات التي تناط بها الحكومات، وتصنف ضمن أهداف الدولة الكبرى. وتختلف من دولة إلى أخرى حسب إمكانياتها المتاحة. وتعرف السياسة العامة الأمنية على أنها: "المخطط الذي تضعه الحكومة لمواجهة مختلف أنواع التهديدات التي تواجهها الدولة أو يحتمل أن تواجهها الدولة، وتشارك جملة من المؤسسات الرسمية وغير الرسمية في تحديدها من السلطة التنفيذية إلى المخابرات والمؤسسة العسكرية".⁴¹

وبالرغم من أن أمن الدولة يفترن بمتغيرات كثيرة حسب طبيعة التهديدات وطبيعة الدولة بحد ذاتها إلا أن جل السياسات الأمنية للدولة تهدف إما للحفاظ على وجودها أو تعزيز قوتها، خاصة وأن الأمن تعدى المفهوم التقليدي الذي كان يعتمد على اعتبار أن الدولة هي وحدة التحليل الأساسية، فالأمن بعد الحرب

³⁸ Idem .

³⁹ Loi relative a la politique de santé publique, 9 aout 2004,

p7 :http://www.sante.gove.fr/cgrom_lpsp/pdf/brochure_dgs.pdf.

⁴⁰ منظمة الصحة العالمية، من الموقع: تعريف الصحة، موقع

http://www.who.int/topics/health_policy/ar/index.html

⁴¹ ابتسام بدري السياسة العامة ودورها في بناء الدولة وتنمية المجتمع، مداخلة مقدمة في الملتقى الوطني الأول بعنوان السياسة العامة ودورها في بناء الدولة وتنمية المجتمع، جامعة مولاي الطاهر، سعيدة، 2009.

العالمية الثانية تغير مع توسع التهديدات الأمنية التي لم تعد فقط ملموسة بل تعدتها إلى تهديدات غير مرئية، وبالتالي انتقل مفهوم الأمن من المفهوم الواقعي الذي يعتبر أن أمن الدولة هو: الوضعية التي لا يشعر فيها الأفراد والمواطنون بأنهم في حالة اختراق، إلى المفهوم الذي عززه باري بوزان الذي اعتبر أن الأمن يتعدى الجانب العسكري ليصل إلى الجانب الاجتماعي ضمن ما أسماه الأمن الاجتماعي، وفي نفس السياق اعتبر **تونين كلود** بأن على الدول إعادة تعريف السياسة العامة الأمنية من أجل معالجة أكثر اجتماعية. وتعددت بذلك المجالات فأصبح الأمن مُتغير بتغير القطاع

(أمن صحي، أمن مجتمعي، أمن بيئي، أمن تعليمي...) كما تعدد المشاركون في صياغة أمن الدولة.⁴²

تعد السياسة العامة الأمنية من بين أهم السياسات المتخذة في ظل أهداف الدولة الكبرى، والتي تغيرت مع تغير مفهوم الأمن بحد ذاته، وتحقيق جودة السياسات العامة الأمنية لا يتحقق إلا من خلال الترابط والتفاعل والتنسيق بين كل قطاعات الدولة، إذ أن فشل السياسة العامة الأمنية لدولة ما يؤدي إلى فشل السياسات العامة للقطاعات الأخرى باعتبار أن كل القطاعات تركز على الأمن والاستقرار للتطور والاستمرار.

● **السياسة العامة الاقتصادية:** تعرف بأنها: " مجموعة الإجراءات التي تتبناها الدولة لتسهيل عملية تحقيق الأهداف المرغوبة في المجال الاقتصادي، وضمان تنفيذها".⁴³ فالسياسة الاقتصادية هي بلورة وتحديد للفكر الذي يوجه النشاط الاقتصادي والرؤية الفلسفية التي يتبناها واضعوا هذه السياسة، من أجل تحقيق ما يعتقدون ما أنه يمثل الطموحات الاقتصادية للمجتمع خلال فترة زمنية معينة.

كما أن السياسة الاقتصادية لها صفتين، فهي إما تكون عمومية إذا كان يقصد بها تحقيق الأهداف الشمولية على مستوى كامل المجتمع، أو تكون قطاعية إذا كان المقصود منها تحقيق أهداف على مستوى قطاع معين، أو على مستوى أحد فروع الإنتاج، أو في إطار وظيفة أو مهمة اقتصادية معينة، في الاستهلاك أو الادخار، أو الاستثمار أو الإنتاج، أو غير ذلك من المهام الاقتصادية والاجتماعية العامة والخاصة.⁴⁴

3- تصنيف السياسات العامة في ضوء طبيعة الوظيفة: يمكن تصنيف السياسات العامة حسب وظيفة الدولة المتمثلة في الدور التقليدي (حفظ الأمن والنظام والدفاع عن الوطن، ومعالجة المشاكل الاجتماعية)، إلى الدور المتجدد التنموي على النحو التالي:

● **السياسة النقدية:** تعد السياسة النقدية من بين أهم مواضيع السياسة العامة، وتمثل أحد أهم أهدافها، وإحدى السياسات العامة الحكومية، فهي مجموعة القرارات والإجراءات التي تتخذها الحكومة في المجال النقدي مباشرة، أو عن طريق البنك المركزي للتأثير على النشاط الاقتصادي.

● **السياسة المالية:** السياسة المالية عبارة عن دراسة تحليلية للنشاط المالي للحكومة أو الدولة وما ينتج عنها من آثار.

● **السياسات الإجرائية والفعالية:** تتعلق السياسات الإجرائية والفعالية بكيفية قيام الحكومة وأجهزتها بتنظيم شؤونها وإدارة أعمالها. وينظر لها من زاويتين: الفعلية والإجرائية، فهي تشير إلى ما تريد

⁴² David Dominique, **sécurité** :lapeé new york ,paris,preses des sience politique,1996 , pp 51 ,52.

⁴³ Tomas Carolinne , **in Search of security**, brighton,wheatshal books,1987,p 146.

⁴⁴ عبد المطلب عبد الحميد، مرجع سبق ذكره، ص 14.

الحكومة انجازه مثل إيقاف استيراد سلع معينة، أما الإجرائية فتتعلق بالكيفية التي يشرع بها في العمل، ويمكن إدراج هذا النوع ضمن المسائل التنظيمية للحكومة.

● **السياسات التوزيعية (إعادة التوزيع):** السياسات التوزيعية تهدف إلى إحداث تغييرات تؤدي إلى حسن تقسيم الثروة بين الجماعات المختلفة. وهذا لا يعني أن توزيع الخدمات والثروات دائما يتم على مستوى المجموعة، بل قد يحصل عليها شخصا ومستفيدا واحدا.

● **السياسات الإستراتيجية:** تسمى كذلك سياسات تعبئة الموارد، وهي مرتبطة أساسا بتجنيد الموارد المادية والبشرية من خلال استخراجها وتكوينها وتوظيفها لخدمة المجتمع. وتعتبر هذه السياسات الأكثر شيوعا في الدول الحديثة، خاصة المتقدمة منها فالضرائب هي المصدر الرئيسي لمداخل الدولة، لأن المال هو العنصر الحيوي في السياسات الاقتصادية والاجتماعية للدولة المرتبطة بأنشطة التوزيع وإعادة التوزيع بين المواطنين.

● **السياسات التنظيمية:** وتعتبر من السياسات الضابطة القانونية، وتعنى بإصدار النظام السياسي للوائح والقوانين التي يتم تطبيقها على أفراد المجتمع، قصد تنظيم الحياة العامة وإجبار الأفراد والجماعات على الامتثال لأوامر وقوانين الدولة.

● **السياسات الرمزية:** ويقصد بها مدى قدرة الدولة على تعبئة الجماهير، من خلال استخدام الرموز المؤثرة وتمسكه بقيم معينة لها صدى في نفوس الجماهير و دفع حماسهم في المناسبات الوطنية والدينية، وتضم عادة رموز سيادة الأمة وهويته، ويستند القادة عادة لمثل هذه السياسات للتأثير على الأفراد واستمالتهم وتجنيدهم أو تعبئتهم وراء سياساتها.⁴⁵

من خلال ما سبق نستنتج بأنه بالرغم من تعدد أنواع السياسات العامة إلا أنها كلها وجدت من أجل خدمة المواطن الذي يعتبر الهدف الأساسي للسياسة العامة. وهو ما يستدعي الاهتمام بعملية التخطيط الجيدة للسياسة العامة من خلال التحكم بتقنيات الاستشراف.

⁴⁵ ناجي عبد النور وميرونك ساحلي، مرجع سبق ذكره، ص ص31،30.