

مراحل تطوير السياسات العمومية على المستوى الوطني

علي اكو

ماستر قانون وتدير الجماعات الترابية بفاس

يعرف المعهد العالي للدراسات العمومية في فرنسا السياسة العمومية على أنها [1] "هي مجموع القرارات والأعمال والتدخلات المتخذة من قبل الفاعلين المؤسستين والاجتماعيين لأجل إيجاد الحلول لمشكل جماعي ما. ويمكن تلخيص السياسة العمومية كبرنامج عمل حكومي في قطاع ما أو مجال جغرافي له أهداف معينة وملموسة.

ومجال السياسات العمومية يندرج في دراسته العديد من مجالات ومفاهيم العلوم الاجتماعية بما في ذلك مجال الاقتصاد وعلم الاجتماع، والاقتصاد السياسي، وتقييم البرامج، وتحليل السياسات، والإدارة العامة، على أن يتم تطبيق كافة تلك المجالات على المشكلات الخاصة بالإدارة والتسيير والعمليات الحكومية. وفي نفس الوقت، تختلف دراسة السياسات العمومية عن العلوم السياسية أو الاقتصاد، من حيث تركيزها على تطبيق النظرية من خلال وضعها في حيز الإطار العملي.

وبما أن السياسة العمومية تتخذ رسميا باسم جهاز الدولة فإن لهذا الاعتبار تبعات مهمة وأساسية، وهذا ما يمنح للسياسات العمومية مميزات خاصة تنفرد بها وتعطيها أهمية بالغة. فالسياسة العمومية تعبر منطقيا وافترضا على الأقل عن المصلحة العامة، ثم إنها تصدر في إطار محدد مسبقا من المشروعية، ومن المفترض كذلك أن تعبر السياسة العمومية عن درجة محترمة من الانسجام، وأخيرا فإن ضخامة فعل السياسة العامة وخطورة المصالح التي تمسها تتطلب درجة كبرى من التوقعية لكي لا تؤدي السياسة العامة إلى إثارة آثار عكسية غير مرغوب فيها.

والمغرب كباقي الدول التي اعتمدت على السياسات العمومية في تحقيق الأهداف والمصلحة العامة، منح في دستوره الأخير لسنة 2011 وضعاً متقدماً للحكومة في مجال السياسات العمومية، وذلك

انطلاقاً من مجموعة من الآليات الدستورية نذكر على سبيل المثال لا الحصر السياسات القطاعية وإقرار البرنامج الحكومي الذي يتضمن الخطوط الرئيسية للعمل الذي تسعى الحكومة للقيام به في جميع الميادين الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية والبيئية والخارجية...

إذن فما هي المراحل التي يتم اعتمادها في إعداد السياسات العمومية الوطنية، انطلاقاً من تشخيص المشكل إلى غاية إيجاد الحلول والبدائل لتجاوز هذا المشكل وتنفيذها وتتبعها؟

تمر السياسات العمومية بمراحل عدة أساسية ومتتالية سنجملها في ثلاث محطات أساسية، حيث سنتطرق لمرحلة ظهور وتشخيص المشكل العمومي في (المطلب الأول)، ثم مرحلة طرح الحلول والبدائل في (المطلب الثاني)، في حين سنتحدث في (المطلب الثالث) على المرحلة الأخيرة والمتمثلة في تنفيذ الحل والمتابعة والتقييم.

المطلب الأول: مرحلة ظهور المشكل وتشخيصه:

تكتسي هذه المرحلة أهمية خاصة في مراحل السياسات العمومية حيث خلالها يظهر المشكل أو وجود طلبات معينة على الصعيد الاجتماعي أو الاقتصادي وأخرى تمس مراكز أو جماعات معينة، حيث يلجأ الفاعلون في هذه المرحلة [2] إلى دراسة المشاكل والطلبات المطروحة لمعرفة المتغيرات المتحركة فيها قبل الانكباب على دراسة الحلول التي يتم اعتمادها لتغطية المشاكل المطروحة [3].

هذه المرحلة تدخل في إطار العمل الأولي للفاعلين حتى يحددون المشكلة عن طريق مجموعة من الإشكالات لاستخراج تعريف عام للإشكالية وتقديمها لإيجاد حلول ملائمة لها [4].

إن التعريف بالمشكلة يؤثر في نوعية الحلول المقدمة لها كما يؤثر على طبيعة الأفكار المتوقعة منها، كما أن التعريف الذي يعطي لمشكلة معينة هو الذي يفسر لماذا يتم الاهتمام بالمشاكل بعينها ويتم إهمال مشاكل أخرى، إذن يمكن القول أن تعريف المشكلة يوضح طبيعتها، هل هي موضوع سياسة خارجية أم موضوع محلي؟ هل هي مشكلة جديدة أم أنها تطور جديد لمشكلة قائمة أصلاً؟ بالإضافة

إلى ان عملية تقييم السياسات بعد تنفيذها يتطلب أساسا معرفة طبيعة المشكلة التي تتوجه السياسة لحلها حتى تستطيع تقييم آثارها، وبصفة عامة يمكن تعريف المشكلة بأنها حالة أو وضع يفرض عدم رضا عام أو يخلق احتياجات تتطلب استيعابها عن طريق حلول حكومية.[5]

فبالنسبة للمعنيين بالسياسات العمومية، يمكن تعريف المشكل الذي يكون غالبا وراء الحاجة إلى صياغة سياسة عمومية، بأنه حالة من الشعور بعدم الرضا لدى فئة اجتماعية معينة مما يتطلب تدخلا حكوميا لإزالة هذا الشعور أو على الأقل الحد من نطاقه أو أفكاره، فعلى سبيل المثال تعتبر القضايا السياسية والاقتصادية والاجتماعية من قبيل انتشار الجريمة والبطالة وارتفاع الأسعار وتكرار حوادث السير ونقص الخدمات العامة، كلها مشاكل وقضايا تستدعي تدخلا عاجلا أو أجلا من لدن صانعي السياسات العمومية بغية إيجاد وتطبيق الحلول الضرورية لمثل هذه الظواهر.

أما من وجهة نظر الفاعلين أي مجمل المتدخلين في صناعة وتوجيه السياسات العمومية فإن المشكل هنا ينحصر في كل فراغ يمكن أن يهدد مواقعهم ويؤثر على مواردهم المادية والرمزية سلبا أو إيجابا.

في حين أن المشكل من وجهة نظر المهتمين في دراسة وتحليل وتقييم السياسات العمومية يعبر عن حاجة غير مشبعة من قبل التدخل الحكومي أو كل من شأنه أن يهدد توازن واستقرار واستمرارية النسق القائم.

لذلك فإن أهم معضلة تواجه الباحثين في هذا المجال اكتشاف وتقدير المشكل وفي نفس الوقت المعرفة الدقيقة للأسباب المشكلة العامة نظرا لما لذلك من تأثير مباشر في تحديد الحلول المطلوبة وفق الطريقة الصحيحة والتوقيت المناسب[6].

ومما تجدر ملاحظته أن المعنيين بحل المشاكل العامة غالبا ما يفشلون في اختيار الحلول المناسبة لمواجهة مشاكل السياسات العمومية بسبب فشلهم في اكتشاف أو معرفة الأسباب الحقيقية للمشكلة العامة. إذ أن الصياغة الدقيقة للمشكلة ينتج عنه في الغالب حلول صحيحة، وقد قيل قديما إذا عرف الداء سهل وصف الدواء، فبعض المختصين بصياغة مشاكل السياسات العمومية وتحليلها ينضر إلى

نتائج المشكلة على إنها المشكلة ذاتها لأن النتيجة التي تؤدي إليها المشكلة هي الجانب المنظور منها[7].

إن تحديد المشكل من وجهة نظر السياسات العمومية علم يخضع لبعض المحددات الأساسية والتي لا يمكن تجاهلها حيث يكون صناع القرار بصدد إيجاد حلول من عدمها.

أ - إن المشكل داخل سياق السياسات العامة هو أساس مشكل عام وليس خاص، بمعنى أن الصعوبات التي تواجه فردا معينا في الحصول على الدواء والغذاء، لا يمكن أن يرقى إلى مستوى مشكل عام يستدعي تدخلا حكوميا، في حين أن المشكل لابد أن يهتم مجموعة من الأفراد علما أنه بقدر ما زاد عدد هؤلاء الأفراد، زاد احتمال أن يحظى هذا المشكل باهتمام صانعي السياسات العمومية.

ب - كما يمكن تحديد المشكل بالنسبة لمجال السياسات العمومية بالنظر إلى طبيعة المجالات التي يتعلق بها

ج - وأخيرا يمكنه تضيق المشاكل حسب نطاقها حيث نجد هناك العديد من المشاكل التي تتطلب تدخل حكوميا ترتبط بالنطاق التراي الداخلي للدولة الواحدة مثل مشاكل الصحة والتعليم والنقل. ولابد أن نشير إذن إلى بعض خصائص المشكل في مجال السياسات العمومية:

- التبادلية: حين تؤثر مشاكل السياسات العمومية ببعضها البعض أي أنها متشابكة وذات أجزاء مترابطة

الذاتية: أي أنه تصنيف الظروف الخارجية والداخلية التي تنشأ عنها مشاكل السياسات العامة وتفسير تلك الظروف وتقييمها يتم وفق الخبرات الذاتية والشخصية للقائمين بصياغة السياسات العمومية.

الوضعية: أي أن مشاكل السياسات العمومية في الغالب تكون من صنع الأفراد والجماعات[8].

الديناميكية: ويقصد بها بأن مشاكل السياسات اليومية لا يمكن الجزم بوجود حدود بنية أو علاج محددة لأية مشكلة من مشاكل السياسات العمومية[9].

المطلب الثاني: مرحلة طرح الحلول والبدائل (صياغة وتبني الحل):

تأتي هذه المرحلة مباشرة بعد دراسة المشكلة في مختلف أبعادها من طرف الساهرين على إعداد مجمل هذه المراحل، هنا يتم اتخاذ الحلول الملائمة بعد دراسة المشاكل المطروحة ومعرفة الأسباب التي كانت وراء هذه المشاكل، إذن يمكن القول بأن هذه المرحلة هي مرحلة صناعة الحلول في برامج عمل واضحة تهدف إلى تقديم حلول عملية واسعة المعالم لكل المشاكل موضوع السياسة. حيث أن في هذه المرحلة يتم الاتفاق على تعريف المشكلة بصورة واضحة وأنها أيضا تتعلق بمسألة التوصل إلى بدائل لحل المشكلة، فلا يمكن القول إذن بأن ثم الوصول إلى حلول بديلة، فقد تبعثر المشكلة في هذه المرحلة أو ترجع لمرحلة سابقة على حسب الظروف المحيطة، ومن هذه الظروف قدرة الفاعلين على تقديم حلول للمشكلة من ناحية مواردها وإمكاناتها المادية والبشرية، كما قلنا سابقا فهذه المرحلة تتعلق بمسألة التوصل إلى بدائل لحل المشكلة حيث تطرح في هذه المرحلة عدة تساؤلات، ما هي الخطة المناسبة للتعامل مع المشكلة وما هي منافع وتكاليف الخيارات المطروحة؟ وما هي الأفكار الإيجابية السلبية المتوقعة لكل بديل [10].

إذن هذه المحطة هي محطة تنمية البرامج لمعالجة المشكل المطروح تتخلله مجموعة من الطرق البديلة لإزالة المشكل.

إن عملية إعلان أهداف السياسة العمومية المتخذة من طرف الفاعلين لا تكفي من أجل القول بأنها مرحلة متقدمة بالشكل المطلوب لكن لابد من البرامج المختلفة لتحقيق تلك الاهداف عن طريق برامج فعالة من خلال تحليل فني شامل لكل خيارات السياسات المعنية ودراسة أثارها السياسية والاجتماعية والاقتصادية المحتملة [11]. مع المشاركة لمجموعة من الفاعلين بطرق مختلفة وبدرجات متفاوتة على حسن طبيعة نظام معين، وبالتالي لابد من وضع أهداف إجرائية للسياسات المطلوبة وترتيبها حسب الأولويات وتوزيع المصممات اللازمة لرسم السياسات على كافة الجهات وإعداد

البدائل المختلفة وتحليل مزايا وتكاليف كل منها ومقارنتها وصولاً لتحديد البدائل وإقراره بالوسائل القانونية. [12]

في الأخير يتم تبني السياسات واتخاذ قرار وتجسيد الاهداف التي تسعى السياسة العمومية لتحقيقها، وتتضمن هذه المرحلة إمكانية تبني مقترحات سياسة عامة أو تعديلها أو رفضها أو قبول بديل معين، غير أنه ما يحدث في عملية تبني السياسات العمومية ليس الاختيار بين بدائل عديدة مطروحة ولكن اتخاذ قرار حول بديل مفضل اتفق عليه أصحاب المصلحة، وترتبط عملية تبني السياسات العمومية بموضوع الشرعية التي تعطي للقرار تأييداً قوياً وتقوى من فرصة تنفيذه.

المطلب الثالث: تنفيذ الحل والمتابعة والتقييم

تستدعي هذه المرحلة تنفيذ البديل الذي تم تبنيه أي تحويله إلى نتائج عملية ملموسة، وتشير هذه العملية إلى مجموعة من النشاطات والإجراءات والتدابير التنفيذية الهادفة لوضع السياسات العمومية حيز الواقع العملي باستخدام الوسائل والامتيازات المادية البشرية في سبيل تحقيق مقاصد السياسات العمومية، كما يمكن تعريف عملية تنفيذ السياسات على أنها، عملية ترجمة السياسات العامة على أرض الواقع باستخدام كافة الموارد المتاحة.

إن هذه المرحلة إذن يقل فيها عدة المشاركين في عملية صنع السياسات العمومية، إنها مرحلة من اختصاص الجهاز الإداري والتنفيذي حيث يتم تنفيذ السياسة لتحقيق الأهداف المرجوة، وبالتالي فهذه المرحلة استمرار لعملية صنع السياسات العمومية بوسائل مختلفة، كما يؤثر فيها مجموعة من العوامل، نذكر على سبيل المثال لا الحصر مسألة تصميم السياسة نفسها والتي تحتاج على إجابة عميقة مثل، هل تم رصد الأموال اللازمة لتنفيذ هذه السياسة؟ هل حددت أهداف السياسة بصورة واضحة [13].

أما مرحلة التقييم فيمكن الانطلاق من التعريف الأولي التالي حول تقييم السياسات العمومية باعتباره سعي إلى تقدير أثارها الفعلية بطريقة سليمة انطلاقاً من مستويات متعددة أهمها حجم الموارد الموظفة والنتائج المحققة، ثم الآثار المتوقعة وغير المتوقعة على الجمهور، ومع ذلك فإن تقييم

السياسات العمومية يتضمن العديد من التقنيات الخاصة بتخصصات علمية مختلفة، فمن وجهة علماء المالية العامة، يرتبط التقييم بمختلف تقنيات التدقيق المحاسباتي، أي البحث عن مدى مطابقة نشاط الإدارات لقواعد المحاسبة، أما بالنسبة للمهتمين بنظرية المنظمات، فإن التقييم يرتبط بالحاجة إلى إطفاء عقلانية علمية على القرارات العامة من جهة وتحديد آثار التغيرات المتعلقة بمحيط المؤسسات العمومية على النشاط العمومي والتحكم فيها من جهة ثانية، في حين يعتبر التقييم بالنسبة لعلماء الإدارة المعاصرين، الممر الضروري والشرط الأساسي لتحديث الإدارة والتي تشكل اليوم أهم فاعل وفضاء للسياسات العمومية [14].

إن التقييم إذن هو عملية التأكد من أن البرنامج قد حقق أهدافه كما هو متوقع منه وبصورة تتحقق نوايا صانع السياسات، كما أنه يحدد أيضا الآثار النسبية غير المقصودة للسياسة، ويساعد كذلك على إجراء الترتيبات التي تساعد في تجنب تلك الآثار في عملية التنفيذ، كما أنه يساعد على تدقيق عمليات الصرف على البرنامج للتأكد من مشروعيتها صرفها بالصورة التي تم تقررها في القانون.

ويعد تقييم السياسات العمومية من أهم الاختصاصات الجديدة التي نص عليها الدستور الجديد وأنطاط بها البرلمان وهذا ما تنص عليه الفقرة الثانية من الفصل 70 من دستور 2011 والتي تصرح بأنه يصوت البرلمان على القوانين ويراقب عمل الحكومة، ويقيم السياسات العمومية " وفي نفس السياق تنص الفقرة الثانية من الفصل 101 على أنه تخصص جلسة سنوية من قبل البرلمان لمناقشة السياسات العمومية وتقييمها، هذا مع العلم أن الفقرة الأولى من الفصل 101 تصرح بأنه يعرض رئيس الحكومة أمام البرلمان الحصيلة المرحلية لعمل الحكومة إما بمبادرة منه، أو بطلب من ثلث أعضاء مجل النواب أو المستشارين، كما أقر الفصل 102 من الدستور على أنه يمكن للجان المعنية في كل المجلسين أن تطلب الاستماع إلى مسؤولي الإدارة والمؤسسات المقاولات العمومية بحضور الوزراء المعنيين وتحت مسؤوليتهم.

إن عملية تدبير السياسات العمومية وبلوغ أهدافها وغاياتها تتطلب العمل وفق استراتيجية شمولية محكمة يتم فيها إشراك مختلف الفاعلين داخل الدولة لصناعة القرار العمومي لكي يكون ذو فائدة على الأغلبية إن لم يكن على الجميع، ويعتبر داخل هذا التحديد تقييم السياسات العمومية أداة ووسيلة لتحسين القدرة على تعلم طريقة قيادة اصلاحات فعالة وتحديد الاهداف القابلة للإنجاز في مجال نجاعة العمل العمومي حسب الوسائل أو النتائج، ويخضع هذا التقييم وفقا لمقتضيات الدستور المغربي الجديد، لإجراء المساءلة والاستفسار البرلماني عن طريق الاستماع للمسؤولين على تنفيذ السياسات العمومية القطاعية من خلال تخويله للجان المعنية في كل المجلسين إمكانية طلب الاستماع إلى مسؤولي الإدارة والمؤسسات والمقاولات العمومية بحضور الوزراء التابعين لهم وتحت مسؤوليتهم[15].

[1] رضا الهمادي، "السياسات العمومية بالمغرب، مميزاتها، و طرق صياغتها". مقال للمرصد المغربي للسياسات العمومية

[2] يقصد بالفاعلين السلطات التي تسهر على إعداد السياسات العمومية في مجالات متعددة بهدف تحقيق المصلحة العامة، هؤلاء الفاعلين تختلف طبيعة الأدوار التي يقومون بها حتى يختلفون من فاعلين رسميين السلطات الثلاث وغير الرسميين الجماعات الضاغطة والمجتمع المدني

[3] كزابري صلاح الدين: إشكالية التقييم في مجال السياسات العمومية بالمغرب على ضوء القانون

17.08 مجلة الفقه والقانون العدد الرابع فبراير 2013 ص 2

[4] Pierre Muller les politique publiques comprendre l'action public édition 2013 p

22

[5]الدكتور أحمد مصطفى الحسين: مدخل إلى تحليل السياسات العامة سلسلة الكتاب العربي الجامعي المدرسي في العلوم السياسية، المركز العالمي للدراسات السياسية ص 350

[6]عبد المالك احزير محاضرات في السياسات العامة الفصل الخامس قانون عام طبعة 2015/2016 ص 30-31

[7]عباس حسين جواد صياغة السياسات العامة إطار منهجي أهل البيت العدد 1، ص 139

[8]عبد المالك م س ص 33

[9]عباس جسن م س

[10]أحمد مصطفى الحسين م س ص 256-257

[11]أحمد مصطفى الحسين م س

[13]د أحمد مصطفى الحسين م س ص 259

[14]عبد المالك احزير محاضرات في السياسات العمومية الفصل الخامس قانون عام 2015_2016

[15] كريم الحرشي الدستور المغربي الجديد سلسلة التشريع والاجتهاد القضائي سر وتحليل ط2012 ص 125-126