السياسات العامة وأثرها في استقرار الدولة

أ.م.د. نبيل محمد سليم(*)
nmsaliem9@gmail.com

الملخص

مفهوم السياسات العامة تطور وتبلورت ابعاده ومجالاته بتطور احتياجات الناس ومطالبهم ووقائع الحياة السياسية في مختلف الدول وفي كل نواحي الحياة. وباتت صياغتها تأخذ الحيز الكبر من اهتمامات حكومات الدول لما لها من اثر حاسم في استقرارها من خلال تطوير وظائفها وتحسين وضبط أدائها وفي العراق اصبح من الضرورة بمكان الالتفاف الى أهمية صياغة السياسات العامة على أسس علمية وموضوعية لتحقيق الاستقرار فيه بعد إزدياد المخاطر التي تهدده وتعدد وتعقد التحديات والمشكلات التي تواجهه كدولة ومجتمع.

المقدمة:

لقد شهد مفهوم "السياسات العامة" تطوراً مضطرداً في المجتمع الدولي، الغربي بوجه خاص ولاسيما الولايات المتحدة الأمريكية. والواقع أن هذا التطور جاء متماشياً مع تطور وظيفة الدولة المواكبة لتنامي وتعاظم حاجات الناس ومطالبهم ورغباتهم والتعقيدات والتحديات التي باتت تواجهها مختلف المجتمعات الإنسانية وضرورة مواجهتها وإيجاد الحلول لها. فوظيفة الدولة لم تعد تقتصر على تأمين الحماية لمجتمعها من التحديات الخارجية، مع تطور أشكال وطبيعة وحجم هذه التحديات وتطور وسائل وآليات مواجهتها، وإنما أيضاً على تأمين هذه الحماية داخل إقليمها. ولئن كانت هذه الأخيرة تختلف عن الأولى من حيث الشكل

(*) مركز الدراسات الإستراتيجية والدولية، جامعة بغداد.

والطبيعة، الا أنها تبقى تشكل في جوهرها تحديات مهمة تستدعي مواجهتها والبحث عن حلول لها لأنها وظيفتها التي أوجدها الفكر الإنساني وطورها تبعاً لتطور حاجاته من جهة، ولأهميتها في مواجهة وتذليل التحديات الخارجية من جهة أخرى. فلا أحد في عالم اليوم يمكنه إغفال إستقرار أوضاع الدولة في الداخل في مختلف المجالات السياسية والأمنية والاقتصادية والاجتماعية والخدمية وتأثيره في حركتها ونشاطاتها وعلاقاتها الخارجية. ووسيلتها في ذلك هي السياسات العامة التي تضعها لمواجهة التحديات القائمة والمحتملة والتي تشكل طيفاً واسعاً من القرارات والإجراءات يبدأ بالأكثر أهمية منها وهو الأمن الوطني وينتهي أو يكاد بما يعد في أدنى سلم الأولويات.

هذه الأهمية للسياسات العامة قد لا تبدو واضحة جلية للكثيرين من غير المتخصصين على الرغم من كثرة تكرارهم لها لفظاً، ربما لاختلاطها مع مفهوم السياسة سواء كعلم أو كنشاط وإجراءات حكومية، وأيضاً لأنه المجال الذي تتفاعل فيه. ومن ثم عدم إدراك أهميتها الفعلية في إستقرار أوضاع الدولة.

لذا ومع التطور الذي شهدته وقائع تطور الحياة السياسية والعملية السياسية في العراق بات من الضرورة بمكان التوسع في مفهوم السياسات العامة والبحث عن أثرها في الاستقرار في البلاد بعد زيادة وتعدد وتعقد المشكلات والتحديات التي تواجهها.

ولما كان الاستقرار نتيجة، فلابد من أن تكون هذه النتيجة من مخرجات عملية تكمن في قدرة المؤسسات الحكومية على الاستجابة الفاعلة للاحتياجات والمطالب العامة للمجتمع، وقدرتها على الاستمرار في هذه الاستجابة. وهنا يأتي دور السياسات العامة، أو هكذا نفترض أن يكون. ولأهمية الموضوع بتقديرنا، فسوف نحاول معالجته تباعاً وفق منهج تحليلي لاستنباط العلاقة بين السياسات العامة والاستقرار بأبعاده ومستوياته المختلفة.

أولاً، مفهوم السياسة العامة:

بداية قد يكون من المفيد الإشارة الى أن مفهوم "السياسة العامة" ظهر وتبلور في إطار تطور علم السياسة. إذ لم يظهر الاهتمام الواضح به الا في مطلع الخمسينات من القرن

الماضي، ثم تطور وتعددت المفاهيم والدراسات حوله بعد ذلك في الولايات المتحدة الأمريكية على وجه التحديد، ولاسيما في عقد الستينات وبداية السبعينات وذلك أثر التوترات التي شهدها النظام السياسي الأمريكي في تلك الحقبة، حيث بدأت تطرح التساؤلات حول مدى قدرة المؤسسات السياسية على الاستمرار ومواكبة التطورات والتغيرات في المجتمع[1]، بشكل خاص والعالم بوجه عام.

وبشكل عام فقد تطور مفهوم السياسة العامة عبر ثلاثة مراحل حددها المختصون في هذا المجال بالآتي:[2]

١. المرحلة التقليدية، حيث كان الاهتمام منصباً على المؤسسات الحكومية وتوجهاتها الفلسفية، ليقتصر دورها على صياغة السياسات العامة دون توضيح أو تفسير للعلاقة بين المؤسسات الحكومية ومضمون السياسة العامة.

٢. المرحلة الحديثة، حيث ركزت الدراسات على العمليات والسلوكيات التي تتعلق بالأداء الحكومي، وعلى دراسة سلوك الأفراد وجماعات الضغط والمصالح ونشاطاتها السياسية، والعمليات التي تتم خلالها السياسات العامة أكثر من الاهتمام بمضمونها.

٣. المرحلة المعاصرة، وفيها جرى الاهتمام بالسياسات العامة من خلال تفسير أسباب ونتائج الأداء الحكومي، وتوضيح اثر القوى والعوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية في السياسات العامة، ومدى تأثير العمليات السياسية في مضامين هذه السياسات، بالإضافة الى تقييم انعكاساتها وآثارها على المجتمع ومحاولة معرفة وتحديد نتائجها، وتقدير العوامل التي يمكن أن تفرضها بعض المتغيرات التي تستجد.

هذا التطور في مراحل تبلور السياسة العامة واختلاف وجهات نظر الباحثين فيها انعكس على تعريفها مفاهيمياً. ففيما ذهب بعض الباحثين مثل ابراهام كابلان **Abraham Kaplan** وهارولد لاسويل **Harold Lasswell** الى تعريفها على

أنها "قرار يجري إتخاذه ويجري الالتزام عند صنعه وتنفيذه بإجراءات محددة خلال مراحله المختلفة"، عرفها كارل فريدريك **Carl J. Frindrich** على أنها "مرحلة رئيسة يتم خلالها ترجمة مفهوم السياسة الى أهداف أو غايات أو أغراض"[٣]، فيما عرفها توماس داي **Thomas R. Dye** بالقول أن "السياسة العامة تعبر عن اختيار الحكومة لما تفعله أو ما لا تفعله"[٤].

ويلاحظ على هذه التعريفات اعتبارها السياسة العامة قرارات أو عمليات للجهاز الحكومي للدولة. ومقابل ذلك ذهبت بعض التعاريف الى التركيز على الأهداف والإجراءات التنفيذية ومنها تعريف "الموسوعة الدولية للعلوم الاجتماعية التي عرفتها على أنها "مجموعة من الأهداف تصاحبها مجموعة من القرارات أو البرامج الأساسية تحدد كيف تصنع الأهداف وكيف يمكن تنفيذها"[٥].

وفي السياق ذاته عرفها جيمس أندرسون **James E. Anderson** بأنها "هدف موجه لفعل يحدده الساسة لمعالجة القضايا والأمور العامة"[٦]. البعض الآخر من الباحثين ذهب الى تأكيد إرتباط السياسة العامة بالنظام السياسي، وعلى رأسهم ديفيد أيستون **David Easton** الذي عرفها على أنها "التخصيص السلطوي للقيم الموجودة في المجتمع ككل"[٧]، فيما عرفتها إيرا شاركانسكي **Ira Sharkansky** بأنها "الأنشطة السلطوية للحكومة التي تتعلق بالموارد المختلفة ومصالح الأفراد"[٨]. وذهب هاري ايكشتاي **Hary Ikshtai** الى أنها "تعبير النظام عن الاختيار بين الأهداف والأدوات"[٩].

وتعكس كثرة التعاريف لمفهوم السياسة العامة أهميته المتزايدة بين الباحثين والدارسين والمعنيين في الإدارات والمؤسسات الحكومية. وعلى الرغم من تعددها إلا أنها لا تختلف كثيراً في مضامينها من حيث التركيز على المؤسسات الحكومية والأهداف التي تعمل على تحقيقها في إطار السياسات العامة التي تصوغها واعتماد آليات لتنفيذها. ولغرض التوضيح سنذهب بإتجاه الأخذ بتعريف الموسوعة الدولية لتركيزه على الأهداف والبرامج الرئيسة وإجراءات تنفيذها عبر القرارات الحكومية وذلك في ظل الحاجة بتقديرنا الى التعريف بأهمية تحديد

الأهداف ووضع البرامج والإستراتيجيات وإتخاذ القرارات التي تفضي الى تحقيقها في الإطار العام للسياق الاجتماعي والسياسي للمجتمع.

ثانياً: بيئة السياسات العامة وفواعلها:

إن سمة التمايز بين المجتمعات حقيقة لا يختلف عليها "يا أيها الناس إنا خلقناكم من ذكر وأنثى وجعلناكم شعوباً وقبائل لتعارفوا إن أكرمكم عند الله أتقاكم إن الله عليم خبير"[١٠]. هذا التمايز بين المجتمعات نتج عنه دول متمايزة هي الأخرى. ورغم إشتراك بعضها بعوامل مثل الأصل واللغة والدين والتطور التاريخي والبيئة الجغرافية، إلا أن لكل منها قيمها الخاصة ونظمها الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، وطموحات أفرادها وجماعاتها الاجتماعية ومصالحها وأهدافها وتطلعاتها ومصالح وأهداف وتطلعات مجتمع الدولة بصفة عامة[١١]. ومن الطبيعي الاختلاف والتمايز في مدى تداخل وتفاعل وتأثر هذه بعضها بالبعض الآخر وبالنظام السياسي داخل مجتمعها عن المجتمعات الأخرى. ومن ثم إختلاف الأنظمة السياسية للدول نتيجة إختلاف عناصر ومكونات وعوامل التفاعل والتأثير في بيئة كل مجتمع. وفي إطار هذه البيئة تعمل حكومة الدولة وتعد مسؤولة مسؤولية كاملة عن تنظيم الشؤون العامة للمجتمع كافة، وذلك من خلال صياغتها للسياسات العامة التي تتعدد بتعدد احتياجاته المختلفة من أمن ودفاع وتعليم واقتصاد وصحة وإسكان ونقل ومواصلات وخدمات وما الى ذلك من احتياجات في مختلف المجالات.

ومن ثم فإن لكل دولة سياساتها العامة. وعندما تضع حكومة الدولة سياساتها العامة فإنها تضعها تبعاً لقيم مجتمعها وظروفه وإمكانياته وقواه وقدراته المختلفة، رُبما يتفق مع ما يتطلع الى تحقيقه من أهداف، وبما يعبر عن احتياجات ومطالب أفراده، هذا الدور الذي تلعبه الحكومة في حياة شعبها دفع بعض الدول الى أن يطلق عليها "الإدارة العامة" باعتبارها تطبيق للسياسات العامة الموضوعة من قبل الحكومة وبرامجها وخاصة ما يتعلق منها بالتخطيط والتنظيم والتوجيه والتنسيق والسيطرة على العمليات الحكومية على المستويين المركزي والمحلي[١٢].

وعلى الرغم من أن الحكومة يقع عليها الدور الرئيس في النهوض بهذه المسؤوليات ووأداء المهام والأنشطة الا أن عملها ليس بمعزل عن التعاون والتنسيق مع السلطات الأخرى في الدولة والمؤسسات والمنظمات العاملة والناشطة فيها. ويأتي في مقدمة هذه السلطات السلطة التشريعية التي يتركز دورها الرئيس في إقرار مشاريع القوانين التي تؤطر عمل المؤسسات والأجهزة الحكومية ومتابعة أدائها ومساءلتها ومحاسبتها بصفتها الممثلة للشعب والمعبرة عن إرادته ومصالحه ومطالبه. وهي بدورها التشريعي والرقابي تسهم في إقرار السياسات العامة، العليا منها بشكل خاص، في صورة قوانين.

وفيما تقوم السلطة التنفيذية بصياغة السياسات العامة في إطار التشريعات القانونية، تقوم السلطة القضائية بالتعاون مع السلطتين السابقتين بمتابعة أدائهما في إطار القانون وحل الخلافات التي قد تحدث بينهما نتيجة تفسير القوانين وتنازع السلطات وتداخل بعض الصلاحيات من ناحية، ومن ناحية أخرى، تطبيق أحكام القانون في الخلافات الناشئة بين الأفراد والحكومة في إطار سياساتها العامة. هذا بالإضافة الى نظرها في الخلافات والمنازعات بين أفراد المجتمع ومؤسساته ومنظماته.

ولو أمعنا النظر في التفاعلات والنشاطات والأدوار التي تحدث في إطار مجتمع الدولة سنجد أنها جميعاً تدور في حلقات من السياسات العامة المختلفة التي تنظم شؤونه وتعمل على تحقيق مصالحه وأهدافه. ومع أن بعض المنظمات والأحزاب والهيئات والجماعات والأفراد ومنابر الرأي والإعلام وغيرها تساهم هي أيضاً، بدرجة أو بأخرى وبشكل أو بآخر، في صناعة السياسات العامة، إلا أن المسؤولية الرئيسة تقع على عاتق الحكومة في صياغتها وخاصة رئاستها، وهو ما ذهب إليه دستور العراق في مادته (٧٨) التي نصت على أن "رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة..."[١٣].

كما نصت المادة (٨٠) على "يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية:

أولاً: تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، والخطط العامة، والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة.

ثانياً: اقتراح مشروعات القوانين.

ثالثاً: إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين.

رابعاً: إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية[١٤].

هذه السلطات والصلاحيات الواسعة الملقاة على عاتق الحكومة توضح الى حد بعيد أهمية السياسات العامة في حياة مجتمع الدولة وأفراده في مجالاته وجوانبه المختلفة. ومن ثم فكلما كانت هذه السياسات مدروسة بعناية كلما أفضت الى الاستقرار في حياته السياسية والأمنية والاقتصادية والاجتماعية وغيرها. فالسياسة العامة بمخرجاتها هي التي تهم المواطن من النظام السياسي. فهو لا يهتم كثيراً إذا كان هذا النظام رئاسياً أم برلمانياً. ولا يهمه عدد مجالس البرلمان ولجانه ولا عدد الوزارات والأحزاب المتنافسة على السلطة. ما يهم المواطن العادي الذي تتشكل منه الغالبية الساحقة في المجتمع والذي يعد معياراً عند قياس الأحكام والمصلحة العامة والرضا العام، هو أن يلمس ما يقوم به النظام من أفعال وما يقدمه من خدمات تؤثر في حياته بشكل مباشر من أمن وتعليم وصحة وغذاء وإسكان وكهرباء ومياه ونقل ومواصلات...الخ.

ولما كان كل مؤسسة ومنها وفي مقدمتها مؤسسات الدولة عنصران رئيسان هما: البنية التنظيمية والوظيفة أو الاختصاص يصبح الاهتمام بهما شرطاً رئيساً للفاعلية، وخاصة ما يتعلق بالبنية لما لها من تأثير في الكيفية التي تؤدي فيها هذه المؤسسات وظائفها وتمارس إختصاصها الذي تجسده مخرجاتها من السياسات العامة الفاعلة والناجحة. ومن هنا أهمية الجدل الذي يدور في الوقت الراهن في غالبية الدول العربية والعراق على وجه التحديد حول ضرورة إعادة النظر في بنية مؤسسات الدولة والعمل على إصلاحها في ظل الفساد السياسي والإداري والمالي الذي ينخر فيها ويعيق أدائها لوظائفها في خدمة الصالح العام، والذي يلمسه المواطن في هشاشة الوضع السياسي والأمني وتردي الوضع الاقتصادي والخدمي والوضع العام من اللا استقرار. وتجدر الإشارة في مجال بيئة السياسة العامة وفواعلها الى

توسع هذه البيئة وتعدد فواعلها أو صانعيها الى جانب الحكومة أو على الأقل التأثير في صناعتها بهذا القدر أو ذاك. ويعود ذلك الى عاملين رئيسين:

الأول، تغير دور الدولة نتيجة تغير طبيعة وحجم مستوى التفاعل بينها كمؤسسات لقطاع عام تديره الحكومة وبين مؤسسات ومنظمات القطاع الخاص وتعاظم دورها كقوى فاعلة في مختلف المجالات، السياسية التي يعبر عنها من خلال الأحزاب وجماعات ضغط ومصالح والاقتصادية عبر الشركات والمصارف ومنظمات المجتمع المدني المتعددة الاهتمامات وغيرها.

الثاني، هو تغير المفهوم التقليدي لسيادة الدولة نتيجة العولمة "**Globalization**" بأبعادها الاقتصادية والسياسية بالدرجة الأساس، وثورة الاتصالات وتنامي الإحساس بحقوق الإنسان في المجتمع الدولي بغض النظر عن الزاوية التي تنظر بها كل دولة إليها.

فقد جاء في "تقرير اللجنة الدولية المعنية بالتدخل وسيادة الدول" بتكليف من المنظمة الدولية"... أن السيادة تنطوي على مسؤولية مزدوجة: في الخارج، إحترام سيادة الدول الأخرى، وفي الداخل، إحترام كرامة الناس الموجودين داخل الدولة وحقوقهم الأساسية"[١٥]. وترى اللجنة أنه في ممارسات الأمم المتحدة وفي ممارسات الدول نفسها "تفهم السيادة على أنها النهوض بهذه المسؤولية المزدوجة. وأن السيادة كمسؤولية أصبحت الحد الأدنى لمضمون المواطنة الدولية الصالحة"[١٦]... هذا الى جانب "أن التفكير بالسيادة كمسؤولية أصبحت تلقى اعترافاً متزايداً في ممارسات الدول له أهمية ذات ثلاثة أبعاد، فهو:

أولاً، ينطوي على كون سلطات الدولة مسؤولة عن وظائف حماية سلامة مواطنيها وأرواحهم وتعزيز رفاهيتهم.

ثانياً، إن السلطات السياسية الوطنية مسؤولة أمام مواطنيها داخلياً وأمام المجتمع الدولي من خلال الأمم المتحدة.

وثالثاً، يعني أن موظفي الدولة مسؤولون عن أعمالهم، أي أنهم مساءلون عما يقومون به من فعل أو ترك"[١٧].

والبعد الثالث يعني تحديداً أن الحكومة مسؤولة عن سياساتها العامة، باعتبار أن موظفي الدولة على إختلاف مجالات عملهم ومسؤولياتهم وصلاحياتهم يشكلون أجهزتها وأجهزة الحكومة لتطبيق سياساتها، من ناحية، وهي عرضة للمسائلة، إذا لم يكن المحاسبة، من قبل الناس وممثليهم على الإخفاقات في سياساتها ولاسيما الأمنية منها بالمفهوم الواسع للأمن. "ويعزز قضية التفكير بالسيادة بهذه المعاني الأثر المتزايد باستمرار للقواعد الدولية لحقوق الإنسان والأثر المتزايد لمفهوم الأمن البشري في الخطاب الدولي"[١٨].

وزاد القضية أهمية ثورة الاتصالات التي أدت الى سرعة انتشار الأخبار والمعلومات وتبادلها وتداولها دون حدود وقيود السيادة على قاعدة الشفافية (**Trans Parency**) في إطلاع الناس على سياسات الحكومات وإجراءاتها وإدارتها للشؤون العامة والكشف عن مكامن التلكؤ وأماكن وحالات التقصير وبؤر الفساد السياسي والإداري والمالي في الداخل والخارج. وهو ما أدى الى تفاعل أكبر وأسرع بكثير من السابق للرأي العام الداخلي والخارجي ولاسيما مع قضايا حقوق الإنسان وحرياته. ومن ثم زيادة الضغوط على الحكومات والتحديات لسياساتها العامة. وامتدت تأثيراتها الى الاتحادات المنظمات والشركات المحلية والدولية عابرة الحدود وجماعات المصالح والأحزاب والقوى السياسية والمالية لا بل وحتى الأفراد. وكلها تسهم في صنع السياسات العامة في دولها وبعضها يتجاوز تأثيرها في دول أخرى بطريقة أو بأخرى وبدرجات مختلفة ومتفاوتة حسب قدراتها مثل شركات النفط وصندوق النقد الدولي والبنك الدولي...الخ من مؤسسات محلية وخارجية ودولية.

ثالثاً: تطور نهج التعاطي مع السياسات العامة وأهميته:

إن دراسة السياسات العامة وتحليلها بات يعد من الموضوعات المهمة جداً في حياة الدول والشعوب وتطورها، وخاصة بالنسبة للدول الأقل نمواً وتطوراً لأنه يمكن أن ينقلها من وضع التخلف والتشرذم وسوء إدارة الثروات وتوظيفها وتوزيعها بعدالة على أفراد المجتمع

وجماعاته الاجتماعية، الى وضع أفضل بكثير مما هو عليه ويضعها على طريق التطور المطرد والنمو الحقيقي والتقدم إذا ما أحسن التعاطي مع السياسات العامة الخاصة بكل منها من حيث الصياغة والتحليل والمتابعة والمراجعة والتنسيق والتكامل مع بعضها البعض الآخر. فسوء أو قصر نظر السياسات الموضوعة لمعالجة هذه القضايا هي مبعث عدم الاستقرار الرئيس الذي تعيشه مثل هذه الدول ولو بدرجات مختلفة. وإذا ما وجد نوع من الاهتمام في دولة أو أخرى من هذه الدول بهذه السياسات، فلاشك في أنها تتبع صيغاً تجاوزها الزمن، والا كيف يمكن تفسير عدم قدرتها على معالجة مشكلات مجتمعاتها والتحديات التي تواجهها في مختلف المجالات وحالة اللا استقرار التي تعيشها، أو الاستقرار النسبي والهش في أحسن الأحوال. عليه نجد من الضرورة بمكان معرفة التطور الذي حصل في حقل السياسات العامة لمعرفة وتحديد مكاننا فيه وتطويره.

فمنذ بداية دراسة وتحليل السياسات العامة من قبل الباحث هارولد لاسويل (Harold Lasswel) في كتابـــــه "علم السياسة" في الخمسينات من القرن الماضي طرأ عليه تطور كبير. إذ كان آنذاك جزءاً من العلوم السياسية وأنظمة الحكم تحديداً وخاصة ما تعلق منها بنظام الحكم الأمريكي. وفي بداية الستينات زاد الاهتمام بمنهج التحليل للنظم السياسية (Systems Analysis) من حيث مدخلاتها (The In Puts) ومخرجاتها (The Out Puts). وجاء عقد السبعينات بالتركيز على مخرجات الأنظمة السياسية وخاصة النظام الأمريكي من قبل الكتاب والباحثين الأمريكيين بإعتبارها تعبر عن السياسات العامة للنظام في ظل تفاقم المشكلات الاجتماعية في المجتمع الأمريكي ومستنقع الحرب في فيتنام وأزمة الطاقة عام ١٩٧٣ بسبب الحرب الإسرائيلية- العربية.

ويمكن القول أن تلك الحقبة شكلت دافعاً كبيراً للاهتمام بدراسة تحليل السياسات من قبل الجامعات والعديد من مراكز البحوث والعمل على صياغة سياسات لمواجهة تلك المشاكل والمشاكل الأخرى التي شهدتها البيئة الداخلية الأمريكية من تضخم وبطالة وزيادة ملحوظة في الإنفاق الحكومي، العسكري بوجه خاص بسبب الحرب في فيتنام[١٩]، بالإضافة

الى تحديات البيئة الخارجية (القضية الفلسطينية، التدخل السوفيتي في أفغانستان، الثورة في إيران) في ثمانينات القرن الماضي.

إلا أن التطور الأكبر الذي شهده حقل السياسات العامة جاء في عقد التسعينات. وبتقديرنا أن شيوع وإنتشار مفهوم العولمة بجوانبها المختلفة وسياسات الانفتاح التي انتشرت في الكثير من دول العالم بعد تفكك الاتحاد السوفيتي، من جهة، وثورة الاتصالات من جهة أخرى كان لها دور كبير وملحوظ في زيادة الاهتمام به في الغرب بشكل خاص وبقية دول العالم بشكل عام ومن نواح عدة ركزت أهمها على جانبين رئيسين:[٢٠]

١. تناول الأول مضمون السياسات العامة وعملية صنعها ومن ثم تقييم مخرجاتها وتعديلها وترشيدها.
٢. فيما تناول الثاني طبيعة وحجم المعلومات اللازمة عن البيئتين الداخلية والخارجية لصنع وصياغة السياسات العامة بإعتبارها تعنى بتلبية المطالب ومعالجة المشكلات ومواجهة التحديات، وذلك من خلال توفير القدر اللازم من المعلومات الدقيقة وتحليلها بما يوفر إمكانية التصرف على الاحتياجات والتحديات القائمة والمحتملة بوقت مبكر بغية الوصول الى معرفة مسبقة بكيفية التعاطي معها بشكل مدروس حيث الوقت متاح وضغطه وضغوطها أقل ويتيح التفكير في الخيارات المتاحة لحلها وتعديلها على وفق تطوراتها.

ويبدو لنا أن كلا الاتجاهين مهمين ولابد من أخذهما بنظر الاعتبار والعمل على أساسهما عند صياغة السياسات العامة للدولة. على أن أولى خطوات هذه العملية وفاعليتهما تكمن في أمرين رئيسين وضروريين هما:

١. إدراك الحكومة (المؤسسات والأجهزة الحكومية) بوجود حاجة أو حاجات أو مشكلة أو تحد يستوجب التدخل في وقت مبكر نسبياً.
٢. موقع أو درجة الحاجة أو المشكلة في سلم الأولويات أو الاهتمام.

وبما أن حاجات ومطالب المجتمع متجددة ومشاكله والتحديات التي يواجهها متعددة ومتزايدة بحكم التطورات في بيئته الداخلية والخارجية بغض النظر عن طبيعتها الإيجابية أو السلبية، يصبح على الحكومة لزاماً متابعتها والبحث عن حلول لها وهو ما لا يمكن إيجاده إلا عبر سياسات عامة مدروسة، وتلك وظيفة الحكومة في أية دولة والغاية من وجودها[٢١]. وعليه فإن أي مطلب أو قضية أو مشكلة تهم مجموعة كبيرة نسبياً من أفراد المجتمع، إن لم يكن المجتمع بأسره، مثل موضوع عدم الإستقرار الأمني في منطقة معينة أو مناطق واسعة من البلاد بسبب شيوع حالات العنف وعمليات الإرهاب أو تدهور الوضع الاقتصادي لقطاع واسع من المجتمع أو عمومه نتيجة إستشراء الفساد وسوء إدارة الثروات أو تدهور أسعار سلعة إستراتيجية مثل النفط تعتمد عليها البلاد في دخلها القومي كما هو حاصل في الوقت الراهن في العراق وكثير من الدول، أو بسبب مشكلة بيئية داخلية أو عالمية، أو تحد سياسي أمني ومجتمعي مثل مشكلة الهجرة واسعة النطاق التي تواجهها الدول الغربية والتي يقابلها إستنزاف الموارد البشرية التي تواجهها بعض دول الجنوب. وقد تكون أقل من ذلك تأثيراً كأن تتعلق بإنشاء مدارس أو مشافي أو فتح طرق أو تأمين مساكن أو حماية منتوج أو منتوجات وطنية من المنافسة الأجنبية أو لشؤون تتعلق بالخدمات العامة مثل التعليم والصحة والرعاية الاجتماعية وتوفير الطاقة...الخ، كلها حاجات ومشاكل وتحديات تحتاج الى إدراكها من قبل الحكومة وأجهزتها على إختلاف مستوياتها وإختصاصاتها ومجالات عملها، وسواء كانت تتعلق بالبيئة الداخلية أو الخارجية، وتحديد موقعها في سلم الأولويات للتعامل والتعاطي معها ومعالجتها للحيلولة دون تفاقمها أو الحد من تداعياتها في أقل تقدير كي لا تتطور بالاتجاه الذي يزيدها تعقيداً ويجعل منها مشكلة جدية وقد تشكل تحدياً كبيراً وربما خطراً حقيقياً يهدد إستقرار المجتمع والدولة، وقبلها إستقرار الحكومة وفاعلية أدائها، ذلك أن السياسة العامة من حيث الطبيعة عملية تفاعلية مستمرة تديرها الحكومة بالسيطرة المفوضة لها من قبل الشعب، كقاعدة عامة، على وفق القيم والمعتقدات التي تحظى بالرضا العام له لتحقيق المصلحة العامة للأفراد والجماعات المختلفة في مجتمع الدولة. وهي الى جانب ذلك تستدعي القدرة على

الاستجابة السريعة نسبياً والمناسبة الى المدخلات التي تفرزها حركة المجتمع وتفاعلات البيئتين الداخلية والخارجية. وتلعب المعلومات الدقيقة والوافية التي توفرها أجهزة الدولة الرسمية والمؤسسات المختلفة في المجتمع دوراً مهماً في نوعية مخرجاتها من القرارات والإجراءات التي ينتج عنها الإستقرار من خلال تأثيراتها وآثارها. الأمر الذي يتطلب من الحكومة القيام بمتابعة سياساتها العامة بإستمرار ومراجعتها وتعديلها حيثما وأينما وجدت تلكؤاً أو خللاً أو فشلاً وحيثما دعت الحاجة الى ذلك بسبب التطورات والتغيرات والتغييرات التي يشهدها مجتمعها والعالم.

وعلى نفس القدر من الأهمية وقبله على الحكومة تهيئة كل مستلزمات وإمكانيات وظروف صياغة سياسات عامة دقيقة وفاعلة المادية منها والمعنوية والشرعية منها والمشروعة والداخلية منها والخارجية.

وعلى أساس ما تقدم "يمكن وصف قدرات النظام السياسي على أنها قدرته على إستخلاص المصادر، توزيع المنافع والخدمات، تنظيم السلوك وتحويل الشعارات الى أهداف"[٢٢]، وذلك عبر ترجمة رؤيته للحكم وبرامجه السياسية الى سياسات عامة واقعية تفضي الى تحقيق الأهداف التي تعبر عن المصلحة العامة للمجتمع ودولته. ومن ثم فـ "أن إدعاءات الدولة (الحكومة) الخاصة بأهداف سياستها وغايتها، لا تصدق الا بمقدار ما تنجزه فعلاً، وفي مقدور الناس تخيل (أو الإحساس) مدى التضارب بين ما تدعيه الدولة وما تنجزه"[٢٣].

٤ . تعثر السياسات العامة في العراق:

وبقدر تعلق الأمر بالعراق وحالة اللا إستقرار التي يعيشها منذ ما يزيد على ١٣ الثلاثة عشر عاماً، يبدو لنا أن قضية غزوه وإحتلاله إفترضت نجاح تجربة إيجاد مؤسسات سياسية على غرار المؤسسات الغربية بمجرد إقامتها في دولة حكمت على ما يزيد على الثلاثة عقود، على الأقل، بنظام حكم سلطوي شديد المركزية دون المرور بخطوات تدريجية من التحول. وأهم ما في هذا التحول التدريجي "التأهيل السياسي" الذي يعرف على أنه "العملية التي يكتسب الناس من خلالها توجهات مستديمة نسبياً تجاه السياسة بشكل عام وتجاه

أنظمتهم السياسية الخاصة"[٢٤]. وفي مقدمتهم العاملين في النشاط السياسي والمنخرطين فيه مـن خـلال التنظيمـات والأحـزاب السياسـية. وتعـد العائلـة والتعلـيم والاتصـالات المرئيـة والمسموعة والمقروءة من العناصر الحيوية للتأهيل السياسي، الى جانب منظمات المجتمع المدني المختلفة[٢٥].

فلكي يكون الشعب بكليته مصدر السلطات الفعلي، وهي أهم ركائز الديمقراطية، لابد من تأهيله سياسياً وقانونياً لمواكبة التغيير لكي يكون الإصلاح السياسي ممكناً وحقيقياً. فالتأهيل السياسي للفرد والمجتمع يؤدي الى التنمية السياسية في بعده الكلي والى بناء الوحدة الوطنية والولاء الوطني والمشاركة السياسية الفاعلة في الحياة السياسية ومغادرة التشظي الذي تغذيه المصالح الضيقة والحد من الولاءات الثانوية لمجتمع ما قبل الشعب والدولة.

من ناحية ثانية، ومع أن الإجراءات التي اتبعت بعد التغيير من أجل التحول نحو الديمقراطيـة أحـدثت نقلـة ملحوظـة ومهمـة في آليـة المشـاركة السياسـية، الا أن النتـائج الـتي أفضـت إليهـا لازالـت غير فاعلـة في إرسـاء دعـائم الإسـتقرار السياسـي، دون الحـديث عـن الإستقرار الأمني الشامل والاقتصادي والمجتمعي.

فمـن الناحيـة الوظيفيـة تعـد عمليـة تجميـع المصـالح وتهـذيبها مـن مهـام الأحـزاب السياسـية. ونظراً لأن سمـة المواطنـة لازالـت غـير سـائدة في المجتمـع المـدني للعـراق، فقـد سـاد الشـعور عنـد الكيـانات السياسـية على إختلافهـا بعـدم أهميـة إيجـاد مؤسسـات سياسـية ثابتـة ومستقرة تربط الشعب بالدولة. الأمر الذي جعل منها بالنتيجة، حتى الآن على الأقل، عبئاً على الشعب بسبب صراعاتها وسياساتها، وطبعاً تكويناتها وغياب الرؤية لوظيفتها الأساسية..

وقـد بات ملحوظاً أن موضـوعة إيجـاد شـرعية بديلـة للدولـة والسـلطة والحكـم الـتي فرضـتها سـلطة الاحـتلال بعـد ٢٠٠٣ وألقـت علـى كاهـل بعـض الشـخوص والكيـانات السياسية والاجتماعية مهمة العمل بها عبر آليات ديمقراطية غير مكتملة المتطلبات فشلت على أرض الواقع. وأصبحت الدولة الوسيلة الرسمية التي كرست الكيانات المختلفة سلطتها من خلالها لخدمة مصالحها الخاصة لتحول بالنتيجة والضرورة دون تحول الدولة الى دولة وطنية

تعبر عن الإرادة العامة للشعب والالتزام المشترك بالمصلحة العامة والأهداف الوطنية. فقد أثبتت الوقائع أن غاية الغالبية الغالبة من تلك الكيانات إنحصرت في إحتكار السلطة السياسية لصالح جهة أو فئة محددة بعينها. وهو ما لا يتفق في الإطار العام مع وظيفة الأحزاب السياسية كممثل سياسي وإجتماعي يعبر عن مصالح وتطلعات أفراد متعددي الانتماءات. وبعد أن أصبحت جل نشاطاتها محصورة بأطر شعائرية وجهوية ومناطقية وإثنية لا تحمل أي من مقومات السياسة العامة الصحيحة والرشيدة. الأمر الذي زاد من الهوة بينها وبين غالبية الشعب ودفعه بالنهاية الى مقابلة طروحاتها ونشاطاتها بالفتور واللامبالاة بشكل عام، وتحميلها مسؤولية العجز عن تحقيق تطلعاته، إن لم يكن الالتفاف عليها وتمييعها، بعد أن قوض السلوك السياسي لهذه الكيانات الأسس الصحيحة للآليات الديمقراطية والعملية السياسية.

ومن ثم، فإن عدم الاستقرار وحتى الإستقرار النسبي الهش في جوانبه المختلفة السياسية والأمنية والاقتصادية سوف يؤدي الى زيادة وتيرة التململ المجتمعي والاحتجاجات الشعبية العامة وتزداد تأثيراته في الاستقرار الاجتماعي.

وقد يدفع ذلك الى نوع وقدر من التغيير في الإطار العام للعملية السياسية. لكن مثل هذا التغيير في صياغة السياسات العامة للدولة سوف يبقى محدوداً الى وقت لا يبدو قصيراً نسبياً بسبب الطريقة التي تمارس بها السلطة في الوقت الراهن والتي لا تسمح بالضرورة بتطور مؤسسات الدولة ومن ثم فاعليتها في صياغة سياسات عامة ناجحة وراجحة على أسس علمية ومهنية وفلسفة وطنية شاملة.

عليه بات من الضرورة بمكان وبإدراك مسبق بالحاجة الملحة الى إعتماد سياسات عامة فاعلة، البدء بإدراك ضرورة إصلاح العملية السياسية وتطهيرها من الفساد الخاص والعام الذي علق بها، والعمل بالآليات الديمقراطية الصحيحة والالتزام بها، وتوزيع الثروة بشكل عادل ومنصف ومتوازن والعمل الجدي بمبدأ المشاركة السياسية بمضامينها التي تحققها فعلاً وليس شكلاً. وبدون ذلك تصبح أية سياسة عامة يجري الحديث عنها في سياق عمل

مؤسسات الدولة وأجهزتها والحكومة أمر لا قيمة له، ويصبح الاستقرار بمختلف أبعاده ومستوياته أمر يصعب تحقيقه، وقد يكون بعيد المنال.

الخاتمة:

إن السياسات العامة للدولة تفصح عنها حزمة البرامج والخطط والقرارات والإجراءات الهادفة والمدروسة التي تتخذها الحكومة بإستخدام سلطة الدولة وتوظيف مواردها لإشباع الحاجات لمجتمعها في مختلف المجالات ومعالجة المشاكل ومواجهة التحديات التي يتعرض لها حماية لمصالحه العامة وتحقيقاً لتطلعاته وأهدافه.

ويواجه العراق في ظرفه الراهن حاجات ومشكلات وتحديات متعددة ومعقدة ومركبة داخلياً وخارجياً. وكلها تحتاج الى سياسات عامة على قدر كبير من الدراية والدقة والفاعلية. وهذه لا تتحقق إلا بوجود مستلزماتها الرئيسة وفي مقدمتها:

١. فلسفة واضحة للحكم محددة في إطار وطني بحت، ورؤية واضحة للمصالح والأهداف الوطنية العليا وللسياسات العامة التي تحميها وتحققها.
٢. حساب دقيق للإمكانات المتوفرة للدولة وتقديرات محسوبة بموضوعية للمتاح منها.
٣. التنسيق بين السياسات العامة بمؤسسات الدولة وأجهزتها المختلفة والعمل على تكاملها والتخفيف من مركزية السلطة في صياغتها.
٤. قدر معقول من الاستقرار والاستمرار والانسيابية في السياسات العامة الى جانب الدينامية التي تتيح لها القدرة على مواكبة التطورات والتغيرات والتغييرات الداخلية والخارجية.
٥. تطوير أجهزة التخطيط وجمع وتصنيف وتحليل المعلومات في مؤسسات الدولة المختلفة.
٦. إشراك المؤسسات ومنظمات المجتمع المدني والجهات المعنية غير الحكومية والمتخصصين في مناقشة ورسم معالم السياسات العامة.

Abstract

The concept of public policy has developed and crystallized its dimensions and areas by developing people's needs and demands and the realities of political life in different countries and in all aspects of life. And its formulation has taken a large part of the concerns of state governments because of the decisive impact on their stability through the development of their functions and improve and control their performance in Iraq has become necessary to circumvent the importance of the formulation of public policies on the basis of scientific and objective to achieve stability after the increased risks and the multiplicity and complexity of challenges And the problems it faces as a state and society.

الهوامش والمصادر

[1] **Peter Woll, Public Policy, Winthrop Publishers, Inc, Cambridge, Massachusetts, No date of Publishing, P.1.**

[2] **Vide: Lewis A. Forman, Public Policy, In: International Encyclopedia of social Sciences Vol. 13, New York, The Macmillan company& Free press 1972, P.P.204-208.**

[3] **Thomas R. Dye, Understanding Public Policy, 5th ed, Prentice Hall, New Jersey 1972, P.2.**

[4] **Thomas R. Dye, Policy Analysis, The University of Alabama Press, 1976, P.1.**

[5] **Eaboghazi. Blogspot.com blog- post-25.**

[6] **Herbert R. Winter and Thomas J. Bellows, People and Politics- An Introduction to Political Science, 2nd ed, John Wily, New Jersey 1981, P. 347.**

[7] **Thomas R. Dye, Understanding Public Policy, Op. Cit, P.2.**

[8] **Ira Sharkansky, Public Administration Policy making Agencies, 2nd Ed, Chicago Markham Publishing co, USA 1972, P.3.**

[٩] أماني قنديل، اتجاهات حديثة في علم السياسة، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، ١٩٨٨، ص١٠٩.

[١٠] سورة الحجرات، الجزء (٢٦)، الآية (١٢).

[11] **David Easton, Political System Analysis, In: App-oaches to Study of Politics, by Brand susser, Macm-illan pub.co. New York 1992, p.193.**

[12] **Public administration Britannica.com www.britannica.com,topic,Public admini stration.**

[١٣] مجلس النواب، الدائرة الإعلامية، دستور جمهورية العراق، الطبعة الخامسة، بغداد ٢٠١١، ص٦٠.

[١٤] المصدر نفسه، ص ص٦٠-٦١.

[١٥] تقرير اللجنة الدولية المعنية بالتدخل وسيادة الدول، ٢٠٠١، ص٢٤.

https://en.m.wikipedia.org,wiki.

[١٦] المصدر نفسه، ص٢٤.

[١٧] المصدر نفسه، ص٢٤.

[١٨] المصدر نفسه، ص٢٤.

[19] Vide: Peter Woll, Public Policy op.cit,p.p.10,72.
[20] Vide: Brain Hagwood, Public Policy, Public Administration, Vol.73, 1995, p.60.
[21] Vide: Peter Woll, op. cit, p.6.

[٢٢] جابرييل، أي الموند، جي بنجهام باديل الابن، السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر: ترجمة هشام عبد الله، مراجعة: سمير نصار، الأهلية للنشر والتوزيع، ص٧٦٤.

[٢٣] المصدر نفسه، ص٩١٢.

[٢٤] المصدر نفسه، ص٩١١.

[٢٥] المصدر نفسه، ص٧٤٥.