

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة بن يوسف بن خدة
كلية العلوم السياسية والإعلام
قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية

نور المعلومات في رسم السياسات العامة في الجزائر دراسة حالة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي

مذكرة لنيل شهادة الماجستير في التنظيم السياسي والاداري

تحت إشرافه الأستاذ:
د. سعاد العقون

من إعداد الطالب:
أحمد طيلب

لجنة المناقشة

أ.د منصور بن لرنج.....رئيسا
د.سعاد العقون مقرر
د.عبد الله رابع سرير.....مضوا
د.نور الدين تواتيمضوا

2007/2006

الاهداء

أهدي هذا العمل المتواضع إلي التي حملتني في بطنها، وأرضعتني حولين كاملين، وأحنت علي طول حياتي، أمي... أمي.. أمي، حفظها الله وأطال في عمرها، و إلى الذي وهب حياته لأجلي، أبي رحمه الله وأسكنه فسيح جنانه..... وإلى الذي لم يبخل علي يوما برعايته ودعمه لإنجاز هذا العمل أخي الأكبر "محمد" أصلح الله زجه وذريته وأطال في عمره.... إلي إخوتي الذين تقاسمت معهم حلو الحياة ومرها..... وإلى من سار في درب العلم حتى أتاه اليقين.

تَشْكُرَات

أَتَقَدِّمُ بِالشُّكْرِ الجَزِيلِ ، وبأَسْمَى عِبَارَاتِ التَّقْدِيرِ وَالِامْتِنَانِ إِلَى أَسْتَاذَتِي المَشْرِفَةِ العَقُوقِ
سَعَادَ ، الَّتِي سَرَّنَا عَلَى هَدْيِ إِرْشَادَاتِهَا وَنَصَائِحِهَا وَأَنَارَةِ دَرَبِنَا فِي إِنْجَازِ هَذَا العَمَلِ
الْمُتَوَاضِعِ ، دَاعِيَا الوَاحِدِ القَهَارِ أَنْ يُوَفِّقَهَا لِمَا يَحِبُّهُ وَيَرْضَاهُ وَيَطِيلُ عَمْرَهَا فِي خِدْمَةِ العِلْمِ
....وإِلَى زَمَلَائِي فِي قِسْمِ المَاجِسْتِيرِ ، وَكُلِّ مَنْ سَاهَمَ فِي أَنْجَازِ هَذَا العَمَلِ المُتَوَاضِعِ ، وَمَنْ
يَعْرِفُنِي مِنْ قَرِيبٍ وَمِنْ بَعِيدٍ .

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

" إقرأ باسم ربك الذي خلق * خلق الإنسان من علق * إقرأ وربك الأكرم * الذي علم بالقلم * علم الإنسان ما لم يعلم *.... "

" الآيات: 5/1 سورة العلق "

مقدمة

الفصل الأول

التأصيل النظري المفاهيمي للدراسة

- السياسة العامة إطار النظري
- مفاهيم ونظريات أساسية في المعلومات

الفصل الثاني

توظيف المعلومات في صنع وتوجيه السياسة العامة

- أهمية المعلومة في تحديد مشكلات السياسة العامة
- دور مصادر المعلومات في صنع وتوجيه السياسة العامة
- التوظيف السياسي للمعلومات في صنع السياسة العامة

الفصل الثالث

دراسة حالة المجلس الوطني الإقتصادي والإجتماعي

- الإطار القانوني للمجلس
- طريقة عمل المجلس
- الدور الإستشاري للمجلس في صنع السياسة العامة

الخاتمة

الملاحق

الملحق رقم

01

مخطط لعلاقات المجلس مع مصادر المعلومات الأخرى

الملحق

رقم 02

مرسوم إنشاء المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي

الملحق رقم 03

المرسوم المحدد لكيفية تعيين أعضاء المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي

الملحق

رقم 04

كلمة السيد محمد الصالح منتوري الرئيس السابق للمجلس

الملحق رقم 05

تصريح الرئيس الحالي للمجلس محمد الصغير باباس لجريدة الخبر

* مقدمة

لقد شهد العالم خلال السنوات الأخيرة عددا من المتغيرات الأساسية طالت مختلف جوانب الحياة المعاصرة في كافة دول العالم على اختلاف تكويناتها ومستويات تقدمها، لقد أثرت تلك المتغيرات على أسلوب الحياة ونسق العلاقات الإجماعية والإقتصادية والسياسية لدى سائر الأمم، إلا الحد الذي يبرر القول بأننا نعيش عالما جديدا يختلف كل الاختلاف عن سابقه. فخلال مرحلة تاريخية لا تتعدى القرنين من الزمن إنتقل العالم من عصر الثورة الصناعية إلى عصر الثورة العلمية والتكنولوجية، ولعلنا نجد اليوم أن هذا التقدم قد بلغ ذروته من خلال الطفرات والإنجازات التقنية غير المسبوقة، وتعمق الإرتباط بين العلم والإنتاج بكل معانيه، والتكامل والإندماج في علاقات وعمليات الإتصال. فاصبحنا بفعل هذه المعطيات نعيش واقعا بسمات عصر جديد تشكل المعلومات ركيزته الأساسية، وتمثل ثروة ورافدا أساسيا من روافد التقدم والبناء الحضاري في مختلف مجالات الحياة، وموردا إستراتيجيا هاما لا يقل أهمية عن الموارد الأخرى.

إن تحقيق منجزات التغيير والبناء والتطور لم تحدث في أي مرحلة من تاريخ أي أمة دون أن تكون المعلومات عاملا رئيسيا ودافعا قويا لها، وذلك من خلال المعرفة والإبداع والإبتكار وإختيار أنسب الإجراءات والتصرفات. ولكن ما نحن بصدد اليوم أن المعلومات إنتقلت من عامل هام للتطور والتنمية إلى عامل محرك يقود التطور ذاته ويؤثر في تحديد إتجاهاته ونموه، ولذلك لم يعد غريبا أن المعلومات غدت ميدانا للصراع والتنافس من أجل إمتلاك المستقبل. وفي هذا الصدد ومن الثابت أن البلدان الصناعية المتقدمة أدركت هذه المسألة مبكرا وأخذت تتعامل مع مجال المعلومات بدرجة كبيرة من الأهمية والجدية، وأصبحت المعلومات تشكل لديها ثروة وطنية، كما ترسخت لديها ثوابت علمية ونظم عملية في إعتتماد المعلومة وإستخدامها كشرط لازم في عمليات رسم السياسات وتحديد إتجاهات التطور وإتخاذ القرارات والتعامل مع القضايا والأزمات المحلية والدولية.

وهناك عدد كبير من الدول النامية والعربية خصوصا شرعت في دخول مجال المعلومات ولم تتردد في إعطائه الأولوية بعد أن أدركت خطورة إستمرارية إتخاذ ما يعينها من قرارات وصنع ما يلزمها من سياسات في ظل غياب أو عدم دقة ومصداقية المعلومات، والإبقاء على وضعية إفتقارها لما تحتاج إليه من معلومات يحول دون تمكنها من رسم وإحراز تنمية شاملة و موائمة لما يجري حولها من تطورات، وأصبحت تجد فيما يتوافر لديها من معلومات عاملا هاما لتدعيم جهودها التنموية و تحسين فعالية و كفاءة سياساتها العامة في شتى المجالات، خاصة بعد تعاظم الاهتمام بموضوع السياسات العامة بعد الحرب العالمية الثانية حين بدأ التركيز على مفهوم السياسة العامة باعتبارها إستجابة حيوية للمشكلات القائمة والمستقبلية عبر أهداف وبرامج و سلوكيات محددة. بالإضافة إلى ضرورة الإهتمام بكيفية بلورتها والتبصر في مضامينها وأساليب تنفيذها، وذلك من أجل إستيعاب النمو المتزايد في حجم الخدمات المطلوبة وضرورة توفيرها والمتعلقة بالقضايا السياسية

(politicalissves) التي تفي بموضوعات الحياة الإنسانية مثل التعليم و الصحة، المياه، الطاقة، حماية البيئة، الأمن، مكافحة الفقر، حقوق الأقليات، السياسة الخارجية..... الخ.

إن تدفق المعلومات بانتظام إلى صناع السياسة العامة يمكنهم من متابعة مختلف التطورات وما يجري في نطاق مجال إختصاصهم، وتجعلهم قادرين على كشف الإنحرافات التي قد تحدث أثناء تنفيذ السياسات العامة، وهو ما دفع معظم الدول النامية والعربية خصوصا إلى تحويل إهتماماتها إلى دور المعلومات قي تحديد معالم الطريق الذي تسلكه الهيئات الحكومية في مواجهة التحديات البيئية، وإيجاد التوازن بين الأداء الوظيفي والأهداف المرسومة، وقد ساعد على تبلور هذا الدور التغير في مفهوم السيادة ودور الدولة والتسارع في الإنجازات المعلوماتية وثورة الإتصالات من جهة، ودمقرطة المؤسسات السياسية والسلوك السياسي من جهة أخرى بانتشار الوعي وإتساع هامش الحرية للفاعلين في السياسة على إختلاف اتجاهاتهم.

إن فعالية ونباعة السياسات العامة يتوقف على مدى توفر المعلومات وملاءمتها ومصداقيتها ودقة مصادرها، التي تكون بمثابة محددات يسترشد بها القادة السياسيون وكل العاملين بالسياسة عند صنعهم للسياسات العامة، خاصة في إطار النهوض بآليات ونظم التكوين البنيوي المؤسسي وتهيئة المقومات العلمية للتنمية والتحديث. وفي مجرى التطبيق العلمي لهذا التوجه تسعى الدول العربية والجزائر على وجه التحديد إلى إدخال إصلاحات هيكلية ومؤسسية لتوظيف المعلومات ومنجزات العلم والتكنولوجيا، وإعتماد الأساليب العلمية في دراسة المشكلات ورسم السياسات العامة وإتخاذ القرارات ووضع الخطط والبرامج.

لقد شكلت المتطلبات التنموية ومقتضيات الحياة الديمقراطية في الجزائر إدراكا تاما وقناعة راسخة بضرورة الإهتمام الجدي بالمعلومات والبدء بخطوات عملية للسير في طريق المعلوماتية، كما أن إعادة وضع خطط البناء الوطني على مسار التطور الديمقراطي أدى إلى تكوين وعي جديد اتجه قضية المعلومات وأهميتها في تحقيق تنمية شاملة ومستدامة. وأزال كذلك ما كان قائما من قيود سياسية أمام ممارسة الأنشطة المعلوماتية، حيث ترسخ في إطار هذا النهج الديمقراطي ممارسة كافة الحقوق السياسية والفكرية، بما في ذلك ممارسة حرية الرأي والنقد والبحث والدراسة والتقييم، وكذا تعدد مصادر المعلومات وشفافيتها وحرية تداولها وذلك في ظل علانية السياسات والأهداف والخطط والبرامج. وبالتالي أصبح حق كل فرد منفردا أو في إطار معين (جماعة، حزب) الحصول على المعلومات والحقائق ودراستها وتداولها والإستفادة منها كجزء مكمل لتلك الحقوق الديمقراطية، بل ضرورة حيوية لممارستها بدراية تامة، وإنعكس هذا المسعى في الجزائر بإتخاذ مجموعة من القرارات تخص بناء أنظمة وطنية للمعلومات وقواعد البيانات على المستويات القطاعية لترشيد وتنسيق ما تبذله الدولة من جهد لكفالة قاعدة معرفية عريضة لحل المشكلات ورفع مستوى فعالية وكفاءة السياسات العامة.

وجاء في هذا السياق إنشاء المجلس الوطني الإقتصادي والإجتماعي لتقديم المشورة والإسهام الفني المباشر لخدمة رسمي السياسات العامة في مجال المعلومات، وكافة المقررين والباحثين والمستثمرين، وتكرس هذه الهيئة الإستشارية أهدافها ومهامها لصناع السياسة العامة في الجزائر من خلال تقييم السياسات المتعلقة بالمجالين الإقتصادي والإجتماعي، وتوفير البيانات والمعطيات التي تساعد في عمليات بناء السياسات وصياغة الخطط والبرامج الوطنية في صورة تقارير ذات صفة إستشارية فنية، وذلك بالإعتماد على أحدث التقنيات في المعلومات، وكذلك الإستفادة من التجارب الخبرات الدولية بربط المجلس بشبكات ومجالس إقليمية ودولية في إطار التنسيق والتعاون لدعم جهود التنمية والبناء والتطور الشامل.

* مبررات اختيار الموضوع:

- 1 — تنبع رغبتنا الذاتية في إختيار الموضوع من صميم تطلعاتنا العلمية ومن عمق تخصصنا الأكاديمي، كما يشكل الموضوع قيد الدراسة إهتماما خاصا في نفسيتنا وكذلك إرادتنا في معالجة مثل هذه المواضيع الحساسة والمعاصرة والتي تزال محل جدل ومحك كبير لدى العديد من الدارسين والباحثين في حقل العلوم السياسية .
- 2 — مبررات موضوعية تتمثل في النقص الواضح الذي تعانيه مكتبة العلوم السياسية في مجال الدراسات المتخصصة المتعلقة بحقل السياسات العامة، خاصة من زاوية المعلومات وكذلك دور المصادر الرسمية وغير الرسمية للمعلومات كفواعل أساسية تساعد على بلورة السياسات العامة الوطنية. بالإضافة أيضا إلى حداثة الموضوع ومحدودية الدراسات والأبحاث في هذا المجال والتي تلقى في السنوات الأخيرة إهتماما من لدن المفكرين والباحثين في حقل السياسات العامة، خاصة تلك المرتبطة بواقع معين مثل حالتنا في الدراسة.
- 3— إن إختيار حالة المجلس الوطني الإقتصادي و الإجتماعي تنبع أيضا من أن الهيئات الاستشارية وما تقدمه من معلومات إلى صناع السياسة العامة تشكل أهم سمات النهج الديمقراطي، كما يمكن من خلال دراسة معرفة دور هذه الهيئات في بلورة السياسات الوطنية من جهة، ومدى كشفها للعقم والانحرافات في السياسات المنتهجة إنطلاقا من صفتها الإستشارية، وكذلك معرفة مدى إلتزام الدولة بالوظيفة الإستشارية كأحد مقومات النظام الديمقراطي الذي تلتزم به أمام مواطنيها، وكأهم رمز لديمقراطية مؤسساتها السياسية المشاركة في رسم السياسة العامة.

أهمية الموضوع :

- 1 — تبرز أهمية هذه الدراسة من أهمية الموضوع الذي تطرقه من خلال التركيز بدرجة رئيسية على العلاقة بين المعلومات وصناع السياسة العامة، حيث تحضي دراسة السياسات العامة بأهمية متزايدة في عصرنا هذا خاصة الدول المتقدمة حيث تعطي أهمية كبيرة لعمليات وضع ووصف وتحليل وتوضيح أسباب وآثار النشاطات الحكومية حيث تقع مسؤولية وضع السياسات العامة على عاتق الإدارة العليا في الدولة ومختلف الدوائر الحكومية , وإن نجاح الأعمال الحكومية مقاسا بتحقيق الأهداف أو النمو يعتمد على مهارة وقدرة الفاعلين في الإدارة العليا على تحديد معالم الطريق الذي تسلكه الهيئات الحكومية في مواجهة الظروف البيئية والتوفيق بين العناصر المختلفة للتنظيم. وكذلك بروز الاهتمام المتزايد بالسياسات العامة من زاوية التحكم في المعلومات وإدارتها في الآونة الاخيرة. ولمعرفة أيضا دور المعلومات في تشخيص المشكلات العامة وكذا دور المصادر الرسمية وغير الرسمية للمعلومات في صنع وتوجيه السياسات العامة.
- 2 — كذلك تتجلى أهمية الدراسة لكونها تصف البناء المؤسسي للمعلومات والذي يعتبر الأساس في توفير البيانات والمعلومات وإدارتها، والتي تعبر أيضا عن مدى مصداقية المعلومات ودقتها وشفافيتها.
- 3 — أيضا معرفة عملية توظيف المعلومات في مجال صناعة القرار السياسي في الواقع كعملية تكاملية وتفاعل متبادل بين منتج المعلومة وصناع السياسة العامة.

*أهداف الدراسة:

تهدف المذكرة إلى تحديد الدور المحوري الذي تلعبه المعلومات ومصادرها في عملية رسم السياسات العامة, وكذلك كشف العلاقة بين المعلومات وصانعي السياسة وتأثير نظم المعلومات والتقنيات المستخدمة، والوقوف على مدى إسهام مصادر المعلومات بأنواعها في تدعيم الأسس العلمية السليمة في وضع السياسات العامة , ووصف المعالجات اللازمة التي تساهم في بلورة هذه السياسات , ومن الأهداف الأساسية أيضا معرفة مدى تأثير المعلومات كسلطة في توجيه السياسات العامة عبر كل مراحلها . خاصة وأن هذا الموضوع من القضايا الحديثة التي تتميز بالتشابك والتعقيد والتفاعل والتي تستدعي الدراسة والتحليل. كما يتعين علينا من خلال هذه الحالة تقديم رؤية علمية في مجال التوظيف السياسي للمعلومات لبناء الإستراتيجيات الوطنية في ظل الظروف البيئية الداخلية والخارجية.

والهدف من دراسة الحالة هو إسقاط فرضيات الدراسة على واقع الجزائر لمعرفة دور المعلومات في بلورة وترشيد القرار السياسي من خلال دور المجلس الوطني الإقتصادي والإجتماعي، وما يقدمه من بيانات وارااء وتوصيات وبدائل... الخ لصناع السياسة العامة.

*أدبيات الدراسة :

إن بناء هذا التصور جاء بعد الإطلاع على مجموعة من التراكمات العلمية و المعرفية و الدراسات السابقة في هذا المجال ، كذلك لا يمكن لأي معرفة علمية إن تنتقل و تتواصل دون قطيعة و تواصل في الفكر.وعلي ضوء هذه الدراسات السابقة إنبعثت رغبتنا في بناء هذه الإشكالية التي تقودنا في عملية الدراسة.و أهم هذه الأدبيات التي تصب في لب الموضوع اعتمدنا علي مايلي :

1- كتاب الدكتور فهمي خليفة الفهداوي بعنوان السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل، الطبعة الأولى بعمان عن دار المسيرة للنشر والتوزيع سنة 1422/2001هـ، والذي قدم فيه تحليلا فنيا متخصصا حول السياسة العامة علي صعيد المفاهيم والنظريات، بالإضافة إلى أنماط السياسة العامة ومرتكزاتها البنيوية، كما أشار إلى نحلل السياسة العامة كأسلوب علمي وأطار منهجي للتعامل مع القضايا السياسية، وكذا توظيف العلم والمعرفة العمية وتطويرعهما لخدمة السياسة.والاهم في هذا المؤلف هو تشخيص أهم القوي الفاعلة في صنع السياسة العامة الرسمية وغير الرسمية، وكل المتغيرات البيئية التي تدخل في توجيه الفعلين من ثقافة سياسية وظروف اجتماعية وثقافية... الخ.

2- من الأدبيات المتخصصة والإسهامات الفذة في حقل السياسات العامة هو ماجاء به إندرسون جيمس في مؤلفه صنع السياسات العامة ، المترجم من طرف الأستاذ الدكتور عامر الكبيسي بعمان عن دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 1420/1999هـ، حيث يعد الكتاب من أبرز الأدبيات التي تناولت بأكبر تخصص وتفصيل في النشاط عملية صنع السياسات العامة، وبين كذلك أن السياسة العامة لم تعد مجرد خطة إرشادية آنية، وإنما محصلة لمجموعة من القوي الفاعلة في النظام السياسي سواء كانت رسمية أو غير رسمية، وهذا غير جميع ماحل السياسة العامة التي طرحها إندرسون من تحديد المشكل إلى وضع السياسات حيز التنفيذ إلى معرفة آثارها وصددها من خلال التقييم.

3- وأمام تعدد المدارس الفكرية التي تناولت الدراسة والتحليل حقل السياسة العامة ظهرت هناك أدبيات أكثر تخصصا في جوانب هذا الحقل، وهو تحليل السياسة العامة والدور الذي يلعبه محلل السياسات والذي تعدت وظيفته في الآونة الأخيرة جمع الحقائق والمعلومات إلى تنظيم الخطاب الرسمي حول السياسات المطروحة.وإنطلاقا من هذه الأهمية وواقع العملية في الوطن العربي نشر مركز دراسات وإستشارات الإدارة العامة في سبتمبر 2004 كتاب بعنوان تحليل السياسة العامة في الوطن العربي ،من إعداد علي الدين هلال وجمال عودة وآخرون، تحرير سلوي الشعراوي جمعة، القاهرة.

4- ومن بين الدراسات السابقة أيضا كتاب السياسات المقارنة لجابريل ألوند و جي بنجهام باويل، المترجم من طرف هشام عبد الله ومراجعة سمير نصار، بعمان عن الدار الأهلية للنشر والتوزيع سنة 1999، والذي تناول في جزئه الثاني درلسة حول السياسة العامة، وأيضا الحكومة وصنع السياسة العامة وتوظيفها للبنية السياسية، مشيرا بذلك إلى دور الاحزاب زجماعات المصالح في بلورة السياسات الحكومية.

5- كتاب أنتوني ديونز علم المعلومات والتكامل المعرفي من تعريب محمد فتحي عبد الهادي، القاهرة عن دار قباء سنة 1998 ، والذي جاء فيه دراسة حول قضية المعلومات وعلم المعلومات علي مستو المفاهيم والنماذج، ونظم المعلومات، وبنية الظاهرة ومميزاتها من الناحية العلمية وعلاقتها بباقي المفاهيم المتصلة بها ، وبين دور المعلومة في تشكيل وتنمية المعرفة سواء عند الفرد والمجتمع أو هيئة... الخ، وكذلك دورها في مساندة الحركة إنطلاقا من الحدث إلى إتخاذ القرار.

6- هناك أدبيات كثيرة تناولت أهمية المعلومات ومن أبرزها كاب المعلومات والمجمع للدكتور حسن الوردى ومجبل لازم المالكي، من عمان عن مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع سنة 1998 ، والذي أعطي فيه المؤلفين تحليلا عن الجوانب النظرية للمعلومات، و الدور الإجتماعي للمعلومة في تنمية قدرات الفرد والمجتمع وتشكيل معارف وخبرات حول القضايا التي يواجهها. والأهم في الدراسة هو إستثمار المعلومات في عملية التنمية كمورد إستراتيجي حيوي، وربط هذا كله بواقع الأمصار العربية.

7- كذلك يعد كتاب أحمد بدر وآخرون السياسة المعلوماتية وإستراتيجية التنمية من الدراسات المتخصصة في حقل المعلومات خاصة من زاوية إدارة هذا المورد، من خلال تطرقه إلى آليات وضع السياسة القومية للمعلومات، وتحتوي الدراسة علي مجموعة من البحوث الميداني للعديد من الأمصار العربية التي تشخص آليات التحم العربي في المعلومات وإستثمارها لخدمة التنمية بشكل عام.

8- ومن بين الدراسات باللغة الأجنبية التي ساعدتنا علي إختيار الموضوع هو كتاب كارل دويتش الذي جاء فيه تفصيل لنظرية الإتصال، وركز كذلك علي أهمية القنوات الموجودة في الحسد السياسي والدور الذي تضطلع بع في نقل المعلومات في جميع الإتجاهات ، وكل ما يتعلق بعناصر الإتصال التي تساعد علي فهم العلاقات والاعتماد المتبادل بين مكونات الحسد السياسي، ويعطي في المؤلف صورة عن أهمية الإتصال كشريان الحياة السياسة ومفتاح إستمرار أي نظام.

9- هناك عدة رسائل جامعية تناولت عدة قضايا لها علاقة بموضوعنا مثل إتخاذ القرار والمشاركة السياسية والإدارة العامة والاتصال... الخ، ونذكر منها رسالة ماجستير لإسماعيل ميرازقة من قسم الإعلام والإتصال بجامعة الجزائر تحت عنوان الإتصال السياسي في الجزائر في ظل التعددية، وجاء فيها تحليل حول أهم قنوات الإتصال السياسي ومختلف القوي الفاعلة والمؤثرة فيه، كما تناولت دور الاصل السياسي في نقل المعلومات بين الحاكم والمحكوم.

هذه بعض أهم الأدبيات التي كونت لنا صورة عامة ساعدتنا علي بلورة موضوع دراستنا دور المعلومات في رسم السياسات العامة في الجزائر حالة المجلس الوطني الإقتصادي والإجتماعي ، حيث يقع إختيارنا لهذا الموضوع في نقطة الوسط بين هذه المصادر والتي ركزت من جهة علي السياسة العامة كمحصلة لقوى فاعلة في النظام السياسي، ومن جهة أخرى علي المعلومات ودورها في تشكيل المعارف والخبرات حول القضايا التي يواجهها الإنسان، وعلي أساس الربط بين المفهومين تشكل السياسة العممة من زاوية المعلومات أحد المواضيع الحديثة التي تتطلب تحليلا علميا دقيقا، حيث أن خيارات وبدائل الفاعلين في السياسة وتصورات وحنكة وخبرات النخبة من صناع السياسة والمتغيرات البيئية... إلخ ما هي إلا معلومات تساعد علي بلورة السياسات العامة.

*الإشكالية :

في سبيل التعرف على دور و أهمية المعلومات و مصادرها الرسمية و غير الرسمية في صنع وتوجيه السياسات العامة , و كذا مدى إستخدام و توظيف المعلومات المتاحة و أنظمتها المتوفرة في إتخاذ القرارات في الجزائر من خلال دور المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي كهيئة إستشارية تساعد على بلورة السياسات العامة الوطنية , يقودنا في هذه الدراسة سؤال محوري نطرحه بالشكل التالي :

* ما هو الدور الذي تلعبه المعلومات ومصادرها الرسمية وغير الرسمية في رسم السياسات العامة في الجزائر؟ وكيف يساهم المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي في بلورة السياسات الوطنية كهيئة معلوماتية إستشارية رسمية ؟

*الفرضية الرئيسية :

لغرض الإجابة على هذه الإشكالية لابد من تحديد العلاقة بين متغيرات الدراسة وذلك لرسم حدود ومعالم الموضوع قيد التحليل والإلمام بجميع جوانبه . وعلي هذا الأساس نجد الفرضية الرئيسية بالشكل التالي:

* كلما كانت المعلومات متوفرة وبأكبر مقدار من الكفاءة والدقة والمصدقية والملاءمة , كلما كانت السياسات العامة المتخذة أكثر فعالية وواقعية وعمقا وشمولا ومرونة وأكثر إستفاءا للمتطلبات البيئية المتخذة في ضوئها .

*الفرضيات الفرعية:

- 1/ أن المعلومات الكافية التي تعتمد على مرجعية معلوماتية دقيقة تزيد من رشد صناع السياسة العامة، وتتقلص من دوائر الشك وتقلل من حالات عدم اليقين لديهم حول المشكلات العامة، وتمكنهم من دراستها وتحليلها بعمق وشمولية وفهم وبناء تصورات شاملة لمعالجتها.
- 2/ إن توفير رصيد ضخمة من المعلومات في المجالات المختلفة للسياسة العامة يزيد من الإهتمام بتحديث نظم الاستفادة من هذه المعلومات ومتابعة لتوظيفها في المجالات المختلفة لبرامج الإصلاح والتطوير التنموي وربطها بالمستفيدين في مواقع صنع القرار.
- 3/ تزداد فحوى السياسة العامة وفعاليتها وبنائها على أسس علمية وعملية سليمة كلما إتسع سقف الحريات للفاعلين فيها وإعتماد الرشد والعقلانية في تدفق المعلومات وشفافيتها وسهولة الوصول إليها وإستقلالية الهيئات والمؤسسات المختصة بها.

* المناهج المستخدمة:

لقد آثرنا في هذه الدراسة إستخدام المناهج التالية:

1- المنهج المقارن:

يعتبر المنهج الأساسي في العلوم السياسية وفي الدراسات المتعلقة بها، وذلك لغرض تحليل دور المعلومة في جميع مراحل السياسة العامة وكذا مقارنة مختلف الأدوار الجوهرية بمختلف مصادر المعلومة الرسمية وغير الرسمية كفواعل أساسية في صنع السياسة العامة وتحديد مسارها وتوجيهها وفقا للمتطلبات البيئية وكذلك استجابة لصراع ومساومة هؤلاء الفاعلين. ولا يمكن إعتماد هذا المنهج دون مراعاة الخصوصيات الثقافية والبيئية لكل دولة أو نظام الشئ الذي يدفعا للإستعانة بالمنهج العبر حضاري أو البيئي الذي يمكننا من معرفة الظاهرة في صورتها الثقافية الحضارية⁽¹⁾.

2- المنهج التاريخي:

كذلك لا بد من وضع متغيرات الدراسة في سياق تاريخي معين ومعرفة أيضا تطور ظاهري المعلومات والسياسات العامة. وما وصلت إليه علاقة الظاهرتين محل الدراسة خاصة في عالمنا المعاصر و وكذلك لإعطاء تصورات حمل الظروف التي تحكم العلاقة بين الظاهرتين وهو عنصر مساعد في عملية التحليل من خلال إعطاء الأدلة والتواريخ خاصة أن دراستنا تتعلق بدراسة ميدانية في الجزائر.

(1): د.عاطف علبي، المنهج المقارن مع دراسات تطبيقية، ط1، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 2006، ص33.

3- المنهج الإحصائي:

لا تخلو أي دراسة في العلوم السياسية والاجتماعية عموما من الإحصاءات والأرقام كأدلة صادقة وشواهد وكأحد أساليب وصف الظواهر وإثبات الحقائق العلمية وذلك من خلال إعطاء بعض الإحصائيات حول المعلومات المقدمة من المصادر إلى صناع السياسة . وكذلك بعض الإحصائيات حول قطاع المعلومات في الجزائر , وكذلك حول المجلس محل الدراسة.

4- منهج دراسة الحالة: لغرض جعل دراستنا أكثر صلة بالواقع ونابعة منه ارتأينا أيضا ربطها بواقع السياسات العامة في الجزائر ومن زاوية المعلومات ودورها في صنع هذه السياسات، وذلك من خلال دور المجلس الوطني الإقتصادي والإجتماعي كهيئة استشارية تلعب دورا في تقييم السياسات العامة وتقديم استشارات ووجهات نظر حول السياسات المتخذة في المجالين الإقتصادي والإجتماعي . ولذلك كان لا بد من الإستعانة بمنهج دراسة الحالة . وذلك بجمع البيانات العلمية المتعلقة بالوحدة محل الدراسة وذلك بمعرفة مختلف المراحل التي مرت بها هذه الهيئة وطريقة بنائها وإطارها القانوني وحدود وظيفتها لكن يتطلب هذا المنهج الإستعانة بأدوات تحليلية لجمع البيانات حول حالة الدراسة والتقرب منها أكثر وهذه الأدوات تتمثل في مايلي:

* تحليل المضمون :

وذلك لتحليل تقارير وإصدارات المجلس ومن خلال الوصف الموضوعي والكمي والكيفي لها من أجل الوصول إلى استنتاجات حول دور هذا الأخير في صنع السياسات العامة في الجزائر.

* المقابلة :

ولغرض التقرب أكثر من الوحدة محل الدراسة والحصول على معلومات أدق لا بد من إجراء مقابلات مع أحد أعضاء المجلس للكشف عن مدى مصداقية المعلومات التي يقدمها المجلس من جهة ووزن هذه الهيئة ومدى فعاليتها في صنع السياسات العامة في الجزائر من جهة أخرى⁽²⁾.

* النظريات و الاقترابات المستخدمة :

إن بناء تحليل موضوعي للموضوع قيد الدراسة يتطلب نظريات تتناسب والموضوع على خلفية أن النظرية عبارة عن مجموعة مترابطة من المفاهيم والتعريفات والقضايا التي تكون رؤية منظمة للظواهر عن طريق تحديدها للعلاقات بين المتغيرات بهدف تفسير العلاقة بين المعلومات وعملية صنع السياسة العامة . كما تساعد النظرية على الفهم والتفسير والتوقع . وتعد النظرية أيضا من الوسائل المعرفية التي تقر بوجود علاقة بين متغيرات إمبريقية . من بين النظريات التي تخص دراستنا هذه:

(2): محمد شلبي المنهجية في التحليل السياسي، الجزائر: 1997، ص87.

1 – نظرية الإتصال :

يخضع الإتصال في حياة الأفراد والجماعات والمنظمات والدول بأهمية كبيرة فهو بمثابة شريان الحياة . فلذلك يتعدى تصور قيام مجتمعات ودول بدون الإتصال الذي يعبر عن تدفق المعلومات بين طرفين مرسل ومستقبل عبر وسيط محدد وذلك قصد التأثير والتغيير . والعملية الإتصالية في جوهرها عملية نقل للمعلومة وتبادل للمعلومات بين طرفين. وتعد نظرية الإتصال أساس قيام واستمرار النظام السياسي وبدونها لا يستطيع المحافظة على حدوده وتكامله . أي بدون نقل وتخزين المعلومات وبثها .

وفي دراستنا هذه تساعدنا النظرية على معرفة العلاقة بين المعلومات ومصادرها وصناع القرار وكيفية التعامل مع المعلومة من خلال نقلها وتخزينها وتحليلها وإيصالها للمستخدمين وكذلك تبادل المعلومة بين صناع السياسة العامة والمجتمع المعني بها. ولقد أكد (باي) أن ثمة علاقة جوهرية بين العملية السياسية والعملية الإتصالية . فمن خلال هذه النظرية يمكننا النظر إلى الحكومة كجهاز يضع السياسة العامة على أنها مبنية على عملية تدفق المعلومات ويعد عالم السياسة الأمريكي " كارل دويتش" أول من قاد محاولة استخدام الإتصال كبؤرة اهتمام للتحليل السياسي . وذلك من خلال عدة مفاهيم " الرسائل, أجهزة الإتصال' الذاكرة (مركز القرار), أجهزة التنفيذ.....".

2 – نظرية النظم(التحليل النسقي):

تقوم هذه النظرية على فكرة أساسية مفادها أن الحياة السياسية عبارة عن نسق موجود في بيئة يتفاعل معها أخذًا وعطاءً . وأبرز من طوّر هذه النظرية عالم السياسة الأمريكي "ديفيد استون" ووضع عدة مفاهيم يمكن استخدامها في عملية التحليل " المدخلات و المخرجات, التحويلة التغذيةية... " واستخدامنا لهذه النظرية يكمن في استخدام هذه المفاهيم وربطها بالموضوع قيد التحليل . وذلك من منطلق أن السياسة العامة هي عبارة عن مخرجات للنظام السياسي الكلي القائم في بيئة المجتمع والبيئة الإجتماعية. وتشكل المعلومات الواردة إلى النظام أو صناع السياسة العامة عبارة عن مدخلات مهما كان نوعها " بيانات , حقائق, أحداث, ردود أفعال , تأييد... " فكلها تمد صناع السياسة بمعلومات تساعد على بناء سياسة عامة أي عملية التحويل كما وصفها استون . يتم طرح هذه المعلومات المحوّلة في شكل قرارات وسياسات إلى النظام عبر فتحة المخرجات . ثم تعود العملية من جديد عبر التغذية العكسية التي تمثل معلومات جديدة المعبر عنها بردود الأفعال.

3- اقتراب صنع القرار:

إن صناعة القرار عملية تلازم جميع النظم السياسية . وهي عملية ينتج عنها اختيار محدد من بدائل عدة معروفة سابقا . وهو أيضا نوع من الإعلان السلطوي حول حالة أو مشكلة معينة. وهذا الإقتراب يساعدنا في عملية التحليل خاصة وأن السياسة العامة المتخذة أو المطروحة في أي نظام ماهي إلا عملية اختيار بين بدائل عدة. وهي أيضا عبارة عن قرار اتخذته جهة معينة . ويساعدنا أيضا في فهم الفواعل التي تدخل في صنع

السياسات العامة . لكون صناعة القرار تتضمن العناصر المتشابهة والمتغيرات ذات العلاقة والتي من شأنها التأثير في القرار النهائي وأهدافه وتصوراته . وبذلك لا نستطيع عبر هذا الإقتراب معرفة دور المصادر الرسمية وغير الرسمية للمعلومات في صنع وتوجيه السياسات العامة.

*هيكله الموضوع:

يعالج الموضوع قضية من أهم القضايا تعقيدا في الوقت العصر الحديث وهي العلاقة الجدلية بين المعلومات والسياسات العامة، وللإجابة علي الإشكالية المطروحة والمنثقة عنها وكذلك التحقق من صدق أو نفي الفرضيات المرسومة إرتأينا تقسيم الموضوع إلي ثلاث فصول علي النحو التالي :

لقد تطرقنا في الفصل الأول ألي التأصيل النظري و المفاهيمي للدراسة من خلال تقديم الإطار النظري للسياسة العامة، الذي بينا فيه المفاهيم حسب الزوايا والمناظير التي يحددها الباحثين والمتخصصين في هذا الحقل، كما تناولنا العناصر الأساسية المكونة للسياسة العامة بما تتضمنه من مطالب وقرارات وإعلان ومخرجات وآثار، بالإضافة إلى علاقة السياسة العامة والإدارة العامة، ومن ثم كان لابد من التطرق إلي مراحلها كعملية معقدة تتطلب تقسيمها ولو من الناحية النظرية لأن عمليا يصعب الفصل بين هذه المراحل نظرا لتداخلها من الناحية العملية، بداية من التفكير في المشكلة إلى جمع المعلومات ثم تحديد البدائل، إلى إختيار البديل الأمثل ثم إعلان السياسة العامة ومعرفة صدها في الواقع من خلال التقييم. وفي الأخير قدمنا بعض نظريات ونماذج إتخاذ القرار في السياسة العامة.

أما فيما يخص المعلومات تطرقنا إلى بعض المفاهيم الأساسية وعلاقة المصطلح ببعض المفاهيم الأخرى، ثم تطور المفهوم من عصر المخطوطات إلى عصر الألياف الضوئية، وكيف أصبحت المعلومات موردا إستراتيجيا هاما. ثم تطرقنا إلى آليات التحكم في هذا المورد من خلال نظم المعلومات كنتيجة للتطور المذهل الذي عرفته تكنولوجيا المعلومات ، وذلك بالتعرض إلى مفهوم وخصائص وأنواع نظم المعلومات، ثم أهم النظريات والنماذج الحديثة والتقليدية في المعلومات، وفي الأخير أعطينا صورة عن أهم البني الأساسية للمعلومات وكذا آلية التحكم في هذا المورد علي المستوى الوطني.

أما في الفصل الثاني فحاء فيه الربط بين السياسة العامة كعملية وبرنامج عمل هادف تتولاه السلطة الرسمية في الدولة، والمعلومات كعامل ضروري وشرط لازم في هذه العملية ناتج عن البيئة الداخلية والخارجية للنظام السياسي، وبيننا دور المعلومة علي ثلاث مستويات رئيسية أولها أهمية المعلومة في تحديد مشكلات السياسة العامة كأهم دور تلعبه من خلال التقنيات الحديثة من نظم وتكنولوجيا المعلومات أو التحليل العلمي للمشكلات وكذلك المعلومات المستقتات من البحوث والدراسات التي تتناول القضايا العامة بنوع من الحياد

والتحليل الموضوعي. ثم نتطرقنا إلى المستوى الثاني الذي توظف فيه المعلومة في إتجاهات مختلفة وبدرجات متفاوتة حسب طبيعة النظام السياسي من خلال التطرق إلى دور المصادر الرسمية والغير رسمية للمعلومات كفواعل أساسية في صنع السياسة العامة من مشرعين ومنفذين وأجهزة إدارية وأهل إختصاص وخبرة فنية، وبنوك معلومات وهيئات بحث وإستشارة وكل تشكيلات المجتمع المدني بأبعادها الفكرية، وضرينا في هذا السياق أمثلة عن الجزائر التي تسعى إلى توظيف المعلومة ومنجزات العلم والتكنولوجيا كحجر أساس في رسم السياسات العامة.

وفي الفصل الثالث من الدراسة جاءت دراسة حالة المجلس الوطني الإقتصادي والإجتماعي وذلك لجعل دراستنا أكثر إرتباطا بالواقع، وذلك بتبيان الدور الإستشاري للمجلس في صنع السياسات العامة كهيئة معلوماتية رسمية، وكيف يلفت المجلس إنتباه صناع السياسة إلى أهم القضايا العامة التي تدخل في مجال تخصصه، بالإضافة إلى معرفة مدى إلتزام صناع السياسة العامة في الجزائر بالوظيفة الاستشارية كأحد مقومات النهج الديمقراطي الذي تلتزم به الدولة أمام شعبها.

الفصل الأول: التأصيل النظري المفاهيمي للدراسة

المبحث الأول: السياسة العامة إطار النظري

تشكل السياسة العامة أحد المفاهيم المستحدثة في دراسات الإدارة العامة، والتي أصبحت اليوم أحد أخصب المواضيع وأعقدها، حيث لقيت إهتماما بالغا وتداولوا واسعا من لدن الباحثين والمتخصصين في علم الإدارة العامة وعلماء السياسة، فكم هم كثيرون الذين أسهموا وتركوا بصماتهم في دراستها وتحليلها وتحديد مجالاتها، وتصميمها أيضا. إذا فهي فكرة مائعة ومضمون لزج يستجلب الكثير من المعاني كالحكومة، الإدارة العامة والمصالح الوطنية، الخ، فالسياسة العامة بهذا المعنى وصفها البعض بأنها: "ذلك الممر الحلزوني المؤطر والامؤطر أحيانا الذي يجد المارون منه أنفسهم مجبرين على المرور منه، صنعا ومستفدين ومنفذين".

فلا مناص إذا من أن تكون الخيارات المجتمعية أو السياسات الوطنية منصهرة خلف أجدديات السياسة العامة، وعليه فإنها تتجاوز أن تكون مجرد خطة إرشادية، أو دليلا مروريا آنيا، وذلك إذا تم تحريرها من المحددات الوظيفية بإتجاه الرحابة المفاهيمية والفلسفية، والأفكار والقيم في جميع توجهاتها وتفاعلاتها ومستوياتها بالشكل الذي تعبر فيه السياسة العامة عن المقومات ذات العلاقة بالإنسان والمجتمع والتنظيم والحكومة... الخ.

إن الطبيعة المائعة جعلت منها حقلا دراسيا علميا، يتناول السياسة العامة بكل جوانبها من مفاهيم ومراحل، وتحليل وتوضيح أسبابها وأثارها ومحتوياتها، ومدى تأثير العوامل البيئية عليها أيضا، وكذا تحليل تأثير المؤسسات المتنوعة والعمليات السياسية والسلوك السياسي في صنعها وتحليلها، فلا بد أن تضع السياسة العامة معالم الطريق التي تسلكه المنظمات والهيئات الحكومية ككل لمواجهة التحديات البيئية الداخلية والخارجية، فهي التي تستطيع التوفيق بين العناصر المختلفة، وتوجد التوازن بين الأداء الوظيفي والأهداف المتوخاة، وهي التي تتولى أيضا إستراتيجيات التنسيق والتكامل والتكيف.

وفي هذا الصدد طور علماء السياسة عدة نماذج ومداخل لدراسة السياسة العامة لأغراض تحليلها وتقديم المرتكزات الأساسية التي تقوم عليها. وبناء على هذه الخلفيات الفلسفية، سوف نتطرق في هذا المبحث إلى ما تحمله السياسة العامة من معنى على صعيد المفهوم والنظريات وهذا تحت وطأت سؤال جوهرى يضعنا في مستوى أبعاد الظاهرة.

فما هو المقصود بالسياسات العامة على صعيد السلوكيات والممارسات والفلسفة والنظريات؟

أولاً: السياسة العامة علي صعيد المفاهيم

أ/ مفهوم السياسة العامة:

إن دراسة المفاهيم المتعلقة بالسياسة العامة هي دراسة لما يفعله النظام السياسي للإجابة على السؤال الكبير الذي طرحه "هارولد لاسويل" منذ 50 عاما من يحصل علي ماذا ومتي وكيف؟، أو هي التوزيع أو التخصيص السلطوي للقيم على حد تعبير "دافيد إستون"⁽¹⁾. وهي أيضا دراسة لوظائف النظام السياسي وقدراته بتعبير أدق "لرفاعة الطهطاوي" من دراسة لقضاء مصالح العباد وإدارة شؤونهم، أي بإختصار دراسة للأداء الحكومي بمضمونه الإداري والسياسي⁽²⁾. هذه هي المناظير أو المحاور التي يمكن من خلالها حصر أبعاد هذا المفهوم، لكن نجد أنه من الضروري قبل التعرف على مفهوم السياسة العامة لا بد من التعرف على بعض المفاهيم التي تدخل في تركيب ومحصلة هذا المفهوم اللزج والمائع، وعند تشريح السياسة العامة فأول مفهوم يمكن أن يستدعي الاهتمام هو مصطلح السياسة .

* تعريف السياسة :

هناك تعاريف متعددة ومتباينة لكلمة " سياسة " تتفاوت من حيث البساطة والتعقيد، والواضح أن إختلاف هذه التعريفات مرده إلى إختلاف زوايا النظر إلى المصطلح والمنطلقات الفكرية لعلماء السياسة و المفكرين والباحثين أيضا، وكذا المداخر المستخدمة لدراسة هذا المفهوم.

فقد عرفت السياسة (policy) بأنها: "برنامج معد للقيم المستهدفة والممارسات، وهي وضع وصياغة وتطبيق التحديات والمطالب والتوقعات فيما يخص مستقبل علاقات الذات مع الغير ، وقد أكد البعض على عنصر الإكراه ، فوضعت السياسة بأنها الإكراه المخطط عمدا، أو أقوال تحدد غرض ووسائل وموضوع أشياء ممارسة الإكراه داخل سياق علاقة القوة في المنظمات ، وأشار البعض إلى مخرج لأي صانع قرار وأشار البعض إلى تعلقها بالمدى الطويل والبعض إلى جوانب التوجه نحو الهدف"⁽³⁾.

ويعرف أحد علماء السياسة وهو "presthus" السياسة بأنها: "أسلوب أو طريقة للتصرف الذي يتم إختياره بواسطة الحكومة والمنظمات الجماعية أو الأفراد من بين العديد من البدائل في ضوء ظروف معينة لكي ترشد وتحدد القرارات الحالية والمستقبلية."⁽⁴⁾.

(1): كمال المنوفي، السياسة العامة و أداء النظام السياسي، القاهرة: مكتبة النهضة المصرية، 1988، ص15.

(2): سلوي الشعراوي جمعة، تحليل السياسة العامة في القرن الحادي والعشرين، في: علي الدين هلال (وأخرون...)، تحليل السياسات العامة في الوطن العربي، القاهرة: مركز دراسات وانتشارات الإدارة العامة، 2004، ص23.

(3): محمد محمود ربيع، عبد الله الغنيم و (أخرون...)، موسوعة العلوم السياسية، ج الكويت، 1993، ص451.

(4): preusthus.r. "public administraton", the ronalc press comping , n ,y, 1975, p15.

وهناك من عرف السياسة أو من زاوية محددة كعملية تحكم صنع القرار في تعريف يصفها بأنها: "مرشد للتفكير في إتخاذ القرار، فهي تحكم وتصنف إجراءات عملية إتخاذ القرارات في ضوء أو من خلال إطار محدد، وهذا الإطار هو مجموعة من القواعد التي تحكم وتوجه عملية إتخاذ القرارات"⁽¹⁾.

أي يمكن النظر إلى السياسة في معناها الأساسي على أنها عملية إختيار فردي أو جماعي والتي تشرح وتبرر وترشد أو تحدد تصرفا معيناً سواء كان قائماً فعلاً أو يحتمل الوقوع ، وعادة السياسة تحدد الإطار الذي يمكن للقرارات أن تتخذ فيه ، وفي بعض الأحيان يمكن أن تكون محصلة لعدد من القرارات أو النتائج المتراكمة للتصرفات والإختيارات.

ومن بين التعاريف الواردة كذلك أن: "إصطلاح السياسة بصفة عامة يطلق على تلك القرارات الجوهرية التي تتم في منشأة معينة وتتصف بأكبر قدر من الشعب وتعطي أطول مدى زمني وتتطلب أكبر قدر من المعلومات والتفكير الإبداعي و التأملي ..."⁽²⁾.

وحتى لا نكون منحازين إلى أي مدرسة أو إسهام فكري، رغم إعترافنا بمدى الاهتمام الكبير والمتزايد التي تحصي به دراسات السياسة في المدارس الغربية ، وذلك بوضع الأسس الفلسفية والإطار المفاهيمي للسياسة كعلم قائم بذاته وكل ما يشمل بها من مفاهيم ، لكن تبقى المدرسة العربية الإسلامية ذات إسهامات فذة في هذا الحقل ، حيث نجد لمصطلح السياسة أصولاً وإرهاصات في التراث العربي الأصيل و إلا كيف نفسر ما ورد على لسان العرب "القيام بالأمر بما يصلحه". وقد فهم العرب السياسة بمعاني كثيرة ، فالحكم هو مناط السياسة عند الفقهاء الذين شغلهم موضوع الأمة والإمامة والتي قصد بها تدبير شؤون الراعي والرعية بما يتفق وأحكام الشرع. أي السياسة بالمنصور الإسلامي مناطها السلوك الذي ينشد خير الأمة، كما ربط المفهوم كذلك بعدة مصطلحات كالتدبير عند (حامد ربيع) والقيام بشؤون الناس والإصلاح ، والرياسة ، والعمران كما ورد في أدبيات ابن خلدون الذي تعد نظرتة للسياسة من باب النشاط والممارسة⁽³⁾ .

هذا عن مفهوم السياسة لكن لا ينبغي أن نلصق مفهوم السياسة "policy" لما قد يشير إليه مفهوم السياسات "politics" والتي تعرف على أنها: ". تلك التوصيات العامة التي تشكل إطار للتفكير في

(1) : أحمد رشيد، نظرية الإدارة العامة، القاهرة: دار المعارف، 1987، ص13.

(2) : علي الشرفاوي، السياسات الإدارية...، الإسكندرية، المكتب العربي الحديث، 1988، ص23.

(3) : محمد محمود ربيع، عبد الله الغنيم (واخرون...)، المرجع السابق، ص102.

المواقف، وتوجه القرارات نحو تنفيذ الغايات المنشودة، وتكون واضحة، محددة، مفهومة، تتسم بالثبات النسبي، واقعية ومنطقية، وألا تكون متعارضة مع الأهداف." (1).

وفي تعريف آخر تمثل السياسات: "مجموعة القواعد والمبادئ التي يلتزم بها المخططون و المنفذون في كل مراحل العمل، فهي تعبير عن الاتجاهات الرسمية في التنظيم نحو أنماط السلوك المسموح به، وتعتبر أيضا عن الوسائل التي يمكن اتباعها لتحقيق الأهداف." (2).

فالسياسة بإيجاز هي صياغة الأهداف، وفي مفهومها العام هي إتجاه يوضح أسلوب التفكير عند إتخاذ القرارات الصالحة لمشروع , كما أنها الموجه والمرشد للأفعال والقرارات لأنها تضع الأساس الذي يربط تلك الأفعال بالأهداف، وهناك إرتباط وثيق وثمة علاقة جوهرية بين المبادئ والسياسات والقواعد في مجال التطبيق العملي. ومن جملة التعاريف المقدمة من أهل الاختصاص يتضح لنا جليا أن السياسة تتفاوت وتختلف من حيث تعريفها حسب المناظر والزوايا المراد تحديدها، فهناك من ينظر لها من زاوية السلوك المرتبط بالأشخاص ومؤسسات وعمليات الحكم ، أما آخرون فيصفونها على أنها جوهر العمليات المتعلقة بالتعامل مع المشكلات وصولا إلى الأهداف، كما تشير التعريفات أيضا إلى أن السياسة هي تفاعلات إنسانية محملة بالتهديد أو بالقوة التي يراها البعض أنها لب السياسة، على إعتبار أن السياسة هي جماعة أفراد وأقلية يمارسون السلطة و الإكراه المنظم على أغلبية من المؤسسين الذين يسلمون بذلك من تلقاء أنفسهم وتحت سلطة الأمر. فبعد أن تطرقنا ولو بصورة مختصرة إلى مفهوم السياسة، والفرق بين مفهوم السياسة والسياسات، سوف نقف عند مفهوم السياسة العامة كأحد المفاهيم المستحدثة في علم السياسة والإدارة العامة، وعلى خلفية المفهومين السابقين "السياسة والسياسات" أسهم العديد من علماء السياسة في وصف وتحديد مصطلح السياسة العامة حسب منطلقاتهم الفكرية والمداخل المنتهجة في دراسة هذا المفهوم، ومن خلال الاطلاع و إمعان النظر في أهم التعاريف الواردة يمكن أن نقسم هذه الإسهامات إلى الزوايا التالية:

(1): مصطفى أبو زيد فهمي، حسين عثمان، الإدارة العامة، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 2003، ص308.

(2): محمد قاسم القريوتي، مهدي حسين زويلف، المفاهيم الحديثة في الإدارة النظرية والوظائف، ط3، عمان: 1993، ص124.

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

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

إن القوة كقيمة في حد ذاتها ينظر إليها علماء الاجتماع السياسي على أنها سبب النشاطات الاجتماعية للتنظيم، ويعني أن القوة هي سبب ونتيجة في آن واحد لقيام التنظيم الاجتماعي , ومن ناحية ثانية فان القوة كظاهرة أو كعملية لا يمكن أن تظهر إلا إذا بدأ الأفراد في الدخول في التفاعل وعلاقات مع بعضهم كمصلحة للتنظيم , كما يرى إتجاه ثالث أن القوة مجرد وسيلة لتحقيق الأهداف والمصالح والأغراض القومية كالأمن والإستقرار والرخاء... الخ , ونحو ذلك تصبح بدورها هدفا في حد ذاته تسعى الدولة لتحقيقه بشتى الطرق . ورغم أن مفهوم القوة هو المفهوم الأساسي في العلوم الاجتماعية وبالذات في علم السياسة إلا أن هناك تعريفات مختلفة لهذا المفهوم بل لا يوجد تعريف متفق عليه ،ولكن هناك ملامح للقوة يمكن الإستدلال عليها , فقد حاول فريق من علماء السياسة التوصل إلى تعاريف واضحة وشاملة لمعنى القوة من زاوية التحكم والإحتكار لوسائلها، فعرفها "أوستن ريني **A-RENNEY**" بأنها: "علاقة التبعية والطاعة من جانب والسلطة والسيطرة من جانب آخر". أما "مارشال **C.MARCHEL**" فوصفها بأنها أماكن التواصل إلى الغايات المطلوبة".

كما عرفها البعض من باب التأثير على الآخرين حيث يعرف "ماكس فيبر **M.WEEBER**" القوة بأنها: "إحتمال قيام شخص ما في علاقة اجتماعية بتنفيذ رغباته رغم مقاومة الآخرين بغض النظر عن الأساس الذي يقوم عليه هذا الاحتمال " .ومن بين التعريفات التي سارت على مدى هذا التعريف ما قدمه "دال **DEHL**" حيث يقول: "القدرة على جعل شخص آخر يقوم بعمل لم يكن يقوم به بغير ذلك"⁽¹⁾.

(1): محمد نصر مهنا، العلوم السياسية بين الأصالة والمعاصرة، الإسكندرية: مركز الدلتا للطباعة، 2002، ص 120-121.

وهناك تعريف للقوة من زاوية القدرة على التأثير في صنع القرار في المجتمع، حيث إتجه كل من "هارولد لاسويل H.LASWEL" و"أبرهام كابلان A-KAPLAN" إتجاهها آخر في تعريف القوة، فهي تعني: "المشاركة في صنع القرارات المهمة في المجتمع والقرار بصفة عامة هو الإختيار الواعي بين البدائل بعد دراسة الموقف من أجل تحقيق هدف معين، هذا التعريف يؤكد على أنه من الصعب تحديد المراكز الفعالة أو مواطن القوة في إتخاذ القرار"⁽¹⁾.

فهذه تعاريف متنوعة للقوة من عدة زوايا كالتحكم أو التأثير أو صنع القرار، فالقوة ذات طبيعة نسبية وعملية ذات وجهين هما السلطة والنفوذ، هذا بإختصار شديد كل ما قد تحمله القوة من معنى فنحن أردنا تشريحها حتى نقف على مفهوم السياسة العامة من منظور القوة.

وإنطلاقاً من مفهوم القوة عرف "هارولد لاسويل H-LASWELL" السياسة العامة بأنها: "من يجوز على ماذا؟ ومتى؟ وكيف؟ من خلال نشاطات تتعلق بتوزيع الوارد والمكاسب والقيم والمزايا وتقاسم الوظائف والمكانة الإجتماعية، بفعل ممارسة القوة أو النفوذ، والتأثير بين أفراد المجتمع من قبل المستحوزين على مصادر القوة"⁽²⁾.

كما توسع في بسط ذلك المنطلق كل من "مارك ليندنبرك M. LINDENBING" و"بنيامين كروسي B-CROSBY"، حين عرفا السياسة العامة من منطلق برغماتي عملي يخضع لعمليات الأخذ والجذب والمساومة من أهما: "عملية نظامية تحظى بميزات ديناميكية متحركة للمبادلة والمساومة، وللتعبير عن مجوز على ماذا؟ ومتى؟ وكيف؟ كما عن ماذا أريد؟ ومن يملكه؟ وكيف يمكن أن أحصل عليه؟"⁽³⁾.

إن منظور القوة يعكس إمكانية الصفوة "ELITE" في حصولها على القيم "VALUES" العامة عبر التأثير "INFLUENCE" على قوة الآخرين في المجتمع، وأن السياسة العامة يمكن لها أن تكون إنعكاسات لوجهة نظر أو إرادة أصحاب النفوذ والقوة، الذين يسيطرون على محاور التنظيم السياسي ونشاطات مؤسساته المختلفة.

(1): انظر محمد نصر مهنا، المرجع السابق، ص 123-125.

(2): فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل، ط1، عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع، 2001، ص 16.

(3): فهمي خليفة الفهداوي، المرجع السابق، ص 32.

غير أن هذا المنظور لقي إنتقادات لاذعة من لدن الكثير من المفكرين الذين لا يؤمنون بأن القوة وحدها قادرة على تفسير كل العلاقات والتفاعلات والنشاطات التي تدور في فلك السياسة العامة ضمن إطار المجتمع فضلا عن تداخل المضامين السياسة العامة فهي تعبر عن الجزء الخفي فيها , وإلا كيف نصف الإجراءات والنشاطات والمبادئ والقواعد , المعبر عنها وحتى المحددات المزمع تحقيقها , وأهدافها المنشودة , فلهذا النقد تأثير في بروز تيار آخر يعرف السياسة العامة من منطلق آخر يختلف تماما .

2- مفهوم السياسة العامة من منظور أداء النظام:

لقد وصف العديد من علماء السياسة النظام بشك عام وذلك بإعتباره مجموعة من الأجزاء تشكل فيما بينها نسقا من العلاقة المتبادلة في إطار تلك الوحدة الكلية, ومن هذه الزاوية يولي "ديفيد استون D.EASTON" إهتماما بالسياسة العامة، أى من وجهة تحليل النظام كنتيجة ومحصلة في حياة المجتمع من منطلق تفاعلها الصحيح مع البيئة الشاملة التي تشكل فيها المؤسسات والمرتكزات والسلوكيات والعلاقات أصولا للظاهرة السياسية التي يتعامل معها النظام السياسي، وعليه فهو يعرفها: "توزيع القيم في المجتمع بطريقة سلطوية آمرة, من خلال القرارات والأنشطة الإلزامية الموزعة لتلك القيم في إطار عملية تفاعلية بين المدخلات والمخرجات والتغذية العكسية"⁽¹⁾. فهذا التعريف يعطينا صورة عن بيئة السياسة العامة أي علاقتها بالنظام السياسي وكل ما قد يحدث من تفاعلات وعلاقات وصراعات ومساومات كما ينظر للسياسة كنسق يتفاعل مع باقي الأنساق الأخرى أخذا وعطاء .

كما يرى أيضا "جابريل الموند G.ALMEND" بأن السياسة العامة تمثل: "محصلة عملية منتظمة عن تفاعل المدخلات (مطالب + دعم مع المخرجات (قرارات وسياسات...) للتعبير عن أداء النظام السياسي في قدرته الإستخراجية والتنظيمية , التوزيعية الرمزية , (...) , كما يراها أيضا من زاوية إجرائية بأنها: " تعبيرات عن النوايا التي يتم سنها أو إقرارها من قبل السلطة التنفيذية والتشريعية التي تقوم أيضا بتخصيص الموارد وتحديد الجهات المسؤولة عن تطبيق إنجاز هذه الأهداف"⁽²⁾.

(¹) : david estonn , , analyse de système politique, paris:traduction de P.R. Armand colin.,1974,p125.

(²): جابريل الموند، بنجهام بويل، السياسة المقارنة إطار نظري ، ترجمة: محمد بشير المغازي، بنغازي: منشورات قان يونين، 1996، ص272.

وقد لا تكون أراء "بربارة مكلينان B.MELENNAN" وزملاؤه أكثر إختلافا عن التعريف السابق , في تعريفهم للسياسة العامة بأهما: "النشاطات والتوجهات الناجمة عن العمليات الحكومية إستجابة للمطالب الموجهة من قبل النظام الإجتماعي إلى النظام السياسي..."⁽¹⁾.

إن هذا المنظور قدم نظرة كلية واسعة وشاملة , لحركة البيئة وتفاعل نظمها , بالشكل الذي يسهم في إقامة وحدة تحليلية مترابطة تركز على قضايا وشؤون المصلحة العامة , كإستجابة للنظام السياسي , وهذا يلزمنا للإشارة إلى الجانب الايكولوجي ودوره في بناء السياسات العامة , فها هي هذه العلاقة ؟ وإلى أي مدى يلعب النظام السياسي دورا في توجيه السياسة العامة ؟. إن فتح باب كهذا يتطلب دراسة متخصصة للجانب البيئي في الإدارة العامة لكن سنحاول أن نعطي نظرة ولو بإيجاز عن الدور الذي يلعبه النظام السياسي في تحيد معالم السياسات العامة , أو الفضاء الذي تتحرك فيه الحكومات ومجال تغطيتها.

ولذا يرى أصحاب هذا المدخل الايكولوجي أو(البيئي) أن نجاح أي تنظيم في أداء مهامه بنجاح في المجتمع , لا يعني نجاحه بنفس القدر في بيئة مغايرة لبيئة المجتمع الذي ينتمي إليه التنظيم , وعليه فالتنظيم لا بد أن ينبثق من البيئة التي ينتمي إليها بعواملها المختلفة. لقد كان الاهتمام بالأثر البيئي على الإدارة قديما حيث تقول المصادر التاريخية أن "كونفوشيوس" وهو أحد فلاسفة الصين القدماء أول من نبه إلى الأثر الايكولوجي حيث قال: "أن على الحكام أن يفهموا الأحوال السائدة في بلد ما حتى يحكموه, وعليهم أن يراعوا العوامل الطبيعية والأحوال الاجتماعية عند حماية مسؤولياتهم"⁽²⁾.

هذا التعبير صادق عن الأثر البيئي في توجيه المسؤولين عند بناء أي سياسة في شتى المجالات, أما في العصر الحديث فنجد "جون قاوس" من الأوائل الذين إهتموا بإبراز الجانب البيئي وأهميته, وبجانبها دراسات "فريد ريجز FREED.R" في التركيز عن الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والمتغير الثقافي , وهناك عدة دراسات أخرى تنوه إلى ضرورة التأقلم والتكيف مع المتغيرات البيئية من قبل واضعي السياسة العامة والتي تؤدي إلى سلسلة من ردود الأفعال التي تؤثر على كل جانب من جوانب العمل داخل النظام السياسي .ويقول في هذا الشأن "عبد الكريم درويش- والدكتورة ليلي تكلا" في مؤلفهما المشترك "أصول الإدارة العامة": "...إننا لا يمكن أن نفترض أن الجهاز الحكومي في مجتمع ما يستطيع أن ينجو من إعتبرات الزمان والمكان الجغرافي والسكان , أو بأنه يمكن بشكل آخر أن يبدو مستقلا أو منعزلا عن تأثير الحضارة أو السياسة أو التنظيم

(1): فهمي خليفة الفهداوي، المرجع السابق، ص33.

(2): محمد سعيد عبد الفتاح، محمد فريد الصحن، الإدارة العامة المبادئ والتطبيق، الإسكندرية:الدار الجامعية، 2003، ص143.

الإجتماعي والإقتصادي الذي نما فيه , بل يمكن أن نرى الوجه الحقيقي للإدارة الحكومية في أي مجتمع دون خداع أو سوء فهم ... فبيئة الإدارة ما هي في الواقع إلا امتداد للبيئة الإجتماعية الأخرى السائد بما فيها من عوامل القوة والضعف , الكفاية وعدم الكفاية العزيمة والتوكل , الصلاحية والفساد , التزعة للسيطرة , والاتجاه نحو الديمقراطية أو الميل للتمسك بالنظام أو الخروج عليه , أو إحترام المواعيد وتقدير أهمية الوقت أو التفريط فيه⁽¹⁾.

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

3- مفهوم السياسة العامة من المنظور المؤسسي (الحكومة):

توصف الحكومة بأنها سلطة تمارس السيادة في الدولة لأجل حفظ النظام وتنظيم الأمور داخليا وخارجيا , فضلا عن كونها بنية تنظيمية تشمل أجهزة ومؤسسات تقوم بوضع القواعد القانونية وتنفيذها، إلى جانب كونها تمثل مركز عملية إتخاذ القرار ورسم السياسات العامة، أي العلبة السوداء كما وصفها "استون" التي تحدد كيفية إنسياب العلاقة بين التشريع والتنفيذ والقضاء. فيمكن حسب هذه المعطيات النظر إلى السياسة العامة من خلال كونها ممارسة تمثل عملية إتخاذ القرارات ورسم السياسات داخل الأجهزة الحكومية في سبيل صيانة بنيتها التنظيمية, فمن هذا المنظور المركب المستوعب لطبيعة الحكومة من حيث ما تحمله من مواصفات وخصائص وردت عدة تعاريف تدل علي السياسة العامة من حيث كونها عملية تنظيمية تقتضيها الطبيعة المؤسساتية للحكومة وعلاقتها مع البيئة الخارجية بكل محتوياتها.

(1): محمد العلي مهنا، الإدارة في الإسلام، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، ب ت، ص 146.

فمن هذا المنطلق عرف "منري توني" السياسة العامة بأنها: " تلك الوسائل المعتمدة من خلال الحكومة في سبيل إحداث تغيرات معينة داخل النظام الاجتماعي للدولة". لقد أوضح هذا التعريف الجوانب الفنية للسياسة العامة بوصفها عملية ديناميكية آلية، أي تلك الأساليب المستخدمة من قبل الحكومة هي التي أدت إلى صياغة السياسة العامة وتوجيهها بنمط معين لإحداث صدى داخل البيئة.

لكن "دي كوسبولاس KOUSOULAS-D" كان أكثر تحديداً وشمولاً بوصفه للسياسة العامة من منظور الحكومة بأنها: " تلك القرارات والخطط التي تضعها الهيئات الحكومية، من أجل معالجة القضايا العامة في المجتمع"⁽¹⁾. فهو يوضح سلوك الحكومة إزاء القضايا والمشكلات، تعبيراً عن ذلك بإصدار قرارات وخطط لمواجهة هذه المشاكل، فالتعريف شامل للوسائل والأجهزة الحكومية والوظائف (قرارات التحويل) والأهداف (مواجهة القضايا).

ومن زاوية أخرى وبشكل شامل عرفها (توماس داي) بأنها: " العلاقة بين الوحدة الحكومية وبيئتها، فهي تعبير عن كل شيء تقوم به الحكومة، أو هي تقرير أو اختيار حكومي للفعل أو عدم الفعل..."⁽²⁾. أي أنها إختيار الحكومات لما تفعله وما لا تفعله ضمن مجال معين، فهذا توضيح لماهية أفكار الحكومة وعملية ضبط الصراع بين المجتمع وأعضاء التنظيم من سلوك وبيروقراطيات التنظيم وتوزيع المنافع وغير ذلك. هذا التعريف يتناول الإختلاف بين ما تقرره الحكومة وما تفعله فعلاً، بل أنه ينصرف إلى أعمال لا تدخل ضمن السياسة العامة كتعيين شخصي، وكذلك يوضح الجانب الضمني والخفي في السياسة أي بمعنى السكوت حول قضية ما، أو عدم إبداء أي رد فعل حول مشكلة ما كإضراب أو طلب الزيادة في الأجر لشريحة معينة، هذا الصمت رغم أن هذا الأمر من مهمتها وحتى في حالة وعودها فهذا يعبر عن عدم الفعل الذي يعبر عن سياسة عامة للحكومة.

وبأكثر تفصيل في النشاط يعرفها "جيمس اندرسون" الذي عبر عن المصطلح من وجهة نظر الهدف علي أن السياسة العامة هي: "برنامج عمل مقترح لشخص أو جماعة أو حكومة في نطاق بيئة محددة لتوضيح الغرض المستهدف والمحددات المراد تجاوزها سعياً للوصول إلى الأهداف، أو لتحقيق غرض مقصود... أو هي برنامج عمل هادف يعقبه أداء فردي أو جماعي في التصدي لمشكلة أو قضية ما..."⁽³⁾.

(1): فهمي خليفة الفهداوي، المرجع السابق، ص 35.

(2): thomas day, "public policy", englewood cliffs, N, prentice-hall, 2end, 1975, p05.

(3): جيمس اندرسون، صنع السياسات العامة، ترجمة: عامر الكبيسي، ط1، الأردن: دار المسيرة، 1999، ص ص 14-15.

أي طريقة عمل هادفة يتبعها منفذ أو منفذون في تعاملهم مع مشكلة أو مسألة ذات إهتمام بارز تندرج في إطار ما هو واقع فعلياً أو تلك السياسات التي تطورها الأجهزة الحكومية والمسؤولون الحكوميون , رغم تأثير الأشخاص والعوامل غير الحكومية في تطويرها .

ومن مدخل آخر تشير إلى: "الأهداف التي تقرر الحكومة تنفيذها في مختلف مجالات النشاط الذي تتدخل فيه الدولة"⁽¹⁾. أي كل ما من شأنه أن يحضى بتدخل الدولة وليس هناك إشارة في التعريف ما إذا كانت هذه الأهداف تتعلق بخير الأمة , فإذا كانت الرعاية الصحية , والتربية وحفظ الأمن والتنمية تعد من الأهداف التي تعمل الدولة على تحقيقها . فعادة ما يكون تدخل الحكومة في القهر والتعسف والقيام بحرب عدوانية هذا أيضا يكون هدفا تسعى الإدارة والحكومة بشكل عام إلى تحقيقه باستعمالها السلطة اللاتحجية كالظبط والتنظيم .

وثمة تعريفات متعددة من هذه الزاوية ومعظمها يندرج في إطار ما قدمناه من حيث كون السياسة العامة مجموعة القواعد والبرامج الحكومية التي تشكل قرارات أو مخرجات النظام السياسي بصدد مجال معين , ويتم التعبير عن السياسة العامة في عدة صور وأشكال منها القوانين واللوائح والقرارات الإدارية. فالمنظور الحكومي للسياسة العامة يولي إهتماما بارزا في وقتنا الحاضر وذلك بفعل ما يشهده المحيط السياسي من تغيرات إقليمية ودولية لبلدان العالم والبلدان النامية خاصة, حيث تشكل السياسات العامة واحدة من أهم المعايير التي تقيم عليها الحكومات و التي تقيم وزنا لمستقبلها ومدى قدرتها على تحقيق الرضى العام لشعوبها من حيث كونها تحدد الخيارات والأهداف والبرامج .

مما جعل المصطلح حقلًا للدراسة والتحليل، خاصة لأداء المؤسسات السياسية والإدارية التي تضطلع بمهام صنع السياسة العامة وتنفيذها وكل الفاعلين فيها، والدليل الصادق على ذلك تساقط الحكومات في العالم العربي والنامي عموما تعبير عن عدم قدرتها على دفع عجلة التنمية الشاملة والمستدامة لشعوبها فيعطينا هذا المنظور صورة حقيقية عن مهام الحكومات وأجهزتها ويمثل منطلقا علميا في دراسة جوانبها وممارساتها . وفي هذا الصدد تحضرنا نباهة الدكتور "فهمي خليفة الفهداوي" من خيرة ما كتب في السياسة العامة حيث يقول صراحة " ... أن شواهد النصوص السياسية حول ماهية السياسة، من حيث السلوك هو جذر السياسة وأصلها، وبالتالي هناك قليات مستقلة للمفاهيم التابعة التي نتعامل معها، ونجعلها أصولا لمنطلقاتها الفكرية، فالحكمة قبل الحكومة وان الطاعة قبل السلطة، والتصويت قبل القرار والطلب قبل القيمة، والاعتقاد قبل الإيديولوجية، والإقناع قبل النفوذ والقوة , والواجب قبل الاضطرار..."⁽²⁾.

(1): ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة، لإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر، 2004، ص51.

(2): فهمي خليفة الفهداوي، المرجع السابق، ص16.

هذا التعبير الدقيق يضع السياسة العامة مدعاة هامة في المجتمع وتحتم على الحكومة أن تعي عبر سياستها المصلحة العامة بكل ما تحمله الكلمة من دلالات .

ب/ مفهوم صنع السياسة العامة .

لقد تم التحول في الستينات والسبعينات من دراسة القرار إلى دراسة صنع القرار كتطبيق للعملية السياسية، وأصبح التركيز أيضا على المشكلات العامة القابلة للحل، والتركيز على التنفيذ وإستخدام المعرفة والأساليب العلمية والفنية في عملية بناء السياسات وكذا الأساليب والمعارف اللازمة لصنع أفضل للسياسة العامة، وذلك من منظور كلي يعتمد على المعرفة والخبرات الشخصية لصناع السياسة والإبداع المنظم في إختيار البدائل، وكذلك الاهتمام بالمتغيرات البيئية وعمليات التغيير وظروف التبدل الاجتماعي، بالإضافة إلى الاعتراف بالعقلانية في مجال السياسات . وبناءا على هذه المعطيات أصبحت عملية صنع السياسة العامة عملية ديناميكية تمر بعدة مراحل، وتمحض عنها عدة تفاعلات ناجمة عن البيئة الداخلية والخارجية، وفي هذا الإطار يمكن إعتبار صنع السياسة العامة عملية سياسية تتضمن صراعا بين أفراد وجماعات ، وأحيانا كفاحا ونظالا من أجل الخيارات حول قضايا سياسية ومشاكل عامة، وفي هذا السياق يعرف فهمي خليفة الفهداوي في كتابه "السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل" عملية صنع السياسة العامة بأنها : " تلك المنظومة الفاعلة (المستقلة والمتغيرة والمتكيفة والتابعة)، التي تتفاعل مع محيطها والمتغيرات ذات العلاقة من خلال استجابتها الحيوية (فكريا وعملا) بالشكل الذي يعبر عن نشاط المؤسسات الحكومية الرسمية وسلطانها المنعكسة في البيئة الاجتماعية المحيطة بها بمختلف مجالاتها، عبر الأهداف والبرامج والسلوكيات المنتظمة في حل القضايا ومواجهة المشكلات القائمة والمستقبلية، وتحديد الوسائل والموارد البشرية والفنية اللازمة، كمنطلقات نظامية هامة لأغراض التنفيذ والممارسة التطبيقية، ومتابعتها وتطويرها، وتقويمها، كما يجسم أو يجسد تحقيق ملموس للمصلحة العامة المشتركة المطلوبة في المجتمع"⁽¹⁾.

إن هذا التعريف في تقديرنا يضم معاني عدة تتعلق بجوانب صنع السياسة العامة من توفير الموارد والقيام بمجموعة من الإجراءات تقوم بها أطراف مختلفة حسب موقعه في النظام السياسي ككل، ولا يمكن أن يحدث هذا بمعزل عن البيئة المحلية، فلا تكون هذه العملية منسقة وكفوءة وفعالة ما لم تأخذ في الحسبان الظروف البيئية كالثقافة السياسية والظروف الاجتماعية والاقتصادية، والمؤثرات الرسمية وغير الرسمية التي تؤثر في هذه العملية. ولا بد من الإشارة هنا إلى وجود إختلافات جوهرية بين عملية صنع السياسة العامة وعملية صنع

(1): فهمي خليفة الفهداوي، المرجع السابق، ص38.

القرار، حيث يكون صنع السياسة العامة من واجبات الجهاز السياسي في الدولة وبمشاركة كل الفاعلين في النظام السياسي والاجتماعي، أما صنع القرار فيتم من طرف العاملين في الجهاز الإداري في كافة المستويات المركزية والمحلية، كما أن أهداف السياسة العامة ذات طبيعة حيوية ديناميكية، بينما يغلب الطابع الروتيني على عملية صنع القرار ولا بأس هنا أن نعطي تعريفا إجرائيا لعملية صنع القرار حتى تكون أكثر وضوحا ونقف على مجمل الاختلافات الجوهرية بين العمليتين، فعملية صنع القرار تعرف بأنها: "عملية المفاضلة بين البدائل والحلول المتاحة، وإختيار أكثر هذه الحلول صلاحية لتحقيق الهدف من حل المشكلة، كما يعرف عملية صنع القرار بأنه فعل يختاره الفرد بوصفه أنسب وسيلة متاحة لإنجاز الهدف أو الأهداف التي يبتغيها من حل المشكلة التي تشغله"⁽¹⁾.

وبالتالي أساس اتخاذ القرار هو وجود بدائل وهذه العملية تعتمد بدرجة كبيرة على المهارات الخاصة لمتخذي القرارات، ويعتبر العلماء أن صنع القرارات العملية الإدارية باعتبارها مهارة أساسية للقائد أو المدير، مما يدل هذا على أن العملية تتعلق بالمنظومة الإدارية وهي عملية روتينية تتعلق بأهداف محددة عكس صنع السياسات العامة التي تعد محصلة المجموعة من المؤشرات والقوى وتعتبر عملية مائعة وحركية وشاملة.

ج/ مفهوم تحليل السياسة العامة :

لقد تعددت المدارس الفكرية التي تتناول بالدراسة موضوع تحليل وتقييم السياسات العامة وتختلف النظرة لطبيعة الدور الذي يلعبه محلل السياسات العامة، فمنها من يرى أن الوظيفة الأساسية لمحلل السياسات العامة تتعدى عملية جمع وتنظيم الحقائق وتمتد إلى الدعوى لحلول بعينها بشأن سياسة ما، ومنها من يرى أن دوره الرئيسي يتمثل في تنظيم الخطاب العام حول هذه السياسات بالإضافة إلى تقديم طرق أخرى بديلة لفهم قضايا السياسات العامة، وبهذا يحتل موضوع تحليل السياسة العامة أهمية واسعة النطاق في حقل السياسة، وبالتالي أعتبر التحليل عملية ملازمة لعملية صنع السياسة العامة.

إن تحليل السياسة العامة تمثل عملية منهجية للوصول إلى أنجح الحلول المتاحة للمشكلات والقضايا التي تواجه المجتمعات والحكومات والدول، كما تمثل جهدا متواصلا منذ القدم في تفضيل الخيارات وإقرار القرارات والتعبير عن التجارب والممارسات. ويمكن القول أن الأسس التي قامت عليها الحضارات لم تكن بمحض الصدفة وإنما أقيمت من خلال ممارسات وتفضيلات وتحليلات للسياسات. كما أن التوجهات العملية والممارسات التطبيقية للكثير من المؤسسات السياسية والحكومية في دول العالم حتمت الاهتمام بتحليل السياسات العامة لغرض رفع كفاءة البرامج الحكومية، وتزايد المشكلات الاجتماعية والبشرية.

(1): عبد الكريم مجدي، سيكولوجية صنع القرار، ط1، القاهرة: مكتبة النهضة المصرية، 1997، ص59.

وكذلك الطابع العلمي الذي إكتسب حقل العلوم السياسية مع بزوغ فجر السلوكية , والمناهج العلمية التي أصبحت تستخدم في حقل العلوم السياسية, لذلك سرعان ما احتلت دراسات تحليل السياسات ومهنة محلل لسياسات أهمية كبرى داخل مراكز المعلومات والبحوث، وتعود نشأته كعلم إلى كتاب "هارود لاسويل **H.LASSWELL "the science policy"** الذي ظهر في خمسينات القرن الماضي, ومنه كانت الدعوة إلى ضرورة التركيز على تحليل مخرجات النظام السياسي, خاصة السياسة العامة . وقد إستفاد القطاع الحكومي من بداية السبعينات في معظم الدول من تلك المجالات العلمية والكمية لغرض تحليل السياسات العامة.

وتمكن القول أن تحليل السياسة العامة أصبح أمرا في غاية التعقيد بسبب (تعقد المشكلات والقضايا الداخلية , وكذا تعدد الفاعلين والشبكات الرسمية وغير الرسمية بالإضافة إلى طغيان البعد الدولي على البعد الداخلي) * . الشيء الذي يضع محلي السياسات في موقف حرج من المشكلات والقضايا العامة، وجعل تحليل السياسة العامة كعملية معرفية تهدف إلى الاستكشاف والإبداع والإبتكار للإحاطة بالمشكلات ودعم إتخاذ القرارات بالإستناد إلى المناهج التي ترتبط بجمع وتفسير المعلومات , ويمكن أن نضع تعريفا لتحليل السياسة العامة.

وبأكثر تخصص يعرف "السيد ياسين" مصطلح تحليل السياسة العامة بأنه : " ذلك الجهد الهادف إلى توضيح الآثار التي يمكن أن تنجم عن إختيار حل واحد أو حلول عدة سواء تم ذلك بطريقة قبلية أو بعدية"⁽¹⁾. غير أن هذا التعريف لا يدلنا بصدق عن العمليات التي يتم من خلالها التحليل والمناهج المستخدمة, وبشكل واضح يعرفها"م. بنتيل **M . BENTEL** "على أنها: " منهج يساعد متخذ القرار لإختيار البديل الأفضل لحل مشكلة عامة³ وذات أهمية مستعينا في ذلك باستعمال الطرق العلمية الرشيدة"⁽²⁾.

وهناك تعاريف عديدة تناولت من زوايا مختلفة تحليل السياسة العامة سواء من حيث المناهج والبحوث المستخدمة في جمع المعلومات حول القضايا والمشكلات، أو حيث نطاق ومجالات الدراسة والتحليل. أي هي منظومة الجهود المنسقة المعنية بالبحث والدراسة والتمحيص والتحليل في طبيعة المشكلات والقضايا المجتمعية

(*) : تحليل السياسة العامة : كانت سابقا الدولة هي الفاعل الأساسي في مجال السياسة، لكن مع التغيير في بنية الأنظمة السياسية ودور الدولة وبروز القطاع الخاص وتقلص مفهوم السيادة ، وثورة الإتصالات و التدفق الحر للمعلومات ، وكذلك الدور الذي أصبحت تلعبه المنظمات و الهيئات الدولية وغير الحكومية منها أيضا في رسم وتحديد أولويات السياسة العامة . فظهرت عدة اتجاهات في تحليل السياسة العامة، التي أصبحت وحدة التحليل فيها هي الفواعل أو الشبكات "الشبكة **Netzork.policy** " . أنظر سلوي الشعراوي جمعة، علي الدين هلال (و آخرون...)، المرجع السابق.

(1) : السيد ياسين، السياسات العامة القضايا النظرية والمنهجية، القاهرة: مكتبة النهضة المصرية، 1988، ص13.

(2) : سلوي الشعراوي جمعة، المرجع السابق، ص34.

التي هي محط اهتمام السياسة العامة لمواجهتها، مما يؤدي إلى تحديد آثار تلك المشكلات ومواجهة القضايا وإزالة الانعكاسات السلبية، الناجمة عنها تماما وإقامة التوازن الطبيعي أو إعادته إلى المجتمع بصورة جلية.

د/ العلاقة بين السياسة العامة والإدارة العامة:

إذ كان تعريف السياسة العامة على نحو ما تم ذكره، فإن نشاط الأجهزة الحكومية يتكون من جزأين هما رسم السياسة العامة وتنفيذها، والمقصود من جهة برسم السياسة أي ما يجب عمله وهو ما يعبر عنه بالسياسة العامة، أما المقصود بالتنفيذ هو تحديد الأسلوب الواجب استخدامه وهو الجزء الذي يعبر عن مهام الإدارة. وإذا إستحضرنا مفهوم الإدارة العامة هنا على إعتبارها مجموعة النشاطات والإجراءات التي تتضمن تنفيذ وتطبيق البرامج الحكومية وتحويلها الى نتائج ملموسة بأكبر مقدار من الكفاية. مما يحقق الرضى لأفراد الشعب، فهذا التعريف قد يثير تساؤلا جوهريا حول طبيعة العلاقة بين السياسة والإدارة⁽¹⁾.

فإذا كان الإختلاف من الناحية المفاهيمية، فعمليا تحديد العلاقة بينهما يعد أمرا في غاية الصعوبة وذلك لطبيعة الإرتباط الجوهرى بين الإدارة العامة والسياسة العامة، فيمكن أن نحلل الأمر إلى عنصرتين متتاليتين من حيث الأسبقية الزمنية هما إتخاذ القرار وتنفيذه، فالتنفيذ يلي صنع السياسة العامة، فالإدارة العامة تهدف إلى إدارة أهداف السياسة العامة وتنفيذ قراراتها ومخرجاتها، الشيء الذي يجعل من الإدارة العامة آداة طيعة في يد السياسيين وصناع القرار، من خلال حث رجال الإدارة الفنيين التي توكل لهم مهمة تنفيذ سياسة الدولة العامة وترك الحكومة غالبا إن لم يكن دائما لإدارة قدرا مناسبا من الحرية في إختيار السلطة التقديرية لكي تستطيع أن تؤدي وظائفها بفعالية.

من هذه الزاوية تبدو الإدارة العامة أداة تنفيذية للسياسة العامة، حيث أن السياسة العامة دون تنفيذ تقوم به الإدارة العامة تصبح سياسة إدعائية وليست فعلية ولا تقدم خدمات ، فالإدارة العامة يقع على عاتقها مسؤولية تحويل السياسات إلى إجراءات عملية مجسدة على أرض الواقع لغرض تحقيق الأهداف المتوخاة. وكذلك تعد السياسة العامة بمثابة إستجابة للمشكلات المدركة أو المستشعرة على المستويات العليا في الدولة، بينما معظم نشاطات هذه الإستجابة تجري في مكاتب الإدارة العامة وأجهزتها المعنية بإستلام طلبات وإلتماسات المجتمع للدفع والتأثير على الحكومة لكي تقوم بأي فعل إزاء هذه الطلبات. مثل تنظيم الأجرور وتنظيم الضرائب أو زيادة في عدد المنظمات أو وضع خطط حفظ الأمن أو إجراءات التقاعد والضمان الإجتماعي ، تنظيم النقل ، حماية البيئة ، التنمية الريفية ... الخ، أو كل ما يرتبط بالصالح العام . لكن من جهة أخرى هناك من يرى عكس

(1): عادل حسن، مصطفى زهير، الإدارة العامة ، بيروت: دار النهضة العربية للطباعة والنشر، 2000، ص156.

ذلك حيث يرى بعض فقهاء الإدارة العامة أنه لا بد من جعل الجهاز الإداري محايدا وبعيد عن المؤثرات السياسية ورأت بضرورة عدم التداخل في الصلاحيات بين الإداريين والسياسيين والخبراء.

وإذا افترضنا أن الحكومة قد تتحمل مسؤولية التدخل في كل القضايا التنظيمية فما هي الأدوات التي تستخدمها، وهل ستحول صلاحياتها إلى مستويات إدارية فرعية أدنى أم أنها تقدر التجانس إلى الحد الذي يجعلها تحيل التشريعات إلى مستويات أدنى؟. إن الإجابة على هذه الأسئلة يدلنا على واجب رسم الحدود بين المسؤوليات والوظائف حتى لا تؤدي إلى عدم التجانس وعدم الاستقرار وتضارب المصالح والمسؤوليات والسلطات، فعملية تحديد الأهداف التي تقوم الإدارة بتحقيقها هي إذا عملية خارجية عن إطار نشاط الإدارة العامة فتقوم به سلطة أعلى هي الحكومة، ولكن علوها لا يبرر إعتدائها على إختصاصات السلطة الإدارية. رغم هذا التباين في الرؤيا إلا أن الإدارة العامة ما هي إلا جزء لا يتجزأ من البناء المؤسسي للدولة الذي يضطلع بمهمة الإلتزام بتنفيذ السياسة العامة، وكذلك قد يخلق الفصل بينهما جهازا إداريا خاليا من التطلعات السياسية، وإلا كيف نفسر شبح البيروقراطية والتكنوقراطية التي ألفت بضلالها على معترك السياسة كدليل على دور الإدارة العامة في بناء السياسات حيث يبدو مظهر الصلة جليا بينهما من خلال التداخل من الناحية العضوية ، ولهذا السبب قيل أن الإدارة العامة تحضي بإهتمام السياسيين كما أن السياسة العامة تعد مجالا حيويا للنفوذ من قبل الإداريين ومجالا للمناورة لكسب التأييد، أي بين السياسيين كتواب ووزراء وخبراء وبين الإداريين يشاركونهم في رسم أهداف السياسة العامة وعليه فالصلة وثيقة بين الإدارة العامة والسياسة العامة إلى درجة أن أحدهما يفقد ماهيته بدون الآخر رغم إيماننا بتباين النشاط الإداري في تنفيذ الأهداف وطبيعة العمل السياسي المعقد في رسم السياسات العامة .

وأخير نلخص هذه العلاقة في مدى تحقيق الأهداف المرسومة، فجدوى السياسات العامة وعدم عمقها بتوقف على فعالية البناء المؤسسي الإداري الذي يحول السياسات إلى نتائج واقعية، فالمواطن لا يهتم في النهاية إن كان البرلمان يتكون من غرفة أو غرفتين، أو هناك عدد من المؤسسات الإدارية العامة أو وجود حزب أو أكثر ما لم يرى واقعا لما يفعله النظام على حياته من مستوى المعيشة بشكل مباشر من تعليم ، صحة ، إسكان ، غذاء ، مواصلات ، أمن... الخ.

وفي نهاية الأمر يمكن القول أن مفهوم السياسة العامة مفهوم مائع له دلالاته على مستويات ومناظير عدة ، لكن إذا أجرينا جردا لجل التعريفات التي إحتوت المناظير الثلاثة تترسخ لدينا قناعة خالصة حول مفهوم عام يكمل فيه كل منظور الآخر فإذا كانت الحكومة هي الممثلة للسلطة السياسية في الدولة فهي الهيئة العليا المسلم لها النفوذ فهي القوة النظامية المناط بها توزيع الموارد والقيم داخل المجتمع، وهذه السلطة التي تتسم بالقوة

المنظمة والإحتكار موجودة في بيئة نظام سياسي معين تؤثر وتتأثر به فلا بد أن نستجيب لمطالبة حتى يكتب لها النجاح والبقاء فلا يمكن إغفال المؤثرات الإيكولوجية فإن هذا المنظور يكمل الأول ويتركه يعمل في آلية منتظمة ضمن هذه الدائرة من التفاعلات. وبوصف الحكومة سلطة تمارس السيادة في نظام ما، فلا بد لها من أجهزة خاصة ومؤسسات تقوم بإعداد برامج ووضع الإجراءات وكل ما يدور فيها من تفاعلات بين المسؤولين الحكوميين وصناع السياسة، من أجل صياغة مبادئ عامة لتترك المهام التنفيذية على عائق الإدارة العامة لوضع هذه البرامج والإجراءات حيز التنفيذ وتحويلها إلى نتائج ملموسة تحقق نفعاً مباشراً للمجتمع في شتى المجالات.

ثانياً: نشأة وتطور مفهوم السياسة العامة

إن الحديث عن مصطلح السياسة العامة يضيف إلينا غلالة من الحداثة، لكننا نجد له إرهابات في التراث الحضاري والإنساني القديم، فالظاهرة السياسية ملازمة للحياة الإنسانية وتتطور بتطور المجتمعات، فمنذ أن وجد الإنسان وزادت إهتماماته بالظواهر المختلفة المحيطة به، عرف أشكالاً من التنظيم الذي يخص أمور أفراده وكل ما يرتبط بمشاكلهم الاجتماعية والسياسية التي تخص شؤون الحكم ولوازم الاجتماع. ويمكن أن نقسم مراحل هذا التطور إلى مرحلتين:

إ/ السياسة العامة بالمنظور التقليدي بين النشاط والممارسة:

لقد إنخرط الإنسان على مر الحضارات في تنظيم شؤون المجتمع بأشكال مختلفة، خاصة في أمور الإدارة وفنون الحكم والقيادة والرياسة والتدبير وغيرها، مع العلم هنا أن الظاهرة الإدارية كانت أولى إهتماماً من الظاهرة السياسية، لأن هذه الأخيرة كانت تنحصر في أيدي الطبقات العليا الحاكمة والتي تنصهر في شكل من أشكال المجتمع آنذاك. فالإدارة العامة مثلاً كانت من أقدم ممارسات الظاهرة الاجتماعية التي تقتضيها ضرورة الاجتماع والقيام بشؤون الأمة. لكن يعتبر حقل السياسات العامة أيضاً حقلاً قديماً الممارسة ويأتي هذا القدم من الارتباط بالمشكلات المجتمعية التي هي محاور علم السياسات ومحاور تحليلاته، وإلا كيف نقدم تفسيراً لكل الممارسات الاجتماعية والسياسية التي عرفها الإنسان منذ فجر التاريخ⁽¹⁾.

فالفراعنة مثلاً شهدوا أسمى أشكال التطور الإداري والتنظيم الحكومي وبصورة منسقة ودرجة من الكفاءة في النظر في الشؤون العامة من خلال "الأراضي، الشرع والمظالم.... الخ"، وكذلك كل ما يتعلق بشؤون الحكم والسلطة، أما عن الحضارة الصينية فقد بلغت تقدماً كبيراً في التنظيم السياسي.

(1): فاطمة الربابعة، تحليل السياسات العامة "نظرة في الممارسة"، في: علي الدين هلال وآخرون، المرجع السابق، ص 13.

وفي هذا الصدد يقول الدكتور علي الشريف: "تعتبر الحضارة الصينية القديمة أول من اشترط للتعين في الوظائف الحكومية الذي يراعي فيه التجارب العلمية والمؤهلات العلمية..."¹. كما نصح كونفوشيون بضرورة توخي المعرفة القيادية و نصح رجل السياسة بإتباع الأسلوب القائم على الحكمة والقُدوة الحسنة والإدراك الواعي لعادات وسلوك التابعين والأخذ بأرائهم، فهذا يعد تعبيراً صادقاً عن السياسة العامة وإدارة المشاكل الاجتماعية مع الأخذ بعين الاعتبار الفروق البيئية من التنشئة الاجتماعية والسياسية، وهذه هي السياسة بأسمى معانيها. ومن جهة أخرى عرف الإغريق أشكالاً مختلفة للسياسات، فدرجة الممارسة لشؤون الحكم جعلت علماء وفقهاء اليونان يولون اهتماماً بالغاً لهذا الجانب حيث يقول أفلاطون: "أن النظام السياسي السليم هو الذي يعتمد على التفكير، ولا يترك أمره للضروف"، كما عبر أيضاً في قوله "... وظيفة الدولة في هذا النظام هو إيجاد أوفق الطرق لإشباع الحاجات وتنظيم الخدمات..." .

هذان القولان يؤكدان على وصف السياسة العامة ولو من زاوية محددة إلا أن التفكير في مواجهة المشكلات الاجتماعية والقيام بالمصلحة العامة، يعبر عن السياسة العامة التي تعد نتاج أي نظام سياسي موجه لخدمة الصالح العام. ولعل الطابع القانوني الذي إتسمت به الحضارة الرومانية كذلك والتقسيم الجغرافي لأقاليمها، وكيفية صياغة الحكم بها، وعلاقتها بالإمبراطور لنموذج عن الممارسة الواقعية للسياسة العامة آنذاك وذلك لحماية المواطنين وممتلكاتهم وتنظيم مختلف الرعايا بما⁽²⁾.

إن الممارسات السياسية لمواجهة المشكلات المجتمعية ظلت مرتبطة إرتباطاً جوهرياً بحياة المجتمعات، كما قطعت أشواطاً كبيرة في سبيل التعامل مع المعطيات الجديدة وتعقد الحياة الاجتماعية والسياسية، فبعدما كانت تشع من جدران الكنائس في العصور الوسطى وما تلهمه الكنائس للحكام والملوك من تعاليم يقوم عليها تدبير شؤون المجتمعات، جاء الإسلام من جهة أخرى ليعطي نهجاً قوياً وإهتماماً جدياً بقضايا المجتمع البشري وما يخص السياسة والحكم وفق ما أقره الكتاب والسنة في الدولة والحكومة والخلافة، حيث أتت بأروع القيم والدعامات التي ينادي بها المتحضرون اليوم، والتي تقوم عليها أسس السياسة العامة المتمثلة في الديمقراطية والعدل والمساواة والإخاء، وإعطاء كل ذي حق حقه، ووضع الرجل المناسب في المكان المناسب والوقت المناسب... الخ وغيرها من القيم والإسهامات الفذة التي جاء بها الإسلام في مجال تطوير الفكر الإداري والسياسي وإرساء العديد من القواعد العامة كالشورى، والقيادة والسلطة.

(1) محمد العلي مهنا، المرجع السابق، ص146.

(2) مصطفى أبو زيد فهمي، حسين عثمان، الإدارة العامة، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 2003، ص55.

وهذا سواء في دولة الرسول "صلى الله عليه وسلم" أو في عهد الصحابة والتابعين إلى يومنا هذا. والسياسة العامة لم تكن آنذاك إلا مجرد تدبير لشؤون الأمة وإقامة أمورها بما يصلحها⁽¹⁾.

ب/ معالم بروز السياسة العامة بالمنظور الحديث:

إن بداية ظهور وتشكل معالم الدولة في بداية عصر النهضة كان له الأثر البالغ في تطور مفهوم السياسة العامة، حيث بدأ الإهتمام بالمؤسسات السياسية التي أصبحت فيما بعد كأحد مقومات السياسة العامة، حيث أجمع علماء السياسة أن نشأة الدولة أسس شعورا إنسانيا يحتم نوعا من التعاون الإنساني ضمن الجماعة، ولا بد أن يكون ذلك ضمن نظام معين له قدر من السلطة، إلى أن ظهرت الدولة الحديثة بمقوماتها وممارستها وأعبائها وبدأ أيضا من جهة أخرى علم السياسة يتبلور وغدي فرعا من فروع العلوم الإجتماعية، وانتقل الفكر السياسي من حدود السياسة إلى السياسة في كل مكان ومن الممارسة إلى التجربة العلمية والميدانية⁽²⁾.

لقد عرف مفهوم السياسة العامة تطورا مرحليا هاما، وأصبح يلقي إهتماما واسعا من قبل العديد من فقهاء وعلماء السياسة، وذلك بفعل زيادة أعباء الدولة وتدخلاتها لحماية المصلحة العامة الذي شهدته المرحلة بعد الحرب العالمية الثانية، فعلى خلاف ما كان عليها سابقا من تحليل سطحي أثبتته الممارسة والإهتمام التقليدي في أبسط معانيه، حيث كان يشير المصطلح إلى الجهد الجماعي المنظم لتحقيق الأهداف العامة، ولم تكن فيه إشارة واضحة للسياسة العامة سوى بعض المفاهيم في الحكم والسلطة، والتدبير والرياسة... الخ كمجرد وصف لسلوك الحكام وما يصدر عنهم من أمور تخص شؤون مجتمعاتهم.

أما مع مطلع العصر الحديث تعاضم الإهتمام بموضوع السياسة العامة، حين جرى التركيز على مفهوم السياسة العامة وكيفية بلورتها والتبصر بأهدافها ومضامين وأساليب تنفيذها، ضمن إطار تحليلي بحسب الأولويات والإمكانات المتوفرة، وبفعل تنامي الأصوات المنادية بضرورة تدخل الدولة كمحرك للنشاط الإقتصادي وتوجيه الموارد لسد حاجيات عموم المواطنين ولأجل إستيعاب النمو المتزايد في الخدمات المطلوبة وضرورة توفيرها وتحقيقها، كالتعليم، والصحة والمواصلات، وإقامة المشروعات... الخ. كل هذا أدى إلى التركيز على التبريرات الفلسفية للأجهزة التي توكل لها مهمة وضع السياسات العامة والقوى التي تسهم في بلورتها، وجاء هذا التحول في دراسة السياسة العامة بما جاء به بعد علماء السياسة مثل "هارول لاسويل" في مؤلفه المرسوم بعنوان "علوم السياسات" بطرحه العلمي في تناول هذا الموضوع كحقل له أسسه ومناهجه،

(1): محمد العلي مهنا، المرجع السابق، ص168.

(2): عبد العزيز بن حبتور، أصول ومبادئ الإدارة العامة، ط1، عمان: الدار الجامعية للنشر والتوزيع، 2000، ص54.

وكذلك شيوع أفكار المدرسة السلوكية الحركية فكرية شكلت ثورة علمية حقيقية في عالم المفاهيم، وتحدث المفاهيم التقليدية بإدخال مصطلحات جديدة في تناول الظواهر السياسية والاجتماعية، مثل "النسق ، السلوك ، النظم ، القرار". ووضعت عدة إقتراحات ومناهج أدت إلى إحلال الحركية في تحليل شؤون السياسة العامة⁽¹⁾.

كما تم الإعتماد على الجوانب الكمية والمناهج الإحصائية وتعدد الدراسات بعدها والأبحاث في مجال السياسة العامة، خاصة مع السنوات الأخيرة بعد تقليص دور الدولة والتلاشي التدريجي في مفهوم السيادة ، وظهور مصطلحات مثل الدولة التدخلية أو الدولة الوطنية، و الدور الجوهري الذي أصبحت تلعبه القوى الخارجية في صياغة الأولويات للسياسة العامة وتحديد مساراتها. وعليه يمكن القول أن مفهوم السياسة العامة حديث نسبيا ، لكننا على يقين من الإهتمام به كمارسة على مر العصور والحضارات ، فلم تقم أي حضارة دون تدبير شؤون أمتها وتقوية أصول الحكم فيها، ليأخذ بعدها صورا عدة في ظل النظم الحديثة الديمقراطية التي تتجلى فيها بوضوح معالم السياسات العامة. فلم تعد حكرا على الزعماء والحكام بل أصبحت مفهوما شاملا تقوم عليه الاتجاهات الحديثة بوصف السياسة العامة كمحصلة لتفاعلات عدة رسمية وغير رسمية على المستويين الدولي والمحلي .

ثالثا: مكونات السياسة العامة

إن المتعمق في تعريف السياسة العامة، يدرك ثقل ودور السياسة العامة في كل دولة أو حكومة إزاء القضايا الهامة، والتي تشكل أكبر تحدي تفرضه البيئة السياسية والاجتماعية علي المسؤولين وصناع القرار وتضعهم في موقف حرج و أمام مسؤوليات حسام ينبغي مواجهتها ومعالجتها عبر بناء سياسة عامة حكيمة عميقة وبأكبر دقة وفعالية، والتي في معظمها تتكون ممايلي:

*- المطالب والاحتياجات :

وهي الإجراءات التي تطالب الجهات العامة أو الخاصة الحصول عليها أو إنجازها من قبل الموظفين الرسميين في الدولة بخصوص قضية أو مشكلة معينة، وما يطرح على طاولة الساسة في الحكومة التي تأتي من قبل الأفراد والمواطنين بصرف النظر عن هويتهم وأجناسهم وإنتمائهم، والتي تمثل الإحتياجات الإجتماعية وتفصيلاتها المتنوعة، وتختلف هذه المطالب في طبيعتها فقد تكون رغبة المواطنين أو المشرعين بأن تقوم الحكومة بعمل شيء معين². كما تعمل الأبنية والتنظيمات الموجودة في النظام السياسي كالجمعيات المحلية والأحزاب والنقابات

(1): سلوي الشعراوي جمعة، المرجع السابق، ص29.

(2): محمد موفق حديد، إدارة الأعمال الحكومية، عمان: دار المناهج، 2002، ص233.

وجماعات الضغط وقادة الرأي ووسائل الإعلام على تنظيم وتعبئة هذه المطالب، والتي تقدم في صورة معينة إلى الحكومة⁽¹⁾. حيث تدفع بالحكومة إلى التحرك إزاء القضايا المعروضة لتكون هذه المطالب متغيرا محوريا ومولدا ومسببا مباشرا يثير قلق الحكومة ويشد إنتباهها المباشر دراستها والإستجابة لها بالفعل أو عدم الفعل .

*- القـرارات :

هي التي تتخذها الجماعات الرسمية والتي تكون بمثابة توجيهات ومحتويات لإجراءات السياسة العامة، أي ما يصدره المخولون قانونا ورسميا من الأوامر تعبيرا عن إرادة الحكومة المستجيبة للمطالب المقدمة، كرد فعل إيجابي أو سلبي لها. وتشمل القرارات والأطر التشريعية المتخذة صيغة القوانين، واللوائح الإدارية والقواعد التنظيمية الموجهة لأعمال الإدارة للقيام بالعمليات الإجرائية لتنفيذ السياسة العامة.

*- مصادر السياسة العامة ومحتوياتها :

وتمثل التفسير الرسمي لمضمون السياسة العامة وبيانها وتشمل كل الخطابات والإعلانات الرسمية أو التصريحات الحكومية العامة الموجهة للمجتمع والرأي العام وللمعنيين⁽²⁾. والتي تعبر عن اتجاهات الحكومة وما تنوي القيام به لتحقيقها، وكذا الموقف الحكومي الواضح إزاء المشاكل المطروحة، كالتلوث، والجريمة، وتبديد الأموال، والبطالة.... الخ .

*- مخرجات السياسة ونتائجها :

وهي المؤشرات الملموسة الناتجة عن السياسات العامة، والتي تمثل الأشياء المنجزة نتيجة القرارات المتخذة والبيانات الوضعية، وتعني ما تنجزه الحكومة مقارنة بما تدعي القيام بإنجازه مستقبلا، أي ما يمكن تحويله إلى عملية التنفيذ والتحقق منه عمليا، وكذلك تمثل مجموعة الأفعال والقرارات الملزمة التي تعبر عن ردود أفعال الحكومة المزمع تنفيذها بشكل حقيقي وظاهرة للعيان ويمكن تقويمها وقياسها⁽³⁾. لتكون بذلك السياسة العامة كما تم تنفيذها وتحقيقها بدلا من أن تكون قرارات أو بيانات متداولة بين المشرعين والمنفذين السياسيين.

*- آثار السياسة العامة :

وتمثل صدى السياسة العامة في المجتمع وما تحققة من عوائد سواء بالرضى والقبول أو بالرفض والتنديد، وتكون مقصودة أو غير مقصودة، فلكل سياسة آثار معينة، فإذا كانت ناجحة وإيجابية تكون فالمصلحة العامة وتحقيق رضى الشعب، أما إذا أحدثت أثارها ومضاعفات سلبية فلا بد من سياسة أخرى لاحقة لتعود العملية من جديد⁽⁴⁾.

(1): محمد شلبي، المنهجية في التحليل السياسي، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1997، ص195.

(2): فهمي خليفة الفهداوي، المرجع السابق، ص63.

(3): محمد نصر مهنا، المرجع السابق، ص168.

(4): thomas.r.day, opcit,p45.

فالسباسة اللى تنظر فى رفع الأجور مثلا قد تكون مجدية إذا كانت تحقق رغبات الموظفين من حيث الرواتب والامتيازات والحوافز أما إذا كانت السباسة العامة فى هذا الشأن مجرد إضافات شكلية فسوف تقابل بالرفض وعودة الإضرابات من جديد وكذلك البطالة ما لم تكن السباسة العامة قد منحت أكبر عدد من مناصب الشغل والتكفل التام بهذه الشريحة. وبهذا تكون آثار السباسة العامة مؤشرا هاما فى تقييم وتقويم وتحليل السباسة العامة، من أجل التأكيد من كون هذه السباسة قد خدمت أغراضها اللى شرعت من أجلها. كما يمكن أن تنقسم السباسة العامة إلى عدة (مستويات) (*).

رابعاً: مراحل إعداد السباسة العامة

وفقا لما عرفت به السباسة العامة على أنها برنامج عمل هادف يوجه ويرشد الفاعلين المتعاملين مع مشكلة أو قضية تثير عمل موزعة عبر سقف زمني محدد، وبالتالي يتعدى تعريفها بأنها قرار فردي فالقرارات السباسبية هى حصيلة أخذ وعطاء وتجاذب وتنافر وتجاوب وصراع ومساومة أيضا بين العديد من الفواعل ومراكز القوة

(*): مستويات السباسة العامة: يضع جيمس إندرسون و آخرون مثل فهمي خليفة الفهداوي و قابرييل أmond السياسة العامة فى عدة مستويات نذكر منها 1/ السياسات العامة الإستخراجية (Extractive) فالنظام السباسبى لى يقوم بوظائفه المعروفة يلزمه موارد تختلف حسب المجتمعات ، فلا بد من إيجاد موارد للنظام خاصة المالية منها وفى هذا الصدد يلزم الحكومة وضع سياسة عامة توصف بالإستراتيجية وتعبر عن تعبئة الموارد المادية والبشرية مثل (رصد المال ، السلع ، الأشخاص ، الخدمات ..). 2/ السياسات العامة التوزيعية (distributive): تتناول توزيع الخدمات والمنافع والقيم لفئات وشرائح المجتمع والأفراد والتعاونيات والجماعات. 3/ السياسات العامة لإعادة التوزيع Redistributive: كإعادة النظر فى دخل فئة معينة من المجتمع أو قطاع ما ت. 4/ السياسة العامة الرمزية (Symbolic): يكون تأثيرها معنويا فهى تخص باهتمام واسع لدى الحكومات مثل ما يحدث من خلال عرض التاريخ السباسبى مثلا من بطولات وأمجاد ومفاخر للأمة تكون بمثابة الدافع لأبناء الأمة من أجل الدفاع والرفع من روحهم الوطنية، كذلك يخلق الالتزام العاطفى والوجدانى نحو الولاء للوطن. 5/ السياسات العامة التنظيمية: يصفها " أندرسون جيمس" بالضابطة اللى تفرض قيودا أو محددات على سلوك الأفراد والجماعات أى أنها تحد من حرية تصرف الجهات الخاضعة للسيطرة والضبط، فالسياسة التوزيعية تقيد التصرف أما التنظيمية فتزيد عليها بالنسبة للمتأثرين أو المتعاملين معها.

والتأثير، ويزداد الأمر تعقيدا في ظل حالة من عدم التأكد والغموض والضبابية والتعتيم، فالطريق من التفكير في حلول عملية في مشكلة ما إلى إقرار سياسة بشأنها إلى وضع هذه الأخيرة حيز التنفيذ ومعرفة آثارها شاق ومحفوف بالمخاطر، فلا بد من التدريجية والمرحلية للوصول إلى الإتفاق في المواضيع المختلف عليها بين الجماعات، وللتقليل من بؤر التوتر ودرجات التشنج التي قد تصيب السياسات وكذا من تكاليف المغامرة التي قد تتخذ لها القرارات البديلة .

وعلى أساس هذه المنطلقات تعتبر السياسة العامة خطوات مترابطة فيما بينها ومتعاقبة في العمل والتصرف، إلا أن التميز بين خطوات ومراحل السياسة العامة أصبح صعبا بسبب التداخل بين هذه الوظائف خاصة إذا أردنا دراسة كل مرحلة على حدى، بسبب النشاطات الوظيفية المتداخلة لكن التأكيد على هذه الخطوات الإجرائية يسهم في إخراج مفهوم السياسة العامة من إطارها الأكاديمي ويربطها بالقواعد والبيئة المطبقة فيها. ولعل هذا الاختلاف في فحوى السياسات العامة وديناميكية صنعها وتطبيقها قد لا يدلنا تحديدا عما إن كانت هذه الأخيرة تمر بمراحل أساسية في صياغتها فهناك صعوبة نظرية في إيجاد مراحل محددة يمكن تعميمها والإعتماد عليها بشكل جوهري في السياسات المقارنة وحتى من الزاوية التحليلية من قبل العديد من فقهاء السياسة وخبرائها. وعليه سوف نتعرض إلى تفصيل المراحل الأساسية التي تمر بها السياسة العامة كمبادئ عامة يمكن تبنيها في أي مصر من الأمصار دون أن نعوص في الكيفيات الإجرائية والتنظيمية التي قد تختلف باختلاف البيئات والظروف والإمكانات المتاحة .

*- المرحلة الأولى : التحليل والاستخبار (صياغة المشكلة)

إن إستمرار أي نظام سياسي يبقى رهن الإستجابة الفعلية والمستمرة للمشاكل والقضايا التي تواجهه، سواء تعلق الأمر بالبيئة الداخلية ما يأتي منها من طلبات اجتماعية، اقتصادية أو سياسية أو ثقافية، أي كل ما من شأنه أن يتصل بخدمة المصلحة العامة، وكذا ما قد يرد من البيئة الخارجية من التغيرات وتحديات في شتى المجالات تلزم الأنظمة الوطنية أخذها بعين الاعتبار في بناء أو صياغة أي سياسة عامة رشيدة وفعالة وشاملة ومتوازنة تكون قادرة على الإستفاء بهذه المتطلبات، أي قادرة على الحصول على رأس المال وإستخراج الموارد اللازمة والإستخدام المتاح لها. وعليه فالدول والحكومات تواجه عدة مشاكل وقضايا محلية ودولية تكون بمثابة عائق في سبيل صنع سياساتها العامة، وفي سبيل تقدمها الاقتصادي والحضاري بشكل عام يحتم عليها دراسة المشكلات وتحليلها ودراستها بأساليب علمية لتكون قادرة على مواجعتها، وصياغة ووضع إجراءات وتدابير

بشأنها، من أجل الوصول إلى الأهداف المرجوة التي يمكن أن تتجلى حيال وضع السياسة العامة حيز التنفيذ وتحويلها إلى نتائج واقعية . فالمشكلات العامة إذا هي جوهر بناء أي سياسة عامة التي تبدأ من حيث توجد المشكلات ، التي تتطلب تحليلاً لأبعادها وأثارها كمحفز للتحرك الحكومي، نحو إتخاذ البدائل المناسبة إزاءها وتعرف بأنها: "طرف أو موقف يثير الحاجات وعدم الرضا لدى الأفراد ، وربما يجعلهم يطلبون العون والمساعدة لمواجهة ما يعانون منه، وهذا يقع عادة من جانب الذين يهتمهم الموقف أو المتأثرين به أو جانب الممثلين أو المتعاطفين معهم"⁽¹⁾.

أو هي " انحراف أو عدم توازن بين ما هو كائن وبين ما يجب أن يكون"⁽²⁾، لكن الجدير بالانتباه هنا هو ما الذي يجعل الحكومة تتحرك إتجاه المشكلة دون الأخرى ؟ أو ما الذي يجعل المشكلة عامة ؟، بالتأكيد يمكن القول أن القضايا العامة هي التي يكون تأثيرها واسعا وشاملا وتمس أكبر شريحة المتأثرين من المجتمع، أو بتغيير دقيق هي تلك المشاكل التي تلفت وتثير إنتباه الحكومة وتدفعها للفعل مثل الفقر ، البطالة ، الأمية ، والتلوث ، انخفاض الدخل ، انخفاض القدرة الشرائية ، التخلف والتبعية ، الإصلاح والتغيير الإداري ، التنمية الخ. كل هذه المشاكل على سبيل المثال وليس الحصر تشكل موجة من القلق وعدم الارتياح الحكومي من جهة، كما قد تشكل لبا خصيا لبعض الأطراف والمتأثرين والمتعاطفين للتتحرك نحو التأثير على الحكومات وتوجيه نظرها لهذه المشكلة دون أخرى ، فلا بد للمشكلة العامة أيضا أن تتعالى الأصوات بشأنها وإلا لا يكون لها صدى أو وقع في المسرح الحكومي.

فحديثنا هنا ليس على طبيعة المشكلات ، أو عن هذا التأثير أو ذاك بقدر ما يدفعنا الأمر إلى معرفة كيف تتم الإحاطة بالمشكلات وتشخيصها في سياق عملية صنع السياسة العامة كأول خطوة يجب تحليلها. إن هذه المرحلة المتقدمة من السياسة العامة تعتبر القاعدة والركيزة التي تبني عليها، حيث تشمل تحديد محيط المشكلة وأبعادها وتحديد المهام والمسائل المتعلقة والمرتبطة بها⁽³⁾. حيث أن المشكلة أو القضية ذات الاهتمام المثير في الوسط البيئي الداخلي والخارجي هي التي تدفع صناع السياسة العامة للتتحرك بوصفها مجموعة من المطالب والحاجات والقيم يجب الاستجابة لها، وبذلك لا بد من إستخدام الأساليب الكمية والغير الكمية للتعرف على المشكلة وتصنيفها فمثلا يشكل الفقر أكبر تحدي تواجهه الحكومات من خلال سياستها العامة فهي بذلك تقوم

(1): جيمس اندرسون، المرجع السابق، صص 77-78.

(2): سيد الهواري، الإدارة الأصول والأسس العلمية، القاهرة: مكتبة عين الشمس، 1976، صص 458.

(3): georgs.c.edwards-lrasharkansky, les politiques publiques, paris, les éditions d'organisation, 1981, p75

بإجراء المسوح والقيام بدراسات إمبريقية لتحديد حجم الظاهرة وتداعياتها ومتطلبات مكافحتها وتخفيف حدتها . فلا بد على الحكومة أن تجد سبيلا لتشخيص المشكلات كأول خطوة في عملية صنع السياسة العامة سواء كان ذلك بتشكيل لجان فنية خاصة والإعتماد على خبرة المسؤولين والموظفين الحكوميين أو بالإعتماد على مؤسسات خاصة بتحليل المشكلات وتقديم المعلومات اللازمة حولها وفي هذا الصدد يحدد لنا "بيتر دراكر (p.dracker)" عميد الإدارة الأمريكية وصاحب نظرية الإدارة بالأهداف إجراءات أساسية تتعلق بكيفية التعامل مع المشكلة العامة وتحديدها:

1- تصنيف المشكلة: هل هي عامة أو متكررة يمكن حلها بطرق محددة أم أنها إستثنائية تتطلب تطوير برنامج أو نطاق جديد لحلها ، كذلك يساعد تصنيف المشكلات إلى إيجاد ترتيب لها في السلم الحكومي حسب الأولوية وطبقا لدرجة تأثيرها والصدى الذي توقعه ودرجة القلق وعدم الإرتياح الذي تثيره .

2- التعرف على المشكلة: أي تحديدها ومنحها تفسيرات مناسبة معبرة عن جميع الحقائق التي تدور حولها وذلك بالإجابة على الأسئلة ، مالذي يحدث بالضبط ؟ والذي له علاقة فعلية بما يحدث ؟ و ما هو جوهر أو مفتاح المشكلة ؟ هذه الإجابات تقود محلل السياسة العامة تركيب تصورات متبانية حول أبعاد المشكلة والتي تقدم لصناع السياسة كمفاتيح تساعد على بناء السياسات وإتخاذ القرارات .

3- تحديد الجواب على المشكلة: وذلك بتحديد المعايير الواضحة والخاصة بما يجب على الإجراء المتخذ أو القرار أن ينجزه وما الهدف الذي يجب على القرار أن يصل إليه ؟⁽¹⁾.

تعد هذه النقاط الثلاث قوام التشخيص الدقيق للقضايا والمشكلات التي تعالجها السياسات العامة، فهذه هي صلب عملية صنع السياسة العامة، وهذا إنطلاقا من التعبير القائل بأن تشخيص المشكلات هو نصف حلها ، لذلك يجب أن تستخدم لأساليب الدقيقة وتسند العمليات إلى محصلة وافية من المعلومات المساعدة للإحاطة التامة والشاملة بالقضايا محل الإهتمام، لأن العملية تتطلب تشكيل حوصلة عن الأبعاد الحقيقية للمشكلة وكذلك عن مختلف ردود الأفعال وماقد تثيره من حساسيات عند معالجتها أو حتى عن صرف نظر صناع السياسة عنها. ومن خلال هذا التحليل يمكننا القول أن القضايا تتطور من مشاكل خاصة إلي قضايا عامة تمس أكبر قدر من الفئات الإجتماعية وتتعالى حيالها الأصوات وتجلب إليها نظر المسؤولين السياسيين وتحنهم على القيام بإجراءات في سبيل تحديد هذه القضايا على إختلاف مجالاتها ودرجة تأثيرها، أي يجب أن تدرج المشكلات في خانة معينة داخل الحكومة حسب الأولوية.

(1): فهمي خليفة الفهداوي، المرجع السابق، ص100.

هذا يدلنا أيضا أن القضايا محل الإهتمام ورغم وقعها في الأوساط الحكومية ليس بالضرورة إتخاذ إجراءات بشأنها لحلها جزئيا أو نهائيا ، بل قد يكون صرف النظر عنها إستجابة ضمنية للحكومة لها، وعلى الرغم أيضا من الدراسات والبحوث المخصصة لها والأموال التي تهدر في سبيل معروفة أبعادها ، إلا أن هذا لا يبرر الفعل الحكومي حيالها لما قد تثيره من مشاكل وحساسيات أخرى، وقد يكون من أمثلتنا هنا هو ما قد تصرف الحكومات النظر عنه من مشاكل إثنية أو عرقية، فهذه مشاكل عامة تستدعي التدخل المباشر للحكومة لحلها وتسوية النزاع والخلاف ، لكن تظل بعض الحكومات في حالة من التجاهل وعدم الإدلاء بأي شئ لكي تأخذ المشكلة منحى آخر وعلى هذا الأساس يتم ترتيب المشاكل في جدول الأعمال الحكومة .

*المشكلة في جدول أعمال الحكومة (الأجندة):

تعرف المشكلة بطريقة خاصة في أعمال الحكومة فمن بين آلاف المطالب التي ترد الحكومة يلاحظ أن قلة منها هي التي تحضي بإهتمام صناع السياسة العامة فهذه القائمة من المشاكل التي يختارها هؤلاء بمحض إرادتهم أو التي تجد الحكومة نفسها ملزمة بالإستجابة لها هي التي تعبر عن جدول أعمال الحكومة فمتخذي السياسات وفي سبيل التعامل الجدي مع المشكلات والقضايا يقومون بتصنيف هذه المشكلات حسب الخطورة ودرجة الصدى التي تحدثه هذه المشكلة أو تلك في أذن الحكومة في شكل جدول مهام و أعمال السياسة العامة أو ما يسمى بأجندة سياسة الحكومة (**Erovement policy Agenda**)^{*} .

وعليه فالقضية عندما تتطور وتصبح مشكلة عامة تتطلب تحديد ودراسة رسمية لها كتبرير للتدخل الحكومي أي يجب أن تصل المشكلة إلى درجة معينة من الخطورة حتى تحرك الحكومة نحوها، وشرط أن تكون عامة كذلك حتى تجد لها ترتيبا في أجندة الحكومة كأول نقطة في دراسة المشكلات العامة وتصنيفها كمرحلة أساسية وحاسمة تقتضيها أي محاولة لصنع سياسة عامة في مجال ما، فجدول الحكومة يحتوي على ترتيب منطقي للمشكلات والقضايا العالقة الأهم والأشد إلحاحا من بين المطالب العامة وكذلك يبحث في كل مشكلة بالشكل الذي يجعل من المؤسسات المعنية ومن ممثلي الحكومة يفكرون في إيجاد السبل والخيارات والتحليل المناسبة لترحها لبدائل متاحة فيما بعد⁽¹⁾ .

(*) **أجندة الحكومة**: يعرفها "gohn-kingdon" بأنها: قائمة تتضمن الموضوعات و المشكلات الموجودة أمام موظفي الحكومة والتي يشارك الناس من خارج الحكومة للموظفين الرسميين فيها، أو في إعطائها قدرا من الإهتمام والعناية خلال أية فترة من الوقت.

(¹): georgs.c.edward-ira...,ipid;p82.

حيث تقع مسؤولية إنتقاء المشكلات على فئة معينة من الموظفين الحكوميين يطلق عليهم إسم المنظمون السياسيون (Entrepreneurs.Political) الذين يستثمرون جهدهم وأوقاتهم وخبرتهم في سبيل التعرف على حجم المشكلات وتحليلها والتعرف عليها ، فالمشكلة حين تحضي بمركز في (جدول أعمال الحكومة)* تكون في مرحلة البحث والإستخبار، ولكن لكل نظام سياسي أكثر من جدول أعمال واحد تكون فيه القضايا العامة متبانية من حيث درجة تأثيرها. (1).

وقد ترد أيضا بعض القضايا في هذا المستوى من الأجندة ذات بدائل واضحة ومعلومة وذات تأثير تبني وحجم متوسط الشئ الذي يسهل من مهمة العاملين بالسياسة وتكون القضايا ذات معالم واضحة في الفقه الحكومي وعقيدته في العمل. أما إذا أدرجت قضايا جديدة لم يسبق أن نوقشت كإضراب قطاع ما أو ظهور بؤر تلوث جديدة فتكون المسألة هنا بحاجة إلى التحرك والتفصيل أكثر وترهق الحكومة مقارنة بالقضايا والمشاكل القديمة لكن المزيد من التوضيح هنا قد يفيدنا بعض الشئ ، فالقضايا الجديدة حتى ولو أدخلت في جدول أعمال الحكومة لا يعني بالضرورة أنها ذات أولوية، فما لم تزداد حدتها وترتفع موجة الطلب والتنديد عليها قد تتقدم وتترك الفرصة إلى قضايا قديمة سرعان ما تصبح قضية سياسة حية بالشكل الذي يلفت النظر إليها في محاولة إلى إعادة التوازن الذي يفرض نشاطا إضافيا من الحكومة .

وبالتالي لابد من التأكيد بان جدول أعمال السياسة لا يكون منتظما أو معرفا بالتفصيل والوضوح وتبقى موضوعاته محل نقاش وجدل سواء كان نظاميا أو مؤسسيا والذي يهمننا هنا هو أن التعرف على المشكلات يكون بإيجاد موقع لها في أجندة الحكومة حتى يتم التحرك بشأنها لحصر أبعادها والبحث عن الخيارات التي تأمن للمسؤولين الحكوميين حرية التحرك وإبداء الرأي إزائها.

(*) : يميز كوب (Cobb) وإيلدر (Elder) بين نوعين من جداول الأعمال في السياسة العامة هما:

***جدول الأعمال النظامي:** يتضمن جميع القضايا التي يستشرها أعضاء السلطات الثلاث وتستدعي تدخل كل منها حسب الإختصاص والصلاحيات، فالمشكلة المدرجة في هذا النوع من الأجندة تكتسي إعترافا عاما يحتم على الهيئات الحكومية في الدولة أن تتحرك بأكثر سرعة وكفاية لإحتواءها وإلا قد تنتسج كل إلى المستويات المركزية والإدارية والمحلية ، وذلك كما يعالجه هذا الجدول من قضايا متشعبة تنتسج قاعدتها وحجم تأثيرها فهو جدول للنقاش فالعمل به يستلزم إدراج المشكلة أولا ثم عرضها على المستوى الحكومي المخول بمناقشتها تمهيدا لمعالجتها.

***جدول الأعمال المؤسسي:** تختص به مؤسسة بعينها سواء كانت تشريعية أو تنفيذية ، وتكون فيه القضايا تفصيلية ومخصصة أكثر مما هي عليه في الجدول السابق حيث يتولاه الرسميون والحكوميون باهتمام جاد وأولوية خاصة وقد تكون القضايا محل النقاش في هذا الجدول واردة أي سبق التعرض لها ومعرفة في ذاكرة الحكومة فتتلقى بشأنها سياسات تكميلية وإعادة التوزيع كاستجابة فورية لها ومن أمثلتها الزيادة في الموازنة العامة المالية أو الأجور أو تقديم دعم لوحدة أو قطاعات إنتاجية معينة الخ.

(1): فهمي خليفة الفهداوي، المرجع السابق، ص236.

* المرحلة الثانية : تجميع البيانات والمعلومات حول مشكلات السياسة العامة

إن توفير المعلومات اللازمة والدقيقة سيؤدي حتما إلى الكشف عن هوية المشكلات ومواطن الخلل في أي بناء سياسي , كما تعطي المعلومات الواردة من تحليل المشكلات ودراستها بعض الخيارات والتصورات التي قد تدور في أذهان الساسة وصناع القرار وتكون بمثابة بدائل في المرحلة القادمة , فالدراسة العلمية للمشكلات وتصنيفها من قبل المختصين والخبراء في الحكومة وحتى مختلف المراكز البحثية المعلوماتية سواء كان حكومية أو خاصة تعطي حصيلة وافية من البيانات والمعلومات التي تعتبر كمواد خام تستخدم في إنتاج السياسة العامة، والمقصود هنا هو الإحاطة التامة بالمشكلات من مختلف الجوانب وتحديد العلاقات السببية بين جميع المتغيرات والتأثيرات المتبادلة بينها , فلا يمكن التوصل إلى حلول موضوعية دون إستقصاء وجمع المعلومات وتكريرها للوصول إلى حقائق علمية وواقعية تكون سببا مباشرا في صنع السياسات وتوجيهها⁽¹⁾. وهناك طرق عديدة لجمع المعلومات نلخصها فيمايلي:

1/ بالطرق التقليدية كالاعتماد على الأحداث والمقارنات مع حلول ونماذج سابقة , أو الملاحظة المباشرة التي تتوقف على الخبرة العلمية للعاملين بالسياسة وفقهاها , أو إستخدام أساليب علمية كما سبق وأن أشرنا كبحوث العمليات التي تعد عملية منتظمة لتطبيق الوسائل العلمية في مواجهة المشكلات المعقدة⁽²⁾. أو النماذج الرياضية الإحصائية والبحثية التي تؤدي إلى تكوين حصيلة من البيانات يتم إختزانها في ذاكرة الحكومة , ودائما يبقى دور التكنولوجيا الحديثة حليا في إختزان المعلومات وإيصالها في الوقت المناسب لطالبيها , فمعظم الدراسات وتحليلات الجهات الحكومية والمراكز ذات العلاقة بشبكة المعلومات الوطنية , تساهم في جمع وتحليل المعلومات اللازمة وتخزينها التي تساعد على التوصل إلى البديل السليم الذي يمكن ترشيحه للعلاج .

2/ إن توفير المعلومات اللازمة والكافية لصنع السياسة العامة يرتبط بالمنهجية العلمية لتحليل السياسة العامة كما سبق وان أشرنا في التعريف السابق لدور محلل السياسات حيث تسهم العلمية في خلق الإطار الموضوعي والعلمي الذي يمكن أن تستند إليه الحكومات في مواجهة المشكلات والقضايا العامة⁽³⁾. وذلك بشكل يؤدي إلى إستخدام الوسائل المعرفية وتطبيق الأدوات العلمية وتوظيف الإمكانيات التي من شأنها أن تكون ذات أثر إيجابي في تذليل المشكلات واحتوائها , حيث أن الارتباط وثيق بين مراحل السياسة العامة , فالمرحلة السابقة

(1): فاطمة الربابعة، المرجع السابق، ص139.

(2): سيد الهواري، المرجع السابق، ص476.

(3): السيد ياسين المرجع السابق، ص15.

فيما فيها تشخيص لمشكلة علميا هذا يعطي جملة من الحقائق في صورة بيانات , يأتي دور معالجتها في هذه المرحلة لتقدم في صورة معلومات عن المشكلات والقضايا محل الاهتمام .

3/ تأتي المعلومات من جهات أخرى سواء كانت حكومية خاصة , من مراكز المعلومات أو الهيئات الإستشارية , أو مراكز البحوث والدراسات والمعاهد المتخصصة وصناع القرار من خلال عملية التخطيط و إعداد المشروعات. و دون أن نتعمق هنا في هذا الدور لا بد من التأكيد على أن هذه المرحلة تعمل على جمع أكبر قدر من البيانات والإحصائيات المتعلقة بالمشكلات من جهة وبالإمكانات المتوفرة والتي يجب أن تكون البيانات والمعلومات دقيقة وحديثة ومعبرة عن الواقع الفعلي حتى يمكن الإعتماد عليها في المرحلة القادمة لإجراء التفضيلات ووضع البدائل , وكذلك يجب تحديد المصادر الوطنية والروافد الدولية التي يمكن أن تتدخل في هذه المشكلة أو تلك في حالة من الافتراضات المستقبلية⁽¹⁾.

وهناك ثلاث أسس يجب الإلتزام بها في سبيل التمكن من تجميع المعلومات المتكاملة التي يحتاجها صناع السياسة العامة للقيام بمهامهم .

أ- التفكير الدقيق والمستمر بالمشكلات لضمان دقة تحديد مصادر المعلومات المرتبطة بتلك المشكلة وأبعادها المؤثرة .

ب- تفعيل دور الإستشارة والمشاورة مع ذوي الإختصاص والخبرة والمحللين من أجل الحصول على معلومات إضافية , تعزز من فهم حدود المشكلة وظاهرتها .

ج- حسن إستخدام المعالجات الإحصائية لتوفير معلومات كافية كما ونوعا وفي الوقت المحدد سواء تعلق الأمر بالأهداف والوسائل وبالتأثيرات المتبادلة بين القرارات والبدائل السياسية وتوظيف أحسن المعلومات بالإسناد إلى مقاييس الموضوعية والصدق والثبات بما يضمن الفعالية في إعطاء القرارات والتقييمات الجيدة للخيارات و التفضيلات⁽²⁾.

وفقا لهذه الإعتبارات الثلاثة يمكن الحصول على أكبر قدر من المعلومات حول المشكلة محل الإهتمام حيث تعبر هذه المعلومات القاعدة الأساسية في بناء السياسات، فكلما كانت المعلومات دقيقة ومتكاملة كلما كان الإستدلال الإستنتاج والتحليل والتقديم والإختيار للبدائل واضحا وجليا جدا ، كما تعد أيضا الدعامة الأساسية التي تحرك السياسات وتهدئها إلى سبيل الرشاد , وتوقف المعلومات أيضا على عملية الإتصال فإذا كانت العملية على مستوى عال من الكفاءة أمكن ذلك من رصد وإستقصاء أوفر وأحسن وأدق للمعلومات

(1): عبد العزيز بن حبتور، المرجع السابق، ص185.

(2): إبراهيم درويش، الوسيط في الإدارة العامة، ط2، القاهرة: دار النهضة العربية، 1995، ص30.

وبسرعة ممكنة من كل الفواعل وعلى جميع الأصعدة وفي كل الاتجاهات، أي جلب كل الحقائق الموضوعية المتعلقة بالمشكلة موضع الاهتمام وكل الآراء التي تدور حولها في الأوساط السياسية والاجتماعية والبيئية عموماً، ومن خلال ضخ المعلومات إلى مراكز التخزين الحكومية وذاكرتها عن كل ردود الأفعال التي قد تنجم عن تلك المشكلة .

وعليه تعطينا هذه النقاط تصورات واضحة عن مدى الحاجة إلى استخدام العلم والمعرفة في سبيل مواجهة المشكلات على اختلاف أنواعها واستخدام الأساليب العلمية الكمية والكيفية من خلال إفعال دور المحللين والمتخصصين والخبراء من أجل فهم وإستعاب القضايا وتذليلها وإثراء الحوار السياسي بآراء وطروحات مفيدة ، تعكس منطلقات السياسة العامة، فضلاً عن إجراء التعديلات المطلوبة لمواجهة التحديات البيئية بالإلتزام حيال المجتمع أما المعلومات التي يستطيع رجال السياسة تقديمها لا تتعدى في المجالات العادية تصورات وتصريحات لكنها لا تخلو تماماً من النظرة العلمية الواقعية.

*المرحلة الثالثة بلورة السياسة العامة (وضع البدائل):

تمثل هذه المرحلة إتجاها فاعلاً نحو إيجاد حل للمشكلة محل الإهتمام وذلك بوضع حلول وإقتراحات أولية مبنية على المعلومات المقدمة من المرحلة السابقة، وهي توضيح المدى الإستجابة وخلق بدائل وذلك بناء على تساؤلين جوهريين هما :

*هل يتم ترك المشكلة على ما هي عليه؟ وهل يتم التدخل لحلها؟. فإذا كان الجواب يشير إلى ضرورة التدخل والحل فيتم هنا طرح تساؤل آخر ما هي البدائل المطروحة للحلول؟.⁽¹⁾

إن طرح حلول للمشكلات العامة الحالية ينبع من واقع خبرات محلي السياسات العامة بطرق وصفية مع استخدام محدود لبعض الأساليب الرياضية ، خاصة إذا كانت السياسات إقتصادية أما السياسات الإجتماعية فغالبا ما تناقش بدائلها وفق إعتبرات دور الدولة مسؤولياتها . كذلك فإن عملية طرح البدائل هي عملية علاجية في زمن محلل السياسات فهو متلقي لأوامر الجهات الرسمية التي تطرح السياسات ولا يكون دوره في التنبؤ بمشكلات مستقبلية أو يساهم في وضع سيناريوهات وقائية لحلها . وتعتبر هذه المرحلة أيضاً عن محاولة التعرف على الحلول المختلفة للمشكلة القائمة فلا توجد مشكلة لها طريق واحد في نظر صناع السياسة، بعد جمع المعلومات وترشيحها وتنقيتها من الشوائب وتقديمها ، لتعطي صوراً عن حلول مختلفة وكذا عن مدى التحول والتأثير عن استخدام هذا الحل أو ذاك ومدى قابلية هذه الحلول على إمتصاص تأثيرات المشكلة، وكون

(1): مصطفى أبو زيد فهمي؛ حسين عثمان، المرجع السابق، ص78.

العملية تخضع لصراع ومساومة فإن عملية وضع البدائل تراعي جميع الأطراف وتتجنب البدائل التي من شأنها أن تحدث آثارا سلبية أو تفقد السياسة فحواها في المراحل القادمة.

إن هذه المرحلة تتطلب دراسة عميقة وتحليل دقيق سواء تعلق الأمر بمن يحضرون السياسات من موظفين رسميين وشخصيات وزارية، لكن الدور البارز هنا يرجع إلى محلل السياسات العامة والذي يعد دوره من صلب مراحل صنع السياسة العامة، وينبع هذا الدور من المنهجية العلمية المطبقة في عملية التحليل ووضع البدائل، وإنطلاقا كذلك من الوظيفة الهادفة إلى تحسين مستوى كفاءة كل بديل، حيث تختلف منهجية محلل السياسات والأساليب المستخدمة حسب الموقع في الجهاز الحكومي، فقد يكون محلل السياسات شخصا أو موظفا حكوميا ولا بد أن نشير إلى الفرق الجوهرية بين المستشار ومحلل السياسات فالمستشار يقدم رأيا إستشاريا أو بديلا ويثير مشكلة لكنه على مستوى أعلى لأنه يقدم توصيات لصانع القرار بينما محلل السياسة فتلازم وظيفته جميع مراحل صنع السياسة العامة ويكون رأيه أقل مستوى من المستشار وكذلك قد يكون محلل السياسات دوانا في وزارة أو هيئة أو مؤسسة أو مراكز بحث أو معاهد متخصصة وبالتالي تختلف (أساليب التحليل وطرح البدائل)*.

فمهما كانت الطرق المؤدية إلى صياغة مقترحات السياسة العامة وما قد يحدث فيها من تناقضات وتضارب في المصالح بهدف الكسب السياسي، فإن جدوى البدائل المقدمة تتوقف بصورة شبه كلية على المعلومات والواردة إلى ذاكرة الحكومة من المرحلة السابقة وكذا مدى ملائمة ودقة وشمولية وحداثة هذه المعلومات، ووصولها في الوقت المناسب سواء كان الرافد هو محللون سياسيون أو مراكز معلومات أو معاهد بحوث ودراسات متخصصة.

(*) : إن أدبيات السياسة العامة و إستخلاصتها لأنماط السلوك السياسي الذي يشيع في الأوساط العملية والإحترافية لصناع السياسة أثناء تفضيلهم للخيارات قد أوضحت في الكثير من مناسبة بوجود نمطين في تقرير التغيير المفضي للتعامل ولمواجهة القضايا في السياسة العامة هما :

1- **نمط التغيير التدريجي (Incrementalism Shong):** وهو الأكثر شيوعا ويستفيد من اثر السياسة الحكومية العامة المعمول بها بالشكل الذي يسمح لصناعي السياسة توظيف نجاحات الماضي وتجنب أخطائه في السياسة على إعتبار أن هذا التغيير هو نتيجة ديناميكية لأن مسألة التنبؤ بأثر السياسات هي مسألة في غاية الصعوبة ولها نتائج وخيمة.

2- **نمط التغيير الجذري أو الراديكالي (chong Radicalism):** وهو النمط الداعي الى تبني اثر السياسة من المنظور بعيد المدى ويدعو إلى ضرورة تبني الحكومة سياسات عامة تحقق لها إستغلالا للفرص في إحداث التغيير إلى ابعد حد ممكن. وعليه فإن هذين النمطين ممكن توظيفهما كمنطلق إرشادي لوضع مقترحات أو بدائل السياسة العامة ولرسم منهجيتها لمواجهة العوائق و القضايا والمناقشات الضارية التي تضح بهذا تداولات صناع السياسة حول قضايا الأجندة المطروحة لديهم . انظر فهمي خليفة الفهداوي، المرجع السابق.

وأخيرا تعد هذه المرحلة النقطة المنتصف من طريق صنع السياسة العامة فهي من جهة توظيف معطيات المرحلة السابقة من معلومات ومعطيات ومن جهة أخرى تعطي خيارات وتصورات تكون بمثابة المنعطف لوضع سياسة عامة بشأن قضية ما . حيث تتوقف جدوى هذه الحلول على قيمة المعلومات والتحليل والخبرات المتوفرة لدى صناع السياسة الرسميون , وذلك في صورة نماذج مختلفة يستخدمها صناع السياسة في عملية وضع الحلول وإعداد البرامج , حيث يتم ذلك في جو من الرشد أي إختيار الحلول التي ينبغي أن يتمخض عنها أكبر عائد إجتماعي بالشكل الذي يعبر عن تحقيق فوائد كبيرة , أي لاينبغي على صانعي قرارات السياسة العامة تبني أية سياسة من شأنها أن تترك آثار جانبية أو تتطلب تكلفة كبيرة , ولا يعني هذا التضحية بالقيم الاجتماعية في سبيل تعظيم الكسب المادي , فالرشادة والعقلانية تضم كل ما يجري في البيئة وتعد من المتطلبات الأساسية والهامة في وضع الحلول .

*المرحلة الرابعة صياغة السياسة العامة :

في هذه المرحلة يتم التساؤل حول طبيعة السياسات العامة , حيث تسعى الحكومات(صناع السياسة) إلى تحسين مستويات الحياة والمجتمعات بما يلي حاجيات أفرادها , والحرص على العمل من أجل تأمين وضمان حياة أفضل، وهذا يجعل الحكومة ويحثها على معرفة الخيار الأفضل الذي يجب تبني مفردات في السياسة العامة , فالصياغة جهد يركز على إختيار بديل من البدائل المطروحة , وتؤدي العملية إلى إصدار القرارات بشكلها النهائي , حيث تتضمن قرارات السياسة العامة عملا يصدر من بعض الرسميين والهيئات لتصادق ولتعديل أو لتفرض , والشكل الإيجابي للقرارات يمثل في شكل تشريع أو أمر إداري .

ولابد من التذكير هنا بما تطرقنا إليه في حول مكونات السياسة العامة في الحياة اليومية , وقد تكون بعض قرارات السياسة مجموعة من القرارات التنظيمية و الروتينية تتخذ في عملية صنع السياسة وتنفيذها , فقرار السياسة هو في الأخير محصلة نهائية لقرارات متنوعة , وكل الذي يحدث ليس إختيار أو المفاضلة بين البدائل المطروحة فحسب، وإنما العمل على بلورة البديل الذي يتم إعماده كبديل مفضل للسياسة، فان هذا الإختيار قد يتعرض أيضا للمساومة وللإضافة أو الحذف , وقد يضل القرار هذا مشروعا غير مؤكد حتى يتم التصويت عليه ويعلن رسميا⁽¹⁾ .

ليس الوصف لعملية المفاضلة بين البدال وإنما الدور الجوهرى الذي يلعبه الرسميون والمحللون والخبراء في عملية صياغة قرارات السياسة . حيث يقوم محلل السياسة العامة باختيار البديل بحسب السياق المنطقي للمفاضلة،وعلى أساس التوجه الموزون والمحسوب في ضوء المعايير والمقاييس ذات العلاقة بالأبعاد الاجتماعية

(1): جيمس اندرسون، المرجع، السابق، ص ص98.99.

والسياسية والاقتصادية وغيرها، وضمن الكلفة والمنفعة المترتبة عن البديل الأمثل ومن أهم المعايير في المفاضلة هي :

أ - كلفة البديل المترتبة عنه ، حينما يتم تنفيذ أي النفقات الواجب إدراجها في الموازنة العامة لتغطية إحتياجات تنفيذ هذه السياسة في أي مجال كان .

ب- قدرة البديل على إستغلال الموارد المتاحة التي سيتم تسخيرها في حل المشكلة .

ج - نوعية المعالجة التي يقدمها إزاء المشكلة هل هي جزئية أو كلية ؟.

د- مدى إنسجام البديل مع أهداف السياسة العامة على صعيد الفلسفة والنظام والمجتمع والعوامل البيئية .

هـ- درجة المخاطر والآثار الجانبية المتوقعة عن تنفيذ هذه السياسة ، وفي حال عقم السياسة وعدم تحقيق الأهداف المتوخاة ، فلا بد أن تكون المخاطرة محسوبة⁽¹⁾ .

هذه بعض المعايير التي قد يسترشد بها محلل السياسات والخبراء والعاملين بالسياسة في سبيل ترشيد السياسات قبل تنفيذها، وتوفير المناخ المناسب لإجراء التنفيذ الفعلي للسياسة العامة . و لا يكون أثر المحلل للسياسات العامة في عملية المفاضلة بين البدائل بصورة عشوائية و إنما يكون مبني على رؤية ومقاييس علمية دقيقة حيث قدمت الخبرات الميدانية ، والعلوم السلوكية المختلف توجهاتها طرق ووسائل ونظريات ، بمقدورها أن تساعد المحللين وصناع السياسة في اختيارهم السياسية مثل نظريات المباريات أو شجرة القرار أو نظرية الاحتمالات أو بحوث العمليات كأساليب كمية ضليعة قادرة على الكشف عن هوية البدائل وأثارها في شكل طرق بيانية تهدي المحللين إلى التوصل إلى توقعات سليمة التعامل مع الأحداث والمواقف والمشكلات والقضايا الغامضة وغير المؤكدة.

ولا نستثنى أيضا دور الأساليب الكيفية ، كمنظريّة تحليل النظم أو نظرية الرشد الكلي أو المحدود ، كل هذه الأساليب فالنظرية تكسب الخبرة المتواصلة والقدرة الإبداعية و الإبتكارية إذا ما حسن توظيفها وتطبيقها. وعلى العموم ودون أن نخوض في تفاصيل الآثار المتوقعة للسياسة العامة ، فإن جوهر ولب هذه المرحلة هو أن تعكس السياسة العامة ما يسمى بالجدوى السياسية (Political.feasabihith) حيث تعكس هذه الخاصية تقويما قريبا للآثار المتوقعة من السياسة العامة . كما تشكل الجدوى مؤشرا ما من مؤشرات نجاح السياسات وحسبما يرى (ماثيوكان Mathewicann) الذي أشار إلى أي مدى سوف تسفر هذه السياسة العامة عن تحقيق النتائج والأهداف المرجوة منها ؟.

(¹): g.i.gow.,m.barrette,sdion,introduction aladministration publique,canadda,edition cuébec,1992,p158.

ولما كانت السياسة موضوع غاية في التعقيد ، بل وربما من أكثر المواضيع التي تواجهها الدول والحكومات وحتى الإنسان تعقيدا فلا بد من:

*- أن يكون إختيار السياسة في أي مجال كان مبنيا على مقاييس معيارية.

- أن يملك صناع القرار والسياسيون (أحكاما إمبريقية)^{} عن القضايا محل الإهتمام حتى تأتي مفاضلتهم لهذا البديل أو ذاك ، ذلك لأنه عند إختيارك لسياسة ما يعني أنك تحاول التحرك نحو هدف ما تعتقد أنه مرغوب ،وعلى هذا الأساس تجدد الحكومة والقائمين بها نفسها مجبرة على إصدار أحكام تتعلق بالسبل الممكنة للوصول الى هدف، وتتعلق كذلك بصعوبة وسهولة كل بديل وسبيل من هذه السبل.

*- إن السياسة الجيدة ماهي إلا طريق يقود إلى أفضل الأوضاع التي يمكن الوصول إليها بتكلفة ينظر إليها أنها مجدية تماما .

*- إن تبني أي سياسة خاصة إذا ما كانت هامة أمر محاط دائمة بسحابة من عدم اليقين والشك ، فلا يكون أصحاب القرار على يقين بخصوص المسائل المتعلقة بحقائق واقعية⁽²⁾ .

فعلى سبيل المثال هل السياسة التي سيتم تطبيقها تتطلب مشاركة سياسة فاعلة ؟ وإذا كان الأمر كذلك فما هي السبل وما لذي أستطيع فعله لأوسع من نطاق المشاركة السياسية ؟ فإذا كان الأمر كذلك كيف يمكن التحكم في ذلك محليا ؟. هذه الأسئلة وأخرى تفسر حالة الشك التي تنتاب صانع السياسة ومحلها في تبني بديل معين ، ويبدو أن عدم اليقين من وجود إجابات قاطعة عن هذه الأسئلة والآلاف منها هو جزء من السياسة العامة ذاتها ، فما هي نوعية إستراتيجيات الإستقصاء التي تساعد على الإرتقاء بمستوى قرارات السياسة وسط الزخم الذي لايمكن تجنبه من الإجابات الغير المؤكدة. إن الإجابة على سؤال كهذا يطلعنا بصدق عن صعوبة عملية إختيار أفضل بديل وتبنيه كسياسة عامة شاملة كاملة ومتوازنة وعقلانية تحقق الرضي لجميع الأطراف التي تدخل في صياغتها.

وعليه لا بد أن تكون المعايير والمقاييس موضوعية وأن تكون المعلومات الضرورية واللازمة متوفرة ومؤدية الى تأكيد صحة إجراءات إختيار أي بديل ووافية الغرض في قياصة . ولعل مزايا البيانات الكمية هنا هو تسهيل إمكانية القيام بتحليل سببي ، يتصف بكفاءة أعلى ، وتقدم أيضا طريقة ممكنة للتعامل مع تدفق المعلومات التي تخدم عملية المفاضلة بين بدائل السياسة وإختيار أجمع بديل ، ولا يعني هذا في مطلق الأحوال أن هذه السياسة

(*) : أحكام إمبريقية: مبنية على أرقام ومعطيات واقعية .

(2) : روبرت دال ، التحليل السياسي الحديث، ترجمة: (هلا أبو زيد)،مراجعة:علي الدين هلال، ط5، القاهرة:مركز الأهرام للترجمة والنشر، 1993، ص180.

المقترحة بعد تركيتها من جميع الأطراف إنما تحمل حلولاً كاملة وتحقق أبعاد رضى يمكن تحقيقه وتحسم كل الآثار البيئية ، فلا يمكن حسم الخلاف دائماً ، فإن الخلافات تكون مفيدة في بعض الأحيان ، لأن في الغالب ما تنقسم أطراف كثيرة وجهات نظر متشابهة حول مسائل واحدة موجهة السياسة العامة في اتجاه معين وترجح بديل دون غيره . وفي ظل هذا الجو من التجاذب سوف يظل عدد كبير جداً من الخيارات السياسية أسيراً لضباب عدم اليقين لأن الأحكام الأخلاقية والقيمية في ميدان السياسة منتشرة وقوية ومعقدة ، لذلك لا بد أن يعتمد في هذه المرحلة على تحليل سياسي موضوعي للقضايا وبشكل عميق.

*المرحلة الخامسة: تنفيذ السياسة العامة :

أن هذه المرحلة تستدعي التنفيذ الفعلي للسياسة أو البديل الذي تم تبنيه ، فحال الإنتهاء من تبني سياسة ما وتشريعها تصبح المقترحات والمشروعات واللوائح التي تعبر عن مضمونها مؤهلة لأن توصف بالسياسة العامة، والتي تكتسي بطابع الرضى لجميع الأطراف المعنية بها والتي تمت فيها إختزال حجم الصراعات والمساومات وتفاوت الآراء بطريقة إئتلافية مرضية ولو على حساب قلة قليلة التي لم تبدي إستحسانها لهذا النوع من السياسة .

إن تنفيذ السياسة العامة **public policy implementation** يمكن أن يحمل أكثر من دلالة، ومصطلحات التي يمكن إستخدامها مرادفة لتنفيذ هي الإدارة والتطبيق أو التفصيل ، وهنا قد يصعب الفصل بين مرحلتى التشريع والتنفيذ كما قال أندرسون: "هناك صدق كبير في المقولة التي ترى بأن السياسة العامة تشرع في ضوء إمكانية تطبيقها، وهي تطبيق في ضوء ما تنص عليه لائحة تشريعها" (1).

وعلى هذا الأساس هذا القول الحصيف فإن تنفيذ السياسة العامة بعبارة بسيطة هو تحويلها إلى نتائج عملية ملموسة ، وتشير أيضاً إلى مجموعة النشاطات والإجراءات والتدابير التنفيذية الهادفة لإخراج السياسة العامة أو وضعها حيز الواقع العملي ، باستخدام الوسائل والإمكانات المادية والبشرية والتكنولوجية وغيرها في سبيل تحقيق مقاصد السياسة العامة.

وكما سبق وأن أشرنا في علاقة الإدارة العامة بالسياسة العامة. فالإدارة هي الأداة التنفيذية التي تكلف بالنهوض والإنجاز حسب ما تقتضيه القرارات الصادرة عن سلطات الدولة فهي تقوم بوضع أفعال وإجراءات فاعلة ومؤثرة ، من خلال المشاهد التطبيقية والممارسات العلمية ضمن برامج ومشروعات دعت إليها السياسة العامة بالشكل الذي يؤكد على قدرة الإدارة العامة من إنجاز أهدافها . والملفت للإنتباه هنا هو أن دور محل السياسة مهما كان موقعه جهاز أو مستشار أو مؤسسة تنتهي مهمته بمجرد تشريع السياسة والموافقة

(1): جيمس إندرسون، المرجع السابق، ص 123.

عليها ، فالأجهزة الإدارية غالباً ما تعمل في ضوء قوانين عامة تجعلها تتحرك في حيز واسع لتقرير ما تريد فعله ، فالسلطة السياسية لم تضيق الخناق بصفة مطلقة بل تترك هامش لإصدار اللوائح التنفيذية والتنظيمية وفق الحدود والصلاحيات المخولة لها في الهيئات المركزية او المحلية وإن كان هذا له إنعكاسه السلبي في إمكانية التلاعب بالسياسات العامة لكن ستكشف الأخطاء وتقوم وتراقب إذا ما كان هناك إفعال حقيقي لهاذين الأسلوبين وفق أطر سليمة وموضوعية .

كما يعني تنفيذ السياسة العامة تنفيذ الأوامر الشرعية " Mandotes " للسياسة من خلال البرامج العامة وعادة ما يعبر ذلك التنفيذ عن منجزات البيروقراطية الحكومية ومهاراتها الآدائية، على الرغم من أن بعض السياسات تحتاج إلى تدخل دوائر الدولة المركزية والمحلية والأفراد وجهات عديدة من خارج الحكومة ، فهذه العملية ليست بالسهلة فهي عملية ذات تأثير ولا بد أن تكون بصفة مرنة ومستمرة، لأنه في النظم المعاصرة ونظراً لتعدد مهام الإدارة يتم تنفيذها من قبل نظام إداري ضخم ومعقد التركيب ومتنوع الوحدات ، يتم من خلاله جعل السياسة العامة حقيقة فعلية. (1) .

فهي كما هو معروف تتوزع عليها الأنشطة وتتقاسم الصلاحيات كل حسب دائرة تخصصه أو نطاق إقليمه الجغرافي ، وهي ليس كما يظن البعض أنها تباشر عملية التنفيذ مباشرة مرة واحدة فور إنتهاء من تشريع السياسة . فهذا يتم وفق أوامر تنفيذية تصل بموجبها السياسات إلى المستويات الدنيا في الجهاز الإداري في الدولة ولتقص الوقت والمعلومات والخبرات كثير ما يقود المشرعين لتحويل الإدارات بعض الصلاحيات الواسعة لتنفيذ السياسات. فهي بذلك عملية تنفيذ السياسة العامة كعملية فنية إجرائية تمكن المدراء التنفيذيين في أجهزتهم الإدارية من اتخاذ القرارات في إطار الصلاحيات الممنوحة لها جغرافياً وفي إطار حدود المكان والبيئة والإمكانات المتاحة (2) .

ولكن لا يعني هذا أن الأجهزة الإدارية تنفرد بعملية تنفيذ السياسات العامة من منطلق أن السياسة العامة تصنع مثلما تنفذ وتنفذ مثلما تصنع ، ويتم تشريعها في ضوء إمكانية تنفيذها وأيضاً يتم تطبيقها في ضوء عملية تشريعها وكل هذا يعكس التأثير المتبادل صنعا وتنفيذا . ووفق هذه لإعتبارات يشارك المشرعون في عملية تنفيذ السياسة العامة فالسلطة التشريعية وإن كانت مهمتها إقرار السياسة العامة لكن من خلالها عملها بدقة أكبر وتفصيل أشد تضغط على الإدارة العامة بطرق عديدة وتحدد مساراتها وميراثها ، كما أن اللجان الفرعية التخصصية التابعة للمشرعين أو السلطة التشريعية التي تتولى مراجعة اللوائح والعمل الإجرائي إزاء الطريقة التي

(1): بيتر دراكر، الإدارة (المهام.المسؤوليات.التطبيقات)، ط1، ترجمة:محمد عبد الكريم، القاهرة:الدار الدولية للنشر والتوزيع،1996، ص85.

(2): أحمد رشيد، المرجع السابق، ص118.

تعتمدها الإدارات في تطبيق اللوائح كذلك إتماداتها المالية السنوية لابد أن تحظى بموافقة السلطة التشريعية التي يكون عملها في هذه الحالة مندرجا في مهام ذات إختصاصات تنفيذية.

كما تلعب المحاكم أو القضاء أدوارا محورية في الأداء التنفيذي من خلال وحدات إدارية تتمتع بسلطة إجراء التحقيقات وتطبيق اللوائح القانونية سواء كانت هيئات عمومية أو في شكل هيئة مستقلة كتلك التي تقوم بكشف التلاعبات والإنحرافات والتجاوزات التي قد تحصل على مستوى الوحدات التنفيذية الإدارية، بالإضافة الى كل هذا تلعب وسائل الإعلام دورا بارزا في عملية إقرار السياسة العامة وتنفيذها حيث تقوم ببحث العديد من المنفذين على الجهد الواسع، كما تتخذ كمرقب لتطبيق السياسة عن طريق كشف التلاعبات ونشر التقارير المزيفة وتضع المعنيين في صورة الأحداث. لا يمكننا أن نحصر كل الأطراف التي تدخل في تنفيذ السياسة العامة أو تشارك أو تؤثر على تنفيذها فالقدرة التأثيرية للجهات المعنية تختلف بحسب موقع هذه الجهة في النظام السياسي، إستنادا إلى متطلبات العملية التنفيذية وطبيعتها التخصصية التي تفرض إلتزاما معنا وتوفيرا محددًا للإمكانات والوسائل والموارد كما تتطلب ظرفا موقفيا محسوبا في أبعاده الزمانية المكانية والبيئة، إلى جانب الحفاظ على أهداف ومقاصد السياسة العامة المعبرة عن توجيهات وفلسفة النظام السياسي القائم .

إن معظم التشريعات الحديثة هي ذات طبيعة عامة وشاملة لعموم الأفراد في البيئة الإجتماعية، وبالتالي لا يمكن تطبيقها ما لم يرقم المسؤولون الإداريون بالعمل على وضع لوائح تفصيلية وإجراءات تنظيمية لتحويل تلك التشريعات التي تتضمنها السياسة العامة إلى نتائج واقعية ملموسة، تكون أكثر وضوحا ونفعا في الوسط البيئي وبالشكل الذي يتحقق معه أيضا الأهداف العامة للسياسة وتوجيهات النظام، وعلى سبيل المثال هناك عدة تشريعات تنص على تقديم قروض ومنح ومساعدات أو التأمين فهذه سياسات عامة لم تصمم مباشرة لتنظيم وتوجيه سلوك الأفراد فكيفية تنفيذ هذه البرامج يتطلب قرارات أكثر تفصيلا على مستوى الهيئات الإدارية والبنوك المحلية ومؤسسات الضمان الإجتماعي وبما أن السياسات العامة تهدف إلى التأثير والسيطرة على السلوك البشري بشكل أو بآخر لتوجه الشعب لأن يتصرف وفقا لما يريده صناع السياسة ليحقق الأهداف والمصالح العامة، هذا التأثير والسيطرة وصفه جيمس أندرسون بالإذعان (Compliance) .

*المرحلة السادسة: تقويم وتقييم السياسات العامة:

تتضمن هذه المرحلة نشاطات متسلسلة تهتم بتقدير وتثمين وتحديد الأهمية للمضمون التي تنطوي عليه السياسة العامة، وبالتالي فإن السياسة العامة لا يمكن أن تعني بمتطلباتها بشكل تام وتكون بعيدة عن بعض مقاصدها على مستوى الصنع والتنفيذ، لذلك تصاحب معها عملية هامة جدا وهي عملية التقويم التي تدعو الى معرفة عملية وحقيقية وموضوعية بالإنعكاسات السلبية والإيجابية المترتبة عن السياسة العامة وعن تنفيذها وعن آثار مخرجاتها ومدى فعاليتها وكفاءتها في تحقيق الأهداف التي صممت لأجلها .

يعتبر التقييم عملية أساسية للذين يصممون وينفذون السياسات العامة، وتهدف هذه العملية إلى تشخيص وقياس آثار ونتائج السياسة للتوصل إلى معرفة المنجز من النتائج سواء كان ذلك قياساً بالسلع أو الخدمات التي تقدمها البرامج أو النتائج المرحلية للسياسات العامة في مجال معين ، أو ما يترتب من أثر "Impact" على السياسة العريضة و الطويلة المدى للمجتمع ومقارنة النتائج مع المعدلات "Standards" ⁽¹⁾. إلى جانب هذا يجب أن يتم التقييم ضمن جميع عمليات السياسة العامة وأن لا يتوقف إجراء التقييم على النتائج التنفيذية بل هو نشاط وظيفي يجب أن يتحقق من خلال عمليات الصنع والصياغة والتطبيق، أي ينبغي أن يكون خلال النظر في القضايا والمشكلات العامة ، لأجل توفير المعلومات وحساب الحسابات المنطقية والعلمية حول المقترحات والآراء المطروحة ثم خلال عملية الاختيار حتى يتم توظيف النتائج المفيدة لمحتويات السياسة العامة ليصل من بعد إلى المتابعة المستمرة لتنفيذ السياسات وتعزيزها، ليكون التركيز منصبا على نواتج وآثار تلك المخرجات ، ففي ظل هذه الدائرة التقييمية يمكن الوقوف على حقيقة السياسات العامة وكشف عيوبها ، وتبيان مواطن الخلل فيها لإعادة النظر فيها في السياسات المقبلة .

إن التقييم كنشاط وظيفي يعد قديماً قدم السياسة ذاتها ، فصناع السياسة ومديرها يطرحون عادة أحكامهم بشأن أهمية وقيمة هذه السياسة أو تلك أو هذا البرنامج أو ذلك ، ومثل هذه الأحكام تعتبر في الغالب تعبيرات شخصية وإنطباعات ذاتية عما تعكسه وجهات نظرهم المباشرة بمواقفهم أو بعقائدهم أو إنتمائهم ومصالحهم. لكن مع التطور في المجتمعات والزيادة الضخمة لتدخل الدولة والإنفاق الحكومي جاء التطور التاريخي للتقييم في ضوء رغبة الدولة وحكومتها في تنفيذ برامجها في مجالات السياسات الإجتماعية والإقتصادية والعدالة الإجتماعية والتعليم والصحة الخ ، مما زاد في إتساع العلاقات والنشاطات المترتبة على ذلك ، هذا قد يكون له سببا في التلاعب بالسياسات من جراء الأعمال الروتينية التي تقوم على المستويات الفنية الإجرائية ، فلا بد من مرآة تعكس حقيقة هذه السياسات ، وهل قامت مقامها ؟ أم أصابها شلل على مستوى معين ؟ ولم تترك هذه الآثار ؟ وهل أديرت السياسة وبرامجها بتراهة ؟ وهل حدث هناك تضارب في برامجها ؟ وإلى أي مدى لقت إستحسانا وتجاوبا شعبيا وتجانسا واقعيا ؟.

وتذكر إحدى التعاريف أن التقييم يعني: "قياس مدى فعالية برنامج معين تحت التنفيذ في إنجاز أهدافه ، أو مقارنة مرحلة التصميم بمرحلة التشغيل وربط النتائج بالعناصر المستخدمة في البرنامج ، وكذلك العمل على تطوير البرنامج عن طريق التغيير في العمليات الحالية" ⁽²⁾.

(1): william ghonson,op.cit,p466.

(2): محمد موفق حديد،المرجع السابق،ص322.

وهناك عدة تعاريف أخرى تنوعت فيها الطروحات في ضوء المرتكزات المعرفية والنظرية التي تقوم عليها هذه العملية ، وكذا المنهجية العلمية للأدوات والمقاييس التي يتم إستخدامها من زاوية الإختبار والفحص ذي الغاية التجريبية لأجل معرفة آثار الساسة العامة يعرف التقييم بأنه : "تلك العملية المنهجية التي يقوم بها محلل السياسة العامة ويطبقها في سبيل تحديد قيمة النتائج المترتبة عن تنفيذها ، بحيث ينجم عن هذه العملية التحليلية إثبات صحة البديل أو فشله"⁽¹⁾. أي نشاط يستند على أساس علمي يهدف إلى تقييم العمليات المرتبطة بالسياسات العامة وآثارها والبرامج المصاحبة لعملية التنفيذ. وأحسن من عبر عن عملية التقييم هو (وليام دان William dann) حيث يرى أن : "التقييم يرتبط بتطبيق بعض المقاييس والقيم على نتائج السياسات العامة والبرامج المعيرة عنها ، فهو مصطلح مرادف لمعاني لكلمات أخرى مثل : التثمين والقياس والتقدير والتي تتضمن هي الأخرى جهودا في تحليل السياسة العامة بأكثر خصوصية، فإن معنى التقييم يشير إلى إستخلاص المعلومات حول نتائج السياسة العامة لتقييمها بشكل واقعي"⁽²⁾.

يتضح بأن التقييم عملية ذات طابع علمي تطبيقي تهدف إلى فحص البرامج والمشروعات والعمليات التنفيذية المرتبطة بالسياسة العامة ودراسة نتائجها وما يترتب عنها من عوائد وفوائد، وتشمل تحديد فاعلية البرامج ومدى تحقيق أهدافها بواسطة مبادئ علمية ونماذج وأساليب تميز بين الآثار المباشرة للبرامج ، كما يمثل مقياسا جيدا يمكن بواسطته قياس أداء صانعي السياسة العامة.

أ/أنواع التقييم :

تعددت الإتجاهات ونوعيات التقييم في السياسة العامة بتعدد المناظير التقييمية والأهداف المتوخاة من ذلك ، حيث تقوم الحكومات القومية بتقييم السياسات بطرق مختلفة ومن قبل جهات متعددة ويكون أحيانا التقييم دوريا ونظاميا ، بينما يكون أحيانا أخرى طارئا ومفاجئا وقد يكون مؤسسيا وله أجهزة متخصصة أو يظل غير رسمي وليس له أي إطار مؤسسي ، لذلك سنتناول بعض أشكال التقييم من زوايا مختلفة ، حسب الأهداف المرجوة منه .

1- التقييم المتقدم : هذا النوع يتم قبل إتخاذ أو تبني السياسة العامة ، حيث يكون الآدات الإرتكازية في عملية إعداد السياسات وتحديد الخيارات والأولويات والمفاضلات ، وعادة ما يقوم به الخبراء والساسة أنفسهم ومحللي السياسة العامة للحصول على المعلومات اللازمة خلال عملية الصنع ، وقد يسمى أحيانا بالتحليل

(1): جيمس اندرسون، المرجع السابق، ص191.

(2): فهمي خليفة الفهداوي، المرجع السابق، ص311.

وأحيانا بقياس التأثير وأسماء أخرى لكنه يستند الى معايير موضوعية تولد معرفة حول الآثار التي قد تنجم في المرحلة القادمة .

2- التقييم الإستراتيجي : يأتي هذا النوع في مستوى أدنى من التقييم السابق ، حيث يساعد على القيام بتعديلات وترتيبات وتحسينات ضرورية قبل البدئ في عملية التنفيذ وردم الهوة بين الصنع والتنفيذ ، ويضع المنفذين في صورة تجعلهم أكثر إطمئنانا وأكثر دقة وتحديدا ، ويمنحهم معطيات عن البيئة الداخلية والخارجية التي تساعدهم في إعادة النظر في إمكاناتهم ومواردهم وجدولهم الزمني المخصصة لغرض بدئ التنفيذ .

3- تقييم البرامج : ربما هذا هو جوهر عملية التقييم في السياسات العامة ، حيث يحضى بإهتمام خاص قد يتعدى مهمة التنفيذ والسبب المباشر هو الوقوف على مدى نجاح الممارسات العملية للعمليات التنفيذية ، على المستويات الفنية الإجرائية، ومعرفة مدى تحقيق البرامج الحكومية لأهدافها، فهل أعطت سياسة المخصصة مثلا ببرامجها آثارا إقتصادية إيجابية ، كرفع مستوى الدخل أو مستوى التشغيل أم أنها زادت من حدة البطالة أو سرحت العمال ورفعت من معدل الأسعار... الخ. هذه الآثار كان لابد أن تتخذها الدول في الحسابات من خلال عمليات التقييم المستمرة في المراحل الأولية قبل تبني مثل هذا النوع من السياسات ، وحتى وإن كان هذا قد فرضه منطق دولي معين ، لكن لابد من تقييم شامل لأرضية تطبيقه محليا .

قد لا يطلعنا هذا المثال بصدق عن حقائق أخرى لكن بالنظر الى القضايا العامة المتمثلة في الفساد السياسي والإداري والرشوة وإختلاس الأموال وتبييضها والجريمة... الخ كلها تحضي ببرامج واسعة في أدبيات الحكومات وتترك إنطبعا خاصا في العقيدة السياسية لدى صناع القرار فهل لتقييم البرامج حول مثل هذه القضايا يتترك صدى في الأوساط البيئية من جهة ؟ وله جدوى وفعالية تقضي على مثل هذه الظواهر من جهة أخرى ؟.

4- تقييم الفعالية : يساعد هذا النوع من التقييم على معرفة القدرة الإنتاجية للبرامج الحكومية ومدى تحقيق الأهداف الموضوعية في السياسة العامة ، ويكشف عن كل الانحرافات التي قد تحدث في عمليات التنفيذ والتلاعبات السياسية أو الإدارية أو أي إسراف في الجهد والوقت والإمكانات ، ويعطي حقيقة وجوهر السياسات العامة وصددها في الواقع، وأهم مؤشر للفعالية هو المواطن، أي إلسى أي مدى إنعكست عليه السياسات العامة في الإتجاهين الموجب أو السالب ؟.

5- تقييم الأداء : يستخدم هذا المدخل في التقييم لمعرفة ماذا يجري داخل البرامج ، وهنا يراقب المسؤولون مدخلات البرامج ويكون الخيار الوحيد لخبراء التقييم في المراحل الأولى للبرنامج ، فمثلا يقوم خبير التقييم بمراقبة حجم القوى البشرية المستمرة في البرنامج وكمية الموارد المادية من مواد أولية وتجهيزات التي يستخدمها ، كما يركز أيضا على العمليات والنشاطات ومنها يقوم بجمع معلومات عن ما يجري في البرنامج مما يؤدي إلى

عمليات تقييم مرحلية لقياس حجم العمل المنجز وجزئياته ، كما يقوم مدخل تقويم الأداء بالتركيز على المخرجات ومنها تكون المصلحة والتركيز على ما يقدمه البرنامج أو النظام من إنتاج أو عائد لبيئته . وهو النوع أيضا الذي يعني بتقويم الدرجة التي تحافظ فيها أية سياسة عامة أو برنامج حكومي على أقل تكلفة ونفقة ممكنة كمؤشر إقتصادي يتفق ومنطق الخدمات العامة في الوسط الاجتماعي.

6 - **تقويم النتائج** : محاولات تشخيص وقياس آثار ونتائج السياسات من خلال تبيان الآثار الإيجابية والسلبية التي سببها تنفيذ هذه السياسة العامة ، وكشف المؤشرات المباشرة والغير المباشرة المرتبطة بتلك الآثار الناجمة.

7- **تقويم السياسات** : يأتي مدخل تقويم السياسات مكتملا لبقية المداخل التقييمية الأخرى وذلك من زاوية تحليلية بتشخيص الظروف البيئية المهمة التي تتفاعل مع تنفيذ وتطبيق السياسات، ويحاول محلل السياسات بتقييم وتطوير مقاييس أو مؤشرات لمراقبة الظروف البيئية خلال فترة معينة للحصول على معلومات تثبت بأن هذه الظروف لم تتغير أو تحسنت أو تدهورت ، مثلا برنامج حكومي في مجتمع محلي معين لمراقبة البطالة أو معدات الجريمة في هذه الحالة يكون هناك ضرورة لتقدير العلاقات التبادلية⁽¹⁾.

ب/معايير التقويم في السياسة العامة :

إن المعايير التي يمكن تبنيتها في التقويم عديدة ومتنوعة حسب أنواع التقويم ومجمل الدراسات لم تؤكد على معايير موحدة ، لكن هناك إجهادات لوضع بعض المقاييس ومن أهم المعايير المهمة الرئيسية الشائع إستخدامها تشمل :

- 1- **المعيار الإقتصادي** : يؤكد على التقليل من الإنفاق الحكومي ومن عيوبه، وهو عدم تمكن من احتساب زيادة الإنفاق والمنافع التي تتخلى عنها كنتيجة لخفض الإنفاق.
- 2- **الكفاءة Efficiency**: تعني مستوى الإنجاز أو النتائج مقاسا بالمقارنة مع الموارد المستعملة أو المدخلات ويشمل التعريف على مواصفات معنية للأشياء التي سوف يتم إنجازها
- 3- **الفعالية Effectiveness** : تقيس المقدار الذي أنجز من الأهداف ، أي من حيث القدرة على تحقيق النتائج .
- 4- **العدالة** : من حيث التوزيع العادل للمنافع بين مختلف الشرائح وتستخدم عدد من المقاييس في كيفية توزيع الموارد والثروات الحكومية .

(1): محمد موفق حديد، المرجع السابق، ص 329.327.

5- الشرعية القانونية Legality : من حيث مطابقة هذه السياسات إلى التشريعات والقوانين واللوائح المنظمة لتلك السياسات أو القطاعات أو البرامج⁽¹⁾.

هذا ويحدد (الدكتور عامر الكبيسي) عدة مؤشرات في عملية التقييم للبرامج العامة وهي: "مدى تحقق الأهداف، مدى الترشيح في النفقات، نسب التنفيذ للخطط والبرامج، مدى الرضا والإرتياح لدى المستفيدين، مدى الإلتزام بالقوانين والأنظمة والتعليمات النافذة، مدى قياس المخرجات نسبة إلى قياس النتائج والمعطيات، نسب المؤثرة الحضارية والاعتبارية، حجم الموارد والعوائد الداخلية المتحققة"⁽²⁾.

إن البت في دراسة التقييم ومعايره يعد من أصعب العمليات بحثاً وتحليلاً في الإدارات الحكومية وأكثرها كلفة، فإذا ما أرادت الحكومات تطبيق التقييم بصورة فاعلة، فلا بد أن يحتم الأمر التعامل مع هذه العملية أو المرحلة بمثل ما تتعامل مع إدارة وتوزيع الموارد النادرة في المجتمع، أي يجب القيام بالتخطيط والسيطرة والتوجيه في مجتمع مراحل التقييم للوفاء بالمسؤوليات.

ج/مستلزمات التقييم :

تتطلب عمليات التقييم في السياسة العامة مستلزمات عملية وإجرائية في سبيل القيام بها نحو حسن تأديتها للعرض المرجو منها، وذلك وفق هذه المراحل.

- تحديد إحتياجات وإهتمامات صانع السياسة وإدارة البرامج في عملية التقييم.

- تحديد طبيعة المشكلة ونطاقها أو مجال التقييم.

- تحدد أهداف السياسة أو البرنامج المراد تقييمه

- تطوير المعايير والمقاييس الشاملة لغرض قياس أهداف البرنامج الخاضع للتقييم⁽³⁾.

يتم إدارة هذه العمليات كجوهر العملية الإدارية. بمختلف أبعادها، فلا بد من تحضير خطة لدراسة العملية التقييمية من حيث غايتها وأهدافها وإختيار فريق المقومين وأساليب والمعايير التي سوف يتم إستخدامها، وتحديد الأطر والإجراءات لتنفيذ العملية في ضوء تحديد المسؤوليات وتوزيع الأدوار ثم يتم تقييم التقييم من خلال معرفة المسؤول عن التقييم والتحقق من جدوى وفعالية الجهة والفريق القائم بعملية التقييم، حيث يتم أداء التقييم في السياسة العامة من خلال طرق وجهات عديدة ومختلفة مثل: اللجان البرلمانية، مكاتب المحاسبة،

(1): محمد موفق حديد، المرجع السابق، ص332.

(2): فهمي خليفة الفهداوي، المرجع السابق، ص322.

(3): عبد المطلب غانم، معايير تقييم السياسة في الإدارة العامة، القاهرة: 1989، ص160.

بجالس الرئاسة ، الإدارات الحكوميةالخ، التي تتولى العملية ضمن إطار رسمي ولا يمنع من تفاعلها مع جهات أخرى فاعلة ضمن الإطار اللارسمي .

د/مقومات التقييم الفعال :

- 1- التناغم والإتفاق مع الأهداف العامة والإستراتيجية. 2 -جودة منهج وطرق ومعايير التقييم.
- 3- كفاءة وفعالية التكاليف
- 4 -مدى إستمرار الفوائد والتحسينات في المستقبل
- 5- أن يكون دقيقا في تحليله.
- 6 -مستقلا في تقديره.
- 7-يقوم على التشاور .
- 8 -يتسم بالشفافية في تقاريره⁽¹⁾.

ه/ مشكلات ومعوقات التقييم :

يعد التقييم من أكثر الوسائل فائدة لصانعي السياسات ، إذ يسعى إلى تحديد علاقات (السببية النتيجة) وقياس الآثار والنتائج الناجمة عن السياسة لكن هذا لا يعني أنه يجري بموضوعية وصدق، إذ يقع في معوقات وقيود فالتقييم ليس بالعمل السهل أو البسيط ولا يعد أمرا يسيرا ، لذلك ينبغي مراعاة التغيير الذي يحدثه في الظروف العامة وفي مجالات رسم التي دعت لرسم هذه السياسة . لذلك لمعوقات التقييم لأسباب عدة ، حيث أفرزت التجارب العملية كم من القيود والمعيقات ونذكر منها :

- * صعوبة تحديد أهداف البرامج من قبل صناع السياسة الشئ الذي يجعل عمل المقومين عملا معقدا.
- * صعوبة تحديد المؤشرات حول آراء البرامج بشكل موضوعي وصادق وما يتعلق بالمصلحة العامة .
- * صعوبة رصد معلومات كافية حول متطلبات ومستلزمات العملية ومصادر التحكم فيها.
- * معظم السياسات لها قيم رمزية بشكل أساسي ولا تؤدي إلى تغييرات ملموسة مما يجعل التقييم أمرا غير مجدي ولا تأخذ بتوصياته .
- * صعوبة تفسير العلاقات السببية (السبب النتيجة)،فالتقييم يتطلب مراعاة ما تحدثه السياسات من تغيير في البيئة وآثارها خاصة ضمن القضايا اجتماعية والإقتصادية المعقدة .
- * المحدودية في صدق نتائج التقييم ومحدودية المعطيات والمنفعة مما يجعل منه عملا روتينيا .
- * المتغيرات البيئية وعدم استقرارها بالشكل الذي يتيح للمنظمات الإدارية معرفة أحوالها وواقعها جيدا .
- * المشكلات المتعلقة بالجوانب الأخلاقية فالتقييم عرضة لها على صعيد عملياتها وعناصرها حيث تنوء المؤسسات السياسية والمؤسسات الحكومية والمنظمات العامة والأجهزة البيروقراطية في كثير من الأحيان بغياب

(1): محمد سعيد الحفار، الثورة الإدارية في القرن 21، ط1، دمشق: مطابع مؤسسة الوحدة للصحافة والطباعة والنشر، 2002،ص169.

التزاهة والموضوعية رغم شيوع أخلاقيات المهن والمبادئ المتعلقة بالمهام والمسؤوليات ذات العلاقة بالنفع العام ، بما يضمن الإستقامة في الأداء الوظيفي والإرتقاء به من حيث السمع والترزاهة والجدارة .

* عدم كفاية الموارد المخصصة للعملية التقويم وغياب الوسائل والمعايير الشاملة، لتعدد أسباب المشكلات والقضايا العامة فغالبا ما تضع السياسات لأغراض أمنية لكنها سرعان ما تحدث أغراض أخرى ، وتحدث أغراض لامتناهية بما يحدث صعوبات منهجية وعملية وفنية في عمليات التقويم .

وأخير لقد ذكرنا بعض المفاهيم المتعلقة بالتقويم كعملية وكآدات وكفلسفة كمنطق تفرضه عمليات صنع السياسات العامة ، فهو عملية ملازمة لجميع مراحل صنع السياسات ولا يتوقف إجراؤه على نتائج العمليات التنفيذية ، حيث يطلع به عدة جهات رسمية كالجان البرلمانية والمجالس الرئاسية وكل المتخصصين والخترفين في هذا المجال في النطاق الرسمي ولا يعني هذا أنه لا تشارك فيه جهات غير رسمية ، بلى فهذا منطق تفرضه البيئة الخارجية ويعد أمرا له آثار بالغة الأهمية في عملية التقويم، وللتقويم أبعاد متعددة ، إدارية ، سياسية وهو العملية الباعثة في أي سياسة جديدة والمبعد لأي سياسة عامة فاشلة والمعزز لأي سياسة عامة ناجحة وفاعلة . وهو المرآة العاكسة لصدى السياسات العامة في الواقع ، لكن هناك سؤال قد يطرح نفسه هنا ، وهو لماذا لا تحقق أغلب السياسات العامة لأغراض التي وجدت لأجلها؟ وهذا ما أجبنا عليه بطرحنا لمعوقات التقويم من صعوبات منهجية وعملية ، فنية ، أخلاقية ... الخ .

خامسا: أهم نماذج ونظريات إتخاذ القرار في السياسة العامة

تحتل عملية صنع القرار أهمية متزايدة في العلوم الإجتماعية والإنسانية خصوصا في مجالات السياسة والإدارة الحكومية، ويهتم علماء السياسة والإجماع خاصة في الدول المتقدمة بصورة خاصة بنماذج ومداخل ومفاهيم لغرض صنع وتنفيذ القرارات في مؤسساتها المختلفة، ويحاولون التوصل إلى طرق ومبادئ عملية يستخدمها الإداريون وصانعو السياسة لمواجهة المشاكل والمواقف التي تتطلب إتخاذ قرار معين. ونتيجة للتقدم الملحوظ الذي أحرزته العلوم السلوكية ، التي أثرت حقل العلوم السياسية بجملة من الإختيارات لدراسة القرارات وسلوك الهيئات والمؤسسات الحكومية، وسياساتها المختلفة على أساس كونها مجموعة قرارات يساهم في صنعها مجموعة من الجهات الرسمية والغير رسمية .

فالإدارة الحكومية والسياسة التي تتبناها الحكومة في الشؤون الداخلية والخارجية تمثل مجموعة من القرارات التي يمكن إخضاعها للدراسة والتحليل من حيث معرفة مكونات القرار والخطوات التي يمر بها وأهم المدخل

التي يتم إستخدامها لذلك، مع العلم أن النظريات والمنطلقات تعد ضرورية لأغراض التحليل والبحث وتسهيل الاتصالات وتقديم الإسهامات والإيضاحات والتبريرات اللازمة الفهم وصنع السياسات العامة ، فبدون هذه النظريات الإرشادية والمعايير المنهجية يتعذر التحليل والتركيز على العناصر الأساسية أو تحديد المعلومات اللازمة لذلك يقول إندرسون: "... فالذي نجده ونصل إليه يعتمد جزئياً على ما نبحت عنه في إطار المفاهيم والنظريات البحتة"⁽¹⁾. هذا يعني أن مختلف النظريات والمداخل تبقى إرشادية يهتدي إليها صناع السياسة حتى تثبت خطاهم وتسدد رميهم في سبيل خدمة المصلحة العامة إن تأكد ذلك . ونركز هنا إلى أهم النظريات والنماذج، وأخرى ضمن عملية التحليل لاحقاً ولعل من أهم هذه النظريات:

أ/ نظرية الإتصال:

إنطلاقاً من فكرة أساسية مفادها أن الإتصال هو شريان الحياة السياسية، وصورة هذه الحياة ومظاهرها ما هي إلى رسائل دلالات مختلفة، يمكن أن نقول أن ثمة علاقة جوهرية بين عملية الإتصال وعملية صنع السياسة العامة، إذا يحظى الإتصال في حياة الأفراد والجماعات والمنظمات والدول بمكانة كبيرة لا يمكن أن نحددها. فهو يسري فيها سريان الدم في العروق إذا يمكن منحه في جميع الإتجاهات فلا أحد يمكن أن يتكيف مع المحيط الذي يعيش فيه إلا من خلال العمليات الإتصالية (نقل المعلومات)، فهذا بمفهومه البسيط ينطبق على الحكومات والدول إذا تشكل عملية الإتصال فيها المركز الأساسي للقيام بنشاطاتها ووظائفها، ومما زادت الطينة بلة هو وسائل الإتصال والإعلام والتكنولوجيات المتطورة والمتلاحقة في مجال الإتصال التي عظمت الإتصال وزادت من إستخدامه من خلال القيام بالبحوث الإتصالية والقدرة على تحليل وتبادل المعلومات في كل الإتجاهات.

يعتبر الإتصال شريان الحياة للنظام السياسي، فبدونه يعجز عن الإستمرار إذ يعد عالم السياسة الأمريكي "كارل دويش Karl-Deutsch" أول من إستخدام الإتصال كبؤرة إهتمام للتحليل السياسي في كتابه - العصب الحكومي -. حيث يرى دويش أن عملية الإتصال جوهرية لأي نظام سياسي، فهو يستقبل الرسائل باستمرار وتقوم وسائل الإستقبال بتلقى المعلومات في صورة رسائل لتتقل إلى مراكز صنع السياسة العامة، أي المعلومات المختزنة في ذاكرة الحكومة من نظم معلومات، سجلات . . . الخ.⁽²⁾.

إن دراسة السياسات العامة من زاوية نظرية الإتصال تعني دراسة السلوكيات والأفعال المتعلقة بتبادل المعلومات و الرسائل بين الفاعلين السياسيين، بالتركيز على قنوات تدفق وإنسياب المعلومات وأنواعها وكذلك

(1): جيمس اندرسون، المرجع السابق، ص 23.

(2): محمد شلبي، المرجع السابق، ص 149.

القواعد التي تحكم العملية داخل النظام السياسي و مدى تجانسها، فنظام الإتصال في حد ذاته نظام للمعلومات، والمعلومة هي علاقة نمطية بين الأحداث، والإتصال هو نقل هذه الأنماط من العلاقات. ولذلك أخذ "ديوتش" المعلومة كوحدة تحليل و إعتبرها جوهر العملية السياسية وتكون الإتصالات أكثر فاعلية بحسب المعلومات أو الجهات الموجهة إليها ومضامينها وقوتها، كما يمكن أن تفقد المعلومات قيمتها بسبب التشويه أو سوء الفهم للرسائل وتقديرها. لذلك حدد -دوتش- مفاهيم تتعلق بتدفق المعلومات ومعالجتها وتتضمن (الحمل "lodd") ويعني مجموعة المعلومات والرسائل القادمة إلى النظام أي ظغوط البيئة وكل ما يستدعي إستجابته ثم (طاقة التحمل "capacity.lodd") التي تشير إلى القدرة على إستقبال كل المعلومات الواردة ومعالجتها، والتي تتوقف على درجة دقة المعلومات ثم (الإستدعاء "recl") ويعبر عن قدرة النظام على الإستفادة من الخبرات السابقة التي يمكن أن تفيد في تحليل المعلومات⁽¹⁾.

هذه عناصر تتعلق بالمعلومات من خلال نموذج الإتصال الذي يمكن من خلاله معرفة ما قد ينشأ خلال عملية صنع السياسات العامة من علاقات أو بؤر لتدفق المعلومات، حيث أصبح لنموذج الإتصال دور لا ينكر في دراسة مشكلات وقضايا عديدة من حيث التركيز على كل الفاعلين في الحياة السياسية، من وسائل الأعلام والمؤسسات الرسمية والنظم البيروقراطية . . . الخ، ويصور لنا هذا النموذج عملية صنع السياسات العامة كشبكة من الإتصال في جميع الإتجاهات وصورة تدفق وإنسياب المعلومات وقنواتها. إن مدخل الاتصال يعد من أبرز المداخل في دراسة السياسة العامة فهو يعد مدخلا أساسيا وفعالا للقيادات السياسية، حيث يتم بواسطته نقل وتبادل المعلومات والرسائل بكل أشكالها، ويعتبر أيضا أدوات يتم من خلالها الربط بين أجزاء التنظيم، خاصة إذا إتصف بقوة الإقناع والإستجابة الاحابية بعيدا عن التشويش وسوء تفسير المعطيات. لكن هذا لا يعني أن الإتصال تعطينا صورة صادقة عن جميع بؤر المعلومات فقد تكون هناك فواعل يصعب تحديدها وإستخدام القياس على جميع الظواهر، فالنموذج له ماله من محاسن كما له قصور في جوانب عدة.

ب/ نظرية النظم:

تندرج هذه النظرية تحت مظلة التوجهات السلوكية، حيث تقوم على منطلق أساسي يعتبر السياسة العامة على أنها استجابة للواقع (النظام السياسي) وهي أحد مخرجاته، ويعود الفضل الكبير في إرساء قواعد هذه النظرية إلى عالم السياسة الأمريكي - دافيد إستون - ثم تبعه آخرون كألموند و دويش وغيرهم، حيث عمل إستون على تطوير هذا النموذج بناء على نظرتة للحياة السياسية على أنها نسق يتفاعل أخدا وعطاء مع البيئة

(1): robert.gauthier,la communicatio,paris,le Mirail dépôt légal, juin 1996,p48.

الخارجية، ومثله بالكائن الحي وبعملياته الوظيفية من غذاء وتنفس. . . . الخ. حيث تقوم النظرية على مفاهيم أساسية كإطار تحليلي يبسطه إستون في دائرة متكاملة ذات طابع ديناميكي من التفاعلات السياسية التي تبدأ بالمدخلات (inpts) وتمثل كل ما يدور في البيئة، وكل ما يتلقاه النظام (حكومة- مؤسسة. . .) من مطالب (demands) أو تأييد (support)، فهي بمثابة المادة الأولية (الخام) التي يعمل ويحرك بها النظام وهذا ما يسمى بعملية التشغيل أو التحويل لترشيح كل الخيارات والمطالب داخل النظام وهو ما وصفه إستون ب (العلبة السوداء)*. ومن خلال عملية التحويل يتم إنتاج ما يسمى بالمخرجات (outputs) وهي ما يطرحه النظام إلى البيئة من (موارد، قرارات، سياسات. . . الخ، فهي ردود أفعال النظام أو إستجابته للمطالب الفعلية أو المتوقعة التي ترد إليه من البيئة، وهي أيضا وسيلة تفاعل بين النظام كنسق مع باقي الأنساق الفرعية الأخرى. وتنتهي العملية بالتغذية الإسترجاعية (feedback) التي تقوم بالربط بين نقطتي البداية والنهاية بين المدخلات والمخرجات كرد فعل لما قد حدثه المخرجات من آثار في البيئة سلبا أو إيجابا¹.

هذا بصورة مبسطة عن عناصر النظرية، لكن الذي يهمنا هنا هو كيف تنظر النظرية إلى السياسات العامة، حيث تعتبر أن ما يقدمه النظام السياسي هو الدعم والمطالب والخيارات للقيام بعمليات صنع السياسات العامة التي تمثل كل ما يطرحه النظام لي إشباع حاجات الأفراد والجماعات وخدمة الصالح العام، هذا التوزيع والإحلال للمورد والقيم... الخ تمثل السياسة العامة المعبر عنها بمجموعة من الأفعال والسلوكيات الصادرة عن صنع السياسة والتي تطرح في شكل قرارات وسياسات يتم تنفيذها وتحويلها إلى نتائج واقعية ملموسة. ولا تتوقف العملية عند هذا الحد بل تعد التغذية الإسترجاعية أحد مفاتيح إستمرار أي نظام، والتي تشير إلى التأثير الذي تحدثه السياسات العامة في الواقع البيئي وكذلك في خصائص النظام السياسي ذاته وتولد السياسة العامة مطالب جديدة تؤدي بدورها إلى مخرجات أخرى فهي بذلك تساهم في استمرار النظام وبقائه.

فالنظرية تفيد في ترتيب وتبسيط الحقيقة في الحياة السياسية لضمان تحليلها ودراستها بوضوح، وفهم العلاقات القائمة في النظام السياسي، وتناول ما يختص بالسياسات العامة بشكل مبسط وواضح وتحديد مظاهر السياسة العامة، وكذلك توجيه التركيز نحو الأسباب ذات العلاقة بنتائج السياسة العامة، كما تساعد النظرية على الإهتمام بالتغيرات والظروف البيئية على صعيد النظرية والتطبيق، كما يعطينا التحليل النظمي تحقيقا عمليا للسياسة العامة وتناول ظواهر الواقع الحقيقي وتأكيد صحتها وإختبارها. وتساهم النظرية في تقديم

(*)العلبة السوداء: جاءت في نموذج إستون كوصف لما قد يجري داخل هيئات صنع القرار من عمليات وعلاقات وسلوكيات، فهو يقدم شرحا لهذا المصطلح بوصفه جميع الأنشطة السياسية لصنع السياسة العامة وتفعيل مخرجات النظام السياسي.

(¹): david éston, ipid, p135

شروحات وإيضاحات مهمة مطلوبة إزاء السياسة العامة كما تقدم فرضيات حول أسباب ونتائج السياسات بالشكل الذي يجعلها قابلة للدراسة والتحليل فهذه النظرية تنظر للسياسة من منطلق النشاط والعملية كظاهرة حركية دنيا مكية مستمرة يترجمها النظام السياسي بعملياته التشغيلية إلى تطبيقات فعلية في الواقع فالسياسات العامة الإستخراجية، (الضرائب) أو توزيعية (موارد، حاجات... الخ أو رمزية (ثقافية) ماهي إلا تعبر عن مدخلات أ، مخرجات يتلقاها أو يطرحها النظام السياسي في علاقته مع البيئة الداخلية أو الخارجية.

وهكذا تكون السياسات العامة نشاط متواصل يحقق بقاء وإستمرار النظام السياسي، كما تعد النظرية النظم من أهم النظريات وأكثرها شيوعا وإستخداما في حقل السياسات العامة، فهي لا تدل كثيرا عن كيفية صنع السياسات (أي ما يحدث في العلبه السوداء) أو عملية التحويل ومع ذلك فهي مفيدة إلى أبعد الحدود في معرفة آليات صنع السياسات العامة سواء تعليق الأمر بالمدخلات وتأثيرها في صنع السياسات أو تأثير السياسات العامة في البيئة ومطالبها، وكذلك تعطي تصور عن القوى والعوامل التي تدفع النظام لتحويل المطالب إلى سياسة عامة من جهة والمحافظة على تفاعله وإستمراره من جهة أخرى.

رغم هذه الأهمية الكبيرة إلا أن النظرية تنظر إلى الحياة السياسية من صورة آلية ديناميكية، ولا تعطينا تفسيراً عن العلاقات، والتفاعلات والإتصالات التي تنشأ في خضم عمليات صنع السياسات، ولا تعطي أهمية كبيرة لأثر السلوك في عملية التغيير فهي تركز بصورة كبيرة على الإستقرار ولا تدرس ردود الأفعال على حقيقتها ولا تعبرها رسائل تحمل أكثر دلالة للنظام بل تنظر إليها كمعلومات واردة بصورة آلية تؤدي إلى موارد أخرى، وعلى أساس هذا النقد جاءت نظريات أخرى ينبعث عنها نذكر منها.

ج/ نظريات الرشد الشاملة (النموذج الكلي الرشيد):

إن الإدارة الحكومية لها خصائصها المتميزة، ويتميز القرار الحكومي عن القرار في المنظمات الخاصة بوجود دور مهم لكل من اللجان البرلمانية وجماعات المصالح والوزراء وكبراء موظفي الدولة والخدمة المدنية والأحزاب السياسية والنقابات... الخ، فكلهم يلعبون أدواراً مؤثرة في عملية صنع القرار. وبناء على هذه الحقيقة يمكن إعتبار أن هذه النظرية من أكبر النظريات إنتشاراً وقبولاً رسمياً، وهذا للوصول إلى سياسة موضوعية وعلمية وأكثر واقعية والتي تحقق النتائج المطلوبة، حيث تقوم هذه النظرية على النموذج العقلاني الذي يحقق الرضى لجميع الأطراف والمستويات وتحتوي هذه النظرية على العناصر التالية:

* أن صانع السياسة يواجه مشكلة أو قضية عامة قابلة للتحديد والدراسة وذلك يفرزها عن باقي المشاكل الأخرى.

* توضيح وترتيب الأهداف والقيم التي ترشد صانع القرار حسب الأولوية والأهمية.

* فحص جميع الإقتراحات والبدائل لغرض مواجهة المشكلة .

* تقدير النتائج التي قد تترتب عن إختيار كل بديل وكلفته ومنفعته ، والآثار المتوقعة وطرحها وتحليلها في ضوء العائد منها بالقياس .

* مقارنة البدائل بشكل محسوب لضمان تحديد البديل الأفضل.

* إختيار البديل التعظيمي الذي يمكن أن يحقق الغرض والقيم والأهداف المتوخاة منه على أفضل ما يكون على أساس أنه البديل العقلاني.⁽¹⁾

وعلى أساس هذه العناصر يقوم النموذج على إفتراض اقتصادي , حيث يرى بأن السياسة الرشيدة هي تلك التي تحقق أكبر عائد إجتماعي , أي أن الحكومة عليها أن تختار سياسة عامة التي ينبغي أن يتمخض عنها مكاسب وعوائد للمجتمع بشكل يعبر عن تحقق فوائد كبيرة, وهذا يؤكد على أن السياسة العامة تكون رشيدة عندما يصبح هناك فرق إيجابي بين القيم التي تحققها وبين القيم التي تم التضحية بها بالشكل الذي يؤكد (عظمة وأفضلية البديل) * , حيث قال (دال روبرت **Robert Dahl**): "...يضل عدد كبير جدا من الخيارات السياسية أسيرا لضباب عدم اليقين , لأن الأحكام الأخلاقية والقيمية في ميدان السياسة منتشرة وقوية ومعقدة..."⁽²⁾.

إن هذا القول في تقديرنا صادق إلى أبعد الحدود بالنظر إلى الواقع العملي للسياسات العامة, فيبدو هذا النوع من النظريات براقا جدا , لكن لا يمكن أن يتحقق الرشد بصفة مطلقة في السياسة ولا في غيرها, هذا ما أثبتته التجارب العملية , ففي الواقع لا يكون صناع السياسة في مواقف تمكنهم من إكتساب كل المعرفة التي يحتاجونها للقيام بفعل عقلائي رشيد على نحو تام فيما يتعلق بالمسائل السياسية الهامة. وعلى أساس القصور في بلوغ الرشد الكامل , كان هذا النموذج محل نقد شديد من قبل العديد من العلماء وعلى رأسهم عالم السياسة الشهير شارل لندبلوم (LindBlom.ch) من منطلق أن صانعي القرار لا يواجهون المشاكل بواقعية

(1): محمد سعيد عبد الفتاح، محمد فريد الصحن، المرجع السابق، ص159.

(*) : يرى عدد قليل من علماء السياسة والإدارة العامة , أن العقلانية أو الرشد من المتطلبات الأساسية والهامة في إتخاذ القرار على أي مستوى , ولا بد أن تكون هناك معايير عقلانية رشيدة صرفة تحكم هذه العملية وتوجه السلوك وتضبط القيم في صنع السياسة العامة . حيث تقوم النظرة التحليلية لهذا النموذج على تفعيل آلياته تشغيلية ضمن عمليات إتخاذ القرار, إذ يفرض أن جميع التفضيلات والقيم يمكن قياسها في المجتمع بصورة كلية, ويمكن التعرف عليها بسهولة وسير , فيجب أن يكون لدى صانع السياسة فهما كاملا للقيم الاجتماعية, كما ان إختيار سياسة عامة يستدعي معلومات كاملة وقدرة تنبؤية عالية الغرض التحقيق في عواقب السياسة ونتائجها المحتملة , وكذلك على القدرة على الإحصاء والحساب الدقيق للنسب بين الفوائد والتكاليف , كما يؤدي إلي التعرف السديد بحجم البرامج الحكومية الكلية كالموازنة العامة. أنظر في هذا الصدد كتاب روبرت دال التحليل السياسي الحديث، المرجع السابق، ص181.

(2): روبرت دال، المرجع السابق، ص184.

ووضوح، فهي تفرض توفر معلومات كاملة حول المشكلة التي تساعد على وضع تصور دقيق للآثار التي تسببها. لكن هذا لا يمكن تصوره في الواقع فالحاجة إلى المعلومات مستمرة، والتغيرات المستقبلية وصعوبة الحسابات ممكنة، كذلك من زاوية التناقض الموجود بين القيم الشخصية لصانع السياسة وقيم وتصورات المواطنين وردم هذه الهوة بشكل تام مستحيل جدا بالإضافة إلى التكاليف الغير المنظورة⁽¹⁾. هذه الإنتقادات وأخرى تؤكد أن متخذوا القرارات الحكوميون كثير ما يواجهون إختلافا في المواقف حسب إختلاف القيم ووجهات النظر، والضغوط السياسية والمساومة وتبادل المصالح التي يتأثرون بها و التي تأثر على درجة العقلانية والرشد.

د/النظرية التدريجية (نموذج الرشد المحدود)*:

تهتم هذه النظرية بجزء محدد من البدائل، وعدد قليل من النتائج والآثار المترتبة لكل سياسة بديلة حيث يمكن أن تحدد عناصر هذه النظرية في النقاط التالية:

- 1- إن الأهداف والمقاصد المطلوب تحقيقها متداخلة وليست منفصلة أو مستقلة.
- 2- يقوم صانع القرار بالتعامل مع بعض البدائل لإيجاد الحل المناسب للمشكلة.
- 3- أن عملية المفاضلة المطروحة بين البدائل، وينبغي أن تركز على عدد من نتائج كل بديل و آثاره والتي تشكل جوهر العلاقة والارتباط مع الأهداف دون غيرها
- 4- إعادة النظر باستمرار في المشكلة التي تواجه صانع السياسة، لان هذا النموذج يسمح ويتطلب إعادة النظر في العلاقة القائمة بين الأهداف والإمكانات، وبإحلال التناسب بينها ويفسح المجال للقيام بالتعديلات المطلوبة، وتطويع الأهداف بالشكل الذي يضمن السيطرة على المشكلة.
- 5- أن المشكلة القائمة لا يوجد قرار واحد ووحيد لها. ولا يكون مثاليا، وإنما الاختبار الجيد السليم للقرار هو الذي لا خلاف عليه ومتفق حياله في ضوء التحليلات.
- 6- يتصف النموذج التدريجي بالطرح العلاجي، فهو يحافظ على التواصل والاستمرار مع الحاضر، ويستجيب بمكوناته وظروفه بأكثر من كونه منطلقا نحو أحداث تغييرات نوعية في الأهداف المستقبلية للمجتمع⁽²⁾.

(¹): gohn.gow,m.brrette,ipid,p215.

(*) : جاءت هذه النظرية على ضوء الانتقادات الموجهة للنموذج الكلي الرشيد، وكان شارل لنديبلوم" charle.lindblom" أول من اقترح هذه النظرية من خلال الاهتمام المتزايد لموضوعات اتخاذ القرار ، وكذلك من ابرز نقاد النموذج الكلي الرشيد(هربرت سايمون-SIMON-H) الذي استبدل مفهوم السلوك العقلاني الرشيد بالسلوك المرضي، حيث أكد أن هذا النموذج يتحقق حتميا مادامت عملية تخطيط السياسات العامة تتم في إطار ضيق من منطلق أن القرار العملي لا يقدم على تحقيق أكثر من تغيير محدود. أنظر كتاب محمد فريد الصحن، المرجع السابق.
(²): محمد سليمان الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، ط5، القاهرة: دار الفكر العربي، 1987، ص82.

هذه العناصر تعطى لنا تعريفاً للنموذج التدريجي أو الرشد المحدود كما وصفه دال، على أنه أخذ وعطاء وإتفاق بين المشاركين بكل أوصافهم في عملية الصنع، كما يوفر هذا النموذج الموازنة السياسية لكونه يساهم في سهولة التوصل إلى إقامة إتفاق إزاء الموضوعات والقضايا محل المساومة، وحسم الخلافات وتقريب وجهات النظر بينها، وهذا النموذج يفيد في التقليل من الأخطاء في ظل جو من عدم اليقين، وهذا منطقي جداً في الواقع العملي. وهذا من منطلق أنك تريد مثلاً أن تجابه الشك في أمورك بطريقة مجدية لا يسعك إلا البحث عن حلول مرضية بدلاً من حلول كاملة مثالية وذلك لتبديد ضباب عدم اليقين وليس لإجلائه نهائياً. هذا ويؤكد ليندبلوم أن هذا النموذج أو المدخل يمثل عملية صنع القرار في المجتمعات الديمقراطية التي تتعالى فيها الأصوات إتجاه القضايا العامة، لأن القرار والسياسات هي حصيلة المرونة والمساومة بين الأطراف والموافقة المتبادلة بين المشاركين ويقول: "طالما يعمل صانعو القرار تحت ظروف غير مؤكدة بالنسبة للآثار المستقبلية لنشاطاتهم فالقرارات التراكمية تخفض من مخاطر المجازفة والتكاليف وظروف عدم التأكد..."⁽¹⁾.

وفي ضوء ما سبق يتضح لنا أن هذا المدخل يبدو أكثر عقلانية وواقعية من سابقه ويمكن أن يعطي قرارات عملية ومقبولة جداً ومحدودة، ويعبر بصدق عن الأهداف والخطوات المثقلة بمتغيرات البيئة، بعيداً عن الأهداف المثالية التي لا يمكن بلوغها، ويركز على التخطيط قصير المدى وهو التخطيط الذي دعا إليه ليندبلوم في وضع السياسة العامة وإتخاذ القرار. وهناك نموذج آخر يدمج بين النموذجين يدعي (**نموذج الفحص**

المختلط) **Mixed.Scanning** *

(¹): محمد سعيد عبد الفتاح، محمد فريد الصحن، المرجع السابق، 163. (²): (**نموذج الفحص المختلط) Mixed.Scanning**: وعلى أساس القطيعة والتواصل في علم السياسة، جاء هذا النموذج في ضوء الانتقادات الموجهة للنموذج الكلي الراشد والنموذج التدريجي على حد سواء، حيث أن النموذج الأول يدعي المعرفة الكلية الشاملة من قبل متخذ القرار، ويتوهم القدرة المعرفية والتحليلية الدقيقة، وغير واقعي ويتسم بالطوباوية، وكذلك النموذج الثاني يقول إنه قائم على فرض ناقص في كونه يركز على بدائل محددة ولا يعرف جميعاً، وقد يأخذ تحديداً واحداً للمشكلة، ولا يعكس أيضاً ديمقراطية أو مشاركة جماعية في السياسة، ويعبر عن المجموعات القوية والمتناسكة ويهمش الأطراف الأخرى (المواطن)، ويتجاهل الأمور المستقبلية، ويحافظ على دوام الأوضاع الحالية للسياسة العامة هذه أهم الانتقادات الموجهة للنموذجين، ولا يتسنى لنا ذكر الانتقادات الأخرى وليس هذا الذي يهمنا هنا بل سنحدد فحوى هذا النموذج، فلقد دعا العالم الاجتماعي (**اميتا اتزيوني Etzioni Amitai**). إلى إيجاد نموذج توفيق في عملية صنع القرار واتخاذها على أساس الانتقادات السابقة التي قدمها، وحيث يرى أن عمليتي التخطيط والتنفيذ، وظيفتان متكاملتان ضمن عملية السياسة العامة، وهذا يعني أن عملية إعداد السياسة العامة تتطلب الأخذ بالنموذج الكلي الرشيد، بينما مرحلة التنفيذ تتطلب النموذج التدريجي، إذ أن النماذج الرشيدة تساهم في وضع الخطوط العريضة والعامة للسياسات العامة ومجالاتها، لتأتي الأساليب التدريجية لتساهم في وضعها خير التنفيذ وتطويعها، وجعلها متوافقة ومكفية وموائمة لمقتضيات الواقع السياسي الاجتماعي للجهاز الحكومي. ويقدم *** اينزيوني** النموذج المختلط أخذاً في الاعتبار كل من القرارات الأساسية والتراكمية و تجهزنا بأولوية وعمليات صنع السياسة الأساسية التي تعطي التوجيهات العامة، ثم العمليات التراكمية لإنجازها². فهو يتضمن النظرة المزدوجة التي تأخذ من كلا النموذجين في وقت واحد، ويتضمن مواقف مختلفة، فهو يقدم وصفاً واقعياً للخيار الراجع الذي يمكن لمتخذ القرار أن يعتمد عليه ضمن مجالات مختلفة، كما أنه دليل عملي لمتخذ القرار الفعال الذي يتيح الاسترسال في الملاحقة والتعقيب وإجراء التعديلات والتطويرات على المخرجات والتنفيذ.

إن الساسة وصناع القرار والعاملين بالسياسة يتناهم القلق بسبب الدرجة العالية من عدم اليقين المحيطة بهم، وأيضاً الكثير من محلليهم، وذلك بسبب المستوى المنخفض للمعرفة التي يمكن الاعتماد عليها في تحديد الأولويات وصياغة المقترحات، وكذا الفشل الواضح والقصور الذي نجم عن النظريات السابقة من نظريات كلية ومحدودة ومختلطة، لبدأ التركيز في الآونة الأخيرة على الأساليب البيانية والرياضية والتجريبية لتقليص الخلل في صنع السياسات العامة وكذلك عن طريق التجريب المقصود، أو من خلال الإختبارات التي تسبق السياسات. فهناك العديد من النظريات التجريبية (النماذج الرياضية)* الأكثر شيوعاً وإستخداماً في حقل السياسات العامة كبحوث العمليات، ونظرية الألعاب و شجرة القرار... الخ. و تعتمد لإيجاد أفضل الحلول للمشاكل الممكن حلها والتي تتسم بطابع التعقيد مثل توزيع الموارد بشكل أمثل، أي تستعمل لضبط السياسات الإستخراجية والتوزيعية على حد سواء.

وهناك العديد من الأساليب التجريبية المعتمدة في عملية رسم السياسات وصنع القرار فالدراسات الإمبريقية والقياس والنماذج الإحصائية أصبحت قوام عملية وضع السياسات بل أحد حقول علم السياسة ككل، فالقرن الحالي أصبح يعني فيه بصورة مزيدة بدراسة الظواهر السياسية بصورة علمية، فهناك إجراءات علمية عميقة لدى علماء السياسة وخبرائها للتطوير هذه الأساليب قصد تحقيق الموضوعية والمصدقية للممارسات السياسية مهما كانت لمجالها. إن إجراء إختبارات مسبقة ضيقة النطاق مسيطر عليها ومدروسة جدا هو أمر يمكن تحقيقه، ويعد أكثر حكمة. وبالتالي تبقى النماذج والنظريات الكمية تلعب دورا كبيرا في عمليات رسم السياسة، خاصة لكون العملية معقدة يصعب تحليلها في ضوء التقلبات المستمرة للبيئة الداخلية والخارجية... الخ، وهناك العديد من الإعتبارات خلقت إتجاهات أخرى تنادي بضرورة النظر إلى السياسات العامة من زاوية العلمية، أي إعتبارها مجموعة من العناصر يؤدي كل عنصر وظيفة معينة في إطار عملي محدد.

(*) : هناك عدة نظريات رياضية أهمها (نظرية اللعب) أو المباريات ظهرت هذه النظرية في أوائل الأربعينيات من القرن العشرين المنصرم أثناء الحرب العالمية الثانية، من خلال الكتاب الذي ألفه العالمان "جون فون نيومان gon.von.neuma" وهو عام رياضيات و"أوسكار مور كنيسنتين oskar.morgenstren" وهو عالم إقتصاد والكتاب بعنوان (نظرية الألعاب والسلوك الإقتصادي) وكان يستعمل في صنع القرارات الإدارية بوصفها تعمل في ظل أوضاع الخاطرة وعدم التأكد ونشوبها العلاقات الإنسانية المتداخلة، والسلوكيات المتغيرة الناتجة عن الصراع أو التعاون أو التدخل الممتاز بينها، حيث تعني النظرية بموضوع التخطيط الذي يقوم به المعنيون ممن ليس لهم سيطرة تامة على الأشخاص الآخرين الداخليين في نظافة حمامهم وبيئتهم، ومن تربطهم علاقات معينة وعلى سبيل المثال علاقات الحكومة بأرباب العمل أو النقابات العمالية في قضية الأجور أو أصحاب رؤوس الأموال ورجال الأعمال عندما تريد الحكومة تبني سياسة اقتصادية ما. أنظر في هذا الصدد كتاب محمد نصر مهنا، العلوم السياسية بين الأصالة والمعاصرة، المرجع السابق.

المبحث الثاني: مفاهيم ونظريات أساسية في المعلومات

لقد أوضحت المعلومات اليوم ثروة وطنية ورافدا أساسيا من روافد البناء الحضاري في مختلف مجالات الحياة، وموردا إستراتيجيا لا غني عنه في الحياة اليومية للإنسان، و ذلك بسبب التحول الاجتماعي الراهن والمتمثل في الثورة الجديدة المتكاملة و المتناسقة الأركان يسومونها ثورة المعلومات، هذه الثورة التي تركت آثارها علي النشاطات البشرية في جميع المجالات و دفعت بها أشواط بعيدة إلى طريق التقدم. إن الارتقاء الإنساني اليوم أصبح يتوقف علي كمية المعلومات المتاحة و نوعيتها، فالسياسي والإداري والعسكري و الإقتصادي و رجل التربية و الإعلام كل لا يستغني في عمله و في أسلوب صنع قراراته عن المعلومات لا سيما إذا كانت دقيقة و مناسبة لطبيعة العمل الذي يقوم به.

إن التعرض لقضية المعلومات يلمس أبعادا متعددة، سواء في محتواها وأسلوب تداولها، أو في معالجتها وإستخدامها، و بكل ما يتصل بها من النظم و المعايير و التقنيات... الخ، ولهذا أصبح التحدي الأكبر أمام نشاط الإنسان بكل مظاهره في القرن العشرين سواء علي مستوى الأفراد أو الهيئات أو الدول هو الإحاطة بأطراف هذه القضية في صورها العلمية الدقيقة من أجل التعرف علي أحسن الطرق و المسالك المؤدية إلى إستغلال طاقة المعلومات باعتبارها الطاقة الأولى في أي مشروع أو عمل أو قرار، وذلك بإبراز المتطلبات الضرورية لحسن الاستفادة من هذه الطاقة بوضع المعايير و النظم و الإجراءات الكفيلة بكفاءة إستخدامها في كل المواقف و الموضوعات.

لقد إرتبط الإهتمام بالمعلومات بالسعي نحو التحول من أسلوب التجربة والخطأ إلى أسلوب المخاطرة المحسوبة⁽¹⁾. وذلك لتنامي درجة الوعي بأهمية المعلومة وحيوية دورها في صناعة القرار المدروس، فهي تعد من أهم وأقوى المقومات التي تدعم عملية إتخاذ القرارات ورسم السياسات، حيث تتوقف نوعية وجوده القرار أو أي سياسة ما على طبيعة ما يتوافر من معلومات، ولقد أظهرت الخبرة العملية في شتى حقول السياسة والإدارة والبناء التنموي الحاجة الملحة للمعلومات في سياق عمليات رسم السياسات وصياغة الخطط والبرامج وإتخاذ ما يلزم من قرارات وتقييم سير الأداء. والواقع أن الإهتمام بالمعلومات أخذ يتزايد تحت تأثير ما يتحقق من تطورات فعلية في مختلف مجالات البناء الإقتصادي والإجتماعي، وإتساع مهام الإدارة والسياسة والأخذ

(1): بولين أثرثون، مراكز المعلومات تنظيمها وإدارتها وخدماتها، ط2، (ترجمة): قاسم حشمت، القاهرة: دار غريب للطباعة والنشر، 1996، ص4.

بسياسات وبرامج الإصلاحات الاقتصادية والمالية والإدارية، إلى جانب ما يطرأ من متغيرات عالمية متسارعة وما تحدثه ثورة المعلومات من انعكاسات شاملة على جميع جوانب الحياة الإنسانية. والملاحظ أن تلك العوامل مجتمعة قد أدت إلى توسيع الاهتمام بمجال المعلومات، وذلك لأن المعلومات اليوم أصبحت مهمة علمية وعملية وطنية شاملة ومتكاملة، تتفاعل في مكوناتها كافة قضايا البناء والتطوير والتغيير. وعليه سنتطرق إلى نشأة وتطور المعلومات والاهتمام بها، إلى درجة أنها أصبحت علما قائما له أسسه العلمية، فالحاجة الماسة إلى أن ندقق في المسألة والذي ينبغي أن نعرفه قبل كل شيء هو ماهية المعلومات كمورد أساسي على نفس درجة الأهمية للموارد الأخرى.

أولاً: ماهية المعلومات

أ/تعريف المعلومات:

تعتبر المعلومات جزءاً لا يتجزأ من جميع الخبرات الإنسانية، ومن الجوانب الأساسية للحياة نفسها، لأنها أصبحت علما شأنه في ذلك شأن أي علم يتصل بالقوى السياسية والاجتماعية، وذلك نتيجة تعقد مشكلات الحياة والتطور السريع للتكنولوجيا، ونمو المعرفة، والتقدم السريع للعالم الحديث، ومن هذا المنطق سنحدد في هذا الصدد المقصود بالمعلومات، علم المعلومات، ومختلف المفاهيم المتصلة بها.

*-(المعنى اللغوي):

لقد تعددت الكتابات والآراء العلمية والدراسات والبحوث حول مفهوم وتعريف المعلومة، واحتلت حيزاً كبيراً لدى المهتمين بهذه الظاهرة. حيث يعتبر البعض أن المعلومة اصطلاحاً هي: "كل مصطلح أو ناتج بحثي يؤثر على ما قبله وما بعده، ويعتبر في اعتقاد سابق أو يؤكد أو يطرده أو يعتبره"⁽¹⁾.

كما تعرف المعلومات لغتاً أيضاً بأنها: "إحدى المفردات المشتقة من (علم) وتتسم بشراء مفرداتها وتنوع معانيها، فهي تتصل بعدة معاني، فتتصل بالعلم، المعرفة، والتعليم، الدراية، والإحاطة، والإدراك، واليقين، والإرشاد، والوعي، والإعلام، والشهرة، والتميز، والتيسير، وتحديد المعالم وغير ذلك من المعاني المتصلة بوظائف العقل وما يتم الحصول عليه وتلقيه بالبحث أو الدراسة، أو التوجيه"⁽²⁾.

(1): عادل فهمي بدر، بنوك المعلومات وأثرها على التنمية الشاملة، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان: شركة الشرق الأوسط للطباعة، 1986. ص13.

(2): أحمد بدر، علم المعلومات و المكتبات دراسات في النظرية و الارتباطات الموضوعية، القاهرة: دار غريب، 1996، ص6،

ومن أهم الكلمات الإنجليزية المتصلة بكلمة (**information**) معلومات هي كلمة (**enlightenment**) بمعنى التنوير أو التنوير (**knowledge**) بمعنى المعرفة. أو العلم أو الدراية أو الإطلاع و(**publicity**) بمعنى الشيوخ أو العلنية أو الشهرة و (**communication**) بمعنى الإتصال أو الرسالة أو تبادل الأفكار أو البيان وغير ذلك من المفردات المتصلة بالفكر والعقل والفطنة والذكاء وتبادل المعلومات ونقلها. ويتضح من خلال هذه المعاني ثراء مفردة المعلومات وغناها وارتباطها بمفردات ومعاني كثيرة.⁽¹⁾

* - المعنى (الاصطلاحي) للمعلومات:

من العسير جدا حصر كل محاولات تعريف المعلومات و التي أسهم فيها مختصون ينتمون إلى مجالات مختلفة نظرا لدلالاتها على أشياء عديدة، فإلنسان يحاط علما، أو يصبح على بينة أو دراية في موضوع معين إذا ما تغيرت حالته المعرفية بشكل ما، فهي بكل بساطة إذا «ذلك الشيء الذي يغير من الحالة المعرفية للشخص في موضوع ما»⁽²⁾.

وجاء في المعجم الموسوعي لمصطلحات المكتبات والمعلومات المفاهيم الآتية للمعلومات:

- 1- البيانات التي تمت معالجتها لتحقيق هدف معين أو استعمال محدد لأغراض اتخاذ القرارات، أي البيانات التي أصبح لها قيمة بعد تحليلها وتفسيرها أو في تجميعها بأي شكل من الأشكال التي يمكن تداولها وتسجيلها ونشرها وتوزيعها في صورة غير رسمية أو رسمية.
- 2- المقدمات الجوهرية في أي نظام للتحكم.
- 3- المفهوم المتصل بالبيانات نتيجة لتجميعها وتناولها.
- 4- بيانات مجهزة ومقيمة خاصة إذا تم استقائها من الوثائق والأشكال.⁽³⁾

ولكن من زاوية علم المعلومات فيجمع المتخصصون على انه حتى نفهم جيدا ما المقصود بالمعلومات؟ لا بد من التمييز بين عدة مفاهيم أساسية وهي البيانات (**data**)، المعلومات (**information**)، المعرفة (**knowledge**)، الحقائق (**facts**)، والفرق والعلاقة بين هذه المصطلحات.

(¹): Ycexiao zhang , " definition and science of information processing and management", 1998. pp: 479-481.

(²): لانكستر ولفرد، نظم إسترجاع المعلومات، ترجمة: حشمت قاسم، القاهرة: مكتب غريب، 1981. ص 35-36.

(³): أحمد محمد الشابي، المعجم الموسوعي لمصطلحات المكتبات والمعلومات، الرياض: دار المريخ، 1988. ص 569.

* - ما هي البيانات **what is data** :

هي المادة الخام للمعلومات، وقد تكون مجموعة من الأعداد مثل عدد موظفي منظمة ما، أو رموز لها معنى ومعروفة محليا أو دوليا، أو جمل تمثل حقائق. كما يمكن أن تغير البيانات من خلال أي نظام معلومات ويجري عليها عمليات تجهيز ومعالجة، لتحويلها إلى معلومات⁽¹⁾.

أو هي " الحروف، الأرقام، الأسطر، الرموز... الخ المستخدمة لتمثيل الأحداث وحالتها، والمنظمة وفقا لقواعد وإتفاقات رسمية"⁽²⁾.

و يعرفها شيلي و كاشمان(chelly.cachman) بأنها: "تمثل حقائق أو مبادئ أو تعميمات في شكل رسمي مناسب للإتصال، و التفسير، و التشغيل بواسطة الأفراد و الآلات، وتمتاز بالدقة، الإرتباط المنطقي بالموضوع، القدر المناسب، التوقيت المناسب، التناسق"⁽³⁾.

أي بمعنى عدم وجود تعارض وتضارب بينها، سواء كان مصدرها داخليا أو خارجيا أو عالميا، حيث يتم إجراء عمليات على البيانات بعد الحصول عليها من هذه المصادر المتمثلة في المراجعة والتصنيف، والتخزين تمهيدا لمعالجتها والاستفادة منها كمعلومات دقيقة.

* - الحقائق **facts** :

تعرف بأنها: "شيء تبين صدقه عن طريق الملاحظة بقدر ما تسمح به القدرة الإنسانية، و كل مجموعة حقائق تشكل ما يعرف بالمعطيات التي يمكن استخلاص نتائج منها"⁽⁴⁾.

* - المعرفة **knowledge** :

تعرف المعرفة على أنها الحالة المعرفية الأعلى من الإحاطة أو الإدراك، وتتضمن المعرفة المشاركة والفهم النشط فضلا عن مقدرة على الارتفاع بمستوى الفهم لمقابلة احتمالات الحياة، ويمكن أن تشير المعرفة أيضا إلى السجل المنظم للخبرة البشرية مقدمة في تمثيل مادي (كتب، تقارير...). وقد تشير المعرفة أيضا إلى الحكمة التي تتضمن تطبيق المعرفة المحتواة في الرأي أو الحكم الإنساني والذي يدور حول معايير أو قيم معينة تعتبر مقبولة بصفة عامة.

(1) منى محمد إبراهيم البطل، تكنولوجيا الاتصالات المعاصرة الشخصية والإدارية ونظم المعلومات، ط1، الإسكندرية:1998، ص 97.

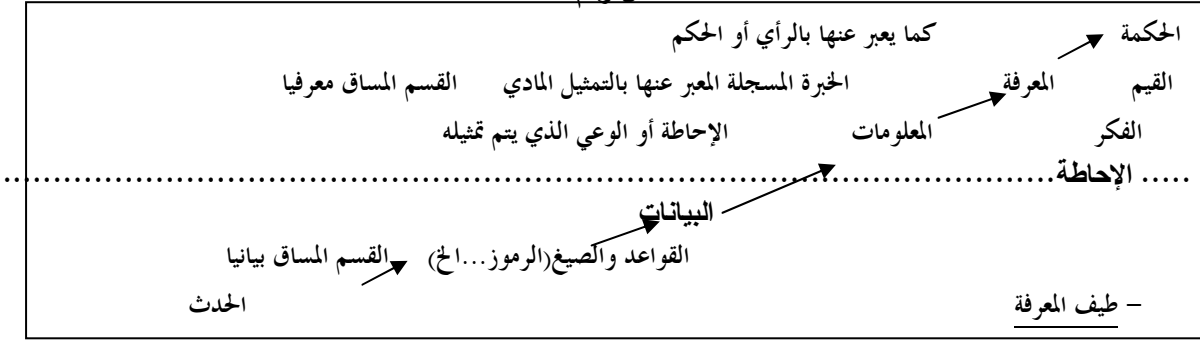
(2) أنتوني ديونز، علم المعلومات و التكامل المعرفي، تعريب و إضافة: محمد فتحي عبد الهادي، القاهرة: دار قباء، 1998، ص 26.

(3) كامل السيد غراب، فادية محمد حجازي، نظم المعلومات الإدارية مدخل تحليلي، ط1، الرياض: مطابع جامعة الملك سعود، 1998، ص 29.

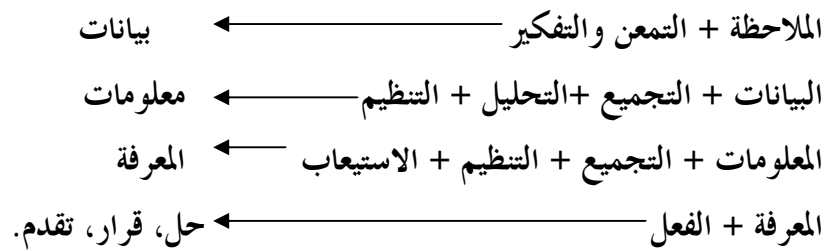
(4) عبد التواب شرف الدين، دراسات في المعلومات، القاهرة: الدار الدولية للاستثمارات الثقافية، 2000، ص 12.

ومن جانب الثقافة أو المجتمع ويصفها (Drucker) بأنها: "معلومات مفهومة قادرة علي دعم الفعل، فيما يكون الفعل و العمل تطبيقا لها. أي القدرة علي ترجمة المعلومات إلى أداء لتحقيق مهمة محددة أو إيجاد شيء، وهذه القدرة لا تكون إلا عند الأفراد ذوي المهارات الفكرية"⁽¹⁾. (انظر الشكل رقم 01)

الشكل رقم: 01.



ويعتبر العالم Brookes من أكثر المهتمين بظاهرة المعلومات²، ويميز بين المعلومات، البيانات، المعرفة، والحكمة، و يبين بجلاء متى تشكل هذه العناصر المعرفية الأساسية دلالة علمية، و يري بأن صعوبة الفصل بين هذه المفاهيم هو السبب المباشر في سوء تقدير المعلومات واستخدامها. وعليه يمكن القول أن هناك بعض المعلومات تأتي إلينا من خلال الملاحظة لما يحيط بنا، والبعض مما يقوله الآخرون، والبعض من الإطلاع، وهناك مصادر أخرى، وكل المعلومات التي تعدل أو تغير من البناء المعرفي هي عملية استخدام المعلومة في مجال ما كقيمة فعلية مدركة³. كما يمكن توضيح العلاقة بين البيانات و المعلومات و المعرفة في المعادلة الآتية:



يبين هذا التحليل أن المعلومات مع مستوياتها الأدنى في التركيب كمادة خام (بيانات) يمكن إدارتها بالنظم والإجراءات، أما المعرفة فلا تتم إدارتها إلا بالسياسات وذلك حسب الطيف التالي:

(1): صلاح الدين الكبيسي، إدارة المعرفة، مراجعة سعد زناد المحياوي، القاهرة: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2005، ص 09.

(2): زكي حسن الوردي، مجبل لازم المالي، المرجع السابق، ص 24.

(3): صلاح الدين الكبيسي، المرجع السابق، ص 26.

البيانات \longleftrightarrow المعلومات \longleftrightarrow المعرفة \longleftrightarrow الحكمة (الرشيد)⁽¹⁾

وبذلك يمكن القول أن البيانات عبارة عن رموز و حقائق بسيطة متفرقة لم يجري تفسيرها و قليلة الفائدة ،وعندما تجتمع هذه الحقائق وترتبط معا تصبح معلومات وهي بيانات ذات معني يمكن الاستفادة منها، وعندما تصبح كذلك تكون قادرة على التأثير في سلوكيات الفرد والمجتمع... الخ، وتتحول إلى معرفة تكتسب من خلال الإتصال أو البحث أو التعلم. وهناك من يضع المعلومات في رتبة وسط بين البيانات أو المعطيات والمعرفة، أي أن المعلومات هي البيانات المستخدمة، وذلك بإعتبارها العملية التي تتم في عقل واحد (إنسان، جماعة، مؤسسة، حكومة،.. الخ) وهذه نظرة علماء المعلومات.

أما من وجهة نظر رجال الإعلام فينظر باكلاوند (Buckland) إلى المعلومات على أساس أن لها ثلاث استخدامات رسمية:

- أ- المعلومات كعملية هي أمها فعل الإعلام. أي رمز تعبيرى يسمح بالإتصال.
- ب- المعلومة كمعرفة للدلالة على ما تم إدراكه من المعلومات كعملية.
- ج- المعلومات كشيء ، أي توصيلها أو تمثيلها بطريقة مادية⁽²⁾.

ويرى الباحث ستونير (Stonert) أن المعلومات من فلسفة التنظيم هي: "إحدى الخصائص الأساسية شأنها في ذلك شأن المادة والطاقة، وهي جزء من محتوى أي نظام يعرض عملية التنظيم، أي أنه إذا كانت الكتلة هي التعبير عن المادة، وقوة الدفع هي تعبير عن الطاقة، فإن التنظيم هو التعبير عن المعلومات"⁽³⁾.

وعند علماء السياسة فيمكن لكلمة معلومات أن تحدث وقعا أكثر تباينا، حيث يرى لوكاس (lucas) أن المعلومة: "تعبّر عن حقيقة أو ملاحظة أو رأي أو إدراك لشيء محسوس أو غير محسوس يستخدم في تقليل عدم التأكد بالنسبة لحالة أو حدث معين و يضيف إلى معرفة الفرد أو الجماعة..."⁽⁴⁾.

في حين يكثّر الحديث في كل المؤتمرات و الإجتماعات في البلدان المتقدمة و النامية عن المعلومات و أهميتها و الدور الذي تلعبه في كل مجالات التنمية.

(1): أحمد بدر، جلال الغندور، ناريمان إسماعيل متولي، السياسة المعلوماتية واستراتيجية التنمية ، القاهرة: درا غريب للطباعة والنشر والتوزيع، 2001، ص12.

(2): مني محمد إبراهيم البطل، المرجع السابق، ص100.

(3): ريموند ماكلود، نظم المعلومات الإدارية، ترجمة: إبراهيم عبد العالي سرور، الرياض، دار المريخ، 1990، ص121

(4): كامل السيد غراب، فادية محمد حجازي، المرجع السابق، ص28.

و في هذا السياق يقول (ألن كنت **a.kent**) أن: "المعلومات هي أية معارف مسجلة يمكن أن يفيد منها أي مسؤول في عملية اتخاذ القرارات، ويمكن لهذه المعرفة المسجلة أن توجد أنواع مختلفة من المصادر كالمرسلات، وتقارير الجرد، والبحوث، ومقالات، ودوريات، وأي إنتاج فكري"⁽¹⁾.

ولقد أصبح اليوم كذلك الأمن الوطني من الفطور المعلوماتي يعرف على أنه: "الإحساس الجمعي الفعلي والتخيلي، بعدم وجود تأثير أو تهديدات لبني المجتمع المعلوماتية (خاصة الحساسة منها) في جوانبها السياسية، العسكرية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية... الخ، أيًا كان مصدرها داخلي مثل المشكلات الاجتماعية، ومختلف التحديات الداخلية كالتنمية والديمقراطية وحقوق الإنسان، والتخلف، والفقر، الأمية، والجريمة، والمشكلات الاجتماعية المتنوعة، والفساد الإداري والسياسي، ونقص الكفاءات، والتحديات الثقافي والتربوي وحتى التحدي الأخلاقي، أو كانت مصدرها التحديات العالمية السياسية والاقتصادية، والتحديات التقنية (التكنولوجيا)"⁽²⁾.

وفي الأخير لابد من الإشارة إلى أن المعلومة تحظى بأهمية بالغة من لدن علماء الاجتماع، حيث تعتبر رمز من رموز الإتصال بين الأفراد وكذلك مضمون الرسالة الإتصالية، وتمثل أيضا البنية المعرفية للفرد أو المجتمع. ويرى زكي حسن الورد في كتاب (المعلومات و المجتمع) أن: "كل ما يغير في البناء المعرفي هو نتيجة عملية المعلومات، والتي تكتسب عن طريق الاتصال أو البحث... الخ، فالفرد بنيته المعرفية ناتجة عما حصل عليه من معلومات و ما إكتسبه من خبرات و التي تؤثر في أدواته و سلوكه، وكذلك الحال أيضا بالنسبة للمجتمع. ويرى أن المعلومات هي البيانات المستخدمة في حل المشكلات علي إعتبارها عملية تتم في عقل الإنسان عندما تجتمع إحدى المشكلات. (المشكلة..... بيانات..... العقل..... معلومات.... ... القرار)"⁽³⁾.

ولا تزال العلاقة وطيدة بين المعلومات والمجتمع على مر التاريخ، إلى درجة وصولنا اليوم لهذا المصطلح مجتمع المعلومات (**Information society**)، إذ تحتل فيه المعلومات مكانا مركزيا والتي أثرت في السببي الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للمجتمعات، مما أثر في أنماط السلوك والقيم الإنسانية والثقافية، حيث شاع الإنتشار الثقافي وعولمة الثقافة والاقتصاد... الخ. فهو المجتمع الذي يعمل معظم أفرادها بإنتاج المعلومات أو جمعها أو اختزانها أو معالجتها أو توزيعها.

(1): أبو بكر محمد الهوش، دراسات في نظم و شبكات المعلومات، ط1، القاهرة: مكتبة و مطبعة الإشعاع الفنية 1996، ص18.

(2): نياز البدانية، الأمن و حرب المعلومات، ط1. عمان: دار الشروق للنشر والتوزيع، 2002، ص23.

(3): زكي حسين الورد، مجبل لازم المالكي، المرجع السابق، ص24.

أو «... هو المجتمع الذي يعتمد اعتمادا أساسيا على المعلومات الوفيرة كمورد استثماري وكسلعة استراتيجية وكخدمة وكمصدر للدخل القومي، وكمجال للقوى العامة»⁽¹⁾.

كما ترى (ناريمان إسماعيل متولي) أن مجتمع المعلومات هو «...المجتمع الذي يعتمد في تطوره بصفة رئيسية على المعلومات والحاسبات الآلية وشبكات المعلومات والاتصال، أي أنه يعتمد على التكنولوجيا الفكرية تلك التي تضم سلعا وخدمات جديدة، مع التزايد المستمر للقوة العاملة المعلوماتية، التي تقوم بإنتاج وتجهيز ونشر وتوزيع وتسويق هذه السلع والخدمات»⁽²⁾.

من خلال التعريفات السابقة ندرك أنه لتقنية المعلومات دور هام في تطور مجتمع المعلومات، حيث أن عمليات الانتقال للبنية التحتية للمجتمعات "Transformation Infrastructural" قائمة في أغلب المجتمعات عن الأثر المدمج للتطور التكنولوجي المبني على تكنولوجيا المعلومات وظهور اقتصاد المعلومات والمعرفة، وعمليات التغيير الثقافي والظاهرة بشكل واضح بتغيير مكانة الفرد والمؤسسات وظهور الوعي، ويصبح التركيز على العمليات التي تعالج فيها المعلومات، وأن المادة الخام الأساسية هي المعلومة، حيث يمكن النظر إلى تكوين البنية التحتية المعلوماتية للمجتمع ومدى نضج هذه البنية كمؤشر يبين قيمة المعلومات لديها، ومنه الاعتماد على هذا البعد كأساس لقياس التنمية.

وفي ختام هذا العرض المفاهيمي نستنتج العلاقة بين هذه المفاهيم، فالبيانات هي المادية الأولية، وهي المعطيات البكر التي نستخلص منها المعلومات، وهي بنود البطاقة الشخصية، ومادة استيفاء النماذج، وقراءات أجهزة القياس والإشارات المتفق عليها رسميا، ويعطي ارتباطها المعلومات التي هي نتاج معالجة البيانات تحليلا وتركيبا لاستخلاص ما تتضمنه هذه البيانات أو تشير له من مؤشرات وعلاقات ومقارنات وموازنات من خلال تطبيق الطرق الإحصائية والرياضية والمنطقية والحسابية وكذلك من خلال إقامة النماذج، وعليه فعلاقة البيانات بالعلامات علاقة المواد الخام بالمنتج فهي الركيزة الأساسية للمعلومات والمتغير المستقل الذي لا يستحدث، و المعلومات هي المتغير التابع وهي تمثل ما نحصل عليه نتيجة لمعالجة البيانات بطريقة تزيد في مستوى المعرفة لكل من يحصل عليها من المستفيدين. وفي جانب المعرفة فإن هذا المصطلح يستخدم لوصف فهم أي منا للحقيقة. وأن الحاجة إلى المعلومات حول تلك المسألة يعني امتلاك المعرفة عنها، وعملية أو طريقة امتلاك المعرفة الخاصة بقضية معينة هي مصطلح يسمى التعلم أو الإطلاع. وبذلك وحسب تقديرنا أصبح النظر إلى المعلومات يختلف مع اختلاف من يتعامل معها، فهي بالنسبة إلى:

(1): محمد فتحي عبد الهادي، المعلومات و تكنولوجيا المعلومات، ط1، القاهرة: مكتبة الدار العربية للكتاب، 2000، ص18

(2): ناريمان إسماعيل متولي، إقتصاديات المعلومات، القاهرة: المكتبة الأكاديمية 1995، ص27.28.

- السياسي: مصدر القوة وأداة السيطرة.
- المدير: أداة لدعم اتخاذ القرار.
- العالم: وسيلة لحل المشكلات ومادة لتوليد المعارف الجديدة.
- الإعلامي: مضمون الرسالة الإعلامية.
- اللغوي: رموز تشير إلى دلالات أو رموز أخرى .

كما توجد هناك عدة تعاريف أخرى متصلة بالمعلومات كظاهرة، ومختلف الظواهر الأخرى المتصلة بها، وتأتي في مقدمتها المعلومات كعلم، فإذا كان هناك الكثير من المهنيين الذين يشعرون بالارتياح التام لفهم واستخدام مصطلح المعلومات فهناك من يرى صعوبة حصره ويظهر له على أساس أنه علم له أسسه ومبادئه.

*- مفهوم علم المعلومات:

هناك العديد من المحاولات من جانب علماء المعلومات لاقتراح بناء أساسي للمعلومات ونذكر منهم بروكس (Brookes)، وكليفردون (Cleverdon)، وفيروثورن (Fairthorne) وجارفيلد (Garfield)، وفيكور (Vickory)، وغيرهم... الخ. وكذلك الجمعية الأمريكية لعلم المعلومات (Asis) عام 1968. وإسهامات الباحث ساراسيفيك (Saracevic 1990) الذي وضع خريطة المستقبل لعلم المعلومات حيث حاول الرجوع إلى بدايته كتخصص مستقل، ليتلوه بعد ذلك الباحث لي (Lai.1994)، ثم هناسون (Hanson.1994) التي أرست قواعد علم المعلومات خصوصا بالنسبة للجانبين الأول الإتاحة للمصدر وثانيا مدى أهمية المواد المقتناة⁽¹⁾. ومن خلال هذه المحاولات وأخرى مما لم يتسنى لنا ذكرها فإن مفهوم علم المعلومات لخصه بلكين Belkin وهي:

1- المعلومات في نظم الاتصال المعرفي الإنساني. 2- فكرة المعلومات المرغوبة.

2- فاعلية نظم المعلومات ونقل المعلومات. 3- العلاقة بين المعلومات ومولدها.

4- العلاقة بين المعلومات والمستفيد منها.⁽²⁾

و يري عماد الصباغ أن مصطلح (informatics) الذي ظهر في الاتحاد السفياتي في الستينات يترجم بالعربية إلى (المعلوماتية)* أو (علم المعلومات) والذي يشير إلى معالجة البيانات، بحوث العمليات، نظرية الإتصال والشبكات، نظرية المعلومات و التنظيم.

(1): انتوني ديبونز، المرجع السابق، ص 23.

(2): حشمت قاسم، مدخل لدراسة المكتبات و علم المعلومات، القاهرة: مكتبة غريب، 1990، ص 18.

(*): المعلوماتية: تعني المجالات المتعلقة بالبيانات و المعلومات و كذلك الأنشطة المتصلة بتصميم الحواسيب و إنتاجها وإستخدامها، و ما تمثله من تقنيات متطورة تعمل على تجميع و معالجة و نقل المعلومات، و تأثر على أنماط تفكير فئات المجتمع فيما يتعلق بالحصول على المعارف و الخبرات التي تفيد في حل المشكلات و إتخاذ القرارات.

كما وصف أنطوان بطرس المصطلح بأنه يضم:

- 1- يضم الشبكات ومواقع الفاعلين والمنظمات والمؤسسات في المجتمع.
- 2- وجود اختلافات هامة بين الشبكات فيما يخص الأهمية البنائية للانسياب الحاصل للمعلومات لأجل نظام ما ولأهدافه.
- 3- تفاوت القوة والتحكم والسيطرة على المعلومات في الشبكات.⁽¹⁾

ب/ التطور التاريخي للمعلومة:

إن للمعلومات دور رئيس على مر العصور وهذا الدور ليس وليد هذا العصر، فحياة الإنسان القديمة وصراعه مع قوى الطبيعة منها خاصة، كان فيها الإنسان متعطشا للمعلومة لتفسير الظواهر المخفية بالنسبة له في تلك الأزمنة. وشمل بحثه عن إجابات للعديد من الظواهر حوله والتي تتطلب البحث عن المعلومات حول ماذا يحدث؟ لماذا يحدث؟ متى يحدث؟ وكيف يحدث؟... الخ، ولم يتوقف ذلك على الظواهر الطبيعية فحسب، بل شمل ذلك إلى علاقاته مع باقي الأشياء الأخرى سيما المتعلقة بنواحي الحياة الاجتماعية، وبالأخص أهمية المعلومة في الصراعات البشرية.⁽²⁾

لقد بدأ هذا الإهتمام يشق طريقه إنطلاقاً من خلفياته التطبيقية، وهي الأنشطة الاجتماعية الخاصة بتسيير وتداول المعلومات، ولمختلف الممارسات الاجتماعية تاريخها المغرق في القدم، حيث تنشأ من البيئة الحاجة إلى المعلومات⁽³⁾. فإذا نظرنا إلى البيئة الحضارية التي تنامي فيها تداول المعلومات وإزدهر نجد أينما ذهبنا وحيثما تبصرنا أنفسنا في مواجهة المعلومات، نجدها في جزيئات الذرة ونواة الخلية، كما نجدها في المحيط الأرضي والمجرات والفضاء، وكما تكمن في بنية الكائن البشري الذي أوشك أن يتحول إلى قاعدة بيانات، عن طريق الخرائط الوراثية، كذلك تكمن في بنية المجتمع البشري سواء نظرنا إليه ككائن بيولوجي تتفاعل بداخله أعضائه من مؤسسات الحكم، والإقتصاد، والدين، والتربية، والإعلام، وأجهزة الأمن والرقابة والقانون، أو نظرنا إليه كنسق رمزي وليد الخطابات المعرفية التي تسري داخل بنيته ما بين أفراد وجماعات ومؤسساته.

ويذهب البعض إلى أن الحضارة بأسرها هي في جوهرها نظام للمعلومات، ويموت الإنسان وتطوى صحيفته ولا يترك وراءه إلا معلومات، وكلمات الإنسان هي أكثر مخلفاته مقاومة للزمن، وكذلك تذهب الحضارات

(1): أنطوان بطرس، المعلوماتية على مشارق القرن الحادي والعشرون، بيروت: مكتبة لبنان، 1998، ص 421.

(2): ذياب البدينية، المرجع السابق، ص 14.

(3): براين كاميل فيكري، أينا فيكري، علم المعلومات بين النظرية والتطبيق، (ترجمة): نقاسم حشمت، القاهرة: مكتبة غريب، 1998، ص 1.

وتبقى نظم معلوماتها ومعارفها، فالحضارة اليونانية مثلا مازالت معالمها بادية حتى اليوم في الغرب إذ تعد مرجعا أساسيا ونبعا أصيلا لنماذج تداول المعلومات، فالمدن الأثينية آنذاك كانت فيها المدينة مركزا لشبكة الاتصالات، وليس من قبيل الصدف أن تتزامن نشأة المدينة مع تطور السجلات الدائمة، وما يحمله المنادون والمبعوثون والاتصالات بين الحكماء وتبادل الرسائل خاصة في شؤون الحكم وممارسة السلطة.⁽¹⁾ ولقد حضيت المعلومة بأهمية كبيرة آنذاك في الصراعات والحروب وإعداد الخطط الحربية والإستراتيجيات العسكرية، ولقد كافح الإنسان بإستخدام كافة الوسائل المتاحة لديه خدمة للحصول على المعلومة التي يمكن أن يوظفها لخدمة أمنه الفردي، والاجتماعي، والسياسي.⁽²⁾

كذلك الحضارة الرومانية علي سبيل المثال وريثة الحضارة اليونانية أسست لفكرة المعلومات، سيما في مجال القانون، وأبرزت دور الحكمة والمعرفة كجزء من المعلومات في البناء الحضاري، حيث شهدت أقدم المدن المعروفة بعض التدابير اللازمة لتداول المعلومات مثل السجلات المدونة على ألواح الفخار وأوراق البردي ومحفوظات المعابد والقصور، والمحترفين والمبعوثين الرسميين، ومستودعات المحفوظات القديمة ومنذ ذلك العهد، أصبحت المكتبات أيا كان نوعها أحد الملامح الدائمة للمجتمع سواء كانت خاصة، أكاديمية، ملكية، كنسية، أو عامة.³ كما أن الحضارة العربية التي ازدهرت في العصور القديمة والوسطى والتي تعد من أعرق الحضارات معرفة وعلماء، حيث تركت كنوزا من المعلومات تتمثل في التراث العربي المخطوط. كما أكده حامد ربيع في شتى صنوف المعرفة والذي أثرى الحضارة الإنسانية وكان من العوامل الأساسية في النهضة الأوروبية.

إن المعلومات بالنسبة للإنسان كانت منذ البداية وما تزال من أهم المقومات للتفاعل من الآخرين لغرض العيش سوية والتواصل معهم في تبادل المعلومات والخبرات. وبدأت صيغة التواصل، أو ما يطلق عليه بالإتصال الذي رافق الحياة الإنسانية منذ نشأتها، وأتخذ أشكالا غير معقدة في البداية إلا أنه كان أساسا للعلاقات بين الأفراد والجماعات الصغيرة، وعاملا في التغيير الاجتماعي والثقافي. ولما كان الكلام وحده عاجزا عن تلبية حاجة الإنسان من المعلومات، ذلك لأن الاتصال الشفوي مقيد بجواجز الذاكرة الإنسانية وجواجز المسافات، كما تزايد رصيد الخبرات في الذاكرة الداخلية* عبر الأجيال، كل هذا دفع الإنسان إلى وسيط خارجي وهو كل أشكال تدوين المعلومات سواء كان هذا لدى عامة الناس للإحتفاظ بمعارفهم أو مختلف المجتمعات للقيام

(1): زكي حسين الورد، مجبل لازم المالكي، **المعلومات والمجتمع**، ط1، عمان: مؤسسة الوراق للنشر والطباعة والتوزيع، 2002، ص13.

(2): نياض البدانية، المرجع السابق، ص14.

(3): براين كامبل، ألينا فيكري، المرجع السابق، ص14.

(*): الذاكرة الداخلية: الذاكرة الإنسانية وما يحمله الفرد من معرفة.

بمختلف شؤون الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية وحتى الدينية. وليكن الحجر المنقوش نقطة البداية في نشأة الذاكرة الخارجية** وكان بداية أوعية المعلومات التي تراكمت عبر الزمن منذ بدئ النقش والألواح الطينية، والمسلات والأختام، وممرات المعابد والقصور، ووسائل التثقيف الجماهيري ونشر المعلومات، والتي هيأت للمجتمعات الإنسانية برمتها شعوبا وحكومة إمكانية استخدام المعلومات وتسجيلها. ثم انتقلها من جيل لآخر حتى أوصلت المعلومات من عهد المخطوطات كواسطة لتسجيل ونشر المعرفة، إلى استخدام الحواسيب والأقمار الصناعية والألياف الضوئية في وقتنا الحاضر⁽¹⁾.

من هذا كله نستطيع أن نلمس حجم الاهتمام بجمع ونشر وتوثيق المعلومات وإيصالها إلى مستخدميها سواء كانوا أفراد، أو جماعات سواء كان ذلك على المستوى الشخصي أو المهني، الوطني أو القومي، حيث تحدد خصائص المدن التي سبق وأن أوضحنا معالم العوامل التي أثارَت الحاجة إلى القنوات الرسمية والغير الرسمية للمعلومات. ولقد أدى تجمع البشر في جماعات كبيرة (بروز فكرة الدولة) إلى زيادة الحاجة إلى المعلومات الإدارية ولا يقتصر الأمر على حاجة رجال الإدارة إلى المعلومات حول المجتمع، وإنما يشمل أيضا حاجة المواطن للتعرف على القوانين واللوائح، والنظم، والسياسات والقرارات الخاصة بالإدارة.⁽²⁾

ولقد ازدادت هذه الاحتياجات المعلوماتية بشكل مطرد نتيجة لتزايد اهتمامات الحكومات بحياة المجتمع (من ضرائب، رعاية اجتماعية، تخطيط... الخ)، وكذلك نمو الوعي ودرجة المشاركة الديمقراطية في الشؤون الإدارية والسياسية. فالمعلومات أصبحت ثروة وطنية لا تقل في أهميتها عن الموارد البشرية والطبيعية وغدت شريان الحياة الذي تعتمد عليه القرارات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والعسكرية، وأضحى الارتقاء الإنساني يتوقف على كمية ونوعية المعلومات المتاحة⁽³⁾. فالمعلومات تصمم المياه في الحركات، وتضبط الحسابات وتراقب الميزانيات، وتدعم القرارات والسياسات، وإحكام السيطرة على تدفق المعلومات وتسخيرها لخدمة المجتمع نجد الآلاف من مؤسسات المعلومات التي لجأت بفعل التطورات والتقنيات الحديثة إلى استخدام الآلة أو الجانب (السيبرنتيكي)* في عمليات الاقتناء والتنظيم والاسترجاع وتوصيل المعلومة لمن يحتاجونها في احسن صورها.

(**): الذاكرة الخارجية: كل أشكال تدوين المعلومات منذ القدم حتى يومنا هذا.

(1): عامر إبراهيم قنديجلي، مصطفى ربحي عليان، إيمان فاضل السامرائي، مصادر المعلومات من عصر المخطوطات إلى عصر الإنترنت، ط1، عمان: دار الفكر للطباعة والنشر، 2001، ص44.

(2): أحمد بدر، جلال الغندور، ناريمان إسماعيل متولي، السياسة المعلوماتية وإستراتيجية التنمية، القاهرة: دار غريب للطباعة والنشر والتوزيع، 2001، ص12.

(3): زكي حسن الوردي، مجبل لازم المالكي، المرجع السابق، ص45.

(*) السبيرنتيكا: هي علم التحكم والاتصال كنموذج يعبر عن كيفية التحكم في المعلومة واستغلالها وتطويرها في مجال ديناميكي. وهي تشمل الأمور المتصلة بالاتصالات ونظرية النظام.

إن التطور التاريخي للمعلومة كمادة خام أدى بالمجتمعات المعاصرة إلى إدراك أهميتها وزيادة الاعتماد عليها كمورد حيوي في الحياة بالشكل الذي أدى إلى ظهور صناعة المعلومات في العديد من دول العالم، التي تنهض من خلال مؤسساتها المتنوعة بإنتاج المعلومات وتعبئتها وتسويقها، وتزدهر هذه الصناعة بشكل خاص في الدول التي تقترب من التحول إلى مجتمعات ما بعد صناعية التي تعتمد على مورد المعلومات بصورة أساسية، وأصبح الإستثمار في المعلومات من الاستثمارات المربحة والكبيرة⁽¹⁾. وأصبحت المعلومات ثروة وطنية اليوم، وهي بناء تحتي ترتكز عليه النظم السياسية والاجتماعية والتربوية والإدارية الحالية وهي مصدر مهم من مصادر الثروة في المجتمع، وإكتسابها وإستخدامها يتطلب مهارات عالية، حيث يحدث الصراع في مجتمعات اليوم حول عناصر الثروة، القوة، المكانة، النفوذ، وهي العناصر التي يتنافس عليها الأفراد في علاقهم ببعضهم والمجتمعات والدول. والأبعد من ذلك أصبحت المعلومات اليوم وتبقى على مدى حقبة من الزمن حربا وصراعا قوميا، حيث تقاس به مكانة الدولة وهبتها، والمقدرة بالبنية التحتية للمجموعات والمؤسسات المعلوماتية، وزيادة الاعتماد على تقنيات المعلومات زادت احتمالات التعرض للفشل أو التخريب مما قد يهدد الأمن الوطني للمجتمع والدولة في كافة نظمها ووظائفها.⁽²⁾

ج/ خصائص المعلومات:

1- الخصائص العلمية للمعلومات:

لقد سبق وأن أشرنا إلى مفهوم المعلومات وما تحركه من قوى في الفرد والجماعة والدولة، ومنه يمكن أن نحدد خصائص وطبيعة وأهمية المعلومات، وذلك بوصفها حركة مستمرة ينبغي إمتلاكها، وإستثمارها، وتميئتها، وإستعمالها على أوسع نطاق خدمة لمختلف النشاطات المتنوعة. وهناك العديد من المحاولات للبحث عن خصائص عامة للمعلومات ومن هذه المحاولات ما ذهب إليه ماكجيري **Mcgary** الذي بين:

- * - من الممكن النظر إلى المعلومات على اعتبارها أقرب إلى الترادف مع الحقائق.
- * - إن للمعلومات تأثير تحويلا أو تدعيما على ما يعرفه الإنسان أو ما يعتقد أنه يعرفه. * - إن المعلومات تستخدم كعامل مساعد في اتخاذ القرارات ورسم السياسات.
- * - إن المعلومات عنصر حيوي من (شيء ما) عندما نواجه موقف اختيار.
- * - إن المعلومات لا تتلقى وإنما تتبادل مع المحيط (النظام).⁽³⁾

(1): davis (g.b), "système d'informtion pour le management", paris, édition. g.vermette inc. et economica ,1995, p116.

(2): محمد سعد الهجرسي، الإتصالات والمعلومات، ط1، الإسكندرية: دار الثقافة العلمية، 2000، ص13.

(3): زكي حسين الوردي مجبل لازم المالكي، المرجع السابق، ص30.

ويحدد (نبيل علي) خصائص أساسية للمعلومات يمكن إيجازها كالآتي:

* - خاصية التميع والسيولة: فالمعلومات ذات قدرة هائلة على التشكيل (إعادة الصياغة) فعلى سبيل المثال يمكن تمثيل المعلومات نفسها في صورة قوائم أو أشكال بيانية ورسوم ومخططات وخرائط... الخ.
* - قابلية نقلها عبر مسارات محددة (الانتقال الموجه) أو بثها لمن يرغب في إستقبالها من المستخدمين والمستخدمين.

* - قابلية الاندماج العالية لعناصر المعلومات، إذ يمكن بسهولة ضم عدة قوائم في قائمة أو بيان أو نص جديد أو جداول أو فقرات يتم إستخلاصها من نصوص سابقة.

* - تتسم العناصر بالندرة وهو أساس إقتصاديتها، وتتميز بالوفرة أيضا، لذا يسعى منتجوها لوضع القيود على انسيابها لإحداث نوع (الندرة المصطنعة) حتى تصبح المعلومة سلعة تخضع لقوانين العرض والطلب، وهكذا ظهر للمعلومات أغنياءها، وفقراؤها وأباطرتها وخدامها ومحتكروها وسماستها ولصوصها.

* - خلافا للموارد المادية التي تنفذ بعد إستهلاكها فالمعلومات على العكس تنمو مع زيادة إستهلاكها، ومن هنا فهناك إرتباط وثيق بين معدل إستهلاك المعلومات من طرف الدولة والمجتمع وقدرتها على توليد المعارف الجديدة.

* - إمكانية إستنتاج وتصحيح المعلومات المشوشة التي تشوبها درجة من عدم اليقين، إذ لا يمكن الحكم إلا على قدر ضئيل منها بأنه قاطع بصفة نهائية⁽¹⁾.

وإذا أردنا تحديد خصائص المعلومات العلمية بشكل خاص فإنه لا بد من تناول ما عرضه ميخائيلوف وزميلاه في معرض ديتهم عن المعلوماتية، فقد ركزوا على إثني عشر خاصية جوهرية تتراوح بين "قابلية الفصل والضم والاستبدال والتداعي وسمتها البرجماتية والطابع الاجتماعي، والدلالي، والزمانية، والتراكمية، وتقادما نظرا لإنتاج معلومات جديدة، والتشتت"⁽²⁾.

هذه باختصار شديد الخصائص العلمية للمعلومات، لكن قد تختلف النظرة فهذه الخصائص في مجملها ذات طابع اجتماعي بحت، فهناك عدة آراء نحو خصائص المعلومات وكل مستفيد ينظر إليها من زاويته الخاصة وحسب مجال استخدامه لهذه المعلومات.

(1): نبيل علي، العرب وعصر المعلومات، الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، 1994، ص 219

(2): أنتوني ديبونز، المرجع السابق، ص 98.

2- خصائص المعلومات من حيث طبيعتها:

لقد حاول الباحث برامان (Braman .s 1969) التوفيق بين المدخل الموضوعي والذاتي في تحديد خصائص المعلومات بالنسبة لحقل السياسة المعلوماتية. وهذه الخصائص عبر عنها بطبيعة المعلومات، والتي يمكن أخذها في الحسبان عند وضع أي سياسة معلوماتية أو عند أي تحليل للمعلومات.

*- **المعلومات كمورد resours** : وهذه هي الفكرة الكلاسيكية عن المعلومات حيث يعتبر المنشئون والمعالجون للمعلومات، وكذلك المستفيدون منها ككيانات معزولة عن بعضها البعض، أي أنها عبارة عن مادة خام ليستخلص منها عن طريق المعالجة حقائق أخرى عن أحداث أو قضايا معينة، الذي أصبحت المعلومات أحد الموارد الاستراتيجية للدولة والحكومة من القيام بأنشطتها، والحفاظة على استمرار واستقرار النظام.

*- **المعلومات كسلعة commodity**: مع ما يصحب ذلك من تطبيق المفاهيم الاقتصادية المتصلة بالبيع والشراء والمتصلة بسلسلة الإنتاج، فالمعلومات بهذا المعنى تشير إلى قيمتها إلى درجة أنها أصبحت تسوق كباقي المنتجات، فإذا كانت المؤسسات تحول المواد الأولية إلى مواد إستهلاكية فمؤسسات المعلومات ومختلف الهيئات والدوائر الرسمية وحتى الدول ككيانات تحول المعلومات إلى مواد استهلاكية من نوع خاص كالسياسات والتشريعات والتنظيمات التي تؤدي إلى التغيير والتطوير أي الانتفاع الاجتماعي بها كمنتوج⁽¹⁾. كما تشير أيضا المعلومات وفق هذا المنحى إلى كتاب أو عقل شخص (معرفة)، أو في ملف مؤسسة أو حكومة، أو بند إحصائي مفرد **statistic**، وعندما ينظر إلى المعلومات كسلعة فإنها غالبا ما تأخذ قيمة اقتصادية، وتصيح إدارة السلعة هي الأساس في النشاط (اقتصاديات المعرفة). ومن ثم فإن المعلومات يمكن أن تقدم سيطرة **control** على الأشياء والأشخاص.

*- **المعلومات كطاقة**: إن هؤلاء الذين يرون المعلومات كطاقة ينظرون إليها ككيان مادي قابل للقياس حيث يمكن التحقق من وجوده أو عدم وجوده تجريبيا، ويمكن القول بأن المعلومات تنقل بواسطة الأشكال المألوفة من الطاقة أو أنها جزء لا يتجزأ منها. ، وليس من السفاهة أن نشبه النظام كما سنرى لاحقا بالآلة فلا يمكن أن يتحرك إلا بوجود طاقة والتي هي المعلومات التي توضع في خزانة المدخلات ليستمر النظام في الحركة وتصرف هذه الطاقة وتتحرق لتعطي قدرة النظام على الحركة (المخرجات، القرارات، سياسات...الخ). أما باقي الشوائب والفضلات فتطرح من فوهة المحرك هي طلبات وبدائل زائدة، معلومات مشوشة...الخ. وهكذا يحق لنا أن نعت المعلومات بالطاقة الضرورية واللازمة لأي نظام سواء كان مؤسسة، أو حكومة، دولة وحتى على المستوى الفردي تشكل المعارف طاقة الفرد على التعامل مع مشاكل الحياة.

(1): أحمد بدر، جلال الغندور، ناريمان إساعيل متولي، المرجع السابق، 13.

*- **المعلومات كإتصال**: عالميا تعتبر المعلومات مرادفة للاتصال، فعندما يتصل شخص بشخص آخر فإن الشخص البادئ يتبادل البيانات، ويحرك أو ينقل إدراكه للبيانات للشخص الآخر ويصبح الشخص عارفا **informed** عند تلقيه البيانات، ويحق لنا أن نعمم هذه الحالة على باقي أشكال الاتصال الأخرى في المؤسسات والحكومات وحتى الدول. فهناك تدفق لا ينقطع بيننا من المعاملات المالية، السلع، الطاقة، المعلومات وهذه الأخيرة لا يمكن لعدم تدفقها للحياة أن تدوم، ويؤدي الإعتماد المتبادل **interdependence** في مجال المعلومات إلى فرض التعاون والتعايش بين الاهتمامات المختلفة، إلا أننا نعلم أن النتيجة أبعد ما تكون عن التآلف المثالي، فجميع المصالح والاهتمامات أيضا في حد ما في تسابق وتصارع ومساومة. ويشكل الإتصال التعرض إلى سيل لا ينقطع من رسائل المعلومات، وهو ما يثير انتباهنا كثيرا، في أن يشكل في حد ذاته حاجزا يحول دون تلقي أنسب المعلومات وأدقها لتلبية الاحتياجات ومن الواضح كما قال تايلر (**thayor**) أننا في مأزق حيث يقول: «... ومن الممكن اتخاذ مجرد كم من البيانات التي تمر على مكتب أي مسؤول أو أي مستخدم مؤشرا لإلقاء الضوء على أوجه القصور في تكوين وتنمية استراتيجيته وممارسته في التماس المعلومات... الخ».⁽¹⁾

د/أهمية المعلومات:

تظهر أهمية المعلومات من خلال ما يطرأ من متغيرات متسارعة وما تحدثه ثورة المعلومات من انعكاسات شاملة في كافة جوانب الحياة، وما تقدمه للمستخدمين من حلول وخيارات. فالمعلومات والمعرفة لا بد أن تسهم في المساعدة على تطوير المجتمعات، وقد كانت هذه القضية محل تحليل ومناقشة لدى العديد من علماء المعلومات منهم عالم المعلومات والاقتصاد **دونالد كنج (Donald. W. king)** الذي حاول الإجابة على الأسئلة الرئيسية والمطروحة في هذا الصدد والتي منها: هل يتم دفع أجور أو لا يتم مقابل منتجات وخدمات المعلومات وخاصة تلك التي تمولها الحكومة جزئيا؟.

إن الإجابة على هذا السؤال توضح لنا أن قيمة المعلومات هو من أكثر القضايا تعقيدا في مجال إقتصاديات المعلومات، لذلك يجب تحديد العلاقة بين استخدام المعلومات والقيمة المستمدة من هذا الاستخدام، فنحن مثلا لا نستطيع تقدير قيمة الرسالة الفردية قبل إستخدامها، لأن الإستخدام هو الذي يعطينا أهميتها وقيمتها، وكذلك على مستوى النظام فأهمية المعلومات تقاس بمدى مساعدة المستخدمين على إيجاد الخيارات أو توضيح المشكلات. وهناك ما يسمى بالقيمة المتبادلة والقيمة المستفادة من المعلومات، وفي هذا يرى السياسيون

(1): أنظر براين كامبل فيكري وألينا فيكري، المرجع السابق، ص22.

والإستراتيجيون أن المعلومات هي ظاهرة للتقليل من عدم اليقين، لذلك لا بد من الإشارة إلى أن مصطلح القيم المتبادلة لا يتضمن الثمن الذي يرغب المستفيد (المستخدم للمعلومات) في التبادل به، وإنما يتمثل في الوقت والجهد الذي يرغب المستفيد في استثماره من أجل الحصول على عائد عملية استغلال المعلومات وهذه تسمى القيمة الظاهرة للمعلومات⁽¹⁾.

لقد أصبحت المعلومات هامة وضرورية جدا لكل منظمات الأعمال والمؤسسات الحكومية، وذلك لزيادة التعقيد في مهام إدارة الأعمال التنظيمية والإستراتيجية بفعل المتغيرات والتقلبات البيئية السياسية والثقافية، الاقتصادية والاجتماعية والتشريعية والتكنولوجية... الخ، وكذلك إحتدام الصراع والمنافسة حول إمتلاك المعلومات وإستخدامها بشكل سريع في إتخاذ القرارات والسياسات لمواجهة التحديات الخارجية (البيئة) من مشكلات وقضايا إستراتيجية، بالإضافة إلى زيادة النفوذ والمعرفة، حتى أصبحت المعلومات اليوم تشكل مصدر للقوة و، وأصبحت مورد إستراتيجي لحفظ المصالح وإقامة التوازنات. كما أدى التطور التكنولوجي وتطوير الاتصال والمعالجة الدقيقة المبنية على استخدام التقنيات الحديثة، حيث تواجه الحكومات اليوم أكبر تحدي والذي يكمن في كيفية الاستفادة واستخدام تكنولوجيا المعلومات⁽²⁾.

وفي هذا السياق يلخص (بولين اثرتون) أهمية المعلومات كثروة وطنية في أنهما:

- 1- تساهم في تنمية قدرة الدولة علي الإفادة من المعلومات المتاحة و الخبرات التي تحققت في الدول الأخرى .
 - 2- تساعد في ترشيد و تنسيق ما تبذله الدولة في البحث و التطوير و التنمية.
 - 3- تضمن قاعدة معرفية لحل المشكلات و توفير البدائل و الأساليب لحل المشكلات الفنية و التقنية و اختيارات تكفل الحد منها مستقبلا. وترفع من مستوي فعالية و كفاءة الأنشطة في كل القطاعات. والأهم هو ضمان القرارات السليمة في جميع المجالات وعلى مختلف مستويات المسؤولية⁽³⁾.
- كما تتجلى أيضا أهمية المعلومات في جميع مراحل النظام أو أي سياسة ما من تخطيط وتنظيم وتوجيه ورقابة، والتي هي صلب أي عملية إدارية. حيث تتحدد جودة المعلومات بقدرتها على التحفيز لاتخاذ قرارات أثر فاعلية، وتوجد ثلاث عوامل تحدد درجة جودة المعلومات وذلك من قبل من يستخدمها:

(1): emanuel arnauld , le management strategique d'information , paris, economica , 1994 , p 10 .

(2) :courbon.gair claud, système d'information, structuration, modilisation et communication ,paris, inter édition ,1993 ,pp 45-47

(3): بولين اثرتون المرجع السابق، ص153

1- منفعة المعلومات *utility of inf.*: تقييم المعلومة من زاوية المنفعة المستمدة منها، تتمثل هذه المنفعة في عنصرين هما صحة المعلومة وسهولة إستخدامها، ولها أربع منافع:

أ- المنفعة الشكلية *form utility*: كلما تطابق شكل هذه المعلومات مع متطلبات المستفيد "صانع القرار أو راسم السياسة...الخ"، كلما كانت قيمة هذه المعلومات عالية.

ب- المنفعة الزمنية *time utility*: يكون للمعلومات قيمة كبيرة جدا إذا توافرت لدى متخذ القرار (المستخدم) في الوقت المناسب والذي يحتاج فيه إليها.

ج- المنفعة المكانية *place utility*: ترتفع قيمة المعلومات إذا أمكن الوصول إليها والحصول عليها بسهولة، فالتعرف على طريقة الإتصال والوصول إلى المعلومة من الأهمية، فأماكن تخزين المعلومات والشبكات أصبحت من الأمور الهامة وأسس تقدم المنظمات والأمم.

د- منفعة التملك *possession utility*: يؤثر معد المعلومات في قيمتها، من خلال الرقابة التي يمارسها في عملية توزيع ونشر المعلومات في أرجاء النظام.⁽¹⁾

2- درجة الرضا عن المعلومات *information satisfaction*: من الصعب أن نحكم عن المدى الذي ساهم به المعلومة في تحسين القرار المتخذ، لذلك فالبديل لقياس كفاءة المعلومات هو استخدام مقياس الرضا عنها من قبل متخذ القرار، فهو الذي يحدد توفرها بقدر معين التي تساعد في اتخاذ إجراء أو سياسة معينة.⁽²⁾

إن الدور الحيوي الذي تلعبه المعلومات جعلها القوة الأساسية والاقتصادية والعسكرية والثقافية والاجتماعية...الخ، حيث باتت أداة رئيسية للفعل السياسي الموجه نحو السيطرة والتوجيه الإعلامي والتربوي...الخ، ولا أحد يستطيع أن ينكر دورها أيضا في نظام القيم وتشكيل رؤية الفرد نظرا لما تحدثه من تغييرات حادة في أنماط السلوك والمعايير التي تشكل في مجملها موارد ومعلومات للمجتمع والنظام ككل، ويرى "ألفين توفلر" في كتابه "أشكال الصراعات المقبلة": «..أن المعرفة كوسيلة تختلف عن كل الوسائل الأخرى، فيمكن استخدامها من قبل الطرفين وجزء محدود من المعلومات يمكن أن يعطي أفضلية استراتيجية وتكتيكية هائلة...».⁽³⁾

(1): حيدر فهمي، نظم المعلومات مدخل لتحقيق الميزة التنافسية، الإسكندرية:الدار الجامعية، 2002،ص81

(2): منى محمد إبراهيم البطل، المرجع السابق، ص103 .104.

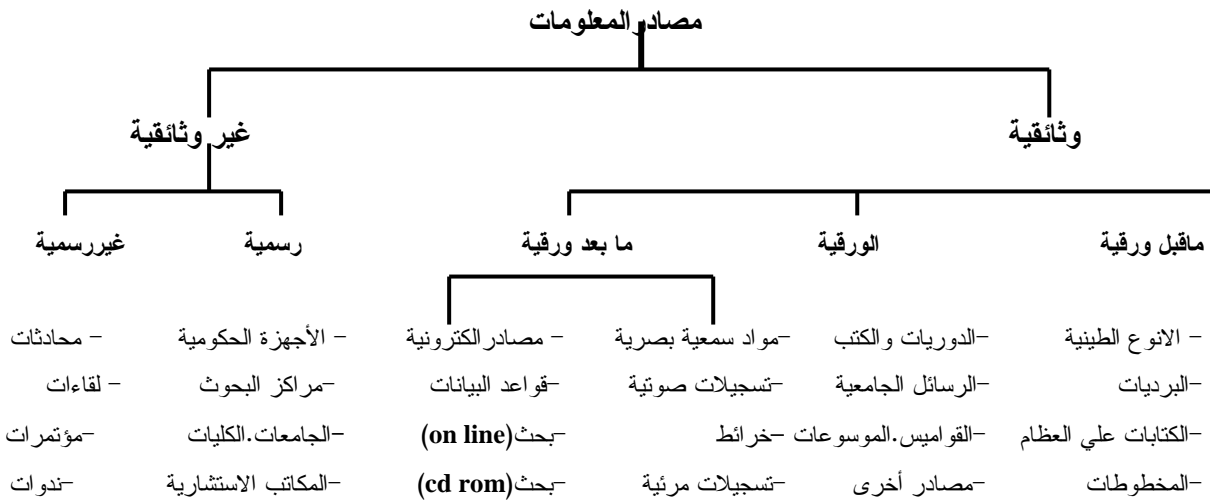
(3): صلاح سالم، تكنولوجيا المعلومات والأمن القومي للمجتمع، ط1، القاهرة: عين للدراسات والبحوث الإنسانية والاجتماعية، 2003، ص80.

وأخيراً فلقد عبر أحد رجال الاقتصاد وهو لامبرتون (D. lamberton) عن هذه الأهمية بطريقة أكثر تحديداً حيث قال « في عالم... نجد فيه أن كل مؤسسة (هيئة) مرغمة على إتخاذ قرارات مصيرية لتحقيق أعلى معدلات الكفاءة، فإن إتخاذ مثل هذه القرارات يدفع للإهتمام بالمعلومات بحيث يصبح توفيرها وإختزانها والإفادة منها، نشاطاً إستثمارياً أساسياً...»⁽¹⁾.

ه/مصادر المعلومات:

لقد أثر التطور السريع لتكنولوجيا المعلومات و الإتصالات تأثيراً كبيراً في مصادر المعلومات، حيث تزايد الإهتمام بها بشكل مذهل، إذ أن الكم الهائل من المعلومات قد جعل عملية السيطرة عليه بالطرق التقليدية أمراً صعباً، لذا كان لابد من البحث عن أساليب و تقنيات حديثة لإستخدامها في السيطرة على المعلومات و تيسيرها لمن يحتاجونها من الأفراد و المؤسسات. وإتجهت الأنظار خارج أصوار المكتبات إلى هيئات وبنوك وقطاعات وشبكات امتهنت تجارة المعلومات وتسويقها، والتي نشرت آفاق هذه الخدمات إلى مناطق متباعدة وقطاعات عريضة في المجتمع، وغدت المعلومة سلعة ورأس مال جديد. وتعرف علي أنها: "جميع الأوعية والقنوات التي يمكن من خلالها نقل المعلومات للمستفيدين منها"². وإنطلاقاً من هذا التعريف تم تلخيص مراحل تطور هذه المصادر كمايلي:

- الشكل رقم: 02



المصدر: الطالب بالإطلاع

(¹): بولين أئرتون، المرجع السابق، ص16.

(²): عامر إبراهيم قنديجلي، ربحي مصطفى عليان، إيمان فضل السامرائي، المرجع السابق، ص13

ثانياً: نظم المعلومات

لقد أصبحت نظم المعلومات هامة وضرورية جدا لكل المنظمات والمؤسسات الحكومية وذلك نتيجة زيادة التعقيد في المهام الإدارية بفعل سرعة التأثير بالمتغيرات البيئية من سياسية وثقافية وإقتصادية وإجتماعية وتشريعية وتكنولوجية... الخ. وكذلك تلاحق التطورات التكنولوجية في أساليب ووسائل الإتصال ونقل المعلومات، وسرعة إتخاذ القرارات وحل المشكلات، بالإضافة إلى تغيير مفهوم قيمة المعلومات. لذلك أصبحت دراسة نظم المعلومات مثل دراسة أي مجال وظيفي آخر كجزء أساسي من مقومات النجاح الحديثة، وكذلك يواجه الباحثين عادة مشكلة في تعريف نظام المعلومات، وتعود هذه المشكلة إلى عدم وجود إتفاق عام بين المهتمين بنظم المعلومات على إستخدام مصطلح واحد يعبر عن هذا النشاط، فالبعض يطلق عليه "نظم المعلومات والقرارات"، والبعض الآخر "نظام المعلومات" وآخرون "نظم المعلومات التنظيمية".

وعليه فقد مرت نظم المعلومات بتطورات هائلة من الخمسينات حتى الوقت الحالي، وهذا يؤكد أهمية نظم المعلومات في تحسين عمليات وأداء جميع المؤسسات والهيئات في الدولة ومساندة عملية إتخاذ القرارات ودعم الأعمال التعاونية بين الهيئات وفرق العمل والخبراء والتقنيين والمستشارين... الخ.

أ/تعريف نظام المعلومات:

على الرغم من الإختلافات حول تعريف نظم المعلومات إلا أن هناك عدة تعاريف رائدة في هذا المجال. لكن وقبل تحديد مفهوم نظم المعلومات الإدارية لا بد من الإشارة إلى ماهية النظام، كما سبق وان أشرنا في المبحث الأول فلا أحد أعطى وصفا دقيقا للنظام كالذي أعطاه (إستون) والذي إعتبره بمثابة وحدة التحليل الأساسية، والنظام عنده هو: "مجموعة من العناصر المتفاعلة والمترابطة وظيفيا مع بعضها البعض بشكل منظم بما يعنيه ذلك من أن التغير في أحد العناصر المكونة للنظام يؤثر في بقية العناصر الأخرى"⁽¹⁾.

غير أن إستخدام هذا المصطلح له إرهابات تاريخية، حيث تشير كلمة نظام (system) في الفقه اليوناني إلى الترابط العضوي بين أجهزة مختلفة، فالنظام بهذا المعنى يتأثر ويصيبه الخلل أو التوقف، إذا عزل أحد عناصره أو أصابه التلف، لأن النظم بشكل طبيعي تتواجد في محيط أكبر وأشمل يعرف بيئة النظام (system environment) مما يحتم أن يكون لكل نظام حدود واضحة (boundary system) تفصله عن باقي الأنساق الأخرى². فبعد أن تطرقنا إلى مفهوم المعلومات باعتبارها بيانات تمت معالجتها بوسائل ضليعة لتصبح في شكل أكثر نفعا لمستخدميها حاليا ومستقبلا.

(1): David easton, ipid , pp22.24.

(2): محمد نيهان سويلم، نظم المعلومات، ط1، القاهرة: المكتبة الأكاديمية، 1996، ص33

كما وقفنا أيضا على مفهوم النظام بوصفه مجموعة أجزاء أو عناصر أو أقسام ترتبط ببعضها البعض بعلاقة منطقية بغرض أهداف معينة، فالسؤال الذي يتبادر إلى أذهاننا هنا هو كيف يتم الربط بين هذين المفهومين، أي ما المقصود بنظام المعلومات؟.

لقد وردت عدة تعريفات لنظم المعلومات والتي أخذنا منها هذا التعريف: "مجموعة من الإجراءات تتضمن تشغيل، تخزين، توزيع، نشر، وإسترجاع المعلومات بهدف تدعيم عمليات صنع القرارات و الرقابة." (1).

وهناك من ينظر إليه من زاوية النسق على أن نظم المعلومات عبارة عن: "هو نظام متكامل أو بيئة تحوي علي عدة عناصر التي تتفاعل فيما بينها و مع محيطها بهدف جمع البيانات و معالجتها و إنتاج و بث المعلومات لمن يحتاجونها لصناعة القرارات" (2).

كما تعرف نظم المعلومات أيضا علي أنها على أنها: "عبارة عن مجموعة من الإجراءات و القواعد التي تكفل انسياب المعلومات المناسبة إلى الشخص المناسب و في الوقت المناسب لاتخاذ اكفاً قرار" (3). حيث يقوم نظام المعلومات باستخدام الموارد للقيام بأنشطة الإدخال والتشغيل والتحويل والتخزين، وهذا وفقا للنموذج الأساسي لنظم المعلومات، وعليه يمكن أن تكون نظم المعلومات يدوية مثل نظام حفظ السجلات والوثائق والملفات، أو تلك النظم المبنية على تكنولوجيا المعلومات التي تتكون من عدة أجزاء يجب أن تتكامل مع بعضها البعض لتكون نظاما معلوماتيا فعالا، حيث تتضمن تلك الأجزاء العناصر والمعدات والأجهزة والبرمجيات وقواعد البيانات وشبكات الربط والاتصالات، ونظم المعلومات إما أن تكون رسمية أو غير رسمية ويتضح ذلك من خلال ما يتم تصميمه لمقابلة الإحتياجات من المعلومات وكذلك ما يتداول بين مختلف مراكز المعلومات وحتى العاملين بها، ومختلف الفاعلين في البيئة الخارجية، والتي قد لا يتم الحصول عليها من النظام الرسمي للمعلومات.

من خلال المفاهيم السابقة يمتد خيالنا العلمي إلى أن تطور نظم المعلومات إرتبط بالتطورات التكنولوجية والحاسبات الآلية في مجال الأعمال في بداية الخمسينات، فقبل هذه المدة كان لا يستخدم هذا المصطلح إلا في بعض المجالات العلمية والعسكرية، وكان الغرض من تطويرها وإستخدامها هو الإستغلال الأمثل لموارد المعلومات وسرعة التعامل مع البيانات من أجل مساعدة صانعي القرارات لاتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة

(1): robert reix , **théorie d'organisation et système d'information** , paris ,édition veuibert , 1995 , p88

(2): عماد الصباغ، نظم المعلومات ماهيتها و مكوناته، ط1، عمان:مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، 2000، ص11

(3): عبد التواب شرف الدين، المرجع السابق، ص20

لمواجهة المشكلات التي تواجههم في الوقت المناسب وبأقل جهد وتكلفة، بدلا من الملفات والتقارير الدورية الناجمة عن العمل البيروقراطي البطيء ، ومنه نستنتج عدة مزايا تتحقق من توفر نظام فعال للمعلومات.

ب/ خصائص نظم المعلومات:

* - **تحقيق الكفاءة:** تشير الكفاءة إلى أداء المهام بصورة أسرع وبأقل تكلفة وكما كانت البيانات والمعلومات متوفرة بأكبر دقة، كلما أعطت لصانع القرار أو راسم السياسة فرصا أكبر ورشدا موضوعيا وذاتيا أوسع، وكذا الرفع من جودة القرار، كما قد تشير إلى بعض التصورات عن الأحداث المستقبلية والسياسات المطلوب تنفيذها، وكذلك ضمان التفاعل بين السياسات والخطط والبرامج والإستراتيجيات.

* - **الوصول إلى الفعالية:** تدل الفعالية على مدى تحقيق الأهداف من خلال دعم المقررين و المخططيين و السياسيين و المحليين و الباحثين في اتخاذ التدابير ذات الجودة العالية.

* - **تحسين أداء الخدمة:** تهدف نظم المعلومات إلى تقديم خدمة ذات مستوى عالي للعملاء والفاعلين على جميع المستويات، و تنسيق جهود التعاون بين المؤسسات المحلية و الدولية، وليس هناك مثال أفضل من إستخدام آلات الصرف السريع لتمكن المواطنين من الاستعلام وسحب أرصدهم على مدار اليوم. فهي أفضل خدمة ممكنة.

* - **التعرف على الفرص وإستغلالها:** تعيش الأنظمة اليوم في مناخ سريع التغير، الأمر الذي يتطلب منها ضرورة التكيف مع هذه المتغيرات البيئية، فأنظمة المعلومات وسيلة تحديد التغيرات لمساعدة متخذي القرارات في استغلال الفرص والحلول بأكبر سرعة وكفاية.

* - **ربط العملاء والفاعلين:** يمكن لكل من المنظمات والمؤسسات الحكومية الإستفادة من تكنولوجيا المعلومات لتجعل العملاء والمتعاملين أكثر قربا وإرتباطا بها، من خلال تحسين مستوى الخدمات ورصد التحركات والتقلبات البيئية، إذ يعتبر نظام المعلومات أحد المراد الأساسية والسلاح الاستراتيجي للتعامل مع البيئة وتحقيق التكامل بين المتغيرات⁽¹⁾.

وهناك عدة اتجاهات تبرز الحاجة إلى ضرورة وجود نظام فعال للمعلومات، فالزيادة في التخصص وظهور أساليب جديدة في إتخاذ القرارات والاتجاه نحو اللامركزية، أي إلى الطلب على المشاركة في المعلومات بين المتخصصين وتزايد الاهتمام والإعتماد على النماذج والأساليب المتطورة في عملية صنع القرارات، وكذا تزايد أهمية الاتصالات بين كافة المستويات السياسية والإدارية، كل هذا يتطلب وجود أنظمة ناجعة وفعالة

(1): أبو بكر محمد الهوش ، المرجع السابق، صص 34. 35

للمعلومات تتسم (بالانساق و الكلية و الوظيفية و الهدفية و التكامل و البساطة)، و تعتمد على المهارات و المعارف المطلوبة في هذا المجال، إذ تعد المعرفة الفنية ضرورة ملحة في مجال المعلومات من عاملين و خبراء و أخصائيين، الذين لا بد أن تتوفر لديهم المهارات الكافية و الإبداعية في التعامل مع التكنولوجيا و البرمجيات و الشبكات و قواعد البيانات، و لا يتحقق هذا إلا عن طريق تحديث المعارف بواسطة برامج التدريب و المشاركة في الندوات و غيرها من أساليب صقل المهارات. إن خبراء نظم المعلومات يجب أن يكونوا قادرين على تطبيق التكنولوجيا بطرق إبداعية للمساعدة في تحقيق الأهداف، فهذه إعتبارات يجب أخذها في الحسبان عند بناء نظام للمعلومات بصورة تفصيلية و دقيقة لكي يتم الوفاء بالمتطلبات و الاحتياجات، و بالتالي بناء نظام يكفل الحصول على المعلومات و يؤمن جودتها.

ج/وظائف نظام المعلومات:

يقوم نظام معلومات بعدة وظائف لضبط المعلومات و ذلك بسبب نمو حجم البيانات التي تدور داخل المؤسسات و مراكز المعلومات، الشيء الذي يدفع إلى زيادة أنظمة المعلومات المتعلقة بجمع البيانات و تجهيزها و إدارتها و ضبطها، و تتلخص وظائف نظام المعلومات فيما يلي:

- * الحصول على البيانات: و تتضمن هذه الوظيفة إختيار و تحديد البيانات اللازمة لإحتياجات مراكز إتخاذ القرارات.
- * إعداد التعليمات الخاصة بتشغيل البيانات: تتعلق بالإجراءات التي تحدد بناء على طبيعة الإستخدام للمعلومات المطلوبة، و من ثم طريقة معالجة البيانات التي تبني على رأي الخبراء و المتخصصين من وضع تعليمات و برامج التشغيل اللازمة لإعداد التقارير المطلوبة، ثم تحدد تكنولوجيا المعلومات لإجراء التشغيل الفني للبيانات.
- * تشغيل البيانات: و تتضمن كل العمليات المتعلقة بتجميع و تحليل البيانات و التحقق من صحتها بهدف إستخراج المعلومات التي تتطلبها الإدارة للإجراءات أو البرامج المعدة مستقبلا.
- * تخزين المعلومات: تحفظ جميع البيانات التي يتم الحصول عليها سواء تم استخدامها أو لم تستخدم بطريقة تسهل الرجوع إليها عند الحاجة، و يتوقف هذا على نوع التكنولوجيا المستخدمة.
- * إيصال المعلومات: يقوم نظام المعلومات بتوصيل المعلومات المستخرجة بالشكل المطلوب لمستخدميها و لإحتياجات مراكز إتخاذ القرار و رسم السياسات، فلا قيمة للمعلومات ما لم تصل في الوقت و المكان المناسبين، و بأكبر مقدار من الدقة و الكفاءة⁽¹⁾.

و أخيرا يمكن الإشارة إلى أن إنشاء و تطوير نظم المعلومات على نحو سليم يتطلب الاستعانة بعدد من المداخل و الأدوات في عمليات التصميم و التحليل. و لابد من رؤية استراتيجية لنظام المعلومات لأن قرار تصميم نظام المعلومات ليس مجرد قرار فني فحسب، بل قرار يشترك فيه العديد من الأطراف لما قد يترتب عليه من تغييرات تنظيمية، الأمر

(1) :courbon gear claud , ipid , p25.

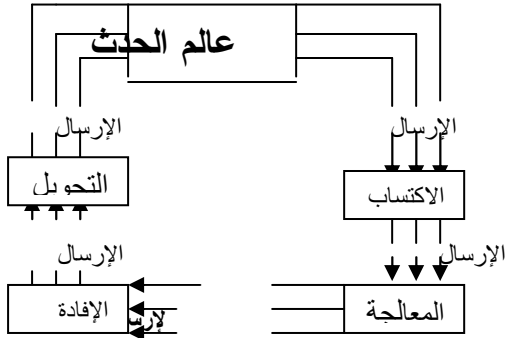
الذي يهتم التعاون المشترك بين خبراء نظم المعلومات وخبراء التنظيم والتخطيط. لقد بينا ولو بطريقة موجزة مراحل بناء نظم المعلومات لعملية فنية تساعد على انتقاء المعلومات والتعامل معها، لتقديمها إلى المستخدمين في صورة مواد استهلاكية لخدمة القرارات والسياسات بصفة عامة، فالنظام بهذا المعنى كل متكامل من عدة أجزاء، تسهم جميعا في تحقيق هدف شامل. فنظام المعلومات يعد نظاما فرعيا بالنسبة للبيئة المحيطة ويعد من موارد أنظمة أخرى كالنظام السياسي مثلا، أو المؤسسات الحكومية، إذ تأتي المعلومات من نظم رسمية وغير رسمية لوصف ما حدث وما يحدث في الوقت الحالي وما قد يحدث في المستقبل. فمراكز المعلومات (information centres) هي عبارة عن مجهودات لتلبية احتياجات المستخدمين من المعلومات، وذلك بطريقة منظمة. إلا أنه مازال هناك الحاجة إلى موارد المعلومات ويجب أن تبدأ هذه السياسة على مستوى الإدارة العليا. الاستراتيجية، كما قد تواجه نظم المعلومات جملة من التحديات كبعض المعلومات الهامة التي لا يمكن إدخالها في النظام، وذلك لصعوبة التعبير عنها بشكل نظامي systematic، مثلا كالأفكار ونشأة سياسة ما، أو خطط المنافسين أو اتجاهات المجتمع... الخ.

تؤدي التغيرات البيئية إلى سرعة تغير الاحتياجات من المعلومات، حيث أن نظام المعلومات يتواجد في بيئة متحركة، ويكفي أن نفترض كمثال الدول اليوم وظاهرة التطور التكنولوجي والعولمة، حتى أصبحت عرضة للتغير في كل لحظة وحين. ارتفاع مستوى التطور التكنولوجي السريع وضع أكبر تحدي في وجه نظام المعلومات، فالتغير المذهل يجعل نظاما فعالا اليوم لا جدولا منه في ساعات متأخرة من النهار، وأصبح التداول السريع للمعلومات وبروز الشبكات التي تشكل سيلا عرما من المعلومات، وأصبحت اليوم حتى السياسات تتبادل عبر الأجهزة الإلكترونية. إن هذا التقديم لبناء وتصميم وتحليل نظم المعلومات والتحديات التي قد تواجهها، يجعلنا ندرك حقيقة وأهمية تكنولوجيا المعلومات في عمليات رسم وبناء هذه الأنظمة، وحتى في طريقة التعامل مع المعلومات وإدارتها بشكل سريع وأكبر دقة وكفاية. وتقديمها بالشكل والوقت والمكان المناسب.

ثالثاً: أهم النظريات و النماذج في المعلومات

أ/ النظريات و النماذج التقليدية

الشكل رقم: 03



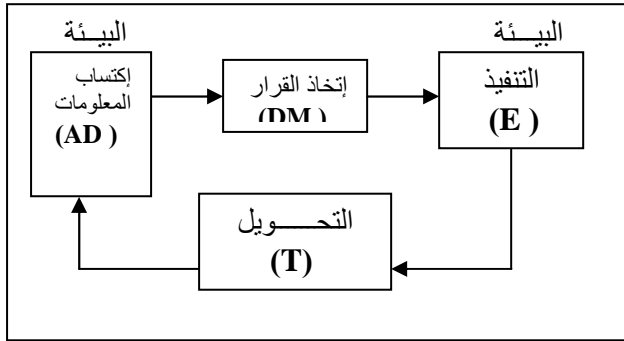
1- نموذج (إياتوت):

إقترح أنتوني ديبونز (débonz) عام 1961 نموذج لنظام معلومات (الشكل 02)، انطلاقاً من الحدث الذي هو النظام لاكتساب، أي ما يرد من البيئة الخارجية ثم الإرسال الذي يشير إلى الحركة الفعلية للبيانات إلى

المعالجة وهي الاختزان ثم الإسترجاع، لتأتي عملية التحويل وهذا يمثل الفعل في النظام أي تطبيق وظيفة التقرير كالاتصال أو نقل المعلومات للاستخدام في حل المشكلات أو اتخاذ القرارات⁽¹⁾.

الشكل رقم: 04

2- نموذج يوفيتز (yovits):



قدم مارشال يوفيتز 1974 وهو عالم معلومات و فيزياء نموذجاً يعتمد على الافتراض التعريفي للمعلومات على اعتبار أنها بيانات ذات قيمة في صنع القرار وهو نظام المعلومات يزودنا بالبيانات كإستجابة للفعل الذي يتخذه

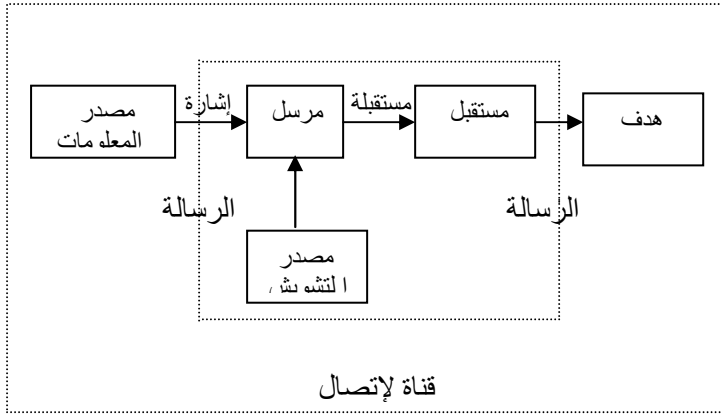
المستفيد للأحداث (صانع القرار). حدث يتطلب إستجابة نوعية، ومعنى آخر فإن البيانات التي تم إستلامها من الفعل المتخذ تزودنا برفع الصدى وبناء على هذه الأحداث تشكل (البيانات) ذات القيمة فإن المستفيد، والحكومة مثلاً كهيئة تتعامل مع الأحداث (أزمة أو مشكل أو حدث) وهناك تعبير آخر أن اكتمال صنع القرار يؤدي إلى معلومات (الاسترجاع)⁽²⁾. (انظر الشكل رقم 04).

(¹) : أنتوني ديبونز ، المرجع السابق، ص 104

(²) : أنتوني ديبونز، المرجع السابق، ص 107.

3- نظرية الاتصال لشانون: (1)

الشكل رقم: 05



إن نظرية كلود شانون للمعلومات

مشمولة في نموذج نظام الإتصال.

وهذا يمثل حالة أخرى لتفصيل أحد

مكونات نظام المعلومات وهو النقل

transfer ، وعلى الرغم من أن

العديد يصف هذا النموذج بأنه

نظام للمعلومات، لكن في واقع الأمر فهو

بيان نقل الإشارات بواسطة قناة، ومع ذلك فإن أهمية مفهوم شانون للمعلومات يقع في محاولته التعبير الكمي عن معالجة ظاهرة متقلبة أو غامضة، ويركز على إمكانية توفر حالات بديلة معينة للحدث. وعليه وضع شانون الأساس الرياضي لكمية المعلومات لقياس عنصر المفاجأة. إن عينة صغيرة من تلك التي يمكن تصنيفها كنماذج ذات ارتباط مباشر أو غير مباشر بنظم المعلومات، ومن المهم الإشارة إلى مثل هذه النماذج حتى نستطيع معرفة بدايات أو إرهاصات التفكير في هذا النوع من النظم، وكذلك التمييز بين نظام المعلومات العام والنماذج ذات المكونات المحددة، بالإضافة إلى أنه هناك نوع من الضباية بالنسبة للمفاهيم التي تشكل نظم المعلومات.

بالإضافة إلى عدة نماذج أخرى كالذي قدمه عالم الفيزياء و المعلومات هايلبرن Heilprin الذي قام بربط مفهوم المعلومات بالإطار السيبرنيتيكي، والهدف الرياضي من ذلك هو تحديد العوامل الموجهة vectors (العمليات والقوي) أو القواعد التي تؤثر على التفاعل بين المكونات الخاصة بالمرسل والمستقبل. وفي هذا السياق جاءت عدة أنواع من نظم المعلومات الحديثة التي توصف بأنها نظم معلومات وظيفية، كنظم إدارة البيانات ونظم المعلومات الإدارية ونظم دعم القرارات... الخ، والتي تعتمد على المكونات وكذلك الأنشطة كالإدارة والاسترجاع والتوثيق... الخ، وهو ما سنتطرق إليه بالتفصيل.

(1) زكي حسين الوردى، مجبل لازم المالكي، المرجع السابق، ص47.

ب/ نماذج نظم المعلومات الحديثة (الوظيفية):

لقد تنوعت أنظمة المعلومات بتنوع التكنولوجيا السائدة في مراكز ومؤسسات المعلومات ، وكذلك باختلاف المستويات لصانعي القرارات فعلى مستوى القطاعات والوزارات والهيئات الحكومية تكون تكنولوجيا نظم المعلومات أكبر وأكثر دقة وكفاءة مما هي عليه في المنظمات والمؤسسات والمنشآت الأخرى. حيث كان التركيز في البداية على البيانات ثم تحول التركيز بعد ذلك إلى المعلومات وبعدها على دعم القرارات، وأصبح التركيز الآن على الاتصالات ومن المتوقع أن يتحول التركيز بدرجة أكبر في الفترة القادمة إلى الإستشارات (consultation)، ويطلق على هذه الأنواع بنظم المعلومات المبنية على الحاسب الآلي، كأحد المكونات الأساسية في النظام، وعليه سوف نتطرق بصورة مفصلة إلى هذه النماذج والتي تنقسم كمايلي:

1- نظم معالجة البيانات:

لقد عرفنا فيما سبق أن البيانات هو مصطلح يشير إلى مجموعة الأرقام، الحروف، والرموز التي تعبر عن أشياء مثل الأسماء، والعناوين، الكميات، أو الأهداف... الخ، حيث تعد المادة الخام للمعلومات، والتي تمثل مخرجات عملية معالجة وتشغيل البيانات. إذ تعد كذلك موردا قيما جدا، لا يستطيع أي مخطط أو صانع سياسات العمل بدونها، لذلك وبغض النظر عن الطرق المستخدمة فإن هناك حد أدنى دائما من البيانات نحتاجه للتخطيط أو اتخاذ القرارات. (1)

فعملية تمثيل البيانات و المعلومات تختلف وفقا للوسائل المستخدمة حتى يمكن تمثيلها في الأشكال اللازمة، فالمقصود بمعالجة البيانات بصفة عامة هو النظام الموجه لمعالجة البيانات أي تحويل الأرقام والحروف إلى معلومات، بغرض زيادة منفعة استخدامها، فنظام البيانات (ops) يعد من أقدم النماذج التي استخدمت في الإدارات والتي تشير إليه الكتابات بعدة تسميات، كنظام معالجة البيانات أو نظام معالجة التبادلات، أو النظام الحاسبي... الخ (2). وتعد نماذج البيانات ذات أهمية كبيرة (Data model) كحلقة اتصال بين العالم الحقيقي الواقعي والحاسب، فما هي نظم معالجة البيانات؟.

(1): عادل عبد الله/، حسن الحاج، مشكلات المعلومات وتدقيقها لخدمة التخطيط...، ندوة القاهرة 9-11 مايو 1994، دار طلاس للدراسات للنشر والتوزيع، ص 85.

(2): منال محمد الكردي، جلال إبراهيم العبد، نظم المعلومات لإدارية، الإسكندرية: الدار الجامعية طبع- نشر- توزيع، 1997، ص 145.

ويقصد بنظم معالجة البيانات هو: "تمثيلها بصورة آلية كوسيلة تستخدم لتوضيح معنى البيانات والعلاقة التي تربط بها، والكيفية التي يتم بها تركيب البيانات "Data.structure"، والعمليات المسموح بها على هذا التركيب أو هياكل البيانات، وتعالج البيانات بعدة أنواع ظهرت تبعا لمرور الوقت والتطور التكنولوجي، فهناك النظم اليدوية (Manuels systems) وتعتبر أول نظم أستخدمت في معالجة البيانات من خلال الدفاتر والسجلات والأوراق التي تسجل فيها البيانات كنتائج للعمل والتراكمات البيروقراطية الضخمة، ليأتي دور التكنولوجيا الحديثة من الحاسبات الآلية التي أصبحت تعالج الفياضات والسيول من البيانات الواردة في ظرف قصير جدا وبأقل جهد وتكلفة، وأكثر دقة"⁽¹⁾.

ولمعالجة البيانات وفقا لنظام محدد لابد من خمس مهام رئيسية:

*- **تجميع وإعداد البيانات:** هذه العملية هي المهمة الأساسية في معالجة البيانات، وفقا لهذه العملية يتم تحليل الأنشطة والأحداث والمشكلات فور وقوعها أو كأعمال دائمة، ويمكن إدخالها وإعدادها في شكل صالح للإستخدام من خلال النظام، حيث يتم تصنيف البيانات وترميزها في شكل حقول للبيانات (عناصر) Files، وهو التمثيل الفعلي لوحدات البيانات داخل الحاسب الآلي. كذلك وقع السجلات Record والتي هي عبارة عن مجموعة حقول للبيانات المرتبطة بكيان واحد معين سواء كان الكيان فرد، مؤسسة، حدث، مشكلة... الخ أو أي شيء، ولكي يسهل التعامل معها فلا بد أن تكون منظمة ومرتبطة. ثم تكوين الملفات Files والتي تعرف بأنها مجموعة من السجلات المرتبطة ببعضها البعض والخاصة بكيان واحد لتسهيل التعامل معها آليا.

*- **مراجعة البيانات:** الهدف من هذه العملية هو التأكد من صحة البيانات وخلوها من الأخطاء قبل إجراء عمليات المعالجة اللازمة لها، وقد تقسم عمليات المراجعة يدويا أو باستخدام الحاسب الآلي، فلا بد من التأكد من صدق التعاملات التي يمكن معالجتها من خلال النظام المتاح، والتأكد من صدق المدخلات ويهتم بكشف الخطأ في البيانات والتأكد من عدم نقصها. وتتفاوت برامج مراجعة البيانات في تعاملها مع الأخطاء فهناك النقل المباشر للبيانات السليمة أو تصحيح البيانات ثم إجراء عمليات المعالجة بشكل كلي بعد التأكد من صدقها وصحتها.

*- **معالجة البيانات:** تشمل هذه العملية على عدد من الأنشطة الفرعية مثل التركيب وإنشاء الملفات وتحديثها فضلا عن إجراء العمليات الحسابية والتلخيصية، وهي تعني وضع البيانات في تتابع معين لأغراض السرعة وكفاءة المعالجة. وإنشاء الملفات التي يتم بمقتضاها تكوين ملف مناسب لها، حيث يتم وضع مخرجات عملية الترتيب في ملف جديد، وأخيرا يتم تلخيص البيانات. بمعنى أن يتولى الحاسب إعداد ملخصات للكم الهائل من

(1): lesca (h) ,system d'information pour le management "stratégique dentrprise",paris , mc.graw.hill ,1999,p119

البيانات التي يتم تحويلها إلى ملفات، فالإدارة العليا تفضل التعامل مع البيانات ملخصة وليست تفصيلية حتى يمكن تكوين رؤية شاملة بشأن القضايا والمشكلات، ويمكن الاستعانة أيضا بوسائل عرض البيانات مثل الرسومات والأشكال التوضيحية، هذا فضلا عن البرامج الإحصائية التي يمكن من خلالها عرض الجداول التلخيصية للبيانات.

*- **تخزين البيانات:** تتولد مئات الآلاف من البيانات يوميا في المنظمات والإدارات والهيئات الحكومية، منها ما لا يمكن استخدامه إلا لاحقا فلا بد تخزينه باستخدام وسائل التخزين المادية المتنوعة من الاسطوانات... الخ. وعادة ما يطلق على الملفات التي يتم تخزينها باسم قاعدة البيانات **DataBase** ، وبالتالي فإن معظم البيانات المتوفرة في قواعد البيانات هي نتاج نظم معالجة البيانات، حيث تمر عملية تصميم قواعد البيانات بمراحل عديدة تنتهي بتحديد كل من شكل السجل، طرق التعامل معها، وأسلوب تأمين قاعدة البيانات المتكررة، حيث يضمن ذلك تكامل أكثر وسرعة أكبر.

*- **إعداد التقارير:** العمليات السابقة عبارة عن تمهيد لمرحلة إعداد التقارير فالبيانات يتم تجميعها ومعالجتها وتخزينها بغرض استخدامها لاحقا⁽¹⁾.

فيجب أن تظهر في صورة صالحة للإستخدام، فالتقارير هي الكيفية التي تقدم بها البيانات للمستخدم النهائي، ولذلك غالبا ما يتم الإعداد النهائي للتقارير على ضوء الاحتياجات المباشرة وغير مباشرة للمستخدم. فقد يتم إعداد التقارير بناء على أحداث معينة أو تقارير يتم إعدادها من خلال عقد تحديث البيانات، أو قد يتم إعدادها على أساس زمني مثل (تقارير أسبوعية، شهرية، سنوية... الخ) التي يتم إعدادها لإظهار نتائج الأعمال عن فترة زمنية معينة، والبيانات التي قد تمت معالجتها وإخراجها مباشرة في شكل تقرير يتم طبعها أو تبادلها لتصل إلى مستخدميه.

رغم أن الحدود الفاصلة بين الخصائص المميزة للأنواع المختلفة لنظم المعلومات غير متباينة تماما، إلا أن هناك بعض **الخصائص** التي تميز نظام معالجة البيانات عن غيره من نظم تطبيقات الحاسب الآلي والتي نلخصها كمايلي:

*يؤدي نظام معالجة البيانات مهام أساسية لا غنى عنها في المنظمات والهيئات والمراكز المتخصصة. وهناك قواعد وإجراءات خاصة.

*يتعامل مع البيانات بشكل تفصيلي بواسطة أنشطة وعمليات وليس بشكل إجمالي. ويتم من خلاله وصف الأحداث والمشكلات،... الخ.

(¹) : عبد الرحمان الصباح، نظم المعلومات الإدارية، عمان: دار زهران للنشر، 1998، ص 53.58.

* إن نظام معالجة البيانات يوفر الحد الأدنى من المعلومات التي يمكن استخدامها في حل المشاكل. وهو نظام يستخدم على المستويات التشغيلية (المستندات، التسجيلات، ...).
* يعطي تقارير ملخصة وبشكل تفصيلي يساعد على تكوين رؤية شاملة حول الحدث، بالإضافة إلى قواعد بيانات تشمل المجالات الوظيفية المختلفة.

وأخيراً يمكن القول أن استخدام نظام معالجة البيانات هو تحويلها إلى معلومات مفيدة في اتخاذ القرارات ووضع السياسات، وذلك من خلال الإنشاء (orginate) لتصحيح البيانات دالة ثم التصنيف (classify) بغية التثبيت والتخطيط، ثم التنقيح (edit) للتأكد من عدم احتوائها على الأخطاء وبعدها التخليص (Summarizing) في شكل قواعد، فالاسترجاع (retrieving) ويعني نقلها إلى التخزين (storage) لحمايتها ووقايتها. كل هذا من أجل أن لا تفقد المعلومات فائدتها ونوعيتها وتكون مناسبة (المناسبة) حتى تكون مفيدة في عملية صنع السياسات، أو تحسين القرار، وكذلك الوقتية (timeliness) حتى تكون أكثر قيمة لا بد أن تصل في الوقت المناسب، والدقة أيضاً (accuracy) أي خلوها من الأخطاء، والقابلية للتثبيت (verifiability) وتعني المقدرة على التثبت من صحة المعلومات، حتى نصل إلى الحكم الذي يعتبر المعلومات بحق شريان الإدارة وبالأخص عمليتي التسيير والتنظيم.

ب/ نظم المعلومات الإدارية:

لقد أصبحت نظم معالجة البيانات غير قادرة على توفير إحتياجات متخذي القرارات من المعلومات بسبب تزايد حجم المنظمات والإدارات والهيئات والمراكز والمستويات الإدارية والتعقيد الإداري، بالإضافة إلى زيادة حجم المعلومات التي تحتاجها. فجاءت نظم المعلومات الإدارية (MIS) التي تعتبر أكثر النظم الوظيفية شهرة، حيث تجمع بين جوانب من نظرية الإدارة ومن تجهيز ومعالجة البيانات فضلاً عن نظرية الاتصال. كانت فكرة نظم المعلومات الإدارية في البداية عبارة عن تساؤل عن إمكانية تصميم نظام واحد للمعلومات يستخدم الحاسب الآلي والذي يمكن أن يستخدم في عملية التخطيط واتخاذ القرارات، وإستمر المفهوم في التطور والنمو. وينبغي أن نشير إلى أن نظام المعلومات الإدارية تختلف عن نظام إعداد البيانات (Data processing)، ولكنه يرتبط به كما يرتبط أيضاً بمفهومين أساسيين هما نظم تدعيم القرارات (Decision support system) وإدارة مصادر المعلومات (Information Resources Management).

لذا تعرف نظم المعلومات الإدارية على أنها: "نظم مبنية على الحاسب الآلي لتوفير الاحتياجات إلى المديرين التي توفر غالبا في شكل تقارير دورية أو تقارير خاصة ومخرجات نماذج يستخدمها في القرارات في حل المشكلات. أي هناك نظام متكامل للمعلومات يضم كل من العنصر البشري والآلة، يهدف إلى التزويد بالمعلومات، تأييد المشاريع الخاصة بالمشاريع وإدارتها وتحليل البيانات... الخ، حسب المستويات الإدارية والذي يوضح استخدام نظم المعلومات الإدارية على كل المستويات الإدارية خاصة العليا منها"⁽¹⁾.

فهي بشكل عام تعرف على أنها تتعامل مع جميع الأنشطة المتصلة بالمعلومات واتخاذ القرارات لرفع الكفاءة والفعالية عن طريق توفر المعلومات وتدعيم صانعي القرار .

كما عرفها سكوت (1986) أيضا أنها: "مجموعة شاملة ومستقلة من نظم المعلومات الفرعية التي تتكامل بصورة رشيدة، لتحويل البيانات إلى معلومات بطرق متعددة، وبما يتفق مع أنماط وخصائص المديرين، وعلى أساس معايير متفق عليها للجودة"⁽²⁾.

ومن خلال هذا التعريف يبدو أن سكوت أعطى بديلا عن إمكانية وجود نظام متكامل يصعب تطبيقه، وهو قيام عدد من النظم الفرعية التي يركز كل منها على تلبية احتياجات متجانسة من المستخدمين، ولكي تكون النظم الفرعية قادرة على تحقيق الأهداف الكلية للنظام لا بد أن تتصف بالشمول والتنسيق.

أما سن (Senn 1952) فقد عرفه باعتباره: "نظاما متكاملا يهدف إلى تدعيم وظيفتي التخطيط والرقابة وتنفيذ العمليات، عن طريق توفير معلومات منظمة عن الماضي والحاضر والمستقبل بخصوص العمليات الداخلية والخارجية، ويتم تصميم نظام المعلومات بحيث ينتقي البيانات الملائمة من نظام تشغيل البيانات ومن البيئة الخارجية لتوفير معلومات مناسبة لاحتياجات الإدارة، ويتضمن النظام الأفراد، والإجراءات، والأجهزة، وبرامج التشغيل، وقواعد البيانات"⁽³⁾.

ويقول (murdick) أنها: "مجموعة من الأفراد والأجهزة التي تتولى عملية جمع ومعالجة و تخزين البيانات و استرجاعها بغية تقليل حالة عدم التأكد عند اتخاذ القرارات، و ذلك من خلال تلبية حاجات المعلومات في الوقت الذي يمكن استخدامها بفعالية أكبر"⁽⁴⁾.

(1): إسماعيل محمد محمد السيد، نظم المعلومات لاتخاذ القرارات الإدارية، الإسكندرية:المكتب العربي الحديث للطباعة و النشر،1996،ص11.

(2): منال محمد الكردي،جلال إبراهيم العبد المرجع السابق، ص ص181-182.

(3): عبد الرحمان الصباح،المرجع السابق،ص75.

(4):سعد غالب ياسين، نظم المعلومات الإدارية، ط1، عمان:دار اليازوري العلمية للنشر و التوزيع،1998،ص56

ومنه فالتعريف كلها ركزت على وظيفية نظم المعلومات بصفة عامة وهي توفير البيانات والمعلومات، كما كانت هناك محاولات أخرى رائدة في هذا المجال وآثرنا أن نأخذ تعريف عربي من خلال ما قدمه البكري حيث نعتقد أنه تعريف متوازن إلى حد بعيد، حيث عرف نظم المعلومات بأنها: "مجموعة من العمليات المنظمة التي تمد بالمعلومات اللازمة للمساعدة في تنفيذ الأعمال واتخاذ القرارات داخل التنظيم، على أن تتميز هذه المعلومات بالكمال والشمول والصحة والدقة، وأن تكون ملائمة من ناحية الجودة والتوقيت والتكلفة".

لقد قدمت لنا التعريفات السابقة صورة عن نظم المعلومات الإدارية التي كانت بمثابة المحاولة الأولى التي قدمها المهتمون بنظم المعلومات لتزويد مستخدمي القرارات بما يحتاجونه من معلومات، التي تساهم في حل العضلات، فهو نظام يحتفظ بقاعدة بيانات. فهو بذلك نظام رسمي وغير رسمي يمد بمعلومات سابقة وحالية وتنبؤية في صورة شفوية أو مكتوبة، طبقاً للعمليات الداخلية للمؤسسات والمراكز والبنية المحيطة بها، فيمكن من التعريفات السابقة أن نستخلص أن نظم المعلومات الإدارية له الخصائص الآتية :

* أنه نظام معلومات مبني على الحاسب الآلي في إدخال ومعالجة البيانات وتحويلها.

* أنه نظام متكامل يربط بين مجالات وظيفية مختلفة، و نظام يدعم بصورة كبيرة عملية التخطيط وحل

المشكلات... الخ

* يرتبط بالبيئة ويساعد على التخطيط الاستراتيجي من خلال المعلومات التنبؤية.

* أنه نظام يرصد الأحداث والفرص التي يمكن أن تؤثر على العمليات الداخلية.

وبالتالي فهو نظام يرتبط بمعالجة البيانات ونوعية القرارات التي تدعمها، ويختلف عن نظام معالجة البيانات من خلال النظام الأول انه يوفر البيانات، بينما نظم المعلومات الإدارية يرشحها ويضفي عليها معنى من خلال تشغيلها، كما يحتوي هذا الأخير على تقارير يقدمها للإدارة في حين أن نظام معالجة البيانات يوفر هذا المحتوى. وما يجدر الحتام به في هذا الصدد هو أن نظم المعلومات الإدارية أو نظم التقارير تعتبر أداة لمساندة عملية صنع القرارات والتخطيط، فلما كان لديها تكاملاً بين نظم المعلومات الوظيفية المختلفة، فإنها توفر معلومات تعطي احتياجات المستخدمين، وتركز تلك النظم على القرارات الهيكلية لتوفير معلومات عن الاتجاهات والاتجاهات الحالية كأساس لتحديد الاتجاهات اللاحقة (الاستشراف)، كما تقوم بتحليل البيانات وتقديمها في صورة تقارير دورية ملخصة تساعد على التعرف على المشكلات، والمساعدة في فهمها وتحديدتها من حيث حجمها ومكانها، والعوامل المسببة لها، لكن نظم المعلومات الإدارية أصبحت لا تشبع حاجات متخذي القرارات من حيث المعلومات الموجهة لاتخاذ قرار معين على وجه الدقة فلهذا الغرض صممت نظم دعم القرار كمدخل أنجع في تقديم المعلومات.

ج/نظم دعم القرار (DSS):

بدأ هذا النظام في الظهور في أواخر الستينات، وذلك مع ظهور نظم مشاركة الوقت في الحاسب الآلي، وقد بدأت هذه النظم نتيجة دخول النظم التفاعلية على الحاسبات الآلية، والتي يمكن أن تدعم إتخاذ القرارات وتساعد على حل المشكلات غير المنظمة، أي أنها تتصدى للمستجدات التي تتطلب البديهية وبعد النظر والتفكير الإبداعي... الخ، مستعينة بالأشكال وقواعد البيانات وأدوات تطوير البرامج وغيرها. ولتعريف نظم دعم القرار، قدم (ألتر) تصنيفاً لأنواع دعم القرار على حسب درجة مساهمتها في صنع القرارات وهي:

- 1- النظم التي تمكن من إسترجاع عناصر نظم المعلومات.
- 2- النظم التي تسمح بتحليل ملف كامل من المعلومات.
- 3- النظم التي تقوم بإعداد تقارير خطية في ملفات متعددة.
- 4- النظم التي تقترح القرارات المناسبة والنماذج.⁽¹⁾

وبناء على هذا التصنيف تعرف نظم دعم القرار على أنها: " تلك النظم التي تساند المدير أو الفرد أو مجموعة من المديرين أو ممن يعملون كفريق لحل مشكلة شبه مبرمجة وذلك من خلال توفير المعلومات والاقتراحات المتعلقة بقرارات معينة، وهذه المعلومات يتم توفيرها في شكل تقارير دورية وتقارير خاصة، وتكون لهذه النظم درجات متفاوتة من القدرة على توفير مقترحات لزيادة فعالية القرار.... وهي نظم تحليلية قهبي إمكانات واسعة للمقررين للتحليل، التوقع، التخطيط، الاستجابة المرنة و السريعة، توجيه المصالح..."².

من خلال هذا التعريف نستطيع القول أن نظم دعم القرارات طريقة جديدة تطبيقية بشأن استخدام التكنولوجيا لأغراض إدارية، لتحسين الأداء والفعالية، ولقد صممت كذلك لمساعدة المستفيدين من البيانات والنماذج في إتخاذ القرارات غير الروتينية، أو غير المبرمجة وشبه المبرمجة، والتخطيط طويل الأجل أي التخطيط الإستراتيجي (الإرتيادي)، وتحليل عمليات الاندماج التنظيمي، ووضع السياسات... الخ. وأضاف البعض للتعريف السابق أن هذا النظام يتعامل مع المشكلات المبرمجة وقادر على دعم تحليل البيانات. وهناك تعريف آخر (لمعالي حيدر فهمي): "بأنه نظام مبني على الحاسب الآلي يهدف إلى مساعدة متخذ القرار في استخدام البيانات والنماذج التحليلية المقدمة في التعامل مع المشكلات المهيكلة أو شبه المهيكلة"⁽³⁾.

(1) إبراهيم سلطان، نظم المعلومات الإدارية، الإسكندرية: الدار الجامعية، 2000، صص 43.42.

(2) محمد ماجد خشبة، نظم دعم القرار، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 1995، صص 31.

(3) حيدر فهمي، المرجع السابق، صص 144.

أي تركيز على عمليات إتخاذ القرارات أكثر من تركيزها على تجهيز العمليات التي يمكن تصميمها بسهولة، كما أنها بسيطة في تركيبها سريعة بالنسبة للتطبيق والتعبير. ويتم تصميمها وإدارتها بواسطة المديرين، وتقدم لنا المعلومات المفيدة في التحليل الإداري. كما تهتم هذه النظم بمساحة صغيرة نسبياً من التحليل، أو جزءاً صغيراً من مشكلة كبيرة، بالإضافة إلى أنها تحتوي على قاعدة بيانات تتضمن معلومات مقتبسة من ملفات أخرى لهيئة و معلومات من البيئة الخارجية. ويمكننا من خلال التعاريف السابقة والإنتقاء من بعض التعاريف الكثيرة في هذا الصدد تحديد بعض الملامح الأساسية لنظم دعم القرار الذي تميزه عن غيره من النظم:

* الإهتمام بالقرارات غير المبرجة وشبه المبرجة التي تتخذ في المستويات الإدارية العليا.

* التركيز على خاصية التفاعلية، والمرونة والقدرة على التكيف مع متطلبات متخذ القرار والاستجابة السريعة لاحتياجاته.

* إمكانية بدأ التشغيل والتحكم في العمليات بواسطة المستخدم النهائي فضلاً عن الألفة في إجراء هذه العمليات. ودعم عمليات كل من متخذ القرارات سواء كان فرداً، جماعة، هيئة... والتركيز على الجودة والفعالية والتكامل مع نظم المعلومات الأخرى السابق ذكرها.

ويمكن أن نلخص أنواع نظم دعم القرار في ضوء التعاريف السابقة كإيلي:

أ- مجموعة النظم المهتمة بالبيانات (Data oriented systèmes): وهي النظم التي تهتم بالبيانات مع تجاهل نوعية النماذج التي تتعامل معها، مثل إدارة الملفات ونظم تحليل البيانات ونظم المعلومات التحليلية (أنظر الشكل في الملحق رقم...).

ب- مجموعة النظم المهتمة بالنماذج (Modal oriented systems): وهي النظم التي تركز على النماذج المستخدمة في التعامل مع البيانات، مع تجاهل الكيفية التي يتم الحصول من خلالها على البيانات (طرق جمع البيانات).

ج- نظم دعم القرارات المحددة (Specific decision support systems): وهي التي يمكن من خلالها التعامل مع مجموعات محددة من المشاكل.

إذن فنظم دعم القرارات تتطلب بالضرورة التكامل بين هذين العنصرين معاً، عنصر البيانات وعنصر النماذج، بغض النظر عن عنصر الاهتمام أحياناً بالنماذج دون البيانات أو العكس.

د- نظم دعم القرارات التنظيمية: يركز فيها على أداء مهام تنظيمية تتضمن تتابع العمليات وتنتمي إلى مجالات تنظيمية مختلفة، مثل القرارات المتعلقة بالتخطيط طويل الأجل (الإستراتيجي).

كما يتكون نظام دعم القرار من ثلاث مكونات رئيسية:

أ- قاعدة البيانات Data base: تعتبر بمثابة البيانات المخزونة في مكان مركزي باستخدام التكنولوجيا، حيث تعرف بألها مجموعة من الملفات المتكاملة مع بعضها البعض، والملف يتكون من مجموعة من السجلات، والسجل يتكون من مجموعة من عناصر البيانات، والعنصر يتكون من رموز. حيث يقوم نظام إدارة قاعدة البيانات بوظائف تخزين وإيداع البيانات والتحكم فيها بمرونة عالية، وتحديد المعالجات التي يتم إجراؤها على البيانات، كما يحدد شكل المخرجات النهائية من حيث النواحي الشكلية للتقارير وأنواع الرسومات... الخ. وكذلك أنشطة التحكم في البيانات من خلال الوظائف غير الظاهرة لمستخدم النظام، فالمستخدم يطلب معلومات معينة بشكل محدود. أما مخرجات قاعدة البيانات فهي عبارة عن تقارير دورية وتقارير خاصة ونماذج في صورة ملخصة، أو تفصيلية التي تساعد في الكشف عن المشاكل ومجالات الانحراف، ولأغراض نظم القرار يتم التركيز غالباً على النماذج الرياضية والإحصائية والكمية⁽¹⁾.

ب- قاعدة النماذج: والنموذج هو عبارة عن تمثيل أو محاكاة للواقع، وهناك العديد من النماذج بالخرائط التنظيمية التي توضح الأقسام والفروع، وتحدد العلاقة بينها، فمن حيث الهدف فيمكن التمييز بين نوعين من النماذج:

* النماذج الوصفية: وهي التي تصف سلوك أي نظام أو تمثل الواقع تمثيلاً صادقاً.

* النماذج المثالية: وهي التي تسعى إلى تحقيق أهداف كبيرة أو تعظيمها. أما من حيث درجة التعامل يمكن أن نميز نوعين آخرين هما النماذج الاحتمالية: أي الأحداث المرتبطة باحتمالات معينة لتحقيقها مثل نماذج شجرة القرارات، والنماذج الحتمية: التي يمكن من خلالها التوصل إلى مخرجات معبر عنها في شكل قيمة واحدة تقديرية.

ج- نظام إدارة الحوار: هي الوسيلة التي يمكن من خلالها أن يتفاعل المستخدم مع نظام دعم القرار، فهي وسيلة التحكم في عمليات النظام، كما تمثل إدارة التعبير عن استجابة النظام للمستخدم، وفقاً لهذا النظام تستطيع الجهة المستخدمة طلب تقرير معين، فهو يتكون من التصرف العرض، وقاعدة المعرفة، أي عملية اتصال مباشر مع النظام. لأن استخدام هذا النظام ليس بالضرورة يتم آلياً لذلك لا بد من الحوار، وأن يتفق مع الاحتياجات التنظيمية لتخذ القرارات. ويتسم بالبساطة أي الألفة في الاستخدام، والاتساق (تناسب) بين المكونات المختلفة، وتوفير المعلومات الإرشادية، بالإضافة إلى المرونة⁽²⁾.

(1) محمد ماجد خشبة، المرجع السابق، ص 38.

(2) كامل السيد غراب، فادية محمد حجازي، المرجع السابق، ص 149.

ومما سبق ذكره بشأن نظم دعم القرارات، تتجلى لنا حقائق جوهرية تتمثل في مدى أهمية نظم المعلومات في تحديد المشكلات، ومساعدة صانعي القرارات والسياسات في فهمها، بالإضافة إلى دعم الخطوات الأخرى في حل المشكلات. وتوفر كذلك قاعدة من البيانات والنماذج والسيناريوهات المحتملة، التي تمكن من إجراء تحليلات موضوعية علمية وعملية لمعرفة البدائل وتحديد البديل الأمثل بأقل زمن وجهد وتكلفة، والمزيد من الكفاءة والفعالية في التحليل والتخطيط ورسم الإستراتيجيات. كما تعتبر نظم دعم القرار مجموعة من الأدوات والإمكانيات التي تسمح لمتخذ القرار بالتخاطب مع الحاسب لاسترجاع المعلومات ومعالجة المشكلات إلى درجة اليقين في ضوء البيانات المتاحة، بالإضافة أيضا إلى قواعد البيانات التي يتم من خلالها التعرف على المتغيرات البيئية المحيطة. كذلك يمكن أن نستنتج أيضا أن نظم دعم القرار من الأساليب الفعالة في معالجة جزم البيانات إحصائيا، باستخدام الطرق الكمية، وصياغة الرسوم والأشكال والخطوات البيانية التي تعطي لمتخذ القرار صورة عن مشكلة ما. هناك عدة (نظم حديثة)^(*) أخرى تساعد على تحليل وبحث وإسترجاع المعلومات. لقد حاولنا ولو صورة مختصرة إعطاء رؤية عن نظم المعلومات ومختلف المفاهيم المتصلة بها، وأنواعها وخصائصها وطرق بناء وتصميم هذه النظم كأساليب علمية للتعامل مع المعلومات بصورة أكبر دقة ومرونة، كما أدت إلى إحداث التغيير المطلوب في كافة نواحي العمليات والإجراءات وفي الخبرة والمعرفة العلمية في إدارة المعلومة كأحد الموارد الأساسية المتاحة بشكل يتناسب مع الفروق والإمكانيات والإحتياجات، وكذا طبيعة القدرات الذاتية. إن التطور السريع لأنظمة المعلومات ناجم عن الإحتياجات الكبيرة من المعلومات من طرف المخططين والمقررين والمشاكل الكبيرة التي سببها التدفق الهائل للمعلومات الواردة للأنظمة الإدارية والسياسية... الخ. الشيء الذي دفع بالمختصين وعلماء المعلومات إلى ضرورة التعامل مع هذا الكم من المعلومات بطريقة آلية لضمان دقة وسرعة المعلومة وتحقيق درجات عليا من الانتقائية في جمع وتحليل وتخزين وإرسال البيانات، كما أدى التحليل الدقيق لإحتياجات المعلومات إلى القدرة على تحديد أهداف النظام وتطوير الوظائف المطلوب أدائها مع الأخذ بعين الاعتبار النواحي الفنية والاقتصادية والزمينة كقيود على النظام، كما لا يجب إغفال الأهداف العامة والجزئية، والإجراءات والسلوكيات... الخ.

(*) نظم دعم الإدارة العليا: يعرف روكارت وتريسي (Rockor and Tracy) نظم دعم الإدارة العليا بأنها: "نظام معلومات مبني على استخدام التكنولوجيا لتوفير المعلومات والوصول إليها بشكل سهل وسريع، التي تلبي إحتياجات صانعي القرارات ورسمي السياسات للتعرف على المشكلات والتعامل مع التحديات البيئية". ولها عدة وظائف منها: 1/ توفير اتصالات أفضل 2/ تحسين جودة وكمية المعلومات المتاحة، بأكثر دقة وسرعة وكفاية وفي الوقت الملائم. 3/ رفع أداء المقررين من خلال رفع جودة التخطيط والرقابة وتسهيل الاتصالات واتخاذ القرارات 4/ المساعدة على البناء والتكيف وذلك من خلال تحليل البيئة والتعرف على الفرص والتهديدات المحتملة. (أنظر منال محمد الكردي المرجع السابق، ص152).

رابعاً: البنية الأساسية للمعلومات فى الدولة الحديثة

تعد القدرة العلمية على خلق و معالجة وتخزين ونقل المعلومات أبعد الإبتكارات أثرا فى القرن العشرين، وقد جري الإعتراف بقوة الدور الذي تلعبه هذه المعلومات فى كل الجوانب وذلك حسب خطة العمل للبنية الأساسية القومية للمعلومات، حيث أكدت (براسنكومب) مؤلفة كتاب "من يملك المعلومات" بأن المعلومات هي شريان الحياة الذي تعتمد عليه القرارات السياسية.⁽¹⁾ إن دراسة هذا الجانب يتطلب منا قدرا كبيرا من التدقيق على مفهومين أساسيين هما سياسات المعلومات أو التخطيط الاستراتيجي للمعلومات، والمفهوم الثاني هو أهم البنى الأساسية infrastructure للمعلومات فى الدولة، وذلك لأن المعلومات أصبحت تمثل موردا إستراتيجيا يجب التحكم فيه وتخطيطه كباقي الموارد الأخرى، وأصبحت فى القرن الواحد والعشرين تحدد التوازنات السياسية والعسكرية، ومستوى النمو والتقدم والرقي الاقتصادي والاجتماعي.

كما تعد المعرفة هي المنطلق الجديد للقوة والتفوق والتعمق والإرتباط بين العلم والإنتاج، وزيادة دور الإكتشافات العلمية فى تطوير تقنيات الحياة وما صاحب ذلك فى إسهام الثورة العلمية فى تحرير الطاقات البشرية وإستثمارها والتحكم فى الموارد الطبيعية والاستغلال الأمثل للثروة وتكوين القدرات لأبعد حد ممكن، كل هذا يفرض على الحكومات الوطنية تحديا أكبر فى مجال التحكم فى المعلومات على المستوى الإستراتيجي (الإرتيادي) حتى يتم إستغلال أكبر قدر ممكن من روافد المعلومات وإدارتها، وتوجيهها لخدمة السياسات وترشيد القرارات. ولعل البلدان الصناعية المتقدمة أدركت هذه المسألة مبكرا وأخذت تتعامل مع المعلومات بدرجة كبيرة من الاهتمام والجدية وتمكنت بفعل مستويات وإمكانات التطور لديها من تحقيق نتائج مذهلة فى مجال تخطيط المعلومات، وأصبحت المعلومات تشكل بالنسبة لها ثروة وطنية لا تقل أهمية عن الموارد البشرية الاقتصادية عموما، كما ترسخت لديها ثوابت علمية ونظم عملية فى الاعتماد على المعلومة واستخدامها كشرط لازم لرسم السياسات.

أما فى الإتجاه الأخر فهناك عدد قليل من البلدان النامية التي شرعت فى دخول مجال المعلومات ولم تتردد فى إعطاء الأولوية لهذا المجال بعد أن ترسخت لديها قناعات بعد القيام بالإصلاح والتغيير والتطور دون الاهتمام بهذا المورد الهام على المستوى الوطني، وذلك بتثبيت رؤية وطنية إتجاه مجال المعلومات وإعطاء أولوية لإقامة المراكز المعلوماتية وبناء تكوينات مؤسسية لقطاع معلوماتي متكامل ودعمت خطط وبرامج تطوير أنشطة المعلومات وتنمية مصادرها. وعلى الرغم من أن التخطيط فى مجال المعلومات والسياسات المعلوماتية قد

(1): فريده كيت، الخصوصية فى عصر المعلومات، ترجمة: محمد محمود شهاب، ط1، القاهرة: مركز الأهرام للترجمة والنشر، 1999، ص195.

أصبحت موضوعا هاما للدراسة في السنوات الأخيرة، إلا أن هذا المجال مازال في مرحلته التسطيرية الأولى في الدول النامية التي تحتاج إلى المزيد من الدراسة والنضج الفكري وخصوصا أن هذا الموضوع يرتبط بعدة مواضيع بالسياسة والاقتصاد والإدارة العامة والإجتماع والسياسة العامة وعلم المعلومات والاتصالات. ومن خلال هذا التقديم وحتى نكون على درجة من الدقة والاهتمام لابد لنا من تحديد مفهوم السياسة المعلوماتية كعملية أساسية للتعامل مع المعلومات والتحكم في مواردها.

فإذا كان مصطلح المعلومات كما سبق الإشارة إليه آنفا أنه مصطلح له أكثر من دلالات، كما يستخدم مصطلح "سياسة" لوصف العديد من الإمكانيات والحقائق المختلفة، فهذا يلقي بضلاله على ماهيته السياسية المعلوماتية (التخطيط المعلوماتي). هناك من يرى أن هذه السياسة المعلوماتية هي جزء من السياسة العامة، فإن الباحثين سافج وأندرس و روييتز (Savaje. S.p. 1994) قد درسوا المجالات العشر للسياسة العامة من بينها السياسة المعلوماتية.

أما (إيان رولاند Rowlands) فيقتبس التعريف الآتي: "تحتوي السياسة المعلوماتية على مجموعة القوانين العامة والقواعد والسياسات التي تشجع أو تنظم إنشاء واستخدام واختزان وتوصيل المعلومات". هذا وتعرف موسوعة علم المكتبات (ELIS 1991) سياسة المعلومات بأنها: "مجال يضم كل من علم المعلومات والسياسة العامة، وينظر إلى المعلومات على أنها سلعة وأنها مورد ينبغي إقتناؤها وحمايتها وتقاسمها ومعالجتها وإدارتها مع الآخرين. كما تشير إلى أنه لا توجد في الواقع سياسة واحدة شاملة للمعلومات، بل سياسات تتعامل مع قضايا معينة، وتكون تلك السياسات متداخلة في تغطيتها مجال المعلومات"¹.

ومن خلال التعريف السابقة يمكن القول أن السياسة المعلوماتية هي عبارة عن مجموعة واسعة من العناصر المترابطة، مثل الإتصالات ، تكنولوجيا المعلومات، إقتصاديات المعلومات، خصوصية المعلومات، نظم المعلومات، شبكات المعلومات، وإدارة المعلومات وغيرها، هذه العناصر المترابطة والمتكاملة تهدف إلى توجيه دورة حياة المعلومات بما تمنحه من تخطيط وإنتاج وجمع وإتاحة وبث وإسترجاع، وذلك على المستوى الوطني وبناء على الإمكانيات والتطورات المتوفرة. كما تشير أيضا السياسة المعلوماتية إلى كل ما يقع على عاتق السياسة الوطنية للمعلومات في مختلف المستويات الحكومية والقطاع الخاص، بما تقدمه لنا هذه السياسة من إطار فكري لوضع الأولويات الوطنية وتحقيق التنسيق وتشجيع الروابط التكنولوجية في مجال المعلومات والاتصالات، وأن تعتبر المعلومات من لب نشاطاتها لدفع عملية التنمية بمفهومها العام.

(¹) أحمد بدر، جلال الغندور، ناريمان إسماعيل متولي، المرجع السابق، ص15

أ/ الإطار العام لسياسات المعلومات:

إن النظام العالمي اليوم يؤثر في مختلف جوانب الحياة، ويعزز الحاجة للحصول على مزيد من المعرفة وبشكل سريع في اعتماد مفاهيم عامة لسياسة المعلومات، حيث أصبحت المعلومات والمعرفة المصادر الهامة الجديدة التي تواجه التحديات العالمية. لقد تمت في معظم دول العالم مناقشة نماذج مختلفة بهدف تبني المفهوم الملائم الذي يمكن من خلاله تطوير وإستغلال تكنولوجيا المعلومات لتحسين الإنتاجية والمقدرة التنافسية في كل القطاعات، كإطار لوضع أهداف هذه السياسة. إن الهدف من وضع إطار لسياسة وطنية للمعلومات بشكل عام هو تركيز الجهود الوطنية نحو تحقيق الأهداف والطموحات العامة التي يمكنها الصمود في وجه التذبذب على المدى القصير، وان تكون من المرونة بحيث تستطيع استيعاب التغيرات الكبيرة فيما يتعلق بالأهداف والأولويات.

فمن المناسب إذا تطوير مجموعة من الإستراتيجيات المعلوماتية المنسجمة التي يمكن تطبيقها، وتمثل بشكل حقيقي غالبية الجهات ذات العلاقة والعناصر الأساسية لسياسة المعلومات الوطنية، وعلى الإطار القانوني والتنظيمي لترويجها وإدارتها. وتتناول هذه العناصر أيضا السياسة المتعلقة بالبنية التحتية للمعلومات وتكنولوجيا المعلومات بهدف تطويرها، وتعتبر الجوانب الثقافية والعامل الإنساني عناصر هامة في سياسة المعلومات الوطنية، بالإضافة إلى أهمية التعاون الإقليمي والدولي في هذا المجال الحيوي. لذلك فإن الإطار العام لسياسة المعلومات الوطنية يدعم كل النشاطات الهادفة إلى:

* تحديد، واستخدام، وتعزيز المعايير المشتركة التي تشتمل على التطورات الحاصلة في مجال تكنولوجيا المعلومات وتجميع مصادر المعلومات بهدف إستغلالها من أجل المساعدة في عملية صنع القرار وشموليته.

* إزالة الحواجز التي تمنع تبادل المعلومات مع إحترام حقوق ومسؤوليات الأفراد والمؤسسات التي تؤكد خصوصية المعلومات ووحدها وتشجيع الأسلوب التشاركي ضمن آلية تنسيقية جيدة تتناول القضايا الاجتماعية، والقطاعية، والتنظيمية.

* تشجيع الجهود الرامية لإنشاء بنية تحتية للاتصالات المعلوماتية والتي تعتبر حاجة ملحة من أجل الربط بين المعلومات وتبادلها والجهود الهادفة لجعل الأردن مركز معلومات إقليمي.

وعلى أي حال فالسياسة المعلومات المعيارية لأي دولة يمكن أن تصاغ حسب مور (Moor. N 1990) أربع فئات لسياسة المعلومات هي: ⁽¹⁾

(1): أحمد بدر، جلال الغندور، ناريمان إسماعيل متولي، ص 36-37.

1- القضايا التشريعية والتنظيمية: وهذه تشمل حماية البيانات والخصوصية وحرية المعلومات، و المعلومات كسلعة والتجارة الدولية للمعلومات وخدماتها، وتدفق البيانات عبر الحدود، والتنظيم الذاتي لصناعة المعلومات والمعايير.

2- قضايا الاقتصاد الكلي: والتي تشمل تحديد قطاع المعلومات فضلا عن قياس حجمه ونموه في إطار المقارنات والإستثمار في البنية الأساسية للمعلومات وفي رأس المال الرمزي.

3- قضايا تنظيمية: وهذه تشمل إستخدام المعلومات كمصدر للإدارة والعلاقة بين المعلومات والإنتاجية، والحاجة إلى داخل جديدة في الإدارة، المهارات الجديدة المطلوبة للمقررين، وظهور حيل جديد من إختصاصي المعلومات.

4- القضايا الاجتماعية: وهذه تشمل تزويد المستهلكين بالمعلومات الموضوعية وتوعيتهم بأهمية المعلومات وكيفية الاستجابة للإحتياجات المعلوماتية.

إن هذه القضايا التي قدمها لنا هذا الأخصائي في علم المعلومات تعطينا صورة عن آلية وضع السياسة القومية للمعلومات وتنفيذها من أجل التوسع في تنوع مجالات تدفق المعلومات، وتنمية المعايير والإجراءات التي تزيد من سهولة الحصول على المعلومات، وتشجيع القدرات المحلية من أجل جمع وحشد المعلومات، ليتم الارتقاء بالمجتمعات بصورة فعالة على كافة المستويات والقطاعات، فلا بد ومن الضروري جدا الارتقاء بإدارة واستخدام المعلومات وتحسين القدرة للوصول إليها، وتنمية الاتصالات... الخ.

ب/أهم البنى الأساسية للمعلومات الوطنية:

كما سبق وأن أشرنا في البداية أن التخطيط للمعلومات على المستوى الإستراتيجي يضم بالإضافة إلى السياسات البرامج والتدابير والمعايير والإجراءات المتعلقة بقطاع المعلومات أيضا هناك البنى الأساسية التي تشير إلى الإمكانيات الوطنية اللازمة للحصول على المعلومات وتداولها، وتضم كل البؤر المؤسساتية والقطاعية التي تهتم بأوعية المعلومات، والهيئات الرسمية وغير الرسمية لجمع وتخزين وتحليل وإيصال وإسترجاع المعلومات، وغالبا ما تسمى الإمكانيات القومية اللازمة لتسيير وإدارة سبل الحصول على المعلومات وتداولها، ومن ثم الإفادة منها في المجالات التطبيقية في الدولة، وتظم حسب هذا المفهوم هذه العناصر:

* نواة من المؤسسات التي تهتم بأوعية المعلومات (مكتبات، مراكز توثيق، مراكز تحليل المعلومات، هيئات استشارية،...). عدد من العاملين في هذا المجال والمؤهلين.

* قنوات الاتصال بالصادر الشخصية للمعلومات، كالمستشارين والفنيين والباحثين العلميين والهندسيين، ورجال تكنولوجيا، والخبراء ومعاهد البحث والتطوير، وغيرها من الوحدات والهيئات الفنية.

* إستراتيجيات وطنية تدعم التطوير المنهجي المستمر للبنى الأساسية.⁽¹⁾

وعليه ينبغي الحرص على دعم البنى الأساسية للمعلومات في الدولة بتطويع أرصدة المعلومات المتاحة في الداخل والتكنولوجيات الواردة من الخارج، لمواجهة معظم ما يواجهها من مشكلات بسرعة أكبر وتكاليف أقل، فالبنى الأساسية للمعلومات هي الضمان الوحيد لتداول هذه المعلومات والخبرات والإفادة منها في مجالات التطوير والتغيير⁽²⁾. إن هذا التحليل يعطينا نظرة عن سلطة المعلومات، ولا نكون مبالغين إذا ضربنا مثلا في هذا الشأن وذلك بتشبيه المعلومات بالدم فهي تجري في الأنظمة والمؤسسات والهيئات... الخ مجرى الدم في العروق، ولهذا الدم مراكز تصفية وقنوات ضخ، بل الأكثر من ذلك فهو عبارة عن خليط من المكونات التي لها درجة كبيرة من الأهمية في حياة الإنسان من خلال الدور الجوي الذي تلعبه في نقل المواد والهواء والدفاع والمناعة، فلا يوجد مثال أصدق من ذلك فالمعلومات تجري في الأنظمة السياسية والإدارية على وجه الخصوص وهي التي تنقل الحقائق وتعطي الحلول والخيارات، بل و الأكثر من ذلك هي التي تبقى على حياة النظام (مهما كان نوعه) وتجعله يستمر. كذلك لا بد من وجود مراكز تقوم بدور مراكز تصفية الدم، مؤسسات جمع المعلومات ومراكز التحليل والتوثيق، والهيئات الاستشارية والمؤسسات الحكومية والخاصة كلها تعمل على جمع وتخزين وتحليل وإرسال وإسترجاع المعلومات وتكرير هذه المادة الخام للحصول على بيانات تساعد في فهم المشكلات وحل القضايا، ومواجهة التحديات وترشيد السياسات ودعم القرارات كما سنرى في الفصول اللاحقة. وهذا يتطلب خطة إستراتيجية لتحديد الأولويات وتنسيق الموارد بما يتفق ومجالات الإفادة منها، بالإضافة إلى طريقة منهجية تتسم بالمرونة لمعالجة قضايا المعلومات. ولعل من أهم المراكز ومستودعات المعلومات على المستويات الوطنية يمكن أن نخصر ما يلي رغم الاختلافات في التسمية على المستوى التنظيمي.

1- مصادر المعلومات العامة الحكومية:

توجد في معظم الدول للبنية الأساسية للمعلومات في شكل مستودعات بيانات في الأجهزة والهيئات الحكومية المتخصصة والعامة، والهيئات ذات الطابع الدولي فمن الممكن أن نجد البيانات الإحصائية والدراسات وتقارير الخبراء... الخ في كل من مختلف الوحدات الإدارية للحكومة والهيئات التشريعية والقضائية والوحدات الإدارية الإقليمية والمحلية، بالإضافة إلى بنوك المعلومات (banks Data)، كالمستودعات الإحصائية العامة مثل الديوان الوطني للإحصاء... الخ، وبنوك المعلومات الإدارية والصناعية والتجارية والزراعية والخاصة

(1): عادل فهمي بدر، المرجع السابق، ص 17-18.

(2): محمد جاسم جرجيس، قطاع المعلومات في الوطن العربي، دمشق: دار الفكر، بيروت: دار الفكر المعاصر، 2001، ص 78.

بالعقارات والأطيان. وتلك المتعلقة بالأنشطة العلمية والتكنولوجية مثل المكتبات والأرشيفات ومراكز التوثيق وكل المستودعات الرئيسية التي تتجمع فيها معظم المواد الرسمية والغير رسمية، كالإنتاج الفكري والخرائط والمخطوطات... الخ.⁽¹⁾

ويقع على عاتق هذه المؤسسات التنظيم والتنسيق والتعاون في مجال المعلومات والتعامل مع الرصيد الوطني والعالمي من المعلومات وذلك من خلال التجميع والتحليل والتخزين والإيصال والإسترجاع، أي إدارة المعلومات في شتى المجالات وفي كل القطاعات. بما يخدم ويدعم راسمي السياسات والقائمين على شؤون التنمية في مواجهة وحل المعضلات، فهذه المراكز المتخصصة يجب أن تكون مسؤولة عن كل ما يتعلق بقطاع المعلومات في البيئة الداخلية والخارجية والذي يمكن أن تركز عليه الخدمات العامة الرئيسية في الدولة.

2- شبكات وبنوك المعلومات المتخصصة:

يمكن التعرف على إحتياجات الدولة من المعلومات بطرق عديدة أهمها القيام بالدراسات التفصيلية عن كيفية حصول المستفيدين على المعلومات وكيفية إستخدامها، كما أن التعرف على أولويات والإحتياجات المعلوماتية يرتبط بأهداف وخطط التنمية. ولعل أهم الطرق المتبعة في دول عديدة للإستجابة للإحتياجات الوطنية هو إنشاء الشبكات أو الدخول فيها.

هذا و يعرف (susan.k.martain) الشبكة بأنها: "مجموعة من الأشخاص أو المنظمات مرتبطة مع بعضها عن طريق الاتصال، لتحقيق التشارك بمصادر المعلومات لأقصى حد و توفير اعلي نسبة من المعلومات للمستفيدين منها."⁽²⁾ . سواء كانت تلك الشبكات حسب المجالات أو التخصصات الموضوعية أو حسب أنواع الخدمة المعلوماتية أو حسب مستوى الشبكات (وطنية، إقليمية، دولية). وما يهمنا هنا التأكيد على ضرورة شمول السياسة الوطنية للمعلومات هي إنشاء أفضل شبكة خدمات معلومات ممكنة (رسمية) في حدود الإمكانيات المتاحة، وذلك لتغطية الإحتياجات من المعلومات للمستفيدين من صناعات السياسات والمخططين والإستراتيجيين... الخ بأسرع وأرخص وأكمل طريقة وبشكل مناسب عمليا. فضلا عن التوازن بين الاعتماد على المصادر المحلية والإقليمية والمصادر العالمية والإفادة القصوى من تكنولوجيا المعلومات والاتصالات المتطورة.³

(1): بولين أثرتون، المرجع السابق، ص25.

(2): غادة عبد المنعم موسي، محمد سالم ناهد، مرافق المعلومات ماهيتها، ادارتها، خدماتها، ط1، الإسكندرية: دار الثقافة العلمية، 2000، ص45

(3): عادل بدر فهمي، المرجع السابق، ص49.

3- الهيئات البحثية و الاستشارية:

تحتاج الأعمال الحكومية وهيئات التخطيط إلى المشورة التي تأتيها عادة من قطاعات ثلاث هي المستفيدون والمهتمون بالمعلومات والمستشارون أو الخبراء. ويمكن أن تكون قنوات هذه المشورة من خلال لجان دائمة أو لجان تشكل لهذا الغرض، واللجان الدائمة الإستشارية هي لجان حكومية وتعتبر جزءاً من البناء الوطني الأساسي الخاص بالعلاقات التنظيمية والتنسيق في مجال المعلومات، أما بالنسبة إلى اللجان المستقلة والتي قد تعمل بمنح حكومية، لكن لها حرية أكبر في التفكير والإبداع، لكن من جهة أخرى قد لا يكون لها تأثير على الحكومة وممثليها. ويمكن لهذه اللجان أو الهيئات المستقلة أن تقدم نتائجها ودراساتها وأبحاثها إلى اللجان الحكومية كجزء من الإجراءات التنظيمية الخاصة بوضع وتنفيذ السياسة الوطنية للمعلومات.

وتختلف النماذج في الدول طبقاً للظروف الداخلية، فعلى كل حال فمشكلة الهيئات الوطنية الإستشارية في مجال المعلومات مازالت محل جدل ودراسة للدور الذي تلعبه في عملية التخطيط ومدى الأخذ بمعطياتها في رسم السياسة العامة، وكذا مصداقية المعلومات التي تقدمها حتى ولم تكن مظلمة وسرية فهل يمكن الاستعانة بها في دعم القرارات. ومن جهة أخرى هناك لجان تنشأ فقط عندما تظهر الحاجة إليها لجمع المعلومات حول مشكلة معينة، ويفضل في مثل هذه اللجان الاستعانة بالكفاءات والخبرات لوضع مساهمهم في المسرح المعلوماتي وهي في جميع الأحوال تلقي أضواء وتقدم إقتراحات قد تكون ذات ثقل وأهمية أكبر للاستعانة بها في إن هذه المحاور الثلاثة الأساسية للبنية الأساسية للمعلومات هي العصب الحكومي الذي تعتمد عليه الدولة في إنشاء المعلومات لخدمة التخطيط والتنمية، وقد تنفرع هذه البنى إلى عدة بنى فرعية تشكل بؤر معلومات قطاعية، يتم التنسيق بينها على المستوى الوطني، وحتى على المستوى الدولي لتوظيف أكبر قدر ممكن من المعلومات المتاحة في البناء والتطوير والتغيير. وهناك عدة مراكز ومصادر للمعلومات لم نذكرها بسبب إرتباطها بهذه المحاور الأساسية كمعاهد البحث والتطوير والإختبار وفرق البحث والتطور، ومكاتب الاستثمارات الفنية، والخبراء والفنيين والإستراتيجيين في الحكومة والأجهزة القطاعية الأخرى، ومراكز البحث العلمي والتقني، والدراسات الإستراتيجية (الإرتيادية) والإستشرافية وإستطلاعات الرأي وصير الأراء، وحتى الباحثين الجامعيين، ناهيك عن المراكز والشبكات الغير الرسمية للمعلومات، كالجمعيات... الخ.

كلها تعد مراكز ومستودعات إستقاء المعلومات وتخزينها وتنظيمها وتحليلها، التي تأخذ كحجر أساس في بناء أي سياسة وطنية سواء كانت المعلوماتية، سياسية، إقتصادية، إجتماعية... الخ. لقد تناولنا ولو وضع السياسات الوطنية للمعلومات بصفة عامة، كما أشرنا إلى أنها تختلف باختلاف الأمصار طبقاً للظروف والإمكانات المتاحة، وأردنا التمييز بين وضع هذه السياسات من إجراءات وتدابير ومعايير وأسس وكذلك البنى الأساسية للمعلومات وتخطيطها، وكذا أهميتها في الاستجابة للاحتياجات الوطنية للمعلومات. هذا دفعنا

إلى التطرق إلى رؤية استراتيجية لتخطيط المعلومات بعد إيماننا بضرورة ترتيب الأولويات العربية في مجال المعلومات، وتحقيق توازن بين الاحتياجات من المعلومات للتخطيط ورسم السياسات والإستراتيجيات والكم من المعلومات المتداولة وهذا في الوقت والمكان وبالشكل المناسب وبأقل تكلفة ممكنة.

ج/ رؤية استراتيجية لتخطيط البنى الأساسية للمعلومات على المستوى الوطني:

إذا كانت المعلومات سلطة فإن مؤسسات المعلومات والبنية الأساسية لها هي منافذ تسويق هذه السلطة، وخدمات المعلومات هي وسيلة الترويج لها، وإذا كانت ثروة فإنه لا قيمة لها إذا لم يتم استثمارها، فإن على عاتق مؤسسات المعلومات يقع الطلب الأساسي لتحويل المعلومات إلى معرفة. وإذا كانت هذه المعلومات عبارة عن طاقة فإن هذه البنية التحتية المعلوماتية أيضا مسؤولة عن توفير مقومات تحويل هذه الطاقة إلى قوة دفع في خدمة برامج وأهداف التنمية الوطنية الشاملة. فإيماننا بهذا الدور المحوري الذي تؤديه المعلومات تعمل هذه المؤسسات على تنمية مصادر المعلومات وتطوير خدماتها وإيصالها إلى الباحثين والدارسين والمخططين والعاملين في مجال التنمية بأيسر الطرق وأقل جهد ممكن. و بالتالي يمكن أن نحصر هذه الأهداف الإستراتيجية التي تطمح سياسات المعلومات إلى تحقيقها أو متابعتها على المستوى القومي فيما يلي:

- 1- الوسائل والإمكانيات من مؤسسات وهيئات التي من خلالها تستطيع الأنظمة الوطنية توفير الاحتياجات المستقبلية من المعلومات في مجال التخطيط.
- 2- الدور المنوط لهذه البنى الأساسية للمعلومات من خلال التخطيط والتنبؤ بأهم المجالات والمشاكل والقضايا التي يمكن أن تواجهها من احتياجات للمعلومات في المستقبل.
- 3- توفير الاحتياجات الاستراتيجية من المعلومات التي تضمن القرارات السليمة في جميع القطاعات وعلى مختلف مستويات المسؤولية.

كما أن هناك عدة بنى أساسية تحتية لقطاع المعلومات وسياستها في معظم البلدان النامية لكن كما سبق وأن أشرنا أنها تختلف حسب المعطيات الداخلية والخارجية، فالجزائر كذلك من بين البلدان النامية التي سعت جاهدة في بناء قطاعها المعلوماتي، والإهتمام بالإصلاح والتطوير في مجال المعلومات، ووضع سياسة وطنية للمعلومات تتمثل في إنشاء مجموعة من الهيئات والمراكز والمجالس والمعاهد والدواوين، في محاولة إلى توظيف هذا البناء المؤسسي للمعلومات، والذي يعتبر الأساس في توفير البيانات لكافة الفعاليات والبرامج التي من شأنها تحقيق تنمية شاملة وتطوير المجتمع الجزائري، وهذا يتم بترشيد وتقوم وتقييم السياسات في شتى القطاعات. ومنها نذكر الديوان الوطني للإحصاء، المحافظة العاملة للتخطيط والإشراف، مجلس المحاسبة، المجلس الاقتصادي الاجتماعي كهيئة استشارية، وهيئات علمية مثل المجلس الوطني للبحث والتطوير العلمي والتقني... الخ، وغيرها

من المراكز الأخرى، كشبكة مترابطة والتنسيق في مجال المعلومات حتى مع القطاع الخاص لدعم رسم السياسات وإتخاذ القرار. لذا أصبحت المعلومات من الأصول الأساسية في أي تنظيم مثل أي مورد حيوي آخر، من هنا تبرز أهمية وضع خطط استراتيجية للمعلومات حتى يتم بناء هذه النظام على أسس قوية ولكي تتحقق الاستفادة المثلى منها، فالتخطيط الإستراتيجي كما يراه محمد سعيد الحفار يهدف إلى وضع أساس سليم وصلب يشكل قاعدة للتحكم في المعلومات ويجب أن تتكون من:

- 1- إتباع منهج علمي عند تطوير نظم المعلومات.
- 2- التركيز على عمليات التخطيط بعيدة المدى للمعلومات.
- 3- عمل الدراسات التحليلية في كل مرحلة من مراحل التطوير.
- 4- وضع منهج واضح للمتابعة والتقييم.⁽¹⁾

هذا وقد أصبحت تكنولوجيا المعلومات عصب الأنظمة في دعم الإجراءات والأنشطة المتعلقة بتنفيذ العمليات المختلفة ومساعدة المستويات الإدارية في كافة القرارات التي يتطلبها العمل، وذلك لما يحققه من صحة وتكامل في المعلومات وسرعة وزيادة كفاءة العاملين، وتحسين الخدمات، والتقليل من الهدر المادي وتحسين الاتصالات وتوفير المعلومات اللازمة لمتخذي القرارات بكفاءة وسرعة مناسبة، وتحسين وتطوير الأداء. ولكن كل هذا لا يكتب له النجاح إلا بوضع خطط إستراتيجية بعيدة المدى لإدارة المعلومات على المستوى الوطني، ويعني ذلك تطويرها في كل القطاعات العامة والخاصة. والتخطيط لها على كل المستويات الإستراتيجية، الوسطى والدنيا، والتخطيط يكون ببناء مؤسسي لإدارة نظم المعلومات، لتصبح إطارا صالحا لتفاعل الإنسان الجديد الذي يكون "مؤمنا" بأهمية المعلومة في كل نواحي حياته ثم تصبح المسألة وطنية وذلك حسب المبادئ التالية:

- 1- أن يضع الجهاز السياسي في الدولة إستراتيجية وطنية للمعلومات **Information stratigy** ، تحدد الأهداف والغايات والمؤسسات والأدوار والعلاقات والمراحل والوسائل الملائمة لكل مرحلة، ويضمن ذلك تنسيق الأدوار وكفاءة التنفيذ، وذلك للحيلولة دون النمو العشوائي لمنظمات المعلومات على المستوى الوطني.
- 2- تحديد أدوار المؤسسات والأجهزة الإحصائية للمعلومات، حتى تتكامل هذه الأدوار ولا تتناقض وتتصارع، ويتم التنسيق بينها.

(1): محمد سعيد الحفار، المرجع السابق، ص 165.

- 3- تطوير البنية التحتية للمعلومات (الجانب التكنولوجي) في كافة أجهزة الدولة الرسمية وتحديثها من أجل تحسين الكفاءة على مستوى الإدارة التنفيذية والوسطى.
- 4- يجب أن تتفق الأجهزة والمنظمات الحكومية على تعريفات واضحة ومفاهيم محددة للبيانات، حتى يمكن إنتاج معلومات دقيقة تكون محل إتفاق جميع أجهزة المعلومات في الدولة وتكون هناك معلومات تكتنفها السرية، وحتى تتحدث أيضا جميع أجهزة الدولة بلغة معلوماتية واحدة.
- 5- يجب الاهتمام بتعليم وتدريب وتكوين القوى البشرية وتأهيلها على مستوى عالي في مجال نظم المعلومات والتحكم في التكنولوجيا وتنمية العنصر البشري في هذا القطاع الذي يعد ثروة في عالم المستقبل الذي يوشك أن يتحول كله إلى مجتمع المعلومات.
- 6- توثيق الروابط والاتصال بين منظمات المعلوماتية وقواعد البيانات الإقليمية والدولية حتى تكون هناك رؤية شاملة للبيئة الداخلية والخارجية.
- 7- وضع إطار مؤسسي متناسق تتحد فيه الأدوار، خصوصا تلك العاملة في حقل المعلومات على مستوى الإدارة الوسطى والعليا في الدولة حتى لا يكون هناك تضارب في المعلومات .
- 8- وآخر ما يستهل أن نخدم به هذه المبادئ لوضع سياسة محلية للمعلومات هو تخليص المعلومات من قبضة البيروقراطيين والإجراءات الإدارية الضخمة والمعطلة حتى لا يتم إنسيائها وذلك بواسطة هذا النظام الوطني التقني الشامل المتكامل المرين للمعلومات، وزيادة دور المستشارين والفنيين والخبراء وأخصائي المعلومات... الخ. حتى تكون المعلومات بأكبر دقة وكفاية وتصل في الوقت والمكان المناسب للأجهزة الرسمية العليا في الدولة، ويتم إستغلالها في تحقيق الرشد الموضوعي والذاتي لرأسي السياسات وتوضيح الرؤية لهم خاصة على المستوى (الاستراتيجي)، وذلك من أجل الإصلاح والبناء والتطور والتحديث. فإطار العمل الاستراتيجي مثلا في استئصال الفقر أو تحقيق الأمن الغذائي أو إفعال أسس تنمية مستدامة أو إتياب الأمن في البلاد لا يتم إلا من خلال تخطيط إستراتيجي للمعلومات من خلال الأساليب الكمية وغير الكمية، كالبحوث الدراسات الإستشرافية واستطلاعات الرأي من أجل الإمداد بالبيانات والحقائق اللازمة وتحويلها إلى معرفة علمية وعملية في كل المجالات، وإدارة تلك المعرفة لوضع التدابير والمعايير والإجراءات اللازمة لمواجهة هذه المشكلات. وأخيرا و مما لا شك فيه أن تطوير وبناء نظم جيدة للمعلومات له علاقة مباشرة بنمو وتطوير الأنظمة والمنشآت، حيث أن الحاجة إلى المعلومات أصبحت من المتطلبات الأولية والأساسية للبقاء والاستمرار، هذا ما قاله بصدق محمد سعيد الحفار في كتابه الثورة الإدارية.¹

(1): محمد سعيد الحفار، المرجع السابق، ص 166.

* خلاصة وإستنتاجات:

ومما سبق ذكره في هذا الفصل يبدو لنا جليا أن السياسة العامة تأخذ العادة شكل برنامج عملي تتولاه السلطة الرسمية العامة أو سلطات الحكومة ومختلف المراكز الإدارية حيث تتمثل في مجموعة من التدابير المضامين الواضحة والمحددة الشاملة والمتوازنة، والمقترنة بعناصر إتخاذ القرار الملزمة قانونا والتي يقرها الفاعلون الحكوميون على البيئة والمجتمع القائم، بالشكل الذي يجعل السياسة العامة إطار إستعاب الفعل والحدث والقضايا العامة، وذلك لأنها موجهة إلى جمهور المستفيدين أو الخاضعين لها ضمن مجالها.

كما تتأثر السياسة العامة بقوى كثيرة فاعلة في البيئة السياسة تشكل دوافع نحو إقامة تحالفات متوازنة للحفاظ على المصالح الإنتقائية، أو في شكل صراعات تضع السياسة العامة في مفترق الطرق أو في حالة لا توازن، أي في المستوى العقيم، ما لم تحسم هذه الصراعات بأدوات وأساليب علمية وعملية توحد الرؤي وتجانس في المصالح، فنجاح أي سياسة عامة في تحقيق أهدافها يتضمن من حيث الناحية المبدئية تحريك مراكز الدعم سواء من المشرعين أو من القادة الحكوميين ومدراء الدوائر المركزية وهذا سوف يحول السياسة العامة إلى حالة الإنجاز والعمل والتطبيق، حيث أن السياسة العامة بمقدورها التأثير والتغيير فإنها تتبنى مجموعة أدوات ورسائل ومجموعة خطط متوفرة لديها تتناسب مع دواعي إستخدامها في ظروف البيئة المحيطة والظروف القائمة المستدعية لذلك.

ومن جملة ما خلصنا إليه أن السياسة العامة كبرنامج عمل هادف يمثل إستجابة حيوية وفعلية للمشكلات والمتغيرات البيئة بالشكل الذي يعبر عن نشاط المؤسسات الحكومية الرسمية ويحدث هذا غير بعيد عن القوى الإجتماعية الأخرى التي تجعل من السياسة العامة وجبة طعام توزع على الجياع والضيوف على حد سواء، بفعل عمليات المساومة والصراع والمناورات لتحقيق الأهداف والمصالح الذاتية، تحت رداء المصلحة العامة، ثم أشرنا إلى أحد الأطر المنهجية المتعددة في صنع السياسات العامة وهي عملية التحليل للسياسات كعملية منهجية تلازم الصنع والتطبيق للوصول إلى أنجع الحلول المتاحة للمشكلات والقضايا التي تواجه المجتمعات والحكومات والدول، حيث تقوم العملية على منهج علمي مفتوح على مختلف المحاور العلمية في سبيل تقديم إطار متكامل من المعلومات والمتغيرات ذات العلاقة المضمون السياسة العامة.

لنعرج بعدها على أهم مقوم في نجاح السياسات وتحويلها إلى حقائق عملية لنؤكد بذلك جوهر لعلاقة بين الإدارة العامة والسياسة العامة التي تقوم على التعاون والمشاركة والنمطية والرتابة لا على التبعية والمفارقة، فلا يمكن أن تصنع السياسات بعيد عند الإدارة العامة فهي ملازمة على صعيد الممارسة والسلوك ثم حرصنا على تقديم صورة عن عملية صنع السياسات من زاوية مرحلية وهذا التقسيم منهجي لغرض الدراسة لكون العملية متداخلة ومعقدة وإلى درجة لا تكاد المواطن البسيط يغرق بين عمليتين الصنع والتنفيذ وبين مراحل صنع

السياسات العامة التي تتم في خضم جو من المساومة والتحالف والصراع والتعاون والإقناع والأمر لينتهي الخاص بسياسات عامة تنفذ وتقوم لتعكس الجدوى منها والفاعلية والكفاية والإنتاجية كمؤشرات رشاد السياسات أو عقمها.

وفي نهاية المطاف لا يمكن دراسة أي ظاهرة سياسة أو إجتماعية ما لم تكن هناك أدوات منهجية ومداخل نظرية تمهدي الباحث من جهة للقيام بتحليل علمي صادق عن الظاهرة محل الدراسة وتوجه صناع السياسة وجزائها ومحلليها و العاملين بها والمشاركين فيها إلى النهج القويم ليعلم كل طرف في صنع السياسات مستقره ومستودعة ومنطقة في التأثير وحصه منها. والفائدة الأساسية من هذه النظريات المساعدة في فهم ودراسة السلوك السياسي بجعل النظام السياسي ودراسة الظواهر السياسية وتعميق الفهم والوعي لأسبابها وجذورها ومضاعفاتها.

أما في ما يخص المعلومات فهي عبارة عن مجموعة من البيانات تمت معالجتها لتصبح في صورة صالحة للاستخدام ، ومجموعة من المعلومات تشكل المادة الأساسية لكل معرفة ، والمعرفة هي القدرة على الاستنتاج وإستنباط الحلول والنتائج، وان المعلومات وحدها ليست كافية للمساهمة الفاعلة تنمية قدرات الفرد أو المجتمع أو الدولة... الخ ما لم تعالج بأسلوب سليم وقويم يجعلها اكثر تكاملا وتجانسا ضمن منظومة واحدة لتصل في أسرع وأحسن صورها. وعلي ضوء ما سبق أيضا ندرك أن المعلومات حتى تكون ذات قيمة كبيرة لا بد أن تصل لمن يحتاجونها لحظة إحتياجها ولهذا لا بد من نظم معلومات حديثة متكاملة وعلية الكفاءة توصل المعلومات بأقل وقت وأكبر سرعة ودقة ممكنة. وإنطلاقا من الأهمية الإستراتيجية لهذا المورد كان لا بد من إستثماره على المستويات الوطنية من خلال البني التحتية للمعلومات ووفق سياسات وطنية تكفل تداولها وإنسيابها للإستغلالها في عمليات البناء والتطوير والتحديث، خاصة في الدول المصابة بفقر المعلومات ، فإذا كان الفقير يعرف بأنه أحد أشكال التجريد من القوة فالمعلومات هي القوة الحقيقية اليوم التي تقوي بها الدول علي إختلاف بيئاتها.

الفصل الثاني: توظيف المعلومات في صنع وتوجيه السياسات العامة

إن دور المعلومات في صنع السياسة العامة يتخذ أبعاد ومفاهيم شاملة، إلا أنه يتباين في مستوياته بتباين مستويات التطور و الواقع الذي تؤدي فيه هذا الدور، وفي كل الأحوال فإن الأثر الفعلي لذلك الدور يتحدد عمليا بمدى إنتاج وتبادل المعلومات و إستخدامها كمرجعية شرطية لازمة لعملية إتخاذ القرار. والجدير بالإشارة أيضا هو أن قضية المعلومات وحرية تداولها في مجال السياسة أمر تجلّى بصدق في العقود الأخيرة، خاصة مع تحول الأنظمة السياسية من تسلطية أو الأوليغارشية إلى نظم ديمقراطية، وتزايد الوعي بأهمية المعلومة كحجر أساس في بناء الدولة الحديثة. وأمام هذه الحقيقة المهمة ندرك جيدا أن معالجة دور المعلومات في صنع السياسة العامة يقودنا إلى الإشارة ولو بصفة موجزة إلى نقطتين جوهريتين هما:

1/ إذا كانت الأنظمة السياسية تسلطية وتسيطر عليها نخبة معينة، وتسقط فيها السياسة من المجتمع لا يحتاج الأمر إلى معلومات لبناء سياسة عامة، بقدر ما يحتاج إلى إيديولوجيات وأفكار موجهة، أين تكون المعادلة السياسية هناك مختصرة على طرف واحد (السلطة)، حيث تتحاشى الجمعيات المدنية والمؤسسات والهيئات العلمية والمعلوماتية السياسة حفاظا على سلامتها.

وهل تكون السياسات العامة منصفة إذا شكلت من طرف واحد؟ وهل تجني ثمار السياسة في وضوح النهار وأمام مرأى العامة؟، أي أن المعلومات تكون موجهة لخدمة فئة معينة من صناع القرار، وهذا رغم عدم إنكارنا بطول عمر بعض الأنظمة المبنية على الزعامة، نظرا لدورها في النضال والقيام ببرامج إصلاحية للفئات الاجتماعية الأكثر إحتياجا، هذا جو كان مفعما بالشعارات الوطنية التعبوية (السياسات العامة الرمزية) الشيء الذي أدى إلى صرف النظر عن الممارسات، لكن في وقتنا الحاضر مع مرور الوقت أنتجت تراثا سياسيا قمعيا أستخدم لخلق نمو المؤسسات المدنية والعلمية والمعلوماتية التي تشكل أساسا ضروريا للبناء الديمقراطي، ولعل حال الأنظمة العربية أصدق مثلا عن التأخر في التحول الديمقراطي الذي إنعكس على ضعف البنين التحتي للمعلومات مما انعكس سلبا على فحوى السياسات العامة في مواجهتها للمشكلات العامة.

2/ لقد أنتجت العملية السياسية الديمقراطية مفاهيم جديدة باعتبارها اليوم الإطار القانوني والمؤسسي لممارسة الحقوق وتحمل الواجبات على أرض الواقع، وهكذا فتحت العلاقة بين التحول إلى الديمقراطية وحرية تداول المعلومات الطريق أمام وضع أكثر تعقيدا، وأصبحت دراسة السياسة العامة من هذه الزاوية يتطلب أو يفرض أرضية معينة ونقاط جوهرية، تشكل الحد الأدنى لتداول المعلومات للإيفاء بما خدمة لإحتياجات صناع السياسة وتلبية متطلباتهم بكفاءة عالية وفق أسس علمية يجري تحضيرها عن طريق الإستخدام الأمثل لهذا المورد

في ظروف بيئية معينة، وذلك بصرف النظر عن إختلاف محتويات المعلومات المطلوبة والتي تختلف باختلاف موضوعات السياسات العامة ومجالاتها.

و الجزائر علي وجه التحديد شهدت تحولا ديمقراطيا خاصا، فمن الحزب الواحد إلى المرحلة الانتقالية إلى وقف المسار الانتخابي إلى العنف السياسي إلى المصالحة الوطنية، وكل ما يتعلق بالتناقضات العميقة التي يثيرها تفكيك النظام القديم، وصعوبات السيطرة على عملية الإنتقال نفسها في مجتمع ظل منغلقا لفترة طويلة⁽¹⁾.
و مهما يكن من أمر يبدو أن بروز ظاهرة الديمقراطية وتصدرها قائمة المطالب السياسية، لا تختلف في معطياتها الرئيسية في الجزائر عنها في البلدان العربية، فهي ترتبط بجمهور عريض ومتنوع يجمع بين نخب همشت لحقبة طويلة وأبعدت عن السياسة، وقطاعات واسعة من الرأي العام لم تحصل علي أي ثقافة سياسية حديثة. ففي هذه النقطة بالذات تتجلى معظلة التحول الديمقراطي وإشكاليته في الوقت ذاته، فلا الأهداف المنشودة ولا الدوافع المحركة ولا الآمال المعقودة ولا المناهج والوسائل المستخدمة وحدة عند جميع القوي و معضمها لتحقيق التغيير.

وفي الأحوال كافة تبدو مطالب الحرية والمشاركة في السلطة السياسية أكبر وزنا في مشاريع التغيير المطروحة في الجزائر، وفي هذا إشارة إلى العلاقة بين صناع السياسة ومعالجة المشاكل الاجتماعية. وفي هذا السياق نضع أصابعنا في الواقع علي عامل أساسي في التغيير وهو قضية المعلومات بكل أشكالها (بيانا إحصائيا، خبرة عملية، مشاركة، رد فعل، دعم، رفض، تنديد،... الخ)، والتي صاحبت التحول الديمقراطي في الجزائر وسائر الأمصار العربية كأحد المرتكزات الأساسية لدمقرطة المؤسسات السياسية وترسيخ أهمية المعلومة في القيم والمواقف والسلوكيات الديمقراطية للأفراد والجماعات. هذه التوطئة تضعنا أمام فرضية مفادها أن قضية المعلومات وأثارها في صنع السياسات العامة يرتبط إرتباطا جوهريا بطبيعة النظام السياسي القائم في أشكال تداولها وصدقها وسريتها وكذا إدارتها وتخطيطها.

(1): برهان غليون، صالح فيلالي، مستقبل الديمقراطية في الجزائر، ط1، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ينيلير 2002، ص16.

المبحث الأول: أهمية المعلومة في تحديد مشكلات السياسة العامة

وكما سبق وأن أشرنا أن السياسية العامة مدعاة هامة لرفع الغبن عن المجتمع، ومفتاح إستمرار أي نظام، ولعل أهم العوامل التي تجعل السياسات العامة بعدا هاما يعبر عن الغايات الواضحة التي تهم البيئة والمجتمع وما يهدف أساسا إلى تحقيق المصلحة العامة المتفق على تحقيقها وإدامتها، هو كيفية إستجابتها للمشكلات العامة وكيفية تداولها وتحديدتها وترتيبها للمشكلات كأول خطوة تشير إلى التحرك الحكومي للفعل أو عدم الفعل إزاء قضية معينة. كما أشرنا أيضا أن القضية إذا أصبحت عامة و تعالت عليها الأصوات، أي تكون محط إهتمام صناع السياسة العامة، وتأخذ حيزا لها ضمن أجندة أعمال الحكومة، ليتم ترتيبها وتصنيفها والكشف عن هويتها، وهذا يتطلب ويعتمد على محصلة دراسات وقناعات، وخبرات، وممارسات، ومعلومات، وهو ما سنتطرق إليه في هذه النقطة.

يعد تحديد المشكلة جزءا أساسيا في مرحلة جمع المعلومات وحجر الزاوية في بناء وضع السياسات العامة ككل، وهي تعرف على أنها الفارق بين الوضع الحالي والموجود وبين الحالات المرغوب أو المأمول فيها. ويكون الهدف من هذه الخطوة هو عملية توضيح أبعاد المشكلة وتبسيطها والتعامل معها، خاصة تلك المعقدة والمتشعبة والمتداخلة، ويكون ذلك على أربع مراحل:

- 1- تحديد الحدود الخاصة بالمشكلة والذي يعني بالعناصر التي تحتويها.
- 2- فحص الظروف التي تغيرت وأدى التغير فيها إلى ظهور المشكلة.
- 3- تحليل العناصر المتصلة بالمشكلة خاصة في القضايا الكبيرة.
- 4- التركيز على العناصر التي يمكن السيطرة عليها والتحكم فيها.¹

وإنطلاقا من فكرة أساسية وهي أن التعرف الدقيق على المشكلة يعتبر نصف حلها، كان التعبير عن السياسة يتجلى في الممارسات الميدانية الفعلية للدولة في جميع الميادين، الذي تظهر فيه صور التحكم في المشكلات العامة، ومن الثابت في أدبيات السياسة العامة أن قضية التعامل مع القضايا العامة وأهمية المعلومة في ذلك مر بمرحلتين أساسيتين هما:

(¹): عمار بوحوش، نظريات الإدارة الحديثة في القرن الواحد والعشرين، ط1، بيروت: دار الغرب الاسلامي، 2006، ص183.

1- الطريقة التقليدية في تشخيص مشكلات السياسة العامة:

لقد كان الأساس في التعرف والإحاطة بالقضايا مجرد إلقاء الضوء على بعض عناصر المشكلة، وليس هناك منهج مرتب أو مدخل واضح للتعامل الكلي مع القضايا العامة، وكان الوصول للأسباب الجوهرية للمشكلة أمرا عسيرا يكلف الدولة جهدا ماديا وبشريا ضخما، وكل ما كان قائما هو إعطاء تصورات لنقاط عامة قد لا يكون للبعض منها علاقة بالمشكلة، على أن يتم الانتقال من نقطة إلى أخرى من خلال المناقشة، حتى يمكن تحديد نقاط الخطأ والصواب ومظاهر السقم والشلل في القضية المطروحة، كذلك بالإعتماد على الملاحظة والمقارنة مع التجارب السابقة والمتشابهة، حتى ولو لم تكن في بيئات واحدة. والأمر كله كان يتوقف على القدرات والمهارات والخبرات والكفاءات للعاملين بالسياسة والقائمين على شؤون المجتمعات، وكذا درجة إستبصارهم بالقضايا وآثارها⁽¹⁾. وهذه الطريقة التقليدية في تشخيص المشكلات لها جذورها في التراث الغربي والعربي الإسلامي، التي تتوقف على الإطلاع والحنكة والتبصر، حيث يطغى التحليل الفردي للقضايا السياسية بصورة أكبر على التحليل الجماعي المنسق.

لكن مع التطور المذهل الذي عرفه حقل العلوم السياسية في السنوات الأخيرة من مناهج علمية وأدوات وتقنيات حديثة، ساهمت في إثرائه وإعطائه بعدا علميا وعمليا، والسياسة العامة كأحد الظواهر في النظام السياسي عرفت إستخدام أهم وأحدث الأساليب العلمية والتقنية في صنعها وتحليلها وترشيدها، وإضفاء عليها عقلية علمية جعلتها أكثر إرتباطا بالواقع العملي، وعليه تم الانتقال في دراسة مشاكلها من أسلوب التجربة والخطأ إلى أسلوب المخاطرة المحسوبة، وذلك بتوظيف المعرفة العلمية بكل جوانبها لإكتساب المعطيات السديدة التي تساهم في فهم وإستيعاب الأسباب الجوهرية التي تقف وراء المشكلات العامة.

2- الطرق الحديثة في تحليل مشكلات السياسة العامة:

إن تطور الإهتمام بدور المعلومة في الكشف عن هوية القضايا العامة في الدولة الحديثة جاء إنطلاقا من الإهتمام بثلاث نقاط أساسية:

أولاً: دور نظم وتكنولوجيا المعلومات

لقد أصبحت عملية جمع المعلومات اليوم من أدق المسائل وأعقدها لدى الحكومات وصناع السياسة العامة، خاصة فيما يتعلق بدراسة وتحليل وكشف وإستبصار القضايا العامة المعقدة والحساسة منها، فلا بد إذا من الإعتماد على الأساليب العلمية الحديثة من تكنولوجيا ونظم المعلومات، والتي يتعين على كل من يسعى

(1): د. سيد الهواري، المرجع السابق، ص458.

لاتخاذ القرار أن يدخلها في إعتبراته. حيث يؤكد "د. حامد ربيع" ذلك بقوله: "...نظم المعلومات هي تعبير عن إدراك المجتمعات لأسلوب معين في التعامل مع مشكلاته، إنها في جوهرها منطق سياسي أساسه العملية والفاعلية... عملية نقل المعلومات هي عنصر أساسي في ديناميات المجتمع السياسي... الخ"⁽¹⁾.
وإنطلاقاً من التعريف العام لنظم المعلومات بأنها: "مجموعة منظمة من الأفراد والمعدات والبرامج، وشبكات الاتصال، وموارد البيانات والتي تقوم بتجميع، وتشغيل وتخزين، وتوزيع المعلومات اللازمة لاتخاذ القرارات"⁽²⁾.

يمكن أن نستخلص الدور المحوري الذي يمكن أن تقوم به هذه النظم في فهم المشكلات وتحديدتها، وحصر أبعادها، خاصة على المستويات العليا في الدولة، ومختلف القطاعات الحكومية. أي كل ما يتعلق بتكنولوجيا أو أجهزة أو أنظمة تستخدم من قبل المؤسسات الحكومية في إنشاء البيانات والمعلومات بصورة تلقائية، أو في الحصول عليها أو النفاذ إليها أو معالجتها أو إدارتها أو نقلها أو التحكم بها أو عرضها أو تبديل مسارها أو تبادلها أو بثها أو إستقبالها، بما في ذلك أجهزة الحاسوب (الكمبيوتر) وملاحقها ووسائل الربط بين المواقع المختلفة في شبكة المؤسسات الحكومية، ووسائل الإتصال وشبكات المعلومات والبنية التحتية للشبكات والبيئة التشغيلية والبرمجيات والتطبيقات ضمن الإستراتيجية الوطنية لتوظيف موارد تكنولوجيا المعلومات للمؤسسات الحكومية⁽³⁾.

إن من الثابت في الدراسات الحديثة أنه لم يستقر الرأي على وجود أهمية خاصة لنظم وتكنولوجيا المعلومات في عمليات تحليل المشكلات العامة، بل هناك زوايا ومعايير مختلفة تحكم هذه الأهمية، والتي تجعل منها القوة الأساسية لفهم طبيعة المشكلات وإتاحة وإيصال المعلومات حولها، لبلورة معرفة أو معارف خاصة لدى السياسيين والمخططين والإستراتيجيين والخبراء للوصول إلى المشكلة الحقيقية وتحديدتها تماماً، كما تقدم أيضاً خبرة غنية من المعلومات، التي تعد اللبنة الأساسية التي تبني عليها السياسات.

(1): عبد الله حامد ربيع، "نظم المعلومات وعملية صنع القرار القومي"، مجلة الدراسات العربية، العدد 11، 1982، ص 36-37.

(2): منا محمد الكردي، جلال إبراهيم العبد، المرجع السابق، ص 21.

(3): المملكة الهاشمية الأردنية، قانون توظيف موارد تكنولوجيا المعلومات في المؤسسات الحكومية المؤقت رقم 81 لسنة 2003، المنشور على الصفحة (3352) من عدد الجريدة الرسمية رقم (4606) تاريخ 2003/6/16، علي الموقع (www.arablaw.org/Download/Tech_Recourses_Law_Jo.doc).

لقد أعادت نظم وتكنولوجيا المعلومات اليوم تشكيل قواعد العمل التي قامت عليها المنظمات والهيئات الحكومية في الماضي، لذلك أصبحت دراسة نظم المعلومات مثل دراسة أي مجال وظيفي آخر، إذ تعتبر مقررا دراسيا ومجالا بحثيا في أغلب كليات الإدارة في العالم، فهي من أكبر مقومات نجاح البرامج والسياسات في الدول والحكومات المعاصرة، خاصة التي إنتقلت إلى مجتمعات ما بعد الصناعة (مجتمع المعلومات)⁽¹⁾. حيث تتضح أهميتها في قدراتها على تحسين عمليات وأداء جميع أحجام المؤسسات والهيئات. وكذلك مساندة عملية اتخاذ القرارات وتدعيم الأعمال التعاونية بين فرق العمل أو لجان البحث، كما تزايدت أهمية نظم المعلومات مع التطور السريع للتكنولوجيا، فأصبحت تتميز بالسرعة والحدة والتغيير المستمر.

إن تغيير دور وأهمية المعلومات ونظمها في دعم عملية اتخاذ القرار وصنع السياسات، هو التغيرات العالمية التي أحدثت ثورة في بيئة الأنظمة الإدارية والسياسية، وأصبحت الخدمات تقوم على المعلومات والمعرفة، وأهم هذه التغيرات هو التوجه نحو العولمة الكونية وما تحمله من موجات صاعدة في مجال التدفق والإنسياب المستمر واللامتناهي للمعلومات، وكذلك ثورة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات كأحد الملامح الأساسية للعولمة، بالإضافة إلى فرض تغييرات أساسية في البنى التحتية للمعلومات على المستويات القومية، حتى أصبحت كل الأقطاب والبؤر المعلوماتية سواء الحكومية أو القطاعية أو المحلية تقوم على أحدث نظم المعلومات لتوفير المعلومات وإمكانات الاتصال وأدوات تحليل المعلومات.

ومن أهم المتغيرات أيضا هو ظهور مفاهيم جديدة مثل الشبكات والفاعلين الجدد، التي أصبحت وحدة التحليل الأساسية في صنع وتحليل السياسات العامة. هذه المتغيرات الدولية هي التي أدت إلى زيادة الحاجة إلى نظم المعلومات في جميع المجالات، وأصبحت تكنولوجيا المعلومات الأداة الأساسية التي يقوم عليها الشكل الجديد للتنظيم، بسبب ما يشهده العالم من ثورة معلوماتية ومعرفية أدت إلى تقسيم العمل وترتيب الطبقات الشعبية، وغيرت في الوازات الاجتماعية⁽²⁾. ويمكن لنظم وتكنولوجيا المعلومات أن تلعب دورا جوهريا في تحليل مشكلات السياسة العامة علي عدة مستويات أهمها:

(1): أحمد أبو بكر سلطان، التحول إلى مجتمع معلوماتي "نظرة عامة"، ط1، دراسات إستراتيجية، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، العدد 77، 2002، ص35.

(2): د. سمير أمين، العولمة ومفهوم الدولة الوطنية، ط1، القاهرة: مكتبة مدبولي - مركز البحوث العربية والإفريقية، مركز الدراسات والبحوث الاستراتيجية (دمشق)، 2004، ص15.

1/ علي المستوى الحكومي (الإدارة العليا):

إننا نعيش في عصر استخدام الثورة التكنولوجية وتوظيفها لتحسين مستوى الأداء الحكومي ومسايرة روح التغيير والتقدم الذي صاحب هذه الثورة، إن هذا التوجه يفرض علي الحكومات توظيف أحدث نظم وتكنولوجيات المعلومات خاصة في مجال تحليل المشكلات العامة وحصرها. حيث يتم استخدام تكنولوجيا المعلومات في بناء وتحليل النظم، وهذا الاستخدام أكثر بروزا في مجال حفظ السجلات، وجمع البيانات وإسترجاعها وتحديثها، مثل تلك المتعلقة بالإنسان، والصحة، والأمن، والأحوال المدنية... الخ. ولا تستطيع الحكومات أن تخطط وتبني برامجها وخدماتها دون معلومات، فقد وفرت التكنولوجيا هذه الخدمة، فالمعلومات عن السكان، والصحة والدفاع والطاقة والبطالة والفقر... الخ عنصر مهم في عملية بناء وصنع السياسات العامة، لكن حصر هذا الوابل من البيانات القديمة والحديثة والمستحدثة، أمر في غاية الصعوبة ما لم يعالج بوسائل ضليعة، تسهل عملية نقلها وتداولها وإيصالها إلى المستفيدين من صناعات السياسة في جميع القطاعات وعلى جميع المستويات.⁽¹⁾

إن توظيف التكنولوجيا الحديثة للمعلومات بقصد تقديم خدمات حكومية راقية إلى المواطنين أمر له مآرب عدة، سواء تعلق الأمر بمستوى الأداء، ونقص ذلك بسهولة إنتقال المعلومات بدقة وإنسيابية بين الدوائر الحكومية والإدارات المختلفة. كما أن الحصول على المعلومات بطريقة إلكترونية يساعد على الربط بين صناعات القرار ورجال الإدارة والخبراء والعاملين بالسياسة وكل الفاعلين في السياسة من موظفين أو مؤسسات معلوماتية أو هيئات إستشارية أو علمية... الخ، وحتى المواطنين المتعاملين مع الإدارات الحكومية.

كذلك تساعد نظم المعلومات الجهات المستخدمة من الزيادة في دقة البيانات مما يعطي معلومات أكبر دقة، ويشكل معارف صادقة حول القضايا والمشاكل التي تواجه صانعي السياسات، وتساعد كذلك على إعطاء نظرة شاملة على مختلف التحديات البيئية للنظام ككل، بالإضافة إلى تقليص الإجراءات الإدارية في سبيل دراسة القضايا العامة، وجمع المعلومات حولها، فوجود قاعدة معلومات تزود الجهات المختصة من صناعات ولجان دراسة ووحدات تنفيذية، ومستشارين... الخ. تساعد الإدارات الحكومية على تقليص الأعمال الورقية وتعبئة البيانات للحصول على معلومات دون تكليف ومشقة وبأكبر مقدار من الدقة والمناسبة.

(1): ذياب البدانية، المرجع السابق، ص93.

كما تساعد هذه النظم على توجيه الطاقات البشرية للعمل المنتج دون هدر للوقت والجهد والمورد، على اعتبار الإستثمار في الإنسان وفي الوقت من الأعمدة الرئيسية للارتقاء بجودة الخدمات العامة، والرفع من كفاءة ومحتوى السياسات العامة إلى درجة أصبح يميل فيها الاعتقاد بوجود "حكومة بدون ورق مجسدة على أرض الواقع"، وبالفعل ما وصلت إليه الإستخدامات المعلوماتية وتقنياتها في المجال الحكومي في السنوات الأخيرة وما أصطلح على تسميته "بالحكومة الإلكترونية"^(*) التي تعني بكل بساطة تقديم وإيصال المعلومات إلكترونياً، أو قدرة الحكومة على تبادل المعلومات فيما بينها من جهة، وبينها والقطاعات والمؤسسات والبور المعلوماتية الأخرى من جهة ثانية، وذلك بسرعة عالية بتكلفة منخفضة، مع ضمان سرية المعلومات وأمنها المتناقلة في أي وقت وأي مكان.⁽¹⁾

وهناك من ينظر إليها نظرة تقنية وإجتماعية، تعني (إعادة ابتكار الإجراءات الحكومية)^(*) بواسطة طرق جديدة لإدماج المعلومات وتكاملها، وإمكانية الوصول إليها، وعليه نحن نعيش في عصر إستخدام نتاج الثورة التكنولوجية وتوظيفها لتحسين مستوى الأداء الحكومي، ومسايرة روح التقدم والتغيير الذي يحدث في البيئات المجاورة، إن هذا التوجه والإهتمام بنظم المعلومات على المستويين المحلي والدولي يفرض على الحكومات أن تستفيد من تراكم المعرفة والتقدم التكنولوجي لترقية مستوى الخدمات للمواطنين حتى تحصل على رضائهم عليها وتنال ثقتهم، وهذا يعبر عن ما تحمله السياسات العامة من إستجابات فعلية وواقعية للمشكلات والقضايا المجتمعية الداخلية والخارجية.⁽²⁾

كما تقوم الحكومات بإعداد المعلومات، وتمارس إنتاج المعلومة بوصفها نتاجاً جانبياً للوظائف العديدة التي تتكفل بأدائها، وتعكس المعلومات والمعرفة ناتجاً للوظائف التي تجري مباشرتها، ويؤدي نمو إهتمامات ومشاكل الحكومة أياً كانت الأسباب إلى زيادة مردودها من المعلومات، والتي تصب بكميات هائلة ومن كل نوع في الفروع العديدة للحكومة، فهناك على سبيل المثال بيانات عن الشعب وعن الإنتاج والموارد الأولية، والعلاقات الخارجية بين الأمم، ونوعيات أخرى من المعلومات حول المشاكل الداخلية تفوق الحصر، والواقع أن تحديد معلومات حول قضية ما وتغطيتها وتفاصيل هذه التغطية تحتاج إلى أرقام ضخمة إذا ما أردنا صياغتها

^(*): الحكومة الإلكترونية: تعرف بأنها قدرة الأجهزة الحكومية علي تبادل المعلومات فيما بينها من جهة وتقديم الخدمات للمواطنين بسرعة عالية وتكلفة منخفضة، مع ضمان سرية المعلومات وأمنها علي كل المستويات، ومن فوائد تطبيقها: 1/رفع مستوى الأداء. 2/زيادة دقة البيانات. 3/تقليص الإجراءات الإدارية. 4/الاستخدام الأمثل للموارد المادية والبشرية. (انظر كتاب عمار بوحوش المرجع السابق، ص179)

⁽¹⁾: عمار بوحوش، المرجع السابق، ص182.

^(*): إعادة ابتكار الإجراءات الحكومية "الهندرة": هي إعادة التفكير الجوهرية في تصميم البناء التنظيمي، بهدف تحقيق سرعة الأداء وتخفيض التكلفة.

⁽²⁾: إسماعيل محمد السيد، المرجع السابق، ص219.

بعبارة كمية، ولا ريب أن كم المعلومات يرتبط بصورة وثيقة بحجم الجهاز الإداري القومي (الدولة)، إلا أن النشاط الحكومي الذي تجري ممارسته هو الذي يمثل العامل الحاسم فيما يتعلق بمضمون المعلومات الناتجة وإستخدامها الإجماعي، أو بتعبير آخر أن ما تفعله الحكومة يحدد نوع المعلومات التي تتوخاه وتنشره، وما تفعله الحكومة يمكن فهمه على أفضل وجه من خلال إستجابتها للمشكلات العامة، ومدى تجسيد هذه الإستجابة على أرض الواقع⁽¹⁾.

و من أهم سمات وأهمية نظم المعلومات الحديثة المستخدمة علي المستوى الحكومي هو التخصص في إنتاج المعلومات والمؤشرات التي تحلل المشكلات للإدارة العليا، وتقديم البدائل والسيناريوهات المختلفة للحلول الممكنة لهذه المشكلات، باستخدام الأساليب والتقنيات الحديثة لإنتاج المعلومات وإستخدام الأساليب الرياضية على نطاق واسع في الكثير من التطبيقات حيث يحتل توفر البيانات الإحصائية والمعلومات بالكم والكيف الملائمين وفي التوقيت المناسب موقعا متميزا بين الشروط الضرورية اللازمة للكاشفة لحقائق المشكلات العامة (اقتصادية، اجتماعية سياسية...)، وأبعادها وملابساتها.

وعليه فالسبب المباشر لتوظيف نظم المعلومات وتكنولوجياها لدراسة المشكلات والقضايا العامة هو تعقد المشكلات، وكذلك التغيير السريع والمربك أحيانا للظروف البيئية الداخلية والخارجية خصوصا، فليس الأمر بغريب أن تحصر أبعاد مشكلة ما صباحا، وتجمع معلومات كافية عليها، لكن في المساء تجد نفسك مضطرا للحصول على معلومات أخرى جديدة، ولعل ما تصادفه الحكومة في قضية إحصاء عدد السكان فهذه قضية على درجة كبيرة من الأهمية إذ لا يمكن بناء أي سياسات عامة شاملة أو الوصول إلى موازنات عامة دون إحصاء دقيق للسكان، فدرجة نمو السكان في هذا النوع من المجتمعات عالية جدا يمكن حسابها بالثانية، لذلك تجد الحكومة نفسها والهيئات الرسمية المتخصصة مثل الديوان الوطني للإحصاء في هذا المجال مجبرة على توظيف نظم معلومات مختلفة إعتقادا على نوع التنظيم الداخلي، وتقنيات عالية للقيام بجمع دقيق للبيانات، وتحليل أدق لها.

إن الدول تواجه معضلات ومشكلات كبيرة، تتطلب إيجاد السبل الكفيلة لتوفير التوازن الحقيقي لاستغلال الموارد، والقدرة على التغيير وتحسين الأوضاع ومواجهة هذه القضايا يقف بالدرجة الأولى على المعلومات المتوفرة على المستوي الوطني، ولهذا الاعتبار وغيرها فإنه بات من الضروري عملية تطوير نظم المعلومات

(1): هبريت أ. شيلزر، المتلاعبون بالعقول، ط2، تر: عبد السلام رضوان، عالم المعرفة، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت: 1999.

وتنظيم أساليب جمع وتوثيق ومتابعة وتبادل المعلومات على المستويات الحكومية⁽¹⁾. ولعل من الغني عن التنويه أيضا أن السرعة المتزايدة والتطورات المتلاحقة في الحياة والأحداث، تضفي أهمية متزايدة على عنصر الوقت في توفير البيانات والمعلومات، حتى لا تتفاقم المشكلة وتخرج عن نطاق السيطرة والتحديد، وهو ما يضفي بدوره أهمية متميزة على مستوى تطور تكنولوجيا المعلومات المستخدمة في جمع وتجهيز وتبويب وعرض ونقل وتخزين واسترجاع وإيصال المعلومات والبيانات إلى صانعي السياسات العامة كأساس مرشد ودليل واضح لفهم القضايا العامة وتحليلها.

وهكذا تتحدد كفاءة نظام المعلومات، وتقاس من وجهة نظر صنع وتوجيه السياسات، أي بقدرة ما تكشف وتبديد ضباب عدم اليقين لدى صانع السياسة العامة، ومن ثم يمكن القول أو الادعاء بأن قدرة مجتمع على توفير بيانات ومعلومات لصانع السياسة تتوفر فيها شروط الكم والكيف والتوقيت والملائمة، تتأثر بوجود جهاز أو بناء معلوماتي ذا مواصفات عالية تجعله مؤهلا وقادرا على إتاحة المعلومات بالقدر اللازم من الشمول والتفصيل والدقة والجودة.⁽²⁾ كما يتضح أيضا تأثير المعلوماتية على الوظائف الحكومية المتعلقة بتحديد المشكلات العامة في سرعة فحص المشاكل وحصر أبعادها بجمع أكبر قدر من المعلومات حولها عن طريق استخدام أحدث النظم والتقنيات الملائمة لطبيعة هذه القضايا، ويتجلى ذلك في الأدوار المختلفة التي تقوم بها الحكومة في سعيها وراء المعلومات، وفي التشجيع الذي تقدمه من أجل إنتاجها⁽³⁾.

ولا نود هنا الدخول في قضية الاستخدام (الأمثل والمتوازن لتكنولوجيا المعلومات)^(*) ونظمها على المستوى الوطني. فلا يوجد هناك مبرر حتمي لأن يكون الاعتقاد السائد بأن تطور التقنيات الحديثة للمعلومات سوف يؤدي إلى إرتفاع نسبة إتاحة المعلومات، خاصة حول المشكلات والقضايا العامة. لكن الذي يهمنا هو قيمة المعلومات التي تتوقف في معظم الأحيان على قدر أهميتها ومغزاها وحدثتها بالنسبة للمستفيدين، وهذا ما تظلم به نظم المعلومات الحديثة والمتطورة، لأن القدرة في استثمار الموارد الأخرى

(1): يوسف نعير، مشكلات المعلومات وتدفعها لخدمة التخطيط في القطر العربية، تحرير عادل عبد الله، حسن الحاج، المعهد العربي للتخطيط، بحوث ومناقشات ندوة القاهرة 1994، دمشق: دار طلاس للدراسات والترجمة والنشر، دمشق، 1994، ص546.

(2): أحمد حسن إبراهيم، واقع الاقتصاد العربي وانعكاساته على طبيعة المشكلات المتعلقة بتوفير المعلومات والبيانات لخدمة التخطيط، المرجع السابق، ص276.

(3): هيربرت تشلر، المرجع السابق، ص53.

(*) لقد أدت ثورة المعلومات والاتصالات إلى فشل معظم حكومات العالم الثالث في السيطرة على حجم ونوع المعلومات التي تصل إلى شعوبها وبالتالي صعوبة حصر الأضرار الناجمة عن ذلك سواء ما يتعلق منها بالانتشئة الاجتماعية أو بتكوين المواقف والأفكار ومدى انعكاس هذا الأمر على درجة الولاء للأنظمة السياسية أو للدولة بصفة عامة. انظر محمد ك. ثامر "تكنولوجيا المعلومات والدولة الوطنية"، شؤون الأوسط، العدد 100، أكتوبر 2000، ص41.

مرهون بمدى استثمار هذه الثروة، فنظم المعلومات تقوم باستثمار البيانات والمعلومات كمادة أولية، ومن المعروف أن العامل الأساسي في الإنتاجية الجيدة والمرتفعة هو ما يسمى بالتقدم الفني الذي ينطوي على عنصرين هما الابتكار وإتباع أفضل الأساليب، حيث يرتبط العنصر الثاني إرتباطا مباشرا بتداول المعلومات، أما العنصر الأول هو التطبيق الحديث للمعارف العلمية والتقنية المتاحة، هذا يساعد في الإطلاع واستنباط الحلول للمشكلات وجمع الإحصاءات وإعدادها⁽¹⁾.

وللأمر أهمية أخرى هو أن النظم وتكنولوجياها تسهل الاستثمار في قطاع المعلومات لتقدم معلومات بتكاليف زهيدة مستوى أداء مرتفع.⁽²⁾ ودائما في ظل الاهتمام المتزايد في العالم المعاصر ببنوك وشبكات المعلومات لا بد من نظم المعلومات وطنية تستجيب لتطلعات البيئة وتكون في مستوى المشاكل التي تواجهها، ولعل من أهمها قضية التنمية الشاملة والمتوازنة والمستدامة، والتي تفرض ربط مؤسسات المعلومات بخطط التنمية على المستويات القطرية كونها الجهاز العصبي لإدارة الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية الثقافية وسواها، ولكونها أيضا وسيلة لزيادة الكفاءات وتحسين الأداء، وقد تزايد حجم المورد الاستثماري التنموي لتنامي الحاجة لدفع الحركة العلمية للمعرفة الإنسانية إلى الأمام، التي تولد عنها معلومات جديدة، وتحويل المعلومات إلى معرفة وهو ما تقوم به نظم المعلومات من خلال إيصال المعلومات إلى المخططين والعاملين في مجال التنمية بأيسر الطرق وأقل جهد وتكلفة ممكنين⁽³⁾.

وأخيرا يمكن القول إن مدى جدية الحكومة في معالجة القضايا المعقدة والملحة في نفس الوقت، يعد مؤشرا جيدا لحاجة هذه الأخيرة إلى حصيلة كبيرة من المعلومات مع جميع الأنواع وعلى جميع المستويات، وهذا طبعا يتطلب تقنيات حديثة للمعلومات تبنى من خلالها نظم تؤدي إلى الإرتفاع بوجه عام بمستوى إتاحة المعلومات لجمهور المستفيدين من صناعات سياسة وخبراء ومحللين ولجان دراسة... الخ، في شتى المجالات وحسب الموقع في الجهاز الحكومي، وذلك من إستشارات وحقائق وبيانات رقمية ومعلومات الأدلة والنصوص الكاملة وغيرها من المعلومات، ولا يقل عن ذلك أهمية أن المعلومات سلعة إقتصادية غير عادية إلى أبعد الحدود، وليست إسما لنتائج معين بحد ذاته يمكن التعرف على حدود مجال الإفادة منه بوضوح، فالمعلومات ونظمها صالحة لجميع أوجه النشاط الحكومي، ويتنوع محتواها وأوجه الإفادة منها بتنوع الأنشطة التي يمكن أن تسهم فيها أي في السياسات التي تدخل في تشكيلها، لكن غالبا ما يتم تقاسمها بشكل غير رسمي وبدون رسوم ما لم تكن هناك غايات أخرى وراء استخدامها (كالأمن القومي، وسرية العملاء... الخ).

(1): محمد. ك. ثامر، المرجع السابق، ص 42.

(2): عمار بوحوش، المرجع السابق، ص 190.

(3): زكي حسن الوردي، مجبل لازم المالكي، المرجع السابق، ص 154.

2/ علي المستوي المحلي (القطاعي أو المؤسسي):

تختلف نظم المعلومات بحسب طبيعة المشكلات العامة، فهناك نظم المعلومات الإقتصادية التي تقوم بتحسين نقل المعلومات بين المؤسسات التجارية والصناعية بالتعاون مع المؤسسات ومراكز المعلومات التابعة لوزارة الصناعة والطاقة مثلا، الذي يهدف إلى تحديد المشكلات الصناعية وتوفير الموارد المادية والبشرية، وكذا مشاكل سياسات التنمية الصناعية، وخدمة القرار الصناعي على مستوى الحكومات، وفي مجال الزراعة أيضا يكون الأمر ذا قدر من الأهمية في تحديد مشاكل القطاع من أساليب إنتاج حديثة، وإستخدام المكننة، وتقديم القروض، وتوسيع دائرة الدعم، ومراقبة المحاصيل، كل هذه القضايا تتناولها السياسات العامة، وتتطلب معلومات دقيقة وشاملة وحديثة وكافية حولها، من خلال النظم المعلوماتية المستخدمة والتكنولوجيا المسخرة، وينطبق الأمر على كل القطاعات التي تتطلب توفر نظم وبؤر معلومات، تساعد في حصر أبعاد المشاكل التي تواجه القطاع، وتعطي تصورات معينة عن تفضيلات وحلول بديلة لإزائها.

ونظرا لتعدد وتشابك المشكلات العامة (الاقتصادية والاجتماعية والسياسية... الخ) ، والتي من أهمها التدهور الاقتصادي والتضخم، والتفاوت الكبير في توزيع الثروة والدخل، وإنخفاض المستويات التعليمية وانتشار الأمية، والفقر والبطالة، وإنخفاض المستويات الصحية، وارتفاع عدد السكان وسيطرة الطبقات العليا على السلطة، وانتشار قيم تدعوا إلى السلبية والتواكل والجمود كالرشوة والوساطة، وعدم الشفافية، وقضية حقوق الإنسان أيضا... الخ، أضف إلى ذلك التحديات الخارجية من العولمة والتطور التكنولوجي المذهل، والشروط والضوابط التي تفرضها الهيئات الدولية في شتى المجالات. أدى إلى إبراز الحاجة الملحة في إستخدام الطرق والأساليب العلمية والتقنية الرشيدة للمعلومات علي مستوي القطاعات المختلفة في الدولة الحديثة، وعلي كل المستويات المحلية ، وذلك حتى من التنسيق بين جميع البؤر المعلوماتية، وذلك لفهم طبيعة المشكلات التي تواجهها، وتساعد على تحديدها وحلها بطريقة منطقية وموضوعية.

ولعل نقص وعدم دقة وسلامة البيانات حول المشكلة خاصة تلك المتشعبة منها، وعدم تدفقها تدفقا سلسا طبيعيا عبر نظم سليمة وفعالة من المصادر إلى الساسة، يضع هذا كله صناع السياسة وخبرائها في حالة بين التيه والرشاد، وتنتابهم موجة من الشك والتردد، وعدم وضوح الرؤية إلى الأمام بسبب الضباب الكثيف من عدم اليقين، ومنعرجات المناورات السياسية حول هذه القضية أو تلك حسب الأهمية والحساسية، قد تؤدي إلى عدم القدرة للوصول إلى أهداف أو إنحراف السياسة العامة عن الموضوعية، أو أدنى من ذلك تكوين إحاطة شاملة وكاملة للمشكلات العامة من قبل الساسة والعاملين بالسياسة.⁽¹⁾

(1): محمد نصر مهنا، المرجع السابق، 343.

ومن الواضح في وقتنا الحاضر أن الحكومات تسعى لتدعيم أجهزتها بتكنولوجيات حديثة لخلق إطار مؤسسي لتوظيف المعلومات وحسن إستغلالها في بيئة صنع القرار، بشكل يسمح بالتعرف على جوهر كل مشكلة تثير إنتباه الحكومة، بانتقاء المعلومات المتعلقة بها، والقيام بتحليلات دقيقة وصادقة وسرعة تداولها بين مختلف القطاعات ومستويات صنع السياسة العامة، كنتاج للتحرك نحو قضية ما تهدد النظام ككل. وينبغي أن يكون دور الدولة واضحا ومحددا في وجود نظام وطني لمرافق المعلومات من تخطيط وتخصيص موارد كما سبق وأن أشرنا في الفصل الأول، وكما ورد في توصيات اليونيسيس (UNISIST)*: " ينبغي أن يكون هناك جهاز حكومي أو جهاز مخول من قبل الحكومة يتصدى لمسؤولية قيادة حركة تنمية موارد المعلومات وخدماتها..."⁽¹⁾، أي اعتماد منهج للنظم ينطوي على تصميم شامل لنظام المعلومات بقتوات اتصاليه، وعلاقاته ووظائفه وطرق وأساليب إدارته.

وفي هذا الصدد قامت معظم الدول ببناء قواعد معلومات وبنى تحتية معلوماتية خاصة بها، والإرتقاء باستخدام نظم المعلومات على المستوى الوطني، والجزائر من البلدان العربية التي تسعى جاهدة دخول مجال المعلوماتية خاصة لتسخيرها في مجال التخطيط ورسم السياسات العامة، أي إستخدامها على المستوى الحكومي. وذلك إدراكا وقناعة منها بضرورة التوجه نحو مجتمع قائم على المعلومات، وفي هذا الصدد إتخذت الدولة مجموعة من القرارات ودعمت المشاريع والورشات الهادفة لترقية وإدماج هذه التكنولوجيا في مختلف القطاعات، والتي منها قطاع الإدارة والحكومة الإلكترونية من أجل خدمة المؤسسات والهيئات العليا في الدولة. ولقد تطرق المشرع الجزائري في إطار تحضير الإنضمام إلى المنظمة العالمية للتجارة. بموجب الأمر رقم (10-96) وكذلك الأمر رقم (05-03) إلى قواعد البيانات وبرامج الحاسوب⁽²⁾. ويهدف هذا القانون إلى تحقيق التوظيف الأمثل لتكنولوجيا المعلومات في المؤسسات الحكومية، من خلال الحصول عليها وإنشائها وتوفيرها وتشغيلها وإدارتها وصيانتها بطريقة فاعلة، بحيث تسهم في تحسين خدمات المؤسسات الحكومية ورفع أداؤها وخفض كلفتها، وذلك بما يتلائم مع مقتضيات المصلحة الوطنية والأمن الوطني.

* UNISIST: نظام الأمم المتحدة للمعلومات العلمية والتقنية.

(1): جلال الغندور، ناريمان اسماعيل متولي، المرجع السابق، ص65.

(2): عبد القادر خلادي، كويبي سليمة، تكنولوجيا المعلومات والاتصال في الجزائر وضعية و آفاق، إجتماع الخبراء الإقليمي حول معوقات النفاذ الشامل لتكنولوجيا المعلومات والاتصال، عمان: 13-15 مارس 1995، على الموقع (www.isesco.org.maactculture 8612.ppt).

و آخر ما نختتم به هذا التحليل هو :

*- أن لتكنولوجيا ونظم المعلومات أهمية محورية في الكشف وتحديد وتحليل وإستبصار المشكلات العامة خاصة تلك التي تترك وقع عظيم في أجندة الحكومات، وتثير انتباهها بالقدر الذي يدفعها إلى التحرك الجدي العلمي والعملية، لتحديد نطاق المشكلة وإيجاد السبل الكفيلة لمواجهتها، بواسطة حصيلة كافية من المعلومات والبيانات الخاصة والعامة والثانوية والمتخصصة، التي يتم معالجتها بتكنولوجيات ونظم معلومات دقيقة وفعالة.

*- أن أهم سمات متطلبات نظم المعلومات الحديثة هو التخصص في إنتاج المعلومات والمؤشرات التي تحلل المشكلات للإدارة العليا، وتقديم البدائل والسيناريوهات المختلفة للحلول الممكنة لهذه المشكلات، هذا ولعلنا نجد أيضا مآرب أخرى لنظم المعلومات وتكنولوجياها هو تنوع المعلومات والبيانات وفقا لمعايير مختلفة بين مصادر كلية وجزئية نوعية ومتخصصة وأولية وثانوية، منتظمة (دورية) وغير منتظمة، مؤقتة أو عارضة، عامة حكومية أو وخاصة، منشورة وغير منشورة، وطنية وأجنبية، وكلها تدخل في تحديد المشكلات العامة. مثل الحسابات القومية والميزانية العامة... الخ، ومنها ما هو خبري يطلع بتوفير بيانات ومعلومات عن قطاع بعينه أو فرع أو مشكلة داخل نشاط القطاع، مثل بيانات خاصة بالزراعة كقطاع والإنتاج النباتي كفرع وإستصلاح الأراضي كمشاط، وهو ما ينطبق على كل القطاعات كالصحة والتعليم والصناعة والتجارة... الخ، وتوفر بيانات متخصصة إجمالا وتفصيلا مثل تلك المتعلقة بسوق العمل (البطالة) أو الفقر أو التضخم، والضمان الاجتماعي، وعموما تتعدد البيانات والنظم حسب نوعية المشكلة العامة وتتنوع معايير ومستويات التخصص أفقيا ورأسيا.

*- يعتمد عملية صنع السياسة العامة في الغالب على النظم والمصادر المتخصصة والأولية، مثل تقارير المتابعة التي ترد إلى الوزارات أو القطاعات من مختلف الوحدات التابعة لها، ثم إلى مراكز صنع القرار، كما يقع عبء توفير البيانات و المعلومات لصناع السياسة بصفة أساسية على النظم المعلوماتية والمصادر العامة، التي تحوز تكنولوجيا عالية⁽¹⁾.

*- رغم أن المعلومات بمختلف أشكالها وأنواعها متوفرة، إلا أنها مبعثرة بشكل يصعب الوصول إليها، وعدم إمكانية تحديثها بالسرعة المطلوبة، لأن المعلومة تحتاج إلى أن تكون دقيقة وآنية، فإنه من البديهي أن يكون لنظم وتكنولوجيا المعلومات تأثيرا كبيرا في عملية التغيير التي تتمثل في حل المشكلات العامة التي تواجهها الحكومات. وبالتالي فإن المعلومات وحدها ليست كافية في المساهمة الفاعلة لتحديد هوية المشكلات العامة

(1): منصور البديوي، دراسات في الأساليب الكمية لاتخاذ القرارات، الإسكندرية: الدار الجامعية للطباعة والنشر والتوزيع 1997، ص9.

وحلها، إذا لم تعالج وتستخدم بأساليب سليمة، حتى تؤدي إلى المعرفة، فعندما تدمج وترتبط البيانات والمعلومات بواسطة نظم وتكنولوجيات حديثة تصبح متجانسة ومتكاملة ضمن منظومة واحدة، فتصبح معرفة حول قضية أو مشكلة ما.

*- إن التقدم المذهل الذي تشهده ثورة المعلومات دفع بالقادة السياسيين والعاملين بالسياسة وخبرائها إلى استخدام نظم المعلومات التي تساعد على فهم القضايا محل التداول بالقدر الذي يزيد من كمية المعلومات ودقتها. فالقضايا العامة تفرض ضغوطا مختلفة على الساسة وكبار السياسة وتضعهم في حالة من الشك والإرباك، الشيء الذي يتطلب وجود نظام معلومات متطور وحديث كقاعدة أساسية في تشخيص المشكلة وصنع السياسة بصفة، فنظم المعلومات هي تضمن وجود معلومات كافية وملائمة بأكبر دقة وجودة وسرعة ممكنة، لأن العبرة ليست في وجود وابل من المعلومات، ولكن في تصنيفها وإيصالها لمراكز صنع السياسة بأكبر مقدار من الكفاية والسرعة والملائمة. هذا إذا استخدمت هذه الأخيرة على نحو يعبر عن فهم حقيقي لثورة المعلومات والاتصالات، ومعنى ذلك استخدام نظم المعلومات بشكل إيجابي في إطار مشروع قومي للمعلومات تشتق منه سياسات ودوافع وحوافز هامة.

ثانيا: التحليل العلمي لمشكلات السياسة العامة

لقد سبق وأن أشرنا أن تحليل السياسة العامة يمثل عملية منهجية للوصول إلى أنجع الحلول المتاحة للمشكلات والقضايا العامة التي تواجه المجتمعات والحكومات والدول، وأوضحنا أن تحليل السياسة العامة عملية معرفية تقوم على تطبيق العلم في سبيل تخطي الحاضر ليطل القضايا المستقبلية كمنهج علمي يترع إلى الاستكشاف والإبداع والإبتكار، وذلك في تجميع وتفسير دلالات المعلومات حول القضايا والمشكلات العامة.

ونستعين هنا بتعريف (بنتل M.Bentil) لتحليل السياسة العامة بأنها: "منهج يساعد متخذ القرار لاختيار البديل الأفضل لحل مشكلة عامة، ذات أهمية مستعينة في ذلك باستعمال الطرق العلمية الرشيدة" (1). كما يتفق فلاسفة العلم أيضا على أن "التحليل" أساس لكل تفكير علمي وسمّة وأداة للبحث، ومن ثمة خاصية للمعرفة العلمية، وذلك لإعتقادهم بأن التحليل إنتقال من المجهول إلى المعلوم ومن ظاهر الشيء إلى حقيقته، والتحليل هو البحث عن أسباب الظاهرة أو القضية بصورة فعلية عقلية وواعية بكشف العناصر والعلل، ليأتي الشق المكمل للتحليل وهو التركيب وهو العملية المقابلة للبرهنة على مشروعية التحليل وسلامته (2).

(1): فهمي خايقة الفهداوي، المرجع السابق، ص95.

(2): محمد قاسم، المدخل إلى فلسفة العلوم، ط1، الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية للنشر والتوزيع، 2003، ص9.

وإنطلاقاً من هاتين النقطتين، والذي يعنينا هنا هو عملية تحليل المشكلات السياسية العامة، بوصفها عملية ومنهجية علمية لها حدودها وخصوصياتها وأساليبها وتقنياتها، حيث إستفاد القطاع الحكومي العام منذ بداية السبعينات من تلك المجالات العلمية والكمية، وذلك بتكثيف الجهود المعرفية والتجريبية، والإستفادة من معطيات العلوم المتخصصة ذات التوجه القياسي والتجريبي كبحوث العمليات، وتحليل النظم والأساليب الرياضية... الخ، وقد بدأ هذا التركيز في الولايات المتحدة في عام 1975، جراء تزايد حجم المشكلات الاجتماعية، والتورط الأمريكي في الحروب، حيث إستدعت الضرورة داخل المؤسسات الحكومية آنذاك، إلى تحليل تلك المشكلات، من أجل صياغة سياسات عامة لعلاجها، وأخذ التحليل العلمي يحتل أهمية بارزة داخل مراكز المعلومات والأجهزة ذات النشاطات الاستخباراتية ومراكز البحوث العلمية، لتصبح مهنة محلل السياسة مهمة للغاية في حقل السياسات العامة والإدارة العامة، وتبرز أهميتها في ذلك من خلال النقاط التالية:

1/ إن المنهجية العلمية لتحليل السياسة العامة تسهم في خلق إطار موضوعي وعلمي، الذي يمكن أن تستند إليه الحقول المعنية بمواجهة المشكلات والقضايا المرتبطة بالسياسات العامة ومحاورها وعملياتها، بالشكل الذي يؤدي إلى حسن إستخدام الوسائل المعرفية، وتطبيق الأدوات العلمية لحل المشكلات العامة واحتوائها.

وعليه فإن تحليل القضايا العامة وفق منهجية علمية معتمدة، تعتبر من أفضل الطرق لتوفير المعلومات الدقيقة والصادقة لصناع القرار والعاملين بالسياسة، ولا بد هنا من الإشارة إلى أن أطراف التحليل هم المحللون أو من يؤدون أدواراً تحليلية، وهناك محللون رسميون مثل الدواوين الرئاسية، والوزارية والمستشارون والخبراء والفنيون، وفقهاء السياسة والوحدات التنفيذية، أو التشريعية أو مجالس العلوم والتكنولوجيا، ومراكز التنمية، والموارد البشرية، والمراكز البحثية والمعاهد المتخصصة... الخ، وغير رسميون كالمنظمات غير الحكومية، والوكالات التابعة المتخصصة في الأمم المتحدة مثل اليونسكو واليونسيف، والمنظمات العاملة في مجال المرأة، السكان، الطفولة، البيئة، الأحزاب والنقابات المهنية والعمالية، والمراكز البحثية الخاصة، المحلية الدولية والإقليمية... الخ. هذا على سبيل المثال والذكر فقط، فالمهم لدينا هو الأثر الذي يتركه هؤلاء في تشخيص مشكلات السياسة العامة¹.

2/ إن عملية التحليل تنطلق من مشكلات واقعية حقيقية، سواء على الصعيد الإجتماعي أو الإقتصادي أو السياسي أو الثقافي أو التكنولوجي... الخ، وهذا تفرضه طبيعة المشكلات العامة ودرجة حساسيتها وأكثرها وقعا على جداول أعمال (أجندات) الحكومات المتعاقبة لدراستها وتحليلها، من خلال تشكيل العديد من الأجهزة واللجان الفنية الدائمة والمؤقتة للوقوف على حجم المشكلة وأبعادها، وتأثيراتها وتداخلاتها، فعلى سبيل

(¹): فاطمة الربابعة، "تحليل السياسات العامة في الأردن نظرة تحليلية في الممارسة"، في: علي الدين هلال (واخرون...)، المرجع السابق، ص 142-143.

المثال لم تكن مشكلة الفقر من الحدة التي تثير بها الحكومات في أوائل الثمانينات، أما بعد ذلك فقد قفزت المشكلة إلى أن أصبحت على رأس قائمة إهتمامات الحكومات، وأملت الحاجة الواقعية على صناع السياسة العامة على وضع المشكلة في أعلى مرتبة في الأجندات الحكومية خاصة الدول النامية والعربية على وجه التحديد، وذلك للوقوف على حجم القضية، سواء بإجراء دراسات ومسوح ميدانية لتحديد حجم الظاهرة أو من حيث التدابير المبرمجة لمواجهتها وتخفيف آثارها.

ويدخل هذا في حزمة الأمان الاجتماعي، كسياسة عامة إجتماعية، وكما هو الحال أيضا في سياسات المواد البشرية، فإن التغيرات التي حصلت في عقد التسعينات، وبداية الألفية الجديدة وضعت هذه القضية على أجندة صناع السياسة العامة كأهم تحدي تواجهه الحكومات في الآونة الخيرة، فهذه مشكلة عامة تقتضي مجموعة من السياسات العامة لمواجهتها، وهذا بناء على معلومات دقيقة وكافية حول هذه القضية، التي يمكن رصدها من خلال التحليل العلمي والموضوعي لها، سواء كان بواسطة التحليلات لخصائص قوة العمل، والتعليم والسكان، أو بنظم ودراسات ميدانية، مع الإشارة إلى المتغيرات الدولية، كمتغيرات أساسية لتحديد طبيعة المشكلات الوطنية، لما تفرضه على الحكومات من إجراءات ميدانية في سبيل ذلك بسبب الاتفاقيات والشروط الدولية المتفق عليها وغير المتفق عليها أيضا، والتي تقتضيها الضرورة البيئية.

ولعل الغرض المتوخى من التطرق لهذين المثالين هو توضيح أن عملية تحليل المشكلات العامة عملية شائكة وصعبة، وتتوقف على طبيعة المشكلة قيد الدراسة، فهذين المشكلتين (فقر وبطالة، وتنمية الموارد البشرية)، من أعقد المشكلات وأصعبها تحديدا في أدبيات الحكومات. وإن المتأمل للبرامج الحكومية في هذا المجال في بلداننا العربية يلاحظ عدم اكتمال بنائها، وعدم وضوح معالمها، وهذا ما انعكس سلبا على عملية التحليل التي تبحث في أسباب ونتائج وأداء السياسات العامة وبرامجها إن هذه الأمثلة وأخرى عن المشكلات العامة، وما أعقدها وما أصعبها، فهي ظواهر بيئية، يصعب كشف خباياها واعتباراتها، فلا يمكن أبدا الوصول إلى حل مشكلة ما دون البحث والاستقصاء وجمع المعلومات حولها، وذلك من خلال التحليل السليم للمشكلات وصياغتها، والتحديد الدقيق لها، فالمعلومات والبيانات لا تأتي بواسطة نظم المعلومات ومن مراكز محددة فقط، بل أدق المعلومات وأقربها إلى الواقع تلك التي تنبع من التحليل العلمي للمشكلات، الذي أصبح نشاط يتعلق بخلق معرفة وإنتاج معلومات عن وفي صنع السياسات.

3/ لقد أصبحت عملية تحليل السياسات العامة حقلًا يركز على البحث العلمي ويستخدم في كل مراحل صنع السياسات العامة، وجعل العلم أداة طيعة في سبيل بناء سياسات أكثر ارتباطا بالواقع العلمي، وأضفت كذلك عقلية علمية في معالجة القضايا العامة، ويتجلى هذا البعد العلمي في توظيف المعرفة العلمية لإكتساب المعطيات

السديدة في سبيل إستيعاب الأسباب والنتائج لأي من القرارات السياسية المتخذة وفهم تشابكها، فضلا عن المعرفة بأصول هذه السياسة العامة، وبكيفية تطوير عملياتها وتأثيراتها على الأوساط البيئية. بما يعزز الإحاطة المعقولة بحدود الظاهر الاجتماعية والاقتصادية وغيرها.

4/ من خلال الأهمية المؤكدة لدور السياسة العامة في الحياة الاجتماعية والسياسية للمجتمع والدولة، وضرورة تحقيق أهدافها بموضوعية، التي لا يمكن أن تتجلى إلا من خلال التعامل مع قضايا السياسة العامة تعاملًا علميًا وعمليًا في إطار من الواقعية والحفاظة على هذه الأهداف، فالمنطق العلمي في التعامل مع القضايا والأحداث والمشكلات يعد منطلقًا أساسيًا في إقامة توازن صحيح للربط بين المتغيرات المؤثرة والمتأثرة، ومن هذا المنطلق تكون الغاية هي تأصيل المنهجية العلمية والعلمية، لتوفير قاعدة واسعة من المعلومات إلى صناع السياسة العامة، التي تساعد على حصر أبعاد المشكلات وفهم واستيعاب الأسباب الجوهرية التي تقف وراءها، وبناء على هذه المعلومات تتشكل معرفة موضوعية، تكون الدافع الأساسي والمحرك في بناء سياسات عامة نابغة.

وعليه فإن هذا المدخل هو الأنجع للحصول على معلومات دقيقة وصادقة وقيمة، وبيانات محددة، وتشكيل معرفة حمة، تعظم من خيرات السياسة وتزيد في فعالية تحقيقها. فلا يمكن أبداً أن يتصور أحد بناء دون أساس، فكيف يتخيل صناع السياسة بناء السياسات العامة دون وجود قاعدة معرفية مدعمة بتحليل علمي صادق، فهذا المنطلق فرض نفسه في الآونة الأخيرة، حيث أصبح التحليل العلمي يحتل أهمية متعاظمة في فلسفة الحكومات وأدبياتها في مواجهة التحديات البيئية، خاصة في خضم المتغيرات المتسارعة والمتلاحقة، والتعقد التشابك في الأعمال، والتداخل المذهل في القضايا العامة.

ومما يلاحظ في عالمنا اليوم، تزايد الاهتمام باستخدام أدوات التحليل الكمي والكيفي، فضلا عن تبني الأسلوب المقارن، وكذلك الأسلوب الوقائي والعلاجي، وأساليب أخرى مثل المحاكاة، والنمذجة، وبحوث العمليات، والبرمجة الخطية، في عمليات التحليل واعتماد معايير محددة مثل الكفاءة والفعالية والعدالة، والتكلفة العائد، والرضا العام والمشاركة، وعلاقات القوة... الخ. كل هذا يعزز من الدور التحليلي والعملي في دراسة مشكلات السياسة العامة، ويدلنا على أن المعرفة العلمية هي المنطلق الأولي عند وصف هذه المشكلات.

5/ إن الطبيب المتخصص والمحترف (المحلل السياسي) لا ينطق مباشرة بنوع المرض، دون أن يعرض أعراضه ومسبباته، ليعطي بعدها وصفا دقيقا لنوع المرض، ثم يشخص له الدواء المناسب، فهذا أصدق مثال قد يدلنا على عمل محلي وخبراء ومحترفي السياسة، والقائمين بشؤونها والعارفين بخباياها، فهم الذين تقنع عليهم مسؤولية تحليل المشكلات العامة، بكشف العلل ومواطن الخلل، ومسببات الزلل فيها، مهما كانت هوية المشكلة، اقتصادية كالتضخم أو اجتماعية كالقهر والبطالة أو سياسية كحقوق الإنسان أو بيئية

كالتلوث... الخ. فالطبيب السياسي إن صح التعبير يكون دوره في غاية من الأهمية، في فحص هذه المشكلات مهما كانت صفتها أو موقعه أو تخصصه، فالأمر ليس بالهين، فالمنطق العلمي في التحليل من أصعب الأمور خاصة إذا تعلق الأمر بطواهر إجتماعية وسياسية، حيث تحظرنا هنا نظرة العلامة الجزائري (مالك بن نبي) في مؤلفه (مشكلة الثقافة) حيث قال: "لسنا نعني بالمنطق العلمي ذلك الشيء الذي دونت أصوله ووضعت قواعده من أرسطو، وإنما نعني به كيفية إرتباط العمل بوسائله ومقاصده، وذلك حتى لا نستسهل أو نستصعب شيئاً دون مقياس...".⁽¹⁾

حقاً إنه قول حصيف، ونحن ما أوج ما نكون إلى هذا المنطق، لأن العقل مجرد متوفر في بلادنا، غير أن العقل التطبيقي الذي يتكون في جوهره الإدارة شيء يكاد يكون معدوماً. إن العقل العلمي الرشيد يستخدم الأسباب بدلا من العاطفة، أي التعامل مع المشكلة بطريقة منطقية، بعيدا عن التحيز (Bias) وتأثير القيم الأخلاقية والعادات الاجتماعية والتقاليد، أو على الأقل يكون تأثير كل ذلك في أضيق الحدود الإنسانية، فالعقل العلمي يبين الحكم على أساس الحقائق بدلا من السلطة، فليس هناك شيء مقبول بصفة نهائية، إذا أن العالم يبحث دائماً عن الحقائق الجديدة ولا يقدر الآراء وينظر إلى الأمور نظرة احتمال لا نظرة تأكيد، ويكون هادفاً وموضوعياً Objective لا يتأثر بالعواطف، فهو يهتم بالبيانات والحقائق التي يعمل بها، ويبحث دائماً عن البدائل، ويملك القدرة بطبيعته على الاختيار والتمييز.²

هذه المواصفات وأخرى يجب أن تتوفر في حقل تحليل السياسة العامة لرصد الممارسة العلمية بهدف فهم وتفسير المشكلات، بما يتيح القدرة على التنبؤ بالأحداث في المستقبل، فالعلم إذا كان مرادفاً للمعرفة العلمية، إلا أنه يتميز عنها بكونه مجموعة معارف تتصف بالوحدة والعلم الذي نقصده هنا هو ذلك النشاط العقلي والتجريبي الذي نسعى من خلاله لتفسير وفهم موضوعات بعينها منظمة ومرتبطة، (فالمعرفة العلمية)* المراد توظيفها في عملية تحليل مشكلات وقضايا السياسة العامة تلك التي تقوم على جعل العلم أداة طيعة في سبيل تشخيص المشكلات بطريقة علمية، حتى يصبح من السهل وضع علاج لها، وهذا لأن التحليل العلمي يرتبط

(1): مالك بن نبي، مشكلة الثقافة، تر: عبد الصبور شاهين، ط1، دمشق: دار الفكر للطباعة والتوزيع والنشر، 1959، ص85.

(2): سيد الهواري، المرجع السابق، ص468.

(*) : العلم والمعرفة العلمية: فالعلم هو مجموعة معارف أو نشاط إنساني هادف يتصف بالوحدة والتعميم، وهو المنهج الذي يستخدم للوصول إلى المعرفة، أما المعرفة العلمية فمن مرادفاتها (الحكمة، الحقيقة) تعبر عن خليط من المعلومات والخبرات والتجارب والتقنيات والنظريات والإيديولوجيات تمتد على طول طيف فسيح في إحدى نهاياته معطيات العقل وفي الطرف الآخر سعي نحو الصدق الذي يتجاوز كل فهم البشر.

بالتزاهة والموضوعية، أي شرح الوقائع كما هي حادثة بالفعل ويتصف بروح النقد الذي يعني إعمال العقل وإصدار الحكم.

إن تحليل القضايا والمشكلات العامة ليس بنفس الدرجة ولأهمية فالحديث عن مدى تفشي الجهل في مجتمع ما أو مدى إرتفاع معدل الجريمة به... الخ، حيث لا يستطيع المحللون والخبراء الحديث عنها بمثابة وصف خارجي يرتبط بمقدرة وحصيلة كل محلل، وإنما تصبح المعرفة العلمية هنا أفضل إستخداما لبناء أبسط الظروف المتاحة حول المشكلة وذلك باستخدام الطرق والمناهج والأساليب العلمية في تحليل الظواهر انطلاقا من فكرة أساسية مفادها أن اتخاذ القرار الرشيد ليس بالأمر الجديد والمستحدث، ولكن الشيء الجديد هو ظهور طرق جديدة من أدوات، نأخذ على سبيل المثال منها " بحوث العمليات " **"Operations Research"** التي يعرفها " شرسمان " ⁽¹⁾ وهو أحد رواد بحوث العمليات بأنها: « تطبيق القواعد والفنون العلمية في المشاكل للحصول على أمثل توازن في النتائج »*.

وفي بحوث العمليات مثلا تصاغ المشكلات المطلوب اتخاذ سياسات بشأنها بشكل رموز رياضية للتعبير عن الظاهرة، لبناء نماذج Models فتركز بصفة أساسية على المقارنة الكمية بين البدائل المختلفة وهو ما يصعب تقديره عن طريق العقل الإنساني، فالطرق العلمية تعطي فرص أكبر في التحليل العلمي للحصول على الأسباب الجوهرية للمشكلات العامة واستقراء الأحداث واستنباط الخيارات والفروض التي تكون بمثابة تفسيرات مؤقتة لمشكلة محل الاهتمام. وفي هذا الصدد قال (روبرت دال) أحد رواد التحليل السياسي الحديث: "... فففي التحليل السياسي إذن توجد حاجة لا غنى عنها إلى الخيال الذي يستند إلى المعرفة وإلى التنبؤ الذي تقوده المعرفة ويتخطى الحقائق المتلقاة... " ⁽²⁾.

(1): سيد الهواري، المرجع السابق، ص476.

*The application of scientific methods and techniques tools to the problems involving the operation to optimize the results

(2): دال روبرت، المرجع السابق، ص188.

إذن لا بد من (المنطق العلمي الرشيد)^(*) في التعامل مع القضايا والأحداث والمشكلات، بل يعد هذا منطلقاً أساسياً في إقامة توازن صحيح للربط بين المتغيرات المؤثرة والمتأثرة، ومنه تكون إحدى غايات الدول والحكومات هو السعي إلى تأصيل المنهجية العلمية في عمليتي صنع وتحليل السياسات العامة المستندة إلى الفهم الترابطي والتكاملي للنسق السياسي والاجتماعي والاقتصادي والثقافي والحضاري، لأنه كما قال عمار بوحوش أن توظيف المعرفة هو المشكل، فممارسة الحكم تعتبر أصعب عملية بسبب تشابك المصالح والأهداف والنفوذ والثروة والتضارب المستمر بين الأولويات وخاصة إذا كانت المطالب كثيرة والإمكانات محدودة¹.

إن المنهجية العلمية لتحليل المشكلات العامة، تسهم في خلق الإطار الموضوعي والعملية الذي يمكن أن تبني عليه السياسات العامة، بالشكل الذي يؤدي إلى حسن استخدام الوسائل المعرفية وتطبيق الأدوات العلمية، وعليه فإن إيجاد قاعدة أساسية لتحليل السياسة العامة على وفق منهجية علمية معتمدة تعتبر أفضل الطرق في دعم متطلبات السياسة العامة من معلومات وبيانات صادقة، ومن الأمور الإيجابية والملمزة لكل الجهود التي تقوم بها الحكومة، لكن يبقى هذا المطلب غير محقق في إطار الواقع الفعلي والعملية لكون ثمة صعوبات حقيقية ومدركة لها مبرراتها. مثل نقص البيانات والمعلومات وتضاربها وعدم ثباتها، والسرية المفروضة من قبل الجهات المسؤولة حول بعض الوثائق والملفات وندرة في الدراسات المماثلة والمقارنة.

وهذه العوامل المؤثرة على عملية تحليل السياسات العامة وقضاياها يعود لأسباب داخلية مثل عدم الاستقرار السياسي والحروب والتراعات والهجرة (الأدمغة) وحدودية الموارد... الخ، أما العوامل الخارجية فهي لا تعد ولا تحصى فهي طارئة ومفاجئة مثل ثورة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، والاتفاقيات الدولية وظهور مفهوم الشبكات والفاعلون الجدد، وتغيير دور الدولة، وباختصار إذا سلمنا بوجهة النظر القائلة بأن العولة وما تحمله

(*) : إنك تريد أن تصل إلى أفضل الخيارات من بين بدائل متاحة ، يعني أنك تريد أن تتصرف بحكمة على هذا النحو تسير خطى الحكومة أو السلطة التشريعية في إقرار أي سياسة ما، فالوصول إلي أفضل الخيارات قد يكون هو الدافع الأعظم للقيام بالتحليل السياسي العلمي المبني على أساليب وأسس سليمة ومعايير موضوعية تربط بين الوسائل والغايات. ولعل (روبرت دال) من أكبر دعاة التحليل السياسي الحديث ودوره في إختيار السياسات حيث عبر عن ذلك بكل دقة قائلاً: «... ففي التحليل السياسي إذن توجد حاجة لا غنى عنها إلى الخيال الذي يستند إلى المعرفة وإلى التنبؤ والذي يتخطى الحقائق المتلقاة والإستعداد والرغبة في التفكير بجديّة في البدائل التي لا تخطر ببال ، والتي يمكن أن تحل محل الحلول السهلة جدا والتي عادة ما يدور التفكير حولها ، فهناك حاجة ملحة إلى بحث خلاق يلهمه الإحساس بأنه يوجد هناك في موقع ما بين الوضع الأفضل الذي لا يمكن الوصول إليه من جانب و الوضع الأوسط الذي عادة ما يتم الوصول إليه في المسائل السياسية ، عالم من البدائل الأفضل والبدائل الأسوأ أيضا كلها في إنتظار أن تكتشف...».(أنظر روبرت دال ،المرجع السابق).

(1) : عمار بوحوش، المرجع السابق، ص140.

من تغيرات جذرية خاصة تلك المرتبطة بثالوث العولمة المخيف من صندوق النقد الدولي، وبنك الإنشاء والتعمير ومنظمة التجارة العالمية.

ومن خلال إدراك الدول والحكومات للأهمية المؤكدة لوجود سياسات عامة شاملة ومتوازنة بسبب دورها الفاعل في الحياة الاجتماعية والسياسية، أدت هذه الحاجة الموضوعية المتزايدة بشكل مطرد إلى ضرورة تطبيق المنهج العلمي الصحيح في دراسة قضايا السياسة العامة، من خلال القدرة على توظيف المعرفة العلمية، في سبيل استيعاب النتائج والأسباب لأي سياسة عامة متخذة، وفهم تشابكها، بما يعزز الإحاطة المعقولة بحدود ظواهر البيئة. لكن من المهم أن نلاحظ أن البلدان المتقدمة وعلى رأسها (و.م.أ) وضعت سياسة رسمية للعلم عملت على تطوير نظام الحكم، وأدت النخب الوطنية العلمية بما دورا هاما في تكوين الاعتقاد بأن الشيء الكثير بات معروفا عن المشكلات الملحة، وبدا من المنطقي افتراض أن حل المشاكل التنموية صار ممكنا، يربط العلاقة بين جهات إتخاذ القرار وهيئات تقرير السياسة العلمية، ففي هذا المجال يتعين على العالم أن ينمي قدرة متخصصة على عرض القضايا والمشاكل بلغة مفهومة للمسؤولين المعنيين.

فلا يمكن لمجتمع علمي لا يلقى إلا دعما هزليا أن يقدم ردا مناسباً على المسائل المطروحة في مدى قصير ولا يمكن لأي جهة لاتخاذ القرار أن تستجيب للتحديات البيئية، وهذا حال دول العالم الثالث والعريية بالأخص من خلال التناقض بين السياسات المعلنة والتنفيذ وبين الحقائق وتفسيرها، وهذا انعكاس لغياب المعلوماتية العالمية، ولعل التضارب بين الخطة ولغتها من ناحية وبين واقع العمليات والنشاطات الحكومية من ناحية أخرى بسبب الآراء الساذجة وراء عملية تقرير السياسة واتخاذ القرار⁽¹⁾.

ويمكن للقيادة السياسية أن تلزم إلتزاما عميقا بثقافة علمية وأن تقدم أساسا بديلا لعملية تقرير السياسة العلمية، وفي الوطن العربي يدرك الحكام والزعماء ما للعلم من قوة فإذا سارت في طريق العلم تطورت مؤسساتها لأجل مواجهة مشكلاتها العامة، لأن الإنماء يتعلق بأهداف السياسة العامة بكل مجالاتها وذلك بإلحاق العلماء والخبراء بمراكز صنع السياسات والقرارات والتخطيط، فهم الذين يدركون حقيقة الأهداف وخلفيات المشكلات وإبعادها. وفي هذا السياق تسائل (أنطوان زحلان) كيف يمكن لقدرات الثقافة العربية أن تتغلب على نقاط الضعف الراهنة؟ لكنه سرعان ما شرح حقيقة هذا التدني والانحطاط والشلل في السياسات العامة في

(1): زحلان أنطوان، "العلم والسياسة العلمية في الوطن العربي"، ط5، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1990، ص 241-247.

شقي المجالات، حيث عبر بصدق قاتلا: "...إن التغلب على نقاط الضعف الراهنة يقتضي نشوء مجتمع مبني على المعرفة تشكله جماعات علمية، وتظهر هذه الجماعات من تشابك العلماء وتعاونهم في نشاط البحث العلمي الحيوي..."⁽¹⁾. ومن هذا التعبير ندرك جيدا أن دور الجماعات العلمية (علماء , مفكرين) دور مركزي وحيوي في تحديد في تحديد معايير الكفاية في أي مجال ودفعه إلى الأمام، فمن المستحسن أن تنظر الحكومات في توليد المعلومات عن المصادر المعرفية الموجودة والكيفية التي يمكن بها أن تصبح هذه المصادر متاحة لخدمة التخطيط على جميع المستويات، فالمشكل في الوطن العربي هو رداءة نظام العلم، لأن التحديث العلمي هو في طليعة التحديات اليوم، فمنظومة اكتساب المعرفة في أي مجتمع لا تخرج عن نطاق تحويل الثروة المعرفية إلى رأس مال معرفي وتوظيفه لخدمة التخطيط، حيث يشير تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام 2003 إلى العلاقة بين (المعرفة والتنمية الإنسانية)* لإقامة مجتمع حقيقي وهو الهدف الذي يتحقق به خلاص الشعوب العربية من التخلف².

وهناك مؤشرات عديدة توحى إلى بعض المحاولات العربية خاصة دول الخليج العربي كما تعرف في الأمم المتحدة بدول "الإسكوا" حيث ورد في دراسة اللجنة الاقتصادية والاجتماعية للأمم المتحدة أن حوالي 4778 عقد أبرم من 1992 حتى 2003، أي ما يعادل مبلغ 289 مليار دولار في مجال تبادل العلمي والتكنولوجي، حيث استعرضت الدراسة العلاقة بين الثقافة والعلوم بالمشكلات الاجتماعية، مثل الأمية، الفقر، البطالة، انخفاض الإنتاجية والدخل... الخ. وهناك أرقام ومعدلات لا تعد ولا تحصى في سبيل توطين العلم وتوظيفه في خدمة السياسة والمخططين، لكن ليس بالشكل الذي يجعل من هذا الأخير أداة فعالة ومدخل أساسي في بناء السياسات العامة.

ففي دول مثل الجزائر التي كان في الإمكان توظيف المعرفة العلمية في خدمة السياسة، لكن مازالت السياسات في واد والهيئات العلمية والمفكرين وأصحاب الإختصاص في واد آخر بسبب عدم وجود رؤية واضحة وإرادة سياسة قوية داعمة للعلم والعلماء في مجال السياسة الذي غالبا ما تحتفي معاملة ولا تتضح أهدافه ويكتنفه الغموض في دول العالم الثالث بصفة عامة. ولا زالت بعض القضايا العمة عالقة ولا نجد لها تحليلا علميا

(1): زحلان أنطوان، "كيف يمكن التغلب على نقاط الضعف الراهنة..."، المستقبل العربي، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، العدد 308، السنة 2004، ص89.

* المعرفة والتنمية الإنسانية: جاء في تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام 2003 أن " التنمية الإنسانية هي نزوع دائم لترقية الحالات الإنسانية للبشر جماعات وأفراد، من أوضاع تعد غير مقبولة في سياق حضاري معين إلى حالات أرقى تؤدي بدورها إلى إرتقاء منظومة إكتساب المعرفة".

(2): بشير مصطفى، "تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام 2003 نحو إقامة مجتمع المعرفة"، المستقبل العربي، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، العدد 303، أيار 2004، ص136.

واقعيًا في فلسفة هذه الحكومات كقضية الجنوسة (الجنود) ضمن خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية وكذلك "البيئة" لا مفهوما ولا وعيا فما بالك إجراء علميا، والشفافية أيضا كأسلوب واضح للعمل في القطاع العام، فلا نرى تعبيرًا صريحًا لدى الحكومات العربية ولا تحليلًا موضوعيًا عن حالة الفساد الإداري ضمن استراتيجيات الإصلاح الإداري الشامل وكذلك التخصصية التي تلقى اهتمامًا من محلي السياسات العامة على الساحة العربية بالشكل الكافي الذي يعطي تصورًا عامًا عن المفهوم والمنطلقات والأهداف والأساليب والأولويات والآليات.

وآخر ما نود الختام به هذا العرض المتعلق بدور التحليل العلمي في فهم وتحديد مشكلات السياسة العامة لأهم مرحلة في صنع السياسات العامة ولا تقوم إلا بها، هو أن لا مناص من توظيف المعلومة والعلم وتوظيفهما من خلال الأساليب والمناهج والطرق التي يمكن الإستناد عليها والإستفادة منها لبناء تحليل كامل وشامل ومتوازن وموضوعي لأعقد القضايا التي تلقى وقعا عظيمًا في الأدب الحكومي، وتعزيز دور التحليل العلمي في دراسة السياسة العامة و منهجيتها في مواجهة القضايا التي تعنى بها.

ثالثًا: دور البحوث والدراسات إزاء مشكلات السياسة العامة

تعد البحوث والدراسات المتخصصة في حل المسائل المتعلقة بالقضايا العامة من أبرز رافد المعلومات في الدولة الحديثة ، وعلى الرغم من أن الإهتمام بها يعد من التبعات الملقاة على عاتق الإدارة العامة منذ نشأتها وبداية ممارستها، إلا أنه في الآونة الأخيرة لقيت البحوث والدراسات المتخصصة لدراسة القضايا العامة إهتمامًا بالغًا من طرف صناع السياسة خاصة في الدول التي تقدر البحث وتؤمن بدوره في ترشيد السياسات العامة والتنمية بشكل عام، ويعود هذا الإهتمام إلى الأسباب التالي على سبيل المثال وليس الحصر:

* - كشف النقاب عن معلومات بطرق تحقيقية مدروسة وجعلها ذات فائدة مستقبلية، كما يؤمن البحث دراسة القضايا بحياد وموضوعية بعيدًا عن الحساسيات السياسية.

* - ويعتبر الباحث كرائد بالمفهوم الذي تقتضيه مهمة التحقيق والإبداع والتفتيش عن المعلومات الكافية ، وهو مستشار أيضا ويستأنس به لتشخيص مشاكل محدودة وبيان المجالات الواقعية لكل هذه المشاكل.

* - يهدف عمل الباحث في كثير من الأحيان إلى ترويض وتحرير العقل من الطوباوية والغوغائية والنظر الي القضايا باكبر مقدار من الموضوعية.

وعليه تتحدد مكانة البحث إذن في شد أزر الإدارة والسياسة لترقى بمستوى مسؤولياتها في عملية التغيير والتحديث الإجتماعي والإقتصادي وخلق الوسط السياسي الآمن، فللبحث أدوار متعددة ومتميزة طبقا لجمال السياسة العامة والجهاز الحكومي ، وموضوعنا هنا هو مكانة أو دور البحث في السياسة العامة، فهذه الأخيرة

تعد بمثابة إجراء ينطوي على إظهار نوايا إستراتيجية لتحقيق قيمة سياسة معينة، وتعتبر الإطار العملي الذي تسير ضمن حدوده جميع المؤسسات القائمة بدرجة من التصرف الموجه، وتهدف هذه النوايا عادة إلى تنشيط القوى الفاعلة لزيادة إنتاجية المجتمع لتحقيق الرسالة التي يعتقد واضعوا القيمة السياسية بأنها الرسالة التي جاء من أجلها المجتمع نفسه. (1)

فحسب درجة الخطورة والحساسية للمشكلة العامة يتم التشديد على الدور الذي يقوم البحث والدراسة في مساعدة واضعي السياسة في تضييق حالة عدم التأكد من ردود الفعل لنواياهم وإزالة المشاكل التي تعترض طريق تنفيذها. وذلك بتحليل مقوماتها بصورة موضوعية وإقتراح السبل العلمية لحلها أو تحميدها أو تأجيلها إلى وقت ملائم، إلا أنه لا يمكن أن تحل مجهودات الباحثين والدارسين محل صناع السياسة العامة، ولكن يساعد البحث على زيادة معارف صناع القرار وتوضيح رؤيتهم وإزالة الافتراضات المهلهلة والعالقة في أذهانهم، كما يمكن أن تعصف بهم الرغبة الصادقة في الاعتدال والإكثار من النوايا والإطباب فيها سيؤثر في الصفات القيادية لهم، فالبحث سيقدم لهم خيرة الماضي وتحليل الواقع ليتمكنهم من إستشفاف وإبتسار المستقبل وخلقهم، وعليه يمكن أن يقدم البحث فوائد حجة ومآرب عدة منها زيادة المعرفة لتقليل نسبة الجهل بمقومات المحيط والبيئة وكذلك إقناع الأطراف والقواعد بالسياسة العامة بأهمية هذه الأخيرة في مجال التنمية الشاملة، بالإضافة إلى تجميد أو إبعاد بعض الحوادث غير المرغوب فيها.

إن دور البحث في السياسة العامة بكل مجالاتها بارز وعظيم ويزداد بروزا كلما توسعت أغراض السلطات العليا في مجال التنمية والبقاء، وعلى الرغم من أهميته نجد في الدول النامية ضعفا غير مبررا وجهلا مدبقا بهذه الأهمية ولم تهيأ له الظروف الملائمة لإنطلاقه إلى مجالات تقليدية محدودة. لكن لا أحد يستطيع أن ينكر بعض المحاولات في مجالات عدة التي قد يلعب البحث فيها دورا فعلا في تحقيق تلك الفوائد، في حالة قيامه بدراسة بعض المجالات ذات العلاقة المتقاطعة بين السياسة والإدارة مثل: (الولاء والكفاية الإدارية، الاتجاهات الاستهلاكية وتأثيرها في التنمية، الوظيفة العامة والمركز الاجتماعي، تخطيط المدن وتأثيره في البطالة، المحيط الاجتماعي وتأثيره في صنع القرار، الفساد والانحراف الإداري، اللامركزية والتفسيخ الإداري، أبعاد التنمية ومجالاتها... الخ.

فعملية تصنيف مواضيع البحث لا تقتصر على إيجاد المراتب والأصناف للمشاكل العامة فقط، بل أنها ذات أهمية عملية تبرز في كيفية إدارتها وتمويلها وتكوين الوحدات المسؤولة عن بحثها، وتفرض هذه العملية معرفة

(1): عبد اللطيف القصير، الإدارة العامة المنظور السياسي، مراجعة خليل الشماع، بغداد: مطبعة جامعة بغداد، 1980، ص 88.

كيفية تحسس المشكلة وفقا لقدرتها وأهميتها ومقوماتها، وأن يكرس البحث تطلع واسع وأفق عريض لكي يتفهم خلفيتها، ومن ثم يصنفها وفقا للأهداف التي جاء من أجلها. وقد جاءت تصنيفات متعددة نذكر منها على سبيل المثال:

1- بحوث تتعلق بدراسة ظاهرة ضعف الجهاز الحكومي في وجه من وجوهه، كتضخم كسبب من أسباب ضعف الإنتاج، والتفسخ كسبب من أسباب هجرة النخبة من المثقفين، وقلّة الرواتب كسبب من أسباب الرشوة... الخ.

2- بحوث وصفية تهدف إلى إعطاء الأسس التي يمكن الإنطلاق منها للتكهن بحدوث المستقبل كبحوث تتعلق بالسلطة وما هي مساحتها التي يمكن قبولها من المواطنين، أو ماهية نفوذ السلطة أو حدود القانون وتفويض السلطة... الخ هذه كلها بحوث يمكن إعتبارها من النوع الذي يزيد ممن توسيع آفاق المعرفة بالتنمية الإدارية.

3- بحوث تتعلق بالوسائل التي تساعد من تقليل نوع التوتر لحل تضارب في إحتصاص أو منع وقوع ذلك التضارب داخل الجهاز الحكومي، مثل بحوث حول الصفات المقومة لواضعي القرار والقيادات والجماعات، وفعالية اللجان والمجالس كوسائل تنسيقية... الخ.

أردنا تقديم هذه التصنيفات على سبيل المثال وليس الحصر لتبيان بعض المشاكل العامة التي تواجهها الحكومات إقتصاديا إجتماعيا وسياسيا والأخطر ثقافيا وحضاريا. حيث يعتبر البحث من أهم الأسس التي يعتمد عليها صناع السياسة لجمع معلومات قيمة وصادقة حول أي قضية محل اهتمامهم، انطلاقا من خلفية أساسية كون الباحث والمفكر والدارس خارج دائرة السياسة والنفوذ، أي ما من شأنه أن يقدم تحاليل موضوعية وأكثر إرتباطا بالواقع العلمي، خاصة إذا تعلق الأمر بالجهاز الحكومي وحاول الباحث إستعراض خلفية الأجهزة الحكومية في دول تكون فيها نسبة النمو ضعيفة وفقيرة، ومفهوم المواطنة يعتريه الغموض وعدم التأكيد والحكومات نفسها غير مستقرة وغير ثابتة، فالأقطار العربية مثلا تعتبر من دون شك أرضا خصبة للبحث لما تكتنزه من مشاكل متنوعة، فهي أرض سخية ومعطاء للباحث بمشاكلها كما اعتبره البعض وهم على حق، لكن كثرة المشاكل أدت إلى مشكلة التصنيف لإيجاد الترابط بينها وبين مصادرها.

وعليه يمكن القول أن على الرغم من الإهتمام الجدي في مطلع هذا القرن بحقل السياسات العامة من لدن المفكرين والعلماء وهيئات البحوث والدراسات، مثل الإصلاح الاقتصادي الإداري والسياسات البيئية... الخ. لكن لا يزال الإهتمام ضئيلا في دول العالم الثالث بالمقارنة مع طبيعة المشاكل التي تواجهها، فالقيمة المقدرة للأموال التي تركز للبحوث والتطوير في الوطن العربي مثلا هي (0.2%) من إجمالي الإنتاج القومي وهذا ما

يعادل مجموع مليار دولار سنويا للوطن العربي ككل. والمستوى الموصى بها لدعم البحوث في بلدان العالم الثالث هو محدود (1%) من إجمالي الدخل القومي أو خمسة أمثال الوطن العربي. ولو أن الحكومات العربية والجزائر علي وجه التحديد كانت قد تبنت بيئة ملائمة كان لا بد من أن ينمو إجمالي الإنتاج القومي بمعدل أعلى من المعدل الراهن، ولا بد من أن يؤدي هذا التوسع في الإجمالي إلى زيادة تمويل البحوث والتطوير على خلاف الدول المتقدمة كاليابان الذي سجل أعلى النفقات في مجال البحوث والدراسات والتطوير والتحديث، بدل من النفقات العسكرية والحروب كما يحدث في العالم الثالث. والمرجح أن معظم الدعم للبحوث في الوطن العربي يأتي من القطاع العام وسيستمر في ذلك، أم في الدول المتقدمة الصناعية مثل الولايات م.أ. واليابان فإن القطاع الخاص يسهم بما قيمته (5%) في تمويل البحوث والدراسات. فلا بد إذا أن تنتهج الحكومات العربية مسارين متوازيين في وقت واحد هما إقامة سلسلة مستقلة لتقديم من للباحثين وكذلك إقامة مؤسسات مدعومة للبحوث السياسية في المجالات ذات الأهمية الاستراتيجية⁽¹⁾. فمن هذه المنطلقات لا بد أن تبني وتصاغ السياسات والممارسات على المعلومات والمعطيات الإحصائية المقدمة من بحوث ودراسات ذات توجه للسياسة، وقد لاحظنا أنفا عدد من المجالات التي تتطلب بحوثا منسقة واسعة لتحديد الثغرات في السياسات والممارسات، فمن الحيوي توفير معلومات إحصائية عصرية يعتمد عليها، فالمياه مثلا مصدر شحيح في الوطن العربي، فمن شأن إقامة معاهد للبحوث في الطاقة المائية وفيزياء الماء والري أن ينتج التحليل الذي يفتقر إليه، فالمعاهد موجودة لكن البحث المنسق والفاعل في كافة جوانب استخدام مورد الماء مفقود.

كما لا بد أيضا من الدعوة إلى ضرورة إحاطة العلماء والباحثين بالمستجدات السياسية التي أخذت تتدفق بغزارة غير معهودة، خاصة إذا إرتبط الأمر بالمجال السياسي العالمي الذي يتغير بأسرع من قدرة علماء السياسة وأدواتهم البحثية على دراسته ومتابعته وتحليله وإستخلاص إتجاهاته، وتأثر العولمة مثلا علي كل الجوانب الذي يشمل السلوك والوعي الفكر والحدث والقرار السياسي الداخلي والخارجي أيضا، هذا الارتباط الحتمي بالمشكلات الداخلية الوطنية والدولية والدفق الحر للمعلومات والبيانات والأفكار عبر وسائط معينة سمح للسياسة أن تتدفق بالقدر نفسه، فالقرارات والتشريعات والسياسات والقناعات والأزمات ليست مرتبطة ببعضها فحسب بل إنها تتدفق بحرية تامة بين المجتمعات والقرارات وبأقل قدر وسرعة⁽²⁾.

(1): زحلان أنطوان، المرجع السابق، ص94.

(2): عبد اللي عبد الخالق، عولمة السياسة والعولمة السياسية، بيروت: المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، العدد 278، سنة 2004، ص30.

لقد أصبحت المعلومات العلمية من ضمن الثروات التي تحتل الصدارة ومن المؤشرات التي يقاس بها التطور والتنمية على كل المستويات في المجتمع المعاصر، ذلك لأن الرصيد المعرفي المتاح لكل فئة أو مجتمع هو الذي يحدد مدى صلاحية التخطيط وصواب إتخاذ القرار، كما أنه من الإستحالة بمكان أن تستغني الدول والحكومات عن الباحثين والهيئات البحثية والمعاهد المتخصصة لوضع أي سياسة عامة واضحة ودقيقة بإمكانها أن تؤدي دورا في تجاوز الصعاب الناجمة عن التخطيط وفهم وحصر أبعاد المشكلات⁽¹⁾.

فالدراسات والأبحاث العلمية التي يتقدم بها الدارس تعد من أهم مصادر المعلومات الأولية غير المنشورة وتمتاز بدقتها وموضوعيتها وحدثها معلومتها لكونها تمثل إسهاما علميا رصينا وإضافة حقيقية لرصيد المعرفة لإتباع أساليب البحث العلمي عند إعدادها والتعمق في المعالجة والتحليل، والتوصل إلى نتائج جديدة غير مسبوقة، وأهم ما تقدمه إلى صناع القرار والسياسة هو معرفة الخلفيات الجوهرية للمشكلات والحلول المقترحة بشأنها، بالإضافة إلى الرسائل والكشافات من كتب ودوريات هناك تقارير البحوث التي تعد من الأوعية العلمية التي تسجل نتائج مشاريع البحوث، وتحظى باهتمام أكبر في معظم مجالات العلم والتكنولوجيا، وهناك العديد من تقارير البحوث الخاصة بمؤسسات البحث الحكومية، وتقارير البحوث التعاقدية، وتقارير البعثات الاستكشافية وغيرها.

وتمتاز هذه الأوعية بسرعة بث المعلومات وتسجيل المعلومات بشكل مفصل، واهتمامها بالموضوعات المتصلة بالأمن القومي، كما أن لها أهميتها في نشر المعلومات الأولية في العلوم الاجتماعية... الخ، وتقسم التقارير إلى ثلاثة أقسام، فهناك تقارير غير سرية يمكن تداولها بلا قيد، ولا تخضع لأي حظر وتقارير رفع عنها الخطر بعد وقت من صدورهما وكذلك تقارير سرية يحظر تداولها إلا في أضيق الحدود. إن تدفق المعلومات والأفكار الجديد بسرعة هائلة دفعت بالباحثين والمفكرين إلى مجارات روح التغيير والإستجابة إلى التطلعات الحديثة في المجال السياسي والإداري.

وتشير الأبحاث الخيرة في المجال الإداري إلى بروز نظريات جديدة لم تكن مألوفة لدى السياسة وصناع القرار، ويطرح لنا الدكتور عمار بحوش جانبا مهما وهي "هندسة إعادة البناء التنظيمي" (الهندرة)* أو "إعادة ابتكار الحكومة" ظهرت في أمريكا نتيجة حركة إصلاح إداري في الحكومة الفدرالية، فهي تعتبر أساس تغيير الحكومات التي يتعين عليها انتهاج سياسات بحيث يمكن التخلص من الروتين وتخفيض الميزانيات وتحقيق

(1): الأخضر إدراج، ذكاء الإعلام في عصر المعلوماتية، ط1، الرياض، مكتبة الملك فهد الوطنية 1999، ص16.
(*): الهندرة (إعادة ابتكار الحكومة): هي عبارة عن استخدام وسائل مهنية وتقنية متطورة جدا لإحداث التغيير الشامل، أو هي وسيلة إدارية تقوم على أساس إعادة البناء التنظيمي من جذوره يكفل سرعة الأداء وتخفيض التكلفة.

الهدف المرسومة⁽¹⁾... الخ. هذا دليل صادق على ما يمكن أن يقدمه البحث والدراسة إلى السياسة العامة خاصة في قضية فهم المشكلات العامة كأول خطوة ترسم الطريق أمام صناع السياسة العامة وتحدد لهم مجالا يحركون في خضمه في حدود المصلحة العامة.

وآخر ما يستهل أن نختتم به هذا المبحث المتعلق بأهمية المعلومات في تحديد وتشخيص مشكلات السياسة العامة هو أن الدول والحكومات في مطلع هذا القرن توجه تحديات كثيرة وسريعة في البيئة الداخلية والخارجية، والتي منها التغيرات الديناميكية في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، والمشاكل الاقتصادية والاجتماعية الحادة، وتشديد التأكيد على العدل الاجتماعي وتخفيف من حدة الفقر والجهل... الخ كل هذه القضايا العامة تعزز الحاجة وتعمل على تحريك القوى الفاعلة في أي نظام سياسي، وفي ضوء ما تقدم يظهر أن المعلومات عن هوية وطبيعة المشكلات العامة هي العامل الحاسم في نجاح أو فشل عملية صنع السياسات مهما كان فحواها ومحتواها ومداهها، وعليه فإن توافر المعلومات الدقيقة والمتخصصة والملائمة سيؤدي حتما إلى الكشف عن مواطن الخلل ومسببات العلل ودواعي الزلل في المشكلات القائمة، ومن ناحية أخرى فوجود معلومات يظهر بدائل وخيارات عدة التي يمكن انتقاء أحدها لحل مشكلة ما أو على الأقل التخفيف من حدتها أو صرف النظر عنها في الوقت الراهن.

ومن الأمور المهمة أيضا التي تنبغي إدراكها بصدد التعرف على المشكلة الأساسية وأبعادها هو تحديد طبيعة المواقف التي أدت إلى خلق المشكلة والبحث عن الأسباب الموضوعية، ونظرا لأهمية تشخيص المشكلة وضبط محدداتها والعوامل المؤثرة فيها ودورها في بلورة السياسات العامة، يجب مراعات العوامل والأساليب والأطر المؤسسية في عملية جمع المعلومات وتحديد أكفاً الطرق والوسائل والأساليب للحصول على المعطيات والوقائع وفي منتهى الرشد والعقلانية سواء كان بنظم معلومات متطورة، لأن تكامل المعلومات وربطها بنظم تكفل إنسيابها يعد مدخلا أساسيا في علمية التخطيط، ومن ثم الانتقال بمستويات الأداء إنتقالا كفييا في مختلف المجالات، أو عن طريق التحليل العلمي للمشكلات أو جعل العلم أداة طيعة في سبيل تشريح المشكلات وفحصها، ونحو الجماعات العلمية من تشابك العلماء والمفكرين والمحللين والمتخصصين وربطها بمراكز صنع القرار على خلفية أن المنطق العلمي في التعامل مع القضايا والأحداث والمشكلات يعد منطلقا أساسيا في إقامة توازن صحيح للربط المتغيرات المؤثرة والمتأثرة.

وأخيرا تشكل المعلومات الواردة من البحوث والدراسات والسجلات والوثائق والتقارير البحثية ولجان الدراسة... الخ، أحد أبعاد وأدق المعلومات المعتمدة في فهم المشكلات العامة والاجتماعية منها خاصة، وتعد

(1): عمار بوحوش، المرجع السابق، ص 156.

أقرب إلى الصدق والموضوعية وأكبر إرتباطا بالواقع، فلا بد من أفعال وتنمية دور البحوث والدراسات خاصة تلك المتعلقة بأمور السياسة والحكم والسلطة منها، كأحد المدخل الأساسية في عمليات رسم السياسات والتخطيط، حيث أشار المفكر العربي "رشدي راشد" إلى أن "التحديث العلمي هو في طبيعة التحديات اليوم وأن العلم أحد العناصر الأساسية وذلك يتطلب خلق البحث العلمي وتنشيطه ونشر الثقافة العلمية بهدف توطين العالم.."⁽¹⁾.

وهذا التأكيد على هذه المدخل الثلاثة لا يعني الإنقاص من قابلية وقدرة السياسة والقادة ومستخدمي القرار وإمكاناتهم الفكرية والإبداعية خاصة في مجال التغيير المستمر في السياسات المختلفة. وعليه يمكن القول أن غاية السياسة لا يمكن الإستغناء عنها لأنها واجبة في ذاتها لعلم نظري وعملي وتطبيقي، ولما كانت كذلك فلا بد من بنائها على نهج مستقيم ولا يكون هذا إلا بتأسيس مجتمع علمي تشكل فيه المعلومات الحجر الأساسي والبيانات موردا قيما جدا لا يستطيع أي مخطط أو صانع السياسات العمل بدونه وتعد نظم المعلوماتية أحد المحاور الرئيسية في التطور والحاق بقطار التقدم وحضارة العصر.

المبحث الثاني : دور وأهمية مصادر المعلومات في صنع وتوجيه السياسات العامة

في السياسة لم تعد المعلومات قابلة للتحويل إلى سلطة ما لم تأت في شكل صحيح، أو في الوقت المناسب، فالحكومات وصانعو السياسة يتحركون لإلتقاط اللحظة المواتية لأن القوى الإجتماعية والسياسية المعنية قد أصبحت متناسقة أو متراسة مع بعضها البعض، فبالنسبة لصانعي السياسة في العديد من البلدان ليس غياب المعلومات هو ما يواجه السياسيين والرسميين الحكوميين، بل هو السيل العارم من المعلومات، فالحقيقة أن صانعي السياسة غالباً ما يجدون أنفسهم محاصرين بمعلومات تفوق ما يستطيعون إستخدامه مثل شكاوى الناخبين، والتقارير من الوكالات الدولية أو من منظمات المجتمع المدني، والنصائح من البيروقراطيين، وأوراق تحديد المواقف من جماعات الضغط (اللوبيات) أو مجموعات المصالح، وشروحات وعرض مشاكل البرامج الحكومية الجارية في وسائل الإعلام الشعبية وكذلك الوسائل المقتصرة على النخبة من الناس... الخ.

إن هذه المعلومات قد تكون غير منتظمة التنسيق وغير موثوقة أو تشوبها المصالح الخاصة للذين ينشرونها، وقد تكون بعض المعلومات تقنية لدرجة لا يستطيع صانعو السياسة من غير الإختصاصيين فهمها أو إستخدامها وقد تكون بعض هذه المعلومات غير عملية سياسياً، أو مالياً، أو إدارياً، أو أنها تتعارض مع مصالح صانعي السياسة الذين يترتب عليهم إتخاذ قرارات تستند إلى معلومات يشعرون أنها أقل من كافية في أحيان

(1): وفاء شعراني، رشدي راشد، "بناء مجتمع عربي يتم بالاستناد إلى دروس التراث العلمي"، المستقبل العربي، بيروت: دراسات الوحدة العربية، العدد 280، السنة يونيو 2002، ص78.

كثيرة ، وقد تكون معلومات أخرى غير مفيدة لأنها تختلف بشكل جذري عن المشهد العالمي أو عن أيديولوجية الذين يتلقونها.

فهناك إذا العديد من المصادر المحتملة لتلك المعلومات، ففي ظل التطور الذي يشهده العالم اليوم، تزايد الإهتمام بشكل مطرد بهذه المصادر، والغرض هو خلق مجتمع متقدم ومتطور ترتبط فيه المعلومات بخطط التنمية على المستويات القطرية والقطاعية وذلك نظرا للدور الذي تلعبه في عملية التخطيط وبناء السياسات العامة في شتى المجالات، ليس لكونها الجهاز العصبي لإدارة الأنشطة المعلوماتية وسواها، وإنما لكونها وسيلة لزيادة الكفاءة والفعالية تحسين الأداء بحيث باتت مصادر المعلومات بأشكالها ومستوياتها عنصرا أساسيا وموردا حيويا للمعلومات وكذا دعم صنع السياسات العامة.

ودائما وقبل الخوض في تحليل هذا الدور يجب التأكيد على حقيقة جوهرية عبر عنها هيربرت شيللر (Herbert Schiller) قائلا: «... عندما تكون السلطة موزعة بصفة غير عادلة بين الأفراد والجماعات في أمة، فإن حرية العمل، أي الإستمرار في العمل الذي أدى إلى هذه الوضعية، تدعم الأقوياء وتضعف الضعفاء... فيمكن أن تكون الحريات جذابة في الشكل قمعية وخائفة في المضمون عندما تدعم اللاعدالة، بدعوى إعطاء نفس الفرص للجميع...»⁽¹⁾.

أي لابد من إنفتاح النظام السياسي، إذ يمكن التحدث عن نظام ديمقراطي من خصائصه الإنتفاع والمشاركة والمشاورة، أي أن تكون المعلومات متاحة لكل فرد من أفراد المجتمع، والإعتماد على المشاركة الإيجابية في التخطيط والرسم والتنفيذ، وأن لا تكون ممارسة السياسة حكرا على السلطة، لأن في أصل الديمقراطية تقوم وتنبت حيث الشعب وخارج مؤسسات الدولة، كما يقول عصمت سيف أيضا: «... نلاحظ أن حرية التعبير يقصد بها حرية التعبير خارج البرلمانات، وحرية الإجتماع يقصد بها حرية إجتماع المواطنين خارج مجالس الوزراء واللجان الإدارية بغير دعوة أو تكليف من أية سلطة حكومية، وحرية الصحافة يقصد بها حرية إصدار الصحف غير الرسمية... الخ، وهكذا نرى أن الديمقراطية تقوم أولا خارج مؤسسات الدولة حيث يوجد الشعب، وأن الممارسات الديمقراطية والمؤسسات المعترف بأنها لازمة للديمقراطية تتم وتقع خارج نطاق ممارسة الحكم ومؤسسات النظام الحاكم...»⁽²⁾.

ومنه نطلق من فكرة أساسية مفادها أن تبادل المعلومات ليس فقط ضروريا للإجابة على متطلبات النظرية الديمقراطية وإنما أيضا لعمل مؤسساته الديمقراطية.

(1): هيربرت شيللر، المرجع السابق، ص

(2): سيف عصمت، الإستبداد الديمقراطي، تونس، دار البراق للنشر: 1، 1990، ص ص 121-222.

أولاً: دور المصادر الرسمية للمعلومات في صنع وتوجيه السياسة العامة

فإذا كانت جهود المفكرين قد وجهت منذ أمد طويل للبحث عن قوة الحكومة وعن قوانين ومؤسسات الدولة، فإن فقهاء السياسة في العصر الحديث علي العكس من ذلك، وعلي رأسهم "كارل دويتش" صاحب نظرية الإتصال، ففي كتابه "العصب الحكومي" لا يركز علي القوة العضلية للجسد السياسي بقدر ما يركز علي أعصابه، أي علي قنوات الإتصال و القرارات الموجودة فيه⁽¹⁾.

وإذا نظرنا إلى بعض تعاريف الإتصال بأنه: "العملية الهادفة إلى نقل وتبادل المعلومات التي علي أساسها يتوحد الفكر وتتفق المفاهيم وتتخذ القرارات". فهو تبادل الأفكار والبيانات و المعلومات مع الآخرين و إشراكهم فيها بقصد تحقيق أهداف معينة، ويكون إشراك الأطراف إما بصفة رسمية أو غير رسمية، وفي هذه النقطة نقصد الإتصال الرسمي الذي يقره ويتطلبه النظام السياسي ككل، و التي يمكن أن تكون رأسية هابطة صاعدة أو أفقية، واصلها إن تتم بالتقارير الدورية أو بطلبات رسمية من صاحب القرار أو السياسة. وعليه سوف نتطرق إلى أهم هذه المصادر والقنوات الرسمية لنقل المعلومات.

أ/ دور الهيئات التشريعية (البرلمان):

إن أحد مفاهيم السياسة العامة هو أنها نشاط مؤسسي تباشره المؤسسات الحكومية، وتتفاوت درجة إشراك هذه المؤسسات السياسية المختلفة من بلد إلى آخر ومن فترة إلى أخرى داخل نفس النظام السياسي، فهي تتأثر بما يحدث من متغيرات سياسية ودستورية وإقتصادية، ولقد أدت التغيرات التي حدثت في نهاية القرن 20 سواء على مستوى التوازنات الدولية وما أسفرت عنه من تغيرات كبيرة في أنماط ونظم الحكم، وتحت تأثير العولمة وإنبعث المد الديمقراطي بدأت المناذاة بضرورة تحديث أنظمة الحكم وتحقيق قدر من الشفافية في السياسات العامة، لذلك ثار الحديث عن أدور جديدة للمؤسسات السياسية ومنها البرلمانات.

فالبرلمانات أو الهيئات التشريعية كما هو معروف في الفقه الديمقراطي الحديث، تلعب دوراً حاسماً وأساسياً في التنمية والتحضر، وهي عبارة عن مؤسسة نيابية تمثل من نواب يمثلون جميع شرائح المجتمع وتسعى إلى حماية مصالحه الاقتصادية وأهدافه الإستراتيجية والسياسية و بنيانه الإجتماعي وهويته الثقافية والحضارية. ومن الطبيعي أن تزداد فعاليات السلطة التشريعية في هذه الحقبة بعدما ترسخت أركان الديمقراطية وأصبحت الآلية الحقيقية لاستمرارية وشرعية النظم السياسية.

(¹): deuth.karl.w. politics and government "how people decide their fate".boston: houghton miffin company.1970.p65

وفي حين ترسخ دور البرلمان في الغرب لصانع السياسات العامة ومحلا لتداول السلطة ومنبرا للرقابة العامة على أعمال الحكومة، لا يزال البرلمان في العالم العربي محلا للنقاش ولا يزال تفعيلة وقياس آدائه موضوعا مطروحا للدراسة، وأحد الإشكاليات الأساسية التي تواجه عملية الإقتراب وتحليل دور هذه المؤسسة الهامة هي أن النظم السياسية في تلك الدول على درجة عالية من الحذر بخصوص الإقتراب من مؤسسات صنع القرار والحصول على معلومات دقيقة عنها فالأمر يتعلق بإثارها لقضية أكبر هي قضية الشرعية⁽¹⁾.

لذلك فإن هناك ردود فعل متباينة إتجاه الأهمية و الدور الذي تلعبه هذه المؤسسة في رسم السياسة العامة، ولكن الذي يستدعي منا التحليل هنا هو كيف لهذه المؤسسة أن تقدم معلومات أو تسحبها لغرض صنع السياسة العامة وتوجيهها كمؤسسة نيابية تمثل جميع شرائح المجتمع في أي مجال كان، فبغض النظر عن الدور في المصادقة على مشاريع الحكومة، والتشاور والنقاش والتباحث حول السياسات العامة المعيرة عن القضايا المعروضة عليهم والموافقة عليها رسميا لتصبح نافذة وقابلة للتنفيذ⁽²⁾. فهناك الخطوات التي تشارك بها هذه المؤسسة في إعداد السياسات العامة والتي تأتي من خلال مايلي:

1- أن الجهاز التشريعي بصفته النيابية أو التمثيلية (representative) مسؤول بشكل مستمر عن التمكين لمختلف القوي السياسية الإقتصادية والإجتماعية من أن تجد تعبيرا مناسباً عند وضع السياسة العامة، فهو يحمل معلومات وبيانات عن المشاكل العامة، ويضم أيضا وجهات نظر مختلفة حول المصلحة العامة، فالسياسات العامة تكون محل جدل ونقاش وتجادب مستمر ومساومة والتي تعطي معلومات وتفضيلات تساعد علي توازن السياسات وجعلها أكثر مرونة لإستعاب كافة ألوان الطيف السياسي.

2- تضم هذه الأجهزة البرلمانية آليات هامة تساعد علي جمع المعلومات وذلك من خلال جمع الحقائق والتشاور مع الأطراف المعنية بالمشكلة، و من بين هذه الآليات الجان البرلمانية التي تشكل بغرض التحقيق والتحري وسماع آراء الخبراء والفنيين للحصول على المعلومات اللازمة لرسم السياسات العامة ولا بد من أخذ آراء القطاعات الشعبية التي تتوجه إليها السياسات العامة.

3- إن الجهاز التشريعي قد يعترض علي بعض السياسات العامة، ويقترح بعض المعلومات في شكل تدابير والتعديلات التي يشعر أنها ضرورية إنطلاقا من دوره التمثيلي. خاصة إذا ما رأى أن التقديرات والأولويات المخصصة لبعض جوانب السياسة العامة لا تتفق مع مصلح الفئات الممثلة فيه، وخاصة الأغلبية منها⁽³⁾.

(1): أ. د نجوى إبراهيم، "تحليل دور المؤسسة التشريعية في صنع السياسات العامة"، في: سلوى شعراوي جمعة علي الدين هلال (واخرون...)، المرجع السابق، ص223.

(2): فهمي خليفة الفهداوي، المرجع السابق، ص216.

(3): محمد سعيد عبد الفتاح، محمد فريد الصحن، المرجع السابق، صص148-149.

4- تنجز الهيئات التشريعية مجموعة واسعة من الوظائف عدا وظيفة صنع السياسة، فالمناقشات في البرلمان يمكن أن تساهم في عمليات التأهيل الاجتماعي، وتبلور تصورات النخبة من خلال آراء النواب، أي البيانات والمعلومات والمعارف والآراء والحقائق الواردة ليس حول القضايا السياسية فحسب، بل بالنسبة لقوانين وإجراءات النظام السياسي أيضا. ويمكن لها أن تلعب دورا في توظيف النخبة، خاصة في النظام البرلماني حيث يكتسب رئيس الوزراء وأعضاء وزارته عادة خبراتهم ومعارفهم وتفضيلاتهم وخياراتهم السياسية⁽¹⁾.

وعلى ضوء هذه النقاط ندرك أن الهيئات التشريعية تلعب أدوارا مختلفة في صنع السياسة العامة، والتي تعيننا هنا هي قضية المعلومات التي تأتي من عمل هذه المؤسسة التشريعية، سواء تلك التي تأتي من النواب كممثلين عن المواطنين، فهم الذين يحملون إنشغالهم وتصوراتهم وأفكارهم وكل البيانات والمعطيات حول المشاكل العامة التي تواجههم في شتى المجالات، وكذلك المعلومات التي تأتي من خبرات ومعارف وحنكة السياسيين والخبراء والوزراء والنخبة السياسية بصفة عامة، وما تطرحه من بدائل وخيارات وتطلعات حول القضايا محل النقاش.

كما تحتوي أيضا جل الهيئات التشريعية على لجان خاصة دائمة ومؤقتة مهمتها جمع المعلومات والقيام بدراسات ومناقشة القضايا التي تطرحها من خلال سياستها العامة، كتلك المتعلقة بدراسة الميزانية الوطنية أو قضية الموازنة العامة تدعى "لجنة الموازنة" التي تعد من أبرز اللجان البرلمانية التي تقوم بدراسة وإعداد تقرير عنها يتضمن ملاحظات اللجنة والتعديلات التي ترى إدخالها على هذا المشروع، وتكون لهذه اللجنة الحق في أن تطلب من مختلف الجهات العامة البيانات والمعلومات والمستندات التي ترى أنها تفيدها في دراسة مشروع الموازنة كما لها أن تستدعي ممن ترى فيه فائدة من الوزراء أو العاملين الذين إشتراكوا في تحضير المشروع لإستخراج معلومات منهم حول هذه القضية العامة التي تمس كل الأطراف في الدولة⁽²⁾.

إن هذا المثال يؤكد لنا دور الهيئات التشريعية كمصادر أساسية رسمية للمعلومات سواء تعلق الأمر بآراء وحقائق النواب أو خبرات وتفضيلات النخبة أو دراسات وتقارير اللجان رغم اختلاف الجمعيات التشريعية في البلدان الديمقراطية الجزائر مثلا في تنظيماتها الداخلية، وفي الطرق التي لها عواقب رئيسية في صنع السياسة وتنفيذها، فهي تظم في أغلب الأنظمة بنية خاصة من اللجان، وهي أقسام عمل تسمح لمجموعات متخصصة من المشرعين بتدارس أنواع معينة من القضايا وتقديم توصيات للبرلمان كله.

(1): ألموند أيه جابرييل، جي بيجهاهام باويل، السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر" نظرة عالمية"، ترجمة هشام عبد العلي، مراجعة سمير نصار، ط1، عمان: الدار الأهلية للنشر والتوزيع، 1997، ص171.

(2): جمال لعمارة، أساسيات الموازنة العامة للدولة، ط1، القاهرة: دار الفجر للنشر والتوزيع، 2004، ص135.

إن هذا التحليل ينطبق بصورة دقيقة في البلدان الغربية الديمقراطية خاصة، لكن حال الأنظمة العربية ذات الأنظمة البرلمانية مثل الجزائر، فقد عرفت الجزائر و مارست فكرة التمثيل الشعبي و مشاركة المواطنين و قوى المجتمع المدني في عمليات رسم السياسات و إتخاذ القرارات الحاسمة و المصيرية لحياة المجتمع العامة، و لضمان سيورة كيان الدولة و هيئاتها و ذلك بصورة متلائمة و منسجمة مع طبيعة ظروف و معطيات البيئة التاريخية و الحضارية و الإجتماعية و السياسية المعاشة. حيث انصهرت تجربة التمثيل البرلماني و المشاركة الشعبية في عمليات تنظيم و قيادة المجتمع و تسيير الدولة و تبلورت من خلال ذلك قيم و مبادئ المشروع الوطني لإقامة الدولة الوطنية القوية و نظامها الإجتماعي و الإقتصادي الراشد.

و بموجب التعديل الدستوري في شهر فبراير 1989 و الذي أقر تأسيس التعددية الحزبية و بموجبها أقر تأسيس المجلس الشعبي الوطني كمؤسسة برلمانية تعددية، و لقيت البلاد صعوبات في عمليات التحول بعوامله الداخلية و الخارجية يضاف لها ما أصابها من محنة مأساوية من جراء الإرهاب المدمر. و إعتمدت الدولة الجزائرية بموجب دستور 1996 نظام الازدواجية البرلمانية، مجلس الأمة كغرفة برلمانية ثانية إلى جانب المجلس الشعبي الوطني الغرفة الأولى، يمارسان معا وظائف السلطة التشريعية تشريعا و رقابة بصورة أصلية، متوخية من إعتناق و تطبيق الازدواجية البرلمانية في ظل التعددية السياسية الأهداف التالية:

*- ترسيخ المسار الديمقراطي و تعميقه بتوسيع التمثيل السياسي و الإقتصادي و الإجتماعي لفئات و شرائح المجتمع المدني، و إستيعاب أوسع لتطلعات و مطالب المواطنين و التكفل بها بواسطة الأدوات و الوسائل البرلمانية المتعددة في مجال التشريع و الرقابة البرلمانية على الحكومة.

*- ضمان توازن مؤسسات الدولة الدستورية في ظل مبدأ الفصل بين السلطات، و إستقرارها و منع حدوث أية إنسدادات مؤسساتية تحدث و تعطل الحيات العامة.

*- ضمان استمرارية سلطة الدولة و نظامها الوطني الجمهوري في كل الأحوال و الظروف و في نطاق دولة القانون و المؤسسات الديمقراطية.

*- تحقيق عناصر و آليات الفاعلية و الرشادة في العمل التشريعي و في عملية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة لحماية حقوق الإنسان و المواطن في كافة المجالات السياسية و المدنية و الاقتصادية و الاجتماعية.

*- إكساب النظام الوطني المؤسساتي كافة عناصر و مقومات العصرية و المصدقية و الفاعلية و القوة بالقدر اللازم لترسيخ مسيرة الإصلاح و التطوير الديمقراطي.

وفقا لهذه المبادئ نشأت و تطورت التجربة البرلمانية الجزائرية متكيفة و متفاعلة في كل مرحلة مع عوامل و ظروف بيئتها التاريخية و الإجتماعية و السياسية و الحضارية. ويمكن أن نصف تشكيلة ومهام هذه الهيئة كمايلي :

* - الهيكل الإداري: (1)

يتألف النظام التشريعي الجزائري من برلمان بمجلسين وهما المجلس الشعبي الوطني الذي يضم 389 عضوا ومجلس الأمة الذي يضم 144 عضوا، وقد أسس مجلس الأمة بنتيجة تعديل دستوري عام 1996 وتحفظ 8 مقاعد في المجلس الشعبي الوطني للجزائريين المقيمين في الخارج. وينتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني لمدة خمس سنوات، بينما تمتد مهمة أعضاء مجلس الأمة لست سنوات. ويعين رئيس الجمهورية ثلث أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في الحقول العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية. وينتخب أعضاء المجالس البلدية وأعضاء المجالس الشعبية المحلية وأعضاء المجالس الشعبية الولائية بقية أعضاء مجلس الأمة وعددهم 96 عضوا. ويتم تجديد عضوية نصف أعضاء مجلس الأمة، باستثناء رئيسه، كل ثلاث سنوات. وينتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني رئيس مجلسهم لمدة ولايتهم بكاملها، بينما يجري انتخاب رئيس مجلس الأمة كلما تم تجديد نصف أعضاء المجلس، أي كل ثلاث سنوات.

* - القوانين الداخلية: (2)

يعتمد مجلسا البرلمان أنظمتها الداخلية، وينتخبان مكتيبيهما، ويشكلان لجائهما بأنفسهما. وتحدد القواعد الداخلية لكل من المجلسين شروط إسقاط عضوية أي عضو من أعضائهما. لا يمكن المباشرة بدعوى قضائية ضد أي نائب أو أي عضو لجريمة أو مخالفة إرتكبتها ما لم يجز المجلس الذي ينتمي إليه العضو ذلك. ويقرر أي من المجلسين بأغلبية أعضائه رفع الحصانة عن العضو المعني. ويمكن اعتقال عضو المجلس في حال ارتكابه جريمة فظيعة، ويتم تبليغ مكتب هيئة المجلس بذلك فورا.

(1): الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1996، المادة (98) " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه."
(2): المادة (115) من دستور 1996 تنص على: " يحدد قانون عضوي تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة."

* - الوظائف:

1/ الإختصاص السياسي: يلعب المجلس دورا بارزا في صياغة السياسة العامة لدولة سواء من خلال النواب أو تقارير اللجان البرلمانية ، كما يعد منبر للحوار والنقاش والجدل السياسي ، كما يعد هيئة تمثيلية للشرائح المجتمع.

2/ الإختصاص التشريعي:

تبين المواد 122 و 123 من الدستور الجزائري (1996) بوضوح مجال سلطات البرلمان، فيتولى البرلمان التشريع في مجالات حقوق الأفراد وواجباتهم الأساسية، والقواعد العامة المتعلقة بالأحوال الشخصية وقانون العائلة، وقضايا الجنسية والهجرة. ويحدد البرلمان القواعد المتصلة بتنظيم القضاء وتعيين إختصاصاته، والقواعد العامة لقانون العقوبات، وللعفو، ولميزانية الدولة وللضرائب والمصارف والجمارك والصحة العامة. ويصدر البرلمان القوانين الخاصة بالعمل والضمان الاجتماعي والإتحادات المهنية، وقواعد حماية البيئة، وسلك الخدمة المدنية، والدفاع الوطني، ونظام الإنتخابات، والقوانين الخاصة بالإعلام والأحزاب السياسية.

كما أن معاهدات نزع السلاح، والسلام، ومعاهدات دخول الأحلاف وإتحاد مع دول أخرى، والمعاهدات المتعلقة بحدود البلاد، والمعاهدات التي تتطلب نفقات غير منصوص عليها في الميزانية العامة للدولة، جميعها تتطلب موافقة مجلسي البرلمان. لرئيس الحكومة ولعشرين عضوا من أعضاء المجلس الشعبي الوطني حق المبادرة بالقوانين، ويجب أن تخرج القوانين أولا من المجلس الشعبي الوطني. ويجب أن يوافق أيضا ثلاثة أرباع مجلس الأمة على أي قانون أقره المجلس الشعبي الوطني بأغلبية الأصوات. وإذا طلب رئيس الجمهورية إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون ثلاثين يوما من موافقة المجلس عليه، يفترض موافقة ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني لإقرار القانون. ووفي حال إختلاف المجلسين على مشروع قانون بادرت به الحكومة تجتمع بطلب من رئيس الوزراء لجنة مشتركة من المجلسين متساوية الأعضاء للعمل على تسوية الاختلافات القائمة. ويقدم النص الجديد لمشروع القانون بعدئذ إلى مجلسي البرلمان ولا يمكن تعديله من دون موافقة السلطة التنفيذية. وإذا استمر الخلاف على مشروع القانون تسحبه الحكومة.

3/ الاختصاص الرقابي 1:

يمنح الدستور البرلمان تفويضا واضحا بالرقابة على تصرفات السلطة التنفيذية. ويمكن للجان البرلمانية طلب سماع إفادة أعضاء السلطة التنفيذية من خلال مخاطبتهم شفويا أو بواسطة توجيه أسئلة مكتوبة لهم. ويجب أن يرد أعضاء السلطة التنفيذية كتابة على الأسئلة المكتوبة في خلال ثلاثين يوما. أما الأسئلة الشفهية فتعطى الإجابة عنها في أثناء الجلسة، وتنشر الأسئلة والأجوبة طبقا لشروط نشر محاضر الجلسات والمناقشات البرلمانية نفسها. بمبادرة من سبع عدد أعضائه يمكن للمجلس الشعبي الوطني أن يصوت على اقتراح بتوجيه اللوم رسميا إلى الحكومة. ويجب أن يحظى الاقتراح المذكور بموافقة ثلثي أعضاء المجلس لإقراره. وفي حال إقرار الاقتراح يقدم رئيس الوزراء وأعضاء حكومته استقالتهم.

من خلال مهام المجلس ندرك أن للبرلمان الجزائري ظلع كبير في رسم وتوجيه السياسة العامة، وتتجلى بصماته في منح الدستور البرلمان تفويضا واضحا (بالرقابة على تصرفات السلطة التنفيذية) بالموافقة على برنامج الحكومة (المواد 80 و 81 و 83 من الدستور والمواد من 46 إلى 48 من القانون العضوي)². وبالرجوع إلى المادة القائلة: "تقدم الحكومة سنويا بيان عن السياسة العامة للمجلسين معا". ويمكن للجان البرلمانية طلب سماع إفادة أعضاء السلطة التنفيذية من خلال مخاطبتهم شفويا الاستجابات (المادة 133 من الدستور والمواد من 65 إلى 67 من القانون العضوي) أو بواسطة توجيه أسئلة مكتوبة لهم (المادة 134 من الدستور والمواد من 71 إلى 75 من القانون العضوي)*، أو إنشاء لجان للتحقيق (المادة 161 من الدستور والمواد من 76 إلى 86 من القانون العضوي). ويجب أن يرد أعضاء السلطة التنفيذية

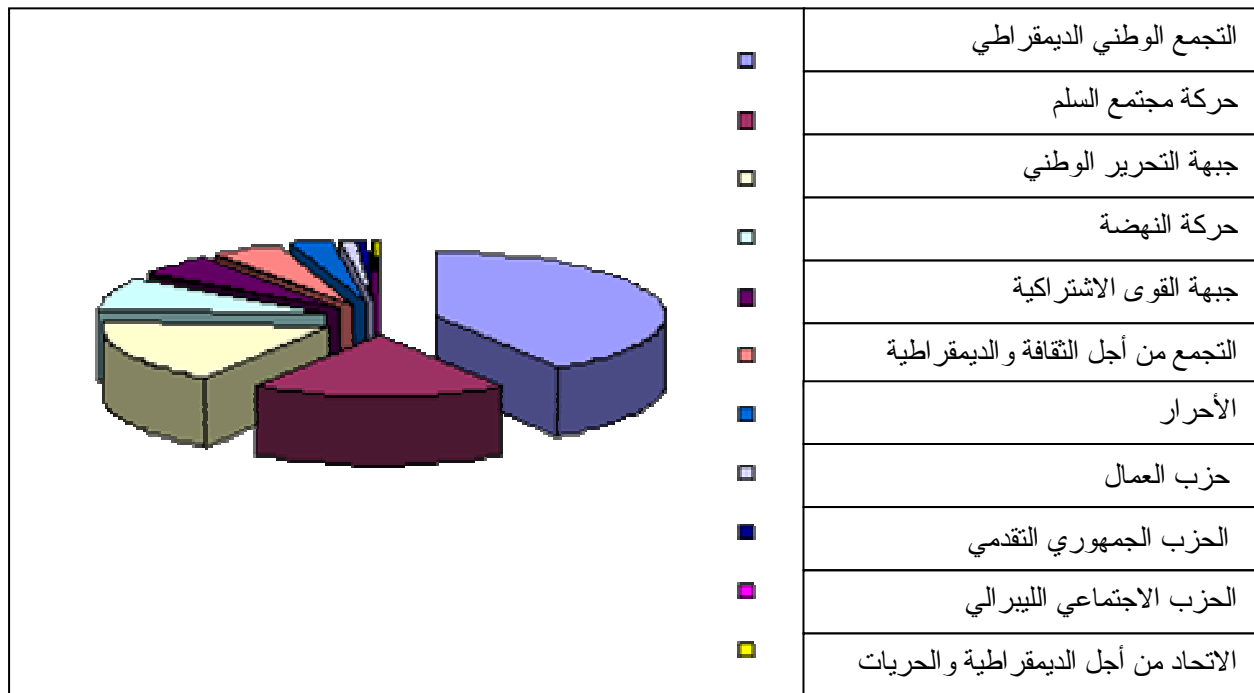
(1): الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1996 المادة (99) المتعلقة برقابة البرلمان علي أعمال السلطة التنفيذية " يراقب البرلمان عمل الحكومة وفقا للشروط المحددة في المواد 134/133/84/80 من الدستور".
(*) : بيان السياسة العامة: شكل من أشكال الرقابة البرلمانية علي أعمال السلطة التنفيذية، وهذا وفقا لما أقره الفقه الدستوري بمقتضى المواد (1/114) من تعديل 1998، (1/84) من دستور 1989، (84) من دستور 1998. فهذه المواد في مجملها تكرر إلزامية تقديم مشروع الحكومة أمام البرلمان، حيث نصت المادة 80 من دستور 1998 على مايلي: "1/ يقدم رئيس الحكومة برنامجه إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، ويجري المجلس لهذا الغرض مناقشة عامة، 2/ ويمكن لرئيس الحكومة أن يكيف برنامجه علي ضوء هذه المناقشة، 3/ يقدم رئيس الحكومة عرضا حول برنامجه لمجلس الأمة، 5/ يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة"

(2): الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1996، المواد (80-81-82-83)، ص55.

(*) : إستجواب أعضاء الحكومة: يخول الدستور والقانون العضوي للبرلمان كافة الصلاحيات للجان البرلمانية في تقديم أسئلة كتابية أو شفوية لأعضاء الحكومة حول السياسات المقترحة من طرفهم أو استدعائهم أو حتى إنشاء لجان تحقيق لذلك، حيث تنص المادة (133) من دستور 1996 على مايلي: "1/ يمكن أعضاء البرلمان إستجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة، 2/ يمكن لجان البرلمان أن تستمع إلى أعضاء الحكومة"، أما المادة (143) فتتص على: "يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة".

كتابة على الأسئلة المكتوبة في خلال ثلاثين يوما. أما الأسئلة الشفهية فتعطى الإجابة عنها في أثناء الجلسة. وتنشر الأسئلة والأجوبة طبقا لشروط نشر محاضر الجلسات والمناقشات البرلمانية نفسها¹. فهذه القوانين تؤكد دور البرلمان الجزائري في صنع السياسة العامة سواء عن طريق اللجان بدراساتها وتحقيقاتها أو النواب بمناقشتهم لإعطاء معلومات عن ممثلهم لتساند أو تعيق السياسة العامة، فمسؤولية السلطة التشريعية في توجيه وترشيد السياسات العامة على قدر عظيم من الأهمية، حيث تقوم فلسفة تكوينه على تمثيل مختلف وجهات النظر السياسية من جهة، والدفاع عن المصلحة العامة من جهة أخرى بحكم انه الجهاز المنتخب إنتخابا شعبيا مباشرا. وتتجلى توجهات البرلمان وتأثيراته على مسار السياسات العامة من خلال قوة التيارات السياسية الممثلة فيه، فحسب الأغلبية البرلمانية وترتيب عدد النواب حسب الانتماء السياسي يمكن أن نستنتج في أى إتجاه يمكن أن توجه السياسة العامة، وأي القوي أكبر تأثيرا في توجيهها، ومن تخدم المعلومات والخيارات والبدائل المقترحة من هذه الهيئة التي تعد من أبرز مصادر المعلومات قوة في النظام السياسي الجزائري. وفي مايلي (الشكل رقم06) الذي يوضح توزيع النواب في البرلمان الجزائري حسب الانتماء السياسي في الدورة التشريعية 2002/1997 والتي تلت التعديل الدستوري سنة 1996 والتي تم فيها إقرار الازدواجية البرلمانية.

قائمة النواب حسب الإنتماء السياسي



الشكل رقم(07) المصدر: www.anp.dz

(¹): عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر، 2002، ص179.

ورغم هذه التشكيلة المتنوعة إلا أن البرلمان الجزائري كان كغيره من البرلمانات في الدول النامية والعربية خصوصا لم يعكس بصدق جميع التيارات والقوي الفاعلة في النظام السياسي، ولم يعكس أيضا الصورة النيابية التمثيلية بحق في إطار النهج الديمقراطي، وفي بلد ديمقراطي كالجرائز لم يحدث في تاريخ هذا البلد أن رفض البرلمان مشروع حكومة ما أو حلها وهو ما يعرف في الفقه القانوني "بملتمس رقابة" كدليل قاطع على أن البرلمانات العربية تلعب دورا محدودا في الحياة السياسية إلى حد ما يتراوح بين إضفاء الشرعية على الحكام أو السياسات العامة، فلا بد من إعادة النظر في هذا الدور خاصة في تقديم المعلومات إلى الحكومة (الهيئة التنفيذية) لما تلعبه بيوت الخبرة البرلمانية في دعم القرار وذلك بتطوير مخرجات البرلمان.

والإعتماد على ما يمده النواب من البيانات والمعلومات المطلوبة، وكذلك تفعيل دور اللجان وما تقدمه من دراسات وإبداء الرأي في المشروعات والاقتراحات بمشروعات القوانين، وإسهامها في المجال الرقابي حيث تقوم بدراسة التقارير الدورية التي يتقدم بها الجهاز المركزي للمحاسبات، والزيادات الميدانية مثل لجان الاقتصادية والخطة والموازنة والطاقة، والإسكان... الخ. وعليه لا بد من أن يكون الهدف من تحليل دور المؤسسات التشريعية في صنع السياسات العامة هو تفعيل دور البرلمان تأكيدا للمنهج الديمقراطي الذي تلتزم به الحكومات أمام شعوبها. ولإهتمام بالدور الذي تلعبه المؤسسة البرلمانية في رسم السياسات العامة لا بد من بحث مايلي:

- * - مدى تعبير التشريعات الصادرة عن المؤسسة عن السياسات العامة الصادرة عنها.
- * - كفاءة وفعالية الأداء الرقابي في ضبط أداء المؤسسة التنفيذية.
- * - تأثير التوازنات الحزبية والولاءات السياسية للأعضاء على مخرجات المؤسسة البرلمانية.
- * - الدور الذي تلعبه جماعات المصالح وخاصة رجال الأعمال على توجهات السياسة العامة داخل البرلمان.
- * - ضعف أو قوة البنية المؤسسية البرلمانية وآليات العمل المؤسسي والدور الذي يلعبه البرلمان في صنع السياسات العامة (ومنها دراسة التقارير الصادرة عن اللجان النوعية ومدى أخذ المؤسسة البرلمانية بها).
- * - تحليل متعمق للمناقشات وقياس الأوزان النسبية للقضايا المطروحة وبصفة خاصة حقيقة الدور الذي يلعبه البرلمان في مناقشة بنود الموازنة العامة وتعديلها والذي يعتبرها البعض المؤشر الحقيقي لأولويات السياسة العامة،

(*) **ملتمس رقابة:** إجراء قانوني يترتب علي رفض البرلمان لمشروع الحكومة، حيث يتوفر المجلس على إمكانية إيداع ملتمس رقابة، بمناسبة مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة (المواد من 135 إلى 137 من الدستور والمواد من 57 إلى 61 من القانون العضوي) أو رفض التصويت بالثقة عندما تبادر الحكومة بطلبه (المادة 84 من الدستور والمواد من 62 إلى 64 من القانون العضوي). فإذا تمت الموافقة علي السياسة العامة فتعدل الحكومة السياسة العامة حسب المناقشة، وإذا رفضت فيحدث ملتمس رقابة وتحجب الثقة من الحكومة وبالتالي تقدم إستقالتا لرئيس الجمهورية.

إلى جانب مناقشة الأعضاء للبيانات السياسية المتقدمة من رئيس الدولة ورئيس الوزراء التي توضح مدى تأثيرهم على القضايا المختلفة على الأجنحة السياسية⁽¹⁾

ب/ دور الهيئات التنفيذية (الدوائر المركزية الحكومية):

لقد إكتسبت هذه الأخيرة أهمية كبيرة في معظم المجتمعات المعاصرة التي بدأت تتجه نحو الديمقراطية في صنع القرار، والتي تصبح السياسة العامة فيها محصلة لمجموعة من العوامل والمتغيرات والقيم والثقافات، فالبيئة إذا دورا في وضع وإقامة بعض القيود والمحددات على متخذي القرارات أو صانعي السياسة العامة. وتحد أو تقوي من إمكانية خضوعهم لبعض الموضوعات أحيانا، وإنطلاقا من هذا الأساس تهيمن على المجتمعات المعاصرة الحديثة منظمات ضخمة التي تزداد حجما حين تزيد جهود الحكومات في تحسين الخدمات العامة من صحة وسكان، وإنتاجية ورعاية اجتماعية وأمن... الخ. وهي التي توصف "بالجهاز البيروقراطي للدولة" والمقصود بها تلك المنظمات الإدارية والمؤسسات العامة والإدارة الحكومية البيروقراطية التي تضم أعداد من الموظفين الحكوميين الذين يملكون مهارات وخبرات مرتبطة بتأدية مهام الخدمات المدنية والمصلحة العامة في المجتمع⁽²⁾.

ليس هذا هو المهم لدينا ولكن الذي يستدعي منا التحليل هو دور هذه الخبرة في عمليات صنع وبلورة السياسات العامة من منطلق مراكزها في الدولة وخبراتها وتطبيقاتها العملية وإطلاعها على مجريات السياسة. سواء تعلق الأمر ببناء مقترحات السياسة العامة أو وضع الأخيرة حيز التنفيذ، وتضم هذه الأجهزة العليا في الدولة ثلاث أصناف من الفواعل الأساسية والتي تترتب في السلم الإداري والسياسي كمايلي :

1/ السؤولون السياسيون التنفيذيون (الوزراء):

للمسؤولين التنفيذيين أسماء وألقاب شتى، وتباين واجباتهم وسلطاتهم بشكل كبير، فهناك المسؤولون السياسيون التنفيذيون والتي يطلق عليها البعض لقب رئيس الوزراء أو الوزير الأول، أو رئيس مجلس الوزراء وقد تكون سلطة التنفيذ السياسي جماعة فيطلق عليها ألقاب مثل المجلس الوزاري أو المكتب السياسي أو اللجنة التنفيذية، وهذا الصنف يعتبر هو المحرك، أو هم القادة المحركون الذين يلعبون أدوار مختلفة في عملية صنع السياسة العامة من خلال وزهم وتأثيراتهم وتفضيلاتهم، فالوزراء مثلا في أي قطاع كان هم شخصية سياسية تنفيذية تقوم بوضع المشاريع المتعلقة بنطاق إختصاصاتها والتي يشرفون على تسييرها، فهو المبادر بوضع المشاريع التي ستضع سياسة عامة بشأنها والتي ستعرض أمام مجلس الوزراء لمناقشتها، فهذا يتطلب منهم معرفة خاصة وإحاطة شاملة ودراية بخبايا الأمور حتى تكون مشاريعهم ذات صدى واسع في مناقشات الحكومة.

(1): أ-د. نجوى إبراهيم، المرجع السابق، ص225.

(2): أ. الموند جابرييل إيه، بول جي بنجام، المرجع السابق، ص189.

وبالتالي هم الذين يقدمون المعلومات الشاملة والخطوط العريضة عن سياستهم القطاعية، فهي بذلك تقدم جميع خبراتها ومعارفها إنطلاقاً من موقعها في الجهاز الحكومي وبمحكم إطلاعها على الأنماط التي تضع في خضمها السياسة، فهي التي تحدد الأهداف العامة وتضع البرامج وتسطر الأولويات وتنسق بين الجهود وتوفق بين المصالح، وتلعب أدوار رئيسية في الإتصالات السياسية، فمؤتمرات الرؤساء الصحفية وخطابات رؤساء الوزراء في البرلمانات، وشهادات أعضاء المجالس الإستشارية أمام اللجان الوزارية، وتوضيحات الوزراء لمشاريع قطاعهم وترتيباتها، كل هذا قد يقدم معلومات هامة عن التوجيهات الأساسية الماضية والحاضرة والمستقبلية للسياسة العامة المحلية والخارجية، وتكون هذه الإتصالات عالية المستوى بمثابة دعوى لتقديم التأييد، أو تحسين الأداء في مختلف قطاعات المجتمع المختلفة، أو تكون رسمياً لسياسات جديدة.

إن المسؤولين السياسيون التنفيذيون يقدمون معلومات وخيارات وتفضيلات لها قدر عظيم من الأهمية في عمليات صنع السياسة العامة، وعلى الرغم من أن إنجاز مهامهم لا يتم بمفردهم لكن تبقى تبصراهم بالأحداث وقراءتهم لمستقبل السياسات معارف قيمة تبنى عليها السياسات والتي تنبع من خبرتهم وحنكتهم السياسية وتقلباتهم في الوظائف والمسؤوليات، وذلك من خلال إقتراح السياسات العامة الجديدة، والإضطلاع بتطبيقها ومحاسبة التابعين على أدائهم رسمياً، فنجاح السياسات القطاعية تبقى رهينة أدوار هذه الفئة والمعلومات التي تقدمها سواء من خبراتها أو من دراستها الميدانية من خلال مشاركة فئات أخرى أو من خلال الاتصالات والتحالفات التي تجربها مع رؤساء ووزراء قطاعات أخرى.

وفي الدول التي تحترم السلطات والمسؤوليات يلعب فيها الوزير أدواراً مختلفة في (تقرير السياسة العامة)* حسب المراكز التي يشغلها ويمكن أن نلخصها في الجدول التالي :

(*) : **المسؤولون السياسيون التنفيذيون**: هم الوزراء و حتى رئيس الجمهورية يعد مسؤول سياسي تنفيذي/وذلك لما له من صلاحيات في الأمر بتنفيذ السياسات العامة، وله أيضا دور كبير في طرح البدائل والتعديلات في السياسة العامة من خلال الإجتماع بالوزراء ،**والدستور الجزائري** نص صراحة علي ذلك من خلال نص **المادة(79) من دستور 1996، الفقرة 02** "يظبط رئيس الحكومة برنامج حكومته ويعرضه في مجلس الوزراء". ويستنتج من هذه المادة أن السياسة العامة للحكومة تودع لدى الغرفة الأولى للبرلمان بعد المصادقة عليها في مجلس الوزراء تحت رئاسة رئيس الجمهورية، والذي يعدل ويغير ويضيف ما يريد لأرضية عمل الحكومة ،ومن ذلك يعتبر هذا التدخل على أن للرئيس ضلع في إعداد هذا البرنامج إلى جانب طاقمه الوزاري.

الجدول رقم (01)

المراكز التي يشغلها الوزير	الأدوار التي تلعبها الوزير من خلال مركزه
1- علي مستوى الوزارة	*- أدوار في صنع السياسة مثل: 1- إعداد أوراق عمل حول السياسة العامة. 2- تنظيم المعلومات والحقائق. 3- تحديد المشكلات ووضع البدائل .
2- أحد أعضاء مجلس الوزراء	*- أدوار تنفيذية مثل: 1- تنفيذ السياسات العامة. 2- الرقابة ومتابعة الأداء .
3- أحد أعضاء البرلمان و الحزب الحاكم صاحب الأغلبية	*- يمثل الوزارة التي يرأسها ويديرها ويدافع عنها في البرلمان ويحصل علي حصتها في الموازنة. *- يمثل السياسي الذي يطرح المشاكل العامة ويقدم الإجراءات من خلال البرلمان لدعم حزبه.
4- علاقات عامة ووساطة	*- يشاور المتعاملين مع الوزارة من أصحاب المصالح ويؤثر علي المجتمع عن طريق إقناعهم بتقبل القيم والسياسات التي يقدمها لهذه المجموعات .

المصدر: الطالب بالإطلاع

وبالتالي القادة المحركون أو المسؤولون السياسيون التنفيذيون أو الوزراء، ومهما كان نعتهم فهم الذين يضعون "المعايير* والإجراءات**" التي تجسد سلطة القيم عند الإنسان وبالتالي صانع القرار أو متخذه في السياسة العامة، والتي تقتضي منه أن يضع حكما عند كل قرار أو سياسة يريد تبنيها فيما يتعلق بالأولويات خاصة عندما تختلف الأهداف أو تتعارض الغايات، وعليه يمكن إعتبار هذه الأدوار التي يقوم بها هؤلاء تقدم معلومات حول القضايا العامة وكيفية التعامل معها كل حسب نطاق تخصصه، من منطلق كونهم عناصر منغرسه في شبكة العلاقات الإجتماعية.

(*) يعرف (جورج هومنز George Homans) "المعايير Norms" بأنها: «أفكار في عقول الناس أو أعضاء جماعة، والمتخذة لشكل عبارات التي يتم من خلالها تحديد ما يجب على كل لإنسان أو عضو أن يعلمه؟ وما ينبغي عمله؟ ثم ماذا يتوقع منه أن يعمل تحت ظرف معينة؟».

(**) يعرف محمد قاسم القريوتي "الإجراءات procedure" بأنها: خطوات متتابعة لتنفيذ الأعمال، فهي التي تحدد طبيعة صفات الطريق المؤدي إلى تحقيق الأهداف، فالسياسات تحدد ما يجب عمله بينها الإجراءات تحدد كيفية الأداء.

إن الدور على هذا المستوى السياسي الأعلى يجسد المواقف المعبرة عن الاتجاهات العامة للسياسة وعن حاجاتها ومتطلباتها الأساسية، فهم بذلك يواجهون خيارات صعبة في عملية صنع السياسة الحكومية بشكل عام. وتتأثر تلك الخيارات بالسياسة من جهة وبالتحليل المنطقي بجهة أخرى، خاصة في ظل دور الدولة الحديثة التي خرجت من إطار واجباتها التقليدية إلى السياسات العامة الشاملة في كل المجالات خاصة مع ظهور فكرة "الدولة التدخلية" أو الدولة كضابط خاصة في الأنشطة الاقتصادية، فهنا يختلف دور الرؤساء والوزراء في تقديم المعلومات اللازمة في ظل هذا الدور للدولة الذي انتقل من التخطيط العام الموجه إلى التدخل عن طريق القواعد والسياسات (Rules, policies). فالدولة الحديثة تحقق أهدافها بما تضعه من سياسات إقتصادية وإجتماعية وسياسية⁽¹⁾.

مثل ما تخصصه من نفقات في موازنتها والتأمين من الشيخوخة والعجز والبطالة وتوزيع عادل للمزايا والأعباء... الخ كدليل على الصائب ونجاح وفعالية وسياساتها العامة، وعليه تضع هذه الظروف القادة السياسيين في وضع حرج عند أدائهم لمهامهم في قطاعهم الخاصة وعند تقديم المعايير والإجراءات التي يتم من خلالها بناء سياسات عامة في نطاق تخصصهم، فالمسؤول السياسي أو الوزير كان يجد وقته الكاف لإتخاذ قراره لكن الأحداث والتحويلات المربكة في الدولة الحديثة ووفرة المعلومات وتدفعها الرهيب على جميع المستويات فرضت عليهم اتخاذ التدابير بسرعة، ذلك لأنه قد يجد نفسه في موقف لا يملك أكثر من دقائق عدة لحسم أو مواجهة المشكلة التي هي في حاجة إلى تدخله، وهنا تبرز آثار ظاهرة العولمة لتلقي بضالها على صناع السياسة الرسميون والتي خلقت سرعة في إتخاذ القرار وإعادة تشكيل العمل السياسي وأفرزت بيئة جديدة في نطاق العمل السياسي الداخلي والخارجي والتغيير النسبي في أدور مؤسسات العمل السياسي، بما فيها الوزارات والدوائر المركزية.

لكن ورغم كل ما تقدم فيما يخص دور القادة السياسيين في صنع السياسة العامة وما يقدمونه من معلومات وتوجيهات قيمة، إلا أن الوزراء في الجزائر مازال دورهم محدود جدا في رسم السياسات العامة، فلا بد من إعادة النظر في هذا الدور على إعتبار أن هذه الفئة تحتل موقعا في الهرم السياسي، وأكثر إحتكاكا بالقاعدة والهيئات الأخرى علي المستوى اللامركزي، لكن هذا الدور لا يكون إلا بمشاركة أطراف أخرى في أي سياسة كانت على خلفية فكرة أساسية مفادها أن عرض المشروع النهائي لأي سياسة عامة لا يتم إلا بتدخل هؤلاء، سواء بحكم تخصصهم الدقيق أو بخبرتهم واطلاعهم على أمهات القضايا في الدولة أو بحكم تغلغلهم قلب النظم السياسي إنهم البيروقراطيين.

(1): محمد محي سعد، دور الدولة في ظل العولمة، ط1، الإسكندرية: مركز الإسكندرية للكتاب، 2004، صص 39-

2/ البيروقراطيين* بين توجيه المعلومات وإحتكارها:

لا داعي للقول أن جميع موظفي الحكومة على الدرجة ذاتها من الأهمية في العملية السياسية، وأهم هؤلاء هم الموظفون الذين يشغلون مناصب دائمة ومراكز حساسة في الخدمة المدنية مثل (نواب الوزراء، المدراء المركزيين، موظفين دائمين في الدوائر الحكومية، الأمناء العامون في الجهاز الحكومي مثل الدوائر الوزارية، والوكالات الاستخباراتية المركزية، والمؤسسات الوطنية العمومية الصحية وغيرها ومعظم هؤلاء من الاختصاصيين، مثل الدبلوماسيين والأطباء، والعلماء، والاقتصاديين، والمهندسين، وطباط...الخ)، ولهم نفوذ كبير في مجال بلورة السياسات وتنفيذها في حقول اختصاصاتهم⁽¹⁾. والذين تدربوا تدريباً عالياً، ويملكون تخصصاً دقيقاً في حدود وظائفهم ونطاق مسؤولياتهم، فهم أهل كفاءة وتخصص وأصحاب خبرة وعناصر قوة ونفوذ في النظام السياسي.

وذلك على اعتبار أن هؤلاء موظفون دائمون في مناصبهم وتخصصاتهم بينما يعتبر الصنف السابق (الوزراء أو المسؤولون السياسيون) عابري سبيل في المراكز الإدارية العليا في الدولة، ومن هذا الموقع يعدون نخبة لها ثقافة بيروقراطية معينة متميزة عن الطبقات الأخرى. إن دور هذه الفئة يختلف حسب طبيعة النظام السياسي القائم، فالنظم الإدارية تختلف في العالم حسب درجة التعقيد والحجم والمهنية ونطاق الإشراف ودرجة الإستقلالية، وعلى هذا الإختلاف فهي تعمل وفقاً لقواعد محددة تحدد بدقة ومسبقاً، تكون موضوعية قدر الإمكان، سواء تعلق الأمر بالعلاقات السلطوية الداخلية أو بالعلاقات مع الموظفين أو الصلات مع المتعاملين⁽²⁾.

إن هذا الموقع الذي تحتله هذه الفئة جعل من الإدارة بالنسبة لهم إحدى أهم مصادر المعلومات، وذلك بحكم إطلاعهم على السجلات وتخزين البيانات، والعلم بأهم القضايا العامة وإدراكهم لمجريات الأمور وخلفيات الأحداث، وهذا المصدر حالياً يعد من أهم المصادر المؤثرة في المعطيات الحاضرة (المتوفرة) في عمليات صنع السياسة العامة، لكن هذا المحيط غير متجانس نظراً للتنافس بين المصالح وتضاربها، والنفوذ أيضاً

(*): البيروقراطية (bureaucracies): تشير هذه النخبة أدبا سوسولوجيا هاما منذ ماكس فير " Max waebr 1922" حتى يومنا هذا ويعود استخدام هذا المصطلح إليه وهو عالم الاجتماع الألماني وذلك للدلالة على التسلسل الهرمي أو المكتبي للإدارة وتوزيع السلطات والوظائف والمسؤوليات، والتي منها الوزارات والدواوين الحكومية في الإدارة المعاصرة والتي توصف بالخبرة والتخصص الدقيق وحفظ السجلات والمعلومات....الخ.

(1): ألموند جابرييل إيه، باويل جي بنجهام، المرجع السابق، ص 179.

(2): موريس دوفرجهيه، علم إجتماع السياسة، ترجمة: سليم حداد، ط1، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1411هـ، 1991م، ص 189.

و تقاسم الإمتيازات، فهذا الخليط الغروي الغير منسجم قد يعكر صفو السياسات العامة، من منطلق أن هذه الأطراف قد تحجر معلومات أو تضخها بجرعات معينة في النظام السياسي بما يخدم مصالحها وإمتيازاتها⁽¹⁾.

و بمعنى آخر تحتكر الدوائر الحكومية (البيروقراطيين) جانب المخرج في النظام السياسي، فهي تأثر في عملية صنع السياسة العامة باعتبارها أهم منبع رسمي للمعلومات، فمعظم التشريعات الحديثة لها صفة العموم، ولا يمكن فرضها بفعالية ما لم يستنبط المسؤولون الإداريون تعليمات توضحها، وبسبب تعدد القضايا والمشكلات التي تستوجب سياسات عامة متخصصة ورقابة عامة دائمة، ولنقص الخبرة والمعلومات عند المشرعين والمسؤولين السياسيين عند هذه المسائل الفنية، عاليا ما تفوض للمؤسسات الإدارية البيروقراطية مهام وصلاحيات واسعة تمكنها من رسم سياسات واتخاذ قرارات مهمة لها مفعول السياسات من المدى والأهمية، لذلك تعتبر الهيئات البيروقراطية وما تظمه من موظفين دائمين في الخدمة المدنية في الحكومة مصدرا مهما للمقترحات والمشروعات الأولية للعديد من السياسات التي تقوم عليها النظم السياسية على إختلاف أصنافها، بل وتحرص أيضا على كسب التأييد عبر القنوات الرسمية لإضفاء الشرعية على أعمالها إنطلاقا من موقعها وخبراتها ووسائلها وكفاءتها ومعرفتها للقواعد القانونية⁽²⁾.

إن في معظم التشريعات الحديثة العامة لا يمكن أن تطبيق السياسات إلا من خلال قيام المسؤولين الإداريين بوضع لوائح تفصيلية وتوضيحية لتشريعات السياسة العامة، ومدتها بمجموعة التفسيرات المطلوبة، التي تضمن لها أفضل تنفيذ ممكن محقق للهدف الأساسي⁽³⁾. ولعل البيروقراطيين في الجزائر على إختلاف وظائفهم يعدون من أهم المصادر الرسمية للمعلومات، خاصة تلك المتعلقة بالأمور الفنية التي تتطلب درجة عالية من التخصص، ويختلف دور هؤلاء في تقديم المعلومات حسب طبيعة القضايا العامة وحساسيتها، فهذه النخبة لعامل ضلع كبير في بناء السياسات العامة، من خلال تقديم المقترحات والخيارات والتفضيلات للقادة السياسيين حول أعقد المسائل التي تواجه قطاعاتهم وكذلك طبيعة المعلومات المتخصصة والتي يدركون حقيقتها وخلفياتها بحكم إطلاعهم على أمهات القضايا في الحكومة.

لكن هذا لا يبرر صدق هذه المعلومات ودقتها بصورة مطلقة فكم من قضايا عامة اصطدمت بصخرة البيروقراطية نظرا لتعارض مصالحها، وقلة إمتيازاتها، وتهديد مكانتها ونفوذها، وكذلك كم من قضايا عامة أدرجت في أعمال الحكومات لكن تفضل البيروقراطية تركها في طي النسيان نظرا لدرجة حساسيتها، فعلى سبيل المثال قضايا محاربة الفساد والرشوة وتبديد الأموال وتبييضها والمحاسبة، والرقابة... الخ فهذه قضايا لا

(1): George C. Ed Wards, Ira sharkansky, op.cit, p99.

(2): جيمس أندرسون، المرجع السابق، ص 61.

(3): فهمي خليفة الفهداوي، المرجع السابق، ص 217.

تفارق أحنده الحكومة إطلاقا في الجزائر والدول النامية وخصوصا العربية، لكن الحصول على معلومات قيمة بشأنها من طرف هؤلاء الفئة والنخب يعد أمرا عسيرا لا يمكن كشف النقاب عنه، حيث تفضل البيروقراطيات إتلافه وتركه في غياهب السياسة، فتحتكر المعلومات بشأنها وتفضل الحفاظ بمعارفها وخبراتها لتوظيفها في قضايا تخدم مصالحها بشكل مباشر.

رغم الوصف الحديث للبيروقراطيين بالتعقيد والروتين وبطء الإجراءات إلا أنه رغم التطورات الحديثة للإدارة وتكنولوجيات المعلومات والدرجة العالي من التخصص والدقة، إذ أصبحت المعلومات تأتي من كل فج عميق وتتطلب عملية تخزينها وفرزها وتحليل محتواها أكبر دقة وكفاءة وتفرض وجود فئات أخرى أعلى درجة من البيروقراطيين الذين أمهكتهم الملفات والتقارير والسجلات والارشيفات الورقية. ستضل هذه النخبة من الموظفين في مختلف الدوائر الحكومية أحد أهم مصادر المعلومات الخاصة بالقضايا العامة والأحداث السياسية خاصة في الأنظمة الديمقراطية، ومن الواضح أيضا أن لهذه الدوائر وسائلها للسيطرة على حجم المعلومات التي ترغب في نشرها وطريقة تفسيرها لها. كما أن القرارات التي يتخذها أفراد النخبة السياسية سواء التنفيذيين أو التشريعيين تعتمد على حد كبير وبعيد على المعلومات التي يحصل عليها هؤلاء من الوكالات الإدارية، والحقيقة في هذا الموضوع أن المجتمعات الحديثة المعقدة لا يمكن أن تدبر أمرها دون دوائر حكومية تظم أعلى البيروقراطيين تخصصا وخبرة وإطلاعا.

فالسياسات العامة هي بيانات للنوايا تشرعها الهيئة التنفيذية والتشريعية، لكن تحقيقها يعتمد على هذه النخب الحكومية وعلى تجاوزها مع هذه السياسات، وإلا ستضيع هذه السياسات في متاهات سوء فهم الدوائر الحكومية المعارضة، وعليه فالبيروقراطيين فئة خاصة تحتل موقعا متميزا في الأجهزة الحكومية يكفل لها إدارة كم ضخم من المعلومات والبيانات التي تخص أهم القضايا والمشكلات العامة، وتوجيه هذه المعلومات لخدمة مصالحها، وإلا احتكارها تحاشيا لأي تهديد لمراكزها من طرف السياسيين⁽¹⁾. وعليه فالبيروقراطية تنظيم وتقسيم للعمل، وكفاءة وإحتراف، ومعلومات... الخ، أو عدم كفاءة وتقاوس وروتين... الخ. فعلى القيادة السياسية البحث الحصيف عن كيفية التعامل مع هذه الدوائر كيف ومتى نضغط عليها وتوجهها؟ وكيف ومتى نعيد تنظيمها؟ وكيف ومتى نتخلص من قطاعها الزائدة؟ ومتى نمدحها ونكافؤها؟

(1): محمد علي محمد، علي عبد المعطي محمد، السياسة بين النظرية والتطبيق، الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية، 1999، ص368.

3/ التكنوقراطيين^(*) وسلطة المعرفة:

لقد كتب أرنست رينان "Ernest Renan 1848" متنبئا بظهور التكنوقراطية بالمعنى الحرفي للكلمة قائلا: "في المجتمعات البدائية، كانت جماعة الكهنة تحكم باسم الآلهة، أما مجتمعات المستقبل فسيحكم العلماء باسم البحث العقلاني عن الأفضل". ولعل هذا القول له معنى واسع في عالمنا اليوم كون العلماء والتقنيين الذين يقبضون على الأسرار الجديدة التي تسمح بالتعامل مع التطور، ويقبضون على القدرة الأساسية في العالم المعاصر، خاصة مع نهاية القرن العشرين بدأ وزن العلم يتزايد وينمو في مجال السياسة وإتخاذ القرارات، وكذلك التطور التكنولوجي والثورة المعرفية والمعلوماتية التي خلقت منطلقات جديدة في التعامل مع القضايا الاجتماعية، وأحدثت تغييرا جذريا في البيئة الإدارية والسياسية، الأمر الذي دفع بالحكومات إلى الاستعانة بفرقة أخرى أكبر تخصصا وكفاءة من البيروقراطيين الذين لا تؤهلهم مهاراتهم للتعامل مع هذا الوابل من التكنولوجيا والمعلومات التي تتطلب مهارات من نوع خاص، وهو ما يشار إليه حاليا تحت نفس الاسم إلى سيء ما مختلف قليلا، وهم الإختصاصيين في الهيئات الحكومية والمؤسسات والجيش والجامعات والمنظمات... الخ. فهم القادرون على جمع المعلومات الضرورية لإتخاذ القرارات خاصة تلك المعلومات المتخصصة والمتصلة بالأمر التقنية⁽¹⁾.

إن هذا الإتجاه التكنوقراطي المؤسسي يتكون من عنصرين مكملين لبعضهما البعض وهما المؤسسة والتكنوقراطية (Corporation and Technocracy)، وتشير المؤسسة إلى نموذج خاص من العلاقات بين الدولة والمجتمع المتمدن أي " وجود نظام تمثيلي للمصالح والإتجاهات " ، وبعبارة أكثر تحديدا فإن المؤسسة تعني وجود إطار لتمثيل المصالح يتم من خلاله تنظيم الوحدات الإدارية في عدد محدود من الفئات غير المتنافسة والمرتبة هرميا والمتخصصة وظيفيا باعتراف الدولة بوضعها القانوني مع ضرورة تقييدها بإجراءات معينة من حيث الإختيار وتوضيح المطالب والدعم.

^(*): التكنوقراطيين: يطلق هذا الاسم على التقنيين العاملين في خدمة الإدارة والمشاريع العامة، الذين يسمحون للأمة بالتعرف على عمل الهيئات العامة معرفة أفضل، وفي عام 1967 وضع الاقتصادي الأمريكي "غالبريث J.Glbraith" مصطلحا أكثر دقة وعملاية هو "البنية التقنية" ليصف دور التقنيين في الصناعات الكبرى في الإدارة الأمريكية. ولهذا المصطلح أيضا معنى آخر يحمل الذم حيث عبر ألفرد سوفي (Alfred Sauvy) الذي أشار إلى أن "التكنوقراطيين" هم التقنيون الذين لا نحبههم.

⁽¹⁾: مورييس دوفرجه، المرجع السابق، ص 192.

أما عنصر التكنوقراطية (Technocracy) فيتكون من الاعتراف بالحاجة إلى مناقشة مسائل كبيرة تتصل بالتنمية، والتنافس، والتغيير من زاوية علمية فنية بحيث تصبح المعرفة التكنوقراطية مصدر الشرعية للرقابة والسيطرة السياسية باسم الخبرة الفنية والعلم⁽¹⁾.

إن هذه الوقفة على مفهوم التكنوقراطية تدفعنا إلى الحديث عن دور هؤلاء النخب في صنع السياسة العامة في الجزائر كمصدر هام للمعلومات سيما تلك المتعلقة بالأمور التقنية والفنية المتخصصة، وقبل هذا يجب الإشارة إلى أن الحكومات المعاصرة لا يمكن أن تقوم برسم أي سياسة عامة دون الإعتماد على هذه النخبة إلى درجة أصبح يميل فيها الاعتقاد لدى معظم علماء السياسة إلى تلاشي دور البيروقراطيين وسيطرة الفئة التكنوقراطية على أديبات السياسة العامة، خاصة في الدولة الحديثة التي تعقدت فيها القضايا والمسائل العامة إلى درجة يصعب فيها تحديد أسباب هذه العضلات وكشف محدداتها، فتلجأ الحكومات بذلك إلى طلب مساعدة هؤلاء من أجل تحضير السياسات وبنائها وإعطاء الخيارات والتفضيلات والتنبؤات المستقبلية، سواء تعلق الأمر بالأمور النظرية التي يقدمها التكنوقراطيين في شكل نصائح وإستشارات علمية فنية، أو تلك الفئات التي تقوم بالتعامل مع أحدث التكنولوجيات خاصة تلك المتعلقة بالمعلومات وإدارتها.

تلعب البنية التقنية كما وصفها "غالبريت" دور محوريا في صنع وتوجيه السياسة العامة في الجزائر، فهم وحدهم الذين يملكون جزءا كبيرا من المعلومات الضرورية لاتخاذ القرارات واعطاء الخيارات الضرورية رغم وقوعهم تحت رحمة القادة السياسيين وثقافتهم السياسية والإيديولوجية، لكنها ذات تأثير بالغ خاصة في المسائل السياسية المعقدة، فهي تقضي بتفحص المسائل داخل مجموعات صغيرة تجمع كل الذين يعرفون العناصر المختلفة المطروحة، فإذا نظرنا إلى تنظيم الأحزاب من خلال القادة الداخليين واللجان التقليدية أو تنظيم البرلمان من خلال اللجان والمجموعات البرلمانية، وتنظيم الحكومات من خلال اللجان الوزارية، واللجان التقنية واجتماعات العمل... الخ.

فكلها عبارة عن بنى تقنية تقدم معلومات متخصصة حول أهم القضايا التي تقع في نطاق تخصصها، ولعل أصدق مثال هو أن الوزراء كقادة سياسيين دائما يقومون بتشكيل لجان وزارية خاصة تضم أخصائيين على مستوى القطاع لتحضير السياسات مثل «سياسات الأجور أو الأسعار أو الضرائب، السكن، الصحة، الأمن... الخ» ذلك لغرض التحكم الجيد في القضايا التي تواجه قطاعاتهم خاصة في الأمور التقنية والفنية المتعلقة بالمدة الزمنية والتكلفة وتحدد قيمة الموارد... الخ، فهم الذين يملكون المعلومات انطلاقا من معارفهم الخاصة

(1): فيريل هيدي، الإدارة العامة منظور مقارن، ترجمة: محمد قاسم القريوتي، ط2، عمان: المطبعة الاقتصادية، 1403هـ-1983م، ص213.

وقدراتهم العلمية كنخبة مؤهلة عمليا، وهو ما عبر عنه "ألفين توفلر" "بالإدھوقراطية"* أو المنظمة الموقفية وهي التي تقوم بدراسة مشكلة بعينها وتقديم معلومات دقيقة بشأنها أو بمثابة لجان دراسة لهذه المشكلة لكشف مسبباتها وأعراضها⁽¹⁾.

وعليه يمكن القول أن للتكنوقراطيين الدور المهم في صنع السياسات العامة، مما تقوم به من تقديم معلومات حول المسائل المعقدة في الحكومات انطلاقا من خبرتها ومعرفتها، وتهدف إلى خلق علاقات متوازنة بين مختلف السياسات وتمثيل المصالح نسبيا بشكل منظم². كما لها سلطة خاصة في توجيه السياسة العامة التي تمنحها لها المعرفة والدور المخول لها من طرف القادة السياسيين في جوهر المسائل العامة، وكما قال "ميشال فوكو":

«...إن العلاقة بين السلطة والمعرفة ليست علاقة خارجية بمقتضاها توظف السلطة المعرفة وتستعملها أداتيا، بل تؤكد أن تقنيات المعرفة وإستراتيجيات السلطة التي تعمل كمركب (Complexe) ، وإختلافها هو الذي يتيح نشاطها... فالعلم يجد موقعه في المعرفة ويتغير فيها ويهيكل بعض موضوعاتها، وينظم بعض بياناتها ويشكل مفاهيمها وإستراتيجياتها...»⁽³⁾.

يدلنا هذا القول بصدق عن دور العلم والمعرفة في كسب السلطة والنفوذ وهو ما يبرر حاليا سيطرت التكنوقراطيين على حقل السياسات العامة، إلى أن أصبحنا نسمع مصطلحات مثل الحكومة التكنوقراطية أو الأنظمة التكنوقراطية ذات الاتجاه المؤسسي كما عبر عنها فيريل هايدي. وهذا كله يدفعنا إلى التأكيد على أهمية التكنوقراطية كمصادر هامة رسمية أولية متخصصة للمعلومات لها وزنها في صنع السياسات وتوجيهها، فلا يمكن أن نتصور نجاح سياسات عامة في أي مجال ما لم تحضى بلمسات هؤلاء وتفضيلاتهم.

وهو ما أكدته (أنطون زحلان) علي دور هذه الفئة في الوطن العربي قائلا: " إن عدم وجود تقليد علمي ثابت، وإعتماد متخذي القرار على عدد صغير من المستشارين الفنيين، والسهولة التي يدعى بها الأفراد لأنفسهم عن غير حق أدورا هامة ، وعدم مأمونية السلطة، أو السهولة التي يمكن بها للأفراد غير المؤهلين التقدم نحو قمة الجهاز السياسي، وتسيير المهنيين عنوة، ومن ثم تحويلهم إلى أناس يعطون مواقفهم دون

*: الإدھوقراطية: هي فرق عمل متخصصة مؤقتة وهو ما اصطلح المسؤولون السياسيون التنفيذيون تسميته بإدارة المشروع أو "الحملة" تكون فرق للعمل من أجل حل مشكلة محددة أو إتمام مهمة معينة مثل (اللجان).

(1): ألفين توفلر، صدمة المستقبل "المتغيرات في عالم الغد"، ترجمة: محمد ناصف علي تقييد أحمد كمال أبو المجد، القاهرة: دار النهضة المصرية للطبع والنشر، 1974، ص284..

(2): فيريل هيدي، المرجع السابق، ص214.

(3): ميشال فوكو، السلطة و المعرفة ، ترجمة: عبد العزيز العيادي، ط1، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1414هـ، 1994م، ص40.

تفكير ومناقشة، والسهولة التي يمكن بها إرهاب المفكرين والعلماء وأصحاب الآراء المستقلة وإجبارهم على الصمت، كل ذلك أدى إلى شلل السياسات العامة وعقمها وإفراغها من محتواها...»⁽¹⁾.
فهذا تأكيد عن دور العلم والمعرفة التي تقدمها هذه النخبة لصناع السياسة العامة، في صورة معلومات التي تساعد على إستبصار الأحداث وقراءتها، فلا بد إذا من إلحاق العلماء والخبراء بمراكز صنع القرار خاصة في الوطن العربي الذي تعرف فيه هذه الفئة تهميشا لا مثيل له، وعلى القادة السياسيين أن يدركوا ما للعلم من قوة في خدمة السياسة.

ج/ دور الهيئات والشبكات الرسمية للمعلومات:

لقد تحولت قوة الأمم والمجتمعات اليوم من الجيوش والأموال إلى قوة المعرفة، وبما أن المعلومات تقودنا إلى المعرفة، فلا قيمة إذا لهذه المعلومات إذا لم تستثمر وتستخدم من قبل الإنسان، ولهذا الحقيقة إرهابات تاريخية كما سبق وأن أشرنا سابقا، فمن عصر الأنوع الطينية والبرديات والكتابات على العظام إلى عصر المخطوطات إلى العصر الورقي من الموسوعات والكتب والدوريات والوثائق والنشرات إلى ما بعد الورقية من مصادر إلكترونية وقواعد البيانات إلى الألياف الضوئية وإلى.....؟.

ويعرف هذا النوع من المصادر بصفة عامة على أنه: "جميع الأوعية أو الوسائل أو القنوات التي يمكن عن طريقها نقل المعلومات إلى المستفيدين منها وكل ما تتضمنه من جمع وتنظيم وتحليل وبحث وإسترجاع المعلومات لغرض الاستخدام الأمثل لها"⁽²⁾. وعليه يمكن القول أن مراكز المعلومات تعددت في جميع دول العالم والجزائر علي وجه التحديد بين سياسية وإقتصادية وإجتماعية وأمنية أولية وثانوية، عامة ومتخصصة، وكلها تمارس وظائف عدة تتعلق بإدارة المعلومات واستثمارها.

إن المعلومات أصبحت اليوم عبارة عن سلعة (commodity) يتم إنشاؤها وتجميعها وإستغلالها وحمايتها وإقتصادها وحتى التجارة فيها، وجاء هذا نتيجة الحاجة الموضوعية التي فرضتها الأوضاع الراهنة من ثورة معلوماتية ومعرفية أعادت صياغة هذه البنى بما يتماشى والتطورات العلمية والتكنولوجية المحلية والعالمية، فظهر التخصص والتداخل العلمي، وظهور الحاسبات الجيل الأول (1948) وما رافقها من تطورات في صناعتها وتطور في وسائل الإتصال التي إحتزلت المسافات وفتحت آفاق جديدة، وإستكمالا لهذه الصورة كان لا بد لهذا النوع من مستودعات المعلومات في الجزائر التأقلم والتوائم مع هذه الهيئة البيئية التكنولوجية الجديدة، لمواكبة وتلبية الحاجات المتعددة والمتناهية للمستفيد بتطلعاته الجديدة مهما كان نوعه، ولهذا كان لزاما على

(1): أنطوان زحلان، العلم والسياسة العلمية في الوطن العربي، المرجع السابق، ص248.

(2): عامر إبراهيم قنديلجي، مصطفى عليان، إيمان فاضل السامرائي، المرجع السابق، ص 22 / 25.

الدولة تصميم نظام للمعلومات الوطني يتماشى مع التطورات الدولية، فوضعت الخطط الخاصة بالشبكات كنوع جديد من مصادر المعلومات المترابطة التي يمكن أن تتناول مختلف أنشطة المعلومات وخدماتها ويمكن لهذه الشبكات أن تكون ذات طابع وطني أو إقليمي أو دولي.

1/ دور شبكات وبنوك المعلومات الرسمية الوطنية:

هي عبارة شبكة تجمع كلا من مصادر المعلومات القائمة والخدمات المستخدمة والتنسيق فيما بينها لدعم تطوير نشاطها، بحيث يتسنى لكل مستفيد الحصول على المعلومات بما يتناسب وإحتياجاته، وتنطوي إدارة النظم القومية للمعلومات على وجود خطة إستراتيجية لتحديد الأولويات وتنسيق الموارد بما يتفق ومجالات الإفادة منها، فهناك عدد من الشبكات الموجهة موضوعيا والتي تشمل شبكات المعلومات العلمية (الفيزياء، والأحياء، التكنولوجيا، مجالات متعددة... الخ)، وهناك شبكات موجهة وفقا لطبيعة النشاط مثل (الخدمات العامة، الخدمات الصحية، النقل والمواصلات، الدفاع، الإسكان والتعليم، وغير ذلك من الخدمات الوطنية المتصلة بالمصلحة العامة). وكذلك الموارد مثل المياه والطاقة... الخ، والإنتاج مثل الصناعة والتجارة والزراعة... الخ، وأيضا الإدارة كنظم المعلومات الإدارية، وتجهيز البيانات، والتخطيط العمراني، والتنمية... الخ، وعادة ما تتم صياغة أهداف نظام الشبكة على ضوء أهداف الخطة الوطنية وإحتياجات مختلف فئات المستفيدين (صناع القرار، ساسة، مخططين، استراتيجيين، خبراء... الخ).

لقد أصبحت شبكات المعلومات اليوم مصدر مهما للمعلومات، وذلك لما تقدمه من خدمات معلوماتية خاصة لصناع القرار والسياسة العامة وهذا هو لب موضوعنا هنا، فقبل ذلك يمكن أن نقدم تعريف للشبكة أو شبكة المعلومات بأنها: " عبارة عن تركيب مجموعة من الحواسيب (Comuters) وطرفيات (Terminals)* بغرض استخدامها من قبل المستفيد"⁽¹⁾.

وبالتالي مراكز المعلومات هي عبارة عن شبكة متجانسة تتفق فيما بينها بوسائل الإتصال الحديثة، ومن خلال هذا التعريف يمكن أن ندرك قيمة هذه المراكز ودورها في صنع السياسة العامة، خاصة بوجود قواعد للبيانات والتي تعتبر كمورد أولية ضرورية لبناء أي سياسة كانت اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية... الخ، فهي تضم نصوص كاملة لوثائق مخزونة أو بيانات بليوغرافية أو أدلة والتي تعتمد عليها الحكومة وجميع المستفيدين منها في جميع القطاعات. ولهذه المراكز والشبكات أهمية كبيرة جدا لدى الحكومة وصناع السياسة العامة وذلك من خلال:

* طرفيات (Terminals): أو ما يطلق عليها البعض مصاريف أو نهائيات، وهي نافذة للدخول على المعلومات واسترجاعها، أو إضافة ما يمكن إضافته إليها في ضوء ما يسمح به نظام الشبكة المعتمد.
(1): عامر إبراهيم فتديليجي، ربحي مصطفى عليان، إيمان فاضل السامرائي، المرجع السابق، ص 291.

1- تكامل المعلومات: تقدم هذه المراكز مقياس تكامل المعلومات أو جودة المصدر أو درجة دقتها وكمالها وأصالتها ومصداقيتها، فعابا ما تكون هذه الأوعية بمثابة مصفاة تحلل فيها المعلومات وتفسر بحيث تضمن موثوقيتها، أي النوعية أو الحالة التي تؤكد أنها معلومات موثقة أو أصلية ولا تخوم حولها الضنون والشبهات.

2- الملائمة: ويمكن أن تزداد قيمة المصدر من خلال إتاحة المعلومات أو الوقت الملائم¹، حيث تكون في متناول صناع القرار في حالة الضرورة خاصة فيما يتعلق بالقضايا المعقدة والسريعة إلى درجة تجعل الساسة يلجئون إلى هذه المراكز على جناح السرعة تفاديا لضياح الوقت وتفاقم الأزمات، وخير دليل على ذلك في الأزمات أو الكوارث أو الفقر أو التضخم... الخ، فالحكومة لا بد لها أن تحصل على معلومات وبيانات قيمة في هذا الشأن، فتلعب هذه الشبكات والقنوات والأوعية دور محوريا في إمدادها بالمواد الخام (البيانات).

تتوقف قيمة المعلومات إذا في معظم الأحيان على قدر أهميتها ومغزاها وحدائتها بالنسبة لصناع السياسة العامة، وهذا هو ما ينبغي على مؤسسات وشبكات المعلومات القيام به، خاصة بعد التأثير السريع لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات على عمل هذه المؤسسات من تطوير خدماتها، ونشر آفاق هذه الخدمات إلى مناطق متباعدة وقطاعات عريضة في المجتمع، ومن الطبيعي أيضا أن يؤدي هذا الأثر المتراكم لهذه الثورة إلى تفجير المعلومات والمتمثلة في فيضان الوثائق والمصادر على إختلاف أشكالها، فضلا عن تشتتها الجغرافي، واللغوي والموضوعي.

لقد دفع ذلك جل دول العالم إلى العمل الجاد للإرتقاء بدور شبكاتها الوطنية للمعلومات وزيادة فعاليتها، خاصة في علاقتها بمراكز إتخاذ القرار وصنع السياسة العامة، وتحسين عملية الإتصال بينها من جهة وبينها وبين المستفيدين من جهة أخرى، وذلك لتعدد أشكال وأوعية المعلومات وتشعب موضوعاتها بشكل لم يسبق له مثيل، فهناك التقارير والوثائق الرسمية والملفات المقروءة آليا، والأقراص... الخ، فالسياسي اليوم أو العسكري أو الإداري أو الاقتصادي، ورجل التربية والتعليم والإعلامي لا يستغني في عمله وفي أسلوب صنع قراراته عن المعلومات لاسيما إذا كانت دقيقة ومناسبة لطبيعة العمل الذي يقوم به، وعلى هذا الأساس أصبحت كمية المعلومات التي تملكها الدولة وعمليات إستثمارها في شتى ميادين التنمية إحدى المؤشرات الأساسية التي يقاس بها تقدم تلك الدولة، وهذا دليل صادق على أهمية ودور هذه الشبكات وقطاع المعلومات الوطني بشكل عام

(¹): ذياب البدانية، المرجع السابق، ص169.

في صنع السياسات العامة، لما يضطلع به من مسؤولية جمع المعلومات وتنظيمها وتحليلها، وتسهيل إيصالها في أعلى كفاءة وجودة وملائمة ممكنة.

إن توفير البيانات الإحصائية و المعلومات بالكم والكيف الملائمين والوقت المناسب، يعد من الشروط الضرورية اللازمة لقيام ونجاح عملية التخطيط بفهمها الواسع، كما تعد شرطاً أساسياً لإتخاذ القرار الصائب، فالمعلومات والبيانات هي الأدوات الكاشفة للحقائق موضوع التخطيط والأبعاد وظروف وملايسات القضية والمسألة محل صنع السياسة. وإنطلاقاً من هذه الحقيقة فلا بد من جودة ودقة هذه البيانات، وهذا ما يستلزم وجود شبكات معلومات وطنية تتوفر على كافة الإمكانيات لغرض تبويب وعرض وتوثيق البيانات ونقلها وتخزينها وإسترجاعها، وربما أيضاً تحليلها وإستخلاص مؤشرات مختلفة منها، وذلك لإتاحتها إلى صناعات القرار والساسة بالكم والكيف والتوقيت المناسب.

ولعل من أهم أمثلتها هنا حول الشبكات وبنوك المعلومات الوطنية للمعلومات (الديوان الوطني للإحصاء) الذي يعد من المصادر الرسمية العامة (الحكومية)، وهذا المصدر الرسمي أستحدث في معظم الدول ، لإمداد جميع أجهزة الدولة من وزارات ومراكز بحوث ومنظمات بالبيانات والإحصائيات والتقارير التي تساعد في عمل التخطيط والتطوير والتقييم ورسم السياسات وإتخاذ القرار، إذ يعد من أهم بنوك المعلومات ويضطلع بالقسط الأوفى من عبء مسؤولية توفير بيانات ومعلومات بدءاً بجمعها وإنتهاء بتحليلها وإستخلاص مؤشرات ومقاييس منها ونشرها ، مروراً بتقييمها وتبويبها وعرضها وتوثيقها.

ومن بين هذه البيانات مثل تعداد السكان كأهم بيان للحكومة في صنع السياسات العامة خاصة المتصلة بتوزيع الموارد وتغطية الأعباء العامة، وكذلك بحث العمالة بالعينة من حيث الفئات والبنود أو الخصائص مثل الحالة التعليمية والمهنة، والسن، وكذلك نشرات إحصائية حول التوظيف والأجور وساعات العمل والتي تعد من أهم البيانات لإعداد تقارير الدخل القومي والحسابات القومية، وأيضاً إحصاء العاملين المدنيين بالحكومة والمهينات العامة والتي تعكس أهم سمات وملامح النظام الوظيفي، بالإضافة إلى تقارير إحصائية أخرى مثل دراسات الكفاءات العلمية أو الإطارات ذوي الدرجات العليا... الخ. هذا المثال البسيط يدلنا عن أهمية ودور أجهزة المعلومات في عمليات صنع السياسة العامة والمتمثلة في إمداد الساسة والمخططين بالبيانات والمعلومات اللازمة بأكبر مقدار من الكفاية والملائمة وفي أقصر وقت ممكن.

2/ دور الشبكات الإقليمية والدولية الرسمية:

لقد دخل العالم عالم الشبكات، وأصبح الإتصال قائما على إدماج التكنولوجيا في نقل المعلومات وحسب تعريف البنك العالمي: " تعني تكنولوجيا المعلومات والإتصال القيام إلكترونيا بعمليات تصنيف المعلومات، نقل المعلومات، إستخدام المعلومات". وحسب هيئة الأمم المتحدة تعني تكنولوجيا المعلومات: " الارتباط بالشبكات أو الدخول فيها، أو رسم سياسة لاتصال، أو استخدام الشبكات"⁽¹⁾.

نستطيع من خلال هذين التعريفين التأكيد دون مغالات أن ثورة المعلومات خلال هذا القرن قد غيرت في بنية مصادر الثروة فلم يعد مصدرها ماديا، بل أصبح معلومة أو معرفة، فالسعي من أجل الثروة أصبح اليوم بشكل كبير سعيا وراء المعلومات، هذا الأمر جعل الدول المتقدمة والنامية على حد سواء تدخل عالم الشبكات سواء على المستوى الوطني كما رأينا أو على المستوى الإقليمي والدولي، وخلق هذا إدراكا عميقا لديها بأنه لم يعد باستطاعة أي دولة منفردة أن تكون لاعبا ناجحا في اللعبة العالمية لعصر المعلومات الذي نعيشه⁽²⁾. ولعل أهم الطرق المتبعة في دول عديدة للإستجابة للإحتياجات الوطنية هي إنشاء الشبكات أو الدخول فيها سواء كان ذلك حسب التخصصات الموضوعية، أو نوع الخدمات (أمنية، زراعية، صحية، الطاقة، المواصلات... الخ)، أو حسب مستوى الشبكات (وطنية، إقليمية، دولية).

هذه الأخيرة هي موضوع دراستنا في هذه النقطة، إذا أصبحت الشبكات الإقليمية إحدى الدعائم الأساسية للدول المنظمة إليها سواء في تخطيط بنيتها الأساسية للمعلومات، أو تزويدها بالمعلومات والبيانات المتخصصة التي تقع تحت إهتمام الشبكة مثل الصحة أو التعليم أو الزراعة أو الصناعة... الخ. ومن أهم الأمثلة هنا هي شبكة الخليج التي تعد أول شبكة للحاسب الآلي في الشرق الأوسط، والتي بدأت عملها في (1985) في مدينة الملك عبد العزيز للعلوم والتقنية المعلوفة بـ (KACST) في المملكة العربية السعودية، هذا وقد إتسع نطاق تغطيتها لتظم معظم دول مجلس التعاون الخليجي³. وتتصل شبكة (بيتنت BITNET) الأمريكية، ومنها تتصل أيضا شبكة (إيرن EARN) الأوروبية، وغايتها توفير المعلومات وتبادلها على نطاق واسع والتي منها نقل الملفات والنصوص والبرامج، وبث الرسائل، وكذلك الإتصال بقواعد البيانات والتي تضم (20 ألف) وثيقة وقاعدة بيانات للمصطلحات العربية تقدر بحوالي (150 ألف) مصطلح.

(1): بشير مصطفى، " المؤشرات الجديدة للعلوم والتكنولوجيا والابتكار في المجتمع المبني على المعرفة"، المستقبل العربي، العدد 306، أغسطس 2004، ص 212.

(2): أحمد بدر، جلال الغندور، ناريمان اسماعيل متولي، المرجع السابق، ص 45.

(3): إبراهيم قنديلجي، ربحي مصطفى عليان، إيمان فاضل السامري، المرجع السابق، ص 316.

أيضا توجد الشبكة العربية للمعلومات التابعة لجامعة الدول العربية، التي حظيت بدعم من المنظمة العالمية (اليونسكو) من خلال برنامجها للمعلومات (UNESCO. PGI). إضافة إلى المكتب الإقليمي العربي التابع لبرامج الأمم المتحدة للتنمية (UNDP.PBAS) في دعم المراحل الأولى لهذا المشروع والتي شملت وضع التصورات والدراسات الأولية، وتضم هذه الشبكة قاعدة بيانات تضم (25 ألف) تسجيلة تضم محتويات المركز، وقاعدة أخرى للدوريات بما (1800 تسجيلة) للدوريات، وكذلك إنشاء بنك للمعلومات الإحصائية يضم أكثر من 3 ملايين تسجيلة للمدخلات الإحصائية حول التبادل التجاري بين الدول العربية ودول العالم الأخرى والسكان وخصائصها وموازن المدفوعات والحسابات القومية وموارد الطاقة، وكذلك قواعد وأدوات للتقويم والمتابعة.

ومن أهم هذه الشبكات العربية (شبكة الدول الإسلامية) التي يحرص عليها البنك الإسلامي الدولي، وقد إهتم البنك بشؤون وقواعد وشبكات المعلومات من منطلق أنها تسهل الحصول على المعلومات وتعزز برامج التفاهم والتعاون والتطوير بين الدول الإسلامية، وجاء هذا المشروع نتيجة إعلان مكة الصادر عن "المؤتمر الإسلامي الثالث 1981"، ثم إستجابة لقرارات المؤتمر القمة الإسلامي الخامس بالكويت عام 1987، وفي عام 1991 تمت بعض الدراسات المستفيضة حول هذه الشبكة.

أما عن أمثلة الشبكات الدولية، فيأتي في مقدمتها إسهامات اليونسكو التي انتهت عام 1974 إلى انشاء وتطوير نظم المعلومات الوطنية (NATIS) داخل كل دولة وذلك من خلال دمج برنامجيها (NATIS وUNISIST) في برنامج واحد هو (GIP) عام 1976، ويهتم أساسا بقضية السياسة المعلوماتية المتعلقة بالدول النامية وذلك من خلال الوثيقتين*.

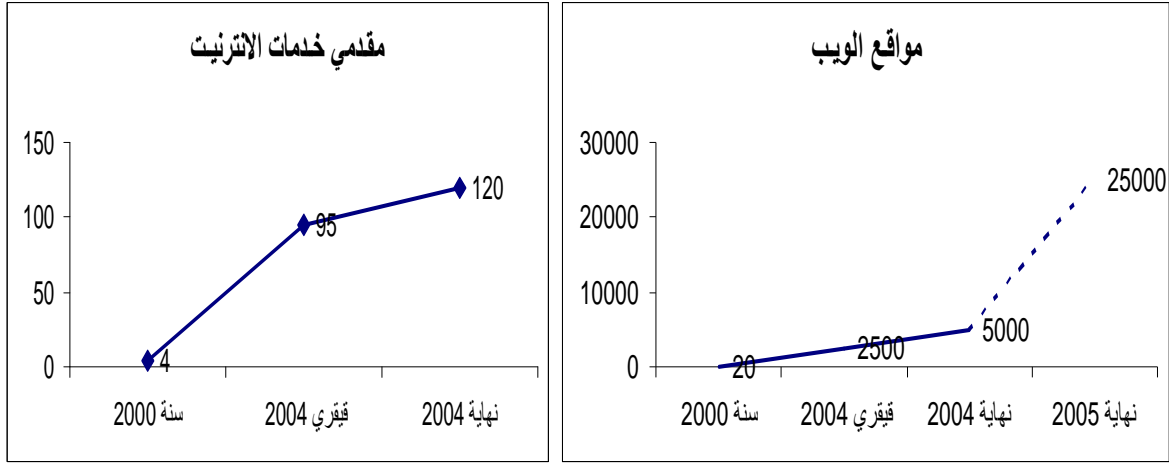
وكذلك تعد شبكة الانترنت أحد أهم المصادر الناقلة للمعلومات، والتي فرضت الدخول فيها كنتيجة حتمية لتأمين السيطرة على المعلومات وتحياتها للمستفيدين (صناع القرار والسياسة) بالسرعة والشمولية التي يتطلبها منطق العصر في أي بقعة في العالم، وتسمى الشبكة العالمية (World.net)، وتعد أكبر مزود للمعلومات في الوقت الحاضر، والتاريخ الحقيقي لولادتها هو 1969م من قبل وزارة الدفاع الأمريكية وأطلق عليها اسم شبكة أربانت (ARPANET)، حتى وصلت إلى ما هي عليه اليوم من تطور⁽¹⁾.

(*):Wesley-Tanaskovic's. guidelines on information policy: scope, formation and implementation, 1985.

(1): إبراهيم قنديلجي، ربحي مصطفى عليان، إيمان فاضل السامرائي، المرجع السابق، ص326.

وإعتقادا على الأرقام الخاصة بالانترنت في الجزائر المصرح عنها من قبل وزير البريد و تكنولوجيايات الإعلام و الاتصال في مارس 2005 تؤكد مدي استخدامها في الجزائر كمصدر للمعلومات.

الشكل رقم(07)



المصدر: www.isesco.org

ويعد مركز البحث في الإعلام العلمي والتقني (CERIST)، (GECOS) و (EEPAD) من أهم المقدمين لخدمات الانترنت في الجزائر يجب التطرق إلى مشروع الخط الرقمي المشترك لتوفير الخدمة في مجال الانترنت بسرعة فائقة رغم بعد المسافة (ADSL) التجربة التي أعدها (EEPAD) بالتنسيق مع الجزائر تليكوم و التي تمثل خطوة جديدة لتعزيز استعمال وسائل الاتصالات الحديثة العهد.

إن هذه الأمثلة عن بعض الشبكات الإقليمية والدولية تدلنا على أهميتها في عمليات نقل المعلومات وتبادل الخبرات والمعارف سواء بين الحكومات والدول أو بين الباحثين والعلماء والخبراء، وذلك لتوظيفها في عمليات صنع السياسات وإتخاذ القرارات وحتى عمليات التغيير والتطوير والتحديث الشامل، ولعل حال المعمورة اليوم أصدق مثال على ذلك فلا تجد مؤسسة أو هيئة حكومية عامة أو خاصة ليست على إتصال بهذه الشبكات، كأحد المداخل الأساسية للحصول على المعلومات حول القضايا المتشعبة والمتداخلة، وذلك لمعرفة آخر التطورات العالمية والإستفادة من التجارب العالمية في مجال التخطيط والتنمية، وكذا تبادل الأفكار والمعارف والخبرات في شتى حقول السياسة.

وبصورة أدق يمكن القول أن هذا النوع من مصادر المعلومات يشكل واحدا من أهم المصادر لصانعي السياسات العامة وذلك من خلال عدة إستخدامات سواء تعلق الأمر بسرعة تبادل المعلومات على المستويين المحلي والدولي، أو نقل الخبرات والمعارف من دول أخرى، أو الحصول على الخبرات والمعارف من دول أخرى، أو الحصول على بيانات إحصائية ومعلومات قيمة حول أصعب القضايا التي تواجههم خاصة تلك التي

لها علاقة مباشرة بالعالم الخارجي (البيئة الخارجية) فيما يخص السياسات التجارية أو المعرفية أو الثقافية والعلمية، أو حتى تجارب حول محاربة الفقر والأمية، أو نقل أفكار ومناقشات وتحليلات لخبراء وعلماء وفقهاء في شتى دروب المعرفة، كل حسب تخصصه لتوظيفها في مواجهة تحدياتهم القطاعية، لذلك تلجأ الحكومات لدخول هذا العالم رغما عنها كنتيجة حتمية تفرضها ثورة المعلومات ودخول مجتمعات المعرفة.

ومما سبق ذكره يمكن القول أن هيئات المعلومات والشبكات الرسمية تعد أحد أبرز المصادر التي تعتمد عليها الدولة الحديثة في سبيل تغطية إحتياجاتها المعلوماتية لأغراض التخطيط ورسم السياسات، خاصة في ظل التطور العلمي والتكنولوجي الذي يشهد العالم المعاصر والاهتمامات المتزايدة بينوك وشبكات المعلومات ونظم وسياسات المعلومات، على المستوى المحلي ثم ذهبت الدول منفردة أو مجتمعة على الدخول في الشبكات الإقليمية والدولية وذلك لسد النقص الحاصل في مجال تبادل المعلومات التي يتم إتقاؤها حول تطبيق العلم والتقنية في مجال التنمية. وبذلك أصبحت هذه المصادر تستثمر هذه الثروة بالأساليب المثلى، وعملت على إعداد القوى البشرية المتخصصة، ووضعت البرامج التدريبية الشاملة لغرض خدمة مشاريع التنمية بشكل عام وصنع نهضة المستقبل.

وعليه ففي الجزائر لا بد من ربط هذه المؤسسات بخطة التنمية على كل المستويات، لأن دورها على قدر بالغ من الأهمية في تحقيق التنمية، ولذلك لكونها الوسيلة الوحيدة لإقتصاد المعلومات وإستثمارها لزيادة الكفاءة وتحسين الأداء، لأن الدور الفاعل للمعلومات لا يكمن بمجرد وجود هذه الثروة، بل هي موجودة في كل مكان، لكن في كيفية إستغلالها وإيصالها إلى صناع السياسة العامة في الوقت وبالكيفية والجودة المناسبة، ولكي يتحقق لهذه المؤسسات والشبكات النجاح في نقل المعارف وتطويعها لصالح التنمية لا بد من الاهتمام بإيجاد النظم الملائمة لذلك.

إذ أن «المعلومات هي السلطة العليا لتنمية الغد، بل لا تنمية بدون معلومات، لأنها تشكل قوة المعرفة التي تركز عليها خطط التنمية، في حين يشكل التوثيق أداة تنظيم هذه المعرفة». وعلى هذا القول الحصيف نحاول التعرف على موقع الدول العربية من هذا الإطار نجد أن الوطن العربي لا يزال على الحافة البعيدة من هذه الثورة بسبب إتساع الفجوة بيننا وبين الدول المتقدمة علميا وتقنيا، وإذا كان هذا هو الحال فلا بد من إدراك أهمية هذا المورد الإستراتيجي والعمل بشكل جاد وبخطى متسارعة لوضع خطط عملية وإستراتيجيات شاملة لتطوير بنوك وشبكات المعلومات الحديثة ورفدها بتقنيات المعلومات والاتصالات المعاصرة ومدتها بأعداد هائلة من الأخصائيين لتسهيل عمليات المشاركة والإفادة من نظم وشبكات المعلومات العالمية، وتبادل الخبرات لبناء

سياسات عامة وطنية في شتى المجالات آخذة بناصية العلم والتقنية لخلق التغيير الثقافي والاجتماعي والنهوض بإمكاناتها الذاتية.

د/ دور الهيئات الإستشارية ومراكز البحوث والدراسات:

بصفة عامة فإن هاته المصادر تستخدم البيانات المتاحة في المحيط السياسي أو البيئية (الداخلية والخارجية) للدولة، حتى وإن كانت تقوم بإعداد بيانات خاصة، ولكن هناك فروق كبيرة بين الذين يسيطرون على ساحة البحوث وأولئك الذين يعملون بطريقة وقتية (ظرفية). وعلى ضوء هذا الاختلاف سنعالج كل واحدة على حدى على خلفية دور كل هيئة منها في تقديم معلومات وبيانات لصناع السياسة العامة وكذا وزنها في النظام السياسي ككل، فهي بذلك تعد من أهم المصادر الرسمية للمعلومات في جل الحكومات خاصة تلك التي تأخذ بالنظام الديمقراطي أين يتوفر المناخ الملائم للحريات العامة والآراء والنقد والتقييم والتقييم.

1/ مراكز البحوث والدراسات

تشكل هذه البؤر من المعلومات إحدى المرتكزات البنيوية العامة في قطاع المعلومات، خاصة في الدول المتقدمة التي تقدر مكانة العلم والبحث، ولقد سبق وأن شرحنا دور البحوث في تحديد مشكلات السياسة العامة لما تقدمه من دراسات حول أهم القضايا التي تواجه الساسة والضغوط البيئية، أي بنوع من الموضوعية والحياد السياسي، وهكذا فإن تحليل السياسات العامة يتم بطريقة شخصية عن طريق باحثين يعملون في إطار جامعتهم أو في إطار دراسات وإستشارات خاصة لدى الأطراف المانحة أو المعاهد المتخصصة، فعدد كبير من الباحثين والعلماء ومؤسسات البحث يتعاملون بطريقة غير مباشرة مع السياسات العامة من خلال تقييم لقطاع معين، سواء في إطار استشارة أو عقد بحثي يصدر عن دراسات غنية بالمعلومات، خاصة في الآونة الأخيرة أين أصبحت الدراسات تذهب أعيد من الوصف باستخدام الأساليب والمناهج العلمية الكمية والكيفية الملائمة والأدوات التحليلية التجريبية الموائمة⁽¹⁾.

لقد أصبحت مؤسسات الفكر بغض النظر عن هيكليتها، جزءاً دائماً من المشهد السياسي لدرجة أنها أصبحت الآن جزءاً لا يتجزأ من العملية السياسية في العديد من البلدان. حيث تقوم هذه المؤسسات على أنواعها بالعديد من الوظائف المختلفة التي تضم:

(1): د. منى حرب، "تحليل السياسات العامة في لبنان"، في: علي الين هلال (واخرون...)، المرجع السابق، ص 119.

- القيام بالأبحاث والتحليلات حول المشاكل السياسية.
- تقديم المشورة حول الهموم السياسية العاجلة.
- تقييم البرامج الحكومية.
- تفسير السياسات للوسائل الإعلامية الإلكترونية والمطبوعة، وبذلك يسهل على عامة الناس تفهمها وكسب الدعم للمبادرات السياسية.
- تسهيل إنشاء "شبكات للقضايا" تُشرك تشكيلة متنوعة من اللاعبين السياسيين يجتمعون على أساس مؤقت حول قضية سياسية أو مشكلة معينة.
- تأمين مخزون من الخبراء لتزويد الحكومة بالموظفين الأساسيين عند تغيير الحكم⁽¹⁾.

ولا بد من التأكيد على أن ثمة مفارقة بين المحلل الممارس للسياسات العامة وبين المحلل الأكاديمي، حيث أن الأول يدرك ويطلع على أدبيات التحليل أو صياغة المشكلات، بينما الثاني لا يدرك هذه الأمور، ولا تتاح له الفرصة لكي يعكس ذلك على أرض الواقع ويجاول عبر مناصب خاصة توضيح هذه الأمور ومن هذه المنابر المحاضرات الأكاديمية والمؤتمرات والندوات، والدراسات والبحوث والنشرات... الخ. حيث أن الجهد الأكاديمي العلمي أسهم إسهاما بارزا بالتلازم مع الممارسة العلمية ولذلك نلاحظ أن الاهتمام الجامعي قد تطور بقضايا السياسات العامة، وانتقل من منظور الوصف إلى التحليل والصياغة.

وعليه فقد أصبحت هيئات البحث العلمي الأكاديمي ومراكز البحوث والدراسات في الجزائر تقدم بدائل إلى المسؤولين الذين يأخذون ما يرونه مناسباً منها، وكذلك تتبنى هذه الهيئات تصورات وتوجهات إقتصادية وإجتماعية وتعليمية وثقافية تخدم المجتمع المحيط، ويعمل بعضها خاصة العامة منها عملاً تخطيطياً في نطاق إقليمه، وكذلك تحليل المشكلات المجتمعية ومحاولة صياغة حلول لها، كدراسات حول الفقر والبطالة والعمالة ومستوى الدخل والمستوى المعيشي، والامية... الخ، ونذكر منها "مركز الدراسات الإستراتيجية" بالإضافة إلى المراكز البحثية العامة والجامعات والمعاهد المتخصصة، والخاصة هناك مراكز الصحف ودور الخبرة والاستشارات الموزعة على أكثر من قطاع، وتكون مهمتها إجراء مناقشات وحوارات حول السياسة العامة في شتى المجالات، وكذلك تتيح هذه المراكز منابر مفتوحة لمناقشة المشكلات العامة.

إن هذه الهيئات تؤمن لصناع السياسة العامة قاعدة من البيانات والمعلومات تساعد في تحديد إرهابات المشكلات، وتشكل عملاً إحاطياً بها وتحديدًا بخلق معارف ومعلومات حولها وصياغة بدائل لها. وزاد الأمر

(1): جيمس ج. ماكغان، "دور مؤسسات الفكر والرأي في السياسة الخارجية الأميركية"، على الموقع " www.EJournal Arabic.htm "

تطورا خاصة في الدول المتقدمة حتى أصبحت أحد الأطر العقلانية التي تخلق معارف وتقدمها بشكل موضوعي وكفاء، بما يمكن صناع السياسة العامة من تبني سياسات أكثر ارتباطا بالواقع، وكذلك تؤمن له درجة من الرشادة والعقلانية.

2/ دور الهيئات الإستشارية:

لا بد من التنويه إلى قضية أساسية هنا هي أن هذه الوظيفة الإستشارية لازمت الإنسان عبر جميع مراحل تطور المجتمعات البشرية، كأداة فعالة كان يلجأ إليها الحكام والملوك والرؤساء وغيرهم للحصول على الحلول الرشيدة للمشاكل التي كانت تواجههم، ولم يعرف مجتمع أسمى إستخدام هذه الوظيفة قط من المجتمع الإسلامي الذي إستلهمها من نص الكتاب والسنة كإحدى القواعد الأساسية للحكم في الإسلام، وقد إهتم بها العلماء والمفكرين والفقهاء في الماضي، ومازال الإهتمام يزداد في وقتنا الحاضر، وهي المتمثلة حاليا في الفكر الديمقراطي وهي موقع جدل بين المؤيدين والمعارضين للحكم الديمقراطي والمشاركة الشعبية⁽¹⁾.

ونريد أن نوضح شمولية الشورى وتعدد أشكالها ونحاول أن تفهمها في إطار الفكر السياسي والإجتماعي في العصر الحالي إنطلاقا من تساؤل جوهري، ما هي الهيئة التي تمارس الشورى وكيف يتم تكوينها ومدى الإستفادة من أشكال المشاركة والديمقراطية المعاصرة؟ إن الإجابة على هذا السؤال تقودنا للحديث عن طبيعة الهيئات المستحدثة في الأنظمة الديمقراطية المعاصرة والتي أصبحت تحت أهمية متعاظمة خصوصا في ظل الظروف والتغيرات المتلاحقة والتطورات المتسارعة والتعدد والتشابك في الأعمال الحكومية، حيث عرفت هذه الوظيفة تطورا ملحوظا في الأطر والوظائف والأدوار والأهداف، وذلك إنطلاقا من العوامل مثل التطورات العالمية "فكرة العولمة" والبيئة الغير المستقرة التي تعمل فيها الدول وتنشأ فيها السياسات العامة. وإتساع في دور الدولة والطبيعة التدخلية للدولة وبالتالي اتساع مال عمل السياسة العامة⁽²⁾.

وعلى خلاف ما كان سائد في المجتمعات العربية الإسلامية التي عرفت تحولا جذريا في أنظمتها السياسية ولم تعد مقومات الشورى لديها كما في الدولة في الدولة الإسلامية سابقا في سنوات الخلافة، وما آلت إليه هذه الفكرة اليوم، من خلال تقسيم وظائف الدولة في إطار التحدي الديمقراطي الذي يفرض نفسه باستمرار في مجال التنظيم السياسي للدول العربية خصوصا، وعلى خلفية هذه الفكرة نمت عدة مؤسسات ذات طابع خاص تدعى بالهيئات الاستشارية، فبعدها كانت الوظيفة في يد العلماء والفقهاء ورجال الدين أصبحت في

(1): بشير محمد الخضراء، النمط البنيوي الخلفي في القيادة السياسية العربية... والديمقراطية، ط1، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، أيار مايو 2005، ص148.

(2): غازي أبو قاعور، المرجع السابق، ص159.

أيدي المحللين والمستشارين السياسيين في ظل الدولة الحديثة، فأخذت أشكالاً مختلفة من حيث الطبيعة القانونية والهياكل والأفراد. والجزائر من بين هذه الدول فمنذ فبراير 23 فيفري 1989 توجهت إلى هذا التوجه الجديد نحو إنشاء مجالس ذات طبيعة إستشارية في شتى المجالات، كتغيير جذري وهام في مؤسسات الدولة تأكيداً على الإنفتاح السياسي مما أدى إلى تعزيز وتقوية الدور الإستشاري في العمل السياسي والتشريعي، والتي نلخص عددها وأدوارها كمايلي:

الجدول (رقم 02)

الهيئات الإستشارية المحدثة بموجب مرسوم رئاسي	المهام الأساسية
1- المجلس الإسلامي الأعلى ¹	*- يهدف إلى الحث والإجتهاد في ترقية العمل السياسي إنطلاقاً من أحكام الشريعة سيما في الأمور الشرعية الموكلة إليه ليرفع تقريره لرئيس الجمهورية .
2- المجلس الأعلى للأمن الوطني ²	*- تقديم آراء إلى رئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن والدفاع.
3- المجلس الأعلى للقضاء ³	*- فهو مجلس تقريبي في مهامه الأساسية يعين القضاة وهو هيئة إستشارية طبقاً لنص المادة 156 التي تشترط استشارته لإصدار العفو الشامل .
4- المرصد الوطني لحقوق الإنسان ⁴	*- هيئة إستشارية تقوم بالتوعية حول حقوق الإنسان وكل إخلال بها ويقدم حصيلة سنوية عن حالتها في الجزائر ترسل إلى رئيس الجمهورية وهو جهاز للمراقبة و التقويم.
5- المجلس الأعلى للشباب ⁵	*- جهاز للتشاور وإقتراح وتقويم للسياسة الوطنية للشباب لضمان التكفل بحاجات الشباب وترقية الحركة الجموعية الشبانية و الوقاية من الأفات الاجتماعية.

(1): الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم رئاسي رقم 179/91، المؤرخ في 28 ماي 1991 المتعلق بالمجلس الإسلامي الأعلى، الجريدة الرسمية رقم 27 بتاريخ 02 جوان 1991.

(2): الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ندوة الوفاق الوطني المنعقدة في 26 و27 جانفي 1994 بالجزائر، (تم إنشاء المجلس الأعلى للأمن).

(3): الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي رقم 23/90 المؤرخ في 23 جانفي 1990. المتضمن إحداث المجلس الأعلى للقضاء.

(4): الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي رقم 77/92 المؤرخ في 22 فيفري 1992، المتضمن إحداث المرصد الوطني لحقوق الإنسان، الجريدة الرسمية رقم 15 بتاريخ 26 فيفري 1992، ص 322.

الجدول (رقم 03)

الهيئات الاستشارية المحدثة بموجب مرسوم تنفيذي	
المهام الأساسية	الهيئات
*- له دور في تقديم الرأي والمشورة في كل المواضيع الخاصة بالمالية	1- المجلس الوطني للمحاسبة ¹
*- يقدم الاستشارة في كل المواضيع التي تطرح عليه و التي تراها تخدم مصلحة ومكانة المرأة في المجتمع	2- المجلس الوطني للمرأة ²

إن الذي يهمنا هنا هو دور هذه الهيئات في توفير المعلومات لصناع السياسة العامة، حيث أصبحت هذه الوظيفة أحد أبرز سمات الأنظمة المعاصرة لما تقوم به من دراسات فنية وتقديم اقتراحات إلى الجهات التنفيذية التي بيدها سلطة اتخاذ القرار⁽³⁾. ومهما كانت طبيعة هذه الأجهزة سواء كمعاهد منفصلة ترتبط بشكل مباشر مع الجهة التي تحدثها، أو تنشأ وحدات للاستشارات الإدارية فمن مراكز اتخاذ القرار أو الوزارات أو الهيئات العامة، وهي عبارة عن مجالس تكنوقراطية متخصصة مؤلف من كوادر مؤهلة ومحللين وخبراء وأخصائيين وممن لهم علاقة بالسياسة العامة الاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية، وكذلك تشكل هذه الهيئات من لجان داخلية تعمل كمحلل للسياسات العامة فهي تدرس المشاكل وتحللها وتحدها وتصيغها وتنظم فيها البدائل.

ويذهب أصحاب الفكر الإداري المعاصر اليوم إلى القول بأن مصدر القرارات السليمة، وصنع السياسات العامة الرشيدة، أساسه الاستشارات التي يتسم فيها أصحابها بالمهارة والخبرة والكفاءة العلمية والعملية ومصداقية البيانات، وموضوعية الحياد والتحليل والمعالجة وتقديم البدائل العملية بوضوح، فالاستشارة إذن خدمة تقدم من طرف شخص أو عدة أشخاص طبيعيين أو اعتباريين مؤهلين ومستقيين داخلين أو خارجيين محليين أو دوليين، إما عن طريق المستشار (المستخدم) أو عن طريق الطلب أو الأخطار كما هو معروف بالنسبة للهيئات الاستشارية ذات الطابع الحكومي، وتكون هذه الخدمة على شكل دراسات وآراء وتوصيات تمثل في

(1): الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم تنفيذي رقم 318/96 المؤرخ في 25 سبتمبر 1996، المتضمن إنشاء مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية رقم 56 لسنة 1996.

(2): الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 98/79 المؤرخ في 29 مارس 1997، المتضمن إحداث المجلس الوطني للمرأة، الجريدة الرسمية رقم 18 لسنة 1997.

(3): عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الجزائر دار ربحانة، صص 102-103.

أصلها معلومات في شكل بدائل أو حلول لمشاكل قائمة أو متوقعة تتعلق بصنع أو تطوير أو تقييم السياسات العامة.

لقد اختلفت تسمية هؤلاء الفئات أو النخب بين مستشارين أو محللين، لكنها على الأرجح تعمل نفس المعنى، وذلك للدور الذي تطلع به هذه المؤسسات والفئات فيما يخص تحليل السياسات العامة، لأن وظيفة المحلل في العصر الحديث دخلت قاموس السياسة تحد عدة تسميات، مثل محلل النظم، محلل سياسي، محلل إداري وكذلك منشار اقتصادي أو اجتماعي أو مستشار عام... الخ. ومهما كانت فإن الدور واحد وهو ممارسة التحليل على أرض الواقع، من خلال قراءة المشكلات وجمع البيانات والمعلومات والحقائق حولها، لتقدم لصناع السياسة مقرونة بدائل دون أن يوصي بإحداها لأن أمر البت متروك بيد صناع السياسة. ويتلخص دور هذه الهيئات في ما يلي:

أ- تحديد الموقف ويتضمن تحديد المشكلات وإظهار الجدل حولها وإثارها وصياغتها بشكل دقيق وسليم.
ب- تقديم بدائل مناسبة لحل مشكلة السياسة العامة وإحاطة صانع السياسة بصورة عن نقاط القوة والضعف لهذه السياسة.

ج- تقديم رؤية للبدائل المناسب والتوصية في ضوء ما يقدم من إيجابيات وسلبيات لكل بديل بناء على اعتبارات وإمكانات مالية واقتصادية ومسؤولية اجتماعية للدولة.

وعليه يمكن القول أن دور هذه الهيئات الإستشارية إزداد تعقيدا في المرحلة الحالية ومستقبلا وذلك مهما كان تخصصها ومهما كان نوع الإستشارات التي تقدمها "إدارية، فنية، أو حسب الوظيفة المطلوبة... الخ"، وهذا نتيجة ثورة المعلومات ووسائل الإتصال من جهة فبقدر ما أفادت الأولى بحجم المعلومات المتاحة وسهولة الاتصال إلا أنها أربكت مستشاري ومحللي السياسات العامة إما لسرعة تدفقها أو تعدد مصادرها أو تباين مضمونها، وتغير دور الدولة الحديثة من جهة أخرى فقد أفرز زيادة حجم نشاط تدخل الدولة خاصة في القضايا المعقدة مثل القضايا الأمنية وقضايا الفساد والشفافية والإصلاح... الخ. فأصبح على المستشارون والأخصائيون كشف الخطأ من الصواب والمضلل من الموجه، وعلى هؤلاء معرفة السياسة العامة في الدولة حتى يستطيع صناع القرار أن يحدد جوانب القصور فيها، فهناك سياسات عامة غير محددة الملامح في مجالات

مختلفة تحتاج منهم نظرة ثاقبة للأحداث، وتفرض عليهم العمل الميداني المقصود به جمع المعلومات داخليا وخارجيا والتعاون والتبادل بين أجهزة المعلومات ومجموعات العمل ولجان الدراسة والبحث⁽¹⁾. ورغم ما يواجه هذا النوع من الهيئات والنخب من صعوبات حمة في مجال تقديم الإستشارات إلا أننا لو إختارنا الوظيفة التي تميز هذا القرن ومن سمات وملامح النظام الديمقراطي لقلنا بكل تأكيد أنها الوظيفة الإستشارية التي أصبحت من أهم الدعائم في بلورة السياسات العامة سواء كانت داخلية أو خارجية، من خلال تحديد أطرها وإقتراح أساليب بنائها وتنفيذها وتقييمها، فهؤلاء النخب من المستشارين السياسيين والخبراء وفقهاء السياسة هم دائمو الحركة بين الوزارات والهيئات العامة وفي نفس شبكة متخذي القرارات، وهؤلاء الخبراء وثيقوا الصلة بالهيئات الدولية، وذلك لآدائهم المهني الرفيع وخبرتهم الفنية، فيصدرون التقارير الدراسية حول السياسات العامة التي تعين عليهم تحليلها وتقييمها والتي تتنوع في مستوياتها، وهي ليست مصنفة أو منشورة ولا يسهل الوصول إليها، ويقدمون تقاريرهم حول التوجهات الحكومية⁽²⁾.

ثانيا: المجتمع المدني وأبعاده الفكرية في صنع وتوجيه السياسة العامة (المصادر غير الرسمية للمعلومات)

لا يمكن الحديث عن هذا الدور إلا في ظل مجتمع ديمقراطي، كما سبق وأن أشرنا في مقدمة الفصل، لأن حقل السياسات العامة لا يمكن تناوله إلا في ظل هذا النوع من النظم والثقافة السياسية والاجتماعية⁽³⁾. وذلك لكون جوهر السياسات العامة هو فتح صندوق أسود "Black Box" كما وصفه (إستون) لترى من فعل هذا؟ ومن أثر على من... الخ. أما النظم المطلقة المتسلطة فلا تسمح بهذا، فنفس الشيء فيما يتعلق بالمتابعة وجمع المعلومات وتنفيذ وتقييم السياسات العامة، أو بعبارة أخرى فإن التحليل والنقد ورد الفعل بالمعنى العلمي للسياسات العامة لا يأتي إلا في مجتمع تعمه الديمقراطية، ولا بد من الإشارة إذا إلى الآلية التي تتبعها الديمقراطيات الحقة لتحقيق رأي الأكثرية (المشاركة السياسية) التي هي جوهر العملية الديمقراطية والتي لا توجد ديمقراطية من دونها، ويؤكد العديد من خبراء هذا المصطلح مثل (الكواري وزيداني) على مايلي:

(1): طه خليل، "دور محلل السياسات العامة في أجهزة المعلومات"، في: علي الدين هلال (وآخرون...)، المرجع السابق، ص205.

(2): غازي أبو قاعود، المرجع السابق، ص

(3): علي الدين هلال، "تطور حقل السياسات العامة في مصر"، في: سلوى الشعراوي جمعة، طه خليل (وآخرون)، تحليل السياسات العامة في الوطن العربي، القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، 2004، ص18.

- وجود سقف مناسب من الحريات العامة وإحترام حقوق الإنسان، كحريات الاعتقاد والتجمع والنشر والتعبير.
- سيادة حكم القانون والمساواة أمامه، وإعتبار الحرية قيمة أولية وربما القيمة الأولية ضمن حدود القانون والدستور.
- وجود آلية واضحة لتداول السلطة التنفيذية سلمياً وقانونياً ضمن مبدأ المشاركة السياسية ومؤسساتها الدستورية.
- إفتراض وجود التعددية وإعتبارها طبيعية ومفيدة ويجب عدم قمعها أو تجاهلها، وهذا يعني وجود المعارضة وحققها في الترشيح والنقد والإشراف على كل العمليات الديمقراطية.
- الفردية، بإعتبار الفرد هو القيمة العليا والهدف النهائي، وما الدولة إلا وسيلة لتأمين حقوق الأفراد والموازنة بينها.
- الإعتتماد على الرشد أو العقلانية وتدفق المعلومات وشفافيتها وسهولة الوصول إليها وإستقلالية الهيئات والمؤسسات المتخصصة بجمع المعلومات وأهمية الحوار العلني.
- توسيع المشاركة اللامركزية السياسية المتمثلة بوجود النقابات ومؤسسات المجتمع المدني وأجهزة الحكم المحلي.
- إعتتماد المؤسسة والمؤسسات في العمل الديمقراطي والعمل فيما لا ينقطع أو يتزعزع نتيجة تغيير أصحاب المناصب السياسية.
- إعتتماد المواطنة في إعطاء حق المشاركة السياسية والوظيفية العامة⁽¹⁾.

إن هذه المبادئ الأساسية تبين لنا توفر حد أدنى من الثقافة الديمقراطية للحديث عن دور المصادر الغير رسمية للمعلومات في صنع السياسات العامة والمتمثلة في كل تشكيلات المجتمع المدني من أحزاب ونقابات وجمعيات أهلية ومهنية، جماعات ضغط ومصالح ، وكذلك دور الرأي العام ووسائل الإعلام وعملية الاتصال السياسي... الخ، كسمات وملامح أساسية لأنظمة الحكم الديمقراطية شكلاً وممارسة، ودون الخوض في مسألة الديمقراطية وطبيعة النظام ندخل مباشرة في دور المجتمع المدني كأحد أبرز القوى الفاعلة في النظام السياسي، ويلعب دوراً في صنع وتوجيه السياسات العامة من خلال تقديم معلومات بصورة غير مباشرة إلى صناع السياسة العامة.

(1) سعيد زيداني: "إطلالة على الديمقراطية الليبرالية"، في: علي خليفة الكواري، جمال الشلبي (وآخرون...)، المسألة الديمقراطية في الوطن العربي، بيروت: سلسلة كتب المستقبل العربي 19، مركز دراسات الوحدة العربية، 2000، ص 65-70.

وقبل تحليل هذا الدور لا بد من توضيح أمرين أساسيين هما تعريف المجتمع المدني، وكذلك ارتباط مضمونه ببعض المفاهيم الأخرى في الدولة الحديثة، وعليه يمكن تعريف المجتمع المدني بأنه: "مجموعة التنظيمات الطوعية المستقلة عن الدولة، التي تملأ المجال العام بين الأسرة والدولة، التي تنشأ لتحقيق مصالح أعضائها كالجمعيات الأهلية والحركات الإجتماعية، والمنظمات الغير حكومية... الخ. كما تنشأ لتقديم خدمات أو مساعدات أو خدمات إجتماعية للمواطنين أو لممارسة أنشطة إنسانية متنوعة، وهي تلزم وجودها ونشاطها بقيم معايير الإحترام والتراضي والتسامح والمشاركة والإدارة السلمية للتنوع والاختلاف"⁽¹⁾.

وللإشارة أن هذا المفهوم له إرهاباته في التراث الإنساني العربي والغربي، وتمخض نتيجة صراع مرير بين فئات المجتمع والطبقات الحاكمة (الدولة). وكذلك النقطة الأخرى هي ارتباط المفهوم بمصطلح (إدارة شؤون الدولة والمجتمع **covernance** أو الحكم الراشد)*. وذلك لسببين رئيسيين هما:

1/ فشل جهود التنمية الوطنية في ظل الدولة الوطنية الحديثة والإلتجاه إلى تطبيق سياسات التثبيت وبرامج التكيف الهيكلي التي أوصت بها المؤسسات الدولية وفكرة البنك الدولي الذي يبي رعاية ودعم الجوانب الإدارية والاقتصادية للمفهوم، لضمان الحصول على مساندة هذه المؤسسات نظراً لظهور عدة أزمات من إرتفاع الأسعار والخدمات وظهور مشكلات إجتماعية كالفقر، والبطالة والأحياء العشوائية... الخ. وإعتماد هذه الجمعيات لتعويض تراجع دور الدولة لتقديم خدمات للفئات الضعيفة والدنيا.

2/ التأكيد على الجانب السياسي للمفهوم من حيث إهتمامه بقضايا الإصلاح والكفاءة الإدارية، والتركيز على منظومة القيم الديمقراطية المعروفة في المجتمعات الغربية⁽²⁾.

وعلى ضوء هذه النقاط نأكد على دور هذه التنظيمات كأساليب جديدة وآليات لغرض بناء عملية صحيحة وجيدة لصنع السياسة العامة، من خلال مشاركة هؤلاء الأفراد والجماعات في هذه العملية، والمفهوم المعاصر للمجتمع المدني في ظل قيم الحكم الراشد يبين وجود دور أكثر في عملية صنع السياسات العامة، من خلال وجود نمط إتصالي والتداخلات والتشابكات والتفاعلات والعلاقات والشراكة التي تسهم في بلورة السياسات من خلال من يشارك؟ ومن يملك القوة؟. وعليه يتلخص دوره في تنظيم وتفعيل المشاركة التي تقرر مصير الفئات، ومواجهة السياسات التي تؤثر في مصير أفرادها، وما يقوم به من نشر ثقافة خلق المبادرة

(1): عبد الغفار شكر، إختراق المجتمع المدني في الوطن العربي، في: أحمد برقاري، سمير أمين (وآخرون)، الدولة الوطنية وتحديات العولمة في الوطن العربي، القاهرة: مكتبة مدبولي، 2004، ص77.

(*) : الحكم الراشد: هو مصطلح محايد يعبر عن ممارسة السلطة السياسية وإدارتها لشؤون الدولة والمجتمع، فهو الحكم الذي تقوم به قيادات سياسية منتخبة وكوادر إدارية ملتزمة بتطوير موارد المجتمع وبتقديم المواطنين وبتحسين نوعية حياتهم ورفاهيتهم وذلك برضاهم وعبر مشاركتهم ودعمهم.

(2): فهمي خليفة الفهداوي، المرجع السابق، ص81.

الذاتية، والتأكيد على إرادة المواطنين والمساهمة الفعالة في تحقيق التحولات الكبرى للمجتمع على ألا تبقى حكرا للنخب الحاكمة⁽¹⁾. وذلك من خلال الأدوار التي تؤديها مختلف تشكيلاته والتي تعالج أهمها وأبرزها وأكبرها تأثيرا في مجال صنع السياسات العامة في الدول العربية والجزائر علي وجه التخصيص.

1/ دور الأحزاب السياسية كقنوات اتصال:

تختلف هذه التشكيلات السياسية من بلد إلى آخر، لكن غالبا في الأنظمة التي تقرر بالتعددية الحزبية، تأهل هذه التشكيلات بمساندة مجموعات كبيرة من المواطنين لها، والحصول على قاعدة شعبية عريضة تكفل لها النضال السياسي والمحافظة على أهدافها المجتمعية ومواقفها وآرائها السياسية، وبالطبع للحزب تعريف وشروط معينة لقيامه، لكن الذي يدفعنا هنا هو دورها في صنع السياسة العامة، فهي بذلك إحدى قنوات المشاركة السياسية للمواطن، وكذا أحد قنوات الإتصال السياسي، فهي لتي تقوم بالتعبير عن إهتمامات الناس ومطالبهم العامة والعمل على تحقيقها من قبل الحكومة، بفعل الضغط الذي تمارسه الأحزاب على صناع السياسة الرسميين، هذا من جهة، وكذلك نقل رغبات وسياسات وقرارات الحكومة إلى المواطنين، والعمل على تعبئة الجهود والمواقف المتباينة إزاءها، إما دعما وتأييدا وإما مواجهة ورفضاً⁽²⁾.

وتعد الأحزاب أيضا من أهم الأطراف التي تقوم بعملية الإتصال السياسي المنظم في المجتمع، إذ يعتبرها علماء السياسة الركيزة القوية والمنظمة للربط بين القمة والقاعدة. فهي بذلك تجمع المعلومات وتنقلها إلى السلطة حيث يؤكد ذلك (محمد السويدي) بقوله: "...قد تتعدى وظيفة الإعلام للحزب مستوي الناخبين إلى المنتخبين أو الحكام، فالأحزاب تضع هؤلاء في مستوي مختلف متغيرات الجسم السياسي، وتنقل إليهم مطالب الشعب الذي يترقبون أصوات أفرادهم، ومن خلال هذا الدور التواصلي تبدو الأحزاب كمحطة إتصال لازمة بين المواطنين والسلطة..."⁽³⁾.

وتعد وظيفة التجميع والتكتل (هيكلية الرأي) من أبرز وظائف الأحزاب في النظم الحديثة، حيث أنها تنقل مطالب وخيارات تركيبية إلى صناع القرار لتمكنهم من تشكيل نظرة شاملة حول البيئة الإجتماعية، وتدفعهم إلى ترتيب أولويات ومتطلبات السياسات العامة المراد إتخاذها، وهكذا يضاعف النظام السياسي من فعاليته وقدراته الإستخراجية والتوزيعية، أو الإستجابة للمتغيرات البيئية بشكل عام.

(1): الحبيب الجحاني، المجتمع المدني بين النظرية والممارسة، ط1، دمشق: درا الفكر، 2003، أغسطس، ص25.

(2): ألموند جابرييل إيه، جي بنجاهام، المرجع السابق، ص136.

(3): محمد السويدي، علم الاجتماع السياسي ميادينه وقضاياها، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1990، ص97.

وفي هذا السياق يؤكد (كوتريه) قائلاً: "...يؤثر عدد الأحزاب حسب زاوية الإتصال علي عمل النظام ككل، ففي أنظمة الحزب الواحد يكون الحزب وسيلة الإتصال الفعالة بين الحكام والمحكومين، حيث ينبغي أن يجري الإتصال في الإتجاهين نظرياً، غير أن الطابع التبريري يهيمن علي إمكانات المعارضة... وفي التعددية الحزبية يصعب الإنسجام في وجهات النظر وينتج عن ذلك صعوبة قبول القرارات المقترحة ... " (1)

ومن جهة أخرى تعد الأحزاب لجأاً للسلطة أو بالأحرى للحزب الحاكم فتكشف النقاب عن السياسات وعقمها، وترفع اللبس عن القضايا، وتفصح التجاوزات، أي تشكل ردود أفعال معينة تكون بمثابة معلومات وبيانات أخرى، كما عبر عنها إستون في نظريته بالتغذية العكسية "Feed Back". التي تشكل في النظم المعاصرة إحدى أهم مصادر المعلومات حول البيئة الداخلية والخارجية. فالأحزاب إذاً مهارة كان توجيهها السياسي وأيديولوجيتها يبقى هدفها واحد هو الوصول إلى السلطة، فهي بذلك تحمل البديل أو التأثير عليها للتعبير عن المصالح الإجتماعية، حيث تقوم الأحزاب بتعبئة المطالب والتعبير عن المصالح، ليصبح صانع القرار في السياسة العامة على وعي (معرفة) تام وعلم أكيد بما (2).

وبهذا تعد الأحزاب أحد قنوات المشاركة السياسية فعبورها تصل أصوات الجماهير إلى آذان السلطة، فهي التي تقوم بتكوين الرأي وتمكنه من إبداء وجهة نظرها بطريقة مشروعة ومنظمة. (3) والجزائر من الدول التي تشهد تحولاً ديمقراطياً أفرت بموجبه الحق في تشكيل أحزاب أو الدخول فيها، وذلك في إطار (حرية الرأي والتعبير وتفعيل الحقوق المدنية والسياسية) (4) والتي منها حق المشاركة السياسية، والتي تعتبر الأحزاب في الجزائر أحد أبرز قنواتها. ووظيفته محددة بموجب (مرسوم) (5) ومن أهم التيارات الحزبية في الجزائر نذكر مايلي علي سبيل المثال أنظر الجدول التالي :

(1) جورج كوتريه ، في إسماعيل مرازقة ، الإتصال السياسي في الجزائر في ظل التعددية....، رسالة ماجستير ، قسم الإعلام والإتصال ، جامعة الجزائر ، 1996/1997.

(2) خميس حزام والي، إشكالية الشرعية في الأنظمة السياسية العربية مع الإشارة إلى تجربة الجزائر، ط1، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، فبراير 2003، ص184.

(3) نبيلة عبد الحليم كامل ، الأحزاب السياسية في العالم المعاصر، القاهرة: دار الفكر العربي ، 1982، ص68.

(4) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الدستوري، دستور 1996، المادة رقم(42) وفي الفقرة الأولى والتي تنص علي مايلي: "حق إنشاء الأحزاب السياسية معترف به ومضمون".

(5) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، الأمر رقم 97-09 المؤرخ في 27 شوال 1417 الموافق ل 06 مارس 1997، المتضمن القنون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية.

الجدول رقم (04)

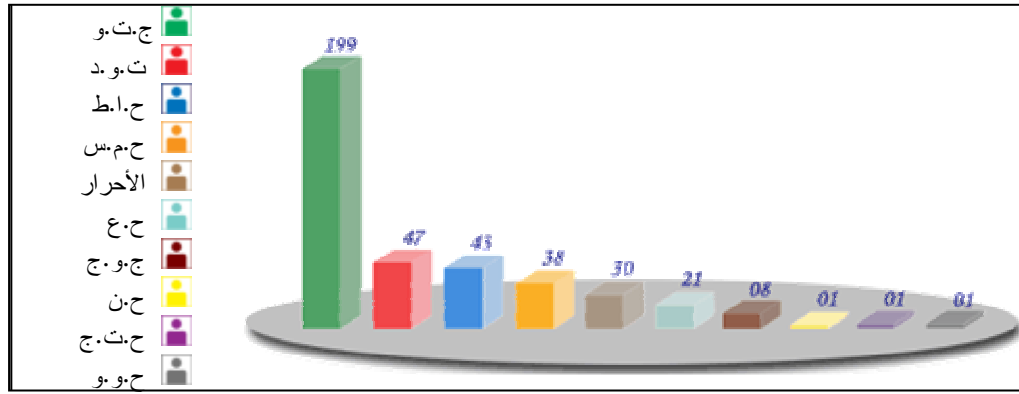
الحزب	التوجه الإيديولوجي والسياسي
1- جبهة التحرير الوطني	*- التوجه وطني ليبرالي يستمد عناصره من مختلف الشرائح الاجتماعية المؤمنة بالثوابت الوطنية، ويسعى من أجل إرساء قواعد للممارسة الديمقراطية وترسيخ مبدأ دولة القانون، وإضفاء الصبغة الإسلامية علي برنامجها والتعريب كمهمة وطنية، والمحافظة علي القطاع العام، ومحاربة الانعكاسات الاقتصادية السلبية، والتأكيد علي الهوية الثقافية العربية الإسلامية. تأسس في نوفمبر 1954.
2- التجمع الوطني الديمقراطي	*- من الأحزاب الوطنية تأسس مؤخرا 1997 كواجهة سياسية للسلطة الرسمية، طرح أفكارا لمواكبة التحولات الاقتصادية والسياسية العالمية، وله مواقف متشددة في القضايا الحساسة مثل المصلحة الوطنية، وقانون الأسرة، والتعريب، وإصلاح المنظومة التربوية
3- حركة مجتمع السلم	*- ذو توجه إسلامي وتعتقد هذه الحركة أن الأزمة الجزائرية تعود في أصلها إلى طبيعة قاعدة الحكم التي كانت ضيقة جدا، ومن مواقفه صياغة دستور جديد يحدد هوية الأمة وتطبيق الإسلام في الحكم واتخاذ الشورى منها أو طريقة حكم، وإلزامية مجانية التعليم واثراء قانون الأسرة بما يساير تطور المجتمع في إطار قيمه وأصاليته تأسس 90/12/2
4- حركة النهضة	*- حزب إسلامي اخذ هذه التسمية سنة 1998 بعد نضال طويل لتعويض مرجعيته الإسلامية في برنامجها الجديد ببيان أول نوفمبر وارضية الوفاق الوطني وعلي رأسها الإسلام كمرجعية فكرية لها، والتعريب، وتر أن الحرية فريضة تتأرجح بين الحق والواجب
5- التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية	*- ذو توجه علماني ترجع أصوله إلى ملتقى وطني نظمه أعضاء من الحركة الثقافية البربرية في تيزي وزو 1989/2/9، من أجل إحياء الثقافة واللغة الأمازيغية، ويسعى إلي الاعتراف باللغة الأمازيغية ومراجعة المنظومة التربوية لكي تكون لائكية وإلغاء قانون الأسرة المستمد من الشريعة الإسلامية، وضرورة المساواة بين الجنسين.

المصدر: الطالب من خلال النصوص ومرجع خميس حزام (المرجع السابق).

إن هذه الأحزاب بحكم ضمها واحتوائها على نخبة سياسية رفيعة المستوى وموطن لخروج الكوادر الإدارية والسياسية، وبحكم تغلغلها في النظام السياسي وكذا علاقاتها بصناع السياسة تشكل أحد أقوى مصادر للمعلومات في الدول الديمقراطية الحديثة، وذلك لما تقدمه من مواقف وآراء وبدائل حول أهم وأبعد القضايا خاصة تلك التي تهدد مصالحها مباشرة، فهي في الجزائر تعد بذلك من أهم موارد النظام الذي يستقي منه الطلبات والمخرجات بصفة عامة، فالأحزاب تقدم معلومات وآراء ومواقف وبيانات وإحصاءات ودراسات بحكم هيكلتها وعلاقتها في النظام من خلال ممثليها في المجالس النيابية أو في الهيئات التنفيذية مثل الوزارات. فهي ممثلة في المجلس الشعبي الوطني كمايلي:

يضم المجلس الشعبي الوطني المنتخب في الفترة التشريعية (2002/2007)، تسع (09) تشكيلات سياسية و(30) عضوا حرا، و تتوزع المقاعد بين هذه التشكيلات كالتالي:

عدد المقاعد	الحزب	
199	حزب جبهة التحرير الوطني	ج.ت.و.
47	التجمع الوطني الديمقراطي	ت.و.د.
43	حركة الإصلاح الوطني	ح.ا.ط.
38	حركة مجتمع السلم	ح.م.س.
30	الأحرار	الأحرار
21	حزب العمال	ح.ع.
08	الجبهة الوطنية الجزائرية	ج.و.ج.
01	حركة النهضة	ح.ن.
01	حزب التجديد الجزائري	ح.ت.ج.
01	حركة الوفاق الوطني	ح.و.و.
المجموع 389		



التمثيل البياني لتشكيلة الأحزاب في المجلس الشعبي الوطني المصدر:

<http://www.apn-dz.org/apn/index.htm>

فهذه أهم الأحزاب التي تلعب دور المبلور للمصالح الاجتماعية، والميرز للمطالب والإحتياجات لربطها ببدائل السياسة العامة، والبرامج الملمية لها، فهي لا تبني مواقف حول قضايا محدودة أو مصلحة وإنما حول قضايا ذات عمق في النسيج الاجتماعي مثل البيئة والشفافية.. الخ، وحسب الملحق البياني والجدول المقدم ندرك في أي إتجاه تساق المعلومات وتوجه السياسات العامة، سواء لصاحب الأغلبية في البرلمان أو لصاحب القوة والنفوذ في دواليب السلطة، ولعل أهم القضايا التي يحتدم حولها صراع الأحزاب في الدول النامية مثل مصر والجزائر هي قضايا الفساد بأشكاله وكذلك قضية الإصلاح الإداري والسياسي، فهذا على سبيل الذكر، فهذه

قضايا تمس كل قطاعات الدولة، وتضع القادة السياسيين وصانعي القرار في السياسة العامة في مفترق الطرق، خاصة إذا تعالت الأصوات بشأنها لتعجل دخولها في أجندات الحكومات الوطنية. وأخيرا يمكن القول أن الأحزاب تلعب دورا محوريا فيما يخص تقديم معلومات بطريقة غير مباشرة، تقتضيها الثقافة السياسية الديمقراطية خاصة، والتي تشكل بالنسبة لصناع السياسة أحد أبرز بنوك الخبرة والمعرفة والمعلومات، وذلك لما تقوم بها قيادتها من تحليل ودراسة القضايا العامة وتقديم آراء وانتقادات وحلول وبدائل حولها. وكذلك تعتبر المرآة العاكسة للسياسات العامة الحكومية، حتى ترى صدى سياساتها في الواقع، فهي بذلك تقدم للحكومات وصناع السياسة العامة معلومات وبيانات وتشكل لهم معارف حول المسائل المعقدة، والتي هي موقع جدل بينها وبين السلطة الحاكمة مثل قضايا الأمن، وتتجلى آرائها في المواقف السياسية المصرية، خاصة تلك المتعلقة بالدولة والوحدة الوطنية ومصصلحة البلاد، فتراها ذات تحليلات موضوعية، وإستراتيجيات عالية وبدائل وحلول واقعية ممن هم في السلطة الذين أرهقتهم المسائل والقضايا العامة، وحد بصرهم الدخان المتصاعد من أسفل طبقات المجتمع.

وهكذا فإن تحليل مسألة الديمقراطية والأحزاب السياسية في الجزائر تنتهي في نهاية المطاف إلى توكيد الصلة بين السلطة والأحزاب، وإن هذه الأخيرة لا يمكن دراستها دراسة تاريخية مستقلة لأنها لا تتمتع بتاريخها الخاص، إنما اعتمدت في البداية والسياق والنهية على مقتضيات السلطة وشروطها وحاجاتها.. ولعل مكن الإفلاس الديمقراطي في الجزائر أن الساحة السياسية لم تشكل منذ البداية بمجالها الثقافي كشرط لازم لأي ممارسة للشأن العام. وكل ما حدث هو إفتراض التعددية في الهوامش والأطراف مع بناء السلطة الفعلية في المركز والنواة¹.

إن مستقبل الديمقراطية في الجزائر مرهون بشكل حثيث بتوفير لحظة لقاء الجميع سلطة وأحزاب، لأن لعبة النظام المتمثلة في التواري خلف الأحزاب وتوظيفهم في الأوقات المناسبة من أجل الإحتفاظ بالسلطة والثروة والخطاب الرسمي لم تعد تجدي ، بل صارت تضر ويزيد شرها على الدولة والمجتمع. إن العالم العربي لا يزال يتلمس طريقه نحو لحظة التفاعل مع قيم الحرية والتقدم بسبب غياب الإطار الديمقراطي الذي يدل على الطريق السليم للتنمية والترقية الإجتماعية الإقتصادية والسياسية.

(¹): الأحزاب السياسية في الجزائر والتجربة الديمقراطية، <http://www.aljazeera.net/KnowledgeGate/>

ب/ دور جماعات الضغط والمصالح:

تعد هذه البنى الاجتماعية إحدى أهم المصادر الغير رسمية للمعلومات، في الأنظمة الديمقراطية التي تبيح حق التعبير والتجمع والدخول في الجمعيات مثل الجزائر، حيث أن هذه الجماعات تعكس قواعد المساومة والتوفيق والتفاوض، وهي آليات هامة ومعتمدة في العملية السياسية، تمكن أفرادها من خلال تأثيراتها في تسليط قوتها وضغطها للتأثير على سياسات الحكومة العامة، فضلا عن كونها رافدا يمكن توجيه نحو التغيير. فهي عبارة عن جماعات تتلاحم فيما بينها وتحكمها المصلحة حول قضايا معينة، سواء كان ذلك على أساس قبلي أو عرقي أو قومي أو قضايا سياسية أو اجتماعية... الخ. وأقوى هذه المجموعات تلك التي تقوم على أساس المهنة أو الحرفة، فهناك مثلا إتحادات العمال، المزارعين الأطباء، المحامين، المهندسين، أساتذة... الخ. فهي تختلف في البنية والطرز والتمويل وقاعدة التأييد.

هذا وتعتبر جماعات الضغط والمصالح بمثابة منظمات ذات قواعد أساسية تجمع بين إهتمامات أعضائها وأفكارهم، حيث تكون كحلقة وصل ورابطة مقبولة بين المواطنين والحكومة الذين يعتبرون أعضاء في تلك الجماعات، فبالنسبة للأعضاء تعد وسيلة للتواصل مع صناع السياسة العامة وإيصال آمالهم إلى المسؤولين الحكوميين.⁽¹⁾ أما بالنسبة للحكومات أو صانعي السياسات فتشكل أحد أهم قنوات المعلومات أو الإتصال السياسي التي تطلعهم على القضايا الجديدة التي تجسد رغبات وطلبات أولئك الأعضاء، وكذلك الدعم لوجهات نظر الحكومة، وتمد الجماعات (المصلحية والضغط والمهنية... الخ) بعدة معلومات هامة حول القضايا الاجتماعية من خلال الخبرة التي تملكها إزاء الموضوعات المعنية، وتعمل على تحويل المطالب إلى قضايا هامة تستحق الاهتمام من قبل صانعي السياسة العامة.

ولذلك غالبا ما يزودون السياسيين والقادة بالمعلومات الفنية والمهنية ويقدمون وجهة نظرهم قبولاً أو رفضاً لبعض القضايا المحددة، بالإضافة إلى أنها تملك الوسائل الكافية والمصادر الضرورية للضغط على الجهات الرسمية لأجل تحويل تلك المطالب إلى سياسات عامة مترجمة عبر الواقع العملي والفعلي، وهذا يعتمد كذلك على معايير القادة لهذه الجماعات القيمية، وعلى ما يضعون من أولويات عبر سقف إهتماماتهم المصلحية.

وفي الجزائر تلعب هذه التشكيلات دورا بارزا في الحياة السياسية، وخاصة في مد صناع السياسة العامة بصور مختلفة عن تقلبات البيئة الاجتماعية، وتنقل المطالب والإحتياجات إلى السلطة، ويمكن من خلالها التعبير عن رغباتهم أو إستيائهم، وتمكن أيضا صناع السياسة من خلال هذا التعبير من الحصول على بيانات مهمة

(1): برهان غليون، صالح فيلالي، مستقبل الديمقراطية في الجزائر، في برهان غليون (وآخرون...)، المرجع السابق، ص115.

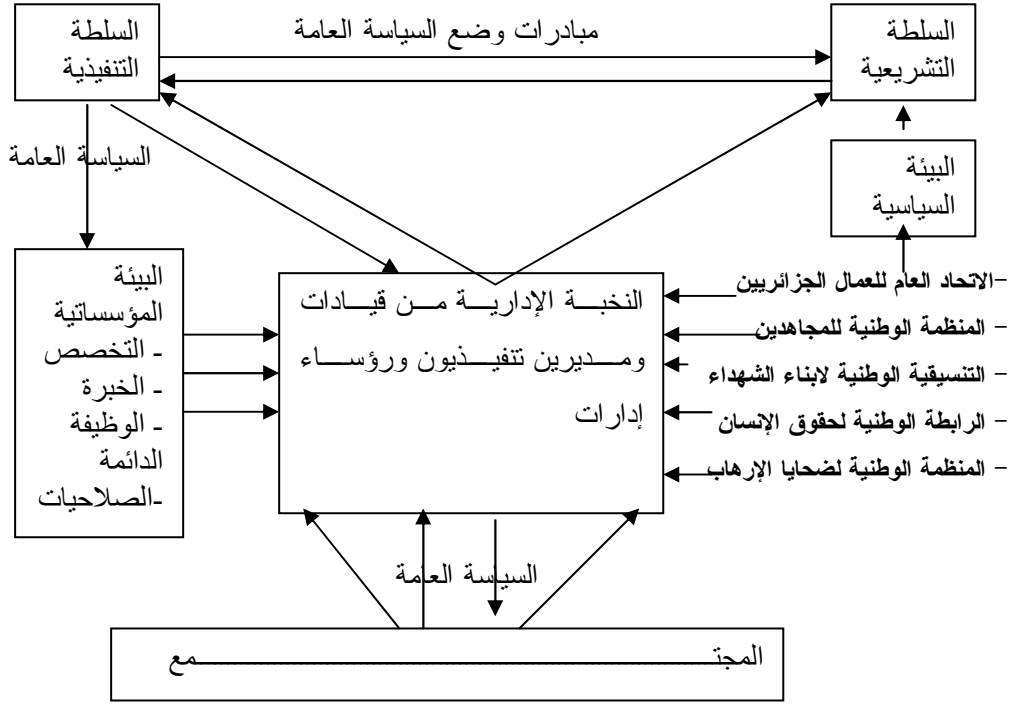
حول إتجاهات الأفراد وتطلعاتهم. ولا يكون هذا إلا بالطرق المشروعة قانونا، وهو ما حدده (الدستور الجزائري^(*)). و من أمثلة هذه الجماعات و الإتحادات المهنية الجزائرية الرئيسية: "جمعية كبار الموظفين الإداريين، الاتحاد العام للناشطين اقتصاديا، والإتحاد الجزائري لرجال الأعمال. ومن الجماعات الاقتصادية الأخرى غرفة التجارة والصناعة الجزائرية وغرفة التجارة والصناعة الفرنسية في الجزائر... الخ". ومن أهمها "الاتحاد العام للعمال الجزائريين" كأحسن تنظيم مهني يدافع المصلحة المهنية وظروف العمل، نشأت رسميا في فبراير 1956م وصمدت النقابة أمام تأثير السياسة الاقتصادية التي كانت وراء طرد العمال.

و يعتبر من التنظيمات الإجتماعية التي كافحت كفاحا مريرا منذ فجر الثورة الصناعية، وحاليا في المجتمعات العربية تشكل إحدى أكبر جماعات المصلحة تأثيرا في السياسات العامة، خاصة تلك المتعلقة بالعمال مثل قضايا الأجور وتحسين ظروف العمل والرعاية الإجتماعية والتقاعد والتأمين الصحي... الخ، فهي تشكل إحدى مصادر المعلومات الفنية المتخصصة للحكومات عند وضع أي سياسة تخص هذه الفئة تحديدا وبأثرها من خلال عدة قنوات كالعلاقات الشخصية مع القادة السياسيين والبيروقراطيين والدوائر الحكومية، وكذلك وسائل الإعلام وحتى الهيئات التشريعية، فهي تقدم معلومات عبر هذه القنوات الرسمية، التي تعد قنوات الوصول المشروعة لهذه الجماعات.

ومن بين النتائج التي أفرزتها الحداثة إعتقاد واسع الإنتشار بأن الأوضاع الاجتماعية يمكن تغييرها من خلال الأعمال الإنسانية من تعليم، وتمدن، وصحة... الخ التي ترتبط إرتباطا وثيقا بزيادة الوعي السياسي، والمشاركة السياسية وتشجيع هذه التوجهات الجماهيرية التي تنبثق من الثقافة السياسية السائدة في المجتمع، ومهما يكن من أمر فإن هذه الجماعات الضاغطة والمصلحية والإتحادات العمالية والمهنية وغيرها في المجتمعات الديمقراطية الفعلية قولاً وممارسة تسعى لبلورة المطالب الإجتماعية وتوصيلها إلى الجهات المسؤولة وطرحها كبدايات للسياسة العامة بالشكل الذي يجعلها مؤثرة على أداء صناعات السياسة وعلى أداء المنفذين أيضا. وفي الجزائر هناك قوي إجتماعية كبيرة من هذا القبيل يمكن أن نلخص أهمها كمايلي:

(*) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الدستوري، دستور 1996، المادة رقم (43) والتي تنص علي مايلي: "حق إنشاء الجمعيات مضمون /. تشجع الدولة إزدهار الحركة الجموعية./ يحدد القانون شروط وكيفيات إنشاء الجمعيات."

الشكل رقم (08)



المصدر: تصور الطالب

فمن خلال وسائل السيطرة والنفوذ المشروعة تقدم هذه التشكيلات معلومات وبيانات ومواقف وآراء وردود أفعال لصناع السياسة العامة والتي تجعلهم على إحاطة كافة بالمشكلات العامة، وتوفر لهم كذلك حد أدنى من اليقين حول البيئة التي يعملون فيها وكذلك تخلق لديهم صورة عن السياسات التي سيطرحونها في المستقبل، وبالتالي هي قنوات للمعلومات بكل أشكالها، يتم تقديمها بالطرق المشروعة إلى السلطة وإلى فرضها بطرق أخرى، أو يستلهما صناع السياسات العامة من وحي هذه الجماعات بطريقة غير مباشرة من خلال صدى سياساتها في أعماق هذه الفئات.

ج/ دور النخب العسكرية:

لدى كل نظام سياسي إجراءات محددة لتعيين أو إختيار الموظفين الإداريين والسياسيين، فمثلا في الدول الديمقراطية مثل و.م.أ، وبريطانيا، وفرنسا، فإن المناصب السياسية والإدارية مفتوحة رسميا لأي مرشح لديه مواهب كافية، أما في الدول ذات النظام المغلق مثل الدول العربية كالجائر فإن وصول هذه الفئات يتطلب كفاحا ونضالا سياسيا طويلا، سيما التي لا تحظى بمركز إجتماعي مرموق، ولكن يبقى دورها في صنع السياسات العامة، حيث يمارس الملوك والرؤساء وكبار الضباط ضغطا عظيما لتوجيه السياسات العامة، فأداء وظائف النظام أمر حيوي جدا لإستقرار النظام السياسي، وتوظيف النخبة هو أحد أهم هذه الوظائف، حيث

يكون منتظما بعناية إلى حد أقصى، من خلال إختيارها لشغل المراكز الإشرافية في الدوائر المدنية ومن خلال التلويح بإجراءات قوية لضمان إستمرار ولائهم، وقد كشفت الأنظمة السياسية الحديثة أن السيطرة الأكثر كفاءة وفعالية يمكن تحقيقها عن طريق إستخدام التأهيل السياسي ببراعة ، والجهود التأهيلية لزراع الولاء للنخب وتوظيف الموالين النشيطين، لتحديد وتنظيم تدفق المعلومات والخبرات والمعارف.

وتستخدم الأنظمة الديمقراطية أيضا الإختيار والتنظيم لمحاولة السيطرة على أداة مسئول الحكومة كأداة سياسية لضمان تجاوب النخبة البيروقراطية، ومن خلال هذا التحليل ندرك دور هذه النخب كبير جدا في تقديم الدعم اللازم لصنع السياسات العامة من معلومات وخبرات وخيارات وبدائل الحكومة من خلال كفاءتهم ومناصبهم وتطلعاتهم ورؤيتهم الصائبة لأهم الأحداث والقضايا، فالدولة الديمقراطية الحديثة تعمل على توظيف النخب خدمة لأهداف سياساتها العامة وإستمرار النظام السياسي.⁽¹⁾ وذلك حتى تتمكن من السيطرة على تدفق المعلومات والإتصالات لهذه الفئات ويمكنها أيضا أن تشكلها والتأثير على توجهاتها السياسية والثقافة. وعلى هذا الأساس لا بد علي الول العربيّة والجزائر خاصة توظيف النخبة على كافة المستويات، بدلا من طردهم وزجهم في السجون كما يحدث في أغلب الأنظمة التسلطية وهذا دليل صادق على دور هؤلاء في إثراء السياسات العامة من خلال النقد والتحليل.

وهذا الدور ناقشه (روبرت دال) وقدم تحليلا يستحق الإنباه قائلا: "أن خيارات وقيم ومصالح جميع أعضاء جماعة سياسية يجب أخذها في الإعتبار في القرارات التي تتخذها الأنظمة السياسية الديمقراطية"⁽²⁾.

أي ديمقراطية المشاركة يجب أن تواجه أعداد الناس المشاركين جميعهم، وما يحملونه من كفاءات (النخب) وإختلاف في المصالح والخيارات ، وهذا الميل لتوظيف هذه النخب لأن صنع السياسات العامة في المجتمعات المعاصرة المتطورة والحديثة يتطلب معارف ومهارات يصعب الحصول عليها إلا من خلال التعليم والتدريب الذي جربه هؤلاء.

و يمكن أن نقدم المثال عن النخب العسكرية وما تفعله في الدول النامية الإفريقية والعربية، فقد شهدت العقود الماضية سقوط العديد منها من أنظمة الحكم. والبعض إعتد على العسكريين كمرجع لصنع السياسة العامة، وإحتكار هؤلاء العسكريين الفعلي لقوة قسرية يعطيهم قدرة كبيرة للعمل كمناهضين سياسيين، وهكذا حين تفشل الأطراف إلى الوصول إلى إتفاق حول تجميع المصالح عن طريق الديمقراطية، فقد يظهر هؤلاء كقوة وحيدة قادرة على فرض نفسها لغياب البديل، وهي تبلغ ثلث الحكومات التي تسيطر عليها هذه النخب في

(1): عبد القادر مشري، الإئتلاف الحكومي والسلطة السياسية في الجزائر، رسالة ماجستير، معهد العلوم السياسية، السنة الجامعية 2001/2002، ص78.

(2): روبرت دال، الديمقراطية ونقدها، ترجمة:نمير عباس مظفر، مراجعة د.فاروق منصور، ص228.

أمريكا اللاتينية وإفريقيا، وقد انخفضت من 30% إلى 24% و 40% منه في الدول الإفريقية، والغالبية العظمى الباقية منها هي تكتلات كما هو الحال في الصين وكوبا⁽¹⁾.

ونتيجة هذا التراجع أصبح هؤلاء النخب يميلون إلى الهيمنة من خلف المسرح بدلا من الحكم المباشر، ورغم أن عصر الثقة في هذه الحكومات قد ولى، لكن يبقى تدخلها في السياسة أمرا مفعولا خاصة في الدول النامية مثل الجزائر، والتي ورثت هذا الدور منذ إستقلالها، لكن أشكال السيطرة والنفوذ قد اختلفت فأصبحت تميل إلى التحالف والضغط الغير المباشر، وتقديم المعلومات والحقائق من خلف المسرح الحكومي، لتوجيه السياسات العامة لخدمة مصالحهم، فلا تزال هذه النخبة تلعب أدوار أساسية في تقرير السياسات بشكل غير مباشر، وهذا بعد إعلانها سنة 2002 عن إنسحابها من الساحة السياسية، لكن مغادرة الساحة السياسية كليا أمر لا يمكن إستعابه في مثل هذه الدول، وفي مثل هذه المرحلة التي تشهد تحولا ديمقراطيا بطيئا⁽²⁾.

د/ دور الرأي العام^(*) في توجيه السياسة العامة:

يشير مصطلح الرأي العام إلى جماعة بشرية أو أمة معينة تعكس وجهات نظر الناس ومواقفهم إزاء القضايا المحلية والدولية، هذا الحديث لا يصدق إلى في نظام ديمقراطي من خصائصه الانتفاع والمشاركة، حيث تهدف المشاركة السياسية إلى تفعيل دور المواطنين في إطار النظام السياسي وبذلك ضمان مشاركتهم في عملية صنع السياسات العامة والتأثير فيها.

وتعني (المشاركة السياسية)^(*) إشغال المواطنين بالمسائل السياسية سواء كان ذلك بالرفض أو التأييد أي أن تكون المعلومات متاحة لكل فرد من أفراد المجتمع، وألا يقتصر دور المحكومين على مجرد تلقي الرسائل السياسية، وإنما يمتد إلى المشاركة الإيجابية في التخطيط والتنفيذ، هذا يطرح إشكالية علاقة الحكومة بالرأي العام ولعلنا نجد تأكيدا لهذا الحكم في الربط الذي أقامه (جورج بيردو) بين الاتصال والديمقراطية، حيث لم يعد الإتصال أو تبادل المعلومات مجرد عامل ضروري للإستجابة لمتطلبات النظرية الديمقراطية، غنما لعمل مؤسساتها

(1): فيريل هايدي، المرجع السابق، ص165.

(2): خميس حزام والي، إشكالية الشرعية في الأنظمة السياسية العربية، المرجع السابق، ص211.

(*) **الرأي العام "publik opinion"**: يمثل التعبير عن المعتقدات ووجهات النظر الإجتماعية التي لها تأثيرات وضحة في النظام السياسي، وفي عملية صنع السياسة العامة، وذلك من خلال المصالح والإرتباطات المتعلقة بالقضايا العامة.
(*) **المشاركة السياسية**: تعني في أوسع معانيها حق الموطن في أن يؤدي دور في صنع السياسة العامة وأن يراقب تنفيذ هذه القرارات، ويعبر عنها **فيليب برو** بأنها مجموعة النشاطات الجماعية التي يقوم بها المحكومين، وتكون قابلة لأن تعطيتهم تأثيرا علي سير عمل المنظومة السياسية. راجع في هذا الصدد **فيليب برو**، علم الاجتماع السياسي، (ترجمة: محمد عرب صاصيلا)، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1998، ص301.

حيث يقول: "...إن تماثل الحكوميين والحاكمين لهدف أمثل للديمقراطية هو الوسيلة التطبيقية للتقريب بينهما وتأمين الترابط بقدر الإمكان بين نظرات الأولين وعمل الآخرين، ذلك أنه من الطبيعي أن هذا التناسب غير مقبول، إذا لم يوجد بينها تبادل للمعلومات، لكن هذا التبادل ليس ضروريا فقط للإجابة على متطلبات النظرية الديمقراطية ولكنه أيضا ضروري لعمل مؤسسات الديمقراطية، فهذا يؤمن نوعا من التأييد اليومي لشرعية السلطة، وهو يشكل اليوم نوعا من الشرط المسبق الذي تربطه به فعالية القرار..."⁽¹⁾.

وبناء على هذا القول يمكن التأكيد على أن النظرية الديمقراطية تلتزم من بدايتها بالتزام النظام نحو الإذعان لأراء الحكوميين أمرا شرعيا له ثقله لدى الحكام وهو الذي يشكل الركيزة الأساسية المعنوية للحكومة الشعبية، حيث أكد "جيريمي بنثام **Jevemy Bentham**" أحد المنظرين الديمقراطيين الأوائل على أن سلطة الرأي العام المعنوية ضمان أمام الاستبداد، وبالتالي زيادة الارتباط بين الرأي والسياسة العامة واضح، على الرغم من أنه موجود منذ الأزل وحتى في أوقات الحروب عندما تنال الحروب من المدنيين أنفسهم وفي وقت السلم يعد أمرا أساسيا لتنفيذ الكثير من السياسات العامة الحلية والخارجية.

إن العلاقة بين الحكومة والرأي العام هي علاقة تبادلية وذات شقين، فالرأي العام يؤثر على الحكومة كما أن الحكومة تؤثر على الرأي العام، والذي يهمننا هنا هو دور الرأي العام وتأثيره على الحكومة وخصوصا صناع القرار، فهو يؤثر من خلال توجهاته سواء في العمليات الانتخابية والاستفتاءات وقياسات الرأي، أو بطريقة غير مباشرة كما أشرنا آنفا عن طريق الأحزاب والجماعات، هذا وينبغي التأكيد على أن للرأي العام ظواهر وعلامات كثيرة لا تخفى عن المسؤولين الحكوميين، ويستطيعون بواسطتها التعرف على اتجاهاتهم المؤيدة أو المعارضة للسياسات العامة التي قد يطرحونها⁽²⁾. ويعود هذا الاهتمام من قبل صناع السياسة للرأي العام إلى ما يلي:

1- ازدياد حاجة الجمهور إلى المعلومات عن المشاكل العام وخصوصا تلك التي تتميز بطبيعة فنية معقدة، وتحرض الحكومة على تزويد الرأي العام بهذه المعلومات بصفة مستمرة حتى يفقهها ولا يتم عزوفه عن المشاركة في حلها.

2- زيادة أوجه النشاط الحكومي، من ثم أصبح عليها لزاما أن تعتمد على تأييد هؤلاء لخططها وأهدافها، بل وأن يشارك الشعب بفعالية في تلك الخطط على إيمان وطوعية.

(1) :Burdeau georges: traité de science politiques, Paris: librairie général de droit et de jurisprudence, 2^{ème} édition, 1986, pp.321-323.

(2) :نعيمة ولد عامر ، المشاركة السياسية في الجزائر، رسالة ماجستير، قسم العلوم السياسية، 2002، ص08.

3- زيادة وعي الجماهير، فكلما أصبح أكثر وعياً بالمسائل السياسية خاصة في الدولة الحديثة كلما زاد اهتمامه بالأمر العام، بنوعية السياسات وفحواها وتأثيرها، وسلبياتها... الخ. ولا بد للحكومة أن تشرح له وتقدم له المعلومات الصحيحة عنها.

4- التكنولوجيا بيد الحكومة، حيث وضعت هذه الثورة تحت تصرف صناعات السياسة من الأدوات والأجهزة التي تستطيع الحكومة بواسطتها أن تشكل الرأي العام وتوجيهه نحو الخير والشر⁽¹⁾.

فما هي إذا وظيفة الرأي العام ودوره في السياسة العامة في الجزائر كنظام الديمقراطي؟ وهل يرقى الرأي العام إلى متطلبات العصر الحاضر؟ أم أن الحكومة الشعبية اضمحلت أهميتها مع الزيادة الهائلة للمشاكل والقضايا العامة الفنية والسياسية وتعقدها؟ وهل تستقر القوة الحقيقية بالضرورة في مجتمعنا الفني والتخصصي المعاصر تحديداً أيدي الخبراء والأخصائيين والذين يملكون ناصية المعلومات وليس في يد عامة الشعب، لما يذهب إليه المؤمنون بهذه القوة السياسية؟.

هذه الأسئلة وأخرى تدلنا الإجابة عليها على وظيفة الرأي العام في خدمة صناعات السياسة العامة في الاتجاه الأول، أي من الرأي العام إلى الحكومة، في البداية نؤكد أن هذا الدور يختلف نظراً لاختلاف النظرة الفلسفية في المعتقدات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والثقافية... الخ. إذا فلا بد أن يكون لها دور وتأثير هام جداً بالنسبة لقرارات السياسة العامة، كما أصبح واضحاً اليوم أن الشعوب تحتاج إلى قيادة تنفيذية قوية التي تستطيع تحديد مشاكل عصرها وفهمها واستيعابها وتوضيحها للشعب، ثم تعبئة التأييد الشعبي للسياسات اللازمة لمواجهة هذه المشاكل، فؤلائك الذين يهتمون لفترة طويلة بمسألة معينة فإن آرائهم تأهلهم للوصول إلى حلول مرضية للمشاكل الكثيرة التي يجب أن يؤخذ في الحسبان عند حلها لاعتبارات فنية دقيقة، وفي هذه المسائل فالاختيار يكون بين الحلول البديلة التي يقترحونها، والقادة والزعماء السياسيون⁽²⁾.

وعلى هذا الأساس تحتم الديمقراطية أن يكون هناك قرار واضح للأغلبية بالنسبة لكل مسألة تهم الجمهور، وكما سبق وأن أشرنا في المبحث الأول أن القضايا تصبح عامة وذات وقع في أذن الحكومات إذا تعالت بشأنها الأصوات، واحتضنها الرأي العام، فمعلومات الفرد أو المواطن العادي تضم قائمة طويلة من الحقائق الأساسية بالنسبة للقضايا السياسية الجارية والحلول البديلة والنتائج الذي يمكن أن تحدث عن إتباع هذه السياسة أو تلك، وما بالك إذا بالنسبة للمواطنين الواعين المتعلمين، فماذا عن الملايين الذين يدركون هذه المشاكل والمعارف.

(1): أحمد بدر، الرأي العام طبيعته وتكوينه وقياسه ودوره في السياسة العامة، القاهرة: دراقباء للطباعة والنشر والتوزيع 1998، ص 18.

(2): أحمد بدر، المرجع نفسه، ص 280.

فإذا كانت قوى الديمقراطية قد يسرت إنتشار المعلومات بمعدل حسابي (arithmetical) فيمكن أن نقول أن التكنولوجيا والتغير الاجتماعي السريع قد أدى إلى زيادة المعلومات التي يحتاجها المواطنون ليكونوا على دراية معقولة بالقضايا والمشاكل بمعدل هندسي متضاعف (geometrical)، ولعل التركيز على هذا الجانب ناتج عن شعور الجماهير اليوم بأنها في حاجة ملحة إلى تعزيز نفوذها الاجتماعي، بالضغط على الحكومة من أجل دفع صناع السياسة في البلاد نحو صياغة سياسات وتشريعات تحقق أهدافها والتعرف إلى قوتها، وهذا لا يتم إلا إذا كانت الجماهير تملك من المعلومات ما يكفيها لتدعيم موقفها بشكل يفتح أمامها باب المشاركة التامة في السياسة العامة، وهذا ما ذهب إليه د. أنور السباعي حينما يقول: «لا يمكن للجماهير أن تلمضي في مهمتها السياسية دون أن تكون لديها فكرة عن موقف الحكومة».⁽¹⁾

وعليه يمكن القول أن دور الرأي العام في السياسة العامة يكون بشكل مباشر من خلال المشاركة السياسية مثل الانتخابات والاستفتاءات، أو بطريقة غير مباشرة من خلال عدة قنوات مشروعة تتيح تدفق رأي عام حر مثل الجمعيات ووسائل الإعلام وغيرها. ويختلف هذا التأثير حسب درجة أهمية القضية المطروحة، فتكون اتجاهاته عبارة عن معرفة ذات فائدة لصانعي القرارات السياسية، ويتجلى كذلك دوره في صناعة القناعة العامة بما يمكن أن يتقبله الجمهور أو يرفضه، فيما يقدم آراء ومواقف تشكل معارف وقناعات لدى صناع السياسة تساهم في بلورة بدائل السياسات المزعوم طرحها، أو كذلك بدوره السلبي أيضا في إظهار سخطه حول السياسات القائمة من خلال التغذية العكسية حسب فلسفة أستون، فيكون بذلك أداة قوية للضبط الاجتماعي والسياسي بعد وقوع الحدث أو تنفيذ السياسات.

وكذلك زيادة تعقد المسائل العامة واحتوائها على الكثير من الجوانب الفنية والعلمية مثل قضايا الأمن والصحة، والتعلم والمالية، والدخل... الخ، يتطلب اتخاذ قرارات سريعة وخاصة في مجال السياسة الخارجية مثلا، فهذا يتطلب مشاركة فاعلة وإيجابية للرأي العام، ويفرض على الحكومة استسقاء معلومات هامة من الرأي العام وكذا مختلف توجهاته حولها، حتى يكون لها وقع وصدى مقبول حين يتم تنفيذها وتحويلها إلى أرض الواقع، إذ لا ينبغي أن ننسى أن إجابة المحكومين ترتبط بصفة ضيقة بالطريقة التي هم مؤطرون من خلالها، أي بعمل مختلف الجماعات داخل المجتمع، وبذلك لا بد من طريقة تساعد القمة في اتخاذ القرار الملائم

(1): أنور السباعي: "التخطيط الإعلامي السياسي" في: إسماعيل مرزوقة، الاتصال السياسي في الجزائر في ظل التعددية السياسية والإعلامية، المرجع السابق، ص 63.

وتوضيح لها الرؤية من خلال إمدادها بالمعلومات اللازمة واطلاعها على الحاجات والمطالب والمظالم والأولويات... الخ⁽¹⁾.

ولعل من أهم هذه الطرق المعتمدة في الجزائر هي بحوث الرأي العام (سبر الأراء)⁽²⁾. التي تمد صناع السياسة العامة بتركيب يشرح رجوع الصدى، أي عدد الناس الذين لديهم معلومات عن القضية المطروحة ودرجة عمق هذه المعلومات وصحتها، كما تدل هذه البحوث على درجة فهم الجمهور لقرارات الحكومة وتصريحات الزعماء، وعلى رد فعله حول السياسات العامة، حيث تلعب هذه البحوث والاستطلاعات دورا في الحركة الاتصالية الصاعدة، فهي تنقل معلومات ووسائل من المجتمع وجماعاته وأحزابه إلى صانعي السياسات. حيث يؤكد التطور المذهل لهذه التقنية في المجتمعات المعاصرة على دورها في صنع السياسات العامة من خلال نقل المعلومات عامة عن مطالب المجتمع وتفضيلاته، إذ انتقلت من قياس ردود الفعل الشعبية إلى بؤرة جديدة تركز على اكتشاف رغبات الشعب والأفضليات السياسية التي يريدها، بشكل سمح لهذه البحوث بتزويد صناع القرارات السياسية بمعلومات عن المؤسسات الاجتماعية المطلوبة ونوعية المرشحين، وغير ذلك من ألوان النشاط السياسي⁽³⁾.

فليس من الغريب أن نسمع فوز مرشح في الإنتخابات قبل أسابيع عن بداية الحملة الإنتخابية حيث يقول الرئيس الأمريكي الأسبق (ريتشارد نيكسون) في هذا الصدد: "... من السمات الأساسية لأسلوبنا في الحياة إيماننا بأنه عندما يعتمد الحكام إلى الإستئثار المنظم للمعلومات، التي هي حق خالص للجمهور.... سيفقدون الثقة في هؤلاء الذين يسيرون أمورهم..."⁽⁴⁾.

من خلال تعبير نيكسون يمكن القول أن الطرق التي يتخذ بها السياسيون القرارات قد تغيرت، فلم يعد مقبولا أن تتخذ القرارات من قبل بعض القادة الأقوياء الذين يزعمون أنهم يعملون بالنيابة عن الكثيرين، فلا بد أن يشعر الناس بأنهم قادرون على التعبير عن آرائهم في القرارات التي تؤثر في حياتهم، فلا بد أن يعرف صناع

(1): عبد الماجد حامد قويسبي، دراسات في الرأي العام مقارنة سياسية، تقديم طارق البشري، ط1، القاهرة: مكتبة الشروق الدولية، 2003، ص44.

(2): سبر الأراء: أصبح ممارسة في النظم الديمقراطية، ويهدف أساسا إلى معرفة رأى أو تصورات أو توجهات شريحة معينة إزاء قضية ما قبل حدوثها أو قبل إتخاذ سياسة أو قرار بشأنها. وتلعب هذه العملية دورا كبيرا في إمداد صناع القرار بالمعلومات، حيث تدل على درجة فهم الجمهور لسياسات العامة، ولا تلعب دورا في الحركة الاتصالية النازلة فقط، وإنما دورها مزدوج حيث أن العملية تنقل رسائل من المجتمع وتشكيلاته إلى صناع السياسة، خاصة عند بزوغ إتجاه سياسي أو إنعدام وضوح الرؤيا. فهذه العملية تستخدم كأفضل قياس لحديد مدى تأييد نظام الحكم وكتحذير مبكر لوقوع إضطرابات. وفي العقود الأخيرة أصبحت أكثر قوة وذلك نتيجة التغيرات التكنولوجية التي جعلت العملية أكثر يسرا وأقل تكلفة. (أنظر في هذا الصدد دوريس جرابر وآخرون، ص202).

(3): أحمد بدر، الاتصال بال جماهير بين الإعلام والدعاية والتنمية، ط1، الكويت، وكالة المطبوعات، 1982، ص22.

(4): هيربرت شيللر، المرجع السابق، ص190.

السياسة كيف يعملون مع كل أنواع الجماهير، ولم تعد المشاركة مقصورة على صنع السياسة بل في تنفيذ السياسة العامة، ويعد التعليم السبب الأساسي لهذا المطلب الملح، حيث أصبح الرأي العام أكثر وعياً بما يحيط به، ويسرت عمليات انتشار المعرفة ذلك من خلال التكنولوجيا الجديدة للمعلومات، لذا كانت الحاجة إلى أن تمتد الديمقراطية القوية إلى تنفيذ السياسات، وينبغي على الرأي العام أن يعمل أكثر من مجرد الاستجابة لجهود التنفيذ إذا كان من الضروري للسياسات العامة أن تحقق النتائج المرجوة منها، وعليه يقول "جون كلايتون توماس": «... فقد تكون هناك أيضاً أسس معيارية للاعتقاد بوجود تدفق أسس السلطة من المواطنين إلى الإداريين فضلاً عن تدفقها من الإداريين إلى صناعات السياسات المنتخبين...»⁽¹⁾.

وأخيراً تعبر المعلومات الواردة من إستطلاعات الرأي العام من الحقائق التي تلزم صناعات القرار، وهي بمثابة نتائج إستراتيجية مهمة، تفيد في تحديد نسبة مهمة من توجهات المجتمع وتوقعاته إزاء بعض المواضيع، ما يجعلها أحد مدخلات صناعة القرار وليس المصدر الحاسم له. ويعد العالم العربي حديث العهد. تمثل هذه البرامج والدورات القياسية في التعامل مع قضاياها المختلفة، ويمكن القول بأن السنوات العشر الأخيرة شهدت طفرة كبيرة في محاولات تطوير هذا البرنامج في الواقع العربي، حيث لم يكن أحد يحفل باستطلاعات الرأي العام ونتائجها في معظم البلدان العربية، الأمر الذي يجعل من بحث دور هذه الاستطلاعات في صناعة القرار مسألة حيوية وربما تكون في وقتها، استناداً إلى الخبرة التراكمية التي تحققت لعدد من الدول العربية في هذا المضمار.⁽²⁾

وذلك بغض النظر عن تقييمنا لهذه التجربة وعن تداخلاتها مع المشاريع والأهداف الغربية الخاصة بوطننا العربي، الأمر الذي يثير التساؤل حول مدى وطنية الموضوع والإجراءات والنتائج والأهداف منها، وهو ما يجعل دراسة الواقع واستشراف إمكانات التحول فيه نحو تفاعل أكبر بين المجتمع والدولة من جهة، وبين استطلاعات الرأي العام من جهة أخرى، ولمصلحة تحقيق أعلى قدر من الانسجام والتوافق الاجتماعي والسياسي نحو الاستقرار كشرط لازم للتنمية والتطوير والحدثة في المجتمع العربي عموماً وبذلك يمكن القول أن ما تعانيه اليوم استطلاعات الرأي العام من تجاهل وإشكالات، وضعف دورها في صناعة القرار السياسي في الوطن العربي إنما يشكل تحدياً كبيراً لأطراف متعددة لسياسات استطلاعات الرأي وحدها المعنية به، بل إن مؤسسات المجتمع المدني المختلفة والنخب الحاكمة يجب أن تعطيه الكثير من الاهتمام، وأنه ورغم حداثة

(1): إسماعيل ميرازقة، المرجع السابق، ص 45.

(2): مركز دراسات الشرق الأوسط، ندوة " دور استطلاعات الرأي العام في القرار السياسي في الوطن العربي" (العقبات وانعكاساتها على عملية الإصلاح والديمقراطية)، الأردن: في " <http://www.mesc.com.jo/mesc-01.html> "

التجربة العربية في مجال استطلاعات الرأي، ووقوعها في كثير من الفشل في التنبؤات الاجتماعية والسياسية، غير أنها قابلة للتطوير والتفاعل الأكبر مع المتغيرات الاجتماعية والاقتصادية، وينظر الكثير من الخبراء العرب إلى دور أكبر لهذه الاستطلاعات لتحقيق مزيد من التفاعل الديمقراطي والشعبي مع النخب الحاكمة، وتحقيق نظريات تداول السلطة، والشفافية ومحاربة الفساد الإداري والمالي وبناء سياسات متوازنة بين التحديات والضغوط الداخلية والخارجية، والعمل على تحقيق المصالح العليا للدولة القطرية وللأمن على الصعيد القومي.

د/ وسائل الإعلام وعملية الإتصال السياسي:

احتلت وسائل الإعلام في الآونة الأخيرة موقعا هام بين المقاييس التي تشير إلى مستوى الحضارة والتقدم في أي بلد من العالم وإلى مدى ديمقراطية هذا المجتمع أو ذاك، وقد أثبتت العديد من الدراسات العلمية الحديثة أن وسائل الإعلام قوة مستقلة في المجتمع، وأنها تلعب أدوارا أساسية على الصعيد السياسي من خلال ما تقدمه من مواد إتصالية هامة، كما أنها تلعب دورا مؤثرا في عملية صنع القرار السياسي، فهي تتدخل في تشكيل مفاهيم الرأي العام وتصوراتهم بالنسبة للحقيقة من كافة قضايا الحياة، كما أنها تقوم بتزويد وعي الشعب بالخبرات السياسية التي من خلالها يتشكل الرأي العام في المجتمعات المحلية والدولية⁽¹⁾.

ويعد الإتصال السياسي أحد أخطر المهام التي تضطلع بها وسائل الإعلام وذلك لأن المعيار الذي أصبح يقاس به مجتمع حر هو سيولة تدفق المعلومات، وضمن هذا المنظر يعرف "جون ميدو **J.Meadow**" الإتصال السياسي بأنه: " الطريقة التي تؤثر فيها الظروف السياسية على تشكيل مضمون الإتصال وكميته، أي هو النشاط الموجه الذي يعكس أهدافا سياسية محددة تتعلق بقضايا البيئة السياسية، وتؤثر به الحكومة على الرأي العام والحياة الخاصة للأفراد والجماعات من خلال وسائل الإتصال المتعددة..."⁽²⁾.

ومن خلال هذا التعريف نستنتج أن عملية الإتصال السياسي في المجتمعات الديمقراطية المتقدمة تتميز إذا بوجود قنوات عديدة يمكن من خلالها نقل الرسائل السياسية التي يهتم بها الجمهور وتوزعها بسرعة وعلى نطاق واسع، ولأن ثراء المعلومات السياسية ذات الأهمية التي تطفوا كل يوم تتجاوز القدرة على إعلانها جميعا،

(1): عزيزة عبده، الإعلام السياسي والرأي العام دراسة في ترتيب الأولويات، ط1، القاهرة: دار الفجر للنشر والتوزيع، 2004، ص5.

(2): محمد حمدان المصالح، الإتصال السياسي مقترَب نظري-تطبيقي، ط2، عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، 2002، ص55.

فأصبح القيام بالإختيارات أمرا ضروريا، وبالتالي يجب على وسائل الإعلام أن تنقل للمجتمع السياسي الآراء السياسية لشتى فئات الجمهور وكذلك إهتماماتهم ومصالحهم، وهذا يفرضه الثقافة السياسية الديمقراطية على وسائل الإعلام كدور في الخدمة العامة يلزمها بتخصيص الوقت والمساحة اللازمين للبرامج السياسية العامة. نفهم من هذا أن الإتصال السياسي هو ذلك التلاقي الذي يحقق تبادل الرسائل بين الحكام والمحكومين، وهو ضروري لإستمرار النظام السياسي كما أكد "كارل دويتشن" صاحب نظرية الإتصال الذي يؤكد على أن ثمة علاقة جوهرية بين العملية الاتصالية والعملية السياسية⁽¹⁾. وعلى هذا الأساس لا بد من إعلام المواطنين قبل حثهم على الطاعة.

كما أكد "أمويال فيبر Weber.J.Amouyol" قائلا: «ليس هناك شكل أكثر خطورة في الديمقراطية من إعلام المواطنين، إذ يرتبط توجه الحكومة باختياراتهم، فإذا لم يستقبلوا إعلاما سياسيا كاملا وجديا، لن يكون بوسعهم أداء أولي واجباتهم... إن الإتصال الحر قدر الإمكان هو شرط حياة أيضا للمجتمعات الديمقراطية في تعقدها الأقصى...»⁽²⁾. هذا عن الإتجاه الأول من الأعلى إلى الأسفل والدور الذي تضطلع به هذه القنوات من إعلام المواطنين وربط العلاقة وتضييق الهوة بين الحكام والمحكومين ونشر الثقة، فليس كافيا فتح باب الفرص أمام أجهزة الإعلام بل يجب أن تكون هذه الأجهزة قادرة على السير عبر هذه الأبواب. إن هذه المقدرة تعتبر كمقدمة للعمل، وبذلك تصبح الجماهير واثقة من أنها تستطيع كسب قضايها.

لكن الأهم هو دور هذه الوسائل في صنع السياسة العامة، ونقل الإهتمامات والمطالب من أدنى مواطن إلى أرقى مسؤول في الدولة، فالسياسات تهدف إلى حل وتخفيف المشاكل العامة، وكما أشرنا إليه في الفصل السابق يأتي هذا على مراحل ولو أنه مجرد تقسيم نظري لأن الواقع يفرض تداخلها، فوسائل الإعلام يمكن أن يكون لها تأثير قوي بدءا من تحديد المشكلة، بتغطيتها الروتينية للأحداث وتعليقاتها عليها، فتقوم بإثارة إهتمام الجمهور وصانعي السياسة بالقضايا أثناء حدوثها⁽³⁾.

وهذا ما يحدث حاليا في الجزائر مثل قضايا البطالة وكذلك تبيد الأموال العمومية والإختلاسات... الخ، لكن هناك قضايا وأحداث لا تصل إلى صناع السياسة من خلال هذه الوسائل، لكنها تشكل رموزا وتضلع

(1): أحمد شلبي، المرجع السابق، ص

(2): Amouyal Josee-weber, information et pouvoir, Paris: Hatiers, 1981, p74.

(3): دافيد إل باليتز، "وسائل الإعلام والسياسة العامة"، في: دوريس جرابر (وآخرون)، سياسة الأخبار وأخبار السياسة، (ترجمة زين نجاتي)، ط1، القاهرة: مكتبة الشروق الدولية، 2004، ص280.

موضوعات تحقيق إعلامية، وهكذا تؤثر وسائل الإعلام في نشوء المشكلة، من خلال تصويرها بأسلوب سياسي مناسب. ويمتد دور وسائل الإعلام حتى إلى وضع البرامج كأقصى تأثير يمكن أن تصل إليه، فالبرامج الحكومية تشمل السياسات المقترحة حول القضايا التي يرى صناع السياسة أنها تستدعي الإهتمام وتلقي لها سبيلا إلى أجندة الحكومة، وهذا يتطلب قدرا من الثقافة الديمقراطية، وخير مثال ما فعلته نيويورك تايمز أثناء عهدة كلينتون في الو.م.أ حيث شاركت في صياغة برامج حول قضايا فنية معقدة في الكونجرس وهي «السياسة الخارجية إتجاه بوسنة وحلف شمال الأطلسي للتجارة الحرة (نافتا)، والرعاية الطبية»، وإنتهى الأمر إلى أن هذه الصحيفة لعبت دورا محوريا في وضع البرنامج السياسي حولها، فهي تصور برنامج للمسؤولين من خلال إحاطتها بالأحداث وتقديم معلومات وبيانات وإحصاءات ومواقف حول ملاسبات القضية وتوجهات الرأي أرائها⁽¹⁾.

وفي الصياغة أيضا عندما تدخل قضية في برنامج يجب على صناع السياسة أن يقرروا ما الذي يجب أن يفعلوه حيالها، فوسائل الإعلام لها تأثير قوي على صناع السياسة في تقديم ردود رمزية، وصياغة ونشر تلك الردود لتكون كمعلومات تدخل في تشيل البدائل لصانعي السياسة العامة، فمثلا إنخفاض مستوى التعليم وتدهور قطاع التربية يلهب فتيل هذه الوسائل وتتذوقه بطعم خاص فهي تقترح معايير قومية، من تمويل ومواصلات وتشكل رؤى إستراتيجية لهذه القضية إنطلاقا من التقلبات البيئية المحلية والدولية، ولديهم الوقت الكافي في ذلك مهما كانت القضايا معقدة، وحتى في القضايا السرية لسياسة الدفاع يكون لها تأثير سياسي بتصوير مثلا إقتراح لإقامة نظام دفاعي معين، لنعود بذلك إلى بداية الحلقة وهو الإتصال السياسي أي إعلام المواطنين حول أهم السياسات التي أخذت وخاصة تلك التي تمس أكبر شرائح المجتمع والبارزة منها. فبعد تبني سياسة ما يأتي الإعلان عنها، وغالبا ما يتم على مستوى الهيئة التشريعية تلقي عروض السياسة التي شكلت بنمط وقد تناولها والتغطية التي حضيت بها من قبل هذه الوسائل.

وعلى هذا الأساس يمكن القول أن في القضايا البارزة تكون وسائل الإعلام منبر للجدل والنقاش، تدافع فيه كل الفواعل في السياسة عن وجهات نظرها، فإما أن تحيا من خلالها سياسات وتعزز ويتم تبنيها، وإما أن تقتل سياسات مقترحة وتتلاشى، ويتجلى هذا من خلال كشفها كيف تدار السياسات وتنفذ، فهناك فضائح يكشفها هؤلاء الإعلاميين، كما يمكن أن يكون للسياسات إنتاج مضاد مع عواقب بغيضة غير متوقعة يمكن أن يكون دورها هنا تقييما وتحمل الحكومة مسؤولية تصرفاتها، والمهم هنا أنها نفيدها بمعلومات وتنقل لها رجوع الصدى من البيئة الخارجية، وحتى في حال نجاح السياسات تنقل لها جوانب الكفاءة والفعالية التي حققتها،

(1) دافيد إل. بالينز، المرجع السابق، ص 283.

كأن ينقل التلفزيون أو تغطي صحيفة مشروع توزيع السكن وإفادة عائلات محرومة ونقلها من العراق، أو تقديم قروض للشباب والفلاحين لخفض البطالة، أو التخفيض من حدة الفقر في منطقة معينة.

ومن خلال كل هذا الدور الذي تؤديه وسائل الإعلام يمكن أن نستنتج الطرق التي تؤدي من خلالها هذه القنوات هذا الدور، الذي يدور في جوهره على نقل المعلومات وإتاحتها وترويجها، ولغرض الإفادة منها في صنع السياسات المحلية والدولية، ونلخص هذه الوسائل فيما يلي:

1- إستطلاعات الرأي: في الدول الديمقراطية ينظر الناس إلى وسائل الإعلام باعتبارها حارس رئيسي ومن يعطون معنى للمعلومات السياسية، وذلك لإعتمادهم على أكثر الأشكال نفعاً لجمع المعلومات، مثل إستطلاعات الرأي التي بلغت ذروتها في القرن العشرين، فهي في وسائل الإعلام تعطي إحصاءات عن آراء الجمهور الذي يعد ذا أهمية سياسية كبيرة، وأصبحت جزءاً راسخاً من الحياة السياسية، لما تقدمه للسلطة من معلومات عن محكومياتهم، وعن أفضليات الناخبين، وكذلك تحلل وتناقش عواقب الأحداث والقضايا قبل وقوعها، فهي تعمل كمصدر للمعلومات. فتكاثرت هذه الإستطلاعات بماثلة تكاثر للمعلومات وإدارة الأحداث بشكل أسرع والتفاعل معها، وكذلك مصدر للحقائق التي ترد إلى صناعات السياسة العامة، وهي مصدر قوة للتأثير عليهم، لأنها كانت في السابق حكراً على العاملين بالسياسة فقط.

2- هيكلية الرأي وتشكيل المعرفة السياسية: فهذا الدور الوظيفي كما أكدته "ألوند"^(*) يأتي في إطار العملية السياسية والإجماعية، ولاشك أن دور وسائل الإعلام في تكوين الرأي العام يعد دوراً ذا أهمية بالغة وحساسية لدى صناعات السياسة. إذ يقع على عاتقها الشرح والتفسير والتوجيه لكافة المجريات والقضايا والأحداث والأزمات المحلية والعالمية البارزة والهامة، فهي التي تمد الرأي بالمعلومات والمعرفة والوعي في شتى المجالات، وتعد أيضاً من أكثر المنابع التي تمس الجماهير وتلهمهم بالفكر والمبادئ وروح العمل الجماعي وتبلور لهم القدرة على إنتقاد الأوضاع، وكذلك هي المسؤولة بالدرجة الأولى على ترتيب أولويات إهتمامات الجمهور أي تشكيل الرأي، وكل هذا يزيد من معرفة صانعي السياسة وتمده بالمعلومات والإحصاءات اللازمة والمقاييس. فسرعة

(*) **ألوند غابرييل:** رائد المدرسة الوظيفية أو البنائية والذي تدل الوظيفية عنده على معني السلوك، أو العملية، أو الأنشطة المخولة لآلى شأغا منصب معين.. الخ، حيث ركز على ثلاث متغيرات أساسية هي النظام، البيئة، والوظيفة. ويقسو ألوند نظريته إلى ثلاث مستويات يضم المستوى الأول قدرة النظام الإستراتيجية والتنظيمية والتوزيعية، والمستوي الثاني فيضم وظائف التحويل مثل التعبير عن المصلحة أي كل ما يصدر من البيئة منطلقات وتأييد وتدبير و... الخ، ثم تجميع هذه المصالح لتأتي بعدها الوظائف الحكومية من تشريع وتنفيذ وقضاء، أما المستوى الثالث فيعبر عن وظائف النظام في النمو والتكيف الذي يضم التنشئة السياسية و الإتصال السياسي الذي تلعب فيه وسائل الإعلام دوراً كبيراً في ترسيخ المعتقدات والقيم السياسية.

إنتشار إحصاءاتها ووصولها إلى صناعات السياسة يضيف عليها هالة من الدقة والموضوعية، خاصة تلك المستقلة والمعارضة منها أي خارج دائرة السلطة فتكون أكثر إثارة في تفسير الأحداث.⁽¹⁾

3- من خلال الإخبار: فهي بذلك تدعم أو تقوض الأنظمة السياسية وتؤثر على السياسات العامة، لأن الإعلام هو تزويد وترويج أكبر قدر ممكن من الحقائق ومن المعلومات والبيانات والإحصاءات والمعطيات الواضحة حول موضوع أو قضية هامة أو حدث على الصعيد المحلي والخارجي. وإثارة شيء أساسي في وضع السياسات العامة وهو الجدل والنقاش والحوار الذي تتحقق معه المشاركة المطلوبة⁽²⁾.

وهو ما أكده "ج. بسويرلغن" قائلا: "من دون الجدل لا يمكن أن يكون هناك نقاش ومن دون نقاش لا يمكن أن تكون هناك حرية حقيقية.... ومن أجل إجراء نقاش ذا معنى لا يكفي للشعب أن يستيقظ، ولكن أن يعلم ويمكن لهذا أن يحدث عندما تطرح كافة الحقائق على مائدة البحث ويتم بث كافة وجهات النظر بالكامل."⁽³⁾

4- إيقونات الأخبار^(*): أيضا هذه إحدى الإستراتيجيات الإعلامية لترويج المعلومات ومنحها في الجسد الاجتماعي والسياسي خاصة في تسليط الضوء على أحداث معينة مثل الفضائح والخزايا التي كثير ما تمثل شطط السياسة وإحفاقاتها، حتى يعيد صناعات القرار ترتيب الوضع السياسي، مثل قضايا الفساد والرشوة، وتبديد الموال العمومية... الخ.

5- تحقيقات الأخبار: وهو تحري الأوضاع بعمق وكشف الزلل والفساد، فهي تثير صناعات السياسات وتصنع المؤسسات التي هي على الحك في موقف حرج بين الإصلاح والتغيير.⁽⁴⁾

وأخيرا نلخص دور وسائل الإعلام كمصدر غير رسمي للمعلومات في وضع السياسة العامة في البلدان الديمقراطية والتي تتيح حرية التعبير والنقد، وتأخذ من هذه الأخيرة وسيلة لصنع السياسات العامة ودعمها أساسية في تنفيذها كمايلي:

*- وسائل الإعلام تؤثر على القرارات السياسية وذلك لأنها تنقل إتجاهات الرأي إزاء أبرز القضايا العامة.

*- ينظر صناعات القرار إلى وسائل الإعلام كمقياس لرد فعل الجمهور تجاه سياسته وقراراته .

(1): عزيزة عبده، المرجع السابق، ص29.

(2): حسن حمدي، الوظيفة الإخبارية لوسائل الإعلام، ط1، القاهرة: دار الفكر العربي، 1998، ص173.

(3): جون سورينغن، المسؤولية في الصحافة، في: روبرت شمول، مسؤوليات الصحافة، ترجمة: الفرد عصفور، عمان: مركز المكتب الاردني، 1990، ص104.

(*) إيقونات الاخبار: تسمية العالم لانس بنيت ورفقاؤه وذلك لما تقوم به الصحافة من تقديم مادة درامية حول قضايا معينة، وتثير المخاوف العامة وتعيد تحديد الوضع السياسي.

(4): دافيد آل بالينز، المرجع السابق، ص289.

- * - تشبه هذه الوسائل وخاصة الصحافة الضوء الذي يستهدي به صناع السياسات العامة بين صياغة قراراتهم وترشيدهم ردود أفعالهم تجاه المخريات والمواقف السياسية.
- * - تمثل مصدر للمعرفة ففي تزود رجال السياسة وصناع القرار بالمعرفة والإحاطة بالمخريات السياسية وما يدور في البيئتين الداخلية والخارجية.
- * - تعد مصدر للتقييم حيث يحدد صانعو السياسة أهمية الحدث من خلال آراء الإعلام السياسي و إستيحاء الأفكار من وجهات نظر الخبراء في السياسة والإعلاميين.
- * - مصدر لمعرفة أولويات القضايا العامة، فهي بذلك تعد معيار هام لصناع السياسة في ترتيب أجنداتهم السياسية ليس لأجل المعرفة فحسب بل لأجل تمكينهم من تقييم الأحداث حول معالجة هذه المسائل.
- وأخيراً ومما سبق ذكره في صدد دور المجتمع المدني بتشكيلاته في صنع السياسة العامة، من زاويته كمصدر غير رسمي للمعلومات التي ترد إلى الحكومات وصناع السياسة في شتى أنواعها وفي جميع الاتجاهات، يمكن القول إذن أن جوهر المجتمع المدني هو تنظيم وتفعيل مشاركة المواطنين، لكن مع بروز ظاهرة العولمة التي إختزقت المجتمعات المدنية وحرمت قوى العولمة أو "الثالوث المخيف"* على توظيف المجتمعات المدنية خاصة في الدول النامية، إذ ظهر مصطلح الحكم الراشد كفلسفة حكم تتضمن ثلاث أبعاد مترابطة وهي البعد السياسي المتعلق بطبيعة السلطة السياسية وشرعية تمثيلها، والبعد التقني المتعلق بعمل الإدارة العامة وكفاءتها وفعاليتها والبعد الاقتصادي الاجتماعي المتعلق بطبيعة المجتمع المدني ومدى حيويته واستقلالته عن الدولة من جهة، وطبيعة السياسات العامة في المجالين وتأثيرهما على المواطنين من حيث نوعية الحياة، وكذا علاقتها بالاقتصاديات الخارجية والمجتمعات الأخرى⁽¹⁾.
- وبالتالي تؤثر هذه الأبعاد على دور المجتمع المدني، فلا يمكن الآن تصور سياسات عامة فاعلة من دون إستغلال هذه التشكيلات الإجتماعية، التي أصبحت توظف كبديل للدولة الوطنية التي تنسحب من أدوارها التقليدية ومسؤولياتها في دعم الفئات الفقيرة وإعادة توزيع الدخل فلا بد من المجتمع المدني أن يقوم بهذا الدور من أجل دعم الفئات الدنيا والمحرومة كملطف لحدة المشاكل الناجمة عن تطبيق سياسات التكيف الهيكلي مثل الفقر والبطالة والتهمة... الخ، الناجمة عن السياسات الخارجية الدولية، حيث ورد في تقرير البنك الدولي لـ 1998 أن المجتمع المدني ظاهرة إقتصادية وقوة محرّكة تساعد على تعبئة الموارد بالطرق التي تعجز الدولة القيام بها⁽²⁾.

(*): الثالوث المخيف: البنك الدولي FMI، المنظمة العالمية للتجارة OMC البنك الدولي للإنشاء والتعمير BIRD.

(1): كريم حسن، "مفهوم الحكم الصالح"، بيروت: المستقبل العربي، العدد 309، المجلد 2، نوفمبر 2004، ص 41.

(2): عبد الغفار شكر، المرجع السابق، ص 183.

كما أن هيمنة الدول على المجتمع المدني وتغييبه سيؤدي إلى غياب مكون رئيسي في التأثير على السياسات العامة، ومراقبة السلطة السياسية والإدارية ومحاسبتها، ومن جهة ثانية لا تستقيم هذه السياسات بغياب المشاركة والمحاسبة وبغياب الشفافية، ولا تؤدي إلى تحسين أوضاع المواطنين الغير قادرين على تصحيح هذه السياسات، لأن الحكم الصالح هو حكم ديمقراطي مغال يستن إلى المشاركة والمحاسبة.

أما عن المجتمعات المدينة في الدول العربية، فلا زالت في مفترق الطرق بين سندات آليات التحول الديمقراطي ومطرقة السلطة الحاكمة، كما تأثرت كثيرا من قبل قوى العولمة الاقتصادية والسياسية والأخطر القوى الثقافية الحضارية حيث تم إختراقها بالمفاهيم والقيم العالمية الغربية، من خلال سيادة المفاهيم التي تتبناها المؤسسات الدولية الرأسمالية. فلا بد من إزالة الإلتباس القائم حول علاقته بالدولة، وضرورة تطوير التشريعات لتنظيم هذه التشكيلات الإجتماعية، وضرورة دعم إستقلاليتها (المجتمع المدني) كمصدر للمعلومات بدلا من إقصائها وتهميشها من خلال ترك المبادرة الشعبية كأساس لبناء شبكة واسعة من المنظمات الجماهيرية والإجتماعية والثقافية، ودعم التنسيق بين جميع مؤسساته، وضرورة قيام هذه التشكيلات علي قيم وأسس نابعة من الذات الثقافية والحضارية حتى تعكس بصدق وجهات النظر الإجتماعية التي تساعد علي بلورة السياسات العامة وتكون أيضا هذه الأخيرة أكثر إرتباطا بالواقع وأكثر أستيفاء وإستجابة للمتغيرات البيئية التي صنعت في ضوئها، وتعكس أيضا مجمل طرحات وآراء وتفضيلات ومعارف وخبرات القوى التي ساهمت في بنائها.

و على الرغم من إعتراف هذه دول النامية والعربية خصوصا والجزائر علي وجه التحديد بالحق بالإتحاد الطوعي الذي نصت عليه المادة عشرون من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان⁽¹⁾. لكن هذا الإعتراف تأكل عبر سلسلة من التقييدات التي فرضتها القوانين المحلية، فهي اليوم أمام خيارين لا ثالث لهما: إما إسترداد جاهز لنماذج من عمل المجتمعات المدنية في الغرب، وإما اعتبار المؤسسات الجمعية خارج الدولة هي مسرح التغيير. ولعل الأمر الثاني أقرب إلى الواقع ومن جدوى هذه التنظيمات في تقديم الدعم اللازم والسند القوي للحكومات وصناع السياسة من معلومات وحقائق وآراء ومواقف وتحليلات ونقد وردود أفعال، والتي هي في الأساس حجر الزاوية في بناء أي سياسة عامة موجهة إلى هذه الفئات الاجتماعية.

(1): عزمي بشارة، المجتمع المدني دراسة نقدية (؟؟ م. العربي)، ط1، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، يناير 1998، ص269.

مع الإشارة هنا أيضا على أن تكون ثقافة هذه الجماعات نابغة من بيئاتها الثقافية الحضارية حتى تكون مدعاة للتغيير، وليس تقليدا أعمى ودعوى إلى التخلف، كما قال "إيليا حريق"*: "...القناعة بأن كل ما يمت إلى الإنسان العربي من صفات إنما رديف التخلف، ولا بد من أن يكون عاملا علي التراجع الحضاري واستمرار الضعف... لذلك غالبا ما نواجه في المحاولات الفكرية العربية تماديا في الاستهانة بالذات الحضارية وتخطئة ما جاء فيها على الرغم من أنها في غالبها محاولات تتوخى الخير والإصلاح لا النكد والإذلال.." (1).

(*): إيليا حريق: أستاذ العلوم السياسية جامعة أندينا -يلو منغتون. الولايات م. أ.
(1): إيليا حريق، علي خليفة الكوري (وآخرون)، الديمقراطية والتنمية الديمقراطية في الوطن العربي، ط1، بيروت: سلسلة كتب المستقبل العربي(30)، شباط/فبراير 2004، ص12.

المبحث الثالث: التوظيف السياسي للمعلومات في صنع السياسة العامة

لقد أوضحت عملية التعامل مع المعلومة وتوظيفها في عمليات رسم السياسة العامة من أدق وأعقد المسائل التي في عالمنا المعاصر، إذا فعلاقة المعلومة بصنع القرار تتخذ مستويات ثلاثة:

1/ تصير المعلومة موضوعاً للتأمل.

2/ أداة لمساندة الحركة بحيث توضع المعلومة في الشكل الذي يسمح باستخدامها.

3/ إلى أن توظف بما يتفق مع الواقع القائم من جانب وما يساير السياسة المصنعة من داخل المجتمع السياسي من جانب آخر⁽¹⁾.

وعلي نحو هذه الخطي يتم توظيف المعلومات في عملية صنع السياسات العامة، لأن العملية تتطلب قبل كل شيء توفر المعلومات تتسم بالشمولية والدقة والحداثة والملائمة، ثم لا بد أن تتاح المعلومات بصورة متواصلة ومنظمة وأن تهيئ الطريقة التي تسهل لصناع السياسة عملية الربط والمقارنات والإستنتاج وإستخلاص أنسب البدائل، إلى أن تصبح المعلومة موظفة بشكل فعلي من خلال السياسات المطروحة.

ومن جهة أخرى يرى بيتر روسي "peer rossi" أن القرار العام يمثل في صورته الرسمية والقانونية توجهات الحكومة، أي الإختيار بهدف التغيير أو الإبقاء علي الوضع الحالي يتم التوصل إليه من خلال الفرد أو مجموعة الأفراد ذوي السلطة في المؤسسات الحكومية والإجتماعية القائمة في المجتمع، والذين يتمثلون بصناع السياسة العامة.⁽²⁾

وفي هذا القول تأكيد واضح علي ما لصناع السياسة العامة من سلطات في عملية الإختيار والمفاضلة بين البدائل والتي تعكس وجهات نظر هذه الفئة وتقديراتها للواقع الذي سوف تتخذ وتطرح فيه السياسات العامة. ومن خلال النقاط الثلاثة الأولى وما يمكن إستقائه من هذا القول لأحد المتخصصين في هذا مجال صنع السياسة العامة ندرك أن المعلومات الواردة إلى صناع السياسة من قبل حل المصادر والفواعل في النظام السياسي تبقى رهن تصورات وقيم وفلسفة هؤلاء النخبة (صناع القرار) من جهة والتجارب العملية والمختبرية ضمن المستوى الأعلى في قمة الهرم السياسي.

هذا بدون شك يفتح الباب أمام أسئلة كثيرة حول مصير المعلومات الواردة إلى صناع السياسة (ذاكرة الحكومة)، ولكن المشكل الذي نود طرحه في هذه النقطة هو مستوى إستخدامها من قبل صانعي السياسة

(1): عبد الجبار مؤيد الحديثي، العولمة الإعلامية و الأمن القومي العربي، ط1، عمان: الاهلية للنشلا والتوزيع، 2002، ص158.

(2): فهمي خليفة الفهداوي المرجع السابق، ص256.

الرسميون أي المعلومات علي المستوى الحكومي (صناع السياسة العامة). فليس المهم هو توفير رصيد ضخّم من المعلومات في المجالات المختلفة وإنما المهم هو ما يقابله من توظيف لها في برامج الإصلاح والتطوير التنموي. وهنا يدور في أذهاننا سؤالين جوهريين هما

*هل الآثار التي تحدثها السياسات العامة المطروحة علي أرض الواقع مؤثر كافي لمعرفة مدى التوظيف السليم والصادق للمعلومات؟.

ولماذا يصرف صناع السياسة العامة النظر عن بعض القضايا رغم إمتلاكها كافة المعلومات والبدائل حولها؟. وللإجابة على هذين السؤالين لابد من التطرق إلى نقطتين أساسيتين هما:

أولاً: التوظيف السياسي للمعلومة من خلال طبيعة النظام (السياسي)

قال حامد ربيع: "...منذ أن إستقر العالم الإجماعي علي النظرة إلى الدولة علي أنها حقيقة ديناميكية، فقد كان من الطبيعي أن ينظر إلى عملية نقل المعلومات علي أنها تعبير عن العلاقات المتبادلة تنبع من مفهوم الأخذ و العطاء المستمر، فالعملية الإتصالية بهذا المعني متدفقة في الإتجاهين في آن واحد. قد لا تبدو واضحة في بعض المواقف، وقد تكون دائما خفية في الكثير من القرارات، وقد تصل إلى حد التستر والتمركز حول قنوات محددة تنبع من إرادة الحاكم. ولكن هذا الحاكم أيما كانت طبيعته لا يمكن أن يعزل عن مجتمعه السياسي..."¹.

فمن خلال هذا القول الحصيف نستنتج أنه من الصعب جدا فهم الشؤون السياسية وخاصة قضية توظيف المعلومات كأخطر عملية في الأنظمة السياسية الحديثة، فإذا كانت الأنظمة تسلطية أو ملكية فالإجابة واضحة في أن المصفاة الواحدة للمعلومات هي الحزب أو النخبة الحاكمة، المعبر عنها في الإيديولوجيات العامة والتوجهات السياسية لها، وتكون المعلومات موظفة وموجهة لخدمة الطبقة الحاكمة، حتي وإن كانت هناك معلومات متعددة وقادمة من مصادر عدة لكنها لكن تصفيتها وترشيحها يكون من طرف واحد (السلطة). حيث تلعب المصادر الرسمية دورا بارزا في توجيه السياسات العامة لخدمة لمصالحها وأهدافها، ولعل من أكثرها إنتشارا وتدخلا في هذا النوع من الأنظمة هم البيروقراطيين الذين يتم إختيارهم من الطبقات الموالية للطبقة الحاكمة، والتي تضم الكوادر الأساسية للحزب المسيطر أو الشخصيات الموالية للزعيم السياسي، حيث يتم توظيف المعلومات هنا في جو من المساومة والتوفيق والمفاوضة داخل مراكز صنع القرار، فكل فئة بيروقراطية لها إدراكها ورؤيتها للقضايا العامة محل الجدل والصراع، فهي تسعى لنفوذ والسلطة والترقية متجاهلة بذلك المصلحة العامة. أما عن المصادر الغير رسمية فنظرا لضيق أو ربما إنعدام سقف الحريات

(1): حامد ربيع، المرجع السابق، ص37.

الأساسية فتتحاشا هذه المصادر التدخل في توجيه السياسة العامة حفاظا على سلامتها. إن الذي نود الإشارة إليه في هذا النوع من الأنظمة هو أن توظيف المعلومات بكل أشكاله يكون في خدمة صناع السياسة العامة والتي تكون في أغلبها تعبيراً عن إيديولوجية وثقافة وتنشئة هؤلاء.

أما في الأنظمة الديمقراطية والتي هي مسرح للصراع بين القوى الفاعلة في صنع السياسة العامة خاصة غير الرسمية منها لا يوجد مقياس محدد لمعرفة مسار المعلومات ومصيرها على هذا المستوى الأعلى. وإلتماس أو إدراك ذلك بعد طرح السياسات العامة وملاحظة أثارها في الواقع، هذا قد يبرر لنا نسبياً عن مدى توظيف المعلومات وفي أي إتجاه.

ويؤكد في هذا الصدد (برتراند. كوملان BERTRAND.COMMELIN) ذلك بقوله: "إن السياسات العامة الموصولة بشكل سيئ أو غير كاف لا تحدث إلا نزاعاً أو أزمة ثمنها باهض إقتصادياً وإجتماعياً ، ... فينبغي على الإتصال العام أن يبحث المنفذين على إعلام المواطنين بالتوجيهات العامة والقرارات السياسية المتخذة خلال فترة حكمهم حتى تجعل القرارات العامة شفافة نظرياً... وفي الحقيقة أن محاولة تشويه أو إنتقاء المعلومات للإنتقال في العمليات الحزبية قصد الترقية الذاتية لم تقم إلا بتدعيم وتعزيز عدم ثقة المواطنين..."⁽¹⁾

من خلال هذا القول ندرك أن المعلومات قد توظف في الإتجاه السلبي أو السوء ويمكن كشف ذلك من خلال ما تثيره السياسات من (رجع الصدى) في البيئة من العوائد ومضاعفات وأثار سلبية فتخلق بذلك مضاعفات كبيرة نتيجة سوء إستخدام المعلومات والإحصائيات المقدمة للحكومة في أي مجال، و تشير التغذية الإسترجاعية السلبية (negative feedback) إلى تدفق المعلومات من البيئة إلى صناع السياسة بشأن السياسات المطروحة في الواقع في شكل رموز ودلالات يترجمها الساسة إلى معلومات جديدة تدفعهم إلى تغيير سلوكهم وتصوراتهم في السياسات المستقبلية، وهذه العملية تدلنا في أي إتجاه تم توظيف المعلومات، وكذلك القوي التي أثرت بشكل كبير، والمعلومات الموظفة تخدم مصالح من. وهناك أمثلة لا تعد ولا تحصى خاصة في القضايا الحاسمة مثل "الرشوة والفساد الإداري والسياسي... الخ).

وإنطلاقاً من حقيقة جوهرية أيضاً أن في النظام الديمقراطي يفتح صندوق أسود "BLACK BOX" كما وصفه استون في نظرية "النظم"، أي عملية التحويل التي تتم على مستوى الحكومات أو هيئات التشريع، وكما أشرنا سابقاً تقوم الحكومات بتحديد المشكلات وتذليلها، ومعرفة شاكتها وهويتها ويتحرك فاعلون ومصادر للمعلومات إزائها ويتشكل وابل من المعلومات حولها ومعارف وبدائل ومواقف

(1) : commelin bertrand, la communication publique, paris:S.E, pp49-50.

وتحالفات وصراعات ومساومات وتسويات ، ولكن كيف نفسر صرف صناع السياسة العامة النظر عن قضايا حساسة ومدرجة بشكل رسمي في أجنداتهم ، ولكن قد تكون الإستجابة رمزية بمعنى أنها لا تقوم في الواقع بتغيير شيء، بل تشير فقط إلى قلقها حولها أو الإهتمام بها رغم توفر لديها كافة المعلومات والبدائل حول هذه القضية مثل ما يقوم به الرئيس بزيارة إلى مدينة أصابها أحد الكوارث، أو خطاب أثناء حدوث توتر شعبي حول قضية ما مثل إرتفاع الأسعار أو تدهور الحالة المعيشية. وأيا كان تبرير الحكومات الديمقراطية لهذه الأعمال فإنها تدلنا دلالة واضحة عند القوة التي باتت في يد صناع السياسة لتوجيه المعلومات في الوقت الحاضر، ولم تعد السرية هي الإستثناء بل أصبحت القاعدة السارية.

إن الإهتمام هنا منصب كله حول معرفة حقيقة الإستخدام الحكومي للمعلومات كشيء راسخ في الأنظمة الديمقراطية أو في قاعها من المشكلات السطحية والظاهرة التي تكون بمثابة فقاعات تطفوا إلى السطح، وذلك بوصف الجهاز الحكومي أداة التحكم في المعلومات ، فهي من يوجه المعلومة بأي طريقة وخلال أي فترة وبأي جرعات يمضجها في الجسد السياسي. ولعل رغبة الحكومات وصناع السياسة العامة في معلومات معينة دون أخرى، حول مشكلات معينة دون أخرى أمر فيه الكثير من الدلالات السياسية، إلى درجة تثير الشك حول ما مدى الحاجة إلى المؤسسات والهيئات المعلوماتية؟ ولماذا الإنفاق الحكومي في مجال تطوير النظام الوطني للمعلومات؟. لكن الحكومات تضع نفسها في صورة منتج وموجه للمعلومات داخل النظام نفسه والتي تعبر عن دوافع وميول ومتطلبات صناع السياسة.

وعليه ينبغي أن ندرك أو نتوقع إحتكار الحكومة وصناع السياسة الرسميون سيما للمعلومات والحقائق السرية والهامة حتى يتم إستثمارها في الأفق السياسي الخاص بها. وعلى هذا الأساس نأكد على أهمية المدخل الذي قدمه (إستون) (مدخل النظم) أو العملية والذي يركز على التجارب العملية والمختبرية التي تجري داخل المخبر الحكومي لدراسة طبيعة القضايا والسياسات المقترحة بشأنها. لأن القرار العام يمثل في صورته الرسمية والقانونية توجيهات الحكومة من خلال توظيف الإستراتيجيات والمساومات والتسويات للحصول على نتائج مرضية، وبالنسبة للمعلومات أيضا من خلال سلسلة التعديلات والإنتقاء التي تفرضها توجهات صناع السياسة لهذا الخيار أو ذلك.

وفي هذا السياق وعلى خلفية فكرة إنفراد الحكومة ببعض القضايا العامة محل الجدل يقول (بيردو. جورج):
" ... يحدث تعدد الطموحات والتناقضات التي يميزها نوعا من زيادة في الحمل الطاقوي (Surcharge energetique) الذي يؤدي إلى التفكك والتشتت إذا لم تتدخل الميكانيزمات الخاصة لإقامة تصفية (Filtrage) لإدخال نوع من الإنسجام في تحويل المطالب إلى قرارات سياسية..."⁽¹⁾.

يؤكد هذا القول دور صناعات السياسة في عملية التحويل وتوظيف المعلومات وضرورة خلق ميكانزمات محددة إنطلاقا من مراكزهم السياسية وخبراتهم الميدانية وكذلك بالتعاون مع البيروقراطيين والتكنوقراطيين وكل الفئات المتخصصة والمستشارين والخبراء وغيرهم. وذلك لأجل ترشيح المعلومات وتصفيتها وصياغة سياسات عامة وتبنيها مما يدلنا على توجيه المعلومات على سياق معين وبما يخدم هؤلاء على حد سواء وكذلك كشرط أساسي للمحافظة على استمرار النظام وبسط نفوذه. و من المؤكد حسب إستون أن إمتلاك المعلومات بصورة كافية ودقيقة عن الحالة العامة للنظام وعن التأثيرات التي تحدثها السياسات العامة يمثل عاملا من الدرجة الأولى لبقاء النظام، إذ ترتبط فاعلية السلطات والعمل العام للنظام السياسي بدرجة واسعة بهذه المعلومات.

فهناك إذا معلومات يرحب بها صناعات السياسة ويسارعون في توظيفها وأخرى يقول (هوبرت تشيللر) تفضل القيادة السياسية والبيروقراطية تركها في طي النسيان، فقد يقدم المركز الوطني للتعبئة للإحصاء في الدول النامية مثلا تقريرا مفصلا عن البطالة وتلقي الحكومة شروحات حول كيفية التعامل مع هذه القضية وتقدم لها بدائل وسيناريوهات من قبل أخصائيين ومستشارين ومراكز بحثية مما يخلق معرفة موضوعية وصادقة عن صورة البيئة الإجتماعية وما قد تفرضه البيئة الخارجية من قيود وشروط لمعالجة هذه المشكلة، لكن ليست كل هذه المعلومات والبيانات والبدائل مبرر كافي لتوظيف الحكومات لها خاصة في الدول النامية، وإلا كيف تفسر الزيادة المطردة لحجم البطالة؟. ومعظم الدول تحت خط الفقر وذلك رغم ما تملكه من إمكانات ومقومات وطنية، وكذلك الكثير من السياسات العامة في هذه الدول تتباين مناهجها السياسية وكثيرا ما يكون لهذه السياسات العامة آثار بعيدة المدى على حياة الأمة ولكنها لا تمر على الهيئة التمثيلية للشعب ولا تصاغ سياسات بشأنها.

وبالتالي هناك نقطة أساسية تتعلق بالسياسات المتخذة من قبل صناعات السياسة العامة فليس هناك أي مبرر أو تأكيد وثقة على أن هذه القرارات سوف تتفق مع الأفضليات، وما تريده أغلبية الناخبين والأطراف المتصارعة

(1): burdeou george, op.cit,pp135-138.

في الحلبة السياسية، فرما تصدر بناء على معلومات معينة تصدر عن مصالح شخصية، أو تأثير بعض القوى الضاغطة، أو بعض الآراء لإختصاصيين أو المحللين الذين يؤكدون على تفسيرهم الخاص لما يسمى بالصالح العام. ويؤكد إرتباط السياسة العامة بالقوة الذي جاء به (كارل دويتش CARLW.DEUTSCH) أيضا على التوظيف السياسي للمعلومات، حيث أن القوة السياسية تعني القدرة على إحداث تغيير في التوزيع المحتمل للمخرجات، أي بمعنى "عملية التحويل" وإذا فسرنا القول نجد أن صناعات السياسة إنطلاقا من ذاتيتهم يعمدون في الكثير من القضايا إلى توظيف المعلومات وتوجيهها خدمة لمصالحهم وتوجهاتهم متجاهلين بذلك رأي الأغلبية فالسياسات العامة تتوقف فقط على الإختيارات المتاحة للحكام.

وهكذا أصبحت المعلومات المتوفرة أو المعرفة هي القوة (knowledge is power) ومن يملك المعلومات يملك القوة ويملك سلطة إتخاذ القرار وفي هذا السياق يقول (لاسويل): "ليس جديدا أن نقول بأن المعرفة هي القوة وبصورة خاصة تلك المعرفة عند الأفراد والجماعات التي يمكن الحصول عليها بسرعة ثم إستخدامها في تهديد هؤلاء الأفراد والجماعات أو إستمالتهم".

ويؤكد لنا هذا القول أيضا على مدى إحتكار الحكومات للمعلومات خاصة في القضايا الحساسة والبارزة مثل قضايا الدفاع والأمن أو محاربة الفساد والرشوة أو استيراد الخمور..... الخ. فهذه مثلا قضايا تتطلب معلومات دقيقة وتتسم بالسرية وضيق أفق تداولها. وحتى السياسات العامة المتخذة بشأنها تكون على درجة من الغموض والتعتيم. فقد تنفرد الحكومة بمثل هذه المسائل وتوظف المعلومات الواردة إليها دون استشارة أحد أو أخذ يد العون من أحد (هيئات المعلومات - مراكز البحوث - أو هيئات استشارية.... الخ) وحتى توجهات الرأي نحو مثل هذه القضايا التي تلقى بضلالها في السنوات الأخيرة خاصة في الدول النامية وخصوصا العربية مثل الجزائر.

ودائما في سياق التوظيف السياسي للمعلومات يقول (مشال فوكو): "إن السلطة ليست شيئا يحصل عليه أو ينتزع أو يقتسم إنما تمارس إنطلاقا من نقاط لاحصر لها وفي خضم علاقات متحركة لامتكافئة"¹. أي لايمكن أن نفهم السلطة كمجرد علاقة بين دولة مهيمنة ومواطنين خاضعين، بل كذلك على أشكال الإستثمار لأدوات السلطة والتي من أبرزها في عالمنا المعاصر المعلومات أو المعرفة، وبالتالي تصبح هذه الأخيرة أداة في يد صناعات السياسة لممارسة السلطة، ويصبح في إمكان صناعات السياسة توجيه المعلومة سياسيا بما يخدم سياساتها وتوجهاتها، حيث تمنح المعلومات القوة التي تمكنهم من تسيير القضايا العامة من خلال التنسيق بين المصالح المتعارضة للأفراد والجماعات بإلحاق تلك المصالح بإرادة واحدة عن طريق الإقناع أو القسر.

(1): فوكو ميشال، المرجع السابق، ص45.

فبقدر ما توفره المعلومات لهؤلاء من معرفة ودراية بأهم القضايا التي تواجههم وما تعطيهم من بدائل وسيناريوهات حول السياسات العامة التي يمكن أن يطرحوها على أرض الواقع فبقدر ما توفر لهم سلطات أكبر وذلك بما تشكله من قناعات في عقل مؤسس أو صانع السياسة العامة.

ثانياً: توظيف المعلومة من خلال (التسويق السياسي)¹ وتوجيه الإتصال وإستمالة الرأي

قال (جون ماري كوتريه) واصفا الإتصال السياسي بأنه: " هو تبادل المعلومات بين الحكام والمحكومين عن طريق قنوات إرسال مهيكله أو غير رسمية، وهو يلبي مطالب ويستجيب على وجه الخصوص لحاجة معينة وهي تأمين الربط بين صناع السياسة ورعاياهم...".⁽²⁾ أي كل حاكم يسعى إلى جعل قراراته مقبولة ، وكل محكوم يسعى لأن يشكل ويسوغ حاجاته ويجعل الآخرين يوافقون عليها، أي أن هناك تبادل دائم للمعلومات.

وقال (جاك غرستلي) أن: " الإتصال السياسي هو مجموعة التقنيات والإجراءات التي يمتلكها الفاعلون السياسيون لإقناع وتسيير الرأي ". أي أنه يستلزم إستراتيجيات وتصرفات تتغير حسب مواقف السلطة، وحسب الحالات التي يفضلها الفاعلون المحسدون للحياة السياسية .

وأكد (جون بيردو) أن: " المعارضة ليست قوة مستقلة من الناحية الدستورية ، إنما هي جزء من آلية معقدة ناتجة عن التبادلات والمساومات والتسويات التي يهدف عملها إلى تدعيم سلطة القرارات المتخذة...".⁽³⁾ .يعني أن المعارضة لا تتحدد إلا من خلال السلطة ، فهي لا توجد إلا عبرها.

وعلى أساس هذه التعاريف المستقاة من واقع مجتمعات وضروف بيئية معينة ، فليس من الغريب أن نجد لها تطابقاً في مجتمعنا اليوم ، ففي دول مثل الجزائر والتي تسعى جاهدة إلى ديمقراطية شعبها مازالت المعارضة فيها تلعب دوراً محدوداً في صنع السياسة العامة ، وهامش الحرية لديها ضيق جداً مما يزيد من إمكانية إحتواء السلطة لها .ومن أمثلتنا على ذلك أن أحزاب المعارضة في الجزائر يساند معظمها برنامج رئيس الجمهورية الذي يمثل الحزب صاحب الأغلبية في البرلمان . كل هذا يؤكد على أن السلطة تبذل كل ما في وسعها لتوظيف

(1): التسويق السياسي: يعرف بأنه نشاط أو أنشطة ،الهدف منها تجميع مؤيدين ومناصرين للحكام أو الزعماء السياسيين أو نشر أفكار حزبية سياسية بين المواطنين عبر وسائل إعلامية...الخ،يستطيع من خلالها لإيصال أفكار معظم الافكار والمعتقدات والبرامج السياسية إلى غالبية الجماهير، كما أن التسويق السياسي هو الإدارة العقلانية لبعض الادوات الموضوعة تحت تصرف الحاكم (صناع القرار). أنظر في هذا الصدد: مصطفى عبد القادر، **تسويق السياسة والخدمات**، ط1،بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع،2002،ص12.

(2): cotteret j. op.cit:pp10-11

(3) : burdeou george, op.cit,p165.

مصادر المعلومات الرسمية وغير الرسمية , وهذه الأخيرة التي تشدد السلطة على إحتوائها وتوجيه معلوماتها سوء كانت إنتقادات أو ردود أفعال أو بيانات... الخ. مستعملة طرق عديدة مثل التسويق السياسي وإحتكار قنوات الإتصال وجلب إنتباه الرأي العام إلى ما دون أخرى .

إن صناع السياسة العامة يبذلون كل ما في وسعهم باستعمال الطرق المشروعة لتوظيف المعلومة في السياسات العامة المقترحة, أو الإحتفاظ بها وإحتكارها حين تأتي اللحظة المناسبة لذلك. وفي هذا الصدد نلمس في نظرية الإتصال (كارل دويتش) إشارة لهذا عند معالجته للقرار السياسي من منطلق تبادل المعلومات بين النظام السياسي والنظم الفرعية الأخرى في المجتمع. حيث يقول أنه في الإمكان تقدير حجم المطالب الموجهة إلى الحكومة من قبل هذه النظم , ثم تقدير رد فعل الحكومة على هذه المطالب عبر البرامج والسياسات. أي يمكن ملاحظة كيفية توظيف الحكومة لهذه المعلومات , ومن أمثلة ذلك في الجزائر حول قضية البطالة التي تؤكد كل الهيئات المعلوماتية وتشكيلات المجتمع المدني أنها على حافة الخطر وتجاوز 30% بينما ترى السلطات وعلى رأسها وزارة التشغيل والتضامن أن نسبة البطالة بلغت 19% ويبني على أساسها مشروع الحكومة, لكن ما يستدعي النظر إليه هنا هو كيفية إستخدام السلطة للوسائل السياسية التي تتيح لها ذلك .

إن التوظيف السياسي للمعلومات من خلال التسويق السياسي وتوجيه الإتصال وإستمالة الرأي يلقي صدى واسعا في الدول النامية والعربية خصوصا حيث مازالت السلطة أقوى من المجتمع المدني الذي يلجمها , وكذا نقص الوعي لدى المواطنين وعدم التحلي بالثقافة الديمقراطية وهت المعارضة والنخب البيروقراطية وراء النفوذ والمناصب والإغراءات السياسية , هذا كله يزيد من قوة السلطة في توظيف المعلومة من خلال هذه الأساليب.

وينطبق التوظيف السياسي للمعلومات عبر هذه الأساليب مع ما قاله (هارولد لاسويل) "المعرفة هي القوة" , فنقص المعلومات لدى المواطنين قد يؤدي إلى نتائج مغايرة لما يريده النظام السياسي , وبمعنى آخر تحاول القيادة السياسية المحافظة على شرعيتها من خلال التوفيق المستمر بين ما تريده هي وما يكرهه الأفراد والجماعات والأحزاب... الخ . فالمشكلة إذا ليست في جمع وتوفير المعلومات حول القضايا العامة فقط , وإنما في إقناع الرأي العام والمجتمع المدني بها ودفعهم وحثهم على تقبلها .

ونظرا للإرتباط الجوهرى بين العملية السياسية الإتصالية يعد التسويق السياسي من الأساليب الحديثة التي يستخدمها صناع السياسة العامة لتسويق سياساتهم وأفكارهم وطروحاتهم السياسية إلى المجتمع بتشكيلاته (مستهلك السياسة), خاصة في الدول الديمقراطية التي تعرف إنفتاحا على الرأي العام . وهذا التسويق هو طرح

لمعلومات معينة في الواقع حول قضايا ومشاكل عامة تبنتها الحكومة من جهة وتوجيه الإتصال وقنواته خدمة لسياساتها العامة من جهة أخرى , أي يهدف التسويق إلى تجميع مؤيدين ومناصرين للبرامج السياسية و تغيير الإتجاهات السياسية المعاكسة أو المضادة في السوق السياسي من تطويعها وإرغامها على مناصرة السياسات العامة.

إن صناعات السياسة العامة يستعملون هذه الأساليب خاصة في الأنظمة التي تبيح قدرا كبيرا من الحريات إنطلاقا من مراكزهم السياسية، وذلك بنوع من التوجيه المنظم بإستخدام أدوات السلطة المشروعة (العقاب الثواب، العطاء، الحرمان... الخ)، من أجل توجيه رؤوسهم نحو الموافقة على قراراتهم وأوامرهم وبرامجهم و الإستجابة لمتطلبات تنفيذها. أي المعلومات الواردة بكل أشكالها إلى صناعات السياسة عرضة لمواقف تساومية وتقديرات عملية منبعثة من السياق السياسي والثقافي الذي توجد فيه هذه الفئة. فالمعلومات الموظفة إذا تحمل قدرا كبيرا من المالح الشخصية والفئوية والثقافة السياسية السائدة على هذا المستوى الأعلى وذلك للحفاض على المكانة والسلطة والنفوذ.

إن التوظيف السياسي للمعلومات عبر هذه الأساليب يعني التركيز على الحركة الإتصالية النازلة , أي وجوب إعلام الحاكم للمحكوم قبل مطالبته بالولاء. ولعل هذا التركيز يندرج ضمن طرحنا هذا حول سعي السلطة لتوفير أفضل الظروف للمشاركة في عملية صنع السياسة , لأن أصل المشاركة وجوهرها يسمح بتوفير المعلومات وتوفير عنصر الجدل والناقش والمساومة. وفي هذا السياق يقول "شيللر" :

"...للحكومة سبب مشروع لنقل المعلومات إلى الجمهور حول نشاطاتها , كما أن الجمهور في أمس الحاجة إلى إعلامه بكل ما يتعلق بهذه المسائل , إلا أن الإستخدام الإجتماعي لهذه المعلومات وجمعها على يد الحكومة يعتمد إلى حد كبير على توجيه الوكالات الحكومية المعنية , أو بعبارة أخرى من الذي يتولى نشر المعلومات وأي الأهداف تتم خدمتها من خلال ذلكوعندما تتغاضى الحكومة عن التزاماتها فيما يتعلق برفاهية الشعب ككل وتعمل وفقا لمصالح الأقوياء, فسوف ينحو دورها الإعلامي لا محالة فالإدارة الموجهة للمعلومات تحل محل المعلومات, ويتعرض الفكر للمزيد من الإضعاف والتحجيم...."¹.

ففي هذا القول إشارة واضحة لسعي صناعات السياسة لتوظيف المعلومات وتسويقها خدمة لمصالحها , ولعل المتتبع للساحة السياسية الجزائرية يدرك أن الخطاب السياسي هو أحد أبرز أشكال التسويق السياسي شيوعا في

(1): هربت شيللر، المرجع السابق، ص 70.

هذا النوع من المجتمعات التي تعرف تحولا ديمقراطيا تدريجيا. وذلك لتوجيه الرأي خاصة في القضايا الحساسة مثل إصلاح العدالة أو المنظومة التربوية أو المصالحة...الخ. أو تصريحات الوزراء والسياسيين عبر الصحافة المكتوبة التي تعد من أهم وسائل نقل المعلومات والرسائل السياسية .

وعليه فمن أخطر وأصعب الوظائف التي يقوم بها صناع السياسة هي توظيف المعلومات عن طريق توجيه الإتصال السياسي لخدمة توجهاتها السياسية، فالإتصال يساعد علي توجيه الافراد والجماعات والمؤسسات والهيئات...الخ ، فتدفق المعلومات من الحاكم إلى المحكوم يخضع لتفسيرات عدة منها أن الإتصال في هذا الإتجاه يخدم أهداف صناع السياسة العامة، أي أن المطالب التي يحملها نظام الإتصال من البيئة الداخلية والخارجية تشكل منطلقا رئيسيا قويا لعملية صنع السياسة العامة غير أن في الكثير من الأحيان يرتبط القرار بالخب الحاكمة من جهة ومن الجهات الفاعلة في النظام السياسي من جهة أخرى¹.

وفي الأخير يمكن القول أن صناع السياسة مجرون بحكم مناصبهم وثقافتهم السياسية علي إستخدام كل الطرق المشروعة لتوظيف المعلومات في صنع السياسة العامة، وذلك بالإعتماد علي معلومات و الإحتفاظ بأخري والتخلي عن بعضها من جهة، وتهيئة الظروف و الأرضية الملائمة قبل طرح سياساتها في الواقع من جهة أخرى بإستخدام أساليب حديثة حسب طبيعة النظام السياسي مثل التسوق السياسي وإحتكار الإتصال وتوجيه وإستمالة الرأي، هذا إذا كانت نية صناع السياسة الإستجابة الفعلية للقضايا العامة، أما إذا كانت نيتهم صرف النظر عنها فتكون الإستجابة رمزية من خلال التظاهر بالقلق إزاءها رغم إمتلاكها أوفر المعلومات حولها كأسمى توظيف سياسي للمعلومات.

(¹): د. عبد الله رابح سرير، إتخاذ القرار وتطبيقاته في الإدارة العامة الجزائرية، رسالة دكتوراه، من قسم العلوم السياسية ، جامعة الجزائر، 2005/2006، ص94.

*** خلاصة وإستنتاجات:**

وفي ختام هذا الفصل نؤكد أن معظم السياسات العامة من صنع الحكومات، ولكنها بعيدة عن الأفراد التام بذلك. فالعملية تتضمن جميع الفواعل في البيئة الداخلية والخارجية، والوضع التنافسي والصراع والجدل والنقاش والمساومة، فهناك من هم داخل المسرح الحكومي وآخرون خارجه. وتعد هذه الفواعل كمصادر للمعلومات وذلك لما تورده إلى صناعات السياسة من معلومات في شتى أشكالها "بيانات، آراء، مواقف، مطالب، ردود أفعال،...." التي تشكل قاعدة أساسية لبناء أي سياسة عامة، وتبدد ضباب عدم اليقين وتخلق حد أدنى من الرشد لصناعات السياسة العامة، بل وفي ضوء معلوماتها تقرر السياسات العامة في شتى المجالات .

زمن جملة النتائج التي خلصنا إليها في هذا الفصل ان توظيف المعلومات في صنع السياسة العامة يكون على ثلاث مستويات رئيسية:

* المستوى الاول هو دور هذه الأخيرة في تذليل المشكلات العامة والكشف عن هويتها لتتشكل تصورات وبدائل ومعارف وقناعات... الخ إزاءها. والعلماء على هذا المستوى يتم إستخدامها وفق ثلاث أساليب، إما عن طريق النظم وتكنولوجيا المعلومات التي تساعد على تجميع وبت وإسترجاع البيانات وتحديثها بأكثر مقدار من الكفاءة والسرعة والملائمة، لأن المعلومات في غالب الأحيان تكون متوفرة وغزيرة تتطلب معالجتها سرعة كبيرة فوفرت التقنيات الحديثة هذه الخدمة خاصة إذا تعلق الأمر بالقضايا السريعة والحساسة.

أو عن طريق توظيف المعرفة العلمية في تحليل مشكلات السياسة العامة كأحد الأساليب الفعالة لكسب المعلومات والمعطيات السديدة حولها، وبرز هنا دور المحللين والخبراء والفنيين المتخصصين. بالإضافة إلى توظيف نتائج البحوث والدراسات لشد أزر صناعات السياسة العامة، خاصة تلك المتعلقة بالقضايا العالقة والتي تتطلب معالجتها قدرًا كبيرًا من الإحاطة والمعرفة. لأن تحليل هؤلاء يكون بنوع من الحياد خارج معترك السياسة من فقهاء السياسة والباحثين والعلماء... الخ.

* المستوى الثاني هو توظيف مصادر المعلومات الرسمية والغير الرسمية، إذ تعد السياسات العامة محصلة لهذه المصادر كقوى فاعلة في السياسة العامة، حيث أصبحت فعالية وجدوى السياسات العامة تتوقف على مدى مساهمة هذه المصادر في بلورة الاستراتيجيات والخيارات الوطنية. ويختلف دور هذه المصادر حسب طبيعة النظام السياسي من جهة ومن مراكزها ووزنها وقوتها من جهة أخرى، فهي تشكل من مدخل الإتصال قنوات نقل المعلومات إلى مراكز صنع القرار، كما تفرض قيودًا ومحددات تلزم صناعات القرار أن يدخلها في إعتباراته.

فعلي مستوى المصادر الرسمية يشكل التشريعيون والتنفيذيون والعاملون بالسياسة والفنيون المتخصصون وبنوك وشبكات المعلومات... الخ أحد أبرز روافد المعلومات في الدولة الحديثة، وتكون بصمات هؤلاء كبيرة

جدا في تحديد معالم الطريق الذي يسلكه صناع السياسة العامة، وتخلق لهم رشدا موضوعيا وذاتيا تجعلهم يتصرفون بحكمة إن أرادوا ذلك، من خلال ما توفره من معلومات أو يحدث العكس إذا ظللت المعلومات ووجهت لخدمة المصلحة الذاتية أو الفتوية.

وغير بعيد عن المسرح الرسمي توجد أكبر مصادر المعلومات خطورة في الأنظمة الحديثة خاصة تلك التي تبيح قدرا كبيرا من الحريات العامة، حيث تتحرك قوي إجتماعية كبيرة جارفة معها تيارات من المعلومات بكل أشكالها إلى الحد التي أصبحت تربك به صناع السياسة العامة. ويتم على هذا المستوى المستقل نسبيا تداول المعلومات والدفع بها للضغط والمناورة والمساومة والجدل والنقاش لخدمة أهدافها المصلحية.

أما المستوي الثالث لتوظيف المعلومات فيصعب تحديده بدقة، ويبقى دائما في جو من التعتيم وهذا على مستوى مراكز صنع القرار، أي توظيفها من قبل صناع السياسة الذين تعكس معظم السياسات العامة منطلقاتهم وإيديولوجياتهم وعقيدتهم السياسية. فبقدر ما تمتح المعلومات الواردة إليهم معارف قيمة حول القضايا التي تواجههم بقدر ما تمنحهم سلطات أكبر للسيطرة والنفوذ وجلب ولف كل الأطراف الفاعلة في النظام السياسي حولهم، سواء بالمساومة والمشورة والنقاش والجدل أو بالقهر المشروع، أو حتى بصرف النظر إن إستعي الأمر ذلك.

ومن خلال بعض الأمثلة التي ضربناها حول الجزائر نستخلص أنها مازالت تسعى جاهدة كباقي الأمصار العربية إلى إستثمار المعلومات ومصدرها في خدمة السياسة. وإن أرادت أن تنمي ذلك فيجب عليها إعادة النظر في دور المصادر الرسمية للمعلومات، وتطويع العلم وتوطينه في مجال السياسة بالحقاء العلماء والمتخصصين بمراكز صنع القرار، وتوسيع سقف الحريات للمصادر غير الرسمية في إطار النهج الديمقراطي. وعموما يجب إدراك أهمية المعلومة كمورد حيوي إستراتيجي ينبغي إدارته وفق سياسة وطنية شاملة ومرنة ومتوازنة للمعلومات.

الفصل الثالث: دراسة حالة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي

لقد تزايد الإهتمام بالوظيفة الإستشارية في ظل الدولة الحديثة، حيث إكتسبت أهمية بالغة و أصبحت من مميزات هذا العصر، حتى غدت الهيئات الإستشارية أحد أبرز مقومات الدول المعاصرة و خاصة الديمقراطية منها، فتعددها يعبر عن الإستجابة لمتطلبات الحياة الديمقراطية التي شكلت وعيا خاصا و قناعة راسخة بضرورة تطوير هذه الوظيفة كآدات رئيسية في ترشيد عمليات البناء و التطوير و التنمية. فإذا كانت الديمقراطية في جوهرها تقر بالمشاركة السياسية الفعالة في عمليات إتخاذ القرارات و رسم السياسات، والتي تعتمد على إتاحة الفرص لجميع الأطراف الفاعلة لتعبير عن إختياراتها، والحصول على المعلومات المتعلقة بها، و الفهم المستنير لمتخذي القرارات أي إمتلاكهم المعرفة و الدراية السياسية التي تتطلبها سلامة القرارات المتخذة، وكذا إطلاعهم على المعلومات المتعلقة بالسياسات المطلوب إتخاذها من خلال إعطاء الدور لكل الأطراف الفاعلة في السياسة⁽¹⁾.

و على أساس هذه المقتضيات الديمقراطية أصبحت الوظيفة الإستشارية بالنسبة لصناع السياسة وسيلة توضيح إضافية من أخذ تلك القرار أو تركه أو تبني هذه السياسة أو تلك، و ذلك لما تقدمه من إسهامات فنية و دراسات و حلول للمشاكل بطرق و أساليب علمية متطورة لكن من دون أن يكون لها حق في إصدار القرارات و المشاركة في العمليات التنفيذية، و ذلك عن طريق الإستعانة بأراء ذوي الخبرة و المعارف، خاصة في ظل سرعة تغير الأحداث و تعقد المشاكل و الإنقلابات البيئية في الدولة الحديثة.

إن الأدبيات السياسية الحديثة تكاد تجمع على إلزامية الوظيفة الإستشارية في صنع السياسات العامة و إتخاذ القرارات، والتي لازمت الإنسان عبر تطور مراحل البشرية كأداة فعالة يلجأ إليها الإنسان في بحثه الدائم عن الحلول الرشيدة لتحقيق التوازن في القرارات من حيث الإحتياجات المتزايدة و الإمكانيات المتاحة. كذلك تلجأ الحكومات الحديثة إليها بدعوى الكثير من الأسباب الفنية، والتي منها ظهور مشكلات على قدر من التعقيد و الأهمية فتقوم بالإستعانة بمستشارين بصفة فردية أو جماعية (هيئة) حتى تستفيد من خبراتهم و تفضيلاتهم و تنبؤاتهم و قدرة إستبصارهم بالأحداث إنطلاقا من كفاءتهم⁽²⁾.

(1): بشير محمد الخضراء، النمط البنيوي الخلفي في القيادة السياسية العربية والديمقراطية، ط1، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2005، ص449.

(2): مؤيد عبد الجبار الحديثي، المرجع السابق، ص219.

وإنطلاقاً من أهمية هذه الوظيفة عرف الإداري الكبير و المستشار في الوكالة العالمية للعمل (KUBER.M) الإستشارة بأهما: " خدمة يقدمها شخص أو عدة أشخاص مستقلين و مؤهلين من أجل تحديد و بحث المشكلات المتعلقة بالسياسات العامة، والتنظيم والإجراءات والأساليب، ووضع التوصيات العلمية المناسبة و المساعدة على تنفيذها". هذا عن النظرة الغربية أما في الأدبيات العربية فهي تفرق بين الوظيفة الإستشارية كعملية فنية ووسيلة للإرتقاء، والتي تقوم بالمفهوم الحديث على توفر شرط المعرفة و الكفاءة و الإمكانيات و بين المشورة التي تجذرت أصولها في الفكر العربي الإسلامي و لها شروطها ومقوماتها والتي هي عبارة عن إساءة الرأي دون أن يترتب على صاحبها آثار قانونية سلباً أو إيجاباً و في غالب الأحيان تقدم مجاناً دون مقابل⁽¹⁾.

و الجزائر كغيرها من الدول حديثة العهد بالإستقلال لم تكتفي بمؤهلاتها الإدارية خاصة مع إنتهاجها النهج الديمقراطي سنة 1989م كخيار ضروري يفرض عليها التكيف مع متطلباته، خاصة فيما يتعلق ببناء مؤسساتها السياسية و الدستورية بما يتماشى و الظروف المحلية و الدولية الراهنة ، و ما تفرضه من مؤشرات و معايير إجرائية. حيث لجأت الجزائر إلى الإستعانة بذوي الخبرة الفنية و الإختصاص سواء كانت هذه الإستعانة فردية بتعيين المستشارين والخبراء في الهيئات والمؤسسات السياسية العليا في الدولة و إلحاقهم مباشرة بمواطن رسم السياسات و صنع القرار، أو في شكل هيئات إستشارية مستقلة تقدم إستشارات و توصيات فنية تتسم بنوع من الدقة والموضوعية والعلمية، وذلك إعتباراً من الكفاءات والملاكات المتخصصة المتواجدة بها ودرجة إستقلاليتها أيضاً.

إن لجوء الجزائر إلى مثل هذه الهيئات أملت الظروف البيئية الداخلية بسبب المرحلة الإنتقالية التي كانت تمر بها الجزائر والفراغ المؤسساتي الناجم عن عدم التحكم في آليات التحول الديمقراطي بعد سنة 1989 ، وكذلك الظروف الدولية التي صاحبت المد الديمقراطي خاصة في دول العالم الثالث والذي فرض عليها إصلاحات سياسية و إدارية و دستورية تتماشى ومقومات هذا النهج، والتي منها ديمقراطية المؤسسات السياسية. ومن بين الأسباب الجوهرية الداعية إلى استحداث هيئات إستشارية في النظام السياسي الجزائري هو تعقد المسائل و المشاكل العامة خاصة في ظل الظروف الصعبة التي كانت تمر بها الجزائر وما سببته الأزمة الأمنية من مضاعفات طالت كل المجالات الأخرى الإقتصادية و الإجتماعية و الثقافية.

(1): عمار بوحوش، الإتجاهات الحديثة في علم الإدارة، الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984، ص217.

وهذه الأخيرة أصبحت أكثر تعقيدا و أصبحت الجزائر على حافة الخطر، خاصة مع تصاعد المعطيات المحلية والعالمية مناديتا بإصلاحات جذرية في هذين المجالين، فقامت بذلك الجزائر بإنشاء المجلس الوطني الإقتصادي والإجتماعي كهيئة إستشارية تدل على محاولة الدولة في قطع مرحلة جد هامة في بناء صرح الدولة على خطي النهج الديمقراطي.

فهذه الهيئة الإستشارية أنيط بها أن تعطي دورا إستشاريا فنيا بما يسمح بتوسيع ممارسة السلطة بمشاركة جميع الأطراف الفاعلة في المجالين الإقتصادي والإجتماعي ، و بما أن الفترة ما بين 1994 حتى يومنا هذا تعتبر فترة حساسة عاشتها الجزائر توسعت فيها الإستشارة بإنشاء عدة مجالس أخرى كما أشرنا سابقا كدليل واضح على توسيع المشاركة في صنع السياسات العامة وإتخاذ القرار. أما فيما يخص المجلس فتزامن إنشائه مع الإصلاحات الإقتصادية و الإجتماعية التي باشرتها الجزائر بدعم من المؤسسات الإقتصادية العالمية الرامية إلى تنمية شاملة في المجالين عن طريق ترشيد السياسات العامة وجعلها أكثر إرتباطا بالواقع ونابعة منه، وذلك عن طريق إشراك كافة القوي الرسمية والغير رسمية في هاذين القطاعين، وعلى الرغم من الاضطرابات السياسية وتعاقب الحكومات وتعدد صدور النصوص القانونية التي لها علاقة بالحالة الإجتماعية و الإقتصادية إلا أن المجلس ظل قائما و حاضرا بتقاريره و تقييمه للسياسات العامة.

و عليه سنتطرق في هذا الفصل إلى الطبيعة القانونية لهذه الهيئة ودورها في رسم السياسات العامة الاقتصادية والاجتماعية وكذا وزن هذه الهيئة في النظام السياسي الجزائري وهذا من خلال الإجابة على التساؤل التالي:
ما هي الطبيعة القانونية لهذا المجلس؟ و هل لهذا المجلس تأثير على أعمال السلطة التنفيذية في نطاق تخصصه؟ وأين تتجلى بصماته في توجيه السياسات العامة؟

المبحث الأول: الإطار القانوني للمجلس الوطني الإقتصادي والإجتماعي CNES .

إن لكل الهيئات الإستشارية مكانة قانونية تفرض رعايتها و صيانة دعمها وفق أسس علمية صحيحة، و لذلك تحرص الحكومات في الوقت الحالي على إنشاء هيئات إستشارية تختلف بينها من حيث تشكيلاتها و تنظيمها وطريقة سير أعمالها و كذا مجال تخصصها، ولا يختلف المجلس الإقتصادي والإجتماعي في الجزائر عن غيره في التشريعات المقارنة حيث يندرج إنشاؤه ضمن الهيئات المنشأة بموجب مرسوم سنة 1993. و رغم أن الجزائر عرفت عدة أشكال لهذا النوع من الهيئات في ظل الحزب الواحد مثل مجلس الثورة، والتي تم إنشاؤها بموجب أوامر رئاسية من طرف الحزب لكنها لم ترقى إلى المؤسسات الدستورية ، و بعد دخول الجزائر التعددية السياسية و خلال المرحلة الإنتقالية الأولى (1989-1992) التي عرفت عدم الإستقرار السياسي الذي إنعكس على جميع مؤسسات الدولة، غيب هذا النوع من الهيئات إلى أن بدأت تتجلى ملامح

النهج الديمقراطي و تدد ضباب التوتر السياسي والأمني آنذاك، و رغم عدم وضوح الرؤية جيدا إلا أن الدولة و في ظل الظروف الداخلية و الدولية باشرت بناء الصرح الديمقراطي و ذلك بإجراء إصلاحات سياسية و إعادة بناء المؤسسات الدستورية.

و في هذا السياق جاء مرسوم رقم "(93-225)" المؤرخ في 05 أكتوبر 1993⁽¹⁾ المتضمن إنشاء مجلس وطني إقتصادي و إجتماعي و ذلك في عهد الرئيس "علي كافي" (أنظر الملحق 02)، حيث نص المرسوم في المادة رقم (37) الواردة في الأحكام الختامية تحت الباب الخامس على حرية المجلس في وضع التفضيلات المتعلقة بتنظيمه و سير عمله و التي تنص على مايلي: "يبين النظام الداخلي بدقة شروط تنظيم أجهزة المجلس و عملها و كذلك النظام التعويضي الذي يطبق على أعضاء المجلس". لكن من جهة أخرى نجد أن الحرية هذه مقيدة نوعا ما بما أن النظام الداخلي بعد المصادقة عليه داخل المجلس لا بد أن يحضى بموافقة السلطة التنفيذية، و هو ما حدث مع النظام الحالي التي تمت المصادقة عليه بموجب المحضر المؤرخ في 26 سبتمبر 1994 و لم ينشر إلا بعد أن تمت المصادقة عليه بموجب المرسوم التنفيذي المؤرخ في نوفمبر تحت رقم 94_398.⁽²⁾

أولا: تشكيلة المجلس

إن المجلس الإقتصادي و الإجتماعي يتمتع بنوع من الحرية في تحديد و وضع بعض التفضيلات المتعلقة بتنظيمه و سير عمله، لكن فيما يخص أعضاء المجلس فقد ورد في المرسوم رقم (93-225) المؤرخ في 05 أكتوبر 1993 أو (مرسوم الإنشاء)^{*} في الباب الثاني منه و في نص المادة رقم (4) أن المجلس يتكون من أعضاء ممثلين و مؤهلين في الميادين الإقتصادية و الإجتماعية و الثقافية، المقدر عددهم ب 180 عضو موزعين كمايلي:

* 50% بعنوان القطاعات الإقتصادية و الإجتماعية و الثقافية.

* 25% بعنوان الإدارات و مؤسسات الدولة.

* 25% بعنوان الشخصيات المؤهلة المعينة بالنظر إلى تأهيلها الشخصي.

(1): الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي رقم "93-225" المؤرخ في 05 أكتوبر 1993، الجريدة الرسمية "رقم 64"، بتاريخ 10 أكتوبر 1993.

(2): الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم "94-398" المؤرخ في 19 نوفمبر 1994، الجريدة الرسمية رقم "78"، بتاريخ 27 نوفمبر 1994.

(*) مرسوم الإنشاء: لنقادي التكرار للمرسوم الرئاسي رقم "93-225" المؤرخ في 05 أكتوبر 1993 المتعلق بإنشاء المجلس اخترنا هذه العبارة.

و هذا بمقتضى "المرسوم التنفيذي رقم (94-99) المؤرخ في 23 ذي القعدة عام 1914 الموافق ل 4 مايو سنة 1994"¹ و الذي يحدد كيفية تعيين أعضاء المجلس الوطني الاقتصادي و الإجتماعي و تحديد عضويتهم (أنظر الملحق 03)، على أن يتم إختيار الممثلين المعنيين من بين الأشخاص الذين لهم كفاءة و تجربة أكيدة في القطاع المعني و لهم علاقة بعمل المجلس و مهامه، و هو ما جاء في نص المرسوم في عهد حكومة "مقداد سيفي" و طبقا لمادته الأولى. أما توزيع الأعضاء حسب تخصصهم نصت عليه صراحة المادة 3 من المرسوم السابق (94-99) المتعلق بتعيين الأعضاء، و ذلك حسب الجدول التالي:

عدد الممثلين	القطاعات الممثلة في المجلس
90	القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية
	1- المؤسسات و الهيئات العمومية و الإطارات المسيرة في القطاع الاقتصادي و الإجتماعي و الثقافي .
05	● الإتحاد الوطني للمقولين الجزائريين
04	● الإتحادية الوطنية لجمعية المسيرين في القطاع العمومي
02	● الإتحادية الوطنية لجمعيات مسيري المؤسسات العمومية
02	● الإتحاد الوطني لمسيري المؤسسات الصغيرة و المتوسطة
04	● الجمعية الوطنية لإطارات الإدارة العمومية
01	● جمعية متخرجي المدرسة الوطنية للإدارة
	2- المؤسسات الخاصة و الحرفيين و التجار
01	● الإتحادية العامة للمتعاملين الإقتصاديين الجزائريين
01	● الإتحادية الوطنية لأرباب العمل
01	● الإتحادية الجزائرية لأرباب العمل
05	● جمعية رؤساء المؤسسات
	● الإتحاد العام للتجار و الحرفيين الجزائريين
	3- المستثمرات و التعاونيات الفلاحية
09	● الإتحاد الوطني للفلاحين و عمال قطاع الفلاحة

(1): الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم "94 - 99" المؤرخ في 23 ذي القعدة 1414 الموافق ل 4 مايو سنة 1994، الجريدة الرسمية.

	4- الجمعيات ذات الطابع الإجتماعي و الثقافي
01	● الهلال الأحمر الجزائري
01	● الاتحادية الوطنية للمعوقين
01	● الجمعية الجزائرية للتخطيط المائي
01	● الإتحادية الوطنية لجمعيات لأولياء التلاميذ
01	● الإتحاد الوطني للفنون و الثقافة
01	● جمعية تطوير العلم و التكنولوجيا و ترقيتها
01	● الجمعية الجزائرية للنهوض بميادين الشباب
01	● الكشافة الإسلامية الجزائرية
01	● الجمعية الجزائرية للهواة الطلق و التسلية
09	5- الجالية الجزائرية في الخارج
	6- المهن الحرة
01	* الجمعية الوطنية للموثقين
01	* المجلس الوطني لأخلاقيات الطب
01	* المجلس الوطني لنقابة المحاسبين و مندوبي الحسابات و المحاسبين
01	* إتحاد الكتاب الجزائريين
01	* إتحاد المهندسين المعماريين الجزائريين
01	* الجمعية الوطنية للمحضرين

45	الإدارة و مؤسسات الدولة المتنوعة
11	1- الإدارة المركزية
23	2- الإدارة المحلية
11	3- الهيئات و الهياكل الأخرى التابعة للدولة
45	الشخصيات المؤهلة المعينة بالنظر إلى تأهيلها الشخصي
180	المجموع الكلي

جدول رقم (05) يوضح عدد أعضاء المجلس عملا بنص المادة (49) من مرسوم الإنشاء و المادة (3) من المرسوم

التنفيذي رقم "99/94" المحدد لكيفية تعيين أعضاء المجلس

من خلال الجدول نلاحظ تنوع تشكيلة المجلس والموزعة بين كل القطاعات التي تدخل في اختصاصه، وطبقا لنص المادة رقم (06) من المرسوم التنفيذي رقم "94-99" المتعلق بتعيين الأعضاء وتجديد عضويتهم، علي يتم التجديد كل ثلاث سنوات، فالتجديد الأول والثاني يكون عن طريق القرعة والثالث هو الباقي للسنة الثالثة، وإذا رجعنا إلى نص المادة رقم (08) من مرسوم الإنشاء التي تنص على أن يتم تجديد تشكيلة المجلس كل سنة.

وهنا يجب الإشارة إلى نقطة هامة أخرى وهي أن الشخصيات المؤهلة المعنية والمذكورة في الجدول و المثلة ب (45) عضو والمنصوص عليها صراحة في نص المادة (04) من مرسوم الإنشاء، وطبقا لاحكام المادة رقم (07) منه أيضا يعين نصف هذا العدد رئيس الدولة أما النصف الآخر فهو من صلاحيات رئيس الحكومة. هذا عن التعيين أما الإعلان عن تشكيلة المجلس فيقوم رئيس المجلس كل سنة بنشر قائمة أعضاء المجلس بعد ظبطها، ليتم بعد ذلك توزيع الأعضاء داخل اللجان الدائمة حسب الكيفيات التي يحددها النظام الداخلي والذي يحدد بدقة حقوق وواجبات الأعضاء حيث يحدد الفصل الثاني من النظام الداخلي وتحديد المواد (17 إلى 121) واجبات أعضاء المجلس والتي يمكن حصرها كمايلي:

- *- المشاركة في إجتماعات المجلس وإجتماعات اللجنة التي يكون عضوا فيها، ويثبت حضوره.
- *- الالتزام بالسرية إزاء الغير عن كل واقعة أو معلومة مصنفة ضمن المعلومات السرية إطلع عليها في إطار نشاط المجلس.
- *- التحلي بالسلوك الذي يلائم المؤسسة، وإحترام النظام الداخلي.
- *- يمنع إستغلال منصبه لأغراض أخرى.
- أما عن الحقوق فننص المواد (18 إلى 28) من النظام الداخلي على مايلي:
- *- تابعين إداريا و قانونيا إلى هيئتهم ، و يستفيدون من جميع الإمتيازات المنصوص عليها في هذا النظام و التشريع المعمول به
- *- يستفيدون من التسهيلات لممارسة عضويتهم .
- *- يستفيدون من حماية الدولة التي يجب عليها حمايتهم من أي تهديد أو إنتهاك أو قذف.
- *- يعبر الأعضاء عن آرائهم بكل حرية أثناء دورات المجلس و في اللجان .
- *- يتكفل المجلس بكل النفقات (التعويضات) ⁽¹⁾ و إمتيازات الحضور و كل ما يتعلق بالإطعام و نقلهم خلال مدة الدراسات و جلسات العمل.

(1): الجمهورية الجزائرية الشعبية، مرسوم تنفيذي رقم (94-462) المؤرخ في 7 رجب عام 1415 الموافق ل 21 ديسمبر 1994، المتضمن الموافقة على اللائحة التي تحدد مبالغ التعويضات للأعضاء.

هذا عن التشكيلة العامة للمجلس طبقا لمرسوم إنشائه، و مرسوم تعيين أعضائه و قانونه الداخلي و يعمل المجلس من خلال أجهزة محددة في النظام الداخلي في ضوء مرسوم الإنشاء و هي موزعة كما يلي:

ثانياً: أجهزة المجلس

* الرئيس:

بالرجوع إلى المادة رقم (13) من مرسوم الإنشاء و التي جاء فيها فيما نص صريح على أن رئيس المجلس الوطني الاقتصادي و الإجتماعي ينتخب من بين أعضاء المكتب أي مكتب المجلس، و ذلك حسب النص التالي: "ينتخب المكتب من ضمنه رئيس المجلس بالأغلبية المطلقة و يقلد رئيس المجلس مهامه بمرسوم رئاسي".

ولو أجرينا تحليل لهذه المادة نجد أن النصوص القانونية المتعلقة بكيفية تعيين الرئيس و تحديد مهامه جاءت موزعة بين مرسوم الإنشاء و المرسوم الرئاسي المحرر في 19 ربيع الثاني 1414 الموافق لـ 15 أكتوبر 1993 من طرف علي كافي، و بين القانون الداخلي الذي هو من وضع المجلس، لكن تمت الموافقة عليه من طرف السلطة التنفيذية. بموجب المرسوم التنفيذي السابق الذكر رقم (94 – 398)*. و بالعودة إلى الواقع و بعد سنة من صدور هذا المرسوم التنفيذي يصدر رئيس الدولة آنذاك مرسوماً جديداً يعين من خلاله رئيس المجلس، فهذا يعبر عن تعديل ضمني لمادة 13 من مرسوم الإنشاء هذا ما يحدد علاقة المجلس بالسلطة التنفيذية و درجة حرته و إستقلاليته و ذلك عن طريق أعلى سلطة في المجلس و هو الرئيس، و هو ما حدث مع الرئيس السابق "محمد الصالح منتوري" الذي تم تغييره بالرئيس الحالي "محمد الصغير باباس" و ذلك بموجب مرسوم رئاسي بالإعتماد على شرعية المكتب للمحافظة على مصداقية المجلس.

هذا عن قضية التعيين أما فيما يخص العهدة فلم يحدد المرسوم صراحة على ذلك، و لا حتى القانون الداخلي المصادق عليه من طرف السلطة التنفيذية لكن بالرجوع إلى المادة (4) من القانون الداخلي المتضمنة قضية التجديد الدوري لمجلس، على أن يتم بذلك إنتخاب الرئيس الجديد تبعاً لأحكام المادتين (12 – 13) من المرسوم الإنشاء، حيث تقوم الجمعية العامة بإنتخاب مكتب المجلس برئاسة العضو الأكبر سناً وفق الأحكام المادة (4) من النظام الداخلي في إنتظار إنتخاب أعضاء المكتب.

لكن السؤال المطروح هل يمكن إعادة إنتخاب الرئيس السابق بشكل دوري؟ وهذا ما أغفله المشرع في مرسوم الإنشاء، لكن بالعودة إلى عهدة الرئيس السابق السيد محمد الصالح منتوري فقد دامت (08 سنوات)

(*) : ولفادى ذكر المرسوم التنفيذي رقم (94 – 398) المؤرخ في 19 نوفمبر 1994. و المتضمن الموافقة على النام الداخلي للمجلس الوطني الاقتصادي و الإجتماعي، و الصادر في الجريدة الرسمية رقم (78)، بتاريخ 27 نوفمبر 1994، إستعملنا عبارة (النظام الداخلي).

كاملة، فهل حضري بثقة المكتب طول هذه السنوات؟ أم هو إتفاق ضمني بين رئيس المجلس و السلطة المنشئة له و هي التي تحدد مهامه، و بالعود دائما إلى الواقع فإنه يثبت أن السلطة تحرص عل تجديد الرئيس و ذلك إنطلاقا من الذي حدث مع الرئيس السابق والحالي الذي تم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي. أما بالنسبة لصلاحيه الرئيس المجلس فهي تحضي بموافقة رئيس الدولة طبقا لأحكام المادة (13) من مرسوم الإنشاء، و جاء أيضا في نص المادة (37) من النظام الداخلي تحديد لأهمها و التي تلخصها في مايلي :

- يمارس كافة سلطاته على المستخدمين (الإداريين و التقنيين) (1).
- يدير أشغال المجلس من مداولات و أشغال و جلسات.
- يقيم بعد موافقة المكتب علاقات مع المجالس الأجنبية .
- يمثل المجلس في كل الأعمال و الندوات و المؤتمرات و الأعمال اليومية.
- هو من يأمر بصرف ميزانية المجلس.

و في حالة غيابه و تعذر حضوره ينوبه أعضاء المكتب وفق للترتيب الإنتخابي.

*مكتب المجلس:

يتم إنتخاب مكتب و ذلك لظبط كل الأمور التسييرية للمجلس و هو ما ورد في المادة رقم (12) من مرسوم الإنشاء "... تنتخب الجمعية العامة مكتب يتكون من 6 إلى 9 أعضاء". على أن تتشاور المجموعات المنصوص عليها في المادتين (8 و 9) من النظام الداخلي لتحديد قائمة الأعضاء التسعة في مكتب المجلس الذي ينبغي أن تعكس تشكيلته التنوع في تمثيل المؤسسات و المنظمات داخل المجلس وفقا لأحكام المادة رقم (12) من مرسوم الإنشاء، ثم يجب أن تحضي هذه القائمة بموافقة الجمعية العامة، ليقوم هذا الأخير فور تنصيبه بالتشاور مع المجموعات الإجتماعية في المادتين (8 — 9) من القانون الداخلي بتوزيع أعضاء المجلس المذكور آنفا على مختلف اللجان المنصوص عليها في المادتين رقم (42 — 43) من النظام الداخلي، على أن يعين المكتب من بين أعضائه ثلاثة نواب للرئيس و مقررين طبقا لأحكام المادة (14) من مرسوم الإنشاء. أما عن مهام المكتب و صلاحياته فقد وردت تحت الفصل الثاني من النظام الداخلي من خلال المواد (38 إلى 41) و التي يمكن تلخيصها فيما يلي:

(1): تمت الموافقة على المصالح الإدارية و التقنية للمجلس بمرسوم تنفيذي رقم (94 — 430) المؤرخ في 6 رجب 1415 الموافق ل 10 ديسمبر 1994.

- تسير أشغال المجلس من خلال البت في قبول الملفات المعروضة على المجلس و التنسيق بين أعضاء اللجان و كل المعلومات و الوثائق التي من شأنها تسهيل أشغال المجلس و السهر على حسن سير دوراته و ضبط برامج عمله و الدورات و جدول أعمال الجلسات.
- إعلان الإجراءات التأديبية ضد أعضاء المجلس .
- إعداد التقرير السنوي عن نشاط المجلس .
- الموافقة على ميزانية المجلس .

كما تحول له صلاحيات أخرى بموجب المواد (40 — 41) بين الدورات لتقوم أشغال الدورة المنصرمة و تنظيم كل النقاط المدرجة في جدول الأعمال و مناقشتها و التحضير للدورة للقادمة. و هو من يتولى أيضا إنتخاب رؤساء اللجان الدائمة و نواب رؤسائها و مقرريها، كما يعد أيضا من التشكيلات التي تضبط السير الحسن للمجلس و التأكيد على الطابع الإستشاري له من خلال حرصه علي ضمان تطبيق النظام الداخلي.

* اللجان الدائمة :

تعتبر هذه اللجان أجهزة القاعدة "orgiane base" فهي تلعب دورا هاما في نشاط المجلس فمن خلالها يؤدي المجلس أعماله، فهي التي تقوم بالدراسات و جمع المعلومات طبقا لإختصاص كل لجنة ، ليتم إعداد التقارير إنطلاقا من النقاشات المختلفة للمجموعات الممثلة في المجلس . وتأكيدا على الطبيعة الديمقراطية للمجلس في تشكيل هذا نوع من اللجان تظهر الإستقلالية مثله مثل الأجهزة البرلمانية، هو ما تم التأكيد عليه صراحة في مرسوم الإنشاء في نص المادة رقم (16) " يشكل المجلس من ضمنه لجان دائمة منها:

- لجنة التقويم.
- لجنة آفاق التنمية الاقتصادية و الإجتماعية.
- لجنة علاقات العمل .
- لجنة التهيئة الإقليمية و البيئة.
- لجنة السكان و الاحتياجات الإجتماعية".

نلاحظ من خلال هذه المادة تعدد اللجان حتى يكون نشاطها فعالا و يضمن السير الحسن لنشاط المجلس، كما تنص المادة رقم (05) من النظام الداخلي أنه لا يمكن أن يقل عدد أعضاء اللجنة عن 20 عضوا على الأقل و 35 عضو على الأكثر، حيث يقوم المكتب فور تنصيبه بإجراء إنتخابات لرؤساء اللجان و نوابها و مقرريها، و يجري الإنتخابات بإقتراع سري و بالأغلبية البسيطة.

و تشير المادة (07) من النظام الداخلي أيضا إلى أن لكل الأعضاء في اللجان الدائمة بإستثناء أعضاء المكتب على أن يكون الحق في الإنخراط في لجنة واحدة دائمة، و لا يحق له المشاركة في أعمال لجنة أخرى إلا بعد موافقة رئيس لجنته. وبذلك يوزع أعضاء المجلس على لجانه طبقا لإختصاصاتهم و كفاءتهم و كذا طبيعة المسائل التي سيديرونها، وبهذا يمكننا أن نحلل مهام اللجان الدائمة بدقة و التي وردت في المرسوم الإنشاء و النظام الداخلي كما يلي:

1- لجنة التقييم:

تعد هذه اللجنة تقارير و دراسات عن الوضع الإقتصادي و الإجتماعي في البلاد، و تركز في الخصوص على السياسات التي أنجزتها السلطات العمومية بالنظر إلى الأهداف المحددة و أثارها على النشاط الإقتصادي و تلبية الطلب الإجتماعي. وهذا ما ورد في الباب الثالث الخاص لتنظيم أعمال المجلس و ذلك في نص المادة (17) من مرسوم الإنشاء. على أن تعد لجنة التقييم كل ستة أشهر تقريرا ظرفيا لهذا التطور على أن تستعين ببعض "اللجان الظرفية" للضرورة الملحة حسب نص المادة رقم (44) من النظام الداخلي. وهي اللجنة التي تضع الملامح العامة للوضع الإقتصادية للبلاد لاسيما إنجازات السلطات العمومية بالنظر إلى السياسات و الأهداف المرسومة.

2- لجنة آفاق التنمية الإقتصادية و الإجتماعية:

جاء في نص المادة (18) من مرسوم الإنشاء مهام و صلاحيات هذه اللجنة وكذلك المادة (45) من النظام الداخلي، و التي تدرس الإختيارات الإستراتيجية للتنمية في هذين المجالين على أساس التوازنات و الرؤى المستقبلية، و تحلل كل الوثائق و التقارير المتعلقة بسياسات التنمية المتوسطة و الطويلة الأمد، و في هذا الإطار تدرس مشروع المخطط الوطني الذي يهدف إلى رسم أهداف التنمية الشاملة و أثارها على النمو و التقدم.

3- لجنة علاقات العمل :

تعمل هذه اللجنة طبقا لأحكام المادة (19) من مرسوم الإنشاء و كذلك المادة (46) من القانون الداخلي، و التي تقوم بتحليل الأدوات القانونية و الآليات المتفق عليها التي تحدد تطور الحوار الإجتماعي بين الشركاء الإجتماعيين و تحسن العلاقات الإجتماعية و المهنية. فعملها مرتبط وظيفيا بمجموعات المصالح المهنية و أرباب العمل في القطاعين العام و الخاص و هي بوابة النشاط التشاوري. إلا أن عملها أصبح أكثر صعوبة في ظل الضغوطات الدولية الراهنة التي تملئ شروطها القوي الإقتصادية العالمية مثل "F.M.I" والتي أثرت على سوق العمل و ما ترتب عنه من فقدان مناصب الشغل و البطالة ... الخ.

4- لجنة التهيئة الإقليمية و البيئة:

تقوم هذه اللجنة بتحليل و تقويم البرامج و أثرها داخل التوازنات الجهوية، و كذا مدى تقدم اللامركزية في تحسن نمط الحياة لدى السكان، و تدرس خصوصا المسائل المتعلقة بالتهيئة العمرانية و البيئة و العمران و العقار، و التنمية الجهوية و المحلية ، و النقل و المواصلات. و هذا طبقا لأحكام المادة (20) من مرسوم الإنشاء و المادة (47) من النظام الداخلي.

5- لجنة السكان و الإحتياجات الإجتماعية:

كما هو محدد في المادة رقم (21) من مرسوم الإنشاء و المادة (48) من النظام الداخلي فإن دور هذه اللجنة يقوم بدراسة كل المسائل المتعلقة بتلبية الإحتياجات الإجتماعية من خلال تطور نمو السكان و توزيعهم الديمغرافي، و مستوى معيشتهم والمداحيل أيضا و توزيعها و السياسات المتعلقة بالأسر و الشباب، الصحة و الفقر و البطالة ... الخ . أي كل ما يميز المناخ الإجتماعي العام، حيث توصي اللجنة بالتدابير الصحيحة و اللازمة لتحسين ظروف تنفيذ الميزانية الإجتماعية، و ذلك كل ستة أشهر، و من صلاحياتها أيضا إمكانية إنجاز تقارير ظرفية حول حالات إجتماعية بعينها مثل البطالة. كما تحول المادة رقم (22) من مرسوم الإنشاء صلاحية إنشاء لجان فرعية و لجان خاصة بناء على قرار المكتب أو إقتراح ثلث من عدد أعضائه خاصة في المسائل القطاعية ذات المنفعة الوطنية. و كذلك تكون فرق عمل خاصة و هو ما حدث في 1998 في إنشاء مخطط لمكافحة البطالة بناء على طلب رئاسة الجمهورية و هو ما نتطرق إليه لاحقا.

تقوم هذه اللجان الدائم بأعمالها تحت إشراف مكتبها المنتخب من ضمنها و المتكون من رئيس و نائب و مقرر طبقا لأحكام المادة رقم (23) من مرسوم الإنشاء.

* اللجان المؤقتة:

بجانب اللجان الدائمة يمكن للمجلس عند الحاجة الإستعانة بلجان مؤقتة متخصصة مثل " اللجنة الخاصة بالجالية الجزائرية في الخارج" هذه اللجنة مكلفة طبقا للمادة رقم (49) من النظام الداخلي، بدراسة جميع الجوانب الإقتصادية و الإجتماعية و الثقافية التي تطرحها مسألة وجود جالية تعيش في الخارج، و ذلك بوضع إقتراح كل التدابير و المساعي الكفيلة بتشجيع التكفل بالمشاكل المتعددة لهذه الفئة، و ذلك بشأن السماح بإرتقاء الروابط الوطنية و صيانتها، و قد بدأت هذه اللجنة عملها منذ سنة 1999 بإدارة موضوع جديد يتعلق بهذه الشريحة و خصوصا تلك المتواجدة بفرنسا و المغرب العربي، ولهذا الغرض شكلت مجموعة عمل متكونة من 09 مستشارين لأجل عقد لقاءات و حوارات مع المنضمت و المؤسسات المعنية و تحرير تقارير مفصلة حولها.

و منه يمكن القول أن المجلس يقوم بتشكيل لجان دائمة هي التي تشرف على تحضير التقارير و هي التي تعبر عن الدور الإستشاري للمجلس، و بمبادرة رئيس مكتب المجلس أو ثلث أعضاء المكتب يمكن تشكيل لجان مؤقتة فرعية متخصصة و تضم أعضاء من اللجان الدائمة و هي جهاز عمل تطبيقي أقل صرامة من اللجان الدائمة.

* المصالح التقنية و الإدارية لمجلس (الأمانة العامة):

يزود المجلس طبقا لأحكام المادة رقم (25) من مرسوم الإنشاء بأمانة إدارية و تقنية توضع تحت سلطة الرئيس و يسيرها أمين عام يعين بمرسوم تنفيذي، و يمكن أن نلخص مهامه فيما يلي:

- يسهر على تحضير أشغال المجلس و تنظيمها.
- يقوم بأي مهام إدارية أو تقنية ترتبط بأشغال المجلس.
- يقوم بنشر الوثائق الصادرة عن أشغال المجلس و يحفض أرشيفه.
- يسير كل الموارد البشرية و المادية و المالية و يمارس سلطته السلمية التأديبية على جميع المستخدمين التقنيين و الإداريين.
- يحضر اجتماعات مكتب المجلس و يتولى أمانته.
- يساعد الأمين العام في تأدية مهامه رؤساء و أقسام و مدير إدارة الوسائل و مكلفون بالدراسات و مديرو النشريات، و يزود الأمين العام رئيس المجلس بمستخدمي التأطير و التنفيذ و يختار منهم الرئيس على الخصوص رئيس الديوان و يزود الأمين العام كذلك أعضاء المكتب الآخرين بالمساعدين، على أن تعمل المصالح التقنية و الإدارية و مستخدموا التأطير بالتشريع و التنظيم المعمول بها في قطاع المؤسسات العمومية⁽¹⁾.

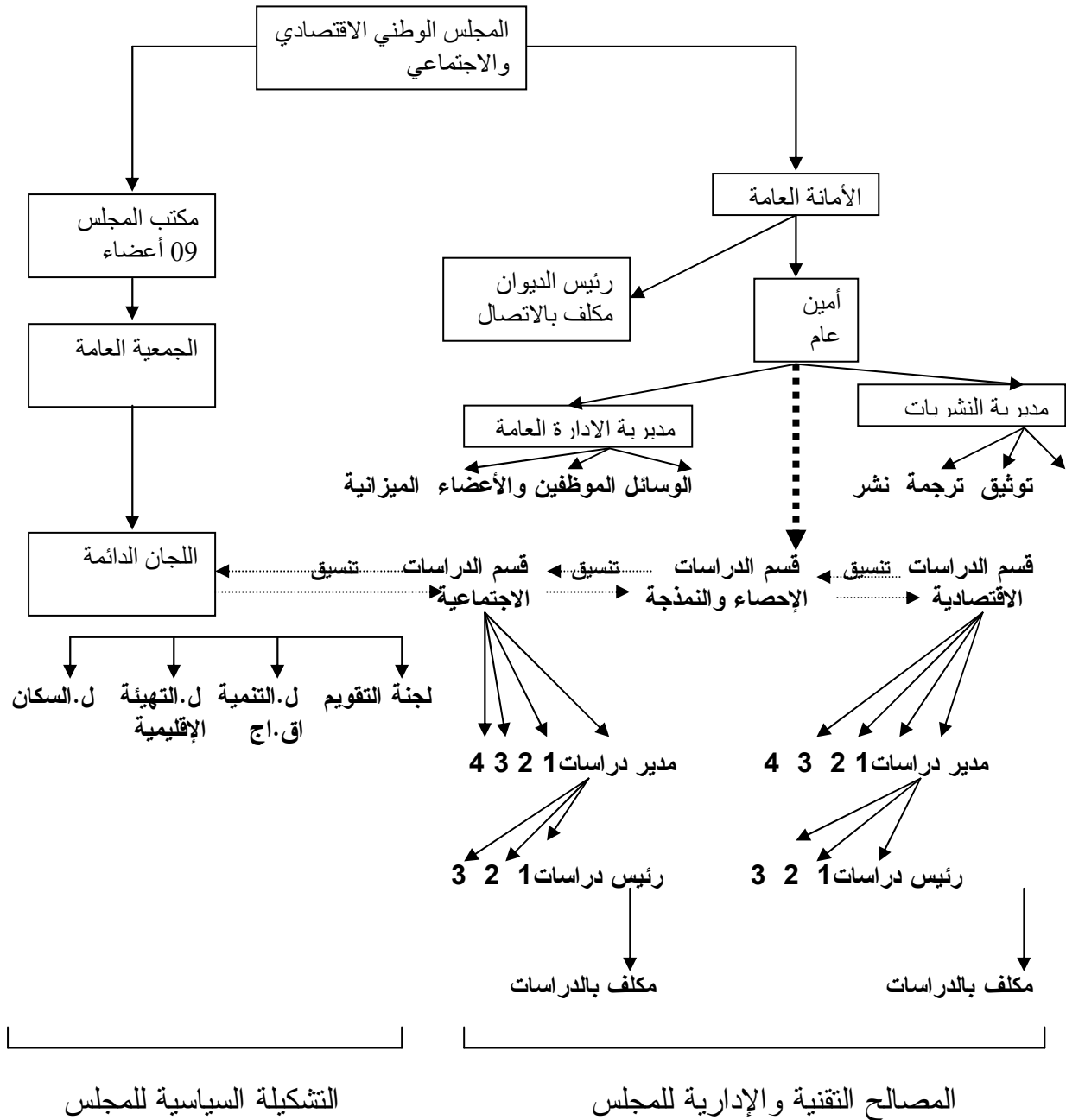
وجاءت الأحكام المتعلقة بالأمانة العامة في الباب السادس من القانون الداخلي و تحديدا في النص المواد (88،98،90،91،92،93) و كما هو معمول به في المؤسسات الأخرى و يتلقى هؤلاء نظام تعويضي طبقا للتنظيم المعمول به و المطبق على مستخدمين و موظفي رئاسة الحكومة. و للتذكير أن تنظيم هذه المصالح مصادق عليها كما ذكرنا في (المرسوم التنفيذي)⁽²⁾ السابق.

(¹): المراسيم التنفيذية رقم (89 – 224) و (89 – 225) المؤرخين في 5 ديسمبر 1989 و رقم (90 – 228) و (90 – 228) المؤرخين في 25 يوليو سنة 1990 في الجريدة الرسمية .

(²): الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية مرسوم تنفيذي رقم (94 – 430) المؤرخ في 6 رجب 1415 الموافق ل 10 ديسمبر 1994 يتم الموافقة على اللائحة المتعلقة بتنظيم المصالح الإدارية و التقنية للمجلس، الجريدة الرسمية بتاريخ 28 ديسمبر 1994.

و يمكن تمثيل هذه المصالح حسب المخطط التالي:

الشكل رقم (08)



* الهيكل التنظيمي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي *

المصدر: الطالب من خلال النصوص

و أخيرا و بعد التطرق للطبيعة القانونية للمجلس الوطني الإقتصادي و الإجتماعي يمكن القول أنه بالرغم من وجود عدة مراسيم رئاسية و تنفيذية تحدد طريقة تشكيل المجلس و كل ما يتعلق بأجهزت، لكن ما يعاب على هذه النصوص هو الغموض و التداخل و عدم التفصيل غير المبرر، خاصة فيما يتعلق بطريقة تعيين الرئيس فهي موزعة بين السلطة رئيس الجمهورية مباشرة، و سلطة المكتب حيث نص مرسوم الإنشاء في المادة رقم (13) " أن ينتخب المكتب منه رئيس المجلس بالأغلبية المطلقة و يقلد الرئيس مهامه بمرسوم رئاسي" . و كذلك الغموض و الإبهام حول عهد الرئيس، حيث جاء في المرسوم التنفيذي رقم(94 — 99) المؤرخ في ماي 1994 المحدد لكيفية تعيين الأعضاء على أن يتم التجديد الدوري للمجلس بالثلث كل سنة، أي تجديد كلي كل ثلاث سنوات بالإضافة إلى عدم التطرق إلى قضية إستخلاف الأعضاء في حالة إنتقالهم إلى مهام أخرى أو وفاتهم... الخ. و كذلك التداول على الأعضاء كشرط ضروري لضمان ديمقراطية الهيئة و هو المشكل القائم حاليا في المجلس.

المبحث الثاني: طريقة عمل المجلس

لقد حدد الباب الرابع من المرسوم الإنشاء أسلوب العمل داخل المجلس كهيئة إستشارية، و بناء على هذا المرسوم يجتمع المجلس في دورات عادية ثلاث مرات في السنة بناء على إستدعاء من رئسه عملا بالأحكام المادة رقم (28) من مرسوم الإنشاء و يعمل المجلس بطريقتين أساسيتين هما:

أولا: الإخطار الذاتي

يتم إستدعاء الجمعية العامة من قبل رئيس المجلس طبقا للمادة (62) من النظام الداخلي، و ليس هناك مانع أن يستدعي المجلس للإجتماع بمبادرة من مكتبه أو بطلب من ثلث أعضائه في الدورات الغير عادية و يعتبر إخطار ذاتيا أيضا، على أن ترسل الإستدعاءات كتابيا مرفقة بجدول الأعمال الذي يقوم بتحضيره مكتب المجلس إلى كل عضو من أعضاء المجلس و تضم قرارات و مشاريع و آراء متوصل إليها من قبل الجان و يتم ذلك قبل 20 يوما من تاريخ إفتتاح الدورة ، و هذا لفسح الوقت لهم و تمكينهم من التعمق في الموضوع، و في حالة الإستعجال ممكن أن يستدعي الأعضاء عن طريق وسائل الإعلام ، و حالة الإستعجال تحددها السلطة المعنية بالإخطار على أن يتم إيصال المرسلات في أقل من 15 يوما.

وبعد إعلام الأعضاء يتم إفتتاح الجلسة في شكل علني إلا إذا قرر المكتب على خلاف ذلك قبل إفتتاح الجلسة وهذا ما جاء في نص المادة رقم (64) من النظام الداخلي في الفقرة رقم (01)، و يقصد بالجلسة العلنية إمكانية حضور أعضاء الحكومة أو ممثليهم المؤهلين قانونا و كذلك أعضاء الهيئة التشريعية، و يمكن لهم أن يتناولوا الكلمة من الرئيس بناء على طلبهم و هو ما حددته المادة (64) في الفقرة رقم (02) من القانون الداخلي وكذلك المادة (65) منه و التي تشير إلى إمكانية مشاركة الجمهور في أشغال الجلسات العامة للمجلس و لكن بناء على تعليمة من المكتب عن كيفية حضور الجمهور.

إن الرئيس هو المسؤول الأول عن الجلسات، ففي حالة عدم إكتمال النصاب القانوني المتمثل في أغلبية المطلقة للأعضاء يقوم الرئيس بتأجيل إفتتاح الجلسة العامة إلى تاريخ لاحق دون أن يتجاوز 48 ساعة على أن تعقد دورة المجلس بعد ذلك مهما يكن عدد الحاضرين، علي ألا يقل العدد عن الثلث. وتبدأ عملية النقاشات فتكون حرية التعبير عن الرأي دون أن يؤدي ذلك إلى السماح بالخروج عن المعقول، فعملية النقاش والحوار تسمح للأعضاء الذين لم يكونوا من اللجنة صاحبة المشروع أو التوصية بإتمام مضمون التقرير أو تقديم رأيهم، مما يضفي على عمل المجلس الطابع الديمقراطي في المشاركة من خلال حرية النقد والتحليل التي تعطي للمجلس مصادقيه وبعض من الاستقلالية لمناقشة وتقييم السياسات العامة بنوع من الحياد الموضوعية والعلمية.

إن القانون الداخلي و في المادة (41) حدد كيفية المناقشة بإعطاء الكلمة للأعضاء المسجلين حسب نظام التسجيل في قائمة يفتحها الرئيس ، و يمكن للرئيس أن يعطي الكلمة لعضو غير مسجل ومن ثم يمكن للمكتب بعد إستشارة رؤساء اللجان أن يقترح على الجمعية المصادقة بدون مناقشة على كل مشروع رأي أو توصية أعدتها لجنة من اللجان، وعندما يتبين للرئيس أن الجمعية العامة على دراية كافية بالموضوع يمكن أن يطلب منها عند إحتتام المناقشة تقديم رأيها للإنتقال إلى عملية التصويت، ليصادق المجلس بالأغلبية المطلقة على التوصيات و الآراء كما يصادق بالأغلبية البسيطة على التقارير و الدراسات حيث حددت المادة رقم (60) من النظام الداخلي المفاهيم التالية:

- الرأي: الصياغة الكتابية للنتائج التي توصل إليها المجلس في دراسته ملف عرضته عليه إحدى السلطات.
- التوصية: الصياغة الكتابية للملاحظات التي تكون من طبيعتها إقتراح حلول تسمح بالوصول إلى نتائج أحسن إقتصاديا و إجتماعيا و ثقافيا، و تكون على الخصوص في حالة الإخطار الذاتي.
- التقرير: وثيقة محررة بإسم المجلس تحتوي على دراسات أولية، معطيات إحصائية، نتائج مناقشات في اللجان و الجلسة العامة، إستشارات خبراء... إلخ.
- الدراسة: وثيقة عمل يعدها أحد أجهزة المجلس أو المجموعة عمل أو هيئة أخرى لحساب المجلس.

هذه الأشكال تشير إلى دور المجلس والمهام المنوطة إليه، وتختلف من حيث القوة والتأثير والوزن علي السلطة التي تطلب ذلك، ويتجلى ذلك من حيث نمط التصويت المحدد في نص المادة (60) من النظام الداخلي، حيث تحضى التوصية والرأي بثقة الأغلبية المطلقة أما الأخيرة فما دون ذلك، ولهذا دلالة سياسية ليعبر بذلك المجلس على مدى حرصه على توسيع الآليات التي يؤثر بها علي السلطة من جهة وكذلك تنويع وتوسيع نشاطاته حتى يوفر معلومات وبيانات وبدائل وسيناريوهات مختلفة ومنوعة وعلى إخلاف في الأهمية والدقة.

ثانيا: الإخطار الإجباري

ترسل طلبات الآراء و الدراسات من رئيس الدولة أو رئيس الحكومة كتابيا و ذلك ما نصت عليه المادة رقم (03) من مرسوم الإنشاء " يعرض رئيس الدولة أو رئيس الحكومة على المجلس أي ملف أو دراسة أو نظام يدخل في مجال إختصاصاته ويريان جدوى من وراء ذلك". حيث يتسلم مكتب المجلس الطلب و يمكن للمكتب أن يناقش مع الجهة التي أخطرتة المدة أو الآجال قصد ملاءمتها مع المدة اللازمة لتلقي المعلومات و معالجة المسألة المطروحة عليه. و في حالة إعلان السلطة المعنية بالإستعجال يصدر المجلس أعماله في أجل أقصاه شهر واحد، ماعدا حالة إستعجال تعلنها السلطة المعنية فيجب أن تصل طلباتها و آرائها إلى مكتب المجلس قبل (15) يوما علي إفتتاح الدورة العامة لتسجيلها في جدول أعمال المجلس وهو ما حددته المادة رقم (55) من النظام الداخلي، ليقوم المكتب فور إخطاره بتقديم طلبات و آراء إلى اللجان الدائمة المعنية، و التي يقع تخصصها في مجال طلب الحكومة أو رئيس الدولة.

و إذ كانت المسألة تمم عدة لجان و مقدمة بطلب الاستعجال فيها فمن صلاحية المكتب كما أشرنا سابقا إنشاء لجان متخصصة أو فرق عمل يحدد تشكيلاهما و مهامها، لتسهر على سير العمل و السرعة في جمع المعلومات و إعداد الملفات كما يحدد المكتب أيضا الآجال التي تسلم فيها اللجان المعنية خلاصات أعمالها عن المسائل المطروحة عليها. وللإشارة هنا نجد أن نص المادة رقم (03) من مرسوم الإنشاء جاءت بصيغة عامة لم تحدد فيها فترات الإخطار الإجباري وعن إلزامية الإخطار أيضا، لتفسح المجال للمجلس لإخطار نفسه هي تعد آلية جد هامة للمجلس تسمح له بالإنفراد بالإستقلالية كبيرة عن الحكومة.

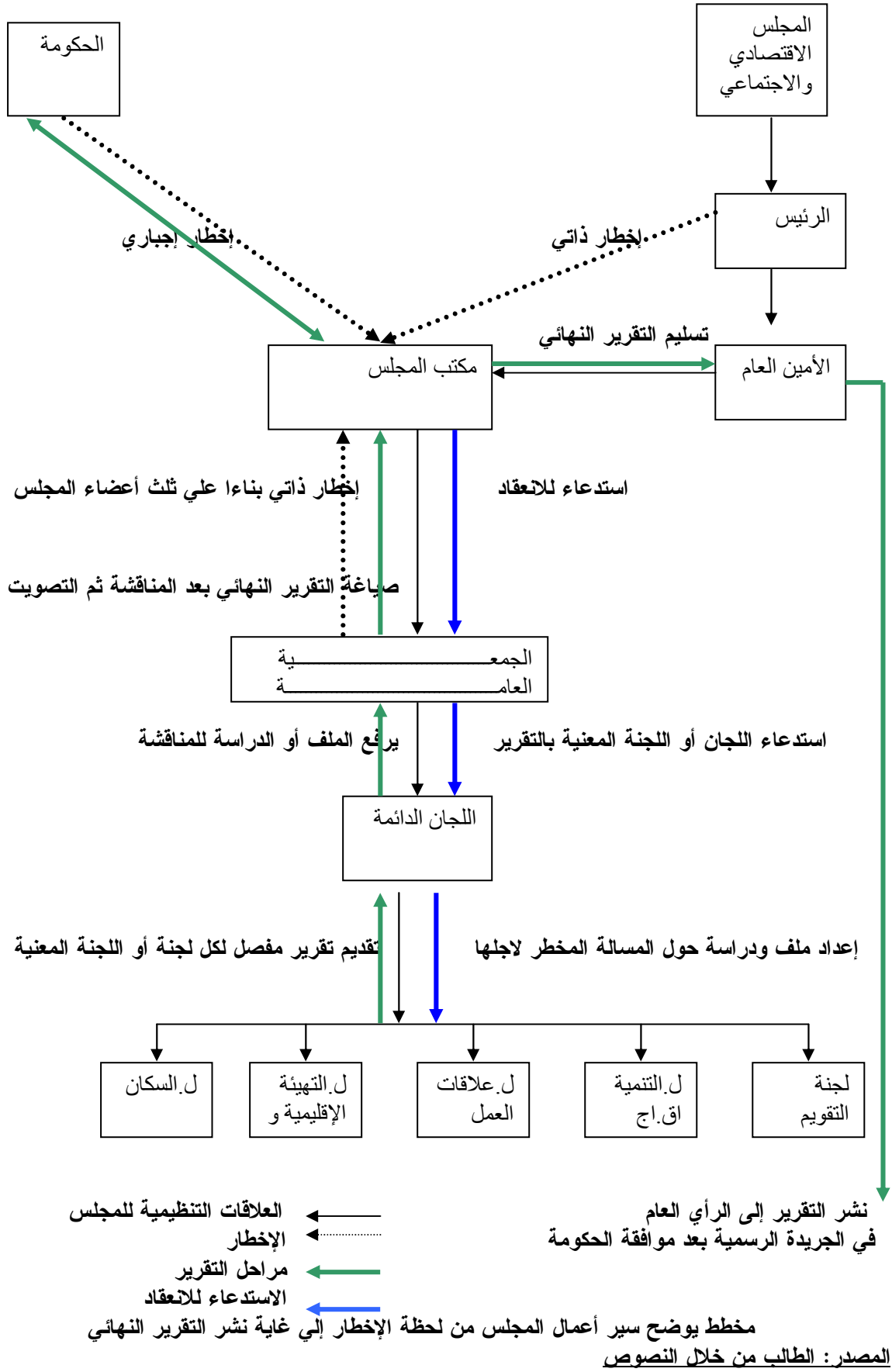
ليتم بعد ذلك مناقشة المسألة في دورة المجلس الموالية بنفس العملية السابقة في الإخطار الذاتي، على أن يلخص مقرر اللجنة المعنية في الجلسة العامة لتجري المناقشة عليها برئاسة الرئيس، ليقدم أعضاء المجلس التعديلات لمشاريع الرأي و التفضيلات المطروحة في الجلسة، ولا تقبل التعديلات إلا إذا قدمت كتابيا و تكون موقعة و مودعة لدى مقر المجلس ثم يعرضها الرئيس على اللجنة المعنية لدراستها، فهو ما جاءت به المادة رقم (69) من القانون الداخلي.

و مهما كانت طبيعة الإخطار فإن موقف المجلس و آرائه و توصياته و دراساته و تقاريره يتم المصادقة عليها خلال الجلسة حسب الكيفيات المحددة في المادة (60) من النظام الداخلي، أي يصادق على التوصية و الرأي الإستاري بالأغلبية المطلقة و على التقرير و الدراسة بالأغلبية البسيطة على أن لا يقل عدد الأصوات المؤيدة عند ثلث أعضاء المجلس، و تتم صياغتها النهائية في ختام الجلسات تحت مسؤولية مقرر المجلس، أما الجمعية في حالة طلب رأيها تصوت على الآراء و التوصيات و التقارير و الدراسات برفع اليد فقط، و يكون التصويت في اللجان سريريا إلا إذا قرر أعضاءه خلاف ذلك.

و في ختام الدورة السادسة كما هو معمول به حاليا، أو الانتهاء من الدراسة أو التقرير السنوي كما جاء في نص المادة رقم (34) من مرسوم الإنشاء يتم نشر و إشهار أعمال المجلس وهو ما تضمنه الفصل السادس من النظام الداخلي، حيث ترسل الآراء و التوصيات و الدراسات و التقارير إلى الأمانة العامة للحكومة بغرض نشرها في الجريدة الرسمية بعد موافقة رئيس الحكومة أو إشعار إستلامها من أمانته، و في حالة إعتراض رئيس الحكومة يصدر رأي في أجل أقصاه 20 يوما بعد استلام الوثيقة المعنية، و هو ما جاء في نص المادة (85) من النظام الداخلي في الفقرة (03) و في حالة إنقضاء المدة و حسب الفقرة (04) من نفس المادة يعد رئيس الحكومة كما ولو كان غير معارضا، و حين الموافقة يتولى أمين عام المجلس الوطني الإقتصادي و الإجتماعي نشر الوثيقة في الجريدة الرسمية.

و على ضوء هذه المراحل يقوم المجلس الوطني الاقتصادي و الإجتماعي بتسيير أعماله و مهامه و يزود بالمعلومات و التقارير و المعطيات الإحصائية من أية جهة يراها مناسبة لدراسته، و جاء نص صريح في مرسوم الإنشاء و في المادة رقم (35) منه " يمكن للمجلس أن يستشير أو يستمع أو يشارك أي شخص يراه مفيدا بسبب كفاءته...". و هذا في الميادين الاقتصادية و الإجتماعية و الثقافية.

و ذلك لضمان إستمرار الحوار و التشاور بين الشركاء الإقتصاديين و الإجتماعيين، و ذلك لتقويم المسائل ذات المنفعة العامة الوطنية المتعلقة بالتنمية، فبجانب هاذين النوعين من الإخطار يتمتع المجلس هو كذلك بالسلطة التقديرية في مجال الإستشارة و الأكثر من ذلك فالمجلس بإمكانه لفت إنتباه الحكومة إلى التدابير التي يرى أنه من شأنها تحسين سير المجلس و هذا ما نصت عليه المادة (03) من القانون الداخلي و التي وسعت من مجال إقتراحاته، و من خلال النصوص المتعلقة بسير عمل المجلس نلخص إلى المخطط التالي:



وللإشارة فقط يمكن للمجلس أن يقترح على الحكومة كل التدابير التي يراها لازمة في إطار المسائل التي لها علاقة بالمجالات الاقتصادية والاجتماعية. ومن خلال تقارير المجلس لاحظنا أنه حتى الدورة الثامنة للمجلس (1997) كانت كل النقاط المدرجة في جدول الأعمال تتضمن مواضيع وملفات قادمة من الحكومة لكن من الدورة التاسعة أصبح جدول أعمال المجلس يتضمن ولأول مرة نقاط تمت بإقتراح ذاتي أي إنتاج داخلي. و في هذا الصدد طرحنا في هذا الصدد سؤال على مدير الدراسات الاقتصادية بالمجلس السيد "ساعد جكيوب" على ما إذا كان إحجام السلطة التنفيذية عن إخطار مجلسهم في الدورات الأخيرة يعني أنها ليست بحاجة إلى خدمات المجلس أو ذلك يرجع إلى أن تقاريره التي صارت في المدة الأخيرة معاكسة للواقع أو تبعث على التفاؤل الذي تبديه الحكومة، و مع بعض التحفّض إلا أن التصريح الضمني له أكد أن الحكومة تحاول المحافظة على دعم المجلس لها من خلال تقاريره و التي في الغالب مع تحضى بموافقة الحكومة وإلا لا يتم نشرها في الجريدة الرسمية حسب ما ورد في المرسوم .

و كذلك يؤكد السيد (ساعد جكيوب) مدير الدراسات الاقتصادية بالمجلس على أن مسألة الإخطار الذاتي تعبر عن إجهاد المجلس للعب دور إيجابي كمستشار للسلطات العمومية فهو بذلك يجتهد من أجل إلقاء المزيد من الضوء على ملفات جد معقدة و حساسة في المجالين الإقتصادي والاجتماعي⁽¹⁾ . و بذلك يبقى الإخطار الذاتي هو المعمول به و مجاله واسع جدا وغير محدد إلا بالسلطة التقديرية للهيئة والتي تعتبر آلية فعالة تعبر عن إستقلاليته، و بذلك لن يكتفي المجلس بإعطاء آراء طلبت منه من الحكومة، بل لابد من الإقتراح و النقد البناء و التحليل العملي. و على هذا التوجه يمكن أن نلخص أعمال المجلس بناء على الجدول التالي:

(1): مقابلة مع السيد ساعد جكيوب مدير الدراسات الاقتصادية على مستوى المجلس يوم الثلاثاء 30 جانفي 2007 على الساعة 11:00.

السنة	الدورات	التقارير
1998	الدورة العاشرة	<ul style="list-style-type: none"> • تقرير حول مستقبل علاقات العمل على ضوء التعديلات. • تقرير حول البحث عن ديناميكية جديدة للسكك الحديدية . • تقرير متعلق بالوضع الإقتصادي و الإجتماعي .
	الدورة الحادية عشر	تقرير حول و ضعية الجالية بالخارج
	الدورة الثانية عشر	<ul style="list-style-type: none"> • للتقرير التمهيدي حول المصير الحضري للبلاد. • مشروع للتقرير التمهيدي حول الآثار الإقتصادية و الإجتماعية لبرنامج التعديل الهيكلي. • مشروع التقرير حول التكوين المهني. • مشروع التقرير الوطني حول التنمية البشرية.
1999	الدورة الثالثة عشر	<ul style="list-style-type: none"> • مشروع التقرير حول الظرف الإقتصادي و الإجتماعي للسداسي الثاني 1998. • مشروع التقرير حول التكوين المهني. • مشروع التقرير الوطني حول التنمية البشرية
	الدورة الرابعة عشر	<ul style="list-style-type: none"> • تقرير حول إشكالية التنمية الفلاحية. • دراسة الوضع الإقتصادي و الإجتماعي للسداسي الأول 1999. • تقرير حول العلاقة بين التكوين و الشغل.
	الدورة الخامسة عشر	<ul style="list-style-type: none"> • تقرير حول الظرف الإقتصادي و الإجتماعي للسداسي الثاني لسنة 1999. • تقرير حول مديونية بلدان بحر الأبيض المتوسط . • تقرير حول المياه في الجزائر.

<ul style="list-style-type: none"> • التقرير حول الظرف الإقتصادي و الإجتماعي للسداسي الأول لسنة 2000. • تقرير حول مساهمة من أجل إعادة تحديد السياسة الوطنية للسياحة. • تقرير حول إشكالية إصلاح المنظومة المصرفية. 	<p>الدورة السادسة عشر</p>	<p>2000</p>
<ul style="list-style-type: none"> • تقرير حول الظرف الإقتصادي و الإجتماعي للسداسي الثاني 2000 . • نظرة حول الإقصاء الإجتماعي من خلال حالة الأشخاص المسنين و الأطفال و المحرومين من العائلات . • التحكم في العولمة: ضرورة للأكثر ضعفا. • التكوين في الفلاحة . 	<p>الدورة السابعة عشر ماي 2001</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • مشروع تقرير حول الظرف الإقتصادي و الإجتماعي للسداسي الأول من سنة 2001. • مشروع تقرير حول الدواء . • مشروع التقرير الوطني حول التنمية البشرية 2000. 	<p>الدورة التاسعة عشر</p>	<p>2001</p>
<ul style="list-style-type: none"> • مشروع تقرير حول الظرف الإقتصادي و الإجتماعي للسداسي الثاني 2001. • مشروع تقرير لتقديم أجهزة الشغل. • مشروع تقرير حول المؤسسات الصغيرة و المتوسطة. 	<p>الدورة العشرين 11 و 12 جوان 2002</p>	<p>2002</p>
<ul style="list-style-type: none"> • مشروع تقرير حول الظرف الإقتصادي و الإجتماعي للسداسي الأول 2002. • مشروع تقرير التنمية البشرية لسنة 2001. • مشروع تقرير حول الكتاب المدرسي جانبه الإقتصادي و الإجتماعي. 	<p>الدورة الواحدة والعشرين ديسمبر 2002</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • مشروع تقرير حول وضعية الجالية الجزائرية بالخارج. • مشروع تقرير حول الظرف الإقتصادي و الإجتماعي للسداسي الثاني 2002. • مشروع تقرير حول حماية الشبيبة. 	<p>الدورة الثانية والعشرين 11 ماي 2003</p>	<p>2003</p>
<ul style="list-style-type: none"> • مشروع تقرير حول التكفل بأعمال البيئة على مستوى الجماعات المحلية. • مشروع تقرير حول الظرف الإقتصادي و الإجتماعي للسداسي الأول 2003. • مشروع تقرير حول التنمية. 	<p>الدورة الثالثة والعشرين 17—18 ديسمبر 2003</p>	

2004	الدورة الخامسة والعشرين ديسمبر 2004	• مشروع تقرير حول الرف الاقتصادي و الاجتماعي للسداسي الأول 2004.
	الدورة السادسة و العشرين جويلية 2005	• مشروع تقرير حول الرف الاقتصادي و الاجتماعي للسداسي الثاني 2004.
2005	/	/
2006	الدورة السابعة و العشرين جويلية 2006	• مشروع تقرير حول الظرف الاقتصادي و الاجتماعي للسداسي الأول 2006.

أهم أعمال المجلس بناء على الإخطار الذاتي

السنة	الدورة	التقرير
1998	الدورة الحادية عشر	• طلب الرأي حول ملف المخطط الوطني لمكافحة البطالة 'بناء على إخطار من مصالح رئاسة الجمهورية .
2001	الدورة الثامنة عشر	• إستراتيجية التنمية الفلاحية • المالية في إقتصاد السوق • جهاز الحماية الاجتماعية و شروط و كفاءات ضمان توازنه المالي بناء على إخطار الحكومة
2004	الدورة الرابعة والعشرين	تقرير حول التنمية البشرية

أهم أعمال المجلس بناء على إخطار السلطة التنفيذية

المصدر: الطالب من خلال تقارير المجلس في الفترة (2006/1998).

من خلال الجدول نلاحظ أن المجلس يلعب دورا كبيرا في المجالات المخصصة له و ذلك من خلال مناقشته لمواضيع متنوعة تخص الطرف الإقتصادي و الإجتماعي ، و يتجلى ذلك من خلال المداومة على الإخطار الذاتي الإختياري الذي يرجع إلى السلطة التقديرية للمجلس لمناقشة أهم المواضيع و التي هي على المحك و يقع عليها جدل كبير، سواء لدى السلطات العمومية أو المنظمات والجمعيات المحلية و مختلف الأطراف الفاعلة في المجالين الإقتصادي و الإجتماعي و خاصة تلك الممثلة في المجلس. فهو يضمن بذلك التعددية الموجودة في تشكيلته، و كذلك نلاحظ أن تعدد التقارير يدل على الدور الفعال للمجلس كهيئة تراضي تهدف إلى ضمان الشفافية في العمل و الحرية في إبداء الرأي عن طريق الحوار و التشاور لجميع الأطراف في المجلس.

وآخر ما نختتم به طريقة عمل المجلس، أن هذا الأخير بعكس التعددية البسيطة الموجودة في تشكيلته و التي تؤكد على الطبيعة الإستشارية له، و ذلك من خلال ممثلي القطاعات الثلاثة و كذلك التنظيمات الفاعلة في هذا المجال و فسح المجال أمامها لإبداء الرأي و حرية التشاور و النقد البناء و طرح البدائل من جهة، و من جهة أخرى يعمل المجلس بطريقة ديمقراطية شأنه شأن المجالس النيابية (البرلمانات) في الدول الديمقراطية، من خلال الدورات و عملية الإخطار مهما كان مصدره، فهو بذلك جهاز إستشاري دائم للحوار و التشاور في الميادين المخصصة له و هذا طبقا لمرسوم الإنشاء رقم (93 — 225). و كذلك تقويم الطرف الإقتصادي و الإجتماعي من خلال لجانه الدائمة و خاصة لجنة التقويم برئاسة السيد (م. بوهالي)، بالإضافة إلى اللجان الأخرى المتخصصة في النظر إلى السياسات العامة سيما المتعلقة بالتنمية الإقتصادية و الإجتماعية.

كما أن المجلس يدلي بإقتراحات و توصيات و آراء و دراسات حول المسائل المدرجة في إختصاصه بعد مناقشتها بصفة ديمقراطية و إجراء تصويت عام عليها يتم عرضها على الحكومة لموافقة على نشرها إلى الرأي العام في الجريدة الرسمية ، كما يمكن له أن يلفت بوجه خاص الحكومة إلى التدابير التي يرى أن من شأنها تحسين سيره و عمله، و في خلاصة هذه النقطة يمكن القول عن طريقة عمل المجلس أنه تأثير متبادل بين الحكومة و المجلس فهذه الأخيرة المسئولة على إنشائه و الموافقة على نظامه الداخلي و طريقة عمله و كذا الموافقة الرسمية على إصداراته.

ويأثر للمجلس على الحكومة و لو بطريقة غير مباشرة و لو على مستوى النصوص القانونية و ذلك من خلال السلطة التقديرية، و إخطاره الذاتي يعبر عن درجة من الإستقلالية كما يظم وسائل ضغط من خلال تمثيل للرأي العام عن طريق الإتحادات و الجمعيات الممثلة فيه. و كذلك يمكن للرأي العام أن يحضر جلساته و يدلي بآرائه، بالإضافة إلى أن أعماله تنشر للرأي العام فعلى الأقل تحرص الحكومة على إحترامه حفاظا على ديمقراطيتها.

المبحث الثالث: الدور الإستشاري للمجلس الإقتصادي والإجتماعي في رسم السياسة العامة.

لقد تم إنشاء المجلس الإقتصادي والإجتماعي في إطار البناء الدستوري المؤسساتي في إطار النهج الديمقراطي الذي جاء بعد دستور عام 1989 و الذي أقر التعددية السياسية من جهة، و إنشاء مؤسسات دستورية تكفل للدولة عملية التحول الديمقراطي و تعتبر هذه المؤسسات كآلية من آليات الانفتاح السياسي. و بالتالي خلق ميكانزمات جديدة تساهم في صنع السياسات العامة للدولة الجزائرية. و في محاولة من السلطات آنذاك لخلق فضاء للحوار والتشاور الفعال قصد تجاوز المرحلة الإنتقالية، و هو ما أكده الرئيس السابق في كلمة إفتتاحية للدورة العامة العشرين للمجلس قائلا: "إن إقامة جمعية إستشارية ذات طابع إقتصادي و إجتماعي في سنة 1994، قد أملتها إرادة تهدف إلى سد الفراغ المؤسساتي في تلك المرحلة..."¹. (أنظر الملحق 04)

و في هذا الإطار كانت الدولة أيضا تسعى إلى إشترك كافة الأطراف و الفعاليات في النظام السياسي في صنع السياسة العامة خاصة في المجال الإقتصادي و الإجتماعي بسبب التدهور الإقتصادي و الشرخ الإجتماعي الذي وصلت إليه البلاد في المرحلة الإنتقالية بسبب تدهور الوضع الأمني. لقد كانت الحاجة الحكومة آنذاك واضحة إلى معلومات دقيقة و صادقة و ملائمة و رغبتها ملحة للإستناد بذوي الخبرة و الكفاءة و الإهتمام بآرائهم و إقتراحاتهم و دراساتهم و بدائلهم في المجال الإقتصادي و الإجتماعي، و ذلك قصد تبني سياسات عامة شاملة و متوازنة و أكثر إرتباطا بالواقع و تكيفا مع البيئة الداخلية و الدولية خاصة بعد مباشرة الجزائر في إصلاحات هيكلية سنة 1994 يدعم من المؤسسات المالية الدولية و خاصة (F.M.I).

و بناء على المعطيات الداخلية و الخارجية التي تميز البلاد في تلك المرحلة، لم تكن فكرة إنشاء المجلس الوطني الإقتصادي و الإجتماعي مجرد سد الفراغ المؤسساتي فقط، و إنما إستهدفت الفكرة وضع الهيئة إلى جانب الهيئات الإستشارية الأخرى المذكورة في الفصل الثاني و المتعلقة بالمجالات الأخرى لدعم نشاط الدولة في التنسيق بين جميع القطاعات قصد تجاوز المرحلة الصعبة التي كانت تمر بها البلاد و خاصة في المجال الإقتصادي، و كذلك ضمان الحوار و التشاور لتحقيق الديمقراطية في إتخاذ القرارات خاصة في الميادين الإقتصادية و الإجتماعية، على إعتبار أن الوضع السياسي للبلاد كان في مرحلة المخاض.

و عليه يمكن القول أن الحكومة آنذاك كانت في حاجة إلى طلب المشورة من ذوي الإختصاص و الكفاءة من جهة و إعطاء الفرصة لأهم القوى الفاعلة في المجالين لتقديم رأيها و مواقفها بحكم إختصاصاتها و قربها من الواقع، وهذا كله يقدم للحكومة معلومات و بينات عن البيئة الإقتصادية و الإجتماعية لتكون بمثابة الأرضية و حجر الزاوية لبناء سياسات عامة تعكس البيئة التي صنعت في خضمها و تحقق المطالب و الإحتياجات لكافة الشرائح الإجتماعية و إحداث تغيير نوعي يساعد على الدخول في مرحلة جديدة للتنمية.

(¹): كلمة محمد الصالح منتوري الرئيس السابق للمجلس، الدورة العشرين 03 جوان 2002.

وعليه فالجلس هو هيئة إستشارية تضم أشخاص ذوي كفاءة وحنكة و دراية في مجال تخصصهم و خاصة تلك التي يعينها رئيس الحكومة و رئيس الجمهورية بالنصف حسب مرسوم إنشاء المجلس، و هذه النخبة من المستشارين و أهل الإختصاص تلعب دورا بارزا في تطوير السياسة العامة الإقتصادية و الإجتماعية للحكومة من خلال الدراسات و البحوث الميدانية و المقابلات التي تقوم بها لجانه الدائمة و المؤقتة و فرق العمل التي ينشئها، و ذلك بإستقصاء البيئة الإقتصادية و الإجتماعية و جمع المعلومات و البنات و الحقائق و تقييم الآثار التي تتركها السياسات المطبقة، ثم الخروج بتقويم عام للظرف الإقتصادي و الإجتماعي بكل المعطيات و الإحصائيات حول جميع القطاعات التي تدخل في نطاق إختصاصه، و دراسة كل قطاع على حدة .

كما يقدم المجلس بيانات مفصلة عن تطور الإنجازات و حتى الإخفاقات في كل مجال و يخرج بتوصيات عامة و آراء و إنتقادات و التي تعبر عن الصيغة النهائية للمعلومات التي يقدمها المجلس للحكومة لغرض توظيفها في وضع السياسة العامة للسنة المقبلة و بذلك يكون المجلس حلقة وصل بين الفواعل الأساسية في القطاعين الإقتصادي و الإجتماعي من جمعيات و الإتحادات و المجموعات مهنية... إلخ و الحكومة، أي التقريب و جهات النظر بين صناع السياسة العامة في الحكومة و الشركاء الممثلين للقطاعين. و الأفضل من ذلك أن المعلومات الواردة منه تمخضت عن حرية في الحوار و التشاور بعيدا عن كل الضغطات المتعلقة بالقضايا الوطنية، كما يعد المجلس أيضا إلى جانب الدور الإستشاري جهاز قياس مؤشرات التنمية الإقتصادية و الإجتماعية للبلاد.

و هذه الوظيفة لها خلفية لدى الحكومة حيث تكون بمثابة المرآة التي تعكس مدى نجاعة و فعالية سياساتها على أرض الواقع، و تقدر من خلال تقارير المجلس أهم الإنحرافات و التجاوزات التي ينبغي تداركها، و هذا حتى ولو لم يكن في نيتها الأخذ بآراء و توصيات المجلس. و هذا على خلفية أن المجلس عند إعداد تقاريره الدورية و السنوية يقوم بالإتصال مع كافة الهيئات المعلوماتية في الدولة و كل الأطراف الفاعلة في المجلسين الإقتصادي و الإجتماعي و كل الهيئات الرسمية و حتى المحلية منها، و كذلك تسهل له كافة الصلاحيات عند مرحلة جمع المعلومات و البيانات، و هذا وفق ما حدده مرسوم الإنشاء، وله كافة الصلاحيات في الإستشارة و الأخذ برأي و مقابلة كل من يراه مفيدا لإنجاز مهامه على أحسن وجه و ذلك من كافة الأشخاص في الدولة على إختلاف مناصبهم و مكائهم، و التي وترد أسمائهم في كل تقرير للمجلس.

و على خلفية الدور المحوري الذي يلعبه المجلس في تقديم الدعم المعلوماتي للحكومة لغرض صنع السياسة العامة نقف على أهم إنجازات المجلس و أهم توصياته المقدمة للحكومة في كل مجال على حدة و هذا من خلال التقارير و الآراء التي يصدرها المجلس بصفة دورية.

أولاً: دور المجلس في المجال الاقتصادي من خلال نسبي النمو و التضخم

يعتبر المجلس جهاز إستشاري للحوار في الميادين الإقتصادية و الإجتماعية و الثقافية، هذا ما جاء في نص المادة (2) من مرسوم الإنشاء، و عليه فهو وسيلة تعبر بها الفئات الممثلة فيه عن مطامحها و مطالبها، لذلك تسعى من خلاله مختلف الإتحاديات و الجمعيات و الهيئات العمومية و الإطارات المسيرة في القطاع الإقتصادي لإبداء أراها إزاء السياسات العامة الإقتصادية المنتهجة من طرف الحكومة، و ذلك خلال دورات المجلس التي تعد فضاء للحوار و التشاور الحر و الفعال، و بناء على هذا المنطلق يقوم المجلس و عن طريق لجنة التقييم برئاسة السيد (م. بوهالي) منذ عام 1998 بتقييم الظرف الإقتصادي لكل سداسي من كل سنة، بمساعدة كل الفئات الممثلة في القطاع الإقتصادي المذكورة آنفاً، بالإضافة إلى الإستماع في كل تقرير إلى الوزراء و الأمناء العامون و المنتدبون و المدراء عن كل القطاعات، و ذلك للحصول على أدق المعلومات حول إنجازات كل قطاع.

و من خلال التقارير التي أصدرها المجلس في هذه المرحلة عن لجنة التقييم يعطي المجلس في كل تقرير نظرة شاملة عن الإقتصاد الوطني كل سنة من خلال نسبة النمو المسجلة في كل قطاع، وكذا مشكلة إنسجام النظام الإقتصادي و الركائز التي يسند عليها، حيث يعطي المجلس نسبة النمو الإجمالي لكل سنة، و يبحث المجلس في الآونة الأخيرة عن مدى مساهمة برنامج الإنعاش الإقتصادي في رفع نسبة النمو الإقتصادي الوطني، و الذي يعد مرحلة هامة في إعادة بعث الإقتصاد الوطني من حيث المسائل الكبرى المتعلقة بإعادة التأهيل، و التي عرفت بعض الإضطرابات جراء التأخر في ميدان الإصلاحات الإقتصادية، و نقص الموارد و تذبذب الوضع السياسي للبلاد بسبب تساقط الحكومات و تقلب الوزراء.

و في إطار إعداد التقرير الخاص بالظرف الإقتصادي لكل سداسي من كل سنة تقوم لجنة التقييم و المشكلة من المكتب برئاسة "محمد بوهالي و النائب أنور حدو و المقرر محمد بلاق و الأعضاء البالغ عددهم 22 عضو السابق ذكر أسماؤهم" بالإجتماع في جلسات عامة بمقر المجلس لتبادل وجهات النظر حول التقارير المتعلقة بالظرف و الإقتصادي للسداسي، و كذلك تنظيم جلسات إستماع للوزراء و ممثلي أرباب العمل الخواص و العموميين و مسؤولي الهيئات الوطنية المعنية بالتقرير و التي تريد اللجنة تقييم قطاعاتهم في هذا السداسي، و ذلك بإلقاء الضوء على المعطيات الشاملة للإقتصاد الوطني و المرحلة التي يمر بها، و مختلف العناصر البارزة التي تميزه من كل سنة، و النظر إلى التوازنات الإقتصادية الكبرى، و من أهم المؤشرات التي تعتمد عليها اللجنة في التقييم نسبي النمو و التضخم، و التي تعبر عن مدى قوة أو فشل الإقتصاد الوطني بصفة كلية، و يأتي هذا التقييم في سياق النمو الإقتصادي العالمي و بالتدقيق حول أهم أقطابه و خاصة تلك الدول و الكتل و الهيئات التي لها علاقة بالإقتصاد الوطني أو تقييم الجزائر معها علاقة شراكة.

ثم بعد ذلك يأتي في التقرير إحصائيات مفصلة حول الظرف النقدي و المالي للسداسي من كل سنة و أهم التوازنات النقدية الداخلية و الخارجية إنطلاقاً من أسعار البترول أهم محدد لمالية الدولة، ليأتي بعد ذلك نظرة عن المالية العامة للدولة و كل الإحصائيات و المؤشرات التي تميز الظرف المالي إنطلاقاً من نسبة الإيرادات و النفقات و المديونية و نسبة التمويل و التداول و الإستثمار المنتج و تمويله، لتخص كل الدراسة أو تقويم بخلاصة و توصيات عامة و هي التي تعبر عن الإستشارة التي يقدمها المجلس للحكومة. و بعد كل هذا يعرض المجلس في تقريره التطور الحقيقي لنشاط كل قطاع على حدة و إخفاقاته و أهم إسهاماته في نمو الإقتصاد الوطني و هذا بالأرقام و النسب المئوية.

و قبل ختام التقرير تعرض اللجنة أهم تطورات نسبة المداخيل و التحولات و أسعار الإستهلاك و نسب التضخم، و إرتفاع مستوى الأجور، و يحتم التقرير بخاتمة عامة تأتي كحوصلة لأهم ما ميز السداسي في المجال الإقتصادي و الإجتماعي بعرض أهم الإنجازات و الإخفاقات لسياسية كل قطاع على حدة و تشخيص أهم الأسباب و المعوقات و نقاط الإنحراف يرفق التقرير بتوصيات عامة عن كل مجال برأي إستشاري يعبر به المجلس عن إقتراحاته و تصوراته المستقبلية و بدائه المطروحة و إنتقاداته في ضوء الإحصائيات و البيانات المرفقة في التقرير، لترى السلطات من خلاله أين يوجد الخلل في سياساتها و ما هي الحلول البديلة لتقويم الزلل و الإنحراف.

هذا عرض مبسط على شكل التقرير الذي يصدره المجلس في كل سداسي من كل سنة في هذا المجال من طرف لجنة التقويم كتعبير عن نشاطه الدائم و المستمر لخدمة الحكومة في بناء سياساتها العامة في المجال الإقتصادي ، و لمعرفة هذا الدور أردنا تقديم أهم إنجازات المجلس و أبرز مساهماته في المرحلة ما بين (1998 — 2006) و لكل مجال على حدة، حتى نستطيع أن نكشف دور المجلس الإستشاري في وضع السياسات العامة الوطنية.

يبرز دور المجلس في هذا المجال من خلال الإحصائيات و البيئات و تقارير و الدراسات و المعطيات التي يقدمها إلى الحكومة حول الظرف الإقتصادي من كل سنة ، خاصة النشاطات التي أنجزتها السلطات العمومية بالنظر إلى الأهداف المحددة و آثارها على النشاط الإقتصادي ومدى تلبيتها للمتطلبات و الإحتياجات الإجتماعية. بالإضافة دور لجنة آفاق التنمية الإقتصادية و الإجتماعية التي تقوم بتحليل و تشريح كل الوثائق و التقارير المتعلقة بالسياسات العامة طويلة الأمد، و إبداء آرائها و وجهات نظرها حول الرهانات و الإختيارات و الأهداف المستقبلية من حيث أثرها على النمو الإقتصادي بشكل عام. و أيضاً مدى فعالية و نجاعة المخطط الوطني الذي وضعته السلطات العمومية للسنة الفارطة لكشف العيوب و التجاوزات القطاعية، و هو ما حدث مع مشروع الإنعاش الإقتصادي الذي نطرق فيما بعد لتقييم المجلس له خلال مرحلته الأولى، و في هذا الإطار

إرتأينا طرح إنجازات المجلس في المجال الإقتصادي على النحو التالي :

- 1- نسبة النمو و التضخم من كل سنة من خلال تقارير المجلس السداسية.
 - 2- تقييم المجلس لمخطط الإنعاش الإقتصادي و آثاره على النمو الإقتصادي بشكل عام .
 - 3- آراء و توصيات الجل كدعم إستشاري للحكومة لبناء سياساتها الوطنية الإقتصادية كحلول و بدائل مرفقة للإحصاءات و البيئات المقدمة في كل تقرير.
- و فيمايلي جدول يبين آراء و توصيات المجلس في المجال الإقتصادي من خلال نسبي النمو و التضخم حسب التقارير الصادرة عنه.

جدول يوضح تقييم المجلس للوضع الاقتصادي من خلال نسبي النمو والتضخم ورأيه الاستشاري

السنة	نسبة النمو	نسبة التضخم	أهم توصيات و آراء المجلس في هذا المجال "الرأي الاستشاري للمجلس"
1997	2,6 %	6,9 %	*- يري المجلس غياب إستراتيجية إنعاش في الميدان الإقتصادي من طرف السلطات و التكفل الضعيف بالمسائل الإجتماعية ، و لهذا الغرض يقترح المجلس إقامة حلف و طني للنمو لوضع الحلول البديلة قصد إيجاد مخرج سريع للأزمة و وضع أسس إنعاش أكثر ثباتا و ترتيب الأولويات قصد الخروج من الأزمة. *- يجب أن يبقى النمو و إنعاشه مركز الإنشغال للسلطات العمومية و جميع المتعاملين الإقتصاديين ليبقى الإنعاش مرهون بتوفير الشروط الملائمة لذلك.
1998	5 %	5,7 %	علق المجلس فقط على النظر في ظروف الإنعاش الإقتصادي فيما يخص الإجراءات الواجب إتخاذها قصد تصنيف الأهداف و ترتيب الأولويات، و سجل المجلس قصور الرؤية الإستراتيجية و إفتقار الإقتصاد الوطني لمعطيات موثوقة و أجهزة التوجيه بعد تفكيك وظيفة التخطيط و غياب التنسيق بين القطاعات لهذا يوصي المجلس بمايلي: *- ويرى المجلس ضرورة إعادة الإعتبار لوظيفة الدراسات الإستشرافية و التخطيطية و كذا تصميم إستراتيجية للتنمية الشاملة تقوم على تصورات بعيدة المدى مع ضرورة إبرام عقد وطني للنمو يكون بمثابة مقر وفاق إجتماعي موجه نحو تقسيم الأعباء الناجمة عن الإصلاح الإقتصاد الوطني ضمن منهجية متكاملة وذلك من خلال بناء نظام مصرفي و تنظيم وضيقة القرض و نظام المنح و تسيير الموارد حسب مقاييس الفعالية و الإستعمال الأمثل. (1)

(1): الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، تقارير سداسية سنوية للجنة التقويم لسنوات 1997/1998، حول الظرف الاقتصادي والاجتماعي.

<p>* - أكد المجلس على أن النتائج أقل أهمية من السنة الفارطة و لا تسمح بتحقيق إنعاش للنمو من شأنه التخفيف من الإختلالات على مستوى القطاعات بسبب غياب رؤية إستراتيجية في العمل الذي تقدم به السلطات العمومية من خلال تعاقب البرامج القطاعية غير المنسجمة و بإختيارات غالبا ما تخفي الغاية الإجتماعية لشرائح المجتمع و رغم أن نسبة التضخم تدعو للتفاؤل إلا أنه يجب الإعتماد على الإستثمار في إطار ميزانية الدولة و عمليات منح القروض من طرف البنوك و إعادة الإطلاق في إنجاز المشاريع الكبرى المتعلقة بالمنشآت القاعدية التي توقفت بسبب غياب التمويل، و الشروع في تعبئة الموارد المتمثلة في تغطية الجباية و مساهمة العمال ذوي الدخل المرتفعة مع تكييف النظام المصرفي بإجراء إصلاحات جذرية و مراجعة إجراءات التحفيز و متابعة الإستثمار الوطني و الأجنبي.</p>	<p>2,6 %</p>	<p>3,2 %</p>	<p>1999</p>
<p>على ضوء هذه النتائج يؤكد المجلس على أنه لا توجد بوادر توحى بإنعاش النمو و كذا آفاق إيجابية متاحة للنشاط الإقتصادي مما يتطلب إستعادة التوازنات الإقتصادية لاسيما زيادة إحتياطي الصرف و من ثمة إعادة صياغة إستراتيجية الإنعاش من خلال :</p> <ul style="list-style-type: none"> • مواصلة إعادة هيكلة قطاعات النشاط الإقتصادي و توضيح الرؤية فيما يخص آجال الإصلاحات. • إنعاش الإستثمار العمومي قصد بعد اللب في باقي قطاعات الإقتصاد. • توسيع مجال التشاور بين مختلف الشركاء. • لابد من عناية خاصة بقطاع الصناعة الذي يعاني وضعا غير مستقر . • تطبيق مختلف فروع السوق الناجم عن الانفتاح الإقتصادي. 	<p>0,37 %</p>	<p>2,6 %</p>	<p>2000</p>
<ul style="list-style-type: none"> • ضعف مستوى النمو و إرتفاع نسبة التضخم و هي نسبة دون الأهداف المسطرة و تراجعت مقرنة بالنسب الماضية و يفتقد النمو إلى القوة و هو متردد بسبب المعطيات الدولية. • تأخر آثار الإنعاش الإقتصادي عن الظهور و هو ما فتئ يذكر بأن غياب الوسائل المالية يعتبر كعائق كبير أمام النمو الإقتصادي و لا سيما اليوم إلا أن نتساءل عن الأسباب الحقيقية التي تحول دون إنطلاق الإنعاش و يقدم المجلس: • غياب الرؤية في إعادة تنظيم و تسيير الأموال التجارية للدولة و عدم التناسق في إدارة إعادة الهيكلة و تأهيل المؤسسات العمومية. • يجب أن تكون هناك رؤية واضحة للسياسات القائمة على التشاور و الكفيلة بتحسين مردود الإنتاج و تكييفه مع حاجيات السوق. (1) 	<p>4,2 %</p>	<p>1,9 %</p>	<p>2001</p>

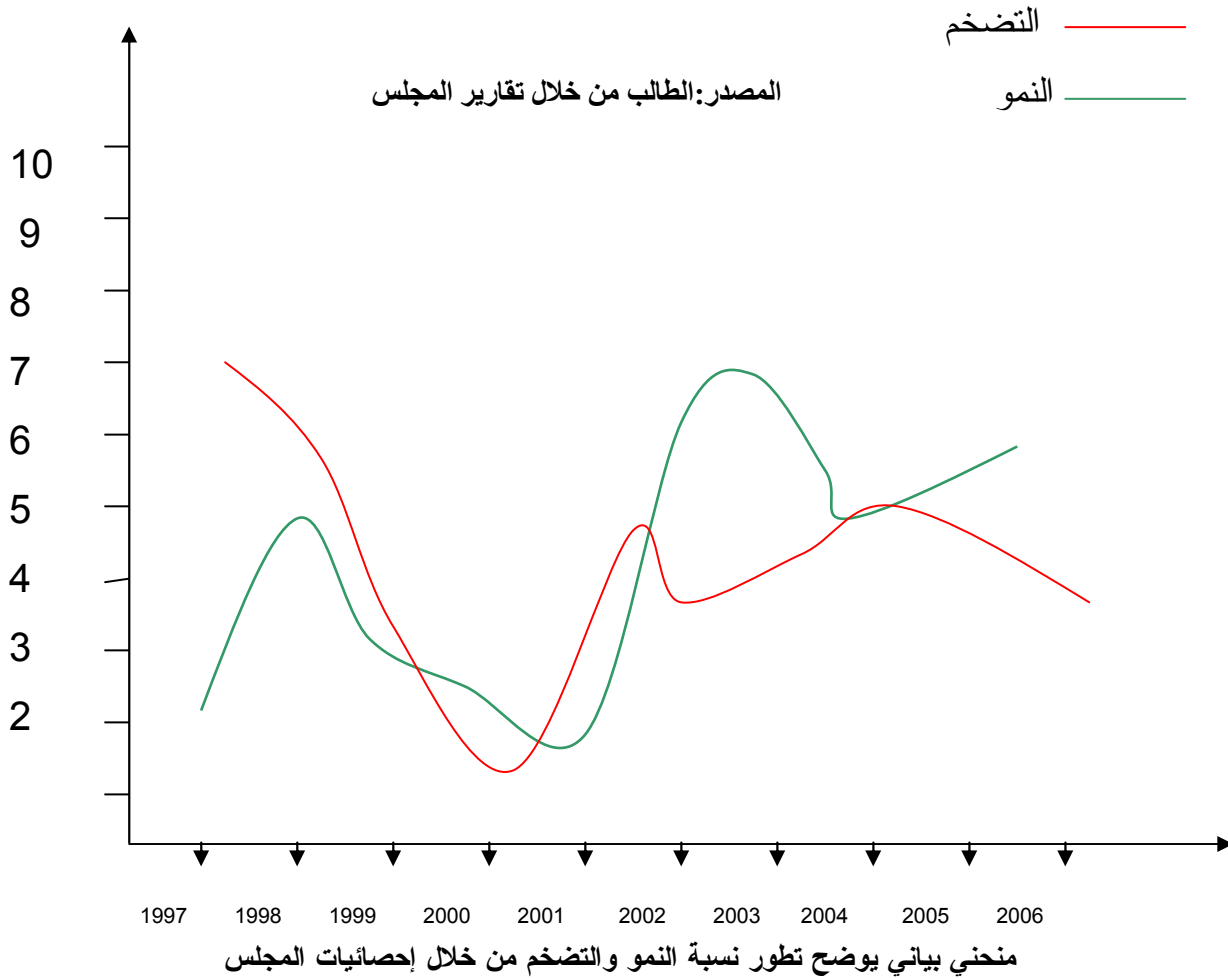
(1):الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، تقارير سداسية سنوية للجنة التقويم لسنوات 1999/2000/2001، حول الظروف الاقتصادية والاجتماعية.

<p>*- يقول المجلس يبدو أن مخطط الإنعاش الاقتصادي لم يحقق نتائج معتبرة للغاية في ميدان الأنشطة المستديمة الموفرة للثروة و مناصب العمل و بقي النمو مرتفعا في قطاع البناء و الأشغال العمومية و عليه يوصي المجلس بمايلي :</p> <ul style="list-style-type: none"> • إن المسعى المنسجم و المتناسق من أجل تحديد مقاربة موحدة تتعلق بتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية و الخوصصة و الإستثمار هي البديل الوحيد للبحث عن فعالية أكبر. • ينبغي تأهيل الإقتصاد و المؤسسات كوسيلة لتحفيز المتعاملين و على الدولة أن تظطلع إضطلاعا كليا بدورها المنظم علما أن الوضعية إذا إستمرت تقضي على قطاعات صناعية بأكملها. • لايد على الدولة أن تولي إهتماما أكبر إلى أهمية السيولة المتوفرة خاليا و رفع مستوى القروض الممنوحة للإقتصاد لتسيير الإستثمار، كما عليها أيضا أن تقوم بدورها في تنشيط أكبر لسياسة القروض و الوساطة المصرفية. • إن السلطات مطالبة بإعطاء دفع لحركية جديدة تقوم على القواعد و المسارات الدولية مثل سندات الدفع و السرعة في تنفيذ العمليات المصرفية و التنفيذ الفعلي لإصلاح المنظومة المصرفية التي خصص لها المجلس دراسة كاملة. 	<p>3,2 %</p>	<p>6%</p>	<p>2002</p>
<p>*- يري المجلس أنه رغم النمو المتحسن و الذي يعود إلى إرتفاع أسعار البترول و المعطيات المتوفرة في مجال النمو لكنها لا تساعد على الإجابة على سؤال المتعلق بفعالية الإستثمارات العمومية ووفرة مناصب الشغل و التي لها أهمية كبرى في مسار التقويم في إطار الإنعاش الاقتصادي.</p>	<p>4 %</p>	<p>6,8 %</p>	<p>2003</p>
<p>رغم أن الطرف الإقتصادي تسوده النشوة لكن المجلس يبدي حرصا على المشاركة في البحث عن السبل الكفيلة لضمان نمو متواصل و يقدم توصيات كما يلي:</p> <ul style="list-style-type: none"> • أن تسرع السلطات العمومية في تحديد و تنفيذ سياسة صناعية تدمج جميع عوامل نجاح القدرات الموجودة و متطلبات عصرنتها التقنية و التكنولوجية و تأهيلها في ميدان التسيير. • على السلطات أن تبدي مزيد من الحزم في العمل اليومي الرامي إلى إزالة ظاهرة الأسواق الموازية و يعتبر المجلس أن الملاحظات و التوصيات الواردة في التقرير تشكل مساهمة مفيدة خاصة و أن القطاعات و المؤسسات المساهمة في إعداده. • إعادة النظر في شروط البنوك و تسهيل الإجراءات المتعلقة بالحصول على القروض و مراجعة المعايير الإحترازية قصد تشجيع إعادة إستعمال المنتج لتفادي السيولة ، و تطوير أنشطة البورصة و سوق السندات التي تشكل كلها عوامل ينبغي على السلطات العمومية ن تأخذها الإهتمام مميّز خاصة وأن الأمر يتعلق بالأدوات الأساسية لتسيير إقتصاد البلاد في إطار الإفتاح على إقتصاد السوق. (1) 	<p>4,7 %</p>	<p>5,2 %</p>	<p>2004</p>

(1): الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، تقارير سداسية سنوية للجنة التقويم لسنوات 2002/2003/2004، حول الطرف الاقتصادي والاجتماعي.

يبين الجدول أهم إنجازات المجلس من سنة 1997 حتى سنة 2004 في المجال الإقتصادي من خلال نسبيتي النمو و التضخم، و من خلال هذا ندرك أن للمجلس مجموعة من الآراء و التوصيات يقدمها إلى الحكومة و التي تكون حصيلة تقييم شامل و دقيق للظرف الإقتصادي من كل سنة مرفقة بالإحصائيات و الأرقام مفصلة، والتي منها نسبيتي النمو و التضخم التي تعبر عن مدى قوة و تطور الإقتصاد الوطني، وكأحد أهم المؤشرات المعتمدة في قياس الإقتصاد الكلي، فمن خلال التقارير الواردة عن المجلس نستنتج أن المجلس في كل سنة يقترح حلول بديلة و رؤى إستراتيجية و توصيات عامة تكون بمثابة الأساس التي تبني عليه السياسات العامة الإقتصادية من كل سنة.

و ذلك على ضوء النتائج التحليلية المستنبطة من واقع الإقتصاد الوطني، و كما سبق و أن أشرنا أن هذه الإحصائيات و المعطيات تدرس وتحلل من قبل اللجان المسؤولة على مستوى المجلس التي تسخر وقتا و جهدا كبيرا لجمعها و تحليلها و يسهل ذلك علاقة المجلس بالهيئات و المراكز المعلوماتية الأخرى و على رأسها الديوان الوطني للإحصاء كأحد أبرز بنوك المعلومات في البناء التحتي المعلوماتي في الجزائر. و من خلال تتبع مراحل النمو و التضخم لكل سنة حسب تقارير المجلس يمكن أن نمثلها في المنحنى البياني التالي:



وعليه فالجلس يقوم بجمع البيانات و المعلومات عن المجال الاقتصادي عن طريق الشركاء الإقتصاديين، و باستعمال كل أساليب جمع البيانات و كل التكنولوجيات الحديثة في مجال المعلومات، و الأبعد من ذلك كما سبق ذكره ينضم مقابلات و جلسات إستماع للوزراء و مندوبي التخطيط... إلخ، و كل من يراه مفيدا في تقديم معلومات دقيقة حول القطاع موضع التقييم، و يبرز من خلال تقارير المجلس أن لهذه الأخيرة شقين أساسيين، الشق الأول هو تقديم إحصائيات و بيانات عن كل قطاع و أهم إنجازاته و إنحرافات، و هذا كله في إطار البيئة الداخلية و الدولية لتشخيص أسباب عقم السياسات و فعاليتها، أما الشق الثاني فيمكن في البدائل و الخيارات و الإستراتيجيات و الآراء التي يصدرها المجلس و التي تسترشد بها السلطات العمومية و تستلهم منها أسس و ركائز السياسات البديلة.

و بذلك فالجلس الوطني الاقتصادي و الإجتماعي كغيره من المجالس الأخرى يعتبر مؤسسة إستشارية في المجال الاقتصادي حتى و إن لم تكن للهيئة سلطة في إتخاذ القرار و رسم السياسة الوطنية، إلا أنها تعتبر الميدان الذي يشارك في خلق حوار سياسي حول مشاكل التنمية الاقتصادية. إن تنوع المواضيع المدروسة من قبله و حسب التقارير و الإحصائيات المفصلة بما لدليل صادق على حرص المجلس في أداء مهامه، و حرصه أيضا على تقديم بيانات و وحقائق و معلومات مفصلة و دقيقة حول الظرف الاقتصادي للحكومة من أجل التحسين في برامجها، خاصة و أن المجلس يعتبر هيئة تقويمية تعمل على ترشيح السياسات العامة الاقتصادية الموضوعة قيد التنفيذ، و ذلك بكشف أثارها و صدها في الواقع، عن طريق إبراز نجاحاتها و إخفاقاتها بالأرقام. و هو ما يصدر عن المجلس من خلال تقديم المجلس لتقرير سنوي و للسداسيين من كل سنة بشكل مفصل حول الظرف الاقتصادي.

و حتى لا نكون مبالغين في إبراز دور المجلس في صنع السياسات العامة، نقدم أهم أعماله التقييمية وهي تقييم برنامج "الإنعاش الاقتصادي" الذي يعد من أبرز السياسات العامة الاقتصادية المطبقة في الآونة الأخيرة، و قد سبق للمجلس و أن أشار إلى جدوى التفكير الذي يركز على المدى الطويل كطابع إستراتيجي ثابت و من الضروري تخليص الاقتصاد الوطني من سيطرة المدى القصير و تبني عمليات إعادة تنظيم تأخذ بعين الإعتبار التهديدات و التقلبات التي تؤثر على الإقتصاد و المجتمع.

و ذكر المجلس في تقريره الصادر في سنة 2001 في دورته العشرين أن آفاق الإندماج في العولمة من خلال الإنضمام إلى المنظمة العالمية للتجارة و منطقة التبادل الحر تتطلب تشجيع سياسة الدولة غلى الصعيدين الإقتصادي و الإجتماعي.⁽¹⁾

(1): الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المجلس الاقتصادي و الإجتماعي، تقرير حول الظرف الاقتصادي و الإجتماعي، للسداسي الثاني جوان 2001، ص 7.

وفي إطار تقييم المجلس الوطني الإقتصادي والإجتماعي قدم في تقريره المفصل حول الظرف الإقتصادي والإجتماعي للسداسي الأول من سنة 2004 و في الدورة (25) بعض جوانب برنامج دعم الإنعاش الإقتصادي، معبرا عن ذلك بقوله: "بقي الإقتصاد يعاني من أزمة على الرغم من الرخاء المالي المعلن، و الظرف الدولي الملائم و أرباح محققة في مجال تامين الخروقات، فإن النتائج التي حققها الإقتصاد الوطني تؤكد ضعف النمو الإجمالي المقدر ب (1,9) و هي نسبة دون الأهداف المسطرة، و هذا دائما في إنتظار حركية النمو التي يهدف إليها مخطط الإنعاش الإقتصادي"⁽¹⁾. و على هذا النقد المقدم من طرف المجلس إلى الحكومة قدم هذا الأخير بعض جوانب برامج دعم الإنعاش الإقتصادي و ذلك كما يلي:

1_ السياق العام : بفضل تطور السوق البترولية الدولية تستفيد الجزائر من ظرف مالي مناسب، و إنخفاض نسبة المديونية إلى 19,8 % سنة 2000، ولكن النمو يبقى غير كافي للإستجابة إلى الحاجيات الملحة للسكان.

2_ إستراتيجية الإنعاش: إن برامج التعديل المطبقة من أجل إسترجاع التوازنات الإقتصادية الكبرى أدت إلى تقليص معدل مستوى معيشة السكان، و من ثمة تركيز عمل الحكومة على تكثيف مسار الإصلاحات و تحرير الإقتصاد الوطني من أجل تمكين المؤسسة الجزائرية.

3_ أهداف البرنامج : إن الأهداف العملية تتمثل في إعادة تنشيط الطلب و دعم النشاطات التي تنتج القيمة المضافة و توفر الشغل، و إعادة تأهيل المنشآت القاعدية، و تغطية الحاجات الضرورية للسكان في مجال "التنمية البشرية" الذي يكفل مكافحة الفقر، فرص العمل، التوازن الجهوي.

4_ مقومات البرنامج: يمتد البرنامج من 2001 إلى 2004. و قدر الغلاف المالي المخصص له، ب 525 مليار دج منها 380 مليار دج في إطار مرحلة التنفيذ الأولى المتعلقة بالفترة "2001 – 2002" أي نسبة توظيف القروض تقارب 72,38% و قد تمت تعبئة هذه القروض و توزيعها كما يلي:

• 79,6 مليار دج بمقتضى النشاطات الإنتاجية أي نسبة 20,54%.

• 93,5 مليار دج بمقتضى إنشاء شبكة المنشآت القاعدية أي نسبة 24,12.

• 19,1 مليار دج البيئة و حماية الوسط البيئي أي نسبة 4,92%.

• 84,5 مليار دج بمقتضى الموارد البشرية أي نسبة 21,80% .

• 8,6 مليار دج بمقتضى المنشآت القاعدية الإدارية أي نسبة 2,21% .

• 102 مليار دج بمقتضى تحين الظروف المعيشية أي نسبة 26,37% .

(1): الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المجلس الإقتصادي والإجتماعي، تقرير حول الظرف الإقتصادي والإجتماعي، للسداسي الأول الدورة (25) ،ديسمبر 2004،ص02.

و قد تم إحصاء 9904 مشروع بمقتضى هذا البرنامج لفترة "2001 — 2002" و في ضوء هذه المقومات قدم المجلس تقييما عاما لهذا المشروع في مرحلته الأولى كما يلي:

مجال التدخل	طبيعة المشاريع	نمط التسيير	نسبة الإستكمال	الملاحظات
الزراعة	غرس، تشجير ري، تنمية، تحسين الأنظمة			
المياه		غير مركزة	70 إلى 80 %	
		مركزة	ضعيفة جدا	
الأشغال العمومية		مختلطة	متوسطة النسبة %63	
النقل		مختلطة	%0	
البريد و المواصلات			نسبة 56% للمنشآت	
السكان و العمران			42% (فسي المتوسط)	
			60%	
الطاقة			• 100% • 79% • في طور الإطلاق • 82%	
التعليم العالي			• 44% • 76% • 100%	
التربية و التكوين		غير مركزة	من 10 إلى 95%	
		مركزة	100%	
تطوير المنشآت القاعدية الرياضية و الثقافية		غير مركزة	• من 50 إلى • 70% • 96%	
الصحة و الحماية الإجتماعية		غير مركزة	متقدمة	
		مركزة	100%	

من خلال هذا الإنجاز المتمثل في تقييم برنامج الإنعاش الإقتصادي، قدم المجلس هذه المعطيات و الأرقام و الإحصائيات إلى الحكومة. مرفقة بتصويات عامة أهمها ضرورة إنشاء بيئة و فضاء لنجاح هذا المخطط و كذلك التسريع في مسار إعادة تأهيل المؤسسات الإقتصادية لتحسين وضعية ممتلكاتها، بالإضافة إلى الإصلاح الجذري للقطاع المصرفي من تفضيل منح القروض، و عصرنة البنوك... إلخ.

هذه نظرة بسيطة عن أهم أعمال المجلس في المجال الإقتصادي، و الهدف من عرض هذه الإنجازات هو معرفة مدى تطابق هذه المعطيات مع الواقع المعاش، و هل هذه المعطيات تعكس الواقع الفعلي؟ أم هي أرقام تتناغم مع الأهداف الحكومية؟ و من خلال تحليل لمضمون تقارير المجلس في هذه المرحلة، و بناء على المقابلات التي أجريناها مع مدير الدراسات الإقتصادية السيد "ساعد جكبوب" فإننا نستنتج أن المجلس حريص على تقديم هذه المعطيات و البيانات و الإستشارات إلى الحكومة و ذلك في ضوء تقريب وجهات النظر بين الشركاء الإقتصاديين، و لأجل ذلك فهو مكان للحوار و التشاور بعيدا عن الحساسيات المتعلقة بالمصالح الوطنية، فهو أفضل وسيلة ترى من خلالها الحكومة آراء مختلف الشرائح. و التي تقوم على الحوار لمعالجة إختلافاتهم و آرائهم و نزاعاتهم. بالإضافة إلى كل هذا يعد المجلس أداة نقد للحكومة، لما يضمه من خبراء و فنيين و شخصيات مؤهلة خاصة و أنها هي المسؤولة عن تعيين حصة من هؤلاء.

كما يحتل المجلس مكانة إقتصادية هامة كوسيط بين الهيئة التنفيذية و التشريعية تمكنه من التأثير على القرارات ذات الطابع الإقتصادي، و ذلك بالتنسيق مع اللجنة البرلمانية المتخصصة في التنمية الإقتصادية، و التي لها الحق في حضور إجتماعات المجلس، و في آخر هذه الفقرة يمكن القول أن دور المجلس في المجال الإقتصادي نختصره بكل بساطة في أن هذا الأخير على الأقل يسمح للسلطات العمومية (الحكومة) من معرفة ردود فعل شريحة معينة من الشرائح الإقتصادية من مشروع أو إقتراح قانون يخص هذا القطاع، كأهم معلومات يمكن أن تستقيها من خلال تأدية المجلس لمهامه.

ثانيا: الدور الإستشاري للمجلس في المجال الإجتماعي من خلال المخطط الوطني لمكافحة البطالة.

لقد تم إنشاء المجلس الوطني الإقتصادي و الإجتماعي لإعطاء الرأي و المنشورة في المجال الإجتماعي أيضا كما ورد في نص المادة رقم (02) من مرسوم الإنشاء و التي جاء فيها: "المجلس جهاز إستشاري للحوار و التشاور في الميادين الإقتصادية و الإجتماعية و الثقافية". و هذه الأخرى تلقى إهتماما بالغا من قبل المجلس، حيث يقدم تقريرا سداسيا من كل سنة و تقريرا سنويا حول الظرف الإجتماعي، كما يضمن أيضا الحوار و التشاور بين جميع الشركاء الإجتماعيين من جمعيات و تنظيمات و شخصيات مؤهلة في هذا المجال. و بهذا يعد المجلس المحيط المستقل للتعبير التشاوري في المجال الإجتماعي، و تلعب آرائه و معلوماته دور هام كما مؤثر للتنمية الإجتماعية للبلاد، و في ضوء هذه المعطيات تقوم الحكومة أو صناع السياسة يشكل عام بتبني سياسات عامة إجتماعية أكثر إرتباطا بالواقع و فعالية أيضا.

إن دور المجلس في هذا المجال لا يقاس فقط بقدرته على التأثير على محتوى السياسات العامة، بل كذلك على الحوار و النقاش و الجدل الذي تحتوي آراء و توصياته، إذ يعد نقطة إتصال هامة و محيط خصب للنقاش المتناقض و التحليل السديد و الموضوعي البعيد عن كل المزايدات و الإعتبارات التي تدور في دواليب السلطة مثل "المكانة و النفوذ و السلطة... إلخ". أضف إلى ذلك بحثه عن تحقيق الشفافية و تقديم المعلومات القيمة عن الأوساط المهنية و الإجتماعية من طرف المثليين الذين يدخلون في تشكيلة المجلس.

و لعدم إمكانية التطرق لكافة أعماله في المجال الإجتماعي نظرا لتعدددها، و التي ترد في تقريره تحت عنوان المناخ الإجتماعي و تضم كل ما يتعلق بالمجتمع من أحوار و التأمين الإجتماعي و التقاعد و التنمية البشرية التي تضم نسبة الفقر في الجزائر... إلخ، و من بين القضايا الإجتماعية التي تلقى إهتماما خاصة من قبل المجلس و يسخر هذا الأخير لها كافة إمكانياته و طاقاته لتقديم أحسن البدائل و السيناريوهات حولها للحكومة و هي قضية البطالة التي تلقى كافة الإهتمام من قبل المجلس خاصة في السنوات الأخيرة و ما أفرزته الأزمة الأمنية و كذلك مضاعفات الإصلاحات الهيكلية الإقتصادية من إغلاق المؤسسات العمومية و توسيع نطاق الخصخصة و ما نجم عنها من تسريح العمال.

فهذه المسألة تشكل عبئ ثقيل لا يستهان به على عمل المجلس، خاصة في الآونة الأخيرة حين دقت كل المؤشرات الإجتماعية ناقوس الخطر لهذه الظاهرة، و أدركت الحكومة أن الحفاظ على الإستقرار الإجتماعي يتوقف على توفير مناصب شغل لشرائح واسعة من المجتمع. و أصبح نجاح سياستها في هذا المجال مرهون بالتصدي لهذه الظاهرة أو على الأقل التخفيف من حدتها، و عليه سوف نتطرق إلى دور المجلس في المجال الإجتماعي من خلال أعماله و معلوماته المقدمة في إطار المخطط الوطني لمكافحة البطالة.

وعلى خلفية الدور المحوري للمجلس في صنع السياسة العامة الإجتماعية و كذلك خطورة المشكلات العامة التي تواجهها الحكومة في السنوات الأخيرة، و التي منها مشكلة البطالة والتي أصبحت تدرج ضمن الأولويات في أحدهما من كل سنة، ولذلك اضطرت إلى طلب إعانة المجلس في تقديم رأيه حول مشروع المخطط الوطني لمكافحة البطالة. و على طريقة الإخطار الإجباري السابق الذكر وفي رسالة مسجلة تحت رقم "ر.ج/م.ج/98" المؤرخة في 17 مارس 1998⁽¹⁾ قصد إصدار رأي حول تقرير يتضمن إقتراحات من أجل "مخطط وطني لمكافحة البطالة"، و طبقا للنظام الداخلي للمجلس نصب مكتب المجلس يوم الإثنين - 6 أبريل 1998 (لجنة خاصة)* كلفت بتحديد منهجية عمل و متابعة تنفيذها، و ضمان الوحدة الشاملة للمقاربة و إنتاج تقرير نهائي يتضمن الرأي الرسمي للمجلس. و قد أدت أهمية هذا الملف إلى إبراز الإشكاليات العامة و المحاور العامة الكبرى لهذا المشروع، حيث ركز المجلس على النقاط التالية:

● تحديد و وصف جميع أنواع البطالة

● حصر معايير و أدوات لقياس البطالة

● تنظيم سلسلة ملتقيات تخص هذا الملف بدءا بمصالح رئاسة الجمهورية من مستشارين في الشؤون الإجتماعية، ثم ممثلي الجمعيات و الإتحادات المهنية، و كذلك الوزراء مثل وزير العمل و الحماية الإجتماعية و التكوين المهني، و مندوبي التخطيط، و عدة وزراء من قطاعات أخرى.

وفي ضوء هذه المحاور الثلاث قدم المجلس (رأي حول مشروع المخطط الوطني لمكافحة البطالة)، جاء فيه إشارة واضحة إلى محدودية الإجراءات التي وضعتها السلطات العمومية في مجال مكافحة البطالة، كما أكد المجلس أيضا على ضرورة التساؤل حول أسباب البطالة و مميزات و أدوات قياسها و كذلك الشروط اللازمة لحصرها و تقيدها بصفة دائمة. و جاء في هذا المشروع أن أهم الإجراءات الموجودة و التي صيغت لإمتصاص الكلفة الإجتماعية الناتجة عن برامج الإستقرار و التعديل الهيكلي و التسيير المؤقت لا يمكنها أن تحل إلى الأبد محل سياسة مستديمة للشغل كفيلة بإقامة حركية جديدة في سوق العمل. وقبل إنطلاق المجلس الوطني في إعداد الخطة طرح سؤال كمايلي: "ما هي الإستراتيجية التي ينبغي تبنيها لإعداد المخطط الوطني لمكافحة البطالة؟". و على خطى الإجابة على هذا السؤال قدم المجلس آراء و إقتراحات حول مكافحة البطالة و ذلك من خلال النقاط التالية:

(1): الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، "رأي حول مشروع المخطط الوطني لمكافحة البطالة"، الدورة العامة (11)، جويلية 1998، ص01.

(*) قائمة أعضاء اللجنة الخاصة: - مقيدش (نائب الرئيس "منسق") - فارس (مقرر) - أوصديق (عضو لجنة علاقات العمل) - حموتان (عضو لجنة علاقات العمل) - بن الحبيب (رئيس قسم الدراسات الإجتماعية) - السيدة حربي (مكلفة بالدراسات و التلخيص).

1- عرض الوضعية الراهنة : تعرض التقرير إلى النقائص المسجلة على مستوى تصور و تطبيق مختلف الإجراءات الرامية إلى التخفيف من حدة البطالة، و مراجعة البرامج قصد تحقيق أكبر قدر من الإنسجام و الفعالية. حيث أكد أن نسبة البطالة قد بلغت نسبة 26% مما يسوجب إنشاء عدد يتراوح ما بين 700 ألف و 750 ألف منصب شغل سنويا، و يشير المجلس إلى أن نسبة البطالة إرتفعت بسبب إنخفاض الإستثمارات و النمو الديمغرافي، و تقلص عدد العمال في إطار إعادة هيكلة المؤسسات العمومية، كم ورد أيضا في هذا التحليل أن أغلب البطالين هم من الشباب و أكثر من (80%) منهم لم يتجاوز 30 سنة. وتمس البطالة أساسا الأشخاص غير المؤهلين حيث أحصيت منهم قرابة مليون لهم مستوى دراسي متوسط و نسبة (73%) لهم تأهيل و يعرف ثلث البطالين حالة بطالة تستوجب إعادة إدماج بسبب فقدان مناصب الشغل المسجلة خلال السنوات الأخيرة في نطاق تسريح العمال و أخيرا ورد في التقرير أن البطالة أكثر إرتفاعا في أوساط الفئات الإجتماعية المحرومة إذ تقدر نسبتها 44% عند الفقراء.

2- الإستراتيجية الواجب إتباعها لإعداد المخطط الوطني لمكافحة البطالة.

*- تسيير و تنظيم و تأطير سوق الشغل: و ذلك بإجراء تقويم للجهاز الخاص بالحفاض على الشغل و حماية الأجراء، و وضع آليات تسيير البطالة بفضل التنسيق بين مختلف الهيئات.

*- ترقية سياسات التشغيل البديلة: يؤكد التقرير على الإختلالات المسجلة في مختلف الأجهزة القائمة و على إنعدام التنسيق فيما بينها، و يقترح الربط المنسجم و ذلك أن الطابع الإنتقالي لمخطط مكافحة البطالة يدخل الشكوك فيما يتعلق بمسألة الشغل في الجزائر، و أن معالجة إنعاش قطاع الشغل الواردة في هذا المشروع معلقة بسلسلة من عمليات التعديل و إعادة الهيكلة.

*- البرامج الخاصة المنشئة لمناصب الشغل: و تضم كل القطاعات مثل الأشغال العمومية و الإستثمارات الموجهة للمنشآت القاعدية، و كذلك إستصلاح الأراضي عن طريق عقود الإمتيازات.

*- إنشاء مناصب غل عن طريق إنعاش الإستثمار فالمجلس يقترح مساهمة أفضل لمزانية التجهيز في تقديم عروض عمل شاملة تقوم على إدارة و إمكانية الدولة على مضاعفة الموارد المخصصة لمصاريف الإستثمار، و تحسين عملية إدارة الإستثمارات و كذلك توسيع مساهمة الجماعات المحلية في مجال التخصص الموارد المالية: كما يعتبر رأي المجلس أنه يمكن قيا قدرة إقتصادنا على إنشاء مناصب شغل مستديمة و المساهمة في تغطية الطلب المتزايد بسرعة من خلال قدرته على تعبئة الإدخار الخاص الداخلي و الخارجي الموجه للإستثمار المنتج.

*- تمويل برامج مكافحة البطالة: فيعتبر المجلس أن الهامش المناورة على مستوى الميزانية و القروض محدودة و عليه ينبغي إيجاد مصادر أخرى للتمويل حتى لا تتلاى الجهود المبذولة في المجال مكافحة التضخم. حيث يتطلب إنجاز المخطط الوطني لمكافحة البطالة غلافًا ماليًا 147 مليار دينار على مدى ثلاث سنوات، أي بما يعادل 54 مليار دينار سنويًا و يمثل نسبة تقارب 25 % من ميزانية التجهيز يشمل إنشاء 502500 منصب شغل مؤقت.

3- توصيات المجلس (الرأي الإستشاري) حول المخطط:

يلاحظ المجلس قصور في المناهج و الإجراءات المقترحة بالنسبة لرؤية أوسع لإنعاش عمليات إنشاء مناصب الشغل، و غالبًا ما تبقى السياسات الموجهة نحو مكافحة البطالة غير كافية أمام التصاعد المحتوم للظاهرة و ذات فعالية محدودة من حيث الزمن و المكان. و في ضوء هذه النقاط يقدم المجلس معلوماته في شكل آراء و توصيات إلى الحكومة قصد تهيئة الأرضية و المناخ المناسب لتطبيق هذا المشروع في ضل الإمكانيات المادية المتوفرة، والتي لخصها المجلس فيما يلي:

أ/ تحقيق إجماع واسع حول أسباب و خامة البطالة و خصائصها و إنعكاساتها، و الهدف من ذلك تهيئة المحيط المناسب لتعبئة المواد المادية و البشرية المخصصة لها.

ب/ تكييف الإستراتيجية اللازمة من خلال إعادة ضبط الجهاز الحالي للشبكة الإجتماعية و توسيع المساهمة للجمعيات و الجماعات المحلية في تحديد و تنفيذ و تقويم برامج الشغل الكفيلة بإستقطاب الإحتياجات. و الإصلاح الجذري لمنظومة التربية و التكوين، لا سيما هذا الأخير و دوره الفعال في ترقية الغل و تطويره. بالإضافة إلى مقاربة جديدة للتمويل الداخلي و الدولي مع تطوير الإجراءات المتعلقة بتحضير أرباب العمل لإنشاء مناصب شغل و التكفل من الدولة.

ج/ إثراء هذا العمل بإشراك جميع الفاعلين في الحياة الإقتصادية ، و ذلك من خلال تنظيم التشاور حول تحسين الظروف المحيطة بالإستثمار و الإنتاج و الإرتقاء نحو إقتصاد السوق، و رد الإعتبار لوظيفة التخطيط و التقدير على المدى الطويل و مهام الدولة في التنشيط الإجتماعي.

د/ حماية قوى العمل و تأمينها عن طريق المحافظة على حد أدنى فيما يخص إستهلاك الأسر، و كذلك بواسطة برامج تضمن أدنى حد من الصحة و السكن و الإمداد بمياه الشرب و الكهرباء... إلخ و كل ماتطلبه الحياة الكريمة، و ترقية سياسية فعالة للشغل أيضا من عمل قطاع الدولة عن طريق إنشاء آليات التمويل و إعداد الدراسات و الإستشارة من أجل قيام المعنيين بإنشاء مؤسسات .

5/ الدعوة إلى إلتزام سياسي حول ملف وطني للنحو يمثل الشغل فيه المرتكز الأساسي و هو الضامن الوحيد لفعالية الأعمال الواجب القيام بها أمام التحديات الراهنة بين الناطات الموجهة لمختلف فئات البطالين وتخصيص صارم للموارد المالية المتوفرة سعيا لتوسيع عروض الغمل، و خلق مناصب الشبكة الإجتماعية و تخمين جهاز دعم تشغيل الشباب كآليات لإمتصاص البطالة و الإستعمال المكثف لليد العاملة.

من خلال ما تقدم حول رأي المجلس في المخطط الوطني لمكافحة البطالة الذي تقدمت به الحكومة إلى المجلس و طلبها يد المساعدة منه قصد إثرائها بكافة المعطيات و الإحصائيات و التحاليل العلمية للظرف الإجتماعي الراهن ندرك أن الحكومة دائما بحاجة إلى معلوماته سواء المقدمة في شكل إحصائيات و بيانات و كل ما يعالج بتكنولوجيا المعلومات و الإتصالات، أو المراسلات الإدارية من تقارير و دراسات و بدائل، و نلاحظ أن الحكومة متى أحست بالخطر و القلق حول مشكلة عامة (البطالة) كانت حاجتها إلى معلومات كافية و دقيقة حولها أكبر.

و بناء على هذه الفرضية قدم المجلس معلومات قيمة كانت الحجر الأساس في وضع هذا المخطط الساري لمدة 03 سنوات و على هدي بدائله سارت خطي الحكومة لوضع سياسات عامة لمكافحة الظاهرة خاصة و أن القضية مرتبطة إرتباطا وثيقا بالأحداث الإقتصادية العالمية من مضاعفات العولمة، و إنضمام الجزائر إلى الهيئات الإقتصادية و المالية العالمية مثل (OMC.FMI) و التي تفرض شروطها الخاصة لمكافحة هذه الظاهرة، إنطلاقا من دعمها المالي أو شروطها للإنضمام إليها، و مهما تكن الآليات المنتهجة في معالجة الظاهرة فإن الذي يهمننا هو دور المجلس في تقديم المعلومات، و مدى مصداقية هذه المعطيات، و كذلك وفرتها للحكومة كلبنة لصنع السياسة العامة.

و مما قد يثبت نسبيا مصداقية هذه المعلومات هو الجو التي صيغت فيه بمشاركة فاعلين إجتماعيين و إقتصاديين و خبراء و مديرو دراسات... إلخ، بالإضافة إلى أطراف فاعلة في وضع السياسة العامة مثل الجمعيات و الإتحادات المهنية و العمالية بالإضافة لمسؤولين سياسيين و تنفيذيين عن قطاعات مختلفة، و كذلك مستشارين عن رئاسة الجمهورية، و لعل ما زاد هذه المعلومات فعالية لدى صناع السياسة العامة في الجزائر (الحكومة و هيئة التشريع) هو أن هذه الدراسة جاءت بطلب منها أي الإخطار الإجباري كدليل قاطع على حاجة الحكومة لهذه المعلومات المستقتات في جو من النقاش و الحوار و المشاركة الفعالة. كما يساهم المجلس الوطني الإقتصادي و الإجتماعي أيضا سنويا في بلورة السياسات العامة في مجال مكافحة البطالة، و ذلك طبقا لمهامه القانونية في إطار إصدار تقارير سداسية و سنوية حول الظرف الإجتماعي، و الصادر عن لجنة التقويم و الذي يرفع للحكومة كل سنة لإدراج معلوماته من و مشروع السياسة العامة. و من أهم هذه الإنجازات في مجال البطالة نلخص دوره التقويمي في هذا الجدول الآتي:

الجدول يوضح الرأي الاستشاري للمجلس في المجال الاجتماعي من خلال نسبة البطالة

السنة	أهم الإحصائيات حول عالم الشغل و البطالة	الرأي الإستشاري للمجلس
دورة ¹ 28—29 أكتوبر 1997	البطالة بلغت 28,2%	<ul style="list-style-type: none"> • لقد عانى التشغيل من سياسات مشتتة لذلك لابد من وضع أدوات فعالة لمتابعة الوضعية الاجتماعية في مجال التشغيل والبطالة • الإطلاع الواسع على التوزيع الوطني للمداخل • يجب أن يحضى إستقرار المنضومة الحماية الاجتماعية بالإهتمام خاص و مدعم • بقتراح المجلس إقامة تحالف وطني للنمو لوضع الحلول البديلة للخروج من الأزمة ووضع أسس إنعاش أكثر ثباتا.
دورة 13 ماي 1998	<ul style="list-style-type: none"> * - إنشاء 30000 منصب عمل دائم * - إنشاء 84000 منصب عمل مؤقت * - عقود ما قبل التشغيل سنوي 52000 * - غلق 1000 مؤسسة و تسريح 400000 عامل حسب (cnpe) البطالة مقدرة ب 29,52% 	<ul style="list-style-type: none"> * - ميز هذه السنة إنعدام المعطيات الدقيقة حول النشاط الممارس و أجل عقود الشغل لذى يجب التفكير في إعادة الإعتبار لوظيفة الدراسات الإستراتيجية و التخطيطية بعيدة المدى. * - ضرورة إبرام عقد وطني يكون بمثابة مقر وفاق وطني موجه نحو تقسيم الأعباء الناجمة عن إصلاح الإقتصاد الوطني و هذا ضمن منهجية متكاملة تجسد مطامح المجتمع.

(¹): الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، تقارير سداسية سنوية للجنة التقويم لسنوات 1998/1997، حول الظرف الاقتصادي والاجتماعي.

<ul style="list-style-type: none"> • بدأت السلطات تهتم باستعجالية موضوع البطالة و يرى المجلس أن ذاك سببه التدهور المستمر للأجهزة العمومية و الشغل • أن نقائص التشغيل الموجودة تكمن في كونها تتكفل بنفس فروع سوق العمل و عليه يجب إعادة تحديد الأهداف المسندة قصد السهر على تحقيق الإنسجام في آليات الشغل و تكاملها و نجاعتها. 	<ul style="list-style-type: none"> • عدد العمال المسرحين 3600 عامل • عدد مناصب الشغل الدائمة لا تتجاوز 2% من الأهداف المسطرة و المقدرة ب 10% • الشباب طالبي العمل 73 % • التلاميذ المطرودين من الدراسة 50000 أي ما نسبته 95 % • عقود ما قبل التشغيل 2912 موزعة 56 % جامعيين و 44 % تقني سامي • البطالة 32% 	<p>دورة¹ 15 ماي 1999</p>
<p>يرى المجلس أن السياسات الخاصة بالشغل و الاندماج الإجتماعي المطبقة من 1994 لم يكن لها الأثر الإيجابي، و أمام هذه الأوضاع بات من المستعجل طرح بكل وضوح إشكالية السياسة الإجتماعية و المتمثلة في:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ترتيب الأولويات الإجتماعية لا سيما تحصيل المداخيل. • تقليص الفوارق الموجودة بين منفذي السياسة الإجتماعية للدولة و مستحقيها. • إعادة تحديد مقاييس الحماية الإجتماعية و إعادة تنظيم دعم الشغل. 	<ul style="list-style-type: none"> • من 15 إلى 19 سنة 66,9% • من 20 إلى 25 سنة 47,7% • 25 سنة فما فوق 36,81% • 105000 منصب عمل دائم • 28000 عقد عمل ما قبل التشغيل • البطالة بلغت 28 % نسبة 10 % من السكان الأكثر فقرا لا يستهلك سوى 3% من النفقات الإجمالية. • 260109 فقدوا مناصبهم 	<p>دورة 17 ماي 2000</p>

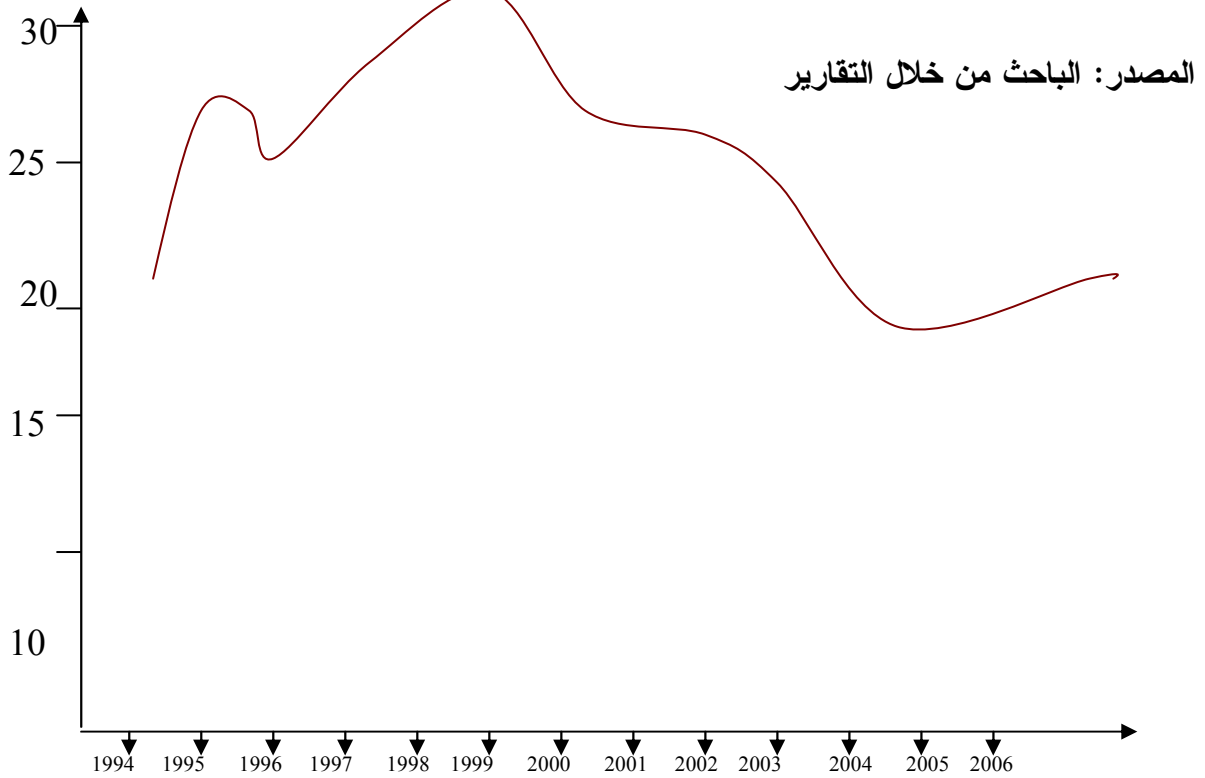
<p>* رغم مخطط دعم الإنعاش الإقتصادي و المقدرة قيمته ب 525 مليار دينار و الذي يرمي إلى إنشاء مناصب شغل و مكافحة الفقر و تحقيق التوازن الجهوي، إلا أن التأخر و التردد المسجل في قيادة الإصلاحات الهيكلية و غياب الإجماع بين الشركاء الإجتماعيين، و إنعدام إستقرار مختلف مساهمات الدولة و ضعف فعالية السياسات العمومية القطاعية أثر بشكل سلبي على سياسات مكافحة البطالة. لذا ينبغي أن تدرج المراقبة الفاعلة للفضاء الغير رسمي لتحقيق الإستقرار الإجتماعي من خلال حل مشاكل التشغيل و البطالة.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • البطالة بلغت 27,3 % • 457400 منصب عمل دائم • 185500 عقود ما قبل التشغيل 	<p>دورة 20 جوان 2001</p>
---	---	------------------------------

<p>* لقد بذلت مجهودات محسوسة للتخفيف من حدة البطالة لهذه السنة، و أصبحت السلطات تهتم بدور التكوين المهني في تثمين الموارد البشرية، و لكن قضية الإصلاح أثارت العديد من التساؤلات و وسوء الفهم لذلك لا بد من تحسين الإتصال و التشاور بين الشركاء الإجتماعيين، و على السلطات أن تدرك أهمية التكفل بهذا المخطط حيث يتوقف نجاحه على التحكم في السياسات القطاعية و تنسيقها.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • إنخفاض نسبة البطالة إلى 26,7 % • عدد المناصب حسب مندوبي الإنعاش الإقتصادي 8500000 • تحسن الساتهلاك +3 % • 380195 منصب عمل حسب وزارة التشغيل 	<p>دورة 21² أكتوبر 2002</p>
---	--	--

<p>* رغم انخفاض معدل البطالة لكنها لا تزال مقلقة لا سيما فيما يخص شريحة الشباب المؤهل فالسلطات العمومية مطالبة باتخاذ إجراءات صارمة إزاء خطورة التشرذم الإجتماعي و إحداث توازن جهوي في التسيير وكذلك تفعيل الخدمات العمومية و من جهة أخرى ضعف الحوار الإجتماعي و الإتصال بين الفاعلين أدى إلى عدم إيجاد ميدان ملائم لترسيخ حلول إجتماعية حول البطالة.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ارتفاع مدخول الأسرة ب 4 % • البطالة حوالي 23,7 % • مناصب الشغل في إطار السياسات العمومية 547930. • تم إناء 728500 منصب غل منذ تنفيذ مخطط دعم الإنعاش الإقتصادي منها 457500 منصب دام (63%) و 271000 منصب مؤقت (37%) 	<p>دورة 23 جوان 2003</p>
<p>* إن الإنسحاب التدريجي للدولة باعتبارها هيئة مستخدمة نظرا للإستحقاقات التي تفرضها منضمة التبادل الحر (OMC) تؤدي المرونة في تريع العمل القائم على التعاقد و عليه يوصي المجلس بأن المعرفة العميقة لسوق العمل ضمن إشكالية التسيير الفعال أصبحت حتمية على صعيد تنافسية اليد العاملة و حركيتها و البطالة و خصائصها.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 82 % من البطالين ذكور و 18 % إناث • 7,798 مليون متشغل من إجمالي السكان • البطالة 17,7 % 	<p>دورة 26 جوان³ 2004</p>
<p>* رغم أن نسبة النمو الإقتصادي في تحن إلا أن معدلات البطالة لا تزال دون الأهداف المسطرة و هي 12% بحلول 2009، مما يتطلب إستراتيجية حقيقية في هذا الميدان النظر في الأساس إلى نضام التوزيع و سياسات الشغل، و أصبح اليوم من الضروري على السياسات الإجتماعية أن تتكيف مع الظروف الدولية و تداعيات العولمة، و تقسيم ثمار النمو على سائر الفئات.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 16 إلى 19 سنة 34,3 % بطال • التسرب المدرسي 534000 • عقود ما قبل التشغيل 103617 • البطالة 18,8 % 	<p>دورة 28 جويلية 2006</p>

المصدر: الطالب من خلال تقارير المجلس لسنوات 2006/1997

ومن خلال هذا الجدول الذي يبين إنجازات المجلس في المجال الاجتماعي وتحديدًا في تقييمه لسياسات مكافحة البطالة، حيث يقدم المجلس هذه المعلومات إلى الحكومة قصد الاستعانة بها في ترشيد وتوجيه السياسات الاجتماعية في هذا المجال. إذ يعد هذا الأخير أحد أبرز المصادر المعلوماتية الرسمية التي تستعين بها الحكومة في المشكلات المعقدة والحساسة التي تتطلب سياسات عاجلة منسجمة ونابعة من الواقع، سواء كان ذلك بطلب منها كما سبق وان اشرنا في المثال السابق، او من خلال النشاط الدوري للمجلس لكل سنة. ويمكن ان نلخص الاحصائيات المقدمة من طرف المجلس منذ ولادته وهذا حسب التقارير الصادرة عن لجنة التقييم في المنحني التالي:



منحني يبين الإحصائيات الواردة عن تقييم المجلس لبرامج مكافحة البطالة والمقدمة للحكومة لكل سنة

من خلال المعطيات السابقة ندرك أن دور المجلس الإقتصادي و الإجتماعي يبدو على قدر من الأهمية من خلال الإحصائيات التي يقدمها للحكومة من جهة، و التوصيات و الآراء و البدائل التي يطرحها من جهة أخرى، و كلها تساعد الحكومة في رسم السياسة العامة الإجتماعية إنطلاقا من فكرة أساسية مفادها أن خطورة ظاهرة البطالة و إرتفاع حدتها في السنوات الأخيرة هو السبب الأساسي الذي دفع بصناع السياسة العامة في الجزائر لتفعيل دور الهيئات الإستشارية في هذا المجال مثل المجلس الأعلى للشباب أيضا الذي يبدو دوره على قدر كبير من الأهمية أيضا في هذا المجال. و عن تحليله للوضع الإقتصادي و الإجتماعي للبلاد أكد لنا و مدير الدراسات الإقتصادية أن مشكل البطالة في الجزائر فاقت حد المعقول، و أن الحكومة لا تملك إستراتيجية واضحة لمكافحة الظاهرة رغم الجهود المبذولة في الآونة الأخيرة. بمبادرة رئيس الجمهورية ي إطار الإنعاش الإقتصادي.

و مهما يكن فمن المؤكد أن اللقاءات و الحوارات التي تتم على مستوى المجلس تؤدي إلى تقوية الأفكار و الآراء المقترحة على مستوى الحكومة، و حتى و إن لم تأخذ الحكومة بهذه المعطيات كما هي، و لكن تشكل بالنسبة إليها فضاء تهتدي به عند وضع سياساتها العامة من جهة و المرآة العاكسة لآراء و إنتقادات و تدخلات الشركاء الإجتماعيين و كافة الفاعلين في صنع السياسة الإجتماعية من جهة أخرى، والتي تساعد الحكومة على تطوير المشكلة و فهمها إنطلاقا من وجهات النظر المقدمة من قبل هؤلاء الممثلين، هذا يدل أيضا على تفتح المجلس لآراء الشخصية و الجماعية التي تهدف في مجملها إلى خلق حوار الغرض منه تبادل المعلومات بين المستشارين و الخبراء من جهة و صناع السياسة من جهة أخرى .

و كما جاء في تقارير المجلس الصادرة عن لجنة التقويم لكل سداسي من كل سنة أكد المجلس على ضرورة إعادة صياغة سياسة إجتماعية تقوم على عدالة أكبر و نجاعة أفضل، حتي يتم التقليل من حدة هذه الظاهرة (البطالة)، و في كل تقرير يقوم المجلس بتقديم آراء و توصيات للحكومة، و الجدير بالإنتباه في تقاريره هو أن كل تقرير يقوم المجلس بالإستماع لوزراء من الحكومة ، و مستشاري و مندوبي تخطيط و مسؤولين عن قطاعات مختلفة، و هذا ما يدل على أن معلوماته تعكس وجهات نظر صناع السياسة العامة في الجزائر، و ذلك عبر مشاركتهم في صياغة تقاريره، و يحضى أيضا بمشاركة الهيئة التشريعية من نواب و ممثلين و لجان برلمانية، و كل هذا يدل على مدى أهمية و دور المعلومات التي يقدمها المجلس للحكومة من أجل تبني سياسات عامة إجتماعية لمكافحة البطالة تكون نابعة من الواقع الإجتماعي.

ثالثا - رهانات المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي

من خلال ما تم تقديمه من إنجازات المجلس في المجال الاقتصادي من خلال نسب النمو والتضخم وفي المجال الاجتماعي من خلال دوره في مكافحة البطالة بتقديمه للإحصائيات والآراء والتوصيات والبدائل والسيناريوهات المحتملة، وفي هذه النقطة نود معرف ما إذا كانت معطياته نابعة من صميم وظيفته الاستشارية أم هي تناغم مع الأهداف الحكومية؟. في البداية نود الإشارة إلى أن أدبيات الفكر الإداري المعاصر تؤكد على أهمية الوظيفة الاستشارية ودورها في صنع القرارات والسياسات الفعالة و الرشيدة، إلى الحد الذي يبرر القول بان مصدر القرارات السليمة و السياسات الرشيدة على مستوى الهيئات الحكومية أساسه الإستشارات التي يتسم أصحابها بالمهارة والخبرة و الكفاءة العلمية والعملية و بمصداقية البيانات وموضوعية الحياد والتحليل والمعالجة وتقديم البدائل العلمية بوضوح، أي التي تسهل اختيار القرار المناسب في الوقت المناسب و التكلفة المناسبة.

وهو ما أكده السيد محمد الصالح منتوري في الكلمة الافتتاحية للدورة 17 للمجلس المنعقدة في شهر مايو 2000 مشيرا فيها إلى الأهمية المنفعة للمجلس كهيئة إستشارية بقوله: "إن أي نظرة ترمي إلى اعتباره مجرد هيئة تابعة للسلطات العمومية قد يجرم البلاد من صرح للحوار المثمر والتعبير الصادق ويبرها من الطاقة الهائلة التي تزخر به..."⁴.

من خلال هذا التقديم نستنتج أن للمجلس آراء ومعلومات ذات مصداقية كبيرة تساعد على إعداد السياسات العامة المتعلقة بالمجالات الاقتصادية والاجتماعية ولو بالقسط البسيط، ويظهر ذلك من خلال تأثير أعماله المختلفة على توجيه السياسات العامة سواء بطريقة مباشرة من خلال التقارير السنوية التي يرفعها للحكومة التي تضم تقييم المجلس للسياسات العامة المطبقة مرفقة بمعطيات و إحصائيات وأرقام وتوصيات آراء وبدائل تزيد من قدرة الحكومة على مواجهة المشكلات الاقتصادية والاجتماعية ، وتقلل من عدم اليقين لديها حول القضايا العامة . كما يعكس المجلس لها وجهات نظر البيئة الداخلية التي تشكل في رحمتها السياسة العامة و التي تضم جميع الفاعلين ، وبطريقة غير مباشرة عندما تضطر الحكومة وتتفاهم عليها المشاكل العامة تجد نفسها مرغمة إلى النظر إلى نصائح هذه الهيئة وتفضيلات خبرائها و متخصصيها.

و هذا ما أكده رئيس المجلس محمد الصغير باباس في كلمة لجريدة الخبر (أنظر الملحق) قائلا " نحن كهيئة إستشارية حرصين على نقل الحقيقة، و تقديم أرقام دقيقة حول وضعية التنمية البشرية في الجزائر، و يجب الإقرار بالإيجابيات و السلبيات الموجودة بالبرنامج الحكومي...."⁵.

هذا التصريح يؤكد حرص المجلس على التأكيد على دوره الإستشاري في تقديم معلومات هامة للحكومة، و من خلال المقابلة التي أجريناها مع السيد الرئيس (محمد الصغير باباس) أكد لنا أن المجلس يعتمد إلى إستخدام كافة المعايير الدولية و أحدث التقنيات، و بناء أنظمة تقييم عمومية، و هذا يدخل في نطاق تخصصنا لأن الحكومة تسطر برنامج و تنفذه، و يبقى لنا مسؤولية تقييم علمي و موضوعي، و عن الأخذ بمعطيات المجلس في بناء السياسات العامة رد قائلا أن رأينا يبقى إستشاريا و حتى و إن لم تأخذ به الحكومة لكنها تنظر إليه من زاوية معينة، و كذلك حسب إحتياجاتها من المعلومات خاصة في المسائل العامة المعقدة مثل البطالة⁶. و من خلال التحليل العلمي لتقارير المجلس و المقابلات التي أجريناها في المجلس أكدت لنا أن أهمية الملفات و المحاور التي قام بدراستها المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي مست قطاعات جد حساسة برهنت على قدراته و تأثيراته المباشرة على صنع السياسات العامة للدولة، أو بمعنى تحقيق تغييرات في المجالين الاقتصادي و الاجتماعي.

إن الدليل الصادق للإهتمام الذي أبدته الحكومة في الآونة الأخيرة "1998-2006" هو أنها لجأت إليه في العديد من المرات ، الأولى سنة 1998 لطلب رأيه حول مشروع إعداد مخطط لمكافحة البطالة ، و في سنة 2003 طلب تقرير حول التنمية البشرية في الجزائر، مما يدل على أن الحكومة بحاجة إلى آراء المجلس عند وضع مشروع السياسة العامة ، و ذلك لسببين رئيسيين هما أن المجلس فضاء للحوار و التشاور تأخذ منه الحكومة نظرة عن بيئتها، و كذلك أنه يقدم آراء و توصيات و بدائل تستهدي بها الحكومة في الكثير من الأحيان و هو ما أكده رئيس الحكومة في كلمة إفتتاحية للدورة (19) للمجل سنة 2003 قائلا: " اني نوجه بالتهاني لكامل أعضاء مجلسكم المحترم و أخص بالذكر أعضاء لجنة التقييم على نوعية محتوى التقرير الخاص بالوضعية الإقتصادية و الإجتماعية ...أريد أن أعبر عن إرتباح الحكومة على الطريقة المتبعة في التقرير الذي أعده المجلس و ما تضمنه من توصيات من شأنها أن تغير و بصفة مفيدة سياسة الحكومة "⁷.

إن هذا تصريح ضمني على إقرار الحكومة بقابلية الأخذ بتوصيات و أشغال المجلس، و في قضية البطالة مثلا و إتباعا لتوصيات اللكناس عملت الدولة على إتخاذ بعض الإجراءات للحد من الظاهرة خاصة في الظروف الدولية الراهنة.

و هو ما أدى بالحكومة إلى اللجوء إلى فتح مناصب شغل مؤقتة التي رأى المجلس أنها تمتص نسبة كبيرة من البطالة، و هناك أمثلة عديدة تدل على أن المجلس يسعى بكل عزم إلى تحقيق هذه الأسس لتترك بصماته في السياسات العامة في القطاعين الإقتصادي و الإجتماعي و ذلك بالرغم من محاولة الحكومة تجاهل دوره في العديد من القضايا .

و مهما يكن فالجس ليس بيده سلطة إتخاذ القرار ، كما أكد لنا رئيس المجلس لكن السلطة أخذت بعدة توصياته و كذلك الهيئة التشريعية مما يدل على وجود تنسيق بين الهيئات الإستشارية و صناع السياسة العامة في الجزائر. و حدث في العديد من المرات أن أستشير المجلس من طرف البرلمان بغرفتيه، إلا أن هذا لا يدون و لا ينشر في وسائل الإعلام، و السبب يعود إلى الصلة القانونية التي تربطه بالسلطة التنفيذية فقط. هذا ما أكده لنا السيد "محمد الصغير باباس" مما يؤكد على إنتباه السلطات إلى معلوماته و توصياته. و المهم لدى أعضاء المجلس حسب السيد مدير الدراسات الإقتصادية السيد "ساعد جكوب" هو الحفاظ على هذه الإستقلالية التي تتمن الحوار و النقاش بموضوعية و نزاهة ، و لقد عرفت نشاطات المجلس في الآونة الأخيرة تحسنا كبيرا من الجانب الكمي و الكيفي و الذي لقي ترحابا واسعا من طرف الحكومة و ذلك من خلال التقارير القيمة و التوصيات السديدة التي يقدمها.

لا أحد يستطيع أن يتنكر الدور الذي تلعبه آراء المجلس و أعماله، رغم ضعف آليات تأثير المجلس على قرارات السلطة التنفيذية ، و هذا في رأينا يرجع إلى دور الهيئة الإستشارية التي لا تتعدى وظيفتها سوى تقديم البدائل، و لا تلزم السلطة التنفيذية الأخذ بآرائها حتى و إن كانت هي من طلبت هذه المعلومات. كذلك تعد الحصانة المقدمة للأعضاء حسب مرسوم الإنشاء أحد الآليات التي تعطي للمجلس قدرا من الإستقلالية في النقد و التحليل و التقييم للبرامج الحكومية و الكشف عن تجاوزاتها ، و تزيد من فعالية آرائه و توصياته ، و التأثير و لو بطريقة غير مباشرة على السلطة ، و يعني ذلك إحترام الآراء المقدمة للحكومة ، كما تعد عملية نشر أشغال المجلس إلى الرأي العام آلية أخرى ذات أهمية ووسيلة للمجلس لفرض آرائه في الساحة السياسية و إحراج السلطة للإلتفات إليها و الأخذ بها ضمن أهداف و برامج سياسية عامة .

وعليه يمكن القول أنه رغم ضعف التأثير المباشر لأعمال المجلس على قرارات السلطة التنفيذية إلا أن ذلك لا ينفي دوره الهام و الكبير في التأثير على الحكومة لتوجيه سياساتها العامة، و يتجلى لنا أيضا أن الهيئات الإستشارية على غرار المجلس الإقتصادي و الإجتماعي لعبت دورا كبيرا في بلورة السياسة الوطنية، و تطورات الوظيفة الإستشارية في الجزائر بشكل كبير و هذا نتيجة للإنتعاش السياسي و الديمقراطية التدريجية للنظام السياسي الجزائري.

و من خلال النصوص و التقارير و المقابلات التي أجريناها تم التأكيد من أنه هناك معلومات موضوعية يقدمها المجلس للحكومة وله دور لا يستهان به في رسم السياسات الاقتصادية و الإجتماعية، على الرغم من أن الحكومة لديها بالفعل عدد كافي من المستشارين ، إلا أن ذلك لا ينفي ضرورة حيازتها على مصدر معلوماتي فعال في المجالين الإقتصادي و الإجتماعي.

لكن بالعودة إلى الواقع و الأرقام المقدمة من طرف الحكومة، و السياسات العامة المطروحة، تؤكد في غالب الأحيان على إنفرادها ببعض المسائل العامة، و يظهر جليا و من خلال النصوص القانونية مدى حرص الدولة على جعل الهيئة تحت هيمنتها ، و ليس من الغريب لو قلنا أن السلطة تسعى بأكثر حزم لمنع هذه الهيئة من الإفلات من رقابتها و إستقلالها بأمورها، حتى لا تنكشف عورات البرامج الحكومية، و هو ما حدث في غالب الأحيان في تعارض الأرقام الخيالية التي تطرحها الحكومة مع الواقع، و في آخر إجتماع للمجالس الاقتصادية و الإجتماعية الاورو متوسطة جاءت ملامح إنشاء هيئة بديلة تدعى " الخافضة العامة للتخطيط و و الإستشراف" يديرها محافظ يعين من طرف رئيس الجمهورية و تعمل تحت إشراف رئيس الحكومة، فرما هذه إشارة إلى إعادة النظر في مصداقية هذه الهيئة و علاقتها مع السلطة.

*** خلاصة و إستنتاجات:**

و آخر ما نختتم به هو أن هذه الدراسة الميدانية سمحت لنا بالوصول إلى نتائج ميدانية هامة، و هي أن دور المجلس ليس فقط تقديم آراء و توصيات للحكومة و تقييم البرامج الحكومية، بل يعد أيضا فضاء للحوار و التشاور بين مختلف الفاعلين الإقتصاديين و الإجتماعيين حول الخيارات الأساسية الوطنية، كما يضم المجلس أيضا خبراء و فنيين و أصحاب خبرة يجب الإستعانة بهم في تقديم التحليل العلمية الموضوعية حول المشاكل العامة، و على الحكومة أن تكون أكثر حرصا و إهتماما بهذه الوظيفة التي تؤكد على مدى ديمقراطية النظام السياسي، و مدى شفافية و نزاهة سياساته العامة و مدى الأخذ بآراء كافة الفواعل في السياسة لاسيما المعلوماتية منها. و نلخص في الختام إلى النتائج التالية:

*- أن المجلس الوطني الإقتصادي و الإجتماعي يعد فضاء للحوار و التشاور و الجدل و النقاش بعيدا عن الحساسيات الوطنية و يعكس و جهات نظر شريحة عريضة من المجتمع المعبر عنها في الإتحادات و الجمعيات و كافة الشركاء في القطاعين، فلا بد من إعطاء أهمية كبيرة للمجلس حتى تعبر هذه الفئات عن آرائها و إنتقاداتها حول السياسات العامة الوطنية.

*- إن الوظيفة الإستشارية للمجلس لا تتوقف عند تقديم آراء و توصيات فحسب بل تعد بؤرة معلوماتية هامة تربط بين كافة الوحدات المعلوماتية من جهة و المستفيدين من المعلومات عموما في مختلف الأجهزة و الهيئات و المؤسسات .

*- يعمد المجلس إلى تنمية قدراته العلمية و الخبرات العلمية في المجال المعلوماتي و بناء نماذج و معايير و نضم تقييمية، قادرة على مواكبة التطور العلمي و التكنولوجي.

*- يملك المجلس مجموعة من الآليات تجعل منه هيئة إستشارية ذات قدر كبير من الإستقلالية مثل عملية الإخطار الذاتي التي تؤكد على حرية المجلس في أداء أعماله و كذلك التجديد الدوري للمجلس يؤكد على ديمقراطيته، و مشاركة الرأي العام في دوراته و نشر تقريره إلى الرأي العام تعطي له ثقة كبيرة في النقد و طرح البدائل.

*- عودة الحكومة في الكثير من الأحيان إلى طلب رأيه دليل صادق على مدى حاجتها إلى توصياته و سيناريواتها التي تستعين بها في ترشيد سياستها العامة .

*- لا أحد يستطيع أن ينكر أن الوظيفة الإستشارية حديثة العهد بالجزائر لذلك يشكك الكثير في مدى مصداقية معلومات المجلس و حتى جدوى وجوده بالنظر إلى المعطيات التي تطرحها الحكومة في الواقع، و لكن دراستنا الميدانية أكدت لنا أن الحكومة بحاجة لمثل هته الهيئات رغم عدم إعطائها الحرية الكافية إلا أنها تعطي لها هامش من المناورة حتى تكون بمثابة المرآة العاكسة لسياساتها على أرض الواقع.

*- يجب على الدولة إعادة النظر في هذه الهيئة و إعطائها القيمة و الدور الذي تستحقه لأن ذلك يبقى رهن إرادتها و جعله ليس أداة في يد السلطة و إنما عنصر من عناصرها.
وفي الأخير وبعد الدراسة الميدانية نلخص علاقات المجلس مع باقي مصادر المعلومات الأخرى والأطراف الفعلة في النظام السياسي الجزائري (أنظر الملحق 01).

* الخاتمة:

وآخر ما نختتم به هذه الدراسة هو أن المعلومات قد أصبحت ثروة وطنية لا تقل أهميتها عن الموارد الأخرى , فقد غدت المعلومات عنصرا أساسيا في إنجاز الأعمال التي يقوم بها الأفراد والجماعات على حد سواء . فالمعلومات تكتسب أهميتها من الدور الذي تلعبه في تزويد الإنسان بما يحتاج إليه من معارف يستمد منها تقديراته وتصوراتاه لما يتطلب منه القيام به , كما سبق وان أشرنا أن قيمة المعلومات تتوقف في معظم الأحيان على قدر أهميتها ومغزاها وحدثتها بالنسبة للمستفيدين , وما تحدثه من آثار عميقة في توسيع المعرفة الإنسانية وتنمية قدرات الفرد ووعيه وإدراكه لما يحيط به من ظواهر ومتغيرات .

وعليه فإن استثمار المعلومات والمعارف وتطويرها لصالح التنمية لا بد أن يكون بإيجاد النظم الملائمة والاهتمام المتزايد ببنوك وشبكات المعلومات وسياسات التحكم في هذا المورد الإستراتيجي فالمعلومات أضحت السلطة العليا لتنمية الغد , بل لا تنمية بدون معلومات لأنها تشكل قوة المعرفة التي تركز عليها خطط البناء والتطوير والتغيير .

وإذا كانت المعلومات سلطة فإن مؤسساتها هي منافذ تسويق هذه السلطة وهي المسؤولة أيضا عن توفير مقومات تحويل هذه الطاقة إلى قوة دفع في خدمة برامج وأهداف التنمية الشاملة. واليوم في ظل عالمنا المعاصر أخذت هذه الظاهرة دورا أكثر شمولا وعمقا وإكتملت بفعل ذلك قدرا يفوق كثيرا ما كانت تمثله من أهمية في الماضي , فلقد أدى اندماج تكنولوجيا المعلومات والاتصالات إلى إحداث تغيير جذري في مجال المعلوماتية لم يكون مسبوقا في التاريخ بأكمله , وغدت المعلومة بتكنولوجياها ونظمها صناعة العصر الرائد , حيث لم تعد المعلومات محصورة في الرصد المعرفي للظواهر والمتغيرات وحركة التطور وتنمية المعرفة الإنسانية فقط , بل أصبحت أداة فعالة يعتمد عليها في إدارة الحاضر ورسم صورة المستقبل لكونها وسيلة لزيادة الكفاءة وتحسين الأداء.

ولاشك أن هذا الاهتمام بالمعلومات يمثل الشيء الكثير بالنسبة لراسمي السياسة وصناع القرار , وهم المعنيون بالتعامل مع هذا الواقع بإستعاب خصوصيته وما يحيط به من متغيرات , وإذا كانت المعلومات على تلك الدرجة من الأهمية والأثر الفاعل في إيصال المعرفة وتسهيل الإلمام بمكونات الواقع وتفاعلاته وتأمين مقدرة إكتشاف الحاضر ودقة التنبؤ بالمستقبل , فإن القيام بصنع وتصميم السياسات العامة كما أي مجال دون الإرتكاز على قدر كافي من المعلومات يفقد متخذ القرار الإستفادة من عامل جوهري وحاسم للوصول إلى الأهداف المتوخاة.

إن الإهتمام بالمعلومات في مجال صنع وترشيد السياسات العامة أمر تجلّى بصدق في العقود الأخيرة ، حيث أصبحت تشكل الركيزة الأساسية وحجر الزاوية في كل مراحل صنع السياسة العامة . أي أن درجة ودقة وموضوعية ومرونة وشمولية وتوازن السياسات العامة يتناسب طرد يا مع درجة دقة وكفاية ووفرة وملاءمة المعلومات . فالسياسات العامة ما هي إلا برنامج عمل تتولاه السلطات الرسمية العامة ليشمل التدابير الواضحة والمحددة والمقترنة بعناصر اتخاذ القرارات الملزمة التي يقرها المسؤولون الرسميون على المجتمع.

فهي تصاغ لغرض تحقيق أهداف أو تأسيس قيم أو إشباع حاجات أي إطار للإستعاب الفعل والأحداث والقضايا العامة . ومع بروز دور المعلومات في توجيه السياسات العامة وتقومها والكشف عن آثارها وانحرافاتها تعاطم الاهتمام بها من هذه الزاوية . حيث بدأ التركيز على كيفية بلورتها وتصميمها والتبصر بأهدافها وأساليب تنفيذها من خلال الإهتمام بالمؤسسات السياسية والسلوك السياسي والمؤثرات البيئية .

لقد أصبح صنع وتصميم السياسات العامة أمر يكتنفه الغموض بفعل تعدد الفاعلين في السياسة، فلم تبقى كما كانت عليه كمجرد خطة إرشادية آنية تقوم بها بعض الأجهزة داخل النظام السياسي , بل أصبحت عملية معقدة ومحصلة من التفاعلات الرسمية وغير الرسمية تتطلب صياغتها رؤية مستقبلية صائبة تتصف بأكبر مقدار من الفاعلية والمرونة والتوازن للتوفيق بين المصالح الإتجاهات .

وفي ضوء ما تقدم أيضا يظهر أن المعلومات تشكل العامل الحاسم في نجاح أو عدم نجاح السياسات العامة، و باعتبار السياسة العامة إستجابة فعلية قولاً وعملاً للمشكلات والقضايا العامة في أي دولة فإن دور وأهمية المعلومة تكمن في التقليل من حدة عدم اليقين ومن دوائر الشك لدى صناع السياسة حول المشكلات والقضايا التي يواجهونها , فالمعلومات بما تحمله الكلمة من دلالات (بيانات, رموز, معطيات, ردود أفعال, تنفيذ.....) تعد من أبرز العوامل التي تساعد على الكشف عن هوية المشكلات وتذليلها وهذه من الأمور المهمة التي ينبغي إدراكها لأن جدوى السياسات العامة يتعلق مباشرة بحصر المشكلة الأساسية وأبعادها والبحث عن أسبابها الموضوعية , وهذا كله يتطلب معلومات دقيقة وكافية .

فبعد ما كانت المشكلات تعالج بطرق تقليدية على أساس التجربة والخطأ أصبحت المشكلات العامة اليوم توضع تحت الاختبار سواء كان ذلك عن طريق المتخصصين والخبراء لتقديم المعلومات حولها من خلال التحليل العلمي وتوظيف المعرفة العلمية لإكساب المعطيات السديدة في سبيل التعرف وإستعاب الأسباب والنتائج للسياسات المتخذة , إضافة لما تقدمه البحوث والدراسات من تفضيلات محايدة قد تنير درب صناع السياسة العامة في حصر أبعاد المشكلات وتطويرها.

ومما زاد من أهمية المعلومات في صنع السياسات العامة هو دور تكنولوجيا ونظم المعلومات وما توفره من جهد وتكلفة، فلا جدوى من المعلومات ما لم تصل إلى صناع السياسة العامة لحظة إحتياجها بأكبر قدر من الكفاءة والجودة والسرعة والملاءمة، فساعدت هذه النظم على إنتاج وبث وجمع ومعالجة واسترجاع وإيصال المعلومات بأكبر سرعة ممكنة، وأصبحت نظم المعلومات ضرورة لكل المنظمات والمؤسسات الحكومية إلى درجة أصبح فيها الحديث اليوم عن الحكومة الإلكترونية كفضل وأرقى استخدام للنظم و تكنولوجيا المعلومات في صنع السياسات العامة، خاصة في الكشف وتشريح مشاكلها وقضاياها.

وما يمكن إستقصاؤه من هذه الدراسة أيضا أن جدوى وفعالية السياسات العامة وقدرتها الفعلية على الإستجابة للمتغيرات البيئية يتضمن من الناحية المبدئية تحريك مراكز الدعم الرسمي وغير الرسمي، والسياسة العامة ما هي إلا محصلة لتفاعلات هؤلاء. ومن أبرز مظاهر هذا الدعم هو الدور الجوهرى الذي تلعبه هذه المراكز كمصادر للمعلومات، فهي تشكل أحد المرتكزات الأساسية التي تتوقف عليها فعالية السياسات العامة.

إن دور مصادر المعلومات يشير إلى عملية الإتصال باتجاهيه الرسمي وغير الرسمي حيث أصبح الإتصال يحظى في حياة الأفراد والجماعات والمنظمات والدول بمكانة كبيرة، فهو عملية نقل وإستقاء وتبادل المعلومات بين أطراف مؤثرة ومتأثرة على نحو يقصد به ويترتب عليه تغيرات في السلوك والمواقف، وبهذا يعد الإتصال شريان الحياة ومفتاح استمرار أي نظام سياسي إذ لا يمكن الحديث عن عملية سياسية دون الإشارة إلى عنصر الإتصال لذي يمثل محور التفاعل السياسي في الظواهر السياسية المختلفة، وما زاد من دوره في المجتمعات المعاصرة هو كما سبق وأن نوهنا التطورات المتسارعة في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

ومن زاوية الإتصال تلعب المصادر الرسمية وغير الرسمية دورا بالغ الأهمية في صنع السياسات العامة، و تفاوت درجة التأثير في توجيه السياسات حسب طبيعة النظام السياسي، فإذا كانت الأنظمة تسلطية تنحصر فيها السلطة ولا تبرز فيها معالم السياسات العامة كاستجابة فعلية كما يدور في البيئة، تكون المعلومات منحصرة في أيدي فئة قليلة من صناع القرار وتكون قنوات تدفق المعلومات لخدمة صناع السياسة محصورة جدا وتنتهي كلها في مصفاة واحدة قد تكون حزبا أو زعيما روحيا أو قائدا عسكريا.....الخ. فلا جدوى إذا من وجود مصادر خاصة غير الرسمية منها التي يتطلب وجودها قدرا من الحرية.

أما في ظل الأنظمة التي تأخذ بالمنهج الديمقراطي حقا أو تشهد تحولا ديمقراطيا ملموسا، وهو ما أشرنا إليه في دراستنا هذه، فإن الحديث عن دور مصادر المعلومات يكون ذا معنى بالنظر إلى شروط قيام النظام الديمقراطي ومن أبرزها وجود سقف مناسب من الحريات العامة واحترام حقوق الإنسان مثل حريات الاعتقاد والتجمع والنشر والتعبير، وكذا الاعتماد على الرشد والعقلانية وحرية تدفق المعلومات وشفافيتها وسهولة انتقائها واستقلالية الهيئات والمؤسسات المختصة بجمع المعلومات ووجود مؤسسات ديمقراطية تكفل العمل السياسي.

وعليه كلما كانت الأنظمة ديمقراطية ويتسع فيها سقف الحريات وهامش المناورة لدى الفاعلين في السياسة فإن السياسات العامة المتخذة بمشاركة هؤلاء تكون أكثر شمولاً وعمقاً وتوازناً وارتباطاً من بالواقع واستجابة له . حيث تلعب في ظل هذه الأنظمة المصادر الرسمية دوراً على قدر كبير من الأهمية , فالهيئات التشريعية وما تقدمه من تشاور وتباحث ونقاش حول السياسات العامة . والتعبير عن توجهات وآراء الشعب حول القضايا العامة عن طريق إنشغالات النواب وما يقدمونه من معلومات وتفصيلات وبدائل لصناع السياسة العامة وكذلك اللجان البرلمانية وما تثيري به السياسات العامة من دراسات وأبحاث وكذلك تعديلات للسياسات العامة.

ويختلف دور هذه المؤسسات كأحد أبرز مصادر المعلومات الرسمية في الدول حسب طبيعة ودرجة انفتاح النظام السياسي , فكلما كان النظام أكثر ديمقراطية تكون هذه المؤسسات فضاء للحوار و النقاش والجدل وتبادل المعلومات والتي هي أساس صنع السياسة العامة , وغير بعيد عن هذا المصدر تعد معلومات وآراء وخبرة وحنكة الهيئات التنفيذية أكثر دقة وتأثيراً في صنع السياسة العامة، خاصة وهي المسؤولة عن تحضير هذه السياسات وهي من تقوم بتشريح المشكلات العامة وإدراجها في جدول الأعمال قصد الإستجابة الفعلية لها , فهي تضم المسؤولين السياسيين (الوزراء) وما يملكونه من بدائل وسيناريوهات وقراءات سياسية كالأحداث التي تعد أولى المعلومات التي تبني عليها السياسات , انهم المسؤولون على المبادرة بالسياسات العامة .

ولا يحدث هذا دون التركيز على أحد أكبر وأهم مصادر المعلومات قوة وتأثيراً في صنع السياسات العامة وهم البيروقراطيون (الدوائر الحكومية) من مدراء مركزيين ونواب وزراء..... الخ وما يقدمونه من معلومات بحكم خبرتهم العملية وحنكتهم السياسية لاحتكاكهم مع السياسيين مباشرة وقدرة استبصارهم للأحداث بحكم اطلاعهم على خبايا السياسة. بالإضافة إلى التكنوقراطيين الذي بدأ دورهم يتجلى في السياسة في الآونة الأخيرة وهم الخبراء والمستشارين وفقهاء السياسة ومعلوماتهم الفنية المتخصصة المنبثقة من كفاءتهم العلمية.

كما تزداد السياسات العامة رشداً بما تقدمه من بنوك للمعلومات العامة والمتخصصة والخاصة والقطاعية , وكل يؤر المعلومات في الدولة أو البنية التحتية للمعلومات بشكل عام سواء المحلية أو الشبكات الدولية والتي يتجلى دورها مع التطور العلمي والتقني الذي يشهده العالم المعاصر وما تحويه من نظم المعلومات تكفل إيصال هذا المورد إلى صناع السياسة العامة . لأن هذه البؤر تعد الجهاز العصبي لتحقيق التنمية الشاملة والمتوازنة , ولا يقل دور الهيئات البحثية والاستشارية أهميتها عن هذه البنى بالنظر لما تضطلع به هذه الهيئات من تقديم دراسات وأبحاث واستشارات وآراء كما تمثل معلومات صادقة عن البيئة الداخلية والخارجية تزيد من إرشاد وعقلنة السياسات العامة.

إن دور المصادر غير الرسمية للمعلومات والمتمثلة في دور المجتمع المدني وأبعاده الفكرية ذات وزن كبير في صنع وتوجيه السياسات العامة، ومن خلال دور الأحزاب في هيكلية الرأي العام وكقنوات اتصال فعالة بين صناعات السياسة والمجتمع. وكذلك جماعات الضغط والمصالح وما تنقله من رؤى حول المشاكل العامة من خلال قنوات الاتصال، بالإضافة إلى وسائل الإعلام وعملية الاتصال السياسي التي تعد من أخطر المصادر في الأنظمة الديمقراطية لما تقوم به من شحذ للرأي العام وتوجيهه وتشكيل الرأي وتلفيفه حول القضايا العامة خاصة التي يتجاهلها صناعات السياسة وكذلك لما تنقله من إنشغالات وطموحات ومطالب تبني عليها السياسات.

ولكن رغم الدور الذي تلعبه المعلومات في صنع السياسة العامة إلا أنه في بعض الأحيان يكون تأثيرها إلى حد ما، وذلك لما يقوم به صناعات السياسة من توظيف سياسي للمعلومات لما يخدم مصالح صناعات القرار، لأن بعض هذه المعلومات قد تكون غير عملية سياسياً، أو مالياً، أو إدارياً، أو أنها تتعارض مع مصالح صانعي السياسة الذين يترتب عليهم اتخاذ قرارات تستند إلى معلومات يشعرون أنها أقل من كافية في أحيان كثيرة، وقد تكون معلومات أخرى غير مفيدة لأنها تختلف بشكل جذري عن المشهد العالمي أو عن إيديولوجياتهم.

وفي البلدان النامية والبلدان التي تمر بطور إنتقالي كثيراً ما تغيب المعطيات اللازمة لاتخاذ قرارات صائبة، وتبقى هناك حاجة لجمعها وتحليلها ووضعها في شكل يسمح للبرلمانيين والبيروقراطيين باستخدامها، والسدليل على ذلك هو أن السياسيون يتجاهلون قضايا عامة بعينها تتوفر حولها معلومات قيمة وتساهم فيها كل الفواعل والمصادر المعلوماتية كأسمى توظيف سياسي للمعلومات من قبل هؤلاء، أو كعرض أرقام ومعطيات تتنافى مع الواقع خاصة في القضايا الحساسة التي يتطلب اخذ سياسات بشأنها أكثر جرأة وتنازلاً من قبل هؤلاء. وإيماننا بهذا الدور الذي تؤديه المعلومات لخدمة صناعات السياسة العامة زاد الوعي بأهمية المعلومات في ترشيد السياسة العامة في الدول النامية والعربية خصوصاً، وما زالت هذه الدول تسعى جاهدة إلى استثمار هذا المورد الحيوي في قطاعات التنمية المختلفة، خاصة ما فرضته المعطيات الدولية عليها من تطور في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

والجزائر من الدول النامية قطعت أشواطاً هائلة في سبيل توظيف المعلومات في صنع السياسات العامة، خاصة وأنها من الدول التي تشهد تحولاً ديمقراطياً كبيراً. ورغم مضاعفات هذا التحول وعدم التحكم في ميكانزماته إلا أنها قامت بإنشاء مؤسسات دستورية ديمقراطية، وأباححت بموجب هذا النهج قدراً من الحريات التي ساعدت على تفعيل دور مصادر المعلومات في صنع السياسات العامة بالإضافة إلى أنها أقامت بناءاً تحتياً معلوماتياً حسب إمكاناتها المادية وعلى الرغم من تأخر هذا الاهتمام إلا أن المعلومات تشهد في بلادنا تداولاً كبيراً في المرحلة الأخيرة هذه، وتعرف توظيف أكبر قدر من المعلومات لترشيد وتقويم السياسات العامة،

سواء من خلال المصادر الرسمية وغير الرسمية . وهذا ما لمسناه من خلال دراستنا لحالة المجلس الاقتصادي الاجتماعي الذي يعد هيئة معلوماتية واستشارية .

ومن خلال دراستنا لهذه الهيئة في صنع السياسات العامة خلصنا إلى أن الوظيفة الاستشارية من أبرز الوظائف في العصر الحديث التي يهتدي بها صناع السياسة العامة خاصة فيما يخص المسائل المعقدة التي تتطلب معلومات فنية متخصصة ودقة في التنبؤ وصنع البدائل والسيناريوهات, ورغم أن هذه الوظيفة لم تلقى إهتماما كبيرا في الجزائر وحديثة العهد بنظامها السياسي إلا أن الدولة أقامت عدة هيئات إستشارية كما سبق وأن أشرنا والتي من أبرزها المجلس الاقتصادي الاجتماعي كأحد المراكز المعلوماتية الهامة التي تستند إليها الدولة في بناء سياساتها العامة. كما أن المجلس جاء في مرحلة صعبة وتزامن إحدائه من قبل السلطة مع الإصلاحات الهيكلية , إلا أنه في الآونة الأخيرة لجأت إليه السلطة في الكثير من القضايا الهامة كالبطالة والتضخم والنمو والتنمية البشرية.....الخ.

ويعد المجلس مسرحا للحوار والتشاور حول القضايا الوطنية المتعلقة بإختصاصه , خاصة دوره التقييمي الذي يقف على مدى فعالية ونجاعة السياسات العامة المطبقة على أرض الواقع. كما يضم المجلس شخصيات وخبراء على قدر كبير من التخصص تساعد صناع السياسة من خلال الرأي الاستشاري والدراسات التي يقدمها المجلس بشكل دوري كل سنة , بالإضافة إلى علاقات المجلس مع الهيئات المعلوماتية والدستورية الوطنية والمجالس الاقتصادية العالمية جعلته يواكب التطورات العالمية في مجال استخدام أحدث التقنيات وبناء نماذج تقييم مما يجعله مرآة عاكسة لصناع السياسة العامة . ويجعل صناع السياسة في الجزائر يحترمون آراءه وبدائله وتقييمه. وعلى الرغم من تجاهل دوره في بعض القضايا إلا أن صناع السياسة العامة في الجزائر ما زالوا يحترمون رأي هذا المجلس كهيئة تؤكد على الالتزام بالمنهج الديمقراطي أو كأحد آليات التحول إليه.

فإذا كان هذا هو واقع هذا النوع من الهيئات المعلوماتية في الجزائر التي لم تحظى بالاهتمام الكافي فلا يختلف الوضع عنه في الأقطار العربية أيضا حيث لا تلقى الوظيفة الاستشارية تفعيلا كافيا خاصة وأنها من أبرز مقومات ترشيد وعقلنة السياسات العامة .

وكما هو الحال أيضا لباقي المصادر المعلوماتية الأخرى و الجزائر لازالت في الحافة البعيدة من توظيف المعلومات في صنع السياسة العامة رغم المحاولات الجاهدة لذلك خاصة فيما يخص مصادر المعلومات , فما زالت الهيئة التشريعية لم تحظى بالديمقراطية الكافية , والهيئة التنفيذية لم تسلم من سيطرة وإحتكار البيروقراطية للمعلومات وقلة بنوك وشبكات المعلومات المتخصصة ومازال العلم والبحث والدراسة في الهامش ولم تطوّر لخدمة السياسة .

أما عن المصادر غير الرسمية فرغم الدور الجوهري الذي تسعى لفرضه هذه المصادر على صناعات السياسة، لكن مع صعوبة التحول الديمقراطي وصعوبة التحكم في آليات وميكانزمات هذا التحول ما زال سقف الحريات محدودا والنقاش والجدل مقيدا، وأما عن توظيف المعلومات في صنع السياسة العامة من قبل صناعات السياسة (الحكومة، البرلمان) فما زالت الأمور على درجة من الضبابية والتعتيم، ولم تتجلى بصدق في النظام السياسي حرية وشفافية تبادل المعلومات في مواقع صنع القرار في قمة الهرم السياسي. وعليه نخلص إلى الاقتراحات التالية:

1- لابد من الوعي المتكامل بأهمية هذا المورد الإستراتيجي والعمل بشكل جاد وخطى متسارعة لوضع الخطط العملية والإستراتيجيات الشاملة لتطوير مؤسسات المعلومات وتوفير مصادرها الحديثة والمتطورة وإنشاء قواعد وبنوك للمعلومات وتزويدها بتقنيات الإتصالات المعاصرة ومدتها بالقوى الكفؤة المتخصصة. وذلك في إطار نظام وطني للمعلومات (بنية تحتية) يكفل التنسيق بين مراكز المعلومات لربطها بمواقع صنع القرار وتسهيل عملية إيصال وتبادل المعلومات بأكثر سرعة ممكنة وفي الوقت المناسب.

2- ضرورة أن يكون الاهتمام هذا المورد نابعا من البيئة الداخلية لهذه التجمعات وذلك في ضوء إمكانيتها لتكون هناك منهجية واضحة ومحددة للتحكم في المعلومة من حيث إستهلاكها وإقتصادها وتراسلها وتداولها وخصوصيتها بإنشاء وتأسيس وحدات معلومات في أجهزة ومؤسسات الدولة المختلفة لتولي مهمة الإسهام في النهوض بوظيفة المعلومات ورفع مستوى دورها في دعم عملية صناعة القرار.

3- تفعيل دور المؤسسات الرسمية المعلوماتية المشاركة في صنع السياسات العامة إنطلاقا من رفع القيود الدستورية على المستوى المركزي واللامركزي وذلك للمشاركة الفاعلة بمد صناعات القرار بالمعلومات الكافية والدقيقة وفي الوقت المناسب. وذلك بضمان حرية تدفق المعلومات وشفافيتها وسهولة الحصول عليها وإستقلالية المؤسسات والهيئات المتخصصة في جمع المعلومات، من خلال المشاركة الفعلية لكل الفواعل في صنع السياسة العامة.

4- إن المستوى اللازم لتوظيف المعلومات في عمليات صنع السياسات العامة وتلبية إحتياجات صناعات القرار هو ما يشترط وجود بنية أساسية حديثة للمعلومات تستوعب في مكوناتها هذه الإحتياجات بالفاعلية والكفاءة المطلوبة. مما يتطلب تطوير النظام الوطني للمعلومات لغرض التنسيق بين مراكز المعلومات في مختلف القطاعات ضمن شبكة متكاملة يتم من خلالها توفير البيانات والمعلومات بما يساعد في إعداد وتنفيذ السياسات والخطط والبرامج ومتابعة التقييم في شتى المجالات بما يرفع من الكفاءة والفعالية في الأداء.

- 5- إن صنع السياسة العامة عملية معقدة وحيوية تتطلب معلومات كافية وفهم صحيح للرسائل والتوجيهات وإدراك وتحليل عميق لها من قبل صنّاع القرار لذلك لا بد من تحريرها من قبضة البيروقراطية نحو العمل التكنوقراطي المؤسسي المتخصص، وتفعيل دور المسؤولين السياسيين التنفيذيين وما يقدمونه من مبادرات قيمة خاصة وأن الدور الوزاري مغيب في الجزائر ودول العالم الثالث عموماً.
- 6- توسيع سقف الحريات في إطار النهج الديمقراطي إنطلاقاً من إحترام حقوق الإنسان والإعتقاد والتجمع والنشر والتعبير حتى يفسح المجال أمام المصادر غير الرسمية للمعلومات لتقديم معلومات صادقة وترجمة صحيحة للبيئة الداخلية والخارجية. إذ لا يمكن التصور إنطلاقاً أن تحمل أي سياسة عامة مبادئ المساواة والعدالة والشمولية والمرونة والتوازن، ما لم تكن الأجواء التي صنعت فيها والأطراف التي دخلت في تشكيلها مشبعة بقيم سامية تتراوح بين المواطنة والحزبية وبين الطاعة ونزعة الولاء وبين الحياد وطاعة القانون.
- 7- إعطاء الإهتمام الكافي للوظيفة الإستشارية في مراكز صنع القرار والتفعيل الحقيقي والواقعي للمؤسسات والهيئات الإستشارية وتوسيع دائرة مشاركتها في صنع السياسة العامة وفتح الطريق أمام ذوي الخبرة والكفاءة والتخصص من المحللين والمستشارين وربطهم بمواطن صنع القرار .
- 8- على الحكومة أن تعيد النظر في علاقتها مع المجلس الاقتصادي والاجتماعي وجعله أحد الأطراف الفاعلة في صنع القرار نظراً لدوره التقييمي الذي يساعد على تحسين الأداء الحكومي.

قائمة المراجع

*-المراجع باللغة العربية:

- 1- إبراهيم (سلطان)، نظم المعلومات الإدارية، الإسكندرية: الدار الجامعية، 2000.
- 2- أثرثون (بولين) ، مراكز المعلومات تنظيمها وإدارتها وخدماتها، ط2، (ترجمة): قاسم حشمت، القاهرة : دار غريب للطباعة والنشر، 1996.
- 3- أحمد (بدر)، الاتصال بالجماهير بين الإعلام والدعاية والتنمية، ط1، الكويت، وكالة المطبوعات، 1982.
- 4- إدروج (الأخضر) ، ذكاء الإعلام في عصر المعلوماتية، ط1، الرياض، مكتبة الملك فهد الوطنية 1999.
- 5- أمين (سمير)، برقايوي (أحمد) وآخرون..، الدولة الوطنية وتحديات العولمة في الوطن العربي، القاهرة: متبكة مدبولي، 2004.
- 6- أنطوان (بطرس)، المعلوماتية على مشارق القرن الحادي والعشرون، بيروت: مكتبة لبنان، 1998.
- 7- البدانية (ذياب) ، الأمن و حرب المعلومات، ط1. عمان: دار الشروق للنشر والتوزيع، 2002 .
- 8- البديوي (منصور) ، دراسات في الأساليب الكمية لاتخاذ القرارات، الإسكندرية: الدار الجامعية للطباعة والنشر والتوزيع 1997.
- 9- الخضراء (بشير محمد)، النمط البنيوي الخلفي في القيادة السياسية العربية والديمقراطية، ط1، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2005.
- 10- البطل (منى محمد إبراهيم) ، تكنولوجيا الاتصالات المعاصرة، الشخصية والإدارية ونظم المعلومات، ط1، الإسكندرية: 1998.
- 11- الجنحاني (الحبيب) ، المجتمع المدني بين النظرية والممارسة، ط1، دمشق: درا الفكر، 2003.
- 12- الحديثي (مؤيد عبد الجبار) ، العولمة الاعلامية و الامن القومي العربي، ط1، عمان: الأهلية للنشر والتوزيع، 2002، ص158.
- 13- الحفار (محمد سعيد) ، الثورة الإدارية في القرن 21، ط1، دمشق: مطابع مؤسسة الوحدة للصحافة والطباعة والنشر، 2002.
- 14- الحلو (ماجد راغب) ، علم الإدارة العامة، لإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر، ص2004.
- 15- السويدي (محمد) ، علم الاجتماع السياسي ميادينه وقضاياه، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية، 1990.

- 17- السيد (إسماعيل محمد) ، نظم المعلومات لاتخاذ القرارات الإدارية، الإسكندرية:المكتب العربي الحديث للطباعة و النشر،1996.
- 18- السيد (ياسين)، السياسات العامة القضايا النظرية والمنهجية، القاهرة: مكتبة النهضة المصرية،1988.
- 19- الشرقاوي (علي)، السياسات الإدارية..،الإسكندرية ،المكتب العربي الحديث،1988.
- 20- الصباح (عبد الرحمان) ،نظم المعلومات الإدارية،عمان: دار زهران للنشر،1998.
- 21- الصباغ (عماد) ، نظم المعلومات ماهيتها و مكوناته،ط1،عمان:مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع،2000.
- 22- الصحن (محمد فريد)،عبد الفتاح (محمد سعيد) ، الإدارة العامة المبادئ والتطبيق، الإسكندرية:الدار الجامعية ،2003،ص143.
- 23- الطماوي (محمد سليمان) ،مبادئ علم الإدارة العامة،ط5،القاهرة،دار الفكر العربي،1987.
- 24- الفهداوي (فهمي خليفة) ، السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل،ط1،عمان:دار المسيرة للنشر والتوزيع،2001.
- 25- القريوتي (محمد قاسم) ، زويلف (مهدي حسين) ، المفاهيم الحديثة في الإدارة"النظريات والوظائف"،ط3،عمان:1993.
- 26- القصير (عبد اللطيف) ، الإدارة العامة المنظور السياسي، مراجعة خليل الشماع، بغداد: مطبعة جامعة بغداد، 1980.
- 27- الكبيسي (صلاح الدين) ،إدارة المعرفة، مراجعة سعد زناد المحيوي، القاهرة: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2005،ص09.
- 28- الكواري (علي خليفة) ، الشلبي (جمال) (وآخرون...)، المسألة الديمقراطية في الوطن العربي، بيروت: سلسلة كتب المستقبل العربي 19، مركز دراسات الوحدة العربية، 2000.
- 29- المصالحه (محمد حمدان) ، الاتصال السياسي مقترح نظري-تطبيقي، ط2، عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، 2002.
- 30- المنوفي (كمال) ، السياسة العامة و أداء النظام السياسي، القاهرة:مكتبة النهضة المصرية،1988.
- 31- الموند (جابريل) ، بويل (بنجهام) ، السياسة المقارنة إطار نظري ،ترجمة:(محمد بشير المغازي)،بنغازي:منشورات قان يونين،1996.
- 32- الهجرسي (محمد سعد) ، الاتصالات والمعلومات، ط1. الإسكندرية: دار الثقافة العلمية، 2000.
- 33- الهواري (سيد) ، الإدارة الأصول والأسس العلمية،القاهرة: مكتبة عين الشمس،1976،ص458.

- 34- الهوش (أبو بكر محمد) ، دراسات في نظم و شبكات المعلومات، ط1، القاهرة: مكتبة و مطبعة الإشعاع الفنية1996.
- 35- الوردي (زكي حسين) ، المالكي مجبل لازم ، المعلومات والمجتمع، ط1، عمان: مؤسسة الوراق للنشر والطباعة والتوزيع، 2002.
- 36- إندرسون جيمس ، صنع السياسات العامة ، ترجمة: عامر الكبيسي، ط1، الأردن: دار المسيرة، 1999.
- 37- بدر (أحمد) ، الرأي العام طبيعته وتكوينه وقياسه ودوره في السياسة العامة، القاهرة: درا قباء للطباعة والنشر والتوزيع 1998.
- 38- بدر (أحمد) ، جلال (الغندور)، ناريمان (إسماعيل متولي)، السياسة المعلوماتية واستراتيجية التنمية ، القاهرة: درا غريب للطباعة وانشر والتوزيع، 2001.
- 39- برو (فيليب) ، علم الاجتماع السياسي ، (ترجمة: محمد عرب صاصيلا)، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1998، ص301.
- 40- بشارة (عزمي) ، المجتمع المدني دراسة نقدية (مع إشارة للمجتمع المدني العربي)، ط1، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، يناير 1998.
- 41- بن حبتور (عبد العزيز) ، أصول ومبادئ الإدارة العامة ، ط1، عمان: الدار الجامعية للنشر والتوزيع، 2000.
- 42- بن نبي (مالك) ، مشكلة الثقافة، تر:عبد الصبور شاهين، ط1، دمشق: دار الفكر للطباعة والتوزيع والنشر، 1959.
- 43- بوحوش (عمار) ، نظريات الإدارة الحديثة في القرن الواحد والعشرين، ط1، بيروت: دار الغرب الاسلامي، 2006، ص183.
- 44- بوحوش (عمار)، الإتجاهات الحديثة في علم الإدارة، الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984، ص217.
- 45- بوحوش (عمار)، دليل الباحث في المنهجية وكتابة الرسائل الجامعية، الجزائر: موفم للنشر والتوزيع، 2002.
- 46- بوضياف (عمار) ، الوجيز في القانون الإداري، الجزائر دار ربحانة، صص102-103.
- 47- بوقفة (عبد الله) ، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر، 2002.
- 48- توفلر (ألين) ، صدمة المستقبل "المتغيرات في عالم الغد"، ترجمة: محمد ناصف علي تقيد أحمد كمال أبو الجمد، القاهرة: دار النهضة المصرية للطبع والنشر، 1974.

- 49- جرجيس (محمد جاسم) ، قطاع المعلومات في الوطن العربي، دمشق: دار الفكر، بيروت: دار الفكر المعاصر، 2001، ص78.
- 50- حديد (محمد موفق) ، إدارة الأعمال الحكومية، عمان: دار المناهج، 2002.
- 51- حريق (إيليا) ، الكوري (علي خليفة) وآخرون...، الديمقراطية والتنمية الديمقراطية في الوطن العربي، ط1، بيروت: سلسلة كتب المستقبل العربي(30)، شباط/فبراير 2004.
- 52- حزام (والي خميس) ، إشكالية الشرعية في الأنظمة السياسية العربية مع الإشارة إلى تجربة الجزائر، ط1، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، فبراير 2003.
- 53- حشمت (قاسم) ، مدخل لدراسة المكتبات و علم المعلومات، القاهرة: مكتبة غريب، 1990.
- 54- حمدي (حسن) ، الوظيفة الإخبارية لوسائل الإعلام، ط1، القاهرة: دار الفكر العربي، 1998، ص173.
- 55- خشبة (محمد ماجد) ، نظم دعم القرار، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 1995.
- 56- دال (روبرت) ، التحليل السياسي الحديث، ترجمة: (هالا أبو زيد)، مراجعة: علي الدين هلال، ط5، القاهرة: مركز الأهرام للترجمة والنشر، 1993.
- 57- دراكر (بيتر) ، الإدارة (المهام. المسؤوليات. التطبيقات)، ط1، ترجمة: محمد عبد الكريم، القاهرة: الدار الدولية للنشر والتوزيع، 1996.
- 58- درويش (إبراهيم) ، الوسيط في الإدارة العامة، ط2، القاهرة: دار النهضة العربية، 1995.
- 59- دوريس (جراير) وآخرون، سياسة الأخبار وأخبار السياسة، (ترجمة: زين نجاتي)، ط1، القاهرة: مكتبة الشروق الدولية، 2004.
- 60- دوفرجه (موريس) ، علم اجتماع السياسة، ترجمة: سليم حداد، ط1، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1411هـ، 1991م.
- 61- ديونز (أتوني) ، علم المعلومات و التكامل المعرفي، تعريب و إضافة: محمد فتحي عبد الهادي، القاهرة: دار قباء، 1998.
- 62- ربيع (محمد محمود) ، الغنيم (عبد الله) وآخرون...، موسوعة العلوم السياسية، ج الكويت، 1993.
- 63- رشيد (احمد) ، نظرية الإدارة العامة، القاهرة: دار المعارف، 1987.
- 64- سلوي الشعراوي (جمعة)، هلال (علي الدين) وآخرون....، تحليل السياسات العامة في الوطن العربي، القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، 2004.
- 65- سويلم (محمد نيهان) ، نظم المعلومات، ط1، القاهرة: المكتبة الأكاديمية، 1996.

- 66- سلطان (أبو بكر أحمد)، التحول إلى مجتمع معلوماتي نظرة عامة ، ط1، الإمارات العربية المتحدة، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، 2002،
- 67- شلي (محمد) ، المنهجية في التحليل السياسي، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية ،1997.
- 68- شمول (روبرت) ، مسؤوليات الصحافة ، ترجمة: الفرد عصفور، عمان: مركز المكتب الاردني، 1990.
- 69- شيللر (هربرت) ، المتلاعبون بالعقول، ط2، تر: عبد السلام رضوان، عالم المعرفة، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت: 1999.
- 70- صلاح (سالم)، تكنولوجيا المعلومات والأمن القومي للمجتمع، ط1، القاهرة: عين للدراسات والبحوث الإنسانية والاجتماعية، 2003.
- 71- عادل (حسن) ،مصطفى (زهير) ،الإدارة العامة ، بيروت: دار النهضة العربية للطباعة والنشر، 2000.
- 72- عادل (عبد الله)، حسن الحاج، مشكلات المعلومات وتدقيقها لخدمة التخطيط...، دار طلاس للدراسات للنشر والتوزيع ندوة القاهرة 9-11 مايو 1994.
- 73- عادل (فهمي بدر)، بنوك المعلومات وأثرها على التنمية الشاملة، عمان، شركة الشرق الأوسط للطباعة، 1986.
- 74- عبد التواب (شرف الدين)، دراسات في المعلومات، القاهرة:المدار الدولية للاستثمارات الثقافية، 2000.
- 75- عبد (القادر مصطفى) ، تسويق السياسة والخدمات، ط1، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 2002، ص12.
- 76- عبد الماجد (حامد قويسني)، دراسات في الرأي العام مقارنة سياسية، تقديم طارق البشري ، ط1، القاهرة: مكتبة الشروق الدولية ، 2003، ص44.
- 77- عبده (عزيزة) ، الإعلام السياسي والرأي العام دراسة في ترتيب الأولويات، ط1، القاهرة: دار الفجر للنشر والتوزيع، 2004.
- 78- عصمت (سيف) ، الاستبداد الديمقراطي، تونس، دار البراق للنشر: ط1، 1990.
- 79- علي (نبيل) ،العرب وعصر المعلومات، الكويت: المجلس الوطني للثقافة و الفنون والآداب، 1994.
- 80- علي (عاطف)، المنهج المقارن مع دراسات تطبيقية، ط1، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 2006.
- 81- غالب (سعد ياسين)، نظم المعلومات الإدارية، ط1، عمان: دار اليازوري العلمية للنشر و التوزيع، 1998.
- 82- غانم (عبد المطلب) ، معايير تقويم السياسة في الإدارة العامة، القاهرة: 1989.

- 83- غراب (كامل السيد) ، حجازي فادية محمد ، نظم المعلومات الإدارية مدخل تحليلي، ط1، الرياض: مطابع جامعة الملك سعود، 1998، ص29
- 84- غليون (برهان)، فيلاي (صالح) ، مستقبل الديمقراطية في الجزائر، ط1، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية ، ينلير 2002، ص16.
- 85- فتحي عبد الهادي (محمد) ، المعلومات و تكنولوجيا المعلومات، ط1، القاهرة: مكتبة الدار العربية للكتاب، 2000.
- 86- فهمي (حيدر) ، نظم المعلومات مدخل لتحقيق الميزة التنافسية، الإسكندرية: الدار الجامعية ، 2002.
- 87- فهمي (مصطفى أبو زيد) ، عثمان (حسين) ، الإدارة العامة، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 2003.
- 88- فوكو (ميشال) ، السلطة و المعرفة ، ترجمة: عبد العزيز العيادي، ط1، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1414هـ، 1994م.
- 89- فيكري (براين كاميل) ، فيكري (ألينا) ، علم المعلومات بين النظرية والتطبيق، (ترجمة): تقاسم حشمت، القاهرة: مكتبة غريب، 1998.
- 90- قاسم (محمد) ، المدخل إلى فلسفة العلوم، ط1، الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية للنشر والتوزيع، 2003.
- 91- قنديجلي (عامر إبراهيم) ، عليان (رجحي مصطفى) ، السامرائي (إيمان فاضل) ، مصادر المعلومات من عصر المخطوطات إلى عصر الانترنت، ط1، عمان: دار الفكر للطباعة و النشر، 2001.
- 92- كامل (نبيلة عبد الحليم) ، الأحزاب السياسية في العالم المعاصر، القاهرة: دار الفكر العربي ، 1982.
- 93- كيت (فريده) ، الخصوصية في عصر المعلومات، ترجمة: محمد محمود شهاب، ط1، القاهرة: مركز الأهرام للترجمة والنشر، 1999.
- 94- لشابي (محمد أحمد)، المعجم الموسوعي لمصطلحات المكتبات والمعلومات، الرياض: دار المريخ، 1988.
- 95- ماكلود (ريموند) ، نظم المعلومات الإدارية، ترجمة: إبراهيم عبد العالي سرور، الرياض، دار المريخ، 1990.
- 96- متولي (ناريمان إسماعيل) ، إقتصاديات المعلومات، القاهرة: المكتبة الأكاديمية 1995.
- 97- مجدي (عبد الكري) ، سيكولوجية صنع القرار، ط1، القاهرة: مكتبة النهضة المصرية، 1997.
- 98- محمد (العلي مهنا)، الإدارة في الإسلام، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، ب ت.

- 99- محمد (علي محمد)، عبد المعطي (علي محمد)، السياسة بين النظرية والتطبيق، الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية، 1999.
- 100- محمد منال (الكردي)، جلال (إبراهيم العبد)، نظم المعلومات الإدارية، الإسكندرية: الدار الجامعية طبع - نشر - توزيع، 1997.
- 101- مهنا (محمد نصر) ، العلوم السياسية بين الأصالة والمعاصرة، الإسكندرية: مركز الدلتا للطباعة، 2002.
- 102- موسي عبد المنعم (غادة) ، ناهد (محمد سالم) ، مرافق المعلومات ماهيتها، ادارتها، خدماتها، ط1، الإسكندرية: دار الثقافة العلمية، 2000.
- 103- محي (مسعد محمد) ، دور الدولة في ظل العولمة، الإسكندرية: مركز الإسكندرية للكتاب، 2004.
- 104- هيدي فيريل ، الإدارة العامة منظور مقارن، ترجمة: محمد قاسم القربوتي، ط2، عمان: المطبعة الاقتصادية، 1403هـ-1983م.
- 105- ولفرد (لانكستر) ، نظم إسترجاع المعلومات، ترجمة: حشمت قاسم، القاهرة: مكتب غريب، 1981.

*-المراجع باللغة الأجنبية:

- 1/ Burdeau georges: traité de science politiques, Paris: librairie général de droit et de jurisprudence, 2^{ème} édition, 1986.
- 2/courbon.(g.c), **système.d'information.structuration.modilisation.e t communication** ,paris, inter édition ,1993 .
- davis (g.b)," **système dinformtion pour le management**", paris : économica,1995.
- 3/ deutsh.karl.w. **politics and government** how people decide their fate.boston: houghton mifflin company.1970.
- 4/ easton David, **analyse de système politique**, traduction de P.R. paris: Armand colin, .1974.
- 5/ emanuel arnauld , **le management stratiegique de formation** , paris , economica , 1994.
- 6/ gauthier robert., **la communicatio**,paris,le Mirail dépôt légal, juin 1996.

- 7/ georgs.c.edwards-lrasharkansky, **les politiques publiques**, paris, les éditions d'organisation, 1981,
- 8/ g.i.gow., m.barrette, **sdion, introduction, aladministration publique**, canada, édition cuébec, 1992.
- 9/ Josee Amouyal -weber, **information et pouvoir**, Paris: Hatiers, 1981.
- 10/ alesca (h) , **system d'information pour le management stratégique dentrprise** , paris , mc.graw.hill , 1999. paris, édition. g.vermette inc.
- 11/ preusthus.r. "**public administraton**" ,the ronalc press comping , n ,y, 1975.
- 12/ reix robert , **théorie d'organisation et système d'information** , paris ,édition veuibert , .1995 , p88
- 13/ Thomas.day, "**public.policy**, englewood.clffs, N, prentice-hall, 2end, 1975.
- 14/ zhang Ycexiao , "**definition and science of information processing and management**", 1998.

* المقالات:

- 1- أنطوان زحلان ، "العلم والسياسة العلمية في الوطن العربي" ، ط5، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1990.
- 2- أنطوان زحلان ، "كيف يمكن التغلب على نقاط الضعف الراهنة..." ، المستقبل العربي، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، العدد 308، السنة 2004.
- 3- بشير مصطفى، " المؤشرات الجديدة للعلوم والتكنولوجيا والابتكار في المجتمع المبني على المعرفة" ، المستقبل العربي، العدد 306، أغسطس 2004.
- 4- بشير مصطفى، " تقرير التنمية الإنسانية العربي لعام 2003 نحو إقامة مجتمع المعرفة " ، المستقبل العربي، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، العدد 303، أيار 2004.
- 5- حامد ربيع عبد الله ، "نظم المعلومات وعملية صنع القرار القومي" ، مجلة الدراسات العربية، العدد 11، 1982.
- 6- شعراي وفاء ، رشدي راشد، " بناء مجتمع عربي يتم بالاستناد إلى دروس التراث العلمي " ، المستقبل العربي، بيروت: دراسات الوحدة العربية، العدد 280، السنة يونيو 2002.

7- عبد العلي عبد الخالق، عولة السياسة والعولة السياسية، بيروت: المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، العدد 278، سنة 2004.

8- كريم حسن، "مفهوم الحكم الصالح"، بيروت : المستقبل العربي، العدد 309، المجلد 2، نوفمبر 2004.

*الرسائل الجامعية:

1- مرازقة إسماعيل ، الإتصال السياسي في الجزائر في ظل التعددية....، رسالة ماجستير ، قسم الإعلام والاتصال ، جامعة الجزائر، 1997/1996.

2- مشري عبد القادر ، الائتلاف الحكومي والسلطة السياسية في الجزائر، رسالة ماجستير ،معهد العلوم السياسية، السنة الجامعية 2202/2001.

3- سرير عبد الله رابح، صنع القرار وتطبيقاته في الإدارة العامة الجزائرية، أطروحة دكتوراه، قسم العلوم السياسية، 2006/2005،

4- ولد عامر نعيمة ، المشاركة السياسية في الجزائر، رسالة ماجستير، قسم العلوم السياسية، 20012002.

*الدراسات والمراسيم والتقارير:

1- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الدستوري، دستور 1996 .

2- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، الامر رقم 97-09 المؤرخ في 27 شوال 1417 الموافق ل 06 مارس 1997، المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية.

3- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية،مرسوم رئاسي رقم 179/91، المؤرخ في 28 ماي 1991 المتعلق بالمجلس الإسلامي الأعلى،الجريدة الرسمية رقم 27 بتاريخ 02 جوان 1991.

4- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية،ندوة الوفاق الوطني المنعقدة في 26 و27 جانفي 1994 بالجزائر،(تم إنشاء المجلس الأعلى للأمن).

5- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية،المرسوم الرئاسي رقم 23/90 المؤرخ في جانفي 1990.المتضمن إحداث المجلس الأعلى للقضاء.

6- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية،المرسوم الرئاسي لرقم 77/92 المؤرخ في 22 فيفري 1992،المتضمن إحداث المرصد الوطني لحقوق الإنسان،الجريدة الرسمية رقم 15 بتاريخ 26 فيفري 1992،ص322.

7- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية،المرسوم تنفيذي رقم 318/96 المؤرخ في 25 سبتمبر 1996،المتضمن إنشاء مجلس المحاسبة،الجريدة الرسمية رقم 56 لسنة 1996.

- 8- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 98/79 المؤرخ في 29 مارس 1997، المتضمن إحداث المجلس الوطني للمرأة، الجريدة الرسمية رقم 18 لسنة 1997.
- 9- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي رقم "93-225" المؤرخ في 05 أكتوبر 1993، الجريدة الرسمية "رقم 64"، بتاريخ 10 أكتوبر 1993.
- 10- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم "94-398" المؤرخ في 19 نوفمبر 1994، الجريدة الرسمية رقم "78"، بتاريخ 27 نوفمبر 1994.
- 11- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم "94 - 99" المؤرخ في 23 ذي القعدة 1414 الموافق ل 4 مايو سنة 1994 . الجريدة الرسمية.
- 12- الجمهورية الجزائرية الشعبية، مرسوم تنفيذي رقم (94- 462) المؤرخ في 7 رجب عام 1415 الموافق ل 21 ديسمبر 1994، المتضمن الموافقة على اللائحة التي تحدد مبالغ التعويضات للأعضاء.
- 13- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية مرسوم تنفيذي رقم (94- 430) المؤرخ في 6 رجب 1415 الموافق ل 10 ديسمبر 1994 يتم الموافقة على اللائحة المتعلقة بتنظيم المصالح الإدارية و التقنية للمجلس، الجريدة الرسمية بتاريخ 28 ديسمبر 1994.
- 14- الجمهور الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، تقارير سداسية سنوية للجنة التقية لـ _____ وليم لـ _____ سنوات 1997/1998/2000، 1999/2001/2002/2003/2004/2005/2006، حول الظرف الاقتصادي والاجتماعي.
- 15- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ،المجلس الاقتصادي والاجتماعي ،"رأي حول مشروع المخطط الوطني لمكافحة البطالة" ،الدورة العامة (11) ، جويلية 1998، ص01.

* مواقع الانترنت:

- 1- مركز دراسات الشرق الأوسط، ندوة" دور استطلاعات الرأي العام في القرار السياسي في الوطن العربي"(العقبات وإنعكاساتها على عملية الإصلاح والديمقراطية)،الأردن:
<http://www.mesc.com.jo/mesc-01.html>
- 2- جيمس ج. ماكغان،"دور مؤسسات الفكر والرأي في السياسة الخارجية الأميركية Arabic.htm
www.EJournal
- 3- الأحزاب السياسية في الجزائر والتجربة الديمقراطية،"<http://www.aljazeera.net/KnowledgeGate/>
- 4- المملكة الهاشمية الأردنية، قانون توظيف موارد تكنولوجيا المعلومات في المؤسسات الحكومية المؤقت رقم 81 لسنة 2003، المنشور على الصفحة (3352) من عدد الجريدة الرسمية رقم (4606) تاريخ 2003/6/16، على (www.arablaw.org/Download/Tech_Recourses_Law_Jo.doc)
- 5- عبد القادر خلادي، كويسي سليمة، تكنولوجيا المعلومات والاتصال في الجزائر وضعية و آفاق، اجتماع الخبراء الإقليمي حول معيقات النفاذ لشامل لتكنولوجيا المعلومات والاتصال، عمان: 13- 15 مارس 1995. على الموقع ([www.isesco.org.ma/actculture 8612.ppt](http://www.isesco.org.ma/actculture/8612.ppt)).
- 6- www.anp.dz
- 7- <http://www.apn-dz.org/apn/index.htm>

* المقابلات:

- 1- ف . لمياء، مقابلة مع رئيس المجلس الإقتصادي و الإجتماعي، جريدة الخبر، 2006.
- 2- مقابلة مع السيد ساعد حكبوب مدير الدراسات على مستوى المجلس يوم الثلاثاء 30 جانفي 2007 على الساعة 11:00.
- 3- مقابلة مع رئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي محمد الصغير باباس، يوم الاحد 11 مارس 2007، على الساعة 10:30.

الفهرس

مقدمة عامة.....أ

الفصل الأول: التأصيل النظري المفاهيمي للدراسة

المبحث الأول: السياسة العامة إطار نظري.....01

- أولاً: السياسة العامة علي صعيد المفاهيم.....02

- ثانيا: نشأة وتطور السياسة العامة.....17

- ثالثا: مكونات السياسة العامة.....20

- رابعا: مراحل إعداد السياسة العامة.....22

- أهم نماذج ونظريا إتخاذ القرار في السياسة العامة.....44

المبحث الثاني: مفاهيم ونظريات أساسية في المعلومات.....53

- أولاً: ماهية المعلومات.....54

- ثانيا: نظم المعلومات.....72

- ثالثا: أهم النماذج والنظريات في المعلومات.....76

- رابعا: البنية الأساسية للمعلومات في الدولة الحديثة.....88

الخلاصة والإستنتاجات.....99

الفصل الثاني: توظيف المعلومات في صنع وتوجيه السياسة العامة

المبحث الأول: أهمية المعلومة في تحديد مشكلات السياسة العامة.....103

- أولاً: دور نظم وتكنولوجيا المعلومات.....104

- ثانيا: دور التحليل العلمي لمشكلات السياسة العامة.....115

- ثالثا: دور البحوث والدراسات إزاء مشكلات السياسة العامة.....124

المبحث الثاني: دور مصادر المعلومات في صنع وتوجيه السياسة العامة.

- 130 - أولاً: دور المصادر الرسمية للمعلومات.
- 132 أ/ الهيئات التشريعية (البرلمان).
- 159 ب/ الهيئات التنفيذية (الدوائر الحكومية المركزية).
- 141 * المسؤولون السياسيون التنفيذيون (الوزراء)
- 145 * البيروقراطيين بين توجيه المعلومات وإحتكارها
- 148 * التكنوقراطيين وسلطة المعرفة
- 151 ج/ الهيئات والشبكات الرسمية للمعلومات
- 161 د/ مراكز البحوث والهيئات الاستشارية.
- 165 - ثانياً: المجتمع المدني وأبعاده الفكرية (المصادر الغير رسمية).
- 168 أ/ الأحزاب كقنوات إتصال
- 173 ب/ جماعت الضغط
- 175 ج/ النخب العسكرية.
- 177 د/ الرأي العام
- ه/ وسائل الاعلام وعملية الاتصال السياسي
- 191 المبحث الثالث: التوظيف السياسي للمعلومات
- 192 - أولاً: توظيف المعلومة من خلال طبيعة النظام السياسي.
- 197 - ثانياً: توظيف المعلومة من خلال التسويق السياسي
- وتوجيه الإتصال وإستمالة الرأي
- 201 الخلاصة و الإستنتاجات

الفصل الثالث: دراسة حالة المجلس الوطني الإقتصادي والاجتماعي

- المبحث الاول: الإطار القانوني للمجلس الوطني الإقتصادي والاجتماعي.....205
- أولا: تشكيلة المجلس 206
- ثانيا: أجهزة المجلس..... 210
- المبحث الثاني : طريقة عمل المجلس
- أولا: الاخطار الذاتي 217
- ثانيا: الاخطار الإجباري..... 219
- المبحث الثالث: الدور الاستشاري للمجلس في صنع السياسة العامة.....228
- أولا: دور المجلس في المجال الاقتصادي 230
- من خلال نسبي النمو والتضخم
- ثانيا: دور المجلس في المجال الإجتماعي 240
- من خلال المخطط الوطني لمكافحة البطالة
- ثالثا: رهانات المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي.....251
- الخلاصة والإستنتاجات..... 255
- *الخاتمة..... 256
- * الملاحق 264
- * قائمة المراجع 271
- * الفهرس 282