مدخل إلى مشاركة مجتمعية في رسم السياسات العامة

د. سلوى ثابت ـ مدرس الإدارة العامة ـ جامعة المستقبل

مفهوم السياسات العامة

تدرك الحكومات باختلاف أنظمتها السياسية واتجاهاتها الفكرية أنها بحاجة إلى دعم ومساندة شعوبها لما تتخذه من قرارات وما تقوم به من أعمال. ولكى يتحقق ذلك، تسعى إلى حل مشاكل المواطنين، والاستجابة لمطالبهم من خلال مجموعة من الخطط والبرامج وهى ما تسمى بالسياسات العامة.

السياسات العامة تمس جميع نواحى الحياة (الاقتصادية ـ السياسية ـ الاجتماعية) كما تمس شرائح كبيرة من المجتمع، بل جميع أفراد المجتمع؛ ولهذا توصف نتائجها بالشمولية. ومن ثم فإن فشل السياسات العامة يعنى عدم قدرة الدولة على حل مشاكل واحتياجات شعبها؛ مما يؤدى إلى إحباط كبير قد يصل إلى حد الاحتقان لدى الرأى العام. ولهذا فإن العمل على صياغة سياسات عامة بشكل دقيق لرفع فرص نجاحها يعد من أسبقيات الدولة، ويتحقق هذا من خلال عدة عوامل أهمها:

- المشاركة المجتمعية فى رسم وصياغة السياسات العامة.
- إتاحة المعلومات الصحيحة.

يمكن تعريف مشاكل أو مسائل السياسات العامة على أنها «حالة الشعور بعدم الرضا لدى أفراد المجتمع؛ مما يستدعى تدخل الحكومة للإسهام في إزالة ما يعانون منه» أو «حاجات غير مشبعة أو فرص غير مستثمرة أو قيم غير مدركة» (Opportunity for improvement & unattained value) تتطلب التدخل لإشباعها أو تحقيقها.

بالتالى يمكن اعتبار تفشي الجريمة، والبطالة، وارتفاع الأسعار (التضخم)، وتفشي الأوبئة والأمراض، وتلوث البيئة، ونقص الغذاء، وصعوبة المواصلات، وازدحام الطرق، وتدني مستوى الخدمات العامة، وتفشي الرشوة والمحسوبية، وغيرها ظواهر تثير التساؤل لمعرفة أسبابها

المبهمة؛ مما يدعو صانعي السياسة العامة لدراستها وتحليلها من أجل وضع المعالجات الضرورية؛ حيث إنها تثير اهتمام وتؤثر على شرائح كبيرة، وقد يمتد تأثيرها ليشمل المجتمع كله.

لهذا التعريف الدقيق للمشكلة تعد أهم خطوة فى عملية صياغة السياسات العامة، وتعتمد على مدى توافر المعلومات الدقيقة والصحيحة. فالتعريف غير الدقيق غالبًا ما يؤدى إلى فشل السياسات التى تم اختيارها وتنفيذها. على سبيل المثال: إذا عرفت ظاهرة تأخر الموظفين عن العمل كمشكلة وليست ظاهرة، علاجها قد يتمثل فى فرض جزاءات أو خصومات من الرواتب أو الحوافز، فى حين أن دراسة المسألة بدقة قد يكشف عن الأسباب الحقيقية والتى قد تكون من أهمها صعوبة المواصلات.

خصائص السياسات العامة

وحتى نفهم ونميز مشاكل السياسات العامة عن سواها من المشاكل، فإنها تتميز بخصائص أهمها أنها:

١ ـ تبادلية/ تشابكية: (interrelated /multidisciplinary) فمشاكل السياسات العامة تؤثر وتتأثر بعضها بالآخر، فكل مشكلة لها عدة أوجه، أى أنها متشابكة ومترابطة فى نظام متكامل. فظاهرة البطالة على سبيل المثال قد ترتبط بالتعليم، والتدريب، والاستثمار، والتمويل، والتنافسية، وسوق العمل العالمى... إلخ. كما أن انتشار الأوبئة ظاهرة لا تعرف فقط على أنها مشكلة صحية، بل أيضًا تعليمية ،وبيئية، واقتصادية، واجتماعية، وإدارية.

تشابك السياسات العامة يحتم تشكيل فريق العمل المنوط بعملية الدراسة والتحليل من ذوى الخبرات فى مجالات مختلفة ومتعددة.

٢ ـ **ذاتية:** إن تفسير وتعريف مشاكل السياسة العامة وتحليلها وتحديد كيفة معالجتها تتأثر ليس فقط بالحقائق والمعلومات الصحيحة المتاحة وأساليب وأدوات التحليل الموضوعية، ولكنها تعتمد بصورة كبيرة على الخبرات والحس الشخصى والاتجاهات الفكرية للقائمين على صياغة السياسات العامة (not - value free).

٣ ـ **ديناميكية (Dynamic):** ويقصد بها أنه يتم اختيار الحلول المناسبة بناءً على معرفة النتائج المحتملة لها، وبما أننا نتعامل مع متغيرات محلية وعالمية كثيرة منها ما لا يمكن توقعه، فنادرًا ما تتطابق النتائج المتوقعة مع النتائج المحققة. ومن ثم يتم إدخال تعديلات على السياسات،

لكى تتواءم مع تلك المعطيات والمتغيرات. فالحل المناسب قد يصبح غير مناسب فى وقتٍ آخر، كما أن تعريف المشكلة قد يتغير أيضًا، فصناعة السياسات العامة هى عملية مستمرة.

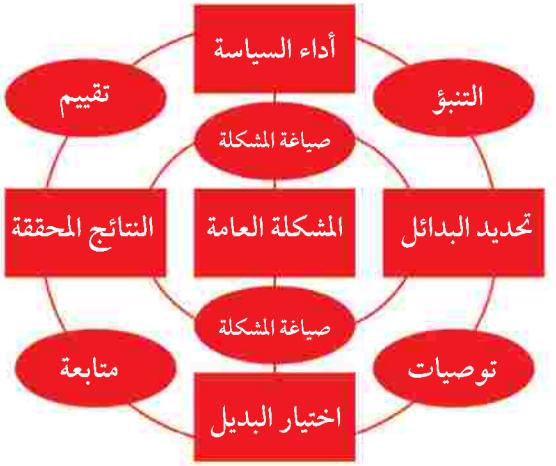
أسبقيات السياسات العامة

لا يمكن لأية دولة أو حكومة مهما كانت إمكانياتها المادية والبشرية حل كافة مشاكل المواطنين وتلبية جميع احتياجاتهم ومطالبهم فى آنٍ واحد، إنما يتطلب ذلك تقديم الأهم فالمهم، ويعرف هذا بجدول الأسبقيات أو الأولويات (Agenda Setting). كما أن هذا الجدول يتصف ليس فقط بالديناميكية، حيث إنه يختلف من وقت إلى آخر، بل أيضًا من جهة لآخرى، فجدول أولويات السلطة التشريعية، قد يختلف

عن مثيله لدى السلطات الأخرى كالتنفيذية، والقضائية، والحكومات المحلية.

هناك من المشاكل والمطالب العامة التى لا تنجح فى الوصول إلى جدول الأولويات بالرغم من إجماع الرأى العام على أهميتها. من أهم الأسباب هو تعارض بعضها مع اعتبارات ومبادئ القائمين على رسم وتنفيذ السياسات العامة، مثل إلغاء قانون الطوارئ الذى ظل مطلب عام لسنوات دون الإصغاء له، وكذلك القوائم النسبية للانتخابات البرلمانية. كما أن عدم الوعي أو النضج السياسي والاجتماعي يجعل أفراد المجتمع غير قادرين على التعبير عن قضاياهم واستخدام الوسائل المناسبة والناجحة لإيصالها إلى المعنيين بصنع القرار.

مراحل رسم السياسات العامة



تمر السيياسات العامة بعدة مراحل متتالية ومتشابكة لصياغتها وتنفيذها، وهى كالتالى:

١ ـ تعريف المشكلة العامة المعبرة عن مطالب أو احتياجات المواطنين غير المشبعة بشكل واضح ودقيق.

٢ ـ تحديد بدائل السياسات العامة المتاحة لمعالجة المشكلة أو الاستيجابة إلى مطلب عام أو استثمار فرصة ما أو غير ذلك بناءً على المعلومات الصحيحة والحقائق المتاحة المتعلقة بالمشكلة قيد الدراسة.

١ ـ اختيار السياسة المناسبة Optimal Solution، بناء على دراسة ومقارنة كافة بدائل السياسات العامة المتاحة، والتى قد تكون فى صورة برامج أو مشاريع أو قوانين أو غيرها، وتحديد نتائجها المتوقعة. والبديل

المناسب هو الذى يحقق الأهداف المرجوة بأقل تكلفة أو خسائر، والواقعى Realistic الذى يمكن تحقيقه فى ظل الموارد المتاحة ، كما هو الأكثر قبولًا لدى غالبية الأطراف المستفيدة والمعنية (political action).

٢ ـ تنفيذ السياسة ومراقبة أدائها.

٣ ـ التغذية العكسية (feedback)، تقييم مردود التنفيذ أى تقييم أداء ومدى نجاح السياسة التى تم اختيارها وتنفيذها فى تحقيق المستهدف، ومقارنة النتائج المحققة بالمتوقعة، والتى غالبًا ما تتفاوت نتيجة للمتغيرات غير المتوقعة.

٤ ـ إدخال تعديلات على السياسة العامة، لكى تتواءم مع المتغيرات أو إلغائها فى حـالة فشلها (مثـال: حل جهاز أمن الدولة).

إن صياغة المشكلة العامة وتحديد الحل المناسب يكون دائمًا فى حالة تغيير وتقييم مستمرة (continuous flux).

مفهوم المشاركة المجتمعية

هي إسهام المواطنين أفرادًا وجماعات تطوعًا في الجهود التنموية، سواء بالرأي أو بالعمل أو بالتمويل أو غير ذلك من الأمور التي تؤدي إلى تنمية المجتميع وتحقيق أهدافه. من منطلق أن السياسات العامة تمس كل فرد من أفراد المجتمع فى جميع نواحى الحياة، كما أن المجتمع يجب أن يكون شريكًا فاعلًا في مسيرة التنمية وفي مواجهة تحدياتها، يجب السعى نحو تحقيق أكبر قدر ممكن من المشاركة المجتمعية في عملية رسم وتنفيذ السياسات العامة. ومن أجل ضمان أكبر قدر من تحقيق مشاركة فاعلة، نحن بصدد خمسة تساؤلات كما يلى:

من يشارك وأين؟

إن رسم سياسات عامة تحقق الاستجابة إلى مطالب المواطنين أو حل قضاياهم ومشاكلهم تستدعى التوجه نحو فتح باب الحوار مع كافة الجهات المعنية او ذات المصلحة الحقيقية Stakeholders بالمشكلة قيد الدراسة، ومن أهمها:

- مؤسسات المجتمع المدني، والتى تضم على سبيل المثال:

ـ الجمعيات الأهلية، ومنظمات حقوق الإنسان، ومنظمات حماية المستهلك، ومنظمات المرأة وغير ذلك.

ـ جماعات المصالح مثل النقابات العمالية والمهنية، واتحاد الصناعات المصرية، والغرف الصناعية والتجارية.

ـ الأحزاب سواء كانت داخل السلطة كالحزب الديمقراطى والجمهورى فى الولايات المتحدة الأمريكية أو خارج السلطة ومنها أحزاب المعارضة. بالرغم من أن الهدف الرئيسى للأحزاب هو الوصول للسلطة فإنه لكى يتحقق تحتاج الأحزاب إلى تأييد الرأى العام؛ ولهذا تسعى جاهدةً إلى تبنى المطالب العامة.

ـ الإعلام، ويشمل الإعلام المقروء كالصحافة، والمسموع والمرئى.

ـ أعضاء المجالس النيابية فى مجلسى الشعب والشورى.

ـ الإداريين فى جهازى الدولة التنفيذى (الإداريين فى الوزارات والمجالس المحلية)، والتشريعي (القضاة).

جهات خارجية مثل المنظمات الدولية كالأمم المتحدة، ومنظمة الدول المصدرة للبترول OPEC، والاتحادات كالاتحاد الأوروبى، أو دولة قوية مثل الولايات المتحدة الأمريكية.

ويجدر الإشارة إلى التباين فى قدرة الجهات المختلفة فى التأثير على صانعى القرار، وهذا يرجع بصورة كبيرة إلى القوة المؤسسية لكل منها، فكلما زادت القوة زادت القدرة على التأثير. ومصادر القوة قد تتمثل فى إما مصادر خارجية للمؤسسة (مثل مدى مساندة المؤسسات المماثلة لها أو جهات أخرى مختلفة، ومدى مساندة المستفيدين من نشاط المؤسسة Clientele) أو داخلها (مثل درجة التجانس الناتجة عن الإفصاح عن أهداف المؤسسة والمشاركة الجماعية فى سبيل تحقيقها cohesion /unity، ودرجة توافر الخبرات والكفاءات والمعلومات الصحيحة، والقيادة الفاعلة leadership).

ماذا ومتى؟ What & When

المشاركة المجتمعية يجب أن تتم فى كافة مراحل صناعة السياسات العامة لمعرفة أولويات ورؤية كافة الجهات المعنية بدءًا من مرحلة تعريف المشكلة مرورًا باقتراح ودراسة البدائل المتاحة وتحديد المناسب منها ثم المراقبة وتقييم مردود التنفيذ للاستفادة منه فى تعديل السياسات، أو إلغائها، أو صياغة أخرى جديدة.

كيف؟ How

- يمكن تفعيل المشاركة المجتمعية من خلال العديد من وسائل وقنوات التواصل:

- جلسات الاستماع فى مجلسى الشعب والشورى لسماع آراء الخبراء والمختصين (technocrates) تضم خبراء متخصصين، وإداريين فى الجهاز االتشريعى والجهاز التنفيذى وممثلى مؤسسات المجتمع المدنى؛ بهدف تحديد البدائل فى ظل الإمكانات المتاحة لتلبية مطالب المجتمع وحل مشاكله والوصول إلى توصيات.

- لجان تشكل على مستوى الجهاز التشريعى والتنفيذى لدراسة البدائل (مشاريع، برامج، قوانين) وتحديد السياسات المناسبة. ومن ثم تكليف الحكومة باقتراح الموازنة فى إطار تلك السياسات، ويتم عرضها على مجلس الشعب لمناقشتها والتى تأخذ شكلًا من أشكال المساومة (bargaining) بين الحكومة والمجلس النيابى تنتهى بإقرار الموازنة.

- دراسة ومناقشة البيان الحكومى والذى يتضمن برامج (مثل برامج زيادة الاستثمار المحلى والأجنبى، وتحسين الأداء الاقتصادى، والتعليم، وتطوير الخدمات الصحية، والسيطرة على الأسعار والأسواق، وتحسين حالة المرافق العامة، ورفع كفاءة الجهاز الإدارى للدولة،.....) تعبرعن خطة عمل الحكومة. والهدف من الدراسة والتحليل، بل وأيضًا مراقبة التنفيذ هو الأخذ فى الاعتبار كافة النتائج عند وضع خطط عمل مستقبلية.

- مؤتمرات عامة يعقدها أصحاب المصالح (مثل مطالبة بعض المنتجين المحليين الحكومة بفرض ضرائب جمركية على بضائع مستوردة لحماية منتجاتهم المحلية) والأحزاب والحملات الانتخابية لعرض ومناقشة القضايا وبدائل الحلول.
- الإضرابات والوقفات الاحتجاجية التي تنظمها بعض الفئات المهنية، كإضراب عمال أحد القطاعات لتوصيل قضاياهم ومطالبهم لصانعي السياسات العامة، والضغط لوضعها في جداول الأسبقيات.
- أجهزة قياس الرأى العام، وتشمل على سبيل المثال الدراسات والتقارير التى تصدرها مؤسسات المجتمع المدنى مثل الجمعيات، وجهاز حماية المستهلك، ومراكز البحوث مثل مركز البحوث الاجتماعية والجنائية الذى يقيس الرأى العام فى

النواحى الاجتماعية، والجهاز المركزى للمحاسبات بما يصدره من مؤشرات، ومنها مؤشرات الفقر وغير ذلك.

- وسائل الإعلام المتنوعة المقروءة والمسموعة والمرئية، وهي تلعب دورًا هامًّا في إيصال بعض القضايا والمطالب إلى جدول الأولويات.
- وسائل التواصل الاجتماعى الإلكترونية عبر شبكة الإنترنت أو ما يسمى بالشبكة العنكبوتية (Twitter & Facebook) أثبتت تأثيرها الفاعل فى السياسات، فقد قضت على قضية الاتصال Communication بدءًا من انتخابات الرئيس الأمريكى أوباما وجمع التبرعات من خلال المواقع الإلكترونية إلى ثورة ٢٥ يناير بجمهورية مصر العربية، فقد رسمت هذه الوسائل منظورًا جديدًا للمشاركة المجتمعية.