



تنفيذ سياسات وبرامج الرعاية الاجتماعية



أولاً: مقدمة

إن البحث في موضوع تنفيذ السياسات العامة هو بالضرورة بحث في طبيعة ممارسة السيادة في الدولة وفي مراحل صنع القرار، أو بمعنى آخر بحث في طبيعة الدولة، ذلك أن جوهر هذا الموضوع هو انقسام المجتمع السياسي إلى فئة تسيطر على معطيات سلطة اتخاذ القرار (حاكم) وفئة أخرى يقع عليها واجب الالتزام بالقرارات والسياسات التي يتم إقرارها (محكوم). والبحث يثير أيضاً قضايا تتعلق بأحد أهم المفاهيم المستحدثة في دراسات الإدارة العامة، والتي أصبحت اليوم أحد أهم المواضيع وفي الآن نفسه أعقدها، حيث لقيت مسألة السياسات العامة عموماً وتنفيذ تلك السياسات على وجه الخصوص إهتماماً بالغاً وتداولاً واسعاً لدى الباحثين في علم الإدارة العامة وفي السياسة. والبحث في السياسات العامة هو كذلك حقل معرفي يتقاطع مع مختلف العلوم الاجتماعية من سياسة واقتصاد واجتماع.



ثانياً: التعريف بمفهوم تنفيذ السياسات

تستدعي هذه المرحلة تنفيذ البديل الذي تم تبنيه أي تحويله إلى نتائج عملية ملموسة. وتشير هذه العملية إلى مجموعة النشاطات والإجراءات والتدابير التنفيذية الهادفة لوضع السياسة العامة حيز الواقع العملي باستخدام الوسائل والامتيازات المادية والبشرية في سبيل تحقيق مقاصد السياسة العامة. والإدارة العامة هي الأداة التنفيذية التي تكلف بالانجاز حسب ما تقتضيه القرارات الصادرة عن سلطات الدولة. ويجدر الإشارة إلى أن الأجهزة الإدارية غالباً ما تعمل في ضوء قوانين عامة تجعلها تتحرك في حيز واسع لتقرير ما تريد فعله وذلك ضمن الهامش الذي توفره السلطة السياسية عادة لإصدار اللوائح التنفيذية والتنظيمية وفق الحدود والصلاحيات المخولة للإدارة العامة في الهيئات المركزية أو المحلية. كما يعني تنفيذ السياسة العامة تنفيذ الأوامر الشرعية للسياسة من خلال البرامج العامة.



لقد تعددت التعريفات التي تناولت مفهوم تنفيذ السياسات العامة، ولكنها اجتمعت على القول بأن عملية تنفيذ السياسات العامة لم تعد مهمة يسيرة أو نشاطا محدودا أو أداء يتم بمعزل عن الأطراف المعنية به كما يظن البعض. ذلك لأن السياسات العامة ليست نشاطا تلقائيا يتم تنفيذه من الأطراف المعنية كما هو الحال في تنفيذ بعض النصوص القانونية أو الإجرائية، وإنما بات التنفيذ يستلزم صياغة جديدة للمشاريع أو تصميم للبرامج أو تقديم لخدمات جديدة أو تدخل لتغيير سلوكيات أو تطوير أوضاع قائمة لم يعد بالإمكان استمرارها. وأي فشل أو تقصير في تنفيذ هذه المخرجات أو وصول هذه المنافع والعوائد لمستحقيها قد يؤدي إلى مشكلات سياسية أو اضطرابات أمنية يتعذر على النظم الحكومية تحمل نتائجها، وفي هذا الصدد يمكن تقديم بعض التعريفات الإجرائية لمفهوم عملية تنفيذ السياسات العامة على النحو التالي:

- يقصد بعملية تنفيذ السياسات العامة بأنها "الأنشطة والإجراءات الهادفة لإخراج السياسات العامة أو قراراتها إلى حيز الواقع، وذلك باستخدام الموارد البشرية والمادية والتكنولوجية المتاحة في سبيل تحقيق الأهداف العامة".
- ويقصد بها أيضا "العملية التفاعلية بين الأهداف والعوائد المطلوب والمرغوب تحقيقها من إقرار السياسات العامة".
- وهي كذلك "تلك الأنشطة والأفعال التي تبذل من أجل ترجمة السياسات العامة على أرض الواقع".
- ويُنظر إليها على أنها "نتاج التفاعلات بين السياسات والإطار المؤسسي لها".



ثالثاً: خصائص عملية تنفيذ السياسات

- العلاقة بين صنع السياسات العامة وأهدافها المحددة وبين الوسائل والأساليب المستخدمة في تنفيذها ذات طبيعة عضوية تقررهما الظروف المحيطة بعملية التنفيذ.
- من الممكن أن تتبدل وتتغير الأساليب والوسائل في عملية تنفيذ السياسات العامة كلما اقتضى الأمر، من أجل ضمان التوائم مع الغايات والعوائد المقصود تحقيقها.
- كلما كبرت معاني السياسات العامة واتسع نطاقها أو زاد غموضها أو درجة الاختلاف حولها، تطلب الأمر إيكالها إلى جهات تتمتع بالصلاحيات والسلطات التنفيذية الواسعة لتتمكن من التصرف بمرونة وحرية وسط هذه الاختلافات وأجواء الغموض التي تحيط بها.
- تطلب من الجهات القائمة على عملية التنفيذ أن تعي وتدرك المطلوب منها وأن تحرص على ترجمة ما أوكل لها تنفيذه وفقاً للمقاصد والغايات، بدلاً من الانشغال بمعاني الألفاظ والكلمات التي قد تعيق فهمها أو تضيق نطاقها.



رابعاً: متطلبات عملية تنفيذ السياسات

1. وضع الخطط التنفيذية:

يعتبر التخطيط ضرورياً لإنجاز أي عمل بطريقة سليمة، لذلك لا بد للإدارات وأجهزة الحكومة المختلفة من وضع الخطط التنفيذية اللازمة لتنفيذ السياسات العامة، منطلقة في عملها من السياسات أو القوانين التي تحدد الأهداف العامة التي يسعى صانع السياسات إلى تحقيقها وفق ما يتوفر من موارد مالية وبشرية. وتتم عملية التخطيط كأى عمل منهجي علمي لاتخاذ القرارات وفق الخطوات التالية:



■ تحديد الجوانب المختلفة للمشكلة التي يتوجب حلها من خلال خطة العمل وذلك بشكل إجرائي، وكمي قدر الإمكان، حتى تسهل عملية التنفيذ.

■ تحديد ودراسة مختلف البدائل الممكن إتباعها لحل المشكلة والتعرف على مزايا وسلبيات كل بديل.

■ دراسة المزايا والمحاذير لكل بديل من البدائل المقترحة لحل المشكلة واختيار البديل الأفضل.



2. تنظيم وتنسيق العمل:

لابد أن تنعكس الخطة التي يتم إقرارها بعد اختبار البدائل الأفضل في آلية عمل تنظيمية، إذ لابد من تقسيم الخطة إلى خطط وأهداف فرعية، يعهد بكل منها إلى وحدة من الوحدات التنظيمية الموجودة في الجهة المعنية أو إنشاء وحدة جديدة لها إن لم تكن موجودة، ولا بد لضمان حسن سير العمل من أن يتم التنسيق بين مختلف الوحدات في التنظيم الجديد أو المنشأ حديثاً ضماناً للتنسيق وعدم التضارب في العمل. ويستلزم ذلك عملية توصيف للوظائف المختلفة حسب الأصول العلمية، بحيث يعرف كل موظف واجباته ومسؤولياته وعلاقاته الوظيفية والصلاحيات الممنوحة له، وهذه خطوة يجب أن تسبق عملية التوظيف، لأن العمل (الوظيفة) هو الأساس الذي تعتمد عليه عملية تحديد المواصفات والمؤهلات المطلوب توافرها في شاغل الوظيفة المتصلة بعملية تنفيذ السياسات العامة.



3. توجيه الموظفين وقيادتهم:

تبقى عمليات التخطيط والتنظيم نوايا وأطر لا تظهر نتائجها إلا بعد مباشرة الموظفين العمل على تنفيذها. ومن هنا فإن العناصر البشرية تبقى الأهم، وهذا ما يفسر المفهوم الجديد للموظفين باعتبارهم موارد بشرية ينظر إليها على أنها الأقدر على إحداث النقلة النوعية المطلوبة في العمل، وهذا لا يتأتي إلا بوجود إدارات تفهم أن الإدارة هي إدارة البشر وحسن التعامل معهم وتشجيعهم وإرشادهم حول أفضل الطرق الممكن اتباعها للوصول للأهداف المطلوبة، فالمدبر أيا كان مستواه الوظيفي يجب أن يتمتع بمهارات قيادية يستطيع من خلالها تحفيز العاملين على أداء المهام، وتقديم مختلف أنواع الدعم لهم، لأن حسن القيادة ومهارة الإدارة عامل حاسم في خلق روح الفريق ونمط العمل الجماعي، والتي إذا غابت أدت إلى التأثير سلبيا على العمل. ولعل مثل هذه الروح الجماعية تفسر التطور الهائل لليابان لما تعطيه الإدارة اليابانية من تأكيد كبير على العمل الجماعي، وعلى الثقافة التنظيمية التي تخلق مناخا تنظيميا صحيا.

4. الرقابة على التنفيذ:

إن الحلقة الأخيرة في سلسلة العمليات الإدارية الرئيسية المرتبطة بمرحلة التنفيذ هي ممارسة الرقابة على العاملين وهم يؤدون عملهم، بحيث يمكن استكشاف حالات الانحراف عن تحقيق الأهداف وبالمستوى المطلوب قبل حصولها إن أمكن، أو حال حصولها وذلك لتداركها وتصحيح المسار، وترتبط هذه العملية بعملية التخطيط، ذلك أن الخطوة الأولى في عملية الرقابة هي تحديد الأهداف الواردة في الخطة، ومن ثم تحديد معايير الأداء، ومن ثم قياسه، وتحديد الفجوات بين الأهداف المخططة والعمل المنجز. إذ لا بد من توافر معلومات من خلال ما يسمى بعملية التغذية العكسية يتم على أساسها إجراء التعديلات اللازمة لتجسير أو سد الهوة بين ما تحدده الخطط وما يتم تنفيذه.



خامساً: أساليب عملية تنفيذ السياسات

1. الشراكة بين القطاعين العام والخاص:

وتعرف الشركة بأنها أوجه التفاعل والتعاون بين القطاعين العام والخاص المتعلقة بتوظيف إمكانياتهما البشرية والمالية والإدارية والتنظيمية والتكنولوجية والمعرفية، على أسس من المشاركة والالتزام بالأهداف وحرية الاختيار والمسئولية المشتركة والمساءلة، من أجل تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تهتم العدد الأكبر من أفراد المجتمع ولها تأثير بعيد المدى على تطلعاتهم حتى يتمكن المجتمع من مواكبة التطورات والمتغيرات بطريقة فاعلة وتحقيق وضع تنافسي أفضل.



2. الإسناد للغير:

وهي عملية تقوم من خلال التنظيمات القائمة على إيكال العمل في مجال معين للغير مثل ما هو قائم بالفعل في الولايات المتحدة الأمريكية عند إسناد إدارة مرافق السجون للقطاع الخاص.



3. خلق إدارات جديدة:

قد تنص السياسات العامة على إنشاء هيئة أو إدارة جديدة حين يكون الموضوع مستجدا ولم يسبق معالجته. كأن توجه الدولة إلى مكافحة الفقر وتوكل إلى وزارة أو مجلس أو إدارة متخصصة يتم إنشاؤها واستحداثها لتنفيذ هذه السياسات، وهذه الخطوة يحددها معيار الحاجة والقضايا الحديثة.



4. التنظيمات القائمة بالفعل:

وقد تناط مسؤولية تنفيذ السياسات العامة إلى الأجهزة الأمنية أو الاقتصادية القائمة حاليا لتتولى تنفيذها على أن تخولها مهام وصلاحيات إضافية للقيام بذلك، وعندها يمكن لهذه الجهات أن تستحدث أقسام أو وحدات فرعية تتبع لها لتتفرغ لهذه المهام، أو أنها توكل عملية التنفيذ لوحدة موجودة فعلا.

5. التنفيذ على المستوى المحلي أو شراكة دولية على المستوى المحلي:

- التنفيذ على المستوى المحلي: كأن تنص السياسات العامة على تحميل مسؤولية التنفيذ لكل الوزارات ولكل الأجهزة المركزية والمحلية. وعندها يكفي بالنص "على جميع الجهات الرسمية المختصة تنفيذ هذه السياسات".
- التنفيذ على مستوى شراكة دولية على المستوى المحلي: وهنا يتم التعاون بين منظمة دولية كصندوق النقد الدولي لتنفيذ سياسة عامة على المستوى المحلي مثل المساعدات الفنية التي يقدمها صندوق النقد الدولي لإصلاح الإختلالات الاقتصادية لدولة ما .



سادساً: مداخل عملية تنفيذ السياسات العامة

1. المدخل القانوني:

إن مرحلة تنفيذ السياسات العامة لا تتم إلا بعد سن القوانين والتشريعات العامة التي يضعها المشرع على هيئة صيغ عامة لتتولى بعد ذلك أجهزة الإدارة العامة "كل في مجاله" دراسة تلك التشريعات وترجمتها لواقع ملموس أي ترجمة القوانين المكتوبة وتحويل الكلمات إلى تصرف فعلي، ويبرز هنا دور القانون الإداري والذي يتم من خلاله وضع القواعد القانونية اللازمة لإنجاز أنشطة الإدارة العامة على نحو يحقق العدالة الاجتماعية من إتفاع المواطنين بالخدمات المختلفة التي تقدمها الدولة ومن أن السياسات تنفذ على نحو سليم، وفي الدول النامية يلاحظ أن مشاكلها لا تكمن في السياسات أو في برامج التنمية أو عدم قدرة النظام السياسي على إدارة شؤون الدولة، بل المشكلة تكمن في عدم قدرة أجهزة الإدارة العامة على تنفيذ السياسات العامة ووضع برامج التنمية موضع التنفيذ. إذا الأنظمة السياسية تحدد الأهداف والتوجهات العامة للدولة ثم تأتي أجهزة الإدارة العامة لتتولى مهمة التنفيذ والتطبيق في حدود القواعد القانونية المعتمدة، وذلك بالطبع يعتمد على مدى كفاءتها وقدرتها على التنفيذ.



2. المدخل الفني:

تتولى أجهزة الإدارة العامة تخطيط وتنظيم وتوجيه موارد الدولة المتاحة البشرية والمادية، على نحو يخدم الأهداف العامة التي تسعى الدولة للوصول إليها، وعليه فإن مقدار نجاح الحكومة على مواجهة متطلبات الأفراد وتحقيق التنمية الشاملة يعتمد على مقدار حسن إختيار ووضع الأسس والآليات ذات الكفاءة والفعالية على المستوى الفني، وتطبيق المفاهيم الإدارية الحديثة والإرتقاء بمستوى التنفيذ على نحو سليم.



3. مدخل مالي / رقابي:

السياسات التي تضعها الدول تمثل مجموعة من البرامج والمشاريع والتي لا يمكن تحويلها لواقع ملموس وتنفيذها إلا من خلال رصد المبالغ المالية والميزانيات التقديرية، والتي عادة ما تتولى الأجهزة التنفيذية مسؤولية إعدادها وإدارتها، إن مسألة إعداد الميزانيات التقديرية من الأمور التقديرية التخصّصية التي لا يمكن للساسة القيام بها نظرا لطبيعتها الفنية ولحاجتها لوجود المؤهلين من المحاسبين العاملين بهذا المجال، كما أن السياسات العامة لا يمكن لها أن ترى النور وتنفذ بشكل سليم ما لم يكن هناك نظام محاسبي يضبط الصرف ويراقب سلامة الإجراءات المالية ويحدد التجاوزات من سوء استغلالها وسوء توظيف الأموال العامة. أما الرقابة فيقصد بها الرقابة الإدارية للتأكد من مدى تطبيق توجهات وأهداف الخطط المركزية والسياسات العامة للدولة، والرقابة المالية لضمان حسن الصرف والإنفاق وسلامة توظيف الأموال العامة والحفاظ على ثروات الشعب، والرقابة القانونية للتأكد من تطبيق مؤسسات الدولة للقوانين واللوائح الإدارية المنظمة لأعمالها. وهذه جهود تقوم بها أجهزة الإدارة العامة المتخصصة وتصب في صالح النظام السياسي وتقوي أركانه ودعائمه، إذ أن إنجاح السياسات العامة للدولة أيا كانت طبيعتها مرهون بمدى فعالية أساليب الرقابة والمتابعة.

4. مدخل بناء القدرات والتمكين:

إن عملية بناء القدرات والتمكين تكمن في توفير الأشخاص الأكفاء من المديرين والموظفين القادرين على الاضطلاع بمهام ومسؤوليات وظائفهم، وتكوين صف إداري قادر على تنفيذ السياسات العامة بأبكر قدر من الكفاءة والفعالية، فتنفيذ السياسات العامة يعتمد على وجود قيادات وموظفين قادرين على فهم محتوى السياسات العامة وتحمل أعباء المسؤولية وعلى إدارة وتصريف شؤون العمل على أحسن صورة. لأجل ذلك برزت أهمية بناء القدرات وتمكين العاملين من خلال عملية تأهيل وتدريب وتطوير العنصر البشري القادر على القيام بعملية تنفيذ السياسات وترجمتها على أرض الواقع.



سابعاً: معوقات تنفيذ السياسات

(أ) المعوقات السياسية

تفشي ظاهرة الفساد
سواء على المستوى
الإداري أو السياسي

غياب واقعية السياسات
المطروحة من قبل الفاعلين
في عملية صنع السياسات

ضعف الإنسجام بين
النظام السياسي والنظم
الإدارية المعمول بها

إحتدام الصراع على مستوى السياسيين والمنفذين

(ب) المعوقات الإدارية

قصور في عملية التخطيط والتوجيه والتنسيق والتنظيم	عنصر التوقيت، قد لا يتناسب التوقيت الذي وضع لتنفيذ سياسة ما مع الظروف والمتغيرات التي ترفيها البيئة المحيطة	النقص في الكفاءات الإدارية والطاقات البشرية المنفذة
قصور في فاعلية نظم المساءلة	المركزية وغياب التمكين	قلة الموارد المادية أو المالية المخصصة لعملية تنفيذ السياسات
ضعف نظم المعلومات	غياب عملية المتابعة	غياب عملية المتابعة
-	مقاومة المنفذين	الغموض في توزيع الأدوار



(ج) المعوقات الاجتماعية

مقاومة الفئات المستهدفة

القصور في تهيئة المجتمع لتقبل تنفيذ
السياسات العامة المقررة

ثامناً: شروط عملية التنفيذ الجيد

شروط عملية التنفيذ الجيد

<p>توفير الكفاءات والمتخصصين في مجال تنفيذ السياسات العامة</p>	<p>تحديد المسؤوليات وتوزيع الأدوار بشكل واضح</p>	<p>وضوح السياسات وعدم غموضها، لأن الغموض واللبس في فهم السياسات قد يؤدي إلى سوء تطبيقها</p>
<p>—</p>	<p>تنفيذ أية سياسية عامة جديدة ينبغي أن لا يتجاهل أو يؤثر سلباً على تنفيذ السياسات العامة التي سبقتها</p>	<p>قابلية تنفيذ السياسات بأن يكون الإطار الفكري والقيمي للسياسات العامة منسجماً ومتطابقاً لتوجهات وقيم المنفذين، وأن يحدد الإطار القانوني والإجرائي الملزم لكافة الأطراف ذات العلاقة بالسياسات العامة</p>