الاستشراف كآلية لترشيد صنع السياسات العامة في الجزائر

الأستاذة: زعرور نعيمة

استاذ محاضر أ

جامعة بسكرة

الملخص:

من خلال هذه الدراسة سنحاول تسليط الضوء على الاستشراف كآلية لترشيد صنع السياسات العامة، على اعتبار الاستشراف وسيلة فعالة تساعد صانع السياسات في ترشيد اتخاذ القرارات الصائبة و اختيار البديل الأفضل من بين البدائل المتاحة لوضع سياسة عامة رشيدة وهذا من خلال ما يتيحه له من معلومات و بيانات تفيده في اتخاذ سياسة ما، فالسياسة العامة تمثل توجهات الكبرى للدولة في مختلف المجالات من خلال البرامج و الخطط المنتهجة

الكلمات المفتاحية: السياسة، الاستشراف، السياسة العامة، صانع السياسات، المستقبل

مقدمـــة:

تطور حقل السياسة العامة تماشيا مع المستجدات التي تحصل في العالم و بروز العديد من المشاكل التي تمس المواطن و تلبية احتياجاته و مطالبه، هذا ما دفع بصناع السياسة في الدولة لانتهاج سياسات و برامج بهذا الخصوص

صنع السياسات العامة عملية معقدة يشارك في صياغتها العديد من الأطراف الرسمية و المتمثلة في السلطة التنفيذية و التشريعية و القضائية، بالإضافة إلى الأطراف غير الرسمية منها الرأي العام، المجتمع المدني، الجماعات الضاغطة... وغيرها، الحكومات في مختلف

النظم السياسية تسعى إلى الحكامة و ترشيد صنع سياساتها، فزاد الاهتمام بصياغة هذه السياسات،كما أنها تمر بالعديد من المراحل بداية بتحديد المشاكل وتدوينها في الأجندة السياسية و ايجاد البدائل و اختيار أفضلها وتنفيذه حتى يتم حل المشكلة و تحقيق المطالب

ومشاكل السياسات العامة متباينة و متنوعة تمس مختلف القطاعات سواء على المستوى الاقتصادي ،الإجتماعي، الثقافي، السياسي، ولعلاج هذه المشاكل أو تفادى ظهورها استوجب على الدولة إيجاد الأطر والآليات الناجعة لمعالجتها أو تجنب وقوعها، و الاستشراف من بين الآليات التي برزت مؤخرا ساهمت في ظهور عدة دراسات استشرافية للعديد من الظواهر في مختلف المجالات، وبرزت إسهاماته حتى في حقل السياسات العامة

ومن هذا المنطلق برزت **إشكالية** دراستنا على النحو التالي:

إلى أي مدى يساهم الاستشراف في ترشيد صنع السياسات العامة في الجزائر؟

ولعلاج هذه الإشكالية اتبعنا **الخطة** التالية:

المحور الأول: مفاهيم أساسية حول السياسة العامة

المحور الثاني: الإطار النظري للاستشراف

المحور الثالث: دور الاستشراف في صنع السياسات العامة

المحور الرابع: أمثلة عن استشراف صنع السياسات العامة في الجزائر

المحور الأول: مفاهيم أساسية حول السياسة العامة

سنحاول من خلال هذا المحور التطرق إلى مفهوم السياسة العامة و بعدها الخصائص التي تتميز بها و في الأخير أنواعها

أولا: مفهوم السياسة العامة

قبل تعريف السياسة العامة نعرف السياسة و من ثم سنتطرق إلى التعاريف الواردة حول السياسة العامة

1) مفهوم السياسة

السياسة تشير إلى العمليات التي ينطوي عليها السلوك الإنساني و التي يتم عن طريقها إنهاء حالة الصراع بين (الخير العام) و مصالح الجماعات، وغالبا ما يتضمن ذلك استخدام القوة أو أية صورة من صور الكفاح ، وقد يقتصر استخدام المصطلح على الإشارة إلى العمليات التي تظهر داخل الإطار النظامي للدولة[1]

أيضا هي علم لأن في السياسة قواعد متواترة و منتظمة، يمكن إرساؤها أو يمكن التنبؤ بها، وهذه القواعد تختلف بالطبع عن تلك القواعد العلمية التي تستنبط في العلوم الطبيعية،لأن علم السياسة علم إنساني، تختلف قواعده عن علوم الطبيعة و الكيمياء [2]

كما يمكن الوقوف على أربع تصورات مختلفة للسياسة وهي

السياسة بمعنى فن الحكم و الأنشطة التي تؤديها الدولة: وهو التعريف التقليدي المرتبط بالأصل اليوناني ،تتقيد السياسة بممارسات الحكومة في هذه الحالة و تستبعد غالبية الأفراد و المؤسسات ...،

السياسة كنشاط عام يرتبط بإدارة شؤون المجتمع أكثر من الاهتمامات الخاصة للفرد هذا حسب أرسطو و اعتقاده بعدم قدرة البشر على إدراك الحياة الفاضلة إلا في مجتمع سياسي،

السياسة كوسيلة لحل النزاعات بالتوفيق و التراضي و التفاوض بدلا من استخدام القوة والعنف ، ويظهر هذا المعنى ضمنيا لدى وصف السياسة بأنها(فن الممكن art of possible) وهذا التعريف يميز بين السياسة كآلية سليمة تعتمد على الجدال و التحكم وبين الحلول العسكرية أو العنيفة،

السياسة هي جزء من محاولة الإنسان المستمرة لفهم نفسه ومحيطه ،وعلاقاته مع الآخرين ،والسياسة هي دراسة الدولة و مؤسساتها و أجهزتها و المهام التي تقوم بها هذه المؤسسات و الأجهزة و الغايات التي أنشأت من أجلها، وهي أيضا البحث عن العدالة و هي مفهوم القوة و النفوذ والسلطة هي نشاط الدولة،[3]

في تعريف آخر"هي مجموعة القرارات يتخذها العنصر السياسي أو المجموعة السياسية بشأن اختيار الأهداف المتعلقة بحالة معينة وطرق الحصول عليها وينبغي أن تكون هذه القرارات من حيث المبدأ ضمن قدرة واضع السياسات على تحقيقها..." [4]

أيضا"هي طريقة يمكننا من خلالها أن نفهم و ننظم شؤوننا الاجتماعية، وهي الوسائل التي يستطيع من خلالها بعض الأفراد و الجماعات السيطرة على الوضع أكثر من الآخرين ،وهو مفهوم نستخدمه كجزء من النماذج و الأطر الذهنية التي نفسر من خلالها أو نحاول أن نفهم العالم من حولنا" [5]

السياسة هي "عملية عامة ،تتفاعل فيها قوى و جماعات مختلفة و متصارعة، هي ظاهرة توزيع القيم على الأفراد و المواطنين داخل كل تنظيم سياسي ، بتطور المفاهيم كان المصطلح قد أخذ المناحي التالية:

- التصارع من أجل السلطان والحكم،
- التعيين السلطوي للقيم،
- كل ما تقوم به الدولة أو الحكومة من أعمال،
- الدراسة العلمية للمسلك الحكومي.[6]

2) مفهوم السياسة العامة

السياسة العامة "هي السياسة التي تضعها الإدارة العليا في أي مؤسسة أو منشأة أو وزارة أو دائرة فمثلا السياسة الحكومية هي التي تحدد الخطوط العريضة التي يضعها مجلس الوزراء ، وتشمل هذه السياسة أساليب تحقيق العدالة و تكافؤ الفرص بين المواطنين و الخدمات التي تقدمها الحكومة، وفي المؤسسات الخاصة فهي السياسة العمة التي تتيحها أو تنتجها المؤسسة كسياسة الإنتاج أو التسويق أو أوضاع العاملين"

أيضا "هي أسلوب للعمل اختير بطريقة مقصودة بعد استعراض كافة البدائل الممكنة ، ويقول لازويل و كابلان أن السياسة العامة هي برنامج مقترح لتحقيق بعض الأهداف و القيم المرغوبة، أما عملية وضع السياسة فهي صياغة هذا البرنامج (أو مجموعة البرامج) ووضعها موضع التنفيذ و متابعتها ثم تقييمها "[7]

في تعريف آخر " السياسة العامة تشير إلى توجهات الحكومة عبر اتخاذ القرارات و رسم السياسات في سبيل صيانة بنيتها التنظيمية و ممارسة أعمالها ،بهدف المحافظة على الأمن و النظام العام داخل المجتمع"

و السياسات العامة هي وسيلة لتحقيق أهداف النظام السياسي و غاياته ،وهي تعكس توازنات القوى السياسية الفاعلة و المؤثرة في النظام السياسي. ومن هنا كان ارتباطها بالقيم الإيديولوجية و الأهداف السياسية التي تتبناها النخبة الحاكمة و القيم والأهداف السياسية البديلة التي يتبناها أحزاب و قوى المعارضة [8]

عرف **أندرسون Anderson** السياسة العامة بأنها " برنامج عمل هادف يعقبه أداء فردي أو جماعي في التصدي لمشكلة أو لمواجهة قضية أو موضوع"[9]

عرف **فهمي خليفة الفهداوي** السياسة العامة " بأنها منظومة تتسم بالاستقلالية والتغير و التكيف والتبعية التي تتفاعل مع محيطها من خلال استجابتها الحيوية بالشكل الذي يعبر عن نشاط مؤسسات الحكومة الرسمية و سلطاتها المنعكسة في البيئة الإجتماعية المحيطة بها عبر

الأهداف المنتظمة في حل القضايا المستقبلية ،والتحسب لما ينعكس عنها ، وتهيئتها كمنطلقات نظامية لغرض التنفيذ و الرقابة والتقويم تجسيدا للمصلحة العامة في المجتمع" [10]

ثانيا: خصائص السياسات العامة

تتميز السياسة العامة بعدة خصائص نذكر منها ما يلي:

- ❖ هي عمل حكومي أي من اختصاص الحكومات أو ممثليها و من يعبرون عن إرادتها ،
- ❖ قد تقتصر على القول و لا تنشئ بالضرورة عملا ماديا ملموسا،
- ❖ قد تكون مجرد موافقة ضمنية على واقع معين،
- ❖ قد تكون جهدا حكوميا مباشرا أو غير مباشر من خلال أجهزة الدولة الأخرى، فالسياسات العامة في الغالب قوانين على اعتبار أن السلطة التشريعية مخولة قانونا بوضع السياسات العامة التي على الحكومة تنفيذها، ولكن هناك سياسات تصدرها الحكومة تحت مسميات مختلفة تعتبر سياسات عامة [11]
- ❖ تستهدف السياسة العامة معالجة مشاكل عامة،
- ❖ تستهدف تحقيق المصلحة العامة و ليس المصالح الضيقة لفئات محدودة من السكان،
- ❖ تعتمد الحكومة في تنفيذها للسياسات العامة عدة وسائل و هياكل إدارية كالوزارات و الإدارات الحكومية...،
- ❖ يعتمد تحديد السياسة العامة على الأساليب العلمية، حيث تستعين الحكومة بالخبرة و المشورة العلمية، و تعتمد الحقائق و التخطيط السليم حتى تضمن فعالية السياسات الموضوعة،

- ❖ لابد أن تكون منسجمة مع البيئة التي تعمل فيها وكذا تراعي طبيعة المجتمع الذي تعمل فيه الحكومة،حيث تعتب القيم الاجتماعية و السياسية و الاقتصادية و الثقافية محددات للسياسة العامة الفعالة،
- ❖ السياسة العامة ذات سلطة شرعية حيث لابد من إصدار قانون أو مرسوم بشأنها بمجرد إقرار سياسة معينة ،
- ❖ السياسة العامة مقصودة وليست عشوائية،
- ❖ توازي السياسة العامة بين الفئات و الجماعات المختلفة لأنها محصلة التفاعلات المختلفة داخل البيئة من أحزاب و جماعات مصالح و نقابات...،
- ❖ تمتاز بالاستمرارية بمعنى أن لا يقوم واضعو السياسة العامة بإلغاء السياسات بشكل متكرر بل يكتفون بإدخال تعديلات جزئية. [12]

ثالثا: أنواع السياسة العامة

سنتناول في ما يلي أنواع السياسة العامة، أو كما يطلق عليها البعض مجالات، تصنيفات، أو أنماط السياسات العامة

1) **أنواع السياسات العامة في ضوء الأفعال التي تقوم بها الحكومة:**تقوم الحكومة بعدة أدوار لحماية المصلحة العامة وتحقيق التنمية ، ولذا الحكومة في هذا الإطار تقوم بعدة أعمال منها ضبط الصراعات بين المجموعات ، وجباية الضرائب و تنظم المجتمع ...، و وفقا لهذا التصنيف سنتناول الأنواع التالية:[13]

1. **السياسات العامة الإستخراجية:** وتتجسد في توجهات الحكومة في تعبئة الموارد المادية والبشرية و استخراجها ، وتقوم الحكومة برسم سياسات عامة بهذا الخصوص ،**وتعتبر الضرائب** من أهم الأشكال الإستخراجية للموارد ،و أداة مهمة في إعادة توزيع الدخل و وسيلة مانعة للتضخم، فالسياسات العامة الإستخراجية

تهدف لاستدامة الإيرادات العامة لأجل تغطية النفقات العامة، و تسهم في حماية المنتجات الوطنية و إعادة توزيع الدخل ، ومعالجة العجز في ميزان المدفوعات، وتعتبر في نفس الوقت عنصرا في توجيه و سائل الإنتاج نحو الفروع الإنتاجية التي ترغب الحكومة في تنميتها،[14]

2. **السياسات العامة التوزيعية:** هي سياسات هادفة تتناول توزيع الأموال و الخدمات و الجوائز و الفرص أو المنافع و القيم على الأفراد و الجماعات في المجتمع ، بحيث يتمكن كل فرد في المجتمع من الاستفادة منها ، و يعتمد قياس كفاءة التوزيع على كمية القيم الموزعة ، و الأطراف المستفيدة من التوزيع،[15]
3. **السياسات العامة لإعادة التوزيع:** هي سياسات ترسمها الحكومة تعنى بقضية إعادة النظر في توزيع الدخل ،فهي خيار تفضيلي تتبناه الحكومة في سبيل تحقيق امتيازات خاصة لجهة معينة من المجتمع على حساب جماعات أخرى موجودة فيه و من أساليب السياسات العامة في إعادة التوزيع مثل:عمليات التأميم ،إعادة هيكلة المؤسسات الإدارية العامة الخدمية و الإنتاجية...، [16]
4. **السياسات العامة التنظيمية**: هي سياسات تهدف لتنظيم سلوك الأفراد والجماعات و إيجاد الحلول للنزاعات وفق القيم و الثوابت الحضارية للمجتمع،من خلال النصح و الإرشاد، و تقديم الإغراءات المادية، ولتعقد الحياة وتزايد لأنشطة الحكومة لمواجهة المشاكل الموجودة بالمجتمع ،وتمس هذه السياسات مختلف المجالات،[17]
5. **السياسات العامة الرمزية:**وهي سياسات توليها الحكومة اهتماما كبيرا عند اتخاذها و الهدف منها تعبئة الجماهير بالقيم السياسية المحبذة و الاعتزاز بالهوية المجتمعية من خلال البطولات و الانتصارات المسجلة في تاريخها[18]، ومن بين تلك السياسات الاحتفال بالرموز الوطنية و بالبطولات ،وكذا زرع بعض القيم و

الإيديولوجيات كالحرية والديمقراطية...، كلها أمور تساهم في إشعار الفرد بالشرعية الحكومية و استعدادهم للقبول بالسياسة العامة.[19]

2) **أنواع السياسات العامة في ضوء الأهداف الكبرى:** وهذا التصنيف يتضمن ثلاثة أنواع وهي:

1. **السياسات العامة لأجل الحفاظ على النمو الإقتصادي:** تعنى بتطوير المجالات الإقتصادية ،فالحكومة تقوم بدراسة إمكانية الإنتاج و إيجاد معايير تتوافق ومستوى توفير السلع والخدمات للأفراد في المجتمع ،و حساب النمو السكاني وكيفية تأمين الحاجات الأساسية، من خلال الرشادة في استخدام الثروات و تطوير التجارة وتشجيع الاستثمارات ،والسعي نحو زيادة الإنتاج والسيطرة على ظاهرة التضخم والبطالة في المجتمع،
2. **السياسات العامة لأجل تحسين الظروف الإجتماعية للمجتمع:** الحكومة تسعى لتحسين مستوى حياة الأفراد في المجتمع ،و تلبية احتياجاتهم ،و توفير حياة أفضل لهم،و هذا ما يجعل الحكومة ملزمة على اختيار البديل الأفضل والذي يسهم في تحقيق مطالبهم وتحسين ظروفهم الإجتماعية، فسعي الحكومة لتحقيق الرفاه لمواطنيها بالمجتمع من خلال السياسات التي ترسمها في مجال الصحة و التعليم توزيع الدخل الخدمات الإجتماعية فهي حتما ستفوز بقيمة الوطنية،
3. **السياسات العامة لأجل الحفاظ على الأمن الوطني:** تحقيق الأمن الوطني منوط بتحقيق السياسات العامة لأهدافها على الصعيد الإجتماعي و الإقتصادي، فالسياسات العامة المتخذة في هذا المجال دور هام لإبراز قوتها ، لذا فعلى الحكومة التوقع و التنبؤ بالقوى الخارجية المحيطة بها و بأمنها .[20]

المحور الثاني: الإطار النظري للاستشراف

أدى الاستشراف دورا كبيرا في حياة البشرية على مر العصور وتعددت صوره من تنجيم و رؤيا و تنبؤ وغيرها، التي مثلت مراحل طويلة للتطور التاريخي له و الذي جاء ليبحث في مستقبل الإنسان و صلته بالآخرين، يعد مصطلح الاستشراف من أقدم المصطلحات المستخدمة في مجال الدراسات المستقبلية، واتسعت برامج الاستشراف لتشمل القطاعات السياسية و الاقتصادية و النفسية و التعليمية ...وغيرها، على اعتباره عملية نظامية تبحث في تطوير تقنيات المستقبل و تفاعلاتها مع المجتمع و البيئة لغرض إرشاد الفعاليات التي تصمم و تنتج المستقبل المرغوب فيه، وبدت ممارسات الاستشراف واضحة في السياسة العامة[21] في الكثير من الدول وهذا التطور صاحبه تطور في أدواته أيضا، ومن خلال هذا المحور سنحاول إزالة الغموض عن هذا المصطلح من خلال بعض التعاريف التي وردت بهذا الخصوص ، بالإضافة إلى كل ما له صلة بالاستشراف من أهمية و أهداف و مراحل

أولا: مفهوم الاستشراف

سنحاول في ما يلي تقديم التعريف اللغوي للاستشراف و من ثم التعاريف الاصطلاحية للمفكرين الواردة حول الاستشراف

1) لغة:

هو التطلع للشيء، فبحسب معاجم اللغة العربية هو رفع البصر للنظر إلى الشيء باسطا كفه فوق حاجبيه كالمتضلل من الشمس حتى يبصره و يبينه أي يتطلع إليه

أما قاموس أكسفورد عرف الاستشراف بأنه "القدرة على توقع ما هو ممكن الحدوث و استخدام هذا التوقع للإعداد (التهيؤ) للمستقبل"

قاموس لونك مان للانكليزية المعاصرة عرف الاستشراف بأنه "القدرة على تصور ما يمكن أن يحدث مستقبلا فاسحا المجال للشخص للتصرف للمساعدة أو لمنع التطورات من الحدوث ، أي أنه تصور مستقبلي"[22]

قاموس كمبرج يعرف الاستشراف بأنه "هو القدرة على الحكم بطريقة صحيحة على ما سيحدث مستقبلا و تخطيط تحركاتك بناءا على تلك المقدرة" [23]

2) اصطلاحا:

ورد العديد من التعاريف حول الاستشراف نذكر منها:

Coates يعرف الاستشراف بأنه "هو العملية التي فيها يبدأ الفرد بفهم كامل القوى التي تشكل المستقبل في المدى البعيد و التي يجب أن تؤخذ في الحسابات عند صياغة السياسة، التخطيط، و اتخاذ القرار،... و يتضمن الاستشراف الوسائل الكمية و النوعية للمراقبة و مؤشرات تطور الأفكار و الاتجاهات و التطورات الأكثر فائدة و المرتبطة بتحليل نتائج السياسة"

Horton عرفه "بأنه هو عملية تطوير سلسلة من الرؤى للطرق المحتملة التي يمكن أن يتطور من خلالها المستقبل و فهم هذه الطرق بشكل كافي من أجل التمكن من اتخاذ القرار بشأن ماهية القرارات الواجب اتخاذها لخلق مستقل أفضل"

Foren Ipts يعرفه بأنه "هو العملية التشاركية المنظمة التي تولد المعرفة حول المستقبل و تختلف الرؤية المتوسطة و الطويلة الأمد التي تستهدف توفير الدعم لاتخاذ القرارات الحالية ، وتحشيد المبادرات المشتركة"

Georghiou & Keenan يعرف الاستشراف بأنه" واحد من أهم الأدوات لتحديد الأولويات في العلم و سياسة الإبداع للأسباب الجوهرية التي تضمنتها ممارسات

الاستشراف في استكشاف الفرص المستقبلية و إعادة توجيه نظم العلم و الإبداع بالتوازي مع بناء شبكات جديدة و جلب الفاعلين الجدد إلى النقاش الاستراتيجي"

وفي تعريف **لفته** الاستشراف هو " تطلع نحو المستقبل لتوقع طبيعة و أهمية التغيرات و التطورات المستقبلية قبل أن تحدث"[24]

عرف **التركي** الاستشراف بأنه " منهج لا يسعى للتنبؤ بالمستقبل أو التخطيط له ،بل يقوم بإجراء مجموعة من التنبؤات المشروطة (السيناريوهات) التي تفترض الواقع تارة و المأمول تارة أخرى، أيا كانت طبيعة الصور المأمول فيها دون أن تنتهي إلى قرار بتحقيق أي من هذه الصور فهذا أمر يدخل في حيز التخطيط ، بهذا المعنى فإن الاستشراف هو دراسة لحالات احتمالية لها شروط و مؤشرات معينة، تصاغ في بدائل على شكل مشاهد مستقبلية مترابطة منطقيا" [25]

ثانيا: خصائص الاستشراف

للاستشراف عدة خصائص نلخصها فيما يلي:

- **الرؤية الشاملة** : فتداخل الظواهر وترابطها تفرض على المستشرف الأخذ بعين الاعتبار جميع المتغيرات في الحسبان لما يتعلق الأمر بدراسة طويلة المدى،
- **متغيرات كمية و نوعية:** يأخذ الاستشراف بالمتغيرات الكمية و يوليها اهتماما كبيرا، وفي نفس الوقت يعتقد المستشرف أن هناك بعض العناصر غير قابلة للقياس و فيه احتمال عدم قابلية تحديدها و بالرغم من ذلك يأخذها بعين الاعتبار،
- **علاقات متحركة:** فالعلاقات المدروسة من طرف المستشرف أو المدروسة بطريقة استشرافية يغلب عليها الطابع المتحرك فهي غير ثابتة، تتغير و يشرح بعضها البعض الآخر، هو ما يعرف بالتحليل الديناميكي وهو جوهر منهج الاستشراف فنادرا ما نجد دراسة استشرافية اعتمدت على التحليل الستاتيكي، فالمستشرف يتتبع

الظاهرة في الماضي و الحاضر ثم يستكشف و يرسم مساراتها المستقبلية المتعددة،فالظاهر تخضع لمبدأ الاستدامة عند المستشرف،

- **شرح الحاضر من خلال المستقبل:** المستشرف يعمل على الأخذ في الحسبان أن الحاضر حالة متحركة ناتج عن الضغوط المفروضة من طرف القوى الموجهة نحو المستقبل و القوى الموجهة بالعكس(من المستقبل إلى الحاضر) ومنه فإنه إلزامي على المستشرف أن يأخذ في عين الاعتبار كذلك المستقبل المرتبط بالحاضر بنفس الطريقة التي يأخذ فيها بعين الاعتبار أن الحاضر يفسر أو يبرر الماضي،
- **المستقبل متعدد:** المستقبل بالنسبة للمستشرف هو ما يجب فعله أو عمله، إذا المستقبل متعدد و هذا التعدد مفسر حسب درجة حرية الفعل الإنساني[26]، وعلى المستشرف ألا يكتفي باستكشاف أو تحديد أو رسم مستقبل واحد للظاهرة المدروسة، بل يضع كل الاحتمالات و يدرسها بدقة لإزالة حالة عدم التأكد المرتبطة بالظاهرة المدروسة،
- **إرادة الفاعلين أو الأفراد:** يأخذ الاستشراف في تحليله بعين الاعتبار كل الفاعلين، فيجعل الأفراد ضمن التحليل و يعطي كل فرد مكانته في عملية بناء المستقبل، و منه فدور المستشرف يبدأ بتحديد الفعل المحرك لإرادة الفاعلين في الظاهرة المراد دراستها، و إهمال إرادة كل الفاعلين أو بعضهم في الدراسة الإستشرافية يحد من مصداقية الدراسة [27]

ثالثا: أهداف الاستشراف

- اكتشاف المشكلات قبل وقوعها، و من ثم التهيؤ لمواجهتها أو حتى لقطع الطريق عليها و الحيلولة دون وقوعها، وبهذا تؤدي الدراسات الإستشرافية وظيفة الإنذار

المبكر و الاستعداد المبكر للمستقبل و التأهيل للتحكم فيه أو على الأقل المشاركة في صنعه،

- بلورة الاختيارات الممكنة و المتاحة و ترشيد عمليات المفاضلة بينها و ذلك بإخضاع كل اختيار منها للفحص ، بقصد استطلاع ما يمكن أن يؤدي إليه من تداعيات و ما يمكن أن يسفر عنه من نتائج،
- إعادة اكتشاف أنفسنا و طاقاتنا و مواردنا و بخاصة ما هو كامن منها ، و الذي يمكن أن يتحول بفضل العلم إلى موارد و طاقات فعلية، وهذا بدوره يساعد على اكتشاف مسارات جديدة يمكن أن تحقق لنا ما نصبوا إليه من تنمية شاملة سريعة و متواصلة، وتعبئ الطاقات لمواجهة تحديات المستقبل،[28]
- وسيلة مساعدة على اتخاذ القرار من خلال الأخذ بعين الاعتبار التقاطعات في تسيير وضعية معطاة و هذه الأداة تأخذ مبدأ القطيعة في تصور الأحداث و بناء الرؤى الإستشرافية[29]

المحور الثالث: دور الاستشراف في صنع السياسات العامة

الاستشراف له دور مهم في ترشيد صنع السياسات العامة وهذا ما سنوضحه من خلال النقاط التالية:

1) يوفر المعرفة لصناع السياسة فالاستشراف يوفر حقائق و أرقام حول المستقبليات الممكنة التي لا يكن توفيرها من دونهم، ويمكن لصناع السياسة استخدامها في تصميم السياسة العامة ،
2) إضافة قيمة إلى عملية صنع القرار السياسي من خلال تنظيم تفكير تخيلي في تدخلات المجموعات الكبيرة مثلا، و المساعدة في خلق الطاقة للتغيير و الإحساس بأن هناك حاجة ملحة، يستطيع المستشرف مساعدة صانعي السياسة في خلق

سيناريوهات أو تخيلات لمستقبل أفضل أو ممكن مع أصحاب المصالح و المواطنين، وسيخلقون من خلال هذه العملية طموحات تشجع الناس على التحرك،

3) مساعدة صناع السياسة في عملية إدارة أجندة السياسة ، فالأجندة السياسية من خلال تعريفها مزدحمة، وهكذا نجد تيارات لا تنتهي من القضايا تتنافس لكي تنال انتباه السياسيين و صناع السياسة، و يحاول السياسيون من خلال إدارة الأجندة جلب الانتباه نحو قضايا معينة، و يمكن الدراسات المستقبلية المساهمة في ذلك،

تنظيم الأجندة مهم جدا ، فصناع السياسة و أصحاب المصالح دائما يسعون لتدوين قضاياهم في الأجندة السياسية و الدراسات المستقبلية يمكن أن تكون وسيلة إما لترويج تلك القضايا أو لإقصائها[30] فهي قادرة على أن تبين سبب الأهمية القليلة لبعض القضايا في المستقبل ، بينما قد تبين أن قضايا أخرى ذات أهمية متميزة للتطورات المستقبلية لكنها لا تعار إلا القليل من الانتباه و تجذب الحوادث و الأزمات الصغيرة صانعي القرار باستمرار نحو المشاكل الآنية و نحو الحلول الفورية، في حين أن الدراسات المستقبلية قد تساعدهم في تأمل القضية من منظور استراتيجي ، لكي يصلوا إلى حلول أكثر إستراتيجية و ديمومة،

4) يمكن استخدام الدراسات المستقبلية من قبل صناع السياسة لوضع سرد للأزمات المتوقعة، كما أنه بإمكانها أن تؤطر من قبل المستقبليين كطريقة لمساعدة صناع السياسة لإيجاد الزخم المطلوب لاختراق الحواجز التنظيمية و السياسية و العلمية، كما تساعدهم على تمييز المخاطر [31]، لذا يجب على صناع السياسة استخدام التفكير المستقبلي في صنع السياسات العامة لمحاولة توقع التغير الحاصل، و يتمكن صناع السياسة العامة من خلال تحليل الاتجاهات و التحذيرات المبكرة من التفكير حول التغيرات الممكنة التي قد تؤثر على المنطقة التي تدور سياساتهم فيها وسيمكنهم هذا من البدء بتجربة الحلول الممكنة و البحث في الأسباب[32]

الذهنية الإستشرافية لدى السكان و واضعي السياسات على أساس المعلومة الصحيحة و الرقم الجيد هي الوضع الفكري و النفسي الوحيد الذي يجنب المجتمع حالة الغفلة، و التوقع للمدى البعيد هو جوهر عملية اليقظة لأن الوحيد الذي يحول دون ارتكاب خطأ اسمه الغفلة، و عندما تبلغ حدود الغفلة قضايا الأمة و خبايا المستقبل تكون العواقب أكثر إيلاما

تصبح اليقظة مفهوما استراتيجيا عندما توظف لصالح الاستشراف و صناعة الغد، يمكننا البدء بإطلاق خلايا اليقظة الإستراتيجية على مستوى الإدارات و المؤسسات و ما يعرف بالجماعات المحلية. هذه الخلايا تتكفل ببناء قواعد إحصائية محلية حسب النشاطات الاقتصادية و المؤشرات الإجتماعية بحيث تخضع تلك القواعد للتحين المستر و لمفهوم التقدير حسب الزمن.

بناء نماذج قياسية محلية تصب في النموذج الاقتصادي و الاجتماعي الوطني الذي من شأنه مساعدة الدولة على وضع لوحة قيادة للتطورات الاقتصادية و الاجتماعية للسكان في كل الاتجاهات: تعرف اتجاهات الطلب الداخلي على السلع و الخدمات بدقة، الموارد المتاحة في الاقتصاد في جوانبها المادية و البشرية و المعرفية، الموارد المالية المتاحة ضمن الثروة القومية و السبل الناجعة لاستخدامها في إطار الموازنة العامة و أخيرا الموارد الممكن استحداثها من الاستثمار في مصادر المستقبل مثل مصادر الطاقات المتجددة، الأبحاث الفيزيائية و أبحاث الفضاء، تكنولوجيا الغذاء و الأمن الغذائي، تكنولوجيا النانو، استخدامات البكتيريا في الصناعة و تكنولوجيا المعلومات

و اليقظة الإستراتيجية تعني أربع عمليات ذات قيمة وهي:

1. الانتباه إلى أن المستقبل حافل بالإشارات ضعيفة الظهور عن بعد و قد تصدمنا بظهورها بشكل فجائي مثل الفيضانات،

2. التنبؤ بتلك الإشارات قبل ظهورها عن طريق الإستثمار في طرق التوقع و نظم المعلومات و قياس المؤشرات ذات العلاقة بالتطورات الإقتصادية و الإجتماعية مثل متابعة تطور مؤشرات أسواق المال في اقتصاد مخاطر،
3. الكشف عن علاقة تلك الإشارات ذات الصبغة المستقبلية بحاضر المجتمع و درجة تلك العلاقة و كيف يجب أن تكون السياسات الملائمة مثل تأثير أسعار الغذاء في المستقبل على موازنة الدولة اليوم و تخصيصات الدعم الفلاحي و الغذائي،
4. تطوير الذهنية الإستشرافية لدى السكان و واضعي السياسات تمهيدا لإقامة مجتمع المعلومات و الإقتصاد المبني على الاستشراف [33]

المحور الرابع: أمثلة عن استشراف صنع السياسات العامة في الجزائر

الحكومة الجزائرية أدرجت في مخطط عملها الذي وافق عليه مجلس الوزراء المنعقد في 17 سبتمبر 2012 ، موضوع منظومة الإحصاء و الإعلام الإحصائي بعد أن خصصت للاستشراف و الإحصاء كتابة دولة كاملة لدى الوزير الأول كإشارة سياسية عالية المستوى عن وعي السلطات بأهمية المعلومة الإحصائية و الإعلام الاقتصادي في رسم السياسات العامة للدولة [34]

- ✓ **استشراف التعليم العالي في الجزائر (نظام الألمدي):**

يحمل هذا النظام فكرة تقريب التكوين الأساسي من سوق الشغل، و هو نظام نشأ ضمن التكوين المعرفي الفرونكفوني ، و بالنسبة للجزائر فهو نسخة طبق الأصل للنظام الفرنسي، وهذا ما يقال عن العديد من السياسات في مختلف القطاعات التي تعتمد في منهجيتها على المرجعية الفرنسية

" ليس عيبا الاقتباس من تجارب الدول الناجحة و لكن يعد من الخطر اقتباس التجارب ذات المحتوى الاجتماعي و الثقافي و ربما السياسي و تطبيقها" ، (لأن لكل بيئة خصائص تتميز بها يجب مراعاتها أثناء رسم أي سياسة أو تطبيق أي سياسة مستوردة)

فما بالك إذا كانت هناك عوامل فنية تميز هذه التجربة عن تلك، و بالفعل التجربة الفرنسية في مجال التعليم العالي تختزن صورة التكوين النوعي للإجابة عن سؤال السوق الذي يستهدف التشغيل في فرص عمل ذات طابع مهني، سوق مدعوم بأداء اقتصادي مبني على الثروة و يعاني من ميزانية دولة عاجزة ومن قيود فنية تخص هيكل الإنتاج الذي عليه أن يحافظ على ميزته التصديرية في الفضاء الأوروبي قبل أن يتحول إلى يونان ثانية نقل حرفي

أما الجزائر فهي دولة لا تصدر الثروة و لا قدم لها في سوق المنافسة، و رؤيتها في مجال السياسات الاقتصادية ضيقة تخرج سنويا 150ألف جامعي في ظل النظام الكلاسيكي أغلبهم باحثون عن الشغل، أما في نظام الألمدي و بقاء سوق العمل على حاله أو بافتراض تطوره المحدود على سلم المرونة في المدى القريب، فإن هذا النظام سيرفع من نسبة الخرجين بسبب قصر مدة الليسانس و قيود الانتقال إلى الماستر، هذا الوضع يغذي مفردات الثورة وسط الجامعيين بدون

والمطلوب عمله حسب رأي بشير مصيطفى و هو مختص بالاستشراف مراجعة الفكرة من أساسها فالمشكلة تجاوزت المطابقة بين النظامين الكلاسيكي و الألمدي إلى إخضاع منظومة التعليم العالي في الجزائر[35] لحقائق الاقتصاد الوطني و للمعادلة الاجتماعية و النفسية للطالب الجزائري من جهة و لقيود التنمية التي يجب أن تقوم على نوعية المعرفة من جهة ثانية، و ربما يكون أقصر طريق هو إلغاء النظام الجديد و الاستثمار في تطوير النظام الكلاسيكي على سلم نوعية التكوين و البرامج ذات الصلة بالمؤسسة و واقع الشغل،كما يكون مفيدا أن تتدخل أعلى سلطة في البلاد ممثلة في مؤسسة الرئاسة للحسم في ملف سيظل ساحة جدل

كلما اقتنع الجميع بأنه ملف تشترك في صياغته تجارب دول مختلفة ليست بالضرورة تجارب ناجحة في مجتمع مختلف لأنها تعكس وضعا اقتصاديا و اجتماعيا مغايرا

ومن خلال استقراء الواقع وما نلحظه هو تزايد خريجي الجامعة بمختلف التخصصات التي تضمنتها، في مقابل سوق شغل ضيق جدا ما أدى بالطلبة إلى التوجه لوظائف لا تمس بصلة تخصصاتهم هذا ما انعكس سلبا على مستوى أدائهم لوظائفهم، وكذا بروز احتجاجات لدى طلبة الليسانس و الماستر، وتعداه الأمر حتى في أوساط طلبة الدكتوراه حيث نجد طالب بشهادة دكتوراه لا يمتلك وظيفة

- ✓ **استشراف السياسة الطاقوية في الجزائر(الطاقات المتجددة)**

الجزائر تتربع على عرش السوق الطاقوية تجاه أوروبا ، و المتتبع للمسعى الأوروبي في مجال استهلاك الطاقة يكتشف بأن العام 2050 سيكشف عن سوق طاقوية جديدة و متطورة لصالح الطاقات النظيفة و أن سلوكا جديدا ينمو بين المواطنين في الاتحاد الأوروبي لاستخدام هذا النوع من الطاقة و أن ألمانيا بدأت في تحويل حرارة باطن الأرض إلى سطحها عن طريق تقنية (الجيوترميك) ،و أن فرنسا بصدد إعداد الدراسات التقنية لإطلاق محطات شمسية إقليمية بطاقة 20 جيكاواط على آفاق 2020، و أن أوروبا تستهدف إحلال الطاقة النظيفة محل الطاقة التقليدية بالقدر الذي يستجيب لتوصيات مؤتمر كوبنهاجن حول البيئة أي خفض الانبعاث الحراري السام بنسبة 80% وكمرحلة أولى ستحتل الطاقة الشمسية 15 % من الاستهلاك[36] الأوروبي إلى جانب طاقات محلية متولدة عن المياه و الرياح، مشهد يدفع بالبحث في التحكم أكثر في تكاليف الإنتاج و يقلل بالتالي من سعر الوحدة الحرارية و يبعث سوقا أخرى تختلف كلية عن السوق الحالية و بشكل هيكلي

صرح لستر براون بأنه "تتوفر الجزائر على طاقة شمسية كافية لتموين الاقتصاد العالمي برمته" وهذا على هامش ندوة للطاقة عقدت بمونريال في سبتمبر 2010 ، و بالفعل الجزائر

لها خام من الطاقة غير قابلة للنضوب منها الطاقة الشمسية،طاقة الرياح، طاقة المياه، و لكن لتثمين تلك الطاقة يشترط رؤية شاملة تجمع بين البعدين السياسي و الاقتصادي معا ، فتحت قيد التكنولوجيا لا تتمتع الجزائر بالقدر الكافي من إمكانيات الإنتاج بمستوى الحجم و الأمن الصناعي ، وتحت القيد المالي ليس لها القدر الكافي من إمكانيات الاستثمار موازاة مع خطط الإنفاق العمومي الحالية، وتحت القيد الفني توصف الاستثمارات في الطاقات المتجددة بالاندماج الصناعي و الجهوي الذي يحمل مدلول المشروعات المشتركة و ذلك بسبب تفاوت تكاليف الإنتاج و حجم السوق و مستوى الطلب من دولة لأخرى

لذا يجب استغلال حاجة الشمال لشمس الجنوب ، و استباق خطوات الشركاء المحتملين في منطقة الشرق الأوسط و شمال إفريقيا، وتلبية الطلب الداخلي المتزايد على الطاقة و منها الطاقة الكهربائية،و التثمين التجاري لمدخلات الطاقة المتجددة التي تزخر بها الجزائر بالسعر العادل الذي يضمن حقوق الأجيال[37]

الخاتمــة:

نستخلص في الأخير بأن الاستشراف آلية مهمة في يد صانع السياسات العامة ،على اعتباره يرسم خطط استباقية و له رؤية مسبقة لما يمكن أن يحدث ، و يساهم في ترشيد المفاضلة بين البدائل بما يخدم المجتمع ، كما له وظيفة التنبيه و التحذير من وقوع المشاكل و المخاطر التي قد تواجه المجتمع مستقبلا

وهذه الآلية إذا تم الاعتماد عليها من طرف صانع السياسة العامة فستكون السياسات المتخذة رشيدة و فعالة تسهم في تحقيق التنمية، فالرؤية الإستشرافية من خلالها يمكننا تفادي العديد من المشاكل المحتمل حدوثها و هذا في إطار ترشيد قرارات صناع القرار في الدولة، و الحفاظ على موارد الدولة و استدامتها حفاظا على موارد الأجيال اللاحقة

لو أن صانعي السياسات العامة في الجزائر اتخذوا اقتراحات الخبراء و المختصين في مجال الاستشراف بمحمل الجد لكانت الجزائر في مصاف الدول المتقدمة، و لما لاحظنا الثغرات الموجودة وتفادينا كل المشاكل الموجودة في القطاعات المختلفة

ومنه نوصي بما يلي:

- ✓ ضرورة إيجاد أطر قانونية ملزمة لرأي الخبراء و المختصين في الاستشراف وهذا بهدف تفعيله و الاستفادة منه،
- ✓ استحداث مؤسسات تعمل على الاستشراف و الاعتماد عليها و الأخذ بآرائها أثناء وضع سياسة ما،
- ✓ تدريب كفاءات مختصة في استشراف الواقع بالدولة و استخدام ما توصلوا إليه في صنع السياسات العامة في مختلف القطاعات،
- ✓ الوعي بأهمية الاستشراف الذي يمنح لصناع القرار رشادة في صنع السياسات العامة في مختلف القطاعات.
- ✓ ادخال موضوع الاستشراف ضمن برامج الدراسات العليا بهدف تحديد آفاق المستقبلية للتخصص التي يدرس فيه الباحث

قائمة الهوامش:

---

[1] محمد عاطف غيث، **قاموس علم الاجتماع**.الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية للطبع و النشر و التوزيع، 2006 ، ص 309

[2] ناظم عبد الواحد الجاسور، **موسوعة علم السياسة**،الطبعة الأولى.عمان: دار مجدلاوي للنشر و التوزيع،2009 ،ص 218

[3] هايل عبد المولى طشطوش، **الموسوعة الحديثة للمصطلحات السياسية و الإقتصادية**،الطبعة الأولى. عمان: دار الحامد للنشر و التوزيع،2012، ص ص 113-114

[4]عامر مصباح، **معجم العلوم السياسية و العلاقات الدولية** ،الطبعة الأولى.القاهرة: دار الكتاب الحديث ،2009، ص 347

[5]اسماعيل عبد الفتاح عبد الكافي،**الموسوعة الميسرة للمصطلحات السياسية(عربي – انجليزي).**الإسكندرية: مركز الإسكندرية للكتاب،2005 ، ص 130

[6]وضاح زيتون، **المعجم السياسي**.عمان: دار أسامة للنشر والتوزيع و دار المشرق الثقافي، 2010 ،ص ص 215-216

[7]محمد عاطف غيث، المرجع السابق ،ص 306

[8]ناظم عبد الواحد الجاسور،**موسوعة المصطلحات السياسية و الفلسفية والدولية**،الطبعة الأولى.لبنان: دار النهضة العربية، 2008،ص ص 355-358

[9]جيمس أندرسون ، **صنع السياسات العامة**،(تر:عامر الكبيسي)،الطبعة السادسة. عمان: دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة، 2017، ص 15

[10]فهمي خليفة الفهداوي، **السياسة العامة- منظور كلي في البنية والتحليل**، الطبعة الأولى. عمان: دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة، 2001، ص ص 35-38

[11] محمد قاسم القريوتي، **السياسة العامة- رسم وتنفيذ و تقييم وتحليل**، الطبعة الثانية.عمان: دار وائل للنشر و التوزيع،2015 ،ص ص 30-31

[12] المرجع نفسه ،ص ص 32-33

[13]سالمة ليمام و سمير بارة ، **صنع السياسات العامة-دراسة في المفاهيم و المنهجية والبيئة**،الطبعة الأولى. عمان: دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، 2015، ص 57

[14]فهمي خليفة الفهداوي، المرجع السابق،ص ص73-74

[15]جبريال إيه آلموند و جي بنجهام باول الإبن، **السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر- نظرة عالمية**،(تر: هشام عبد الله)، الطبعة الأولى.عمان: الدار الأهلية للنشر و التوزيع،1997،ص197

[16]فهمي خليفة الفهداوي، المرجع السابق،ص ص74-75

[17]سالمة ليمام و سمير بارة ، المرجع السابق،ص ص 58-59

[18] فهمي خليفة الفهداوي، المرجع السابق،ص ص76-77

[19]جبريال إيه آلموند و جي بنجهام باول الإبن، المرجع السابق،ص 200

[20]فهمي خليفة الفهداوي، المرجع السابق،ص ص71-72

[21] عادل هادي البغدادي و رافد حميد الحدراوي، **الاستشراف الاستراتيجي و مستوى التمكين التنظيمي – أسلوب كمي تحليلي**، الطبعة الأولى. عمان: دار صفاء للنشر و التوزيع، 2013، ص ص65-71

[22] المرجع نفسه، ص ص 72- 74
[23] أمين عويسي، **أساسيات مناهج الاستشراف**، جامعة فرحات عباس. سطيف: مطبوعة جامعية، سبتمبر 2018 ،ص 15
[24] عادل هادي البغدادي و رافد حميد الحدراوي، المرجع السابق، ص ص 78-79
[25] المرجع نفسه، 2013، ص80
[26] أمين عويسي، **المرجع السابق**،ص ص 18-19
[27] المرجع نفسه ،ص 20
[28] عادل هادي البغدادي و رافد حميد الحدراوي، المرجع السابق، ص 119
[29] أمين عويسي، المرجع السابق ،ص 21
[30] سينثياج واغنر، **الاستشراف و الابتكار و الاستراتيجية**،(تر: صباح صديق الدملوجي).لبنان: المنظمة العربية للترجمة، 2009،ص ص382-383
[31] المرجع نفسه،ص ص384-403
[32] المرجع نفسه،ص ص 404-405
[33] بشير مصيطفى، **صناعة الغد- مقالات في الاستشراف**، الطبعة الأولى. الجزائر: دار جسور للنشر و التوزيع، 2013، ص ص 17-19
[34] المرجع نفسه ، ص 28
[35] بشير مصيطفى، **الاصلاحات التي نريد- مقالات في الاقتصاد الجزائري**، الطبعة الأولى. الجزائر: دار جسور للنشر و التوزيع، 2012، ص ص 141-142
[36] المرجع نفسه ، ص ص 143- 177
[37] المرجع نفسه، ص ص 178-179