السياسات العامة
بما يتوافق مع حوكمة القطاع العام في المملكة العربية السعودية

ملف شامل وموجز لإحدى أهم أدوات الحوكمة في القطاع العام



د. سلطان سعود السجان
Dr. Sultan Alsajjan
@SultanAlsajjan

ربيع الثاني ١٤٤٥ هـ
اكتوبر ٢٠٢٣م

مقدمة

- تعتبر السياسات إحدى أهم أدوات الحوكمة في القطاع العام في أي دولة من دول العالم.
- يختلط على الكثير وخصوصا القانونين الفرق بين السياسات وباقي الوثائق القانونية في الدولة. وهذه الوثيقة سوف تساعد ان شاء الله الجميع لمعرفة جوهر السياسات وتصنيفاتها وطبيعة العلاقة مع باقي الوثائق القانونية في الدولة.
- تواجه السياسات بصفة عامة مجموعة من التحديات ولكن تطرقت هذه الوثيقة الى التي التحديات تواجهها السياسات العامة فقط.
- تم استعراض مبسط عن المدرسة الامريكية في مجال السياسات وطريقة هيكلة السياسات في الولايات المتحدة الامريكية.
- يستفيد المختصين والغير مختصين في مجال الحوكمة في القطاع العام من هذه الوثيقة لفهم أهم أداة من أدوات الحوكمة في القطاع العام

أسال الله ان ينفع به العباد والبلاد.

وتحياتي،،،

د. سلطان سعود السجان

عن السياسة العامة

تاريخ السياسة العامة:

- أقدم سياسة عامة معروفة هي Magna Carta والتي اعتمدها الملك الإنجليزي جون الأول في عام ١٢١٥ م وكانت تستهدف الملك نفسه باعتباره شخص ليس فوق القانون.
- بعدها بـ ٥٥٠ عام وبعد تأسيس الولايات المتحدة الامريكية، شرعت الحكومة الأمريكية الفيدرالية مجموعة من السياسات بناء على ما ذُكر في الدستور الأمريكي بأحقية مشاركة العامة في بناء وتطوير سياسات الدولة.
- تطور مفهوم السياسة العامة المعاصرة في أمريكيا في الأربعينات من القرن السابق وذلك من خلال وضع أطر ومبادئ ونظريات لها.

علاقة السياسة العامة بالتنمية:

- تعرف التنمية بأنها عملية توسيع الخيارات والحريات الحقيقة التي يتمتع بها البشر خدمة لرفاهيتهم الاقتصادية وضمان الفرص الاجتماعية والحقوق السياسية.
- بناءً على تعريف التنمية فإن السياسة العامة هي الأداة الرئيسية من أجل صياغة أهداف ومستهدفات التنمية بلغة قانونية ثم يتم عكسها على الاستراتيجيات والبرامج التنفيذية.

تعريف السياسة وتصنيفاتها

- تعرف السياسة العامة بأنها وثيقة تم إعدادها وإدارة محتوياتها ومراقبة تنفيذها من قبل الحكومة ومصدرها الأجهزة الحكومية التنفيذية (بناء على تشريع أو نظام صدر من الأجهزة التشريعية العليا في الدولة) وملخصها أنها مجموعة من القواعد والضوابط الإجرائية للمنفذين والمراقبين.
- وتختلف السياسة العامة عن قرارات الأجهزة الحكومية التنفيذية مثل القرارات الوزارية بكون ان السياسة العامة تهدف الى تنظيم وإدارة الأنشطة الحكومية والغير حكومية في مجال ما والمراقبة عليها. أما القرارات الوزارية فتعرف بأنها المفاضلة بين البدائل والحلول المتاحة واختيار الأفضل لحل مشكلة ما أو مشكلات مترابطة.
- وتصنف السياسة الى ثلاث تصنيفات:

١. سياسة عمومية وتسمى بالسياسة الكلية
٢. سياسة عامة وتسمى بالسياسة الجزئية
٣. السياسة التنظيمية.

تستعرض الشريحة التالية التفاصيل والفروق بين أنواع السياسة الثلاث

S.alsajjan

تصنيفات السياسة والفروق بينها

	السياسة العمومية	السياسة العامة	السياسة التنظيمية
مصطلحات بديلة	سياسة عامة كلية	سياسة عامة جزئية	سياسات مؤسسية
مصدر السياسة	السلطة التنفيذية في الدولة مثل مجلس الوزراء	الأجهزة التنفيذية في الدولة مثل الوزارات والهيئات الحكومية	المنظمة مثل شركة أو وزارة أو هيئة حكومية
الجمهور المستهدف للسياسة	على مستوى الدولة ولا يستثنى أي أحد داخل النطاق الجغرافي للدولة وتؤثر على الرأي العام في الدولة	على مستوى قطاع واحد أو نشاط واحد في الدولة مثل المواطنين أو القطاع الخاص أو القطاع المالي من أجل الاستجابة لقضية أو مطلب معين.	على مستوى المنظمة مثل مستوى الشركة فقط أو الوزارة فقط أو الهيئة الحكومية فقط وتقسم الى ٣ اصناف: ١. لوائح وجمهورها مجلس الإدارة ٢. سياسات وإجراءات تنظيمية وجمهورها الإدارة التنفيذية ٣. ميثاق مراجعة داخلية وجمهورها الإدارات الرقابية في المنظمة
اللغة المستخدمة في إعداد السياسة	يغلب عليها اللغة السياسية	يغلب عليها اللغة القانونية	يغلب عليها اللغة الإدارية
الإعلام والنشر	النشر في المواقع الرسمية للدولة وقد تتم مشاركتها في مع منظمات عالمية مثل الأمم المتحدة	النشر في الموقع الرسمي للوزارة أو الهيئة الحكومية	داخلية ويغلب عليها السرية وعدم التداول خارج المنظمة مثل الوزارة او الشركة أو الهيئة (ويستثنى من ذلك المشاركة مع أصحاب المصلحة المعنين التزاماً بنظام تشريعي معين مثل لوائح مجلس الإدارة للشركات)
الأمثلة	• السياسة الوطنية لتشجيع تكافؤ الفرص والمساواة في المعاملة في الاستخدام والمهنة بالمملكة العربية السعودية لعام ١٤٤٤هـ	• سياسة برنامج المشغل الاقتصادي المعتمد لعام ١٤٤٤هـ	• لائحة حوكمة الشركة • السياسة المالية للشركة

الفرق بين السياسات والوثائق القانونية

تقسم الوثائق القانونية في المملكة العربية السعودية الى أربعة مستويات رئيسة:

- الأنظمة (مفردها نظام) : وهو قواعد عامة مجردة تصدر من السلطة التنظيمية بموجب مرسوم ملكي.
- تنظيمات (مفردها تنظيم):وهو مجموعة من القواعد المنظمة لجهة حكومية. ويختلف عن التنظيم بعدم احتواه على نصوص تجريمه وعقابية بالإضافة الى عدم احتياجه لمرسوم ملكي "عكس النظام" ويكتفى بقرار مجلس الوزراء .
- اللوائح (مفردها لائحة) : وهي مجموعة من القواعد إما تنظيميه أو تنفيذية أو تفسيرية، لا تتعارض مع نصوص النظام أو التنظيم.
- القرارات (مفردها قرار) : وهو إفصاح الإدارة عن إرادتها المُلزمة بما لها من سلطة بقصد إحداث أثر قانوني.

الجدول التالي في الشريحة التالية يوضح الفروق بين السياسات والوثائق القانونية

* ملاحظات:

١. لم يتم اعتبار الاتفاقيات والعقود في المقارنة التالية بسبب اختلاف اهداف وغايات هذه الوثائق القانونية عن السياسات.
٢. لم أجد مقارنة سواء كانت أكاديمية أو عملية أو مهنية توضح الفروق بين السياسات والوثائق القانونية ومن أجل ذلك قمت بعمل مقارنة معيارية Benchmark بين السياسات والوثائق القانونية من حيث المصدر وطبيعة المستندات وطريقة صياغتها وآلية تنفيذها ومتابعتها.
٣. يواجه الشرق الأوسط تحديات في العدد الضعيف من الدراسات والبحوث المتعلقة بالسياسات العامة وخصوصا النظرة القانونية وأو الإدارية للسياسة.

الفرق بين السياسات والوثائق القانونية ـ ٢

السياسات	الوثائق القانونية
تصنف السياسات الى ١. سياسة عمومية (سياسة كلية) ٢. سياسة عامة (سياسة جزئية) ٣. سياسة تنظيمية (سياسة مؤسسية)	تصنيف الوثائق القانونية في المملكة ١. نظام ٢. تنظيم ٣. لوائح (تنفيذية أو تنظيمية أو تفسيرية) ٤. قرارات (وزارية أو إدارية)
طبيعة اللغة المستخدمة في صياغة السياسة ١. سياسة عمومية = لغة سياسية ٢. سياسة عامة = لغة قانونية ٣. سياسة تنظيمية = لغة إدارية	طبيعة اللغة المستخدمة في صياغة الوثائق القانونية ١. نظام = لغة قانونية ٢. تنظيم = لغة قانونية ٣. لائحة = لغة قانونية ٤. قرارات = لغة قانونية
مصادر السياسات ١. سياسة عمومية = مجلس الوزراء ٢. سياسة عامة = الوزارات والهيئات الحكومية ٣. سياسة تنظيمية = الجهة الأعلى في المنظمات مثل مجلس الإدارة للشركات	مصادر الوثائق القانونية ١. نظام = مجلس الوزراء ويحتاج الى مرسوم ملكي ٢. تنظيم = مجلس الوزراء ولا يحتاج الى مرسوم ملكي ٣. لائحة = الوزرات ٤. قرارات = الوزراء
الأنظمة والتشريعات المنظمة لإعداد وتطوير السياسات \ الوثائق القانونية: ١. قرار مجلس الوزراء رقم ٧١٣ في عام ١٤٣٨ هجري ٢. قرار مجلس الوزراء رقم ٤٧٦ في عام ١٤٤١ هجري ٣. قرار مجلس الوزراء رقم ٢٠٠ في عام ١٤٤٣ هجري	

الفرق بين السياسات والوثائق القانونية ـ ٣

السياسات	الوثائق القانونية
الفئة المستهدفة في السياسات: ١. سياسة عمومية: كافة الفئات داخل الدولة مع إيضاح سياسة الدولة بهذا الخصوص لباقي دول العالم مثل السياسة الاقتصادية أو سياسة الدفاع للدولة. ٢. سياسة عامة: فئات محددة مثل سياسة سلوكيات قطاع التأمين الصحي الخاص (الاحتيال، سوء الاستخدام، والإهمال) لعام ١٤٤٢هـ ٣. سياسة تنظيمية: منسوبي المنظمة مثل لائحة حوكمة الشركة أو سياسات وإجراءات تقنية المعلومات.	الفئة المستهدفة في الوثائق القانونية ١. نظام: كافة الفئات داخل الدولة ٢. تنظيم: الجهة الحكومية المعنية ٣. لائحة: فئات محددة مثل لائحة حقوق والتزامات مستخدمي وسائل النقل العام لعام ١٤٤٥هـ ٤. قرارات وزارية مثل تمديد العمل بمبادرة إلغاء الغرامات والإعفاء من العقوبات المالية عن المكلفين الصادر من وزارة المالية في ١٤٤٤ هـ

من خلال المقارنة الشكلية والموضوعية فإننا نجد أنه لا يوجد اختلاف جذري بين السياسات والوثائق القانونية إلا إن بعض المدارس تعتبر أن السياسات جزء من الوثائق القانونية واكثر تفصيلا منها وقد تكون هي المدرسة الشائعة في المملكة العربية السعودية. ومثال على ذلك:

- أن اللوائح التنفيذية تحتوي على مجموعة من السياسات العامة.
- أن اللوائح التنظيمية تحتوى على مجموعة من السياسات التنظيمية للوزارات.

s.alsajjan

القوى المؤثرة في صناعة وتنفيذ ومراقبة السياسات



المجتمع وثقافته

تُصنع وتُنفذ وتُراقب السياسيات بطريقة يجب أن تتوافق مع طبيعة ومبادئ المجتمع وثقافة المجتمع في الدولة ويؤثر على صناعة السياسة الأعراق والأديان والسلوك السائد والمستوى التعليمي ...الخ.

الالتزامات والاتفاقيات الدولية

يجب أن تلتزم الدول الموقعة على الاتفاقيات العالمية والإقليمية بسياساتها العامة ذات العلاقة بالموضوع.

اقتصاد الدولة ودخل الأفراد

يعتبر الاقتصاد من أهم المؤثرات في صناعة السياسات ويعتبر دخل الأفراد من أهم القوى المؤثرة في هذا المحور

s.alsajjan

دورة حياة السياسة



تحديات السياسات في عالمنا العربي

- وجود مشاكل فنية في صياغة السياسة والفهم القانوني والإداري والرقابي لها (الجمع بين أركان الحوكمة الثلاثة في صياغة السياسة)
- عدم استيعاب الإدارات القانونية لمضامين السياسات العامة والهدف من اعداد السياسة وطريقة صياغتها لتحقيق أهدافها وغياتها.
- وجود تنوع في السلوك الاجتماعي للفئات المستهدفة مما يعقد عمليات تطبيقها.
- عدم وضوح نسبة الفئة المستهدفة في المجتمع من أجل تطبيق السياسة
- عدم قدرة الإدارة التنفيذية في تحديد عملية تطبيق السياسة والغاية والهدف من السياسة
- عدم وجود نظرية سببية مناسبة لصياغة السياسة
- ضعف الموارد والممكنات لصناعة السياسة وتعميمها وتنفيذها والمراقبة عليها.
- غياب المشاركة الفاعلة من قبل أصحاب المصلحة في صياغة السياسة العامة
- عدم التزام القيادات المسؤولة عن تطبيق السياسة في تطبيق السياسة
- ضعف فاعلية وكفاءة مخرجات السياسات العامة
- عدم قياس الاثار الفعلية للسياسة العامة
- عدم وجود آلية رقابة واضحة على السياسة.
- عدم وجود ركائز سليمة تقوم عليها السياسات مثل عدم وجود مبادئ المساءلة والمشاركة والسيطرة على الفساد في صناعة السياسة
- عدم تفعيل الخطوات التي تلي صناعة السياسة العامة

s.alsajjan

محتويات السياسة العامة

- ضبط الوثيقة (وتشمل المصدر والاعتماد ورقم وتاريخ الوثيقة... الخ)
- المادة الأولى: المصطلحات والتعاريف
- المادة الثانية: المقدمة
- المادة الثالثة: أحكام تمهيدية
- المادة الرابعة: الهدف (أهداف السياسة)
- المادة الخامس: نطاق العمل
- المادة السادسة: المصادر التشريعية والتنظيمية للسياسة
- المادة الثامنة: المبادئ (المبادئ التوجيهية للسياسة) "ملاحظة: يمكن دمج هذه المادة بالمقدمة بطريقة مناسبة"
- المادة التاسعة الى غير محدد: تفاصيل السياسة العامة مثل الشروط والمعايير التفصيلي للسياسة
- المادة الأخيرة: أحكام تمهيدية.

s.alsajjan

الخطوات التي تتبع السياسات العامة

السياسة العامة

إعداد ثم اعتماد ثم نشر وتعميم السياسة العامة
"تصدر من الوزير أو مجلس إدارة الهيئة الحكومية"



الاستراتيجية

تطوير استراتيجية ثم اعتمادها
"تصدر من صاحب الصلاحية في الوزارة
أو الادرة التنفيذية في الهيئة الحكومية"

السياسات والإجراءات التنظيمية

تطوير واعتماد ثم تنفيذ السياسات والإجراءات التنظيمية
لوحدات العمل
"تصدر وتعتمد من قبل مدراء وحدات العمل في الأجهزة
الحكومية ثم يقوم الموظفين بتنفيذيها"

المراقبة

وضع آلية لمراقبة الأداء من قبل وحدات عمل المراقبة الميدانية
والداخلية في الوزارة أو الهيئة الحكومية
"تصنع الآلية ويتم تنفيذيها من قبل إدارة المراجعة الداخلية مثلاً"

تطوير السياسة العامة

بعد معرفة تفاصيل تنفيذ السياسة العامة ومعرفة نقاط قوتها وضعفها ثم
يتم رفع التقارير للوزير أو مجلس الإدارة بها من أجل تطوير السياسة
وتحديثها
"رفع التقارير من قبل الإدارات الرقابية والإدارة التنفيذية للوزير أو
مجلس إدارة الهيئة"

s.alsajjan

المدرسة الامريكية

- تعتبر المدرسة الامريكية في مجال السياسات هي المدرسة الرائدة والمتقدمة عن باقي دول العالم.
- تصدر الحكومة الامريكية الفدرالية كافة السياسات العمومية وتتولى الفروع التنفيذية في الولايات المتحدة الامريكية صياغة السياسات العامة بناءً على ما هو مذكور في السياسات العمومية.
- أشهر السياسات العمومية في الولايات المتحدة الامريكية:

١. سياسة الثقافة وتندرج تحتها مجموعة من السياسات الفرعية مثل سياسة التبادل الثقافي وسياسة اللغات.
٢. سياسة الادوية العقاقير: والصادرة في مطلع القرن العشرين
٣. سياسة الاقتصاد: وتندرج تحتها مجموعة من السياسات الفرعية مثل السياسة المالية.
٤. سياسة التعليم.
٥. سياسة الأجانب.
٦. سياسة الهجرة.
٧. سياسة البنية التحتية.
٨. سياسة البيئة.
٩. سياسة العلوم.

s.alsajjan

للحصول على جميع الأوراق العملية التطبيقية الخاصة بالحوكمة
فيسعدني من خلال الرابط أدناه:

https://drive.google.com/drive/folders/1gbqcsCN4TSovYu7GEcm338UPuZz7DAUU?usp=sharing

شكرا لكم ،،،



s.alsajjan