مجلة الإدارة العامة

دورية علمية متخصصة ومحكمة يصدرها
معهد الإدارة العامة كل ثلاثة أشهر

في هذا العدد:

- **القيادة الريادية وتطبيقاتها في الجامعات.**
  أ.د. سالم بن سعيد آل ناصر القحطاني

- **ضوابط سنّ السياسة العامة: دراسة من المنظور الشرعي والإداري.**
  د. عبدالعزيز بن سطام بن عبدالعزيز

- **درجة ممارسة أعضاء هيئة التدريس بجامعة أم القرى للقيادة الأخلاقية وانعكاساتها على الطلبة في ضوء توجهات الجامعة الإستراتيجية.**
  د. حياة بنت محمد بن سعد الحربي

- **أثر التغيير الدوري للمراجع الخارجي على جودة القوائم المالية بالشركات المساهمة: بالتطبيق على البنوك بالسعودية.**
  د. أحمد زكريا زكي عصيمي

• المجلد الخامس والخمسون • العدد الثالث • رجب ١٤٣٦هـ • إبريل ٢٠١٥م

ضوابط سنّ السياسة العامة
دراسة من المنظور الشرعي والإداري

الدكتور عبدالعزيز بن سطام بن عبدالعزيز

الأستاذ المشارك في قسم السياسة الشرعية في المعهد العالي للقضاء
جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية

● مجلة الإدارة العامة
● المجلد الخامس والخمسون
● العدد الثالث
● رجب ١٤٣٦هـ
● إبريل ٢٠١٥م

ضوابط سنّ السياسة العامة
دراسة من المنظور الشرعي والإداري

د. عبدالعزيز بن سطام بن عبدالعزيز ❖

ملخص:

يكاد لا يخلو أي تصرف حكومي من تضمنه لأقضية متعلقة بسياسة عامة، ولا تسنّ أي سياسة عامة دون ضوابط إجرائية وإدارية ونظامية، وفي الغالب تكون ممنهجة ومدونة ولو جزئياً. أما الضوابط الشرعية، ففي الغالب، يُكتفى فيها بظاهر الجانب الفقهي؛ أي بالحكم الشرعي العام على موضوع السياسة العامة، وتكاد لا تفعّل ضوابط السياسة الشرعية المتعلقة بالمصلحة أو التوازنات المصلحية، ويكاد لا يوجد ربط بين السياسة العامة والسياسة الشرعية عند سنّ السياسات؛ لأجل ذلك سنتطرق باختصار في هذه الدراسة إلى بيان وتعريف السياسة العامة من منظور وتعريف السياسة الشرعية، ثم نتناول بيان الضوابط الشرعية والإدارية والإجرائية، بالإضافة إلى أسباب تضارب السياسات، مع التمثيل لذلك من واقع أنظمة التأمين التعاوني.

الكلمات المفتاحية: السياسة الشرعية، السياسة العامة، المصلحة، الضوابط.

المقدمة:

تعدُّ السياسة العامة صحيحة في الشريعة إذا توافرت أركانها وشروطها وانتفت موانعها، وهو عمل ضوابط المصلحة، فالضابط الأول يختبر توافر الأركان، والضابط الثاني يختبر توافر الشروط، والضابط الثالث يختبر انتفاء الموانع، ومتى تحقق للسياسة العامة جميع ذلك تكون أقضية الراعي المنظمة أو الضابطة لمصالح عامة على الرعية صحيحة ومشروعة.

ومما لا شك فيه أن احتمال الخلل آتٍ من عدة جوانب، ولكن الجانب الذي يهمنا في هذه الدراسة هو الجانب الإجرائي لسن السياسات العامة، فالواقع اليوم أن سنّ السياسة العامة كغيره من الأمور يغلب الجانب المالي أولاً، ثم القانوني ثانياً، ثم الأهون على الجهة المنفذة ثالثاً، ويقدّم هذا الترتيب على كل شيء آخر، ولا شك أن هذه النظرة ضيقة ولا تعمل وفق تقنيات العصر الحديث، وإنما تعمل بمعايير مالية وقانونية وضعت أسسها قبل اختراع تقنية الحاسب الآلي وقبل الإنترنت، ومهما

❖ أستاذ مشارك بقسم السياسة الشرعية، المعهد العالي للقضاء، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية، الرياض، المملكة العربية السعودية.

أضفت من وسائل تقنية على معايير محاسبية وقانونية تغلّب الضبط والربط والأهون على جهة التنفيذ، فإنه ليس من شـأن ذلك تحديث العملَ وتطويره، وإنما في الغالب سـيزيد من إتقان الأخطاء، ويوسع ويسارع من حدوثها وتكرارها؛ لذا لزم اتخاذ منهج أشـمل وأوسع في سنّ السياسـة العامة يأخذ في الاعتبار جميع المؤثرات والتأثيرات اللازم اعتبارها.

ومن هـذه التأثيرات التي لا تظهرها أسـباب تضارب وتضاد السياسـات العامة هـو تأثير السـلوك التنظيمي الحكومي القائم على تقديـس الهرمية؛ بما تتطلبه من إجراءات رسـمية وخطوط السـلطة والمسؤولية، والأسـاليب الرقابية، ونظم التقارير وشـخصنة الاختيـار، هي أيضاً ممارسـات لا يمكن أن تتوافق مـع التطوير والتقدم والتنافسية والنمو المستدام والاستجابة للمتغيرات الحديثة في البيئة الدولية المحيطة، وانفتاح الأسواق، وتساقط الحدود الاتصالية العالمية (الشميمري، ١٤٣٠هـ).

وذلك بالإضافة إلى عصر المعرفة، الذي يتصف بالعولمة، والتمكن الرقمي والشفافية، ولأن انسـياب المعلومات والابتكار يتمان بسـرعة فائقة، وكذا الأشياء الكبيرة لا يمكن القيـامُ بهـا دونَ اللجوء إلى قوالبَ معقدةٍ، فإن الاعتماد على ممارسـات التنمية قبل التقدم التقني والعولمة سَـوفَ يعيقُ تطورَ القادة الإداريين. بل إن تقييمَ الأعمالِ وفقَ معيـارِ أداء قديمٍ سـوف يؤدي إلى معطيات إيجابية غيـرِ صحيحة، لدرجة قد تَجعلُ المسؤولَ يظنُ أنه مهيأٌ أكثرَ مما هو عليه حقّاً. (Torres 2014)

وبينما يميل المسؤولون التقليديون إلى حماية أنفسهم من الأخطاء ويتحوطون كثيراً أمـام المخاطرة، نجد أن المسـؤولين القادة يتعرضون أيضاً للفشـل والأخطاء، ولكنهم يتعلمون منها، فهم ليسـوا ممن يبحث عن رضا الرؤسـاء في العمل كهدف أساسـي، لكنهم يعتمدون على شـبكة الحلفاء والمؤيدين التي يتجاوز تأثيرها تأثير الأفراد. كما أنهم لا يلقون بالملامة على الآخرين، ولا الفشـل علـى المحيطين، بل ينصب تركيزهم على كيفية تحسين الأداء والاستفادة من الأخطاء والعثرات. (الشميمري، ١٤٣٠هـ)

وأغلـبُ تصرفات الحكومة تتضمن أقضيةً متعلقةً بسياسـة عامـة، فكلٌ تصرف حكومـي متعلق بـأداء النظام السياسـي وكيفية تحريك الموارد المادية والبشـرية هو متضمنٌ سياسـات عامة استخراجية، وكل تصرف حكومي متعلق بتخصيص أو توزيع للأمـوال والسـلع والخدمات والجوائز فهو متضمن سياسـات عامـة توزيعية. وكلٌ تصرفٍ حكومي متعلق بممارسـة التوجيه أو الرقابة على سـلوك الأفراد والجماعات

في المجتمع، فهو متضمن سياسات عامة تنظيمية. وكل تصرف حكومي متعلق باختيار وصناعة الدولة للرموز السياسية والدينية والاجتماعية، بغية دعم الشعور بالولاء للدين والنظام والوطن، فهو من السياسات الرمزية.

ولا تُسنّ أي سياسة عامة دون ضوابطَ إجرائية وإدارية ونظامية، وفي الغالب تكون ممنهجةً ومدونةً ولو جزئياً. أما الضوابط الشرعية ففي الغالب يكتفى فيها بظاهر الجانب الفقهي، أي بالحكم الشرعي العام على موضوع السياسة العامة، وتكاد لا تُفعّل ضوابط السياسة الشرعية المتعلقة بالمصلحة أو التوازنات المصلحية، ويكاد لا يكون هناك ربط بين السياسة العامة والسياسة الشرعية عند سنّ السياسات.

تعالج هذه الدراسة وظيفة الضوابط الشرعية والإدارية والإجرائية في علاج ظاهرة تناقض أو تعارض السياسات العامة. وتبين كيف أن المعرفة المتوافرة لدى المؤسسات الحكومية الكبرى تكون مشتتة خلال المستويات الإدارية، وقد لا تُستخدم لعدم توافرها في المكان والوقت المناسبين، فالحكومات وإن كانت تعلم في الغالب كلّ ما تحتاجه لسنّ سياسات عامة نافعة، إلا أنها في كثير من الأحيان نادراً ما تعلم ما تحتاج أن تعرفه، وغالباً لا تعلم أنها تعلم ما تعلمه، فالمعرفة قد تكون موجودة في أدنى السلم الإداري، ولا تُستَدعَى عند الحاجة إليها عند سنّ السياسات العامة. وإضافة إلى ذلك، تستبدل العلم بتصور ورديّ للواقع يلتبس عليها مع المعرفة فلا تفرق بينهما. (Mulgan,2009:125) فمن السهولة بمكان أن تنشغل الحكومات بأنواع من الإجراءات، وتعداد جوانب التأثير في البيئة الاجتماعية والسياسية للدولة، عن التفريق بين ما تحتاجة فعلاً من أمور وما يوجد حقيقةً لديها، وبين ما تعتقد أنها بحاجة إليه، وما تظن أنه موجود لديها.

لأجل ذلك سنتطرق باختصار في هذه الدراسة إلى بيان وتعريف السياسة العامة من منظور وتعريف السياسة الشرعية، ثم بيان الضوابط الشرعية والإدارية والإجرائية، بالإضافة إلى أسباب تضارب السياسات، من أربع جهات هي: اختلاف الفتوى، واختلاف الفكر الموجه للأعمال، واختلاف القدرة في رعاية السياسات، واختلاف النظر والتوجه، وكيفية العلاج باختصار.

مشكلة وتساؤل الدراسة:

تتمثل مشكلة الدراسة في وجود تضارب أو ضعف في السياسات العامة، وفي كيفية ضبط التصور والتقدير الصحيح لجانب المصلحة في إدارة التوازنات المؤثرة على

سـنّ السياسـة العامة، وتقدير المتغيرات الواقعية، ودور الضوابط الشرعية والإدارية والإجرائية في تخفيف صعوبة ضبط تطبيق قاعدة التصرف وفق السياسة الشرعية، وهي: "كلٌّ متصرّفٍ عن الآخرين فعليهِ أنْ يتصرفَ بالمصلحة". (السـبكي، ١٤١١هـ - ١٩٩١م: ١/٣١٠)

ومن الأهمية بمكان انضباطُ واستقرارُ وتنسيقُ السياسات العامة المتعلقة بصناعة الخدمات المالية، على مستوى وطني تكاملي، إلى إيجاد البيئة الأولية، لتوطين المهارات، وتنميـة الكوادر البشـرية، وإطلاق المبـادرات البحثية، في كافة المجالات الشـرعية، والقانونيـة، والمالية، والتقنية، وغيرها؛ الأمـر الذي يعد خلقاً لقيم مضافة للاقتصاد السـعودي بشكل عام، وهو ما تسعى هذه الدراسة إليه؛ لتوضيح مدى الحاجة وأهمية تناسق وتكامل السياسات العامة، لتحقيق تلك المنافع.[١]

فحسب الواقع المشاهد توجد أنظمة تتعارض مع اللائحة التنفيذية له، مثال نظام مراقبة شركات التأمين التعاوني بناء على التفسير الوارد في لائحته التنفيذية، ويعود ذلك إلى اختلاف السياسة العامة التي جاء بها النظام عن السياسة العامة التي جاءت بها اللائحة التنفيذية. والخلل الحقيقي إنما هو في اللائحة وليس في النظام نفسه، فإذا عُدِّلت المواد التي تتعارض مع التأمين التعاوني في اللائحة زال الإشكال.[٢]

ويمكن تصوير مشكلة الدراسة في التساؤل الرئيس التالي:

ما العلاقة بين السياسة العامة والسياسة الشرعية؟ وما مظاهر التضارب الموجود في السياسـات العامة؟ وما الأسـباب المؤديـة إليه؟ وما وسـائل التخلص من هذا التناقض؟

هذه الإشكالات تثير تساؤلات فرعية للتساؤل الرئيس وهي:

- هل اختلاف الفتوى المتعلقة بالسياسات العامة أدى للتضاد أو التناقض؟
- وهل اختلاف الفكر الموجه للسياسات العامة أدى إلى اختلاف تقدير المصلحة العامة التي يراد جلبها؟
- وهل اختلاف القدرة في رعاية السياسـات بين المستفيدين أدى إلى تغليب مصلحة فئة على مصالح فئات أخرى في المجتمع؟
- هـل اختلاف النظـر والتوجـه الإدارى والإجرائي في السياسـات العامة أدى إلى اختلاف تصور الطريقة المثلى لتطبيق وإجراء السياسات العامة؟

أهمية الدراسة:

تحقيق العدل والاعتدال: إن النتائج المنطقية والتطبيقية تعتمد على المقدمات الفكرية التي تنطلق منها، فإذا كانت المقدمات سليمة جاءت النتائج سليمة، وإذا كانت المقدمات خاطئة أو متناقضة أو مضطربة تأثرت النتائج بها على مستوى النظر والتطبيق، والسياسة الشرعية والسياسة الإدارية هما عماد العمل لتحقيق المصالح، وتأتي أهمية الدراسة من هذه الحقيقة الحيوية، من جهة تحقيق العدل والاعتدال، وهذه هي وظيفة الضوابط الشرعية بخاصة والضوابط المساندة الأخرى بعامة مثل الضوابط الإدارية والإجرائية والنظامية.

فالوظيفة الأساس للضوابط الشرعية هي المحافظة على الاعتدال، وهو العدل، وما جاءت الشرائع السماوية إلا لتحقيق ذلك، ففي العدل والاعتدال الخير العميم في الدنيا، والأجر العظيم في الآخرة. وكل انحراف عن الاعتدال هو خروج عن العدل؛ لما بين العدل والاعتدال من تلازم؛ فلا يُخرج عن أحدهما إلا ويُخرج عن الآخر.

يقول الطاهر بن عاشور: "المراد بالانضباط أن يكون للمعنى حد معتبر لا يتجاوزه، ولا يقصر عنه؛ بحيث يكون القدر الصالح منه لأن يعتبر مقصداً شرعياً قدراً غير مشكك". (ابن عاشور،١٤٢١هـ -٢٠٠١م: ٥٢)

أهداف الدراسة:

- بيان العلاقة بين السياسة العامة والسياسة الشرعية.
- بيان ضوابط سنّ السياسة العامة.
- بيان أسباب تناقض أو تضارب السياسات العامة.
- اقتراح الحلول ووضع توصيات.

منهج الدراسة:

ينتمي مجال هذه الدراسة إلى مجال الدراسات المكتبية، وليست الميدانية التي تقيس الأمر في مجتمع الدراسة عبر الدراسات المسحية. فمجتمع الدراسة هو النصوص المكتوبة في أمهات الكتب والأنظمة واللوائح التنفيذية وبعض التقارير الرسمية.

ويعتمد منهج الدراسة الاستقراء الناقص، إذ يعتمد على استقراء النصوص الشرعية، والمواد النظامية، والوثائق ذات العلاقة بموضوع الدراسة، وعلى التحليل

الموضوعي في فهم وتفسير النصوص العلمية، وذلك باعتماد قدر كاف ممثل للمشكلة موضوع الدراسة من الوثائق الرسمية والكتب العلمية بالإضافة إلىً بعضً المقابلات واللقاءات التي تساعد على تفسير المكاتبات ذات العلاقة.

والدراسة تنتمي إلى مجال الدراسات الوصفية: والمنهج الوصفي من منطلق البحوث الكيفية (Qualitative Researches) التي تعتمد على دراسة وقراءة البيانات والأحداث بأسلوب كيفي، يعتمد على جمع المعلومات أكثر من اعتماده على الأرقام، كما في حالة البحث الكمي، وإنما يتم الحصول على النتائج من واقع ملاحظة وفحص وتحليل الأحداث والمواقف والصور والوثائق والاتصالات اللفظية وغير اللفظية. (ريان، ٢٠٠٣م: ٤)

ولما كانت الدراسة تصف مشكلة واقعية لا تتوافر دراسات كافية لها؛ فالمنهج الوصفي هو المنهج المناسب. وهي الدراسات التي تقوم بتفسير الوضع القائم للظاهرة أو المشكلة، من خلال تحديد ظروفها وأبعادها وتوصيف العلاقات بينها بهدف الانتهاء إلى وصف علمي دقيق متكامل للظاهرة أو المشكلة بالاعتماد على الحقائق المرتبطة بها.

والذي يعتمد أيضاً على مجموعة من القراءات المقننة والمقابلات المفتوحة غير المقننة، ومن ثم استخدام منهج النظرية المؤسسة (Grounded Theory) لاستنباط المشكلة المتعلقة بموضوع الدراسة، أو تحريرَ محل النزاع كمقدمة ضرورية لصناعة الحلول، فالنظرية المؤسسة تُعنى ببناء نظرية من خلال تحليل البيانات، واستنباط أنماط الاتساق التي يكَشف عنها التحليل، بحيث تتضح بشكل أكثر تجريداً ووضوحها ومن ثم ربطها بالنظريات الإدارية. وهذا ما يسمى بالنظرية المؤسسة، بمعنى أن الباحث يسلك مسلكاً استقرائياً (inductive method) بحيث ينتقل من البيانات إلى النظرية وليس من النظرية إلى تحليل البيانات. (Juliet M. & Strauss, 2014:3-15)

خطة الدراسة:

تتكون الدراسة من مقدمة وثلاثة مباحث، الأول: السياسة العامة من منظور السياسة الشرعية، والثاني: ضوابط سنّ السياسة العامة. والثالث: أسباب تضاد السياسات العامة. وخاتمة متضمنة لنتائج الدراسة وخلاصتها.

المبحث الأول- السياسة العامة من منظور السياسة الشرعية:

سنتطرّق مباشرة إلى شرح تعريف السياسة الشرعية متزامناً مع ما يتفرع عنه منٍ سياسة عامة في أثناء مناقشة السياسة العامة في هذه الفقرة من الدراسة؛ تجنباً للتكرار وبياناً للمعنى المقصود عند أول الحاجة إليه.

ولما كانت **السياسة الشرعية هي: "منهاج العدل في التصرف على الرعية"**. (آل سعود، ١٤٣٥هـ: ٧٠ -٧٢) وحيثُ إن السياسة العامة هي فرع عن السياسة الشرعية؛ فالسياسة العامة حسب الأصل نوع من منتجات السياسة الشرعية يختص بتقدير المصلحة العامة، وبما أن السياسة العامة تأتي على هيئة أقضية.[٣] (آل سعود، ١٤٣٣هـ: ٣٥) مستحدثة حسب الحاجة لصيانة المصالح العامة؛ فإن التعريف الشامل للسياسة العامة يكون حسب واقع الحال تعريفًا لأحد مفعولات السياسة الشرعية، هذا من جهة. ومن الجهة الأخرى فبما أن السياسة الشرعية منهاج؛ فإن الذي يقابلها هو سنّ السياسة العامة؛ لأجل أن لفظ السنّ يشير إلى المنهجية والطريقة المعينة المحددة التي لا تصح السياسة العامة دونها.

وبناءً على ما تقدم يكون تعريف سنّ السياسة العامة: **"منهاج الأمر بمصلحة عامة على الرعية"**، هو المرادف لمنظور تعريف السياسة الشرعية.

وشرح التعريفات كما يلي:

منهاج العدل: المقصود بعبارة "منهاج العدل"[٤] السبيل والطريق البيّن الواضح الذي يُتوصَلُ به إلى العدل. (الطبري، د. ت. ن: ٣٨٤/١٠) وهي مجموعة القواعد والضوابط والمعايير التي يستخرج بها العدل، مضافاً إليها مجموعة الوسائل والأدوات التي تخدم تلك القواعد والضوابط في استخراج أكمل صور العدل في التصرف بأدنى تكلفة، بما لا يخالف أحكام الشريعة. (آل سعود،١٤٣٥هـ: ٧٦-٨١) ويقابله في تعريف سنّ السياسة العامة عبارة: **"منهاج الأمر"** وهو ذات الأمر، سوى أنه خاص بطريقة تقدير المصلحة العامة، وطريقة الأمر بها بحيث يكون الأمر محققاً للعدل في التصرف على الرعية.

في التصرف على الرعية: المقصود في عبارة "التصرف على الرعية" هو بيان أنّ يدَ المتصرّف عن الغير هي يدُ أمانة، وليستْ يدُ تَملُّك وحيازة. وأن الراعي مسؤول عن رعاية مصالح رعيته وسياستهم بما يوصل إلى العدل بأقل تكلفة ممكنة، وبما يحقق لهم أعلى مصالح دنيوية لا يترتب عليها مفاسد أخروية. (آل سعود، ١٤٣٣) ويقابله في تعريف سنّ السياسة العامة عبارة: **"بمصلحة عامة على الرعية"** وهو ذات الأمر سوى أنه خاص بالمصالح العامة.

السياسة الشرعية والسياسة العامة أفعال؛ ولكل فعل ثلاثةُ أركان هي: الفاعل والفعل والمفعولات، ولكل منها تعريف مستقل. بناءً على ذلك وبما أن الأركان جميعها

من الذاتيات؛ فلا بد من إيراد تعريفٍ مضافٍ لكل منها مشتقٍ من التعريف الشامل للسياسة الشرعية.

التعاريف المضافة لأركان السياسة الشرعية نوعان، أساسيٌّ وتوابع، وهي:

- **التعريف الأساسي:** وهو المضاف إلى الركن المقصود لذاته بتعريف السياسة الشرعية:
  - التعريف مضاف إلى ركن الفعل: "**التدبير المستمر بالمصلحة وليس في الشرع ما ينفيه**"، ويقابله تعريف ركن الفعل في السياسة العامة وهو: "**التدبير المستمر بالمصلحة لمنفعة عامة وليس في الشرع ما ينفيه**". (آل سعود، ١٤٣٥هـ)
- **التعريفات التابعة:** وهي المضافة إلى الأركان المقصودة لغيرها في تعريف السياسة الشرعية، وإنما دخولها في التعريف لأنها من ذاتيات المعرّف وماهيته؛ فلا يوجد دونها، فهي من لوازم المعرّف، وإن لم تكن هي المقصودة قصداً أولياً:
  - التعريف مضاف إلى ركن الفاعل: "**تدبير الراعي بالمصلحة على الرعية**"، ويقابله تعريف ركن الفاعل في السياسة العامة وهو: "**تدبير الراعي بمصلحة عامة معينة على الرعية**".
  - التعريف مضاف إلى ركن المفعول: "**تدابير المصلحة على الرعية**"، ويقابله تعريف ركن المفعول في السياسة العامة وهو: "**قضاء الراعي بمصلحة عامة معينة على الرعية**".

وشرح التعريفات هو:

- **التدبير:** المقصود بالسياسة في المعرّف هو التدبير المستمر في دقيق الأمور وعواقبها بقصد جلب أعلى المنافع.
- **بالمصلحة:** الصلاح كونُ الشيءِ على هيئة كاملة بحسب ما يراد لذلك الشيء، فالتدبير بالمصلحة هو العمل بالمصالح على أكمل هيئته بحسب ما يراد له من جلب أعلى منفعة راجحة، وليس في الشرع ما ينفيه. (آل سعود ١٤٣٥هـ).
- **وليس في الشرع ما ينفيه:** يخرج بذلك كل تدبير خالف الشرع ويدخل فيه كل تدبير وافق الشرع، فمن نافلة القول أن تكون المصالح المعتبرة - والتي هي قوام السياسة الشرعية - غير مخالفة للشرع، وإنما المقصود هو مراعاة الوسيلة، وهي التدبير بالمصلحة لإقامة العدل. (آل سعود ١٤٣٥هـ)
- **لمنفعةٍ عامةٍ:** قيدٌ على القاعدة المصلحة: "فكلٌ متصرفٍ على الآخرين فعليه

أن يتصرف بالمصلحة" السبكي (١٤١١هـ-١٩٩١م) (الزركشي، ١٤٠٢هـ -١٩٨٢م: ١٠٩/١؛ الجزائري، ١٤١١هـ-١٩٩١م: ٤٤٠، السيوطي، ١٤١٤هـ -١٩٩٤م: ١٢١؛ ابن نجيم، ١٤٠٦هـ -١٩٨٦م: ١٠٤) وتخصيص لها بالقاعدة الفقهية: "التصرف على الرعية منوط بالمصلحة"، فيخرج بذلك كل متصرف غير الولاة ونوابهم.

تأتي تعريفات السياسة العامة مضافة إلى ركن الفاعل والفعل والمفعول، فبالنظر إلى التعريف الأكاديمي في علوم السياسة والإدارة الحديثة، أنها: عمل هادف يعقبه أداء فردي أو جماعي في التصدي لمشكلة أو لمواجهة قضية أو موضوع" (Anderson, 1999:15) وأنها: " سلسلة طويلة من النشاطات المترابطة التي تعني أكثر من مجرد قرار، وتتضمن رؤية مستقبلية ضمن إطار قانوني وإداري معين". (الحسين، ١٩٩٤: ٢١) وأنها: "هي التي تطورها الأجهزة الحكومية من خلال مسؤولياتها".

واشتق أندرسون بعض مفاهيم السياسة العامة وفق هذه التعريفات، وهي:

١- تشمل الأعمال الموجهة نحو أهداف مقصودة، ولا تشمل التصرفات العشوائية والعفوية التي تصدر عن بعض المسؤولين.

٢- تشمل البرامج والأعمال المنسقة التي تصدر عن القادة الحكوميين وليس القرارات المنفصلة والمنقطعة.

٣- تشمل جميع القرارات الفعلية المنظمة والضابطة لأمور مصالح عامة.

٤- تشمل الصيغ الإيجابية والسلبية والامتناع، فهي قد تأتي بصورة آمرة أو ناهية وقد تأتي بصور السكوت في معرض الكلام الذي يعتبر بيانًا وامتناعًا عن التدخل في معرض الحاجة، وهو ما اصطلح على وصفه بمبدأ دعه يعمل دعه يمر (laissez Fair) ومبدأ رفع اليد (Hands off). (١٩٩٩م: ١٦)

أو كما حدد جين كلود ثوينج Thoenig, Jean Claude عناصر السياسة العامة الخمسة، وهي:

١- مجموعة من الإجراءات الملموسة والتي تحدد محتوى السياسة.

٢- توزيع للموارد عبر مجموعة من القرارات تنفذ باستخدام سلطة الدولة.

٣- تتخذ في مجال عام ظاهر للعلن.

٤- لها مجموعة من الداعمين والمتأثرين من بين أفراد ومؤسسات وقطاعات مختلفة.

٥- تحدد السياسة العامة أهدافها بصورة مبدئية قبل الشروع بالتنفيذ، حسب معايير معينة. (Thoenig,1985)

وتقسيم تلك التعريفات والمفاهيم والمحددات على أركان السياسة الشرعية يأتي في أثناء الفقرات التالية:

تعريف السياسة العامة مضافاً إلى ركن الفاعل:

السياسة العامة من اختصاص ولاة الأمر ونوابهم: يأتي تعريف السياسة الشرعية مضافًا إلى ركن الفاعل، وهو" تدبير الراعي بالمصلحة على الرعية"، بناءً على أن العامل بالسياسة الشرعية لا بد له من ولاية على ما يعمله؛ لأجل ذلك جاء في التعريف النص على الرعاية، عن ابن عمر رضي الله عنهما قال: سمعت رسول الله صلى الله عليه وسلم يقول: (كلكم راعٍ وكلكم مسئول عن رعيته، الإمام راعٍ ومسئول عن رعيته، والرجل راعٍ في أهله ومسئول عن رعيته، والمرأة راعية في بيت زوجها ومسئولة عن رعيتها والخادم راعٍ في مال سيده ومسئول عن رعيته، وكلكم راعٍ ومسئول عن رعيته). متفق عليه [البخاري (١٠٤/٨) ومسلم (١٤٥٩/٣)]. فكل فرد مسلم يعتبر راعياً ومرعياً في وقت واحد، عليه حقوق يجب أن يؤديها لأهلها، وله حقوق يجب أن تؤدى إليه. وقد عمم النبي صلى الله عليه وسلم في مطلع الحديث بقوله: (كلكم راعٍ وكلكم مسئول عن رعيته) وفي آخره بقوله: (وكلكم راعٍ ومسئول عن رعيته). وخص فيما بين ذلك. فذكر أعلى أصناف الناس في أول من ذكر، وأدناهم في آخر من ذكر، وأوساطهم فيما بين ذلك. فالمقصود من الحديث استغراق كل أفراد المسلمين بذكر أعلاهم وأدناهم، ووسطهم. (الأهدل، ١٤١٢هـ ١٩٩٢م: ٧-٨).

إلا أن سنّ السياسة العامة في الدولة يختلف بكونه من تصرفات وليّ الأمر الذي تؤخذ له البيعة أو مَنْ ينوبُ عنه، ويختص بها، ومن قيّد من العلماء تعريف السياسة الشرعية أنها من اختصاص ولي الأمر أصالة وغيره يكون عنه وكالة، إنما نظروا إلى السياسة الشرعية العامة، مثل قولهم في التعريف: " فعل شيء من الحاكم لمصلحة يراها..." . (وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية بالكويت، ١٤٢٥هـ-٢٠٠٤م: ٢٥/ ٢٩٤ - ٢٩٦) أو قولهم: ما يفعله الحاكم لمصلحة العامة..." . (الميس، ١٤٠٠ هـ: ١١٧) وقولهم: "هي عمل أمير المؤمنين بمقاصد الشريعة " . (قلعه جي، ٢٠٠٠م: ١١١٨/١)

يندرج في ذلك تعريف السياسة العامة بأنها: "مجموع التدخلات المقررة من طرف سلطة عمومية قصد حل مشكل يدخل في نطاق اختصاصها" (Santo et Lerrier,1993) من جهة أن التعريف أبرز دور الفاعل (السلطة العمومية) واشترط الاختصاص من الجهة

الأخـــرى ينبه إلى الرعاية والولاية وهي حســـب الأصل مطلقة فـــي جميع أنواع ودرجات الولايـــة والرعاية، إلا أن التعريف اختصّ السياســـة العامـــة بالتدخلات المقررة من طرف سلطة عمومية، فأخرج أي ولاية ليست لوليّ الأمر أو من ينوب عنه.

فمن حيث وصف السياســـة العامة أنها: "هي التي تطورها الأجهزة الحكومية من خلال مســـؤولياتها"، أو أنها: "التي تصدر عن القادة الحكوميين"، أو أنها: "والعفوية التي تصدر عن بعض المســـؤولين"، وأنها تأتي: "باســـتخدام ســـلطة الدولة"، إنما هو إشـــارة لمفهوم تدبير الراعي الذي أوردناه في ثنايا تعريف السياســـة الشرعية مضافًا إلى ركن الفاعل، وهو: "تدبير الراعي بالمصلحة على الرعية".

تعريف السياسة العامة مضافاً إلى ركن الفعل:

السياســـة الشـــرعية والسياســـة العامة، كلاهمـــا بناؤهما على الرعايـــة الدائمة للمصالح المعتبرة للرعية؛ فمن حيث تعريف السياســـة الشرعية مضافًا إلى ركن الفعل وهو" التدبير المســـتمر بالمصلحة وليس في الشـــرع ما ينفيه"، قال أبو هلال العسكري فـــي الفروق اللغوية: "ومعنى قولك يسوســـهم أنه ينظر فـــي دقيق أمورهم مأخوذ من السّـــوس. والفرق بين السياســـة والتدبير: أن السياسة في التدبير المستمر، ولا يقال للتدبير الواحد: سياســـة، فكل سياســـة تدبير، وليس كل تدبير سياســـة، والسياسة أيضا في الدقيق من أمور المسوس. والتدبير هو تقويم الأمر على ما يكون فيه صلاح عاقبته" (العسكري، د ت ن: ١٨١ – ١٩٢)

فالنظـــر في عاقبة الأمور ومآلاتها من أســـس العمل بالسياســـة الشـــرعية، قال الشـــاطبي: "النظر في مآلات الأفعال معتبر مقصود شرعاً، كانت الأفعال موافقة أو مخالفة، وذلك أن المجتهد لا يحكم على فعل من الأفعال الصادرة عن المكلفين بالإقدام أو الإحجام إلا بعد نظره إلى ما يؤول إليه ذلك الفعل مشـــروعاً لمصلحة فيه تُستجلب، أو لمفسدة تُدرأ، ولكن له مآل على خلاف ما قصد منه". (الشاطبي، ١٤٢٠هـ –١٩٩٩م: ٥ م ١٧٧ –١٧٨)

ومن حيث وصف السياســـة العامة، أنها: "عمل هادف أو نشـــاطات مترابطة " إنما هو إشـــارة لمفهوم التدبير الذي أوردناه في تعريف السياســـة الشـــرعية مضافاً إلى ركن الفعل، وهو: " التدبير المســـتمر بالمصلحة وليس في الشرع ما ينفيه"، ومن حيث وصفها – بالسلســـلة الطويلة، وأنها: من "الأعمال المنسقة وليس القرارات المنفصلة والمنقطعة"، وأكثـــر من مجرد قرار – إنما هو إشـــارة إلى التدبير المســـتمر فـــي التعريف، ووصفهم

السياسة العامة أنها " تتضمن رؤية مستقبلية "، إنما يقصد به ما جاء في شرح التعريف من جهة تقويم الأمر على ما يكون فيه صلاح عاقبته، ووصفهم الفعل السياسي في السياسة العامة أنه يشمل الصيغ الإيجابية والسلبية والامتناع، وأنه قد يأتي بصورة آمرة أو ناهية، وقد يأتي بصورة السكوت في معرض الكلام الذي يعتبر بيانًا وامتناعًا عن التدخل في معرض الحاجة، وهو ما اصطلح على وصفه بمبدأ دعه يعمل دعه يمر (laissez Fair) ومبدأ (Hands off)، إنما هو إشارة بأن لا يحكم ولي الأمر (الراعي) على فعل من الأفعال صادرة عن المكلفين بالإقدام أمراً أو الإحجام نهياً أو الامتناع تركاً، إلا بعد نظره إلى ما يؤول إليه ذلك الفعل مشروعاً لمصلحة فيه تُستجلب، أو لمفسدة تُدرأ.

تعريف السياسة العامة مضافاً إلى ركن المفعول:

تعريف السياسة الشرعية مضافًا إلى ركن المفعول هو "تدابير المصلحة على الرعية". فالتدابير مفعولات من جنس قولهم في التعريف:" شرع مغلظ. ا هـ ". (ابن عابدين، ١٣٨٦هـ-١٩٦٦م: ١٠٣/٤) وقولهم: "أحكام الملْك المندرجة في الأحكام الشرعية". (عمرو، ١٤١٨هـ-١٩٨٨م: ٢٢) وقولهم: "جماع الولاية الصالحة والعادلة. (أحمد، ١٤١٧هـ: ٨٢) وقولهم: "سلطة سن التشريعات...". (الشافعي، ٢٠٠٧م: ٣٢) قولهم: "إنها القانون الموضوع". (الطائي، ١٤٢٧هـ -٢٠٠٧م: ١٩٣)

وجميع التدابير في التعريف مضافاً إلى ركن المفعول هي المصالح التي تم تدبيرها، وهي النتائج لتصرف الراعي على رعيته بمسؤولية تحقيق أعلى المنافع لهم دون مخالفة شرع الله.

ومن حيث وصف السياسة العامة، أنها: "البرامج"، أو "توزيع للموارد" أو "أعمال" أو "قرارات" أو "الإجراءات الملموسة" وأنها "تتخذ في مجال عام"؛ إنما هو إشارة لمفهوم تدابير الراعي الذي أوردناه في ثنايا تعريف السياسة الشرعية مضافاً إلى ركن المفعول، وهو: "تدابير الراعي بالمصلحة على الرعية"، والسياسة العامة أحد أنواع تلك المفعولات، كما عبر عنها جيمس أندرسون بوصفه إياها، أنها: "جميع القرارات الفعلية المنظمة والضابطة لأمور مصالح عامة". فالمقصود هنا هو أقضية ولاة الأمر المنظمة والضابطة لمصالح عامة على الرعية.

تعريف السياسة العامة مضافاً إلى السياسة الشرعية:

بناءً على ما تقدم يكون تعريف السياسة العامة وفق السياسة الشرعية، الذي

أرى أنه الأدق في مقصود أهل الإدارة والسياسة العامة بمعناها الدارج اليوم هو أن السياسة العامة نوع من:" أقضية الراعي بالمصلحة على الرعية"، فالأقضية يندرج تحتها أنواع شتى تعد من جزئياتها، فهي جميع ما يفصح عنه ولاة الأمر من تصرفات، ومنها على سبيل المثال لا الحصر: الأحكام والمراسيم والأنظمة واللوائح والسياسات والإجراءات والتعليمات والتعاميم والقرارات، وغيرها أصناف كثيرة ومتنوعة غير محصورة ومتجددة. آل سعود (١٤٣٣هـ: ٢٩)

فالسياسة العامة نوع من أنوع الأقضية يقصد به تنظيم أو ضبط مصلحة عامة، لذا فتعريف السياسة العامة يتطلب إضافة قيد يخرج جميع الأقضية التي ليست من السياسة العامة بحيث يكون تعريفها هو:

"أقضية الراعي المنظمة أو الضابطة لمصالح عامة على الرعية"

شرح التعريف:

- **أقضية الراعي:** السياسة العامة من مفعولات ولاة الأمر فهي تجمع بين المفعول والفاعل ولا يقصد بها الفعل نفسه أو صناعته فالسياسة العامة هي إفصاح عن توجه عام مبين ومحدد يقصد به ولي الأمر تحقيق مصلحة الرعية؛ لذا فهي في أمر قضى به ولي الأمر لمصلحة الرعية.
- **المنظمة أو الضابطة:** دخل بذلك كل إفصاح عن قضاء لولي الأمر لمصلحة الرعية مشتمل إحدى خاصيتين:
  - أن يكون مشتملاً على تنظيم، مثل تقسيم أو هيكلة أو ترتيب لأمور يقصد بها مصلحة عامة تعود على الرعية، وليس نظامًا بمعنى القانون، وإن كان القانون أو النظام قد ينصان على سياسة عامة أو أكثر في ثناياهما، إلا أنه يختلف من جهة طريقة الإصدار والسنّ وقوة الأمر وما يترتب على المخالفة، بالإضافة إلى أن السياسة أعم، فكل قانون أو أنظمة تشتمل على سياسة عامة، ولكن ليس كل سياسة عامة مشتملة على أنظمة أو قانون، وليس هذا محل إسهاب في الفروقات.
  - أن يكون مشتملاً لضابط، مثل كل ما يحدد به المقدار المناسب، أو متى يصح العمل بالسياسة العامة ومتى لا يصح، أو بيان معيار العدل والاعتدال المحقق للمصلحة المقصودة منه.
- **لمصلحة الرعية:** أن الفرق بين تخيير الأئمة وتخيير المكلفين ذوي الصفة غير مؤثر، وتفصيل ذلك مبني على التمييز إلا أن الفرق بينهما في التخيير مبني على الفرق

في المتصرف فيه وليس في حقيقة التصرف نفسه، فالأئمة يتصرفون في مصالح غيرهم فهم كالوكلاء، والأفراد يتصرفون في مصالحهم، وتصرف كل مكلف للآخر منوط بالمصلحة، بناءً على القاعدة الفقهية: "كل متصرف عن الآخرين فعليه أن يتصرف بالأصلح". السبكي (١٤١١هـ-١٩٩١م: ٣١٠/١) والإداريون يتصرفون عن الآخرين؛ لذا فهم مشمولون بحكم هذه القاعدة، ولا يستثنى من ذلك المديرون في الشركات والمؤسسات العامة، فهم يتصرفون عن الآخر الاعتباري، أي عن شركاتهم ومؤسساتهم وقد بيّن الفقهاء الفرق الأساس بينهما، فالإداريون سلطتهم الإدارية مقيدة باتخاذ الأصلح للمسلمين، فهم دائماً ينتقلون من واجب إلى واجبٍ، والوجوب دائماً عليهم في جميع أحوالهم قبل الاجتهاد في اتخاذ القرار وبعده، وهم ساعون في أداء الواجب فعملهم حينئذ واجب، وبعد الاجتهاد يجب عليهم فعل ما أدّى إليه اجتهادهم. آل سعود (١٤٣٥هـ: ٨٦)

محورهما الإنسان: يتضح مما سبق أن الأصل أن يكون الإنسان هو محور جميع السياسات، والمتتبع لأقوال العلماء واستدلالاتهم يجد أنهم متفقون على أن الشريعة الإسلامية إنما جاءت لرعاية مصالح الناس في أحكامها، فأحكام الله تعالى معللة برعاية المصالح على سبيل التفضّل والإنعام، أي رعايته سبحانه وتعالى لمصالح العباد تفضّلاً منه ورحمة. قال ابن القيّم: "إن الشريعة مبناها وأساسها على الحكم، ومصالح العباد في المعاش والمعاد، وهي عدل كلها ورحمة كلها ومصالح كلها وحكمة كلها، فكل مسألة خرجت عن العدل إلى الجور، وعن الرحمة إلى ضدها، وعن المصلحة إلى المفسدة، وعن الحكمة إلى العبث فليست من الشريعة، وإن دخلت فيها بالتأويل". (ابن القيم، ١٤٠٧هـ: ٦/٣-٧) وقال الشاطبي: "إن الشرع قد جاء ببيان ما تصلح به أحوال العبد في الدنيا والآخرة، على أتم الوجوه وأكملها". (الشاطبي،١٤١٧هـ: ٥٣/١)

ولما أن السياسة العامة هي: "أقضية الراعي المنظمة أو الضابطة لمصالح عامة على الرعية"، فمصلحة الرعية هي متعلق تصرفات ولاة الأمر ومحور المصلحة إنما هو الإنسان، وفي إطار الدولة هو المواطن والمقيم والزائر فجميع أولئك ضمن ولاية ولي الأمر وهو مسؤول عنهم وهم ضمن رعايته.

المبحث الثاني- ضوابط سنّ السياسة العامة:

تم اختيار ثلاثة أنواع من الضوابط لسنّ السياسة العامة؛ وهي الضوابط الشرعية، والإدارية، والإجرائية ومن ثم الاقتصار عليها، وذلك للأسباب التالية:

الضوابـط الشـرعية: هي أصل الضوابط كلها فهي أســاس العدل والاعتدال في الإسلام، ولا يمكن أن يقدم عليها غيرها؛ فهي الأساس الذي تتفرع عنه بقية الضوابط، ولا فرع لما لا أصل له. وكما أقرّت المادة الخامســة والخمســون من النظام الأساسي للحكم كونها نطقت صراحة بلفظ "السياســة الشــرعية" ولفظ "السياسة العامة" في ثناياها ونصها هو: **"يقومَ الملكُ بسياسـةِ الأمةِ سياسـةً شرعيةً طبقاً لأحكامِ الإسلام، ويُشرفُ على تطبيقِ الشريعةِ الإسلامية، والأنظمةِ، والسياسةِ العامةِ للدولة، وحمايةِ البلادِ والدفاع عنها"**.

الضوابط الإدارية: هي الوســيلة لتنفيذ الضوابط الشــرعية في المنشآت الإدارية العامة؛ لضمان العدل والاعتدال في تنفيذ السياسات العامة والمهام المكلفة بها حسب ما تقتضيه المصلحة، واســتخدام جميع الإمكانيات البشرية والمادية المتاحة في المنشأة أحسن استخدام، وخلق الجو الصالح المناسب لتشغيل كافة الموارد المتوافرة إلى أقصى طاقاتها الممكنة؛ لتحقيق الأهداف المنشــودة بأقل التكاليف، مراعية في ذلك الناحية الإنسانية في معاملة العنصر البشري؛ إذ إنه هو الذي يقوم بالإنتاج، ولا يصلح الإنتاج من دون صلاحية العامل والموظف، والمشــاركة الجماعيــة بينهم؛ فهي تصرف هادف يقصد بها مصلحة الغير، من قبل جهة متخصصة بنوع من أنواع المصالح العامة؛ الأمر الذي يتطلب التمييز بين اختصاص جهة دون أخرى، والوضوح في الرؤية للرسالة والمآل في المستقبل، مما لايستغني عن ضوابط إدارية على ضوء من الضوابط الشرعية.

الضوابط الإجرائية: تتأثر السياســات العامة بالطريقة التي تسنّ بها، فلا مناص من ضبط هذا التأثر بحيث يقتصر على الجانب الإيجابي بما يحقق المصلحة العامة، بضوابط توضح كيفية الأســلوب والطريقة الصحيحة لسن السياسة العامة، بما يتفق مــع الضوابــط الإدارية لكل جهة حكوميــة، بالإضافة على تحقيــق أعلى المنافع وفق المصلحة وضوابطها الشرعية.

وكما هو ملاحظ أن المقصود العام بالضوابط هو العدل والاعتدال وفق الشــريعة الســمحة شريعة الإســلام، وأنواعها تأتي حســب الحاجة والاختصاص في تسلسل منطقي ينطلق من الأصل الذي هو الشــرع إلى فرع الاختصاص التي هي الإدارة، إلى فرع الأداة والوسيلة، التي هي الإجراءات.

وظيفة الضوابط الشـرعية: لا شــك أن السياســات العامة التي يقصد بها حفظ مصالح الناس ورعايتها من المقاصد الشــرعية؛ لذا فالضوابط تظهر حدود السياسة

العامـــة التـــي لا تتجاوزها ولا تقصر عنها، فهي مضبوطة بضوابط وقيود من شـــأنها أن تجعلها في اعتدال وتوســـط. وهذه الخاصية ســـمة بارزة في الشـــريعة في جميع نواحيهـــا، ويعبر عنها بعض الباحثين (بالوســـطية) أو (التـــوازن). (اليوبي، ١٤١٩هـ-١٩٩٨م: ٤١٢) والشريعة جارية في التكليف ومقتضاها على الطريق الأوسط الأعدل. الشاطبي (١٤٢٠هـ -١٩٩٩: ١٦٣/٢)

ولا شك أن الناس يتمايزون في الأنظار ويتباينون في التقديرات، فلو تركت الأمور لنظر الناس لوقع الإفراط أو التفريط؛ لذا ضبط الشرع وجود المصالح قال الشاطبي: "... أما العادات وكثير من العبادات أيضاً فلها معنى مفهوم، وهو ضبط وجوه المصالح، إذْ لو ترك الناس والنظر لانتشر ولم يضبط، وتعذر الرجوع إلى أصل شرعي، والضبط أقرب إلى الانقياد ما وجد إليه ســـبيل، فجعل الشارع للحدود مقادير معلومة وأسباباً معلومة لا تتعدى". الشاطبي (١٤٢٠هـ -١٩٩٩: ٣٠٨/١)

وللخروج عن العدل والاعتدال صورتان هما:

الصورة الأولى: **الإفراط:** وهو الزيادة في شـــيء أصله مشروع. ومن الأمثلة على ذلك لأغراض هذه الدراســـة، تقدير المصالح الناتجة عن السياســـة العامة، بأكثر مما هي عليه في الواقع ثم الإلزام بها بقوة النظام وترتيب العقوبة على المخالف، وفي ذلك من التعسير وعدم التيسير ما الله به عليم.

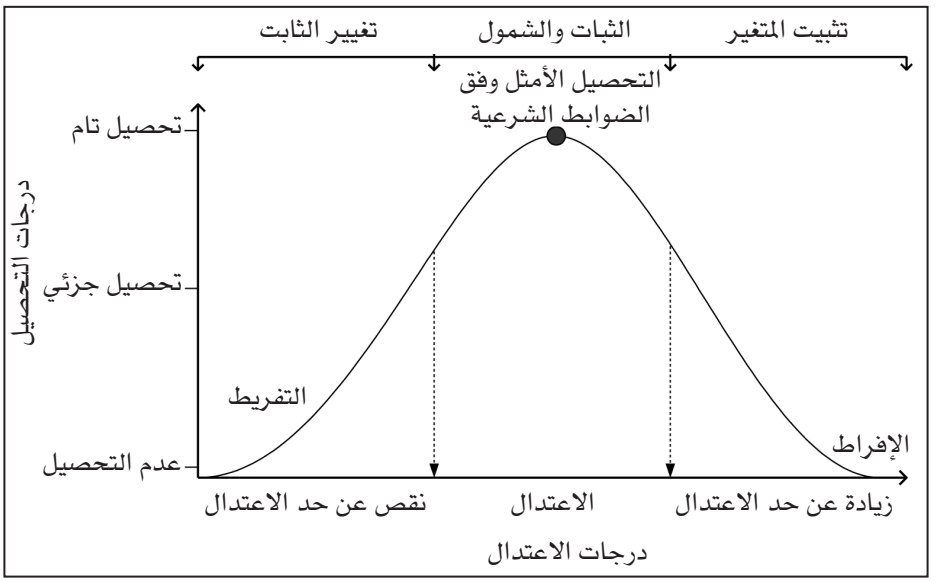
الصورة الثانية: **التفريط:** وهو النقص في شيء أصله مشروع. ومن الأمثلة على ذلك لأغراض هذه الدراسة، تقدير المصالح الناتجة عن السياسة العامة، بأقل مما هي عليه في الواقع ثم ترك الإلزام بها أو ترتيب العقوبة على من يلزم بها، وما في ذلك من المشقة على الناس بعدم اعتبار مصالحهم المشروعة ما الله به عليم.

فالضوابط الشرعية أدوات تمنع من الإفراط والتفريط، وتحافظ على العدل والاعتدال، فهي عمود الوسطية التي يرفع بها الحرج الواقع ليصبح الحال يسراً ورحمة ديناً ودنيا.

والوسطية بيانياً موضحة في الأنموذج التالي:

أنموذج رقم (١)

رسم بياني يبين مكان الاعتدال المحقق للثبات والشمول في الشريعة بالنسبة للإفراط والتفريط



وكما هو ملاحظ فالتوسط والاعتدال هو المقصود من عمل الضوابط، وتستخدم كلمة الوسطية بكثرة حتى أصبحت على كل لسان تقريباً، وإن اختلف الاستعمال، والمقصود من إيرادها هو إظهار المعنى الذي يمثل خاصية الأمة الإسلامية التي تستفاد من نصوص القرآن الكريم (آل سعود، ١٤٢٦هـ:١/٩٧) قال الله تعالى: (وَكَذَلِكَ جَعَلْنَاكُمْ أُمَّةً وَسَطًا لِّتَكُونُواْ شُهَدَاء عَلَى النَّاسِ وَيَكُونَ الرَّسُولُ عَلَيْكُمْ شَهِيدًا) (سورة البقرة: ١٤٣).

ولكن لماذا يخرج الناس عن العدل والاعتدال؟ الجواب هو: الناس يتمايزون في القدرات والتجارب والموارد المتاحة لهم، ويتباينون في الأنظار وفي العلوم والفهوم وفي التقديرات؛ لذا لو تركت الأمور لنظر الناس دون ضابط أو ميزان لوقع الإفراط أو التفريط؛ لذا ضبط الشرع وجود المصالح في ميزان دقيق ومحكم، قال الشاطبي: "أما العادات وكثير من العبادات أيضاً فلها معنى مفهوم، وهو ضبط وجوه المصالح، إذ لو ترك الناس والنظر لانتشر ولم يضبط، وتعذر الرجوع إلى أصل شرعي، والضبط أقرب إلى الانقياد ما وجد إليه سبيل، فجعل الشارع للحدود مقادير معلومة وأسباباً معلومة لا تتعدى". الشاطبي (١٤٢٠هـ -١٩٩٩: ١/٣٠٩)

تنقسم ضوابط سنّ السياسة العامة إلى أنواع، نختار منها ثلاثة وهي: النوع الأول: ضوابط المؤسسة وهي جهة الاختصاص بالسياسة العامة. النوع الثاني: ضوابط موضوعية ممثلة بضوابط المصلحة المعتبرة شرعاً لأنها موضوع السياسة العامة، ومتعلق العمل بها هو مصالح الرعية. والنوع الثالث: ضوابط إجرائية ممثلة في مسار سنّ السياسة العامة، وما هي الأمور التي يجب أن يتضمنها المسار. وتفصيل ذلك كما يلي:

ضوابط شرعية:

من أصعب الموازين وأشرفها وأولاها بالمعرفة: الموازنة بين المصالح والمفاسد، إذ إن معرفتها منّةٌ من الله عظيمة، توصل إلى الثواب العظيم في الآخرة والسعادة في الدنيا، وقد قيلَ: "ليس العاقل الذي يعرف الخير من الشر، ولكنه الذي يعرف خير الخيرين، وخير الشرين".

وإن ترك الموازنة أو الخطأ فيها عند التطبيق يسبب اضطراباً عظيماً في الدين، فقد تقدم مصالح غير معتبرة شرعاً، وتهمل أخرى يجب اعتبارها، فتفوت واجبات وسنن، أو ترتكب محظورات ومكروهات. (ابن عبد السلام، ١٤٢١هـ: ١/٥٢-٥٣-٧٩)

لما كان مَبنى كلّ عملٍ مشروع بعامة وبالسياسة الشرعية بخاصة، وفي تصرف الولاة على سبيل السياسة العامة بصفه أخص، هو المصالح المعتبرة، قال العز بن عبدالسلام: "يتصرف الولاة ونوابهم بما هو أصلح للمولّى عليه درءاً للضرر والفساد وجلباً للنفع والرشاد، ولا يقتصر أحدهم على الصلاح مع القدرة على الأصلح إلا أن يؤدي إلى مشقة شديدة، ولا يتخيرون في التصرف حسب تخيرهم في حقوق أنفسهم" ابن عبد السلام (١٤٢١هـ: ١/ ٧٥)؛ تكون ضوابط المصالح المعتبرة شرعاً هي أيضاً ضوابط السياسة العامة، من جهة أنها أقضية الراعي المنظمة أو الضابطة لمصالح عامة على الرعية، وبيان ذلك كما يلي:

الضابط الأول: عدم مخالفة السياسة العامة لأحكام الشريعة:

من سمات هذا الضابط اختباره أركان المصلحة فبه تعرف ما إذا كانت المصلحة موجودة وحقيقية، أو معدومة ووهمية، وعمله سابق للترجيح ينظر في الماضي من الأدلة الشرعية ووظيفته درء مفسدة مخالفة الشرع وطريقته تأصيل المصلحة. آل سعود (١٤٢٦هـ: ١/١٢١)

ويقصد بالضابط الأول التأكد من أن أقضية الراعي المنظمة أو الضابطة لمصالح عامة على الرعية ليس فيها مخالفة للشريعة، وذلك بأن يكون تنظيم وضبط المصالح المأمور بها ضمن النطاق المشروع الذي جعلت الشريعة للإمام حق التصرف فيه بسياسته واجتهاده، كأن يكون متعلقاً بشؤون الدولة الخاصة بها كالشؤون الإدارية والمالية والأمنية والوظيفية، أو كتحديد أساليب ووسائل معيّنة لتنفيذ ما أنيط بالدولة من واجبات.

وقد عمل عمر رضي الله عنه من ذلك أشياء كثيرة ما كانت في زمن النّبي ﷺ. ككتبه أسماء الجند في ديوان لأجل الضبط، ومعرفة من غاب ومن حضر... وكاشترائه - أعني عمر رضي الله عنه - دار صفوان بن أمية وجعله إياها سجناً في مكة المكرمة، مع أنه ﷺ لم يتخذ سجناً، لا هو ولا أبو بكر رضي الله عنه. فمثل هذا من الأمور الإدارية التي تفعل لإتقان الأمور مما لا يخالف الشرع لا بأس به. كتنظيم شؤون الموظفين، وتنظيم إدارة الأعمال على وجه لا يخالف الشرع. فهذا النوع من السياسات العامة الاجتهادية لا بأس به، ولا يخرج عن قواعد الشرع من مراعاة المصالح العامة" (الشنقيطي، ١٣٢٥-١٣٩٣هـ: ١٠٩-١١٠)

الضابط الثاني: عدم تفويت السياسة العامة لمصلحة أفضل من التي يؤمر بها:

من سمات هذا الضابط اختباره شروط المصلحة، فبه تعرف المنفعة الأعلى من الأدنى، فيفرق بين المصلحة والمنفعة وعمله أثناء الترجيح ونظره إلى الحال الحاضر ووظيفته جلب مصلحة أعلى المنافع وطريقته المفاضلة بين المنافع. آل سعود (١٤٢٦هـ: ١٢١/١)

ويقصد بالضابط الثاني التأكد من أن أقضية الراعي المنظمة أو الضابطة لمصالح عامة على الرعية لا يترتب عليها تفويت منفعة أكبر من المنفعة الناتجة عن تنظيم أو ضبط المصلحة المأمور بها؛ فهي بحال ذلك لا تكون مصلحة لتخلف أحد شروطها.

فالتفريق بين الأكثر والأقل يقصد به تحصيل الأكثر وترك الأقل؛ لذا فعدم التفويت يقصد به التكثير. فوظيفة ولي الأمر فيما يتعلق بالسياسة العامة هي منع تقليل المنافع وطلب تكثيرها، وهذا يقتضي أن يكون تحصيل المنافع على وجه يؤدي إلى تكثيرها فهو الذي يصار إليه قال التفتازاني "تكثير الفائدة مما يرجح المصير إليه". (التفتازاني، ١٤١٨هـ: ٣٧١؛ التبريزي، ١٩٨٣م؛ الزركلي، ١٤٠٤هـ -١٩٨٤م: ٢١٩/٧.)

الضابط الثالث: عدم إحداث السياسة العامة مفسدة مساوية للمصلحة المأمور بها أو أكبر منها:

من سمات هذا الضابط اختباره موانع المصلحة، فبه يفرق بين ما كان في تحصيله مصلحة، وبين ما كان في تركه مصلحة وعمله بعد الترجيح ونظره إلى الحال اللاحق والمستقبل المتوقع، ووظيفته سد ذريعة المفاسد وفتح ذريعة المصالح وطريقته تقدير ما يؤول إليه التحصيل. آل سعود (١٤٢٦هـ: ١/١٢١)

ويقصد بالضابط الثاني التأكد من أن أقضية الراعي المنظمة أو الضابطة لمصالح عامة على الرعية لا تؤول إلى مفسدة مساوية لمنفعة تنظيم أو ضبط المصالح العامة المأمور بها، أو أكبر منها؛ عملاً بالقاعدة الفقهية "درء المفاسد مقدم على جلب المصالح" (ابن النجيم، ١٤٠٦هـ: ٩٩)

فلا يحكم على تحصيل منفعة السياسة العامة بالصحة أو الفساد إلا بعد النظر إلى ما يؤول إليه العمل بتلك السياسة فقد يكون مشروعاً لمصلحة تستجلب أو لمفسدة تدرأ، ولكن له مآل على خلاف ما قصد منه، وقد يكون غير مشروع لمفسدة تنشأ أو مصلحة تندفع به، ولكن له مآل على خلاف ذلك.

لذا فحكم العمل بالسياسة العامة لا يعرف إلا بعد تقدير ما يؤول إليه محصلة التحصيل، فلا يوصف أنه صحيح أو فاسد إلا بعد معرفة مآله، والمآل لا يعرف إلا بعد معرفة محصلة جميع النتائج المحتملة.

كما يلحظ أن نتائج السياسات العامة تنقسم إلى مقصودة وغير مقصودة، وهما ينقسمان إلى نتائج مباشرة وغير مباشرة، فما كان منها مندرجاً تحت النتائج المقصودة فينتهي إلى نتائج وفق التوقع، وهي دائماً مؤكدة للمقصود أو نتائج على خلاف التوقع تأتي تارةً مؤكدة للمقصود وتارةً أخرى معارضة للمقصود، أما ما كان مندرجاً تحت النتائج غير المقصودة فإما أن يكون مؤكداً للقصد أو معارضاً له، ولا بد قبل العمل بالسياسة العامة والنظر في جميع الاحتمالات المذكورة السابقة ثم تقدير ما كان منها معارضاً لتحقيق المقصود وطرحه مما كان وفق المقصود، فإما أن يتساويا فتكون النتيجة صفراً، وهذا يعني أن تحصيل المنفعة يؤدي إلى مفسدة مساوية للمنفعة فيكون حكمها أن تدرأ وتسد الذريعة لها عملاً بالقاعدة الفقهية "درء المفاسد مقدم على جلب المصالح" ابن النجيم (١٤٠٦: ٩٩) أو تزيد المنفعة عن المفسدة فتكون النتيجة موجبة، وهذا يعني أن في تحصيل المنفعة مصلحة راجحة، أو تزيد المفسدة عن المصلحة فتكون

النتيجة سالبة، وهذا يعني أن جلب المنفعة يؤدي إلى إحداث مفسدة تزيد عن المنفعة فيكون حكمها أن تسد ذريعتها.

ولا يعني ذلك أن تقدير النتائج المقصودة والنتائج غير المقصودة يحدث دائماً في وقت واحد، فالغالب أن تقدير النتائج المقصودة يحدث أثناء البدء بجلب المنافع وتحصيلها قبله كما أن تقدير النتائج غير المقصودة يحدث بعد تحصيل المنافع أو أثنائه؛ لذا فالغالب تعلقه بحكم استمرار تحصيل المنفعة.

وعند النظر إلى مجموعة العوامل التي ذكرت في هذه الفقرة وهي كل من: المآل المتوقع وغير المتوقع، وجلب المصالح، وسد الذرائع، وفتح الذرائع نجد أن للجميع نسقاً معيناً بما لا يدرك بالنظرة الأولى، وهي أن حركة العمل والواقع يغير في المآل مع استمرار الزمن، حتى تتحول المصلحة إلى غيرها، سواء بالجلب المباشر، أو بفتح ذريعة لمصلحة، أو بسد ذريعة لمفسدة، ويمكن اعتبار كل واحدة منهما سياسة لجلب المصالح، وفي الإدارة ناقش هنري منتزبيرج (Mintsberg,1979:89) مفهوم السياسات المتعمّدة، والسياسات غير المحققة، والسياسات الناشئة، وفحوى كلامه أن السياسة التي يمكن تطبيقها بطريقة تحقق مقصودها، بحيث تعتبرها سياسة تحققت فعلاً، يطلق عليها سياسات متعمّدة، أي مقصودة، بينما السياسات التي لم يستطع تحقيقها، تسمى سياسات غير محققة أو بعبارة أخرى غير مقصودة، وأن هذين النوعين كتب عنهما كثيرون في مجال الإدارة، بينما النوع الثالث وهو الإستراتيجيات التي تحققت على غير قصد أوليّ، بل كانت بالقصد الثاني أو الثالث، وهي السياسات الناشئة وسميت ناشئة لدخولها نطاق العمل دون جهد أو قصد من التنظيم الإداري، ثم يصل إلى نتيجة وهي: أنه لا يكاد يوجد سياسة متعمدة صرفة أو سياسة ناشئة صرفة، فالغالب أن السياسات مركبة؛ ويلاحظ ذلك عند النظر إلى طلب المصالح بوصفها سياسة لجلب المنافع، فعملية الجلب لا تأتي غالباً بنتيجة مماثلة أو مطابقة للمقصود عند الشروع بها، بل تكون مختلفة بدرجة معينة لا تخرجها عن كونها مصلحة راجحة، فالتطابق بين الواقع المحقق، والمتوقع المقصود من الأمور التي جرت العادة على استحالتها؛ لذا فالنتيجة مركبة، وحاصل الكلام أن المصلحة كما هو معروف تكون راجحة، وأن المصلحة المحضة تكاد تكون ممتنعة؛ وبناءً عليه يكون تطبيق مفهوم السياسات المركبة كالتالي:

أولاً: أن السياسة العامة تعلقت بمتغير المصالح والمفاسد فأصبحت هي بدورها متغيرة، فأحياناً تؤول المصلحة إلى مفسدة فتُسدُّ ذريعتها، وأحياناً تؤول المفسدة إلى

مصلحة فتفتح ذريعتها، وهذا يعني في الواقع أن المصلحة النهائية للسياسة العامة لا تظهر من البداية هل هي مصلحة أو مفسدة؟ بل الأمور بخواتيمها، وهذا يعني أن نعرض قانون عدم الفصل على الواقع بين تصور الأمر وإجرائه، أو كما أسماه منتزبيرج بين "السياسة وتطبيقها" فقد ينشأ في التطبيق أمر يختلف عن المقصود، فالمصلحة التي تحولت إلى مفسدة نشأت المفسدة فيها من البيئة التي جُلبت فيها المصلحة، وكذلك المفسدة التي تحولت إلى مصلحة، نشأت المصلحة فيها نتيجة لبيئة الجلب أو بيئة الدرء، فالفصل بين المصلحة وجلبها ليس له وجود في الواقع؛ لذا فمشكلة المآل الرئيسة هي في تصور الفصل بين المصلحة وجلبها، فذلك يؤدي بالضرورة إلى خلل في تقدير المآل.

ثانياً: قصد المصلحة في السياسة العامة تعتمد في تصورها على التفريق بين الصورة والأثر المترتب على جلبها، وذلك يحصر التصور بنتائج مقصودة، فإن المآل يعتمد على الأمور الناشئة من الجلب سواء كانت مقصودة أم لا. (Mintsberg, 1994:23-27)

ثالثاً: سياسة جلب المصالح العامة أمر مقصود في السياسة العامة؛ لذا فهي من الأمور التي يمكن دراستها مسبقاً، في حين أن سياسة المآل سياسة ناشئة، فهي لذلك غير محصورة في الأمور المقصودة كما تقدم، فهي من الأمور المتعلقة التي لا يمكن دراستها مسبقاً، فهي تعرف على التحقيق بالانتظار والملاحظة اللاحقة للجلب فقط، والتحقيق لا يشترط له أن يكون بالتخطيط.

رابعاً: أن فتح الذرائع وسد الذرائع إنما هما أداتان تستخدمان عندما يختلف المآل المتعلم عن المقصد المدروس، فإن كان ميله لصالح المصلحة الراجحة استخدمت أداة فتح الذرائع؛ لكي لا يفوت منها شيء، أما إذا كان ميله لصالح المفاسد الراجحة فتستخدم أداة سد الذرائع؛ لكي لا يحصل منها شيء.

خامساً: يتحول فتح الذرائع وسدها من أداة إلى سياسة يُعمل بها عند الحاجة إليها، فبينما هي أدوات عند عدم خروج المآل عن حكم المقصود إذا بها تصبح سياسةً عمليةً عند خروج المآل عن حكم المقصود؛ مما يتطلب سياسة تصحيحية للمسار، فتتخذ السياسة الذرائعية المناسبة، كلٌّ في محله وعلى شروطه حسب الحاجة إليه سواء: فتح الذرائع أو سد الذرائع.

وبناءً على ما تقدم يتضح لنا أن سدّ الذرائع نوع من المصلحة، وإفراده باسم خاص إنما كان لأجل التمييز بين أنواعها فقط؛ فمن شَرْطِ العمل بالمصلحة عند كل من ذهب

إليهـــا أن تكون راجحة لا يترتب على العمل بها مفســـدة مثلها أو أعظم منها، ومفهوم هذا الشرط عدم جواز العمل بها إذا كانت مرجوحة أو لزم منها مفسدة تفوقها، وهذه المصلحة المتنازع فيها "الامتناع من التصريح بها ســـداً لذريعة الفســـاد" لم يتوفر فيها الشرط الذي شرطوه. (شلبي، ١٤٠١هـ: ٣٨٢)

ضوابط إدارية:

لا بد لكل جهة اختصاص من ضوابط تدبيرية إدارية خاصة بها لن تستطيع تحديد وتصميم سياســـة عامة دونها؛ فالجهات الحكوميـــة التي ليس لديها رؤية واضحة عن عملهـــا ومهامها والمتوقع منها أو ليس لديها تحديد دقيق لمن يراد خدمته ونفعه بوجود تلك الجهة، فإن تلك الجهة لن تستطيع تصميم سياسة عامة ناجحة.

وذلك لأن القرارات المتعلقة بالسياســـة العامـــة، تُتَخذ وفق مؤثرات المجموعة التي يعمل بها داخل الجهة الحكومية، ويحدث ذلك بتقســـيم العمل إلى وحدات متخصصة ووفق إجراءات محددة، وممارســـات مقننة عبر نظام للسلطة الإدارية، وقنوات اتصال منتقاة، وعبر تدريبه على فكر معين.

وينتـــج عن ذلك أن أعضاء التنظيـــم الإداري يُدفعون إلى تكييـــف قراراتهم لتتفق مع مقاصد الجهة الحكومية ووســـائلها، ويُدعمـــون بالمعلومات التي تمكنهم من اتخاذ القرار الصحيح. فالإدارة حســـب هذا التصور ليس المكلف محور كسبها، وإنما محور كســـبها في زيادة عقلانية التنظيم الإداري عبر تقســـيم العمل والعمال، ولذلك ينقسم محور الاهتمام بين النظر إلى المنظمة بوصفها أداة توصل المكلف إلى العقلانية التامة وبـــين النظر إلـــى المكلف بوصفها أداة تصل بها المنظمة إلـــى الإدارة العقلانية التامة، وفـــي المقابل وجهـــة النظر التي يرى أصحابها أن المنظمـــة الإدارية عبارة عن اجتماع تعاوني بـــين المكلفين؛ لذا فهي لا تقبل بالتفريق بين كـــون المنظمة أداة ليصل الموظف إلـــى العقلانية التامة، أو كون الموظف أداة لتصل المنظمة إلى العقلانية التامة. وذلك لعـــدم فائدة التفريق فحتى ولو قيل: إن المكلف يجعل أهدافه أهداف المنظمة الإدارية نفسها، بحيث يوائم بينهما لكي لا يكون هناك تعارض فيتم عمله دون حرج أو مشقة، إلاّ أنـــه يفعـــل ذلك لأغراض مختلفة تماماً، لا يشـــترط أن تتوافق مع أهداف المنظمة الإدارية. آل سعود (١٤٢٦هـ: ٦٤٩/٢)

ومن هذا المنطلق تأتي أهمية الأسئلة الخمسة التي حددها عالم الإدارة بيتر دراكر كمتطلبات ضرورية لكل منشـــأة إدارية أن تحددها، وأن تعرف جواب كل منها بوضوح

ودقة، هذه الأسـئلة فيها توصيف جيد لما يجب توافره في جهة الاختصاص كمتطلب سـابق لصنع وتصميم السياسـة العامة المتعلقة بتلك الجهة، (Drucker,2008) وهذه الأمور الخمسة هي:

١- الرسالة: ما الرسالة التي يراد لجهة الاختصاص تسخير السياسة العامة لتحقيقها؟

٢- الفئة المقصودة: مَن المقصود نفعه بالسياسة العامة؟ المستفيد من جهة الاختصاص والمستهلك لخدماتها.

٣- المنفعة المضافة للمقصودين: ما الأمر المهم المتعلق بالسياسة العامة لدى المقصود نفعهم؟ القيم والمعتقدات المخدومة بالسياسة العامة.

٤- الناتج: ما المصالح التي أنتجتها جهة الاختصاص فعلياً؟

٥- الخطة: ما خطة جهة الاختصاص لجعل السياسة العامة محققة لما سبق؟

والمسـؤول في منصب عام عندما ينظر إلى مسـألة القرار المتعلق بالسياسة العامة يبني صورة مبسّـطة عن الواقع تجنبه الكثير من عناء التفكير وتكون مبنية على خبرة سـابقة تتضمن هواه في المسـألة وتطلعاته الخاصة بالإضافة إلى انتقاء ضيق وخاص للبواعث، فلا يتخذ القرار باتجاه معين إلا إذا رأى الباعث الذي يميل إليه ويرغب فيه. ويلاحـظ ذلك في الكثير من القـرارات العادية المتكررة، فهي تـكاد تتخذ دون عملية بحث، بل بتلقائية يغيب معها إلى حد كبير بذل الجهد، وإفراغ الوسـع، وأحياناً يخالف الواقع التوقع ويسـبب ذلك إشـكالاً، فيتحول القرار من قرار عـادي إلى قرار يتطلب رفع لمشـكلة أو درئها، فيبذل فيه الحد الأدنى من البحث عن الخيار الأفضل، ويقتصر البحـث على القنوات المعتادة، ويكتفي بأول حل مُـرضٍ للمكلف، وفي ذلك تقييد لبذل الوسع وإفراغ الجهد، فلا يكون إلا بالطرق التي تعودها المكلف ويرتاح لها، فيبني القرار على الطرق المريحة وليس شرطاً أن يتوافق ذلك مع الطرق المؤدية للحل الأمثل، وحتى مواصفات الحل المرضي تكون مقننة حسـب مواصفات مسألة القرار وحسب تصنيف المكلف لها، فالخطأ في تصنيفه وتحديده مسألة القرار يؤدي بالضرورة إلى الخطأ في توصيـف الحل المُرضي وتحديده. ومواصفات المطلوب تزيد وتنقص حسـب التجربة، فكلما كان المطلوب أسـهل في التحصيل زيد في مواصفاته وحدوده، وكلما كان أصعب في التحصيل خُفض وقُلل من مواصفاته وحدوده. (Perrow, 1993: 120-121)

وذلك تخفيف على المكلف من قبل نفسه، وهي نزعة طبيعية فيه، كما أن المنظمة الإدارية وإلى حد بعيد وضعها حدود القرار وشكله، وتوصيفها الموقف وفق اعتباراتها بالمقدار الذي يستطيعه ويقبله المكلف نزعة طبيعية فيها.

وأهمية هذا التصور تكمن في أنه تعطي متغيرات الإدارة مثل تقسيم العمل وتقسيم العمـــال إلى مجموعات متخصصة وانتقاء قنوات الاتصـــال الإداري تعطيها الإمكانية للتحكم في الســـلوك الفردي للمكلف، وهذا – كما يفترض – الدور الحقيقي للتنظيم الإداري على اختلاف مركباته ومتغيراته، وتتعامل المنظمة مع سلوك المجموعة الفرعية حســـب التقسيم الإداري، وهذا يتطلب تبسيط السلوك الإنساني واختزاله إلى معايير بســـيطة، وذلك لتسهيل إدراك السلوك الإداري للمنظمة مع كل تعقيداته وتركيبه عبر تبسيط السلوك الإداري للموظفين.

ثم إن الحديث عن العقلانية التامة والعقلانية المحدودة ســـواء كان طريقها المنشأة الإداريـــة أو المكلف الإداري، يقصـــد به إثبات أن العقلانية المطلقـــة غير موجودة في الواقـــع، فالمكلف أضعف من أن يصل إليها، وإثبـــات أن المقصود هو الزيادة من درجة العقلانية المحدودة، بحيث تتعدى إلى أوسع نطاق ممكن لتكون عقلانية رشيدة، فكلما أصبح المكلف أكثر عقلانية كانت قراراته أكثر صواباً، ويمكن تحقيق ذلك عبر تحسين المعرفة بالأســـباب والنتائج المترتبـــة عليها، والمؤدية إلى النجـــاح، وعبر تطوير عملية البحث عن الخيار الأمثل والأدوات الأحسن وقنوات الاتصال الأفضل.

وبناءً عليه فإن المنظمات الإدارية ستعمل بشكل أفضل إذا كان المكلف فيها يعمل بعقلانية أكبر، ولكن يصاحب ذلك تكريس تحكم المنشأة بالموظف من جهة، وتكريس غلبتها بصفة عامة. ولأن المكلف خُلِقَ ضعيفاً في قوته وعلمه، فالتنظيم الإداري يستطيع تشكيل الأسس والثقافة والفكر الذي يتبناه العامل في التنظيم إلى حد بعيد، فيكون بذلك مكرّساً للغلبة ومبرّراً لها في المجتمع (Perrow, (1993: 123 فمثلاً قول بعض العامة عند التوسط لتوظيف قريب أو صديق في عمل إداري أن يتركه يتوظف على رأس أي عمل مناسب فإن صلح وإلاّ سيطرد منه، في هذه العبارة البسيطة أكثر من معنى أهمها: توقع أن على العامل أنْ يكيف نفسه ويغيرها إلى الشكل المناسب للتنظيم الذي يعمل فيه، وإلاّ فسيطرد منه، وفي هذه العبارة قبول لمبدأ غلبة التنظيم وتكريس له، والملحوظ الآن أن الانتماء إلى تنظيم إداري من جهة ورتبة الوظيفة فيه من جهة أخرى تحددان إلى حد كبير المكانة والمركز الاجتماعي، أي أنها تحدد نوع الفارق الاجتماعي بين المكلفين ودرجته، وتكون مبرّرة لهذا الفارق، ومكرّسة لقبوله في المجتمع؛ لذا فالمنظمات الإدارية من أهم وسائل الغلبة والتغلب في المجتمع، وهذا يقتضي أن تكون – كما سبق وأن ذكرنا – من أهم وسائل التدافع بين الناس. آل سعود (١٤٢٦هـ: ٢/ ٦٥٠-٦٥٣)

ضوابط إجرائية:

إن سنّ السياسة العامة مهنة احترافية متخصصة، وتصنف مخرجاتها من حيث النوع بأنها من الأعمال المهنية الاحترافية، فهي عمل معرفي يتطلب أن يساس بإدارة معرفية، وهي الإدارة التي تُعنى ببناء الإجراءات الكفيلة بتجميع وتنظيم وتوزيع المعرفة الجمعية – مجموع معارف ذوي الخبرة والتخصص في موضوع السياسة العامة – لأجل توفير المعلومة المناسبة للشخص المناسب في الوقت والصورة والكيفية المناسبة (Robbins,2009:365). وعند سنّ السياسة العامة؛ نكون بحاجة إلى انتهاج نمط إدارة المعرفة بصفة خاصة تقتضيها طبيعة العمل الحكومي، فالعمل المعرفي في المؤسسات الحكومية المهنية أو الاحترافية ينقسم إلى نوعين يكمل بعضهما بعضًا؛ الأول: عمل متعلق بالمعرفة نفسها (المخزون العلمي والمعلوماتي)، والثاني: عمل متعلق بتفعيل المعرفة (المخزون الإجرائي والخبرات). (Davenport, Smith, 1998)

لأجل ذلك وعند سنّ السياسة العامة، إذا لم يكن لدى المسؤول أسئلةٌ محوريةٌ حول المصلحة التي يراد جلبها، وحول الدور الذي يجب أن تقوم به الجهات الإدارية التي تسنّ السياسة العامة، بحيث تكون تلك الأسئلة مستنبطةً من واقع الحال والموقف العام؛ فلن تفيد أي من الخطوات العملية، وإن كانت مؤسسةً تأسيسًا علميًّا رصينًا ما لم يكن السؤال المحوري المتعلق بالمصلحة هو السؤال الصواب. فالجواب غير الصحيح عن السؤال الصحيح يستفاد منه في آتي الأمور؛ وإنما الخطر الحقيقي الذي يتسبب عادة في ارتكاب أكبر الأغلاط يكمن في توجيه السؤال الخاطئ، وكما قال بيتر دركر: "لا شيء أضيع جهدًا من أن تؤدي العمل الخاطئ بفاعلية وكفاءة عالية". (Boone, 2009:346-Otho,347) والأسئلة المحورية المقترحة عند سنّ السياسة العامة هي ضوابطها الإجرائية، وهي:

- **الضابط الأول:** الإفادة من كامل الحقل المعرفي، وذلك بتحديد الذي يجب أن يعرف أو يشترك في العمل من الجهة العلمية والجهة العملية. من الضروري اختيار ممثلين للتخصصات التي يحتاج إليها الموضوع المراد سنُّ السياسة العامة لأجله، واختيار ممثلين لكل جهة تؤثّرُ أو تتأثرُ بسنّ النظام وإشراكهم في دراسته.
- قال الله تعالى: (وَمَا أَرْسَلْنَا قَبْلَكَ إِلاّ رِجَالًا نُّوحِي إِلَيْهِمْ فَاسْأَلُواْ أَهْلَ الذِّكْرِ إِن كُنتُمْ لاَ تَعْلَمُون) (الأنبياء: ٧). الشاهد قول الله تعالى: (فَاسْأَلُواْ أَهْلَ الذِّكْرِ إِن كُنتُمْ لاَ تَعْلَمُون)، فلا بد من اشتراك جميع الحقول المعرفية اللازمة لإنجاح السياسة العامة ومن تلك ما هو ثابت، ومنها ما تستدعيه الحاجة؛ فكل

سياسة عامة يتطلب سنُّها نوعين من التخصصات، أساسية وهي: الإدارة والمالية والفقهية والنظامية؛ إذ لا تخلو سياسة عامة من أن تؤثر في تقسيم العمل والموارد البشرية والمالية والمهام والأدوار، ولا بد لها من تمويل وميزانية للتنفيذ، ولها أحكام فقهيـــة يجب مراعاتها لتكون مجدية قضائيًا ولا يترتب عليها حرج. وتخصصات موضوعية وهي: التخصص في موضوع السياسة العامة، فإن كانت متعلقة بتقنية معينـــة مثل "المعلوماتية" فلا بد من إشـــراك متخصصين في المعلوماتية على قدر الحاجة، وإن كانت متعلقة بالطب فلابد من إشراك متخصصين في الطب، فالمثل في الموضوع لا بد أن يقابل بالمثل في التخصص، وكلا النوعين يُعَدُّ من جملة العمل بالمعرفة نفسها؛ وهي: (المخزون العلمي والمعلوماتي).

- قال الله تعالى: (إِن تَدْعُوهُمْ لاَ يَسْـــمَعُوا دُعَاءكُمْ وَلَوْ سَـــمِعُوا مَا اسْـــتَجَابُوا لَكُمْ وَيَوْمَ الْقِيَامَةِ يَكْفُرُونَ بِشِـــرْكِكُمْ وَلاَ يُنَبِّئُكَ مِثْلُ خَبِيرٍ) (فاطر:١٤). الشـــاهد قول اللـــه تعالـــى: (وَلاَ يُنَبِّئُكَ مِثْلُ خَبِيرٍ). وبالنظر في تلك الآية والتي قبلها يتضح أن أهـــل الذكر هم الخبراء في كل علـــم من العلوم، فكل علم له خبير، وأنت إن أردت النجاح في الحياة، فعليك أن تســـأل أهل الذكر، وهذه قاعدة أساسية في الحياة، ينبغي أن تســـتخير الله، وينبغي أن تستشـــير أولي الخبرة من المؤمنين الناجحين فـــي الحيـــاة، كما أن الله عز وجل أمر النبي – عليه الصلاة والســـلام – فقال له: (فَبِمَا رَحْمَةٍ مِّنَ اللّهِ لِنتَ لَهُمْ وَلَوْ كُنتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لاَنفَضُّواْ مِنْ حَوْلِكَ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْـــتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَـــاوِرْهُمْ فِي الأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللّهِ إِنَّ اللّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ) (آل عمران: ١٥٩). الناجحون في الحياة يســـتخيرون الله، ويستشيرون أولي الخبرة من المؤمنين؛ فكل مصلحة، كل حرفة، كل نشاط، كل قطاع له خبراؤه. (النابلســـي، ١٩٩٩م: ٢٣ –٥٤) فلا بد من إشـــراك ذوي الخبرة من القائمين على تنفيذ وتطبيق السياســـة العامة، وهـــم ممثلو الجهات الحكومية أو الخاصة الذين ســـبق لهم العمل في الموضوع المحدد والمجال الخاص للسياسة العامة المراد سنُّها، وهذه من الأعمال المتعلقة بتفعيل المعرفة، وهي: (المخزون الإجرائي والخبرات).

- **الضابـط الثانـي:** إشـــراك أهل الحل والعقد، وهم كل من يجب الاســـتئناسُ برأيه والإفادةُ منه لإنجاح السياســـة. لا تعمل السياســـات العامـــة أو تطبق في فراغ، أو بمعزل عن المؤثرين والمتأثرين وأغلبهم خارج جهة الاختصاص التي صممت السياسة العامة، وهؤلاء هم أي مجموعة أو فرد داخل الجهات الإدارية أو خارجها من المهتمين بالسياسة العامة وخدماتها، وهم كل مؤثر أو متأثر بعمل تلك الجهات الإدارية، فإذا اعتبرنـــا العملاء من ذوي الاهتمـــام فلأنهم يهتمون بالمنتجـــات والخدمات والقيمة

المضافة، والممولون – مثال وزارة المالية – يصرون في العادة على أن الجهات الإدارية لا تطلب أكثر من حاجتها، وإذا صُرفت لها مبالغ فيجب تحديد المسؤولية، الإدارة أيضًا من جملة ذوي الاهتمام لأنها معنية بالكفاءة والأهلية الخاصة بالجهات الإدارية وأداء العمل، تنظر الحكومة إلى السياسة العامة بأن تكون عادلة، والمجتمع ينظر إلى الجهات الإدارية من منظور مهم جدًا يتمثل في المواطنة الاعتبارية المعنية بالنفع الاجتماعي، إذ بقدر ما تنفع الجهات الإدارية المجتمع تُعَدُّ تلك الجهات الإدارية مواطنًا اعتباريًا صالحاً.

ولكل سياسة عامة ملاك، هم أهل الحل والعقد فيها والتي تعود عليهم فوائد السياسة العامة تلك. هل قامت بمهمتها المنوطة بها نحوهم أم لا؟ تنظر الحكومة إلى الناس المؤثرين في الاقتصاد في السياسة وفي الأمن وفي القضاء، والعاملين ورغباتهم ورواتبهم وطرق الإشراف عليهم، على أنهم يمثلون ذوي الاهتمام الذين يعتمد نجاح السياسة العامة على تعاونهم واتفاقهم.

وليس من المتوقع أن تُرْضِي الجهة الإدارية صاحبة السياسة العامة جميع من سبق ذكرهم بمستوى واحد من الرضا ودرجة واحدة يتطلع إليها الجميع، ولكنها إذا لم تُرض مجموعة أو مجموعتين مما ذكر فإنه عادةً ما يكون أداؤها ليس بالكفاءة والفاعلية المطلوبة، حيث أثبتت البحوث أن معيار رضا ذوي الاهتمام من أدق المعايير في الحكم على نجاح سياسات المنظمة الإدارية من عدمه.

- **الضابط الثالث:** معرفة العمل الصحيح (الحُكْمُ عَلَى الشَّيْءِ فَرْعٌ عن تَصَوُّرِهِ) (الحموي، ١٤٠٥: ابن نجيم، ٣١٤/٢؛ الصبان، ١٩٣٨م؛ فرغلي، ١٣٩١: ١٧٠)

- **تصور المشكلة الحقيقية:** في عدد ليس بالقليل من الحالات يتم معالجة مشكلة ليست حقيقية، ويكثر هذا في القضايا التي يقع فيها المسؤولون ضحايا الميل لرأي عام أو للعمل الأسهل أو الأوضح، في حين أن واقع الأمر مختلف. ومن أمثلة ذلك الميل الجامح للنظر إلى الكثير من المشاكل الإدارية على أنها مشاكل أشخاص وليست مشاكل نظم أو هيكلة أو سياسات أو إجراءات، فقد يرى ولي الأمر أن الفساد في جهة حكومية معينة قد استشرى، وأن العمل الصحيح يكمن في استبدال المسؤول بأصلح منه، فاجتهد في اختيار الأصلح وفعل كما قال الخليفة الراشد لأصحابه: "أرأيتم إذا استعملت عليكم خيرَ من أعلم ثم أمرتُه بالعدل، أكنتُ قضيتُ ما عليّ؟ قالوا: نعم. قال: لا. حتى أنظرَ في عمله أعمل بما أمرتُه أم لا؟ "(العقاد،١٣٩١هـ-١٩٧١م: ١٥٨). إلا أنه وبعد اختيار الأفضل

لــم تصلح الأمور وتكرر ذلك ثلاث مرات دون فائدة؛ وهذا دليل على أن المشــكلة الناجــم عنهــا إحدى أو عدة صور من الفســاد لها ارتباطٌ بســبب آخر، ليس هو الشــخص أو الإداري المسؤول، بل هو فســادٌ في الهيكلة الإدارية أو تصميم العمل نفســه أو السياسة العامة؛ الأمر الذي يســتدعي تغيير العمل الصحيح المطلوب. وهذا من تحديد المناط العام الصحيح الذي يراد للسياسة العامة تحقيقه.

فعلى ســبيل المثال، تشــخيص سبب مشــكلة ندرة الأراضي في المدن الكبرى، في الغالب يتحول الناس والمسؤولون إلى التفسير الأسهل وهو مسألة الفساد بين العاملين على الموضوع، وهذا صحيح إلى حدّ معين لا يتجاوزه، ولكن لا بد من النظر إلى الأمور المسلم بها في مثل هذا الأمر وهو ضرورة أن يدخل السوق مساحة كافية من الأراضي تكفي للطلب عليها والذي يتمشى مع النمو السكاني والاقتصادي؛ ولا مناص عن ذلك بأي حال من الأحوال.

فبينما يزيد الطلب ســنويًا نرى أن جميع سياســات مكافحة الفســاد – وإن كانت محقة – قد قللت من أن يدخل الســوق مســاحة كافية من الأراضي تكفي نمو الطلب؛ كون هذه السياســات جاءت على نمط المثل الدارج والشــائع: "الباب اللي يجيك منه الريح ســده واستريح"، هذا بالإضافة إلى أن سياسة إحياء الأراضي البور طبقت على نمط تجنب المسؤولية فلا يعطى الإذن بإحياء الأرض البور، إلا بعد الإحياء في الغالب، ولا يســمح بإحياء الأرض البور إلا بعد الحصول على إذن؛ الأمر الذي جعل الكثيرين يُقْدمون على الاستيلاء على تلك الأراضي وإدخالها السوق؛ بحيث تصبح ممكنة الشراء والبَيع، أو إحيائها دون إذن، أو تزوير أو شراء الإذن بالإحياء أو التملك.

إن السوق السوداء، والتي تمثل مساحة الفساد في الاقتصاد، تقاس بالفرق السلبي بين العرض والطلب، وكون هذه السياسات العامة في موضوع الأراضي مُطبقة بطريقة تؤول إلــى زيادة الطلب وتناقص العرض المقابل؛ أســهَمَ ذلك ضمن عوامل أخرى في وقوع فساد وحرج ومشقة على المواطن والمستفيد.

- **تصور الصواب والعمل الصحيح.** (الاجتهاد في تحقيق المناط ضرورة شرعية). (الغزالي، ١٤١٤هـ -١٩٩٣م: ٢/٢٤١) إن تحديد المناط العام الصحيح للسياسة العامة قد لا يكفي؛ فلكل مجالٍ وموضوع معطياتٌ خاصة به وبتلك المرحلة والموقف، وقد لا يترتب على العمل بالسياسة العامة المصالح المؤملة دون إضافة المعطيات الخاصة بالموقف (آل سعود، ١٤٢٦هـ: ٦٣٠ – ٦٣٩). وهذا يعني تنزيل صورة العمل الصحيح على الواقعة التي يراد سنّ السياسة العامة لأجلها، ويسمى ذلك الفعل "تحقيق مناط السياسة العامة".

إن تصور الصواب والعمل الصحيح يؤخذ مما يقابل تصور الفساد، فبحسب المثال السابق، أي موضوع ندرة الأراضي، فإنه لا مناص من حل مشكلة عدم دخول مساحات أراض كافية بسبيل المنح أو الإحياء أو البيع لتقابل نمو الطلب بحيث تمكن البائع والمشتري في سوق الأراضي من الانتفاع دون حرج أو مشقة تذكر.

وبناءً على ذلك، فإن تحقيق مناط السياسة العامة فيما يتعلق بمثال الأراضي يكون بالنظر في حل مشكلة ندرة الأراضي، وكيف يمكن رفعها، فهي الواقعة الحقيقة لهذا الموضوع، وليس الاقتصار على حل الأثر المترتب على المشكلة من فساد في توزيع الأراضي أو الاستيلاء عليها.

- **الضابط الرابع:** ما الطريقةُ الصحيحة؟ لا توجد طريقة واحدة صحيحة لتنفيذ جميع السياسات العامة، فكل سياسة عامة مهما كانت نسبة التشابه والاشتراك بينها وبين بقية السياسات العامة يبقى بينها اختلاف جوهري، وإلا صارت مجرد تكرار لسياسات أخرى لا داعي له. وهذا الاختلاف قد يتطلب تغييرًا جزئيًا أو كليًا في طريقة تنفيذ وتحصيل منفعة السياسة العامة، لذا لا بد من تحقيق المناط الخاص (الشاطبي١٤٢٠هـ -١٩٩٩: ٤ / ٦٩-٧٠، زيدان، ١٩٩٦م: ٢١٨) أي معرفة العمل الصحيح الخاص بأفراد كل سياسة عامة بعينها.

فبحسب المثال السابق، لا يمكن حل مشكلة ندرة الأراضي دون توفير أراضٍ بكرٍ لم تكن مملوكة من قبل لتدخل دائرة الاقتصاد والسوق، ولا يمكن ذلك دون أنْ تبادرَ الحكومة بمنح الأراضي أو السماح بإحيائها أو بيعها بالقدر الكافي الذي لا يضر التاجر والمستثمر من جهة وينفع المشتري والمستهلك من الجهة الأخرى، وهذا يمثل المناط العام للحل.

أما تحقيق المناط الخاص لحل مشكلة ندرة الأراضي فيكمن في تحديد: من يقوم بماذا، متى وكيف. فتحديد الطريقة الصحيحة هي وضع خطة واضحة يعرف بها طبيعة العمل ومن يفترض أن يؤدي كل خطوة من خطواته ومتى وكيف؟

- **الضابط الخامس:** ما الهيكلُ أو التنظيم الإداري الصحيح؟ سنّ سياسة عامة جديدة قد يتطلب تنسيقًا وتكاملاً فلا يستطيع الهيكل الإداري القائم النهوض بأعباء ذلك بكفاءة وفاعلية. أو قد تتطلب حذفًا أو إضافة لمهامّ جديدة؛ الأمر الذي سيجعل بعض الوظائف فارغة من أي دور، أو استحداث أدوار جديدة ليس لها وظائف يعيّن عليها. وهذا يتطلب إعادة تصميم وتحديد الهيكل والتقسيم الإداري المناسب لهذه السياسة العامة.

إن تصميم سياسة جديدة قد يتطلب تنفيذها تغيرًا في تقسيم الأعمال الإدارية والمهام عما هو سائد في وقته، أو قد يتطلب تغييرًا في أدوات التنسيق أو التكامل بين الأعمال والمهام عما هو مطبق في حينه، أو كليهما. وقد حدث شيء من هذا لعلاج مشكلة ندرة الأراضي متمثلاً في إعادة توزيع الصلاحيات والمهام من جهة، وإنشاء جهة إدارية جديد مختصة بأحد جوانب هذا الموضوع والمتفرع عنه، وهو مشكلة ندرة الأراضي المخصصة للإسكان.

- **الضابط السادس:** ما الأقضية المطلوبُ سنّها أو تعديلها؟ تحديد الانتهاء أو التعديل أو الاستمرار في الأنظمة أو اللوائح أو السياسات أو الإجراءات أو الأوامر أو التعليمات التي من شأنها أن تُمَكّنُ من القيام بهذا السياسة العامة وفقَ الطريقةِ، وضمن الهيكل الإداري والخطواتِ التي سبق تحَديدها.

فعلى سبيل المثال، فيما يتعلق بالجواب عن تساؤل: ما الهيكلُ أو التنظيم الإداري الصحيح؟ وتساؤل: ما الأقضية المطلوبُ سنّها أو تعديلها؟ يلاحظ أن تأسيس وزارة للإسكان بالأمر الملكي رقم: أ / ٨١ وتاريخ: ١٤٣٢/٤/٢٠هـ، وتكليفها بمهام جديدة. منها ما يتعلق بالأراضي وهي المهمة الثانية: والتي تنص على أن "تتولى (وزارة الإسكان) المسؤولية المباشرة عن كل ما يتعلق بأراضي الإسكان في مختلف مناطق المملكة". بالإضافة إلى ما جاء في ثنايا المهمة الرابعة: أن تتولى وزارة الإسكان ".. تطوير الأراضي بغرض إقامة مشاريع إسكانية عليها.."، ثم إتباع ذلك بعد سنتين بصدور الأمر السامي رقم ٢٠٥٦٢ بتاريخ ٠٢ / ٠٦ / ١٤٣٤هـ بوقف توزيع المنح البلدية ونقل جميع الطلبات السابقة غير المنفذة إلى وزارة الإسكان.

كما جاء في تصريح وزير الإسكان، التالي:

أ- أن تتوقف وزارة الشؤون البلدية والقروية فورًا عن توزيع المنح البلدية التي تتم من قبل الأمانات والبلديات بموجب ما لديها من تعليمات.

ب- أن يتم تسليم جميع الأراضي الحكومية المُعدة للسكن بما في ذلك المخططات المعتمدة للمنح البلدية سالفة الذكر، التي لم يتم استكمال إيصال جميع الخدمات وباقي البنى التحتية إليها، إلى وزارة الإسكان لتتولى تخطيطها وتنفيذ البنى التحتية لها ومن ثم توزيعها على المواطنين حسب آلية الاستحقاق.

ج- تقوم وزارة المالية باعتماد المبالغ اللازمة لتنفيذ مشاريع البنى التحتية لأراضي الإسكان المشار إليها في الفقرة (٢) أعلاه.

د- تقوم وزارة الإسكان بإعطاء المواطنين أراضيَ سكنية مطورة وقروضًا للبناء عليها حسب آلية الاستحقاق.

هـ- إعطاء وزارة الإسكان الصلاحية الكاملة لاعتماد المخططات لمشاريعها الإسكانية وفق الضوابط والاشتراطات العامة وتقوم بإحاطة وزارة الشؤون البلدية والقروية بذلك.

و- كما صدر توجيه خادم الحرمين الشريفين - حفظه الله - للوزارات والجهات المختصة بتزويد وزارة الإسكان بالبيانات اللازمة لتنفيذ مشروع تحديد آلية استحقاق وأولوية طلبات السكن المشار إليها بالأمر الملكي.

جميع ذلك، كما هو ملاحظ، نتيجة لتصميم سياسة جديدة لعلاج مشكلة ندرة الأراضي السكنية حسب المثال السابق، أدت هذه السياسة العامة الجديدة إلى إعادة تقويم الهيكل الإداري والمهام، ترتب عليه تغير في تقسيم الأعمال الإدارية والمهام عما هو كان سائد، وإلى تغيير في أدوات التنسيق والتكامل بين الأعمال والمهام عما كان مطبقًا في حينه؛ وهذا التدبير المتعمد هو تطبيق عملي للإجابة عن تساؤل: ما الهيكلُ أو التنظيم الإداري الصحيح؟

ولقد أدت إلى تعديل وصدور أقضية جديدة ممثلة في أنظمة ولوائح تنفيذية وسياسات عامة وقرارات إدارية متعددة من جهات مختلفة، وذلك كله إنما هو تدبير متعمد وتطبيق عملي للجواب عن التساؤل: ما الأقضية المطلوبُ سنّها أو تعديلها؟

- **الضابط السابع:** كيف تقوّم السياسة العامة ومتى تنتهي؟ لا بد من النظر إلى طبيعة المصالح المرجوة من السياسة العامة، ومن ثم وضع مؤشرات لتلك المصالح ثم تصميم مقاييس لتلك المؤشرات، ويتبع ذلك تصميم اختبارات وفق تلك المقاييس بحيث يتم التقويم بموجبها. ومن ثمار ذلك التعرف على العمر الافتراضي الواقعي للمصلحة المرجوةِ من السياسة العامة، بحيث تحدّث السياسة العامة أو تعدل، أو تستبدل، أو تلغى عند انتهاء العمر الافتراضي للمنفعة التي وضعت السياسة العامة لأجلها.

المبحث الثالث: أسباب تضاد السياسات العامة:

غالبًا ما تنشغل الجهات الحكومية بالتفكير في الإستراتيجية والسياسات العامة عن التفكير في الحوكمة والأهداف التنظيمية وعن أفضل الممارسات التي يجب أن تستهدف تحقيقها؛ مما يترتب عليه عدم تناسق وتنسيق، والقول إن هذه الجهة الحكومية "تفكر إستراتيجيًا" يعني أن هذه الجهة تملك النفوذ والسلطة، فهو يشير

إلى القدرة والرغبة لتشـكيل آمال وتصورات الناس عن المسـتقبل في حين أن البقية ليس لهم سـوى سكنى هذا المسـتقبل. لأجل ذلك من المهم لإعادة التناسق والاتساق لتلك الجهات معرفة أجوبة أسـئلة "دراكر" الخمسة بدقة وتحديد متطلباتها، وبخاصة إذا عُلمَ أن الانشـغال بالتفكير في الإستراتيجية والسياسات العامة قد يعطي أرضية وشكلًا للأفكار بحيث تكون بعيدة عن الوصف الطبيعي للواقع، فتتكَون تصوراتٌ ذهنيةٌ للعالم تؤثر سـلبًا في فهم وإدراك الأمور، وتعمل كنقطة انطلاق للعمل إلى غير سبيل، لذا يجدر الانتباه إلى الاختلافات بين الإسـتراتيجية في عالم الشركات وبين القطاع العام (Mulgan, 2009:588-603)

وهي بإجمال:

- أولاً: المنظمات العامة لا تسعى لميزة تنافسية (على الرغم من أن المنافسة يمكن أن تكون ذات أهمية).
- الثاني: أن المنظمات العامة تواجه قيودًا مختلفة، مثل الرأي العام ومستويات عالية من التدقيق.
- ثالثًا: مقارنة بمبدأ تعظيم الأرباح – لدى الشركات – تبدو أهداف المنظمات العامة في كثير من الأحيان، معقدة وغامضة ومتناقضة.
- رابعاً: لا يمكن تبني إستراتيجية "النجاة بالتأقلم مع الواقع" فمهمة المنظمات العامة هي تغير الواقع للأفضل وليس التأقلم معه.

ومما يزيد من عدم التناسق والاتساق بين مكونات السياسة العامة، حرصُ الجهات الحكومية أن تصبح شعبية وقادرة على تحريك مشاعر الناس؛ الأمر الذَي ترتب عليه تكلفة على مسـتوى السياسات العامة، وهي التضحية بالمستقبل لأجل الحاضر، فحين تختار الجهات الحكومية وقاية نفسـها أمام الناس على حسـاب تطبيق السياسـات العامة التي فيها العلاج الناجع لمسـتقبلهم؛ فلن تنتج سـوى مكاسـب صغيرة لا تلبث حتى تستهلك بسـرعة، وبالتالي، ليس طبيعيًا وليس سهلًا على الجهات الحكومية أن تتصرف إستراتيجيًا أو وفق السياسات العامة.

والإدارة في العالم العربي بوجه عام، تتشكل من خلال أطرها السياسية، أقرب ما تكون للإدارة التقليدية الهرمية والسلطوية، وتؤكد النتائج السلبية لهذا النمط الإداري أن أغلب التصحيح الإداري ينصب على الآثار من معالجة الروتين والإجراءات والعمليات الإدارية، وليس على الفكر الإداري المسبب لهذه التناقضات، بين ما ينفق من موارد وبين ما يحصل من منافع. (ببلاوي، ٢٠٠٧: ٤٢٤)

عدم التناسق والاتساق في السياسة العامة هو: "عدم التناسق والاتساق في أقضية الراعي المنظمة أو الضابطة لمصالح عامة على الرعية"، وهي الأوامر والتعليمات أو الأنظمة واللوائح وغير ذلك، وبيان ذلك على النحو التالي:

- عدم التناسق: وجود أي تناقض أو تضارب أو تضاد بين الأوامر والتعليمات والأنظمة واللوائح والسياسات، سواء بين أنواعها أو بين أفراد النوع الواحد منها.
- عدم الاتساق: وجود فرق مؤثر في الدرجة أو بالنوع، بين المأمور فيه أو مقتضى الأقضية، وبين المطبق أو الواقع بالفعل.

وعدم التناسق والاتساق بين مكونات الأقضية سيؤدي لا محالة إلى خلل في الضوابط. وهذا يفسر كيف يمكن للسياسة العامة أن تخالف الشريعة أو تفوت مصلحة أعلى منها، أو تحدث مفسدة مساوية أو أكبر من المنفعة المأمور بها في السياسة العامة؟ بينما هي أمر عام معلن وصريح!

يلاحظ هذا وبكل سهولة وبخاصة في أمور المعاملات وليس العبادات، وذلك في حال عدم الاتساق والتناسق بين الفتاوى المنطبقة في الموضوع الواحد، أو عدم الاتساق والتناسق في طريقة قياس وتقدير المصلحة أو المفسدة، بين الجهات الحكومية التي تسنّ السياسة العامة، ومثال ذلك اختلاف الفتوى التي يعمل بها في البلاد بين الجهات الحكومية والخاصة[٥] وبين بعضها البعض، فيما يتعلق بالتأمين، وما ترتب عليه من اختلاف في تقدير وقياس المصالح والمفاسد التي تؤثر في السياسة العامة. وبيان ذلك باختصار، كما يلي:

اختلاف الفتوى:

اختلاف الفتوى بين تلك التي بني عليها النظام والتي بنيت عليها اللائحة التنفيذية: حدث ذلك، على سبيل المثال، في التأمين التعاوني. ففي العام ١٣٩٧هـ أصدرت هيئة كبار العلماء في المملكة العربية السعودية فتوى بجواز التأمين التعاوني بالقرار رقم (٥١) وتحريم التأمين التجاري بالقرار رقم (٥٥). وفي العام ١٣٩٨هـ أصدر المجمع الفقهي برابطة العالم الإسلامي فتوى بتأييد فتوى هيئة كبار العلماء بجواز التأمين التعاوني وتحريم التأمين التجاري، وذلك بالقرار رقم (٩). وفي العام ١٤٠٦هـ أصدر المجمع الفقهي المنبثق عن منظمة المؤتمر الإسلامي فتوى بتأييد فتوى هيئة كبار العلماء بالمملكة العربية السعودية بجواز التأمين التعاوني وتحريم التأمين التجاري، وذلك بقرار المجمع رقم (٥). وفي العام ١٤٢٤هـ صدر المرسوم الملكي الكريم رقم

(م/٣٢) وتاريخ ١٤٢٤/٠٦/٠٢هـ بنظام مراقبة شـركات التأمين التعاوني، والذي يؤيد مـا توصلت إليه المجامع الفقهية وهيئـة كبار العلماء، وذلك في نص النظام في مادته الأولى على أن: "تعمل الشـركات بأسلوب التأمين التعاوني، بما لا يتعارض مع أحكام الشريعة الإسلامية". ثم بعد ذلك صدرت اللائحة التنفيذية[٦] لهذا النظام من الوزارة المعنية بتنفيذه، بمضمون يتبنى فتـوى مختلفة عن الفتوى التي صدر بموجبها النظام وهي التي ترى تحريم التأمين التجاري، في حين أن اللائحة التنفيذية صدرت بموجب الفتـوى التي ترى جـواز التأمين التجاري[٧]؛ الأمر الذي حـول التأمين المأمور به في المملكـة العربية السـعودية من النـوع التعاوني إلى النوع التجـاري؛ وترتب على ذلك اختلاف في تقدير المصالح والمفاسد أدى إلى تضييق وحرج على الناس في معاملاتهم في قطاع التأمين.[٨]

اختلاف الفكر:

اختـلاف الفكر الذي أتى النظـام وفقه، وبين الفكر الذي أتـت اللائحة التنفيذية وفقه، وذلك فيما يتعلق بالموازنة بين المصالح الفردية والمصالح الجماعية: إن مسـألة رفـع الحرج والتيسـير على الناس على مسـتوى تصرفات الدولـة المعاصرة هي أحد جوانب مشكلة السلطة السياسية المتمثلة في معضلة إيجاد التوازن بين المصالح الفردية والمصالح الجماعية في المجتمع، الذي تجسد الدولة رغباته، فالدولة تتصرف باستخدام السلطة التي تستطيع بها فرض أوامرها على أفراد المجتمع، بحجة قصد الصالح العام، وباعتبارها قوة قادرة على تجسـيد طموحـات الرعية، وأنها خادمة للفكرة التي قامت عليها الدولة والتي تمثل مستند شرعيتها. (Burdeau, 1950: 374-375)

ويعني هذا أن مصالح الفرد ومصالح المجموع في الدولة تشكلان طرفيْ نزاع في مشكلة تحصيل التوازن السليم بين المصالح الفردية والمصالح الجماعية، ويتضح هذا النزاع التاريخي بالنظر إلى مفهوم "توزيع الفائض الصافي" في التأمين، فبينما التجاري جعل ٩٠٪ من الفائض الصافي لملاك شركة إدارة التأمين (شركة التأمين) نجد أن التعاوني جعل ١٠٠٪ من الفائض الصافي لأعضاء وعاء التأمين (المؤمّن لهم)؛ الأمر الذي يجعل التأمين التجاري أقرب من جهة "توزيع الفائض الصافي" إلى سياسة المصالح الفردية والتعاوني إلى سياسة مصالح المجموع، وأن الاختلاف إنما يعود أحد أسبابه إلى عدم الاتفاق بين فكرة النظام وفكرة اللائحة التنفيذية على مبدأ التوازن الصحيح بين مصالح الخاصة ومصالح العامة ويتوقف حل هذه المعضلة على مدى قدرة سياسات الدولة في المجتمع على إيجاد هذا التوازن والانسجام المطلوب بينهما.

اختلاف القدرة:

اختلاف القدرة على الدفاع عن المصالح بين الفئة التي جاء النظام لخدمتها (عموم الناس) وبين الفئة التي جاءت اللائحة التنفيذية لخدمتها (المنشآت الإدارية والشركات): والكثير من المصالح في عالم اليوم أحد أطرافها شخصيات اعتبارية (منشأة إدارية – شركات عالمية كبرى) وكما هو معلوم في الغالب فإن الشخصيات الاعتبارية تملك من الموارد والتنظيم ما لا يملكه الأفراد، فالشركات العالمية الكبرى تستطيع إيصال وجهة نظرها إلى العامة والخاصة بوضوح وبطريقة فعالة ومؤثرة وتستطيع مخالطة المسؤولين والمتنفذين بيسر وسهولة وفي المقابل لا يستطيع الأفراد إيصال وجهة نظرهم بطريقة منظمة واضحة غير مشوشة وبخاصة في خضم كثرة وسائل الإعلام وكثافة أدوات التواصل الاجتماعي بحيث أصبحت الموارد الاقتصادية تؤثر في بقية الموارد التنظيمية والسياسة. وفي دراسة لتأثير هذه التنظيمات على التوازن بين مصالح الأفراد ومصالح العامة في الولايات المتحدة الأمريكية خلصت إلى أن المجتمع الأمريكي أصبح مجتمعًا غير متكافئ، والسبب هو أن الدرجة التي تستطيع معها التنظيمات الإدارية فرض رغباتها واهتماماتها على حساب بقية أفراد المجتمع أكبر بكثير من قدرة الأفراد تحصيل حقوقهم أو رغباتهم إلى درجة أصبح معها تحقيق العدل بينهم في الغالب صعب المنال (Moore, Wilbert E (1963):1- 6)، فهم كما تقول أدبياتهم في المثل الشائع (قد يكون الناس متساوين، ولكن بعضهم متساوٍ أكثر من الآخرين – All men may be created equal, but some are more equal than others). [٩] والمجتمع السعودي المعاصر لم يطور بعد توجهات وأعرافًا مجتمعية إزاء هذه الظاهرة العالمية، وكذلك سياساته وأنظمته لم تتطور بعد إلى الدرجة التي يمكن معها تصميم السياسة العامة بحيادية تامة؛ فحينما صدر الأمر السامي الكريم رقم (م/٣٢) وتاريخ ١٤٢٤/٠٦/٠٢هـ بنظام مراقبة شركات التأمين التعاوني ممثلاً للتوازن الأمثل بين مصالح المجتمع ومصالح الأفراد، صدر القرار الوزاري رقم ٥٩٦/١ وتاريخ ١٤٢٥/٣/١هـ، بالموافقة على اللائحة التنفيذية لنظام مراقبة شركات التأمين التعاوني، الذي يغلب مصلحة الشركات الكبرى ممثلة (بشركة إدارة التأمين) على مصلحة عموم الناس ممثلين بالمؤمّن لهم (أعضاء وعاء التأمين)، وأحد أهم أسباب هذا الاختلاف هو اختلاف القدرة في خدمة المصالح بين الفئة التي جاء النظام لخدمتها (عموم الناس) وبين الفئة التي جاءت اللائحة التنفيذية لخدمتها (المنشآت الإدارية والشركات).

اختلاف النظر:

اختــلاف النظر إلى الأدلــة بين واضع النظام وصانع اللائحــة التنفيذية: الوقوع في زلل اســتجلاب الأدلــة المؤيــدة (Hammond Keeney Raiffa,1998:6) أدى إلى انتقائية في الفتوى بحيث تبنى الفريق المؤيد لعدم تحريم التأمين التجاري جميعَ الأدلة المؤيــدة لوجهة نظره وضعّف من قيمة الأدلة المخالفة لوجهة نظره، إلى أن جعل الفرق بين حكم التأمين التعاوني والتأمين التجاري مســألة خلافية وســمح لنفسه بالترجيح بالمصلحة مع تغليب مصلحة أفراد المنشــآت الإدارية والشــركات (المذهب الفردي في القانــون) على مصلحة عموم الناس (المذهب الجماعي فــي القانون)، وذلك بالمبالغة في تقديره لمصالح اقتصادية وسياسة وتجارة دولية وتغليبها على المصالح المحلية، مع أن الخلاف رفع بصدور الأمر الســامي الكريم رقــم (م/٣٢) وتاريخ ١٤٢٤/٠٦/٠٢هـ بنظام مراقبة شركات التأمين التعاوني، فبينما نرى النظام صدر بموجب أدلة مستقلة، درس في كل منها جميع وجهات النظر المخالفة والموافقة ثم استنبط الرأي الذي يمثل الصواب بعد تمحيص ومناقشــة، كما هو واقــع الحال في فتوى هيئة كبار العلماء في المملكة العربية الســعودية في العام ١٣٩٧هـ بجواز التأمين التعاوني بالقرار رقم (٥١) وفي العــام ١٣٩٨هـ بتحريم التأمين التجاري بالقرار رقم (٥٥)، وبذلك يرفع الخلاف الفقهي، فيما يلزم تطبيقه والالتزام به في المملكة العربية الســعودية. وبفتوى المجمع الفقهي برابطة العالم الإسلامي بتأييد فتوى هيئة كبار العلماء بجواز التأمين التعاوني وتحــريم التأمين التجاري، وذلك بالقرار رقم (٩). وفي العام ١٤٠٦هـ، وبفتوى المجمع الفقهي المنبثق عن منظمة المؤتمر الإســلامي بتأييد فتــوى هيئة كبار العلماء بالمملكة العربية السعودية بجواز التأمين التعاوني وتحريم التأمين التجاري، وذلك بقرار المجمع رقم (٥)، وجميع تلك المناقشات والدراسات موثقة ومنشورة في مجلات وقرارات تلك الجهات، في حــين يلاحظ أن اللائحة التنفيذية جاءت بأدلة مؤيدة مســتجلبة مبالغ فيهــا، دون النظر أو بالتقليل من الأدلة المعارضة، ولا يوجد توثيق أو نشــر للمداولات التي بموجبها خالفت اللائحة التنفيذية للنظام الذي وضعت أصلًا لتنفذه.

السلوك القانوني:

ترتب على تغاير واختلاف الفتوى والفكر والقدرة والنظر؛ تغاير واختلاف في نمط تعامل القانون بين الشخصيات الاعتبارية والشخصيات الحقيقية، ويبدو أن هذا هو سمة العصر الحديث. فبين شركات ومؤسسات التأمين التعاوني - وتمثل الشخصيات الاعتبارية - وبين العميل المستفيد أو المؤمن له - ويمثل الشخصيات الحقيقية - وذلك كالتالي:

الأسلوب العلاجي والتعويضي في تعامل اللائحة التنفيذية مع شركة إدارة التأمين:

الأسلوب التعويضي: العامل بهذا الأسلوب ينظر إلى الخروج عن القانون على أنه تعدّ على المصيب – شركة إدارة التأمين – يستوجب التعويض عن الضرر الناشئ عن تصرّف المخطئ، فهذا الأسلوب ينظر إلى المؤمن له على أنه أوقع على نفسه غُرمًا يتكلفه لصالح شركة التأمين مقابل خطئه، وأن العدل يقتضي تعويض المصيب وتغريم المخطئ على قدر مخالفته.

الأسلوب العلاجي: العامل بهذا الأسلوب ينظر إلى الخروج عن القانون على أنه مرض، وأن المخطئ – في هذه الحال شركة إدارة التأمين – مريض وقع ضحية مرضه، ويعاني قصورًا أدى إلى وقوعه في المخالفة وأن العدالة تقتضي قصد علاجه عوضًا عن قصد عقابه أو تعذيبه، – أي علاج شركة إدارة التأمين وليس عقابها في حال مخالفتها للقانون – وأن يكون مطلب القانون وغايته علاج المخطئ من أسباب الخلل. (Black, 1976:16)

الأسلوب العقابي في تعامل اللائحة التنفيذية مع المؤمن له:

الأسلوب العقابي: ينظر العامل بهذا الأسلوب إلى الخروج عن القانون على أنه تعدّ ضدّ المجتمع في الدرجة الأولى، وضدّ الطرف المجني عليه في الدرجة الثانية، وبالتالي فإنه يُصوَّر – والمؤمن له – كأنه تجريح لمشاعر وحقوق العامة، وأنه يستدعي ويستلزم العقاب والتعذيب للخارج عن القانون جزاءً واستيفاءً لحقّ كلا الطرفين المجني عليهما: المجتمع بالدرجة الأولى، وشركة إدارة التأمين كما هو واقع الحال الضحية بالدرجة الثانية. (Baumgartner,1999:21)

والدليل على صحة ما سبق أنه عندما ترغب شركة إدارة التأمين في رفع دعوى على أحد المؤمّن لهم، فبموجب النظام تذهب إلى المحكمة المتخصصة التي هي بدورها مجبرة في حال ثبوت الدعوى على تطبيق عقوبات محددة في النظام. بينما عندما يريد أحد المؤمن لهم رفع دعوى على شركة إدارة التأمين، فبموجب النظام لا يحق له اللجوء إلى المحكمة المتخصصة، وإنما عوضًا عن ذلك هو ملزم برفع دعواه لدى لجنة إدارية منحت اختصاصات قضائية، وهي لجنة يُعَدُّ نمط تطبيقها للنظام على شركات إدارة التأمين هو النمط العلاجي أو التعويضي؛ وذلك لأنها لا ترجع إلى قضاء مستقل ومستقر في المحاكم، بل ترجع إلى وزارة المالية ومؤسسة النقد، وهي جهات تنفيذية

تكون هي أحيانًا مدعية في الوقت نفسه الذي تكون فيه هي مرجع الجهة الناظرة في الادعاء.

وقد صدر نظام مراقبة شركات التأمين التعاوني بالمرسوم الملكي رقم: م/٣٢ التاريخ: ١٤٢٤/٦/٢ هـ وجاء في المادة العشرين منه: تشكل لجنة أو أكثر بقرار من مجلس الوزراء بناءً على توصية من وزير المالية من ثلاثة أعضاء من ذوي الاختصاص يكون أحدهم على الأقل مستشارًا نظاميًا تتولى الفصل في المنازعات التي تقع بين شركات التأمين وعملائها، أو بين هذه الشركات وغيرها في حالة حلولها محل المؤمن له، والفصل في مخالفة التعليمات الرقابية والإشرافية لشركات التأمين وإعادة التأمين المرخص لها، وفي مخالفات مزاولي المهن الحرة المشار إليها في المادة (الثامنة عشرة) من هذا النظام. ويمثل الادعاء أمام هذه اللجنة - فيما يتعلق بهذه المخالفات - الموظفون الذين يصدر بتعيينهم قرار من وزير المالية. ويجوز التظلم من قرارات هذه اللجان أمام ديوان المظالم.

وثنى ذلك المادة الثانية والعشرون:

١- دون إخلال باختصاصات اللجنة المنصوص عليها في المادة (العشرين) من هذا النظام يختص ديوان المظالم فيما يأتي:

أ - الفصل في جميع المنازعات التي تقع بين شركات التأمين وشركات إعادة التأمين أو فيما بين كل منها.

ب - الفصل في دعاوي المخالفات لهذا النظام وتطبيق العقوبة المنصوص عليها في المادة الحادية والعشرين.

ج - النظر ابتداءً في الدعوى التي تطلب مؤسسة النقد أو اللجنة المشكلة في المادة (العشرين) توقيع عقوبة السجن.

٢ - يمثل الادعاء أمام ديوان المظالم الموظفون الذين يصدر بتعيينهم قرار من وزير المالية.

وهذا بحد ذاته يجعل لشركات إدارة التأمين حصانة أمام القضاء العام والذي حل محله وزارة المالية الراعية لشركات إدارة التأمين، وإن كان في هذه المرحلة ينظر إلى قرار اللجنة على أنه قرار إداري يجوز التظلم بموجبه أمام ديوان المظالم.

وتبع ذلك تعديل المادة العشرين والمادة الثانية والعشرين بموجب المرسوم الملكي رقم (م/٣٠) وتاريخ ٢٧ / ٥ / ١٤٣٤ هـ. لتصبح:

تعديل المادة العشرين لتصبح:

١ – تشكل لجنة ابتدائية (أو أكثر) بقرار من مجلس الوزراء من عدد لا يقل عن ثلاثة أعضاء متفرغين – إن أمكن – من ذوي الاختصاص، يكون أحدهم على الأقل مستشارًا نظاميًا، وتكون مدة العضوية ثلاث سنوات قابلة للتجديد، وتتولى الفصل فيما يأتي:

أ – جميع المنازعات الناشئة عن عقود التأمين، بما فيها التي تقع بين شركات التأمين وعملائها والمستفيدين من التغطيات التأمينية، أو بين هذه الشركات وغيرها في حالة حلولها محل المؤمن له.

ب – المنازعات التي تقع بين شركات التأمين وشركات إعادة التأمين أو فيما بين كل منها، أو المنازعات التي تقع بين تلك الشركات ومزاولي المهن الحرة المتعلقة بنشاط التأمين.

ج – مخالفة التعليمات الرقابية والإشرافية لشركات التأمين وإعادة التأمين أو أي من هذين النشاطين.

د – مخالفات مزاولي المهن الحرة المشار إليها في المادة (الثامنة عشرة) من هذا النظام.

هـ –المخالفات الناشئة عن تطبيق هذا النظام، وإيقاع الغرامات المنصوص عليها في المادة (الحادية والعشرين) من هذا النظام.

٢ – إذا كانت المخالفة تنطوي على جريمة، فعلى اللجنة إحالتها إلى جهة التحقيق المختصة للتحقيق مع المخالف تمهيدًا لإقامة الدعوى أمام المحكمة الجزائية المختصة، للنظر في توقيع العقوبات الواردة في هذا النظام أو أي نظام آخر بحسب الأحوال. على أنه إذا رأت جهة التحقيق المختصة أنه لا وجه لإقامة الدعوى في الشق الجنائي، فعليها إعادة الأوراق إلى اللجنة للنظر في المخالفة واتخاذ ما يلزم حيالها وفقًا لما ورد في هذا النظام".

ولحرص التعديل النظامي على عدم مرجعية ديوان المظالم في استئناف قرارات اللجنة، فأعطاها بذلك، حكمًا وإن لم يكن حقيقة، مقام الحكم القضائي، مع جعل الدعوى الجنائية في حال وقوع جريمة من اختصاص المحكمة الجزائية، وكما هو معلوم أن الدعاوى الجنائية تتوجه للأشخاص الحقيقيين وليس الشخصيات الاعتبارية؛ الأمر الذي جعل النمط العقابي يتوجه للأفراد والعلاجي أو التعويضي للشخصيات العامة.

وتعديل المادة الثانية والعشرين لتصبح:

١- تشكل لجنة استئنافية من عدد لا يقل عن ثلاثة مستشارين متفرغين – إن أمكن – من ذوي الاختصاص والخبرة في فقه المعاملات والتأمين، للنظر في التظلمات التي يقدمها ذوو الشأن على قرارات اللجان المنصوص عليها في المادة (العشرين) من هذا النظام، وتكون قراراتها نهائية غير قابلة للتظلم.

٢- يصدر أمر ملكي بتسمية رئيس اللجنة الاستئنافية وأعضائها، وتكون مدة العضوية ثلاث سنوات قابلة للتجديد.

٣- يصدر مجلس الوزراء قواعد وإجراءات عمل اللجان المنصوص عليها في هذا النظام والادعاء أمامها.

٤- يحدد وزير المالية مكافآت أعضاء اللجان المنصوص عليها في هذا النظام". وقد أعد مشروع مرسوم ملكي بذلك، صيغته مرافقة لهذا.

وكما هو واضح أن التعديل النظامي حرص على عدم مرجعية ديوان المظالم في استئناف قرارات اللجنة، فجعل قرارتها حكمًا وإن لم يكن حقيقة، تقوم مقام الحكم القضائي، الذي يستأنف في نفس جهة الاختصاص، وهي في هذه الحالة خارج منظومة السلطة القضائية.

الخاتمة:

بناءً على ما تقدم نخلص إلى أن الاختلاف الشاسع في الموارد بين المستفيدين من السياسة العامة للدولة فيما يتعلق بالتأمين قد أدى إلى أن يخدم رأي المستفيد ذي الموارد العالية في مقابل رأي المستفيد ذي الموارد المتدنية عند سنّ السياسة العامة، وضاعف الأمر اختلاف النظرة إلى التوازن بين مصالح الجماعة ومصالح الأفراد، والانتقائية في الفتوى الواجب العمل بها بالإضافة إلى استجلاب الأدلة المؤيدة دون ما خالفها؛ وأدى جميع ذلك إلى اختلاف في تطبيق الضوابط الشرعية للمصلحة، من جهة الاختلاف على الفتوى والاختلاف في تقدير المصالح والمفاسد، وحلًا لتلك المعضلات يُقترح التوصيات التالية:

- وضع إجراء يضمن تطابق الفتوى المعمول بها في جميع مستويات وطرق سنّ وصياغة السياسة العامة: فالاستمرار في الاختلاف على الفتوى اللازمة التطبيق في البلاد بعد صدور الأمر السامي ترتب عليه مخالفة حتى بين القائلين بجواز التأمين التعاوني؛ لما ترتب عليه من مخالفة لأمر ولي الأمر الذي بني على سياسة أن المصلحة العامة هي في موافقة الشريعة وذلك بالأمر بالتأمين التعاوني.

- وضع إجراء يضمن تطابق الفكر الإداري في جميع مستويات وطرق سنّ وصياغة السياسة العامة: فاستمرار الاختلاف في الفكر الإداري بين مؤسسات حكومية ترى أن الأولوية هي خدمة القطاع الحكومي، وبين ولاة الأمر الذين يرون أن الأولوية هي في خدمة المواطن؛ سيؤدي إلى تضارب وتطارح منافع السياسات العامة بما يفوت الكثير من المصالح.
- وضع إجراء يضمن تطابق مراعاة المستفيدين من السياسة العامة في جميع مستويات وطرق سنّ وصياغة السياسة العامة: فالمؤسسات الخاصة والأهلية الكبرى تستطيع خدمة مصالحها وحمايتها أكثر من حشود المواطنين؛ الأمر الذي يتطلب من الحكومة تعديل الكفة ليكون صوت المواطن في التعبير عن مصالحة فيما يسنّ من أنظمة ولوائح مسموعًا بالدرجة نفسها التي يسمع بها المؤسسات الأهلية والخاصة.
- وضع إجراء يضمن تطابق المصالح المأمور بها في جميع مستويات وطرق سنّ وصياغة السياسة العامة: فاستمرار الاختلاف في تقدير المصلحة من سياسة التأمين العامة للدولة أدى إلى تفويت مصالح أفضل من التي أمرت بها اللائحة التنفيذية للنظام، فقد فات تحصيل مصالح أكبر لمقصد شرعي وهو الرفق بالناس ورفع الحرج عنهم، وقد فات تحصيل مصلحة الجدوى القضائية، وقد فات جزء من مصلحة توطين الأموال والاستثمار والخدمات المالية ذات العلاقة، وغير ذلك مما لا يسع ذكره هنا.
- وضع إجراء يضمن تطابق المفاسد المنهي عنها في جميع مستويات وطرق سنّ وصياغة السياسة العامة: فاستمرار الاختلاف في تقدير المفاسد أدى إلى حدوث مفسدة مساوية للمصلحة المأمور بها أو أكبر منها، ومن ذلك على سبيل المثال لا الحصر، مفسدة الافتيات على اختصاصات القضاء والانتقاص من شموليته، وعدم توفير جميع الضمانات الحقوقية والشرعية التي كانت ستوفر للمتقاضين أمام المحكمة، بالإضافة إلى عدم تساوى المركز القضائي بين أطراف التقاضي من جهة أن شركات التأمين لها فرص لا تتوافر للأفراد على مستوى السياسة العامة وإجراءات التقاضي.

ولا شك أن المملكة العربية السعودية، وهي حاملة لواء تطبيق الشريعة الإسلامية، ينبغي أن تكون لها الريادة في التطبيقات الإسلامية لما استجد من المعاملات، والتأمين التعاوني أحدها؛ ولذا فإن استكمال النواقص ومعالجة المآخذ الواردة على اللائحة ستؤدي إلى ريادة في نظام التأمين التعاوني يُحتذى به. كما أنه سيؤدي إلى تحقيق توافق اللائحة مع المادة الأولى من النظام.

والمحصلة هي: أن توافق وتكامل السياسات يتطلب أكثر من أي وقت مضى، مسؤولين قادة وإداريين لديهم القدرة على جمع الآخرين على منهج واحد ورؤية واضحة لا تخالف شرعًا ولا تحدث عسرًا ومشقة، وإنشاء التناسق بين الوظائف والأدوار والمآلات. فالحاجة ملحة بخاصة في ظل الهيكلة العمودية للمنشأة الحكومية والإجراءات الرسمية الهرمية، والتي معها يفقد دور المؤسسة ويعلو دور القائد الإداري في وضع السياسات العامة.

التهميش:

١- انظر: الخدمات المالية الإسلامية في المملكة العربية السعودية: التنمية والحوكمة، دراسة غير منشورة، مكتب عبد العزيز القاسم محامون ومستشارون، الرياض، ١٤٣٠هـ، ٤.

٢- انظر: دراسة تحليلية وتقويمية للتعاملات المالية والاقتصادية في المملكة، دراسة غير منشورة، إعداد: مركز الأوائل للاستشارات الاقتصادية، الرياض، ١٤٣٠هـ، ٩.

٣- الأقضية تشمل جميع ما يسنّ من قبل ولاة الأمر، سواء المراسيم والأنظمة واللوائح والأوامر والتعليمات والسياسات أو القرارات الإدارية والتنظيمات الصادرة عن الدولة.

٤- قال الله تعالى: ﴿ .... لِكُلٍّ جَعَلْنَا مِنكُمْ شِرْعَةً وَمِنْهَاجًا ....﴾ (المائدة/ ٤٨) ... "المنهاج" .. أصله: الطريق البين الواضح، يقال منه: "هو طريق نهج، ومنهج"، بيّن، يقال: هذا منهاج، أي: طريق وخط سهل رحب وواضح.

٥- يرفع الخلاف بصدور فتوى من هيئة كبار العلماء وبأمر ولي الأمر بالعمل بفتوى صحيحة ومعينة وبإصدار المجامع الفقهية قرار بهذا الشأن.

٦- "إن وزير المالية. بناءً على ما له من صلاحيات. واستناداً إلى المادة (الثالثة والعشرين) من نظام مراقبة شركات التأمين التعاوني الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٣٢) وتاريخ ١٤٢٤/٦/٢هـ التي تنص على أن ((تصدر اللائحة التنفيذية لهذا النظام بقرار من وزير المالية، ويتم نشرُها خلال ستين يوماً من تاريخ نشر هذا النظام، ويبدأ العمل بها بتاريخ العمل بهذا النظام)). وبعد الاطلاع على خطاب محافظ مؤسسة النقد العربي السعودي رقم ٢١٤٨ وتاريخ ١٤٢٤/١١/٢٩هـ المرفق به مشروع اللائحة التنفيذية للنظام المشار إليه. يقرر ما يلي: أولاً: الموافقة على اللائحة التنفيذية لنظام مراقبة شركات التأمين التعاوني بالصيغة المرفقة. ثانياً: يُبلّغ هذا القرار إلى من يلزم لتنفيذه، اعتباراً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية. والله الموفق،،، وزير المالية إبراهيم بن عبدالعزيز العَسّاف.

٧- معالي الشيخ عبد الله بن منيع – يحفظه الله – يرى جواز التأمين التجاري وأن لا اختلاف بينه وبين التأمين التعاوني، ومع ذلك فهو لا يرى جواز التأمين الذي أمرت به اللائحة لمخالفته للنظام والأمر السامي الكريم.

٨- ومن مظاهر الحرج ما يلي: أولاً: التأمين التعاوني أرفق بالناس وأرخص عليهم من التأمين التجاري، الأمر الذي زاد به الحرج على الناس. ثانياً: أخرجت جزءاً كبيراً من الناس، وهم الذين لا يرون جواز التأمين التجاري، بحيث حيل بينهم وبين الاستفادة من النظام الصادر بالأمر السامي أو الاستفادة من خدمات التأمين التعاوني، وفي ذلك ضرر على الناس وسوق التأمين. ثالثاً: دفع الناس إلى التأمين مع غير المؤسسات الوطنية التي تلتزم بالتأمين التعاوني المشروع مما يعني خروج الأموال ونزوحها إلى الخارج، وفي ذلك ضرر على الاقتصاد الوطني. رابعاً: جعلت التأمين غير مجد قضائياً، لأجل ذلك شكل للتأمين لجنة إدارية أعطيت اختصاصات قضائية للنظر في قضايا التأمين وأخرى للاستئناف.

٩- قدم جورج أورويل في رواية من تأليفه مبدأ (الجميع متساوون ولكن بعضهم متساوٍ أكثر من الآخرين - All men may be created equal, but some are more equal than others) نشرت في إنجلترا يوم ١٧ أغسطس ١٩٤٥م عنوانها (مزرعة الحيوان - Animal Farm). وهي رواية تشاؤمية (دستوبيّة) عكس التفاؤلية (اليوتوبيا) وهي إسقاط على الأحداث التي سبقت عهد ستالين وخلاله قبل الحرب العالمية الثانية، فقد كان أورويل اشتراكياً ديمُقراطياً وعضواً في حزب العمال المستقلين البريطاني لسنوات وناقداً لجوزيف ستالين ومتشككاً في السياسات الستالينية النابعة من موسكو بعد تجربة له مع المفوضية الشعبية للشؤون الداخلية في الحرب الأهلية الإسبانية، وهي جهاز الشرطة السرية والعلنية السوفيتي الذي مارس إرهاب الدولة والقمع السياسي في عهد ستالين. وقد وصف أورويل في رسالة إلى إيفون دافيت رواية مزرعة الحيوان بأنها مناهضة لستالين. وتعد الرواية مثالاً من الأدب التحذيري على الحركات السياسية والاجتماعية التي تطيح بالحكومات والمؤسسات الفاسدة وغير الديمقراطية إلا أنها تؤول إلى الفساد والقهر هي ذاتها بسقوطها في مزالق السلطة فتستخدم أساليب عنيفة ودكتاتورية للاحتفاظ بها، وقد ضربت أمثلة واقعية من المستعمرات الأفريقية السابقة مثل زمبابوي وجمهورية الكونغو الديموقراطية التي تولى عليها رؤساء محليون كانوا أكثر فساداً وطغياناً من المستعمرين الأوربيين الذين كانوا قد طردوهم.

المراجع

أولًا - المراجع العربية:

١- آل سعود، عبد العزيز بن سطام (١٤٢٦هـ - ٢٠٠٥م). **اتخاذ القرار بالمصلحة**، الرياض، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية، الجزء الثاني.

٢- آل سعود، عبد العزيز بن سطام (١٤٣٣هـ). **سياسة عمر بن عبد العزيز في سنّ الأنظمة**، مجلة الجمعية الفقهية السعودية، العدد الثاني عشر.

٣- آل سعود، عبد العزيز بن سطام (١٤٣٥هـ). تعريف السياسة الشرعية: حقيقته وما تجرى المناظرة فيه، **مجلة الجمعية الفقهية السعودية**، العدد التاسع عشر، جمادى الآخرة/رمضان ١٤٣٥هـ.

٤- الأهدل، عبد الله قادري (١٤١٢هـ). **المسئولية في الإسلام: كلكم راعٍ ومسئول عن رعيته**، الطبعة الثالثة.

٥- ابن عابدين، محمد أمين بن عمر (١٣٨٦هـ). **رد المحتار على الدر المختار في شرح تنوير الأبصار**، مصر: شركة مكتبة ومطبعة مصطفى البابي الحلبي وأولاده، الطبعة الثانية، جزء ٤.

٦- ابن عاشور، محمد الطاهر (١٤٢١هـ). **مقاصد الشريعة الإسلامية**. تحقيق، محمد الطاهر الميساوي، الطبعة الثانية، عمان: دار النفائس.

٧- ابن عبد السلام، عبد العزيز بن عبد السلام بن أبي القاسم (١٤٢١هـ -٢٠٠٠م). **القواعد الكبرى، الموسوم بقواعد الأحكام في إصلاح الأنام**، تحقيق: نزيه حماد وعثمان ضميرية، الطبعة الأولى، دمشق: دار القلم.

٨- ابن قيم الجوزية، محمد بن أبي بكر (١٤٠٧هـ -١٩٨٧م). **إعلام الموقعين عن رب العالمين**، الطبعة الأولى، بيروت: المكتبة العصرية.

٩- ابن نجيم، زين العابدين بن إبراهيم (١٤٠٦هـ -١٩٨٦م). **الأشباه والنظائر**، تحقيق: محمد مطيع الحافظ، الطبعة دون، دمشق: دار الفكر.

١٠- أحمد، فؤاد عبد المنعم (١٤١٧هـ). **شيخ الإسلام ابن تيمية والولاية السياسية الكبرى في الإسلام**، الرياض: دار الوطن، الطبعة الأولى

١١- أندرسون، جيمس (١٩٩٩م). **صنع السياسة العامة**، ترجمة عامر الكبيسي، عمان، دار المسيرة، ط١.

١٢- ببلاوي، حازم وآخرون (٢٠٠٧م). **حصاد القرن: المنجزات العلمية والإنسانية في القرن العشرين**، الطبعة الأولى، العلوم الإنسانية والاجتماعية المشرف العام فهمي جدعان، المؤسسة العربية للدراسات والنشر.

١٣- التبريزي، زكريا بن يحيي بن علي المعروف بالخطيب التبريزي (١٩٨٣م). **تهذيب إصلاح المنطق**، تقديم: فخر الدين قباوة، الطبعة الأولى، بيروت: دار الآفاق الجديدة.

١٤- التفتازاني، سعد الدين بن مسعود، (١٤١٨هـ - ١٩٩٨م). **التلويح شرح التوضيح في كشف حقائق التنقيح**، تعليق: محمد عدنان، الطبعة الأولى، بيروت: دار الأرقم.

١٥- الجزائري، عبد المجيد جمعة (١٤١١هـ -١٩٩١م). **القواعد الفقهية المستخرجة من كتاب إعلام الموقعين**، لابن القيم الجوزية، الطبعة الأولى، الدمام: دار ابن القيم ودار ابن عفان للنشر والتوزيع.

١٦- الحموي، شهاب الدين (١٤٠٥هـ). **غمز عيون البصائر، شرح كتاب الأشباه والنظائر** لابن نجيم، بيروت: دار الكتب العلمية، الطبعة الأولى، جزء ٢.

١٧- الحسين، أحمد مصطفى (١٩٩٤م). **تحليل السياسات: مدخل جديد للتخطيط في الأنظمة الحكومية**، دبي، مطابع البيان التجارية، الطبعة الأولى.

١٨- الدمنهوري، أحمد (١٩٩٦م). **إيضاح المبهم من معاني السلّم في المنطق**، تحقيق: عمر فاروق الطباع، الطبعة الأولى، مصر، القاهرة: مكتبة المعارف .

١٩- ريان، عادل محمد (٢٠٠٣م). استخدام المدخل الكيفي والكمي في البحث: دراسة استطلاعية لواقع أدبيات الإدارة العربية، **بحث، المؤتمر العربي للبحوث الإدارية**، القاهرة، ١٤-١٥ مايو.

٢٠- الزركشي، محمد بهادر بن عبد الله الزركشي (١٤٠٢هـ -١٩٨٢م). المنثور في القواعد، تحقيق: فائق أحمد محمود، الطبعة دون، الكويت: وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، جزء١.

٢١- الزركلي، خير الدين بن محمود (١٤٠٤هـ -١٩٨٤م). **الأعلام قاموس تراجم**، الطبعة ٦، بيروت: دار العلم للملايين، جزء ١.

٢٢- زيدان، عبد الكريم (١٩٩٦م). **الوجيز في أصول الفقه**، الطبعة الأولى، بيروت: مؤسسة الرسالة للطباعة والنشر والتوزيع.

٢٣- السبكي، تاج الدين عبد الوهاب بن تقي الدين (١٤١١هـ-١٩٩١م). **الأشباه والنظائر**، دار بيروت: الكتب العلمية الطبعة: الأولى، جزء أول.

٢٤- السيوطي، أبو الفضل جلال الدين عبد الرحمن بن أبي بكر (١٤١٤هـ -١٩٩٤م). **الأشباه والنظائر في قواعد وفروع فقه الشافعية**، تخريج وتعليق وضبط: خالد عبد الفتاح شبل، الطبعة الأولى، بيروت: مؤسسة الكتب الثقافية.

٢٥- الشاطبي، إبراهيم بن موسى بن محمد اللخمي (١٤٢٠هـ -١٩٩٩). **الموافقات**، ضبطها: إبراهيم رمضان، المقابلة على النسخة التي شرحها: عبد الله دراز، الطبعة الرابعة، بيروت: دار المعرفة، جزء٤ و٥.

٢٦- الشاطبي، إبراهيم بن موسى بن محمد اللخمي (١٤١٧هـ ١٩٩٧م). **الموافقات**، الطبعة الأولى، السعودية، الخبر: دار ابن عفان.

٢٧- الشافعي، جابر عبد الهادي سالم (٢٠٠٧م). **ترسيخ العمل بالسياسة الشرعية في ظل اتجاهات العولمة دعوة للإصلاح التشريعي في الوطن العربي**، الطبعة الأولى، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر.

٢٨- الشبيلي، يوسف، وآخرون، (١٤٣٠هـ). **دراسة تحليلية وتقويمية للتعاملات المالية والاقتصادية في المملكة**، دراسة غير منشورة، إعداد: مركز الأوائل للاستشارات الاقتصادية، الرياض.

٢٩- شلبي، محمد مصطفى، (١٤٠١هـ -١٩٨١م). **تعليل الأحكام: عرض وتحليل لطريقة التحليل وتطوراتها في عصر الاجتهاد والتقليد**، الطبعة الثانية، بيروت: دار النهضة العربية.

٣٠- الشميمري، أحمد (١٤٣٠هـ). عندما تقود ريادة الأعمال المؤسسية التغيير، مقالة مشورة على موقع **صحيفة الاقتصادية السعودية**، العدد ٥٩٢٦ بتاريخ ١٤٣٠/١/١٥هـ.

٣١- الشنقيطي، محمد الأمين بن محمد المختار الجكني (١٣٢٥-١٣٩٣هـ). **أضواء البيان في إيضاح القرآن بالقرآن**، إشراف د. بكر عبد الله أبو زيد، وقف مؤسسة سليمان بن عبد العزيز الراجحي الخيرية، الطبعة الأولى، ١٤٢٥هـ، مكة المكرمة: دار علم الفوائد.

٣٢- الصبان، أبو العرفان محمد بن علي (١٩٣٨هـ). **حاشية على شرح السلم للملوي**، بالهامش: شرح السلم المنورق لأحمد الملوي، الطبعة الأولى، مصر: مصطفى البابي الحلبي .

٣٣- الطائي، أحمد عليوي حسين (١٤٢٧هـ-٢٠٠٧م). **الموازنة بين المصالح: دراسة تطبيقية في السياسة الشرعية**، الطبعة الأولى، عمان: دار النفائس.

٣٤- الطبري، أبي جعفر محمد بن جرير، **تفسير الطبري جامع البيان عن تأويل آي القرآن**، تحقيق محمود شاكر، دار المعارف بمصر، ج١٠.

٣٥- العقاد، عباس محمود (١٣٩١هـ -١٩٧١م). **عبقرية عمر**، الطبعة الأولى، لبنان، صيدا وبيروت: المكتبة العصرية.

٣٦- العسكري، أبو هلال الحسن بن عبد الله بن سهل (د.س. ن.). **الفروق اللغوية**، حققه وعلق عليه: محمد إبراهيم سليم، القاهرة: دار العلم والثقافة للنشر والتوزيع.

٣٧- عمرو، عبد الفتاح (١٤١٨هـ -١٩٨٨م). **السياسة الشرعية في الأحوال الشخصية**، د. عبدالفتاح عمرو، عمان: دار النفائس، الطبعة الأولى، ص ٢٢.

٣٨- الغزالي، أبو حامد محمد بن محمد بن محمد (١٤١٤هـ - ١٩٩٣م). **المستصفى من علم الأصول**، الطبعة الثالثة، بيروت: دار إحياء التراث العربي، جزء ٢.

٣٩- فرغلي، محمد محمود (١٣٩١هـ). **حجية الإجماع وموقف العلماء منها**، الطبعة الأولى، القاهرة: دار الكتاب الجامعي.

٤٠- القاسم، عبد العزيز (١٤٣٠هـ). **الخدمات المالية الإسلامية في المملكة العربية السعودية: التنمية والحوكمة**، دراسة من إعداد مكتب عبد العزيز القاسم محامون ومستشارون، مقدمة إلى هيئة الخبراء بمجلس الوزراء، الرياض.

٤١- قلعه جي، محمد رواس (٢٠٠٠ م). **الموسوعة الفقهية الميسرة**، كلية الشريعة – جامعة الكويت، عمان: دار النفائس، جزء ١.

٤٢- مركز الأوائل للاستشارات الاقتصادية (١٤٣٠هـ). **دراسة تحليلية وتقويمية للتعاملات المالية والاقتصادية في المملكة: تمهيدًا لصياغة مسودة نظام يحكم هذه التعاملات**"، إعداد: مركز الأوائل للاستشارات الاقتصادية، مقدمة لهيئة الخبراء بمجلس الوزراء، الرياض.

٤٣- الميس، خليل (١٤٠٠م). **رسائل ابن نجيم**، الطبعة الأولى، بيروت: دار الكتب العلمية.

٤٤- وزارة الأوقاف والشئون الإسلامية، الكويت (١٤٢٥هـ-٢٠٠٤م). **الموسوعة الفقهية**، بيروت: دار إحياء التراث العربي، الطبعة الثانية، ٢٥/٢٩٤-٢٩٦.

٤٥- اليوبي، محمد سعد بن أحمد بن مسعود (١٤١٩هـ – ١٩٩٨م). **مقاصد الشريعة الإسلامية وعلاقتها بالأدلة الشرعية**، الطبعة الأولى، الرياض: دار الهجرة، ص ٤٤٢.

ثانيًا - المراجع الأجنبية:

1- Baumgartner M. P. (Editor), (1999), **The Social Organization of Law**, 2nd Edition, USA, California, Academic Press (A division of Harcourt & Brace Company) p. 8, (1997), and **The Myth of Discretion in Keith Hawkins, The Use of Discretion**, Oxford University Press.

2- Black Donald, (1976), **The Behavior of Law**, New York Academic Press, Black Donald, (1989), **Sociological Justice**, 1st Edition, UK, Oxford, Oxford University Press.

3- Burdeau Georges, (1950), **Traité de Science politique**, Tome III, (1950), **le Statut du Pouvoir dans l'Etat**, In Revue internationale de Droit comparé. Vol. 2, No. 2, Avril-juin 1950.

4- Boone Otho, (2009) **Don't Let Common Sense Take a Back Seat to Technology**, Biomedical Instrumentation & Technology, 43.5, pp. 346 -347.

5- Charles Perrow, (1993), **Complex Organization**, A. Critical Essay, 3rd Edition, New York, Mc Graw.

6- Drucker Peter F. and James C. Collins. (2014), **The Five Most Important Questions You Will Ever Ask about Your Organization**, New York, Leader to Leader Institute, 2008.

7- Hammond John S. Keeney, Ralph L, and Raiffa Howard, (1963), **The Hidden Traps in Decision Making**, and The Confirming-Evidence Trap, Harvard Business review, September–october 1998.

8- Mintsberg Henry, (1979), **The Structure of Organization, A Synthesis of Research**, 1st Edition, New Jerssy: Prentice-Hall, Inc. Engle Cliffs.

9- Mintzberg Henry, (1994), **The Rise and fall of Strategic Planning**, The free press, Simon & Schuster Inc.

10- Moore Wilbert E. **But Some Are More Equal Than Others**, USA, American Sociological Association.

11- Mulgan Geoff, (2009), **The Art of Public Strategy: Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good**, Oxford, New York, Oxford UP, pp. 588- 603.

12- Santo, Viriato Manuel et Lerrier, Piere eric (1993), **Le management public PUF**; que sais je Paris.

13- Strauss Anselm, and Juliet M. Corbin, (2014), **Basics of qualitative research: Grounded theory procedures and techniques**, SAGE Publications, Inc. 4th Edition.

14- Thoenig, Jean Claude, **l'analyse des politiques publiques in M.Grawitz et J. Leca**; Traité de science politique, tome.

15- Torres Roselinde, (2014), **What It Takes to Be a Great Leader**, TED: **Ideas Worth Spreading**, N.p., Oct. 2013, Web. 01 Sept. 2014.

ثالثًا: مواقع على شبكة المعلومات الدولية (الإنترنت):

1- https://www.ted.com/talks/roselinde_torres_what_it_takes_to_be_a_great_leader/transcript?language=en>.

2- http://www.aleqt.com/201108/02//article_501516.html

3- http://wiki.answers.com/Q/Who_originally_said_that_all_men_are_created_equal, http://en.wikipedia.org/wiki/Animal_Farm, Moore, 1963

4- http://www.aleqt.com/201108/02//article_501516.html

5- http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/ridc_00351950_3337-_num_2_2_19167

٦- موقع صندوق التنمية العقارية على الشبكة، http://www.redf.gov.sa/News/Item.aspx?ID=29 الخميس، ١١ شوال، ١٤٣٥هـ.

٧- موقع وزارة الإسكان على الشبكة، http://housing.gov.sa/AboutUs/Tasks الخميس، ١١ شوال، ١٤٣٥هـ.

8- http://www.goodreads.com/quotes/search?utf8=%E29%C%93&q=so+will+++drucker&commit=Search>, 1435/1/25.

٩- موقع وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية المملكة المغربية http://habous.gov.ma/2012-01-24-11-48-54/223-2012-05-03-18-49-59.html?start=48 الأربعاء ٢٠١٤/١٠/١م الساعة ٩,١٠ صباحًا - تقريرات البحراوي

PUBLIC ADMINISTRATION JOURNAL

A Professional Peer Reviewed Quarterly Journal Published
by the Institute of Public Administration

CONTENTS

- Entrepreneurial Leadership and Its Applications in Universities
  Prof. Salem S. Alnasser Alqahtani

- Disciplines of Public Policy-Making: from Islamic and Administrative Perspectives
  Dr. Abdulaziz bin Sattam bin Abdulaziz

- Implementaion of Ethical Leadership practice by Faculty Members of Um Al Qura University and Its Impact on Students in light of University Strategic Approaches
  Dr. Hayah Mohamed Saad Al Harbi

- The Impact of External Auditor's Periodic Change on the Quality of Corporations' Financial Statements: An applied study on the Banks of Saudi Arabia
  Dr. Ahmad Zakaria Z. Asimi

تصميم وإخراج وطباعة
الإدارة العامة للطباعة والنشر
معهد الإدارة العامة

● Volume Fifty Five ● Number 3 ● Rajab 1436H ● April 2015