



# المعهد العربي للتخطيط Arab Planning Institute

## بناء السياسات العامة

إعداد

أ.د. فيصل المناور

د. منى العلبان

سلسلة دورية تعنى بقضايا التنمية في الدول العربية

العدد المائة والسابع والخمسون - 2022

جميع الحقوق محفوظة © المعهد العربي للتخطيط 2022

---

الأراء الواردة في هذا الإصدار تعبر عن رأي المؤلف وليس عن رأي المعهد

---

## أهداف «جسر التنمية»

إن إتاحة أكبر قدر من المعلومات والمعارف لأوسع شريحة من أفراد المجتمع، يعتبر شرطاً أساسياً لجعل التنمية قضية وطنية يشارك فيها كافة أفراد وشرائح المجتمع وليس الدولة أو النخبة فقط. كذلك لجعلها نشاطاً قائماً على المشاركة والشفافية وخاضعاً للتقييم والمساءلة.

وتأتي سلسلة «جسر التنمية» في سياق حرص المعهد العربي للتخطيط على توفير مادة مبسطة قدر المستطاع للقضايا المتعلقة بسياسات التنمية ونظرياتها وأدوات تحليلها بما يساعد على توسيع دائرة المشاركين في الحوار الواجب إثارته حول تلك القضايا حيث يرى المعهد أن المشاركة في وضع خطط التنمية وتنفيذها وتقييمها من قبل القطاع الخاص وهيئات المجتمع المدني المختلفة، تلعب دوراً مهماً في بلورة نموذج ومنهج عربي للتنمية يستند إلى خصوصية الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمؤسسية العربية، مع الاستفادة دائماً من التوجهات الدولية وتجارب الآخرين.

والله الموفق لما فيه التقدم والازدهار لأمتنا العربية،،،

مدير عام المعهد العربي للتخطيط

## المحتويات

|    |   |
|----|---|
| 1  | مقدمة .....                               |
| 2  | أولاً: السياسات العامة منظور مؤسسي .....  |
| 3  | ثانياً: مراحل إعداد السياسات العامة ..... |
| 25 | ثالثاً: الخاتمة .....                     |
| 27 | المراجع .....                             |

# بناء السياسات العامة

إعداد: أ.د. فيصل المناور و د. منى العليان

## مقدمة

يستند هذا العدد من سلسلة جسر التنمية على التعريف العريض للتنمية على أنها عملية توسيع الخيارات والحريات الحقيقية التي يتمتع بها البشر خدمة لرفاهيتهم الاقتصادية وضمان الفرص الاجتماعية والحقوق بأنواعها (سن، 2004). وفي ظل هذا التعريف، لا ينظر لهذه الحريات على أنها أهداف للتنمية فقط، ولكن على أنها وسائل لبلوغها، حيث تساعد في تحقيق الأمن الاقتصادي، وكذلك تساعد في توسيع الفرص الاجتماعية في المشاركة الاقتصادية. ولكي تكون التنمية موجهة للبشر يشترط أن يكونوا هم اللاعب الرئيسي فيها، ففي هذه الحالة فقط يمكن توفير الإطار المحفز لدعم التنمية وتحقيق استدامتها من خلال المشاركة في صنع وتنفيذ القرارات أو السياسات التي تشكل مسار حياة الأفراد والمجتمعات. فالأهمية المحورية للحريات في عملية التنمية، بحسب الاقتصادي الهندي المعروف "أمراتيا سن" الحاصل على جائزة نوبل بالاقتصاد، تتأتى من مصدرين: الأول يُعنى بتقييم أداء السجل التنموي، بمعنى أن التقدم الذي يتم إحرازه من خلال العملية التنموية لا بد وأن يتم تقييمه بالنظر إلى ما إذا كانت الحريات التي يتمتع بها الناس قد تم مؤازرتها وتوسيعها. والمصدر الثاني يُعنى بكفاءة الأداء التنموي بمعنى أن كل تقدم يحرز في مجال التنمية لا بد وأن يكون مرتكزاً على التفاعل الحر بواسطة البشر واشتراكهم في إحراز التقدم المعني كشركاء، وليس كأطراف مستقبلية لنتائج البرامج التنموية التي تطبق عليهم بواسطة طرف آخر.

**تعرف التنمية على أنها عملية توسيع الخيارات والحريات الحقيقية التي يتمتع بها البشر خدمة لرفاهيتهم الاقتصادية وضمان الفرص الاجتماعية والحقوق السياسية.**

بناءً على ما سبق، يمكن اعتبار البحث في موضوع السياسات العامة من حيث الرسم أو الصياغة والتنفيذ والتقييم والمتابعة بمثابة التعريف بالإطار المرجعي لتقييم قدرة وكفاءة السلطة التنفيذية وأجهزتها الإدارية في تنفيذ السياسات العامة باتجاه يكفل توطيد قنوات الاتصال بين متخذ القرار أو الحكومة من جهة والمجتمع من جهة أخرى. والبحث في رسم وتنفيذ السياسات العامة هو كذلك بالضرورة بحث في طبيعة ممارسة السيادة في الدولة وفي مراحل صنع القرار، أو بمعنى آخر بحث في طبيعة الدولة، ذلك أن جوهر هذا الموضوع هو انقسام المجتمع إلى فئة تسيطر على معطيات سلطة اتخاذ القرار وفئة أخرى يقع عليها واجب الالتزام بالقرارات

والسياسات التي يتم اقرارها. والبحث يثير أيضاً قضايا تتعلق بأحد أهم المفاهيم المستحدثة في دراسات الإدارة العامة، والتي أصبحت اليوم أيضاً أحد أهم المواضيع وفي الآن نفسه أعقدها، حيث لقيت مسألة السياسات العامة اهتماماً بالغاً وتداولاً واسعاً لدى الباحثين في علم الإدارة العامة وفي السياسة. والبحث في السياسات العامة هو كذلك حقل معرفي يتقاطع مع مختلف العلوم الاجتماعية من سياسة واقتصاد واجتماع وغير ذلك.

هذا، وتُعرف السياسة العامة بأنها عملية سياسية في المقام الأول تختلف طبيعة إجراءات صنعها من دولة إلى أخرى تبعاً للنظام السياسي ودور الأجهزة الحكومية (الجهاز الحكومي والبيروقراطي أو الإداري والتشريعي) وغير الحكومية. كما تختلف عملية صنع السياسة العامة، باختلاف طبيعة النظام السياسي (برلماني، رئاسي، مختلط)، وباختلاف المنظومة ومكانة المجتمع المدني في النظام، بالإضافة إلى الإمكانيات المادية والموارد المادية والبشرية المتاحة للدولة (الهنداوي، 2001).

وبذلك، يبرز الهدف الرئيسي من دراسة السياسات العامة في الارتقاء وتحسين عملية صنع السياسات العامة، وذلك من خلال إعداد محلي سياسات ودارسين ذوي خبرة قادرين على الإمساك بأدوات التحليل اللازمة لمواجهة المشكلات والقضايا العامة التي تشكل موضوعاً للسياسات، وعلى صانع القرار أن يتصرف حيالها.

## أولاً: السياسات العامة منظور مؤسسي

تمثل الحكومة مركز عملية اتخاذ القرار ورسم السياسات العامة من حيث كونها عملية تنظيمية تقتضيها الطبيعة المؤسساتية للحكومة وعلاقتها مع البيئة الخارجية بكل محتوياتها، والسياسات العامة هي بمثابة الوسائل التي تُعتمد من قبل الحكومة من أجل إحداث تغييرات معينة داخل النظام الاقتصادي والاجتماعي للدولة، وهي كذلك مجموعة القرارات والخطط التي تضعها الهيئات والمؤسسات والجهات الحكومية بغية معالجة القضايا العامة في المجتمع، والتي تهتم قطاعات كبيرة منه (Dunn, 1994). وبالاعتماد على هذا التعريف، تقدم السياسات العامة توضيحاً لماهية أفكار أو مواقف الحكومة من قضايا اقتصادية واجتماعية مختلفة، ويتم التعبير عن السياسات العامة في عدة أشكال منها القوانين واللوائح والقرارات الإدارية.

ويحظى المنظور المؤسسي للسياسات العامة باهتمام بارز في الوقت الحاضر في ظل التغيرات المحلية والاقليمية والدولية، حيث تشكل السياسات العامة واحدة من أهم المعايير التي يُقيّم على أساسها أداء الحكومات ومدى قدرتها على تحقيق التنمية الشاملة لشعوبها.

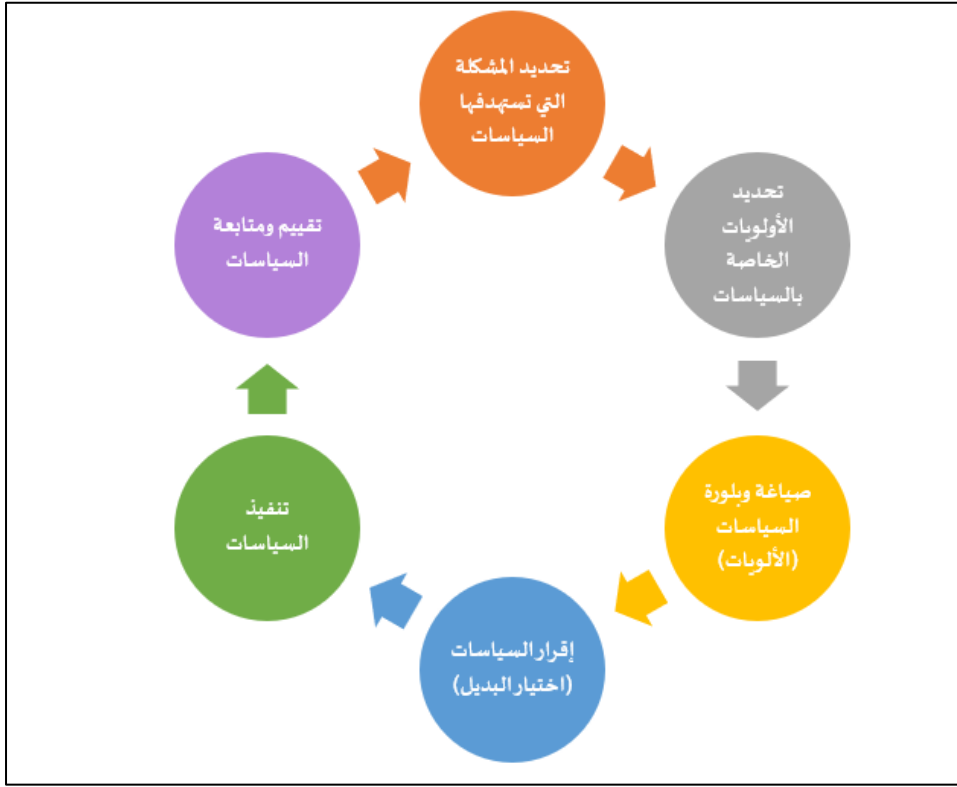
هذا، وتشير الأدبيات المتخصصة إلى وجود اختلافات جوهرية بين عملية صنع السياسات العامة وعملية صنع القرار. فالعملية الأولى تشير إلى المنظومة التي تتفاعل مع محيطها من خلال استجابتها بالشكل الذي يعبر عن نشاط المؤسسات الحكومية الرسمية وسلطاتها المنعكسة في البيئة الاجتماعية المحيطة بها بمختلف مجالاتها، عبر الأهداف والبرامج ومواجهة المشكلات القائمة والمستقبلية، وتحديد الوسائل والموارد البشرية والفنية اللازمة، كمنطلقات نظامية هامة لأغراض التنفيذ والممارسة التطبيقية، ومتابعتها، وتطويرها، وتقويمها. أما عملية صنع القرار فتعرف بأنها عملية المفاضلة بين البدائل والحلول المتاحة، واختيار أكثر هذه البدائل والحلول صلاحية لتحقيق الهدف من حل مشكلة معينة أو مشكلات مترابطة. وتُعد عملية صنع السياسات العامة من واجبات الجهات السياسية في الدولة بمشاركة كافة الفاعلين في النظام السياسي والاجتماعي، أما صنع القرار فيرجع إلى العاملين في الجهاز الإداري في كافة المستويات المركزية والمحلية (جمعة، 2002).

ويتكون نشاط الأجهزة الحكومية من جزئين هما رسم السياسات العامة ومن ثم تنفيذها. والمقصود برسم السياسات العامة هو ما يجب عمله، والمقصود بالتنفيذ هو تحديد الأسلوب الواجب استخدامه وهو الجزء الذي يعبر عن مهام الإدارة العامة بصفتها أداة تنفيذية للسياسات العامة أو جهاز يقع على عاتقه مسئولية تحويل السياسات إلى إجراءات عملية مجسدة على أرض الواقع لغرض تحقيق الأهداف المعتمدة.

## ثانياً: مراحل إعداد السياسات العامة

يتضح من التعريف الذي تم استعراضه سلفاً الخاص بمفهوم السياسات العامة أن القرارات التي تنتج عنها إنما هي حصيلة أخذ وعطاء وتجاذب، وكذلك مساومة بين مختلف مراكز القوة والتأثير في المجتمع، وتزداد صياغة السياسات العامة تعقيداً في ظل حالة من عدم التأكد والغموض، فالمسار من التفكير في حلول عملية لمشكلة ما إلى إقرار سياسة بشأنها، وإلى وضع هذه الأخيرة حيز التنفيذ مع إدراك آثارها محفوفة بالصعوبات والمخاطر، مما يستوجب توخي التدرج والمرحلية للوصول إلى اتفاق حول القضايا محور الاختلاف بين الجماعات الضاغطة والأحزاب السياسية والرأي العام. وعلى هذا الأساس، تمر عملية بناء السياسات العامة بمراحل أو خطوات مترابطة فيما بينها ومتعاقبة في العمل والتصرف، وهي بمثابة خطوات إجرائية تسهم في إخراج مفهوم السياسات العامة من إطاره النظري أو الأكاديمي لربطها بالقواعد والبيئة المطبقة فيها. ويوضح الشكل التالي ما يعرف بدورة السياسات العامة Policy cycle.

شكل رقم (1): دورة السياسات العامة Policy cycle



المصدر: الفهداوي، فهدى خليفة. (2001)، السياسة العامة: منظور كلي في البنية والتحليل (عمان: دار المسيرة).

نستعرض فيما يلي المراحل الأساسية التي تمر بها عملية بناء السياسات العامة، وأهم المتطلبات التي يجب توفرها في هذه العملية، وذلك على النحو التالي:

### المرحلة الأولى: تحديد المشكلات التي تستهدفها السياسات

تتطلب هذه المرحلة التأكيد على ضرورة الانطلاق في تحديد المشكلة العامة بناء على مجموعة القيم السائدة في المجتمع كأساس لترتيب الأولويات في تناول المشكلات، من حيث درجة الإلحاح والضرر لمعالجتها، ويدخل ضمن هذه العملية عوامل شخصية وتفاعلات بين المجموعات الفاعلة في المجتمع سواء كانت رسمية أو غير رسمية.

كما أن المشكلات العامة يجب أن تمس عدداً كبيراً من المواطنين، ولكن هذا لا يمنع بأن تنتقل المشكلة من أولوية دنيا إلى أولوية عليا، وهذا يعتمد على مدى الوفرة الاقتصادية وقدرتها على استيعاب كافة أو كثير من المشكلات العامة، التي يتم وضع مختلف السياسات لمعالجتها.

يتم تحديد المشكلة التي تستهدف السياسات العامة حلها بناء على مجموعة القيم السائدة في المجتمع كأساس لترتيب الأولويات في تناول المشكلات من حيث درجة الإلحاح والضرر لمعالجتها، ويدخل ضمن هذه العملية عوامل شخصية وتفاعلات بين المجموعات الفاعلة في المجتمع سواء كانت رسمية أو غير رسمية.

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن القضايا أو المشكلات محل الاهتمام ورغم وقوعها في الأوساط الحكومية لا تستوجب بالضرورة اتخاذ إجراءات بشأنها لحلها جزئياً أو نهائياً، فقد يكون صرف النظر عنها استجابة ضمنية لها لما قد يثيره الفعل الحكومي حيالها من مشكلات وحساسيات أكبر، ويمكن اعتبار الصرعات الإثنية أو العرقية أو الطائفية مثلاً من المشكلات العامة التي تفضل بعض الحكومات عدم الإدلاء برأي حولها، وعدم التدخل المباشر لحلها وتسوية النزاع والخلاف. كما يمكننا الإشارة أيضاً إلى أن عدم قدرة السياسات العامة في حل المشكلات يتوقف على عدة أمور. أهمها؛ قدرة المجتمع على التكيف مع السياسات، مقاومة عملية التغيير من قبل المجتمع أو الفئة التي تستهدفها السياسات.

ويتطلب في هذه المرحلة بشكل رئيسي تجميع البيانات والمعلومات حول مشكلات السياسات العامة، والتحقق عن طريق تفعيل دور الاستشارة والمشاورة مع ذوي الاختصاص، وكذلك بتوفير معلومات كافية كماً ونوعاً وفي الوقت المحدد، سواء يتعلق الأمر بالأهداف والوسائل وبالتأثيرات المتبادلة بين القرارات والبدائل، وتوظيف أفضل وأجود المعلومات بالاستناد إلى مقاييس موضوعية، وكذلك الدقة والصدق والثبات بما يضمن الفعالية في صياغة القرارات والتقييمات الجيدة للتفضيلات والخيارات.

وبنا على ما سبق، تتطلب عملية صياغة المشكلة التي تهدف السياسات العامة إلى معالجتها ما يلي (Gomaa, 1997):

- تصنيف المشكلة: هل هي عامة ومتكررة يمكن حلها بطرق محددة أم أنها استثنائية تتطلب تطوير برنامج جديد لها؟ كما يساعد تصنيف المشكلات على إيجاد ترتيب لها على السلم الحكومي حسب الأولوية وطبقاً لدرجة تأثيرها.
- التعريف بالمشكلة: تحديدها ومنحها تفسيرات مناسبة معينة عن جميع الحقائق التي تدور حولها من أجل الإجابة على ثلاثة تساؤلات. هي: ما الذي يحدث بالضبط؟ ما الذي له علاقة فعلية بما يحدث؟ وما هو مفتاح المشكلة؟
- تحديد الجواب الخاصة بالمشكلة: وذلك بتحديد المعايير الواضحة بخصوص ما يجب على الإجراء المتخذ أو القرار الصادر أن ينجزه؟ وما الهدف الذي يجب الوصول إليه؟

وبناء على تلك المتطلبات أعلاه، يمكننا صياغة مجموعة من التساؤلات التي قد تساعد في عملية ضمان جودة صياغة المشكلة، أو تحديدها بشكل دقيق، وذلك على النحو التالي:

- هل هذا الوقت مناسب للتعامل مع هذه المشكلة بالذات؟
- هل المشكلة موضع اهتمام صناع القرار؟
- هل يمكن حل المشكلة من خلال السياسات؟
- هل هناك تعريف واضح ومحدد للمشكلة؟
- ما الإجراءات التي نأمل أن نقتنع بها صناع القرار حيال هذه المشكلة؟
- هل يمكن الحصول على معلومات موثوقة وذات صلة بخصوص هذه المشكلة؟
- هل يمكن التفكير في الحلول المحتملة لهذه المشكلة؟

### **المرحلة الثانية: تحديد الأولويات الخاصة بالسياسات**

بعد تحديد المشكلة من قبل الجهات المهتمة ومن أجل لفت انتباه الحكومة لمعالجتها وتبنيها، لا بد من ضمان ترجمة هذا الاهتمام عملياً بوضع المشكلة ضمن برنامج عمل الحكومة، لتبدأ بعد ذلك عملية النقاش حولها وتتم بلورة السياسات لمعالجتها.

ويتبع المعنيون بموضوع السياسة المعنية عدة وسائل وتكتيكات للضغط على الحكومة للتدخل، ومن الأمثلة على ذلك، الجهود التي يبذلها النشطاء السياسيون، وجماعات المصالح، ومنظمات المجتمع المدني، والمرشحون للوظائف السياسية، ورؤساء تحرير وكتاب الأعمدة الصحفية ومحررو الأخبار في الإذاعة والتلفزيون وغيرهم، حيث تضغط كل هذه الجهات على الحكومة لاتخاذ القرارات اللازمة، وعادة ما تتدخل الحكومة وتضع سياسة تعكس في مضمونها ثقل الجهات المعنية وقدرتها على التأثير، ويعتمد التأثير على عوامل تتصل بـ "أعداد المعنيين بالموضوع، ومستوى التعليم، والمهارات، والثقافة، والقوة الاقتصادية التي يمتلكونها" (حسين، 2007).

كما أن لوسائل الإعلام دور مهم في تعبئة الرأي العام، وبالتالي في تحديد الأجندة السياسية للحكومة، ويمكن تلخيص تأثير وسائل الإعلام بثلاثة جوانب. هي: تحديد القضايا العامة، التأثير على القيم والاتجاهات حول قضية معينة أو قضايا مختلفة، تغيير سلوك الأفراد ومتخذ القرارات.

وبناء على ما سبق، يمكننا طرح تساؤل هام في هذا الصدد. هو: ماذا يعكس وصول قضية أو مشكلة ما لأجندة صانع السياسات؟ يمكن الاجابة عن هذا التساؤل من خلال الآتي:

■ يعكس توازنات القوى الموجودة في المجتمع، وهي القوى القادرة على التأثير ونفوذ ومصالح القوى المؤثرة في أحد القضايا.

■ يعكس أيضاً قيم وتحييزات صانع القرار، عند النظر مثلاً في حالة تغليب العامل الاقتصادي في رسم السياسات في فترة حكم الرئيس الأمريكي الأسبق "رونالد ريغان" عكست بشكل كبير تحيزات الإدارة الأمريكية ضد الفئات الفقيرة. ويمثل إصرار إدارة الرئيس الأمريكي الأسبق "باراك أوباما" على تمرير قانون الرعاية الصحية توجهاً أخلاقياً قوياً نحو الفئات محدودة الدخل والفقيرة في الولايات المتحدة الأمريكية.

هذا، ويمكننا طرح مجموعة من التساؤلات التي قد تساعد في عملية تحديد الأولويات والقضايا التي تستهدفها السياسات العامة، وذلك على النحو التالي:

- هل تم استخدام مجموعة متنوعة من مصادر المعلومات والبيانات لتحديد الأولويات الحكومية؟
- هل تتوفر الأدلة الخاصة بتحديد الحلول ودعم حجج النقاش والتفاعل بين مختلف الأطراف الفاعلة؟
- هل مصادر البيانات والمعلومات التي تم استخدامها في تحديد الأولويات موضوعية وغير متحيزة ويعتمد عليها ويمكن التحقق منها؟

**يعكس وصول قضية أو مشكلة ما لأجندة صانع السياسات توازنات القوى الموجودة في المجتمع القوى القادرة على التأثير ونفوذ ومصالح القوى المؤثرة في أحد القضايا، وقيم وتحييزات صانع القرار.**

### **المرحلة الثالثة: صياغة وبلورة السياسات (طرح البدائل)**

تمثل هذه المرحلة اتجاهاً فاعلاً نحو إيجاد حل للمشكلة محل الاهتمام، وذلك بوضع حلول واقتراحات أولية تستند إلى المعلومات المقدمة في المرحلتين السابقتين، وهي توضح مدى الاستجابة وصياغة البدائل بناءً على تساؤلين هامين. هما: هل يتم ترك المشكلة على ما هي عليه؟ أو هل يتم التدخل لحلها؟ فإذا كان الجواب يستند إلى ضرورة التدخل والحل فيتم طرح سؤال آخر يتعلق بالبدائل المطروحة للحلول. وتبرز هذه المرحلة أهمية الدور الذي يؤديه محلل السياسات العامة، والذي يعد دوره من صلب مرحل صنع السياسات العامة، وينبع هذا الدور من المنهجية العلمية المطبقة في عملية التحليل ووضع البدائل (حديد، 2007).

كما تتضمن هذه المرحلة من الناحية النظرية وضع أهداف إجرائية للسياسات المطلوبة، وترتيبها حسب الأولويات، وتوزيع المخصصات اللازمة لرسم السياسات على كافة الجهات الفرعية، وتحديد أولويات للقيم التي يجب أن تعكسها، وإعداد البدائل المختلفة وتحليل مزايا وتكاليف كل منها ومقارنتها وصولاً لتحديد البديل الأفضل وإقراره بالوسائل القانونية.

بناء على ما سبق، يمكننا طرح مجموعة من التساؤلات التي قد تساعد في عملية صياغة وبلورة السياسات، بشكل يضمن الوصول إلى مجموعة من البدائل قادرة على حل المشكلات التي يتم صياغة السياسات من أجل حلها، وذلك على النحو التالي:

- هل تستدعي هذه الحالة التركيز على خيار واحد فقط للسياسة العامة؟
- هل توجد حلول محتملة متعددة؟
- هل يعد الحفاظ على الوضع الراهن خياراً؟
- هل هناك طرق مختلفة لتنفيذ أو تمويل الخيارات ذات صلة؟
- هل يتوفر نظام واضح للمعايير التقييمية للبدائل والخيارات المطروحة؟
- إلى أي مدى يحقق كل من الخيارات الأهداف من وراء السياسات؟
- ما الفئات المستفيدة والمتضررة من جراء عملية تنفيذ الخيارات والبدائل المطروحة؟
- هل الخيارات والبدائل المطروحة قابلة للتطبيق أو التنفيذ؟

### **المرحلة الرابعة: إقرار السياسات (اختيار البديل المناسب)**

تشمل هذه المرحلة اختيار البديل المناسب من البدائل المطروحة وإصدار القرارات بشكلها النهائي. ومن أهم المعايير في المفاضلة أو الاختيار بين مختلف البدائل ما يلي:

- كلفة البديل المترتبة عنه.
- قدرة البديل على استغلال الموارد المتاحة التي سيتم تسخيرها في حل المشكلة.
- نوعية المعالجة الجزئية أو الكلية التي يقدمها.
- مدى انسجام البديل مع أهداف السياسات العامة.
- درجة المخاطر والآثار الجانبية المتوقعة عن تنفيذ هذه السياسة.

بناء على ما سبق، يمكننا طرح مجموعة من التساؤلات التي قد تساعد في عملية اختيار المناسب من البدائل المطروحة، وذلك على النحو التالي:

- هل البديل الذي سيتم اختياره مقنع وسهل المتابعة؟
- هل منطق اختيار البديل متماسك؟
- هل هناك أدلة ومعايير واضحة تدعم عملية اختيار البديل؟

## المرحلة الخامسة: تنفيذ السياسات

تعددت التعريفات التي تناولت مفهوم تنفيذ السياسات العامة، ولكنها اجتمعت على أن عملية تنفيذ السياسات العامة لم تعد مهمة يسيرة أو نشاطاً محدوداً أو أداء يتم بمعزل عن الأطراف المعنية به كما يظن البعض. ذلك لأن السياسات العامة ليست نشاطاً تلقائياً يتم تنفيذه من الأطراف المعنية كما هو الحال في تنفيذ بعض النصوص القانونية أو الإجرائية، وإنما بات التنفيذ يستلزم صياغة جديدة للمشاريع أو تصميم للبرامج أو تقديم لخدمات جديدة أو تدخل لتغيير سلوكيات أو لتطوير أوضاع قائمة لم يعد بالإمكان استمرارها. وأي فشل أو تقصير في تنفيذ هذه المخرجات أو وصول هذه المنافع والعوائد لمستحقيها قد يؤدي إلى مشكلات سياسية أو اضطرابات أمنية يتعذر على النظم الحكومية تحمل نتائجها، وفي هذا الصدد يمكن تقديم بعض التعريفات الإجرائية لمفهوم عملية تنفيذ السياسات العامة على النحو التالي (جمعة، 2002):

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

وتتميز عملية تنفيذ السياسات العامة بالخصائص التالية:

- العلاقة بين صنع السياسات العامة وأهدافها المحددة وبين الوسائل والأساليب المستخدمة في تنفيذها ذات طبيعة عضوية تقررهما الظروف المحيطة بعملية التنفيذ.
- من الممكن أن تتبدل وتتغير الأساليب والوسائل في عملية تنفيذ السياسات العامة كلما اقتضى الأمر، من أجل ضمان التوائم مع الغايات والعوائد المقصود تحقيقها.

- كلما كبرت معاني السياسات العامة واتسع نطاقها أو زاد غموضها أو درجة الاختلاف حولها، تطلب الأمر إيصالها إلى جهات تتمتع بالصلاحيات والسلطات التنفيذية الواسعة لتتمكن من التصرف بمرونة وحرية وسط هذه الاختلافات وأجواء الغموض التي تحيط بها.
- يتطلب من الجهات القائمة على عملية التنفيذ أن تعي وتدرك المطلوب منها، وأن تحرص على ترجمة ما أوكل لها تنفيذه وفقاً للمقاصد والغايات، بدلاً من الانشغال بمعاني الألفاظ والكلمات التي قد تعيق فهمها أو تضيق نطاقها.

## تستهدف عملية تنفيذ السياسات العامة ترجمة مختلف برامج وأنشطة السياسات إلى فعل على أرض الواقع.

وبناء على ما سبق، يمكن مناقشة تفاصيل عملية تنفيذ السياسات العامة من خلال عديد من المحاور، وذلك على النحو التالي:

### 1. الإطار المنهجي لعملية تنفيذ السياسات العامة: الاعتبارات النظرية والعملية

لا تختلف أصول العملية الإدارية في تنفيذ السياسات العامة عن مبادئ الإدارة السليمة، وتحقيق الصالح العام بمستوى عالي من الكفاءة والفعالية. ويمكن عرض الأصول العلمية في تنفيذ السياسات العامة على النحو التالي (حديد، 2007):

#### ▪ وضع الخطط التنفيذية

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

- تحديد الجوانب المختلفة للمشكلة التي يتوجب حلها من خلال خطة العمل، وذلك بشكل إجرائي، وكهي قدر الإمكان، حتى تسهل عملية التنفيذ.
- تحديد ودراسة مختلف البدائل الممكن اتباعها لحل المشكلة، والتعرف على مزايا وسلبيات كل بديل.
- دراسة المزايا والمخاطر لكل بديل من البدائل المقترحة لحل المشكلة واختيار البديل الأفضل في ظل الإمكانيات والظروف.

## ▪ تنظيم وتنسيق العمل

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

## ▪ توجيه الموظفين وقيادتهم

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

## ▪ الرقابة على التنفيذ

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

الأجهزة الحكومية به تحقيق أفضل إنتاجية وبأقل التكاليف، ولكن وبسبب طبيعة العمل السياسي يعتبر هذا النموذج في عالم السياسة مثالياً ويصعب تحقيقه على أرض الواقع، حيث يتميز الواقع السياسي بمحددات ومؤثرات عديدة تحول دون اتباع متخذي القرارات في الحلبة السياسية للنموذج المثالي، حيث يعملون وفق نماذج أخرى.

ومن الطبيعي أن ينشد صانعو القرارات تحقيق المثالية والعقلانية في اتخاذ القرارات لتنفيذ السياسات العامة في مجالات التخطيط، والتنظيم، والتوجيه، والرقابة. ولكن ما يحصل في عالم الواقع هو أن عمليات التنفيذ تتم من خلال قنوات وبأشكال تختلف عما جاء في النموذج المثالي الذي تحدده اللوائح والقوانين والخطط، حيث تتشكل القرارات من خلال مجموعة من القرارات الفرعية وفي مواقع تنظيمية مختلفة يختلف تأثير كل منها حسب طبيعة السلطة والمركز والقدرة على الاتصال وحجم الضغوط والمصالح على كل موقع، حيث تأتي القرارات كمحصلة لعمليات التفاوض بين جماعات المصالح المتعارضة، مما يعني أنها ستكون حلولاً وسطاً وقرارات معقولة أو مقبولة، وليست قرارات مثالية، بحيث يتم التركيز في مجال التخطيط على القضايا الملحة وعلى المدى القصير، وليس على القضايا الاستراتيجية بعيدة المدى، حيث لا يمكن التنبؤ بدقة كبيرة بالمواقف المستقبلية وتطوراتها الأمر الذي يؤدي إلى اتخاذ قرارات بناء على معلومات غير مكتملة (وهذا لا يعني عدم أهمية التخطيط الإستراتيجي بعيد المدى).

ويحدد "تشارلز لندبلوم" نموذجاً أطلق عليه النموذج التدريجي ليصف عملية اتخاذ القرارات على أرض الواقع، فهو يرى أن عملية رسم وتنفيذ السياسات العامة تتم بشكل تدريجي كإضافات وتحسينات جزئية تضاف للقرارات السابقة، ولا تشكل حلاً أمثل، بل الحد الأدنى، حيث لا يتوفر لمتخذي القرارات في الغالب الوقت الكافي ولا الموارد الكافية التي تمكنهم من تطبيق الخطوات التي يتضمنها النموذج المثالي. كما أن كثيراً من القرارات تكون استكمالاً لقرارات سابقة تم الالتزام بها والاستثمار فيها، ولا يمكن إلغاؤها، وهو ما يسمى بالتكاليف الغارقة (Sunk Costs)، وكنتيجة للصفة المؤسسية والموضوعية للسياسات في الدول المتقدمة تستمر هذه السياسات ونادراً ما تلغى، بل تتم الإضافات والتعديلات عليها بشكل طفيف. وينطبق هذا النموذج بشكل كبير على عملية وضع وتنفيذ الموازنات العامة، حيث أنها عملية معروفة وشبه ثابتة ومتجددة في أجزاء كبيرة منها لعدة أسباب قانونية كوجود عقود أو التزامات عن سنوات سابقة واجب تنفيذها. ومن عيوب النموذج التدريجي ما يلي:

- احتمال البناء على قرارات سابقة أو سياسات خاطئة.
- ضعف قدرة هذا النموذج على التجاوب السريع مع المعطيات والمتغيرات.
- شيوع المسؤولية، وعدم القدرة على تحديدها لتعدد المراحل في هذا النموذج.

وفي ضوء ما سبق، يمكننا طرح سؤال هام حول منهجية تنفيذ السياسات العامة أو كيفية تنفيذ عملية السياسات العامة. فمن خلال مراجعة مختلف الأدبيات التي تناولت عملية التنفيذ يمكننا استخلاص أبرز الأساليب التي تتم عن طريقها عملية التنفيذ، وذلك على النحو التالي:

#### ▪ الشراكة بين القطاعين العام والخاص

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

#### ▪ الإسناد للغير

يتم تنفيذ السياسات وفق هذا الأسلوب من خلال التنظيمات القائمة على إيكال العمل في مجال معين للغير، مثل ما هو قائم بالفعل في الولايات المتحدة الأمريكية عند إسناد إدارة مرافق السجون للقطاع الخاص.

#### ▪ خلق إدارات جديدة

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

#### ▪ التنظيمات القائمة بالفعل

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

#### ▪ التنفيذ على المستوى المحلي أو شراكة دولية على المستوى المحلي

- التنفيذ على المستوى المحلي: كأن تنص السياسات العامة على تحميل مسؤولية التنفيذ لكل الوزارات ولكل الأجهزة المركزية والمحلية. وعندها يكتفى بالنص "على جميع الجهات الرسمية المختصة تنفيذ هذه السياسات".

- التنفيذ على مستوى شراكة دولية على المستوى المحلي: وهنا يتم التعاون بين منظمة دولية كصندوق النقد الدولي أو البنك الدولي أو برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لتنفيذ سياسة عامة على المستوى المحلي مثل المساعدات الفنية لإصلاح الاختلالات الاقتصادية لدولة ما.

## 2. متطلبات تنفيذ السياسات العامة

يمكن أن نميز في هذا الصدد بين أربعة متطلبات أساسية لتنفيذ السياسات العامة، وذلك على النحو التالي (القريوتي، 2006):

### ▪ متطلبات قانونية

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

### ▪ متطلبات فنية

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

### ▪ متطلبات مالية ورقابية

السياسات التي تضعها الدول تمثل مجموعة من البرامج والمشاريع والأنشطة التي لا يمكن تحويلها لواقع ملموس وتنفيذها إلا من خلال رصد المبالغ المالية والميزانيات، والتي عادة ما تتولى الأجهزة التنفيذية مسئولية إعدادها وإدارتها، إن مسألة إعداد الميزانيات من الأمور التخصصية التي لا يمكن للساسة القيام بها نظراً لطبيعتها

الفنية، ولحاجتها لوجود المؤهلين من المحاسبين العاملين بهذا المجال، كما أن السياسات العامة لا يمكن لها أن ترى النور وتنفذ بشكل سليم ما لم يكن هناك نظام محاسبي يضبط الصرف ويراقب سلامة الإجراءات المالية ويحدد التجاوزات ومن سوء استغلالها وسوء توظيف الأموال العامة. أما الرقابة فيقصد بها الرقابة الإدارية للتأكد من مدى تطبيق توجهات وأهداف الخطط المركزية والسياسات العامة للدولة، والرقابة المالية لضمان حسن الصرف والإنفاق وسلامة توظيف الأموال العامة والحفاظ على ثروات الدولة، والرقابة القانونية للتأكد من تطبيق مؤسسات الدولة للقوانين واللوائح الإدارية المنظمة لأعمالها. وهذه جهود تقوم بها أجهزة الإدارة العامة المتخصصة وتصب في صالح النظام السياسي وتقوي أركانه ودعائمه، ان نجاح السياسات العامة للدولة أيًا كانت طبيعتها مرهون بمدى فعالية أساليب الرقابة والمتابعة.

### ▪ متطلبات بناء القدرات والتمكين

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

### 3. معوقات تنفيذ السياسات العامة

إن عملية تنفيذ السياسات العامة تعد من أهم المراحل التي تمر بها دورة السياسات العامة، وتنبع هذه الأهمية من كونها المرحلة التي تتم فيها ترجمة السياسات على أرض الواقع ووضعها على حيز التنفيذ، وفي المقابل تؤكد مختلف الأدبيات على وجود جملة من المعوقات التي قد تعترض طريق عملية تنفيذ تلك السياسات، وفي هذا الصدد يمكن تصنيف تلك المعوقات على النحو التالي:

- **المعوقات السياسية**، نذكر منها ضعف الانسجام بين النظام السياسي والنظم الإدارية المعمول بها، وغياب واقعية السياسات المطروحة من قبل الفاعلين في عملية صنع السياسات، وتفشي ظاهرة الفساد سواء على المستوى الإداري أو السياسي، واحتدام الصراع على مستوى السياسيين والمنفذين.
- **المعوقات الإدارية**، تشمل النقص في الكفاءات الإدارية والطاقات البشرية المنفذة، واحتمال أن لا يتناسب التوقيت الذي وضع لتنفيذ سياسة ما مع الظروف والمتغيرات التي تمر فيها البيئة المحيطة، والقصور في عملية التخطيط والتنسيق والتنظيم والمتابعة، وشح الموارد المادية أو المالية المخصصة

لعملية تنفيذ السياسات، والضعف في نظم المعلومات. كما يمثل كل من الغموض في توزيع الأدوار ومقاومة المنفذين أحد أهم المعوقات الإدارية لتنفيذ السياسات العامة.

▪ **المعوقات الاجتماعية**، نذكر منها القصور في تهيئة المجتمع لتقبل تنفيذ السياسات العامة المقررة، وكذلك مقاومة الفئات المستهدفة.

#### 4. شروط عملية التنفيذ الجيد للسياسات العامة

من أجل الوصول إلى سياسات عامة قابلة للتنفيذ بشكل جيد وتخطي المعوقات سالفة الذكر، هناك مجموعة من الشروط التي تعد ضمانه لذلك، نذكر منها؛ وضوح صياغة السياسات ومراميمها مع الوضوح كذلك في تحديد المسؤوليات وتوزيع الأدوار وتوفير الكفاءات في مجال تنفيذ السياسات العامة، وانسجام وتطابق الإطار الفكري والقيمي للسياسات العامة مع توجهات وقيم المنفذين مع تحديد الإطار القانوني والإجرائي الملزم لكافة الأطراف ذات العلاقة بالسياسات العامة. كما يشترط في عملية التنفيذ الجيد للسياسات العامة أن لا يؤدي تنفيذ أي سياسية عامة جديدة إلى تجاهل أو إعاقة السياسات العامة التي سبقتها.

### المرحلة السادسة: تقييم ومتابعة السياسات

تعتبر مرحلة تقويم ومتابعة السياسات العامة المرحلة الأخيرة من مراحل دورة السياسات العامة، وتعرف عملية تقييم السياسات العامة بأنها الجهد المنظم والموضوعي لقياس نتائج السياسات بهدف تقدير وقياس مدى ترابطها وكفاءتها وفعاليتها ومواءمتها واستدامتها من ناحية، ولتحديد آثار تلك السياسات من ناحية أخرى. **فتقييم السياسة العامة** من هذا المنطلق يعتبر بمثابة مراجعة دورية وموضوعية لتلك السياسة لتحديد إلى أي مدى كانت الأهداف والنتائج (المتوقعة – وغير المتوقعة) متفقة مع ما كان مخطط لها. أما **عملية المتابعة**، فالمقصود بها عملية تحليل وتجميع مستمر للبيانات لتقدير مدى التقدم لسياسة ما ومقارنتها بالأداء المتوقع. وتهدف هذه المرحلة بشكل عام إلى تصحيح الانحرافات التي تتعرض لها سياسة ما ومحاولة إرجاعها إلى المسار الذي يضمن تحقيق الأهداف المنشودة من تلك السياسة.

كما يعتبر التقييم عملية أساسية للذين يصممون وينفذون البرامج والأنشطة بشكل عام، وتهدف هذه العملية إلى تشخيص وقياس الآثار والنتائج المترتبة على تلك البرامج والأنشطة للتوصل إلى معرفة المنجز من النتائج سواء كان ذلك قياساً بالسلع أو الخدمات التي تقدمها، أو النتائج المرحلية لها في مجال معين، أو ما يترتب من أثر على المجتمع. إلى جانب هذا تتم عملية التقييم ضمن جميع مراحل إعداد البرامج والأنشطة، ولا تتوقف عملية التقييم عند النتائج التنفيذية، بل هو نشاط وظيفي يجب أن يتحقق من خلال عمليات الصياغة والتطبيق أيضاً. أي ينبغي أن يكون من خلال النظر في القضايا والمشكلات العامة من أجل توفير المعلومات وحساب

الحسابات المنطقية والعلمية حول المقترحات والآراء المطروحة، ومن ثم خلال عملية الاختيار حتى يتم توظيف النتائج المفيدة لمحتويات البرامج والأنشطة ليصل من بعد إلى المتابعة المستمرة لعملية التنفيذ وتعزيزها، ليكون التركيز منصبا على نواتج وأثار تلك المخرجات، ففي ظل هذه الدائرة التقييمية يمكن الوقوف على حقيقة البرامج والأنشطة وكشف عيوبها، وتبيان مواطن الخلل فيها لإعادة النظر في البرامج والأنشطة المقبلة (اندرسون، 2007).

هذا، وتقوم فكرة التقييم المتعلقة بالبرامج والأنشطة العامة على معرفة جدوى أو جدارة تنفيذها، وذلك باستعمال مقاييس مختلفة، أو بمعنى آخر إتباع إجراءات للحكم على ما إذا كانت الأنشطة والبرامج جديدة بالتنفيذ أو الاستمرار، وتستخدم عملية التقييم أيضا للحكم على مدى احتمالات نجاح البرامج والأنشطة في حل مشكلة معينة، ويكون التقييم في هذه الحالة إجراء سابق لإقرارها. كما أنه يمكن استخدامه للحكم على جدوى استمرار العمل بها، وهذا يعني المقارنة بين النتائج الفعلية لتطبيقها وما كان متوقعا أن تحققه، ويكون التقييم في هذه الحالة لاحق لإقرار واعتماد تلك الأنشطة والبرامج.

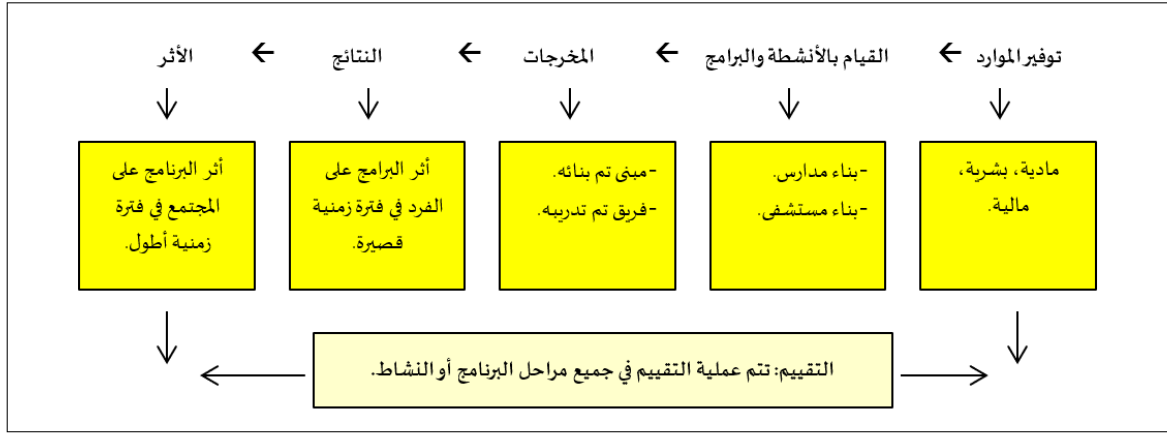
**تقوم فكرة التقييم المتعلقة بالبرامج والأنشطة العامة على معرفة جدوى أو جدارة تنفيذها، وذلك باستعمال مقاييس مختلفة، أو بمعنى آخر إتباع إجراءات للحكم على ما إذا كانت الأنشطة والبرامج جديدة بالتنفيذ أو الاستمرار.**

كما تعددت التعاريف المفسرة لعملية التقييم وتنوعت فيها الأطروحات في ضوء المرتكزات المعرفية والنظرية التي تقوم عليها هذه العملية، وكذلك المنهجية العلمية للأدوات والمقاييس التي يتم استخدامها من زاوية الاختبار والفحص ذات الغاية التجريبية لأجل معرفة الأثر الذي أحدثته تلك البرامج والأنشطة، وبهذا الصدد يمكننا استعراض بعض المحاولات التي سعت لتفسير مفهوم التقييم، وذلك على النحو التالي:

- يقصد بها العملية المنهجية التي يقوم بها المقيم ويطبقها في سبيل تحديد قيمة النتائج المترتبة عن تنفيذ البرامج والأنشطة، بمعنى آخر هو نشاط يستند على أساس علمي يهدف إلى تقييم العمليات المرتبطة بالبرامج والأنشطة وآثارها من جراء عملية التنفيذ (Fiona, 1999).
- جهد منظم وموضوعي لقياس نتائج الأنشطة والبرامج بهدف تقدير وقياس مدى ترابطها، وكفاءتها، وفعاليتها، ومواءمتها، واستدامتها، وكذلك آثارها (القيوتي، 2006).
- مراجعة دورية موضوعية لبرنامج أو نشاط ما لتحديد إلى أي مدى كانت الأهداف والنتائج "المتوقعة، وغير متوقعة" متفقة مع ما كان مخطط (حسين، 2007).

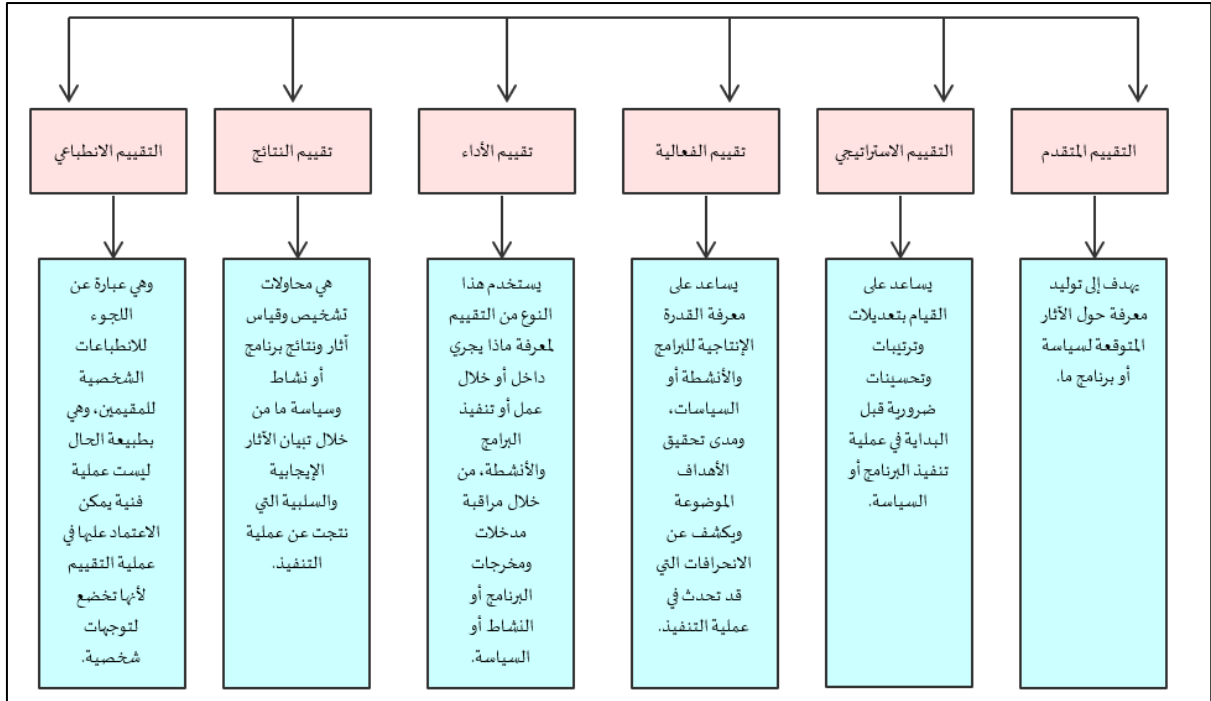
هذا، وتوضح الأشكال التالية؛ هيكل عملية تقييم السياسات العامة، وأشكال عملية التقييم، والأدوات التي يتم استخدامها لإجراء تقييم مختلف البرامج والأنشطة المرتبطة بالسياسات العامة.

شكل رقم (2): هيكل عملية تقييم السياسات



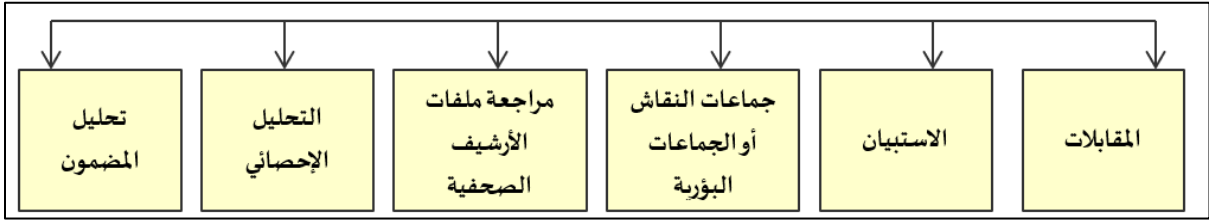
المصدر: شكل تم تصميمه بناء على مصادر عدة.

شكل رقم (3): أشكال عملية التقييم



المصدر: شكل تم تصميمه بناء على مصادر عدة.

شكل رقم (4): أدوات عملية التقييم



المصدر: شكل تم تصميمه بناء على مصادر عدة.

بناء على ما سبق، يمكن مناقشة تفاصيل عملية تقييم السياسات العامة من خلال عديد من المحاور، وذلك على النحو التالي:

### 1. نقاط التركيز في عملية تقييم برامج وأنشطة السياسات

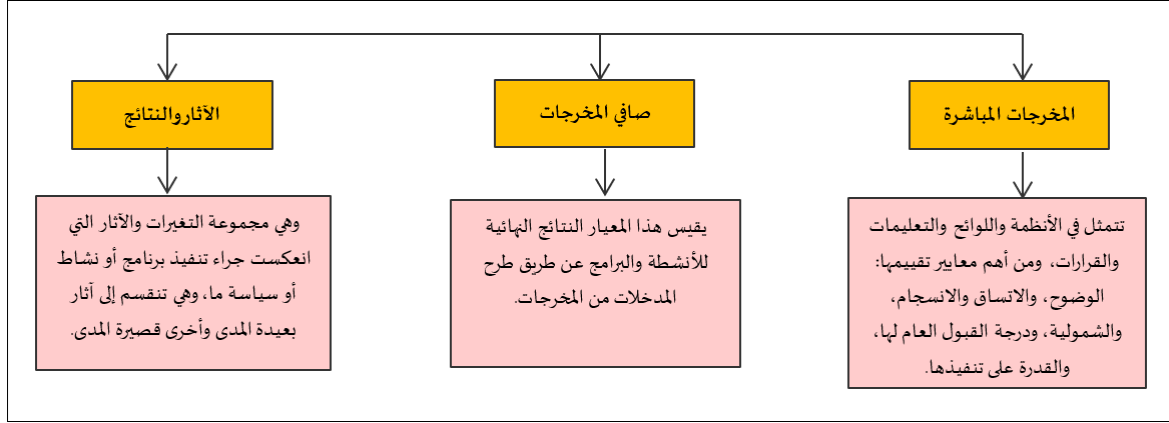
- الجانب الاقتصادي: يؤكد على التقليل من الإنفاق الحكومي، ومن أهم عيوبه قصور في القدرة على احتساب زيادة الإنفاق والمنافع التي تتخلى عنها كنتيجة لخفض الإنفاق.
- الكفاءة: تعني مستوى الإنجاز أو النتائج مقاساً بالمقارنة مع الموارد المستعملة أو المدخلات ويشمل التعرف على مواصفات معينة للأمور التي سوف يتم إنجازها.
- الفعالية: تقيس المقدار الذي أنجز من الأهداف، أي من حيث القدرة على تحقيق النتائج.
- العدالة: من حيث التوزيع العادل للمنافع بين مختلف الشرائح، وتستخدم عدد من المقاييس في كيفية توزيع الموارد والثروات الحكومية.
- الشرعية القانونية: من حيث مطابقة هذه البرامج والأنشطة للتشريعات والقوانين واللوائح المنظمة لها.

### 2. معايير تقييم برامج وأنشطة السياسات

يعتبر وجود المعايير والمستويات أمراً مهماً وأساسياً في عملية التقييم، وهي وسائل تستخدم للتحقق من بلوغ الأنشطة والبرامج لأهدافها، فكلما كانت المعايير والمستويات كمية ساعد ذلك في إجراء عملية التقييم بشكل دقيق، والمثال على ذلك أن يكون هدف برامج التوظيف للأربعة أعوام القادمة مثلاً تخفيض معدلات البطالة بنسبة 3% أو هدف برامج الإقلال من الفقر تخفيض معدلات الفقراء من 5% إلى 10% خلال السنوات الخمسة القادمة. أما المستويات فهي ميزان لتقرير ما إذا كان هذا المستوى جيداً أم لا؟ إذا انخفضت نسبة الفقراء من 3% إلى 7% بدلاً من 5% إلى 15% من جراء تطبيق برامج الإقلال من الفقر خلال السنوات المحددة فهل هذا مؤشر نجاح أم فشل؟

ويمكن تقسيم المعايير المتعلقة بتقييم أنشطة وبرامج السياسات إلى معايير رئيسية وأخرى ثانوية كما تبينها الأشكال التالية.

شكل رقم (5): المعايير الرئيسية لتقييم أنشطة وبرامج السياسات

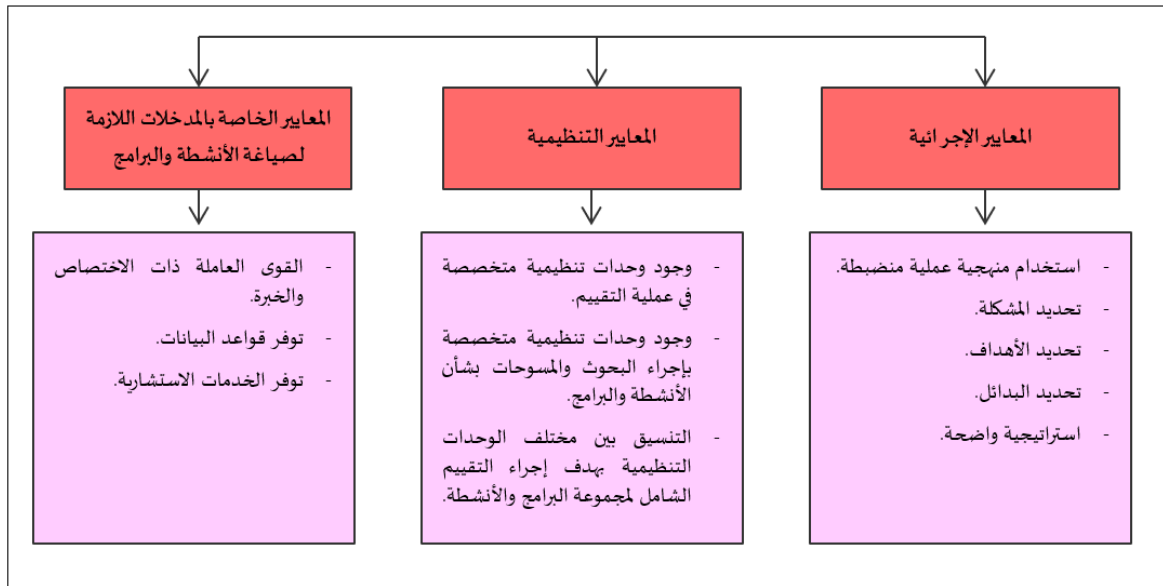


المصدر: شكل تم تصميمه بناء على مصادر عدة.

\* المخرجات: هي الجهود التي تم تنفيذها لبرنامج أو نشاط، مثل بناء مدرسة جديدة.

\*\* الآثار: هي التغيرات التي حصلت جراء تنفيذ برنامج أو نشاط، كارتفاع الدخل جراء ارتفاع مستوى التعليم لشخص ما.

شكل رقم (6): المعايير الثانوية لتقييم أنشطة وبرامج السياسات



المصدر: شكل تم تصميمه بناء على مصادر عدة.

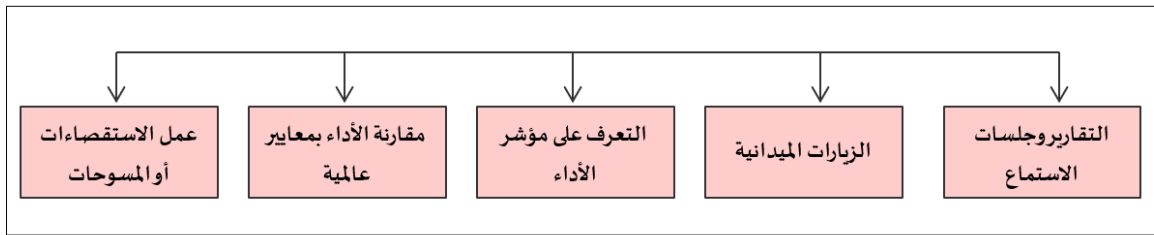
### 3. الأساليب المستخدمة في عملية تقييم برامج وأنشطة السياسات العامة

هناك عديد من الأساليب والطرق لتقييم برامج وأنشطة السياسات العامة، التي يمكن الاعتماد عليها للوقوف على مدى كفاءة وفعالية السياسات أو تصحيح الأخطاء، وذلك على النحو التالي:

#### ■ الأساليب العامة للتقييم

يوضح الشكل التالي، الطرق والأساليب العامة أو الأكثر شيوعاً في عملية تقييم برامج وأنشطة السياسات العامة.

شكل رقم (7): الأساليب العامة لتقييم أنشطة وبرامج السياسات



المصدر: شكل تم تصميمه بناء على مصادر عدة.

#### ■ الأساليب الفنية التخصصية

##### - التجريب المثالي:

يقوم هذا الأسلوب على مقارنة مجموعه تجريبية بمجموعة ضابطة متماثلة في الظروف، والفكرة في هذا الأسلوب هي إحضار مجموعتان متماثلتان في الظروف، مع تنفيذ البرنامج أو النشاط على أحد المجموعتين دونما الأخرى، ومقارنة التغيرات في تلك المجموعة بالأخرى ليكون هذا هو الأثر. يمكن طرح مثال حول استخدام هذا الأسلوب على النحو التالي:

✓ إحضار مجموعتان من النساء الفقيرات في الريف والمتماثلات في الظروف (نفس مستوى الأمية، السن، مستوى المعيشة، وغير ذلك).

✓ تتعرض إحدى المجموعتين (التجريبية) إلى برنامج أو نشاط حول التوعية بتنظيم الأسرة، بينما تترك الثانية دون التعرض لذلك.

✓ يعزي الانخفاض في عدد المواليد بين النساء المستفيدات من البرنامج بعد فترة من تطبيقه إلى البرنامج على اعتبار أن هذا الانخفاض هو الأثر المتحقق.

✓ يعزى الانخفاض في عدد المواليد بين النساء المستفيدات من البرنامج بعد فترة من تطبيقه إلى البرنامج على اعتبار أن هذا الانخفاض هو الأثر المتحقق.

#### ■ المقارنة لمجموعة ضابطة غير متماثلة

هذا الأسلوب شبيه بالأسلوب السابق، ولكن يختلف عنه في عدم وجود تجربة مثل الأسلوب الأول، وعدم تماثل المجموعات، وعدم الاستناد إلى العلاقات السببية. ويمكن طرح مثال حول استخدام هذا الأسلوب على النحو التالي:

✓ إحصار مجموعة من موظفي وزارة التنمية الاجتماعية وتدريبهم على موضوع "مهارات التنبؤ بالمشكلات".

✓ مقارنة كم المشكلات التي توجه الموظفين المتدربين بعد فترة من التدريب بكم المشكلات التي يواجهها موظفو أحد الوزارات الأخرى التي لم تتعرض لهذا التدريب.

✓ في هذه الحالة يتم الاستدلال على الأثر من خلال مقارنة كم المشكلات في هذه الوزارات بكم المشكلات في الوزارة الأخرى.

✓ لا يمكن القول أن الانخفاض في عدد المشكلات "إن وجد" في الوزارة موضع التدريب يعود إلى أثر الدورة التدريبية بمفردها.

#### ■ المقارنة (قبل/ بعد)

يعتمد هذا الأسلوب على مجموعة واحدة فقط حيث يقارن أوضاع تلك المجموعة قبل تنفيذ البرنامج أو النشاط ثم أوضاعها بعد عملية التنفيذ، وهذا الأسلوب هو عبارة عن مقارنة مثل سابقه، ولكنها مقارنة عبر الزمن، ويمكن طرح مثال حول استخدام هذا الأسلوب على النحو التالي:

✓ مقارنة الحالة الصحية لمجموعة من الأطفال قبل التعرض لبرنامج التطعيمات المقدم من وزارة الصحة بالحالة الصحية لنفس الأطفال بعد التعرض لهذا البرنامج.

✓ هنا يكون التحسن في الحالة الصحية للأطفال هو الأثر.

✓ يمكن قياس هذا التحسن بعدد من المؤشرات منها: قلة الزيارات إلى الطبيب، انخفاض معدل الوفيات، انخفاض معدل شراء الأدوية، وغير ذلك.

## ■ الملاحظة البسيطة لما بعد التنفيذ

يعتمد هذا الأسلوب على إجراء دراسة أو ملاحظة للمجموعة المستهدفة بعد انتهاء تنفيذ البرنامج أو النشاط، بينما يصعب التوصل إلى نتيجة أو استخلاص الأثر، فإنه من الممكن تحديد إلى أي مدى نجح أو لم ينجح البرنامج أو النشاط، وبالتالي يمكن الاستدلال بعد ذلك على تحقيق الأثر المطلوب.

كما يمكن طرح مثال حول استخدام هذا الأسلوب. يستهدف مشروع أو برنامج لتربية الدواجن تشغيل مجموعة من فقراء إحدى القرى. نبحث هنا على الآتي: هل تحقق هدف تشغيل الأفراد أم لا؟ وفي حالة الإجابة بنعم فإنه يمكن الوصول إلى الأثر بالاستدلال عليه بعد ذلك بمؤشرات "ارتفاع الدخل، الاستهلاك، الإنفاق على الصحة، التعليم، المسكن، الزواج، وغير ذلك". فهنا لا نصل إلى الأثر وإنما نصل أولاً إلى الهدف ثم نستدل على الأثر من خلال مدى تحقق الهدف أم لا.

وبناء على ما سبق، يمكن توضيح أهم الفروقات بين الأساليب الأربعة لعملية تقييم السياسات التي تم تناولها سلفاً، من خلال التركيز على بيان الإمكانيات التي يتمتع بها كل أسلوب، والقيود المفروضة على كل أسلوب، الأدوات المستخدمة. كما في الجدول التالي.

الجدول رقم (1): أهم الإمكانيات والقيود والأدوات المستخدمة في الأساليب الأربعة

| الملاحظات المنهج الملاحظات | التجريبي المثالي   | المقارنة بمجموعة ضابطة غير متماثلة   | المقارنة قبل / بعد  | الملاحظات البسيطة لما بعد التنفيذ   |
|----------------------------|--|--|---|---|
| الإمكانيات                 | - أكثر المناهج تكاملاً ومثالية.<br>- عادة ما يستخدم في تقييم البرامج والأنشطة العلاجية.<br>- يساعد على تحديد العلاقات السببية (السبب / النتيجة).   | - المقارنة بمجموعة مختلفة من حيث الخصائص (حل مشكلة التماثل).<br>- يسمح للمقيمين بتحديد أفضل للأثر أو لنتائج البرامج دون الحاجة لإثبات علاقات سببية، كما يسمح بتوليد معلومات عن السلوكيات والممارسات.   | - أسلوب عام وشائع.<br>- يساعد على توفير معلومات / بالتحديد ووصف للتأثيرات.<br>- يساعد على تقديم فهم لسلوكيات المجموعات المرتبطة بالبرنامج وللأدوات/ الميكانيكيات المستخدمة.   | - منهج بسيط.<br>- ملائم لتقييم الوسائل والتنفيذ.<br>- يسمح للمقيمين بتحديد كيف نفذت البرامج، وقياس نتائجها الحالية/ المخرجات، وفهم أفضل لسلوكيات الجماعات المرتبطة والآليات والأدوات المستخدمة. |
| القيود                     | - نمط مثالي يصعب تحقيقه في البرامج الاجتماعية والاقتصادية.<br>- مشكلات تتعلق بتوافر المجموعة الضابطة ذات الظروف المتشابهة.<br>- اعتبارات أثنيه وجود جماعة لا تستفيد من مزايا مشروع أخرى منها رغم تشابه الظروف).<br>- ارتفاع تكاليف إيجاد تلك الجماعة أو وجود جماعة خارج مجموعة المستفيدين. | - صعوبة تحديد علاقات سببية.<br>- تعتمد مصداقية نتائج هذا المنهج على استخدام المزيد من مجموعات الضبط (تكلفة عالية).<br>- احتمال ارتفاع تحيز المجموعات عندما تعلم بدورها في عملية التقييم وهو ما يتطلب استخدام أدوات إحصائية معقدة للتخلص من هذا التحيز. | - صعوبة فصل التأثيرات الناجمة عن البرامج عن العوامل الأخرى التي يمكن إن تسببها.<br>- احتمال ارتفاع نسبة تحيز المقيم.<br>- الحديث عن علاقات السببية في هذا النموذج جائز، ولكن مع تجنب مخاطر التعميم وضعف مصداقية تلك العلاقات (هشة). | - نفس قيود الأسلوب السابق.  |
| الأدوات المستخدمة          | المسح الإحصائي، تحليل البيانات، تحليل السلاسل الزمنية، النمذجة.  | دراسات الحالة، المسح الإحصائي، تحليل البيانات، تحليل السلاسل الزمنية، النمذجة.   | الوصف الدقيق للموقف الأصلي للمجموعة، مراجعة ملفات ووثائق المشروع، الملاحظات المباشرة، آراء الخبراء، دراسات الحالة، المسح الإحصائية، تحليل البيانات، تحليل السلاسل الزمنية، أسلوب المقارنة.  | الملاحظات المباشرة، دراسة الحالة، المسوح الإحصائية، تحليل البيانات والقواعد المعدة مسبقاً.  |

المصدر: جدول تم إعداده من قبل الباحث بناء على مصادر عدة.

## ثالثاً: الخاتمة

تعتبر السياسات العامة نتائج أداء وتفاعل مختلف الفاعلين في إطار شبكة السياسات العامة Public Policy Network، وعلى ضوء ذلك الأداء والتفاعل تتوقف درجة نجاح السياسات العامة في تحقيق مختلف أهداف الدولة وخاصة التنموية منها. وكذلك تحقيق الصالح العام حيث تستهدف السياسات العامة حلّ المشكلات التي يعاني منها قطاع كبير في المجتمع أو تطوير قطاع معين وهكذا.

هذا، تبرز الحاجة إلى تنظيم عملية بناء السياسات العامة من خلال صياغة منهجية توضح الخطوات والمتطلبات التي يجب توفرها من أجل بناء سياسات عامة تحقق الحد الأدنى من الكفاءة والفعالية، لذلك بدأ الباحثون بتطوير النماذج النظرية لعملية بناء السياسات العامة وكان أبرزها نموذج "دورة السياسات العامة" Policy Cycle الذي تم تناول تفاصيله في هذا العدد من سلسلة جسر التنمية، والذي يناقش ست مراحل لبناء السياسات العامة تبدأ بتحديد المشكلة وتنتهي بعملية التقييم والمتابعة.

وبناءً على ما تم تناوله في هذه الورقة، يمكن طرح عدد من التوصيات الخاصة بتحسين عملية بناء السياسات العامة، وذلك على النحو التالي:

1. تبني سياسات عامة تتسم بالاحترافية، حيث كان فريق صنع السياسات الاستراتيجية بمجلس الوزراء البريطاني قد أصدر دراسة بعنوان "صنع السياسة الاحترافية للقرن الواحد والعشرين"، أوضحت أن خصائص تلك السياسات تشمل: النظرة الأمامية، النظرة الخارجية، الابتكار، الإبداع، استخدام الأدلة، الشمولية، التحالف، التقويم، المراجعة، تعلم الدروس.

2. اتباع دورة منهجية لصنع السياسات العامة، مثل:

- دورة السياسات العامة Policy Cycle.
- منهجية صنع السياسات العامة ثلاثية المراحل، التي تتمثل في "صياغة السياسة، تحقيق السياسة، التعلم من السياسة"
- منهجية تحليل النظم لديفيد اسيتون القائمة على نموذج المدخلات والمخرجات The Political System.

3. تعدّ مرحلة صياغة السياسات العامة قاعدة الارتكاز لكافة الخطوات والإجراءات التالية لها، ومن المقترح تنفيذها وفقاً لمنهجية "مسار الخطوات الثماني" وهي تتشابه إلى حدّ كبير مع منهجية دورة السياسات Policy Cycle. وتتمثل تلك الخطوات في: تعريف المشكلة، تجميع الأدلة، صياغة بدائل الحل، اختيار معايير المفاضلة، التنبؤ بعوائد (مردودات) التطبيق، مواجهة التناقضات، اتخاذ القرار، أخيراً عرض الصورة

الإجمالية. وفي هذا الشأن يمكن الاستعانة بكثير من الأدوات الإدارية لإنجاز كل خطوة من تلك الخطوات، التي تضم فيما بينها مصفوفة صنع القرار.

4. صياغة وثيقة معيارية لكل سياسة من حزمة السياسات العامة التي تم اختيارها وفقاً للمنهج الكندي، بحيث تضم محتوياتها الأساسية: تاريخ النفاذ، مجال التطبيق، النسق، التعاريف المستخدمة، بيان السياسة وأهدافها، احتياجات التطبيق، أية بيانات أخرى.

5. تصميم مصفوفة مؤشرات متابعة أداء السياسات العامة وفقاً لمنهجية البنك الدولي. وتعبّر مؤشرات الأداء عن مقاييس المدخلات وإجراءات ونتائج السياسات العامة، بحيث تمكّن المعنيين من تتبع مدى التقدم المحرز وبيان النتائج المتحققة والإجراءات التصحيحية المطلوبة. وتضم المصفوفة معلومات عن مؤشر الأداء؛ وحدة القياس؛ ما إذا كان يرتبط بالتأثير/ العائد/ المخرج/ النشاط؛ منهجية جمع البيانات وجهة الاختصاص الأصلية؛ الافتراضات والتحديات المرتبطة به.

6. تطوير خطة تقييم نتائج تنفيذ السياسات، التي تسعى إلى قياس كافة تأثيراتها المباشرة وغير المباشرة في الواقع الراهن، والتغيرات المجتمعية التي تسببت في إحداثها في المدى القصير والمتوسط، حيث تضم خطة التقييم أسئلة عامة يرتبط كل منها بمجموعة من الأسئلة الفرعية، وطبيعة السؤال (وصفي، معياري، العائد والتأثير أو السبب والتأثير) وطبيعة التصميم (تجريبي، شبه تجريبي، غير تجريبي)، والمؤشرات والمقاييس ومصدرها.

7. تطوير نظم متابعة وتقييم مجمل الأداء الحكومي (في تنفيذ السياسات العامة) كأحد التوجهات الدولية الرئيسية. ذلك أن تبني تلك النظم يساهم في تحسين مستوى الأداء الحكومي، ودرجة كفاءة وفعالية جهود التنمية، ورغم تعدد نماذج تطوير نظم المتابعة والتقييم، فمن المقترح تبني خطوات أساسية لتطويره تتمثل في: تقييم درجة الاستعداد؛ التوافق حول التأثير والعائد المرجو متابعته وتقييمه؛ اختيار المؤشرات الرئيسية لعمليات المتابعة والتقييم؛ وجمع قيم المؤشرات في سنة الأساس لتعكس الوضع الراهن؛ التخطيط لجهود التطوير المرجوة واختيار النتائج والمستهدفات؛ ومتابعتها؛ وتنفيذ عمليات التقييم؛ وإصدار النتائج في تقارير؛ واستخدامها لإحداث مزيد من التطور في الأداء.

## المراجع العربية

- الفهداوي، فهدى خليفة. (2001)، السياسة العامة: منظور كلي في البنية والتحليل، (عمان: دار المسيرة).
- القريوتي، محمد قاسم. (2006)، رسم وتنفيذ وتقييم وتحليل السياسة العامة، (الكويت: مكتبة الفلاح).
- اندرسون، جيمس. (2007)، صنع السياسة العامة، ترجمة عامر الكبيسي، الطبعة الثالثة، (عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة).
- جمعة، سلوى شعراوي. (2002)، تحليل السياسات العامة في الوطن العربي، (القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة).
- حديد، محمد موفق. (2007)، الإدارة العامة: هيكلية الأجهزة وصنع السياسات وتنفيذ البرامج الحكومية، (عمان: دار الشروق).
- حسين، خليل. (2007)، السياسات العامة في الدول النامية، (بيروت: دار المهمل اللبناني).
- أمارتيا سن، (2004)، التنمية حرية، ترجمة شوقي جلال، الكويت، سلسلة عالم المعرفة.

## المراجع الأجنبية

- Dunn, William. (1994), Public Analysis: An Introduction, Second Edition, New Jersey, Prentice Hall.
- Gomaa, Salwa. (1997), Environmental Policy Making, Cairo: The American University in Cairo.
- Kusek, J., and Rist, R., (2004), "A Handbook for Development Practitioners: Ten Steps to a Result-Based Monitoring and Evaluation System", The World Bank, Washington, D.C.
- Nunan, Fiona. (1999), Policy Network Transformation: The Implementation of the EC Directive on Packaging and Packaging Waste, Public Administration, Vol. 77, No. 3.
- Pearson, S., and Gotsch, C., (2003), "Applications of the Policy Analysis Matrix in Indonesian Agriculture", Stanford University, May, 25, 1/11/2011, [http://www.stanford.edu/group/FRI/indonesia/newregional/newbook.htm#\\_Toc75959410](http://www.stanford.edu/group/FRI/indonesia/newregional/newbook.htm#_Toc75959410)
- World Bank Institute (2009), "Monitoring and Evaluation for Results", Training Course Material, WBI in Collaboration with Arab Administrative Development Organization, Egypt, Sharm El-Sheikh, May, 25-28.

## قائمة إصدارات (( جسر التنمية ))

| العنوان                                     | المؤلف               | رقم العدد        |
|---|----------------------|------------------|
| مفهوم التنمية                               | د. محمد عدنان وديع   | الأول            |
| مؤشرات التنمية                              | د. محمد عدنان وديع   | الثاني           |
| السياسات الصناعية                           | د. أحمد الكواز       | الثالث           |
| الفقر: مؤشرات القياس والسياسات              | د. علي عبدالقادر علي | الرابع           |
| الموارد الطبيعية واقتصادات نفاذها           | أ. صالح العصفور      | الخامس           |
| استهداف التضخم والسياسة النقدية             | د. ناجي التوني       | السادس           |
| طرق المعاينة                                | أ. حسن الحاج         | السابع           |
| مؤشرات الأرقام القياسية                     | د. مصطفى بابكر       | الثامن           |
| تنمية المشاريع الصغيرة                      | أ. حسّان خضر         | التاسع           |
| جداول المخلاتات المخرجات                    | د. أحمد الكواز       | العاشر           |
| نظام الحسابات القومية                       | د. أحمد الكواز       | الحادي عشر       |
| إدارة المشاريع                              | أ. جمال حامد         | الثاني عشر       |
| الإصلاح الضريبي                             | د. ناجي التوني       | الثالث عشر       |
| أساليب التنبؤ                               | أ. جمال حامد         | الرابع عشر       |
| الأدوات المالية                             | د. رياض دهاال        | الخامس عشر       |
| مؤشرات سوق العمل                            | أ. حسن الحاج         | السادس عشر       |
| الإصلاح المصرفي                             | د. ناجي التوني       | السابع عشر       |
| خصخصة البنى التحتية                         | أ. حسّان خضر         | الثامن عشر       |
| الأرقام القياسية                            | أ. صالح العصفور      | التاسع عشر       |
| التحليل الكمي                               | أ. جمال حامد         | العشرون          |
| السياسات الزراعية                           | أ. صالح العصفور      | الواحد والعشرون  |
| اقتصاديات الصحة                             | د. علي عبدالقادر علي | الثاني والعشرون  |
| سياسات أسعار الصرف                          | د. بلقاسم العباس     | الثالث والعشرون  |
| القدرة التنافسية وقياسها                    | د. محمد عدنان وديع   | الرابع والعشرون  |
| السياسات البيئية                            | د. مصطفى بابكر       | الخامس والعشرون  |
| اقتصاديات البيئة                            | أ. حسن الحاج         | السادس والعشرون  |
| تحليل الأسواق المالية                       | أ. حسّان خضر         | السابع والعشرون  |
| سياسات التنظيم والمنافسة                    | د. مصطفى بابكر       | الثامن والعشرون  |
| الأزمات المالية                             | د. ناجي التوني       | التاسع والعشرون  |
| إدارة الديون الخارجية                       | د. بلقاسم العباس     | الثلاثون         |
| التصحيح الهيكلي                             | د. بلقاسم العباس     | الواحد والثلاثون |
| نظم البناء والتشغيل والتحويل B.O.T          | د. أمل البشبيشي      | الثاني والثلاثون |
| الاستثمار الأجنبي المباشر: تعاريف           | أ. حسّان خضر         | الثالث والثلاثون |
| محددات الاستثمار الأجنبي المباشر            | د. علي عبدالقادر علي | الرابع والثلاثون |
| نمذجة التوازن العام                         | د. مصطفى بابكر       | الخامس والثلاثون |
| النظام الجديد للتجارة العالمية              | د. أحمد الكواز       | السادس والثلاثون |
| منظمة التجارة العالمية: إنشائها وآلية عملها | د. عادل محمد خليل    | السابع والثلاثون |
| منظمة التجارة العالمية: أهم الإتفاقيات      | د. عادل محمد خليل    | الثامن والثلاثون |
| منظمة التجارة العالمية: آفاق المستقبل       | د. عادل محمد خليل    | التاسع والثلاثون |
| النمذجة الاقتصادية الكلية                   | د. بلقاسم العباس     | الأربعون         |
| تقييم المشروعات الصناعية                    | د. أحمد الكواز       | الواحد والأربعون |
| مؤسسات والتنمية                             | د. عماد الإمام       | الثاني والأربعون |
| التقييم البيئي للمشاريع                     | أ. صالح العصفور      | الثالث والأربعون |
| مؤشرات الجدارة الائتمانية                   | د. ناجي التوني       | الرابع والأربعون |

|                  |                       |  |
|------------------|-----------------------|--|
| الخامس الأربعون  | أ. حسّان خضر          | الدمج المصرفي                            |
| السادس الأربعون  | أ. جمال حامد          | اتخاذ القرارات                           |
| السابع الأربعون  | أ. صالح العصفور       | الإرتباط والانحدار البسيط                |
| الثامن الأربعون  | أ. حسن الحاج          | أدوات المصرف الإسلامي                    |
| التاسع الأربعون  | د. مصطفى بابكر        | البيئة والتجارة والتنافسية               |
| الخمسون          | د. مصطفى بابكر        | الأساليب الحديثة لتنمية الصادرات         |
| الواحد والخمسون  | د. بلقاسم العباس      | الاقتصاد القياسي                         |
| الثاني والخمسون  | أ. حسّان خضر          | التصنيف التجاري                          |
| الثالث والخمسون  | أ. صالح العصفور       | أساليب التفاوض التجاري الدولي            |
|                  |                       | مصفوفة الحسابات الاجتماعية               |
|                  |                       | وبعض استخداماتها                         |
|                  |                       | منظمة التجارة العالمية: من الدوحة        |
|                  |                       | إلى هونج كونج                            |
|                  |                       | تحليل الأداء التنموي                     |
|                  |                       | أسواق النفط العالمية                     |
|                  |                       | تحليل البطالة                            |
|                  |                       | المحاسبة القومية الخضراء                 |
|                  |                       | مؤشرات قياس المؤسسات                     |
|                  |                       | الإنتاجية وقياسها                        |
|                  |                       | نوعية المؤسسات والأداء التنموي           |
|                  |                       | عجز الموازنة: المشكلات والحلول           |
|                  |                       | تقييم برامج الإصلاح الاقتصادي            |
|                  |                       | حساب فجوة الأهداف الإنمائية للألفية      |
|                  |                       | مؤشرات قياس عدم العدالة في توزيع الإنفاق |
|                  |                       | الاستهلاكي                               |
|                  |                       | اقتصاديات الاستثمار: النظريات والمحددات  |
|                  |                       | اقتصاديات التعليم                        |
|                  |                       | إخفاق آلية الأسواق وتدخل الدولة          |
|                  |                       | مؤشرات قياس الفساد الإداري               |
|                  |                       | السياسات التنموية                        |
|                  |                       | تمكين المرأة: المؤشرات والأبعاد التنموية |
|                  |                       | التجارة الخارجية والنمو الاقتصادي        |
|                  |                       | قياس التحوّل الهيكلي                     |
|                  |                       | المؤشرات المركبة                         |
|                  |                       | التطورات الحديثة في الفكر                |
|                  |                       | الاقتصادي التنموي                        |
|                  |                       | برامج الإصلاح المؤسسي                    |
|                  |                       | المساعدات الخارجية من أجل التنمية        |
|                  |                       | قياس معدلات العائد على التعليم           |
|                  |                       | خصائص أسواق الأسهم العربية               |
|                  |                       | التجارة الخارجية والتكامل                |
|                  |                       | الاقتصادي الإقليمي                       |
|                  |                       | النمو الاقتصادي المحابي للفقراء          |
|                  |                       | سياسات تطوير القدرة التنافسية            |
|                  |                       | عرض العمل والسياسات الاقتصادية           |
|                  |                       | دور القطاع التمويلي في التنمية           |
|                  |                       | تطور أسواق المال والتنمية                |
|                  |                       | بطالة الشباب                             |
|                  |                       | الاستثمارات البنينية العربية             |
| الرابع والخمسون  | د. أحمد الكواز        |  |
| الخامس والخمسون  | د. أحمد ظلفاح         |  |
| السادس والخمسون  | د. علي عبد القادر علي |  |
| السابع والخمسون  | أ. حسّان خضر          |  |
| الثامن والخمسون  | د. بلقاسم العباس      |  |
| التاسع والخمسون  | د. أحمد الكواز        |  |
| الستون           | د. علي عبد القادر علي |  |
| الواحد والستون   | د. مصطفى بابكر        |  |
| الثاني والستون   | د. علي عبد القادر علي |  |
| الثالث والستون   | د. حسن الحاج          |  |
| الرابع والستون   | د. علي عبد القادر علي |  |
| الخامس والستون   | د. رياض بن جليلي      |  |
| السادس والستون   | د. علي عبد القادر علي |  |
| السابع والستون   | أ. عادل عبدالعظيم     |  |
| الثامن والستون   | د. عدنان وديع         |  |
| التاسع والستون   | د. أحمد الكواز        |  |
| الستون           | د. علي عبد القادر علي |  |
| الواحد والسبعون  | د. أحمد الكواز        |  |
| الثاني والسبعون  | د. رياض بن جليلي      |  |
| الثالث والسبعون  | د. أحمد الكواز        |  |
| الرابع والسبعون  | أ. ربيع نصر           |  |
| الخامس والسبعون  | د. بلقاسم العباس      |  |
| السادس والسبعون  | د. علي عبد القادر علي |  |
| السابع والسبعون  | د. رياض بن جليلي      |  |
| الثامن والسبعون  | د. بلقاسم العباس      |  |
| التاسع والسبعون  | د. علي عبد القادر علي |  |
| الثمانون         | د. إبراهيم أونور      |  |
| الواحد والثمانون | د. أحمد الكواز        |  |
| الثاني والثمانون | د. علي عبد القادر علي |  |
| الثالث والثمانون | د. رياض بن جليلي      |  |
| الرابع والثمانون | د. وشاح رزاق          |  |
| الخامس والثمانون | د. وليد عبد مولاة     |  |
| السادس والثمانون | د. إبراهيم أونور      |  |
| السابع والثمانون | د. وليد عبد مولاة     |  |
| الثامن والثمانون | د. بلقاسم العباس      |  |

|                         |                      |   |
|-------------------------|----------------------|---|
| التاسع والثمانون        | د. إبراهيم أونور     | فعالية أسواق الأسهم العربية                       |
| التسعون                 | د. حسين الأسرج       | المسئولية الاجتماعية للشركات                      |
| الواحد والتسعون         | د. وليد عبد مولاه    | البنية الجزئية لأسواق الأوراق المالية             |
| الثاني والتسعون         | د. أحمد الكواز       | مناطق التجارة الحرة                               |
|                         |                      | تنافسية المنشآت الصغيرة والمتوسطة:                |
| الثالث والتسعون         | د. رياض بن جليلي     | الخصائص والتحديات                                 |
| الرابع والتسعون         | د. إبراهيم أونور     | تذبذب أسواق الأوراق المالية                       |
| الخامس والتسعون         | د. محمد أبو السعود   | الإمكانيات التكنولوجية والنمو الاقتصادي           |
| السادس والتسعون         | د. رياض بن جليلي     | مؤشرات النظم التعليمية                            |
| السابع والتسعون         | د. وليد عبد مولاه    | نماذج الجاذبية لتفسير تدفقات التجارة              |
| الثامن والتسعون         | د. بلقاسم العباس     | حول صياغة إشكالية البطالة في الدول العربية        |
| التاسع والتسعون         | د. رياض بن جليلي     | تمكين المرأة من أجل التنمية                       |
| المائة                  | د. إبراهيم أونور     | الأطر الرقابية لأسواق الأسهم العربية              |
| المائة وواحد            | د. أحمد الكواز       | نظام الحسابات القومية لعام 2008                   |
|                         |                      | تبعات الأزمة الاقتصادية على الدول العربية         |
|                         |                      | والنامية  |
| المائة واثنان           | د. بلقاسم العباس     | الطبقة الوسطى في الدول العربية                    |
| المائة وثلاثة           | د. علي عبدالقادر علي | كفاءة البنوك العربية                              |
| المائة وأربعة           | د. وليد عبد مولاه    | إدارة المخاطر في الأسواق المالية                  |
| المائة وخمسة            | د. إبراهيم أونور     | السياسات المالية المحابية للفقراء                 |
| المائة وستة             | د. وليد عبد مولاه    | السياسات الاقتصادية الهيكلية                      |
| المائة وسبعة            | د. أحمد الكواز       | خبرات التخطيط التنموي في دول مجلس                 |
| المائة وثمانية          | د. رياض بن جليلي     | التعاون الخليجي                                   |
|                         |                      | تحديات النمو الاقتصادي في الدول الخليجية          |
| المائة وتسعة            | د. بلقاسم العباس     | سياسات العدالة الاجتماعية                         |
| المائة وعشرة            | د. وليد عبد مولاه    | السياسات الصناعية في ظل العولمة                   |
| المائة والحادي عشر      | د. بلقاسم العباس     | ملاحظات حول استقلالية ومركزية البنوك              |
|                         |                      | المركزية  |
| المائة والثاني عشر      | د. وشاح رزاق         | التخطيط والتنمية في الدول العربية                 |
| المائة والثالث عشر      | د. حسين الطلافحة     | التخطيط الاستراتيجي للتنمية                       |
| المائة والرابع عشر      | د. وليد عبد مولاه    | سياسات التنافسية                                  |
| المائة والخامس عشر      | أ. صالح العصفور      | منهجية تقارير المؤسسات الدولية في تصنيف           |
| المائة والسادس عشر      | د. محمد أمين لزعر    | الدول حسب بعض المؤشرات الاقتصادية                 |
|                         |                      | والاجتماعية: بين الواقعية والمبالغة               |
| المائة والسابع عشر      | أ. بلال حموري        | شراكة القطاعين العام والخاص كمطلب تنموي           |
| المائة والثامن عشر      | د. أحمد الكواز       | الاقتصاد الأخضر والبلدان العربية                  |
| المائة والتاسع عشر      | د. محمد عمر باطويح   | اللامركزية وإدارة المحليات: تجارب عربية ودولية    |
| المائة والعشرون         | د. أحمد الكواز       | حدود السياسات الاقتصادية                          |
| المائة والواحد والعشرون | د. محمد أمين لزعر    | التنمية في القطاع الزراعي والأمن الغذائي العربي   |
| المائة والثاني والعشرون | د. ايهاب مقابله      | الدعم الفني والمنشآت الصغيرة والمتوسطة            |
| المائة والثالث والعشرون | د. فهد الفضالة       | التدريب وبناء السلوك المهني                       |
| المائة والرابع والعشرون | د. فيصل حمد المناور  | المخاطر الاجتماعية                                |
| المائة والخامس والعشرون | د. ايهاب مقابله      | خرائط فرص الاستثمار والمنشآت الصغيرة والمتوسطة    |
| المائة والسادس والعشرون | د. وليد عبد مولاه    | رأس المال غير المادي ودوره في التنمية الاقتصادية: |
|                         |                      | حالة الدول العربية                                |

|                          |                    |   |
|--------------------------|--------------------|---|
| المائة والثامن والعشرون  | د. نواف أبو شمالة  | الاقتصاد الأخضر وتحديات التشغيل في الدول العربية  |
| المائة والتاسع والعشرون  | د. أحمد الكواز     | النمو الشامل  |
| المائة والثلاثون         | د. نواف أبو شمالة  | تقييم أداء منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى   |
| المائة والواحد والثلاثون | د. أحمد الكواز     | تطوير تمويل التنمية   |
| المائة والثاني والثلاثون | د. إيهاب مقابله    | البنوك التجارية وتمويل المشروعات الصغرى والصغيرة والمتوسطة                                  |
| المائة والثالث والثلاثون | د. فيصل المناور    | تمكين المرأة العربية في المجال التنموي  |
| المائة والرابع والثلاثون | د. إيهاب مقابله    | حاضنات الأعمال والمشروعات الصغرى والصغيرة والمتوسطة   |
| المائة والخامس والثلاثون | د. محمد أمين لزعر  | الدول العربية وتنوع الصادرات  |
| المائة والسادس والثلاثون | د. إيهاب مقابله    | الأثر التنموي للمشروعات المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة                                  |
| المائة والسابع والثلاثون | د. إيهاب مقابله    | برامج ضمان القروض وتمويل المشروعات الصغرى والصغيرة والمتوسطة                                |
| المائة والثامن والثلاثون | أ.د. حسين الطلافحه | من الأهداف التنموية للألفية إلى خطة التنمية   |
| المائة والتاسع والثلاثون | أ. عمر ملاعب       | المستدامة 2030: التقييم والمستجدات  |
| المائة والأربعون         | د. نواف أبو شمالة  | السياسات الصناعية الحديثة في تجارب الدول المتقدمة والناشئة                                  |
| المائة والواحد والأربعون | د. محمد باطويح     | الجدارة في العمل  |
| المائة والثاني والأربعون | د. عوني الرشود     | التنمية المحلية المستدامة والمشروعات الصغيرة والمتوسطة                                      |
| المائة والثالث والأربعون | د. إيهاب مقابله    | التخطيط الاستراتيجي واستخدام بطاقات الأداء المتوازن في بناء ثقافة التميز في المؤسسات العامة |
| المائة والرابع والأربعون | د. علم الدين بانقا | المؤسسات التمويلية غير المصرفية وتمويل المشروعات المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة         |
| المائة والخامس والأربعون | د. فيصل المناور    | تطور مفاهيم الفقر وتوزيع الدخل خلال الفترة (1960-2017)                                      |
| المائة والسادس والأربعون | أ. عبدالله بوعجيلة | العمل التطوعي والتنمية  |
| المائة والسابع والأربعون | أ. عبدالله بوعجيلة | مركزات ومحددات اختيار الموقع للمشروعات المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة                   |
| المائة والثامن والأربعون | د. محمد باطويح     | تقييم الأثر البيئي للمشروعات التنموية   |
| المائة والتاسع والأربعون | د. علم الدين بانقا | استراتيجيات وسياسات الاستثمار في اقتصاد المعرفة في الدول العربية                            |
| المائة والخمسون          | أ. صفاء المطيري    | التعلم الريادي  |
| المائة والواحد والخمسون  | د. محمد أمين لزعر  | المؤسسات الدولية وإصدار مؤشرات التنافسية الاقتصادية: أية مصداقية؟                           |
| المائة والثاني والخمسون  | أ. عمر ملاعب       | الحكومة الإلكترونية وجائحة (كوفيد-19)   |
| المائة والثالث والخمسون  | د. إيهاب مقابله    | أساسيات ومؤشرات قياس الأداء لمؤسسات التمويل الأصغر  |
| المائة والرابع والخمسون  | أ. محمد عواوده     | مفاهيم ومصطلحات في مجال ريادة الأعمال والمشروعات الصغيرة والمتوسطة                          |
| المائة والخمسون          | د. إيهاب مقابله    | إدارة المخاطر الاجتماعية: التخطيط وسبل المواجهة   |
|                          | د. سهيل مقابله     |   |
|                          | أ. عمر ملاعب       |   |
|                          | أ.د. فيصل المناور  |   |
|                          | د. منى العلبان     |   |

المائة والخامس والخمسون

د. نواف أبو شمالة

تطبيقات سياسات سوق العمل في الدول العربية  
والتجارب الدولية: الهيكل والأدوات والأداء  
المقارن

المائة والسادس والخمسون

أ. د. وليد عبد موله

تطوير العناقيد الصناعية

المائة والسابع والخمسون

أ. د. فيصل المناور

بناء السياسات العامة

د. منى العليان

للاطلاع على الأعداد السابقة يمكنكم الرجوع إلى العنوان الإلكتروني التالي:

[http://www.arab-api.org/develop\\_1.htm](http://www.arab-api.org/develop_1.htm)

## المعهد العربي للتخطيط

صندوق البريد 5834 صفاة 13059 دولة الكويت

☎ : 24844061 24843130 (965) : 24842935 (965)

✉ : [api@api.org.kw](mailto:api@api.org.kw) - [www.arab-api.org](http://www.arab-api.org)

تابعونا:     



جامعة حسيبة بن بوعلي بالشلف

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم العلوم السياسية

مطبوعة بعنوان :

السياسة العامة وصنع القرار

مقدمة لطلبة الليسانس جذع مشترك السنة الثانية

شعبة العلوم السياسية

إعداد الدكتورة : مليكة بوضياف

السنة الجامعية :

2019/2018

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية  
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

Université Hassiba Benbouali de Chlef  
Centre Des Systèmes et Réseaux D'Information  
Et De Communication de Télé-Enseignement  
et D'Enseignement à Distance



جامعة Hassiba بن بوعلي بالشلف  
مركز الأنظمة و شبكات الإعلام و توجيه و التعليم  
المفتوح و التعليم عن بعد

Chlef le : 14 JUIN 2022

### Attestation

Je soussigné, le responsable du centre des systèmes et réseaux d'information et de communication de télé-enseignement et d'enseignement à distance, certifie par la présente que :

- **Madame** : BOUDIAF Malika.
- **Fonction** : Enseignant Chercheur.
- **Grade actuel** : Maitre de conférence / A
- **Affiliation** : Faculté de Droit et des Sciences Politiques (FDSP) / Département des Sciences Politiques.

A procédé à la mise en ligne des activités pédagogiques, (**Polycopié - Cours**, TD, TP, examens, notes, corrections) sur la plateforme électronique « Moodle » de l'UHB Chlef.

Les détails sont visibles sur le tableau ci-dessous :

| N° | Type de ressource | Intitulé de U.E                        | Public cible                            | Date de 1 <sup>ère</sup> mise en ligne | Lien direct (URL)   |
|----|-------------------|--|---|--|---|
| 01 | Cours /TD         | التنمية المستدامة والحكم الراشد        | L2/ Département des Sciences Politiques | 03/01/2021                             | <a href="https://moodle.univ-chlef.dz/ar/course/view.php?id=3331">https://moodle.univ-chlef.dz/ar/course/view.php?id=3331</a> |
| 02 | Cours/ TD         | إشكالية الطاقة والسياسات العالمية      | M1/ Département des Sciences Politiques | 08/03/2020                             | <a href="https://moodle.univ-chlef.dz/ar/course/view.php?id=2971">https://moodle.univ-chlef.dz/ar/course/view.php?id=2971</a> |
| 03 | مطبوعة بيداغوجية  | محاضرات الاتجاهات الجديدة للحكم المحلي | M2/ Département des Sciences Politiques | 15/03/2021                             | <a href="https://moodle.univ-chlef.dz/ar/course/view.php?id=4381">https://moodle.univ-chlef.dz/ar/course/view.php?id=4381</a> |
| 04 | مطبوعة بيداغوجية  | سياسات الأمن البيئي في الدول النامية   | M2/ Département des Sciences Politiques | 17/03/2020                             | <a href="https://moodle.univ-chlef.dz/ar/course/view.php?id=4370">https://moodle.univ-chlef.dz/ar/course/view.php?id=4370</a> |
| 05 | مطبوعة بيداغوجية  | السياسة العامة وصنع القرار             | L2/ Département des Sciences Politiques | 17/03/2020                             | <a href="https://moodle.univ-chlef.dz/ar/course/view.php?id=4372">https://moodle.univ-chlef.dz/ar/course/view.php?id=4372</a> |

La présente attestation est délivrée à l'intéressé sur sa demande, pour servir et valoir ce que de droit.



Le Responsable du Centre

Centre des systèmes et réseaux d'information et de communication de télé-enseignement et enseignement à distance.  
Université Hassiba Benbouali de Chlef.

Tel/fax : +(213) 27 725 832 Email : csrt@univ-chlef.dz



## مستخرج من محضر المجلس العلمي للكلية

في دورته العادية بتاريخ : 02 / 05 / 2019

في إجتماعه المنعقد بتاريخ الثاني من شهر ماي عام ألفين و تسعة عشر، و بعد الإطلاع على التقارير الإيجابية للجنة الخبراء المشكلة من السادة :

| إسم و لقب الخبير | الرتبة العلمية    | الهيئة المستخدمة             |
|------------------|-------------------|------------------------------|
| جبار عبد الجبار  | أستاذ محاضر قسم أ | جامعة حسينية بن بوعلي بالشلف |
| سعاد حفاف        | أستاذ محاضر قسم أ | جامعة حسينية بن بوعلي بالشلف |
| فتيحة فرقاني     | أستاذ محاضر قسم أ | جامعة الجزائر 3              |

صادق المجلس على إعتاد المطبوعة المقدمة من طرف الدكتورة : بوضياف مليكة بعنوان "السياسة العامة و صنع القرار " مقدمة لطلبة الليسانس جذع مشترك السنة الثانية شعبة علوم سياسية .

20 جوان 2019

الشلف في: .....

رئيس المجلس العلمي

رئيس المجلس العلمي

هاج بن شمس



## أهمية المقياس:

يهدف هذا المقياس الى تمكين الطالب من معرفة كيفية صناعة السياسة العامة على مستوى الدولة ،ومن الفواعل الرسمية وغير الرسمية في صياغة السياسة العامة وتحليلها وكيفية التبوؤ للاتخاذ القرارات الاستراتيجية التي تهم الدولة والمواطن كما يبرز هذا المقياس للطالب اهمية المشاركة في صياغة السياسة العامة ، باعتبارها تهدف الى تحقيق التنمية المصلحة العامة، وفي الاخير يتم اتخاذ القرار الذي يخدم الدولة والمجتمع ،وهنا تبرز طبيعة العلاقة التكاملية بين صناعة السياسة العامة ووصنع القرار الذي يتم اختياره من بين افضل البدائل.

## مقدمة:

تهدف هذه المطبوعة إلى تزويد الطالب بالمعرفة الأساسية لفهم السياسة العامة. وهذه المعرفة تشمل: ماهية السياسة العامة، الأسباب العلمية والمداخل النظرية لدراسة السياسة العامة وتحديد المشاركين الرسميين وغير الرسميين الذين يسهمون في صنع السياسة العامة، والعوامل التي تؤثر في صنع السياسة العامة. علاوة على ذلك يتم اطلاع الطالب على مراحل صنع السياسة العامة، والعوامل التي تؤثر في تطبيقها، والعوامل التي تؤخذ في عين الاعتبار عند تقييم السياسة العامة، في المقابل يميز الطالب بين صنع القرار وصنع السياسة العامة، واهمية صنع القرار السياسي.

**بطرح اشكالية عامة: ما الطبيعة المميزة للسياسة العامة كحقل علمي**

**معاصر،وما علاقة السياسة العامة بصنع القرار ؟**

من خلال المحاور التالية :

/ مفهوم السياسة العامة :

### 1. نشأة وتطور علم السياسة العامة:

<sup>1</sup> - محمد العلي مهنا، الإدارة في الإسلام، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية (ب.س.ن)، ص 146.

ثانيا/ مفهوم السياسة العامة :

### 1. نشأة وتطور علم السياسة العامة:

يمكن تقسيم التطور الذي مرت به السياسة العامة إلى بروزها كحقل علمي شغل السياسيين والإداريين والقادة والخبراء الأكاديميين إلى ثلاث مراحل متتالية وهي كالآتي:

#### 1.1. المرحلة الأولى: مرحلة ما قبل الحرب العالمية الأولى:

إن ما أنتجته كتابات الفلاسفة والمفكرين السياسيين الأوائل تؤكد أن أدبيات الفكر السياسي التقليدي قد اهتمت اهتماما خاصا بنظم الحكم منصبةً على التكوين المؤسسي للدولة، وتحليل المبررات الفلسفية والسياسية لسلطات الحكومة، نتيجة لذلك ركزت دراساتهم وأطروحاتهم على الإطار الدستوري للدولة ومهام المؤسسات الدستورية الثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية، وما يتصل بكل منها من

صلاحيات، أو من تنظيم لمبادئ وقواعد فصل السلطات وتحديد العلاقات المؤسسية الحكومية.

ومن ثم فإن الفكر السياسي التقليدي اقتصرته جهوده على السياسة ذاتها، فبقيت وصفية ظاهرية لم تتعمق في تناول المؤسسات والقطاعات الحكومية غوصاً تحليلياً، كما لم تعتمد إلى فهم وتحليل السلوك السياسي والعمليات المصاحبة لصنع السياسة، فأغفلت ترتيب العلاقات العامة والاتصالات القائمة بين المؤسسات، وهذا ترتب عنه إبقاء محتوى السياسات العامة بعيداً عن البحث والتمحيص، وأن الجهد الوصفي لها بقي محدوداً وغامضاً وسطحياً.

ويمكن إرجاع سطحية الاهتمام بالسياسة العامة في هذه لفترة إلى كون علم السياسة ما زال في إطاره الفلسفي الهيكلي، ولكن بعدما بدأ يتبلور علم السياسة ويغدو فرعاً من فروع العلوم الاجتماعية عقب استقلاله عن الفلسفة الأخلاقية، فقد حضي بالدعم العلمي والمعرفي اللازم، واعتبار أن السياسة صارت تمثل جزءاً لا يتجزأ من النشاط الاجتماعي والنفسي للمجتمع وللظاهرة الاجتماعية، بعدما كانت تعتبر السياسة وجهاً للقانون وللعلاقة المتفاعلة بين المؤسسات الرسمية في ظل الأطر القانونية، كما وأن الظواهر الاجتماعية والسلوكيات التي كانت سابقاً بعيدة عن تدخل السياسة مثل: الأوبئة والكوارث والحروب والفيضانات كنتائج للإرادة الإلهية، حسب الاعتقادات المجتمعية، وأن التربية ووضع المرأة تمثلان قضايا خاصة لا يسمح بالتدخل في نطاقيهما... وغير ذلك، كلها قد انتقلت من حالها التي تميزت بها (السياسة ضيقة النطاق) للقرن التاسع عشر، إلى الحالة الجديدة

(السياسة في كل مكان) للقرن العشرين، وفق الآلية الترابطية التي من خلالها يجد أمر غير سياسي ذاته واقعا ضمن فئة الأمور والقضايا السياسية.

## 2.1. المرحلة الثانية: مرحلة ما بين الحربين الأولى والثانية:

شهدت هذه المرحلة تطورا نسبيا في مفهوم السياسات العامة، وهذا نتيجة لأطروحات المدرسة السلوكية (Behavioral School)<sup>(\*)</sup>، التي أدت إلى انتقال الاهتمام من وصف المؤسسات الدستورية وما يتصل بها من صلاحيات إلى التركيز بما يتم في هذه المؤسسات من عمليات وأنماط للسلوك.

فقد برز التوجه السلوكي لعلم السياسة الحديث، الذي صب اهتمامه أولا على سلوكيات أعمال الحكومة وتحليلها ودراسة القواعد النفسية والاجتماعية لسلوك الأفراد والجماعات، ودراسة محددات التصويت في الانتخابات والنشاطات السياسية الأخرى ووظائف الجماعات المصلحية والأحزاب السياسية والسلوك التصارعي بين السلطات الثلاث، وقد اعتمد هذا المدخل على آلية واضحة لوصف العمليات السياسية العامة، والتركيز على وصف واضح لمضمون السياسة العامة من خلال تحليل أثر القوى السياسية والاقتصادية والاجتماعية فضلا عن تقويم نتائج السياسات العامة على المجتمع.

---

<sup>٥</sup> - المدرسة السلوكية: تبلورت ونضجت بين 1957-1963م وبرزت نتيجة ثلاث مصادر: مسألة التحفيز المشتقة من دراسات السلوك التنظيمي، والمؤلفات في العلاقات الإنسانية، وتأثيرات علم النفس، ومن بين روادها: "كريس أرجريس Chris Argyris" و"هيربرت سايمون Herbert Simon" و"دوكلاس ماكريجر Douglas McGregor"، للتوسع راجع:

- محمد محمود زبيح وإسماعيل صبري مقلد وآخرون، موسوعة العلوم السياسية. ج3، الكويت، جامعة الكويت، 1994، ص 395.

ومن ثم إن التحليل السياسي في هذه الفترة بحكم أنه كان لرصد وتفسير العمليات السياسية وما يتصل بها من تفسير اجتماعي ونفسي للسلوك الفردي والجماعي للفعاليات السياسية، قد زاد وعمق الفهم لكيفية تشكيل ووضع السياسات العامة، وما يتصل بذلك من توازن بين الجماعات المصلحية ومن توجهات هادفة لبلورة الإرادة المجتمعية، غير أن العناية بمحتوى السياسات العامة، قد ظلت في هذه الحقبة موضوعا عارضا لا يجد من المحللين السياسيين إلا اهتماما جزئيا محدودا.

### 3.1. المرحلة الثالثة: مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية:

لقد تبلور مفهوم السياسة العامة من حيث كيفية تحليلها ووضعها والتبصر في أهدافها ومضمونها والتجديد البين لأساليب تنفيذها في إطار الإمكانيات المتاحة، وكان هذا نتاجا للدور المتزايد والمتعاظم للدولة في مختلف شؤون المجتمع.

فقد شهدت الفترة التي أعقبت الحرب العالمية الثانية انحسارا لفلسفة النظام الاقتصادي الحر - من أبرز دعائها المفكر الاقتصادي آدم سميث Adam Smith (\*) - ومبادئها القائمة على حرية الملكية والتجارة وتحقيق المصالح الخاصة، كما اتسمت هذه الفترة بالأطروحات المنادية بأهمية تدخل الدولة كمحرك رئيسي للنشاط الاقتصادي، فقد تعاظم دور الدولة في المجتمع بالقدر الذي جعلها

---

٥- آدم سميث Adam Smith (1722-1790م) مفكر اقتصادي رائد المدرسة الاقتصادية الكلاسيكية، نشر في 1776م بحث في طبيعة وأسباب " ثورة الأمم" الذي تطرق فيه إلى العوامل التي من خلالها توجه عملية السوق، وكذا التخصص وتقسيم العمل، فلسفته تقوم على الفردية و المصلحة الذاتية، وللتوسع أكثر حول حياته ومؤلفاته العلمية راجع:- عمر حسن، الموسوعة الاقتصادية، ط4، القاهرة: دار الفكر العربي، 1992، ص 457.

في بعض الحالات السلطة المهيمنة والمنسقة لكافة الوظائف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الأمر الذي قاد بعض المفكرين إلى القول أن هذا العصر هو عصر تدخل الدولة.

وقد تحولت الدول الغربية من نظم حكم تسلطية إلى نظم ديمقراطية، وأصبحت سلطة الدولة تستخدم بشكل متزايد من أجل الاستجابة للاحتياجات والمطالب الشعبية، قد أنتجت العملية السياسية الديمقراطية ما يعرف بدولة الضمانات الاجتماعية، من خلال برامج التأمين الاجتماعي والصحة والتعليم العام وغيرها، وهكذا فإن العلاقة البسيطة بين التحول الديمقراطي وبين الخصائص الضمانية للدولة في العقود الأولى من القرن 20م، قد تحولت إلى إشكالية معقدة ومتشابكة، ولقد نتج عن ذلك تنامي دراسات السياسة العامة في العلوم الاجتماعية.

وبقدر ما أسهمت الأسباب السابقة في تزايد الاهتمام بالسياسات العامة في إطار يتميز بالطابع الفكري والتجريبي، فإن علم السياسة العامة لم يكتسب معناه الاصطلاحي علمياً، إلا في مطلع الخمسينات من القرن السابق، على يد عالم الاقتصاد السياسي "هارولد لازويل H.D Lasswel" الذي تناول بالدراسة في كتابه: من ؟ يحصل على ماذا؟ متى؟ وكيف؟ جوهر العمليات التبادلية والتوزيعية المتضمنة في رسم السياسات العامة وتنفيذها، وكتابه مع "دانيال ليرنر D.Lirner" عام 1951م المعنون بـ: "علوم السياسات: التطورات المعاصرة في الهدف والأسلوب"، الذي تطرق فيه إلى الإطار التحليلي للسياسات العامة، وهنا

يقول "لازويل": «إن هناك اتجاها واضحا في العلوم الاجتماعية يتجاوز الحدود التخصصية لتلك العلوم المختلفة، ولهذا الاتجاه وجهان، ففي الوجه الأول هناك اهتمام وتركيز على احتياجات عملية صنع السياسات من المعلومات، وهو يركز على عملية صنع السياسات وتنفيذها، أما الوجه الثاني والذي يهتم بتطوير محتوى المعلومات وتفسيرها لصانعي السياسات، فإنه يقع خارج نطاق العلوم السياسية».، من الحديث السابق لـ"لازويل" نجد أنه يحاول بناء إطار منهجي يقوم بمهمة توحيد معطيات العلوم الاجتماعية كأساس لعلوم صنع السياسات، ويعتبر هدفه وصفا، ذلك لأن إطاره المنهجي يركز على اصطلاح وسائل صنع وتنفيذ السياسات العامة باستخدام أدوات البحث الاجتماعي.

لكنه لم يحدد الإطار المنهجي لحقل تحليل السياسات العامة، وقد قام بهذه المهمة بعد خمس عشرة عاما الكاتب "يكزيل دورور Yakzil.Douror" الذي يعتبر هو المؤسس الحقيقي والفعلي لها الحقل، ولقد بدأ "دورور" بناء إطاره المنهجي لعلوم صنع السياسات بتوضيح عجز العلوم الاجتماعية، بما فيها الإدارة العامة عن تقديم مرتكزات عملية يمكن الاعتماد عليها في عملية تحليل السياسات العامة.

ولقد ارتبط مفهوم السياسة العامة وما يختص بعملية تحليلها ضمن هذا التحول الذي طرحه "لازويل" فيما سبق إلى حد ما وواضح بالعلوم السياسية، وحصريا بما يختص بنظام الحكم في أمريكا خاصة بعد ظهور المدرسة السلوكية في بداية الستينات، وعندما تزايد الاهتمام بدراسة منهج تحليل النظم ( Systems

(Analysis) الذي تحول من تسليط الضوء فقط على الدولة إلى تسليطه نحو الأبعاد المتعددة التي تشكل حقيقة اجتماعية، ونتيجة لهذا التحول أصبحت الجماعات والقوى الاجتماعية هي ركيزة البحث والاهتمام والتحليل.

ومع بداية السبعينات زاد الاهتمام أكثر بتحليل مخرجات النظام السياسي، بسبب تفاقم المشكلات الاجتماعية داخل الولايات المتحدة الأمريكية بين السود والبيض، والتورط الأمريكي في حرب الفيتنام حيث ظهرت الحاجة داخل مؤسسات الحكومة الأمريكية إلى تحليل هذه المشكلات ومحاولة صياغة السياسات التي تعالجها، لذلك سرعان ما احتلت دراسات تحليل السياسات أهمية كبرى داخل مراكز المعلومات والاستخبارات ومراكز البحوث بدءا من مؤسسة ( Rand Corporatin) ومرورا بمعهد (بروكيتز Brokitz) ومركز دراسات الشرق الأدنى، وحتى وزارتي الخارجية والدفاع ولجان الكونغرس المختلفة، وكثيرا ما قام محللو السياسات في هذه المراكز بصياغة سياسات ومواقف الولايات المتحدة الأمريكية تجاه العديد من القضايا في الثمانينات، حيث كان التركيز على مشكلات التضخم والبطالة والإنفاق الحكومي ومشاكل التجارة الدولية والشرط الأوسط.

وهكذا انتقل حقل السياسات العامة من الوصف إلى التحليل عبر الفترات الزمنية، إلى أن صار محل الدراسة المقارنة في أواخر السبعينات بين مختلف الدول والنظم السياسية، وأصبح حقل السياسة العامة المقارنة حقل فرعا متناميا في إطار السياسة المقارنة، ويمكن إرجاع هذا الاهتمام المتزايد بهذا الفرع إلى مجموعة من العوامل:

1. الاعتماد على الحاسب الآلي في تحليل البيانات، مع التركيز على الجوانب القابلة للقياس الكمي

2. تركيز التيار السلوكي في السياسة المقارنة على جانب المدخلات مع إهماله وتجاهله لجانب المخرجات.

3. الإحساس الذي ساد بين العديد من العلماء بأن علم السياسة لم يحقق إحدى أهم وظائفه التقليدية وبالتحديد التعامل مع القضايا الرئيسية التي تواجه العالم، وأن علم السياسة يجب أن يكون على صلة وثيقة بما يجري في أرض الواقع السياسي، وأن يساهم في حل المشكلات والقضايا السياسية، وهذا ما عبد عنه "دافيد استون David.Easton" في حديثه عن الثورة ما بعد السلوكية.

4. وأهم عامل أدى إلى التركيز على السياسة العامة، هو تزايد دور الحكومة في الحياة المجتمعية وفي كافة القطاعات على مستوى كل دول العالم.

ومن ثم صارت السياسة العامة المقارنة جزءاً أساسياً ومكملاً لحقل السياسة المقارنة، ومع منتصف الثمانينات حدثت تحولات مهمة في السياسة العامة المقارنة زادت من أهميتها في دراسة الدول المختلفة وأعطت لحقل السياسة المقارنة دفعا مهماً وجديداً.

وخلال مرحلة التسعينات وما بعدها من القرن العشرين، وانتقالاً إلى متطلبات القرن الحادي والعشرين وما أحدثه من تغيرات على دور الدولة وارتفاع مستويات التفاعل بين مؤسسات القطاعين الخاص والعام فضلاً عن تزايد دور الشركات المتعددة الجنسيات والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية في صياغة الأولويات للسياسات العامة وتحديد مساراتها، وقد ساعد على تبلور هذا

الدور التغير في مفهوم السيادة والتسارع المعلوماتي والاتصالي، الذي منح للمنظمات الدولية غير الحكومية مثل منظمات حقوق الإنسان، والقدرة السريعة على التدخل في السياسات العامة الداخلية للدول ومن ثم التأثير في مضامين هذه السياسات، وظهرت بحوث وكتابات جديدة تركز على دور الفاعلين الجدد في السياسات العامة كمنظمات حقوق الإنسان والمجتمع المدني، وهذا كله قد أسهم في بلورة الاتجاهات الحديثة التي ترى أن السياسات العامة ما هي إلا محصلة للتفاعلات الرسمية وغير الرسمية، بين عدد من المؤثرين والفاعلين على المستوى المحلي والمركزي، وأن السياسات العامة في ضوء ذلك تعبر عن إرادة الفاعلين والمؤثرين الذين هم عادة ما يكونون أعضاء في شبكة منظمة تُدعى حالياً باسم "شبكة السياسة Policy Network".

وبتحليل ما سبق يمكن القول أن علم السياسة العامة قد تطور من الوصف إلى التحليل ثم إلى المقارنة ليصبح الآن حقلاً شاملاً نما مع بدايات تطور الفكر السياسي، ليصل في هذا القرن بمنهجية وأسلوب علمي للتحليل مستقل وكنقطة إلتقاء بين العديد من العلوم الاجتماعية كالاقتصاد والعلوم السياسية، والاجتماع، والإدارة وغيرها، ومع هذا التطور توالى اهتمامات متتابعة بعلم السياسة العامة، تمثلت في الأبحاث والدراسات النظرية والتجريبية في العديد من التخصصات، وكان نتاجها ما نعايشه حالياً من تعدد المحاور والأطروحات العلمية والعملية التي أثرت التوجهات والفكر بالمعارف والتجارب المتصلة بفعاليات وقواعد صنع السياسات العامة وطرق تنفيذها وتقويمها بشكل فعال وكفاء.

## 2. خصائص السياسة العامة:

من خلال ما سبق من تحديد لمفهوم السياسة العامة، نجد أن مضمونها اتضح بشكل عام، لكن مفهومها العلمي الدقيق يمكن التوصل إليه والتعمق أكثر فيه من خلال الكشف عن الخصائص المميزة للسياسة العامة، والتي يمكن حصرها في الآتي:

1. السلطة الشرعية للسياسة العامة: هذه السلطة الشرعية للسياسة العامة تقودنا للحقائق التالية:

- أن السياسة العامة تمثل التزامات قانونية، تتطلب طاعة تميزها عن غيرها من السياسات الأخرى.

- أنها ترتبط بالسمة الغالبة الرسمية المستمدة من الشرعية الدستورية، في أداء مهامها اتجاه المجتمع.

- طابعها الإلزامي الحكومي القانوني، إذ أن مخالفتها تعرض صاحبها للعقوبة بكل أشكالها.

2. السياسة العامة أفعال تقوم بها مؤسسات الحكومة: إن التوجهات العامة بشأن المشكلات والقضايا المجتمعية، لا تصبح سياسات عامة ما لم تتبناها الحكومة وتصدر بشأنها قانونا أو قرارا يحدد أهدافها وينظم مسارات ونشاطات المؤسسات الحكومية المعنية بشأن سياسة ما، وبذلك فهي تعبر عن توجهات الحكومة الفكرية والعملية، وهنا تحرص الحكومة عن عدم التطرف أو الإنفرادية أو إحداث القطيعة في برامج الأداء والأنشطة أو ضعف التنسيق بينها، كما يجب عليها إظهار

الاستجابة الشرعية للمطالب السياسية أو الاجتماعية وتوجيه جهودها نحو إجراءات عمل معينة حيال تلك المطالب.

بمعنى أن السياسات العامة تحتوي على أسلوب معين من الإجراءات الحكومية التي ينفذها أشخاص رسميون، فهي تمثل ما تقوم الحكومات فعلا بتطبيقه، مثل القضاء على مشكل السكن أو البطالة أو التضخم، وليس ما تتوي الحكومات القيام به.

3. السياسة العامة منطقية وعقلانية: أي أن السياسة العامة هي بمثابة البديل أو البدائل التي يمكن تحقيقها وفق الإمكانيات المتوافرة وليست حلما أو طموحا عاما، لهذا فإن وضع السياسة العامة لا بد أن ينتج منها رشيدا بتخصيص المواد والإمكانيات اللازمة لتنفيذ البرامج.

4. السياسة العامة قصدية وذات نشاط هادف: إن السياسة العامة تشمل الأعمال الموجهة نحو أهداف مقصودة، ولا تشمل التصرفات العشوائية والعفوية التي تصدر عن بعض المسؤولين، فهي تعكس ما يعبر عن الغايات الواضحة التي تهتم المجتمع وتحقق المصلحة العامة، وهي في ضوء صياغتها وتنفيذها لتحقيق الأهداف، تعد سلسلة من الترابط المنطقي الدقيق والتزاما منهجيا، وبذلك فهي سلوك موضوعي وعقلاني بعيد عن العشوائية والآنية.

ولأجل التوصل إلى ترجمة حقيقية للسياسة العامة من خلال كونها نشاطا هادفا مقصودا، فينبغي مثلا أن تكون السياسة العامة في مجال نشر التعليم ومحو

الأمية في المناطق النائية، تتجسد في بناء المدارس ومراكز التعليم للكبار، توفير الكتب المدرسية، وتوفير المعلمين، وغيرها من الوسائل التي تجسد السياسة العامة المتخذة.

5. السياسة العامة استجابة واقعية ونتيجة فعلية: تعبر السياسة العامة المشكلات الواقعية ذات الأثر الملموس، وهذا يحتم أن تكون نتائجها مدركة ومحسوسة أيضا، لا أن تكون مجرد نوايا تود الحكومة القيام بها دون وجود أي مؤشر فعلي لذلك، فالسياسة العامة هي قول وفعل يؤدي لتحقيق مطالب المجتمع، إن أحد المفاتيح الأساسية للحكومة في اتخاذ السياسة العامة السليمة، يعتمد على درجة اهتمامها بالمشكلات التي يريد المجتمع أن تلتفت إليها الحكومة وتهتم بها وتعمل على حلها، حيث أن عملية مناقشة السياسة العامة تعتمد على قيام الحكومة بضرورة تنفيذ السياسة العامة، والمباشرة بعمل شيء ما، بعيدا عن التكاثر والاستجابة العرضية.

6. السياسة العامة ذات طابع مجتمعي شمولي: إن السياسة العامة عند إقرارها يتم تطبيقها بشكل شامل ومتماثل على كل الأفراد الذين تخدمهم دون تمييز، فالحكومة حاليا تصنع عدة سياسات عامة لتحقيق وحماية الصالح العام، ومهما تنوعت مجالات هذه السياسات فإنها تقع ضمن فئتين: فئة السياسات العامة ذات الطبيعة المادية التي تحتاج للإنفاق عليها من مصادر الأموال العامة لغرض معالجة القضايا القائمة والملحة، وفئة السياسات العامة ذات الطبيعة الرمزية، التي تشمل توجهات الحكومة وأعمالها، وكلا الفئتين تتسمان بالشمولية لعموم المجتمع

بكل شرائحه وفئاته، التي يجب عليها التفاعل والمشاركة في برامج السياسات العامة، وهذا يعني أن مخرجات أية سياسة عامة لا بد أن تطل جميع الأفراد المعنيين بها دون تباين أو تحيز أو تفرقة، بما يجعل السياسة العامة تمثل عملية ذات علاقات وظيفية مع بيئتها أو مجتمعها، وينبغي لهذه العملية أن تكون دائرية ومشملة على جميع عناصرها.

7. السياسة العامة تعبير عن التوازن بين الجماعات المصلحية: إذا كانت السياسة العامة هي بلورة للإرادة المجتمعية، فهي بوتقة تتفاعل وتتمازج فيها توجهات ورغبات الجماعات ذات المصلحة المباشرة في السياسة العامة المعينة، وبالتالي يمكن وصفها بأنها تعبير عن التوازن بين الجماعات المصلحية، ومن البديهي أن تكون بعض هذه الجماعات تملك القوة والتأثير أكثر من غيرها في صنع السياسة العامة، كما أن الحكومة من جانب آخر ذات تأثير كبير في تشكيل هذه السياسات، لأنها بالدرجة الأولى تعبر عن برنامج حكمها وخططها التنموية، إذن يمكن وصف السياسة العامة كعملية سياسية تتشكل عن طريق الصراع بين الجماعات، والحكومة تضع إدارة الصراع وقواعد اللعبة.

8. الاستمرارية والتجدد في السياسة العامة: إن السياسة العامة هي أسلوب لإحداث التغيير الهادف أو منعه أو تقييده لهذا فهي مطالبة بعنصرين:

أ. الاستمرارية بالقدر الذي يمكن من تحقيق وتأصيل التغيير المطلوب، ويعني ذلك بالضرورة الحد من عمليات التغيير المتسارعة في توجهات وأهداف السياسات العامة.

ب. التجديد بمعنى التكيف واستيعاب المتغيرات الظرفية، والقدرة على الإفادة من التغذية العكسية لإجراء التغييرات الضرورية التي لا تغير من جوهر الأهداف، وإنما تزيد من كفاءة وفعالية التنفيذ.

9. السياسة العامة قد تكون سلبية أو إيجابية معلنة أو خفية: فهي إيجابية عندما تكون إجراءات محددة للتأثير على مشكلة ما، وسلبية عندما تكون قرار صادر من الجهات الحكومية بعدم اتخاذ أي إجراء لقضية ما تطلب تدخل الحكومة في حلها فالسياسة العامة التي تنتهجها الحكومة يمكن أن تكون واحدة من إحدى الحالات الآتية:

- أن تتخذ الحكومة موقفاً حيادياً إزاء أي مشكلة مجتمعية مثارة، غير مستجيبة لكل الضغوط التي تطالب بتدخلها أو الكشف عن رأيها، وهذا يمثل بدوره موقفاً أو سياسة عامة إزاء قضية ما.

- وإما أن تلجأ الحكومة لاستخدام نظام الإشارة بالإيماءة من قبل مسؤوليها لمعالجة المشكلة محل الجدل.

- وإما بالتدخل المباشر من قبل الحكومة، وهو الطابع الغالب، بهدف دراسة المشكلة وتحديد أبعادها وآثارها، وكذا التأثير الفعال في مرحلة وضع السياسة العامة، أو إصدار قانون أو مرسوم يحدد أهدافها وأساليب تنفيذها، ثم إشرافها الفعلي والمباشر على كل مراحل التنفيذ، وما تستوجبه من متابعة وتقويم أو إعادة صياغة للسياسة العامة وفق المستجدات.

10. السياسة العامة تعكس ما يسمى الجدوى السياسية: أي لابد أن يكون هناك تقويماً قديماً للآثار المتوقعة من السياسة العامة المتخذة قبل تنفيذها، حيث تمثل الجدوى مؤشراً هاماً من مؤشرات نجاح السياسة العامة، وهذا يتطلب طرح عدة تساؤلات مثلاً: إلى أي مدى تؤدي هذه السياسة العامة إلى تحقيق النتائج والأهداف المرجوة منها.

هذا الاتجاه سوف يوضح قدرة السياسة العامة في مواجهة محددات المشكلة محل النقاش وكيفية التعامل مع السمات السياسية والإقتصادية الإجتماعية لتلك المحددات، وكذا التعامل مع محدودية الموارد التي تعرقل حرية السياسة العامة وخياراتهم وتفضيلاتهم، فضلاً عن التعامل إزاء محدودية توزيع القيم والمكاسب والنفقات التي تقتضيها السياسة العامة محل التنفيذ، ومن ثم إذا كان بمقدور السياسة العامة مواجهة وتخطي النتائج السلبية المحتملة وتجنب وقوعها دون التأثير بمخاطرها يمكن القول بأنها سياسة عامة تحضى بجدوى سياسية فعلية.

مما سبق يمكن القول أن الخصائص العشر المحددة لمضمون السياسة العامة، تكسب السياسة العامة كفاءة وفعالية عالية إن اجتمعت فيها، غير أنها تعبر عن نموذج مثالي غالباً، لأن استقرار الخبرة والواقع السياسي في العديد من الدول يوضح أن السياسات العامة بها لا تتوفر على الكثير من هذه الخصائص، فمنها مثلاً ما لا يراعي في تحديد الأهداف ووسائل التنفيذ مدى توفر الإمكانيات، وهذا يجعل السياسات العامة مجرد حبر على ورق، أو أنها بعيدة عن الكفاءة في حال تنفيذها، كذلك فإن عدم الاستقرار السياسي يجعل من السياسات العامة

عرضة للتبديل خاصة مع تعاقب الحكومات (كما هو الحال في الجزائر كلما جاءت حكومة لعنت أختها)، وهذا يحول دون تحقيق خاصية استمرارية السياسة العامة مما يجعلها بعيدة عن تحقيق الهدف المحدد، وضمن الحديث هاهنا عن عراقيل تحقيق منظومة خصائص السياسة العامة، نجد أيضا عدم خضوع بعض الأنظمة لتوجهات الجماعات الضاغطة، وكذا استيراد بعض السياسات من الخارج الأمر الذي ينجر عنه الفشل الذريع في تنفيذها، مما يؤكد على أن تكون السياسة العامة وليدة بيئتها تخضع لقيم مجتمعا.

### مكونات السياسة العامة:

إن هيكله السياسة العامة ترتبط وتتشكل عبر منظومة من المكونات والعناصر، تمثل حصيلة لجملة مفاهيم سلوكية مترابطة ومتفاعلة ومكملة لبعضها البعض، تتبع من الفهم الأكاديمي التحليلي النظري والتطبيقي لماهية وطبيعة السياسة العامة، وهذا يستلزم الدقة في كشف مكوناتها أو متضمناتها من خلال التطرق إلى أهم العناصر الأساسية والتي أجمع عليها معظم المفكرين وهي:

أ. المطالب السياسية Political Demands: تمثل المطالب حاجات الأفراد والمجتمع وتفضيلاتهم المتنوعة، حيث تتوجه إلى النظام السياسي في صورة مطالب تستدعي استجابة السلطات لها بصورة أو بأخرى، وتعمل الأبنية والتنظيمات الموجودة على تنظيم حجم وتعدد هذه المطالب، ومن أمثلة هذه البنى: الجماعات الضاغطة والأحزاب السياسية وقادة الرأي ووسائل الإعلام، فهي بذلك تشمل كل ما يُطرح على المسؤولين من جانب الآخرين سواء كانوا من الأهالي أو

من الرسميين الفاعلين في النظام السياسي، أو هي الإجراءات التي تطالب الجهات العامة أو الخاصة الحصول عليها أو إنجازها من قبل الموظفين الرسميين في الدولة بخصوص قضية ما، وتختلف هذه المطالب في طبيعتها فقد تكون رغبة المواطنين أو المشرعين بأن تقوم الحكومة بعمل شيء ما، أو قد تكون اقتراحا لإجراء معين بخصوص قضية ما، مثال ذلك ما طالبه مجموع الأساتذة التربويين أثناء إضراب 2004/2003م في الجزائر بشأن إعتقاد النقابة الممثلة لهم، واقتراح تشكيل قانون خاص بالأستاذ يضمن عدة حقوق تؤمن وضعهم الإجتماعي.

ب. قرارات السياسة Policy Decisions : القرار مفهوم يدل على وجود عملية يتم فيها انتقاء بديل واحد أو عدد من البدائل من بين مجموعة من البدائل وتعد النظرية القرارية من النظريات الجزئية وليس نظرية كلية، لأنها تركز على الجانب الجزئي من النظام السياسي كنظام كلي، وهذه النظرية تعني الدراسة المتفحصة والشاملة لمختلف العناصر التي يجب أن تؤخذ في الاعتبار عند تحليل سياسة معينة.

والقرارات السياسية تمثل ما يصدره المسؤولون الحكوميون المخولون قانونيا لإصدار الأوامر والتوجيهات المعبرة عن محتويات السياسة العامة، وتشمل تلك القرارات على الأطر التشريعية التي تتخذ صيغة القوانين، أو إصدار الأوامر لأغراض التنفيذ ومباشرة التطبيق، أو وضع القواعد التنظيمية الموجهة لأعمال الإدارة، أو تقديم التفسيرات الإجرائية للعملية القضائية حيال تطبيق القوانين.

ج. إعلان محتويات السياسة Policy Contents Advertisement: وهو التفسير الرسمي لمضمون السياسة العامة والذي يشتمل على القوانين التشريعية والأوامر التنفيذية والرسائل والقواعد والتنظيمات الإدارية، أقوال الموظفين الرسميين المعبرة عن اتجاهات الحكومة وما تنوي القيام به، وقد يكون وصف السياسة ومضمونها غامض، كما قد يحصل التناقض عند شرحها أو شرح مضمونها في المستويات المختلفة أو في السلطات أو الوحدات الإدارية، مثال ذلك التناقض الحاصل بين سياسة خوصصة شركة "سوناطراك"، وسياسة تأمين عمل العمال في الجزائر.

د. مخرجات السياسة Policy Outputs: هي مجموعة الأفعال والقرارات الملزمة والسياسات والدعاية التي يخرجها النظام السياسي، فهي ردود أفعال النظام أو استجابته للمطالب الفعلية أو المتوقعة التي ترد إلى النظام من بيئته، أي أنها الإنعكاسات المحسومة الناتجة عن السياسة العامة، في ضوء قرارات السياسة والتصريحات التي يلتمسها المواطنون عن الأعمال الحكومية، بمعنى المؤشرات الملموسة المنجزة كنتيجة للقرارات المتخذة، أي ما تتجزه الحكومة مقارنة بما تدعي القيام به مستقبلا، وهنا نفرق بين ماهية السياسة الحقيقية وما ينبغي أن تقوم عليه.

هـ. العوائد أو آثار السياسة: Policy Impact : وتمثل العوائد المحصلة أو النتائج التي يتلقاها المجتمع من تطبيق السياسة العامة سواء كانت مقصودة أو غير مقصودة، حيث لكل سياسة تم تنفيذها آثار معينة والناتجة من اتخاذ أو عدم اتخاذ إجراءات محددة من قبل الحكومة مثلا: سياسة العقود ما قبل التشغيل يتم

قياسها بعدد المستفيدين منها، ومن حقق من خلالها وظيفة مستقرة، لكن ما هي النتائج الحاصلة من مثل هذه السياسة؟ هل تساعد في تخفيف حدة البطالة؟ وزيادة الشعور بالرضا والأمن الإجتماعي.

## 6. مستويات ومجالات السياسة العامة:

### 1.6. مستويات السياسة العامة:

إن صنع السياسة العامة عملية يشارك فيها العديد من الفاعلين على اختلاف موضوعاتها، لكن بعض السياسات تحظى باهتمام بالغ من طرف الجماهير وتستقطب فئات عديدة، في حين لا تجد بعض السياسات الأخرى أي اهتمام لذلك فإن السياسات العامة تتعدد، وقد ميز "جيمس أندرسون" بين ثلاث مستويات للسياسات العامة تبعا لمستوى المشاركة في اتخاذها ونطاقها وطبيعتها موضوعها، وذلك حسب ما يلي:

أ. المستوى الجزئي للسياسة العامة: السياسة الجزئية Micro Politics تحدث عندما يحاول فرد مع جهة إدارية استصدار أمر إداري لصالحه أو إعفائه من متطلبات قانون ما، فمثلا تبحث شركة ما عن تغيير حسابات الضرائب عليها أو تحاول منطقة ما الحصول على منحة لبناء مطار، هذه الأمثلة يجمع بينها الخصوصية والمحدودية وعدم العمومية، فهي إما لفرد أو لشركة أو لمنطقة صغيرة، ومهما كانت فائدتها عظيمة فإن المنتفعين منها والمشاركين فيها هم قلة مقابل بالكل الذي لم يتأث فكثير من القرارات التي تصدر من هذا النوع لصالح

جهة معينة أو أشخاص معدودين، بتأثير شخصي من قبل المستفيدين، أو أحد الموظفين في الجهاز الحكومي أو نواب، فهي لا تتطلب تهيئة موارد وإمكانات كبيرة لتنفيذها، ولا تلفت اهتمام أجهزة الإعلام والرأي العام.

ب. المستوى الكلي للسياسة العامة: السياسات الكلية Macro Politics وهي سياسات تحظى باهتمام جماهيري واسع النطاق، حيث تتجذب إليها شرائح وقطاعات كبيرة من أبناء المجتمع، ولا تكون محل نقاش كبير في بدايتها إلى أن تنتقل إلى مستواها الكلي الواسع، الذي يجعلها تتميز بالتشابك والتعقيد وتدخل كل الفاعلين السياسيين الرسميين وغير الرسميين فيها، من أحزاب سياسية وجماعات ضاغطة ووسائل الرأي العام ومنظمات المجتمع المدني، مثال ذلك حيثيات قضية إضراب الموسم الدراسي 2004/2003م الذي يعد قضية عامة تدخلت فيها عدة أطراف، وأخذت اهتمام كافة الشرائح الاجتماعية، ليتقرر في الأخير تدخل رئيس الحكومة "أحمد أو يحي"، وبعدها سن عدة قوانين لحل هذه القضية وتتميز هذه السياسات العامة الكلية بالآتي:

- أنها تتسم بالوضوح النسبي لموضوعاتها، وبسهولة التباحث حولها.
- تعدد الجهات الرسمية الداخلة في مناقشتها الحكومية.
- تستدعي اهتمام رئيس الحكومة وتدخله، كطرف مشارك في حسمها، نظرا لأهمية القضية المستجدة ولارتباطها بالمصلحة العامة.
- أنها سياسات عامة تتطلب نوعا من التوازن أو التوفيق بين الخيار العام الذي يمثل رغبة شرائح المجتمع، وبين خيار السياسة الذي يمثل التعبير الفعلي لتوجه صانعي السياسة العامة.

ج. المستوى الفرعي للسياسة العامة: السياسة الفرعية Subsystem Politics وهي سياسات ذات طبيعة وظيفية وتنظيمية، تركز على القطاعات التخصصية كالموائى والطيران المدني والبنوك، وتشتمل على طبيعة العلاقات والتفاعلات المتبادلة بين لجان البرلمان والجماعات المصلحية، والنظم الفرعية تظهر لكون موضوعات السياسة العامة لا تثير دائما اهتمام كل الأفراد.

تمثل السياسة العامة نتاج التطور الحاصل في ميدان العلوم الاجتماعية، ودراسة السياسة العامة كغيرها من الدراسات شكلت جدلاً كبيراً بين الباحثين حول ما هيتهها والموضوعات التي تتناولها، لذلك تعددت التعريفات حول فهم السياسة العامة والإحاطة بجوانبها المتعددة في كونها تمثل الجانب الأدائي للحكومة والفعل السياسي أو أنها ترتبط بكافة جوانب النظام السياسي ولا تقتصر على دور الحكومة، لذلك أختلف الباحثون في تعريفاتها والتي بلغت أكثر من أربعين تعريفاً.

من هنا تكون مهمة ألا حاطه بالسياسة العامة وإعطاءها مفهوم محدد مهمة صعبة، نوعاً ما، ذلك لتعدد وظائف الأنظمة السياسية والمتغيرات المؤثرة بتلك الوظائف، والدور المتنامي للمجتمع مما جعل من السياسة العامة ليست مهمة النظام السياسي فقط وإنما إبراز تأثير المجتمع في عملية رسم وتنفيذ السياسة العامة ومراقبة الأداء الحكومي.

ومن أجل ألا حاطه بمفهوم السياسة العامة يمكن تناول هذا المفهوم من خلال التركيز على التعريفات التي أسبغت على السياسة العامة الجانب التشريعي والتي وصفت السياسة العامة على أنها (قرار أو مجموعة قرارات سياسية)، والجانب

التطبيقي والتنفيذي الذي ينظر للسياسة العامة كونها (خطط وبرامج عمل تنفيذية)

وبالنسبة للسياسة العامة في إطار التشريع فقد عرفت بأنها (مجموعة قرارات يتخذها فاعلون معروفون بهدف تحقيق غرض عام).

هنا تبدو الإشارة إلى الفاعلين المعروفين بدلاله المؤسسات التي تكون مهمتها اتخاذ القرارات هذه المسالة ترتبط بالأجهزة العليا في النظام السياسي التي تكون مهمتها الأساسية هي سن التشريعات واتخاذ القرارات، كالسلطة التشريعية.

كذلك عرفت السياسة العامة وفق هذا المنطلق بأنها (قرار دائم يتميز بثبات السلوك الذي يترتب عليه كما انه يمثل وجهات نظر أولئك الذين اتخذوا القرار والذين يلتزمون به).

وهذا يظهر في النظم الديمقراطية، وكون السياسة العامة ترتبط بعملية اتخاذ القرار، فمن الضروري تحديد أبعاد العلاقة بين السياسة العامة وصنع القرار (فالقرار اختيار أحد البدائل المطروحة لمواجهة موقف معين.. وعملية الحكم تقتضي اتخاذ العديد من القرارات.. ولضمان الحد الأدنى من التنسيق، (بين القرارات)، عملت الدول على وضع نظام هرمي بمقتضاه تكون القرارات فردية تابعة لمجاميع قرارية أسمى وأكثر تجريدا تسمى السياسات، فكأن السياسة هي بمثابة مرشد للقرارات الخاصة بمشكله أو ميدان معين) (10).

وكون السياسة العامة تعبر عن قرار أو مجموعة من القرارات فلها خصائص معينة منها:

1) أنها قرار تتخذه الحكومة، بمعنى أنها تختار من بين أساليب بديله أسلوبا معينا لتحقيق الأهداف المنشودة.

2) أن القرار يتميز بالثبات أي الدوام أو عدم التغير النسبي، ما دامت السياسة العامة لم تتغير.

3) أن تطبيق السياسة العامة عام وشامل وبنفس الأسلوب على كل أفراد المجتمع الذين تخدمهم هذه السياسة .

4) أن السياسة العامة تتخذ بالتشاور بين كافة المسؤولين الحكوميين وغير الحكوميين، أو على الأقل أنها تعبر عن وجهات نظرهم جميعا .

5) أن السياسة العامة عملية ديناميكية مستمرة دائمة التطور والتغير<sup>(11)</sup> .

ومن الناحية التنفيذية والتطبيقية عرفت السياسة العامة على أساس الأداء الحكومي وتنفيذ القرارات، لذلك عرفت بأنها (برنامج عمل هادف يوجه ويرشد الفاعلين المتعاملين مع مشكله أو قضيه تثير الاهتمام).

أيضا عرفت بأنها (خطط أو برنامج أو أهداف عامة أو كل هذه معا يظهر منها اتجاه العمل الحكومة لفترة زمنية مستقبلة وبحيث يكون لها مبررتها، وهذا يعني أن السياسة العامة هي تعبير عن التوجه السلطوي أو القهري لموارد الدولة والمسؤول عن التوجيه الحكومي) .

أذن تصاغ السياسة العامة لتحقيق أهداف، أو تأسيس قيم، أو إشباع حاجات، وهي تشير إلى إطار عام للفعل، هذا الفعل يقوم على، تحديد أو تعريف المشكلة

التي تواجه المجتمع وصياغة الحلول لها واتخاذ القرار وتطبيق البرنامج وتقييم نتائج والفعل أو الأداء الحكومي.

وخطوات عمل السياسة العامة منذ بداية اتخاذ القرار مروراً بعملية أعداد الخطط والموازنات والرسم والتنفيذ لتكون بمنأى عن البيئة المحيطة بالسياسة العامة الداخلية والخارجية، لان إهمال تلك البيئة بما تحتويه من عوامل اقتصادية وسياسية واجتماعية يؤدي إلى فشل السياسة العامة في الوصول إلى تحقيق مصلحة المجتمع.

ثالثاً/ تطور السياسة العامة :

حتى عهد قريب كان موضوع السياسة العامة موضع اهتمام بعض الأوساط الجامعية في الولايات المتحدة فحسب، أما الجامعات الأخرى في أنحاء العالم المختلفة فكانت وما تزال تتمسك بالمفهوم التقليدي (النظام السياسي) وعبره مؤسسات الدولة وهيئاتها والقوى الاجتماعية والاقتصادية والفكرية والسياسية، والواقع أن النظام السياسي الذي كان شائعاً في الأوساط الجامعية في الماضي هو تعبير قانوني قبل كل شيء ... غير أن هذا المفهوم القانوني تراجع منذ فترة ما بين الحربين العالميتين بسبب الانتقادات العنيفة التي وجهها إليه علماء السياسة السلوكيين وكذلك علماء السياسة الذين فضلوا تعبير أنظومة، أو نسق (system) وبخاصة بعدما طرح (هارولد لا سول) نظريته الموسومة "علم الأنظومة" .. ف جاء مفهوم الأنظومة السياسية، ليعبر عن مجموعة أدوار مترابطة، وتفاعلات عناصر مختلفة، وتخصيص للمصادر الموجودة في المجتمع بناء على قوانين .. لذلك أصبحت غاية السياسيين تنصب على تعيين أهداف المجتمع كالبحت عن الهيبة والنفوذ والأمن للبلاد والرفاه الاجتماعي وتعاضم سلطتهم على الجماعات الأخرى

وزيادة مشاركة المواطنين في السياسة وما شابه ذلك، وهذه الأمور تتطلب أعمال ملزمة كتشريع القوانين وتنفيذها وتطبيق سياسة خارجية فاعله وكذلك تبني سياسة حكيمة للدفاع الوطني وفرض الضرائب<sup>(15)</sup> .

لذلك جاء أهميه دراسة السياسة العامة لتعبر عن أدائية النظام السياسي في تحقيق مثل تلك الغايات المشار إليها، وأصبحت أهميه دراستها ضرورة ملحه تقتضيها اعتبارات علميه ومهنية (إدارية) وسياسية، وهذا ما أشار إليه (توماس داي) في كتابه (under standing public policy) بالقول أن هناك ثلاث أسباب رئيسة لدراسة السياسة العامة وهي:

1) أسباب علميه بحثة، وهذه تتيح فهم أسباب ونتائج القرارات السياسية لتعميق المعرفة بالمجتمع والمجتمعات الأخرى فدراستها، باعتبارها متغير تابع، تتيح البحث في القوى البيئية وخصائص النظام السياسي ودورها في صياغة السياسات العامة، كما أن دراستها باعتبارها متغير مستقل، تدفع إلى البحث في تأثير السياسات العامة على البيئة والنظام السياسي، وكلها تؤدي إلى فهم أفضل للروابط بين البيئة والعمليات السياسية والسياسة العامة.

2) أسباب مهنية، ذلك أن فهم أسباب ونتائج السياسات العامة تسمح بتطبيق المعرفة العلمية على المشاكل العملية، فدراسة السياسة العامة مهنية، تقتض ألا جابه على تساؤل وهو ما هي السياسات الملائمة للوصول إلى الأهداف المرجوة؟

3) أسباب سياسية، وهذا يشير إلى تبني أفضل السياسات لتحقيق الأهداف العامة، فعلم السياسة لا بد له من دور يلعبه في مواجهه الأزمات التي يمر بها المجتمع، وعلماء السياسة ملزمون أخلاقيا بالعمل على تطوير السياسة العامة وإثراء النقاش السياسي عن طريق دراسة الأداء الحكومي في الميادين المختلفة .

ونظرا لأهمية دراسة السياسة العامة جاءت أكثر الدراسات الغربية لتؤكد على ذلك (حيث انتقل التركيز من المؤسسات إلى العمليات والسلوك، وهو ما تتبع دراسة الأسس الاجتماعية والنفسية للسلوك الفردي والجماعي وأنماط سلوك الفاعلين السياسيين من قادة ووزراء ونواب ورجال قضاء، لقد أصبح التحليل السياسي يرصد ويفسر العمليات والتفاعلات التي تقرر السياسة العامة دون البحث في العلاقة بين العمليات ومحتوى تلك السياسة .

أما في السابق فكان الاهتمام منصبا، على دراسة المبررات الفلسفية لوجود الحكومة وبنائها التنظيمي من دستور وشكل نظام الحكم وسلطات ومسؤوليات الحاكم ودور السلطات الثلاث والمؤسسات التي تتولى رسم السياسة العامة... دون البحث في مضمون السياسة العامة وكيفيه تحليلها وتقييمها .

وازدادت أهميه دراسة السياسة العامة مع تطور حركه ما بعد السلوكية.. حيث انصب اهتمام علم السياسة نحو السياسة العامة وافرز لها حيزا كبير ومعالجتها من عدة اتجاهات من حيث الأنواع والمحتوى والأعداد والتنفيذ والتقييم في ضوء أثارها المتوقع وغير المتوقعة على المجتمع وعلى النظام السياسي .

وترتب الاهتمام بدراسة السياسة العامة وتطورها في حقل علم السياسة إلى تطور الاهتمام بدراسة بدارسه علم الإدارة وتغير كثير من المفاهيم المتعلقة بالإدارة العامة نتيجة للتطور الحاصل في السياسة العامة، وأصبح من الصعب القيام بسياسة عامه دون أن يكون هناك جهاز أداري يأخذ على عاتقه مهمة تحقيق متطلبات السياسة العامة، لذلك أصبح ينظر للعلاقة بين السياسة العامة والإدارة على كون (السياسة العامة تمثل مخرج أساسي للحكومة في النظام السياسي وهي في نفس الوقت مدخل أساسي للجهاز الإداري داخل نفس النظام

السياسي .. فلا توضع سياسة عامة إلا نتيجة جهد العديد من المؤسسات والإجراءات التي تختلف من نظام سياسي إلى آخر ألا أنها في النهاية تمثل الاتجاه الأساسي للعمل أمام الجهاز الإداري).

أن تطور الاهتمام في السياسة العامة جاء من خلال تأثير الدراسات والمناهج العلمية وإضافاتها لعلم السياسة وكيفيه نظرتها إلى العملية السياسية أداء النظام السياسي، فكان لكل منهج أو مدخل دوره في تطور حقل السياسة العامة وفقاً لمنطلقاته الخاصة، سواء كان منهج نخبوي أو جماعي أو نظمي أو يقوم على اختيار السياسات الكفوءة، في فهم السياسة العامة .

## المحور الثاني: المؤسسات الرسمية وعملية صنع السياسة العامة

### 1- صنع السياسة العامة:

إن عملية صنع السياسة العامة عملية حيوية ومركبة معقدة وديناميكية، لأنها تستبطن تأثيرات ومتغيرات مختلفة باعتبار أن السياسة العامة هي محصلة تفاعل أدوار وأطراف متعددة من مؤسسات حكومية وأحزاب سياسية وجماعات مصالح، وكل أطراف بيئة السياسة العامة، فهي تحتوي على مجموع من الاتصالات والمساومات والضغوطات، يمارسها كل أطراف النظام السياسي، وهي بذلك تستهدف تحقيق درجة من التوازن بين كافة الأطراف، لذلك فهي تعد عملية حيوية حساسة وبالغة التعقيد، وجب تفصيلها لفهم خباياها.

أولاً / الدستور والسياسة العامة :

يعرف الدستور (بأنه نسق أو جسد المبادئ الأساسية طبقا له تتشكل وتحكم أمة أو دولة أو نظام سياسي) ، وهو أيضا يشير إلى (مجموعة قواعد متفق عليها تصف تنظيم حكومة بلد ما).

وتعتبر مجموعة القواعد تلك، القواعد الأساسية التي تحكم طريقة اتخاذ القرار، وتضع أدوار صنع السياسة وتقسّمها إقليميا ووظيفيا وما شابه ذلك... ويضع (الدستور) شروط السباق السياسي، حيث يسعى الأفراد والجماعات للتأثير في السياسات بالعمل ضمن إطار تلك الأحكام . ففي غياب مجموعة شرعية من الترتيبات لبلورة القضايا، ودراستها، ومناقشتها، ثم اتخاذ قرار من بين عدد من وجهات النظر، فإن الحكومة قد تنهار، وقد تتخذ القرارات بالقوة .

ويعد وجود الدستور علامة بارزة على حداثة ألا نظمه السياسية واستقرارية مؤسساتها، لان وجود الدستور يمثل الخطوة الأولى نحو بناء المؤسسات الديمقراطية .

فالدستور له أهميه كبيره كونه يحدد مجموعة من المسائل الرئيسية، مثل العلاقة بين السلطات، وحقوق المواطنين وواجباتهم، وضوابط تعديل الدستور وإجراءاته.. ويعتبر احترام أحكام الدستور شرطا ضروريا لإسباغ المشروعية على القوانين والأحكام القضائية .

ووجود الدستور له دور كبير في مراقبة أعمال الحكومة وآلية صنع السياسة العامة (فالمنهج المعتاد في وصف الحكومة هو بالرجوع إلى دستورها... فالدستور الأمريكي، على سبيل المثال، يعطي المحكمة العليا السلطة النهائية في تقرير ما يمكن للحكومة أن تفعله أو لا تفعله):

ويطرح (جورج بيردو) فهمه للدستور، بالإشارة إلى أن للدستور مضمون مزدوج فهو يحدد :

أولاً/ الأشخاص أو الهيئات الحاكمة التي يكون لها القدرة على التصرف واتخاذ القرارات باسم الدولة ويحدد لهم اختصاصاتهم وكذلك كيفية ممارستها .

ثانياً/ يحدد مذهب التنظيم الاجتماعي والسياسي الذي تمثله السلطات الحاكمة وكذلك الاتجاه الفلسفي والأيدولوجي الذي ينبغي أن تعمل في إطاره منظمات أو سلطات الدولة .

ويعمل الدستور في أي نظام سياسي وفقاً لأيدولوجية سياسية تعكس المبادئ والقيم التي يتبناها النظام السياسي وانعكاس تلك الأيدولوجية في صنع السياسات العامة من خلال علاقتها مع المجتمع ونوعية الثقافات السياسية التي يتبناها ذلك المجتمع وآلية عمل المؤسسات الرسمية وتطبيقها لأيدولوجية النظام السياسي .

وبشير مصطلح الأيدولوجية إلى (نسق من المعتقدات والمفاهيم والأفكار الواقعية والمعيارية على حد سواء، ويسعى في عمومة إلى تفسير الظواهر الاجتماعية المركبة من خلال منظور يوجه ويبسط الاختيارات السياسية والاجتماعية للأفراد والجماعات) .

والأيدولوجية لها دور مهم في حركة الأنظمة السياسية وفعاليتها وقدرتها التأثيرية (فلا توجد دولة دون أن يكون لها إطار أيدولوجي واضح وصريح، فالنظم السياسية لا تعمل بشكل عشوائي، وإنما تعمل في إطار من المعتقدات والتوجيهات السياسية التي تعرب عنها صراحة كان يقال أن النظام اشتراكي، أو ليبرالي، أو ديمقراطي....، أو تتركها ضمناً يكشف عنها شكل الفعل الاجتماعي

الذي يصدر عن الدولة، وينسحب هذا القول إلى النظم السياسية كافة بصرف النظر عن بساطتها وتعقيدها).

وكون الأيديولوجية نظام للقيم والمعتقدات والأفكار والتوجيهات الخاصة بالنظام السياسي فإن نجاحها في القدرة على نقلها إلى واقع التطبيق وبالتالي فإن نجاح السياسة العامة للدولة يكمن بدوره في مقدار تكامل العلاقة ونجاحها بين الأيديولوجية وثقافة المجتمع، حيث كلما كان هناك قدر من التفاهم والاتفاق بين النظام السياسي وأيديولوجيته وبين المجتمع مما يحتوي من ثقافات متعددة وكيفية التعبير عنها والاستجابة لها، كلما كانت السياسة العامة اقدر على النجاح، ويتوقف ذلك على صفات معينة تجعل من الأيديولوجية أكثر قدرة وفاعلية في تحقيق أهدافها.

(1) البساطة والعفوية في المبادئ، فكلما كانت مبادئ الأيديولوجية أكثر بساطة وعفوية وقل تعقيد، حققت انتشار أكبر وذلك نتيجة البساطة التي تجعلها في متناول المدرك كافة، وكذلك نتيجة العمومية التي كل إنسان يجد فيها شيئاً يحقق من خلاله ما يريد .

(2) الاتفاق النسبي مع الثقافة السياسية، والثقافة السياسية لمجتمع ما، إنما تعكس تاريخ ذلك المجتمع وخبرات أفراد وطبقاته وفئاته السياسية عبر الزمان، وعلى ذلك، فكلما كانت الأيديولوجية السياسية المطروحة أكثر قرباً من الثقافة السياسية، تكون هذه الأيديولوجية أقرب إلى الانتشار والفاعلية .

(3) الاتفاق مع مصالح الجماعات المكونة للمجتمع.. فعلى الأيديولوجية أن تكون ذات مضمون تجد فيه مختلف طبقات وفئات المجتمع الرئيسة ما يعكس أهدافها ويعبر عن آمالها ويحقق مصالحها، وليس معنى هذا القول، أن تكون

الأيدولوجية توفيقية أو تلفيقية، بل على العكس من ذلك، أن تكون ذات صيغه تعبر عن مجمل أهداف الأمة.. فكلما كانت الأيدولوجية ذات مضمون قومي اشمل يتجاوز ويشمل الجماعات الفرعية تكون اقدر على التعبئة وأكثر قبولا، وبالتالي اقدر على تحقيق الأهداف .

ويحاول النظام السياسي أيجاد قدر من التفاهم والاتفاق العام بينه وبين المجتمع بشكل يعطيه القدرة والفاعلية في الحركة والتأثير وتنفيذ سياساته العامة (فالنظام السياسي يسخر كثيرا من أجهزته الحزبية، والتعليمية والاتصالية، على وجه الخصوص، لنشر الأيدولوجية السائدة، وخلق قدر من الاتفاق العام يتبلور حول الأفكار الأساسية لهذا النظام).

وترتبط بالأيدولوجية مسألة هامة هي الثقافة العامة للمجتمع وطبيعة العلاقة بينهما فيما إذا كانت قائمة على التلاحم وال جذب أو التنافر والتباعد وتأثيرات ذلك في السياسات العامة التي تتبعها الدولة ونجاح تلك السياسات في الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية .

وتتبع أهمية الأيدولوجية.. من قدرتها على تحقيق التعبئة والتماسك الاجتماعي، فهي أداة للتمييز بين الذات والغير أو بين الأنصار والخصوم، وهي تصوغ خطابها تبعا لذلك بحسب نوعية متلقيه، ونجاح الأيدولوجية يتحدد بقدرتها على الجمع بين الاستدلال العقلي والشحن الوجداني، وكذلك بما تقدمه من حلول ممكنة لأهم مشكلات المجتمع.

لكن قابلية والتعبئة والتماسك هذه ليست عامة في جميع الأيديولوجيات وإنما تتوقف على نوعية الأدوات والوسائل التي يستخدمها النظام السياسي في دعم أيديولوجيته وسياساته وبمدى تفاعل المجتمع بثقافته العامة مع تلك الأيديولوجية .

وتشير الثقافة السياسية إلى (مجموعة القيم والمعتقدات الأساسية السائدة في أي مجتمع والتي تميزه عن غيره من المجتمعات وتخلق نوعا من الملائمة الاجتماعية لسلوك الأفراد، وتعطي للعمليات السياسية شكلا ومضمونا بالطريقة نفسها التي تعطي بها الثقافة بوجه عام ملائمة للحياة الاجتماعية).

وتكمن العلاقة بين الأيديولوجية والثقافة السياسية من خلال طبيعة تعامل النظام السياسي مع المجتمع بما يحتوي من ثقافات وتفاعل الأخيرة معه، ومقدار ما اكتسبه أيديولوجية النظام السياسي نفسها من الخصوصية الثقافية للمجتمع، لذلك يعمل النظام السياسي في إطار توحيد وتقوية علاقته مع المجتمع وإجماع وتعبئة الفئات المختلفة حوله من أجل النجاح في تنفيذ السياسات العامة، وهو ما يسمى بالجمعة السياسية التي تشير إلى (تلقين النظام السياسي لأفراده القيم والعواطف والتوجهات التي تتيح لهم تولي أدوارهم المطلوبة منهم، والجمعة السياسية هي أداة لترسيخ الإجماع، هدفها الاستقرار العمودي لطبقه على أخرى في المجتمع من أجل ضمان الاستقرار في المجتمع وسيادة التناغم والتلاحم والسلام المدني).

وعلى ضوء طبيعة الوسائل المستخدمة ونوعيه العلاقة مع المجتمع تتعدد الثقافات السياسية بين مشاركة أو خاضعة أو ثورية أو لا مبالية وهي تعكس بالمحصلة طبيعة النظرة والتعامل مع السياسات العامة للدولة.

ففي ظل (الثقافة السياسة المشاركة) يكون المواطن على درجة من الوعي السياسي ويكون لديه ميول للاهتمام بالعملية السياسية بالإضافة إلى قدرته في التأثير فيها، حيث تعد هذه الثقافة (إحدى الأدوات الأساسية في بناء المجتمع السياسي، الذي أساسه اتفاق أبناء المجتمع على شكل العملية السياسية بالتزام النخب الحاكمة بعدم تجاوزها لحدود السلطة السياسية الشرعية، مع التزام أفراد المجتمع بالمقابل، بقرارات هذه السلطة، لتحقيق أهداف عامة تتجاوز المصالح الفرعية للقاعدة الاجتماعية التعددية).

فالمواطن له وعيا سياسيا، ولديه معلومات وله وضوح رؤيا جيدة للنظام السياسي ككل ومدخلاته ومخرجاته إضافة إلى مشاركته الفاعلة في السياسة، وتصوره وأيمانه بأهمية دور الفرد ودور الجماعة في صنع السياسات والتأثير فيها.

وفي إطار هذا النوع من الثقافة تكون السياسة العامة للدولة اقرب إلى النجاح لطبيعة العلاقة القائمة على التفاهم والحوار بين النظام السياسي والمجتمع مما يعني قبول المجتمع بالعملية السياسية وبالكيفية التي يصنع بها النظام السياسي

السياسة العامة، مقابل استجابة النظام السياسي للمطالب المجتمع وهو ما يؤدي بالمحصلة إلى ترسيخ شرعية النظام السياسي واستمراريته واستقراريته .

أما بالنسبة (للتقافة السياسية الخاضعة)...ففيها يكون المواطن واعيا على نحو قوي بالنظام السياسي وما يصدر عنه من أعمال قد يحبها المرء أو يكرهها، ولكن ليس له إلا شعور ضئيل التطور بالمؤسسات التي تأخذ على عاتقها تحقيق المطالب الاجتماعية، وكذلك شعور مجرد بفعاليتها السياسية شخصيا، والواقع أن المؤسسات في مثل هذه الثقافة ضئيلة الاستجابة إزاء حاجات الأفراد.

والفرد في إطار هذا النوع من الثقافة يشك في قدرته على التأثير في السياسة العامة حتى لو حاول أو سعى جاهدا في ذلك، وهذا ما يجعله سلبيًا ومؤمنًا بكل ما تصدره الحكومة من السياسات.

ويبرز هذا النوع من الثقافة في الدول النامية.. حيث تبقى حالة السلطوية الفردية قائمة والتي تتمثل في احتكار السلطة، والنظام السياسي يستمد شرعيته من هذا الاحتكار، وقد تسمح بعض الأنظمة بقدر محدود من التعددية أحيانا، لكنها لا تسمح بالمعارضة المكشوفة، ولا بقيام منافسة سياسية منظمة من خارج إطار الحزب الحاكم.

أما بالنسبة (للتقافة السياسية الراضية للنظام السياسي) ففي ظل هذا النوع من الثقافة ينقسم المواطنون على بعضهم بحدّة، وغالبا ما يدور انقسامهم حول شرعية النظام وحل المشاكل الرئيسية...ويكون للمواطنين في مثل هذه الثقافة وجهات

نظر تختلف بحدّة، بالنسبة لبعض القضايا بالغة الأهمية على الأقل، مثل حدود الدولة، أو طبيعة النظام، أو العقيدة السياسية الصحيحة، ويستتبع ذلك عادة، الانضمام إلى أحزاب سياسية مختلفة أو مجموعات مصالح.. وتكون الاختلافات في الثقافة خطيرة ومؤثرة في السياسات العامة للدولة، عندما تتوحد الثقافات الفرعية مع الاختلافات في العرق أو القومية أو الدين، كما هو الحال في لبنان، حيث تكون الانقسامات خطيرة وتدوم لفترة طويلة.

ويكون التعارض بين الثقافة السياسية للمجتمع والثقافة السياسية للنخبة الحاكمة، أي التعارض بين الأيديولوجية المهيمنة والثقافة السياسية للمجتمع، سبب أساس في فشل السياسات العامة للدولة . ذلك بسبب حالة التقاطع بين الثقافتين وإعمال التغيير ورفض الوضع القائم من قبل فئات المجتمع المعارضة، مما يؤدي إلى شيوع حالات العنف وعدم الاستقرار المجتمعي، وهذا يبرز بشكل واضح في ظل امتلاك النظام السياسي لثقافة لا تعكس خصوصية المجتمع وتتعارض معه قيمياً وعدم القدرة النظام السياسي بالمحصلة على إيجاد قيم موحدة لعموم المجتمع تتناسب وخصوصية ذلك المجتمع وتعمل على تحقيق الولاء للمجتمع الشامل .

ويتضح هذا الأمر في أفريقيا وما أحدثه الاستعمار من آثار سلبية لازالت المجتمعات الأفريقية في غالبيتها تعاني منها، فالثقافة السياسية الأفريقية هي خليط من عناصر متضاربة، واهم تناقضاتها هي تلك القائمة بين نظم القيم الغربية التي أدخلتها الدول الاستعمارية والاتجاهات الثقافية الأفريقية المحلية، ففي المجال الديني يتعارض الإسلام مع المسيحية، وفي المجال الأيديولوجي ظهرت أشكال

متعددة من الفلسفات السياسية، انحصر معظمها في أقصى الخط الراديكالي (اليساري) وضمت خليطا من القومية، والاشتراكية، والماركسية... هذا بالإضافة إلى الفوارق الإقليمية و العرقية).

أما بالنسبة للنوع الآخر من الثقافة السياسية فهو (ثقافة اللامبالاة السياسية)، وفي هذا النوع من الثقافة لا يقيم الأفراد أي علاقة مع النظام السياسي، أما لضعف الوعي السياسي لديهم وعدم توفر معلومات سياسية كافية عن طبيعة العملية السياسية واعتقادهم بأنهم لا يستطيعون التأثير في عمل الحكومة، أو عدم الاهتمام أو الاكتراث بالعملية السياسية أو نتيجة لحاله الانتعاش والترف الاقتصادي وعدم الرغبة في أحداث التغيير في العملية السياسية، وهذه الحالة الأخيرة تبرز في البلدان المتقدمة، حيث أن اللامبالاة السياسية والتبذد السياسي والاعتزاز السياسي، أن وجد فيها فهو يعبر عن رؤية نجمت عن عوامل داخلية في الفرد نفسه، وعن شخصيه انعزالية، وهذه العوامل هي التي شكلت رؤيته المحرفة للواقع الخارجي وهو وضعها أمامه ليبرر سلوكه ومشاعره، لان الواقع الحقيقي آنذاك يكون عكسيا، فالنظام السياسي لا يمنع أحدا من المشاركة، بل أن المناخ العام يرحب بها، فإذا امتنع المواطن عن هذه المشاركة أو نفر منها، فالمشكلة لا تكون في واقع النظام السياسي والاجتماعي، بل فيه شخصيا.

أو في طبيعته الاستقرار السياسي والرفاهية الاقتصادية وسيادة الأمن التي تجعل الفرد بعيدا عن هموم العملية السياسية وليست لديه أي رغبة في تغيير وضع سياسي معين لما يحقق له من فائدة .

ففي ظل هذا النوع من الثقافة وفي إطار الدول المتقدمة لا يسعى الفرد إلى تغيير أو التأثير في السياسات العامة للدولة طالما أن تلك السياسات تحقق بالمحصلة مصلحته الشخصية ضمن إطار المصلحة العامة للمجتمع.

أما في الدول النامية فإن مظاهر اللامبالاة والتبذد السياسي تبرز من حيث كون (توجهات المواطن نحو المواضيع السياسية ضعيفة للغاية، فهو لا يربط نفسه بأي طريقة إيجابية بالمؤسسات السياسية الوطنية ولا القضايا السياسية الوطنية، إذ يشعر انه غير مؤثر فيها) ، وهنا يكون رد فعل المواطن على المشاركة في السياسة العامة سلبي وضعيف لقناعته بعدم القدرة على التأثير فيها من جهة وان النظام السياسي لا يبيح تلك المشاركة من جهة أخرى، ولعل هذا يعود إلى طبيعة الإطار السياسي الذي تعيش فيه غالبية البلدان النامية، من حيث (انعدام المناخ الديمقراطي السليم، وضعف العمل الدستوري وسيادة نمط الحكم الفردي... فضلا عن أن البنية السياسية تتصف بغياب أو ضعف مؤسسات المشاركة، كالمجالس النيابية والأحزاب والمنظمات الجماهيرية).

وفي مثل هذه الأوضاع قلما تتجح السياسات العامة في تحقيق الأهداف المطلوبة لأنها لا تتبع من المصلحة العامة بقدر ما تتبع من مصالح النخبة الحاكمة وتوجهاتها فلا دور يذكر للمواطن في رسم أو صنع السياسات العامة والقاعدة المجتمعية همشت إلى حد كبير لصالح احتكار السلطة وانفراديتها .

وتبرز العلاقة بين الدستور والسياسة العامة من خلال طبيعة العلاقة بين مؤسسات النظام السياسي الرسمية (التشريعية والتنفيذية والقضائية) واستقلالية كل منها وحدود صلاحياتها واختصاصاتها، أي من خلال طبيعة العملية السياسية وأداء النظام السياسي وإمكانات تطبيق المبادئ الدستورية والتي على ضوءها يتحدد نجاح أو فشل السياسة العامة للدولة.

فكلما كانت السياسة العامة مستندة في صنعها إلى القواعد الدستورية ولا تتجاوز أي مؤسسة من مؤسسات النظام السياسي على الدستور كلما كانت السياسة العامة اقرب إلى النجاح واقرب إلى تحقيق متطلبات ومصالح المجتمع .

ويكون واقع عمل المؤسسات الرسمية وعلاقتها فيما بينها ودورها في السياسة العامة من خلال الخطوات الأساسية لأعداد السياسة العامة التي تقوم على الرسم والتنفيذ ومراقبه التنفيذ وتقييم أثار السياسة العامة. فكل مؤسسه من تلك المؤسسات تهتم بمفصل من مفاصل السياسة العامة وتعمل على تحقيقه، والأداء السياسي السليم والمتكامل لتلك الخطوات في الرسم والصنع والتنفيذ والتقييم للسياسات العامة على نحو مرن ومتوازن بين مؤسسات النظام السياسي هو الذي يكفل نجاح متطلبات السياسة العامة .

ثانيا / السلطة التشريعية والسياسة العامة :

تقوم السلطة التشريعية على توافر مجموعة الوظائف الأساسية في إطار النظام السياسي، ومن أهم تلك الوظائف هي (سن التشريع، وضع الدستور وتعديله، الوظيفة الانتخابية، الوظيفة المالية، الوظيفة التنفيذية، الوظيفة القضائية، وظيفة التحقيق، ونشر وكشف عن المعلومات)<sup>(44)</sup>.

ولعل أداء السلطة التشريعية للوظيفة التنفيذية والقضائية في الدول المتقدمة قد يشير إلى حالة تنازع الاختصاص والتدخل في عمل مؤسسات النظام السياسي، ألا انه لا يعني ذلك بقدر ما يعني الرقابة والأشراف على عمل السلطتين التنفيذية والقضائية من اجل أحداث نوع من التوازن والترابط في عمليه صنع السياسة العامة .

وتتجز الهيئات التشريعية مجموعة واسعة من الوظائف، فالمناقشات في الجمعيات التشريعية يمكن أن تساهم في عمليات التأهيل الاجتماعي، وتبلور تصورات النخبة والمواطنين، ليس بالنسبة للقضايا السياسية فحسب، بل وبالنسبة لقوانين وإجراءات النظام السياسي، ويمكن للجمعيات التشريعية أن تلعب دورا رئيسيا في توظيف النخبة، خاصة في النظام البرلماني، حيث يكتسب رئيس الوزراء وأعضاء وزارته عادة خبراتهم السياسية، وقد تكون جلسات الاستماع في اللجان، والمناقشات في قاعة الجمعية التشريعية مواقع هامة لتوضيح المصالح وتجميعها خاصة في غياب سيطرة حزب ألا غلبه أو ممارسته لهذه السيطرة<sup>(45)</sup> .

وتبرز العلاقة بين السياسة العامة والسلطة التشريعية كون الأخيرة تقوم بوضع التشريعات والقوانين والخطط في رسم سياسة معينه أو، مواجهة مشكلة معينة.

فالسلطة التشريعية تقوم بالدور المركزي لتشريع القوانين وصنع السياسات في النظام السياسي، وهذه السمة تضي على السلطة التشريعية ليس لكونها مخولة بذلك دستوريا فحسب، وإنما يستلزم الأمر الممارسة الفعلية لذلك .

ويتباين دور السلطة التشريعية في السياسة العامة تبعا للتباين والاختلاف بين ألا نظمه السياسية (مجلس العموم البريطاني، لا أهميه تذكر له، عادة، في مجال صنع السياسة، لان حزب ألا غلبه الحاكم يسيطر عليه، لكن مجلس العموم

ومناقشاته هي مراكز لتأهيل النخبة وتوظيفهم، ويلعب الكونغرس الأمريكي ولجانه دورا رئيسيا في تجميع المصالح وصنع السياسة).

ولا يقتصر الاختلاف في أداء السلطة التشريعية لدورها في السياسة العامة على صعيد المقارنة بين نظامين سياسيين أو أكثر، وإنما أيضا، على صعيد النظام السياسي الواحد وذلك تبعا لنوعيه القضايا المطروحة والتي تتطلب تشريعات وقوانين تكون ملزمة للسلطة التنفيذية أولا كجهة منفذة لتلك التشريعات .

ففي الولايات المتحدة يتباين دور السلطة التشريعية تبعا لاختلاف القضايا المطروحة للنقاش والتشريع فكثير من أعضاء السلطة التشريعية في أمريكا، بسبب عدم استمرار يتهم أو كفاية المساعدين الفنيين من حولهم، غير قادرين على التصرف باستقلالية واعتمادية ذاتية في بعض القضايا ذات الطابع التقني والمتخصص، بينما يسارعون للموافقة على تشريع اللوائح المتفق عليها في الولايات الأخرى، من جهة أخرى، فإن اللجان الدائمة في الكونغرس تمتلك صلاحيات إقرار أو صلاحيات إلغاء اللوائح وان اختلفت اللجنة مع الغالبية المسيطرة في المجلس فسياسات الضرائب والحقوق المدنية والرفاهية وعلاقات العمل صياغتها في الغالب من جانب لجان الكونغرس . أما في السياسات الخارجية فإن الكونغرس غالبا ما يحرص على الاتفاق مع الرئيس.

وإذا كان هناك تباين في أداء بعض الهيئات التشريعية عند رسم وتنفيذ السياسات العامة، فإن هناك هيئات يكاد يكون دورها ضئيل في عملية الرسم والتنفيذ، أن لم يكن مصادر لصالح السلطة التنفيذية، وهذا ما نجده في كثير أنظمة الدول النامية، حيث يبرز في ظل هذا النوع من ألا نظمه حاله دمج السلطات مع هيمنة واضحة للسلطة التنفيذية على باقي السلطات وتكون السلطة

التنفيذية هي المسؤول الفعلي عن عملية صنع السياسة العامة، وهذا يعني عدم وجود قنوات رقابه على عمل السلطة التنفيذية ويصبح هناك تداخل في الأدوار وفي عمل المؤسسات القانونية مما يقود إلى نوع من التخبط السياسي والإداري.

ثانيا/ السلطة التنفيذية والسياسة العامة :

تذهب الفكرة التقليدية في تحديد الدور الصحيح للسلطة التنفيذية إلى أن المهمة الأولى لها هي أن تتولى تنفيذ القوانين والأشرف على الإدارة وليس من مهمتها أن تضع سياسة الدولة.

ورغم كون السلطة التنفيذية ليس من مهمتها تشريع ووضع سياسة الدولة لأن ذلك محصور في السلطة التشريعية، إلا أن دور السلطة التنفيذية في غالبية الأنظمة السياسية واضح ومؤثر، فإليهما ترجع عملية اتخاذ القرار باعتبارها مرحلة نهائية للقرار من خلال رئيس السلطة التنفيذية (رئيس دولة، رئيس وزراء).

وقد أشار (جيمس اندرسون) إلى أهمية السلطة التنفيذية بالقول(أنا نعيش مرحلة يطلق عليها مرحلة الهيمنة التنفيذية، وفيها تكون فعالية الحكومة معتمدة كليا على القيادة التنفيذية في رسم وتنفيذ السياسات العامة.

ويبرز دور السلطة التنفيذية في السياسات العامة في عملية صنع السياسة العامة، خصوصا في إطار السياسة الخارجية والعسكرية، حيث دورها في غالبية الأنظمة السياسية أن لم يكن جميعها بارز بشكل كبير .

فالرئيس الأمريكي يتمتع بسلطات واسعة في مجالات السياسة الخارجية والعسكرية، بموجب الدستور، تفوق كثيرا سلطاته في المجال الداخلي، بل أن السياسة الخارجية الأمريكية تعد من صنع الرئيس الأمريكي وممارساته، بدءا من حرب فيتنام، وحتى اليوم، يعتبر الرئيس الصانع للعلاقات الخارجية والموجه لسياسات الدولة الخارجية .

ولا يقتصر دور السلطة التنفيذية في مجال رسم السياسة العامة الخارجية، فهي أيضا لها الأهمية الأولى في العملية السياسية، فقد تحزم كمدافع عن بعض المصالح المحددة، كأن يدعم الرئيس مطالب تتقدم بهما مجموعة أقلية أو أحد قطاعات العمل، أو أن يدعم رئيس الوزراء مصالح المتقاعدين ومناطق أصابها الكساد، ويتحدث أعضاء الوزارة عادة عن مصالح معينة، مثل العمل، الزراعة، الأقليات ويمكن لهم أن يلعبوا دورا حيويا كمجمعين للمصالح في أثناء سعيهم لإيجاد ائتلافات تحبذ تشريعاتهم، والسلطة التنفيذية، عادة، هي أهم بنية في صنع السياسة، فهي عادة تباشر سياسات جديدة واعتمادا على تقسيم السلطات التنفيذية والتشريعية، يكون لها جزء هام تتبناه، وتشرف السلطة التنفيذية أيضا على تنفيذ السياسات ويمكنها أن تحاسب المسؤولين التابعين على تنفيذها .

وإذا كان للسلطة التنفيذية دورها البارز في عملية صنع السياسة في البلدان المتقدمة خصوصا في مجالات السياسة الخارجية والعسكرية، فإن هذا لا يعني بأي حال من الأحوال غياب السلطة التشريعية واضمحلال دورها، فالتوازن بين السلطتين يبقى قائما ودور السلطة التشريعية في مراقبة أعمال السلطة التنفيذية

وتقييم تنفيذها للسياسة العامة أثناء العمل وبعد انتهاء مرحلة التنفيذ له أهميته التي تؤخذ بعين الاعتبار من قبل السلطة التنفيذية.

لكن بالمقابل فإن هناك أنظمة سياسية في الدول النامية وخاصة في أفريقيا بقيت السلطة التنفيذية فيها هي صاحبة اليد الطولى في عمليتي رسم وتنفيذ السياسات العامة، فشكل رسم السياسة، بقي متأثراً بقوة بتركيز السلطة في يد الحاكم السياسي، والطريقة الشخصية التي تمارس بهما السلطة تعني أن ليس لدى القطاعات المؤسساتية سوى قدر ضئيل نسبياً من الاستقلالية، وليس لها دور مستقل قوي تلعبه في العملية السياسية، فالمركز الحيوي للدولة هو الرئاسة ذاتها، ولا تمثل الأحزاب والهيئات التشريعية تحديات هامة، لذلك يتوجب على مؤسسة الرئاسة نفسها اتخاذ معظم القرارات المهمة ويحتاج إلى أن يكون لديه كادراً من التقنيين الأكفاء والمساعدين المخلصين للرئيس، الذين يمكنهم توفير الحد الأدنى من المتطلبات الإدارية الضرورية للنجاح... وهذا يعني أن رئيس السلطة التنفيذية غير مقيد بالشكليات الدستورية أو القانون، فلديه صلاحية مواجهة في الرد على المواقف معينة حسبما يمليه تقديره الشخصي للأمر.

ولعل هذه الهيمنة، شبه المطلقة، على عمليات رسم وتنفيذ السياسات العامة، تقود إلى القول أن هناك اندماج واضح في الاختصاصات بين والسلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية لصالح السلطة التنفيذية المتمثلة، وانفرادية السلطة هذه تؤشر مجموعة من المحاذير كما أشار إلى ذلك (د. صادق الأسود) في (كتابه الاجتماع السياسي) منها :

1. أن السلطة الفردية لا تقدم تفسيراً مقبولاً للسلطة ذاتها .
2. عندما تتعدد الوظائف السياسية التي تقتضيها الحياة الجماعية لا يستطيع الرئيس أن يقوم بها كلها على الوجه الاتم، الأمر الذي يقلل من اتصاله برعاياه ويدفع بهم إلى إطاعة المبادئ والأفكار بدلاً من شخص الرئيس أو الزعيم .
3. أن الإخلاص إلى شخص الرئيس أو الزعيم والخضوع له بدون قيد أو شرط هو موقف بدائي، وكلما تطورت العقلية السياسية لدى الأفراد كلما أدى بهم إلى الفصل بين السلطات وبين الشخص الذي يمارسهما .
4. كلما أصبح الفرد يشعر بذاته وشخصه وكرامته كلما تحول عن طاعة الشخص الذي يمارس السلطة.
5. المفروض في الرئيس الذي يمارس السلطة التنفيذية أن يكرسها لخدمة المصلحة العامة للجماعة، ألا أن الرئيس قد يتمسك بالسلطة لمصلحته الخاصة وبكل الوسائل الممكنة.
6. أن السلطة الشخصية لا تعطي حل لقضية الشرعية .

أن مثل هذه الأمور التي توضح طبيعة الممارسة الفردية للسلطات وكيفية أداء السياسة العامة تؤدي إلى تفويض شرعية السلطة وعدم استقرارية المؤسسات والذي يؤدي إلى فشل السياسات العامة لأنها ستكون عرضة للتغيير المستمر وعدم الثبات النسبي وبالتالي عدم نجاحها، لأن من الخصائص المميزة لنجاح

السياسات العامة هي قابلة للاستمرارية والثبات النسبي، أما العلاقة بين السلطات على هذا النحو والتي تفرز طابع التداخل أو الاندماج في الاختصاصات وعدم وضوح آلية ممارسة الوظائف والنشاطات وعدم استقلالية المؤسسات السياسية فهي تمثل مقدمات أساسية لفشل أي سياسة عامة ولعل هذا الوضع يمثل السمة البارزة لدى اغلب النظم السياسية في الدول النامية والتي تؤشر على عدم قدرتها في الاحتكام إلى سياسة عامة متوازنة ومستقرة وثابتة نسبياً، وهذا يبرز في الجانب الأداء التوزيعي والتنظيمي والرمزي والاستخلاصي للنظام السياسي، هذا بالإضافة إلى أن طابع السلطوية وانفرادية العملية السياسية وإهمال دور المؤسسات التمثيلية والنيابية في صنع السياسات العامة يشير إلى عدم أدراك واهتمام النخبة الحاكمة بالبيئة المحيطة خصوصاً مؤسسات المجتمع المدني التي قد تنامي بصورة كبيرة وتعمل بالضد من توجيهات النخبة من أجل تحقيق مطالبهما ومما يؤدي ذلك إلى حالات التعارض والصراع بين النخبة الحاكمة والمجتمع وهذا مؤشر آخر لفشل السياسات العامة في هذه الدول.

### ثالثاً/ السلطة القضائية والسياسة العامة :

تقتضي الفكرة المثالية في استقلالية القضاء، بوجود تنظيم القضاء وفقاً لقاعدتين أساسيتين هما :

أولاً - يعتقد أنصار هذه الفكرة انه لا يمكن تحقيق العدالة بأي حال من الأحوال إذا كان الخصم والحكم شخص أو هيئه واحدة، فهم يرون أن الحكمة في مثل هذه الحالة تفقد كل مظهر من مظاهر الحياد وعدم التحيز، وتصبح مجرد سلاح للاضطهاد والمطاردة .

ثانيا- يذهب مويدوا فكرة استقلالية القضاء إلى انه إذا ما أريد لمرفق القضاء أن يقوم بوظيفته على أتم وجه فانه يتحتم أن يتاح له العمل في جو من الهدوء و الإنانة والتبصر .

من الناحية العملية يتباين دور الجهاز القضائي في العملية السياسية في مراقبة وتقييم تنفيذ السياسات العامة من نظام سياسي إلى آخر بحسب أهمية وألوية هذا الجهاز ودرجة استقلاليته .

ففي الولايات المتحدة يلعب جهاز القضاء دور هام في تقييم ومراقبة وتفسير السياسات العامة أو من خلال مراجعة النصوص أو تعديلها حين تفرض عليهم لتقديم المشورة، سواء تعلق الأمر بمضمون السياسة العامة أو تطبيقها، وتكتسب المحاكم هذا الدور من خلال سلطاتها القضائية، فالمراجعة القضائية عادة من سلطات المحاكم التي تقرر من خلالها دستورية وشرعية النصوص وعدم تعارضها مع القوانين النافذة .

ويمارس القضاء الأمريكي دوره في قضايا السياسات العامة من خلال (مبدأ المراجعة التشريعية للمحاكم بإسقاط تشريعات أو مراسيم تنفيذية، وتعديل الدستور حسب الظروف المتغيرة عن طريق تفسيره، وقد يكون له دور في كبح أعمال الحكومة التعسفية لغرض معايير الإجراءات السليمة في إدارة العدل).

أما في بريطانيا فأن دور السلطة القضائية في السياسات العامة لا يصل إلى مرحلة إلغاء تشريعات أو مراسيم ودستوريه كما هو الحال في أمريكا، فالمحاكم

الانكليزية ليس لها سلطه لإعلان عدم دستوريه أي مرسوم برلماني، كما لا يمكنهم إلغاء قانون لأنه يتعارض مع ما يصفه المدعون بالحق الطبيعي، ويعتقد القضاة الإنكليز انه يمكن تغيير الدستور غير المكتوب، لكنهم لا يريدون أي دور لهم في هذا العمل، فهذا من شأن البرلمان والناخبين .

ودور المحاكم الانكليزية يقع ضمن حد مراقبه السلطة التنفيذية، والتقرير فيما إذا كانت السلطة التنفيذية تعمل ضمن صلاحياتها القانونية، فإذا قامت الحكومة المركزية أو إية سلطه محليه بعمل خارج عن صلاحياتها (ultra vires) فقد تطلب المحاكم من الحكومة أو السلطة المحلية بالكف عنه، ويمكن للمحاكم أيضا أن تلغي أعمالا تمت حسب إجراءات غير صحيحة، لكن إذا ما فوض تشريع ما لإحدى السلطات العامة حقا بالتصرف، فان المحاكم لا تبحث في كيفية ممارسه السلطة التنفيذية لهذا الحق، وحتى لو حكمت المحكمة ضد السلطة التنفيذية فان آثار هذا الحكم يمكن أبطالها برسوم برلماني لاحق يعيد للعمل قانونيته.

أما في الأنظمة السياسية للدول النامية فان هيمنة السلطة التنفيذية وعلاقتها بالسلطة التشريعية انعكست أيضا على السلطة القضائية، وبالتالي فان مجال العلاقة بين السلطتين التنفيذية والقضائية محصور في إطار هيمنة الأولى على الثانية (وأحقية) رئيس الدولة في إدارة العملية السياسية (فرغم النص على استقلال القضاء في دساتير (الدول النامية)، ألا أن رئيس الدولة عادة ما يتدخل في شؤون القضاء ، سواء كان النظام ملكي أو جمهوري .

أن هذه العلاقة بين السلطتين التنفيذية والقضائية في الأنظمة السياسية للدول النامية، تؤثر صعوبة إمكانية مراقبة وتقييم أعمال السلطة التنفيذية ودورها في تنفيذ السياسات العامة، ذلك بسبب تداخل اختصاصات السلطات وعدم استقلالية القضاء وبالتالي فإن قرارات وتشريعات القضاء تأتي متطابقة ومتماشية مع مصالح السلطة التنفيذية وليس مع متطلبات الصالح العام مما يعني صعوبة إمكانية قيام سياسة عامة ونجاحها على نحو ديمقراطي لاختلال خطوات أعداد وصنع وتنفيذ وتقييم السياسات العامة .

#### رابعاً / الجهاز الإداري والسياسة العامة:

يمارس الجهاز الإداري مجموعات عدة من الوظائف تكون ذات طبيعة مرفقية وخدمية ووظائف إنتاجية ووظائف محلية إقليمية، وكل هذه المجموعات يتم التعبير عنها في السياسة العامة وفي توجهات النظام الحاكم.

ويقوم الجهاز الإداري بمهام تتعلق بتنفيذ القوانين وتنفيذ القواعد والتعليمات، والجهاز الإداري هو الذي يحتكر جانب المخرج من النظام السياسي .

ويتجاوز دور الجهاز الإداري مهمة التنفيذ إلى التأثير في عملية صنع السياسة العامة، ولعل ذلك يعود لارتباط الجهاز الإداري الوثيق بالسلطة التنفيذية مما جعله (جزءاً هاماً من السلطة التنفيذية في الدولة، مما فسح لها مجال التأثير غير المباشر في صنع القرارات وذلك من خلال الدور الذي تلعبه السلطة التنفيذية في صنع السياسة العامة للدولة مع السلطة التشريعية) .

وارتباط الوظيفة الإدارية بالسلطة التنفيذية ومهامها، يعني، استبعادها عن السلطتين القضائية والتشريعية، وسبب هذا الاستبعاد يعود إلى أن، الهيئات التشريعية والقضائية ذات مهام خاصة تترتب عليها مشكلاتها الخاصة الدقيقة التي تبرز من طبيعة تكوينها ونشاطها ووجودها، وهذا يستلزم ترتيبات ومقاييس خاصة، لأصله لها بميدان الإدارة العامة، لذلك لا تختلط الوظيفة الإدارية بالوظيفة القضائية التي تنحصر في تطبيق القانون ولا بالسلطة التشريعية التي تتمثل عادة في وضع القواعد التي تحكم النشاطات العامة أو الخاصة دون أن تخوض في تفاصيل التطبيق .

هذا الاستبعاد للوظيفة الإدارية عن مهام السلطتين التشريعية والقضائية لا يعني بأي حال من الأحوال تصرف تلك الأولى بحرية تامة دون مراعاة لهاتين السلطتين، فهاتين السلطتين لهما حق الرقابة وتقييم أعمال السلطة التنفيذية بما في ذلك أعمال الجهاز الإداري وكيفية تنفيذه للسياسات العامة (حيث تمارس الهيئات التشريعية والقضائية رقابة خارجية على الدوائر الحكومية، فلجان التحقيق، والاستفسارات التي قد يطرحها أعضاء الهيئة التشريعية على الوكالات الإدارية، والإجراءات القضائية الخاصة بمراقبة التجاوزات الإدارية، قد يكون لها جميعا تأثير على الأداء الإداري... وهذا يتضح في البلدان الاسكندنافية وبريطانيا وألمانيا ودور مؤسسه التحقيق في الشكاوى، حيث يحقق مكتب الشكاوى في الادعاءات التي يتقدم بها الأفراد بوقوع ظلم أو ضرر عليهم نتيجة أعمال الحكومة، ويقوم

بإجراءات أسرع وأقل كلفة من إجراءات المحاكم، ويقدم مكتب الشكاوى تقريره إلى الهيئة التشريعية لتصحيح الوضع) .

وبعد دور الجهاز الإداري في عملية تنفيذ السياسات العامة دور حيوي وهام لا يستطيع أي نظام سياسي حديث الاستغناء عنه (فالجهاز الإداري يعد العصب الرئيس في الدولة الحديثة، وهو المنفذ الأكثر فاعلية للأهداف التي تضعها السلطة السياسية، لذلك تم تنظيم العلاقة بين الجهاز الإداري وسلطته وبين السلطة السياسية في الدول الحديثة وفق القواعد القانونية النابعة من الإدارة الاجتماعية لتحقيق أهداف المجتمع السياسي) .

ويكون الجهاز الإداري في الأنظمة السياسية الحديثة مسؤولاً عن أمور عدة تتعلق في التنظيم والتفسير والتطبيق للسياسات العامة والتشريعات الصادرة من الجهاز التشريعي في الدولة .

ففي (جانب التنظيم) يشير إلى ضرورة تكون الجهاز الإداري اللازم للتنفيذ .. وهذه المسألة تتطلب من الجهاز الإداري أن يكون على اتصال مستمر مع المسؤولين عن رسم السياسة من ناحية، والمستفيدين منها والمطالبين بإطاعتها من ناحية أخرى، لذلك فالإداريون بطبيعة عملهم يقومون بأعمال تخرج من مجرد التطبيق البسيط لقواعد حل المشاكل أو صراعات المجتمع ...أما في (مجال التفسير).. فالمسألة هنا ترتبط، بكون العملية السياسية لا تنتهي بصدور قانون أو قرار برسم سياسة عامة، بل تستمر بصورة واضحة إلى مرحلة التنفيذ... ففعالية تطبيق قرار السياسة العامة يتطلب أن تصدر للإداريين التنفيذيين تعليمات واضحة تحدد ما يلزم القيام به من أعمال، وكيفية القيام بها، إذ أن عدم وضوح هذه

التعليمات يؤدي إلى الاختلاف في تفسير التشريع بالصورة التي تتناسب وهدف سنه، وهذا يتطلب ضرورة صدور قرارات تنفيذية تحدد بوضوح وتفصيل الخطط وإجراءات وبرامج العمل ومعدلات التنفيذ ... الخ، أما فيما يتعلق (بالطبيق) فيقصد به قيام الجهاز الإداري فعلا بأداء الأعمال ملتزما في ذلك بالخطط والبرامج والخطوات والتعليمات الإجرائية التي تعد في مرحلة التفسير. وعملية التطبيق هي عملية ديناميكية تعتبر امتداد ونتيجة طبيعية لأنشطه التنظيم والتفسير .

ويتباين دور الجهاز الإداري في تنفيذ السياسات العامة وتحقيق المصلحة والمنفعة العامة بتباين الأنظمة السياسية ويتوقف ذلك على دور هذا الجهاز في أي مؤسسة من مؤسسات النظام السياسي وعلى نوعية العلاقة القائمة بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية فيما إذا كانت قائمة على التوازن أو التنازع في الاختصاص، بالإضافة إلى مكانة الجهاز الإداري في المجتمع والكيفية التي يعمل بها على تحقيق متطلبات المجتمع .

ففي اليابان، للجهاز الإداري تنظيمات ثابتة نسبيا.. ويعمل على تطوير كفاءات متخصصة ذات قيمة عالية في مجالات معينة من الحكم .. وللبيروقراطية اليابانية دور هام في رسم السياسة العامة، ولعل ذلك يعود للتقاليد اليابانية التي عززت من هذا التوجه الذي أعطى للبيروقراطية نفوذا قويا نسبيا، فقد كان للبيروقراطية بشكل دائم تقريبا، تأثير كبير في الحكومة.. وقد تعودت الوزارات على ذلك وعزز نفوذ البيروقراطية ومكانتها وتوظيف أفضل خريجي النظام التعليمي النخبوي، منذ فترة ما قبل الحرب العالمية الثانية حتى اليوم، فالنفوذ القوي للبيروقراطية في اليابان جعل جزء كبير من المشاريع التي يدرسها البرلمان مقدمة

في الأصل من الوزارات، وقدمت عن طريق مجلس الوزراء بدلا من أن تتم صياغاتها عن طريق مجلس الدايت القومي (البرلمان) .

والتفويض الكبير للوزارات في صياغة التشريعات، جعلها تستخدم أداة أكثر (تهذيبا) لتنفيذ سياساتها الوزارية، تدعى (التوجهات الإدارية) والتي يقصد بها ممارسات تعمل الوزارات القومية بموجبها على إقناع القطاع الخاص بالانصياع للسياسات مستخدمة التحذير، بشكل ضمني أو علني، من عقوبات بناء على السلطة الواسعة التي تفوضها لها التشريعات.

وفي فرنسا للجهاز الإداري أيضا دور هام في السياسات العامة، وقد ازدادت أهميته ذلك الدور، ولم تعد النظرة للجهاز الإداري في فرنسا قاصرة على القدرة في تنفيذ السياسات، ولكن أيضا المساهمة بفاعليه في صياغة أو وضع السياسات العامة .

ولعل ذلك يعود إلى مديات الاهتمام بالجهاز الإداري من قبل النظام السياسي الفرنسي، والعمل على تطوير هذا الجهاز، من خلال المدرسة الوطنية للإدارة ومدرسة البوليتكنيك مع المدارس العليا الأخرى ودورها الأساسي في توظيف النخبة الإدارية والسياسية والاقتصادية .

أما دور الجهاز الإداري في صنع السياسات العامة في الأنظمة السياسية للدول النامية، فيعتمد على طبيعة ونوعية العلاقة بين المؤسسات السياسية بعضها مع البعض الآخر، من جهة، وعلاقتها مع مؤسسات المجتمع من جهة أخرى، وهذا يعود لمجموعة من العوامل تأثرت بها أنظمة تلك البلدان أدت إلى أن تكون العلاقة بين الجهاز الإداري والسلطة السياسية انعكاس لتلك العوامل، مثل (التأثيرات الاستعمارية وطبيعة البنية الاجتماعية وتقييماتها التقليدية، لعبت دورها

في عدم حيادية الجهاز الإداري، وبالتالي خضوعه لشروط المجتمع التقليدي التعددي).

### وتكمن أهم سمات الجهاز الإداري في الدول النامية :

1- أن الجهاز الإداري في هذه الدول هو جهاز مقلد أكثر منه أصيل، حيث أن معظم الدول حتى تلك التي لم تخضع للاستعمار تحاول أن تنقل صورة البيروقراطية الغربية، فالإدارة في هذه الدول تحاول تقليد نموذج أداري معين مع استعارة بعض المظاهر الأخرى من أنظمة أداريه أخرى.

2- افتقار البيروقراطيات إلى الكوادر الماهرة القادرة على تخطيط وتنفيذ البرامج التنموية .

3- وجود الاتجاهات غير الإنتاجية في الأجهزة الإدارية، حيث يوجه نشاط البيروقراطيات لخدمة أهداف أخرى غير الأهداف العامة، فهناك رغبة لدى البيروقراطيين لتفضيل المصالح الفردية أو مصالح الطبقة البيروقراطية نفسها على حساب المصلحة العامة .

4- تتمتع البيروقراطية في هذه الدول بدرجة استقلال كبيرة.. فالبيروقراطية، فيها، تحتكر الخبرة الفنية وتنتفع بمزايا الهيئة التي تعنيها هذه الخبرة في مجتمع يهدف إلى التصنيع والنمو الاقتصادي .

وهذه الأنظمة، لم يكن لديها بنیان أداري بمعنى البنیان الإداري القادر على إدارة دفة الأمور وفق منهج وطني يتطلع إلى التنمية باعتبارها هدفا محوريا تحقيق من خلالها الرقي الاقتصادي والإداري والاجتماعي والثقافي، والعاملون في الأجهزة الإدارية ألفوا نمطا معيناً ونهجاً معيناً هو النهج والنمط السائد في حقبة الهيمنة

الاستعمارية وليس لديهم الإدراك الكافي لمتطلبات المرحلة الجديدة، في حقة ما بعد المستعمر .

واستمرت تأثيرات تلك الأوضاع مع غيرها من العوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي ألفت بظلالها على عملية تنفيذ السياسات العامة من قبل الجهاز الإداري في تلك الأنظمة.

فتأثيرات الوضع الاقتصادي والاجتماعي، وافتقار الإدارة للجهاز الكفوء في تحقيق وتطبيق مقررات السياسة العامة.. خلق أزمة داخل تلك البلدان هي أزمتي التغلغل والانتشار المنوطة أساسا بالجهاز الإداري، الذي عادة ما يتميز في هذه النظم، بعدم استعداده وتقبله للتغير الاجتماعي، بفعل عوامل ضغط المجتمع التقليدي عليه، لذلك أصبح قوة ضاغطة على المجتمع وليس أداة تنفيذية لتحقيق مطالب المجتمع السياسي .

وللنظام الحزبي تأثيراته أيضا في الجهاز الإداري سواء اخذ هذا النظام بالأحادية الحزبية أو التعددية الحزبية

ففي نظام الحزب الواحد، يمتاز الجهاز الإداري بدرجة بالغة في التعقيد ويخضع في الوقت ذاته لأشراف الحزب مما يستدعي وجود شبكات رقابة تعمل تحت أشرف الفئة العليا من القيادة الحزبية وهذا يعني أن للحزب الكلمة العليا حيث يمارس الرقابة التي يراها مناسبة وغالبا ما يتم عن طريق أشغال الشخص وظيفتين حزبيه وأداريه يتم بواسطتها إخضاع الجهاز الإداري للسلطة الحزبية<sup>(76)</sup> .

هذا يعني أن العلاقة بين الجهاز الإداري والحزب الواحد ينبغي أن تأخذ بنظر الاعتبار مسالتين أساسيتين هما :

1) \_ أن شروط التعيين في الوظائف الإدارية المهمة أن يكون المرشح، حزبياً، أو على الأقل، من أنصار الحزب دون الأخذ بنظر الاعتبار توفر المؤهلات العلمية والخبرة الفنية .

2) \_ حق الرقابة والأشراف الذي تمتلكه الهيئات الحزبية على الإدارة في مختلف مستوياتها والتي قد تأخذ شكل رقابه خارجية من فروع الحزب وشعبه وخلاياه على الجهاز الإداري، ومن خلال نشر مبادئ الحزب والوعي الحزبي بين الموظفين، وهذا التغلغل كان هدفه تأمين إخضاع الإدارة خضوعاً كلياً لتوجيهات الحزب الواحد.

أن هذه العلاقة تعني أن الجهاز لا يستطيع تنفيذ أي سياسات عامة لا تتماشى مع توجهات ومتطلبات الحزب وألا فان تلك السياسات مصيرها الفشل، ألا أن المشكلة الأساسية لا تكمن في ضرورة كون السياسات تتماشى مع توجهات الحزب لان الحزب هو الذي يقرر تلك السياسات أولاً وأخيراً، لكن المشكلة في مقدار توافق تلك السياسات مع متطلبات ومقتضيات المصلحة العامة، وبما أن النظام الشمولي وسلطه الحزب الواحد مترسخة ومتجذرة في المجتمع وهي تمنع أي صوت يعلو على صوت الحزب، فان حتميات فشل السياسات العامة باقية ويصعب تجاوزها مادامت العلاقة القائمة بين الدولة والمجتمع هي ليست علاقة تبادل آراء وأفكار واخذ مطالب وتحويلها إلى قرارات بقدر ما هي علاقة قائمه وفق النموذج الأبوي في القرار والذي يقوم على صدور القرارات من الأعلى إلى الأسفل بغض النظر عن كونها لقيت قبول في أوساط المجتمع أم لا .

أما في ظل نظام التعدد الحزبي في الدول النامية، فالصورة لا تختلف من حيث كون الجهاز الإداري هو مرتبط وتابع للحزب الحاكم، وان أحزاب المعارضة

(خارج السلطة) غير قادرة في التأثير على البيروقراطية لكونها تتجسد بيد الحزب الحاكم، بالإضافة إلى أن نزعة تسييس الجهاز الإداري بارز في هذه النظم، وهذا يبرز في أمريكا اللاتينية بوضوح.. فهناك نسبة كبيرة من الوظائف الإدارية الهامة لا تزال خاضعة لسياسات الحزب الحاكم، فلم تتجح تلك الدول، إضافة إلى الدول التي أخذت بالتعددية الحزبية لاحقاً، التخلص من موروث الفساد في أجهزتها الإدارية، مما انعكس على العمل السياسي بشكل سلبي وفي فراغ السلطة في الكثير من أقاليم تلك الدول .

هنا لابد من الإشارة إلى أن الجهاز الإداري في النظام التعددية الحزبي لا ينجح في تنفيذ السياسات العامة، إلا بقدرته النظام السياسي وأهليته في تحقيق التوازن وإيجاد فرص الحياة المجتمعية المشتركة وتوفير قدر لازم من الحريات المدنية والسياسية، فلو كان النظام السياسي قائم على التعدد الحقيقي سياسياً واقتصادياً مع موازنات التعدد الاجتماعي لأمكن تنفيذ السياسات العامة بصورة ناجحة من خلال جهاز أداري يعكس حاله التوازن القائمة في المجتمع وتكون مهمته في التغلغل في مؤسسات المجتمع أكثر يسر وهي متطلبات ضرورية لنجاح الإدارة الحديثة، ونجاح الجهاز الإداري في تنفيذ السياسات العامة أيضاً يتوقف على (الالتزام بالحياد السياسي وبقاؤه خارج تأثير المنافسات الحزبية والخضوع في الوقت نفسه كرقابه المجلس النيابي والرأي العام، (والالتزام) و تسلطه غير الشخصية التي تعتبر من أهم خصائص النظام السياسي القائم على القواعد القانونية) .

**المحور الثالث: صنع القرار:**

ويرى البعض أن القرار في أبسط حالاته وسيلة تنشط استجابة سبق تشكيلها وهي في وضع استعداد لدى ظهور موقف يتطلب تلك الاستجابة كذلك فإنه في أقصى حالات التعقيد يصبح القرار وسيلة لتحديد معالم استجابة تلقى قبولاً عاماً حيث لا استجابة قائمة من قبل -ومن وجهة نظر "لانديج" يعتبر القرار الإداري العملية المتضمنة التي بها وصل شخص واحد الى ان يقوم بالاختيار الذي يؤثر في سلوك الآخرين بالمنظمة في مساهمتهم لتحقيق أهدافها.

ومن وجهة نظرنا فان صنع القرار هو (سلسلة الاستجابات الفردية أو الجماعية التي تنتهي باختيار البديل الأنسب في مواجهة موقف معين).

إن مفهوم صنع القرار لا يعني اتخاذ القرار فحسب وإنما هو عملية معقدة للغاية تتداخل فيها عوامل متعددة: نفسية، سياسية، اقتصادية واجتماعية وتتضمن عناصر عديدة.

ويرى "طومسون" و "تودين" أن (وان كان الاختيار بين البدائل يبدو نهاية المطاف في (صنع القرارات) الا أن مفهوم القرار ليس قاصراً على الاختيار النهائي بل أنه يشير كذلك الى تلك الأنشطة التي تؤدي الى ذلك الاختيار).

وعلى ذلك يجب التفرقة بين مفهومي صنع القرار واتخاذ القرار فالأخير يمثل مرحلة من الأول بمعنى أن اتخاذ القرار يمثل آخر مرحلة في عملية صنع القرارات.

ويمكننا تعريف مهمة اتخاذ القرار بأنها عملية أو أسلوب الاختيار الرشيد بين البدائل المتاحة لتحقيق هدف معين. ومن ذلك التعريف يمكن استنتاج النقاط التالية:

1. أن اتخاذ القرار يتم من خلال اتباع عدة خطوات متتابعة تشكل أسلوباً منطقياً في الوصول الى حل أمثل.
2. أن لأي موقف أو مشكلة عامة حلاً بديلاً يجب تحديدها و تحليلها و مقارنتها على هدى قواعد أو مقاييس محددة .
3. أن طريقة اكتشاف البدائل و تحديد قواعد الاختيار و اختيار الحل الأمثل تعتمد كلية على هدف أو مجموعة أهداف يمكن تحقيقها، و المعيار الرئيسي لقياس مدى فعالية القرار.

و تدور عملية اتخاذ القرار في إطار معين يشمل ستة عناصر هي:

1. الموقف (أو المشكلة).
2. متخذ القرار .
3. الهدف.
4. البدائل .
5. قواعد الاختيار .
6. عملية اختيار الحل الأمثل بين البدائل.

## عناصر اتخاذ القرار

### مراحل صنع القرار:

تعددت النماذج التحليلية لعملية صنع القرار، ورغم ما يبدو من اختلاف بين الباحثين في هذا الموضوع إلا أن هناك عناصر اتفاق بينهم كذلك فيتفق كل الباحثين في أن صنع القرار يمر بمجموعة مراحل إلا أنهم يختلفون في عدد هذه المراحل وترتيبها .

وعلى أية حال نجد أن هناك نماذج تحليلية لصنع القرار يتراوح ما تحويه من خطوات ما بين أرتع وتسع خطوات أساسية يجب أن تتم في ترتيب محدد. فمثلاً نجد أن "جريفث" يحدد هذه المراحل في:

- 1 تحديد وحصر المشكلة .
- 2 تحليل وتقويم المشكلة.
- 3 وضع المعايير أو المقاييس التي بها سوف يتم تقويم الحل أو وزنه كحل مقبول وكاف للحاجة.
- 4 جمع المعلومات.
- 5 صياغة واختيار الحل (أو الحلول) المفضل واختباره مقدماً.
- 6 وضع الحل المفضل موضع التنفيذ .

أما "لتشفيد" فيضع صورة أخرى على النحو التالي:

- 1 تعريف القضية .
- 2 تحليل الموقف القائم.
- 3 حساب وتحديد البدائل.
- 4 المداولة.
- 5 الاختيار.

و يرى "سيمون" أن صنع القرار يشمل على ثلاث مراحل رئيسية هي:

- 1 اكتشاف المناسبات لصنع القرار.
- 2 اكتشاف سبل العمل الممكنة.
- 3 الاختيار بين سبل العمل.

وقد تكون عملية اتخاذ القرارات رشيدة منطقية هادفة بصيرة العواقب اذا استخدم فيها التمييز وحسن التقدير. وقد تكون على خلاف ذلك، على أنها تتخذ الشكل

التالي في صورتها الأولى (القرارات الرشيدة:)

- 1 تحديد المشكلة أو الموضوع مثار البحث.
- 2 تحليل الموقف.
- 3 تحديد البدائل والتدبر فيها .

4 التفكير في النتائج التي ستترتب على الأخذ بكل من هذه البدائل ودراسة هذه النتائج.

5 الاختيار بين هذه البدائل.

ان هذا التسلسل يفترض توفر عنصرى الرشد و حسن التقدير و التمييز كما يفترض الفرصة للتأمل و التفكر وامكان الاختيار بين البدائل علماً بأن العوامل التي تحد من الرشد في مجال الادارة تشتمل القيم المتعلقة بالعواطف والاحساسات وميزان القوى وديناميكية الجماعة علاوة على عوامل الشخصية.

بعض العوامل المؤثرة في اتخاذ القرار

هناك عدة عوامل تؤثر في اتخاذ القرار نذكر منها ما يلي:

1. أهداف المنظمة:

مما لا شك فيه أن أي قرار يتخذ و ينفذ لابد و أن يؤدي في النهاية الى تحقيق أهداف المنظمة أو الهيئة أو المجتمع المتخذ فيه القرار، فأهداف المنظمة أو الهيئة مثلاً هو محور التوجيه الأساسي لكل العمليات بها، لذلك فان بؤرة الاهتمام في اتخاذ القرار هي اختيار أنسب الوسائل التي يبدو أنها سوف تحقق أهداف المنظمة التكتيكية أو الاستراتيجية.

2. الثقافة السائدة في المجتمع:

تعتبر ثقافة المجتمع و على الأخص نسق القيم من الأمور الهامة التي تتصل بعملية اتخاذ القرار، فالمنظمة لا تقوم في فراغ وإنما تباشر نشاطها في المجتمع وللمجتمع. ومن ثم فلا بد من مراعاة الأطر الاجتماعية والثقافية للمجتمع عند اتخاذ القرار.

3. الواقع ومكوناته من الحقائق والمعلومات المتاحة:

لا يكفي المحتوى القيمي أو المحتوى الأخلاقي كما يسميه البعض بل يجب أن يؤخذ في الاعتبار الحقيقة والواقع وما ترجحه من وسيلة أو بديل على بديل.

وفي رأي "سيمون" أن القرارات هي شيء أكبر من مجرد افتراضات تصف الواقع لأنها بكل تأكيد تصف حالة مستقبله هناك تفضيل لها على حالة أخرى وتوجه السلوك نحو البديل المختار، ومعنى هذا باختصار أن لها محتوى أخلاقي بالإضافة إلى محتواها الواقعي.

بـ. العوامل السلوكية:

المدخل النظرية المتعددة لصنع القرار:

1- المدخل العقلاني:

يعتمد هذا المدخل إلى النظر إلى عملية صنع القرار من مدخل اقتصادي عقلاني، بحيث تحتل الأهداف فيه مكان الصدارة، وينظر في عدد من البدائل التي تساعد على تحقيق تلك الأهداف. كما تطرح نتائج كل واحدة من هذه البدائل، وتداعياتها، ويصار إلى حساب ميزان المغام والمغارم المتأتمية من تبني كل خيار، أو سياسة

معينة دون غيرها. ويعد جراهام أليسون، في دراسته الشهيرة الخاصة بأزمة الصواريخ الكوبية، واحدا من أوائل أساتذة العلوم السياسية الذين قدموا هذا النموذج كمعيار متميز لقياس عقلانية القرار، ومدى نجاح البدائل والوسائط المتعددة في تحقيق مثل هذا القرار.

وقد استخدم هذا النموذج في دراسة عدد من القرارات الإدارية وكذلك في تحليل القرارات السياسية. ولا شك أن أهم تطبيق له هو في مجال دراسة الحرب، حيث يتيح هذا المدخل وسيلة منطقية لدراسة كل قرار بناء على معطياته وبدائله وأيسر السبل لتنفيذه. وفي جميع هذه التحليلات ينصب اهتمام الباحث على البحث عن المنفعة الحدية لصاحب القرار، وكيف يمكن تعظيم تلك المنفعة.

غير أن أحد مكامن ضعف هذا المدخل يكمن في افتراضه عدم تأثير العوامل غير الموضوعية الأخرى، مثل قناعات الأفراد وتصوراتهم الذاتية، وإدراكهم للمعلومات المتاحة، أو فهمهم لطبيعة المشكلة الماثلة أمامهم، وبالتالي مدى قدرتهم على اختيار قرارات، أو بدائل معينة، دون أخرى.

وممن درس هذا المنهج وطبقه على حرب 1967م في العالم العربي الأستاذ مصطفى علوي سيف في أطروحته للدكتوراه.

## 2- المدخل الإداري :

يهدف هذا المدخل إلى دراسة القرارات الحاسمة فيها، وغير الحاسمة من منظور إداري بحت. ويرى أن أي قرار سياسي هو قرار يأتي نتيجة عملية طويلة من

التداول بين فئات مختلفة، يمثل كل فرد منهم إدارة أو هيئة حكومية معينة تسعى إلى أن يناط بها تنفيذ مثل ذلك القرار. فوزير الدفاع يمثل وزارته، ويسعى إلى أن يتخذ قرارا عسكريا حاسما، ويناط بقواته المسلحة مهمة القيام بتنفيذ مثل هذا القرار. وربما أصبح هناك تنافس بين أفرع القوات المسلحة نفسها في أيهم يستطيع أن يقوم بتنفيذ المهام العسكرية المناطة به، بأقل التكاليف البشرية والمادية، للوصول إلى حل عسكري وجذري للمشكلة وبأقصر وقت ممكن.

وفي مثل هذا الوضع لا يكون القرار المتخذ ذا طابع عقلائي بحت، بل يأتي نتيجة مفاوضات مطولة بين الوزارات المعنية والمناط بها مناقشة مواضيع الأمن الوطني، مثل وزارة الدفاع، والاستخبارات، ووزارة الخارجية، وغيرها من الإدارات والوزارات الحكومية. وربما سعى الزعيم السياسي أو قائد الفريق الذي يناقش هذه القرارات إلى العمل على التوفيق بين متطلبات كل فريق أو جناح من أجنحة الفريق الذي يصنع القرار. كما يمكن أن لا تكون القرارات في هذه الحالة قرارات حاسمة، بل يميل صناع القرار فيها إلى تأجيل، أو إرجاء حل المشكلة. وربما تدخلت الأحزاب السياسية، أو الهيئة التشريعية، أو الصحافة، أو الرأي العام في التأثير على مثل هذه القرارات. وبالرغم من أن بعض الباحثين يذهب إلى دراسة كل واحد من هذه العوامل وتأثيره على صانع القرار (خاصة في المجتمعات والدول الديمقراطية، أو المنفتحة)، بشكل مستقل، إلا أن النموذج أو المدخل الإداري، يسمح بالنظر إلى معظم هذه العوامل، بما في ذلك جماعات الضغط كجزء من العناصر العرضية المؤثرة على اتخاذ القرار.

وينبغي هنا التنبيه إلى ضرورة التفريق بين عملية صنع القرارات الحاسمة، وتلك القرارات غير الحاسمة.

ففي الحالة الأولى يمكن النظر إلى القرارات الإدارية في مجالات ذات قيمة سياسية متدنية، ولا تصل إلى درجة الحرب فقرار تجميد العلاقات الدبلوماسية بين الدول، أو ضخ أموال من الميزانية لصالح أحد أفرع القوات المسلحة، أو الإيعاز لأجهزة الإعلام بشن حملات إعلامية ضد بلد معين، وعلى أهميتها، وأنها من الظواهر المبدئية لتدهور العلاقات السياسية في منطقة أو إقليم معين، أنها قرارات يمكن لموظفي وزارة الخارجية، أو وزارة الإعلام القيام بها، وتبنيها. وبالتالي لا تحتاج مثل هذه القرارات إلى تدخل القيادة العليا في الدولة أو رئيس الوزراء لاتخاذ مثل هذه القرارات.

كما أن طبيعة هذه القرارات تجعلها أقرب من تطبيق وضع أو سيناريو محتمل وجاهز لدى الجهات المعنية في الدولة للتعامل مع مثل هذه التطورات. وطالما لم تتطور أو تتدهور العلاقة وظلت في أطرها المحدودة شبه المرسومة لها فإن صانع القرار، وفي هذه الحالة، موظف إداري رفيع، يمكن له التعامل مع مثل هذه الأحوال (أو الأزمات) من واقع الكتاب الخاص بوزارته، والذي يحدد بدقة صيغ العمل المناسبة للتفاعل مع هذه التطورات، أو الأزمات واحتوائها بقرار معين طالما لم تتطور أو تتدهور تلك الأزمة.

أما في حال تدهورها، فإن هناك حاجة إلى رفع الموضوع إلى هيئة أعلى في الدولة (مجموعة القرار)، والتي يمكن أن تكون ممثلة في وزارة مصغرة، أو

مجموعة عمل من الوزراء المعنيين، أو في مجلس الأمن القومي للدولة. وذلك كله بناء على التركيب الإداري والنمط الهرمي الخاص بمناقشة مسائل الأمن القومي للدولة.

ولعل واحدا من أهم من درسوا الأزمات والحروب من خلال هذه المنظور الأستاذ ريتشارد سنايدر وجيمس ولسون وهيربرت سايمون وغيرهم. وفي العالم العربي كتب المرحوم حامد ربيع كتابا مهما عن عملية صنع القرار وعلاقته بعملية التفاعل السلوكي.

ومن الدراسات المهمة التي درست قرار تأميم قناة السويس في مصر عام 1956م، والتي قادت إلى العدوان الثلاثي، الدكتور محمد السيد سليم، الذي قدم دراسة مميزة لذلك القرار والتي يسميها اتخاذ القرار، وليس صنعه، وقد أخذ بعدة نماذج لصنع القرار في دارسته، ومنها المنهج الإداري، إلا أنه رأى أن الرئيس عبدالناصر قد تبنى ما يسميه (سيد سليم) نموذج الاختيار الرئاسي، والذي يتخذ فيه الرئيس موضوعات المناقشة، وتحديد مجموعة البدائل المطروحة أمام الفريق الإداري الذي يدرس الأزمة من جوانبها المتعددة، قبل الوصول إلى القرار، والتأكد من حماية تنفيذه.

### 3- المدخل العرفي :

يهتم هذه المدخل بدارسة النسق العقائدي لصانع القرار، ومدى قدرته أو إدراكه للمعلومات المتاحة له، وكذلك تقديره للحوافز والمتغيرات البيئية المحيطة به،

واستيعاب هذه المعلومات والمتغيرات من خلال النظام الإدراكي الشامل لهذا الزعيم. وقد أثبتت دراسات نفسية متعددة أن القناعات والأيدولوجية الخاصة بالزعيم السياسي تسمح له بقبول بعض المعلومات، وإدراك العوامل البيئية التي تتسق مع نمطه العقيدي، ورفض المعلومات أو العوامل التي لا تتسق مع نمطه العقيدي.

كما أن قدرة المجموعات المحيطة بصانع القرار من المستشارين المقربين منه في تحليل الأزمات بشكل منطقي كامل تتأثر بشكل مباشر بالنمط العقيدي لصانع القرار. وبالتالي فإن مثل هذا النمط لا يمنع فقط صاحب القرار من رؤية الشجرة في وسط الغابة، بل يمنع بشكل مباشر مرؤوسيه ومستشاريه من إسداء النصائح الضرورية لاتخاذ قرارات مصيرية، خاصة بالحرب والسلام.

وتضرب الأستاذة مارجريت هرمان، في دراسة حديثة لها خاصة بالزعماء السياسيين، مثلاً على ذلك بالرئيس الأمريكي السابق (جونسون). وكيف أن المجموعة المحيطة به (مجموعة عمل غداء الثلاثاء)، لم تكن تجرؤ على إسداءه النصائح الضرورية الخاصة بوقف الحرب في فيتنام. كما أن نفس المجموعة حاولت حجب الرئيس عن تطورات سلبية مهمة كانت تحدث في الرأي العام المحلي ضد سير الحرب، وتكاليفها، وحتى وقت متأخر من فترة رئاسته.

وكذلك فإن الزعماء السياسيين ليسوا فقط أسرى لنسقهم العقيدي، ولحدود مداركهم السياسية والمعرفية، بل قد يكونون أسرى لثقافة سياسية مسيطرة على أفراد الشعب الذي يقودونه، ويديرون دفة سفينه. فخلال أزمة التهديدات العراقية باحتلال دولة

الكويت عام 1990م، كان معظم الزعماء والعامّة في العالم العربي تحت ثقافة سياسية تقول بأنه لا يمكن لزعيم سياسي عربي أن يقوم بغزو دولة جارة له، بل إن الحرب العربية لم تكن إلا حروباً حدودية في الغالب. لذا فقد جاءت الحرب كهزة عميقة مفاجئة لمعتقدات قومية راسخة في أذهان العرب.

وهكذا فمثل هذا المدخل يميل إلى محاولة تحليل الهياكل المعرفية والإدراكية لصانع القرار. وأول من أثار اهتمام الباحثين إلى أهمية الأخذ بالمسائل الإدراكية هو الأستاذ روبرت جيرفيس، وتبعه آخرون مثل جون فاسكويز، ويوين فونج خونج، ومارجريت هرمان وشالز كيجلي وغيرهم.

### 3\_ صنع قرارات السياسة العامة:

إن قرارات السياسة تصدر بعد صياغة السياسة العامة، وتوجه لبعض الهيئات للمصادقة عليها أو رفضها، والشكل الإيجابي لقرارات يتمثل في شكل تشريع أو أمر إداري، والذي يتم في هذه المرحلة ليس الاختيار أو المفاضلة بين عدة بدائل، إنما العمل لبلورة البديل الذي تم اعتماده كبديل مفضل للسياسة، ومع التقدم بعملية الصياغة، فإن هذا البديل قد يتعرض أيضاً للمساومة وللتعديل وربما للحذف أيضاً، وقد يظل القرار هذا مشروعاً غير مؤكد حتى يتم التصويت عليه وإعلانه رسمياً.

وعملية صنع قرار السياسة العامة تتحكم فيها مجموعة معايير، وتتأثر باستراتيجيات معينة يمكن ذكرها فيما يلي:

### 1.3. المعايير المؤثرة على قرار السياسة:

إن المعايير هي تعبر عن مجموع أفكار لدى الأفراد أو أعضاء الجماعة، والمتخذة لشكل من العبارات، والتي من خلالها يتم تحديد ما يجب على كل إنسان أو عضو أن يعمل؟ وما ينبغي عليه عمله؟ ثم ماذا يتوقع منه أن يعمل تحت ظروف معينة، وهي تجسد سلسلة القيم عند الإنسان، وبالتالي عند متخذ القرار، الذي يعاني من صراع في القيم في جميع مستويات صنع القرار، وأساس الصراع هنا يكمن عند محاولة متخذ القرار البحث عن أهدافه التي تزيد من استقلاليته بينما تبحث المؤسسات الإدارية عن جميع جهود الأفراد والمنتتمين إليها، في سبيل تحقيق أهداف مشتركة، وفي ظل هذا على متخذ القرار أن يعمل من حين لآخر بفرديّة أدنى وجماعية أعلى، كما عليه أن يعرف بأن صراع القيم هو أمر ضمنى في عملية صنع قرار السياسة، وأن ذلك الصراع ليس بالضرورة سلبياً، فقد ينتج متغيرات أخرى ذات تأثير إيجابي، أما عن أهم تلك المعايير فهي:

أ. قيم الفرد.

ب. الإنتماء الحزبي.

ج. مصالح الناخبين.

### 2.3. استراتيجيات وأنماط اتخاذ قرار السياسة العامة:

إن عملية صنع القرار تعتمد أساساً على مبادئ العلوم الإجتماعية (السياسة، الإقتصاد، علم النفس، علم الإجتماع)، وجذور هذه العملية تعود على

دراسة السلوك الإنساني، حيث يعتمد على توظيفه لاستراتيجيات التسويات أو المساومات في صنع القرار، بهدف الحصول على نتائج مرضية للعديد من الأطراف، وعليه هناك عدة استراتيجيات محتملة للتأثير على السياسة العامة، يمكن أن تمثل أنماطا للقرارات، وهي:

أ. المساومة: وتعتبر عن عملية تفاوض بين شخصين أو أكثر ممن يتمتعون بالسلطة أو الصلاحية للاتفاق على حل مقبول ولو جزئياً لمصلحة أهدافهما، وليس بالضرورة أن يكون حلاً مثالياً، وعليه فإن المساومة هي محاولة الوصول لتبادل منافع مشتركة بين المتساومين وفقاً لقاعدة (خذ وأعط)، أي أن كل فرد أو مجموعة من الأفراد تجد أن ما تصبوا إليه من منافع، متوافرة تحت سيطرة فرد أو جماعة أخرى، ليس بمقدورها أن تحصل عليها كلاً أو جزءاً إلا بتقديم شيء ما يرغب به الطرف الآخر، ومنه فإن المساومة تتطلب توفر شرطين هما: وجود الرغبة لدى المتساومين، ووجود شيء ما عند كل مساوم يرغب به المساوم الآخر.

والمساومة أنواع فقد تكون غير متوازنة عند تقديم أحد الأطراف لتنازلات أكثر، ومتوازنة فهي التي يكون فيها طرفاً المنافسة متعادلين من حيث القوة، كما يمكن أن تكون المساومة غامضة أو ضمنية بطبيعتها، خصوصاً عند تعقد الإتفاقيات بين أطراف المساومة على أساس وعود مستقبلية، كما قد تكون علنية وذلك عندما يحدد كل من المتساومين مطالبه وشروطه بشكل واضح ومكتوب منعا للالتباس وسوء الفهم الذي ينتاب المساومات الضمنية وغير المكتوبة، كما أن هناك نوعين آخرين شائعين هما: مساومة الإتفاق على الملف الكامل، ومساومة الإتفاق

التوفيق، فالأول يحصل عندما تكون المنفعة المتبادلة بين الأطراف إزاء قضيتين مختلفتين في السياسة العامة، أما الثاني فيحصل عند وجود قضية واحدة في إطار الحل الوسط المرضي للطرفين.

وفي جميع أنواع المساومة يجب أن يكون المساوم عارفاً لإمكانياته وقدراته وإمكانيات وقدرات الآخرين، وما يرغبون فيه، وكذا عارفاً للظروف والمواقف الملائمة، من حيث المكان والزمان التي يستطيع فيها أن يحصل على أكبر قدر ممكن من المنافع بأقل قدر ممكن من التنازلات.

ب. المنافسة: هي عبارة عن نشاط يمارسه طرفان أو أكثر بهدف الوصول إلى الغاية نفسها، أي أن المنافسة تحصل عند وجود شخصين أو أكثر تتعلق رغبتهما بالحصول على شيء ما يمتاز بالندرة النسبية، وأن حصول أي منهما عليه يمنع الآخر من الحصول عليه كلاً أو جزءاً كتنافس الأحزاب السياسية على أصوات الناخبين، وتنافس الدول للحصول على الموارد الاقتصادية أو المكانة بين الدول، وأشير هنا إلى أن سعة المنافسة وامتدادها يحدد حسب طبيعة النظم السياسية.

ج. التحالف: حيث أن الجماعات لا تستطيع تحقيق مصالحها على المدى البعيد، فتلجأ إلى التحالف كخيار تكتيكي أكثر فاعلية في التأثير على السياسات العامة، حيث أن قيام التحالف يعني اشتراك شخصين أو جهتين أو منطمتين نحو هدف لاحق (على الرغم من إختلافهما على أهداف أخرى) فيشرعان في تجميع قواهما لتحقيق ذلك الهدف، فقد يحدث بين جماعات المصالح أو الموظفين في الأجهزة الحكومية، أو المسؤولين السياسيين، مثل ما حدث في التحالف الرئاسي في

الجزائر منذ 2004م والذي تم بين ثلاثة أحزاب سياسية ذات توجهات متناقضة (جبهة التحرير الوطني، حركة مجتمع السلم، التجمع الديمقراطي)، لكن كان هدفه الأساسي هو تحقيق مشروع المصالحة الوطنية.

د. الصراع: حيث عندما لا يسفر التأثير على السياسة العامة من خلال الطرق الأخرى، يصبح الصراع نشاطا سياسيا عند مجموعتين أو أكثر للسعي نحو تحقيق أهدافهم، وهو يمثل حالة من حالات التفاعل التي تحصل بين طرفين يفوز أحدهما بما يطمح إليه ولا يوفق الطرف الآخر ذلك، إنما يتحمل كافة فوز خصمه، وقد ينشأ الصراع عن موقف تنافسي، بمعنى أن المنافسة قد تتطور لتصل إلى حالة من حالات الصراع، عندما يحاول أحدهما تتحية الآخر أو إبعاده عن الموقف، أو تحميله تكاليف لا يطيق تحملها، ويتخذ الصراع عدة أشكال صراع عنيف وغير عنيف، رسمي أو غير رسمي، اعتمادا على درجة القوة المستخدمة، وعلى مدى ما يسمح به النظام السياسي من مساحة رسمية مفتوحة لقنوات الصراع.

وعملية الصراع قد ينتج عنها آثار مدمرة، إذا تم تجاهل أو إنكار أهداف أحد الأطراف المتصارعة وإذا سمح لها بالتطور إلى درجة الانفجار الخطير، غير أن الكلفة الباهضة لهذا تدفع كل المعنيين إلى التدخل وتسوية الأمور، وهذا النوع من الاستراتيجيات لجأت إليه الحكومة الجزائرية في أكثر من موقف منذ الاستقلال وحتى الساعة، لذا يمكن القول بأن معظم السياسات المهمة على المستوى الوطني تأكد على مفهوم الصراع بين الجهات الحكومية.

هـ. الإقناع والتعاون: إن الإقناع هو أن يستميل أحد الأطراف ويحصل على تأييده على مواقفه أو عرضه حول قضية أو مطلب ما، بعد اقتناعه بسلامة الرأي أو القضية المطروحة عليه، أي أن أحد الأطراف يقتنع بوجهة نظره أو موقفه، بناء على حقائق معينة أو معلومات كانت غير متوافرة، أو مصالح يمكن أن تحقق، لم تكن واضحة للطرف الآخر، وقد يجمع كل ذلك، مما يؤدي إلى إيجاد نوع من التعاون بينهما، فالتعاون إذن يأتي نتيجة لاقتناع الأطراف بعضها بقضايا البعض الآخر، وبالتالي فإن التعاون يحدث عندما يكون جميع المعنيين بالسياسة العامة أو المشتركين فيها يتوقعون حصولهم على مكاسب وامتيازات بالشكل الذي يدفعهم نحو التعاون والاتفاق على قرارات السياسة العامة كطريق مناسب لبلوغ الأهداف.

ز. الفرض والأمر: وهو إصدار الأوامر والتعليمات من الأعلى إلى الأدنى في المنظمة الواحدة، ويتم عبر سلسلة الاتصال من الرؤساء إلى المرؤوسين لتوجيههم وحثهم على تأييد مواقفهم، وتبني برامجهم باستخدام منظومة التحفيز (الثواب والعقاب) للمؤيدين والمعارضين، ويعد هذا الأسلوب في صنع القرار الأكثر شيوعاً واستخداماً، في الأنظمة الاستبدادية أو الفردية وفي المنظمات العسكرية.

من خلال ما سبق، قد تتداخل أثناء العملية التطبيقية لتلك الخيارات أساليب المساومة والمنافسة والإقناع والفرض مع بعضها البعض، خاصة في الحالات التي تستدعي قراراً حاسماً، فحين لا يلجأ القادة إلى القرارات الإنفرادية يتجهون إلى التشاور والتحاور، وهذا قد يقود الإدارات من خلال المرؤوسين بجعل الأوامر

عرضة لمواقف تساومية وتنازلات بين الأطراف المعنية، وهذا يعني أن أسلوبا واحدا للتأثير على السياسة العامة وعلى قرارها لا يبدو منطقيا في جميع الأحوال.

### ثالثا: القرار السياسي:

القرار السياسي هو ذلك القرار الذي تتوافر فيه واحدة من مجموعة عناصر مختلفة أهمها أن يكون صادرا عن شخص ذي صفة سياسية أو من خلال أحد أجهزة السلطة السياسية، أو منصبا على موضوع يتعلق بالسياسة العامة للدولة. ولا بد أن تتوافر في القرار السياسي أيا كان نوعه، استراتيجيا أو يوميا، شروط من بينها:

الشرعية: بمعنى صورة عن السلطة القانونية المخولة.

والإلزام: بمعنى وجود القوة التي تملك تنفيذه.

. ويختلف القرار السياسي عن كل من السياسة العامة والقرار الإداري.

فالسياسة العامة: هي الإطار العام الذي يسترشد به صناع القرار بعد دراسات مستفيضة ومراعاة مصالح الجماعات المختلفة والمؤسسات والمنظمات وغيرها التي تكون في مجملها النسيج الذي يتكون منه المجتمع، وهو بذلك يعتبر إطارا توفيقيا تراعى فيه المصلحة العامة من ناحية، والضغوطات التي تمارسها تلك الجماعات من ناحية أخرى. ويصبح ذلك الإطار العام بعد إقراره دليلا مرشدا وملزما عند اتخاذ القرارات في شتى مجالات النشاط القومي، مثل الشؤون الخارجية أو الصحة أو التعليم أو الإنتاج الصناعي والزراعي.. إلخ.

أما القرار الإداري فهو الأداة التي تستخدمها السلطة التنفيذية لتنفيذ السياسة العامة. ويتم اختياره بعد مقارنته بعدة بدائل أخرى. فالقرار بهذا المعنى يوضح الاتجاه العام لسياسة الدولة، والسياسة العامة تكون بمثابة الدليل الملزم والمرشد عند اتخاذ القرارات التنفيذية، سواء كانت متوسطة المدى أو قرارات يومية جارية.

والقرار الإداري هو في جميع أحواله أداة لتنفيذ القرار السياسي أو السياسة العامة. وتقوم الأجهزة الإدارية بصنعه، وتخضع له أعضاء المنظمة الإدارية التابعة لهذه الأجهزة، وهو بهذا المعنى يعد أحد أدوات السلطة الإدارية لإنجاز المهام الموكلة إليها.

وبناء عليه فإن القرار السياسي يكون أكثر شمولاً من القرار الإداري، وذلك لأنه صادر عن القيادة العليا أو المؤسسات السياسية والأجهزة العليا، وهي التي تقوم بعد ذلك بتطبيقه سواء فيما يتعلق بالأمر الداخلي أو الخارجي. وهي التي تقوم بممارسة الرقابة عليه من خلال أنماط عديدة، كالرقابة السياسية والتشريعية والقضائية.

### الخاتمة:

ان صنع السياسات العامة من اعداد وتنفيذ وتقويم ،تقوم بها المؤسسات التي تخول لها هذه العملية وهي المؤسسة التشريعية والمؤسسة التنفيذية والمؤسسة القضائية وكذا الأجهزة الإدارية والصلاحيات الموكلة إليها، وما يرتبط بها من تفاعلات بين الأطراف المعنية وهذا كله ضمن بيئة داخلية وخارجية مباشرة وغير مباشرة تؤثر في هذه العملية بكافة متغيراتها، لذلك فإن السياسة العامة هي برنامج عمل محدد لمواجهة مشكلة ما وهي حصيلة عملية تحليلية ومنهجية ومؤسسية، تتفاعل فيها كافة المتغيرات البيئية السياسية والإقتصادية والإجتماعية وحتى الدولية.

ونستنتج ايضا ان القرار السياسي يأتي في مرتبة أدنى من مرتبة السياسة العامة للبلاد وأقل ديمومة منها، إذ انها تحتاج إلى مدة زمنية أطول

لتبنيها وإلى مشاركة أطراف كثيرة أخرى تساهم مع صانع القرار في رسمها. كما نستنتج أيضا أن القرار السياسي أعلى مرتبة من القرار الإداري الذي قد لا يحتاج أحيانا حتى إلى مشاركة صانع القرار في إصداره..

### قائمة المراجع العلمية:

- 1- أبو النيل (محمود السيد)، الإحصاء. بيروت: دار النهضة العربية، 1987.
- 2- أبو قحف (عبد السلام)، الإدارة الإستراتيجية وإدارة الأزمات. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر، 2002.
- 3- أحمد (إبراهيم أحمد)، إدارة الأزمة التعليمية: منظور عالمي. الإسكندرية: المكتب العلمي للكمبيوتر والنشر والتوزيع، 2001.
- 4- أحمد (بدر)، الرأي العام: طبيعته وتكوينه وقياسه ودوره في السياسة العامة. القاهرة: دار قباء، 1998.
- 5- أمين (جلال)، العولمة والتنمية العربية من حملة نابليون إلى جولة الأوغوي 1798-1998. بيروت مركز دراسات الوحدة العربية، 1999.

- 6- الأسعد (محمد مصطفى)، التمتية ورسالة الجامعة في الألف الثالث. ط1، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، 2000.
- 7- البيومي (فاروق شوقي)، التخطيط التعليمي: عملياته- مداخله- التتمية البشرية. القاهرة: دار قباء، 2001.
- 8- البهواشي (السيد عبد العزيز) وآخرون، العولمة والتعليم الجامعي: المضامين- المستقبل- دراسات حالة. ط1، القاهرة: عالم الكتب، 2006.
- 9- الكيلاني (عبد الوهاب) وآخرون، موسوعة السياسة. ج4، ط3، بيروت: المؤسسة العربية للدراسات، 1995.
- 10- اللاوندي (سعيد)، بدائل العولمة. ط2، القاهرة: دار نهضة مصر، 2002.
- 11- ألموند (جبريال) وآخرون، السياسة المقارنة: إطار نظري. (تر: زاهي بشير المغيربي)، ط1، القاهرة: جامعة قار يونس، 1996.
- 12- ألموند (جبريال إيه) و باول (الإبن جي بنجهام)، السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر. (تر: هشام عبد الله)، عمان: الدار الأهلية للنشر والتوزيع، 1997.
- 13- المرسي (جمال الدين)، الإدارة الإستراتيجية للموارد البشرية. الإسكندرية: الدار الجامعية، 2003.
- 14- النجار (فريد)، إدارة الجامعات بالجودة الشاملة. ط1، القاهرة: إيتراك للنشر والتوزيع، 1999.
- 15- المغيربي (زاهي بشير)، قراءات في السياسة المقارنة. ليبيا-بنغازي: منشورات جامعة قار يونس، دت.
- 16- المغربي (كمال محمد)، الإدارة والبيئة والسياسة العامة. عمان: دار الثقافة، 2001.

- 17- السالم (مؤيد سعيد)، تنظيم المنظمات: دراسة في تطور الفكر التنظيمي خلال مئة عام. ط1، عمان: عالم الكتب الحديث، 2002.
- 18- السويدي (محمد)، مقدمة في دراسة المجتمع الجزائري. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، د.ت.
- 19- السيد (لمياء محمد أحمد)، العولمة ورسالة الجامعة: رؤية مستقبلية. ط1، القاهرة: الدار المصرية اللبنانية، 2002.
- 20- السيد (رجب عبد الحميد)، دور القيادة في اتخاذ القرار خلال الأزمات. القاهرة: مطبعة الإيمان، 2000.
- 21- السيد (عبد المطلب غانم)، الإقتربات والأدوات الكيفية في تحليل السياسة العامة. القاهرة: مكتبة النهضة المصرية، 1988.
- 22- السيد (فؤاد البهي)، علم النفس الإحصائي وقياس العقل البشري. مصر: دار الفكر العربي، 1978.
- 33- السلمي (منصف)، القرار السياسي الأمريكي. ط1، باريس: مركز الدراسات العربي الأوروبي، 1997.
- 24- السلمي (علي محمد)، نظم المعلومات في الإدارة الجامعية الحديثة، القاهرة: دار غريب، 1991.
- الفهداوي (فهيم خليفة)، السياسة العامة: منظور كلي في البنية والتحليل. ط1، عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 2001.
- 25- الصغير (أحمد حسين)، التعليم الجامعي في الوطن العربي: تحديات الواقع ورؤى المستقبل. ط1، القاهرة: عالم الكتب، 2005.
- 26- القريوتي (محمد قاسم)، نظرية المنظمة والتنظيم. ط1، عمان-الأردن: دار وائل للطباعة والنشر، 2000.

- 27- الشكري (علي يوسف)، النظم السياسية المقارنة. ط1، القاهرة: إتراك للطباعة والنشر والتوزيع، 2003.
- 28- الشعراوي (سلوى جمعة) وآخرون، تحليل السياسات العامة في الوطن العربي. القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، 2004.
- 29- ، إدارة شؤون الدولة والمجتمع. القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، 2001.
- 30- الشريدة (خالد عبد العزيز) وآخرون، الديمقراطية والتربية في الوطن العربي. ط1، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2001.
- 31- التل (سعيد) وآخرون، قواعد الدراسة في الجامعة. عمان: دار الفكر، 1997.
- 32- الخوالدة (عايد أحمد)، إدارة التجديد والإصلاح التربوي: مشكلات الواقع وتوجهات المستقبل. ط1، عمان-الأردن: دار عالم الثقافة للنشر والتوزيع، 2007.
- 33- بوحوش (عمار)، نظريات الإدارة الحديثة في القرن الواحد والعشرين. ط1، بيروت: دار الغرب الإسلامي، 2006.
- بكر (عبد الجواد)، السياسات التعليمية وصنع القرار. الإسكندرية: دار الوفاء، 2002
- 34- بلقيس (أحمد منصور)، الأحزاب السياسية والتحول الديمقراطي. ط1، القاهرة: مكتبة مدبولي، 2004.
- 35- بني (مصطفى هاني)، السياسات التربوية والنظام السياسي. عمان: دار جرير للنشر والتوزيع، 2005.

36- بن سعيد (خالد بن سعد عبد العزيز)، إدارة الجودة الشاملة: تطبيقات على القطاع الصحي. ط1، الرياض: مكتبة الملك فهد الوطنية، 1997.