

سلسلة كتب ثقافية ٢١٤
تصدرها وزارة الثقافة
المملكة الأردنية الهاشمية الشهر



د. حسن عبدالله الدعج

صنع السياسات العامّة

- دراسات -



صنع السياسات العامة

- صنع السياسات العامة
- دراسات
- د. حسن عبدالله الدعجه
- الناشر وزارة الثقافة

عمان - الأردن
شارع وصفي التل
ص . ب 6140 - عمّان
تلفون : 5699054/5696218
فاكس : 5696598
بريد إلكتروني: info@culture.gov.jo

رقم الإيداع لدى دائرة
المكتبة الوطنية
٢٠١٩/٨/٤٢٤٥

٣٥٢,٣
الدعجه، حسن عبد الله
صنع السياسات العامة / حسن عبد الله الدعجه .. عمّان :/
المؤلف، ٢٠١٩
ص (٢٢٧)
ر.أ. ٢٠١٩/٨/٤٢٤٥
الواصفات : / السياسة الحكومية // البرامج الحكومية // السياسة الوطنية/
❖ يتحمل المؤلف كامل المسؤولية القانونية عن محتوى مصنفة ولا يعبر هذا المصنف عن رأي
دائرة المكتبة الوطنية أو أي جهة حكومية أخرى

- الإخراج الفني: إحسان الناطور

رقم الـردمك (8-5555-94-9957-978)

- جميع الحقوق محفوظة للناشر: لا يسمح بإعادة إصدار هذا الكتاب أو أي جزء منه أو تخزينه في نطاق استعادة المعلومات أو نقله بأي شكل من الأشكال، دون إذن خطي مسبق من الناشر.

• All rights reserved. No part of this book may be reproduced . stored in a retrieval system. or transmitted in any form or by any means without the prior written permission of the publisher.

دراسات

صنع السياسات العامة

د. حسن عبد الله الدعجه

أستاذ مشارك / قسم الإعلام والدراسات الاستراتيجية
جامعة الحسين بن طلال

2020

فهرست المحتويات

13 مقدمة

الفصل الأول

مفهوم صنع السياسات العامة

19 تمهيد

20 المفهوم

24 مصطلح السياسة العامة والمصطلحات المتقاربة

24 1. السياسات العامة والقرارات العامة

25 2. الأهداف والسياسة العامة

26 3. التخطيط الاستراتيجي والسياسة العامة

26 4. الاستراتيجية والسياسة العامة

28 المصطلحات الأخرى والفرق بينها

29 نشأة وتطور علم السياسات العامة

30 أولاً: مرحلة ما قبل الحرب العالمية الأولى

30 ثانياً: مرحلة ما بين الحربين الأولى والثانية

31	..... ثالثاً: مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية
32	..... رابعاً: مرحلة العولمة وما بعدها
37	..... جدول رقم (3) رواد علم السياسات العامة

الفصل الثاني

اتجاهات مفهوم السياسة العامة

41	..... اتجاهات مفهوم السياسة العامة
41	..... أولاً: اتجاه ممارسة القوة في تحديد مفهوم السياسة العامة
42	..... ثانياً: اتجاه تحليل النظام في تحديد مفهوم السياسة العامة
42	..... ثالثاً: تحديد مفهوم السياسة العامة وفق اتجاه الحكومة
44	..... رابعاً: تحديد مفهوم السياسة العامة وفق الاتجاه الاجتماعي
44	..... 1. القيم
44	..... 2. الأيديولوجية
44	..... 3. الهيكل الاجتماعي السياسي
45	..... خصائص السياسة العامة
49	..... أهمية دراسة السياسة العامة وأهدافها
49	..... الأهمية العلمية
49	..... الأهمية المهنية
50	..... الأهمية السياسية
51	..... أهداف السياسات العامة
53	..... مكونات السياسة العامة
55	..... مستويات ومجالات السياسة العامة
55	..... أ. المستوى الجزئي للسياسة العامة

55	..... ب. المستوى الكلي للسياسة العامة
56	..... ج. المستوى الفرعي للسياسة العامة
56	..... مجالات السياسة العامة في إطار هرمية البناء المؤسسي للدولة
58	..... تصنيف أنواع السياسة العامة في ضوء الأهداف الكبرى
58	..... أولاً: تصنيف السياسات في إطار الأهداف الكلية للدولة
59	..... 1. السياسات العامة الخاصة بالبقاء وتحقيق الهوية الحضارية وأمنها الوطني
59	..... 2. السياسات الخاصة باستمرارية النمو والاستثمار التنموي وتطوير المجالات الاقتصادية
59	..... 3. السياسات الخاصة باستكشاف المحددة المستقبلية
60	..... 4. السياسات الخاصة بتحسين مستوى الرفاه الاجتماعي
61	..... 5. السياسات الأمنية
61	..... ثانياً: تصنيف السياسات حسب وظائف الحكومة
64	..... ثالثاً: تصنيف السياسات في ضوء القطاعات المهنية أو الفنية
64	..... رابعاً: التصنيف حسب القوى السياسية المتنافسة
65	..... علاقة علم السياسة العامة بغيره من العلوم

الفصل الثالث

تحليل السياسات العامة

69	..... تحليل السياسات العامة
69	..... مفهوم تحليل السياسات العامة
72	..... تحليل السياسات العامة من حيث جذورها وتطور الاهتمام بها
74	..... أولاً: وحدة التحليل
75	..... ثانياً: قضايا ومحتوى السياسات العامة
75	..... ثالثاً: المنهجية

76	..... رابعاً: المدارس الفكرية
78	..... خصائص تحليل السياسات العامة
80	..... مراحل تحليل السياسة العامة
80	..... تحديد وتصوّر المشكلة
83	..... أولاً: التعرّف على المشكلة
83	..... ثانياً: تشخيص المشكلة
84	..... 1. جمع المعلومات عن المشكلة
85	..... 2. استكشاف البدائل الممكنة وتقويمها
85	..... 3. تحديد واختيار البديل الأفضل
86	..... 4. تنفيذ البديل
87	..... 5. متابعة التنفيذ
87	..... 6. تقويم النتائج والآثار
88	..... جدول رقم 4 مراحل تحليل السياسة العامة
89	..... شروط تحليل السياسات العامة
90	..... مسؤولية تحليل السياسات العامة

الفصل الرابع

مناهج وأدوات تحليل السياسات العامة

95	..... مناهج وأدوات تحليل السياسات العامة
95	..... الإطار الأول: تحليل النظم
96	..... الأسس العامة لإطار تحليل النظم
98	..... إطار إيستون للنظام السياسي
99	..... الإطار الثاني: منهج صنع القرار

99	أولاً: مفهوم صنع القرار السياسي
100	ثانياً: مقولات وأسس منهج صنع القرار
100	ثالثاً: وحدات تحليل عملية القرار
101	رابعاً: مراحل اتخاذ القرار
102	خامساً: نماذج دراسة عملية القرار
104	نظريات الرشد الكاملة
104	النظرية التراكمية أو التدريجية
105	النظرية المزدوجة
105	الإطار الثالث: البنائي - الوظيفي
106	أولاً: أسس التحليل الوظيفي
106	ثانياً: إطار الموند الوظيفي
109	الإطار المؤسسي
109	ثانياً: المؤسسة السياسية ل: «صامويل هنتنغتون»
111	الإطار الرابع: منهج الجماعة
111	أسس إطار الجماعة
112	الإطار الخامس: الصفوة أو النخبة
113	أولاً تعريف النخبة
113	ثانياً: افتراضات إطار النخبة
114	ثالثاً: أنواع النخب
115	رابعاً: تحديد النخبة وتحليلها
116	خامساً: مصادر تجنيد النخبة
116	سادساً: تجديد النخبة ودورانها وجودها
117	نظرية المباراة

119	..... أساليب دراسة السياسات العامة
119	..... أولاً: أسلوب بناء السيناريو
121	..... التنبؤ وتقدير الموقف
122	..... بناء التقنية دولاب المستقبل
123	..... أسلوب دلفي
124	..... أسلوب بحوث العمليات
125	..... أسلوب البرمجة الخطية
126	..... تحليل النفقة والمنفعة
127	..... النماذج الرياضية

الفصل الخامس

البيئة المؤثرة في صنع السياسة العامة

131	..... البيئة التي تتفاعل معها السياسة العامة
136	..... الثقافة السياسية التقليدية
136	..... الثقافة السياسية التوافقية والتصارعية
137	..... تغيير الثقافة السياسية
137	..... محددات الثقافة السياسية
139	..... العوامل الداخلية المؤثرة في صنع السياسة
144	..... المتغيرات الدولية

الفصل السادس

عملية صنع السياسات العامة ومراحلها

147	عملية صنع السياسات العامة ومراحلها
149	التعريف بعملية صنع السياسة العامة
152	دور المؤسسات الحكومية وغير الحكومية في صنع السياسات العامة
152	دور الجهات الرسمية في صنع السياسات العامة
154	السلطة القضائية والمحاكم الدستورية العليا
155	دور الأجهزة البيروقراطية في صنع السياسات العامة
156	دور المؤسسات غير الرسمية في صنع السياسات
158	دور الرأي العام والمواطنين في صنع السياسة العامة
160	منهجية صياغة السياسة العامة
160	مشكلات السياسة العامة
160	أجندة السياسة العامة (جدول الأعمال)
160	ما هي أجندة السياسة؟
162	جدول الأعمال
163	طريقة تحديد بنود جدول أعمال الحكومة
163	أنواع جدول الأعمال
164	صعوبات فاعلية أجندة السياسات العامة
166	صنع قرار السياسات العامة
167	العوامل المؤثرة على قرارات السياسات العامة
168	استراتيجيات وأنماط اتخاذ قرار السياسة العامة
169	خصائص صنع السياسة العامة
170	مشاكل عملية صنع السياسة العامة

الفصل السابع

تنفيذ السياسات العامة

175	..... طبيعة عملية تنفيذ السياسات العامة
176	..... الجهات المعنية بتنفيذ السياسات العامة
177	..... العملية الإدارية في تنفيذ السياسات العامة
178	..... عناصر التنفيذ
179	..... البناء التنظيمي للإدارات التنفيذية
180	..... الاستجابة القانونية
181	..... الاعتبارات الإدارية في صنع السياسات الإدارية التنفيذية
182	..... أساليب تنفيذ السياسة العامة
185	..... الاختلاف حول السياسة العامة كعملية سياسية والإدارة كعملية تنفيذية
188	..... صعوبات عملية تنفيذ السياسة العامة

الفصل الثامن

تقويم السياسات العامة

191	..... تقويم السياسات العامة
195	..... أهمية تقويم السياسات العامة
197	..... أساليب تقويم السياسات العامة ومؤشراته
202	..... تقويم السياسات من خلال المقاييس والمؤشرات
205	..... المشاركون في تقويم السياسات العامة
208	..... مراحل تقويم السياسات العامة وخطواتها
210	..... مشاكل تواجه تقويم السياسات العامة
215	..... المراجع

مقدمة الكتاب

لقد تطورت السياسة العامة من قبل المسؤولين والوكالات الحكومية عامة، وهو عمل موجه نحو هدف معين، وهو ليس سلوكاً عشوائياً أو مصادفة؛ فالسياسات تطورت عبر مسارات ومحطات زمنية من قبل مؤسسات وجامعات وهيئات حتى استقرت كعلم، وجاءت بعد ضرورة ملحة لتوجيه البرامج الحكومية الهادفة للنهوض بالمتطلبات المتزايدة للمجتمع، والسياسات العامة تظهر في أغلبها استجابة لمطالب الجهات الفاعلة الأخرى في الحكومة، ومؤسسات المجتمع المدني وجماعات الضغط والمصالح وشرائح المجتمع المختلفة.

إن دراسة السياسة العامة لا تتم بمعزل عن دراسة النظام السياسي؛ لأن فهم بنى المؤسسات السياسية لنظام سياسي يؤدي لفهم نشاطات الدولة والحكومة بشكل خاص من خلال دراسات مدخلات النظام ومخرجاته، وتأتي أهمية دراسة السياسة العامة من كونها تدخل في صلب نشاط الحكومة وبرامجها داخل الدولة، وقد تتعدد أساليب صنع السياسات العامة حسب تعدد أشكال الأنظمة السياسية، لكنها تجتمع في قواسم مشتركة تعبر عنها البنى السياسية الرسمية، وكذلك المؤسسات غير الرسمية، ففي عالم اليوم وفي ظل السماوات المفتوحة، وتدفق المعلومات وسهولة التواصل الإعلامي الرسمي وغير الرسمي فقد اتسعت الشرائح المشاركة في صنعها وتنفيذها، بعد أن كانت حكراً على المؤسسات الرسمية لعهد قريب.

كما لا يمكن تناول كيفية صنع السياسات العامة دون أن نأخذ بعين الاعتبار تحليل السياسات العامة وأهميتها، لأن تحليل السياسات العامة يترافق معها منذ البداية وفي أثناء التنفيذ والتقييم حتى الانتهاء من ذلك، علاوة على دراسة السياسات العامة السابقة والحالية والقادمة وتحليلها، للاستفادة منها في اكتساب الخبرة وتقليل الخسائر وتعظيم المكاسب في صنع السياسات العامة الجديدة وتنفيذها.

وقد أرسى حقل السياسة العامة ذاته من خلال تطوره في جامعات وكليات عريقة مثل كلية هاريس لدراسات السياسات العامة بجامعة شيكاغو، وكلية هاينز بجامعة كارنيجي ميلون، وكلية جون كيندي الحكومية بجامعة هارفرد.

وعلاوة على الجامعات الأوروبية والصينية وغيرها على مستوى العالم فقد أولت الجامعات العربية أهمية لتدريس السياسات العامة في جامعاتها وأقسامها العلمية المتعددة التخصصات التي تجمع بين مجالات العلوم السياسية والاقتصادية والعلوم الاجتماعية والإدارة العامة.

وتحليل السياسات بالمعنى العلمي يكتسب أهمية خاصة؛ لأنه يقوم على دراسة الجدوى السياسية والاقتصادية والمالية من خلال بيان نتائج البرامج المنفذة وأثارها على المجتمع، كما أنها تعطي ميزة استراتيجية لصانع القرار لاختيار بديل مناسب بعد تحليل السياسات العامة ليتوصل إلى أسهل الطرق وأوفر التكاليف في تنفيذ السياسة العامة وصنعها، كما يوضح البدائل الممكن تنفيذها التي تتوافق مع الأهداف المحددة، كما تأتي عملية تقييم السياسات العامة لتدارك ما يمكن تداركه، وتوفير الجهد والمال في حال ظهور خلل ما أو ابتعاد عن تحقيق الأهداف المرسومة مسبقاً، كما تقييم وتحلل الآثار المتوقعة وغير المعتمدة عند التنفيذ.

وفي النهاية فالسياسات العامة هي البرامج الحكومية التي تسعى لتحقيق أهداف النظام السياسي وغاياته، كما أنها تظهر مستويات الصراع والتنافس وتوازنات القوى السياسية والاجتماعية والنخبوية المؤثرة في صنع السياسات العامة وتنفيذها، وهذه بدورها مرتبطة بالثقافة السياسية والتقييم الأيدولوجية في مؤسسة الحكم والمجتمع.

يتكون الكتاب من ثمانية فصول، وقد تحدث الفصل الأول عن نشأة المفهوم وتطوره

والمصطلحات ذات العلاقة. كما تناول الفصل الثاني اتجاهات مفهوم السياسة العامة وخصائصها وأهميتها وأهدافها ومكوناتها ومستوياتها ومجالاتها وتصنيف أنواعها.

وقد تناول الفصل الثالث مفهوم تحليل السياسات العامة وتطورها وقضاياها ومحتوياتها ومدارسها الفكرية وخصائص تحليل السياسات العامة ومراحلها وشروط تحليلها.

كما استعرض الفصل الرابع مناهج وأدوات تحليل السياسات العامة وهي: إطار تحليل النظم ومنهج صنع القرار، والإطار البنائي - الوظيفي والإطار المؤسسي، وإطار الجماعة والنخبة، ونظرية المباراة وأساليب دراسة السياسات العامة.

وتناول الفصل الخامس البيئة المؤثرة في صناعة السياسة العامة ومستويات أنواع الثقافة السياسية، ومحددات الثقافة السياسية، والعوامل الداخلية المؤثرة في صنع السياسة والمتغيرات الدولية كذلك. وجاء الفصل السادس لدراسة عملية صنع السياسات العامة ومراحلها ودور المؤسسات الحكومية وغير الحكومية في صنع السياسات العامة ومنهجية صياغتها وأجندتها، وطريقة تحديد بنود جدول أعمال الحكومة وأنواعها، وصنع قرار السياسات العامة واستراتيجياتها وأنماطها، واتخاذ قرارات السياسة العامة وخصائص صنعها والمشاكل التي تواجه عملية صنع السياسة العامة.

أما الفصل السابع فقد تناول تنفيذ السياسات العامة والجهات المعنية بتنفيذها والاعتبارات الإدارية المصاحبة لذلك، وأساليب تنفيذها وعناصرها ودراسة الاختلاف حولها كعملية سياسية أو عملية إدارة تنفيذية والصعوبات المرافقة لكل تلك العمليات.

وأخير عالج الفصل الثامن تقويم السياسات العامة وأهميتها وأساليب تقويمها ومراحله وخطواته ومؤشراته والمشاركين في عملية التقويم.

الفصل الأول

مفهوم صنع السياسات العامة النشأة والتطور

تمهيد

تعد صنع السياسات العامة (Public Policy Analysis) من الأساليب العلمية التي تستخدمها الدول المتقدمة لتشخيص المشكلات والقضايا التي تواجهها، وصنع السياسات العامة لمعالجة تلك المشكلات فيتم تبني أنسب السياسات العامة التي تتجنب الأضرار وتحقق أعلى الفوائد في اختيارها للاستراتيجيات والسياسات العامة.

إن الحكومات على اختلاف أنظمتها السياسية ومعتقداتها الثقافية بحاجة إلى مختصين في السياسات العامة لضمان أعلى مردود سياسيا واجتماعيا واقتصاديا، لما تتخذه من سياسات وقرارات، وخطط وأعمال شتى في مسيرة عملها اليومي وخططها السنوية قصيرة المدى واستراتيجياتها طويلة المدى، وحتى تحقق ذلك، فإنه لا بد لها من عمل دؤوب متخصص يسعى لحل المشكلات والاستجابة لمطالب المجتمع المتنوعة، ومواجهة التحديات المتزايدة، من خلال صنع السياسات العامة الهادفة إلى تحقيق المنافع العامة التي تخدم جميع أفراد المجتمع أو أكبر شريحة منه، وتحقق سياسات واستراتيجيات الدولة بعيدة المدى.

ومما يميز خصوصية السياسات العامة اهتمام الدول والحكومات بصنعها وإعدادها ورسمها ومتابعة تنفيذها، ومراقبة أدائها بطريقة تؤدي إلى نجاحها، وتحقيق أهدافها عند تنفيذها، وتقليل أضرارها وتعظيم إنجازاتها.

فالسياسات العامة عمل حكومي في الأساس وإن اشترك بصنعه جهات رسمية وأخرى غير رسمية، وأحيان تشارك جهات ومنظمات إقليمية ودولية في صنع السياسات العامة لدولة من الدول؛ فالسياسات العامة التي تصنع بطريقة علمية وتعتمد على معلومات

موثقة يتم تنفيذها بسهولة ويسر، وتقل احتمالات فشلها، وتزيد احتمالات نجاحها؛ مما يؤدي الى المحافظة على المال العام، وتقليل الهدر إلى أدنى مستوياته.

ومن هذا المنطلق تقر الجامعات هذا المقرر لما له من أهمية في معرفة قواعد صنع السياسات العامة ومبادئها وإجراءاتها، تمهيدا للتعلم في فهم صياغة الاستراتيجيات طويلة الأمد، أو تلك الخطط والسياسات قصيرة الأمد.

المفهوم (Concept):

إن تنفيذ السياسات العامة يعد عمل الحكومة اليومي، فنشاطاتها لا تقتصر على مجال بعينه، وإنما تضع سياسات للفرد منذ مولده وحتى وفاته، وهي بذلك تنظم مسار حياته وعلاقاته مع الآخرين في المجتمع، وكذلك مع المؤسسات الرسمية والمؤسسات غير الرسمية في ذات الوقت؛ لذلك لا بد من تحديد مفهوم السياسات العامة بشكل دقيق قبل الولوج في صلب الموضوع.

ومن هذا المنطلق لا بد من استعراض بعض المفاهيم وليس جلها لمعرفة مؤشرات المفهوم وتحديد عناصره، وفي هذا الإطار فقد عرف «هارولد لاسويل» Harold Lasswell -1950 السياسات العامة بأنها: من يحوز على ماذا؟ متى؟ وكيف؟ من خلال أنشطته تقوم بتوزيع الموارد والمكتسبات والقيم والخصائص المادية الاعتبارية، وتشاطر المناصب والمكانة الاجتماعية، بفعل مزاوله الشدة أو النفوذ، والتأثير بين أشخاص المجتمع من قبل المستأثرين على مصادر القوة.

وعرفها ثومس داي (1972) Thomas R. Dye بأنها: ما تقرر الحكومة عمله أو تركه. وتعرف السياسة العامة حسب مارك ليندنبيرك M. Linddenberg وبنيامين كروسبي (1981) B.Crosby بأنها: عملية منظمة تستوجب مميزات حيوية متحركة، للمبادلة والمساومة وللتعبير عن من يملك ماذا؟ ومتى؟ وكيف؟ وتعتبر أيضا عن ماذا أريد؟ ومن يحوزه؟ وكيف يمكن أن أملكه؟ (Lindenberg, et al ,1981).

وعرفها «دافيد إستون David Easton» بأنها: التوزيع السلطوي للقيم في المجتمع من

خلال القرارات القسرية الموزعة لتلك القيم في إطار التفاعلية بين المدخلات والمخرجات والتغذية الراجعة.

وفي ذات الاتجاه يرى «جبريال ألموند» (1965) Gabriel Almond: أن السياسة العامة تمثل نتيجة عملية نظامية من المفاعلة بين المدخلات (مطالب ودعم) والمخرجات (قرارات وسياسات)؛ لإبراز أداء النظام السياسي في قدراته الاستخراجية، والتنظيمية، والتوزيعية، والرمزية، والاستجابة الأهمية من خلال السياسات والقرارات المتخذة.

كما يرى ك. ج. فريديريك (1940) Friedrich بأنها: منهج عمل مقترح لفرد أو لفريق أو لسلطة في نطاق بيئة محددة لجلاء الفرص المستهدفة والمعوقات المراد تجاوزها تطلعا لتحقيق هدف محدد.

وهناك مفهوم آخر قريب من هذا الاتجاه يعطي تعريفاً واسعاً للسياسات العامة لروبرت آيستون 1971 Robert Eyestone، ويصفها بأنها: العلاقة بين الوحدة الحكومية وبيئتها (أندرسون، 2013).

ويرى «أحمد رشيد» أن السياسة العامة خطط أو برامج أو أهداف عامة، أو كل هذه معاً، يظهر منها اتجاه للحكومة لفترة زمنية، بحيث يكون لها مبرراتها، وهذا يعني أن السياسة العامة هي تعبير عن التوجيه السلطوي أو القهري لموارد الدولة، والمسؤولة عن التوجيه هي الحكومة.

يرى لوي قنسبيرغ (1996) Lowi and Ginsburg السياسة العامة بأنها «النية المعلنة رسمياً، والتي تمارس على شكل مكافأة أو عقوبة، ونتيجة لمسار العمل (أو عدمه)، ويمكن للسياسة العامة أن تتخذ شكل قانون، أو حكم، أو نظام أساسي، أو إعلان لائحة أو أمر (Hildreth, Miller, & Rabin, (Eds.), 2006).

ويرى شاركنسكي (1978) Sharkansky, I. أن السياسة يمكن أن تشير إلى اقتراح بقرار كبير مبرمج أو رفض عمل قرار معين أو رفض لجعل قرار معين. كما يعرفها علي الدين هلال: «بأنها مجموعة القواعد والبرامج الحكومية التي تشكل قرارات أو مخرجات

النظام السياسي، بصدد مجال معين، ويتم التعبير عن السياسة العامة في عدة صور وأشكال منها: القوانين، واللوائح، والقرارات الإدارية، والأحكام القضائية) ليهام وسمير، (2015). كما يرى الكبيسي (2008) أن السياسات العامة المنظمة للعلاقات الدولية تختلف عن السياسات الأمنية والاقتصادية والاجتماعية والتربوية والصحية فلكل منها خصوصيته وطبيعته.

ويرى الباحث ان السياسات العامة هي: مجمل الأنشطة والخطط والاستراتيجيات التي تقرر العلاقة بين الحاكم والمحكوم، وتؤدي إلى رضى عام عن أداء الأجهزة الحكومية والقبول بها. ومما سبق يجد الباحث أن هناك قواسم مشتركة بين المفاهيم أعلاه يمكن أن تجمل في الآتي:

1. السلطة: وهي التأثير باستخدام أو التهديد باستخدام القوة ضد مجموعة من الأشخاص، أو الجماعات بالتحكم بإصدار الأوامر الحاسمة وفق مجموعة من الأسس التشريعية، تبعًا لإجراءات وأحكام قانونية تحصل عليها السلطة بناءً على تفويض عام.

2. القوة: تعتبر كل مؤثر خارجي أو فعل يغيّر في شكل واتجاهات الدول والحكومات والمواطنين وقناعاتهم برضاهم أو قسرًا باستخدام العنف أو التهديد باستخدامه لتحقيق هدف معين.

3. المناصب: يعني إتاحة الفرصة الى الدخول في الطبقة السياسية وإعطاء المجال دون تمييز وبمساواة أمام جميع الناشطين في المشاركة العامة من خلال حق تولي المواقع القيادية، والترشح والتصويت في الانتخابات والمشاركة في رسم السياسة العامة.

4. النفوذ: هو استمرار قوة السلطة والتأثير باتجاهات الآخرين وسلوكهم وصنع السياسات العامة وإن لم يكن في منصب سياسي، بمعنى تذهب المناصب ويبقى التأثير.

5. القيم: الحكم الذي يصدره الفرد على شيء ما مسترشدًا بمجموعة الأسس والمعايير

التي توافق عليها مجتمع ما، بما يحدد المطلوب عمله أو الحصول عليه أو تركه، وتشمل قيم الواجهة والمناصب والنفوذ والمال، وكل مامن شأنه أن يعلي من مستوى الفرد سياسيا واجتماعيا وماديا.

6. الموارد: هي كل ما يلبي حاجات الأفراد من مصادر اقتصادية ومادية ومالية وطبيعية وبشرية، تستخدم لرفد قدرات الدولة والحكومة لتلبية حاجات الأجيال الحالية واللاحقة.

7. التوزيع: ويعني العدالة في تقديم الموارد والخدمات وتخصيص السياسات العامة، والقيم من خلال التخصيص السلطوي لها.

8. المدخلات: وهي كل ما يصب في دعم سياسة معينة ومساندتها سواء أكان ذلك ماديا أو معنويا.

9. المخرجات: وهي كل ما ينتج من تفاعلات النظام من قرارات وقوانين وتشريعات وسياسات تهدف لخدمة المجتمع والدولة.

10. القرارات: كل ما ينتج عن الحكومة من أوامر إدارية أو سياسية ذات بعد سياسي أو اجتماعي أو اقتصادي وغيرها.

11. السياسات: وهي المنتج النهائي لعمل الحكومة ونشاطها، لمعالجة موضوع معين أو الاستعداد لتحديات المستقبل.

مصطلح السياسة العامة والمصطلحات المتقاربة

يتداخل مصطلح السياسة العامة مع العديد من المصطلحات، ولا بد من الإشارة إلى الفروقات التي تحدد كل مفهوم ومجاله:

1. السياسات العامة والقرارات العامة:

السياسات العامة ويُعنى بها: الخطط الحكومية المبرمجة لتحقيق أهداف محددة في فترة محددة قد تخدم قطاعاً واحداً أو قطاعات عدة، كما قد تخدم شريحة من المجتمع أو المجتمع بأكمله.

أما القرار فهو اختيار بديل من بين عدة بدائل وفق معايير محددة استجابة لموقف معين، أي: إنه فعل يقوم به من يواجه مشكلة ما ليختار بديلاً من بين بدائل عدة في أي مجال من المجالات السياسية والإدارية وغيرها، أما السياسة العامة فهي برنامج عمل حكومي يعالج أو ينظم ميداناً ما من ميادين الحياة، وحسب هذا الاتجاه فإن السياسة (Policy) هي مجموعة أو سلسلة من القرارات تتعلق بمجال معين: كالتعليم، أو الصحة، أو الشؤون الخارجية، أو الدفاع، فمثلاً لو كان للدولة سياسة معينة في التعليم هدفها إيجاد قاعدة فنية وتكنولوجية، فيمكن إصدار قرارات عدة تحقق الهدف مثل إنشاء المدارس والمعاهد، وعقد الدورات التدريبية والتكنولوجية... إلخ. السياسات إذًا هي: بمثابة مرشد للقرارات الخاصة بمشكلة أو مجال أو ميدان معين، وهنا ينبغي أن نميز بين كلمة «Policy» بمعنى الدليل الملزم المرشد عند اتخاذ القرارات، وبين كلمة «Politics» بمعنى علم السياسة، أو ما يتصل بالأسياب والمناورات والصراعات والتفاعلات التي تدور حول ظاهرة السلطة ونظام الحكم.

ويوضح الكيبيسي (2008) أن مصطلح السياسات العامة هو مصطلح عصري له مغزى ديمقراطي ظلت القوانين تفتقر له في ظل ما يسمى دولة القانون التي كان القانونيون يحتكرون أو ينفردون بصياغتها، أما القرارات العامة وإن اختلفت في أشكالها وأنواعها وبمستوياتها فتبقى مختلفة عن السياسات العامة وإن كانت كل السياسات العامة تصدر بقرارات عليا.

ويمكن تلخيص ما سبق حسب الآتي:

وبناء عليه:

← فالسياسة Policy مجموعة أو سلسلة من القرارات تتعلق بمجال معين كالتعليم أو...

← Policy الدليل الملزم المرشد عن اتخاذ القرار

← Politics علم السياسة.

2/ السياسة العامة والأهداف:

• نقطة النهاية التي يعمل للوصول لها.

• غاية يتم رصد الموارد لتحقيقه.

• ما تسعى الدولة لتحقيقه في المستقبل.

✓ تحديد الهدف هو الخطوة الأولى في التخطيط.

في ضوء تلك الأهداف توضع سياسات توضح كيفية التنفيذ أو الوصول إليها.

2. الأهداف والسياسة العامة:

تصنيف السياسة العامة في ضوء الأهداف الكبرى التي تقوم عليها علاقات الدولة مع مجتمعها الداخلي أو الخارجي، (الفهداوي، (2016). والأهداف (Objective) هي نقطة النهاية التي يتم العمل للوصول إليها، فالهدف هو غاية أو مقصد يتم حشد الموارد

ورصدها لتحقيقه؛ بمعنى ما تسعى الدولة لتحقيقه في المستقبل، ويعتبر تحديد الأهداف على مستوى الحكومة في أي دولة وعلى مستوى أي قطاع من الخطوات الأولى في وظيفة التخطيط، وفي ضوء هذه الأهداف توضع سياسات وترشد كيفية التنفيذ أو الوصول لتلك الأهداف (ليهام وسمير، 2015، ص 25-26).

3. التخطيط الاستراتيجي والسياسة العامة:

التخطيط الاستراتيجي: نظام متقن من العمليات الهادفة إلى الانتقال بموضوع ومشكلة ما من حال إلى حال أفضل، ومن وضع راهن إلى وضع جديد مدروس، إنه تصور لما يجب أن تكون عليه القضايا المدروسة مستقبلا، وتحديد للكيفية والنهج الكفيلين بتحقيق التغيير في اتجاه الرفع من مردودها والارتقاء بأداء الحكومة. فالتخطيط الاستراتيجي عملية ديناميكية عقلانية تمكن الحكومة من استشراف المستقبل واستباق الأزمات ومواجهة التحديات وبالتالي فالتخطيط حاجة ضرورية للتدبير العقلاني الذي يسعى إلى استدامة التنمية والرفاهية وتجديدها باستمرار، فضلا عن انفتاح الحكومة على آراء ورؤى جديدة تحررها من القيود والجمود التقليدي، مما ينتج عنه سياسات عامة.

4. الاستراتيجية والسياسة العامة:

الاستراتيجية (Strategy): علم وفن وضع الخطط العامة المدروسة بعناية، والمصممة بشكل متلاحق ومتفاعل ومنسق لاستخدام الموارد لتحقيق الأهداف الكبرى، ومن الناحية الإدارية هي خطة معينة لتوزيع الموارد المحدودة من أجل الحصول على ميزة نسبية أو من أجل تحقيق الأهداف بدرجة مقبولة من المخاطرة، وبهذا المعنى تمثل الاتجاه الأساسي الذي يجب أن يتبع من أجل تحقيق الأهداف.

ويظهر الفرق بينهما وبين السياسات العامة هو أن هذه الأخيرة تحدد الإرشادات العامة لأداء أنشطة الأفراد (على مستوى المؤسسات) وأداء الحكومة (على مستوى الدولة)، بينما الاستراتيجيات تركز على المسالك الأساسية للوصول إلى الأهداف.

السياسة العامة هي برنامج عام يسعى لتحقيق ما تسعى إليه الحكومة (الأهداف)، وفق اتجاه محدد (الإستراتيجية)، وذلك بتحديد الوسائل والأدوات اللازمة للتنفيذ (التخطيط)، وهذا لا يتحقق إلا بوجود تعليمات ومراسيم قانونية رسمية منظمة (القرارات). والجدول التالي يبين الفروقات بينها:

جدول رقم (1)

تداخل مصطلح السياسات العامة مع العديد من المصطلحات الأخرى والفرق بينها

تداخل مصطلح السياسات العامة مع العديد من المصطلحات			
1/ القرارات العامة	2/ الأهداف	3/ التخطيط	4/ الاستراتيجية
<p>القرار: هو اختيار بديل من بين عدة بدائل وفق معايير محددة استجابة لموقف معين.</p> <p>فعل يقوم به من ← يواجه مشكلة ما ليختار بديلا من بين عدة بدائل في أي مجال من المجالات السياسية والإدارية وغيرها</p> <p>القرار في السياسة العامة: برنامج عمل حكومي يعالج أو ينظم ميدان ما من ميادين الحياة وبناء عليه:</p> <p>فالسياسة Policy ← مجموعة أو سلسلة من القرارات تتعلق بمجال معين كالتعليم أو...</p> <p>الدليل ← Policy الملزم المرشد عن اتخاذ القرار</p> <p>علم السياسة ← Politics</p>	<p>(1) نقطة النهاية التي يعمل للوصول لها.</p> <p>(2) غاية يتم رصد الموارد لتحقيقها.</p> <p>(3) ما تسعى الدولة لتحقيقه في المستقبل.</p> <p>* تحديد الهدف هو الخطوة الأولى في التخطيط.</p> <p>* في ضوء هذه الأهداف توضع سياسات توضح كيفية التنفيذ أو الوصول لتلك الأهداف.</p>	<p>* يعني تحديد أهداف معينة يجب أن تحققها الدولة والمجتمع خلال مدة معينة، مع تحديد الوسائل والأدوات اللازمة لتحقيق هذه الأهداف، ووضع هذه الوسائل والأدوات موضع التنفيذ.</p>	<p>* هي علم وفن وضع الخطط العامة المدروسة بعناية والمصممة بشكل متلاحق ومتفاعل ومنسق لاستخدام الموارد لتحقيق الأهداف الكبرى.</p> <p>* ومن الناحية الإدارية: هي خطة معينة لتوزيع الموارد المحدودة من أجل الحصول على ميزة نسبية أو من أجل تحقيق الأهداف بدرجة مقبولة من المخاطرة، وبهذا المعنى تمثل الاتجاه الأساسي الذي يجب أن يتبع من أجل تحقيق الأهداف.</p> <p>الفرق بين الاستراتيجية والسياسات العامة:</p> <p>السياسات ← تحدد الإرشادات العامة لأداء أنشطة الأفراد (على مستوى المؤسسات) وأداء الحكومة (على مستوى الدولة).</p> <p>الاستراتيجية ← تركز على المسالك الأساسية للوصول إلى الأهداف.</p>

جدول رقم (2)
توضيح مسار المصطلحات

← برنامج عام يسعى	سياسة عامة
← لتحقيق ما تسعى إليه الحكومة	الأهداف
← وفق اتجاه محدد	التخطيط
← وذلك بتحديد الوسائل والأدوات للتنفيذ	الاستراتيجية
← ولا يتحقق إلا بوجود تشريعات ومراسيم قانونية رسمية منظمة	القرارات

نشأة وتطور علم السياسات العامة

ظهر علم السياسات العامة كاستجابة ملحة للمتطلبات والتحديات المعقدة التي تواجه الحكومات بشكل علمي مدروس، واستجابة لتزايد الحاجات الإنسانية وتسارع نموها الضاغط على الحكومات؛ فكان لا بد من السعي لحلول علمية ذات أسس مدروسة لمواجهة هذه المشكلات، ومن هنا برزت الحاجة لإيجاد مختصين في هذا المجال، وكديدين العلوم بشكل عام فلم تظهر بين ليلة وضحاها، وإنما جاءت بمراحل متعددة حتى نضجت كعلم مستقل كباقي العلوم الأخرى ليدرس كتخصص بأقسام متخصصة، وفي أعرق الجامعات العالمية. ظهر حقل السياسة العامة بوصفها فرعاً بارزاً داخل تخصص العلوم السياسية في منتصف 1960، وتحليل السياسات العامة يعود إلى بداية الحضارة. وحقل السياسة العامة تعنى بدراسة قرارات الحكومة والإجراءات المصممة للتعامل مع مسائل مثيرة للقلق العام. وتحليل السياسات يتم عبر التحقيقات التي تنتج معلومات دقيقة ومفيدة لصناع القرار (Cochran & Malone, 2005).

يمكن تقسيم التطور الذي مرت به السياسات العامة إلى ثلاث مراحل متتالية وهي كالآتي:

أولاً: مرحلة ما قبل الحرب العالمية الأولى:

ويمكن إعادة الاهتمام بالسياسة العامة في هذه الفترة إلى كون علم السياسة ما زال في النطاق الفلسفي الهيكلي، ولكن بعد ما بدأ يتبلور علم السياسة ويغدو فرعاً من فروع

العلوم الاجتماعية بعد استقلاله عن الفلسفة الأخلاقية، فقد حظي بالدعم العلمي والمعرفي اللازم، على اعتبار 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 (ليمام وسمير، 2015، ص 34).

ثانياً: مرحلة ما بين الحربين الأولى والثانية:

ويرى (Thomas R. Dye 1992) أن الفترة بين الحربين العالميتين شهدت تطوراً ملحوظاً هاماً في مفهوم السياسة العامة، جراء شيوع نتائج وتجارب المدرسة السلوكية (Behavioral School) لعلم السياسة الحديث، الذي صب اهتمامه أولاً على السلوكيات المصاحبة لأعمال الحكومة وتحليلها ودراسة القواعد النفسية والاجتماعية للأفراد والجماعات، ودراسة محددات التصويت في الانتخابات والنشاطات السياسية الأخرى، ووظائف الجماعات المصلحية والأحزاب السياسية وعمليات التوزيع المختلفة، والسلوك التصارعي بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية. وقد اعتمد هذا المدخل على آلية واضحة لوصف العمليات السياسية العامة وشرح الأسباب والنتائج لأنشطة الحكومة والتركيز على مضمون السياسة العامة، من خلال تحليل أثر القوى السياسية والاقتصادية والاجتماعية، علاوة على تقويم نتائج السياسات العامة على المجتمع المتوقعة وغير المتوقعة (الفهداوي، 2016، ص 28).

ثالثاً: مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية:

خلال الحرب العالمية الثانية استعانت الحكومة الأمريكية بعدد كبير من علماء النفس والاجتماع بقصد دراسة سياسات عامة مقترحة، وأسفرت جهود العلماء الذين ركزوا اهتماماتهم في مجالات النشاط العلمي عن تطورات علمية مهمة ساعدت على نمو دراسات السياسة العامة وقد يكون من أهم التطورات ما يلي:

1. توسع في استعمال طرق وأساليب البحث العلمي.
2. ترتب على هذا تحسن في أساليب اتخاذ القرارات.

3. زيادة عدد العلماء المتخصصين في تحليل السياسة العامة.
4. تشعب وتفرع حقل دراسة السياسة العامة لتخصصات دقيقة.

رابعاً: مرحلة العولمة وما بعدها:

وخلال مرحلة العولمة في التسعينيات وما بعدها من القرن العشرين، وانتقالاً الى متطلبات القرن الحادي والعشرين وما حصل من تغييرات على دور الدولة وارتفاع درجة التفاعل بين مؤسسات القطاعين الخاص والعام فضلاً عن تزايد دور الشركات المتعددة الجنسيات والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية في صياغة أولويات السياسات العامة وتحديد مساراتها، وقد ساعد على تبلور هذا الدور التغيير في مفهوم السيادة والتسارع في المعلومات والاتصالات. وإن السياسات العامة تعبر عن إرادة الفاعلين والمؤثرين الذين هم عادة ما يكونون أعضاء في شبكة منظمة تدعى حالياً باسم «شبكة السياسة Policy Network Public» واعتبرت المنظمات غير الحكومية (منظمات المجتمع المدني) كمجموعات تعمل على التأثير في السياسة العامة (Tortajada،2016). وهو مصطلح جديد بدأ يشيع استخدامه كوحدة تحليل (الكبيسي، 2008، ص 17).

وتضم قوى فاعلة في المجتمع مستقلة حكومية وغير حكومية تؤثر على صناعات السياسة العامة باستخدام وسائلها المباشرة وغير المباشرة. وقد ساهم النجاح الذي حققته التطورات السابقة في إحداث تطورات فكرية ذات أهمية تطبيقية بالنسبة لنشاطات الحكومة، ومن نتائج ما تقدم أصبحت الحكومة الأمريكية ممولاً سخياً للبحوث العلمية وأصبحت عقود التمويل مورداً رئيسياً يعتمدون عليه في ممارسة نشاطاتهم وتميزت فترة الستينيات في الولايات المتحدة بقلقل واضطرابات اجتماعية تكاد تكون شاملة نتيجة تفاعل مشاكل عديدة بدرجات متفاوتة على مدى طويل. كما أن أساتذة الجامعات بتعاقدهم مع وزارات الحكومة للقيام ببحوث علمية ركزوا اهتماماتهم لخدمة احتياجات الحكومة ومصالحها وهكذا ساهموا في ابتكار أسلحة حرب ودمار وأهملوا المشاكل التي يعاني منها المجتمع (حسان،2014).

إنَّ علم السياسة العامة لم يكتسب معناه الاصطلاحي علميًا، إلا في مطلع الخمسينيات من القرن السابق على يد عالم الاقتصاد السياسي «هارولد لازويل (1950) Harold 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». لكنه لم يحدد الإطار المنهجي لحقل تحليل السياسات العامة، وقد قام بهذه المهمة بعد خمسة عشر عاما الكاتب «يكزيل دورو» الذي يعتبر هو المؤسس الحقيقي والفعلية لهذا الحقل، ولقد بدأ «دورور» بناء إطاره المنهجي لعلوم صنع السياسات بتوضيح عجز العلوم الاجتماعية عن صنع السياسات بتوضيح عجز العلوم الاجتماعية، بما فيها الإدارة العامة عن تقديم مرتكزات عملية يمكن الاعتماد عليها في عملية تحليل السياسات العامة (لييام وسمير، 2015، ص 36-37).

ولقد ارتبط مفهوم السياسة العامة وما يختص بعملية تحليلها ضمن هذا التحول الذي طرحه «لازويل» فيما سبق إلى حد واضح بالعلوم السياسية، وحصريا بما يختص بنظام الحكم في أمريكا خاصة بعد ظهور المدرسة السلوكية في بداية الستينيات، 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 ووحدة التحليل.⁽¹⁾

(1) وحدة التحليل (بالإنجليزية: Unit of analysis) هي الكيان الرئيسي الذي يتم تحليله في الدراسة. وهي عبارة عن «ما» أو «من» تتم دراسته. في أبحاث العلوم الاجتماعية، تشمل وحدات التحليل النموذجية الأفراد (الأكثر شيوعاً) والمجموعات والمنظمات الاجتماعية والناتج الاجتماعي. يعتبر أدب العلاقات الدولية بمثابة مثال جيد لوحدة التحليل. في كتابه «الإنسان والدولة والحرب»، أنشأ كينيث نيل والتز تحليلاً ثلاثياً بثلاث وحدات تحليل مختلفة: الإنسان (فرد)، والدولة (مجموعة)، والنظام الدولي (النظام الذي تتفاعل بداخله المجموعات).

ومع بداية السبعينيات من القرن الماضي زاد التركيز على تحليل مخرجات النظام السياسي؛ خاصة السياسات العامة بسبب تفاقم المشكلات الاجتماعية: بين السود والبيض، والتورط الأمريكي في حرب فيتنام، إذ ظهرت الحاجة داخل هذه المؤسسات في الولايات المتحدة الأمريكية الى تحليل هذه المشكلات ومحاولة صياغة السياسات العامة التي تعالجها (جمعة، 2004، ص 29-50).

بل إن كثيراً من الدول أسست مؤسسات قوية للقيام بتحليل السياسات العامة، ومنها على سبيل المثال، منظمة (Brookings Institution, Rand Corporation) وغيرها في الولايات المتحدة الأمريكية (القرني، 1437هـ).

ويندر أن نجد برنامجاً للماجستير أو الدكتوراه في حقل العلوم السياسية أو الإدارة العامة في الجامعات العالمية المرموقة لا يقدم العديد من المواد في تحليل السياسات العامة مروراً بمعهد (بروكيتز Brokitz) ومركز دراسات الشرق الأدنى، وحتى وزارتي الخارجية والدفاع ولجان الكونجرس المختلفة، وكثيراً ما قام محللو السياسات في هذه المراكز بصياغة سياسات ومواقف الولايات المتحدة الأمريكية تجاه العديد من القضايا في الثمانينيات (ليام وسمير، 2015، ص 38-39).

وأصبح علم السياسات العامة علماً مستقلاً عبر مراحل تطور ارتبطت بتطور علم السياسة ذاتها أولاً ثم مع تطور دراسات السياسات المقارنة، فقد بدأ تدريس مادة نظرية النظم السياسية تحت مسميات متقاربة منذ عام 1960 في الجامعات العربية، أولاً في جامعة القاهرة تحت اسم نظم حكومات ثم تغير اسم المادة لتصبح حكومات مقارنة عام 1964 - 1996 ثم إلى نظرية النظم السياسية المقارنة من عام 1994 وحتى الآن.

أما مادة النظم السياسية المقارنة التي قدمت أولاً باسم «حكومات مقارنة» فقد انفصلت عن مادة «حكومات مقارنة» حيث صارت تقدم بشكل تطبيقي على عدد مختار من النظم السياسية في 1973، وقد درست كنظم سياسية في الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا وفرنسا، ألمانيا، والاتحاد السوفيتي واليابان، ثم صار محل الدراسة المقارنة في أواخر

السبعينيات بين مختلف الدول والنظم السياسية، وأصبح حقل السياسات العامة حقلاً فرعياً متنامياً في أطر السياسة المقارنة.

وعلى مدار العقود الماضية حدث الكثير من التطور في منهجية البحث المرتبطة بالسياسات العامة كحقل علمي له خصوصيته المستقلة وكأسلوب يستخدم بواسطة العلوم الاجتماعية الأخرى وكنقطة التقاء بين العديد من العلوم الاجتماعية مثل الاقتصاد والعلوم السياسية والاجتماع والإدارة وغيرها (جمعة، 2004، ص 29).

وملخص القول: إن تطور حقل السياسات العامة (Public Policy) بالمعنى الأكاديمي والعلمي الذي ينص الحديث عنه في عصرنا الحالي لم يظهر قبل عام 1937م، حين اعترفت جامعة هارفرد في الولايات المتحدة الأمريكية بتخصص الإدارة العامة، وأنشأت لها مدرسة متخصصة، وجعلت من السياسات العامة إحدى مقرراتها الدراسية، بينما كان علماء السياسة وقتها يركزون اهتمامهم على دراسة النظم السياسية للدول، وعلى نظريات نشأتها وأوجه الشبه والاختلاف في دساتيرها وسلطاتها، أما العمليات السياسية التي حظيت باهتمامهم فكانت تقتصر على تشريع القوانين وعلى الانتخابات ودور الأحزاب السياسية في تقاسم السلطة والحكم (الكيسي، 2008، ص 50).

وفي خضم النقاش والحوار الذي شهدته السنوات العشر الأولى التي أعقبت الحرب العالمية الثانية طرح دانيال ليرنر (Lerner) وهارولد لاسويل (Laswell) مؤلفهم عام 1951م بعنوان: علم السياسات: تطوير جديد في نطاقه وطرائقه Sciences Policy وقد أوضح لاسويل في هذا الكتاب نقده للعلوم الاجتماعية التي كانت مجزأة في فروعها وتخصصاتها، وأنها ظلت عاجزة عن عدم المساعدة في مواجهة الكساد وآثار الحرب وأضرارها، ولكونها لم تساعد في تحديد ورسم السياسات العامة بشأنها بل إنها أضرت بها لكونها غير موجهة نحوها. لذلك دعا إلى علم للسياسات العامة يركز على المشكلات العامة والرئيسة للبشر والمجتمعات ليبنى بتحسين أوضاعهم والحفاظ على كرامتهم. وقد كانت «هارولد لاسويل» محاولة أخرى لتعزيز هذا الاتجاه بنشره عام 1958م كتابه بعنوان: «السياسة: من يحصل؟ على ماذا؟ وكيف؟ ومتى؟». وقد كانت تساؤلاته هذه ومحاولته لطرح الإجابة

عنها بمثابة البذرة الأولى لحقل السياسات العامة كعلم وتخصص له توجهات وموضوعاته التي ينبغي أن يكون لها مخطصوها، ثم جاء كتابه الثالث عام 1971م بعنوان: «رؤية تمهيدية لعلم السياسات العامة» الذي طرح فيه منهجاً معيارياً وقيماً يستخدم أدوات وأساليب البحث الاجتماعي، وجعل منه صنع السياسات العامة ميداناً أكاديمياً وتخصصاً علمياً بدلاً من توزيع موضوعاته على عدة حقول معرفية؛ ولذلك يمكن القول إن دوره هنا يشبه دورولسن الذي أرسى بذرة حقل الإدارة العامة بنشره مقالته عام 1886م بعنوان: دراسة الإدارة العامة، (الكبيسي، 2008، ص 50). والذي أرسى وزملاءه أسس هذا العلم الحديث وأصبحت معظم جامعات وكليات ومعاهد العلوم السياسية والإدارة العامة تعنى بإنشاء كليات وأقسام متخصصة بهذا الحقل العلمي الرصين.

- ويرى الباحث أن الاهتمام بهذا العلم الحديث في السياسات العامة يعود لعدة أسباب
1. التطور الهائل في التقنيات الحديثة والبرامج التي تستخدم في حساب الكميات ومعالجة البيانات.
 2. الاهتمام المتزايد لدى الدول في رسم سياسات طويلة ومتوسطة وقصيرة الأمد.
 3. اهتمام العلماء بهذا الفرع من العلوم السياسية والإدارية المشتركة التي أدت الى تطوير واستقلال هذا العلم.
 4. التحولات السياسية والديمقراطية التي أنتجت شركات بين القطاعات الحكومية ومؤسسات المجتمع المدني، كما وتعدد الفواعل في صنع السياسات العامة بدءاً من المواطن والرأي العام والمؤسسات المختلفة ذات العلاقة. والجدول رقم (3) بين رواد هذا العلم.

جدول رقم (3)

رواد علم السياسات العامة			
التاريخ	العالم	الانتاج	ملاحظات
1886	دورولسن	مقالة : دراسة الإدارة العامة .	غرس بذرة الإدارة العامة * الإدارة العامة من فروع السياسة
1937	جامعة هارفرد الأمريكية	تدريس المجال لأول مرة رسميا	ظهر مصطلح السياسة العامة عندما اعترفت الجامعة بتخصص الإدارة العامة * جعلت من السياسة مقررا
الخمسينيات من القرن العشرين 1945	هارولد ستين	كتاب: الإدارة العامة وتطوير السياسات: دراسة حالات ، 1945	يدرس لطلبة الدراسات العليا لسنوات * قيمة علمية أعطتها دراسة الحالة * تطورت المنهجية بتشكيل لجنة بين الجامعات الأمريكية * تم نشر نتاج اللجنة في كتاب عام 1979 في 577 صفحة
1951	ليرنر & لازويل	كتاب: علم السياسات :تطوير جديد في نطاقه وطرائقه.	نقد للعلوم الاجتماعية لأنها: (1) مجزأة (2) عاجزة (3) لم ترسم سياسات (4) ليست موجهة
1958	هارولد لازويل	كتاب: السياسة :من يحصل؟ على ماذا؟ وكيف؟ ومتى؟	البذرة الأولى لحقل السياسات العامة كعلم وتخصص
1959	جارلس لنديوم	مقال: علم الخوض في الوحل.	انتقد الأسلوب المعياري القيمي والعقلاني الذي طرحه لازويل * عمق أسلوب معالجة المشكلات العامة * أسس التراكمية * حراك فكري نتج عنه مقالات مثل (درور 1964) في مجلة الإدارة العامة

1964	ارون ولدافسكي	كتاب: حول عملية اعداد الموازنة العامة	الموازنة تخضع للرؤى السياسية*تعكس اتجاهات السياسة العامة*فتح الأذهان لما ينبغي أن يرافق إعداد الموازنة العامة
1966	توماس داي	كتاب : السياسة والاقتصاد ومخرجات السياسة العامة في أمريكا.	تعتبر أهم كتابين * كانت متخصصة وشاملة* دراسة ميدانية في خمسين ولاية
1968	أوستن راني	كتاب: العلوم السياسية والسياسات العامة.	يعكس الكتاب تطور حقل السياسات العامة
1969	ريچارد روز	صنع السياسات في بريطانيا	مجموعة دراسات تعكس ممارسات وحالات من واقع الإدارة البريطانية
1969	جارلس لندبلوم	كتاب: عملية صنع السياسات العامة	منهج دراسي في الأقسام والكليات * حراك فكري نتج عنه مقالات مثل (بيكمان 1977) في مجلة الإدارة العامة
1971	هارولد لازويل	كتاب: رؤية تمهيدية لعلم السياسات العامة	منهج معياري وقيمي يستخدم أدوات البحث الاجتماعي ، جعل للسياسة العامة تخصصا علميا مستقلا
1972	توماس داي	كتاب: فهم السياسات العامة،*13 طبعة	ترسيخ علم السياسات العامة
1979	لجنة مشتركة بين الجامعات الأمريكية	جهد مشترك لتجميع دراسات وحالات في السياسة العامة	ترسيخ علم السياسات العامة
1984	ولدافسكي & بريسمان	كتاب : التنفيذ	ترسيخ علم السياسات العامة
1991	بيرجسون	تعليم السياسات العامة جمع معلومات حول	أكد أن هذا الفرع من المعرفة العلمية فوق مستوى الشبهات والتساؤلات
2005	مؤسسة علمية امريكية	أكثر من 200 جامعة في مجال تدريس السياسات العامة	هناك أكثر من 200 جامعة أمريكية تدرس السياسات العامة كتخصص

الفصل الثاني

اتجاهات مفهوم السياسة العامة (Trends of public policy)

اتجاهات مفهوم السياسة العامة

اتفق الكثير من العلماء على ترتيب اتجاهات السياسات العامة بشكل عام؛ ومنهم أندرسون (2013) والفهداوي (2016) وسالمة وسمير (2015) ويمكن القول: إن هناك أربعة اتجاهات رئيسية يمكن من خلالها النظر إلى مفهوم السياسة العامة.

أولاً: اتجاه ممارسة القوة في تحديد مفهوم السياسة العامة

القوة بكل مجالاتها تعني القدرة على استخدام العنف السياسي، الاقتصادي لغرض إنجاز عمل ما، ومعنى القوة في المفهوم السياسي هو القدرة على تغيير اجتماعي، اقتصادي، سياسي معين، بمعنى إجبار مواطني الدولة بأية طريقة على القيام بعمل أو الامتناع عن عمل، ولكي تعمل شيئاً ينبغي أن تكون مؤثراً، وتمارس ضغطاً على الأفراد الذين معك أو المختلفين عنك. وأما (ميكا فلي) فقد اعتبر القوة من العناصر الأساسية لقيام الدولة، فهو يؤكد على أن وجود الدولة أو المؤسسة أو المنظمة يعتمد بالدرجة الأولى على القوة؛ لأنها المصدر الوحيد للمحافظة على ديمومتها وقد حظي هذا الرأي بالتأييد من قبل هوبز وبودان (العمار، ب، ت) كما تمثل القوة القدرة التي يحظى بها شخص للتأثير على الأفراد والجماعات والقرارات ومجريات الأمور، نتيجة لامتلاكه مصادر القوة مثل الإكراه والمال والمنصب والشخصية (الفهداوي، 2016، ص 32).

والقوة في هذا المجال تعني جميع المصادر التي تحول الفرد والمؤسسة التأثير على الأفراد والجماعات والمؤسسات بتغيير قناعاتهم واتجاهاتهم نحو قضية أو مشكلة قائمة في سبيل

انتهاج أسلوب محدد في طريقة الحل؛ وقد تكون مادية واقتصادية واجتماعية وسياسية أو كل ذلك معاً، مما يجعله مؤثراً للغاية، وهي عموماً باجتماعها عادة ما تكون بيد السلطة الشرعية المخولة باستخدام القوة أو التهديد باستخدامها لتحقيق سياسة ما.

ثانياً: اتجاه تحليل النظام في تحديد مفهوم السياسة العامة:

طرح المختصون عدداً من تلك النماذج النظرية، وأهمها الأنموذج النظمي لديفيد استون أو ما يعرف اصطلاحاً بالمدخلات والمخرجات والبنائي الوظيفي لجبرائيل الموند. يوضح هذا الأنموذج آلية التفاعل بين النظام السياسي ومحيطه أو ما يعرف ببيئة النظام (بيئة مجتمعية وبيئة اقتصادية وبيئة سياسية وبيئة ثقافية وبيئة خارجية وطبيعية)، والتي تمثل ضغوطاً أو مطالب توجه للنظام الذي يكون مطالباً بالرد عليها بوصفها واجبات وظيفية للنظام لتحقيق الاستقرار (البكري(2015).

وقد عرف «دافيد إستون D. Easton 1953» النظام بأنه: مجموعة من العناصر المتفاعلة والمتلازمة وظيفياً مع بعضها بعضاً بصيغة منتظمة، ويعني ذلك أن التغيير في أحد العناصر المؤلفة للنظام يؤثر في بقية العناصر، وأي نظام يمكن أن يؤلف في ذاته نظاماً كلياً شاملاً.

وعلى هذا الأساس ينظر «دافيد إستون D. Easton» و«جبريال الموند G. Almond 1965». إلى السياسة العامة كنتيجة من نتائج النظام السياسي، وتتفاعل مع البيئة المحيطة الشاملة التي تشكل فيها المؤسسات والسلوكيات والعلاقات أصولاً للظاهرة السياسية التي يتعامل معها النظام السياسي. كما تتفق (بربرة مكينان B. Mc lennan - 1980) حيث تعد السياسات العامة بأنها: النشاطات والتوجهات الناجمة عن العمليات الحكومية، استجابة للمطالب الموجهة من قبل النظام الاجتماعي إلى النظام السياسي.

ثالثاً: تحديد مفهوم السياسة العامة وفق اتجاه الحكومة:

ينظر بركات والرواف والحلو (1989) للحكومة بوصفها تمارس السيادة في الدولة

لأجل حفظ النظام وتنظيم الأمور داخليا وخارجيا، فضلا عن كونها بنية تنظيمية تتمثل بالأجهزة الحكومية والمؤسسات التي تضع القوانين وتنفذها إلى جانب تمرکز عملية اتخاذ القرارات ورسم السياسات العامة داخل الأجهزة والمؤسسات الحكومية وكيفية انسياب العلاقة بين التشريع والتنفيذ والقضاء.

لقد عرّف روبرت دال (Dahl, R. A. 1982) النظام السياسي بأنه: نوع متواصل للعلاقات الإنسانية يشمل التحكم والنفوذ، والقوة، أو السلطة بدرجة عالية، يمتاز هذا التعريف بالشمولية كونه لم يشترط نوعية الأنظمة ولا يشير إلى النظام السياسي فقط، وانطلاقاً من ذلك يمكن دراسة الموضوع من خلال التركيز على دور المؤسسات الحكومية في أداء السياسات العامة وطبيعة العلاقات القائمة بينها. في كونها تمثل الجانب الأدائي للحكومة والفعل السياسي، أو أنها ترتبط بكافة جوانب النظام السياسي ولا تقتصر على دور الحكومة.

والمهمة تكمن في أهمية معرفة السياسة العامة، ذلك لتعدد وظائف الأنظمة السياسية والمتغيرات المؤثرة بتلك الوظائف، والدور المتزايد للمجتمع مما جعل من السياسة العامة ليست مهمة النظام السياسي فقط، وإنما إبراز تأثير المجتمع في عملية رسم وتنفيذ السياسة العامة التي وصفت بأنها قرار أو مجموعة قرارات سياسية ومراقبة الأداء الحكومي. ووفق هذا الاتجاه عرف عدد من الباحثين، كأمثال: «جيمس أندرسون (J.Anderson 2013) وكارل فريدريك (C.Friedrick1940) وهنري توني (H. Teune) وآخرون السياسة العامة من منظور حكومي، فالسياسة العامة هي ما تقوله وتفعله الحكومة بشأن المشكلات والقضايا الماثلة والمتوقعة، وتمثل مرشداً لأنواع القرارات، ومعظم نشاطاتها تتم في مكاتب الإدارة العامة وأجهزتها المعنية والخاصة بعملية استلام مطالب المواطنين، وهذا يستلزم الدفع والتأثير على الحكومة للقيام أو عدم القيام بفعل ما(ليام وسمير، 2015، ص 29-30). وبهذا تعد السياسات العامة قرارات حكومية مخصصة للتعامل مع المشكلات التي تواجه المجتمع، مع الأخذ في الاعتبار أن تأثير هذه القرارات على واقع الأفراد في المجتمع

حاليًا ومستقبليًا وكذلك تأثيرها على الأطراف المعنية مباشرة بالمشكلة، وأنها من واجبات وأعمال الحكومة تجاه مسؤوليتها، في رسم السياسات العامة لحل العضلات ومواجهة التحديات المعاشة.

رابعاً: تحديد مفهوم السياسة العامة وفق الاتجاه الاجتماعي:

إن هذا الاتجاه يكشف مضمون الاتجاه الاجتماعي للسياسة العامة، وذلك من خلال فهم القيم والعقائد الأيديولوجية والهيكل الاجتماعي والسياسي التالية:

1. القيم: هي المنطق السلوكي للفرد في جعل مهامه متصلة بالقبول الاجتماعي من خلال أفكار ومشاعر الفرد.

2. الأيديولوجية: أول من استعمل هذا الاصطلاح الفيلسوف الفرنسي ديستات تريسي (Destutt Tracy) (1836 - 1755) في كتابه عناصر الأيديولوجية. يعني تريسي بالأيديولوجية علم الأفكار أو العلم الذي يدرس مدى صحة أو خطأ الأفكار التي يحملها الناس، هذه الأفكار التي تبنى منها النظريات والفرضيات التي تتلاءم مع العمليات العقلية لأعضاء المجتمع. وانتشر استعمال هذا الاصطلاح بحيث أصبح لا يعني علم الأفكار فحسب بل النظام الفكري والعاطفي الشامل الذي يعبر عن مواقف الأفراد حول العالم والمجتمع والإنسان. وقد طبق هذا الاصطلاح بصورة خاصة على الأفكار والعواطف والمواقف السياسية التي هي أساس العمل السياسي وأساس تنفيذه وشرعيته (الجاور، 2009، ص، 124).

3. الهيكل الاجتماعي السياسي: إن أية مشكلة اجتماعية أو اقتصادية يجب أن تجد مكانتها بين مجموع المشكلات التي تخضع للإجراءات العامة على أنها تستحق اهتمام صانعي السياسة العامة (ليام وسمير، 2015، ص 30 - 32). والبناء الاجتماعي يعني ذلك النطاق التنسيقي العام الذي يندرج تحته كافة أوجه التصرف الإنساني، ويتضمن مجموعة النظم الاجتماعية ذات الأسس السلوكية المتعارف عليها التي تهيمن على

الفعاليات الإنسانية المختلفة في المجتمع، وبمعنى آخر يمكن تعريف البناء الاجتماعي بأنه مجموعة القواعد التنظيمية التي تنظم في إطارها جميع الارتباطات الإنسانية، سواء تلك الارتباطات البينية بين الأفراد داخل المجتمع، أو تلك العلاقات المتبادلة بين الأفراد في المجتمع مع غيره من المجتمعات الأخرى، ومثل البناء الاجتماعي النظام الاجتماعي العام في مجتمع ما.

خصائص السياسة العامة:

إن محتوى السياسات العامة يتمثل في سماتها التي يمكن التعرف على معالمها ومعانيها الرئيسية، كما أن تحديد مفهوم السياسة العامة واتجاهاتها نجده من خلال اتضاح مفهومها العلمي الذي يمكن التوصل إليه والتعمق أكثر فيه من خلال الكشف عن الخصائص المميزة للسياسة العامة التي يمكن حصرها في الآتي:

1. ان السياسة العامة تمثل خيارات الحكومة ونشاطاتها المستمرة والمتطورة التي تؤديها المؤسسات، فالحكومة هي التي تتبنى سياسة عامة معينة إزاء مشكلة ما، وتصدر بخصوصها قانونا أو مرسوما أو تعليمات نظامية أو قرارات تحدد المسارات والأنشطة والأهداف (الفهداوي، 2016، ص 45). وذلك يعني أن تقوم بها مؤسسات الحكومة من ميول العامة بخصوص المشكلات والقضايا التي تواجه المجتمع، ولا تعد سياسة عامة ما لم تعتمد عليها الحكومة، وتصدر بخصوصها قانونا أو قرارا.
2. السلطة الشرعية للسياسة العامة: تتمثل بمؤسسات الدولة الدستورية وطريقة الوصول الى السلطة الشرعية فيها عبر الدساتير والقوانين الناظمة لتداول السلطة، إن السياسة العامة تمثل التزامات قانونية تتطلب طاعة تميزها عن غيرها من السياسات الأخرى، كما أنها ترتبط بالسمة الغالبة الرسمية المستمدة من الشرعية الدستورية، في أداء مهامها تجاه المجتمع، وأن طابعها الإلزامي، حيث إن مخالفتها تعرض صاحبها للعقوبة بكل أشكالها.

3. السياسة العامة منطقية وعقلانية: أي أن السياسة العامة بمثابة البديل أو البدائل التي

يمكن تحقيقها وفق الإمكانيات المتوافرة.

4. السياسة العامة نشاط هادف مقصود: إن السياسة العامة تشمل الأعمال الموجهة نحو أهداف مقصودة، ولا تشمل التصرفات العشوائية والعفوية التي تصدر عن بعض المسؤولين.

5. السياسة العامة استجابة واقعية ونتيجة فعلية: تعبر السياسة العامة عن المشكلات الواقعية ذات الأثر الملموس، وهذا يحتم أن تكون نتائجها مدركة ومحسوسة أيضا.

6. السياسة العامة ذات طابع مجتمعي شمولي: إن السياسة العامة عند إقرارها يتم تطبيقها بشكل شامل ومتماثل على كل الأفراد.

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 المعنية.

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.

ب. التجديد: بمعنى التكيف واستيعاب المتغيرات الظرفية، والقدرة على الإفادة من التغذية العكسية.

9. السياسة العامة قد تكون سلبية أو إيجابية معلنة أو خفية: فهي إيجابية عندما تكون إجراءات محددة للتأثير على مشكلة ما، وسلبية عندما تكون قرارًا صادرًا من الجهات الحكومية بعدم اتخاذ أي إجراء قضية ما تتطلب تدخل الحكومة في حلها، يمكن أن تكون واحدة من إحدى الحالات الآتية:

- أن تتخذ الحكومة موقفا حياديا إزاء مشكلة ما.

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

- واما بالتدخل المباشر من قبل الحكومة، وهو الطابع الغالب.

10. السياسة العامة تعكس الجدوى السياسية: أي لا بد أن يكون هناك تقويماً قليباً للآثار المتوقعة من السياسة العامة المتخذة قبل تنفيذها، دراسة جدواها السياسية والاجتماعية والمادية (الفهداوي، 2016، ص46). وسالمة وسمير (2015) مرجع سابق، ص 45- 44. والطيب (2000، ص 37- 38).

كما يرى كل من (Dunn(1981) وDye(2003) أن خصائص السياسة العامة تتلخص بالتالي:

1. أنها حصيلة عملية جماعية تطرح فيها الاجتهادات، وتؤثر فيها الاتجاهات والأيدولوجيات، كما تخضع للمعرفة والأطر النظرية وللأساليب العقلانية والتقنية.
2. أنها تناقش ثم تقر من جهات رسمية مخرولة دستوريا، وهذا لا يمنع مشاركة الآخرين في بلورة أفكارها وبدائلها.

3. أنها تتناول قضايا ومشكلات ومساائل تهم المصلحة العامة ولها طابع شمولي، وهذا لا يمنع تناول السياسات العامة لقضايا تهم شريحة محددة ممن يتعاطف معها الجمهور.
4. أنها تتسم بالثبات والاستمرارية والديمومة في نفاذ فاعليتها، وان كان لبعضها سقف زمني محدد، وأحيانا مرحلية أو مؤقتة بظرف سنة أو سنتين.

5. أنها تتسم بالواقعية والعقلانية، وقابلة للتنفيذ والقياس والتقييم والتحليل.

6. للسياسة العامة بدائل في حال تغيرت الظروف والأحوال المعدة من قبل الجهة المخرولة بإصدارها.

7. السياسات العامة لا تكون عامة إلا إذا كانت متوافقة مع بيئتها، وما يسود من عقائد وقيم وثقافة سائدة ملبية لمطالبها وتطلعاتها(الكبيسي 2008، ص 110 - 111).

ويرى الباحث أن السلطة الشرعية التي تقر عبر المؤسسات الدستورية والتي يجمع عليها المجتمع، ضمن بنيته وهيكله السياسي والاجتماعي، وتعد أوامرها وسياساتها واجبة التنفيذ بحكم القانون، ومما سبق يتضح للباحث أن هناك شبه إجماعاً بين العلماء على خصائص السياسات العامة، كما يمكن تلخيص ما سبق بأنه يصدر عن سلطة شرعية تعالج قضية

عامّة أو لشريعة محدّدة تحظى بالقبول من لدن العامّة، كما أنّها ذات ثبات واستمرارية، وديمومة بأبعاد زمنية محدّدة مسبقاً، وتعد بدائل لها في حالة الضرورة، كما أنّها تنسجم مع المعتقدات الدينية والأعراف والتقاليد والثقافة السائدة للمجتمع، ولا يجوز أن تخالف هذه الثقافة إلاّ بالأمر الإيجابية التي تسعى للنهوض بمستوى الرفاه الاجتماعي وغيره، كما أنّها قابلة للتقييم والتقويم والقياس وذات أهداف محدّدة وموضحة سلفاً.

أهمية دراسة السياسة العامة وأهدافها

تكتسب دراسة السياسة العامة كحقل علمي أهميةً بالغة، وعليه تعزى دراسة السياسة العامة إلى أهمية ذات أبعاد رئيسية ثلاثة يمكن التطرق إليها وهي أندرسون (2013) والكبيسي (2008)، والطيب (2000) والفهداوي، (2016) وليام وسمير (2015) وعبد القوي (1989):

أ. الأهمية العلمية: وذلك لكي يتم الحصول على معلومات أكثر عن مصدر السياسات العامة وعمليات صياغتها وتطويرها وآثارها على المجتمع؛ مما يؤدي إلى زيادة تفهمنا للنظام السياسي والمجتمع، وهذا باعتمادها على أساليب علمية، من هذا المنطلق فإنه ينظر إلى السياسة العامة كونها متغيرا تابعا أو متغيرا مستقلا.

- السياسة العامة كمتغير مستقل: أي الاهتمام بأثر السياسة العامة على النظام السياسي والبيئة، مثال ذلك: كيف تؤثر السياسة العامة على مقدار رضا المواطن عن النظام السياسي، أو على اختيار السياسات المستقبلية؟ ما هي آثار السياسة العامة على التغيير الاجتماعي من حيث الرفاهية؟

- السياسة العامة كمتغير تابع: وهنا يتم التركيز على العوامل السياسية والبيئية التي تساعد على تحديد مضمون السياسة العامة، مثلا: كيف تتأثر السياسة بمقدار السلطة والضغط الذي تمارسه جماعات المصالح، والإدارات الحكومية، ووسائل الرأي العام.

ب. الأهمية المهنية: فكلما زادت المعرفة لدى الأفراد والمنظمات بالعوامل التي أدت إلى

صنع السياسات العامة وبالتائج المترتبة عليها زادت القدرة على معرفة ما يجب فعله لتحقيق أهداف السياسة العامة.

فمن أبرز خصائص هذا الحقل أنه: علم ذو طابع علمي، قادر على تجسير الفجوة بين النظريات والأبحاث التطبيقية، وهو يستفيد من التراكم المعرفي في مختلف العلوم الإنسانية والتقنية؛ لاستنباط النظم والأساليب والوسائل المعينة في تأصيل الكفاءة الفعلية في رسم وتنفيذ وتقويم السياسات العامة.

ج. الأهمية السياسية: يتم الاهتمام بأهداف السياسة العامة، وطريقة تعاطي الحكومة معها باختيار السياسات المناسبة لتحقيق الأهداف المنشودة، ومن خلال ذلك يتم التأكيد على دور محلل السياسة الموضوعي، وضرورة تحييزه نحو المشاكل الاجتماعية والسياسية المعاصرة التي يحاول تحليلها، وإيجاد السياسة المناسبة لحلها.

أهداف السياسات العامة

للسياسات العامة أهداف عدة يمكن التعرف عليها من خلال ما لخصه « سجلبرت وتوماس داي وزقلمر 2015 Schubert, L., Dye, T. R., & Zeigler, H. وبناء عليه فإن أهداف دراسة علم السياسة العامة هي:

1. التعرف على نشاطات الحكومة وما تضعه من برامج وما ينتج عنها من نتائج مباشرة وغير مباشرة، ملموسة وغير ملموسة، قصيرة المدى وبعيدة المدى.
2. التعرف على المشكلات التي يوجهها المجتمع، وعلى الطريقة التي تتعامل بها الحكومة لحلها، من خلال التشخيص العلمي الدقيق لتلك المشكلات وعلاقتها بمختلف الظروف الداخلية والخارجية، وكذلك التعرف على البدائل المطروحة لحل المشكلة.
3. التعرف على المحددات التي تفيد الحكومة في عمليات وضع السياسة العامة وتنفيذها؛ سعياً لفهم أكبر لدورها، ومساعدتها لتقليل الآثار السلبية لتلك المحددات.
4. مساعدة الحكومة في تبني سياسات ذات كفاءة، لتحقيق الأهداف المطلوبة.
5. تثقيف السياسيين بأحدث الأساليب المتبعة في عملية صنع السياسات العامة، دعماً لمشروعية ما يقومون به من أعمال وضمائمها لكسب تأييد شعبي أكثر للسياسات التي يقدمونها.
6. المساعدة من الناحية الدولية في التنبؤ بالسياسات العامة الخارجية التي تؤثر على

السياسات الداخلية، ومساعدة الحكومة في وضع السياسات العامة التي يمكن أن تلقى التأييد الدولي.

7. بناء الدولة وتأكيد سيادتها في دائرة اختصاصها الإقليمي، بما يؤمن لها تحقيق الاستقرار والاستقلال في نهجها السياسي، وفرض سياستها الداخلية والخارجية (ليمام وسمير، 2015، ص 45-46).

مكونات السياسة العامة

يرى عبدالمهدي (2016) أن السياسات العامة تمثل ردود فعل الحاجات التي يطرحها الواقع اليومي الملموس للمجتمع، وترمي إلى تحقيق مجموعة من الأهداف لتلبية حاجات خاصة لدى المجتمع المستهدف كما أنها تمثل هدفاً سياسياً ثابتاً محددًا قابلاً للقياس، له توقيته الخاص الذي يخص العامة من الناس، ص 150.

ويمكن فهم مصطلح السياسة العامة بصورة أدق وأشمل حينما يجزأ المفهوم الى أصناف مثل: مطالب سياسة العامة والقرارات والتصريحات والمخرجات والعوائد، وليس من الضروري أن تظهر هذه الأصناف بنفس التسلسل في الواقع العملي (أندرسون، 2013، ص 16 - 17).

وهناك أصناف أساسية أجمع عليها كثيرٌ من المفكرين منهم أندرسون (2013)، ص 16 - 17. والكيسي (2008)، ص 21 - 28. والفهداوي، (2016) وليام وسمير (2015)، ص 50 وما بعدها):

أ. المطالب السياسية **Political Demands**: وتشمل كل ما يطرح على المسؤولين من جانب الآخرين سواء أكانوا من الأهالي أو من الرسميين الفاعلين في النظام السياسي، وذلك للتحرك إزاء قضية معينة أو التوقف عن المضي قدماً في اتجاه ما، كما تمثل المطالب حاجة 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.

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، والقرارات السياسية تمثل ما يصدره المسؤولون الحكوميون المخولون قانونياً لإصدار الأوامر والتوجيهات المعبرة عن محتويات السياسة العامة، وعن إرادة الحكومة المستجيبة مع المطالب المقدمة إليها أو المتعاكسة معها، وتشمل الأطر التشريعية والقوانين والأوامر لأغراض التنفيذ ومباشرة التطبيق.

ج. إعلان محتويات السياسة **Policy Contents Advertisement**: وهو تعبيرات أو عبارات موحية بسياسة عامة، وتشمل الأوامر الشفوية والتفسيرات الرسمية المحددة للسلوك وآراء الحكام والقضاة وحتى خطب المسؤولين وشعاراتهم المعبرة عن مضمون السياسة العامة، وكذلك تشمل على القوانين التشريعية والأوامر التنفيذية والرسائل والقواعد والتنظيمات الإدارية، وأقوال الموظفين الرسميين المعبرة عن اتجاهات الحكومة وما تنوي القيام به.

د. مخرجات السياسة **Outputs Policy**: هي مجموعة الأفعال والقرارات الملزمة والسياسات والدعايات التي يخرجه النظام السياسي فهي ردود أفعال النظام، أو استجابة للمطالب الفعلية أو المتوقعة التي ترد إلى النظام من بيئته، وتمثل هذه النتائج قدرات الحكومة على إظهار الاستجابة الشرعية للمطالب السياسية والاجتماعية.

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، والناجمة من اتخاذ أو عدم اتخاذ إجراءات محددة من قبل الحكومة. انظر الجدول رقم (1)

مستويات ومجالات السياسة العامة

لقد ميز جيمس أندرسون 2013، ص 66 - 70، H. Sscheiger 1986 و(الفهدوي، 2016، 59-70) و(ليام وسمير، 2015، ص 45) بين ثلاثة مستويات للسياسة العامة تبعاً لمستوى المشاركة في اتخاذها ونطاقها وطبيعة موضوعها، وذلك حسب ما يلي:

أ. المستوى الجزئي للسياسة العامة: السياسة الجزئية Micro Policy تحدث عندما يحاول فرد من جهة إدارية استصدار أمر إداري لصالحه أو لإعفائه من متطلبات قانون ما، كمحاولة منطقة ما الحصول على منحة لبناء مطار، هذه الأمثلة يجمع بينها الخصوصية والمحدودية وعدم العمومية.

ب. المستوى الكلي للسياسة العامة: السياسات الكلية Macro Policy وهي سياسات تحظى باهتمام جماهيري واسع النطاق، وتجذب إليها شرائح وقطاعات كبيرة من أفراد المجتمع، حيث تصبح القضايا التي تعالجها هذه السياسات العامة مثاراً لانتباه الجميع، وتتميز هذه السياسات العامة الكلية بالآتي:

- أنها سياسات عامة تتسم بالوضوح النسبي لموضوعاتها، وبسهولة التباحث حولها.
- تعدد الجهات الرسمية الداخلة في مناقشتها الحكومية.
- تستدعي اهتمام رئيس الحكومة وتدخله، كطرف مشارك في حسمها؛ نظراً لأهمية القضية المستجدة ولارتباطها بالمصلحة القومية التي يمثلها الرئيس.
- أنها سياسات عامة تتطلب نوعاً من التوازن أو التوفيق بين الخيار العام الذي يمثل

رغبة وتوجه غالبية شرائح المجتمع من جهة، وبين خيار السياسة الذي يمثل التعبير الفعلي لرغبة وتوجهات صانعي السياسة العامة.

ج. المستوى الفرعي للسياسة العامة: السياسة الفرعية Subsystem Policy ، وهي سياسة ذات طبيعة وظيفية وتنظيمية، تركز على القطاعات التخصصية كالموانئ والملحة النهرية وغيرها من القطاعات الفرعية ذات الأهمية المخصصة لشريحة معينة، أو منطقة جغرافية محددة.

مجالات السياسة العامة في إطار هرمية البناء المؤسسي للدولة:

تقع صياغة السياسات العامة ضمن أطر تكاملية من خلال تقسيم أو توزيع القوى وجعلها ثلاث مستويات من المسؤولية للحكومة، وهي: المستوى المركزي الحكومي، والمستوى الإقليمي للولاية، ثم المستوى اللامركزي للإدارات المحلية، وقد عرض الفهداوي (2016، ص 66-70) المستويات الهرمية للسياسات العامة ضمن البناء المؤسسي القائم في الدولة والحكومة وهي:

1. السياسة العامة على المستوى التشريعي: تتمثل السياسة العامة التي يتم اتخاذها في مجلس النواب، وصنع السياسة العامة بشكل خاص يعتمد على النظرية المؤسسية التي تقتصر على الجهات الرسمية لصنع القرارات الممثلة بالمؤسسات الدستورية وتنفيذها، ومنها السلطة التشريعية (البرلمان)، فهو الذي يصدر التشريعات ويسن القوانين، ويوافق على السياسات مع السلطات الأخرى، فهو شريك رئيسي في صنع السياسات العامة.

2. السياسة العامة على المستوى الحكومي: وتتمثل السياسة بمختلف توجهات الحكومة وقراراتها الصادرة من خلال مؤسساتها القائمة التي تتجسد في الأطر السياسية، ويقوم بصنع السياسة العامة، أفراد لديهم الصلاحيات أو الصفة القانونية للمشاركة في صنع السياسات العامة علماً أن هؤلاء الأفراد الرسميين في السلطة التنفيذية.

3. السياسة العامة على المستوى التنفيذي الإداري: وتتمثل هذه السياسة التي تتخذها الأجهزة الإدارية والتنظيمات الرسمية البيروقراطية القائمة في الحكومة الإدارية في كافة القطاعات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية على اعتبار أنها الجهة الإدارية التنفيذية في صنع السياسات العامة، فهي من المستويات المتوسطة والدنيا في صنع السياسة العامة، مما يعني ضرورة حصولها على صلاحيات واسعة وشاملة.
4. السياسة العامة على المستوى الفني والإجرائي: وتتمثل بتلك السياسات العامة التي تتكون من مجموعة القواعد والمعايير التي تعتمد عليها الإدارة، أما بالنسبة للمراحل التي يصنع فيها السياسات العامة على المستوى الفني فهي تتم عبر المختصين كلا حسب مجاله، وتتكون من خبراء وفنيين وإداريين مهمتها وضع المعلومات والبيانات وتشخيص المشكلة بناء على معطياتها الفنية وتقديمها للمستويات العليا لاتخاذ قرار بشأنها.

تصنيف أنواع السياسة العامة في ضوء الأهداف الكبرى

لقد تم تناول السياسات العامة بالتصنيف أو الأنماط أو المجالات وعموما السياسات العامة يقع تصنيفها ضمن ثلاثة تصنيفات هي:

أولا: تصنيف السياسات في إطار الأهداف الكلية للدولة:

تضع الدولة الرؤية الكلية الشاملة بعيدة المدى لسياساتها العامة، وتقدم تصورا عاما لإدارة شؤون المجتمع في مرحلة زمنية معينة، وهذه الرؤية أو السياسة العامة الشاملة هي التي تحدد ما ينبغي أن يكون عليه المجتمع في تلك المرحلة الزمنية، وتحدد منظومة عمل الدولة، وملامح حركة المجتمع في كل المجالات التي تؤثر في حياة الإنسان، وفي وجود المجتمع واستمراره قويا فاعلا، وفي دور الدولة داخليا وخارجيا، وفي حضورها وتفاعلها على المستوى الإقليمي والدولي.

والسياسة العامة هي الخطة الكبرى للدولة والمجتمع في الداخل والخارج، في الاقتصاد والاجتماع والثقافة وغيرها، في العلاقة مع الصديق والعدو، وثالثهما الذي يقع بين المنزلتين في الدور الإقليمي والدولي، والسياسة هي القضية الكبرى التي تختلف حولها الاتجاهات والمدارس الفكرية، وتتفاعل وتتدافع من أجل سريان ونفاذ رؤية معينة على حساب أخرى.

ويمكن تقسيم هذه السياسة حسب (سالمة وسمير، 2015، ص 58 - 60) إلى:

1. السياسات العامة الخاصة بالبقاء وتحقيق الهوية الحضارية وأمنها الوطني:

والتي مصدرها القيم الحضارية التي تكتسبها هذه الشخصية الوطنية من خلال علاقات انتماءاتها الاجتماعية والحضارية المتعددة، فهي ملازمة للهوية عبر الأجيال، تنتقل من جيل الى جيل يرث هذه القيم الحضارية ثم يطورها وينميها.

2. السياسات الخاصة باستمرارية النمو والاستثمار التنموي وتطوير المجالات

الاقتصادية:

وتقوم على تمكين الدولة من القيام بدورها في تحقيق النهضة الاقتصادية والثقافية والاجتماعية والعلمية وتنمية الاستثمار وتعزيزه دور القطاع الخاص وتوسيع مشاركته في العمل الاقتصادي في إطار تكاملي متوازن بما يحقق التنمية والاستقرار.

3. السياسات الخاصة باستكشاف المحددة المستقبلية:

وبشكل أكثر تحديداً، يمكن القول: إن الدراسات الاستشرافية للمستقبل تساعدنا على صنع مستقبل أفضل، وذلك بفضل ما تؤمنه من منافع متعددة، من أهمها ما يلي (العيسوي، 2000):

- اكتشاف المشكلات قبل وقوعها؛ ومن ثم التهيؤ لمواجهةها أو حتى لقطع الطريق عليها والحيلولة دون وقوعها. وبذلك تؤدي الدراسات المستقبلية وظائف الإنذار المبكر، والاستعداد المبكر للمستقبل، والتأهل للتحكم فيه، أو على الأقل للمشاركة في صنعه.

- إعادة اكتشاف أنفسنا ومواردنا وطاقاتنا، وبخاصة ما هو كامن منها، والذي يمكن أن يتحول بفضل العلم إلى موارد وطاقات فعلية، وهذا بدوره يساعد على اكتشاف مسارات جديدة يمكن أن تحقق لنا ما نصبو إليه من تنمية شاملة سريعة ومتواصلة. ومن خلال عمليات الاكتشافات وإعادة الاكتشاف تسترد الأمة الساعية للتنمية الثقة بنفسها، وتستجمع قواها وتملاً طاقاتها لمواجهة تحديات المستقبل.

- بلورة الاختيارات الممكنة والمتاحة وترشيد عملية المفاضلة بينها، وذلك بإخضاع كل

اختيار منها للدرس والفحص، بقصد استطلاع ما يمكن أن يؤدي إليه من تداعيات، وما يمكن أن يسفر عنه من نتائج، ويترتب على ذلك المساعدة في توفير قاعدة معرفية يمكن للناس أن يحددوا اختياراتهم السياسية والاجتماعية والاقتصادية في ضوءها، وذلك بدلاً من الاكتفاء - كما هو حاصل حالياً - بالمجادلات الأيديولوجية والمنازعات السياسية التي تختلط فيها الأسباب بالنتائج، ويصعب فيها تمييز ما هو موضوعي مما هو ذاتي.

ويرى الباحث أن الدراسات المستقبلية تساعدنا في استطلاع هذه النتائج والتداعيات على المسارات المستقبلية، وصياغة سياسات عامة تعظم المكاسب وتقلل من النتائج والتداعيات السلبية، وتسهم في تشكيل المستقبل المرغوب فيه.

4. السياسات الخاصة بتحسين مستوى الرفاه الاجتماعي:

- وهذه تتطلب العمل على تنمية مستدامة بغية تحسين ظروف المعيشة لجميع سكان الدولة من دون زيادة استخدام الموارد الطبيعية إلى ما يتجاوز حق الأجيال الحالية على حساب الأجيال القادمة، وترمي إلى بناء نمط حياة مستدام حقاً يتطلب التكامل بين الإجراءات المتخذة في ثلاث مجالات رئيسية:
- النمو الاقتصادي والعدالة التي تستلزم نهجاً متكاملًا لتهيئة النمو المسؤول الطويل الأمد، مع ضمان عدم تخلف أية دولة أو مجتمع.
- حفظ الموارد الطبيعية والبيئية من أجل الأجيال القادمة، من خلال إيجاد حلول قابلة للاستمرار اقتصادياً للحد من استهلاك الموارد، وإيقاف التلوث، وحفظ المصادر الطبيعية.
- التنمية الاجتماعية، حيث إن جميع أفراد المجتمع بحاجة إلى العمل والغذاء والتعليم والطاقة والرعاية الصحية والماء، وعند العناية بهذه الاحتياجات على الدولة أن تكفل أيضاً احترام النسيج الثري الذي يمثله التنوع الثقافي والاجتماعي، واحترام حقوق العمال، وتمكين جميع أعضاء المجتمع من أداء دورهم في تقرير مستقبلهم.

وعليه يرى الباحث أن الارتباط محكم بين التنمية الاقتصادية والتنمية الاجتماعية والحفاظ على البيئة في ذات الوقت. واستغلال الموارد الاستغلال الأمثل الذي يحفظ كرامة الانسان ويؤمن حاجته دون المساس بحق الأجيال القادمة من خلال وضع سياسات عامة تراعي متطلبات الدولة والمجتمع في ذات الوقت.

5. السياسات الأمنية:

إن تحقيق السياسات العامة لأهدافها على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي، يرتبط مباشرة بدرجة نجاحها بضمان وتحقيق الأمن الوطني، من خلال قدرتها على توفير الأمن العام (الفهداوي، 2016، ص 72).

كما يرى (عبد الهادي، 2016، ص 152) في هذا الإطار أن السياسات الأمنية عبارة عن وثيقة متكاملة تتضمن كيفية قيام الدولة بتوفير وظيفة الأمن؛ وتسمى هذه بإطار عام أو خطة أو استراتيجية، كما وتتناول دور الدولة في النظام العلمي في ضوء الصالح العام والتحديات الوطنية والإقليمية والدولية الماثلة والمستقبلية مع الفرص المتاحة لمواجهتها وتوزيع المسؤوليات داخل المؤسسات الأمنية كل حسب اختصاصه.

ثانياً: تصنيف السياسات حسب وظائف الحكومة:

يصنف Thoeodore Lowi 1964 السياسات على أساس الضبط الذاتي العملي لمشاكل الجمهور، وبالمثل، فإن ماكينني وهوارد، 1979 McKinney and Howard يصنفان السياسات العامة من حيث التسلسل الهرمي أو مستويات هذه السياسات كما الأساسية، الرئيسية والفنية، ص 73، وقد استطاع بعض علماء السياسة وآخرون غيره تطوير عدد من الأسس التي تصنف بموجبها السياسات العامة وهي تساعد على فهم الاختلافات بين السياسات وإصدار التعليقات، وعلى سبيل المثال تعليقات بخصوص العمل والرفاهية

والحقوق المدنية، والسياسات مثل السياسة التشريعية والقضائية والإدارية، وهو يصنفها بأن هناك سياسات العامة حسب التالي (أندرسون، 2013، ص - 155 165):

1. سياسات عامة جوهرية وأخرى إجرائية، فأما الجوهرية فهي التي تعنى بما ستقوم به الحكومة كبناء الطرق السريعة وغيرها، كالإسكان وبناء الموانئ. أما الإجرائية فتوضح من سيقوم بالعمل أو كيفية أداء العمل، وتدخل ضمنها كل الوسائل التنظيمية الإجرائية.

2. وتصنف السياسات العامة بأنها توزيعية (Distributive) أو ضابطة أو ذاتية الضبط أو سياسات لإعادة التوزيع، وهذه السياسات تميز تبعاً للأثر الذي تتركه على المجتمع.

o سياسات التوزيع: تتناول توزيع الخدمات أو المنافع لفئات وشرائح محددة من المجتمع، أو التعاونيات والبيئات، فبعضها يقضي بالتوزيع لعدد محدود جداً من المتفعين، مثل المتعلقة بالقروض والمعونات ودعم الأسعار الزراعية أو سياسات التعليم أو خفض الضرائب عن أقساط تسديد المساكن.

o سياسات التوزيع: تتضمن عادة استخدام الأموال العامة لمساعدة جماعات معينة، وتوجد فئات مستفيدة رابحة دون أن يكون ذلك على حساب فئة أخرى، مثال على ذلك سياسياً تحسين السيطرة على الفيضانات، كما تمثل توجهات الحكومة ونظامها السياسي نحو تعبئة الموارد المادية والبشرية واستخراجها مثل النقود والسلع والأشخاص والخدمات، من خلال توظيفها واستغلالها لبيئتها الداخلية أو الدولية. وهي أيضاً تلك السياسات التي تتجسد في توجهات الحكومة نحو تعبئة الموارد المادية والبشرية واستخراجها، وتكون عادة في شكل ضرائب أو رسوم، وتهدف إلى توفير إيرادات عامة يستلزمها الإنفاق العام وإعادة توزيع الدخل (الفهداوي، 2016، ص 73).

o السياسات الضابطة: وتتمثل في المشاريع الصناعية، ومنها ما يتعلق بالسيطرة على التلوث، وغالباً ما يتم التشدد نحوها، فهي تضع قيوداً عامة للسلوك موجهة عملاً

ما يجب فعله أو ناهية عن عمل آخر مثل منع الاحتكار، وبعضها تقييد حرية الدخول للبلد الإذاعي (أندرسون، 2013، ص، 165). كما أن تلك السياسات تهدف لضبط وتنظيم وتعديل سلوك الأفراد والجماعات، وإيجاد الحلول تجاه الصراع والنزاع، وفق نظم وقواعد نابعة من القيم والمعتقدات والثوابت الحضارية للمجتمع (ليام وسمير، 2015، ص، 58).

0 وسياسات الضبط الذاتي: كبرامج دعم الأسعار الزراعية على المستوى المحلي بسبب انتخاب اللجان من قبل الفلاحين والتي يكون أساسها جغرافياً ويكون لها مصلحة في تحديد كميات الإنتاج والعرض في نطاقها الجغرافي.

3. السياسات ذات الأساس المادي (Material)، والسياسات ذات الأساس الرمزي (Symbolic) تبعا لنوع المنفعة التي تخضع لها؛ وهي حسب التالي:

0 سياسات البعد المادي: وتنجم عنها منافع مادية نقدية أو صلاحيات محسوسة للمتفعين بها أو أنها تفرض أضرارا أو قيوداً للمعارضين، ومثال على ذلك السياسات التي تخضع أرباب العمل لدفع أجور مجزية لا تقل عن الحد الأدنى المقرر أو إلزامهم بتخصيص مبالغ للإسكان (أندرسون، 2013، ص، 165).

0 كما تهدف سياسات التوزيع المادي إلى تخصيص الثروة والخدمات على الأفراد والجماعات، ويعتمد مستوى كفاءة وفعالية الأداء التوزيعي لنظام الحكم على اعتبارين: أولهما كمية القيم الموزعة، وثانيهما: نطاق المستفيدين من التوزيع (الفهداوي، 2016، ص 74).

0 سياسات البعد المعنوي: وهي تلك التي تضع قيودا على العمل في العطل الرسمية مثلا، وإغلاق المحال التجارية ضمن شعائر محددة كما في بعض الدول، أو الأعياد الوطنية ذات البعد الديني أو الوطني. وهي أيضا السياسات العامة، وتقصد الحكومة من هذه السياسات تصاعد الحس الوطني والتعبئة العامة للجمهير.

4. السياسات الكلية والجزئية، وتنقسم إلى (أندرسون، 2013، ص، 160 - 161):

- o سياسات لا يمكن تجزئتها مثل الخدمة التي تقدم لفرد ما ويجب أن تقدم للجميع، مثل: سياسات الدفاع والأمن القومي، وكذلك سياسات الحماية من التلوث وتوفير الهواء النقي ومكافحة البعوض والسيطرة على حوادث الطرق.
- o السياسات التي يمكن تجزئتها، وهي تلك المتعلقة بفرض رسوم على مواقف السيارات العامة وخدمات البريد والعلاج الصحي والمتاحف والإسكان العام وغيرها.

ثالثاً: تصنيف السياسات في ضوء القطاعات المهنية أو الفنية:

يعتبر تصنيف السياسات العامة حسب القطاعات المهنية أو الفنية، توضيحاً لمحتوى السياسات ولأهدافه الجزئية المتخصصة، وهي تهدف إلى: تأمين سيادة الدولة والحفاظ على هويتها وتراثها الحضاري، والوفاء بالحاجات الأساسية المادية والمعنوية للمواطنين.

رابعاً: التصنيف حسب القوى السياسية المتنافسة:

يعتبر هذا التصنيف يعتبر من أهم التصنيفات لأنواع السياسات العامة، نظراً لاحتوائه على أهم ميزة للسياسات العامة، وهي الحركية التجاذبية والتفاعلية التي تقوم عليها حيثيات المنافسة والصراع والضغط بين كافة الجماعات المشاركة في تشكيلها وتمثل الأغلبية والأقلية جماعات المصلحة وجماعات الضغط والأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني.

علاقة علم السياسة العامة بغيره من العلوم

إن علم السياسة العامة فرع من فروع العلوم السياسية التي تعد بدورها فرعاً من فروع العلوم الاجتماعية؛ ومن ثم فإن هذا العلم - منطقياً - له علاقة بعدد من العلوم الاجتماعية، ولا تنحصر هذه العلاقة هنا، وإنما تتسع لتشمل حتى بعض العلوم التقنية: كالإحصاء مثلاً، ومن أهم هذه العلوم تالياً (ليهام وسمير، 2015، ص، 61- 63):

- علاقة السياسة العامة بالعلوم السياسية: إن موضوع السياسات العامة وثيق الصلة بالعلوم السياسية، إذ يبحث كلاهما فيما له صلة بالدولة والنظام السياسي ونظام الحكم والعلاقات بين المؤسسات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وكذا الجماعات غير الرسمية كالأحزاب السياسية والجماعات الضاغطة ومنظمات المجتمع المدني الأخرى.

- علاقة السياسة العامة بعلم القانون: لا يستطيع صانع أو محلل السياسات العامة الخوض في الجانب المؤسساتي للسياسة العامة بعيداً عن مبادئ التشريع والقانون الدستوري، وكذا القانون الإداري.

- علاقة السياسة العامة بعلم الإدارة: إن علم الإدارة - وخاصة الإدارة العامة - يهتم بدراسة تنظيم وتسيير المنظمات العامة في الدول، وكيفية تنفيذها لسياساتها، وعليه فإن علم السياسة العامة وما يتضمنه من وضع وتنفيذ وتقييم يتقاسم مع علم الإدارة الهدف الأساسي لها وهو تنفيذ السياسات العامة.

- علاقة السياسة العامة بعلم الاقتصاد: إذ لا يمكن أن نتحدث عن اقتصاد دون

سياسة، كما لا يمكن أن نتحدث عن سياسة دون اقتصاد، فحكومة أي دولة تضع خططها وسياستها وفق نظامها الاقتصادي وما يوفره من موارد مالية.

- علاقة السياسة العامة بعلم الاجتماع: إذا انطلقنا من أن علم السياسة العامة هو علم مشكلي الطابع، إذ يعنى بحل المشكلات المجتمعية، وصنع سياسات عامة تحقق التوازن الاجتماعي والرفاه العام في ظل القيم والاتجاهات الاجتماعية السائدة في المجتمع.

- علاقة السياسات العامة بنظم المعلومات والإنترنت: تعتبر شبكة الإنترنت مصدر معلومات ثري لكل باحث سياسي، فكما هو الشأن في الحقول المعرفية الأخرى إذ توفر شبكة المعلومات للمهتم بمجال السياسات العامة مصادر ممتازة حول معاهد ومراكز السياسات العامة، وكذا الكتب والمجلات والمقتنيات العلمية المنشورة في هذا المجال.

الفصل الثالث

تحليل السياسات العامة

تحليل السياسات العامة

تعد دراسة السياسات العامة من حيث تحليلها وطريقة صنعها إشكالية لدى الكثير من الباحثين، من حيث الجدل القائم حول أسبقية علمية تحليل السياسات عن عملية صنعها أو العكس، لكن المتمعن في دراسة السياسات العامة بشكل علمي دقيق يجد أن أسلوب التحليل عملية منهجية تخضع لعدة أطر، وتلازم منظومة السياسة العامة من بدايتها كمطالب إلى تنفيذها وتقويمها، بمعنى الغاء فكرة الأسبقية وتأكيد فكرة الشمول، فتحليل السياسات العامة هو كل شامل ذو طابع نقدي موضوعي تحليلي لهذه العملية السياسية بكل نشاطاتها وعلاقاتها. إذن تحليل السياسات العامة هو عملية قبلية وبعديّة تدخل في كل مراحل السياسات العامة المتبلورة في عملية الصنع (إعداد، تنفيذ، تقويم) التي تتميز بطابعها المؤسسي والآلي، وما أسبقية التطرق لعملية تحليل السياسات (ليام وسمير، 2015، ص، 65)..

مفهوم تحليل السياسات العامة:

لقد عرفها، روبرتس وإدواردز (Roberts and Edwards) 1991 إن تحليل السياسة العامة: هو دراسة تشكيل وتنفيذ وتقييم السياسات العامة، والقيم السياسية لصناع القرار وبيئة نظام صنع السياسات وتكلفتها، وكذلك البدائل السياسة لها. عرفها «ج. جلبرت G.R. Gilbert» في كتابه (Making and Managing Policy) 1984م بأنها اصطلاح شامل يعني التناول الفعال لخصر بدائل السياسات العامة، التي يمكن

أن تحقق أعلى حد من الأهداف المطلوبة في نطاق الأوضاع والتعقيدات البيئية الحاضرة. كما يعرفها «توماس داي Thomas Dye» «أنها تتضمن وصف أسباب النشاط الحكومي وتحليل نتائجه وتفسيرها، حيث تتضمن وصف محتوى السياسة العامة، وتقييم تأثير القوى البيئية على مضمونها، وتحليل أثر الترتيبات القانونية المتنوعة أو العمليات السياسية عليها، وفحص نتائجها المتنوعة على النظام السياسي، ثم تقييم تأثير نتائجها على المجتمع. يتم تعريف تحليل السياسات العامة بأنها «مجموعة من التقنيات التي تسعى للإجابة على سؤال ما التأثير المحتمل للسياسة الذي يحدث قبل وقوعها فعلاً وتشير أيضاً من قبل الكثير الى ما قبل وبعد وقوعها - السياسة العامة - على حد سواء، وإن تحليل السياسات العامة يقوم على تحليل برنامج موجود بالفعل على أرض الواقع، ويطلق عليه بشكل أكثر دقة «تقييم البرامج» (Shafritz, 2018).

وكذلك عرف اولنياي (1998) Olaniyi تحليل السياسات على النحو التالي: محاولة لقياس الفعالية التنظيمية من خلال فحص وتقييم الأثر النوعي لبرنامج الوكالة وتحليل السياسات بطريقة منهجية يقوم على أساس البيانات والأحكام البديهية حول آثار خيارات السياسة أو السياسة، ويتم استخدامه لـ: (1) مشاكل التقييم والرصد، (2) على أن يتم «قبل وقوعها» - أي السياسة العامة - كأداة لاتخاذ القرار، و (3) للتقييم، ص 17.

يرى إكيبييه (Ikelegbe) 1996 أن تحليل السياسة العامة هو نشاط منظم وعملية تنطوي على تحديد المشاكل والقضايا العامة التي توجه الجمهور، ويرى أن استخدامات السياسة العامة كما يلي:

1. إن تحليل السياسات العامة يعالج المشاكل العامة.
2. يجب تعريف المشاكل العامة تعريفاً دقيقاً.
3. أن تكون قابلة للقياس الكمي.
4. تحليل السياسات العامة هو دراسة هذه المشاكل والقضايا؛ من خلال توفير المعلومات الإحصائية، ويوفر تحليل للسياسات العامة قاعدة من البيانات لتحديد استراتيجيات حل المشاكل العامة.

يعتقد داي (Dye) 1978 أن حقل تحليل السياسات العامة هو تخصيص مهمة لحل المشكلة من خلال الوسائل والتقنيات؛ وهو منهج علمي لحل المشاكل العامة، ص3. ويرى Cochran كوجرن وزملاؤه (2015) أن تحليل السياسات العامة يبدأ بالاعتراف العلني بأنه توجد مشكلة، وتتم عملية تحليل السياسات العامة بثلاث مراحل قبل وضع السياسة العامة هي:

(1) تعريف المشكلة أو القضية بشكل دقيق.

(2) وجود المطالب السياسية.

(3) وضع برنامج عمل (أجندة).

إن هذه التعريفات لمفهوم تحليل صنع السياسات العامة يختلف حيثياتها، فمنهم من عرفها بنوع من الشمولية، ومنهم من أكد على حالة إبقاء حالة التوافق بين العمليات ومراحل ونتائج السياسات العامة، ومنهم من ركز على مفهوم القرار، لكن معظمها يتسم بالتشابه المنهجي في سياقاتها.

وعليه فإن تحليل السياسات العامة تضمن مجموعة مرتكزات أساسية سواء من الجانب النظري أو التطبيقي، وهذا يحدد الاختصاصات المنهجية التي يهدف إليها تحليل السياسة العامة، فمن حيث الاهتمامات، يركز تحليل السياسة العامة على الجوانب الآتية (الفهداوي، 2016، ص97):

أ. دراسة وتفسير العملية السلوكية للسياسات العامة.

ب. البحث في أسباب السياسة العامة القائمة ونتائجها، وكيف يمكن توظيف المنهجية العلمية التي تأخذ بالأبعاد الاجتماعية، في ذلك البحث حول الأسباب والنتائج.

ج. تنسيق التركيز المعرفي والعلمي، لأجل تطوير نظريات واختبار فروض وافية في السياسات العامة، يمكن تطبيقها في المؤسسات المعنية في مجالات السياسة العامة المختلفة.

أما من حيث نطاق ومجالات الدراسة والتحليل فقد قدم بران هو كود (B. Hogwood) 1995 ، فإن دراسة تحليل السياسة العامة التي تتضمن التالي:

1. محتوى السياسة العامة.
2. عملية السياسة العامة.
3. مخرجاتها وتقويمها.
4. المعلومات المطلوبة في صنعها.
5. دعم العملية المتعلقة بتحسين عملية السياسة العامة.
6. تعزيز ودعم السياسة العامة
7. افتراضات ومنهجية التحليل وإثبات صحة أو شرعية تحليل السياسات العامة.

تحليل السياسات العامة من حيث جذورها وتطور الاهتمام بها:

لقد غزا هذا الأسلوب التحليلي الجديد كل أساليب التحليل في العلوم الاجتماعية، نظرا لكون تحليل السياسات العامة يساهم في سد الفجوة الموجودة بين البحث النظري، والاحتياجات العملية للنظام السياسي. ولضبط ذلك تاريخيا فإن جذور هذا العلم تعود إلى الدول الأنجلو سكسونية، وبالضبط إلى نشاطات وزارة الدفاع الأمريكية ووزارة الخارجية، حيث بدأت اتجاهات تحليل السياسات والبرامج الحكومية بغرض رفع كفاءتها أثناء الحرب العالمية الثانية بتطوير هذا الحقل، فالقوة الاقتصادية التي ساهمت في توسيع دور الحكومة في المجتمع، وذلك بعد كارثة الفساد الاقتصادي سنة 1929م، والتي قادت إلى ظهور الاقتصاد الكينزي⁽¹⁾، قد ساعدت أيضاً في ظهور حقل تحليل السياسات لمساعدة الحكومة في أداء هذا الدور (ليام وسمير، 2015، ص، 69 - 71).

(1) أسس هذه النظرية الاقتصادي البريطاني جون مينارد كينز، وترتكز هذه النظرية على دور كل من القطاعين العام والخاص في الاقتصاد أي الاقتصاد المختلط، حيث يختلف كينز مع السوق الحر (دون تدخل الدولة) أي أنه مع تدخل الدولة في بعض المجالات.

فقد قادت مشاكل المدن والمناطق المحلية إلى جمع جهود مخططي المدن ومحلي النظم والاقتصاديين والقانونيين، بغرض البحث عن طرق جديدة لمواجهة المشاكل الحضرية، ونفس الشيء حدث في بريطانيا، ولكن بشكل أقل نظرًا لبعث الأكاديميين عن عمل الحكومة، وعلى العكس من ذلك في أمريكا.

أما عن الجذور الفكرية الأكاديمية فقد تم التطرق سابقاً إلى نشأة حقل السياسة العامة التي برزت على يد «هارولد لازويل» وزميله «دانيال ليرنر» سنة 1951م، وتم بعد ذلك الاهتمام بالأساليب الكمية ووسائل التحليل العلمية التي استفاد منها القطاع الحكومي، حيث تركز الاهتمام على تدريب الموظفين العموميين، لغرض إكسابهم المعارف العلمية والمهارات الفنية المرتبطة بجوهر السياسة العامة، لضمان الوصول إلى الحلول المناسبة للمشكلات القائمة ضمن بيئة السياسة العامة، وذلك بالاعتماد على مجموعة من النماذج والطرق والأساليب الفاعلة في إقامة التحليل، لمختلف القضايا المجتمعية ووضع البدائل المناسبة لحلها.

وكان الحدث الأساسي الذي أثر على تطور حقل السياسات العامة بعد كتابات «دانيال ليرنر» و«هارولد لازويل» «وكذا درور»، هو عقد جمعية الإدارة العامة الأمريكية للقاء علمي في سنة 1977 من أجل تقييم حقل السياسات العامة من الناحية الأكاديمية في الجامعات، ومن الناحية التطبيقية على مستوى المجلس التشريعي والمجالس المحلية، وكذا حددت دور المؤسسات: الخاصة وغير الحكومية المختصة في تحليل السياسات، كما شخصت بعض السلبات ووضحت المنجزات، وكان أهم ما توصلت إليه هو أن تحليل السياسات العامة (الكيسي، 2008، ص 202-204، وليام وسمير، 2015، ص 72-73):

1. كمهنة أصبح أقرب إلى كونه تخصصاً بينياً وتكاملياً، يركز على التعريف والفحص لمختلف الأبعاد المؤثرة بالقضايا والمشكلات، وعلى البدائل وآثارها المباشرة وغير المباشرة، والتي كانت تهمل في الممارسات التقليدية.

2. يتجه إلى أن يكون حقلاً استباقياً (يستشرف ويتوقع المستقبل) يتطلع المختصون فيه

إلى السياسات والبدائل المحتملة، ويتبنون منهجية عدم التأكد من تحقق ما يتنبؤون به.

3. إن تحليل السياسات العامة نشاط فردي وجماعي يتطلب مشاركة عدد من المختصين في حقول معرفية متعددة، ويستلزم استخدام مناهج وطرق بسيطة؛ كالمراجعة التاريخية للسياسات السابقة والمعقدة؛ كاستخدام المؤشرات الاقتصادية والإحصائية.

4. قيمي التوجه أي أنه يراعي في البدائل المطروحة قيم المستفيدين وعقائدهم وتقاليدهم من تلك السياسات، ويأخذ المحللون بالاعتبار مدى تقبلهم للنتائج التي يتوصلون لها، وهم بذلك يحرصون على الخيارات التوفيقية في القضايا الخلافية التي تثيرها الأحزاب والجماعات المختلفة.

5. هو حقل فني يطبق تقنيات وآليات توجه إلى تجزئة وتفكيك المشكلات وتشخيصها من خلال فصل أسبابها عن أعراضها وآثارها، ومن ثم البناء عليها، وأول ما تتصدى له هو النوايا المعلنة والخفية للحكومة، كما تتناول التصريحات والوعود والأنشطة التي تتخذها السلطات الحكومية ومؤسساتها، وكذا التي تتجنب الخوض فيها.

ومع مرور الزمن طرأت على حقل تحليل السياسات العامة في فترة التسعينيات عدة تغيرات، يمكن التطرق إليها من خلال المتغيرات التالية (جمعة، 2004، ص 31-42):

أولاً: وحدة التحليل

لقد كان التركيز في السبعينيات من القرن الماضي على الدولة ومؤسساتها كوحدة تحليل في تحليل السياسة العامة، حتى الدراسات التي كانت تستهدف دراسة وتحليل دور الأحزاب السياسية أو جماعات المصالح، كانت تهدف إلى تحليل قدرتهم على التأثير في صياغة الدولة للسياسات العامة، وليس باعتبارهم فاعلين مستقلين. ولكن مع تغير دور الدولة وارتفاع مستوى التفاعل بين المؤسسات القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني إضافة

إلى القطاع الحكومي وزيادة الاعتمادية التبادلية بينهما، وكذلك تعاضم دور الفاعلين الجدد وهم الشركات العابرة للحدود ومنظمات الدولة غير الحكومية والحكومية في رسم وتحديد أولويات السياسات العامة فقد برزت وحدة التحليل التي تعتمد كل هؤلاء الفاعلين الجدد.

ثانيًا: قضايا ومحتوى السياسات العامة:

إن مفهوم تحليل السياسات العامة أول ما ظهر في الولايات المتحدة في عام 1958 على يد تشارلز إي ليندبلوم (Lindblom C.E) 1959، كما عادت إلى الظهور مشاريع تحليل السياسات في جميع أنحاء العالم الغربي بسبب الأزمة السياسية والاقتصادية التي شهدتها المجتمعات الصناعية بدءًا من عام 1960 إلى عام 1970، في ذلك الوقت أدت الأزمة الاقتصادية تدريجيًا إلى التشكيك في نموذج دولة الرفاه نفسها حتى أنها قدمت شرعية للتدخل العام لرسم السياسات العامة.

ونشأة علم تحليل السياسات العامة كان من بوتقة نظام الحكم الأمريكي وأثره على الأطر النظرية المستخدمة في التحليل، والتي عكست إلى حد كبير ملامح النظام السياسي الأمريكي في شكله الداخلي وإغفال دور العامل الخارجي على صنع وتحليل السياسة العامة، وهذا أثر على معظم الدراسات الخاصة بتحليل السياسة العامة في الفترة ما بين 1970/1980م، لكن مع بداية فترة التسعينيات وبعد بروز العولمة (Globalization) التي تعد ظاهرة مركبة لها أبعادها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ومن أهم مظاهرها منظمات الاقتصاد العالمي (Global Economy).

ثالثًا: المنهجية:

إن منهجية تحليل السياسات العامة (Dunn, W. N.) 2015 تعتمد على حل المشكلات، ومن ثم فإن التحديد الجيد للمشكلة هو بمثابة نصف الحل، لذا اهتمت دراسات تحليل

السياسة باستخدام أدوات التحليل التي تساعد في تحديد المشكلة من جهة، وتعظيم كفاءة البدائل المتاحة لحل هذه المشكلة من جهة أخرى، وقد تطورت هذه المنهجية بحيث أصبحت تجمع بين التحليل الكمي والكيفي وتأخذ بالأسلوب المقارن.

ويرى ولت ج شفمان وزملاؤه Walt, G., Shiffman (2008) أن تحليل السياسات العامة هو نهج متعدد التخصصات الهادفة إلى شرح التفاعل بين المؤسسات والمصالح والأفكار في عملية وتحليل السياسات، ومن المفيد على حد سواء بطريقة التأثير الحالي والمستقبلي، لفهم الماضي وفهم فشل السياسات وفهم النجاحات في التخطيط وتنفيذ السياسات المستقبلية.

كما يرى كل من غرندل وتومس وهو جوود وغان (Hogwood and Gunn, 1984) & Grindle and Thomas (1991) أن على تحليل السياسات العامة أن تركز على الدولة والجمهور، أو القطاع الحكومي وعلى السياسيين والبيروقراطيين وجماعات المصالح.

كما أصبح تحليل وتقييم السياسات العامة يعتمد على اتباع الأسلوب الوقائي وليس فقط الأسلوب العلاجي، حيث ما يتم عادة التفكير في المشكلات وأساليب علاجها قبل أن تتفاقم، وقد ساعد التطور التكنولوجي، على تدعيم أدوات التحليل في السياسات العامة، إذ تم الأخذ بأساليب المحاكاة والنمذجة للاختيار والمفاضلة بين البدائل الممكنة.

رابعاً: المدارس الفكرية:

لقد تعددت المدارس التي ارتبطت بتحليل السياسات العامة، وترجع روافدها إلى بداية الستينيات، حيث ظهرت محاولات لتطبيق المبادئ العلمية على دراسة الظواهر الاجتماعية، ومنذ ذلك الحين تعددت تلك المدارس وتعددت اتجاهاتها، لكن أكثرها تأثيراً كان الاتجاه الاقتصادي أو المدرسة الاقتصادية التي استطاعت أن تقدم إسهامات متعلقة بسلوك الإنسان وكيفية التنبؤ بردود أفعال الأفراد أو المنظمات تجاه السياسات العامة ومتغيراتها.

لكن تم تدارك ذلك في فترة التسعينيات فظهرت الكتابات التي تركز على البعد القيمي والأخلاقي، ومنها على سبيل المثال دراسة «كاثرين هاري Katharine Harring» 1996 بعنوان «الأخلاق وتحليل السياسات العامة» (Analysis Ethics and Public Policy) التي تعرضت فيها لدور البعد القيمي في العلاقة بين الحكومة ورجال الأعمال في الولايات المتحدة الأمريكية، وتأثير ذلك على السياسات العامة.

كما يطرح بعض المفكرين مدارس أخرى بعيدة عن التحليل الاقتصادي، وهي: المدرسة السوسيو - اقتصادية (Socio - Economics)، التي تهتم بالخطاب في السياسة العامة (Policy Discourse)، ومدرسة الأفكار العامة (Ideas Public) والمدرسة الليبرالية النفعية (Pragmatic Liberalism)، ورغم اختلاف مبادئ كل منها إلا أنها تتميز عن سابقتها (ليام وسمير (2015)، ص 73-77. وجمعة (2004)، ص 31-41) بما يلي:

- تختلف في خلفيتها وطرق اقترابها من الظاهرة موضوع التحليل.
- تنطلق من نقدها لافتراضات المدرسة الاقتصادية حول دوافع الإنسان.
- تؤكد على دور القيم والمبادئ في عملية اتخاذ القرار.
- ترى أن مصدر القيم هو الجماعة والمؤسسة، وأن هذه القيم متغيرة.
- أخذ الخطاب العام في السياسات العامة وما يعرف بـ Public Discourse حيث إن اللغة المستخدمة في عرض المشكلة والبدايل المقدمة له دورًا في درجة الإقناع وتأييدها.

خصائص تحليل السياسات العامة

إن عملية تحليل السياسة العامة من حيث عنايتها وحقول دراساتها تقترن بمختلف فعاليات السياسة العامة في مدخلاتها وعملياتها وطرقها ومخرجاتها والآثار التي يمكن أن تحصل، ومن ثم فالسياسة العامة الجيدة هي التي ترافقها عملية التحليل بشكل متواصل، تأسيساً وتنفيذاً وتقويماً، وعليه فإن أهم خصائص هذه العملية هي (الهيجان، 55، 1987) و(سالمة وسمير، 2015، ص 77-78) و(الفهداوي، 2016، ص 110-112):

1. أن تحليل السياسات العامة منهج متعدد الارتباطات والأثر؛ إذ يتسم بالطابع الجدلي، من حيث اهتمامه بمختلف المشاكل والقضايا المتصلة بمفهوم القضايا العامة: كالصحة، والتعليم، والسكن، وذلك من خلال تحليل هذه القضايا والمشكلات المرتبطة بها.

2. إن تحليل السياسات العامة لا يهتم فقط بحصر المشاكل المجتمعية الحالية أو المستقبلية، وإنما يهتم أيضاً بالسياسة العامة الحالية محل التنفيذ، للتأكد من مدى كفاءتها وفعاليتها.

3. علم السياسة العامة يحدد القضايا التي تنظم الحياة العامة قبل ظهور المشاكل، ويناقش كيفية علاج القضايا والمشاكل قبل وقوعها؛ أي الوقاية، كما يناقش ويحلل السياسات العامة القائمة لأجل تطويرها أو إلغائها؛ أي العلاج.

4. يهتم تحليل السياسة العامة بتخصيص القيم الاجتماعية والسياسية التي يمكن أن تعتمد عليها السياسة الحاضرة أو المستقبلية.

5. يعزز تحليل السياسة العامة بعداً معيارياً على الموضوعات التي يقوم ببحثها وتحليلها ويراعي نواحي العدالة والأخلاق عند اختياره للبدائل الأفضل.

6. يشمل تحديد وتحليل المتغيرات السياسية وما توجهه البيئة السياسية من توازنات بين القوى السياسية، وما يمتلكه النظام السياسي من قدرة استخراجية وتوزيعية بهدف تحقيق رضا المواطن.

7. يتسم تحليل السياسة العامة بالميل الإبداعية في بلورة سياسات عامة جديدة تظهر الاستفادة الكبرى من المصادر المتوافرة، كما تعبر عن صلب المشكلة أو القضية القائمة المراد مواجهتها.

8. ينهل علم تحليل السياسة العامة طرائقه العلمية من باقي العلوم الاجتماعية، من أجل إثراء منهجه وتطوير أسلوبه التحليلي؛ وذلك لتقديم منظومة متكاملة من المعلومات والمتغيرات ذات العلاقة بصنع السياسة العامة.

وتشير العزاوي (2003) إلى أن أغلب المداخل الفكرية التي تستعمل في تحليل السياسات العامة قد نشأت في إطار العلوم السياسية وهدفها تحليل المفاهيم المتعلقة بباية سياسات الحكومة والتعرف على أهم القوى المتصارعة سياسياً في المجتمع، ص 4-5.

ويرى الباحث أن من هذه الخصائص نستطيع أن نستخلص منها أن تحليل السياسة العامة هو علم مستقل بنفسه نشأ في أحضان العلوم الأخرى وقد استفاد منها كالعلوم السياسية والإدارة العامة وغيره من العلوم الاجتماعية؛ لأنه يستخدم مناهجها وأساليبها في التحليل والدراسة، وهو فن يعتمد على الدراسة العلمية والتحليل المتخصص في معالجة المشاكل التي تواجه المجتمع.

مراحل تحليل السياسة العامة

يرى بارداخ Bardach 1996 أن تحليل السياسة العامة عملية عقلانية ومنهجية لاتخاذ خيارات السياسة العامة في القطاع العام، وهي العملية التي تولد المعلومات التي ينتج عنها اعتماد علم السياسات العامة المختلفة، ويستخدم مجموعة متنوعة من الأدوات لتطوير هذه المعلومات وتقديمها لأطراف المشاركة في عملية صنع القرار بطريقة تساعدهم للتوصل إلى قرار. بهذا الحال فهو فنٌ أكثر منه علماً منذ اعتماده على الحدس أكثر من المنهج (Walker،2000).

لقد تعددت اجتهادات الفقهاء في وضع خطوات منهجية يجذوها محلل السياسات، كل حسب مساره الفكري الذي ينتسب إليه.

وتتضمن عملية تحليل السياسات عموماً مجموعة من الخطوات المنطقية، (ووكر وآخرون Walker et al K 1994)، وتشمل معظم مشاريع تحليل السياسات العامة مجموعة محددة من الخطوات، وهي ليست دائماً في نفس النظام، وهناك تغذية راجعة عند تطبيق الخطوات فيما بينها.

وإجمالاً يمكن حصر مراحل تحليل السياسة في الآتي:

1. تحديد وتصور المشكلة:

إن التعرف على المشكلة هي الخطوة التي تنطوي عليها تحديد الأسئلة والمسائل ذات الصلة، وتحديد سياق القضايا التي سوف تحلل، وكذلك وظيفة السياسات العامة تجاهها

لتوضيح القيود المفروضة على مسارات العمل الممكنة، والتعرف على الناس الذين سيتأثرون بقرار السياسة، واكتشاف تأثير العوامل التي تسهم باتخاذ قرار بشأن النهج المبدئي (Walker, 2000, 14) وتعد أول عملية في التحليل، ولتحدد المشكلة لابد من حصرها، ثم تشخيصها ودراستها؛ للبحث عن حلول وبدائل لحلها.

ثانيًا: التعرف على المشكلة:

أ . تعريف المشكلة اصطلاحًا: لقد جاء في تعريف المشكلة حسب سميث (Smith 1964) لغايات صنع السياسات العامة أنها: «موقف أو حالة تحرك الحاجات والإحساس بعدم الرضا لدى المجتمع. مما يدفعهم لالتماس المساعدة أو بتدخل السلطة للمساعدة في إزالة ما يعانون منه».

والمشكلة كما يراها الباحث هي تغيير في مسار محدد مسبقًا، أو الاختلاف بين ما يحصل فعلا وما يجب أن يحصل، أو مجموعة من المعوقات التي تمنع تحقيق هدف محدد، فالمشكلة في معظم الأحيان تقترن بمسألة أو موقف أو وضع حاجات مطلوبة للمجتمع.

ويمكن عرض خطوات ومراحل سير تحليل السياسات العامة حسب القرن (1437هـ) على النحو التالي:

1. تحديد المشكلة: يمكن تحديد خطوات مراحل تحليل السياسات من خلال تشخيص المشكلة التي نبحتها لوضع سياسات عامة لها.
2. جمع المعلومات: إن معرفة المعلومات عن الظروف التي أدت إلى ظهور المشكلة في غاية الأهمية لتحديد المعلومات عن النتائج المتوقعة من تطبيق السياسة.
3. تصنيف المشكلة حسب أولوياتها: يتم ترتيب المشاكل أو القضايا التي تواجه المجتمع وفقا لدرجة اتساع نطاقها أو استثنائية حدوثها - عامة أو استثنائية - أو نوعيتها سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية أو صناعية أو زراعية... إلخ أو الحالة الزمنية الذي ظهرت بها أو يتوقع ظهورها لاحقا (الفهداوي، 2016، ص 100).

4. تحديد الأهداف: من الصعب التعرف على كافة النتائج المتوخاة من السياسة مسبقاً، وكذلك تحديد كافة النتائج من تطبيق السياسة، ومع ذلك لا بد من تحديد الأهداف بشكلٍ دقيقٍ.

5. وصف السياسات المفضلة التي تمثل حلاً محتملاً للمشكلة تحت الدراسة.

6. تحديد البدائل والتنبؤ بالمرجات: يأتي بعد ذلك خطوة التنبؤ بالمرجات المتوقعة للسياسة التي تم تبنيها أو المقترحة لحل المشكلة، لتحديد أية سياسة أفضل وبدائلها.

7. تحديد السياسة المفضلة يتطلب معلومات عن النتائج المتوقعة من تطبيق السياسة وكذلك معلومات عن قيمة وفوائد هذه النتائج.

8. تبني وتطبيق السياسة المفضلة ومتابعة المرجات المتحققة من تطبيق السياسة؛ لتحديد النتائج المتحققة والمشاهدة من تطبيق السياسة المختارة، وإلى أي مدى تتوافق مع النتائج المتوخاة من التطبيق أم لا.

9. المرجات المتوقعة من تطبيق هذا السياسة لحل المشكلة، وإنما المنافع والمضار الناتجة من تبني هذه السياسة لحل المشكلة.

10. التغذية الراجعة: يتطلب معلومات عن نتائج السياسة المتحققة وكذلك معلومات عن المنافع والمضار الحالية والمستقبلية؛ وهل من المناسب الاستمرار في تبني هذه السياسة لحل المشكلة أو تعديلها أو استبدالها.

11. وأخيراً تأتي خطوة تقييم أداء السياسة المطبقة، للتعرف على مدى مساهمة النتائج المتحققة من تطبيق السياسة في الحل أو التخفيف من المشكلة؟ فكثير من المشكلات لا يتم معالجتها بشكل جذري، وإنما تأخذ أشكالاً أخرى (القرني، 1437هـ).

كما يري ورنر Warren (2000) أن خطوات تحديد تحليل السياسات العامة من خلال التالي (Walker, 2000):

– تحديد المشكلة وتحديد الأهداف وتحديد المعايير القابلة للقياس وتحديد التكلفة مقارنة

بالأهداف، وكذلك دراسة البدائل، وتحديد البدائل، ومقارنة كل بديل بالتكلفة والأهداف، وتطبيق السياسات المختارة، وأخيراً مراقبة السياسات العامة وتقييمها.

ويمكن شرح ما سبق لبيان أهمية الخطوات المتبعة في تحليل السياسات العامة من خلال

التالي:

أولاً: التعرف على المشكلة:

تعريف المشكلة اصطلاحاً: وهي كما يراها أندرسون وضع غير مرغوب فيه أو موقف يستلزم التدخل أو حالة غير طبيعية تنجم عنها أخطار أو أضرار أو نتائج سلبية، لذلك تتطلب المبادرة للبحث عن حلول لها (الكيسي، 2008، ص59)، فالمشكلة عادة ترتبط بقضية أو موقف أو حالة معينة أو حاجات مطلوبة.

- الشعور بالمشكلة: يعتمد الشعور بالمشكلة بدرجة كبيرة على القيم السائدة في المجتمع، فالمشكلات العامة يجب أن تمس عدداً كبيراً من المواطنين وتؤثر على استقرار الدولة، ولكن هذا لا يمنع أن تنتقل المشكلة من أولوية دنيا الى أولوية عليا، وأن تصاغ لها السياسات العامة لحلها، ثم حدوث وظهور المشكلة، وغالبا ما تكتشف عبر أجهزة الدولة المتعددة، كما تكتشف من خلال التغذية الراجعة. ولأجل التعرف الجيد على المشكلة، من حيث كونها مثيرة للاهتمام، لا بد وأن تكون متضمنة للحاجات التي بدورها تدفع الناس للتحرك والعمل والمطالبة، وتغدو ذات منحى سياسي، وأن يكون لها تأثير يتعدى من حيث التأثيرات والنتائج حدود الأشخاص المباشرين المعنيين بها كمشكلة.

ثانياً: تشخيص المشكلة:

يجب تحديد المشكلة وتوصيفها بشكل دقيق أولاً عن طريق أسبابها ومكانها وحدودها، وحجمها ووقتها، ثم القيام ثانياً بدراسة وتحليل وتفسير المشكلة، بوضع تصورات وآفاق

علاج مناسبة لها، وهنا يتم طرح عدة تساؤلات: ما هي طبيعة المشكلة؟ ما هي القوى الدافعة التي قادت أو ستقود لبروز المشكلة، ما هي العناصر المؤثرة بشكل مباشر أو غير مباشر في تكوين المشكلة؟ ما هي الحدود التي تفصل جوهر المشكلة عن الأعراض المترتبة عنها؟ وحتى يتم فهم وتمييز مشكلات السياسات العامة عن سواها من المشكلات، فإنها تتميز بما يلي (الفهداوي، 2016، ص 100):

- التبادلية: فمشكلات السياسات العامة تؤثر وتتأثر ببعضها، فهي متشابكة وذات أجزاء مترابطة من نظام متكامل، وليست منفصلة عن بعضها.
- الذاتية/ بمعنى أن تصنيفها وتشخيصها يتم وفق الخبرات الذاتية أو الشخصية للقائمين بتحليل وصياغة السياسات العامة.
- الوضعية: أي أن مشكلات السياسات العامة في الغالب تكون من صنع الأفراد أو الجماعات، فهي توجد أينما وجدت التجمعات البشرية.
- الديناميكية: ويقصد بها أن لمشكلات السياسات العامة حلولاً بقدر التعاريف المحتملة لها.

1. جمع المعلومات عن المشكلة:

إن لكل مشكلة أو قضية معلوماتها وبياناتها وإحصاءاتها التي تخصها وتؤدي بها إلى الظهور، لذلك يستوجب جمع كل ما يتعلق بها من معلومات وبيانات وإحصائيات تتعلق بالمشكلة موضع الدراسة.

وهناك خصائص يلزم بها محلل السياسات العامة وهي التفكير الدقيق بالمشكلة لضمان دقة تحديد المصادر المرتبطة بها، وتفعيل دور الاستشارات مع ذوي الاختصاص، وحسن استخدام ومعالجة الإحصائيات، كما يجب أن تمتاز عملية جمع المعلومات بالموضوعية والحيادية والشمولية والتخصص الدقيق والمسؤولية وطرق جمع المعلومات من خلال

الملاحظة والاستقصاء، والاستبيان، واستخدام الوسائل الإحصائية، وتحليل التغذية العكسية وغيرها.

2. استكشاف البدائل الممكنة وتقويمها:

قدم مان (Mann) 1975 ملخصاً لنموذج تدريجي للسياسات العامة على أنها تتكون من حساب جانبي للنظر في البدائل المحددة، وتعديل الأهداف حسب الوسائل، والنظر في النتائج المحددة وعلاج وإعادة استخدام البيانات للتوجه العلاجي للسياسات العامة الموضوعية. وتقتضي هذه المرحلة حدًا عاليًا من الفهم والتصور والمرونة في استقراء المعلومات، واستطلاع البدائل المتاحة لحل المشكلة.

3. تحديد واختيار البديل الأفضل:

إن البديل الأفضل هو البديل الذي يستبطن القيم القصوى - أكثر البدائل نجاعة في حل المشكلة.

ومن أهم المعايير في المفاضلة بين البدائل (الفهداوي، 2016، ص 106):

- صياغة البديل بوصفه قرارا دالا على مضمونه.
- اختيار الوقت المناسب لإعلان البديل.
- تهيئة البيئة الداخلية المعنية بتنفيذ القرار.
- تهيئة البيئة الخارجية (المعنية بالرأي العام والمجتمع).
- تكلفة البديل المترتبة عنه حينما يتم تنفيذه.
- قدرة البديل على استغلال الموارد المتاحة.
- نوعية المعالجة (كلية أو جزئية) التي يقدمها إزاء المشكلة.

- مدى انسجام البديل مع أهداف السياسة العامة.
- مدى السرعة والتوقيت المطلوب في تحقيق الحل ونتائجه.
- درجة المخاطرة المتوقعة عن البديل في حالة عدم تحقيقه للهدف المرجو منه (ليام وسمير، 2015، ص، 83 - 84). وهنا يخضع محلل السياسة البديل لاختبار تجريبي؛ للتحقق من صحة الخيار وضمان فائدة آثاره وانعكاساته كمدخل لإقراره لاحقاً عبر ما هو على أرض الواقع في الميدان.

4. تنفيذ البديل:

إن تنفيذ البدائل حسب ما يراه بريسمان وولدافيسكي و Pressman Wildavsky، 1979: من الإجراءات التي اتخذت لتنفيذ البدائل، وان إنجاز وتحقيق المقاصد والأهداف والنتائج المتوقعة من السياسات العامة أنها عملية تحويل السياسة العامة إلى واقع وتطبيق سياسة ملموسة، وأن تنفيذ السياسات العامة البديلة عملية ترجمة لوصايا السياسة العامة موضع التنفيذ، ص 181 (Day, J. C., Gunton, T. I., & Albert, K. H. 2003).

ويتطلب التنفيذ الفعلي للبديل بعض الإجراءات التي تتلخص في الآتي:

- صياغة البديل بوصفه قراراً دالاً على مضمونه بشكل جيد وواضح.
- اختيار الوقت المناسب لإعلان هذا البديل أو القرار.
- تهيئة البيئة الداخلية المعنية بتنفيذ القرار، وتهيئة الموارد والإمكانات اللازمة.
- تهيئة البيئة الخارجية (الرأي العام والمجتمع)، لضمان الالتزام وحسن التجاوب مع القرار وتنفيذه على أحسن صورة (الفهداوي، 2016، ص 106).

5. متابعة التنفيذ:

متابعة تحليل كل بديل من بدائل السياسات العامة، وهذا يعنى تحديد النتائج التي من المرجح أن تحدث في حال تطبيق البديل في الواقع، حيث سيتم قياس النتائج من حيث معايير اختيار هذه الخطوة وهي عادة تنطوي على استخدام نموذج أو نماذج للنظام، وغالبا ما يتم تنفيذ هذه الخطوة لكل من المراحل الممكنة في المستقبل (Walker، 1994). لأنه لا بد من وضع نظام متكامل لمتابعة ومراجعة وتقييم مراحل التنفيذ، في ضوء التغذية العكسية التي يمكن توافرها عبر قنوات الاتصال الداخلية والخارجية.

6. تقويم النتائج والآثار:

وهذا الخطوة ضرورية للتأكد من أن هذه السياسة في الواقع يمكن تحقيق أهدافها المنشودة. وإذا لم تكن كذلك قد تحتاج السياسة العامة إلى التعديل أو القيام بدراسة جديدة (Walker، 1994).

وهذه المرحلة متممة للمراحل السابقة، لأنه على محلل السياسات أن يباشر التقويم المنطقي للتأثيرات المتحققة، والنتائج الفعلية الناشئة عن تنفيذ هذا البديل أو ذاك البديل المعتمد في السياسة العامة سواء بالنجاح أو بالفشل.

انظر الجدول رقم (4) ادناه:

جدول رقم (4)
مراحل تحليل السياسة العامة

مراحل تحليل السياسة العامة				
تعريف المشكلة	1/ التعرف على المشكلة	تحديد وتصور المشكلة	أولاً	
الإحساس بالمشكلة				
ظهور المشكلة				
اكتشاف المشكلة بواسطة الاستخبارات				
اكتشاف المشكلة بواسطة التغذية الراجعة				
تصنيف المشكلة	2/ تشخيص المشكلة			
ذاتية				تبادلية
ديناميكية متحركة				وضعية
الموضوعية	خصائص المعلومات	جمع المعلومات	ثانياً	
الشمول				الملاءمة
الملاحظة	أساليب جمع البيانات			
الاستقصاء				الاستبيان
استخدام الوسائل الإحصائية				تحليل التغذية العكسية المقابلات
الفهم	تتطلب هذه المرحلة :	استكشاف البدائل الممكنة	ثالثاً	
التصور				الخيال
المرونة				استقراء المعلومات
قدرة البديل	معايير البديل الأفضل	تحديد واختيار البديل الأفضل	رابعاً	
تكلفة البديل				نوعية المعالجة
مدى انسجام البديل				السرعة والتوقيت
درجة المخاطرة		اختبار البديل المختار	خامساً	
اختبار تجريبي				
الوقت المناسب	صياغة القرار واتخاذ	إجراءات التنفيذ	سادساً	
تهيئة البيئة الخارجية	تهيئة البيئة الداخلية			
متابعة التنفيذ	يجب وضع نظام متكامل لمتابعة ومراجعة وتقييم مراحل التنفيذ من التغذية العكسية		سابعاً	
تقديم النتائج والآثار	مكملة لسابقتها		ثامناً	

شروط تحليل السياسات العامة

إن أية محاولة جادة لتحليل السياسات العامة يجب أن تتم بطريقة علمية رصينة، وبطريقة تكاملية تأخذ جميع المتغيرات المؤثرة والأبعاد والمضامين، من خلال فهمها وارتباطها بالواقع المحيط بها، وهنا نشير الى أن تحليل السياسة العامة لا يكون فعالاً إلا بتوفير الشروط التالية (الفهداوي، 2016، ص 114 - 117):

1. على محلل السياسات أن يعتمد على المعلومات والبيانات، والتي يتم تجميعها خلال التجربة العملية واختبار النتائج بطرق فعلية.
2. على المحلل السياسي أن يلتزم بالمعلومات المتوفرة لديه في وصفه للمواقف والحالات السياسية، فضلاً عما يتمتع به من الإبداعية والقدرة على التصورات الإيجابية في ربط الأسباب بالمسببات والقدرة على التدقيق ونفاد البصيرة، والتمكين من اتخاذ القرارات التي تتطلب السرعة والحسم.
3. على المحلل السياسي أن يدرك التنوع والتحويلات والتعقيدات التي تحيط بها، فهي ليست بيئة نمطية سطحية، وهذا يقتضي أن يكون دائم التمهّك لما يدرسه، وأن يتساءل دائماً حول الافتراضات والنماذج الموظفة في الدراسة لجميع المتغيرات التي تشملها الظروف الواقعية المحيطة بالسياسة العامة.
4. إن عملية تحليل السياسات العامة لا تعتمد على المعلومات فقط بل تستند على أهمية

كبيرة للقيم والاتجاهات الفكرية والمعتقدات السائدة في المجتمع، والتي تتمثل في سلوكيات العاملين في السياسة أيضا، وفي سلوكيات الباحثين والمحللين السياسيين. 5. كما يجب تفهم الأبعاد الفلسفية للسياسات، أي عدم طرح أحكام مسبقة عن القضايا التي يتم تحليلها، حتى لا تحد من القدرة العلمية لتحليل القضايا.

مسؤولية تحليل السياسات العامة:

إن من يقوم بتحليل السياسات العامة وتشخيصها قبل إعدادها وتنفيذها وتقويمها هم المحللون، ففي الشؤون السياسية - بشكل عام - هناك رجال السياسة الذين يمارسون العمل السياسي، وهناك علماء السياسة المفكرون والمنظرون والمحللون الذين يقدمون أفكارهم ونظرياتهم وتحليلاتهم بشأن سير الحياة السياسية لرجال السياسة، وهذا التنوع يفرض الاختلاف في تكوين وتخصص محلي السياسات العامة فمنهم (ليام وسمير، 2015، ص 87، 89-):

1. من تخصص في الدراسة الجامعية في حقل السياسات العامة، ثم التحق بالمؤسسات المعنية بتحليل السياسات العامة (مراكز بحث خاصة، معاهد حكومية، منظمات لا ربحية، الخ).

2. من اكتسب الخبرة من مزاولة عمله في المؤسسات الحكومية ذات الميادين المختلفة (تعليم، صحة، تجارة الخ) فتعلم وتمرس، وأخذ فكرة جيدة عن القضايا المطروحة في هذه الميادين، ثم زادت خبرته بشهادة جامعية أو تدريب مهني أهله ليكون محللا في ميدانه، وهم بذلك يزاولون نشاطاتهم في تحليل القضايا التي تهمهم على كافة الأصعدة مثلا في:

1. السلطات الحكومية: إذ يعهد النظام السياسي بمهمة تحليل القضايا وتشخيص المشكلات لمحللين على مستوى سلطاته الحكومية.

2. الاحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني: والتي توكل إلى محلي السياسيات التابعين لها مهمة دراسة وترويج البرامج والمشاريع والسياسات العامة التي يؤيدونها وتدافع عن قيمهم، وتحقق مصالحهم.
3. وسائل الإعلام: سواء كانت سمعية أو بصرية أو مقروءة، خاصة أو عامة، فهي تستخدم محلي السياسات العامة الذين يدرسون القضايا المهمة ويتفننون في تقديم الحجج والمبررات والصورة المناسبة التي تكسب الرأي العام حولهم وحول الأفكار التي يروجون لها.
4. المنظمات الربحية: من شركات ومصانع كبرى ووطنية أو دولية تستخدم المحللين من أجل دراسة القضايا ومشاريع التطور والربح التي تخدمهم والنابعة مثلا من السياسة الاقتصادية في الدولة، فيؤيدون السياسة التي تكسبهم الربح.
5. الأجهزة الأمنية: كالمباحث والجيش والمخابرات الوطنية أو الدولية، إذ يعمل المحللون فيها من أجل جمع المعلومات والبيانات لتشخيص المشكلات الداخلية والحد منها، وتحليل مواقف الدول الصديقة أو المعادية، فيؤيد سياسات الصديق، ويحاول وضع استراتيجيات تحد من تغلغل سياسات العدو.
6. المنظمات الدولية: والتي زاد عددها في الآونة الأخيرة خاصة التابعة لمنظمة الأمم المتحدة، مهيمنة في ذلك على كافة المجالات (ثقافة، صحة، تعليم، بيئة وغيرها....)

الفصل الرابع

مناهج وأدوات تحليل السياسات العامة

مناهج وأدوات تحليل السياسات العامة

تختلف مسميات الأطر التحليلية في الدراسات السياسية، فالبعض يطلق عليها إطارًا تحليليًا أو إطارًا فكريًا أو اقتربًا، أو منهجًا أو نظرية، أو استراتيجية، ولكنها جميعًا - وحسب تخصصاتها - تعتبر تقنيات للعملية البحثية التي تؤدي إلى نتائج موثوقة في دراسة الظواهر السياسية، والملاحظ في هذه الأطر كثرتها وتنوعها، وهذا يدل على ازدياد التعقيد في الظواهر السياسية المعاصرة، وكذلك تعدد أبعادها وتداخلها مع ظواهر مجتمعية أخرى، لذلك فأى ظاهرة تحتاج إلى دراسة، فإن منهجًا واحدًا قد لا يغطي جوانب تحليل السياسات العامة؛ وكذلك يلجأ الباحث لأكثر من منهج واقترب للحصول على أفضل النتائج (عبدالمجيد، 2009).

وسوف نتناول في هذا الجانب نظريات ومناهج البحث في السياسات العامة، وهي كالتالي: تحليل النظم السياسية، ومنهج الاتصال وصنع القرار، والمنهج البنائي - الوظيفي، والمنهج المؤسسي، واقترب الجماعة واقترب الصفوة أو النخبة.... الخ.

الإطار الأول: تحليل النظم:

تطور منهج تحليل النظم System Theory في ميادين معرفية أخرى، إذ بدأ في علم الأحياء ثم علم الاجتماع وكذلك في الحقل البيئي (العدوي، 2015، ص 171-178)، ونقله إلى علم السياسية « ديفيد إيستون » وهم في سعيهم للبحث عن إطار منهجي للبحوث

والدراسات السياسية، ويعتبر هذا المنهج من أكثر الأطر المنهجية استخدامًا في دراسة النشاط السياسي الداخلي والخارجي، كما يسمى النظرية العامة لتحليل النظم والتحليل النسقي.... إلخ.

الأسس العامة لإطار تحليل النظم:

أولاً: يعتبر مفهوم النظام وحدة التحليل، النظام هو تفاعل بين وحدات معينة، فهو مجموعة من العناصر المترابطة والمتفاعلة، والنظام بهذا المعنى له تطبيقاته الكثيرة السياسية وغير السياسية، فالحياة السياسية الداخلية تعتبر نظامًا، والتفاعلات السياسية على المستوى الدولي تعد نظامًا للسلوك، ومع تعدد التفاعلات في مجالات كثيرة فإن تعدد النظم السياسية داخل الدولة الواحدة يعتبر شيئًا طبيعيًا على مستوى محلي، أي النظم الفرعية Sub - System، مثل: مجلس النواب، وزارة.

ثانيًا: يعيش النظام السياسي باعتباره شبكة من التفاعلات السياسية Political Interactions في بيئته أو محيط مادي وغير مادي يتفاعل معه بطريقة تبادلية أي أخذ وعطاء بمعنى يؤثر فيه ويتأثر به - يقوم على الاعتماد المتبادل (Interdependence)، وأن للنظام حدودًا (Easton، 1957، p383)، (Borders - 400).

ثالثًا: يعتبر التفاعل سواء فيما بين الوحدات المكونة للنظام، بين النظام ومحيطه جوهر الفكرة؛ أي درجة الاعتماد المتبادل (Interdependence) بمعنى: أن أفعال وحدة ما يؤثر على باقي الوحدات، وأن التغيير في البيئة يؤثر على النظام، وأن أفعال النظام تؤثر في البيئة.

رابعًا: يعد البقاء والاستمرار المثل الأسمى أو الغرض النهائي لأي نظام؛ فالنظام السياسي يعمل على ضمان ديمومة بقائه، إلا أن الاستقرار لا يحول دون التغيير، ولكن التغيير يعد مرادفًا للتأقلم أي قدرة النظام على التكيف حسب التغيرات المحيطة به، وبعمل تغييرات بسيطة في التنظيم السياسي أو السياسات فقط، وهذا أن التغيير المتعمد هو تغيير من أجل الاستقرار.

2. نموذج ديفيد إيستون ونموذج المدخلات والمخرجات.

ويتكون النظام السياسي لدى إيستون من:

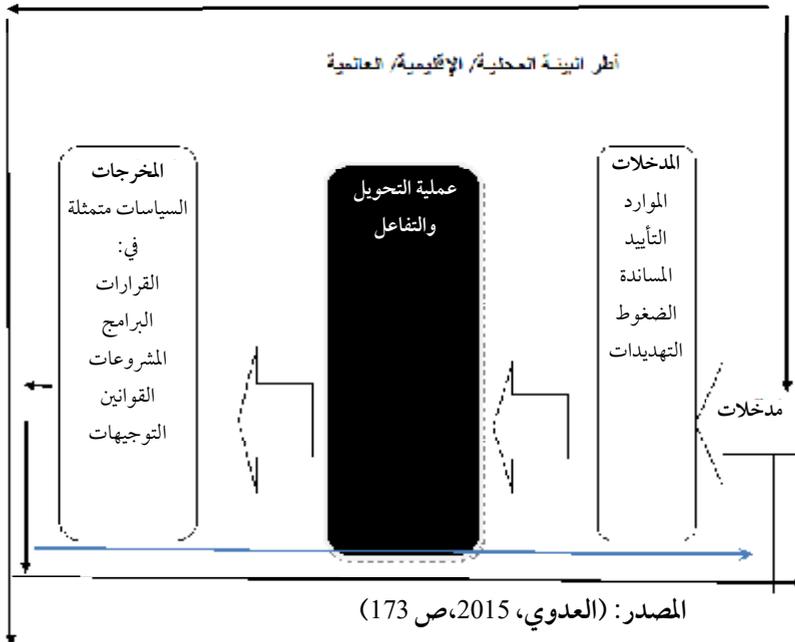
1. المدخلات، وهي بدورها تتكون من:

- المطالب والمساندة، ولدى إيستون نوعان من التأييد وهو:
 - تأييد عام: ويتلخص باستمرار الولاء بغض النظر عن اعتبار المزايا المادية والمعنوية.
 - وتأيد خاص: وهو ما يحصل عليه النظام مقابل ما يقدمه من منافع خاصة لأعضائه
- عملية التحول: وهي تفاعل النظام مع المطالب واستيعابها تشريعياً وتنفيذياً وتحويلها على شكل مخرجات
- المخرجات: وهي تمثل استجابة النظام للمطالب الفعلية المتوقعة وقد تكون:
 - إيجابية الوفاء بالمطالب.
 - رمز الوعود والعروض العسكرية، وإثارة مشاعر الخوف من وجود تهديد خارجي.
 - سلبية: وتتمثل في ممارسة استخدام القوة القسرية للحفاظ على النظام.
- التغذية الراجعة: وهي تدفق المعلومات من بيئة النظام عن نتائج أفعاله (المنوفي، 1987، ص 98 - 99)، وللنظام السياسي مفهوم مرادف للدولة، ويعرفه إيستون بأنه: التفاعلات التي تتعلق بالتخصيص السلطوي للقيم في مجتمع ما، وبتوزيع الموارد بموجب قرارات ملزمة للأفراد، وقدم مدخلا لتحليل النظام السياسي يرى فيه حلقة مكتملة ذات صفة حركية تبدأ بالمدخلات Input وتنتهي بالمخرجات Out من خلال قيام عملية التغذية الراجعة Feedback من مخرجات النظام للربط بين المدخلات والمخرجات (عبد الماجد، 2014، ص 56 - 60).

إطار إيستون للنظام السياسي

وتشكل التغذية الراجعة أي عملية تدفق المعلومات إلى النظام عن نتائج أفعاله، أي نتائج قراراته وسياساته، هذه النتائج تولد مدخلات جديدة في صورة مطلب أو تأييد وتكفل التغذية العكسية للنظام نوعًا من الديناميكية والحركية، «تمثل في حد ذاتها آلية جديدة للمدخلات، وذلك من خلال قياس وتقييم السياسات والقرارات والبرامج السابقة، وذلك من خلال الاستمرار في ذات الاتجاه أو استبداله باتجاه آخر. ويطبق أنصار هذا المنهج هذه المكونات الخمس على أي نسق من التفاعلات، وذلك باعتبار أنها تقدم نموذجًا عامًا للتحليل» (العدوي، 2015، ص 173)، وهو ما يوضحه الشكل التالي: نموذج المدخلات والمخرجات

شكل رقم (1) مخطط عام لمنهج تحليل النظم



الإطار الثاني: منهج صنع القرار

يعد ريتشارد سنايدر، (2002) Snyder أول عالم سياسة في مجال تحليل صنع القرار، وقد طبقه أساساً في دراسة السياسة الخارجية، ولكنه لم يستبعد إمكانية استخدامه في دراسة النظم السياسية، ويعتبر «ماكريدس» (المنوفي، 1987، ص 113)، من أوائل علماء السياسة المقارنة الذين أدخلوا مفهوم القرار في أطهرم التحليلية. وصنع القرار Decision Making، إن عملية صناعة القرار هي سمه مشتركة بين النظم السياسية على الرغم من اختلاف توجهاتها، أشكالها، مستوياتها، سواء كانت ديمقراطية أو غير ذلك.

أولاً: مفهوم صنع القرار السياسي

تُعرّف عملية اتخاذ القرارات بأنها العملية التي ينتج عنها قرار محدد من بين بدائل، وفقاً لبيكر وآخرون (2002) Baker، وينبغي أن تبدأ عملية صنع القرار مع تحديد صانع القرار والمصلحة وأصحاب سلطة القرار في اتخاذ القرار، والحد من الخلافات المحتملة حوله.

وتوجد معايير للتمييز بين القرار السياسي وغيره من القرارات، وهي:

1. بنية القرار وطبيعته.

2. المشاركون في القرار.

3. المنظمة التي اتخذ فيها القرار.

4. عملية صنع القرار.

5. نتائج القرار.

والقرار السياسي يقوم بناءً على سلطة إصدار القرار في السلطة السياسية لمن يملك حق الإكراه الشرعي؛ وهناك مستويات عديدة للتحليل في نظرية صنع القرار تشكل في مجموعها إطاراً واسعاً ومرناً يساعد على استيعاب الجوانب المختلفة للظاهرة السياسية، منها: تناول الجوانب النفسية التي تؤثر على سلوك صانع القرار وتحليل الجوانب الاجتماعية والاقتصادية، والأبنية والمؤسسات، وأثرها أيضاً في سلوك صانع القرار.

ثانياً: مقولات وأسس منهج صنع القرار:

1. إن العملية القرارية تمثل جوهر التفاعلات السياسية.
2. تواجد مجموعة من الأفراد والأطراف المشاركة في صنع القرار.
3. يقوم صانعو القرار بتحليل المشكلة أو الموقف الذي سيتم التعامل معه.
4. يقوم صانعو القرار بعملية تحليل البيئة الداخلية والخارجية في القضية أو الموضوع المعني بالقرار.
5. طرح مجموعة من البدائل والحلول للموقف أو المشكلة.
6. تقييم وحساب التكلفة للبدائل المطروحة.
7. يتم اختيار الحل المناسب، مع اعتبار أن أي قرار له تكلفة وجوانب إيجابية وسلبية.
8. التفرقة بين صنع واتخاذ القرار، وتتبع مسيرته ضمن المؤسسات المعنية للتنفيذ.
9. تؤثر البيئة النفسية والبيئة المحيطة والعقائد والخبرات على صانع القرار (عدوي، 2015، ص 181 - 193).

ثالثاً: وحدات تحليل عملية القرار

1. وحدة اتخاذ القرار

- أ. تمثل الوحدة القرارية مجموعة الأجهزة المسؤولة عن اتخاذ القرار وما تضمنه من أفراد وإجراءات تنظيمية وقواعد ضابطة للسلوك، ووحدة صنع القرار تختلف من نظام سياسي إلى آخر.
- ب. فاعلية الوحدة القرارية تزداد كلما كانت أطول عمراً وأكثر استقراراً، وتمتلك تقاليد راسخة ولها إمكاناتها الخاصة.

2. بيئة صناعة القرار (الموقف القراري)، وحسب كل من K, Loewenstein, G., & Lerner, J. S. 3,2003 يتأثر القرار بقييم صانعه، كما تؤثر البيئة الاجتماعية على حالة صانع القرار في المنظمة التي تقرر القرار، والتي تقيد من صلاحيات صناع القرار، وتوجب عليه حدوداً معينة. وتؤثر البيئتان الداخلية والخارجية وكذلك البيئة النفسية لصانع القرار.

رابعاً: مراحل اتخاذ القرار

يمكن لعملية صنع القرار العام أن تمر بالخطوات التالية:

عبر الخطوات: تحديد المشكلة، وتحديد متطلبات وضع الأهداف، وتحديد البدائل، وتحديد معايير، وهي وفقاً لبيكر وآخرون، (et al Baker،2002)، وينبغي أن تكون المعايير قادرة على التمييز بين البدائل وعمل المقارنة بين أدائها، وأن تشمل جميع الأهداف، وأن تكون عملية ذات مغزى، وغير زائدة عن الحاجة، وقليلة العدد في ذات الوقت.

وتتضمن هذه العملية ثلاث مراحل:

المرحلة الأولى: مرحلة صناعة القرار ويطلق عليها مرحلة ما قبل القرار، (Pre - decision - making) وتقسم إلى أربعة أقسام:

القسم الأول: تحديد الموقف:

وتشمل هذه المرحلة: تعريف الموقف، مكوناته، وخصائصه، ومآلاته.

القسم الثاني: إدراك الموقف الصحيح للحالة المعنية من قبل أجهزة صناعة القرار المختلفة وهي:

- أ. مراكز الدراسات.
- ب. الأجهزة الأمنية.
- ج. وسائل الإعلام.
- د. ذاكرة هيئات صناعة القرار.
- هـ. خبرات الأشخاص الذين سبق لهم التعامل مع مواقف مشابهة.

القسم الثالث: يؤثر في هذه المرحلة الظروف والأمور التالية:

أ. توصيف الموقف عن المعلومات المنقولة عنه ومدى صحتها.

ب. التشويهاة الإعلامية وتزييف الحقائق.

ج. التلاعب بالمعلومات أو نقصها، وتلعب هذه الأمور دورًا سلبيًا.

القسم الرابع: وهو تحديد الأهداف التي يريد صناع القرار تحقيقها من الأمور التي تؤثر

في إدراك الموقف.

خامسا: نماذج دراسة عملية القرار

هناك نماذج كثيرة يمكن استخدامها لتفسير وتحليل القرارات السياسية منها(عبد

الماجد،2014، ص56-60):

1. نموذج السياسية الرشيدة(Fuhrer,1997): ويعتبر هذا النموذج أن صانع القرار فاعل رشيد، ومن ثم فإن تصرفه يتسم بالعقلانية، بحيث إذا تحليل وتفسير السياسة أو القرار نفكر بطريقة وكأننا أصحاب القرار، وتعامل برشد ونحاول تحقيق الإنجازات بأقل التكاليف، ويمكن وصف النموذج العقلاني بأنه شامل لصنع السياسة العامة كنهج تحليل نظامي يقوم على مبادئ التحقق العلمي وحل المشكلات العلمية وله خمس ميزات هي: تصنيف القيم وتحليل رئيسي واختيار أنسب الوسائل لتحقيق الغايات المرجوة وتحليل شامل وتحليل يستند على نظرية(Lindblom,1959).

2. نموذج العملية التنظيمية (Spiller & Tommasi (2003): يشير إلى كون الحكومة هي مؤسسة كبرى مع عدة إجراءات ثابتة، وأن تصرفها يلي هذه التدابير والأسس، بمعنى أن الأطر التنظيمية والأسس المنظمة تؤثر في سلوك أفرادها، وتحد من تصرفاتهم، وتحد من حرية خياراتهم على الرغم من موقعهم في المسؤولية، ومركزهم في السلطة.

3. نموذج السياسات البيروقراطية O>Flynn (2007) : يختلف مع النموذج الرشيد

بالنسبة لتحليل وشرح القرار السياسي، حيث تصنع القرارات في إطار هذا النموذج من المساومة، والتوفيق والمفاوضة داخل الوحدة القرارية، فالمراعاة في هذا النموذج يكون لدور المجموعة البيروقراطية وسلوكهم ومصالحهم وعلاقاتهم وطرق عملهم وليس للقيم الرشيدة.

4. النموذج الإدراكي أو المعرفي Eden، Ackermann (2004): يرتبط هذا النموذج بالأبحاث التي اعتنت بالكيفية التي يعرّف بها صانع القرار الموقف، ويتم التركيز على المتغيرات التي توكلها دراسات علم النفس الاجتماعي، وعلى فائدتها في شرح السلوك الفردي أو الجمعي للمجتمع، وبين أكثر المحددات السيكلوجية رواجاً واستخداماً، ومحددات الصورة الذهنية، والنظام العقيدي، والإدراك، وسوء الإدراك.

5. النموذج التفاعلي (Haywood & Tzuriel (2013): ويقوم هذا النموذج على مفاهيم الجماعة والبنى الدستورية والهياكل الحكومية وغير الحكومية التي تشارك في عملية اتخاذ القرار، الرأي العام، جماعات المصالح والضغط، والأحزاب، وسائل الاتصال، والوكالات والمؤسسات الرسمية، فالقرار في هذا النموذج ينجز بناؤه على المبادلة والاتفاق بين الأطراف المشاركة في المساواة.

ولعله من المفيد القول إنّ كل نموذج من هذه النماذج يصلح في دراسة حالات محددة دون غيرها من الحالات.

ويضيف (العدوي، 2015، 185 - 190): إنّهُ من الشائع استخدام النظريات والنماذج الأكثر استخداماً في تحليل السياسات العامة وهي:

نظريات الرشد الكاملة، The Rational Comprehensive Theories

النظرية التراكمية أو التدريجية The Incremental Theory

النظرية المزدوجة: Mixed scanning.

وتاليا توضيح لهذه النظريات:

. نظريات الرشد الكاملة، The Rational Comprehensive Theories

(صنع السياسات العامة، 2018):

1. هي من أكثر النظريات انتشارًا وشهرة، وتقوم على مجموعة من الافتراضات أهمها:

2. افتراض أن المشكلة أو الموضوع الذي بصدد اتخاذ قرار بشأنه معروفة ومدركة بشكل تام.

3. أن قيم وأهداف متخذ القرار وتوجهاته واضحة، وأنه قادر على تنحيها عند اتخاذ القرار.

4. أن المعلومات اللازمة لبحث المشكلة موضع القرار متوفرة ومتاحة بشكل كامل.

5. أن البدائل المطروحة قد تمت دراستها بشكل جيد، وأن المقارنة بينها سهلة.

6. أن اختيار متخذ القرار لأحد البدائل بالضرورة سوف يعظم المصلحة العامة لأقصى درجة ممكنة وهو البديل الأمثل.

وقد وَّجَّه إلى هذه النظرية كثيرٌ من النقد بعدم واقعية افتراضاتها، ومن هذا المنطلق جاءت نظرية الرشادة المقيدة Rationality Bounded والتي تؤكد على محدودية المعلومات والوقت المتاح أمام متخذ القرار، كما أن قيم وتوجهات متخذ القرار ليست بمعزل عن العملية برمتها وأنها ليس من الضرورة أن تكون معروفة للجميع، وقد تتناقض مع قيم العامة

النظرية التراكمية أو التدريجية The Incremental Theory:

سعت النظرية التراكمية إلى محاولة تلافِي عيوب نظريات الرشد الشاملة وتقوم هذه النظرية على مجموعة من الافتراضات:

1. أن الاختيار بين المقاصد والأهداف الواجب اتباعها للتحرك نحو اتخاذ قرار ما بشأن مشكلة ما متداخلة ومتشابكة فيما بينها.

2. أن متخذ القرار لا يأخذ في اعتباره كل بدائل الحل المطروحة عليه، بل إنه ينظر لبعض البدائل التي تكون متأثرة غالباً بالسياسات الحالية.

3. أن تعريف المشكلة التي تواجه متخذي القرار ليس بالضرورة أن يتم تحديدها بشكل قاطع غير قابل لإعادة النظر.

4. أنه لا يوجد بالضرورة حل أو بديل واحد للمشكلة، فلا يوجد ما يسمى بالبديل أو الحل الأمثل.

والتدرجية تؤكد أن القرارات التي يتم اتخاذها ما هي إلا حصيلة لمجموعة من المفاوضات بين عدد من الفاعلين الرسميين وغير الرسميين ذات العلاقة بالمشكلة موضع معالجة القرار.

النظرية المزدوجة : Mixed Theory

وهي بديل لكل من النظريتين السابقتين، حيث إن النظرية التراكمية قد لا تصلح في التعامل مع جميع القضايا والمشكلات، خاصة تلك التي تتواجد وقت الأزمات. إن كلا من النظرية التراكمية والرشادة المطلقة يمكن تطويع أحدهما حسبما تقتضى طبيعة الموقف.

الإطار الثالث: البنائي - الوظيفي Structural / Functional Approach:

تعتبر النظرية البنائية - الوظيفية من أهم المناهج وأكثرها استخداماً في دراسة المجال الاجتماعي وفهمه (المنوفي، 1987، ص 101 - 111)، وتعود جذور هذه النظرية أصلاً إلى علم الأحياء، وتم استعارته ليناسب علم الاجتماع على أيدي العلماء الأنثروبولوجيين؛ راد كليف براون و مالينوفسكي brown - Malinowski & Radcliff، وقد نقله إلى علم الاجتماع لدراسة المجتمع البشري العالم الأمريكي - (Levy، 1964) والعالم تالكوت

بارسونز (1949) Talcott Parson وقد استفاد منه علماء السياسة، وبالأخص جابرئيل الموند (Almond & Coleman 2015) من هذا الإطار، وقدم منهجا وظيفياً لدراسة النظم السياسية وتحليل السياسات العامة.

أولاً: أسس التحليل الوظيفي (عبد الماجد، 2000، ص 69):

1. ينتظم إطار التحليل الوظيفي مجموعة من المبادئ الأساسية: يعد جوهر التفسير الوظيفي دراسة الأنشطة التي يستلزمها استمرار النظام، وهو بدوره يضم أنساقاً فرعية، كل منها يؤدي وظيفة أو أكثر ويتحدد في ظل ذلك ما هو وظيفي (Functional) وما هو غير وظيفي (Non-functional) في هذا الإطار.

2. يحرص النظام السياسي دومًا على التوازن والاستقرار من خلال آليات التكيف المتأصلة فيه، يضع بدائل وظيفية (Functional alternative) ومتطلبات الوظيفية (Functional Requisites) Almond, & Coleman (2015).

3. التغيير السياسي عند الوظيفيين من طبيعة تدريجية ومرادف للتأقلم، ويأتي بالتجديد من قبل البعض داخل المجتمع.

4. ويعتمد بقاء النظام على رضا قيمي عام، أي قبول الأغلبية.

5. إن وجود واستمرار أي نسق فرعي دليل على أنه نافع وظيفياً وهذا ما يعرف بفكرة الزومية الوظيفية، فالفساد (Corruption) نسق فرعي وظيفي، إذ يسهم في استقرار النظام، ويقال نفس الشيء بالنسبة للسلبية السياسية أحياناً.

ثانياً: إطار الموند الوظيفي (عبد الماجد، 2000) و(عبد الحافظ، 2000، ص 215 - 222):

يرى الموند أن النظام السياسي هو مجمل التفاعلات التي تتعلق بوظيفتي التكامل والتكيف عن طريق الاستخدام الفعلي أو التهديد باستخدام الإرغام المادي المشروع، وتشابه الأنظمة السياسية في كونها تؤدي نفس الوظائف تقريباً، وإن اختلفت الأبنية التي تباشرها كما أن أي بناء سياسي متعدد الوظائف يؤدي أكثر من وظيفة. قسم «الموند» وظائف النظام السياسي إلى مجموعتين:

1. أ . وظائف مدخلات Input Function .

2. ب . وظائف مخرجات Output Function

وتتمثل وظائف المدخلات في:

أ . التنشئة السياسية: ويقصد بها عملية التعليم السياسي .

ب . التجنيد السياسي: وهو اختيار وتدريب القيادات السياسية.

ج . التعبير عن المصالح: ويقصد بها نقل المطالب من البيئة إلى صناع القرار.

د . تجميع المصالح: وتعني تنقية وبلورة المطالب حتى يسهل على النظام أن يستجيب لها.

هـ . الاتصال السياسي: وتعني بنقل الرسائل سواء داخل النظام أو بينه وبين البيئة.

أما وظائف المخرجات فتشمل الآتي:

أ . صنع القاعدة (التشريع): ويعني وضع القوانين والأنظمة الضابطة لشؤون المجتمع

والنظام الفرعي (مجلس الشعب المعني بهذا).

ب . تطبيق القاعدة (التنفيذ): وهو تنفيذ القوانين وإدارة الدولة وشؤونها الداخلية

والخارجية، وتعني السلطة التنفيذية.

ج . التقاضي بموجب القاعدة (القضاء): وتتمثل بالسلطة القضائية التي تحكم بين الناس

تنفيذاً للقوانين الموضوعة من التشريع.

هذا الإطار الذي قدمه «ألونند» في البداية لكنه عاد في مرحلة لاحقة لإدخال قدر من

التعديل على صياغة هذه الوظائف للنظام السياسي، إذ صنف الوظائف الثماني المذكورة

أعلاه سواء تلك الوظائف في المدخلات أو في المخرجات معاً، وقسمها إلى مجموعتين، هما:

أ . وظائف التحويل: أي تحويل المدخلات إلى مخرجات: التعبير عن المصالح، تجميع

المصالح، صنع القاعدة، التقاضي بموجب القاعدة، ثم الاتصال السياسي.

ب . وظائف التكيف واستمرار النظام: وهي التنشئة والتجنيد.

ثم قدم ألود الإطار الوظيفي الثاني بالتعاون مع بنغهام باول، وفيه تحدث عن ثلاث مستويات وظيفية للنظم السياسية وهي (المنوفي، 1987، ص 101 - 111):

1. قدرات النظام وتتعلق بسلوك وأداء النظام داخل البيئة؛ وقسمها إلى:
القدرة التوزيعية والقدرة الاستخراجية والقدرة التنظيمية والقدرة التوزيعية والقدرة الرمزية والقدرة الاستجابية.

2. وظائف التحويل: وتشمل عمليات التعبير عن المصالح، وصنع القاعدة وتطبيق القاعدة والتغاضي بموجب القاعدة والاتصال.

3. وظائف استمرار وتكيف النظام: وهي التنشئة السياسية والتجنيد السياسي. ويرى أن النظام السياسي يتكون من العلاقات بين المستويات الوظيفية الثلاثة، ثم العلاقات بين الوظائف عند كل مستوى.

ثم عاد ألود ووضع إطاراً ثالثاً: يركز على مدخلات النظام ومخرجاته ووظائفه. وقسمها إلى (المنوفي، 1987، ص 101 - 111):

1. المدخلات وتنقسم إلى:

- مطالب والمطالب قسمها إلى توزيعية وتنظيمية ومشاركة سياسية ومطلب الاستقرار.

- أما المساندة فقسمها إلى قسمين؛ وهي مساندة مشاركة ومساندة رعوية طاعة احترام القوانين ورموز السلطة

2. المخرجات: استخراجية وتنظيمية وتوزيعية ورمزية.

3. الوظائف: وهي ثلاثة مستويات؛ وهي:

- على مستوى النظام ومعنية باستمرار النظام مثل التنشئة والتجنيد السياسي والاتصال.

- مستوى العملية وتتعلق بوظائف التحويل المدخلات إلى مخرجات؛ التعبير عن المصالح وتجميع المصالح وصنع القاعدة وتنفيذ القاعدة.
- مستوى السياسة وهي الاهتمام بأداء النظام أو سلوكه ككل في علاقته بالبيئة إضافة إلى نتائج المترتبة على القرارات والسياسات، ثم التغذية الراجعة.

الإطار المؤسسي (Institutional Approach)

يعد الاقتراب المؤسسي من أقدم المناهج المستخدمة في تحليل الظواهر السياسية، ويعتبر النظام السياسي حسب هذا الاقتراب مرادفًا لنظام الحكم أو مجموعة المؤسسات التي تبين نظام الحكم وأساليب ممارسة السلطة، أي المؤسسات السياسية وطبيعتها، ومع ظهور المدرسة السلوكية في دراسة الظواهر السياسية وتراجع الإطار المؤسسي إلا أنه ما زال له مؤيدوه وأنصاره الذين يعتبرون «الدولة» وحدة التحليل السياسي، ويرون في بناء المؤسسات السياسية جوهر التقدم والتحديث السياسي (عبد الماجد، 2000).

أولاً: أسس الإطار المؤسسي: تختلف النظم السياسية من حيث حجم وقوة السلطة التي تتوزع بين مؤسساتها، وتضم كل مؤسسة عددًا من الأعضاء لكل منهم دور يؤديه، وهذه الأدوار مكملة بعضها بعضاً، وتخضع المؤسسات كافة لعملية تغير مستمر، قد تكون على شكل دمج مع مؤسسة أخرى أو تغيير في هيكلها ووظائفها بهدف تطويرها. وتعد السلطة التنفيذية (الحكومة) من أكثر المؤسسات قوة في الدولة فتأثيرها يطل جميع مجالات الحياة مع تباين في القوة التسلطية للحكومة من دولة إلى أخرى، مع تواجد مؤسسات رسمية (Formal Organization)، ومؤسسات غير رسمية (Non - Formal Organization).

ثانياً: المؤسسة السياسية Political Institutionalization لـ: «صاموئيل

هنتنغتون (1965) Huntington.

وتعنى ببناء مؤسسات قادرة على اكتساب قدر من القيمة والاستقرار، ولقياس درجة

المؤسسية وضع « صاموئيل هنتغتون عالم السياسة الأمريكي أربعة معايير يتوجب قياس مدى وجودها في أي شكل مؤسسي؛ لكي يتحول إلى مؤسسة حقيقية، وهذه المعايير حسب الآتي (عبد الماجد، 2000):

1. التكيف Adaptation: بمعنى قدرة المؤسسة على التأقلم مع المتغيرات البيئية سواء كانت داخلية أو خارجية، ويتم التكيف من خلال تغيير الأشخاص أو الوظائف، ويمكن قياسه باستخدام المؤشرات التالية:

أ. **العمر الزمني Chronological Age:** كلما طال عمر المؤسسة دل ذلك على مقدرة تكيف عالية، وكلما كان عمر المؤسسة قصيراً دل ذلك على مقدرة تكيف منخفضة.

ب. **العمر الجيلي Generational Age.** ويقصد به التغيير في القيادات العليا للمؤسسة، هل تعبر عن تغيير جيلي؟ أو بمعنى آخر هل انتقلت القيادة سلمياً من جيل إلى آخر؟ أو لم تنتقل بعد أم انتقلت بطرق عنيفة وعبر خسائر؟

ج. **التغيير الوظيفي:** بمعنى هل غيرت المؤسسة في مهامها الأساسية أو الفرعية، لكي تتلاءم مع تطورات البيئة المحيطة أم لا؟

2. التعقيد Complexity (مركب) ويقصد بذلك أن يكون للمؤسسة وظائف متعددة، وأن تضم وحدات داخلية متعددة، وأن يكون لها مجالات المتخصصة، وهذا التعقيد (المركب) ضروري لاستمرار المؤسسة، فأداء المؤسسة لأكثر من وظيفة يكفل لها الاستمرار حتى لو توقفت وظيفة من الوظائف في فترة من الفترات، ومؤشرات قياس هذا المعيار هو الآتي:

أ. درجة تعدد وحدات المؤسسة وتنوعها.

ب. درجة تعدد وظائف المؤسسة وتنوعها.

3. الاستقلالية Autonomy: ويقصد بذلك مدى استقلالية وذاتية أو حرية المؤسسة في العمل؛ وهذا المعيار يقاس بالمؤشرات الآتية:

أ. الميزانية: أي وجود ميزانية مخصصة، وواضحة، ومحددة.

ب. شغل الوظائف: أي وجود توصيف موضوعي للوظائف أو المهام التي يشغلها الأفراد أيًا كانت مستوياتهم.

4. التماسك **Coherence**: ويقصد به درجة الرضا بين الأعضاء داخل المؤسسة عن أوضاعهم، وعن أوضاع المؤسسة ذاتها، ويمكن قياس هذا المعيار من خلال المؤشرات الآتية:

أ. مدى انتماء الأعضاء للمؤسسة.

ب. مدى وجود أجندته داخل المؤسسة.

ج. مدى وجود خلافات داخل المؤسسة وما إذا كانت تتعلق بمبادئ وأهداف المؤسسة أم بأمور هامشية أو إدارية عادية.

الإطار الرابع: منهج الجماعة : Group Theory

تسمى بنظرية الجماعة (Group Theory) واقترب الجماعة باعتبار انه لم تبلور بعد في صورة منهج كامل، ويقوم هذا الاقتراب على ان التفاعلات بين الجماعات لا تأخذ شكلا مؤسسيا أو رسميا، وتؤثر على المؤسسات وصنع السياسات في الأنظمة السياسية المختلفة (عدوي، 2015، ص 204-209)، وقد تطور هذا المنهج على يد ارثر ف بنتلي عام (Bentley) 1908 لتفسير النشاطات السياسية القائمة على الضغوط والمصالح المتضادة، حيث حاجج بان النشاطات السياسية ما هي الى ضغوط ومصالح ضد مصالح الاخرين، بغض النظر عن النفوذ (Garson, 1978).

أسس إطار الجماعة

لإطار الجماعة مجموعة من الأسس، وهي حسب الآتي (عبد الماجد، 2000، ص 73):

1. تمثل الجماعة وحدة التحليل السياسي، فتركيز الباحث ينحصر بالجماعة وليس الفرد،

طالما أنها تؤثر في الحياة السياسية أكثر منه.

2. يحتوي النظام السياسي على شبكة معقدة من الجماعات تتفاعل وتتضاغط فيما بينها باستمرار، فالضغوط والضغط المضادة في النظام عبارة عن الصراع بين هذه الجماعات وهذا الصراع هو الذي يقرر من يشكل السياسات العامة.

3. تؤثر الجماعات على اتجاهات وسلوكيات أعضائها، فقد أظهرت الدراسات الخاصة بالتنشئة السياسية أن الجماعات المرجعية Reference Group تغرس القيم الخاصة بها في عقول أعضائها.

4. تمارس الجماعات تأثيراً على النظام السياسي، ويرتكز اهتمام الباحثين على الدور السياسي للجماعات المصلحة، وهي منظمات تطوعية تهدف إلى التأثير في رسم السياسات العامة، وبنفس الوقت تحجم من مسؤولية المشاركة المباشرة في الحكم، وتأثيرها يتوقف على قوة نفوذها وحجم تماسكها ومواردها المالية، وتستخدم الجماعات في مسعاها للوصول إلى أهدافها مجموعة من الطرق والأساليب، وهي المساواة التحتية، الداعية، المساندة الانتخابية، تمتين الروابط مع الأحزاب، العنف والرضا فاعلية العلاقات الشخصية مع النواب والمسؤولين العامين.

ويرى الباحث أن الجماعات تقوم بأدوار رئيسية مختلفة في زيادة المشاركة السياسية العامة وإثراء المساهمة السياسية في استقرار النظام السياسي، كما أن السياسات العامة هي جزء من نشاطات الجماعات المختلفة في جميع مراحلها: الصنع والتنفيذ والتقييم، وهي تمثل حجم النفوذ وقوة التأثير في تحقيق مصالحها مقابل مصالح الآخرين.

الإطار الخامس: الصفوة أو النخبة:

يرى علماء السياسة من أنصار هذا الاقتراب، Chesne، Aberbach & Rockman (1975) أن أي مجتمع مهما كان مستواه السياسي والاجتماعي والاقتصادي والحضاري

لا يخلو من نخبة قليلة تتحكم به، وتسيطر عليه وأن هناك بالمقابل أكثرية تخضع لسيطرة النخبة، ويطلق على هذه النخبة القليلة أسماء، مثل: الصفوة، النخبة، الطبقة الحاكمة، الطبقة السياسية، الطبقة المسيطرة، السلطة الحاكمة، أصحاب النفوذ (عبد الماجد، 2000، ص 76 -77):

أولاً: تعريف النخبة Elite

هناك تعريفات جمة لمفهوم النخبة أو الصفوة، إذ دخل مجال الدراسات السياسية كمفهوم وإطار تحليلي، وماكس فيبر (Weber، 2014) يعده الكثيرون الأب المؤسس للنظرية النخبة كذلك، وذلك بسبب هيمنة نظرية ومفهوم النخب كما يراه، ويرتبط بشكل وثيق بمفهوم السلطة، باعتباره قدرة تنفيذ إرادة أحد ما، حتى لو كانت ضد إرادة الآخرين. وبعضهم يعتبرها مجموعة صغيرة نسبياً ومنظمة بشكل منظم تمارس السلطة بشكل شرعي أو غير شرعي، أو تطالب بحقتها في ممارستها، وثمة آخر يرى أنّها: كبار موظفي الحكومة والإدارات العليا والطبقة الأرستقراطية.

ثانياً: افتراضات إطار النخبة

تقوم نظرية النخبة على عدة افتراضات وهي:

1. تبعية الظاهرة السياسية وعدم استقلاليتها عن قوى وظواهر اجتماعية واقتصادية أخرى، فالظاهرة السياسية هي جزء من البيئة الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والحضارية لمجتمع ما.
2. انقسام المجتمع إلى فئتين: أقلية صغيرة تمتلك قدرًا كبيرًا من النفوذ والتأثير في عملية صنع القرارات والسياسات، هذه الأقلية يطلق عليها النخبة أو الصفوة، والفئة الأخرى أكثرية تفتقر إلى عناصر الاقتدار التي تملكها النخبة، والنخبة لا تعترف بالتقسيم الطبقي والأثني أو الجغرافي أو الديني.

3. تتركز القوة السياسية في أيدي أقلية، ولا تنتشر في المجتمع.
4. خلف من يملكون زمام السلطة في الدولة توجد جماعة ثابتة تمتلك صفات معينة تميزها عن غيرها، وتظهر هذه الجماعة نفوذاً سياسياً حاسماً.

ثالثاً: أنواع النخب:

هناك أنواع كثيرة من النخب، ولكن تتميز عن بعضها بعضاً، وتوجد بينها ثلاث نخب أساسية، وهي حسب الآتي:

1. النخبة التي تعمل على تحقيق الأهداف العامة للمجتمع، وهي النخبة السياسية.
2. النخبة التي تعمل على التكيف مع البيئة المحيطة بها، وهي النخبة الاقتصادية والعسكرية والدبلوماسية.
3. النخبة التي تعمل على تحقيق التكامل في المجتمع، وهي نخبة المفكرين والمثقفين الذين يحققون الوحدة المعنوية والنفسية للجماعة.

وضمن إطار أنواع النخب فهي أيضاً تقسم إلى: نخب حاكمة وغير حاكمة نخب عليا ونخب وسطى ونخب هامشية.

ترتب أيضاً النخب إلى ثلاث رتب:

- أ. الأولى: هي الطبقة السياسية، وتخضع لها كافة الجماعات التي تمارس القوة والنفوذ.
- ب. الثانية: هي الجماعات الوظيفية والمهنية التي تحظى بمكانة عالية في المجتمع.
- ج. الثالثة: وهي أقل حجماً داخل الطبقة السياسية، ولكنها تضم الممارسين الفعليين للقوة السياسية في المجتمع.

رابعاً: تحديد النخبة وتحليلها

يرى علماء السياسة أن هناك مناهج معينة تسهم في تحديد النخبة، بمعنى آخر كيف يمكن لنا وجود المحدد والمفاضلة بين النخبة وغيرها؟ وكيف يتم تحديد النخبة؟ وما هي وسائل تحديد النخبة؟

هناك مجموعة من الاقترابات تؤدي هذا الدور، وهي (المنوفي، 1987، ص 80 - 784):

1. أسلوب المناصب: ويعني أن أولئك الذين يتصدرون المناصب العليا في المؤسسات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والعسكرية والإعلامية هم الذين يشكلون نخبة ذلك المجتمع وأصحاب القوة والقرار فيه.

2. أسلوب السمعة: هذا الاقتراب يقوم على أساس عملية رصد لأصحاب النفوذ والقوة في المجتمع، ويقدم هذا الاقتراب على أساس وضع قائمة بمن يعتقد بأنهم من أصحاب القوة والنفوذ.

3. أسلوب صنع القرار: يرى أنصار هذا الاقتراب أن معرفة النخبة تتوقف على معرفة المشاركين في صنع القرارات الهامة في المجتمع، ومن ثم تحديد القرارات الهامة، وتحديد المشاركين فيها لمعرفة أصحاب القوة والقرار والنفوذ في المجتمع.

4. أسلوب المدخلات والمخرجات: قدم كل من باجراش وبارترز إضافة مهمة، وذلك بإيضاحها أن للسلطة جانبين، وأنها لا تقتصر على أحدهما وهما:

أ. جانب المدخلات، أي: سلطة تحديد الموضوعات التي يواجهها النظام السياسي، أو يتعرض لها بالبحث لاتخاذ القرار، وكيفية عرض هذه الموضوعات، فالذين يقومون بوظيفة عرض القضايا على صانع القرار لهم دور وتأثير بدرجة كبيرة في عملية صنع القرار، وذلك عن طريق تقديم المعلومات والقضايا وإعطائها أولويات، وأيضاً يلعبون دوراً في عرض المقترحات والبدائل، فالنفوذ يعبر عن ذاته إما على شكل التأثير في مسار القرار ونوعه، أو في منع القضايا من أن تثار في إطار النظام السياسي.

ب. جانب المخرجات: يرتبط مفهوم النخبة بالسلطة التي تمتلك القدرة على توزيع القيم في المجتمع وصنع السياسات، وهي تضم جانبين:

• التأثير في صنع القرار.

• التدخل لمنع قضايا معينة من أن تثار أو تحتل أولوية في مدخلات النظام السياسي.

وذلك لأن كل نظام سياسي ينطوي على انحياز لقيم وقضايا ومصالح على حساب أخرى، ويترتب على ذلك أن تسمح قنواته بإبراز قضايا وإهمال أخرى أو تسويتها.

هذا هو واحد من مجالات سلطة النخبة السياسية، فتحديد النخبة لا يتوقف على عملية صنع القرار ورسم السياسات العامة، ولكن إلى جانب ذلك قدرة النخبة على إثارة القضايا أو عدم إثارتها، أو في القدرة على منع اتخاذ القرار إذا أثرت القضية، فعدم اتخاذ القرار في قضية مثارة هو قرار أيضاً، وقد يكون هو الأكثر أهمية في بعض الحالات والأوضاع السياسية.

خامساً: مصادر تجنيد النخبة (عبد الماجد، 2000، ص 75 - 78):

تتعدد المصادر التي تأتي منها النخبة السياسية، إذ تأتي عبر قنوات تجنيد النخبة وقيامها على أسس موضوعية تتعلق بالكفاءات والجدارة، على عكس المجتمعات المتخلفة تأتي النخبة في المجتمعات المتقدمة بدعم من الرأي العام وقنوات العمل السياسي العام، أما في المجتمعات الأخرى فلا يوجد معايير واضحة لتجنيد السياسية تلك التي تستند مصادر قوتها إلى الأصول القبلية أو المؤسسات البيروقراطية والعسكرية، أو حتى الأقليات المهيمنة، ويعد مدخل تشريع الأصول الاجتماعية للنخبة السياسية وإيضاح ركائز ومصادر قوتها من أهم المداخل العلمية في فهمها وتحليل قراراتها وسياساتها.

سادساً: تجنيد النخبة ودورانها وجودها.

يعرف عن المجتمعات المتقدمة انفتاح قنوات الانضمام والتصعيد في إطار النخب وقيامها على أسس تتعلق بالكفاءة والجدارة، على عكس المجتمعات المتخلفة، ففي المجتمعات

المتقدمة تشهد دورات من التغيير والتجديد في الأشخاص والسياسات، مما يبعث على التجديد والديناميكية والحيوية، أما المجتمعات الأخرى فإن سمة الدوام والاستمرار بداعي الاستقرار، مما يؤدي إلى الجمود والتكلس في المجتمع.

نظرية المباراة (Game Theory):

تعود جذور هذه التقنية في العلاقات الدولية إلى عام 1944 عندما نشر كتاب عنوان: «نظرية المباريات والسلوك الاقتصادي» لكل من أوسكار مورجنسترن وجون نيومان (عبدالحى، 2002، ص 116 - 119)، Neumann J & Morgenstern (1944) ورغم أن هذه التقنية بدأت في القطاع الاقتصادي إلا أنها انتقلت إلى الميادين الأخرى، لا سيما في نطاق السياسات العامة، وتتمثل الفكرة المركزية في هذه التقنية في أن السلوك الأفضل للاعب يعتمد إلى حد كبير على قدرة الأطراف على توقع ما سيفعله الآخرون، ويتم بناء التقنية على أساس تحليل مختلف المواقف المحتملة التي يمكن للاعب الآخر أن يطبقها، ويتم التعبير عن كل واحدة من هذه الاستراتيجيات بشكل رياضي لتسهيل عملية المقارنة بين مختلف النتائج لمختلف الاستراتيجيات وتحديد الأمثل منها، ذلك يعني أن هذه التقنية مبنية على أساس الحساب العقلاني البحت، ويمكن تقسيم المباريات إلى نمطين:

1. المباريات الصفرية: (Zero - sum Game) : وتعني أن خسارة أحد الأطراف تتساوى مع مكاسب الطرف الآخر، فمثلاً إذا تنافس مرشحان على مقعد برلماني فإن فوز أحدهما بالمقعد تعني خسارة موازية للمرشح الآخر.

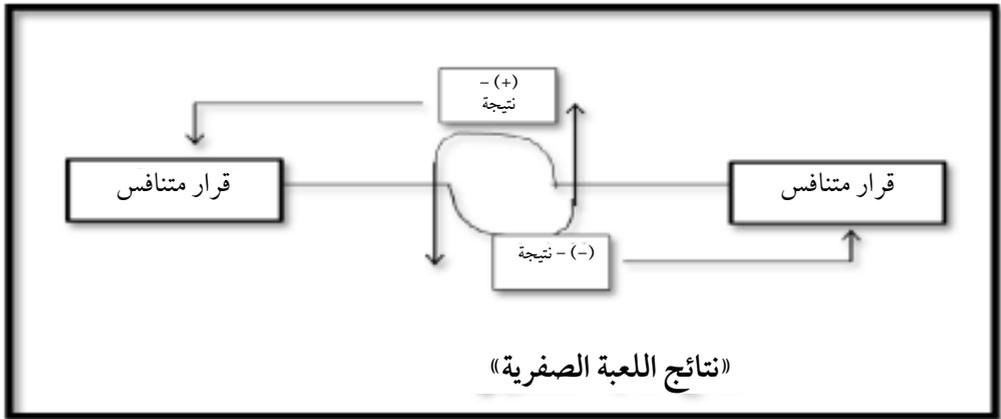
2. المباراة غير الصفرية (Non zero - sum Game). قلنا إن المباراة الصفرية هي التي تكون فيها مكاسب طرف مساوية لخسائر طرف آخر، أما المباراة غير الصفرية فهي تمثيل للتزاوج بين المصالح المتعارضة من ناحية والمصالح المشتركة من ناحية ثانية.

ويرى توماس داي أن نظرية اللعبة تمثل أنموذجاً، يستطيع الباحث من خلاله دراسة

السياسة العامة، بصيغة موضوعية عقلانية وضمن مواقف متصارعة، ويمكن التوصل الى اتخاذ قرار منطقي رشيد من قبل متخذي القرار، ولا يركز هذا الإطار على انتقاء الحل الأنسب، وإنما من خلال نيل أفضل النتائج التي من الممكن انجازها، وهذا يتخذ اعتمادا على ما تقوم به الأطراف المقابلة؛ مما يظهر الصلة الترابطية داخل اللعبة، وهذا يعبر عن كون السياسة العامة وعملية اتخاذ القرارات تشكل رابطة متسلسلا تجري عبره منظومة متصلة من الألعاب الثنائية أو النوعية المتواكبة التي تتصف بحالات التغيير المستمرة نوعا، وفي إعداد اللاعبين والجهات، وفي تنوع النتائج والمكاسب من وقت لآخر، ومن موقف سابق إلى موقف لاحق (الفهداوي، 2016، ص 144 - 147). والأنموذج المقترح الآتي رقم (..)

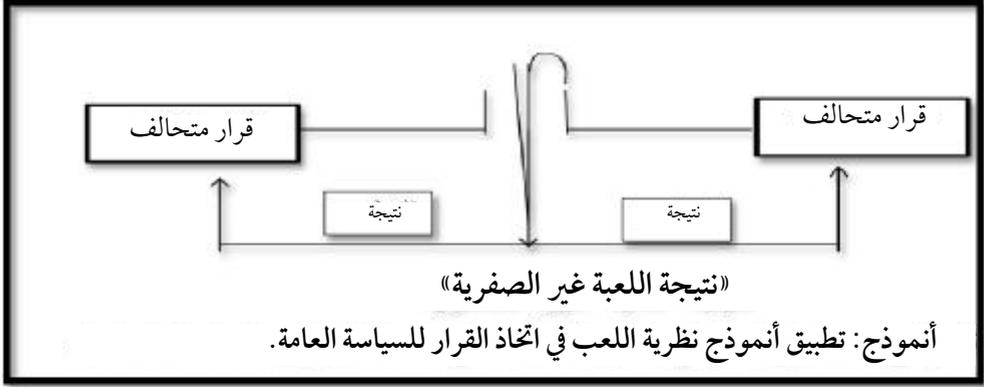
الذي يوضح تطبيق أنموذج نظرية اللعب، في اتخاذ القرار للسياسة العامة.

شكل رقم (2) «نتائج اللعبة الصفرية»



المصدر: الفهداوي، 2016، ص 147.

شكل رقم (3) «نتيجة اللعبة غير الصفرية»
تطبيق أنموذج نظرية اللعب في اتخاذ القرار للسياسة العامة



المصدر: الفهداوي، 2016، ص 147

أساليب دراسة السياسات العامة :

إن تحليل السياسات العامة يتطلب استخدام أساليب محددة يعتمد على أساليب الدراسات المستقبلية، ومنها ما يعتمد على الطرق الكمية، ويمكن ذكر بعضها على سبيل المثال لا الحصر وهي:

أولاً: أسلوب بناء السيناريو Scenario

يعد السيناريو من أساليب البحوث المستقبلية، وهو يمثّل التخطيط في كونه محاولة لتخيل صورة معينة للمستقبل، ورسم السياسات العامة، يستخدم كأنماط للتفكير، ويمثل مسعى لتحاشي أو التغلب على المجازفات الناتجة عن التكهن المستقبلي، ونمط لتطوير النشاط العقلي، فهو يفترض إعداد عقولنا لإبصار المستقبل لأكثر من مشهد واحد، والسيناريو من أكثر الاصطلاحات رواجاً في العالم، ويستخدم في الكثير من المجالات والسياسية والاقتصادية والعلمية.

أصله لفظة إيطالية مشتقة من كلمة «سينا» Scena، بمعنى النظر، شاع استخدامها في أوروبا في مجال الأعمال الفنية في القرن التاسع عشر، وانتقلت بعدئذ إلى باقي دول العالم. كما يعد هيرمان Kahn, H (1976) أول من استخدم السيناريو في وضع الخطط خلال عقد الخمسينيات، عندما عمل في منظمة راند الأمريكية.

تقدم استخدام السيناريو علي يدوينز في نهاية فترة الستينيات Bradfield وآخرون (2005)، وعرف السيناريو بأنه سلسلة مصممة لتسليط الضوء علي خطوات واسعة في عملية اتخاذ القرار في جميع أمور المصلحة العامة.

ويستخدم في بناء السيناريوهات أكثر من أسلوب وأداة منها: مصفوفة الآثار المقطعية أو العصف الذهني أو تقنية دلفاي أو نماذج المحاكاة أو التحليل المورفولوجيا وغيرها (عبدالحى، 2002، ص 116 - 119).

هناك عدة تعريفات للسيناريو منها:

وصف لمستقبل ممكن أكثر من كونه عرضاً لتنبؤ محتمل أو لمستقبل فعلي.

منظومة عمل، تبرمج لمواجهة الأحداث والتطورات الرئيسية المستقبلية في إطار التخطيط المستقبلي للدولة أو المؤسسة وبما يحقق نجاح الأهداف المستقبلية (الصباغ، 2009).

وتقوم الفكرة المركزية للسيناريو على سلسلة من الفرضيات الاحتمالية القائمة على الفكرة التالية: إذا- فإن (Then - If)، بمعنى إذا حدث (س) فإن النتيجة تكون (ص)، أما إذا حدث (أ) فإن النتيجة ستكون (ب) الخ.

ذلك يعني أن الباحث لا يسعى الى التنبؤ بما سيحدث تحديدا كما لاحظنا في التقنيات السابقة، بل يسعى في السيناريو إلى استعراض كل الاحتمالات والتنبؤ بما سياتر على كل احتمال دون أن يكون بالضرورة معنياً بالترجيح بين مختلف الاحتمالات.

وعلى هذا الأساس فإن بناء السيناريو يتم عبر الخطوات التالية (عبدالحى، 2002، ص 119

- (122):

1) تحديد الظاهرة التي يراد دراستها، ولنفترض أننا نريد دراسة مستقبل الجامعة العربية.
2) تحديد السيناريوهات: حيث نبدأ باستعراض كل سيناريو (التفاؤلي والتشاؤمي والاتجاهي كل على حدة).

3) عند بناء كل سيناريو نقوم بالخطوات التالية: (استنادا إلى قاعدة إذا - فإن).
(أ) تحديد الأطراف المعنية بالسيناريو وأوضاعها الراهنة، ونبدأ بوضع الاحتمالات المختلفة لكل طرف.

(ب) التداعيات: وتعني النتائج التفصيلية المفترض أنها ستترتب على كل خطوة من الخطوات (إذا - فإن).

(ج) ربط التداعيات المختلفة ببعضها بعضاً، حيث إن كل تداع سترك آثاره على غيره، ومن هنا لا بد من إدراك تأثير التداعيات على بعضها في القطاعات المختلفة.

فبناء السيناريو يمثل أداة تجريبية لتحديد السياسات البديلة (الطيب، 2000، ص، 186 - 185). ويرى الباحث أن أسلوب السيناريو يصلح لدراسة السياسات العامة، ويمكن أن تطرح بدائل متعددة للموضوعات وسياسات مستقبلية تعالج مشكلات طويلة الأمد محل الدراسة والتحليل.

التنبؤ وتقدير الموقف Forecasting and Estimating:

لقد درس العلماء التنبؤ منذ 1930. كأرمسترونغ (Armstrong، 2008) الذي قدم ملخصات لأهمية النتائج من الاستخدام الواسع لأدب التنبؤ. وفي منتصف 1990 أنشأ سكوت أرمسترونغ مبادئ التنبؤ ووضع كل ما هو مفيد معرفته عن علم التنبؤ، إذ يقوم التنبؤ بسمة جوهرية على أساس الحدس، ويعمل على حشد واستقراء كل ما يمكن جمعه من معلومات مرتبطة بالمشكلة ذات العلاقة بالمجتمع محل الدراسة، وترتيب هذه المعلومات بطريقة نظامية بعد اختبار دلالتها، ثم تقدير الحالة بالصورة التي تستطلع البديل الأحسن

الذي يمكن انتقاؤه، علماً أنّ التنبؤ ينبني على الحدس، فإنه من غير الممكن الوصول إلى تكهنات مضبوطة وحتمية، فالتقديرات النافعة التي يمكن الوصول إليها ذات ميزة كبيرة في حصر البديل الأحسن في مجال رسم السياسات العامة (الطيب، 2000، 118).

ويمكن الاستفادة من أداة شجرة العلاقات؛ وتستخدم تقنية شجرة العلاقات كتقنية مبسطة للغاية بهدف عرض الخطط المستقبلية ورسم السياسات العامة؛ لتحقيق هدف محدد وتأخذ شكل شجرة العلاقات سلسلة من الأسئلة التي تحدد الإجابة عن كل واحد منها الاتجاه والسؤال الثاني اللاحق وتتوالى الأسئلة إلى أن نصل إلى الهدف الذي نسعى إليه (عبدالحى، 2002، ص 91 - 95).

كما يستخدم تقنية دولا ب المستقبل لصنع السياسات العامة من خلال وضح احتمالات مستقبلية تخطط بطريقة علمية، وتستند هذه التقنية إلى الإدراك بأن كل حدث من الأحداث يترك آثاره على أكثر من جانب، بمعنى أن لكل حدث تداعياته، وهي مجموع الآثار الناجمة عن حدث معين، ولكن ذلك لا يكفي من وجهة نظر الدراسات المستقبلية بأن تقف أمام الأثر المباشر للحدث تاركين الآثار غير المباشرة له. وهذا ما يتطلبه صانع ومحلل السياسات العامة من تقنيات.

بناء التقنية دولا ب المستقبل :

نتبع في بناء الدولا ب الخطوات التالية:

1. نقوم برسم دائرة أولى نضع بداخلها الحدث المركزي الذي نريد دراسته، ويفضل أن يكون الحدث مصاغاً على شكل كلمة أو جملة جداً مختصرة، ونطلق على هذه الدائرة اسم الدائرة المركزية.

2. نقوم برسم مجموعة من الدوائر حول الدائرة المركزية، ويتحدد عدد هذه الدوائر بعدد الآثار المباشرة التي نتصورها للحدث، فإذا رأينا أن للحدث خمسة آثار مباشرة نرسم خمس دوائر يتصل كل منها بخط قصير بالدائرة المركزية.

3. أن كل دائرة من الدوائر الخمس السابقة يمكن اعتبارها دائرة مركزية جديدة نستطيع أن نرتب نتائج مباشرة لها. وقد تكون هذه النتائج (مثلاً) ثلاث نتائج، فتصبح هذه النتائج هي الآثار غير المباشرة للدائرة المركزية الأولى أو المركز، وهكذا يصبح لدينا في الدوالب خمسة آثار مباشرة، لكل منها ثلاث نتائج، فيكون لدينا خمس عشرة دائرة + خمس دوائر أولى + الدائرة المركزية.

4. المرحلة الأخيرة وتترك للباحث ليستمّر في دفع الدوالب وتوليد نتائج جديدة لكل أثر من الآثار التي وصلنا لها في المرحلة الثانية... وهكذا حتى يبقى الإغراء لدى الباحث قائماً لمتابعة الآثار، وبالتالي الاستمرار في الانجذاب نحو المستقبل، وسيكتشف الباحث أنه سيصل إلى نتائج مترتبة على الحدث المركزي لكنها لم تكن تخطر له على باله.

5. نطلق على الدائرة الأولى اسم الدائرة المركزية، ومنها تأتي دوائر الموجة الثانية (أي المنبثقة مباشرة عن الدائرة المركزية) ثم تأتي دوائر أو دواليب الموجة الثالثة المنبثقة عن الموجة الثانية إلخ (عبدالحفي، 2002، ص 116 - 119).

وهكذا حتى يتضح لصانع السياسات العامة البدائل الممكن استخدامها واختيارها لحل أو معالجة المشكلة موضوع البحث.

أسلوب دلفي The Delphi Technique:

يهدف هذا الأسلوب لمعالجة المشكلات المجتمعية المعقدة بواسطة تبادل الآراء بين مجموعة من الخبراء المختصين، وهو من أبرز إسهامات المنهجية في مجال البحوث المستقبلية، والذي يمثل رؤية عصرية للدور الذي كان يقوم به كهنة معبد «دلفي» الحضارة اليونانية بالنسبة للتكهن المستقبلي، فهو يجمع بين أسلوب الحدس الاستطلاعي والمعياري، ويمكن تطبيقه على مراحل، وفي كل مرحلة تمثل خطوة متقدمة منهجياً في جمع البيانات واستخلاص مؤشرات المستقبلية.

يشير دلبيك وغوستافسون (1975) Delbecq & Gustafson إلى أن تقنية دلفي يمكن استخدامها على وجه التحديد بما يحقق الأهداف التالية:

1. تحديد أو تطوير مجموعة من البرامج البدائل الممكنة.
2. استكشاف وتفسير الافتراضات الكامنة أو المعلومات، مما يؤدي إلى اتخاذ أحكام مختلفة.
3. إيجاد معلومات تولد توافقاً بشأن الآراء بين المجموعات المستهدفة.
4. ربط الأحكام المستتيرة بشأن موضوع تغطي مجموعة واسعة من التخصصات.
5. تثقيف المجموعة المستهدفة فيما يتعلق بالجوانب المترابطة والمتنوعة للموضوع. كما ويقوم هذا الأسلوب على أربعة مبادئ وهي (الطيب، 2000، ص 182 - 183):

1. إخفاء هوية شخصيات المشتركين، للحد من تأثيرات النفوذ.
2. التكرار الذي يمكن كل من المشتركين من إعادة النظر في موقفه في ضوء المعلومات المتجددة.
3. التحكم في التغذية العكسية، بمعنى أن المشارك يكون في موقف أفضل لتقدير الموقف، وفقاً لكم المعلومات المتوافرة ونوعيتها.
4. إجماع الخبراء وهي المحصلة النهائية للاتفاق حول البديل أو البدائل الفضلى للقضية المطروحة.

أسلوب بحوث العمليات **Operations Research**:

ارتبطت بحوث العمليات بالمجال العسكري، وترجع جذورها إلى حروب 1872م حين أدخل البريطانيون استعمال نظرية لعب الحروب، لكن مبادراتها العلمية الأولى تعود إلى الحرب العالمية الثانية، مع أعمال «سير هنري تيزارد» التي بدأها سنة 1935م، وقد عرفها معهد البحوث البريطاني على أنها تطبيق الوسائل العلمية على المشكلات المعقدة المتعلقة

بتوجيه وإدارة النظم الكبرى التي تضم القوى البشرية والآلات والمواد في هيئات الصناعة والأعمال بالإضافة إلى المؤسسات الحكومية والعسكرية (ليهام وسمير، 2015، ص، 115).

ومن ثم فإن بحوث العمليات تتميز بـ:

1. تطبيق الوسائل العلمية على المشكلات المعقدة.
2. الإحاطة الكاملة للمعلومات المتصلة بالإمكانات والمتغيرات والخيارات الآنية والمستقبلية.
3. التركيز على مساندة عملية اتخاذ القرارات.
4. الاستفادة من النماذج لوضع تمثيل تقريبي للواقع، بغية الحد من التعقيدات غير الضرورية، وبالتالي تحليل المعلومات بأسلوب واضح.
5. الاستفادة من الحاسبات الآلية للتعامل مع الكم الهائل من المعلومات، وبالتالي الحد من التكلفة والوقت.

أسلوب البرمجة الخطية: Linear Programming

إن العديد من الدراسات في الأدب تستخدم أنواعًا مختلفة من التقنيات لقياس الآثار الاقتصادية والبيئية،... وأكثر الطرق المستخدمة البرمجة الخطية Ribeiro، (Souza, & Perobelli, 2016, 2). وهو وكما يرى سالمه وسمير (2015) أسلوب رياضي يستخدم لاستغلال الموارد المحدودة والوفاء بالهدف المحدد، مثل: خفض التكلفة إلى الحد الأدنى أو تحقيق أقصى الأرباح، وهو يتناول التقييم الكمي للبدائل لاختيار أفضلها، كما يساعد على اكتشاف التحسينات الممكنة في استخدام الموارد واقتراح التعديلات اللازمة للحصول على أفضل النتائج، وذلك في ضوء الإمكانيات المتاحة، ص 116 - 117.

حيث يكون استخدام بديل معين على حساب بديل آخر، كما يعتمد هذا الأسلوب

عندما توجد علاقة خط مستقيم بين المتغيرات، أي يقتصر على الظواهر الخطية التي تتسم بها العلاقات بين المتغيرات لعلاقة تناسبية.

ويقوم هذا الأسلوب وفق الأسس التالية (ليمام وسمير، 2015، ص، 1165 - 117:

- تناسب العلاقات بين المتغيرات المختلفة، بمعنى أنه إذا ضاعفنا المدخلات فإن ذلك سيغني مضاعفة المخرجات.

- إمكانية تقسيم المدخلات والمخرجات الى أجزاء ومكونات فرعية.

- إمكانية جمع العمليات مع بعضها بعضاً.

تحليل النفقة والمنفعة - Benefit Analysis - Cost:

يهدف هذا الأسلوب لتحقيق المقارنة بين تكاليف السياسة العامة المتخذة أو المشروع، والمنفعة أو القيمة التي تستنتج من هذه السياسات العامة أو هذا المشروع عند تنفيذه، وباعتبار أن هذه المقارنة تقوم على دراسات الجدوى بشكل متكامل، فإنها لا تقتصر على الإمكانية الاقتصادية فقط، بل تشمل أيضاً على الإمكانية السياسية، وعليه فإن هذا الأسلوب لا يتوقف عند تحليل العائدات والتكاليف بشكل كمي، بل يتجاوز ذلك إلى تحديد حجم ونوعية المجموعات السياسية المطلوب دعمها، وكذلك تحديد أصحاب الأدوار السياسية وقدراتهم لتحقيق نجاح سياسات معينة.

إن الإطار العام لتحليل المنفعة والنفقة يتكون من المراحل التالية (الطيب، 2000، ص 189 - 190):

1. تحديد وتعريف بدائل السياسة العامة المراد تنفيذها، أو تحديد المشروع أو المشروعات محل التحليل.

2. تحديد جميع الآثار الإيجابية وغير الإيجابية، الآنية والمستقبلية لكل بديل على المجتمع.

3. تخصيص القيم المالية للآثار على أن تحسب التأثيرات المرغوبة كعائدات، والتأثيرات غير المرغوبة كتكاليف.

4. حساب العائد الصافي لكل بديل (العائد الكلي - التكلفة الإجمالية).
5. اختيار البديل الأفضل أو الخيار النهائي حسب معيار محدد، وهو الذي ينتج أكبر عائد صافٍ، وليس بالضرورة أن يكون ذلك في كل الحالات، حيث إن بعض الاعتبارات السياسية قد تستوجب اختيار بديل آخر.

النماذج الرياضية **Mathematical Models**:

هي واحدة من الأساليب الاختبارية التي تقوم كتقنية تحليل بمحاكاة آلية بعض النظم بمجموعة من العلاقات والدوال الرياضية، وترتكز على نوعين من المتغيرات الكمية: المستقلة والتابعة، فالأولى هي: المتغيرات التي يتم حصرها من خارج النموذج، وهي تنقسم الى قسمين: متغيرات اتخاذ القرار والمتغيرات البيئية، أما المتغيرات التابعة فهي التي يتم قياسها بواسطة النموذج. من خلال نماذج التنبؤ بمتغيرات البيئة ونماذج التنبؤ بآلية عمل النظام ومعدات أدائه ونماذج البحث عن الحل الأمثل (الفهداوي، 102، 2016 - 103).

إن النماذج الرياضية هي إحدى الأدوات التحليلية التجريبية الهامة والمرنة والفعالة، غير أنه من الأهمية النظر إليها كجزء من العملية البحثية الكلية والفعالة، وكذا النظر إليها كجزء من العملية البحثية الكلية، وليس كل العملية البحثية، وبالتالي ينبغي توظيفها في حدود ما يمكن أن توفره من إمكانيات واستخدامات لاختيار الفروض والبدايل للسياسة العامة واستشراف المسارات المستقبلية. وهذه الأساليب بصفة عامة يعتمدها المحللون في تحليل السياسة العامة؛ لأن لكل أسلوب أوجه قصور، لذلك ينصح باستخدام أكثر من أسلوب معاً.

الفصل الخامس

**البيئة المؤثرة في
صناع السياسات العامة**

البيئة التي تتفاعل معها السياسة العامة

إن تأثير البيئة الداخلية على صناعة السياسة العامة تأثير فاعل بحيث لا تستطيع دولة بمؤسساتها الحكومية إغفال هذا التأثير، وتتمثل تأثيرات هذه البيئة بالثقافة السياسية السائدة والأيدولوجية والمعتقدات التي تحكم قيم المجتمع، وتتأثر بمجموعة عوامل سياسية واقتصادية واجتماعية وخارجية (Diamond،1994).

كما يورد أندرسون (2013) أن الثقافة السياسية توجه السلوك السياسي وتشكله، وهذا يرتبط بالتكرار والاحتمال. لأنماط السلوك وليس لجموده وثباته، ص47.

ويرى الباحث أن السياسة عامة تستوجب مراعاتها للبيئة المحيطة حتى تكتسب الشرعية، وأيضاً تلبي وتحاكي حاجات المجتمع، كما أن طبيعة الدولة من حيث الموقع الجغرافي وتركيبية السكان تؤثر بطبيعتها على صنع السياسة العامة.

وقد استرسل (ألوند وزملاؤه) في تفصيل بيئة السياسة العامة أو النظام السياسي، مؤكداً على أن البيئة الداخلية والبيئة الخارجية يعملان على تشكيل طبيعة القضايا والمشكلات السياسية في الدولة، وهاتان البيئتان تضعان النظام السياسي في مواجهة مجموعة القضايا والمشكلات، مثل: البطالة، والتضخم، والنمو الاقتصادي، والصراع العرقي، وتهديدات الأجنبي والأعداء.

وعليه فإن تناولاً ممكناً للبيئة التي تتفاعل معها عملية صنع السياسة العامة، يمكن أن يستدل عليها من خلال التطرق إلى الوحدات المفاهيمية ذات العلاقات بتلك البيئة، كما توضحها لنا الوحدات التحليلية الآتية (الفهداوي،2016، ص200):

ولقد عرفت الثقافة السياسية تعريفات عديدة من قبل علماء الاجتماع والسياسة منها:
- تعريف (سدني فيربا): الثقافة السياسية: هي منظومة المعتقدات المجربة والقيم المعترف
التي من خلالها يتم التعرف على الوضع أو الحدث السياسي المتخذ والقائم (Verba, & Pye, 1965).

- تعريف (ألوند وزملاؤه): الثقافة السياسية: هي عبارة عن توزيع معين للاتجاهات
والقيم والأحاسيس والمعلومات والمهارات السياسية، ومثلما تؤثر اتجاهات الأفراد
على ما يقومون به فإن الثقافة السياسية للدولة تؤثر على تصرفات مواطنيها وزعمائها
تجاه جميع جوانب النظام السياسي.

- تعريف (جيمس أندرسون): الثقافة السياسية: هي ذلك الجزء من ثقافة المجتمع
المتضمنة للقيم والمعتقدات والمواقف المتعلقة بما ينبغي أن تقوم به الحكومة، وكيف
تقوم به وطبيعة العلاقات بين المواطن والحكومة، وتنتقل الثقافة السياسية من جيل
لآخر من خلال عملية التنشئة الاجتماعية والسياسية، التي من خلالها يتعرف أفراد
المجتمع ويتفاعلون مع الأشياء والآخرين ومع القادة السياسيين، بحيث تصبح هذه
الثقافة السياسية جزءاً من نفسياتهم وبتوجهونها إلى سلوك حياتي.

ويعرفها الباحث بأنها الإطار السياسي المرجعي الذي يتشكل من خلال الثقافة السائدة
ويحكم السلوكات والقيم والأحكام تجاه القضايا محل النقاش، وتنبثق منها الإدراكات
والقناعات بما يجب فعله أو تركه.

والثقافة السياسية للدولة تؤثر على تصرفات مواطنيها وزعمائها تجاه جميع جوانب النظام
السياسي وصنع السياسات العامة ولها عدة مستويات:

مستويات الثقافة السياسية حسب جبرائيل الموند وبويل الابن، 1998، ص 69 - 73:

تقسم مستويات الثقافة السياسية إلى ثلاثة مستويات هي:

المستوى الأول: ميول النظام: أهم الأمور في الميول والنزعات هي مستوى وأساس

شرعية الحكومة إذا اعتقد المواطنون أنه يتوجب عليهم إطاعة القوانين فإن الشرعية عالية وإذا رأوا أن ليس هناك سبب يجعلهم يطيعون القوانين أو أنهم ينفذونها خوفاً فإن شرعية النظام متدنية، وأنه من الأسهل للحكومات إقناع الناس بشرعيتها، وبالتالي الانصياع للقوانين والسياسات العامة، وهي وسيلة معظم الحكومات سواء كانت الدكتاتورية أو شرعية، وهي تقوم على أساس التقاليد، والمعتقدات أو الأيديولوجيا، والمشاركة السياسية أي الانتخاب، وهناك ثلاث مشاكل تهدد النظام:

1. عدم قبول المواطنين للمجتمع القومي السياسي (أيرلندا الشمالية).
2. عدم وجود قبول للترتيبات القائمة والمتعلقة باختيار الزعماء وصنع السياسات العامة (جنوب أفريقيا) سابقا.
3. فقدان الثقة في قيام الزعماء بأداء مهامهم.

المستوى الثاني: ميول العملية السياسية: وهي تقاس بحجم المشاركة السياسية في العملية السياسية والسياسة العامة للدولة، فينقسم المواطنون إما إلى مشاركين أو اتباع أو محليين، أي أن هناك نسبة ضئيلة تشارك في العملية السياسية، فمثلاً أجريت دراسة في دولة صناعية ديمقراطية حديثة فوجد أن 60٪ من البالغين يشاركون في العملية السياسية وأن 30٪ تابعون، أي ينصاعون بشكل سلبي للحكومة والمسؤولين والقوانين، لكنهم لا يشاركون ولا يتدخلون في السياسية و10٪ لا يعلمون أن هناك حكومة.

المستوى الثالث: نوازع السياسة: ولعرفة سياسة أمة ما فإن علينا أن ننظر ونفهم المواضيع التي تهم الشعب والصورة الذهنية الكاملة المتصورة لديه عن مفهوم المجتمع الصالح وكيف يمكن الوصول إليه، فبعض المجتمعات تعلي من شأن الملكية الخاصة ومجتمعات أخرى تعلي من شأن الملكية المشتركة، وبعضها الآخر يؤكد على المساواة وحد أدنى من المستوى المعيشي للجميع، ولكن من جهة أخرى هناك مجتمعات تعلي من شأن الرفاهية والأمن... الحرية.... العدالة... الفكر بشكل عام فمثلاً في إيطاليا دافع أعضاء البرلمان بنسبة 73٪

للعمل على مساعدة الفقراء من خلال الأخذ من مال الأغنياء، بينما رفض ذلك في بريطانيا إذ وافق 12٪ من الأعضاء.

أنواع الثقافة السياسية حسب جبرائيل ألوند وبويل الابن:

1. الثقافة السياسية المشاركة: ويكون المواطن على درجة من الوعي السياسي، ولديه ميول للاهتمام بالعملية السياسية بالإضافة إلى قدرته في التأثير فيها، حيث تعطي هذه الثقافة المواطن وعيا سياسيا، ولديه معلومات وله وضوح رؤيا جيدة للنظام السياسي ككل ومدخلاته ومخرجاته إضافة إلى مشاركته الفاعلة في السياسة، وتصوره وإيانه بأهمية دور الفرد ودور الجماعة في صنع السياسات والتأثير فيها. وفي إطار هذا النوع من الثقافة تكون السياسة العامة للدولة أقرب 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 لمطالب المجتمع، وهو ما يؤدي بالمحصلة إلى ترسيخ شرعية النظام السياسي واستمراريته واستقراره.

2. الثقافة السياسية الخاضعة: وفيها يكون المواطن واعيا على نحو قوي بالنظام السياسي وما يصدر عنه من أعمال قد يجبهها 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 ومؤمنا بكل ما تصدره الحكومة من السياسات، ويبرز هذا النوع من الثقافة في الدول النامية.

3. الثقافة 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 بحدة 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 (الحديثي، 2009).

ويكون التعارض بين الثقافة السياسية للمجتمع والثقافة السياسية للنخبة الحاكمة، أي التعارض بين الأيديولوجية المهيمنة والثقافة السياسية للمجتمع، سبباً أساسياً 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 تناسب وخصوصية ذلك المجتمع، وتعمل على تحقيق الولاء للمجتمع الشامل.

كما يرى الفهداوي (2001) أنه يمكن التمييز بين عدة أنواع من الثقافة السياسية القائمة في المجتمعات، حيث يمكن أن تأخذ الثقافة السياسية الأنواع الآتية:

الثقافة السياسية (الفردية): وهي التي تعبر عن تلك الثقافة المهتمة بتفضيلات الأفراد واهتماماتهم الشخصية، وترى أن الحكومة أداة منطقية تعمل بناء على رغبة المواطنين، وأن السياسيين يهتمون بالمواقع والمناصب الرسمية، بوصفها وسائل منظمة تقوم بتوزيع مغام الحكومة.

الثقافة السياسية (الأخلاقية): وهي تلك الثقافة التي تنظر للحكومة بوصفها آلية لتقديم المنافع للمواطنين، تجسيدا للخدمات العامة، وتعتبر التدخل الحكومي في الاقتصاد حالة

محمودة ومطلوبة، وتدلل هذه الثقافة على الاهتمام الكبير للحكومة بقضايا السياسة العامة،
ص 201 - 202.

الثقافة السياسية (التقليدية):

وهي تلك الثقافة التي تتبنى النظرة الأبوية والنخبوية للحكومة، وتتخذ من الحكومة أداة في تحقيق الاستقرار والضغط الاجتماعي، كما تترجم هذه الثقافة بأن مراكز النفوذ السياسي تقع في أجزاء صغيرة من السكان، بينما الغالبية ليسوا ناشطين في عملية صنع السياسة العامة.

ويميز جبرائيل ألوند وبويل الابن (1998) بين نمطين من الثقافة السياسية لدى الدول والمجتمعات؛ وهي:

الثقافة السياسية التوافقية والتصارعية:

فالثقافات السياسية قد تكون توافقية أو تصارعية حول قضايا السياسة العامة، وحول التوجهات تجاه الترتيبات الحكومية والسياسية، ففي الثقافة السياسية التوافقية يميل المواطنون إلى الاتفاق حول الوسائل المناسبة لاتخاذ القرارات السياسية، ويميلون إلى أن تكون وجهات نظرهم مشتركة حول ماهية المشاكل الرئيسية في المجتمع، وحول كيفية حلها، أما الثقافة التصارعية فإن المواطنين منقسمون بشكل حاد غالبًا فيما يتعلق بشرعية النظام وبكيفية حل المشاكل الرئيسية، ففي الولايات المتحدة وبريطانيا وألمانيا يحدد الكثير من المواطنين اتجاهاتهم في منتصف الخط أو المتصل الأيديولوجي، حيث يقع معظمهم إما ضمن اليسار المعتدل أو اليمين المعتدل، والقليل من المواطنين ضمن المتطرفين يسارًا ويمينًا، وبالمقابل في فرنسا وإيطاليا واليونان تعكس النزاعات السياسية الحادة حول شرعية النظام، ولكن قلة حدة هذه الخلافات أخيرًا، ص 73.

تغير الثقافة السياسية:

فالثقافة السياسية للدولة تؤثر على سلوك المواطنين والزعماء أثناء قيامهم بالفعل السياسي وخلال استجابتهم للأحداث السياسية، فالميول والنزاعات على مستوى النظام وعملية السياسات العامة تمثل الخطوط العريضة الأساسية التي تمكننا من فهم الأفعال السياسية الماضية والمستقبلية، وإن وجود توزيع تصارعي للميول والنزاعات تجاه السياسة العامة، ووجود ثقافات سياسية فرعية منقسمة بشكل حاد يشير إلى مشاكل محتملة أمام حل الخلافات، وعندما تكون هذه الاختلافات راسخة بقوة في الذات السياسية للأفراد يكون من الصعب التغلب عليها، ووجود إحساس مشترك قوي منتشر بشرعية نظام الحكم قد يحافظ على النظام السياسي خلال الأوقات الصعبة.

محددات الثقافة السياسية

إن هناك محددات للثقافة السياسية تعزز أو تعيق صنع السياسات العامة وتلعب دورا بارزا في تحديد مسارها؛ ويمكن تحديد مضمون الثقافة السياسية في العناصر التالية (الجوهري، 1984، ص 129 - 137):

1. الحرية والإكراه:

بما أن الثقافة السياسية تؤكد على قيمة الحرية فإن طاعة الفرد للسلطة الحاكمة تكون على أساس الاقتناع وليس الخوف، ويكون بذلك لدى الفرد إحساس بالقدرة على التأثير في مجريات الحياة السياسية والمشاركة الإيجابية، أو قد تؤكد على قيمة الإكراه، وفي مثل هذه الحالة غالبًا ما ينصاع الفرد للسلطة بدافع الخوف لا اقتناعًا، ومن هنا يفقد الإحساس بالقدرة على التأثير السياسي.

2. الشك والثقة:

يمثل عنصر الشك أو الثقة لدى السلطة الحاكمة عنصرًا جوهريًا من عناصر الثقة

السياسية، ويتوقف مدى ثقة الفرد أو مدى شكه في السلطة على طبيعة سلوك الحكومة إزاء الأفراد ومدى استجابتها لمطالبهم، وكلما انخفضت الثقة بين الأفراد فإن ذلك يقلل من ثقتهم في حكومتهم، وتنتشر الثقة بين الأفراد والجماعات المختلفة مع الخطوط الأولى للاتصال، حيث يفضل الفرد مساندة الآخرين في مجال الحياة السياسية، فيرتب على ذلك تقبل واسع للحوار والتفاوض والحلول الوسطى والمصالح العامة.

3. المساواة والتدرج:

إما أن تؤكد الثقافة السياسية على المساواة ومراعاة العدالة بين الأفراد، وإما أن تميز بينهم لتجعل المعيار في ذلك درجة المشاركة السياسية في المجتمع كلما زاد الإحساس بالمساواة بين أفرادها.

4. الولاء المحلي والولاء القومي:

يتجه الفرد بولائه نحو الدولة ككل بما يتضمنه ذلك من شعور بالمسؤولية العامة، وإعلاء المصلحة العامة على المصلحة الخاصة، وبلي ذلك الاهتمام بالقضايا القومية التي تتجه نحو المبادئ والأهداف التي تتجاوز الوطن الإقليمي إلى مختلف المشارب والقضايا القومية، بما فيها من لغة وثقافة وعناصر الدين والعرق واللغة التي تتجاوز القضايا المحلية للوصول إلى تحقيق الآمال القومية (حكيم، 2010).

وكما يرى الباحث فإن الثقافة السياسية تؤثر على اتجاهات وتصرفات وسلوكيات المواطنين والزعماء أثناء قيامهم بالعمل السياسي وخلال معالجتهم للأمور السياسية، فالتوجهات والخلافات على مستوى النظام وعملية السياسات العامة تمثل المسارات الواسعة الحيوية التي نستطيع منها إدراك المشاريع السياسية الحالية والماضية والمستقبلية، وإن وجود توزيع اختلافات للاتجاهات والخلافات حيال السياسة العامة، وكون أن هناك ثقافات سياسية فرعية مجزأة بصيغة حادة، يومية بمشاكل متوقعة أمام حل النزاعات. وحين تكون هذه النزاعات مثبتة بقوة في الذات السياسية للأشخاص في المجتمع، فيكون من الشاق تجاوزها،

وكون أن هناك شعورًا عامًا قويًا شائعًا بشرعية النظام السياسي للحكم فإنه يحافظ على النظام السياسي القائم أثناء الفترات العسيرة.

العوامل الداخلية المؤثرة في صنع السياسة:

إن العوامل المؤثرة على صانع السياسات العامة تعد عاملاً مهماً في فهم كيفية صنع السياسات العامة وتنفيذها وتقييمها، إضافة إلى الثقافة السياسية هناك أيضاً البيئة المؤثرة في فيه وتعرف البيئة المحيطة حسب (أغوان، 2011) بأنها: مجموعة العوامل أو المتغيرات الداخلية والخارجية (سواء يمكن قياسها - أم لا) والتي تقع داخل حدود الدولة الواحدة (أي البيئة الداخلية) أو (خارج الدولة أي البيئة الخارجية)، والمؤثرة (أو التي يحتمل أن تؤثر) على فعالية وكفاءة السياسات العامة للدولة في الداخل والخارج، والتي تم إدراكها بواسطة صانع القرار أو لم يتم إدراكها على أنها تمثل فرصاً أو قيوداً، والبيئة الداخلية هي التي تستطيع الدولة التحكم فيها والتأثير عليها وتغييرها وفق ما تحتاجه لصياغة استراتيجيتها، ومن خلالها تتمكن القيادة الاستراتيجية من تسيير دولتها بفعالية أكبر وأدق، ولا يمكن للدولة صياغة استراتيجية بدون تحليل كاف وجيد لبيئتها الداخلية وإمكاناتها، وبمعنى آخر معرفة نفسها وقدراتها ومدى قوتها أو ضعفها، وذلك في محاولة لتسخير بيئتها الداخلية وتطويرها في أغراضها، وتمثل عوامل البيئة الداخلية في وظائف ونشاطات الدولة الرئيسية؛ لأنها الأعمدة الأساسية لأنشطتها، وتكمن أهمية تحليل هذه العوامل في تحديد مصادر القوة وتدعيمها وتعميمها، ومصادر الضعف لتقويمها وتصحيحها، وتعرف البيئة على أنها: مجموعة المتغيرات أو القيود أو المواقف والظروف التي هي بمنأى عن رقابة الدولة ولا تقدر أن تسيطر عليها، وتعمل على أن تتماشى معها بتوظيف إمكانياتها ومواردها وطاقاتها (سعد، 2010).

ومن هذه المؤثرات الداخلية التي تتعدد في عوامل مختلفة هي:

أولاً: العوامل التكنولوجية:

وهي مجموعة الأدوات التقنية الاتصالية وغيرها التي تؤثر على صنع السياسة العامة وتنفيذها (Gittel, Magnusson, & Merenda, 2012)، لأن التقدم التقني يُيسر سهولة الاتصال وانتقال المعلومات وتدفعها بصورة جعلها تؤثر على إقرار السياسة العامة بصورة أصبحت معها التكنولوجيا تؤثر على فرص نجاح إقرارها أو تعطيلها، والتقدم التكنولوجي عزز دور الأفراد في المجتمع ومكنهم من التأثير الفاعل في صنع السياسات العامة وإقرارها وسعة انتشارها وسهولة استخدامها (Michael, & Roth, Berg, Brudney, Fuller, (1978).

ثانياً: العوامل الاقتصادية:

لا بد من الإشارة هنا إلى مجموعة من المتغيرات التي تبين خصائص وتوجهات النظام الاقتصادي الذي تعمل فيه الدولة، من حيث أهمية ومدلول تلك المتغيرات التي تختلف من دولة إلى أخرى، ويمكن النظر إلى هذه المتغيرات عن قرب، وذلك كما هو آت:

1. توزيع الدخل القومي: إن توزيع الدخل القومي يختلف من مجتمع لآخر وذلك بحسب النظام الاقتصادي المتبع، فكل نظام له طبيعته بتوزيع الدخل.

2. السياسات المالية والنقدية للدولة: إن السياسات المالية التي تتخذها الدولة لعلاج الوضع الاقتصادي بها تؤثر تأثيراً ملحوظاً على سياساتها العامة (الهبول، د.ت).

وقد قدم (توماس داي) دراسة تجريبية على الولايات المتحدة الأمريكية بهدف وضع أنموذج تجريب لكيفية تحليل السياسات العامة كمخرجات، وبين الظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية من حيث تأثير تلك الظروف على السياسات العامة، وقد تمثلت النتائج التي توصلت إليها دراسة (داي) في الآتي:

- إن للمؤثرات المتعلقة بالتطور الاقتصادي مثل معدل دخل الفرد ونسبة سكان المدينة ومستوى التوظيف للعمل في الصناعات، وغيرها تأثيراً مباشراً على نمط السياسة العامة وموضوعاتها المتمثلة بالتعليم والرفاهية والضرائب، والتدخل في الاقتصاد.

- إن متطلبات التنمية الاقتصادية لا بد وأن تعبر عن حالة الالتقاء والتقارب بين خصائص النظام السياسي والسياسات العامة التي يتبناها هذا النظام.

- إن الاختلاف في السياسات العامة يعود إلى الاختلافات في الظروف الاجتماعية والاقتصادية التي تلعب دوراً فاعلاً في التأثير على السياسات العامة وفي توجيهها.

- إن المتغيرات في الظروف الاجتماعية والاقتصادية ممثلة في المستويات المختلفة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في الدولة هي الأكثر أثراً في عملية المفاضلة والاختيار بين بدائل السياسات العامة، بالمقارنة مع طبيعة النظام السياسي ومتغيراته المرتبطة به.

إن عملية التأثير بين الظروف الاجتماعية والاقتصادية وبين السياسات العامة تعبر في حقيقة الأمر عن أن السياسة العامة لا تتم في شكل منعزل عما يحيط بها من الظروف الخاصة الاجتماعية منها والاقتصادية؛ لأن ذلك يجعلنا أمام حقيقتين هما:

الأولى: أن الفهم المطلوب للكيفية التي تُصنع بها قرارات السياسة العامة، ولماذا تصنع هذه دون غيرها يستدعي استحضار الظروف الاجتماعية والاقتصادية، مثلما تستحضر الظروف السياسية وما يرتبط بها.

الثانية: أن موضوع أسبقية الظروف الاجتماعية والاقتصادية على غيرها من الظروف والمتغيرات السياسية الأخرى عند بلورة السياسات العامة يظل موضوعاً متحركاً ومفتوحاً، وعرضه للنقاش والجدل المستمر الذي يكون للموقف فيه تحكيمات نوعية أخرى (الفهداوي، 2016، ص 209-110).

ثالثا العوامل القانونية:

وتتمثل العوامل القانونية بتأثير الأحكام الدستورية والقضاء على حد سواء على تشكيل السياسة العامة (Jansson,1997)، بحيث تفرض الدساتير والتشريعات والقوانين طبيعة العلاقة بينها وبين المجتمع والدولة اللذين يوثران بقوتها ومواقفها القانونية على أجهزة صنع السياسات العامة ومؤسساتها.

وأما العوامل القانونية فهي تمثل مجموعة القوانين المؤثرة على عمل صنع السياسات العامة، ويمكن تقسيمها إلى عدد من المجموعات الأساسية وهي: القوانين المرتبطة بالبيئة؛ وهي منع تلوث البيئة والحفاظ على نظافتها، القوانين الخاصة بالعلاقات مع العاملين؛ وهي تنظم العلاقة بين أصحاب المنظمة والعاملين بها. القوانين الخاصة بالدفاع عن حقوق الأفراد، وهي تحمي المستهلك من الممارسات الخاطئة للشركات، القوانين الخاصة بالنظام الاقتصادي، وهي تنظم إنشاء الشركات والعمليات التجارية بالدولة.

رابعاً: العوامل الاجتماعية:

وتعبر عن النخب الاجتماعية (Birkland 2014,176) ونفوذها، والأدوار الاجتماعية التي تلعبها الجماعات الاجتماعية في المجتمع والدولة، ويؤثر البناء الاجتماعي والارتباطات الشائعة فيه والقيم والأعراف والتقاليد بشكل كبير في سلوك المؤسسات والأفراد معا، كما تتأثر الهياكل الاجتماعية بشكل عام بالتغيرات والنتائج الاجتماعية، وعلى قدر ردة فعل الجهاز لهذه المتغيرات تتعين قدرة السياسات العامة على الديمومة والبقاء، ولأنها - أقصد السياسات العامة - لا يمكن أن تكون دون مجتمع لأنها لا تنشأ في الفراغ، ونظراً لتباين المجتمعات فيما بينها من حيث المعتقدات والعرف، والعادات والتقاليد والثقافة والقيم والروابط الاجتماعية، فإن السياسات العامة لا يمكن عزلها عن السلوك وتأثير المجتمع الذي نشأت فيه. فالبيئة الاجتماعية تمثل مجموعة العوامل والمتغيرات التي تؤثر

بدرجة ملموسة فيها، وكذلك على القيم والقواعد وممارسات صانعي السياسة العامة، ومرتبطة بالتغيرات السكانية، وتمثل بالزيادة السكانية، وتشكل ضغطاً متزايداً على صناع السياسة العامة، وتحكمها قيم وقواعد السلوك المتبعة بالمجتمع، وهي قواعد سلوكية مرتبطة بالأخلاق العامة للأفراد في المجتمع، وبالقيم والقواعد السلوكية المرتبطة بعمل السياسات العامة لدى صانعي السياسات العامة (Anderson 2014)).

خامساً: العوامل السياسية:

تلعب العوامل السياسية دوراً كبيراً في تشكيل السياسات العامة من خلال جانبين هما: الأيديولوجيا السياسية للنظام والأفكار، والمبادئ التي تقوم عليها الدولة، كما تؤثر فيها الظروف السياسية العرضية أو العابرة؛ ويقصد بالأيديولوجيا مجموعة من المعتقدات والأفكار التي تصاغ على شكل برنامج عمل تنتهجه الدولة في سياساتها. تتأثر السياسات العامة بها، لأن صنع السياسة العامة وتنفيذها يجب أن يتم في ضوء التطلعات السياسية الوطنية، كما تلعب بنية النظام السياسي دوراً كبيراً في إتاحة الفرصة أمام مؤسسات المجتمع المدني وجماعات الضغط وجماعات المصالح والرأي العام للمشاركة في صنع السياسات العامة وتقييمها (Jansson, 1997)، وقد يتم الحد من دور بعض الأنظمة، كما قد يتم إلغاؤه في أنظمة أخرى (Burstein, 2003).

كما تؤثر الظروف السياسية الطارئة التي ترغب الدولة على اتخاذ سياسات عامة أو تغييرها أو تجميدها أو إلغائها، فتجبر الدولة على التخلي عن سياستها العامة، وقد تكون هذه الظروف داخلية مثل الاحتجاجات أو الأزمات الاقتصادية أو المالية وغيرها.

المتغيرات الدولية:

إن حكومات الدول في العالم تعيش وشعوبها في ظل أنماط معينة من حالات التغير والتباين على مختلف الأنشطة والمجالات والصعد فيما بين البناء القديم والبناء الجديد، إنها تمثل دولا كبيرة ومتوسطة أو صغيرة من حيث المساحة وعدد السكان. وبالتالي فإن هذا الواقع الدولي يفرض نمطا من العلاقات المتميزة والمؤثرة على الدول من قبل بعضها إزاء بعضها الآخر، نظرا لعدم وجود التوازنات في خصائص تلك الدول حكومات وشعوبا، حيث يسفر الأمر عن عدم المساواة الاقتصادية بين الدول، وعن وجود التباينات الثقافية والقيمية فيما بينها، وعن وجود الاختلاف من حيث القوة والضعف، وفي الخصائص والمميزات والموارد والقيم (الفهداوي، 2016، ص 219).

وهناك مجموعة من المتغيرات التي أدت إلى الضغط على الحكومات لجعلها تستجيب لهذه المتغيرات في صنع السياسات العامة، وهي (Li, Y., Guohui, S., & Eppler, M.) وهي (J., 2009):

أولاً: المتغيرات المعرفية: نتج هذا التغير المعرفي عن طريق السرعة المتصاعدة التي يتم بها اكتساب إنتاج المعرفة ونشرها والاستفادة من تراكمها، وتوظيفها في مجالات الدولة كافة، ومنها صنع السياسات العامة، وتنفيذها وتقييمها، وقد ساعد على ذلك التقدم التكنولوجي، والمتمثل في حداثة التقنيات المعرفية وأدواتها، التي أدت إلى انتشار المعرفة (Surel, 2000).

ثانياً: المتغيرات المعلوماتية: تعمل هذه المتغيرات على سرعة تدفق المعلومات وتبادلها، مع سهولة وصولها إلى شرائح المجتمع كافة بتكاليف بسيطة، بسبب انتشار وسائل التواصل الاجتماعي وارتباطها بالشبكة العنكبوتية، وسرعة تفاعل الناس معها، مما يسهل مشاركة المواطنين في صنع السياسات العامة.

ثالثاً: العولمة لقد أحدثت العولمة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية تغييرا كبيرا

في المفاهيم وتشجيع المشاركة العامة، وساعد التقدم الهائل في طرق الاتصال والمواصلات وكذلك تدني تكاليفها على الوصول إلى أكبر شرائح المجتمع بشكل عام، وقد سرت أنظمة المعلومات ونظم الاتصالات والكمبيوترات اشترك المواطنين في السياسات العامة من خلال ما قدمته العولمة بجميع قطاعاتها التكنولوجية والثقافية وغيرها.

رابعاً: فتح السماوات والفضائيات:

في بداية العقد الأخير من القرن العشرين حصلت مجموعة من المتغيرات المؤثرة في السياسة العامة بتفاعلاتها التي غطت مجمل قطاعات الحياة، ولعل التطورات التكنولوجية وما رافقها من تطور في وسائل الاتصال يُعتبر الأهم بينها، لقد عمل الإعلام على استخدام التكنولوجيا الاتصالية بطريقة جعلت المواطن شريكاً في كل نشاط حكومي وغير حكومي، وبفضل فتح السماوات أمام الفضائيات التي تبث عن طريق اللواقط الصناعية جعل العالم قرية صغيرة، وقد أدى انتشار المحطات الفضائية، إلى جعل الحدث الوطني يصبح في دائرة الاهتمام العالمي (Gerston, 2014).

خامساً: تأثير الشركات العابرة ومتعددة الجنسية التي تعد من أهم أدوات وآليات العولمة، حيث يتم من خلالها عولمة الاستثمار والتمويل والإنتاج والتوزيع ومجمل العمليات المالية والاقتصادية، وانتقال الخدمات والمعلومات ورؤوس الأموال والسلع، مما جعل لها أجندة تضغط على صنع السياسات العامة، مع أخذ مصالحها بعين الاعتبار، خاصة تلك الدول التي تحتاج إلى البنك الدولي وصندوق النقد الدولي.

سادساً: المؤسسات المالية والنقدية الدولية: يرى العايد (2009) أن دور صندوق النقد الدولي والبنك الدولي للإنشاء والتعمير ومؤسساته يتمثل في توطيد العولمة وإدماج اقتصاد الدول النامية في الاقتصاد الدولي من خلال برامج التصحيح الاقتصادي، وكما هو معروف فإن هاتين المؤسستين الدوليتين تعرفان بمؤسستي بريتون وودز تأسستا في 1944 م ويقوم الصندوق بالإشراف على السياسات النقدية الدولية والمحافظة، أما البنك الدولي فيقوم بالإشراف على السياسات المالية الدولية علاوة على إقراض الدول، ص 162 و 188.

سابعاً: منظمة التجارة الدولية: وتقوم مهمتها بالإشراف على السياسة التجارية العالمية، وضمان حرية انتقال السلع والأموال والخدمات وانسيابها بشكل ميسر دون عوائق، وتقوم كذلك بالإشراف على تنفيذ الاتفاقيات التجارية الدولية بين الدول، ويتمثل دورها بتسوية النزاعات التجارية ومراقبة تنفيذ الاتفاقيات التجارية، من خلال آلية محددة، كما تقوم بمراجعة دورية للسياسات التجارية وفق أسس المنظمة، وهي بذلك لها تأثير على السياسات العامة في الدول جميعاً.

ويرى الباحث أن الثقافة السياسية والعوامل الداخلية والخارجية تلعب دوراً بارزاً وقوياً، وتعد شريكا نشطاً في التأثير على صنع السياسات العامة وتنفيذها وتقييمها، ومن الواضح أنه لم يعد دور الدولة ينحصر في صنع ما تشاء من سياسات دون مشاركة من القوى الداخلية والخارجية المؤثرة فيها، بل أصبحت تلك القوى مشاركة بشكل رئيس في صنع السياسة العامة، ولها دور مؤثر كالسلطات الثلاث، ويرجع الفضل في ذلك إلى فتح السماوات وتدفق المعلومات والشفافية المفروضة على الدول من خلال التطور الهائل في المفاهيم والمشاركة في صنع القرار والرقابة على السياسة العامة، إضافة إلى الدور التي تلعبه المؤسسات الدولية والشركات العابرة للحدود من تشاركية تكاد تصل في بعض الدول حد الشراكة في صنع السياسات العامة.

الفصل السادس

**عملية صنع السياسات العامة
ومراحلها**

تصنع السياسة العامة في معظم النظم السياسية بعد أن تدرس من قبل الجهات الرسمية ثم تقر من قبل السلطات التشريعية، وبعدها تنفذ من قبل الأجهزة التنفيذية، واستخدمت لفظة صنع السياسة (Policy Making) للتأكيد على أنها حصيلة عملية سياسية متعددة الخطوات والمراحل، وأنها نتاج لمساهمة أطراف متعددة ومن مستويات وتخصصات وصلاحيات متباينة، ومن الطبيعي أن تكتسب هذه العملية طابعاً سياسياً طالما أن صناعتها تتم من قبل السياسيين، وأن المنتج منها هو السياسة العامة. ولفظ السياسة (Policy) مشتق من المصطلح (Political)، لذلك يقال إن خياراتها ذات طابع سياسي وليست قرارات اقتصادية؛ «Policy choices are Political rather than economic decisions.» (الكيسي، 2008، ص 89).

التعريف بعملية صنع السياسة العامة

إن صنع السياسات العامة تعد عملية مركبة تسهم فيها أطراف رسمية وغير رسمية تتأثر وتؤثر بها، والسياسات العامة تعبر الأنظمة السياسية من خلالها عن برامجها وسياساتها وقراراتها ومجمل اتجاهاتها في جميع المجالات. وصنع السياسات العامة حسب ما عرفته الورقة البيضاء البريطانية على أنها العملية التي

تترجم الحكومات من خلالها رؤيتها السياسية إلى برامج وأفعال لتقديم النتائج المطلوبة وإحداث التغييرات المرغوبة على أرض الواقع (Rutter, 2012،22).

وصنع السياسات العامة ينطوي على دورة سياسية، مما يدل على المراحل الرئيسية لهذه العملية التي يمكن اتخاذها بشكل منهجي، هذه المراحل هي: رسم السياسات، وصياغة السياسات وتنفيذ السياسات؛ ورصد السياسات وتقييمها؛ وإعادة تشكيلها.

وتتلخص خصائص السياسات العامة بالآتي: (Sambo 1999):

1. السياسة العامة هي عمل هادف أو موجه نحو هدف معين، وليست سلوكاً عشوائياً.

2. تتكون السياسة العامة من أفعال أو أنماط العمل التي توجه من قبل المسؤولين الحكوميين.

3. السياسات العامة هي ما تفعله الحكومة في الواقع، وليس ما تنوي القيام به، أو القول إنها سوف تفعله.

4. وتتضمن السياسات العامة شكلاً من أشكال العمل الحكومي العلني لمعالجة مشكلة معينة، وكذلك تنطوي على قرارات المسؤولين الحكوميين بعدم اتخاذ إجراءات محددة، أو أن تفعل شيئاً في بعض المسائل التي تتطلب تدخلاً حكومياً فيها.

5. تستند السياسات العامة على القانون وعلى التفويض؛ وبعبارة أخرى فإن السياسات العامة لها سند وتفويض شرعي من الناحية القانونية، وأن السياسات في المنظمات الخاصة ليس لديها ذلك، ص 283.

وقد تم تحديد مراحل عملية صنع السياسة العامة حسب كوركي ولاند وبوسيت بالآتي

:Corkery, Land & Bossuyt (1995)

1. تحديد المشكلة أو القضية.

2. تحديد الأهداف.

3. تطوير الخيارات الممكنة.

4. اختيار الخيار المفضل.

5. اتخاذ القرار بخصوص السياسة.

6. تصميم استراتيجية التنفيذ.

7. مراجعة السياسات وإعادة صياغتها، ص 20.

أما صنع السياسات العامة حسب جيمس أندرسون (Anderson 2013) فيحددها بالمراحل التالية:

أ . مناقشة المشكلات العامة، وتشخيص آثارها والأطراف المعنية بها.

ب . إعداد أجندة السياسة العامة وفقاً لأولوية المشكلات المبحوثة.

ج . الإجابة عن التساؤلات المتعلقة بدائل السياسات العامة المتاحة للقوى الفاعلة.

د . إخضاع البدائل المطروحة للبحث والمشاركة، ثم المساواة لكسب الاتفاق والتأييد.

هـ . ضمان موافقة الغالبية في السلطة التشريعية على مسودة السياسة العامة المقترحة.

و . الصياغة النهائية والتصويت للإقرار وللإعلان (الكيسي، 2008، ص 92).

وهذا يختلف حسب اختلاف النظام السياسي، ولكن القاعدة الأساسية تمر بهذه المراحل سواء كان النظام سياسياً يعتمد المشاركة العامة أم أن له أشكالاً وقنوات أخرى في اتخاذ السياسات العامة وصنعها، وفي القادم من الصفحات نعرض لدور المؤسسات الحكومية وغير الحكومية.

دور المؤسسات الحكومية وغير الحكومية

في صنع السياسات العامة

دور الجهات الرسمية في صنع السياسات العامة:

وتتضمن هذه المؤسسات الحكومية: السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية المعنية بصنع السياسات العامة على النحو التالي:

السلطة التشريعية: لها قيمتها في صنع السياسات وفهمها، فاليئات التشريعية لها دور مركزي في رسم السياسات التي يتم إنشاؤها من قبل الحكومات، وتحدد السياسة العامة ما سوف يتم تقديمه من الخدمات للسكان ومستوى تلك الخدمات، وما هي أنواع التنمية التي سوف تحدثها السياسات العامة في المجتمع، وتحدد أيضا ما سيكون عليه مستقبل المجتمع، وعادة ما يتم إيجاد سياسات عامة بتوجيه من صناع القرار Councilmembers في البرلمانات المنتخبة، ويمثل دور السلطة التشريعية بممارسة مسؤولياتها تجاه صنع السياسة العامة، ويبقى ذلك الدور تشريعياً، ولا يكون تنفيذياً لإدارة السياسة العامة

(Municipal Research & Services Center of Washington. (1999).p. 6.

وكما هو الحال في الولايات المتحدة، حيث المشرع له دور قوي، وكذلك في بريطانيا؛ فلمجلس العموم الذي يسيطر عليه الحزب الحاكم بصفة برلمانية هيمنة على السلطة التشريعية عموماً في بريطانيا؛ لأن الحكومات تتشكل من أعضاء مجلس العموم البريطاني، لكن هناك أشكالاً أخرى تهيمن فيها السلطة التنفيذية (Posner & Park, 2007).

وهذه السلطة قد تتكون من مجلس واحد أو من مجلسين كما هو شائع في أغلب الأقطار. فهناك على سبيل المثال: مجلس العموم، ومجلس اللوردات في بريطانيا، ومجلس النواب ومجلس الشيوخ في أمريكا. وفي الأردن يوجد مجلس للنواب، ومجلس للأعيان، وفي مصر يوجد مجلس للشعب ومجلس للشورى، ويحرص أعضاء السلطة التشريعية عادة وهم يناقشون مشاريع القوانين والسياسات على تمثيلهم السكاني والجغرافي إضافةً إلى اهتمامهم بالمصلحة العامة (الكبيسي، 2008، ص 94).

ويرى الباحث أن دور السلطة التشريعية يكون أساسه عبر البرلمان، وهو مبني على الدستور والتشريعات النازمة لصلاحيات البرلمان، وتظهر مشاركة السلطة التشريعية من خلال إقرار القوانين والموافقة على السياسات والميزانيات وقرارات الحكومة سواء بالموافقة أو الرفض أو التعديل أو التأجيل أو الإلغاء.

السلطة التنفيذية: إن الدور الأساسي للسلطة التنفيذية في وضع السياسات العامة وتقييمها وتنفيذها يدعمه جانبان؛ أولهما ما تتمتع به السلطة التنفيذية من تفرد في بعض الأحيان، ومن مشاركة من السلطة التشريعية في أحيان أخرى، وهذا واضح في النظام السياسي البريطاني، وكذلك النظام السياسي الرئاسي الفرنسي، ورئيس السلطة التنفيذية يقترح التشريعات من جانب، ويقود العمل التنفيذي من جانب آخر، ويؤهلها لذلك ما تمتلكه من قدرات وكفاءات وخبرات وأيضاً أجهزة بيروقراطية متخصصة (الطيب، 2000، ص 124 - 127).

ويرى الباحث أنه بصدور قرار السياسة العامة تصبح السلطة التنفيذية مسؤولة عن اتخاذ ما يلزم لتحقيق السياسات العامة، وتصبح ملتزمة بالسلوكيات والقواعد والمبادئ التي تحددها الأنظمة والتشريعات المعنية. وتتمتع السلطة التنفيذية بصلاحيات واختصاصات واسعة، وهي تعمل من أجل تأمين الصالح العام، وتعمل على استخدام القوة لتنفيذ السياسات العامة والإغراءات بنفس الوقت، ويمكن أن تستخدمها في مواجهة المعارضين لأحكامها من دون الرجوع إلى القضاء في بعض الحالات عن طريق الحاكم الإداري،

كما تتمتع بحق الاستحواذ لغايات المصلحة العامة مقابل بدل وتعويض عادل، وكذلك بالسلطة الاستثنائية التي تمكنها من تقدير الظروف التي تعطيها الحق في إصدار قراراتها، وصنع سياستها العامة.

السلطة القضائية والمحاكم الدستورية العليا:

من الناحية العملية يتباين دور الجهاز القضائي في العملية السياسية في مراقبة تنفيذ السياسات العامة من نظام سياسي إلى آخر وتقييمها بحسب أهمية وألوية هذا الجهاز ودرجة استقلاليتها، ففي الولايات المتحدة يلعب جهاز القضاء دوراً مهماً في تقييم السياسات العامة ومراقبتها وتفسيرها 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 ما تتم من قبل 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 تطبيق معايير الإجراءات السليمة في إدارة العدل.

أما في الأنظمة السياسية للدول النامية فإن هيمنة السلطة التنفيذية وعلاقتها بالسلطة التشريعية قد انعكست أيضاً على السلطة القضائية، وبالتالي فإن مجال العلاقة بين السلطتين التنفيذية والقضائية محصور في إطار هيمنة الأولى على الثانية وأحقية رئيس الدولة في إدارة العملية السياسية فبرغم النص على استقلال القضاء في دساتير الدول النامية، إلا أن هناك تدخلاً في شؤون القضاء، سواء أكان النظام ملكياً أو جمهورياً (الحديثي،،2002).

ويرى الباحث أن السلطة القضائية تتمتع بصلاحيات الرقابة على دستورية التشريعات واللوائح وبيان مدى التزامها بالقوانين والنصوص التشريعية المنبثقة من دستور الدولة؛

لأن الأصل هو أنه لا يجوز لسلوك أو تصرف أو سياسة عامة أو قطاعية أن تخالف نصاً دستورياً وفقاً لأسس تسلسل القوانين واعتبار النص الدستوري هو أساس النصوص التي تبنى عليها القوانين في الدول، وتنسحب هذه الرقابة على جميع التشريعات النافذة في الدولة سواء باتت تشريعات مقرّرة من السلطة التشريعية أو اللوائح والأنظمة والأعراف غير المكتوبة أو السياسات وإجراءات تنفيذها، وقد توكل المراقبة على دستورية الأحكام والسياسات والقوانين إلى محكمة تعين خصيصاً لهذه الغاية، أو للمحكمة الدستورية، أو للمحكمة العليا، وقد يُعهد بها إلى القضاء النظامي أو القضاء الإداري.

السلطة الرئاسية: وبالرغم من أن رؤساء الدول يمارسون أدوارهم عادة من خلال السلطات الثلاث وفقاً للصلاحيات الدستورية، أو وفقاً للأعراف، أو بحكم الواقع الذي يمكنهم من التأثير في مشروعات القوانين والسياسات العامة التي كثيراً ما تتطلب موافقتهم في المرحلة النهائية. وبعبارة أخرى فإن هناك أجندة خاصة للرؤساء أو الحكام الذين يستغلون مواقعهم حين تكون مدد بقائهم في السلطة محدودة، أو حين لا يحظون بتأييد السلطة التشريعية لمقترحاتهم ولبرامجهم.

فقرارات الحروب التي شنتها أمريكا سواء على فيتنام أو على العراق كانت أبسط وأسرع في إقرارها من قرار داخلي يتعلق بالعمالة المهاجرة ورفع أجورها، أو بسياسة بيع الأسلحة الخفيفة للأفراد، بالرغم من كل المشكلات والمخاطر التي نجمت وتنجم عنها (الكبيسي، 2008، ص 97-98).

دور الأجهزة البيروقراطية في صنع السياسات العامة:

إن للبيروقراطية حسب الطيب (2000) دوراً متنامياً في تشكيل السياسات العامة ووضعها وتنفيذها، وهي سمة عامة للبيروقراطية في جميع الدول، وهذا محل اتفاق بين الكثير من فقهاء السياسة أمثال Dimok (1983) و Henry (2015) و Gortner (2015).

ويرى الباحث أن الاهتمام تزايد بالدور الذي تلعبه الإدارات البيروقراطية في عملية

صنع السياسة العامة، فيعدون أحياناً بأنهم المدبرون المسؤولون عن السياسات العامة. ولأن الإدارات البيروقراطية تمتلك البراعة الجوهرية للتواصل مع السلطات الخارجية، فمن الضروري اشتراكها في صنع السياسات العامة، فهي التي تمتلك المعلومات، وتستطيع تحديد أي منها لترفعه إلى السلطات العليا، وتزداد مكانتها عند فترة التنفيذ، فالبيروقراطيون هم من ينفذون السياسات العامة.

ب. دور المؤسسات غير الرسمية في صنع السياسات:

إن دور هذه المؤسسات يتباين بين قوة الحضور أو الغياب شبه التام بحسب شكل النظام السياسي، وتفاعل المنظمات غير الحكومية مع السياسات العامة للدولة، ومن هذه المنظمات والمؤسسات:

- الأحزاب السياسية Political Parties: وحسب جونز (2005) Jones فإن النظم ذات الطبيعة الحزبية توفر مستويات أعلى في توافق السياسات نظراً للدور القوي الذي تلعبه الأحزاب في التوظيف السياسي والجهود المكثفة التي بذلتها النخب السياسية، لتعزيز دور الحزب في صنع السياسات العامة حماية، وهو ما يعني ضمناً الحفاظ على مواقف سياسية ثابتة نسبياً مع مرور الوقت، مع تغييرات جذرية في المواقف السياسية إذا تطلب الأمر، ص3.

وفضلاً عن ذلك فالأحزاب السياسية تلعب دوراً في عملية التجنيد السياسي ويتفاوت من بلد لآخر، وغالباً ما يكون قصر مدة بقائها في الحكم مؤثراً في قدرتها على رسم السياسات، وهي في بعض النظم السياسية تلعب دوراً أقل أهمية أو تكاد تكون معدومة، وذلك حسب طبيعة النظام وعملية التوافق على السياسات العامة، وثمة أحزاب في بلدان معينة يكون دورها في رسم السياسات أقل أهمية من نظرائها في بلدان أخرى، أما في النظام البرلماني الحزبي فالأمر مختلف تماماً؛ إذ يكون للأحزاب دور أساسي في صنع السياسات العامة.

- جماعات الضغط (Pressure Groups): هي جماعات من الأفراد أو المنظمات التي تشترك على أساس واحد أو أكثر من المصالح المشتركة والمخاوف، وتحاول التأثير على السياسة العامة، ويكون عادة عن طريق الضغط على أعضاء الحكومة، وجماعات الضغط تؤثر على عملية صنع السياسة، وهي عنصرٌ أساسيٌّ في عملية صنع القرار. ومعظم الدراسات التي أجريت حول تأثير جماعات الضغط التي تركز على صنع السياسات لها دور في تحديد السياسات التجارية، وذلك كمجموعات المنتجين في هذا المجال، والمساهمات السياسية وهناك اقتراب أعده غروسمان وهلبمان Grossman and Helpman 1994, 1995 and 1996 وهو دراسة تأثير مساهمات اللوبي الضاغطة (Pressure Groups) على السياسات التجارية، وهذا اللوبي ينظر للمنفعة الذاتية في صنع السياسات العامة كما أن صانعي السياسة العامة يسعون إلى تحقيق أقصى قدر من مجموع مساهمات اللوبي من أجل زيادة فرصهم في اختيار السياسات العامة، ومن خلال تطبيق اقتراب مساهمة جماعات الضغط في دراسة عملية صنع السياسات البيئية تبين أن هناك علاقة بين قوة أنشطة اللوبي - جماعات الضغط - والانحراف عن دفع ضريبة التلوث المثلث

Hagena, Altamirano - Cabrerac & (Weikardd,. 2013, 23).

وجماعات الضغط تحاول تحقيق جملة من المكاسب، وأحياناً تكون ذات طابع سياسي وفكري أيديولوجي مثل اللوبي الصهيوني في أمريكا واللوبي الصيني وجماعات حماية البيئة. الجماعات المصلحية (Interest Groups): تشكل القواعد الرسمية وغير الرسمية التي تؤكد على الدور الرئيسي الذي تلعبه جماعات المصالح من خلال تأثيرها في صنع السياسات، وتتعاون البيروقراطيات الحكومية مع جماعات المصالح وغيرها من الجهات الفاعلة الاقتصادية والشركات ذات الأهمية في الربط بين المستويين الكلي والمتوسط في صنع السياسات العامة، ويؤدي ذلك إلى ظهور تكوينات وشبكات اتصالات تضيف الطابع المؤسسي في نهاية المطاف على هذه الجماعات (Dimitrakopoulos, & Richardson, 2001).

ويرى الباحث أن جماعات المصالح من الجماعات غير الحكومية المؤثرة في مجال السياسات العامة، وذلك من خلال أنشطتها في مجال مصالحها وغالبًا ما تنحصر محاولة التأثير على عملية صنع السياسة العامة في قطاعات محددة عن طريق الضغط على السلطين التشريعية والتنفيذية، وعمل حملات إعلامية للتأثير على الرأي العام لمحاولة إجبار الحكومة على اتخاذ سياسة ما أو إلغاء أو تجميد أو تأجيل سياسات أخرى إلى وقت لاحق.

دور الرأي العام والمواطنين في صنع السياسة العامة:

كثيرًا ما تتأثر عملية صنع السياسة العامة بشبكة معقدة من العوامل / المتغيرات، أحدها المواطنين والرأي العام؛ فهما معنيان بالمنتجات النهائية من عملية إدارة النقاش العام في تشكيل رأي أو آراء كثيرة مشتركة على نطاق واسع للرغبة في وجود سياسة عامة ما أو طريقة عمل الحكومة في موضوع ما.

ومع ذلك، وبغض النظر عن كيفية تعريف الرأي العام، فإنه من المتفق عليه عمومًا ألا يقل عدد العوامل عن أربعة عوامل تشترك في تكوين الرأي العام، وهي

:(Obo, , Eteng, & Coker, 2014,p3)

1. يجب أن تكون هناك مشكلة أو قضية.
2. يجب أن يكون هناك عدد كبير من الأفراد الذين يعبرون عن آرائهم بشأن هذه المشكلة أو القضية.
3. يجب أن يكون هناك نوع من التوافق بين هذه الآراء.
4. هذا الإجماع والتوافق يجب أن يمارس تأثيرًا بشكل مباشر أو غير مباشر.

ويرى الباحث أن أهمية اشتراك المواطنين في صنع السياسات العامة تأتي من كونها تمثل دافعًا مهمًا لصنع السياسات العامة التي وضعوها لمراجعتها والاستجابة لرغبات المواطنين وحاجاتهم. وهناك أشكال مختلفة لشراكة المواطنين في صنع السياسات

العامة، ويمكن أن تعمل منظمات المجتمع المدني على تقوية مساهمة المواطنين في صنع السياسات العامة بمختلف مجالاتها من خلال المشاركة في تقييم ممثليهم في المجالس التشريعية، والمجالس البلدية، والمجالس المحلية، بمراقبة المسؤولين عن صناعة السياسات العامة، وتعد المشاركة الدستورية للمواطنين في الاقتراح والتصويت والترشيح والانتخاب من حقوق المواطن للوصول إلى مواقع المسؤولية لصنع السياسات العامة، وأخيراً المساهمة من خلال الاشتراك في ترتيب حملات الضغط والتأثير لمساندة بعض السياسات العامة أو لمعارضة سياسات عامة أخرى.

منهجية صياغة السياسة العامة

إن إعداد السياسات العامة تتضمن خطوات نظامية متسلسلة، تبدأ بتحديد المشكلة ودراستها، وهي المشكلة التي تفرض ذاتها على صانعي السياسات العامة، ثم تبدأ بتحديد جدول أعمال تلك السياسات، ثم تشكيل الآراء حولها وأخيراً صنع القرار واتخاذ من أجل إقرار السياسة العامة.

مشكلات السياسة العامة:

تبدأ عملية صياغة السياسة العامة بوجود مشكلة ما، وعندها تنطلق عملية التحليل السياسي، والمشكلة هي موقف أو حالة تحرك الحاجات والشعور بعدم الرضا لدى أفراد المجتمع، فهي حاجات غير مشبعة وقيم غير مدركة أو مفهومة، ويمكن إشباعها أو تحقيقها بالنشاط أو الفعل الحكومي، لكن مشكلات السياسات العامة كثيرة ومتنوعة، ويصعب اتفاق المعنيين على تحديد مكوناتها وأسبابها وأساليب التعامل معها، مثل: التضخم، البطالة، الجريمة، الفقر، التلوث وغيرها من المشاكل (ليمام وسمير، 2015، ص134).

أجندة السياسة العامة Policy Agenda (جدول الأعمال):

ما هي أجندة السياسة؟

إن جدولة مهام السياسة العامة كما عرفت تتمثل بأنها قائمة تتضمن الموضوعات

والمشكلات الموجودة أمام موظفي الحكومة، تلك التي يشارك الناس من خارج الحكومة الموظفين الرسميين فيها، وفي إعطائها قدرا من الاهتمام والعناية خلال أية فترة من الوقت (الفهداوي، 2016، ص 235).

وجداول الأعمال يظهر التمثيل الحيوي لانتقاء أولويات الجمهور في أولويات السياسة الحكومية (Bevan & Jennings, 2013, p3). ويفرض التشريع والقوانين وضع الأولويات على جداول الأعمال، ومن ثم التأثير على مخرجات السياسة العامة، Adler & Wilkerson, 2013. ويرى بعض الدارسين أن الجدول يتشكل بالتمثيل الحيوي من قبل مؤسسات الدولة في معظم الدول على النحو الآتي:

(أ) التقسيم العمودي للقوى داخل النظام السياسي، وما يخلقه ذلك من حوافز وطنية للحكومة في قضايا الشأن عام.

(ب) الهياكل المؤسسية: وتمارس مستويات مختلفة من المواجهة ضد تغيير السياسة مع اختلاف خطوط العرض لتعديل الأولويات، ووضع جدول الأعمال فيما يتفق مع الاهتمامات العامة.

ويرى الباحث أن الحكومات تقوم بترتيب أولويات السياسات العامة من خلال استقبال جميع مطالب شرائح المجتمع، وكذلك القضايا الكبرى التي تتطلب التدخل الحكومي لوضع سياسات عامة لها، إضافة إلى ما هو موجود على أجندتها المستقبلية من خطط استراتيجية لحل مشكلات كالسكن والمواصلات والطرق والموانئ، وغير ذلك، وهنا يأتي دور الضغط الجماهيري والرأي العام، والأحزاب وجماعات المصالح، وجماعات الضغط؛ فكل يبحث عن وضع قضاياها وموضوعاته على جدول الأعمال، ويصبح التنافس والتصارع على النفوذ ومحاولة تقديم الأولويات حادًا، وعلى العموم فالحكومات لا تستطيع تلبية جميع متطلبات كل هذه المجموعات.

جدول الأعمال

كما سبق نستنتج:

1. أن جدول أعمال السياسة العامة يتطلب عملية مناقشة فعلية يترتب عليها اتخاذ قرار رسمي مناسب لمواجهة القضية المطروحة، التي يجب أن تكون قضية عامة حتى يتسنى للحكومة مناقشتها.
2. أن الحكومة أو واضعي السياسة العامة يواجهون قضايا عدة، فمنها ما يثير الجدل والتنوع في الآراء، وتتعدد أساليب معالجتها، وهي التي تصدر اهتمام المعنيين ضمن ما يدرج في الأجندة، أو ما يسمى بجدول أعمال السياسة.
3. أن أجندة الحكومة لها سلطة إلزامية؛ أي أن الحكومة ملزمة بعدم الانحراف عن بنود الأجندة، إلا في حالات استثنائية.
4. أن الأسلوب الذي يتم فيه إدراج مشكلة ما على جدول الأعمال يؤثر في الطريقة والزمن والأولوية التي تتعامل فيها الحكومة مع المشكلات والقضايا.
5. لا يتم إدراج قضية ما ضمن جدول الحكومة ما لم تتأكد الحكومة بأن هذه القضية قابلة للحل، ولا تدرج إن كانت غير قابلة للحل في الفترة الزمنية التي تدير الحكومة فيها شؤون الدولة (ليمام وسمير، 2015، ص 136 - 137).

طريقة تحديد بنود جدول أعمال الحكومة

يلعب رئيس الهرم السياسي دورًا بارزًا في النظم الرئاسية، كما يقوم رئيس الحكومة في النظام البرلماني وأعضاء الحكومة والبرلمان وكبار موظفي الجهاز البيروقراطي والأحزاب السياسية والجماعات المصلحية ومؤسسات المجتمع المدني بدور مهم، ويحسم ذلك وجود تفاهات بين جميع الأطراف في تحديد جدول الأعمال.

أنواع جدول الأعمال

يصنف جدول أعمال الحكومة إلى عدة أصناف وهي:

1. الجدول النظامي (Systemic Agenda): ويتضمن جميع القضايا والمشكلات التي يستشعرها أعضاء السلطات الثلاث، وتستدعي تدخل أي منها حسب صلاحياتهم واختصاصهم، وهي تتسع لتشمل جميع المستويات المركزية والإدارية والمحلية، وهذا يعني أن القضية المطروحة ضمن الجدول النظامي تكتسب اعترافًا عامًا بوجودها؛ مما يحتم على الإدارات الحكومية المعنية أن تتخذ شيئًا حيالها وتعالجها.
2. الجدول المؤسسي (Institutional Agenda): أي أن تكلف مؤسسة بعينها بالقضية محل النقاش، كالمؤسسة التشريعية أو الإدارية أو التنفيذية، وهذا الجدول يعنى بالقضايا التفصيلية والمتخصصة، وتكون جاهزة ومعدة أكثر من قضايا الجدول النظامي، كما أن هذا النوع من القضايا قد تكون بعض موضوعاته قديمة وبعضها الآخر جديدة، حيث تتصف القديمة بالاستمرارية والروتينية كزيادة الرواتب لموظفي الحكومة ومساعدات الضمان الاجتماعي (أندرسون، 2013، ص 237).

وقد أضاف «عبد الفتاح ياغي» ثلاثة أنواع أخرى وهي:

1. الجدول المرحلي: وهو مرتبط بفترة زمنية محدودة لا يتجاوزها، مثل أجندة الحكومة السعودية لإدارة الحج، وهي أجندة محددة بفترة زمنية قد لا تزيد عن أربعة أشهر.

2. جدول خاص بالأزمة: هو برنامج عمل يصف أولويات الحكومة في التعامل مع الزلازل والفيضانات.

3. جدول طويل الأمد: وهو برنامج يعبر عن أولويات دائمة أو طويلة الأمد للحكومة.

صعوبات فاعلية أجندة السياسات العامة

إن معالجة القضايا العامة بشكل جيد، يتوقف على فاعلية أجندة السياسة العامة، لكن قد تحول دون ذلك عدة مشاكل وعوائق تولد نتيجة تراكم القضايا عليها، إذ إن بعض القضايا قد لا تتم مناقشتها خلال فترة زمنية قصيرة، مما يؤدي إلى إزالتها من الأجندة (ليمام وسمير، 2015، ص 138 - 140)،، فبعضها قد يوجد له حل وبعضها الآخر لا تتوفر له حلول، ومن ثم فإن الحكومات لا تتمكن من التعامل معها بسهولة، وذلك بسبب العوامل التالية (الفهداوي، 2016، ص 240):

- متطلبات دستورية من تدابير حول تناول القضايا بطرق متأنية قائمة على التأكد والموازنة بين الواجبات والاختصاصات، والعمل في إطار القواعد والقوانين المحددة.

- اعتماد الإجراءات البيروقراطية في التعامل مع الأجهزة الإدارية والأجهزة الحكومية في الاستجابة لمطالب المجتمع، وهذا ينتج عنه تعثر في الأداء والإنجاز، مما ينعكس على فاعلية الأجندة السياسية.

- تحديد الأولويات التي تعنى بالصالح العام، بسبب التأثيرات الذاتية لبعض المسؤولين الذين يحاولون أن تكون قضاياهم على سلم الأولويات في الأجندة السياسية.

ويتبين للباحث أن هناك إجراءات دستورية تحكم عملية صنع السياسات العامة، لأنه لا يمكن لسياسات عامة ما إلا أن تستند إلى قواعد دستورية، وتشرع بقوانين تخص كل قطاع؛ فالسياسات العامة في مجال الصحة تحتاج لقانون ينظمها، وكذلك المجالات

الأخرى، وكذلك التعليم والطرق والموانئ والمطارات والدفاع والأمن وغيرها الكثير، مما يحتل أولوية قصوى في الأجندة الوطنية لصنع السياسات العامة، ويبقى التنافس والتصارع قائماً بين جماعات المصلحة و شرائح المجتمع على سياسات خاصة تهم قطاع معين أو شريحة مجتمعية معينة أو منطقة جغرافية محددة.

وتبقى ثمة مجموعة من العوامل تحدد أولويات الأجندة الحكومية وهي:

1. عندما تتعامل الحكومة مع قضية تثير الكثير من النزاع فقد يؤدي ذلك إلى اضطراب (مثل كثير من القضايا التي تثيرها الجماعات المصلحية)، ويجب على الحكومة هنا أن يكون نشاطها وفعالها مستجيباً لحسم الوضع بصورة تؤكد حضورها وسرعة جدولتها وحسمها للقضايا القائمة.

2. أن أجندة الحكومة تحسب للتوقعات المحتملة الحساب الكافي، ومع ذلك فعليها أن تحسب حسابها لغير المتوقع أيضاً؛ فحين تنجح جماعة معينة في الحصول على مكسب من الحكومة، فهذا قد يثير تحركاً معاكساً لجماعة أخرى.

3. لا تتوقف أجندة الحكومة على قضايا البيئة والمجتمع فقط، وإنما للقيادة السياسية ولصناعة القرار دور مهم في إعداد جداول أعمال السياسة، وبلورة المطالب والقضايا وإيجاد الحلول لها، بدافع الكسب السياسي، أو تحقيق المطالب والقضايا وإيجاد الحلول لها، بدافع الكسب السياسي، أو تحقيق الصالح العام، وإصدار التشريعات والقوانين واللوائح اللازمة.

4. هناك بعض القضايا التي تفرض نفسها فوق تسلسل القضايا المدرجة في الأجندة، بحكم خطورتها وجسامتها أضرارها، مما يضطر المسؤولين لمعالجتها بالدرجة الأولى كحدوث الفيضانات والحرب مثلاً (الفهداوي، 2016)، ص 241. و(أندرسون 2013)، ص 77 - 85).

كما يرى بعض الدارسين أن جداول الأعمال متعددة القطاعات والفاعل ذو أفق ومدى

متوسط وبعيد يعزز الثقة في أعمال الحكومة، كما أن هناك حاجة للقياس أكثر شمولاً، فضلاً عن التعرف بشكل أفضل على مداخل وضع الأجندة الحكومية، ويتطلب ذلك معرفة حجم الثقة في الحكومة من خلال قياس الثقة فيها، من قبل المواطنين والشركات لضرورة ذلك من أجل وضع جدول الأعمال (OECD,2013)، وعلاوة على ذلك فالثقة في المؤسسات الحكومية والعامّة تولد تغييراً في سلوك الالتزام الضريبي على المستوى الفردي (Fjeldstad, 2004)، الأمر الذي يؤثر في النهاية على إيرادات الموازنة، كما أن عدم الثقة في الحكومة يؤثر في النهاية على إيرادات الميزانية، والحد من الثقة في أنشطتها وانخفاض الامتثال للقواعد والمعايير واللوائح العامّة.

ويرى الباحث أن عامل الثقة في الحكومة شيء أساسي لاستمرار عملها بسهولة ويسر، وكلما كانت هناك ثقة في أجندة الحكومة كانت هناك استجابة للالتزامات الضريبية والمادية والمعنوية، وتنفيذ أجندة الحكومة بشكل عام، وقبول سياساتها العامّة.

صنع قرار السياسات العامّة:

إن قرارات السياسة تكون دقيقة ومعتمدة لحل مشكلة ما بشكل أفضل وتكون رؤيتها محتملة احتمالاً عالياً ومدفوعاً بالمنطق الظرفي، ويمكن أن تكون القرارات نابعة من المساومة أو النفعية التي تميزها عن تلك التي تنتج عن تحليل وتقييم دقيق (Howlett & Mukherjee, 2014).

في 1970 قال بعض علماء السياسة القول إن القرارات السياسات بطبيعتها نتيجة لعمليات محفوفة بعدم اليقين، وإن اتخاذ قرار عام دائم يكون مبنياً أكثر على السلوك النفعي من قبل صنّاع القرار في رسم السياسات العامّة ولا بد من الإشارة إلى أن قرارات السياسة العامّة تمر بعدة قنوات تشريعية وتنفيذية، وأحياناً بمراجعة قضائية وسياسة، وقد تخضع لبرنامج عمل بين مسؤولي السلطة السياسية.

العوامل المؤثرة على قرارات السياسات العامة:

هناك الكثير من العوامل المؤثرة في عملية صنع القرار، وهي في مجملها عناصر مؤثرة أيضاً على العملية ذاتها، أما «الموقف القراري» فيتطلب الأمر فيه اتخاذ قرار معين بشأنه؛ لأن صانع القرار يكون خاضعاً لمجموعة من المؤثرات، وبالتالي يصبح متأثراً بها في جميع مراحل عملية صنع القرار، ومن بين العوامل التي تؤثر في صانع القرار ما يلي (مقلد، 1982، ص 253 - 254):

1. دور صانع القرار الرسمي في هيكل صنع القرارات المسؤول.
2. ميوله واتجاهاته الشخصية.
3. رؤيته لمصالح دولته وطبيعة تقييمه لها.
4. إدراكه للموقف الخارجي، وكذلك إدراكه لمدى ما يتضمنه من خطورة أو تهديد.
5. مدى ما يمكن أن يحققه القرار من مزايا حزبية وذلك في الدول التي ينتمي فيها متخذ القرار السياسي إلى حزب معين.
6. انتهااته المذهبية أو ميولاته العقائدية.
7. القواعد والإجراءات المنظمة لعملية صنع القرارات.
8. تقييمه للنتائج التي يحتمل أن تقود إليها مشاريع القرارات البديلة.
9. الظروف الخاصة بالبيئة الداخلية.
10. الضغوط النابعة من تقيده بارتباطات وتعهدات سابقة.
11. التقاليد والأعراف.
12. الاتجاهات الشعبية في دولته.
13. توقعاته عن السلوك الذي يحتمل أن يصدر عن الأطراف أو القوى ذات العلاقة بالموقف.

14. الاعتبارات الاقتصادية والتكنولوجية التي قد تخدم تنفيذ القرار (زهران، 2007، ص 9).

يتضح للباحث أن صنع القرار عملية حركية ذات تفاعلات متعددة تبدأ من مرحلة التصميم، وتنتهي بمرحلة اتخاذ القرار، وبمعنى آخر فإن صنع القرار حلقات متسلسلة من الاعتبارات لدى صانعي القرار الذين يقع عليهم اختيار البديل الأفضل من بين عدة بدائل لمواجهة موقف معين.

إن عملية اتخاذ القرارات تعدُّ نتيجة مجهود جمعي عام، تتضافر فيه جهود الحاكم والمحكوم، مما يقتضي حشد جميع المعلومات والبيانات، والمتغيرات الداخلية والخارجية ودراستها، وتحديد الآراء والأفكار المطروحة، وإنجاز التعامل الفردي والجماعي لتأمين نجاح مسار خطوات القرار، وهذا يتطلب المساهمة في عمليات اتخاذ القرار، وهي إقرار القرار بشكل مشترك لحل من بين بدائل وحلول ممكنة لمشكلة ما، واتخاذ التدابير الضرورية لتطبيق ذلك الحل.

استراتيجيات وأنماط اتخاذ قرار السياسة العامة:

إن عملية صنع القرار تعتمد أساساً على مبادئ العلوم الاجتماعية (السياسة، الاقتصاد، علم النفس، علم الاجتماع)، وجذور هذه العملية تعود إلى دراسة السلوك الإنساني، حيث يعتمد على توظيفه لاستراتيجيات التسويات أو المساومات في صنع القرار، بهدف الحصول على نتائج مرضية للعديد من الأطراف، وعليه فإن هناك استراتيجيات عدة محتملة للتأثير على السياسة العامة، ويمكن أن تمثل أنماطاً للقرارات، وهي (الفهداوي، 2016، ص 257-262):

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 مثاليًا.

ب . التحالف: حيث إن الجماعات لا تستطيع تحقيق مصالحها على المدى البعيد، فتلجأ إلى التحالف كخيار تكتيكي أكثر فاعلية في التأثير على السياسات العامة، حيث إن قيام التحالف يعني اشتراك شخصين أو جهتين أو منظمين، من أجل تحقيق هدف لاحق (على الرغم من اختلافهما على أهداف أخرى)، فيشرعان في تجميع قواهما لتحقيق ذلك الهدف.

ج . الصراع: حيث إنه عندما لا يسفر التأثير على السياسة العامة من خلال الطرق الأخرى عن شيء يصبح الصراع نشاطاً سياسياً بين 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 لذلك، إنما يتحمل كلفة فوز خصمه.

د . الإقناع والتعاون: إن الإقناع هو أن يستميل أحد الأطراف طرفاً آخر ويحصل على تأييده لمواقفه أو عرضه حول قضية أو مطلب ما، بعد اقتناعه بسلامة الرأي أو القضية المطروحة عليه، أي إن أحد الأطراف يقتنع بوجهة نظر الآخر أو موقفه، بناء على حقائق معينة أو معلومات كانت غير متوافرة، أو مصالح يمكن أن تحقق لم تكن واضحة للطرف الآخر من قبل.

هـ . الفرض والأمر: وهو إصدار الأوامر والتعليقات من الأعلى إلى الأدنى في المنظمة الواحدة، ويتم عبر سلسلة اتصالات من الرؤساء إلى المرؤوسين لتوجيههم وحثهم على تأييد مواقفهم.

خصائص صنع السياسة العامة:

إن صنع السياسات العامة عمل أساسي للجهاز الرسمي وتصرف ذو صفة شرعية وعمل هادف متعمد، وانعكاس للواقع ونتيجة له، وإن عملية إعداد السياسة العامة تعكس جملة من الخصائص أهمها (الكيسي، 2008، ص 10 - 11):

1. أنها حصيلة عملية جماعية تطرح فيها الاجتهادات وتؤثر فيها الاتجاهات والأيديولوجيات، مثلما تخضع للمعرفة وللأطر النظرية وللأساليب العقلانية والتقنية.
2. أنها تناقش ثم تقر ثم تصدر عن جهات رسمية؛ كالسلطات الثلاث، الأحزاب السياسية، منظمات المجتمع المدني، المواطن.
3. أنها تتناول قضايا ومشكلات تهم المصلحة العامة، ولها طابع الشمولية، وذلك لا ينفي تناول سياسة تهم شريحة أو فئة أو جمهور واسع من المواطنين أو توجهات استراتيجية ومستقبلية.
4. أنها تتسم بالثبات والاستمرارية والديمومة في تنفيذها وفعاليتها، وأحياناً تكون ذات سقف زمني محدد أو مؤقتة أو ظرفية.
5. تتسم بالعقلانية والواقعية وتكون قابلة للتنفيذ والقياس والتقويم والتحليل.
6. الديمومة فيها ليست مطلقة، وإنما تخضع لتغير الظروف والمستجدات، والبدائل.
7. السياسات العامة تكون متوافقة مع بيئتها وما يسودها من عقائد وثقافة وقيم ملية لمطالبها وتطلعاتها.

مشاكل عملية صنع السياسة العامة:

إن عملية صنع السياسة العامة يقابلها كثير من التعقيدات، وهذا بسبب مواجهة هذه العملية الكثير من المشاكل، وكثير من المعضلات تعد جزءاً من هذه العملية، وبعضها الآخر يعد تطويراً للسياسة العامة جراء ما يفرضه عليها من تغيرات وتحولات، علاوة على أن بعضها يؤثر على كفاءة السياسات وفعاليتها.

ويمكن التطرق إلى هذه المشاكل من خلال التالي (الفهداوي، 2016)، و(لمام

وسمير، 2015، ص 151 - 153):

1. المشكلات المتعلقة بالمعلومات كعدم توفر المعلومات اللازمة لتحديد أهداف المجتمع بصورة شاملة ودقيقة، ناهيك عن تصور سلم ترتيبها، وسرية المعلومات، وصعوبة جمع المعلومات اللازمة لمعرفة كل السياسات البديلة الممكنة، وأثار كل بديل منها.
2. ضعف التغذية العكسية بسبب ضخامة الأجهزة الإدارية الحكومية وتعقد هياكلها، وعدم الاستفادة من معطيات البيئة والرأي العام، وعدم الاستفادة من وسائل الإعلام والنشر بصورة فاعلة في طرح قضايا السياسة العامة ومعالجتها.
3. القيود الدستورية التي وضعت تحديات على المؤسسات المشاركة في ممارسة السلطة، وأوجدت تفاوتات مختلفة فيما بينها على المستوى المركزي واللامركزي.
4. حجم الحكومة وعدد المشكلات التي تواجهها، والدرجات العالية من التعقيد في تلك المشكلات أو في بعض منها.
5. المنافسة إزاء المصادر والموارد النادرة، حيث تعكس هذه المنافسة تزايد ندرة هذه المصادر والموارد بالشكل الذي يجعل منها مشكلة وقضية هامة تبعث على التخوف والقلق.
6. المشكلات الشخصية لصانع القرار: كالتعامل المحدود مع القضية بحسب المعلومات المتوافرة، والتركيز المحدد على قضايا معينة وإهمال الأخرى، والمطالب والاتجاهات الشخصية التي تحول بينهم وبين العمل بدرجة عالية من الرشد.
7. إن بعض القضايا المجتمعية مستعصية على الحل، وذلك لرداءة أسلوب تشخيصها، أو لأنها تتطلب إمكانيات تفوق قدرة الحكومة، أو لأن حلها قد يثير قضايا أخرى.
8. غياب التوازن والانسجام بين أهداف السياسة العامة وبين حقيقة ما ينبغي إنجازه، فقد تلجأ الحكومة إلى إقامة مشروعات كبيرة وعملاقة، ولكنها ليست محط اهتمام المجتمع.
9. حدوث تفاوت في السلطة والنفوذ، وهيمنة جماعات الضغط والمصالح والثروة؛ مما يؤدي إلى تمييز السياسات العامة لصالحهم.

الفصل السابع

تنفيذ السياسات العامة

Public Policy Implementation

طبيعة عملية تنفيذ السياسات العامة :

هناك تعريفات عدة لعملية تنفيذ السياسات العامة، ولكننا نختصرها على الآتي:

يعرف ديجروف وكارجو (2009) DeGroff, & Cargo تنفيذ السياسات العامة بأنها: عملية معقدة التغيير، تعكس تنفيذ سياسات وقرارات الحكومة، حيث يتم تحويلها إلى برامج وإجراءات ولوائح وممارسات تهدف إلى تحسين الظروف الاجتماعية، ص47.

ويعرف الكيسي (2008) التنفيذ (implementation) بأنه تلك العملية التفاعلية (Interaction) بين الأهداف والعوائد المطلوبة والمرغوب في تحقيقها من إقرار السياسات العامة، أو تلك الأنشطة والأفعال التي تبذل من أجل ترجمتها على أرض الواقع.

إنها تتمثل بمجموعة النشاطات والإجراءات التنفيذية الهادفة لإخراج السياسة العامة أو قراراتها إلى حيز الواقع، وتقوم على استخدام المصادر والموارد البشرية والمادية والتكنولوجية في سبيل تحقيق أهداف السياسة العامة.

ولطالما تم اعتبار تنفيذ السياسات العامة كمرحلة متميزة في السياسة وعملية فريدة من نوعها تتمثل في تحويل الفكرة السياسية إلى برنامج عمل يهدف إلى معالجة المشاكل الاجتماعية (Lester & Goggin, 1998, p8).

إن استعراضنا لمختلف الأطر المفاهيمية المستخدمة في تنفيذ السياسات العامة وتحليلها يشير إلى عدد من الشروط والمستلزمات لتنفيذ السياسات الناجحة وهي (Chambers, 1993) و (Goggin , 1987):

1. أن تكون الأهداف والغايات واضحة المعالم.
2. أن يتمتع مسؤولو تنفيذ السياسة العامة وتطبيقها بكفاءة عالية.
3. تحديد الشريحة المستهدفة.
4. وجود تشريع مفهوم وواضح.
5. نشر اللوائح الاتحادية قبل تنفيذ البرامج المعنية بالسياسة.
6. وجود برنامج لمتابعة إجراءات المنفذين والإداريين.
7. مساعدة الدولة في مجال التدريب على مستوى المنفذين خلال مدة تنفيذ البرامج.
8. توفر موارد كافية.

الجهات المعنية بتنفيذ السياسات العامة :

هناك مجموعة من المؤسسات التي تتشارك في تنفيذ السياسات العامة ومن هذه المؤسسات (أندرسون، 2013، ص 132، 118). و(الكبيسي، 2008، ص 144 - 147) و(الفهداوي، 2016، ص 274 - 278). و(ليمام وسمير، 2015، ص 156 - 158):

1. السلطة التنفيذية: لا ينحصر دور السلطة التنفيذية في حقل صنع السياسة العامة، فهي السلطة الأولى في عملية تنفيذ السياسة العامة، وهي التي تتولى إعداد السياسات وتنفيذها وطرح بدائل جديدة واعتمادها، ويقع العبء الأكبر عليها في عملية التنفيذ، كما وتشرف السلطة التنفيذية في ذات الوقت على تنفيذ السياسة العامة، وتملك الحق الشرعي في محاسبة المسؤولين عن تنفيذها، ضمن أطر تشريعية.
2. السلطة التشريعية: أفراد هذه السلطة هم صناع السياسات العامة وهم مؤثرون في التنفيذ الإداري، ويضغطون على الإدارة العامة بطرق عديدة، وكلما كانت اللوائح والقوانين المصادق عليها من قبل السلطة التشريعية تفصيلية، كلما تقلصت الصلاحيات التي تتمتع بها الإدارة.

3. السلطة القضائية: إن كثيراً من أجهزة القضاء والمحاكم في النظم السياسية تقوم بالعمل التنفيذي من خلال وحدات ودوائر إدارية تتمتع بسلطة إجراء التحقيقات وتطبيق اللوائح القانونية، سواء أكانت تلك الوحدات على شكل هيئات مستقلة، أو كانت جزءاً من الإدارات العامة العادية؛ ولذلك فإن الإجراءات القضائية الموجهة بالأساس للكشف عن التلاعبات والانحرافات والتجاوزات الحاصلة في حقل الإدارة العامة وفي أجهزتها المعنية تؤثر تأثيراً مباشراً على الأداء الإداري.

4. الأجهزة الإدارية: إن الأجهزة الإدارية هي المكلفة بالدرجة الأولى بعملية تنفيذ السياسات العامة، حيث يمكنها العمل والتحرك بصورة واسعة ومرنة؛ لكونها تمارس مهمتها في إطار قوانين عامة أحياناً وغامضة أحياناً أخرى، وهذا يجعلها تقوم بأداء مهامها وإصدار السياسات العامة التنفيذية والقرارات المطلوبة في التنفيذ، بشكل غير جامد، ومرد ذلك إلى أن المشرعين يتركون التفاصيل للأجهزة الإدارية لأنها الأدرى والأعلم ولها الخبرة الكافية بذلك.

5. وسائل الإعلام: وهي تمثل قوة ذات تأثير بالغ الأهمية في عملية تنفيذ السياسة العامة؛ حيث يمكن لوسائل الإعلام المختلفة خاصة الصحافة بأنواعها أن تقوم بدور إيجابي أو سلبي في هذا الصدد.

6. الوسطاء: وهم مجموعة من الأشخاص أو الجماعات الذين تناط بهم مسؤولية معينة، من قبل المسؤولين التنفيذيين لغرض تنفيذ السياسة العامة، وقد يكونون من بعض الموظفين في الدولة، أو الموظفين المحليين، بوصفهم ممثلين رسميين.

العملية الإدارية في تنفيذ السياسة العامة :

يأتي التأكيد (DeGroff & Cargo (2009) النظري بأن تنفيذ السياسات العامة تتميز - بوصفها عملية إدارية - بتغير أشكالها وتعددتها من خلال الممارسة الإدارية، ولكن تنفيذها أيضاً يتأثر بالخلافات السياسية والاختلافات القيمة.

تعتبر العملية الإدارية عن حركة النظام الإداري وعملياته المنتظمة عبر الزمن، من خلال ارتباطه بنتائج السياسة العامة ومضمونها من جهة، وبالمنظمات الإدارية وصنع السياسات الإدارية ومدى الالتزام بها والخضوع لها من قبل المنفذين بحسب طبيعة الواقع التنظيمي للمنظمة التنفيذية من جهة أخرى، وذلك من حيث هيكلها وأساليب عملها ودعمها السياسي الذي تحوز عليه. والعملية الإدارية تتضمن مجموعة خطوات أساسية لتنفيذ السياسة العامة؛ لذا وجب التطرق إليها؛ لفهم كيفية التنفيذ التي تتطلب عدة أمور أساسية وهي (ليهام وسمير، 2015، ص164):

1. عناصر التنفيذ:

إن التنفيذ بوصفه عملية تحويل السياسة العامة إلى فعل ليس بالأمر السهل، وتشارك فيه عناصر متعددة، و تشمل على الموارد البشرية والمادية ومتطلبات الوقت والمهارات، وقد أوضح كل من «سوزان باركت S.Barrett» و «كولن فودكي C.Fudge» (1981) بأن عملية تنفيذ السياسة العامة تعتمد أساساً على الأسس التالية:

1. المعرفة الحقيقية بما يراد فعله.
2. توفير الإمكانيات والموارد المطلوبة.
3. القدرة على السيطرة وتنظيم الموارد في سبيل إنجاز الأهداف المنشودة.
4. التحقق من القدرة الإنجازية للمهام، والاتصالات بالشكل الذي يدعو نحو ضبط الأداء بشكل جيد (الفهداوي، 2016، ص279).

وعند البحث في تنفيذ السياسة العامة نجد أغراضاً عدة تؤثر فيه؛ وهي التصدي لتأثير العوامل البيروقراطية في الدولة على تنفيذ السياسة العامة من خلال شرح اختلاف وجهات النظر حيال تنفيذ السياسات، وللتدليل على العلاقة المتبادلة بين عملية تنفيذ السياسات وأداء البرنامج يتم تقييم مدى التغيير المنشود من خلال البرنامج في المجتمع Copeland & Wexler.

إن عملية تنفيذ السياسات العامة تقتضي وضع مخطط للتنفيذ يشتمل على خطوات التطبيق التي تتضمن عنصر الزمن، وعناصر البرنامج، والإمكانات البشرية والمادية المطلوبة لتنفيذ هذا البرنامج (ليهام وسمير، 2015، ص 165 - 166) وهي:

أ. البعد الزمني: إن التخطيط - كعملية - إدارية يتم في حيز زمني محدد يتراوح ما بين التخطيط طويل المدى الذي يمتد إلى أكثر من خمس سنوات، وهو غالبًا ما يكون تخطيطًا شاملاً، والتخطيط متوسط المدى الذي يتراوح ما بين سنة وخمس سنوات وهو غالبًا ما يكون تخطيطًا شاملاً، والتخطيط متوسط المدى الذي يتراوح ما بين سنة وخمس سنوات ويكون دليلًا تنفيذيًا للتخطيط طويل المدى، والتخطيط قصير المدى وهو الذي يتم في مدى زمني يقل كل عام كالموازنة السنوية.

ب. عناصر البرنامج: وهي النشاطات التي تمثل جزئيات البرنامج الذي يراد تنفيذه، وتعتمد عملية تحديد عناصر البرنامج على فصل وتجميع النشاطات أو العناصر ذات الطبيعة المتجانسة في وحدة واحدة، وهذه العملية تسهل من عملية التنفيذ.

ج. تحديد الاحتياجات وتوزيع الموارد: وذلك بتحديد الإمكانيات وتوزيعها بكفاءة صورة ممكنة، وتشمل تلك الاحتياجات كمية الموارد البشرية المطلوبة وتخصصاتها، وتحديد واجبات كل موظف في تنفيذ البرنامج، كما تشمل تعديل الهيكل الإداري إذا تطلب التنفيذ ذلك.

2. البناء التنظيمي للإدارات التنفيذية:

حيث تختلف هياكل التنظيمات الإدارية التنفيذية المعنية بتنفيذ السياسة العامة، وقد حدد «ريتشارد المور Richard Almor» أربعة نماذج رئيسية - مؤسسية مختلفة، كل نموذج منها يتصف بطريقة معينة خاصة به لعملية تنفيذ السياسات العامة، وهذه النماذج هي (الفهداوي، 2016، ص 280):

أ. نموذج إدارة النظم Systems management model: إن عملية تنفيذ السياسة العامة عبارة عن نشاط موجه ومنظم وذي أهداف مقصودة.

ب. نموذج العملية البيروقراطية Bureaucratic process model: يرى أصحاب هذا النموذج أن عملية تنفيذ السياسات العامة عملية قائمة على أسس روتينية واسعة للسيطرة على حرية التصرف.

ج. نموذج التطوير التنظيمي Organizational Development Model: ويرى القائلون على هذا النموذج أن عملية تنفيذ السياسات العامة عملية قائمة على أسس روتينية في تشكيل السياسات، فهي من اختصاصهم، وتعود إليهم بالدرجة الأولى.

د. نموذج الصراع والمساومة Model of conflict and bargaining: وفحوى هذا النموذج أن عملية تنفيذ السياسة العامة تعد محصلة للصراع والمساومات الحاصلة داخل الأجهزة التنفيذية وخارجها.

ومن بين هذه النماذج يلاحظ أن النموذج البيروقراطي يمثل التوجه التقليدي الضيق في عملية تنفيذ السياسات العامة على خلاف النماذج الأخرى التي تأخذ بالتوجه السلوكي والديمقراطي، أما نموذج الصراع والمساومة فهو الأكثر تمثيلاً في العملية التنفيذية؛ لأنه يمثل لمنطق السياسة العامة والمنطلقات المفتوحة على البيئة، هذا ولا نستبعد وجود أمثلة أخرى من النماذج التي تخضع لها الأبنية التنظيمية، تلك التي تفسر العملية التنفيذية للسياسة العامة.

3. الاستجابة القانونية:

إن بيئة تنفيذ السياسة العامة تحتوي على عدة عناصر كالممثلين والمعنيين والمنظمات الإدارية، كما تتطلب هذه العملية سلسلة من الاتصالات وشبكات ربط التفاعلات النشطة، من أجل ضم بيئة التنفيذ وربط عناصرها من خلال الاتصال القائم بين صانعي السياسة

والمنفذين، وكذا الوسطاء والباقي من الذين تحكمهم علاقة بعملية التنفيذ، وبسبب طبيعة البشر فإن الاختلافات تحصل حول السياسة العامة وتنفيذها، فبعض الدارسين يؤيد وبعضهم الآخر يعارض، ومن هنا تمارس الدولة دورها من خلال فرض تطبيق الأوامر، وجعلها نافذة بالقوة الشرعية وإذعان الأفراد لها.

الاعتبارات الإدارية في صنع السياسات الإدارية التنفيذية:

توجد محددات ذات صفة إدارية وتنظيمية وسياسية تؤثر على عملية السياسات العامة، وقد أشار إليها جيمس أندرسون وشدد على ضرورة تناول المحلل السياسي لها، وهي تالياً (أندرسون، 2013، ص 130 - 142) و(سالمة وسمير، 2015، ص 168 - 169):

- عند إقرار برنامج معين فإن المستفيدين يحرصون على أن تناط إدارة هذا البرنامج بمنظمة إدارية متجاوبة معهم ومتفهمة لمصالحهم، الأمر الذي يعكس ذلك تجاوبا مع التعامل الإداري والسياسي في تبادل المصالح.

- تتأثر المنظمات الإدارية بالقوى المؤثرة فيها تبعاً لامتلاك المؤثرين لدرجة القوة والنفوذ، كما أن المنظمات الإدارية تعمل على اتخاذ سياسات الإدارة التنفيذية، في ضوء تمتعها بالدعم الكافي من القوة والنفوذ.

- إن طبيعة أهداف المنظمة الإدارية أو رسالتها في المحيط الاجتماعي هي التي تجعل منها حائزة على الدعم الخارجي أو فاقدة له، كما أن لنمط القيادة دوراً مهماً في تقوية نفوذ المنظمة الإدارية وزيادة فعاليتها ونجاحها.

- إن صنع القرارات الإدارية يعتمد على الإطار الهرمي والتدرج الإداري من الأعلى نحو الأسفل، على عكس صنع القرار السياسي الذي يعتمد على التصويت والمناقشة، ذلك أن للهرمية في الإدارة دوراً إيجابياً في حل التعارض والتناقض.

رابعاً: أساليب تنفيذ السياسة العامة:

هناك مجموعة من الأساليب المتبعة في تنفيذ السياسات العامة وهي:

1. الانصياع والإذعان والتهديد بالعقاب:

ثمة حجة تقول إن شرعية النظام السياسة تعد عنصراً جوهرياً أساسياً لممارسة السلطة القانونية والسياسية، وقد ظهرت هذه الحجة من خلال الجانب النظري والتطبيقي في المناقشات التي تناولت هذا الموضوع، وأظهر النقاش أنه ينظر إلى السلطة الشرعية على أنها الأقدر على تحفيز الناس على الامتثال للقانون لدرجة أن الناس ينظرون إلى إنفاذ القانون باعتباره مسؤولية شرعية للدولة؛ لذلك فالأفراد بشكل ملحوظ هم أكثر استعداداً للامتثال للقانون بشكل عام.

2. الفحص والرقابة والتفتيش:

الرقابة المستمرة الفعالة ويطلق عليها الرقابة السابقة والرقابة المانعة والرقابة المباشرة، وهي الرقابة التي ترافق عملية التنفيذ، وتتم في المراحل الأولى من العمل، وقبل اكتمال التنفيذ والوصول إلى النتائج وعند الانتهاء من تنفيذ السياسات العامة، وتستهدف منع قيام الأخطاء منذ البدء، وتطبق من المسؤول المباشر أو رئيس الوحدة المخصصة لمراقبة التنفيذ، وتصحيح الخطأ بالتوجيه أو الممارسة، وقد تقتضي عملية تنفيذ السياسات العامة إنشاء بعض الدوائر المستحدثة للرقابة على متابعة تنفيذ السياسة العامة.

3. التنفيذ الاستراتيجي للسياسات العامة:

لقد دخلت حقل الإدارة العامة والسياسات العامة منظومة متعددة من المصطلحات أهمها مصطلح الاستراتيجيات، ذلك المصطلح الذي عملت المنظمات والأجهزة الإدارية على تطبيقه خاصة مع تعقد البيئة المحيطة بها وتشابكها، وفي ظل التنافسية الشديدة التي تمتاز بها هذه البيئة صار من الضروري وضع استراتيجيات مستقبلية.

وهذا ما أكده العديد من المفكرين أمثال «هنري نيكولاس Henry Nicholas» الذي أقر بأن نموذج التخطيط الاستراتيجي يوفق بين النموذج التراكمي الواقعي (والتدرجية والتراكمية تسمح بإعادة النظر في العلاقة بين الأهداف والوسائل لتسهيل السيطرة على المشكلة) والنموذج العقلاني الرشيد؛ إذ يتيح النموذج العقلاني الدراسة التحليلية الدقيقة للموارد على المدى البعيد، وكذلك للبيئة بما تتيحه من فرص وما تفرضه من واقعية بيئية، وما يرافق ذلك من معطيات ومتغيرات سياسية وقيم وتقاليد اجتماعية، وكذلك دراسة إمكانات المنظمة وقدراتها (ليام وسمير، 2015، ص171).

ويرى الباحث أنه باعتبار أن السياسة العامة هي سياسة رسمية صادرة عن سلطة شرعية فيرتب على ذلك الطاعة والإذعان لتلك السياسة من قبل أفراد المجتمع، وهذا يتوقف على التنشئة السياسية والثقافة السياسية والحزم في تطبيق مبادئ الثواب والعقاب، وقوة نفاذ القانون واحترامه، وعدم تردد الدولة في تنفيذ سياساتها العامة.

عناصر تنفيذ عملية السياسات العامة:

يجب توفير المقومات اللازمة لنجاح تنفيذ السياسة العامة في تحقيق الأهداف، ومنها:

1. مراعاة الدقة والوضوح في صياغة قرار رسم السياسة العامة، وله فوائد عدة.
2. وضوح مهمة المسؤولين عن التنفيذ وحقوق المستفيدين.
3. سهولة الفصل في المنازعات.
4. وضوح الأهمية النسبية التي يوليها المشرع للجهاز البيروقراطي.
5. توفير الاعتمادات المالية بالقدر اللازم لحين تنفيذ السياسة العامة.
6. دمج الأجهزة المشتركة في التنفيذ في هرم تنظيمي متكامل.
7. يرتبط بهذا الهرم التنظيمي قيام المشرع بتحديد أسس وقواعد اتخاذ القرارات الرسمية بواسطة البيروقراطية المسؤولة عن تنفيذ السياسة العامة.

8. يتوقف النجاح في تحقيق أهداف السياسة العامة على درجة التزام المسؤولين الحكوميين أنفسهم باحترام القانون والقيم التي تسعى السياسة العامة لتطبيقها.

9. للأحوال الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وللتأييد الشعبي والجهاهيري أهمية كبيرة في نجاح تنفيذ السياسة العامة (حسان، 2014).

كما يرى بعض الدارسين أن العملية التنفيذية هي ترجمة واقعية للسياسات العامة، وهذا يتطلب قدرًا من الكفاءة والاحترافية والخبرة والوضوح؛ فلكي تحقق هذه السياسات أهدافها ولا سيما رضا المواطن وجب توخي المتطلبات الآتية:

1. الوضوح في السياسات العامة: إذ يجب أن تكون السياسات واضحة في الصياغة لا غموض فيها، حتى يتم فهمها من طرف المنفذين، ويتسنى لهم تنفيذها بشكل جيد، مع تخصيص جميع الموارد والوسائل والأساليب اللازمة لذلك.

2. التوافق في الإطار الفكري: أي أن يكون الإطار الفكري والقيمي للسياسات العامة منسجمًا ومتطابقًا مع توجهات المنفذين والمستفيدين وقيمتهم، وألا يكون هناك تعارض في المبادئ والقيم بين صانع السياسة ومنفذها.

3. وحدة التنفيذ: أي أن تتولى جهة تنفيذية واحدة عملية التنفيذ، وأن يتم توضيح ذلك من طرف صناع السياسة مع توضيح الكيفية والصلاحيات، وألا تكون هناك ثنائية في تولي المهام ذاتها من جهتين مختلفتين.

4. الشمولية: أي التأكد من أن السياسات كلها تعامل بالأهمية نفسها، وأن الحكومة تبذل جهودًا متشابهة لتنفيذ جميع السياسات العامة على اختلاف قطاعاتها.

5. الكفاءة المهنية للمنفذين: فعلى المنفذين أن يكونوا ذوي اختصاص، ويمتلكوا من الخبرة والمهارة ما يمكنهم من التخطيط الجيد لتنفيذ تلك السياسات.

6. الانسجام والتكامل في التنفيذ: أي أن تنفيذ أية سياسة جديدة يجب ألا يؤثر سلبًا على تنفيذ السياسات العامة التي سبقتها.

7. توافر المعلومات وتكاملها: إن المعلومات هي عضد صنع السياسات العامة، فكما يحتاج إليها محلل السياسات والمسؤول عن إعدادها فإن عملية تنفيذ أية سياسة بحاجة إلى معلومات دقيقة حول تلك السياسة في حد ذاتها، وحول بيئة تنفيذها.

8. توافر مستلزمات التنفيذ: من الوقت الكافي والإطار القانوني والقنوات الاتصالية والتغذية العكسية التي تكشف عن المشكلات التي تواجه التنفيذ في حينها، قبل أن تتحول إلى أزمات يصعب التحكم فيها (ليمام وسمير، 2015، ص 172 - 173).

كما يرى الكبيسي (2008) أن مستلزمات التنفيذ الجيد والفعال للسياسات العامة تكون بوضوحها وبعدها عن الغموض، وأن تكون واقعية غير خيالية على أن يحدد سلفاً من يقوم بتنفيذها، وكيفية التنفيذ، وأن تتوفر في المنفذين الكفاءة المهنية والاختصاص، وأن يكونوا من المساندين للسياسة العامة ذاتها ومن أصحاب الاختصاص والتواصل مع الجهات ذات العلاقة، وأن يكون الإطار القيمي والفكري للمنفذين والمستفيدين منسجماً مع اتجاهات السياسة العامة، 162 - 163.

الاختلاف حول السياسة العامة كعملية سياسية والإدارة كعملية تنفيذية:

اختلف علماء السياسات العامة والإدارة بخصوص ارتباط الإدارة العامة بالسياسة، أو العلاقة بين عملية إعداد السياسة العامة وعملية تنفيذها إدارياً، وبعد الإشارة إلى أن العمليتين تتمان عبر طرق منهجية محددة، والذي يربط بينهما هو مصدر القرار سياسياً أو إدارياً.

يشار إلى أن ورد ويلسون Woodrow Wilson المولود عام 1856م أبو الإدارة العامة بسبب إسهاماته في مجال الإدارة العامة، ومن إسهاماته النقاش حول الفصل بين السياسة والإدارة، حيث إن هناك نقاشات تقول إن الإدارة تقع خارج مجال السياسة، وويلسون يدعي أن القرارات في السياسة العامة يجب أن تكون منفصلة عن إدارتها العامة، ويذكر

أيضا أن الصفقات السياسية تتم بمسائل السياسة، في حين اختصاص وهدف الإدارة التنفيذ. وبمعنى آخر يدعي ويلسون أن القرار في السياسة العامة يجب أن يكون منفصلا عن الإدارة العامة، والسياسة تتعامل مع مسائل صنع السياسة العامة، في حين أن الإدارة العامة معنية بالتنفيذ، وهذا يهدف إلى لفت الانتباه إلى الحاجة إلى إدارة فعالة، وإبقائها بعيدا عن تقلبات السياسات الحزبية، وفقا لبولينيدو (Polinaidu 2004).

كما يتم القبول بنظرية السياسة/ الإدارة التي وضعت من قبل فرانك جودنو Goodnow Frank في كتابه السياسة والإدارة عام 1900، حيث ميز فيها بين السياسة والإدارة وينظر إلى السياسة بأنها «تعبير عن إرادة الدولة»، والإدارة بأنها «تنفيذ هذه الإرادة» (Goodnow 1914).

ومع ذلك فإن بعض العلماء لا يتفق مع هذا الموقف أمثال Riggs F.W. ريجز (1961) حيث يقول: «إن ويلسون كان يدرك جيدا الترابط بين الإدارة العامة والسياسة، وأنه كان يعلم أن في الممارسة الدستورية لا يمكن رسم خط واضح بين التنظيمات السياسية والإدارية. ويدعم رأي ريجز «من قبل نيجرو Nigro & Nigro، (1965) الذي أشار إلى الفصل بين السياسة والإدارة العامة التي يدعي ويلسون بأنها خيالية، ووفقا لنيجرو فإن الفصل بين السياسة والإدارة لا يعني اختفاء السياسة، ولكن يتم تغليف السلوك الإداري في سياق سياسي. إن دراسة الإدارة العامة المستمدة من دراسة السياسة يمكن تمييزها عنها، ولكن لا يمكن فصلها «ثوابتها وحقائقها» مطلقاً. واختتم بأن أسس الإدارة العامة «هي تلك المبادئ العميقة والدائمة المستمدة من السياسة».

كما بين ابليبي (Appleby 1947) في كتابه الموسوم بالسياسة والإدارة، عام 1949، أن الإدارة العامة تسهم بصنع السياسات العامة وجزء من العملية السياسية. ووفقا لبولينيدو Polinaidu فإن علماء الإدارة الجدد يعتقدون أن نظريات الإدارة العامة الجديدة تؤكد على أن الإداريين العاملين هم مسؤولون أيضا عن صنع السياسات العامة، وقد أظهرت نظرية الاختيار العام والإدارة العامة أيضا بوضوح أن عقيدة الأب المؤسس (ويلسون) بشأن

انفصال السياسة عن الإدارة غير ذي جدوى اليوم، لقد سلطت الأضواء على الاتجاه الجديد الذي يؤمن بالتكامل بين الإدارة والسياسة في العصر الحالي.

ويرى الباحث أن النظام السياسي يؤدي وظائف عدة، وهي: تحديد أهداف الدولة المتمثلة بتحقيق الرفاهية والأمن، وتعبئة قوى المجتمع لضمان مساهمة أفراده في تحقيق هذه الوظائف المعنية بالرفاهية والأمن، ودمج العناصر التي يتألف منها الشعب وتوحيده، لتعزيز عناصر الوحدة الوطنية في الدولة، ومن ثم تأمين مصالحها وإنجاز أهدافها، والملاءمة بين ممارسة العمل السياسي والإداري، مع الحفاظ على القواعد الدستورية والقانونية، لتحقيق العدالة والإنصاف بين أفراد المجتمع.

لقد مرت العلاقة بين السياسة والإدارة العامة بمراحل تبعية الإدارة العامة وخضوعها للسياسة، ثم انتقل الأمر إلى مرحلة فصل السياسة عن الإدارة العامة، فإلى مرحلة التكامل والاندماج بين السياسة والإدارة والاعتدال بينهما، وأدت عيوب فكرة تعلق الإدارة العامة بالسياسة بالتبعية إلى ظهور حركات تقويمية في العالم تقتضي فصل السياسة عن الإدارة العامة، وأخذ مفهوم الفصل بين السياسة والإدارة يتلاشى بعد الحرب الكونية الثانية حيث تأصل نظام الكفاءة وتناقصت وطأة الميل الدكتاتوري للسياسة والسلطات أمام تداول مفاهيم الديمقراطية، وتزايد أهمية الوظيفة التي يلعبها الموظفون الإداريون من خلال مشاركتهم في صنع السياسات العامة.

إن العلاقة بين السياسة والإدارة العامة علاقة وثيقة جداً؛ فالإدارة العامة كعلم انبعثت وتقدمت في تخصص العلوم السياسية أولاً، ولكن لا ينكر أحد أن لتخصص الإدارة والعلوم الأخرى لها الفضل أيضاً.

صعوبات عملية تنفيذ السياسة العامة:

وضع السياسات العامة ليست سوى الخطوة الأولى للمساهمة في نجاح السياسات في إيصال الخدمات التي يجب تنفيذها على نحو فعال، كما يشار في ذات الوقت إلى التحديات التي تواجه التنفيذ، تلك التي تسمى «معيقات التنفيذ» ويمكن أن تكون متجذرة في مجموعة متنوعة من الأسباب؛ وهي:

1. معارضة من أصحاب المصلحة الرئيسيين.
2. عدم كفاية الموارد المالية والبشرية.
3. عدم الوضوح بشأن المبادئ التوجيهية التشغيلية، والتخبط في العلاقة بين المؤسسات الصانعة للسياسة العامة والإدارات المنفذة.
4. عدم تحديد المسؤوليات والأدوار والصراعات التي تقع لتنفيذ السياسات، وعدم وضوح الأهداف السياسية وبعدها عن الواقع، وعدم تطابقها مع أساسيات القيم العامة للمجتمع.
5. انعدام التنسيق والتعاون بين الأطراف المسؤولة عن التنفيذ، وقلة الإدراك التخطيطي، وقلة الخبرة والكفاءة التنفيذية لدى مسؤولي المؤسسات التنفيذية الميدانية.
6. عدم وجود الحافز أو الإرادة السياسية.

ولمعالجة معوقات التنفيذ وصعوباته يجب على الجهات المعنية تقييم السبب الجذري لهذه المعوقات، ووضع استراتيجيات هادفة لمعالجة كل معوق منها وبالتعاون مع جميع الأطراف المعنية بالتنفيذ، وذلك منذ عمليات وضع السياسات العامة وتنفيذها، وأثناء الرقابة والتقييم، كما ينبغي أن يتم تقييم مستمر لها حتى تتم معالجتها، واتخاذ القرار المناسب من قبل مسؤولي المؤسسة السياسية، وكعملية مستمرة خلال التنفيذ من قبل الجهات الفاعلة الرئيسية لمواجهة المعوقات التي تأتي عبر سياقات التنفيذ، تلك التي تواجه ضغوطاً من الأطراف المعنية، وكذلك المعارضة للسياسة العامة (Health Policy Project, 2014).

ومن الجدير بالإشارة إلى أن دافعية التنفيذ وتدفق المعلومات، وتوازن القوى والموارد بين أصحاب المصلحة تؤثر على عمليات تنفيذ السياسات، وفي نهاية المطاف يجب التغلب على المعوقات والحواجز من خلال الالتزام والمثابرة في تنفيذ السياسة العامة (Bhuyan, Jorgensen, and Sharma. 2010).

ويرى بعض الدارسين أن عملية التنفيذ تواجه عراقيل عدة وصعوبات جمة، وهذا شيء منطقي نظرًا لما يكتنف العملية من تعقيدات ورصد للإمكانات البشرية والمالية، وهذا يختلف باختلاف النظم الحاكمة وطبيعة السياسات العامة. ومن أهم هذه الصعوبات غموض العلاقة بين الأجهزة المخططة والأجهزة المنفذة؛ أي بين القادة السياسيين والإداريين، وغموض أهداف السياسة، وعدم واقعيتها، وضعف الوعي التخطيطي ونقص الكفاءة الإدارية، ونقص الموارد المالية والإدارية والفنية اللازمة للتنفيذ، وضعف التوعية الاجتماعية بالسياسة العامة أو برنامج تنفيذها، مما يؤدي إلى مقاومتها وعدم الالتزام بها، وغياب التنسيق ونظم الاتصال الفعالة بين الأجهزة المنفذة، وتعدد الجهات المسؤولة عن التنفيذ وتعدد صلاحياتها، ومن مشاكل التطبيق ضعف الاهتمام بالوقت وإدارته وتدخل الجماعات المصلحية بالتهديد والابتزاز، الوساطة والمحسوبية والانتهازية واللامبالاة والاختلاس وعدم الشعور بالمسؤولية (ليمام وسمير، 2015، ص 180 - 183).

وكما جاء في الدليل التدريبي لرسم وتحليل السياسات العامة (2015) فإن أهم معوقات تنفيذ السياسات العامة وأبرزها هي:

1. غياب خطة واضحة لعملية التنفيذ ومتطلباتها الأساسية.
2. شح الموارد المالية والمتطلبات المادية اللازمة للتنفيذ.
3. ضعف الاهتمام بتهيئة المتطلبات المؤسسية للأجهزة التنفيذية المعنية بالتنفيذ.

الفصل الثامن

تقويم السياسات العامة

غالباً ما تُهمل هذه المرحلة من العملية السياسية، ولا تأخذ حقها من التقييم على الرغم من أنها مرحلة مهمة جداً، والتقييم يمكن الحكومة من معرفة ما إذا كانت السياسات العامة قد حققت أهداف السياسة أم لا، وتقييم السياسات العامة يمكن أن يأخذ الطريقة المعيارية أو التجريبية، ومن المعيارية أن يُؤخذ بعين الاعتبار القيم والمعتقدات والمواقف من المجتمع عامة، ومن التجريبية أن يُنظر في محتويات السياسات العامة وتنفيذها ودراسة آثارها على المستفيدين.

ويُعدُّ تقييم سياسة التخفيف من حدة الفقر مثلاً جيداً لتقييم السياسات التجريبية، وتختص هذه المرحلة من العملية السياسية في محاولة تحديد تأثير سياسة التخفيف من حدة الفقر على ظروف الحياة الواقعية، كما أنه يركز على تقدير أو تقييم السياسة، بما في ذلك محتوياتها وتنفيذها وآثارها بصفة عامة، والتقييم لا يحدث في جميع مراحل العملية السياسية غالباً، وإنما فقط في المرحلة الأخيرة؛ لأنها تمثل النشاط الوظيفي، وأفضل طريقة لمقيمي السياسة دراسة المتضررين من هذه السياسة؛ ولهذا السبب لا يمكن مناقشة تقييم السياسات العامة دون الإشارة إلى تأثيراتها السياسية.

إن تأثير مخرجات ونتائج السياسة العامة مرتبط بمجموعة من المتغيرات، ويقصد بمخرجات السياسة تلك الأشياء التي تفعلها وتقوم بها الحكومة؛ مثل توفير الأدوية في المستشفيات وبناء المدارس، والبنية التحتية، وبناء الطرق وغيرها، لكن في الوقت ذاته نشعر

بالقلق من نتائج السياسات العامة وربطها بالمتغيرات في البيئة، أو مع النشاطات الناجمة عن العمل السياسي في إنجاز أية سياسة وقياسها وتقييمها، ونحن بحاجة ليس فقط إلى تحديد ظروف الحياة الواقعية، وإنما التي حدثت بالفعل مثل الانخفاض في معدل البطالة أو الانخفاض في معدل وفيات الرضع، وربطه بالإجراءات السياسية العامة، وليس بعوامل أخرى، مثل القرارات الاقتصادية الخاصة وغيرها (Taiwo،2015).

لقد بدأت جهود تقييم البرامج والسياسات بمفهومها العلمي بعد الحرب العالمية الثانية للوقوف على نتائج البرامج الاجتماعية والاقتصادية التي أعقبت الحرب ومخرجاتها، تلك التي كانت تمول عن طريق القروض أو المنح والمساعدات، وكانت الدول والمنظمات تحرص على معرفة مدى تحقيقها لأهدافها المرسومة لها، وقد تطور مفهوم التقييم عبر ممارستها في قطاعات تنموية ومؤسسية مختلفة استخدمت فيها المقاييس الفنية، والنماذج والاجتهادات، ثم البحوث والدراسات التي تسبق التطبيق، ثم ترافقه وتعبه، ولإيجاز أهم ما قيل حول تعريف تقييم السياسات العامة التي تبرز اختلاف وجهات النظر حول مضمونه ومحتواه أشير إلى الآتي (الكبيسي، 2008، ص 169 - 170):

- العملية التي يتم من خلالها التأكد من مدى تحقيق السياسات العامة لأهدافها المحددة لها.
- العملية التي تطبق فيها مناهج البحث والقياس للتأكد من فعالية السياسات العامة وكفاءتها.
- حصيلة المسح والاستقصاء لقيمة ما تحققه البرامج التي تطرحها السياسات العامة وأهميته.
- هو توظيف للمعايير والمؤشرات الكمية والنوعية وتطبيقها على مخرجات السياسة العامة.
- هو استخدام المناهج العلمية لتقدير مستوى التنفيذ للمشروعات والبرامج التي تطرحها السياسات العامة.

- هو تطبيق المناهج والمهارات والأحاسيس للوقوف على عوائد السياسات العامة لدى جمهورها.

- هو جمع المعلومات عما تم تنفيذه لتعزيز صنع السياسات العامة المستقبلية.

- هو كشف لنقاط القوة والضعف المرافقة لعملية صنع السياسات العامة وتنفيذها.

- هو فحص الأنشطة والقرارات المترجمة للسياسات العامة، وذلك للوقوف على فعاليتها وكفاءتها وآثارها من وجهة نظر أطرافها المشاركة في تنفيذها والمستفيدة من عوائدها.

أهمية تقويم السياسات العامة:

تعددت تجارب تقييم السياسات العامة عبر تاريخها الطويل؛ فالسياسيون يهتمون بشكل مباشر بالمدى القصير لرغبات ناخبهم، وفي الحقيقة فإن التقييم العلمي للسياسات العامة قد يعمل على تعظيم مصالح الناس على المدى الطويل، وهو في كثير من الأحيان يطفى غضبهم على المدى القصير، وقد يُخرج السياسيون في المدى القصير بسبب هذا الغضب. وبالمحصلة فإن السلوك السياسي هو استجابة من قبل النخب السياسية للمواطنين، وهو جزء لا يتجزأ وسمه أساسية من سمات النظم السياسية الديمقراطية، ويجب ألا يُتعامل معه باستخفاف، أو على أنه مصدر إزعاج، بل على أنه من واقع العمل السياسي الديمقراطي. ويرى King وآخرون (2007). أن تقييم السياسات العامة له مبرراته وفوائده وإيجابياته التي نورد منها ما يلي:

- التقييم هو فرصة نادرة لمعرفة المزيد عن تحسين السياسات العامة.

- التقييم يستثمر ويوفر قدراً كبيراً من الوقت والمال والجهد في البرامج الحكومية.

- والتقييم يحدد أن السياسة العامة تجري دون تأخير في تنفيذ البرنامج.

كما يرى الكيسي (2008) أن هناك مجموعة من الأسباب والفوائد لأهمية تقييم السياسات

العامة وهي:

- لكيلا تستمر السياسات الفاشلة التي ثبت عجزها ومحدودية نتائجها.
- وقد لا تكون الجهات المنفذة والمشرفة على السياسات العامة وبرامجها عارفة بهذا الفشل أو العجز بحكم انشغالها بالمهام التنفيذية على مختلف المستويات والوحدات.
- وأما الفوائد المترتبة على التقييم الخارجي والعلمي والتخصصي فنذكر منها الآتي:
- للتأكد من أن المشروع أو السياسة العامة تصب فعلاً في تحقيق الصالح العام، وأن عوائده عامة ليست محدودة لنطاق جغرافي ضيق أو لقلة من الأفراد.
- لمعرفة الجدوى الاقتصادية للسياسة العامة والعوائد المتحققة على ما ينفق عليها من مبالغ؛ لكي يُضاعف الإنفاق عليها أو يقلص، أو يراجع الخلل في عملية التنفيذ أينما وجد.
- للتعرف على مدى النجاح الذي تحقق في معالجة المشروع أو السياسة موضع التقييم، للمشكلة التي وجهت لحلها، وكذلك التعرف على الآثار الإيجابية والسلبية التي رافقت تطبيقها وتنفيذها.
- التأكد من أن الأهداف والمعايير المستخدمة في تقييم البرامج والسياسات هي نفسها التي اعتمدت عند صياغتها، وأن صلاحيتها لا تزال قائمة، أو أن هناك حاجة لتطويرها.
- وقد يكون التقييم العلمي والموضوعي للأنشطة الفنية والوظيفية فعالاً وجيداً، غير أن الإفرازات والآثار الجانبية السياسية أو البيئية أو المجتمعية غير متطابقة وليست إيجابية، ص 173 وما بعدها.
- ويرى الباحث أن التقدم الحاصل في أساليب الأنظمة السياسية قد تغير وأصبحت السياسات مراقبة من قبل هيئات حكومية داخلية وإدارات مستقلة أحياناً، كما أن مؤسسات المجتمع المدني تراقب وتشارك في الرقابة مع النقابات والجهات الأهلية الأخرى ووسائل الإعلام المختلفة، وخصوصاً وسائل التواصل الاجتماعي التي أصبح لها دور فاعل في

إيصال رسائل إلى الجهات المعنية في ضبط النفقات وتحسين الأداء وتطوير الخدمات، وبناءً عليه لم يعد المجتمع متهيئاً للموافقة على الحكم الذاتي كمبدأ لتقييم برامج السياسات العامة؛ فغالبية كان ينهض على حسابات خاصة سياسية واقتصادية واجتماعية شخصية أو ذات منفعة محدودة بعيدة عن الواقعية وحاجة المواطنين، وذلك لاتباع أسس علمية منطقية يمكن التعويل عليها في حساب كلفة السياسات العامة.

أساليب تقويم السياسات العامة ومؤثراته:

تعتبر السياسات العامة أداة شديدة الأهمية تعتمد السلطات العامة حلّ معضلة اقتصادية أو اجتماعية معينة، أو للحصول على نتيجة يرغب فيها المجتمع، ويتعذر بلوغها بشكل تلقائي من دون تدخل الحكومة، وتتطلب عمليّات صياغة السياسات العامّة وتنفيذها بشكل فعّال على أرض الواقع وتقييم تأثيراتها المباشرة والثانوية في الأفق المنظور وعلى المدى البعيد توفير مجموعة من الشروط السياسية، والمؤهلات المؤسسية، والقدرات الفنية، والجهود التواصلية بهدف تحقيق الفائدة القصوى للمواطنين.

بيد أن الحكومات تتولى صياغة عدد كبير من السياسات المالية والاقتصادية والاجتماعية وتنفيذها على غرار سائر الحكومات حول العالم، إلا أن كثيراً من الغموض يشوب عمليات إعداد تلك السياسات، وقد تتعرض إلى تشوهات عند تنفيذها نتيجة طبيعة الأجهزة البيروقراطية بشقيها المركزي والمحلي، ونادراً ما تخضع إلى أي تقييم دقيق وموضوعي لتكلفته المالية وآثاره الاقتصادية والاجتماعية والبيئية كما يراها الحسن (2014).

ولعله من المفيد تحديد مفهوم تقويم السياسات العامة؛ فالتقويم هو دراسة لغرض تقدير البرنامج القائم وبيان مدى قدرته على إكمال أهدافه وتحقيقها، كما ويعرف بأنه تحليل منظم لمخرجات البرنامج، ويعنى بتحديد الفروقات في المعلومات القبلية والبعديّة، وما يحصل في وضعية البرنامج، ومن ثم تفسيرها في ضوء استخدام المقاييس والمعايير الإحصائية

اللازمة، كما قدم داي Dye مفهومًا آخر وهو أن تقييم السياسة العامة يعني تقديرًا لأثر السياسة العامة (الفهداوي، 2016، ص 310 - 311).

كما يوجز الكبيسي (2008) أهم ما قيل عن تعريف تقويم السياسات العامة التي تبرز اختلاف وجهات النظر حول مضمونه ومحتواه لدى نفر من العلماء؛ فتقويم السياسات العامة عند هؤلاء يعرف بما يلي (الكبيسي 2008، ص 169 - 170):

- العملية التي يتم من خلالها التأكد من مدى تحقيق السياسات العامة لأهدافها المحددة لها.

- العملية التي تطبق فيها مناهج البحث والقياس للتأكد من فعالية السياسات العامة وكفاءتها.

- حصيلة المسح والاستقصاء لقيمة ما تحققه البرامج التي تطرحها السياسات العامة وأهميتها.

- هو توظيف للمعايير والمؤشرات الكمية والنوعية وتطبيقها على مخرجات السياسة العامة.

- هو استخدام المناهج العلمية لتقدير مستوى تنفيذ المشروعات والبرامج التي تطرحها السياسات العامة.

- هو تطبيق المناهج والمهارات والأحاسيس للوقوف على عوائد السياسات العامة لدى جمهورها.

- هو جمع المعلومات عما تم تنفيذه لتعزيز صنع السياسات العامة المستقبلية.

- هو كشف لنقاط القوة والضعف المرافقة لعملية صنع السياسات العامة وتنفيذها.

- هو فحص الأنشطة والقرارات المترجمة للسياسات العامة، وذلك للوقوف على فعاليتها وكفاءتها وآثارها من وجهة نظر أطرافها المشاركة في تنفيذها والمستفيدة من عوائدها.

ويرى Malpass (2006) أن عملية التقويم هي عملية علمية ذات أساليب إحصائية وأدوات متعددة للوصول إلى اختبار وفحص برامج السياسة العامة. ومن المعروف أنه كلما توافر المزيد من المعلومات حول الاحتمالات التجريبية للنتائج والمتغيرات المرتبطة بتقييم السياسات العامة وإدارتها المختلفة وتشكيلة الاستراتيجيات المتبعة يمكن عندها استخدام تطبيقات ونماذج تقييم السياسات العامة، لزيادة صقل رؤية الباحثين حول النماذج التقييمية التي تكون مفيدة لتطوير مناهج أكثر فعالية في تقييم السياسات الواقعية من خلال الممارسة. وهناك طرق عدة يمكن استخدامها لتقييم السياسات العامة من خلال مؤشرات التقييم الرئيسية، ومعرفة مدى تقدم سير البرنامج التنفيذي للسياسات العامة باعتباره أساساً لتقييم النتائج الملموسة. كما تتناول تلك الطرق تقييم مدى فعالية عمليات السياسة العامة وكيف نفذت البرامج.

وإذا ما كانت هناك فجوات بين النتائج المتحققة التي تم التخطيط لها ودراسات تقييم أثر السياسات، لمعرفة إذا ما كانت التغييرات الحاصلة من الرفاه هي في الواقع بسبب البرنامج أم بسبب عوامل أخرى (Khandker, Koolwal, & Samad, 2010).

ويمكن إجراء نهج التقييم هذا باستخدام الأساليب الكمية (جمع البيانات والمسح أو المحاكاة) قبل أو بعد تنفيذ برامج السياسة العامة، وتقييم توقعات تأثير البرنامج باستخدام البيانات قبل مباشرة العمل بالبرنامج، في حين يتناول التقييم اللاحق للنتائج بعد تنفيذ البرامج، والمقارنات هي نوع من التقييم اللاحق لأنها تدرس آثار البرنامج من خلال الفرق في النتائج قبل وبعد تنفيذ البرنامج.

ويرى (الكيسي، 2008، ص 175 - 176) أن هناك أنواعاً مختلفة من التقويم وهي:

أ. التقويم الذي يسبق البدء بالتنفيذ ويسمى الابتدائي أو التمهيدي (Initial Evaluation).

ب. التقويم الذي يرافق التنفيذ، ويتم أثناء مراحلها (Formative Evaluation) وهو يركز على العمليات.

ج. التقييم النهائي أو الإجمالي (Summative Evaluation)، وهو الذي يتابع المراحل من بدايتها إلى نهايتها، ويستمر حتى الوقوف على النتائج والآثار النهائية، وغالبًا ما يطلق عليه التقييم الشامل، وسمي بالشامل لكونه يشتمل على تقييم العناصر الرئيسة التالية:

المحتوى (Content) المدخلات (Input). العمليات (Processes) النتائج (Product)؛ ولذلك يرمز للتقييم الشامل بالحروف (CIPP) لاشتماله على العناصر الأربعة التي تتباين في نوع المعلومات التي يوفرها التقييم أو يتطلبها، وذلك على النحو الآتي:

- تقييم المحتوى: يوفر المعلومات المتعلقة بالمطالب والاحتياجات التي ساهمت في بلورة المضمون وتشكيل الأهداف.

- تقييم المدخلات: يوفر المعلومات حول حجم الدعم المادي والمعنوي، ومدى توفر المستلزمات المطلوبة لتحقيق الأهداف.

- تقييم العمليات: يوفر المعلومات حول الأنشطة والتفاعلات ونقاط القوة والضعف التي تنجم عنها.

- أما تقييم المخرجات: فيوفر المعلومات حول مواصفات السلع أو الخدمات، ومدى استجابتها للمطالب والاحتياجات التي بلورت الأهداف لهذه السياسات العامة، وتقدير مدى الدقة والجودة التي تحققت بها، أو مدى الرضا من قبل المستهدفين أو عدمه.

وبخلاف التقييم الجزئي الذي يركز على إحدى هذه العناصر فإن التقييم الشامل يتناول جميع العناصر مجتمعة، ويرى الفهداوي (2006) أن هناك أنماطاً أخرى لمنهجية التقييم المستخدم في عملية التقييم، منها (الفهداوي، 2016، ص 318-319):

1. التقييم المتقدم أو تقييم السياسة العامة: ويعنى بدراسة الجدوى قبل اتخاذ القرار، ويمثل التصريح ببدء العمل بالسياسة العامة، ويمثل الأداة الارتكازية في التخطيط

- لغرض الحصول على المعلومات اللازمة ضمن مستوى صنع السياسة العامة.
2. التقييم الاستراتيجي: وهو النوع الأدنى من سابقه، ويمكن اعتماده في سبيل تحديد فاعلية التنفيذ والتعديل والتحسين لردم الفجوة بين الأداء والتخطيط، وإجراء التقييم الشامل للبرنامج في ضوء مؤثرات الكفاءة والفاعلية.
 3. تقييم عمليات تنفيذ البرنامج: وهذا النوع يتم بصورة مستقلة أو مشتركة مع غيره من أنواع التقييم الأخرى، ويرتكز على تحليل العمليات التنفيذية للبرامج من حيث الاستراتيجية وعمليات التشغيل والتكاليف والتداخلات بين المستفيدين من البرنامج ومنفذه.
 4. تقييم الفاعلية: وهو معني بتقييم قدرة البرنامج على تحقيق أهدافه الأساسية التي أقيم من أجلها.
 5. تقييم الكفاءة: وهو معني بتقييم الدرجة التي تحافظ فيها السياسة العامة على أقل نفقة ممكنة كمؤشر اقتصادي يتفق ومنطق تقديم الخدمات العامة في الوسط الاجتماعي.
 6. تقييم النتائج: وهو المعني بقياس النتائج وآثار البرنامج السلبية والإيجابية على مجموعة المستفيدين، وكشف المؤثرات والمسببات المباشرة وغير المباشرة المرتبطة بتلك الآثار والنتائج الناجمة عن البرنامج.
- وهناك ثلاثة أنواع من الأسئلة في عملية تقييم السياسات العامة حسب (Morra - Imas, Morra & Rist, 2009) وهي:
- أولاً: الأسئلة الوصفية: ويسعى لتقييم وتحديد ما يجري على أرض الواقع، وما يصف العمليات والظروف والعلاقات التنظيمية، ووجهات نظر أصحاب المصلحة.
 - ثانياً: الأسئلة المعيارية: تقارن وتقيم ما يحدث وما يجب أن يحدث، وتقيم الأنشطة والأهداف إذا ما تم إنجازها، ويمكن أن تنطبق الأسئلة المعيارية على المدخلات والأنشطة والمخرجات والنواتج.

- وأخيراً أسئلة السبب والنتيجة: وتتناول تقييم الأسباب والنتائج، وتحاول تقييم ما يجعل الفرق والتدخل في النتائج أفضل.

تقويم السياسات من خلال المقاييس والمؤشرات:

إن النظر إلى دول مختلفة لديها سياسات ولوائح تنظيمية متنوعة عن مؤشرات الأداء التنظيمي يمكن أن تسهل المقارنة بين تلك الدول والمساعدة في تعلم كيفية تحسين الأداء التنظيمي للسياسات العامة المختلفة. ومن ثم سيكون من السهل تلخيص آثار السياسات العامة لدى مختلف النظم وإجراء مقارنات على نطاق واسع ومشارك من مستويات جودة أداء الأنظمة السياسية التي تتطلب طريقة مجدية من الناحية التحليلية، وبعد محاولة إيجاد مقياس واحد للأداء التنظيمي لجميع البرامج على السواء، ومن بينها برامج الأنظمة السياسية - فقد برزت سلسلة من التحديات النظرية والعملية، ومن أجل مواجهة تلك التحديات العملية هناك أربع طرق مفاهيمية أساسية لإيجاد مؤشرات من شأنها أن تسمح للمختصين الجمع والمقارنة بين نتائج السياسات العامة وتقييمها، ومن هذه المؤشرات (Coglianese, 2012):

1. نسب فاعلية التكلفة: وهو تقييم يعتمد على اقتصاديات تنفيذ السياسة العامة؛ أي مفاضلة كفاءة الإنفاق وفاعلية التنفيذ؛ بمعنى معادلة التكلفة بالمنفعة أو العائد منها، وتتضح أهمية هذا التقييم في أوقات الانكماش أو الأزمات الاقتصادية، ويستعمل في هذا النوع من التقييم معدلات تحليل الكلفة والجدوى، وذلك بغرض زيادة المحصلات وتعظيم الفائدة من تكاليف محددة أو تخفيض الكلفة مع الحصول على ذات الدرجة من النتائج المحددة للبرنامج.

2. نسب الفوائد والتكاليف: هو أسلوب تحليل التكلفة - الفائدة، ويقوم على تحليل أساس افتراض أن تخفيض كلفة البرنامج الحكومي/السياسات العامة عملية مطلوبة، وهذا المعيار وحده يؤدي إلى إغفال الفوائد غير الاقتصادية الناتجة عن

تلك التكلفة، وهذه عملية منهجية يمكن من خلالها احتساب فوائد السياسة العامة وتكلفتها والمقارنة بينها، وتهدف تلك العملية إلى تحليل التكلفة والفائدة من خلال تحديد ما إذا كانت ثمة جدوى للسياسة العامة، ومهما يكن الأمر فإن هذا الأسلوب يوفر مرتكزاً يمكن من خلاله المقارنة بين السياسات العامة، وتستند هذه العملية على المقارنة بين التكلفة الكلية المرتقبة في مقابل الفوائد الكلية المنتظرة، لتحديد ما إذا كانت المنافع تزيد على التكاليف.

3. **الفوائد الصافية:** وتعني استغلال أقصى انتفاع من الفوائد الصافية المترتبة على برامج السياسات العامة، ويمثل تحليل أثر السياسات العامة والأثر الاجتماعي لتدابير السياسة العامة الرئيسية أداة مهمة لتأمين الانتفاع بالفوائد الصافية، وتحقيق أقصى قدر ممكن من الفوائد الصافية التي يمكن أن تولدها هذه السياسة التي تعود بالمنفعة على المجتمع، وهو ما ينوه إليه المختصون بتوزيع الموارد بطريقة تتسم بالكفاءة. ويعني ذلك أن المنافع التي يستفيد منها المجتمع بأقصى درجة، تعني أن يستفيد فرد أو مجموعة أفراد في المجتمع دون تضرر أفراد المجتمع الآخرين.

4. **العائد على الاستثمارات الحكومية:** وهو التعرف على العائد من استثمار السياسات العامة من خلال مقارنة تكاليف برامج السياسة بعوائدها، ويعتبر ذلك معياراً للحكم على كفاءة السياسة وتقرير مدى توافقها مع أهدافها، وقياس مدى فاعلية برامج السياسة العامة ومساهمتها في تلبية الاحتياجات المعنية.

ويظل التقويم عن طريق المقاييس المباشرة وغير المباشرة أو النموذجية والخاصة ممكناً لقياس الأداء المتحقق من تنفيذ بعض السياسات العامة أو برامجها وخدماتها، ومدى قربها أو بعده عن الأداء النموذجي، كأن يقيم أداء الإدارات التي توظف الإدارة الإلكترونية في إنجاز بعض المعاملات كإصدار جوازات السفر أو رصد المخالفات.

أما أهم المؤشرات (Criteria) التي تُوظف لجمع المعلومات حول مخرجات السياسات العامة بعد تنفيذها فتكاد تكون هي نفسها التي استخدمت في عملية صنع السياسات، وهذه المؤشرات هي لـ (Dunn(2015):

1. الفاعلية (Effectiveness): وتستهدف الإجابة عن التساؤل التالي: هل المخرجات وما ترتب عليها من قيم مضافة قد تحققت فعلاً أم لا؟

Has a valued outcome been Achieved?

والتقييم يتم من خلال مراجعة الوحدات الخدمية المكلفة بالتنفيذ

2. الكفاءة (Efficiency): ومن خلالها يمكن الإجابة عن التساؤل التالي: ما حجم الجهد الذي تطلبه تحقيق المخرجات المُقيّمة؟

How much effort was required to achieve a valued outcome?

3. الكفاية (Adequacy): وتجب عن التساؤل التالي: إلى أي حد أسهمت المخرجات المتحققة في حل المشكلة المستهدفة من السياسة العامة؟

To what extent does the achievement of a valued outcome resolve the problem?

وعادة ما تتم المقارنة بين التكاليف الثابتة للمشكلة قبل صدور السياسة وتكاليف الفاعلية للمشكلة بعد تنفيذ السياسة.

4. المساواة (Equity): وتتطلب الإجابة عن التساؤل: هل الكلفة والمنافع قد توزعت بين الفئات المختلفة بالتساوي؟

Are costs and benefits distributed equitably among different groups?

وتستخدم هنا عادة معادلة «باريتو» أو ما يمثّلها من معادلات.

5. الاستجابة (Responsiveness): وتجب عن تساؤل مفاده هل تلبية مخرجات السياسة المطالب والاحتياجات أو تستجيب لخيارات بعض الجماعات؟

Do policy outcomes satisfy the needs, preferences, or values of particular groups?

ويمكن الاعتماد هنا على مسوحات الجمهور ومدى تطابقها وانسجامها مع مفردات السياسة العامة.

6. الملاءمة (Appropriateness): وتجب على تساؤل مفاده هل الأهداف والمخرجات المرغوبة تستحق المتابعة، وهل فوائدها ذات قيمة؟ (الكبيسي، 2008، ص 180 - 182).

المشاركون في تقويم السياسات العامة:

تتعدد القطاعات التي تشارك في تقويم السياسة العامة أثناء التنفيذ وبعده تبعاً للمجالات التي يتم فيها التنفيذ، ويشارك في هذا التقويم المؤسسات الحكومية والبيروقراطية المعنية ومؤسسات المجتمع المدني المتخصصة في المجالات المعنية بالسياسات العامة، إضافة إلى مراكز الأبحاث والدراسات العلمية والجامعات أحياناً، وقد برزت ضرورة التقويم بعد مواجهة معوقات ومشكلات تحد من نجاح نتائج السياسات العامة، مما أدى إلى إقرار تقويم السياسات العامة في معظم الدول لمعرفة أن نتائج هذه السياسات قد حققت أهدافها المرسومة.

أولاً: الجهات الحكومية: وتقوم جهات حكومية تشارك في عملية تقويم السياسات العامة والرقابة عليها، وهي (Ikelegbel 1996):

1. السلطة التشريعية والمؤسسات الشورية:

إن السلطة التشريعية والمؤسسات الشورية تقوم بسن التشريعات والقوانين واللوائح التي شكلت برامج السياسة العامة، ومن ثم تقوم بتحديد محتوى السياسات العامة ومداهها وتوقيتها، وتحديد جهات التنفيذ ومصادرها، ومستوى التمويل. وإضافة إلى ذلك فإن معظم الهيئات التشريعية أيضاً لها صلاحياتها الدستورية في الإشراف والمراقبة، ومراجعة البرامج السياسية من خلال توجيه الأسئلة والاستجابات ومناقشة السياسات العامة التي قد تؤدي أحياناً إلى حجب الثقة البرلمانية عن الحكومة أو الوزارة المعنية بصناعة السياسة أو تنفيذها.

2. السلطة التنفيذية:

وتتضمن السلطة التنفيذية الرئيس والوزراء وكبار المسؤولين السياسيين والمستشارين والمساعدين، وهذه السلطة لديها المسؤولية والقدرة على تنفيذ السياسات العامة، وهي تمتلك نفوذاً هائلاً من مرحلة البداية وهي وضع السياسات العامة وتنفيذها ومراقبة أدائها وتقويمها وتعديلها من خلال سلطاتها ومسؤولياتها وأنشطتها.

3. السلطة القضائية:

السلطة القضائية لا تبادر أو تقترح السياسات العامة، كما أنها لا تنفذ السياسات العامة، لكنها عوضاً عن ذلك تتفاعل فقط مع مقترحات السياسات العامة وتشريعاتها وتنفيذها وإدارتها ونتائج خدماتها للمجتمع. وردود أفعاله، وهذا الوضع يؤسس لقرارات السياسة العامة، ويقوم بإضفاء الشرعية على السياسات العامة، وتعديلها أحياناً يتم بمطالبة واستجابة قضائية مستقلة، ويستند هذا التدخل في القضايا المعروضة عليها من خلال الصلاحيات الدستورية الممنوحة لها، وتأثير التدخل القضائي يصبح ساري المفعول فقط عندما يتم تحكيمها في الصراعات الحاصلة في تنفيذ السياسة العامة ونتائجها قبل التنفيذ أحياناً وأثناء تنفيذها وبعده.

4. الأجهزة البيروقراطية:

وهي التنظيم الرئيسي للحكومة، ويتم من خلالها تنفيذ عملية صنع السياسات العامة وتقييمها، والمفهوم التقليدي لدور البيروقراطية السياسية في السياسة العامة هو أنه لها التأثير في صنع السياسات العامة وتنفيذها، وذلك بسبب الخبرة والمهارة والكفاءة المتوفرة لديها، وعادة ما يتم وضع استراتيجيات من قبل البيروقراطية لصنع الجزء الأكبر من السياسة العامة وتنفيذها؛ وذلك لكونها التنظيم الإداري الذي ينفذ السياسات العامة، فهي - البيروقراطية - من أهم العناصر الفاعلة على مستوى التنفيذ، والبيروقراطية تشكل الجهاز الإداري لتقويم السياسة العامة من خلال عملياتها والهياكل والموظفين المعنيين بتنفيذ السياسة العامة وتقويمها بشكل خاص، وتفعيل السياسات العامة بشكل عام.

ثانياً: سنعالج في هذا الجانب الآخر من تقويم الدور غير الرسمي الذي تقوم به مؤسسات مدنية ومجتمعية معنية بتقويم السياسات العامة، والمؤسسات غير الحكومية جهات فاعلة تؤثر في تقويم السياسات العامة من خلال طلب الجهات الحكومية، وهي تسعى إلى الوصول إلى هذه الجهات و(اللوبيات) وتعبئتها لدعمها وتحويل الاهتمامات والمطالب إلى ناتج للسياسة العامة المطلوبة، ومع ذلك فإن لها التأثير الذي يعتمد على العلاقات المهنية المتخصصة في مجال السياسة العامة بشكل عام، وأهميتها الاستراتيجية في العملية السياسية وقوتها تنبع من العضوية والقيادة والموارد، وهي تالياً (Ikelegbe, 1996):

1. جماعات المصالح:

وهي عبارة عن مجموعة من الأفراد تجمعهم بعض الخصائص والمصالح والتفاعلات المشتركة، وتوجد أساساً لمشروع محدد أحياناً، ولتابعة نفوذ الجماعات ومصالحها المشتركة في عملية وضع السياسات العامة وتنفيذها وحمايتها، وتشكل نشاطاتها عند وضع السياسات العامة، وتتدخل في تحديد مضمونها واتجاهاتها، وتشكل هذه المجموعات رابطاً بين الجمهور والحكومة، وهي تعبر عن مصالح هذا الجمهور ومطالبه من الجهات الحكومية في العملية السياسية، من أجل السعي إلى التأثير عليها في الاستجابة لتلك المطالب في تنفيذ السياسة العامة وتقويمها.

وتستخدم وسائل الإعلام لبناء الدعم الشعبي لها، وهذا يعزز مواردها وقوتها وقد يزيد من فرص وصولها إلى مستوى جيد من النفوذ مع الجهات الحكومية، وقد عززت جماعات المصالح تأثيرها من خلال العواقب وردود فعلها سواء أكانت ردوداً سلبية أم إيجابية، ويمكن أن تؤثر على تنفيذ السياسات العامة وتقويمها من خلال الشروع في إجراءات معينة مثل الاحتجاجات والإضرابات لدعم مطالبها.

2. المواطنون والرأي العام:

المواطنون جهة فاعلة ومهمة في عملية تشكيل السياسات العامة ومراقبتها وتقويمها في أثناء تنفيذها، وهم يشكلون بيئة الإنسان المحيطة بتنفيذ السياسات العامة، وهم المستفيدون

من تنفيذها. وللمواطنين دور مؤثر في العملية السياسية من خلال الأحزاب السياسية وجماعات المصالح، والانتخابات وتشكيل الراي العام ووسائل الإعلام.

3. الأحزاب السياسية:

وتساعد في صياغة قضايا السياسة العامة وتجميعها، وهي تعبر عن احتياجات أعضائها وأنصارها ومطالبهم ومصالحهم، ضمن سياق العمل السياسي. والباحثون يؤكدون أهمية الأحزاب في تعزيز قضايا السياسات العامة وبدائلها في اتخاذ القرار بشأن مسار عمل السياسات العامة الذي يخدمها، وتقوم الأحزاب بالمشاركة في تشكيل السياسات العامة وبرامجها وبياناتها، وتبين موافقها بشأن قضايا السياسة العامة، والأحزاب السياسية في بعض الأحيان لها تأثير كبير في تنفيذ السياسات العامة وتقويمها، وتأثيرات الأحزاب على السياسات العامة تميل إلى أن تكون عالية التنظيم.

إن الوحدات والجهات الحكومية المعنية بتقويم عملية وضع السياسات العامة وتنفيذها؛ مثل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية والبيروقراطية، وكذلك الجهات الفاعلة غير الحكومية التي شملت الأحزاب السياسية وجماعات المصالح والمواطنين، كلها لها تأثير في عملية تقويم السياسات العامة بشكل متكامل، بشكل لا تستغني عنه المؤسسات المنفذة والصانعة للسياسات العامة.

مراحل تقويم السياسات العامة وخطواتها:

تختلف مراحل التقييم باختلاف السياسات والبرامج المنبثقة عنها، أو الجهات القائمة بعملية التقويم، فليس هناك تسلسل تباعي نمطي يلزم هذه الجهة أو تلك، وإنما هناك مستلزمات لعملية التقويم يتم القيام بها تعاقبياً أو بالتوازي مع بعضها بعضاً. وفيما يلي أهم هذه الخطوات (الكيسي، 2008):

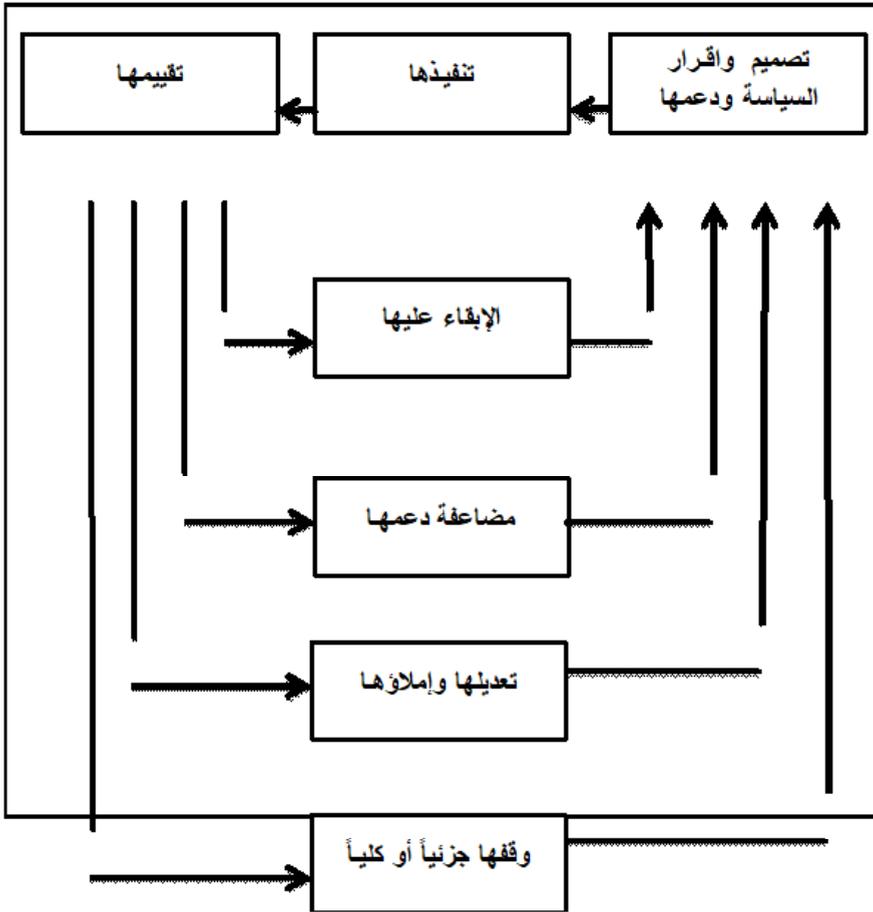
في البدء يكون الانطلاق من الأهداف العامة ثم الخاصة المطلوب تحقيقها وترجمتها

لتسهيل مراقبتها، وجمع البيانات عنها بالملاحظة أو بالقياس وتحديد الجهات المباشرة وغير المباشرة التي ينبغي مشاركتها في عملية التقويم، ومعرفة المتغيرات المستقلة التي تتمثل بالمدخلات والموارد والمطالب والضغوط والقوى والظروف المحيطة بالسياسة العامة. ثم يتم بعد ذلك جمع البيانات والإحصاءات والاطلاع على المنشورات والوثائق والتقارير المتاحة ودعمها بالمعلومات الحية والمباشرة عبر المقابلات والملاحظات واستطلاعات الرأي وإجراء البحوث والمقارنات وتحليلها، واستخلاص النتائج التي توضح الآثار والتغيرات التي أحدثتها السياسات العامة على أرض الواقع ومطابقتها مع النتائج المخططة والمتوقعة، وإعداد التوصيات والمقترحات إما بالإبقاء على السياسة العامة أو تعديلها أو توسيع نطاقها أو وقف تنفيذها مع بيان المبررات لذلك (الكبيسي، 2008، ص 187 - 188).

وتقويم السياسات العامة يتطلب مهامًا عملية وأنشطة نوعية تتضمن ما يلي: التخصيص (Specification): والمقصود به تحديد الأهداف، والمعايير (Criteria) التي يتم التقويم بموجبها، والقياس (Measurement) ويعنى بجمع المعلومات والبيانات حول الموضوع المراد تقييمه، أو السياسة التي يراد الحكم على مدى فاعليتها، والتحليل (Analysis): وهو توظيف المعلومات والمشاهدات والمقابلات وما يتوفر عن السياسات العامة وبرامجها من نتائج ومقارنتها بالمتوقع أو بالمعايير المستهدفة من أجل إصدار الحكم أو التوصيات للجهات المختصة بالرأي النهائي، والاستنتاجات والتوصيات (Recommendation): ويعني ذلك التوصل إلى الرأي المقدم للجهة المعنية حول ما ينبغي فعله إزاء الظاهرة أو الموضوع أو البرنامج الذي أقر بناء على السياسات العامة الخاضعة للتقييم (الكبيسي، 2008، ص 188 - 189).

أما النتائج المحتملة والتوصيات المتوقعة لتقييم البرامج والسياسات العامة فتأخذ عادة إحدى الاتجاهات في الشكل الآتي:

شكل رقم (4)



المصدر: الكبيسي، ص 190.

مشاكل تواجه تقييم السياسات العامة

ويرى (Mohr L. R (1995) أن عملية تقييم السياسات العامة تواجه الكثير من العقبات

التي تحد من فاعليتها وهي:

أ. غموض الأهداف وتعقيدها:

فأهداف السياسات العامة في الشائع تكون مطاطة واسعة حتى تغطي متطلبات أصحاب المصالح المتضاربة من السلطة التنفيذية والتشريعية والمؤسسات البيروقراطية، وذلك لتأمين الموافقة عليها عند اقتراحها لاعتمادها بعد تقديمها من قبل الأجهزة والمؤسسات المعنية بإعدادها.

ب. اختلاف آراء أصحاب المصالح المسؤولة عن التقييم وتوجهاتها:

إن تقويم السياسات العامة يجري من قبل جهات اختصاصية لديها الخبرة العميقة بعملية التقويم، وقد تستخدم سبلاً وأنماطاً علمية في الحصول على البيانات وتحليلها وشرحها ومفاضلتها مع أهداف السياسة العامة.

ج. مقاومة التغيير:

إن نتائج تقويم آثار السياسة العامة قد تكون نتيجة سالبة تمثل إساءة سمعة المؤسسة المعنية بتنفيذ السياسة العامة، وسلطتها، ومستقبل هيئة إدارتها، فالإحساس الذي يعترى الدوائر المنفذة لبرامج السياسة العامة من نتائج التقويم؛ لاسيما إذا باتت غير واثقة من أن ذلك سيترك أثراً على تعاونها السلبي مع المؤسسات التي تتولى عملية التقويم، ولا تزودها بالمعلومات المطلوبة، وتحاول إفشال عملية التقويم أو عدم إنجازها، فالمؤسسات عادة ما تنحو إلى عدم التغيير.

د. كلفة التقويم:

يقتضي تنفيذ عملية التقويم المال والجهد والوقت، إذ إن تكلفة التقويم تتخطى النتائج المرتقبة منه، وعليه يفقد التقويم أهميته.

هـ. صعوبة الربط بين السبب والنتيجة:

إن تقويم السياسات العامة يركز إلى إبراز النتائج والآثار وتحديد أسبابها، أي يجب الربط بين النتائج والأسباب سلباً أو إيجاباً، حسب (Rubin D.B., 1986).

كما يرى الكبيسي (2008) أن تقييم السياسات العامة يواجه عدداً من الإشكاليات

المنهجية التي تقلل من أهمية نتائجه من لدن بعض الدارسين ويطالب الكيسي بضرورة بذل المزيد من الجهد لإيجاد الحلول العلمية والمنهجية لهذه الإشكاليات. وفي أدناه أهمها⁽¹⁾:

أ. إن تقويم السياسات العامة ليس عملية منفصلة عن بقية العمليات السابقة المتمثلة في تحديد المشكلة وفهمها وصياغتها ومعرفة حجمها وآثارها.

ب. إن تقويم السياسات العامة غالبًا ما تنفرد به جهة متخصصة تعطي الأولوية في تقييمها للمؤشرات وللمعايير التي تعكس الطابع أو النشاط الذي رسمته السياسة العامة لتنظيمه أو حل مشكلاته.

ج. ومن الإشكاليات المنهجية التي تعترض عملية تقويم السياسات العامة تباين ما ينجم عنها من نتائج وعوائد وآثار خلال الفترات الزمنية التي تخضع فيها هذه السياسات للتقويم، فبعض الأهداف تكون ظاهرة ومعلنة ومخططاً لها (Expected and Explicit) لكنها لم تتحقق، بينما تحقق السياسة أهدافاً أخرى مفاجئة وعرضية لكنها مهمة، ولها فوائد وآثار كبيرة ونوعية؛ فالتقويم في هذه الحالة لن يقر بنجاح السياسة رغم الآثار الإيجابية هذه.

د. وقد يتم تقييم بعض السياسات العامة من قبل جهات أجنبية تتمثل في مراكز الخبرة والبحوث والاستشارة الخارجية بحجة أنها أكثر حيادية وموضوعية، أو أنها تمتلك الخبرة والمعرفة والمهارة، ومعروف ما يصاحب مثل هذه الخبرات الأجنبية من محاذير أو نقص في تقصي الظروف البيئية والمجتمعية التي نُفذت فيها السياسة العامة.

هـ. ومعلوم أن أغلب هذه المراكز الأجنبية والتجارية أصبحت تعتمد أساليب التقويم المطبقة في الشركات العملاقة والخاصة ومؤسسات إدارة الأعمال في تقييمها للبرامج والمشروعات الحكومية، مثل معايير الجودة الشاملة (TQM)، ومؤشرات

(1) انظر: عامر الكيسي (2008)، مرجع سابق، ص 193 - 197.

نوعية الحياة (QWL) ومؤشرات التنمية المستدامة (S.D) والخرائط الاستراتيجية (S.M)، ص 193-197.

ويرى الباحث أن عملية تقويم السياسات العامة ليست بالأمر السهل، فهناك العديد من الجهات التي تشترك في عملية السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية كما تقوم الأحزاب السياسية والجماعات المنفذة، والمواطنون والرأي العام، إضافة إلى القيادات البيروقراطية بمستوياتها المختلفة في جميع مؤسسات الدولة التي لها علاقة بصنع السياسات العامة وتنفيذها، حيث إن عملية تقويم السياسات العامة تمر بمراحل مختلفة مشبعة، ومن ثم فإن التعديل إذا لزم الأمر وتحديد البدائل والأولويات أو تغييرها أو تجميدها أو إيقاف تنفيذها إنما يتم بناء على النتائج التي تم التوصل إليها من خلال التقارير ودراسات التقويم تلك.

المراجع العربية

- إسماعيل صبري مقلد، (1982) نظريات السياسة الدولية، الكويت، جامعة الكويت.
- أغوان، علي بشار (2011) التحليل الاستراتيجي للبيئة والعوامل المؤثرة على صناعات القرار، متاح على الموقع بتاريخ 2016/10/26:
[http://www.nashiri.net/articles/politics - and - events/4907 - 14 - 03 - 20 - 29 - 07 - 2011 - v15 4907 -.html](http://www.nashiri.net/articles/politics-and-events/4907-14-03-20-29-07-2011-v154907.html)
- بركات، نظام، وعثمان الرؤف، ومحمد الحلوة. (1989) مبادئ علم السياسة، الرياض: مكتبة العبيكان.
- البكري، ياسين (2015) أفكار في السياسة العامة، متاح على موقع بتاريخ 2016/8/1:
<https://m.facebook.com/ppf.iraq/posts/328612970617031:0>
- الجاسور، ناظم عبد الواحد (2009) موسوعة علم السياسة، عمان: دار مجدلاوي للنشر والتوزيع.
- جيمس أندرسون (2013)، صنع السياسات العامة، ترجمة عامر الكبيسي، عمان: دار المسيرة.
- جمعة، سلوى شعراوي (2004)، تحليل السياسات العامة في القرن الحادي والعشرين، في تحليل السياسات العامة في الوطن العربي، تحرير سلوى شعراوي جمعة، القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، ص ص 29 - 50.
- الجوهري، عبد الهادي (1984) دراسات في علم الاجتماع السياسي، زهرة الشرق، القاهرة.
- الحديثي، مها عبد اللطيف (2009) النظام السياسي والسياسة العامة، متاح على الموقع بتاريخ 2016/10/6:
<http://vb.arabsgate.com/showthread.php?t=505738>
- حسان، محمد (2014) تحليل السياسة العامة، متاح على الموقع بتاريخ 2016/8/25:
[http://mhassan037.blogspot.com/201412//blog - post _ 14.html](http://mhassan037.blogspot.com/201412//blog-post_14.html)
- حسان، محمد (2014) مقدمة عن السياسة العامة، متاح على الموقع التالي بتاريخ 2016/7/30:
[http://mhassan037.blogspot.com/201412//blog - post _ 22.html](http://mhassan037.blogspot.com/201412//blog-post_22.html)
- الحسن، عايشي (2014) تقييم السياسات يُعتبر حلقة مفقودة في العالم العربي، متاح على الموقع بتاريخ 2016/9/19:
[http://carnegie - mec.org/201411/03//ar - pub 54909 -](http://carnegie-mec.org/201411/03//ar-pub-54909)
- حكيمة بوبعوي (2010) في مفهوم الثقافة السياسية ووظائفها «من وجهة نظر اجتماعية»، متاح على الموقع بتاريخ 2016/10/6:
http://www.thaqafa.org/site/pages/details.aspx?itemid=2323#.V_fz6aB97IU

• سعد، محمد حسام (2010) أثر البيئة الداخلية والخارجية في صياغة الاستراتيجيات، متاح على الموقع بتاريخ 2016/10/26:

<http://kenanaonline.com/users/BDCatweer/posts/132125>

• زهران، جمال علي (2007) الإطار النظري لصنع القرار السياسي (ورؤية استراتيجية لصنع القرار التنموي في مصر. متاح على الموقع بتاريخ 2016/8/19:

<http://www.pidegypt.org/download/Decision-conf/gamal%20zahran.pdf>

• الصباغ، رمضان أحمد (2009) سيناريوهات المستقبل التربوي: الاستطلاع أم الاستهداف الإمكانية أم الاحتمال؟!، متاح على الموقع التالي بتاريخ 2016/8/10:

http://www.almarefh.net/show_content_sub.php?CUV=362&SubModel=138&ID=454

• الطيب، حسن ابشر (2000) الدولة العصرية: دولة مؤسسات، القاهرة، الدار الثقافية للنشر والتوزيع.
• العايد، حسن عبدالله (2009) انعكاسات العولمة على السيادة الوطنية، عمان: دار كنوز المعرفة العلمية للنشر والتوزيع.

• عبدالحفي، وليد (2002). مدخل الى الدراسات المستقبلية في العلوم السياسية، عمان: المركز العالمي للدراسات السياسية.

• عبدالحفي، وليد (1999) الدراسات المستقبلية في المدرسة الأردنية، اربد: جامعة اليرموك/ مركز الدراسات الأردنية.

• عبدالقوي، خيرى (1989) دراسة السياسة العامة، الكويت: منشورات ذات السلاسل.

• عبدالهادي، عبدالناصر عباس (2016) فلسفة الدولة ووظيفتها الأمنية في ظل تحديات العولمة الأمنية، الرياض: كلية الملك فهد الأمنية.

• العدوي، محمد أحمد (2015) دراسة السياسات العامة، صنع - تنفيذ - تحليل: الرياض، دار الزهراء.

• عبدالمجيد، حامد (2009) مقدمة في منهجية دراسة وطرق بحث الظواهر السياسية القاهرة: دار النشر للجامعات.

• العزاوي، وصال نجيب (2003) مبادئ السياسة العامة: عمان، دار أسامة للنشر والتوزيع.

• العمار، محمد (ب، ت) نظرية القوة في المفهوم السياسي، متاح على الموقع بتاريخ 2016/8/1:

<http://www.forum.ok-eg.com/show.php?main=1&id=29865>

• العيسوي، إبراهيم (2000) الدراسات المستقبلية ومشروع مصر 2020، متاح على الموقع التالي بتاريخ: 2016/8/2:

<http://www.google.com.sa/url?url=http://www.scoutsarena.com/muntada/attachment.php%3Fattachmentid>

- الفهداوي، فهمي خليفة (2016) السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل، عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع.
- فيصل، حسين، غازي (2014) منهجيات العلوم السياسية، عمان: دار الراجحة للنشر والتوزيع.
- القرني، سعيد بن عبدالله (1437هـ) تحليل السياسات العامة: الواقع والمؤمل: مجلة التنمية الإدارية، الرياض: لمعهد الإدارة العامة، العدد137؛ متاح على الموقع التالي بتاريخ2016/8/1:
<http://www.tanmia-idaria.ipa.edu.sa/Article.aspx?Id=726>
- القرني، سعيد بن عبدالله (1437هـ) تحليل السياسات العامة: الواقع والمؤمل: مجلة التنمية الإدارية، الرياض: لمعهد الإدارة العامة، العدد137؛ متاح على الموقع التالي بتاريخ2016/8/1:
<http://www.tanmia-idaria.ipa.edu.sa/Article.aspx?Id=726>
- الكبسي، عامر (2008)، السياسات العامة مدخل لتطوير أداء الحكومات، القاهرة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية.
- ليام، سلامة؛ وبارة، سمير (2015) صنع السياسات العامة دراسة في المفاهيم والمنهجية والبيئة، عمان دار مجدلاوي للنشر والتوزيع.
- مركز هي (2015) دليل تدريبي مقدمة في رسم وتحليل السياسة العامة، متاح على الموقع التالي بتاريخ 2016/8/30، ص74:
http://admin.heya-program.net/Files/Pubs/Pub_04282015054107.pdf
- صنع السياسات العامة، متاح بتاريخ 2018/3/29 على الموقع:
<http://www.cefp-edu.com/ar/Curriculum/Details/26>
- الموند، وبويل الابن (1998) السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر، ترجمة هشام عبدالله، عمان: الأهلية للنشر والتوزيع.
- المنوفي، كمال (1987) أصول النظم السياسية المقارنة، الكويت: شركة الربيعان للنشر والتوزيع.
- الهبول، ياسر محمد علي (د.ت) تحليل البيئة الخارجية للمنظمة، متاح على الموقع بتاريخ 2016/10/26:
<https://sites.google.com/site/yasserhabbouli/it-1-network>
- الهيجان، عبدالرحمن أحمد (1987) دور تحليل السياسات العامة في حل مشكلاتنا المعاصرة، مجلة الإدارة العامة، العدد55، الرياض، 108، ص111.

- Almond, G. A. (1965). A developmental approach to political systems. *World Politics*, 17(02), 21 - 183.
- Almond, G. A., & Coleman, J. S. (Eds.). (2015) *the Politics of the Developing Areas*. Princeton University Press.
- Anderson, J. E. (2014). *Public policymaking*. Cengage Learning.
- Appleby, Paul H. «Toward better public administration.» *Public Administration Review* 7, no. 2 (1947): 93 -99.
- Armstrong, J. S., Green, K. C., & Soon, W. (2008). Polar bear population forecasts: A public - policy forecasting audit. *Interfaces*, 38(5), 382 - 405.
- Baker, D., Bridges, D., Hunter, R., Johnson, G., Krupa, J., Murphy, J., & Sorenson, K. (2002). *Guidebook to decision - making methods*. Retrieved from Department of Energy, USA: http://emiweb.inel.gov/Nissmg/Guidebook_2002.pdf.
- Barrett, S., & Fudge, C. (Eds.). (1981). *Policy and action: essays on the implementation of public policy* (Vol. 756). Routledge.
- Bentley, Arthur F. *The Process of Government* (Chicago, IL: University of Chicago Press, 1908 (& Bentley, A. F. (2017). *The process of government: A study of social pressures*. Routledge.
- Berg, M. R., Brudney, J. L., Fuller, T. D., Michael, D. N., & Roth, B. K. (1978). Factors affecting utilization of technology assessment studies in policy - making.
- Bhuyan, A., A. Jorgensen, and S. Sharma. 2010. *Taking the Pulse of Policy: The Policy Implementation Assessment Tool*. Washington, DC: Futures Group, USAID | Health Policy Initiative, Task Order 1. Available at http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADX728.pdf.
- Birkland, T. A. (2014). *An introduction to the policy process: Theories, concepts and models of public policy making*. Routledge.
- Bradfield, R., Wright, G., Burt, G., Cairns, G., & Van Der Heijden, K. (2005). The origins and evolution of scenario techniques in long range business planning. *Futures*, 37(8), 795 -812.

- Burstein, P. (2003). The impact of public opinion on public policy: A review and an agenda. *Political Research Quarterly*, 56(1), 29 - 40.
- Carr Copeland, V., & Wexler, S. (1995). Policy implementation in social welfare: A framework for analysis. *J. Soc. & Soc. Welfare*, 22, 51.
- Chambers, D. E. (1993). *Social policy and social programs: A method for the practical public policy analyst*. Macmillan Publishing Company.
- Cochran, C. E., Mayer, L. C., Carr, T. R., Cayer, N. J., & McKenzie, M. (2015). *American Public Policy: An Introduction*. Cengage Learning.
- Cochran, C. L., & Malone, E. F. (2005). *Public policy: Perspectives and choices*. usa. Lynne Rienner Publishers.
- Coglianese, C. (2012). *Measuring Regulatory Performance Evaluating the Impact of Regulation and Regulatory Policy*.
- Dahl, R. A. (1982). *Dilemmas of pluralist democracy: Autonomy vs. control (Vol. 31)*. Yale University Press.
- Day, J. C., Gunton, T. I., & Albert, K. H. (2003). Achieving effective implementation: an evaluation of a collaborative land use planning process. *Environments*, 31(3), 51.
- De Groff, A., & Cargo, M. (2009). Policy implementation: Implications for evaluation. *New Directions for Evaluation*, 2009(124), 47 -60.
- De Santana Ribeiro, L. C., de Souza, K. B., & Perobelli, F. S. (2016). AN INPUT-OUTPUT LINEAR PROGRAMMING MODEL TO ASSESS BRAZILIAN GREENHOUSE GAS EMISSIONS. ANPEC - Associação Nacional dos Centros de Pósgraduação em Economia [Brazilian Association of Graduate Programs in Economics].
- Delbecq, A. L., Van de Ven, A. H., & Gustafson, D. H. (1975). *Group techniques for program planning: A guide to nominal group and Delphi processes*. Scott Foresman.
- Diamond, L. (Ed.). (1994). *Political culture and democracy in developing countries: Textbook edition*. Lynne Rienner Publishers.
- Dye, T.(1978). *Understanding Public Policy*. Englewood Cliff: N.J. Prentice Hall Inc.
- Dye• Thomas. R. (1992). *Understanding Public Policy*, 7ed, New Jersey, Prentice Hall, Englewood Cliffs.

- Easton, D. Harold Lasswell(1950).; Policy Scientist for a Democratic Society. *The Journal of Politics*, 12(03), 450 - 477.
- Easton, D. (1953). *The political system* (pp. 266 306 -). New York: Knopf.
- Easton, D. (1957). An approach to the analysis of political systems. *World politics*, 9(03), 383 -400.
- Easton, D., Graziano, L., & Gunnell, J. (Eds.). (2002). *The development of political science: A comparative survey*. Routledge.
- Eden, C., & Ackermann, F. (2004). Cognitive mapping expert views for policy analysis in the public sector. *European Journal of Operational Research*, 152(3), 615 - 630.
- Friedrich, C. J. (1940). Public policy and the nature of administrative responsibility. *Public*, 3 - 24.
- Fuhrer, J. C. (1997). Towards a compact, empirically verified rational expectations model for monetary policy analysis. In *Carnegie - Rochester Conference Series on Public Policy* (Vol. 47, pp. 197 - 230). North - Holland.
- Garson, G. D. (1978). *Group theories of politics* (Vol. 30). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Gerston, L. N. (2014). *Public policy making: Process and principles*. Routledge.
- Gilbert, G. R. (Ed.). (1984). *Making and Managing Policy: Formulation, Analysis, Evaluation* (Vol. 23). CRC Press.
- Gittel, R., Magnusson, M., & Merenda, M. (2012). *The Sustainable Business Case Book*, v. 1.0. Washington, DC: Flat World Knowledge.
- Goggin, M. L. (1987). *Policy design and the politics of implementation: The case of child health care in the American states*. University of Tennessee Press.
- Goodnow, F. J. (1914). *Politics and administration: A study in government*. Transaction Publishers.
- Grindle, M. S., & Thomas, J. W. (1991). *Public choices and policy change: the political economy of reform in developing countries*. JHU Press.
- Harrington, L. K. (1996). Ethics and public policy analysis: Stakeholders' interests and regulatory policy. *Journal of Business Ethics*, 15(4), 373 -382.

- Haywood, H. C., & Tzuriel, D. (Eds.). (2013). Interactive assessment. Springer Science & Business Media
- Health Policy Project. (2014) Capacity Development Resource Guide: Implementation Barrier, Washington, DC: Futures Group, Health Policy Project.
- Hildreth, W. B., Miller, G. J., & Rabin, J. (Eds.). (2006). Handbook of public administration. CRC Press.
- Hogwood, B. W. (1995). Public policy. *Public Administration*, 73(1), 59 - 73.
- Hogwood, B. W., & Gunn, L. A. (1984). Policy analysis for the real world. Oxford University Press, USA.
- Huntington, S. P. (1965). Political development and political decay. *World Politics*, 17(03), 386 - 430.
- Ikelegbe, A.O. (1996). Public Policy Making and Analysis. Benin City: URI Publishing Ltd.
- Jansson, B. S.(1997)The Reluctant Welfare State: American Social Welfare Policies: Past, Present and Future (Pacific Grove: Brooks/Cole Publishing Company, 234 235 -.
- Kahn, H., Brown, W., & Martel, L. (1976). Next 200 years: a scenario for America and the world.
- Khandker, S. R., Koolwal, G. B., & Samad, H. A. (2010). Handbook on impact evaluation: quantitative methods and practices. World Bank Publications.
- King, G., Gakidou, E., Ravishankar, N., Moore, R. T., Lakin, J., Vargas, M.,... & Llamas, H. H. (2007). A “politically robust” experimental design for public policy evaluation, with application to the Mexican universal health insurance program. *Journal of Policy Analysis and Management*, 26(3), 479 - 506,p 480.
- King, G., Gakidou, E., Ravishankar, N., Moore, R. T., Lakin, J., Vargas, M.,... & Llamas, H. H. (2007). A “politically robust” experimental design for public policy evaluation, with application to the Mexican universal health insurance program. *Journal of Policy Analysis and Management*, 26(3), 479 - 506.
- Lasswell, H. D. (1950). Politics: Who gets what, when, how. New York: P. Smith.

- Lester, J. P., & Goggin, M. L. (1998). Back to the future: The rediscovery of implementation studies. *Policy Currents*, 8(3), 1 - 9.
- Levy, M. J. (1964). *The structure of society*. Princeton University Press.
- Li, Y., Guohui, S., & Eppler, M. J. (2009). Making Strategy Work: A Literature Review on the Factors influencing Strategy Implementation.
- Lindblom, C. E. (1959). The science of « muddling through». *Public administration review*, 79 -88.
- Lindenberg, M., Crosby, B., Martínez Nogueira, R., Borja, T., Masís, G., Serrano, C., & Robb, L. A. (1981). Managing development: the political dimension (No. E14 L744). Asociación Argentina de Economía Agraria, Buenos Aires (Argentina)..
- Loewenstein, G. & Lerner, J. S. (2003). The role of affect in decision - making. *Handbook of affective science*, 619(642), 3.
- Lowi, T. J. (1964). American business, public policy, case - studies, and political theory. *World politics*, 16(04), 677 - 715.
- Malpass, R. S. (2006). A policy evaluation of simultaneous and sequential lineups. *Psychology, Public Policy, and Law*, 12(4), 394.p 415.
- Mann, D (1975). *Policy Decision Making in Education: An Introduction to calculation and control*. New York: Teachers College Press.
- McKinney, B and Howard,L.C. (1979). *Public Administration, Balancing Power and Accountability*. U.S. Oak Park: Illinois Moore Publishing Company Inc.
- McLennan, B. N. (1980). *Comparative politics and public policy*.usa Brooks/Cole.
- Mohr, L. B. (1995). *Impact analysis for program evaluation*. Sage, p 138.
- Morra -Imas, L. G., Morra, L. G., & Riśt, R. C. (2009). *The road to results: Designing and conducting effective development evaluations*. World Bank Publications.
- Neumann, J. V., & Morgenstern, O. (1944). *Theory of games and economic behavior* (Vol. 60). Princeton: Princeton university press.
- Nigro, F. A., & Nigro, L. G. (1965). *Modern public administration*. Harper & Row.
- O'Flynn, J. (2007). *From new public management to public value: Paradigmatic change*

and managerial implications. Australian journal of public administration, 66(3), 353 - 366.

- Olaniyi, J. O. (1998). Foundations of public policy analysis. Ibadan, Nigeria: SUNAD Publishers Limited.
- Parsons, T. (1949). The structure of social action (Vol. 491). New York: Free Press.
- Polinaidu, S. (2004). Public Administration. New Delhi: Galgotia Publications PVT Ltd,p: 285.
- Roberts, G. and Edwards, A. (1991). A Dictionary of Political Analysis. London: Edward Arnold.
- Rubin, D.B.(, 1986) «Statistics and causal inference comment which it's have causal answers Journal of the American statistical Association, Vol. 81, No. 369, p 961.
- Schubert, L., Dye, T. R., & Zeigler, H. (2015). The irony of democracy: An uncommon introduction to American politics. Nelson Education.
- Dunn, W. N. (2015). Public policy analysis. USA, Routledge.
- Shafritz Jr, J. M. (2018). Defining public administration: Selections from the international encyclopedia of public policy and administration. Routledge.
- Sharkansky· I. (1978). Public administration: policy - making in government agencies. Rand McNally College Pub. Co.
- Smith, D. G. (1964). Pragmatism and the Group Theory of Politics. American political science review, 58(03), 600 - 610.
- Snyder· R. C., Bruck, H. W., Sapin, B., Hudson, V. M., Chollet, D. H., & Goldgeier, J. M. (2002). Foreign policy decision making. Palgrave Macmillan.
- Spiller, P. T., & Tommasi, M. (2003). The institutional foundations of public policy: a transactions approach with application to Argentina. Journal of Law, Economics, and Organization, 19(2), 281 - 306.
- Surel, Y. (2000). The role of cognitive and normative frames in policy - making. Journal of European public policy, 7(4), 495 -512.
- Taiwo Makinde(2015) Interface between Politics and Public Policy: A Relationship of Inseparableness, Global Journal of Interdisciplinary Social Sciences (GJISS) ,Vol.4(3):124 - 130

- Thomas, R. Dye (1972)., *Understanding Public Policy*. EnglewoodCliffs, N J.: Prentice - Hall.
- Tortajada, C. (2016). Nongovernmental Organizations and Influence on Global Public Policy. *Asia & the Pacific Policy Studies*, 3(2), 266 - 274.
- Tyler, T. R. (2006). *Why people obey the law*. Princeton University Press.
- Verba, S., & Pye, L. (1965). *Political culture and political development*. Studies on Political Development.
- Walker, W. E. (2000). Policy analysis: a systematic approach to supporting policymaking in the public sector. *Journal of Multicriteria Decision Analysis*, 9(1 - 3), 11.
- Walker, W. E. (2000). Policy analysis: a systematic approach to supporting policymaking in the public sector. *Journal of Multicriteria Decision Analysis*, 9(1 -3), 11.
- Walker, W. E., Abrahamse, A., Bolten, J., Kahan, J. P., Van De Riet, O., Kok, M., & Braber, M. D. (1994). A policy analysis of dutch river dike improvements: Trading off safety, cost, and environmental impacts. *Operations Research*, 42(5), 823 - 836.
- 823 - 836.
- Walt, G., Shiffman, J., Schneider, H., Murray, S. F., Brugha, R., & Gilson, L. (2008). 'Doing'health policy analysis: methodological and conceptual reflections and challenges. *Health policy and planning*, 23(5), 308 - 317.
- Weber, M. (2014). *Economía y sociedad*. Fondo de cultura económica.
- Rutter, J. (2012). *Evidence and evaluation in policymaking*. London: Institute for Government.p22.
- Sambo, S. (1999) "What is Public Policy?" " in Remi Anifowose and Francis Enemuo (Ed) *Contemporary Issues* ,p283.
- Corkery, J., Land, A., & Bossuyt, J. (1995). *The process of policy formulation*. Policy management report, 3p20.
- Municipal Research & Services Center of Washington. (1999) *Local Government Policy - Making Process*, Municipal Research & Services Center of Washington, USA,p6.
- Posner, P., & Park, C. K. (2007). Role of the legislature in the budget process: recent trends and innovations. *OECD Journal on Budgeting*, 7(3), PP1 29 -,p2.

- Jones, M. P. (2005, February). The role of parties and party systems in the policymaking process. In Inter - American Development Bank Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking Processes, Washington, DC p3.
- Henry, N. (2015). Public administration and public affairs. Routledge.
- Ikelegbe, A. O. (1996). Public policy making and analysis. *Uri Pub* ,p p 89 - 95.
- Dimock, M. E. (1983). Centennials, Continuities, and Culture. *Public Administration Review*, 43(2), 99 -107.
- Grossman, G. M., & Helpman, E. (1996). Electoral competition and special interest politics. *The Review of Economic Studies*, 63(2), 265 - 286.
- - Hagena, A., Altamirano - Cabrerac, J. C., & Weikardd, H. P.(2013) The Influence of Political Pressure Groups on the Stability of International Environmental Agreements.
- Dimitrakopoulos, D., & Richardson, J. (2001). Implementing EU public policy. *European Union: Power and Policy - Making*, London: Routledge, 37 - 50.
- Obo, U. B., Eteng, F. O., & Coker, M. A. (2014). Public Opinion and the Public Policy Making Process in Nigeria: A Critical Assessment. *Canadian Social Science*, 10(5), 85,p3.
- Bevan, S., & Jennings, W. (2013). Dynamic Agenda Representation in Comparative Perspective. In 3rd Annual General Conference of the European Political Science Association,p3.
- Adler, E. S., & Wilkerson, J. D. (2013). *Congress and the politics of problem solving*. Cambridge University Press.
- OECD (2013), “Trust in government, policy effectiveness and the governance agenda”, in *Government at a Glance 2013*, OECD Publishing.http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance 6 - 2013-.
- Fjeldstad, O. H. (2004). What's trust got to do with it? Non - payment of service charges in local authorities in South Africa. *The Journal of Modern African Studies*, 42(04), 539 - 562.
- Howlett, M. P., & Mukherjee, I. (2014). Policy design and non - design: Towards a spectrum of policy formulation types. *Lee Kuan Yew School of Public Policy Research Paper*, (14 - 11).

- DeGroff, A., & Cargo, M. (2009). Policy implementation: Implications for evaluation. *New Directions for Evaluation*, 2009(124), 47 - 60.
- King, G., Gakidou, E., Ravishankar, N., Moore, R. T., Lakin, J., Vargas, M.,... & Llamas, H. H. (2007). A “politically robust” experimental design for public policy evaluation, with application to the Mexican universal health insurance program. *Journal of Policy Analysis and Management*, 26(3), 479 506 -p 480.

د. حسن عبدالله الدعج

صنع السياسات العامة



9 789957 945558

